

Empfehlungen für bürgerschaftliche Beteiligungsverfahren in der Stadtverwaltung Freiburg

Sag es mir – und ich werde es vergessen
Zeige es mir – und ich werde mich daran erinnern
Beteilige mich – und ich werde es verstehen
(Lao-Tse)

Autorin:

Juliane Krause

plan & rat, Büro für kommunale Planung und Beratung in Braunschweig

Inhalt

1. Zielsetzung und Aufgabenstellung	1
2. Notwendigkeit von gendersensiblen Beteiligungsverfahren	1
3. Bürgerschaftliche Beteiligungsverfahren: Prozessorganisation, Methoden und ihre Einsatzmöglichkeiten	6
4. Bürgerschaftliche Beteiligungsverfahren geschlechtersensibel gestalten – Empfehlungen in Kürze	15
5. Weiterführende Literatur	16

Anhang

Anlage 1: Der Planungsprozess – Phasen und Prozessbeteiligung

1. Zielsetzung und Aufgabenstellung

Die Stadt Freiburg hat sich mit dem Projekt „Qualitätssicherung der Entwurfsplanung Stadtbahnverlängerung Zähringen unter Berücksichtigung von bedarfs- und geschlechtergerechten Aspekten“ am EU- Projekt GenderAlp! beteiligt.

Am konkreten Bauvorhaben „Stadtbahnverlängerung Zähringen“ ist die Qualitätssicherung einer Entwurfsplanung unter Genderaspekten erprobt worden.

Die Organisationsstruktur zur Abwicklung des Projektes berücksichtigte die kooperative Beteiligung der verschiedenen Ebenen in der Stadtverwaltung, die Beteiligung der politischen Gremien und die der allgemeinen Öffentlichkeit, insbesondere die der Bevölkerung von Zähringen. Die Ergebnisse des gender- und zielgruppenorientierten Beteiligungsprozesses sind in Form von Empfehlungen, als Handreichung für die technische Bauverwaltung, vorgelegt worden („Empfehlungen für Gender Mainstreaming in der technischen Stadtverwaltung“).

Besonders die Empfehlungen für die gendergerechte Öffentlichkeitsbeteiligung, d.h. Art und Ausrichtung von bürgerschaftlichen Beteiligungsverfahren, sollen im Rahmen der weiteren Implementierung von Gender Mainstreaming in das Verwaltungshandeln (Aufgabenbereich 2 des EU-Projektes) als Basisstandards „Bürgerschaftliche Beteiligungsverfahren geschlechtersensibel gestalten“ für die gesamte Stadtverwaltung weiterentwickelt werden.

Hierfür ist der entsprechende Baustein zu erarbeiten.

2. Notwendigkeit von gendersensiblen Beteiligungsverfahren

Einleitung

Grundvoraussetzung für die im Rahmen einer integrierten Planung angestrebte Berücksichtigung umweltverträglicher, sozialer und partizipatorischer Aspekte ist ein verändertes Planungsverständnis. Der Planungsprozess muss interaktiv und beteiligungsorientiert sein, in jeder Phase sollten geeignete Beteiligungsverfahren initiiert werden, die den Prozessverlauf flexibel entsprechend der Ergebnisse des Beteiligungsprozesses variieren können. In diesem Kontext ist die prozessorientierte Strategie des Gender Mainstreaming von Bedeutung.

Gender Mainstreaming hat zum Ziel, die Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen von Bildung, Einkommen, Mobilität, Teilnahme am politischen und gesellschaftlichen Leben und an Entscheidungsprozessen zu erreichen. Gender Mainstreaming richtet den Fokus nicht auf die Situation von Frauen, sondern auf das Verhältnis von Frauen und Männern im Vergleich. Ziel ist die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern.

Auf den Bereich der räumlichen Planung übertragen heißt das beispielsweise gleichwertige Mobilitätschancen für alle. Diese herzustellen bedeutet eine stärkere Orientierung der Angebote an Lebenslagen und -zusammenhängen. Eine nach dem Gender-Prinzip gestaltete Planung muss auf allen Ebenen (Definition von Standards, Bestandsanalyse, Angebotskonzeptionen, Maßnahmenbausteine) ansetzen und eine Folgenabschätzung vorlegen. Dies sind auch wesentliche Elemente von Qualitätsmanagement.



Gender Mainstreaming: Definition

Gender

bezeichnet die gesellschaftlich, sozial und kulturell geprägten Rollen von Frauen und Männern.

Diese sind – anders als das biologische Geschlecht (sex) erlernt – und damit veränderbar.

Mainstream (engl. für „Hauptstrom“)

Eine bestimmte inhaltliche Vorgabe wird zum zentralen Bestandteil bei Entscheidungen und Prozessen.

Gender Mainstreaming

Ist ein Auftrag, die unterschiedlichen Lebenssituationen von Männern und Frauen zu berücksichtigen mit dem Ziel der Gleichstellung von Mann und Frau (gleichberechtigte Teilhabe am öffentlichen Leben).



Das Beteiligungskonzept

Worum geht es?

- Gender Mainstreaming (GM) ist eine prozessorientierte Strategie (Planungsprozess)
- Berücksichtigung von bedarfs- und geschlechtergerechten Aspekten im Planungsprozess
- GM in der Planung:
bei allen Projekten, Analysen, Entscheidungen
genderdifferenzierte Betrachtung

Kommunale Planung als gesellschaftlicher Teilprozess

Kommunale Planung ist ein umfassender Eingriff und berührt die Stadt in ihrer verkehrlichen, baulichen, wirtschaftlichen und sozialen Struktur. Je nach Art und Umfang der Konzepte und Maßnahmen entstehen unterschiedliche und auch widersprüchliche Einschätzungen bei den Betroffenen: Die einen meinen beispielsweise bei Verkehrsberuhigung mehr Bäume und Platz zum Spielen, die anderen Staus oder Schikanen, die Dritten befürchten Umsatzrückgang. Kommunale Planung ist deshalb als politischer Prozess zu verstehen, der durch Gesetzmäßigkeiten der Konfliktaustragung im politischen Entscheidungsprozess bestimmt wird. Es handelt sich demnach um einen sozialen Prozess, in dem sich die Ziele ver-

schiedener Gruppen verschränken, die immer im Zusammenhang mit dem politischen Hintergrund und den jeweiligen Machtverhältnissen gesehen werden müssen.

