



Vorhang auf!

Über die Akteurs- und Kommunikationsvielfalt in quartiersbezogenen Stadtentwicklungsprozessen

Friederike Fugmann, Sarah Ginski, Fee Thissen

Vorspann

Dass in heutige Planungs- und Entwicklungsvorhaben viele Akteur*innen einbezogen werden, dürfte unstrittig sein. Doch über die Vielfalt von Akteur*innen und ihre Rollen im allgemein zugänglichen Material wird oft nur vage und lückenhaft informiert. Auch bilden die öffentlich zugänglichen Informationen zu Kommunikationsprozessen nur einen kleinen Teil des gesamten Kommunikationsgeschehens ab. Dabei sind Zielsetzungen und Inhalte oft allgemein gehalten oder für Laien schwer verständlich. Auch die Reichweite und mögliche Wirkung der Mitwirkung von unterschiedlichen Akteur*innen bleibt oft unklar – oder wird zumindest von den verschiedenen Akteur*innen unterschiedlich eingeschätzt. Erst über Interviews mit Prozessbeteiligten ist die „multilaterale Kommunikation“ in Stadtentwicklungsprozessen samt ihrer tiefer liegenden „Schichten“ zu erschließen. Anhand mehrerer ‚Spots‘ illustriert dieser Beitrag neben der Vielfalt der Akteure, wann wer in welcher Rolle ‚auftritt‘ (1), welche Themen und Inhalte für den ‚Zuschauer‘ bzw. die Zuschauerin sichtbar werden (2), was aus den Prozessen folgt (3), um schließlich zu zeigen, wie wichtig ein Blick ‚hinter die Kulissen‘ der Akteurs- und Kommunikationsvielfalt in Prozessen der Stadtentwicklung ist.

‚Vorhang auf‘ für einige Schlaglichter¹ aus der Praxis der Quartiersentwicklung!

1 Alle Schlaglichter oder ‚Spots‘ aus der Praxis sind frei erfunden und stellenweise vereinfacht oder überzeichnet dargestellt – und sollen dennoch stellvertretend für reale Planungs- und Kommunikationsprozesse stehen. Eventuelle Parallelen zu realen Stadtteilentwicklungen oder Akteur*innen sind zufälliger Art.

1 Alle im Blick – Akteursvielfalt in Planungsprozessen

Spot 1: Quartiersdialoge auf offener Bühne und verwaltungsinterne Erörterungen hinter den Kulissen

Im Rahmen einer gesamtstädtischen Strategieentwicklung sollen teilträumliche Konzepte auf der Quartiersebene entstehen. Die Stadt fordert die Bürgerschaft zur Gründung von Bürgerforen in jedem Stadtbezirk auf, in denen die breite Öffentlichkeit weitestgehend selbstorganisiert über die Zukunft ihrer Quartiere diskutiert. Die Ergebnisse werden schließlich der Verwaltung übergeben. Zeitgleich wird verwaltungsintern – sozusagen hinter den Kulissen – eine dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, die Fachkonzepte erarbeitet. Beides, die Ergebnisse der Bürgerforen und die Fachkonzepte, werden nachträglich zusammengeführt.

Spot 2: Parallelität von Dialogen auf Haupt- und Neben Bühnen parallel verlaufen

*Auf einer Brachfläche soll ein neuer Wohnstandort entstehen. Die Stadt initiiert einen Dialogprozess zwischen Bürger*innen, der Stadtverwaltung und allen an der Umsetzung beteiligten Akteur*innen, um Leitlinien und Planungsgrundsätze abzustimmen. Gleichzeitig gründet sich eine Bürgerinitiative, die zwar Gesprächsangebote nutzt, darüber hinaus aber – quasi auf einer Nebenbühne – einen eigenen Dialogprozess anstößt, der sich schließlich u. a. auf die Zahl der geplanten Wohneinheiten auswirkt.*

Diese zwei Schlaglichter aus der Praxis sind nur wenige von vielen Beispielen, die zeigen: Wenn heute Quartiers- oder Stadtentwicklungspläne aufgestellt oder bedeutsame Projekte vorbereitet werden, finden in der Regel umfassende Erörterungen mit vielen Beteiligten statt.

