

Michael Koch

Formen der Partizipation in Planungs- und Entscheidungsprozessen

Different types of Public Participation in Planning and Decision-making Processes

Zusammenfassung

Öffentlichkeitsbeteiligung ist im deutschen Planungsrecht geregelt. Mitwirkungsmöglichkeiten sind hingegen weitgehend neu und werden bislang selten praktiziert, obwohl sinnvollerweise komplexe Fragestellungen einen partizipativen Ansatz erforderlich machen. Es gibt verschiedene Formen der Partizipation, die sich für unterschiedliche Anwendungsbereiche eignen. Voraussetzungen für eine erfolgreiche Partizipation sind der politische Wille, Zeit und professionelle Begleitung. Dieses Aufgabenfeld für mehr Demokratie von unten bedeutet auch eine Berücksichtigung in der Ausbildung künftiger Planer.

Abstract

There are provisions for formal public participation in German planning law. However more informal approaches are mainly new and up to now rarely practised despite the fact that complex questions often require participative approaches. There are different types of participation which are suitable for different areas of application. Political commitment, time and professional support are important preconditions for a successful participation. This new issue of more democracy at grassroots level needs also to be considered in the training of planners.

E inleitung

Das Planungsrecht in Deutschland verfügt über klare und z. T. detaillierte Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren, die in der täglichen Praxis weitgehend zum selbstverständlichen Standard geworden sind. Im Zusammenhang mit einer Weiterentwicklung der demokratischen Kultur wurden und werden der Öffentlichkeit, insbesondere innerhalb der Europäischen Union, zunehmend weitere Möglichkeiten der Partizipation an Planungs- und Entscheidungsprozessen eingeräumt. Dabei entwickelt sich die klassische Öffentlichkeitsbeteiligung in der verstärkten Nachhaltigkeitsdiskussion seit der Konferenz von Rio de Janeiro im Jahr 1992 zunehmend zu einer Mitwirkungsmöglichkeit. Die Lokale-Agenda-21-Prozesse sind hier ein gutes Beispiel.

Im Planungsalltag bestehen jedoch noch große Unterschiede in der Anwendung der Mitwirkungsmöglichkeiten.

Formen der Beteiligung und Mitwirkung

„Es ist eine demokratische und inhaltliche Selbstverständlichkeit, dass Menschen das Haus, in dem sie leben wollen, selbst planen und gestalten können.“ (Bertolt Brecht, zit. in Ley & Weitz 2003).

Es gibt eine Vielzahl von Methoden für die Bürgerbeteiligung. Kennzeichnend für die Methoden der Bürgerbetei-

Abbildung 1: Der Planer bei der Moderation einer Gruppe von Senioren bei der Zukunftswerkstatt zum Bürgerpark in Abstatt (2006).



ligung ist, dass sie generell diskursive Verfahren darstellen, d. h. der Prozess, wie Probleme erkannt, Erkenntnisse erarbeitet und Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden, steht im Vordergrund.

Welche Methode bei welcher Gelegenheit zum Einsatz kommt, muss in je-

dem Einzelfall geprüft werden. Es gibt kein Patentrezept für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Übersicht in Tabelle 1 soll einen Überblick über Methoden und Anwendungsbereiche geben.