Planung und Realisierung kommunaler Konzepte und der Grad möglicher Konflikte sind wesentlich bestimmt durch die Rahmenbedingungen und die damit verbundenen unterschiedlichen Interessen.

Beispiel Straßenumgestaltung: Zentrale Elemente sind Ursachen, Art und Ausmaß der Verkehrsbelastungen, die unterschiedlichen Nutzungsinteressen an Funktion und Gestalt des Straßenraums und die zugleich höchst ungleichen Einfluss- und Machtpotentiale der einzelnen Planungsbeteiligten. Um die Nutzung des Straßenraumes streiten sich beispielsweise Menschen mit oder ohne Auto. Geschäftsleute mit Befürchtungen vor Umsatzrückgang, Menschen, die saubere Luft atmen wollen, Kinder, die spielen wollen, Frauen, die wollen, dass sie ihre Wege ungehindert zurücklegen können und dass sie ihre Kinder nicht überall hin begleiten müssen. Die Chancen, dass sie alle gleichberechtigt ihre Interessen durchsetzen können, sind nicht gegeben. So sind es vor allem Frauen, Kinder, Jugendliche und alte Menschen, denen beispielsweise eine weniger am Auto orientierte Nutzung und Gestaltung des Straßenraums zugute käme. Dies sind jedoch zugleich auch die Bevölkerungsgruppen, die über geringere soziale und politische Einflussmöglichkeiten verfügen als ihre "Nutzungskonkurrenten".

Die skizzierte Interessenkonstellation macht deutlich, warum es vor dem Hintergrund des Gender Mainstreaming besonders politisch initiiertes Anstöße bedarf, eine Veränderung allein aufgrund des "freien Spiels der Kräfte" bisher nicht stattgefunden hat und wohl auch nicht zu erwarten ist. Die letztendlich realisierten Maßnahmenkonzepte sind somit das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den einzelnen Gruppen der Betroffenen und anderen "Akteuren" des Planungsprozesses.

Defizite von bürgerschaftlichen Beteiligungsverfahren

Betroffenenbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit weisen im Rahmen der Planung und Durchführung von kommunalen Planungen oftmals noch deutliche Defizite auf. Die Defizite ergeben sich insbesondere aus einer fehlenden Beteiligung an konzeptionellen Planungen und gesamtplanerischen Überlegungen und aus der verspäteten Beteiligung bzw. Information bei Einzelplanungen. Die konventionellen Formen wie Bürgerversammlungen, Meinungsumfragen, Anhörungen sind im Sinne einer frühzeitigen und kontinuierlichen Betroffenenbeteiligung nicht ausreichend.

So zeigen diese Verfahren in der Regel folgende Mängel:

- Es beteiligen sich in erster Linie die "sozialaktiven" Bevölkerungsteile und die Redegewandtesten (das ExpertInnenwissen der eigentlich Betroffenen wird so nicht berücksichtigt);
- Es melden sich oftmals nur die, die negativ von einer Planung betroffen sind;
- Frauen nehmen an diesen Veranstaltungen seltener teil und melden sich in geringerem Maße zu Wort (dazu zählen auch die ungünstigen Tageszeiten, fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten).

Defizite von Beteiligungsverfahren

- fehlende Beteiligung an konzeptionellen Planungen
- unzureichende Information über Ziele, Zusammenhänge und Auswirkungen
- keine geregelten Verfahren (außer im Rahmen von Bauleitplanung / Planfeststellung)
- gängige Beteiligungsformen (z.B. Bürgerversammlung) wirken sowohl in sozialer als auch in geschlechtsspezifischer Hinsicht selektiv
- konsensorientierte Verfahren werden noch wenig praktiziert
- finanzielle Mittel stehen i.d.R. nicht ausreichend zur Verfügung

Zusammenfassend heißt das: Die bisher gängigen Beteiligungsformen wirken sowohl in sozialer als auch in geschlechtsspezifischer Hinsicht selektiv. Eine richtig verstandene Betroffenenbeteiligung ermöglicht es dagegen allen gesellschaftlichen Gruppen, tatsächlich am Zustandekommen der politischen Entscheidungen mitzuwirken.

Es gilt daher, neben den Anforderungen an eine stärkere Beteiligung von bislang unterrepräsentierten Gruppen, wie z.B. Frauen, geeignete Formen aufzuzeigen, die es allen Gruppen ermöglichen, sich auf allen Ebenen der Planung und innerhalb eines Planungsprozesses zu beteiligen

Anforderungen an bürgerschaftliche Beteiligungsverfahren

Die Beteiligung muss frühzeitig und kontinuierlich über den gesamten Planungszeitraum erfolgen und sie muss betroffenenspezifisch bzw. lebenslagenpezifisch sein (sozialbenachteiligte Gruppen (AusländerInnen, Menschen mit Behinderungen) und Personen mit geringerem Artikulationsvermögen (Alte, Kinder) erfordern andere Beteiligungsformen als beispielsweise Gewerbetreibende. Vor Beginn des Planungsprozesses ist für jedes Maßnahmenkonzept (z.B. Verkehrsentwicklungsplan, Tempo 30-Konzept, Nahverkehrsplan) auch ein Beteiligungskonzept aufzustellen. Ein Beteiligungskonzept, das die spezifischen Anforderungen in den einzelnen Planungsphasen- von der Konzeption bis zur Detailplanung berücksichtigt.