Solcherlei Kommunikationsaktivitäten, die beim Planen und Entwickeln anfallen, untersuchten wir im Rahmen des von der DFG geförderten Forschungsprojektes „Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung“ am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen². Insgesamt haben wir 50 Beispiele für dialogorientierte Stadtentwicklungsprozesse behandelt, die öffentlich verantwortet wurden und in die gezielt Akteur*innen aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbezogen wurden. Ihre systematische Beschreibung erfolgte anhand öffentlich zugänglicher Materialien (v. a. erfasst über eine Internetrecherche) und ergänzender Interviews. Anschließend wurden die Fälle im Querschnitt ausgewertet (vgl. Fugmann et al. 2018a/b).

2 Laufzeit des Forschungsprojektes: 2015 – 2018.

Zentrale Befunde zur Akteurs- und Kommunikationsvielfalt in quartiersbezogenen Stadtentwicklungsprozessen sollen hier im Folgenden vorgestellt werden.

Die Querauswertung der 50 Beispiele liefert eindeutige Hinweise darauf, dass kein Akteur bzw. keine Akteurin die komplexen Aufgaben der Stadt- oder Quartiersentwicklung allein bewältigen könnte: Gestaltungsmacht entsteht vielmehr im Zusammenwirken der verschiedenen Akteur*innen im Prozess (ganz im Sinne des Governance-Ansatzes). In beiden gerade beschriebenen Schlaglichtern aus dem Alltag der Quartiersentwicklung, die stellvertretend für viele weitere Fälle stehen, treffen wir auf eine Vielzahl von Akteur*innen, die sich grob in fünf Sphären einteilen lassen: administrative Akteur*innen, politische Akteur*innen, Marktakteur*innen, zivilgesellschaftliche Akteur*innen sowie Intermediäre. Die Realität ist jedoch ungleich komplexer. Um ihre Vielfalt abbilden und wirklich verstehen zu können, bedarf es einer möglichst detailscharfen Erfassung der Akteur*innen und ihrer Interdependenzen.

Im Fokus der öffentlichen Darstellung von Stadtentwicklungsprozessen steht die Kommunikation mit der unspezifischen Öffentlichkeit. Das gilt für die Internetpräsenz und Printprodukte, aber auch für verschiedene Veranstaltungsformate, mindestens Auftakt und Schluss von Beteiligungssequenzen. Sehr oft war in den von uns ausgewerteten Prozessdarstellungen von *den* Bürger*innen die Rede, die an einer Veranstaltung teigegenommen und sich für oder gegen etwas ausgesprochen haben. Dabei ist die Bürgerbeteiligung in allen untersuchten Prozessen hochgradig selektiv. 120 Teilnehmende einer Veranstaltung können nicht für 500.000 Einwohner*innen einer Stadt sprechen. Wer genau an den Veranstaltungen teilnimmt, wird in der Regel nicht erfasst.

Neben der allgemeinen Öffentlichkeit werden vielfach auch verschiedene Teilöffentlichkeiten angesprochen, z. B. Anwohner*innen von Gebieten, die umgestaltet werden sollen, oder zukünftige Nutzer*innen, Kinder und Jugendliche oder bestimmte, beteiligungsferne Gruppen. Um ein möglichst breites Spektrum der Stadtgesellschaft einzubinden, werden manchmal Gruppen per Los zusammengestellt; dabei wird nach Wohnort, Geschlecht, Alter und/oder Milieuzugehörigkeit quotiert. Alternativ wird mit Stellvertreter*innen für bestimmte Gruppen gearbeitet.

Eine besondere Rolle spielen zudem Fachöffentlichkeiten und Expert*innen, die in Gremien oder Workshops eingebunden werden. Zu den mit speziellen Formaten eingebundenen Akteur*innen zählen häufig Marktakteur*innen. Es gibt Fälle, in denen diese primär im Hintergrund wirken und informell Einfluss nehmen. Jedoch finden sich auch Prozesse, in denen Marktakteur*innen gezielt über eigene und multilaterale Formate eingebunden werden. Außerdem finden wir auch solche Prozesse, die von ihnen initiiert und wesentlich geprägt werden. Immer dort, wo Marktakteur*innen aktiv werden, ist festzustellen, dass nicht alle „Schich-

ten“ der Kommunikation von außen zu beobachten sind. Bilaterale Gespräche und andere Formen aufsuchender Beteiligung sind häufig eingesetzte Mittel bei der Einbeziehung von wirtschaftlichen Akteur*innen.