Innerhalb der verschiedenen Formen der Beteiligung kommen entsprechend

Tabelle 1: Formen der Mitwirkung der Öffentlichkeit

Formen	Anwendungsfelder	Prinzip
Appriiative Inquiry	Gruppe von Menschen, Organisationen, Gemeinschaften, Gesellschaften	Suche nach den wertvollen Dingen
Aktivierende Befragung	Stadtteil- und Gemeinwesensarbeit	Erforschung der Sichtweisen, Interessen und Bedürfnisse von Menschen in einem begrenzten Gebiet
Anwaltsplanung	Benachteiligte Bürgerinnen und Bürger	Sprachrohr für Gegenpositionen/Alternativenplanung
Arbeitsbuchmethode	Stadtteil, Gemeinwesensarbeit	Strukturierte Abarbeitung von Fragen
Bürgerausstellung	Stadtplanung	Sichtbarmachen von Positionen betroffener Interessensgruppen
Bürgerpaneel	Stadtteilleben, Nachbarschaftsprojekte	Regelmäßig stattfindende, repräsentative Befragung
Community Organizing	Stadtteilleben, Stadtplanung, Regionalebene	Aufbau eines Kommunikationsnetzes
Demokratiwerkstatt	Von Jugendlichen gestaltetes Bildungsarrangement	Simulation von gesellschaftlichen Prozessen, z. B. in der Schule
Gemeinsinnwerkstatt	Verfahren für komplexe Projekte über einen längeren Zeitraum	Modell mit verschiedenen Phasen, hohe Kommunikation
Gemeinwesensarbeit/ Stadtteilarbeit	Projekte in benachteiligten Wohnquartieren	Einbeziehung der betroffenen Wohnbevölkerung
Handlungsspiel/ Rollenspiel	Einfache Abläufe und Prozesse	Rollenverhalten von verschiedenen Akteuren mit vereinfachter Analyse
Kompetenzwerkstatt	Themenbezogene Projekte für Kinder und Jugendliche	Aufbau von Kompetenzgruppen, lokale Bedarfs- und Potenzialanalyse
Konsensuskonferenz	Keine thematische oder räumliche Beschränkung	Kommunikation zwischen Wissenschaft und Praxis (gezielt ausgewählte Laien) in klar strukturierten Konferenzen
Open Space	Veränderung von Organisationen, Einrichtungen, Verwaltungen	Intensives Lernen in einem Selbstorganisationsprozess
Perspektivenwerkstatt/ Planungswerkstatt/ Stadtteilforen	Interaktive Stadt(teil)entwicklung	Erarbeitung von Lösungsansätzen zwischen Fachleuten und Betroffenen (verlängertes Arbeitswochenende)
Planspiel	Erwachsenenbildung, Ausbildung, Praxistest in Gesetzgebungsverfahren	Simulation von Abläufen und Prozessen mit unterschiedlichen Interessensgruppen mit Dokumentation und Auswertung von Spielzügen
Planungszelle/ Bürgerforen	Bestimmte politisch bedeutsame Fragen	Auswahl von Personen nach dem Zufallsprinzip
Participatory Rapid Appraisal/ PRA	Informationsbeschaffung und Datengewinnung zu ausgewählten Themen	Befragung und Beteiligung einer Zielgruppe
Real Time Strategic Change/RTSC	Veränderung komplexer Organisationsformen	Interaktion von Vertretern verschiedener Interessensgruppen in wechselnden Gruppierungen
Runder Tisch	Breiter Anwendungsbereich	Kommunikation zwischen Vertretern unterschiedlicher Interessensgruppierungen, Erarbeitung gemeinsamer Konzepte
Zukunftskonferenz	Neuorientierung von Organisationen, Einsatz in vielen Lebensbereichen	Beteiligung verschiedener Interessensgruppen, professionelle Planung und Organisation
Zukunftswerkstatt	Ideen- und Strategieentwicklung für Organisationen und Projekte	Strukturierter Prozess einer Gruppe mit Moderation, Erarbeitung zielgerichteter Lösungsansätze

geeignete Techniken zum Einsatz wie z. B. die Befragung, das Brainstorming, die Stärken-Schwächen-Analyse, der Diskurs, die Entwicklung von Visionen, die MetaPlan@-Technik, die Moderation, die Mediation, die Szenariotechnik u. v. m. Diese Liste ließe sich beliebig fortführen.

Voraussetzungen für eine aktive Mitwirkung von Bürgern

Partizipation muss gewollt sein. Hierzu muss sie frühzeitig einsetzen und ergeb-

nisoffen sein. In der Praxis liegt meistens hier das Problem, dass insbesondere von Seiten der Politik Ergebnisse in einer bestimmten Richtung erwartet werden. Für die Bürger liegt hier auch der Grund für ein häufig anzutreffendes Misstrauen, das dann zu einer Verweigerung der Mitarbeit führen kann.