So sind beispielsweise Expertinnen des weiblichen Lebenszusammenhanges und des damit verbundenen tatsächlichen Bedarfs vor allem die Frauen selbst. Deshalb sind hier Instrumente zu entwickeln, mit denen die konstruktive Beteiligung dieser potentiellen und realen Nutzerinnen sichergestellt werden kann. Die immer noch stärkere Wohnumfeldabhängigkeit von Frauen, die sich durch die mehrheitlich von Frauen übernommene Familienarbeit ergibt, macht sie außerdem zu denjenigen, die sich am besten auskennen in ihrem Quartier.

Anforderungen an Beteiligungsverfahren

- Frühzeitige, intensive und kontinuierliche Beteiligung über den gesamten Planungszeitraum
- Die Beteiligungsverfahren sollten der spezifischen Umfeldaneignung und den spezifischen "Politikzugängen" der unterschiedlichen Nutzungsgruppen Rechnung tragen
- Betroffenenbeteiligung muss von der Zusammenarbeit mit den betroffenen BürgerInnen ausgehen
- Bei der Organisation der Beteiligungsverfahren ist auf die besonderen Bedarfe von Menschen mit Familienaufgaben einzugehen
- Die Auswirkungen der Handlungskonzepte / Einzelmaßnahmen müssen in vollem Umfang dargestellt sein, Entscheidungskriterien nachvollziehbar sein

So sollten die Beteiligungsverfahren vor allem der spezifischen Umfeldaneignung (d.h. räumliche Nähe zum Alltagsleben) und den spezifischen Politikzugängen unterschiedlicher Gruppen (d.h. Anknüpfung an Strukturen im Stadtteil bzw. im ländlichen Raum) Rechnung tragen. Erfahrungen zeigen, dass z.B. Frauen über die Spielplatzgestaltung und Schulweg-sicherung dazu kommen, sich beispielsweise kompetent in die Diskussion um Stadtentwick-lungskonzepte, Flächennutzungspläne oder Verkehrsentwicklungspläne einzumischen.

Ferner ist auf die spezifischen Lebenslagen von Menschen mit Familienaufgaben einzugehen, d.h. entsprechende Organisation (Anfangszeit und Dauer von Sitzungen, Lage des Sit-zungsortes).

Das heißt: ein generell anwendbares Konzept für die Organisation der Betroffenenbeteili-gung gibt es nicht, das projektbezogene Beteiligungskonzept hängt stark von der ortsspezi-fischen Ausgangssituation und Problematik ab.

- Die praktizierten Formen der Betroffenenbeteiligung haben Einfluss auf den Fortgang der Planungs- und Realisierungsphase. Rechtzeitige, wirksame, kontinuierliche Bürgerin-formation und -beteiligung sind in die Überlegungen zur Planung und Durchführung der Maßnahmen zu integrieren.
- Die Beteiligung sollte in einem konstruktiven Miteinander stattfinden, d.h. bestehende Konfrontationen sollten abgebaut werden. Dies erfordert einerseits die Aufhebung der klassischen Rollenverteilung, also zwischen der Fachwelt, womit die PlanerInnen und die Fachleute in der Verwaltung gemeint sind, und den sogenannten inkompetenten Laien. Die Betroffenen müssen als ExpertInnen in ihrem eigenen Wohnumfeld anerkannt wer-den.
- Neuere, konsensorientierte Beteiligungsverfahren müssen verstärkt Eingang in die Ver-kehrsplanung finden.
- Beteiligungsverfahren müssen etwas kosten dürfen.

Bedeutung von kooperativen Beteiligungsverfahren

In der Stadtplanung gibt es bis heute bis auf die vorgeschriebene Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung und bei Planfeststellungsverfahren keine gesetzlich vorgeschriebenen Betei-ligungsverfahren. Es hat sich aber in den letzten Jahren mehr und mehr die Einschätzung durchgesetzt, dass es ohne möglichst frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung der lokalen Akteure nicht mehr geht.

Verkehrsforen, Beiräte, Runde Tische: mittlerweile gibt es vielfältige Formen und Methoden sogenannter kooperativer Beteiligungsverfahren in der kommunalen Planung. Erfahrungen mit diesen Instrumentarien liegen vor (vgl. ausführlicher SRL: 1998). Dies gilt auch für die Stadt Freiburg.

Vor dem Hintergrund der räumlichen Nähe zum Alltagsleben, den spezifischen Politikzugän-gen einzelner Nutzungsgruppen sind folgende kooperative Beteiligungsverfahren von Be-deutung:

- Projektorientierte Arbeit in Workshops oder Arbeitskreisen;

- Stadtpaziergänge (Rundgänge durch ein Planungsgebiet, zur Identifikation von Problemen aus Sicht der Betroffenen);
- Zukunftswerkstätten (gruppenorientiertes Problemlösungsverfahren mit den drei Phasen: Kritikphase, Ideen- und Phantasiephase und Verwirklichungsphase)

Von den Beteiligten an diesen kooperativen Beteiligungsverfahren werden Mängelkataloge, Stellungnahmen, Konzepte, Planungsvorschläge erarbeitet. Die Ergebnisse gehen in die weitere Bearbeitung im Rahmen des Planungsprozesses ein.

Beispiele: Beteiligung an konkreten Planungen im Rahmen von Workshops und Arbeitskreisen (z.B. Rahmenplan für einen Stadtteil, städtebauliche Konzepte für Stadterneuerungsgebiete, Neugestaltung von Marktplätzen oder Stadtteilzentren, ÖPNV-Konzepte, Radverkehrskonzepte, Verkehrsentwicklungspläne).