Die Kommunikation zwischen den Akteur*innen verläuft nicht nur in den durch die Stadt gelenkten Bahnen. Wie das zweite Schlaglicht aus der Praxis stellvertretend für viele weitere Fälle zeigt, haben oder entwickeln die beteiligten Akteur*innen eigene Kommunikationswege, die Einfluss auf die Ergebnisse der Planung nehmen.

Die Kommunikationsaktivitäten in der Stadt- und Quartiersentwicklung richten sich jedoch keinesfalls nur an externe Akteur*innen. Auch intern – in Politik und Verwaltung – fallen Kommunikationsaufgaben an. Die federführenden Abteilungen in den Verwaltungen haben drei Schnittstellen zu gestalten: a) die zur Außenwelt (hier v. a. zur Öffentlichkeit und zu den Wirtschaftsakteur*innen), b) die zur Politik sowie c) die zur komplexen Binnenwelt der Verwaltung. Hier gilt es, die verschiedenen mit der Aufgabe betrauten Ressorts und städtischen Betriebe miteinander in Verbindung zu bringen und in die gemeinsame Arbeit einzubinden. In jeder Verwaltung gibt es eine Vielzahl von Wegen, auf denen Informationsaustausch und Meinungsbildung betrieben wird. Nur wenige davon sind explizit Gegenstand der kommunikativen Prozessgestaltung. Diese Kommunikation bleibt „unsichtbar“, prägt den Verlauf der Prozesse jedoch wesentlich – dies dürfte v. a. im ersten Spot deutlich geworden sein.

Es bleibt festzuhalten, dass eine systematische Erfassung der Akteur*innen in der Praxis eine Seltenheit ist. Lediglich in zwei der 50 Fälle fanden wir eine solche vor – und zwar im Rahmen einer Evaluation zum Ende des Prozesses. Eine systematische Akteursanalyse vorab, die als Grundlage für die Auswahl von Akteur*innen dient, die in einen Prozess einbezogen werden sollen, fanden wir hingegen in keinem Fall. Vielmehr schien die Auswahl in erster Linie erfahrungsbasiert vorgenommen zu werden. Dadurch kann es vorkommen, dass nicht alle notwendigen Akteur*innen in die Prozesse eingebunden werden.

Die Antwort auf die Frage, wer denn notwendige Akteur*innen wären, hängt nicht zuletzt von der planerischen Aufgabe und den Inhalten ab. Nicht alles muss und kann mit allen Akteur*innen erörtert werden. Im nächsten Abschnitt gehen wir daher der Frage nach den tatsächlichen Kommunikationsgegenständen mit unterschiedlichen Akteur*innen nach.

2 Inhalte der Erörterungen – zwischen planerischer Aufgabe und Interessenpluralität

Spot 3: Widersprüchliche und vorhersehbare Erörterungen auf offener Bühne, die hinter den Kulissen abgewogen werden

*Auf einer Brachfläche mitten in der Stadt soll ein neuer Stadtteil entstehen. Sowohl die Politik und die zuständige Verwaltungsabteilung als auch die Eigentümerin des Areals bemühen sich angesichts beteiligungsaffiner Anwohner*innen von Beginn an um eine besonders partizipative Kultur. Im Rahmen eines Gutachterverfahrens werden mehrere Bürgerforen durchgeführt, in denen zusammen mit Expert*innen Erlöserwartungen und Qualitätskriterien wie Wegeverbindungen oder Dichten durchgespielt werden. Die Wünsche sind vielfältig und widersprüchlich: Das neue Quartier soll lebendig und ruhig, grün und urban sein. Nach langem Ringen finden zentrale Ergebnisse der öffentlichen Erörterungen Eingang in die Rahmenplanung: Identitätsstiftende Gebäude sollen erhalten bleiben, Bäume geschützt und der ruhende Verkehr unter die Erde verlagert werden. Im Hintergrund der inhaltlichen Bemühungen um die zukünftige Qualität des Quartiers werden mit der privaten Eigentümerin jedoch finanzielle Erlöserwartungen diskutiert, die schließlich zu einer Erhöhung der städtebaulichen Dichte führen.*

Spot 4: Wenn sich Hauptakteure nicht am Schauspiel beteiligen (wollen)