Die positiven Beispiele für aktive Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung zeigen, dass unter Mitwirkung von Laien z. T. sehr wertvolle Beiträge erbracht werden. Wichtig bei dieser Arbeit ist

die Strukturierung des Prozesses und die Begleitung durch externe Moderatoren. Wenn sich Planer zum Sprachrohr für engagierte Bürger machen und ihnen helfen, ihre Ideen zu artikulieren und zu entwickeln, bestehen große Aussichten, dass verwertbare Ergebnisse und Lösungsansätze erarbeitet werden. Hierzu braucht es jedoch Geld und Zeit, die von Seiten der Politik bzw. der Verwaltung bereitgestellt werden müssen.

Es muss darüber hinaus aber auch die Aussicht bestehen, dass die von

Abbildung 2: Eine Gruppe von Konfirmanden bei der Zukunftswerkstatt zum Bürgerpark in Abstatt (2006); auch die Einbeziehung von Kindern (Kindergarten, Grundschulern) und Jugendlichen (Konfirmanden, Jugendklub) ist ein Kennzeichen für eine offene Öffentlichkeitsbeteiligung



Abbildung 3: Bürgerforum in Abstatt (2006) zur Bewertung von Ideen für einen Bürgerpark, die zuvor in einer Zukunftswerkstatt von sechs Arbeitsgruppen (vom Kindergarten bis zum Seniorenklub) entwickelt worden waren. Hieraus wurde ein Vorschlag mit Prioritäten entwickelt und dem Gemeinderat zur Entscheidung vorgelegt



Laien erarbeiteten Vorschläge Eingang in die politischen Entscheidungen finden. Hierbei muss auch den Laien immer wieder deutlich gemacht werden, dass die Entscheidungen über die Realisierung von Maßnahmen letztlich von den politischen Gremien getroffen werden. Andererseits müssen die Beteiligten darüber informiert werden, wie die Planungs- und Entscheidungsprozesse ablaufen und wie letztlich Entscheidungen zustande kommen. Bei allen Formen der Partizipation ist die Information über Zuständigkeiten und Realisierbarkeiten eine grundlegende Voraussetzung für ein Gelingen und zur Vermeidung von Frustrationen, die letztlich den Trend zu einer Politikverdrossenheit verstärken. Kontraproduktiv ist jeder Verdacht, es handle sich bei derartigen Beteiligungsformen nur um eine vorgeschobene Alibi-Veranstaltung. Insofern muss der Gesamtkontext der jeweiligen Veranstaltung beachtet werden.

Bedeutung der Partizipation

Projekte, die mithilfe unterschiedlicher Formen der Öffentlichkeitsmitwirkung realisiert werden, haben in der Regel eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung, wenn sie tatsächlich ergebnisoffen gestaltet wurden. Vermeintliche zeitliche Verzögerungen durch Vorbereitung, Organisation und Durchführung entsprechender Beteiligungsformen können sehr schnell wettgemacht werden, wenn sich langwierige Auseinandersetzungen vermeiden oder reduzieren lassen.

Für die Beteiligten bedeutet die Partizipation immer eine große Möglichkeit zur Identifikation mit dem Vorhaben bzw. mit dem Gemeinwesen. Eine positive Erfahrung wird auch in Zukunft die Bereitschaft zur Mitwirkung erhöhen, was letztlich dem Demokratieverständnis zugute kommt.

Verstärkter Einsatz in der Ausbildung von Planern und Verwaltungsfachleuten

Wenn Planungen in Zukunft demokratischer, d. h. unter verstärkter Mitwirkung von Öffentlichkeit und/oder Betroffenen erfolgen sollen, bedarf es einer fachlichen Unterstützung durch Planer, die in der Lage sind, neben eigenen Vorstellungen auch Ideen anderer zu beachten und zu fördern. Hier sind Dienstleister gefragt, die in der Lage sind, ggf. komplexe Prozesse und vielschichtige soziale Interaktionen zu begleiten und zu koordinieren.

Für eine derart ausgerichtete Praxis muss die Ausbildung der jeweiligen Studiengänge entsprechende Bildungsangebote bereitstellen. Als wichtige Partizipations-Formen, die sich in der Ausbil-

dung bewährt haben, gelten insbesondere das Planspiel und die Planungs- bzw. Zukunftswerkstatt.