Besonders die Stadtteilarbeit ist ein Weg zur stärkeren Beteiligung und Politisierung in Planungsfragen. Die gegenseitige Unterstützung, die dadurch gewonnene Sicherheit, in der Öffentlichkeit zu reden und politisch zu arbeiten, ist unbedingte Voraussetzung, sich in einem offenen Planungsprozess durchsetzen zu können. Auf einer solchen Basis sind letztendlich auch die ständige Auseinandersetzung mit Planung und die Durchsetzung genderspezifischer Inhalte in der Planung auch auf gesamtstädtischer Ebene möglich.

Diese Verfahren sind somit ein wichtiger Beitrag zur Qualitätssicherung von Planung.

Wichtig auf gesamtstädtischer Ebene ist, die Beteiligungsrechte auch mit Entscheidungskompetenz und Finanzen auszustatten.

3. Bürgerschaftliche Beteiligungsverfahren: Prozessorganisation, Methoden und ihre Einsatzmöglichkeiten

Prozessorganisation

Vor Beginn des Planungsprozesses ist für jedes Projekt (z.B. Verkehrsentwicklungsplan, Flächennutzungsplan, neues Baugebiet, Platzgestaltung) auch ein Beteiligungskonzept aufzustellen. Ein Beteiligungskonzept, das die spezifischen Anforderungen in den einzelnen Planungsphasen und der unterschiedlichen Nutzungsinteressenten - von der Konzeption bis zur Detailplanung – berücksichtigt (s. **Anlage 1**).

Die Beteiligung muss frühzeitig und kontinuierlich über den gesamten Planungszeitraum erfolgen und sie muss betroffenenesspezifisch bzw. lebenslagenspezifisch sein. Sozialbenachteiligte Gruppen (Ausländerinnen und Ausländer, Mobilitätseingeschränkte und Personen mit geringerem Artikulationsvermögen (Alte, Kinder) erfordern andere Beteiligungsformen als beispielsweise Gewerbetreibende.

Experten ihres Lebenszusammenhanges und des damit verbundenen tatsächlichen Bedarfs sind vor allem die Nutzerinnen und Nutzer selbst. Deshalb sind Instrumente zu entwickeln, mit denen die konstruktive Beteiligung der potenziellen und realen Nutzerinnen und Nutzer sichergestellt werden kann. Die stärkere Wohnumfeldabhängigkeit von Frauen, Kindern und älteren Menschen macht sie zu denjenigen, die sich am besten auskennen in ihrem Quartier.

Der nachstehende Überblick über mögliche Informations- und Beteiligungsformen orientiert sich überwiegend an den bereits praktizierten Formen bürgernaher kommunaler Arbeit. Die Zusammenstellung erhebt nicht den Anspruch einer systematischen Klassifikation und Bewertung der unterschiedlichen Partizipationsformen. Ein besonderer Fokus wird auf gendersensible bürgerschaftliche Beteiligungsverfahren geworfen.

Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Informations- und Öffentlichkeitsarbeit beinhalten Verfahren der Betroffenbeteiligung und dienen neben der Information über anstehende Planungen und Maßnahmen auch dazu, zunächst einmal das Interesse der BürgerInnen zu wecken bzw. bestimmte Voraussetzungen für eine längerfristige Beteiligung zu schaffen.

Der überwiegende Teil dieser Art von Bürgerinformation kann sowohl von der Verwaltung wie auch von BürgerInnen/ Bürgergruppen und anderen gesellschaftlichen Gruppen durchgeführt werden. Diese Instrumente lassen sich beliebig ergänzen, Presseveröffentlichungen und Informationsblätter gehören mittlerweile zum Standard.

Als hilfreich haben sich öffentliche Diskussionsveranstaltungen, Anhörungen von ExpertInnen, begleitende Ausstellungen und öffentlichkeitswirksame Aktionen erwiesen. Dazu zählen auch Orte des Ansprechens in den Stadtteilen, wie z.B. Stadtteil(frauen)büros oder Mütterzentren (getragen evtl. von einem Verein mit Unterstützung der Kommune).

Zu den Formen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit zählen weiterhin die Beispiele, bei denen die Verwaltung Anregungen der BürgerInnen entgegennimmt, wie beispielsweise Bürgertelefon, Stammtisch/ Zettelkasten, Ideenwettbewerbe im Quartier, Vortragsrecht von Bürgergruppen/ Bürgerinitiativen vor Ausschüssen/ Rat, Befragungen etc.. Eine Öffentlichkeitsarbeit lediglich über das Internet sollte nicht durchgeführt werden, da dadurch bestimmte Bevölkerungsgruppen (z.B. ältere Menschen, sozial Schwächere) ausgeschlossen werden.

Formen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit	
Presseveröffentlichungen	Informationsschreiben als Hauswurfsendungen
Pressekonferenzen	Inserate
Presseerklärungen/Interviews	Faltblätter/Plakate
amtliche Bekanntmachungen	Öffentliche Vorträge (z.B. vor Seniorenkreisen)
Informationsstände (z.B. auf Straßenfesten)	Ausstellungen
Informationsbroschüren	Besichtigungsfahrten
	Infobusse/Wanderausstellungen

Beteiligungsverfahren

Beteiligungsverfahren, die die spezifische Umfeldaneignung und die spezifischen "Politikzüge" unter Gender-Aspekten berücksichtigen, sind **Stadtspaziergänge, Zukunftswerkstätten, Workshops/Arbeitsgruppen**. Diese werden zunächst genannt, ferner wird auf andere Beteiligungsverfahren eingegangen und Notwendigkeiten bzgl. Gender Mainstreaming aufgezeigt.