*Ein innerstädtischer Quartiersplatz soll seit Langem umgestaltet werden; Sturmschäden erhöhen ganz plötzlich den Handlungsbedarf. Die Stadt lädt sowohl die Öffentlichkeit als auch die Anlieger*innen, in deren Eigentum sich auch Teile des Platzes befinden, zu Einzelgesprächen und gemeinsamen Runden ein. Parallel dazu wird die Planung vorangetrieben. Kurz vor Baubeginn zeigt sich jedoch, dass sich nicht alle Anlieger*innen an den Kosten der Umsetzung beteiligen wollen, sodass der Platz schließlich nur teilweise und patchworkartig umgestaltet wird.*

Diesen Schlaglichtern und allen 50 untersuchten Fällen ist gemein, dass ihnen eine mehr oder weniger konkrete planerische Aufgabe zugrunde liegt. Diese kann sich auf ganz verschiedene Handlungs- und Maßstabebenen beziehen: angefangen bei gesamtstädtischen Entwicklungsvorhaben über teilräumliche Planungen bis hin zur Projektebene. Hinzu kommt, dass sich Planungsprozesse häufig nicht nur auf einer Maßstabebene bewegen. Die meisten gesamtstädtischen Konzepte umfassen teilräumliche Betrachtungen von Quartieren oder (Schlüssel-)Projekte. Platzumgestaltungen können wiederum Teil eines Innenstadt- oder Quartierskonzepts sein. Insofern spielt die Ebene des Quartiers in fast jedem Planungsprozess eine wichtige Rolle, da sie für viele Beteiligte den unmittelbaren Bezugsraum darstellt.

Im zeitlichen Verlauf einer Planung finden sich – so zeigt die Querauswertung – fast immer planakzessorische Übergänge, die unter kommunikativen Gesichtspunkten besonders interessant sind, da sich mit ihnen die Inhalte, Betroffenenheiten und Beteiligten verändern (können).

Jede Planungsaufgabe beinhaltet normalerweise eine Bestandsaufnahme, eine Zielformulierung und schließlich die Maßnahmenplanung, gefolgt von der Umsetzung. Doch längst nicht alle Schritte werden im Dialog mit Akteur*innen aus den verschiedenen Sphären (s. o.) gleichermaßen thematisiert. In Spot 3 wurden Erlöserwartungen in der Öffentlichkeit zwar durchaus diskutiert; ihnen wurde von den anwesenden Akteur*innen aber kein so großes Gewicht beigemessen. Für die Eigentümerin stellte eine bestimmte Rendite hingegen ein zentrales, wenn nicht das zentrale Beurteilungskriterium möglicher Planungsvarianten dar. Auch die Kosten, die den Eigentümer*innen durch die Platzumgestaltung im vierten Spot entstehen würden, wurden vorab nicht ausreichend kommuniziert. Dass solcherlei Rahmenbedingungen nicht oder nur am Rande thematisiert werden, scheint keine Seltenheit zu sein. Bei der Betrachtung der 50 Beispiele fällt auf, dass in der (öffentlich sichtbaren) Kommunikation Statusberichte oder Bestandsdaten in der Regel „nachrichtlich“ übernommen werden, sie aber nicht selbst Gegenstand der Erörterungen sind. Auch tatsächliche Handlungsmöglichkeiten werden nur selten thematisiert. Vielmehr steht die Definition von Zielen und Maßnahmen im Mittelpunkt der – öffentlichen – Erörterungen.

Häufig fanden wir in den untersuchten Prozessen offen formulierte Fragestellungen nach den Wünschen und Zielen der Stadtöffentlichkeit, z. B.: „Wie wollen wir in Zukunft leben?“ V. a. auf der Stadtentwicklungsebene, aber auch in der Quartiersentwicklung, entstehen auf diese Art und Weise (teils sehr lange) Listen mit Aneinanderreihungen von Anregungen und Wünschen. Das Wünschenspektrum ist breit und reicht vom Zoo auf einer ehemaligen Kasernenfläche bis hin zur Eingemeindung von Nachbarkommunen. Dieses realitätsferne, von Aufgabe und Kontext losgelöste „Ideen- und Wünschensammeln“ ist keine Ausnahme, sondern weit verbreitete Praxis. Statt dieser breiten Wunschabfrage fanden wir in anderen Fällen aber auch Versuche einer Eingrenzung, z. B. auf bestimmte Handlungsfelder. Auf der Quartiersebene werden in der Kommunikation Teilaspekte wie Freiräume, Mobilität oder aber bestimmte Teilräume in den Fokus der gemeinsamen Erörterungen gestellt.