In der Planungs- oder Zukunftswerkstatt können sich Studierende mit konkreten Fragestellungen auseinandersetzen, die entweder ihre eigene Studiensituation betreffen oder die eine reale Planungsaufgabe wiedergeben. Wesentlicher Bestandteil der Werkstatt ist der interaktive Charakter innerhalb einer Gruppe, die sich sowohl mit eigenen Positionen als auch mit externen Meinungen auseinanderzusetzen hat. Dabei spielt die Kommunikation eine große Rolle. Letztlich führt eine Werkstatt zur Beleuchtung unterschiedlicher Positionen und ist geeignet, das Konsensverhalten und die Bereitschaft zum Kompromiss zu befördern.

Das Planspiel kann reale Abläufe der Interaktion bei komplexen Vorgängen simulieren. Dabei können sich die Akteure in unterschiedliche Rollen einfinden, die ihnen eine spezifische Sichtweise auf bestimmte Fragestellungen bieten. Gerade dieser Aspekt des sich einfühlens Könnens ist für Planer sehr bedeutsam, da jede Planungsaufgabe eine andere Ausrichtung, ggf. auch eine andere Zielgruppe hat. Entscheidend beim Planspiel ist die Bewusstmachung der unterschiedlichen Interaktionen zwischen den Akteuren. Hierzu ist neben einer fundierten Planung des Planspiels auch eine detaillierte Dokumentation und eine anschließende Auswertung erforderlich. Hier geht das Planspiel weit über das Rollenspiel hinaus.

Beim Planspiel sollte der Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Strategien der Akteure und ihrem tatsächlichen Verhalten, das sich in so genannten Spielzügen artikuliert, deutlich gemacht werden. Bei der Auswertung von Planspielen kann häufig beobachtet werden, dass bestimmte Spielzüge entscheidend sein können, ohne dass den Akteuren bewusst wird, dass diese Teil einer veränderten Strategie gewesen sind. Planspiele sind in der Lage, das strategische Denken zu fördern. Leider muss festgestellt werden, dass es nicht wenige Studierende gibt, denen dieses noch nicht entwickelt ist. Für den späteren Planungsalltag, in dem sich der Planer zwischen sehr divergierenden Interessengruppen bewegen muss, kann dies u. U. sehr problematisch werden.

Ausblick

Mehr Demokratie erfordert mehr offene Planung. Hierfür müssen auch die künftigen Planer ausgebildet werden, deren Selbstverständnis sich nicht mehr vordergründig an dem genialen Künstler-

Abbildung 4: Durchführung einer Zukunftswerkstatt in einem Seminar im Studiengang Raum- und Umweltplanung an der Universität Kaiserslautern (1998)



Abbildung 5: Planungswerkstatt mit 150 Studierenden der Universität in La Coruña/Spanien zum Thema „Ökologisierung des Campus“ unter Mitwirkung von externen Architekten, hier im Bild mit dem portugiesischen Architekten Nuno Portas



Dr. Michael Koch
Planung+Umwelt Stuttgart
Felix-Dahn-Straße 6
70597 Stuttgart
E-Mail: michael.koch@
planung-umwelt.de

architekten orientieren kann. Auch künftige Planungen brauchen kreative Ideen. Aber eine offene Planung, in die sich auch die Betroffenen mit ihren eigenen Ideen einbringen können, braucht Mediatoren und Moderatoren, sie braucht Politikberater und Kommunikationsexperten. Diese Dienstleistung erfordert ein spezifisches Ausbildungsprofil, das auch die Hochschulen in ihre Ausbildungsgänge zu integrieren haben.

Literatur

Ley, A. & Weitz, L. (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch, Bonn (Arbeitshilfe für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen, 30).

Zadow, A. v. (1995): Perspektivenwerkstatt – Hintergründe und Handhabung des „Community Planning Weekend“; Berlin.

Fotos: Alle Fotos Dr. Michael Koch

Abbildung 6: Planspiel zum Thema „Erörterung Braunkohletagebau Hambacher Forst“ im Rahmen eines Seminars zur Umweltverträglichkeitsprüfung an der Universität Kaiserslautern (1996)



Abbildung 7: Planspiel zum Scoping für die Umweltprüfung einer Flächennutzungsplanfortschreibung im Sitzungssaal der Stadt Hockenheim im Rahmen eines Seminars (2007)