Stadtspaziergang

Beschreibung Methode/Verfahren

Stadtspaziergänge sind Rundgänge durch das Plangebiet mit einem strukturierten Ablauf (Leitfaden) mit den Betroffenen. Sie lassen sich methodisch ebenso als Gruppengespräch (mit Experten und Laien) wie als teilnehmende Beobachtung durchführen. Die Stadtspaziergänge werden über Schlüsselpersonen organisiert, die selbst an den Spaziergängen teilnehmen. Beispiele liegen aus der Arbeit von Frauenbeauftragten (Analyse von Angsträumen), und aus Konzepten zu altenorientierter Wohnumfeldverbesserung und kinderfreundlichen Städten vor. Die systematische Auswertung der Stadtspaziergänge liefert Angaben zur Ausgangssituation (Nutzung des öffentlichen Raumes, typische Wege), zu den Konfliktbereichen (z.B. Angsträume, gefährliche Querungsstellen) und zu den Bedürfnissen, Wünschen und Vorschlägen besonderer Personengruppen. Neben der wissenschaftlichen Analyse wird damit zugleich Öffentlichkeitsarbeit verbunden. Diese Kombination ermöglicht die Bewusstseinsbildung und Mobilisierung von weiten Bevölkerungskreisen bereits in der Projektphase.

Ergänzt werden diese Stadtspaziergänge in der Regel durch Fotodokumentationen, Ausstellungen oder durch die Erarbeitung eines Forderungskataloges aus der Sicht dieser Nutzergruppe.

Beispiele:

- Stadtspaziergang mit weiblichem Blick (Stadt Lingen, Stadt Gifhorn) zur Analyse von Angsträumen (Sicherheit im öffentlichen Raum).
- Stadtspaziergang mit älteren Menschen im Rahmen eines Konzeptes zur altenorientierten Wohnumfeldverbesserung (Stadt Viernheim).
- Interviewstreifzüge mit Kindern zur Gestaltung einer Wohnstraße.
- Stadtspaziergang mit unterschiedlichen Nutzungsgruppen im Rahmen der Stadtbahnverlängerung Zähringen.

Einsatzmöglichkeiten

Mit dieser Methode ist zugleich Öffentlichkeitsarbeit verbunden. Es ermöglicht die Bewusstseinsbildung und Mobilisierung von weiten Bevölkerungskreisen bereits in der Projektphase, besonders im Rahmen der problemorientierten Bestandsanalyse (Abholen von Alltagswissen vor Ort).

Unter GM-Aspekten besonders zu achten auf

Spezifische Stadtteilsparziergänge mit unterschiedlichen Nutzungsgruppen, z.B. Kinder, Jugendliche (getrennt nach Mädchen und Jungen), Frauen, Männer, Mobilitätseingeschränkte.

Zukunftswerkstatt

Beschreibung Methode/Verfahren

Die Zukunftswerkstatt ist ein von Robert Jungk Anfang der 70er Jahre entwickeltes, gruppenorientiertes Problemlösungsverfahren. Im Mittelpunkt stehen die Menschen, die an der Werkstatt teilnehmen. Ebenso wichtig wie das Ergebnis ist der Weg dorthin, die Lösung wird als Prozess organisiert. Methodisch beruht das Verfahren der Zukunftswerkstatt auf dem sogenannten Drei-Phasen-Modell:

Kritikphase: themenbezogene Bestandsaufnahme des Unmuts, der negativen aber auch positiven Erfahrungen.

Ideen und Phantasiephase: positive Wendung der Kritikpunkte und Utopienentwicklung ohne Einschränkung durch Rahmenbedingungen.

Verwirklichungsphase: Überprüfung der Utopien auf realisierbare Lösungen und Erarbeitung von Umsetzungsmöglichkeiten.

Wichtig für die Durchführung aller Lösungsschritte ist die Visualisierung (Metaplan-Technik).

Der ideale Zeitrahmen für eine Zukunftswerkstatt sind 3 Tage. Drei Tage entsprechen den drei Phasen.

Vergleichbar in der Methodik ist die Szenarienwerkstatt.

Beispiele:

- Stadtentwicklung "Lebenswertes Salzgitter"
- „Jugendfreundliche Altstadt“
- Probleme des ÖPNV im ländlichen Raum aus Frauensicht

Einsatzmöglichkeiten

Geeignet ist die Form der Zukunftswerkstatt im Rahmen der Problemanalyse, zur Entwicklung von Leitlinien und aufgrund der Visualisierung in den Phasen (z.B. durch Collagen, Präsentation in Form einer Rede oder "Theaterstück") besonders für die Beteiligung von Kindern oder Jugendlichen, gut einsetzbar aber auch für andere Nutzungsgruppen, z.B. Frauen.

Unter GM-Aspekten besonders zu achten auf

Spezifische Zukunftswerkstätten mit unterschiedlichen Nutzungsgruppen.

Arbeitskreise, Workshops

Beschreibung der Methode

Arbeitskreise oder Workshops werden eingerichtet, um zu einem bestimmten Thema Lösungen zu erarbeiten. Den Mitgliedern der Gruppe wird eine Aufgabe übertragen, die frei oder durch eine Moderation begleitet erarbeitet wird. In der Gruppenarbeit werden ein Ziel, Methoden, Spielregeln, die Form der Präsentation der Ergebnisse und ein zeitlicher Rahmen vereinbart. Für bestimmte Fragestellungen können Fachleute der Verwaltung oder Externe (Vortrag) hinzugezogen werden. In projektbegleitenden Beiräten können zu bestimmten Fragestellungen Arbeitskreise oder Workshops eingerichtet werden. Beispiele: Arbeitskreis „Radverkehr“, Arbeitskreis „Barrierefrei“.

Einsatzmöglichkeiten:

Arbeitskreise oder Workshops sind für fast alle Bereiche der kommunalen Planung geeignet. Arbeitskreise/Workshops zu bestimmten Planungen sind zunächst für die Erarbeitung von Ziel- und Maßnahmenkonzepten wichtig.