Unabhängig von der Fragestellung sind viele Anregungen zur Stadt- und Quartiersentwicklung schlussendlich austausch- und vorhersehbar. Bezahlbarer Wohnraum, ein lebenswertes Wohnumfeld, die Stärkung der Ortsteilidentitäten, die Entwicklung von stadtverträglichem Verkehr sowie der Erhalt und die Pflege von Grünflächen sind allorts von Bürger*innen geforderte Themen.

Eine öffentliche Erörterung verschiedener Sichtweisen findet – zumindest im Querschnitt der 50 Fälle – jedoch nur selten statt. Das Herausarbeiten von gemeinsamen oder kontroversen Positionen nimmt eine erstaunlich nachgeordnete Rolle ein. Oftmals finden wir Sammlungen von Anregungen vor, ohne dass es zu einer Erörterung gekommen wäre, was davon miteinander zu vereinbaren ist und was nicht – wenn z. B. (wie in Spot 3) gleichermaßen neuer Wohnraum wie der Erhalt von Grünräumen gefordert wird. So bleiben Interessenpluralität und Zielkonflikte unsichtbar und das Abwägen und Zusammenführen unterschiedlicher Gesichtspunkte sowie das Bilden von Kompromissen sind oft nicht Bestandteil der öffentlich sichtbaren Kommunikation, sondern finden im Hintergrund statt.

Und doch gibt es Versuche, der Komplexität fachlicher Inhalte im Dialog mit der Öffentlichkeit Herr zu werden. In der Querauswertung der 50 Beispiele fanden wir verschiedene „Übersetzungsstrategien“, etwa die »unbelastete« Sammlung von Ideen, Meinungen und Wünschen (von der schon die Rede war), aber auch Einführungen durch Fachleute, öffentlich zugängliche Fachworkshops oder transparente, dialogorientierte Wettbewerbe mit Stadtspaziergängen, Modellen o. ä., vor. Umgekehrt verweisen die 50 Beispiele aber auch auf eine Eventisierung von Planungsprozessen. Kulturelle Rahmenprogramme, Inszenierungen und Feste, Videos, Luftballons oder Anstecknadeln sollen Aufmerksamkeit erzeugen.

Schlussendlich stellt sich die Frage, welche Ergebnisse die Kommunikation hatte und zu welchen substanziellen und prozessualen Wirkungen das in den nächsten Planungsschritten führt.

3 Wirkungen und Reichweite – wenn aus dem Ende ein Anfang wird

*Spot 5: Wenn Akteur*innen ‚entscheiden‘, die nicht befugt sind*

*Der Marktplatz einer Großstadt, am Rande der Fußgängerzone gelegen. Lange Zeit wurde er als Parkplatz genutzt; er soll nun aber unter Beteiligung der Öffentlichkeit umgestaltet werden. In der Abschlussveranstaltung zum Beteiligungsprozess wird per Handzeichen für eine Gestaltung als autofreier, begrünter Stadtraum gestimmt. Einige Verwaltungsmitarbeiter*innen tragen das Ergebnis des Kommunikationsprozesses in den Bauausschuss, wo kontrovers über die Erreichbarkeit von Ladenlokalen, die Pflege der Grünflächen und verschiedene Verkehrskonzepte für den Rand der Innenstadt diskutiert wird. Schließlich fällt die Ratsversammlung den Beschluss, auf Teilen der Marktplatzfläche doch Stellplätze vorzusehen und keine neuen Bäume oder Grünflächen anzulegen, um mehr Flexibilität für die Nutzung zu schaffen.*

*Spot 6: Pause oder Ende? Wenn die Akteur*innen den Spielplan nicht kennen*

*Auf einer städtischen Fläche soll ein Quartierspark entstehen. Die Verwaltung startet einen aufwendigen Dialogprozess: Sie fragt in einer Werkstatt Ideen und Vorschläge von Anwohner*innen, Nutzer*innen und Skater*innen ab, macht mit Kindern einen Spaziergang vor Ort und führt bilaterale Gespräche mit umliegenden Kultureinrichtungen. Die Planerstellung erfolgt dann verwaltungsgintern; aus Sicht der Beteiligten scheint derweil nichts zu passieren. Erst nach Monaten erblickt ein Plan das Licht der Öffentlichkeit; die Ausführungsplanung und Ausschreibungen dauern ein weiteres Jahr.*