Unter GM-Aspekten besonders zu achten auf

Möglichst gleiche Anzahl von Frauen und Männern in der Gruppe.

Projektbegleitende Beiräte

Beschreibung Methode/Verfahren

Beiräte sind eine Art Vorparlament in unterschiedlicher Zusammensetzung und Arbeitsweise zur Begleitung von Planungsvorhaben.

Sie haben gegenüber den politischen Gremien und der Verwaltung nur eine beratende Funktion.

Diese Beiräte oder Arbeitskreise sind in der konzeptionellen Phase der Planung für die Erarbeitung von Ziel- und Maßnahmenkonzepten besonders wichtig. Sie sollten jedoch über die gesamte Dauer des Planungsprozesses eingerichtet werden.

Obwohl in derartigen Beiräten oftmals nur die ohnehin interessierten BürgerInnen bzw. VertreterInnen von Gruppeninteressen erreicht werden können, haben diese Beteiligungsformen eine nicht unerhebliche Bedeutung, wenn es gelingt, hierüber Multiplikationseffekte zu erzielen.

Als positiv hat sich eine externe Moderation erwiesen.

Beispiele:

- Projektbegleitender Beirat zum Verkehrsentwicklungsplan
- Projektbegleitender Beirat zur Planung und Umsetzung eines Radverkehrskonzeptes

Einsatzmöglichkeiten

Diese Formen kommen besonders bei langfristigen kommunalen Planungen (z.B. Flächennutzungsplan, Stadt(teil)entwicklungskonzept, Verkehrsentwicklungsplan, Kindertagesstättenentwicklungsplan, Altenplan) zur Anwendung, sie sollten zumindest für die Phasen Problemanalyse und Maßnahmenuntersuchung eingerichtet werden.

Unter GM-Aspekten besonders zu achten auf

Die Vertretung der unterschiedlichen Nutzungs- und Interessengruppen mit Bezug zur Aufgabenstellung bzw. zum Plangebiet, z.B. Kinder/Jugendliche (Kinderschutzbund), ältere Menschen (Seniorenbeirat), Menschen mit Behinderungen (Behindertenverbände), Frauen (Fraueninitiative).

Unter GM-Aspekten besonders zu achten auf

Möglichst gleiche Anzahl von Frauen und Männern in der Gruppe.

Runder Tisch

Beschreibung Methode/Verfahren

Ein Runder Tisch ist ein kooperatives Beteiligungsverfahren nach dem Konsensprinzip (Mediationsverfahren). Die Moderation (Mediator) hat hierbei eine entscheidende Bedeutung. Ziel eines Runden Tisches ist es, einen Dialog über Sachprobleme zu führen und konsensorientiert nach Lösungen zu suchen.

Die Mitglieder des Runden Tisches verständigen sich auf Selbstverständnis und Arbeitsweise (Vereinbarungen). Es nehmen in der Regel alle VertreterInnen von Gruppeninteressen teil, die von einer Planung, einem Konflikt oder Problem betroffen sind bzw. mit der Kompetenz zur Lösung ausgestattet sind (Vertretung von Gruppeninteressen).

Beispiel:

- Runder Tisch Nordstadt (Weiteres Vorgehen bzgl. der Umsetzung eines Verkehrskonzeptes)

Einsatzmöglichkeiten

Unabhängig von der Planungsphase.

Zur Lösung eines Konfliktes

Unter GM-Aspekten besonders zu achten auf

Die Vertretung der unterschiedlichen Nutzungs- und Interessengruppen mit Bezug zum Konflikt bzw. zum Plangebiet, z.B. Kinder/Jugendliche (Bewohnerinitiative), Geschäftsleute (Gewerbeverein, IHK) Autofahrende (ADAC), Radfahrende (ADFC), Vertretung der Stadtratsfraktionen, Frauen- oder Genderbeauftragte.

Stadt(teil)konferenz

Beschreibung Methode/Verfahren

Stadt(teil)konferenzen werden in der Regel nach der Methode Zukunftskonferenz durchgeführt. Zukunftskonferenzen sind ein von Marvin Weisbord entwickeltes Dialog-, Lern-, Planungs- und Mobilisierungsinstrument. Die Methode erlaubt es, einer großen Anzahl von Personen in einem Raum ihre gemeinsame Zukunft zu planen und dabei unerwartete Durchbrüche erzielen zu lassen. Die Zukunft kann die einer Organisation oder die eines "Themas" sein, an dem verschiedene Gruppen oder Menschen beteiligt sind.

Eine Stadt(teil)konferenz/Zukunftskonferenz dauert etwa 18 Stunden, die idealerweise auf drei Tage verteilt werden. In Anlehnung an die Methode Zukunftswerkstatt gibt es fünf Phasen:

- Rückblick in die Vergangenheit
- Analyse der Gegenwart
- Vision („Zukunft inszenieren“)
- gemeinsame Ziele erarbeiten
- Erarbeitung von Maßnahmen

Die Teilnehmenden sitzen in Siebener- oder Achtergruppen, sie arbeiten nacheinander an vorher festgelegten Aufgaben, präsentieren und diskutieren ihre Ergebnisse im Plenum.

Begleitet wird die Stadt(teil)konferenz durch eine externe Moderation, die Methodik und Ablauf auf die spezifische Situation hin ausrichtet.

Der Charakter der Stadt(teil)konferenz ist diskursiv. Es wird in einem gemeinsamen Raum in immer wieder wechselnden Gruppenzusammensetzungen („Tischen“) gearbeitet, mal in gemischten oder mal in homogenen Gruppen. Diskutiert wird bei klaren Arbeitsaufträgen auf Augenhöhe, die Vernetzung der verschiedenen Themen erfolgt durch immer wieder wechselnde Zusammensetzungen in den Arbeitsgruppen, was auch das Einbinden immer wieder neuer Perspektiven garantiert. Die Ergebnisse werden im Plenum präsentiert und diskutiert.

Die Zusammenstellung der Teilnehmerschaft erfolgt durch ein Projektteam. Neben Vertreter/-innen wichtiger Institutionen in der Stadt, aus Politik und Verwaltung wird die Bürgerschaft eingeladen, sich aktiv und direkt an diesem Zukunftsdialog zu beteiligen.

Beispiele:

- „Zukunftskonferenz Ludwigsburg: Vision 2020“
- Stadtteilkonferenz Zähringen
- Beteiligungshaushalt Freiburg 2009/2010

Einsatzmöglichkeiten

Zukunftskonferenzen werden als Methode der Großgruppenmoderation in der Unternehmensentwicklung schon seit vielen Jahren eingesetzt. Im kommunalen Kontext kommen sie bei grundsätzlichen Fragestellungen mit Erfolg zum Einsatz wie z.B. bei Stadtentwicklungskonzepten, Stadtteilrahmenplänen oder Beteiligungshaushalten.

Unter GM-Aspekten besonders zu achten auf

Möglichst gleiche Anzahl von Frauen und Männern in den Gruppen („Tischen“).

Weitere Verfahren

Bürgerversammlung (Quartier- oder Anwohnerversammlung)

Die Bürgerversammlung ist ein gängiges Instrument zur Bürgerinformation, gesetzlich vorgeschrieben ist sie für die Bauleitplanung. Sie eröffnet allerdings nur bescheidene Möglichkeiten für eine aktive bürgerschaftliche Beteiligung (nur die redengewandtesten BürgerInnen melden sich zu Wort, Termine in den Abendstunden grenzen beispielsweise Eltern oder ältere Frauen aus, Interessenvertreter dominieren häufig). Der Schwerpunkt bei der Bürgerversammlung liegt auf der Information, als ein derartiges Instrument stellen sie allerdings eine wichtige Ergänzung zu anderen Formen dar. Ihre besondere Bedeutung haben sie als Anwohnerversammlung bei konkreten Maßnahmen (z.B. einer Platzgestaltung, einer Maßnahme zur Verkehrsberuhigung oder einem Bebauungsplanverfahren). Zu achten ist auf die Art der Einladung (wo und wie wird eingeladen; gezielte Ansprache engagierter Bürgerinnen und Bürger), den Ort der Veranstaltung(en) (möglichst im Planungsgebiet, z.B. in Schulen, Kindergärten, Kirchengemeinden), die Veranstaltungszeit (Vereinbarkeit der Zeit mit Familienarbeit, ggf. Angebot von Kinderbetreuung etc.) sowie die Art der Vermittlung (verständliche Sprache; ggf. Übersetzungen; verständliche Pläne, Modelle, Fotos etc.).

Hearing

Eine Organisationsvariante zur Bürgerversammlung ist das Hearing. Der Unterschied zur Bürgerversammlung besteht darin, dass an der Bürgerversammlung prinzipiell jede/r interessierte Bürger/in teilnehmen kann, während das beim Hearing lediglich für die FachreferentInnen und die Vertretungen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (Verbände, Interessengruppen, Bürgerforen, Bürgerinitiativen, d.h. die sog. organisierte Öffentlichkeit) gilt. Die Gruppen werden gebeten, zur vorgelegten Konzeption aus ihrer Sicht Stellung zu nehmen, schriftlich bzw. in Form einer öffentlichen Veranstaltung. Im Hearing lernt die Verwaltung zwar verschiedene bürgerschaftliche Positionen kennen. Es ist jedoch fraglich, inwieweit der oder die Einzelne in der Lage ist, eigene Interessen und Bedürfnisse in die von den jeweiligen Gruppenvertretungen abgegebene Stellungnahme einzubringen. Das Hearing ist daher eher für konzeptionelle Planungen geeignet. Stellungnahmen und Ergebnisse des Hearings sollten in Form einer Broschüre für die Bürgerschaft (und auf den Internetseiten der Stadt) veröffentlicht werden. Mit dieser Methodik vergleichbar ist die Durchführung der Planungsraumkonferenzen (mit verschiedenen Foren) z.B. im Rahmen der Kindertagesstättenbedarfsplanung (März 2007) in der Stadt Freiburg.

Stadtteilbüro

Stadtteilbüros oder andere Ansprechorte im Quartier ermöglichen eine intensivere Art der Einbeziehung der BürgerInnen in den Planungsprozess und zwar in Form von persönlichen Einzelgesprächen (z.B. Bürgersprechstunden anhand von Detailplänen). Diese Form ist zwar in erster Linie auf die Information und Beratung der örtlichen Bevölkerung gerichtet, unter Partizipationsgesichtspunkten muss eine Rückkoppelung zur inhaltlichen Plangestaltung gegeben sein. Diese Rückkopplungen beziehen sich einmal auf die von den BürgerInnen geäußerten Vorstellungen und Wünsche, aber auch darauf, dass bestimmte Planungsabsichten ökonomische und soziale Nachteile für die Betroffenen zur Folge haben, die zu-

nächst unzureichend beachtet worden sind. Stadtteilbüros sind bislang vorrangig bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen eingerichtet worden. Bei kommunalen Planungen sind sie im Rahmen der Konzeption (problemorientierte Bestandsaufnahme) oder bei der Diskussion von Detailplanungen geeignet.