In der Regel folgt auf einen öffentlich sichtbaren kommunikativen Prozess ein Beschluss, der von legitimierten (politischen) Gremien gefasst wird. Bei der Gestaltung des Verhältnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung zu parlamentarischen Beratungen kann es zu Fehleinschätzungen kommen – insbesondere dann, wenn in der Öffentlichkeit durch ein Voting (über Online-Tools oder offline per Klebepunkt oder Handzeichen) der Eindruck von Mitbestimmungsmöglichkeiten entsteht. Doch „ge votet ist noch nicht beschlossen“ – wie auch die Teilnehmer*innen des oben beschriebenen Kommunikationsprozesses feststellen mussten (vgl. Ginski & Thissen 2017). Mitunter führt das dazu, dass von den zuvor Engagierten im Nachhinein der ganze Prozess infrage gestellt wird. In vielen der von uns betrachteten Prozesse hielten sich politische Vertreter*innen im laufenden Verfahren zurück, traten eher selten in öffentlichen Veranstaltungen auf und verhielten sich beobachtend, um dann eine Entscheidung zu treffen, die im Sinne der öffentlichen Meinungsbildung oder aber eben auch entgegen dieser ausfallen kann. Doch was folgt auf einen politischen Beschluss?

Die bis dahin oft aufwendig betriebene Kommunikation und Berichterstattung, insbesondere in die Öffentlichkeit, bricht zu diesem Zeitpunkt – oft unvermittelt – ab. Es entstehen teils „harte Brüche“, ein Nachhaltigkeitsanspruch (der etwa darin besteht, querschnittsorientiertes Handeln oder bestimmte Kommunikationselemente zu verstetigen) wird nicht eingelöst. So bleibt insbesondere das Ende von Prozessen häufig unscharf, findet die weiterführende Kommunikation und die Weiterentwicklung der Planung fernab der Öffentlichkeit doch meist in bilateralen Verhandlungen oder innerhalb der Verwaltung statt. Zudem bleiben die Übergänge von allgemeiner, alltäglicher Kommunikation zu den besonderen Kommunikationssituationen in den Prozessen – und wieder zurück – ungenau. Dort wo es inhaltlich notwendig ist und der Aufwand gerechtfertigt erscheint, sollte Kontinuität hergestellt werden. Häufig schließen sich auch Folgeplanungen (z. B. Rahmenplan, Bebauungsplan) an. Dennoch sind weder die Vorphase noch die sich

anschließenden Planungs- und Umsetzungsschritte erkennbare Bestandteile der Kommunikationskonzepte.

Über die inhaltlichen Erträge zur Lösungsfindung einer Sachaufgabe hinaus werden mit den multilateralen Kommunikationsprozessen häufig auch prozessuale Ziele verfolgt. Sie können der Vertrauensbildung dienen und/oder der Verbesserung der Bezüge zwischen einzelnen Akteursgruppen. Insbesondere bei der Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es sogar Fälle, in denen kommunikative Aufgabenstellungen in den Vordergrund zu treten scheinen, z. B., wenn es sich um sehr konflikthafte Fälle handelt, in denen es darauf ankommt, überhaupt eine gemeinsame Gesprächsbasis zu finden. In einigen Beispielen scheint darüber hinaus die „Akzeptanzbeschaffung“ im Vordergrund zu stehen – was allerdings bestenfalls „off the record“ bestätigt wurde.

4 Abspann: der Blick hinter die Kulissen

Die von uns frei erfundenen ‚Spots‘ aus der Praxis stehen stellvertretend für reale dialogorientierte Planungsprozesse. Unter kommunikativen Gesichtspunkten können wir – durch einen Blick ‚hinter die Kulissen‘ – in verschiedener Hinsicht von ihnen lernen. Wir wollen an dieser Stelle drei wesentliche Befunde resümieren:

- *Akteur*innen – Vielfalt und Veränderung:* Die von uns beschriebenen Spots bestehen, wie die meisten der untersuchten Prozesse, aus mehreren kommunikativen Abschnitten. Immer wieder treten unterschiedliche Akteur*innen auf und wirken an der Entwicklung des Quartiers mit. Ihre Konstellationen sind dabei nicht statisch, sondern sie verändern sich im und mit dem Prozess.
- *Kommunikationsgegenstände – sichtbar und verborgen:* Mit Blick auf die Inhalte der Erörterungen zeigte sich, dass die Aussagen widersprüchlich sein können und sich keinesfalls auf die planerische Aufgabe beziehen müssen. Wenn doch, so sind die Ergebnisse häufig vorhersehbar. Abgewogen werden Hinweise hinter den Kulissen, häufig ohne dass transparent ist, wer daran beteiligt ist.
- *Wirkungen – Entscheidungen und Folgen:* Es zeigte sich, dass es zu Konflikten zwischen Akteursgruppen kommen kann, wenn Rollen nicht ausreichend geklärt und die Reichweite der Dialoge nicht in die Gegebenheiten der repräsentativen Demokratie eingeordnet werden. Unverständnis kann des Weiteren entstehen, wenn multilaterale Kommunikation nach Abschluss eines Verfahrens unvermittelt abbricht, obwohl die Planung durchaus fortgesetzt wird.

Diese (und weitere, an anderer Stelle ausführlich beschriebenen) Befunde lassen sich, wie eingangs erwähnt, nur durch den Blick „hinter die Kulissen“ erfassen.

Die kommunikativen Aktivitäten lassen sich in drei Schichten unterteilen (vgl. Abb. 1). Im Zentrum der öffentlichen Darstellung steht zumeist nur die Beteiligung der Öffentlichkeit, z. B. Bürgerversammlungen, Jugendbeteiligungen oder Online-Dialoge und politische Beschlüsse (siehe die „Gipfel“ in Abb. 1). Zusätzlich gibt es viele ergänzende Kommunikationsbausteine, die zur Meinungsbildung beitragen und Entscheidungen von Wirtschaft und Verwaltung zu einem bestimmten Planungsgegenstand beeinflussen. Doch werden sie meist nicht sichtbar, obwohl sie eine (meist entscheidende) Rolle spielen (siehe den „Hang“ in Abb. 1).

Doch auch wer all diese Kommunikationsbausteine mit wechselnden Akteurskonstellationen wahrnimmt, hat nur einen Teil der kommunikativen Interdependenzgestaltung erfasst. Es gibt eine noch tiefer liegende kommunikative „Schicht“, die auch als „kommunikative Basis“ verstanden werden kann (siehe das „Plateau“ in Abb. 1). Damit sind bereits bestehende Kommunikationsstrukturen, persönliche und fachliche Netzwerke sowie die große Zahl kommunikativer Akte gemeint, die vom eigentlichen Planungsgegenstand losgelöst sind. Das können z. B. ein gutes oder schlechtes kommunikatives Klima zwischen zwei Abteilungen der Stadtverwaltung oder auch persönliche Kontakte zwischen Dezernenten und lokalen Marktakteur*innen sein. Diese Schicht prägt das planbezogene, öffentlich sichtbare kommunikative Geschehen maßgeblich, ohne dass es für einen Außenstehenden beobachtbar wäre.

Zwei der drei Schichten bleiben in der Praxis ‚hinter den Kulissen‘ weitestgehend verborgen. Für die Gestaltung von Prozessen stellt dies eine besondere Herausforderung dar, prägt doch die Gesamtheit der Kommunikation einen Entwicklungsprozess. Insofern lohnt nicht nur ein Blick auf vorangegangene Verfahren, sondern auch eine umfassende Akteursanalyse zu Beginn eines neuen Prozesses. Zudem sollte der Übergang vom „kommunikativen Ausnahmezustand“ hin zum Alltag der Stadtentwicklung bewusst gestaltet werden.

Abbildung 1: „Schichten“ der Kommunikation

Quelle: eigene Darstellung.

Literatur

- Fugmann, F., Ginski, S., Selle, K. & Thissen, F. (2018a): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxisbeispielen. Abrufbar unter: PT_Materialien 40.1. http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/pt_materialien_40-1_ebook.pdf. Letzter Zugriff: 9.3.2018.
- Fugmann, F., Ginski, S., Selle, K. & Thissen, F. (2018b): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Der Beispiel-Katalog. Abrufbar unter: PT_Materialien 40.2. http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/pt_materialien_40-2_ebook.pdf. Letzter Zugriff: 9.3.2018.
- Ginski, S. & Thissen, F. (2017): Digital multilateral? Die Rolle des Internets in dialogischen Prozessen der Stadtentwicklung. In: BBSR: Online-Partizipation in der Stadtentwicklung. Informationen zur Raumentwicklung 6: 24-37.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