Besonders die Stadtteilarbeit ist ein Weg zur stärkeren Beteiligung und Politisierung von unterrepräsentierten Gruppen, wie z.B. Frauen in Planungsfragen. Die gegenseitige Unterstützung, die dadurch gewonnene Sicherheit, in der Öffentlichkeit zu reden und politisch zu arbeiten, ist unbedingte Voraussetzung, sich in einem offenen Planungsprozess durchsetzen zu können. Auf einer solchen Basis sind letztendlich auch die ständige Auseinandersetzung mit Planung und die Durchsetzung zielgruppenspezifischer Inhalte in der Planung auch auf gesamtstädtischer Ebene möglich.

Anwaltsplanung

Hierbei handelt es sich um ein ursprünglich in den USA entwickeltes, in der Bundesrepublik eher selten erprobtes Modell der Betroffenenbeteiligung. AnwaltsplanerInnen sind Planungsfachleute, die die Bewohnerschaft eines Stadtteils bei der Formulierung ihrer Wünsche und Forderungen zu aktuellen Planungen beraten und ihnen helfen sollen, ggf. alternative Planungsvorschläge auszuarbeiten und ihre Interessen gegenüber den Behörden und der Politik durchzusetzen. Unter Gender-Gesichtspunkten, d.h. zur Gewährleistung der Geschlechtergerechtigkeit im Planungsprozess ist Anwaltsplanung ein gutes Instrument. AnwaltsplanerInnen können von einer unabhängigen Institution, z.B. einer Stiftung, finanziert werden, aber auch unmittelbar direkt von einer Gemeinde oder Stadt. Sie können ihre Aufgabe jedoch nur erfüllen, wenn sie völlig unabhängig von den Weisungen der finanzierenden Stelle arbeiten können. Erfahrungen liegen bei Sanierungsprojekten, Stadtentwicklungsplanungen und zur Wohnumfeldverbesserung vor.

Planungszelle

Bei der Planungszelle (nach Dienel) handelt es sich um ein Partizipationsmodell, bei der Betroffenenbeteiligung als (vergütete) Ganztagsarbeit ausgestaltet ist. Die Planungszelle besteht aus einer oder mehrerer Gruppen von ca. 25 BürgerInnen, die in einer begrenzten Zeit mit Unterstützung von Fachleuten Lösungsvorschläge für vorgegebene Planungsprobleme erarbeiten. Durch Zufallsauswahl (z.B. Losverfahren) wird eine möglichst breite und repräsentative Zusammensetzung der Gruppen erreicht (Alter, Geschlecht, Berufssparten, soziale Schichten etc.). Die Auswahl der LaienplanerInnen im Zufallsverfahren, die Freistellung von den Tagespflichten im Beruf oder im Haushalt und die Bezahlung bewirken, dass hier häufig auch solche Personen mitwirken, die nicht zum sozialaktiven Teil der Bevölkerung gehören und auch nicht zu dem Mittelstandspotential, was sonst in Bürgerinitiativen mitarbeitet. Im Mittelpunkt des Verfahrens stehen allerdings nicht unbedingt die Themen. Ziel ist es vielmehr, die Beteiligten darin zu bestärken, in einem fairen und neutralen Rahmen eigene Sichtweisen zu artikulieren und eigenständig Lösungen für wichtige öffentliche Fragen und Problemlagen zu entwickeln. Das aus dem Planungszellenansatz hervorgehende Bürgergutachten sollte in die Planungsüberlegungen integriert werden, ähnlich der Anregungen der Träger öffentlicher Belange.

Befragungen / Bürgerumfrage

Gerade die Befragung ist eine verbreitete Form zur Einbeziehung der BürgerInnen in den Planungsprozess (Meinungsumfrage). Zur Information der Betroffenen ist die Befragung von geringem Wert. Befragungen sollten daher von anderen Beteiligungsverfahren begleitet werden. Es lassen sich jedoch in einer Befragung wertvolle Hinweise über die in der Bürgerschaft bestehenden Meinungen zu Fragen kommunaler Planungsvorhaben entnehmen.

Netzwerke

Nicht unerwähnt soll die Bedeutung von Frauennetzwerken auf kommunaler, regionaler oder auch nationaler Ebene bleiben: Netzwerkstrukturen der in Sachen Siedlungs- und Verkehrsplanung engagierten und interessierten Frauen innerhalb und außerhalb von Gremien und Ämtern. Auf kommunaler Ebene sind vor allem Netzwerke aus Planerinnen, Politikerinnen (über Parteigrenzen hinweg) und Bürgerinnen wichtig, die als sogenannte "kompetente Gruppe" bestimmte Projekte vorantreiben können.

Beispiele:

- STEP Freiburg
- Planerinnentreffen Braunschweig
- Frauenratschlag Stuttgart

Wettbewerbe

Institutionalisierte Beteiligung von Expertinnen bei Ausschreibung von Wettbewerben und Preisgerichten, explizite Einbeziehung von Planerinnenteams bei Konzepten und Entwürfen.

4. Bürgerschaftliche Beteiligungsverfahren geschlechtersensibel gestalten – Empfehlungen in Kürze

Planung und Durchführung von bürgerschaftlichen Beteiligungsverfahren sind ein wichtiger Teil der Strategie von Gender Mainstreaming. Die gendergerechte Beteiligung der Öffentlichkeit und eine intensive Öffentlichkeitsarbeit können die Qualität der Planung steigern bzw. diese sichern. Das gegenseitige Verständnis zwischen Bürgerschaft und Verwaltung wird gefördert: die Bürgerinnen und Bürger bekommen einen tieferen Einblick in Planungsprozesse, die Verwaltung kann das Alltagswissen vor Ort abrufen. Damit verbunden ist eine höhere Akzeptanz von Planung.

Bei der Organisation des Planungsprozesses kommt somit dem Beteiligungskonzept eine hohe Bedeutung zu. Ein generell anwendbares Konzept für die Organisation der Betroffenenbeteiligung gibt es jedoch nicht, das projektbezogene Beteiligungskonzept mit unterschiedlichen bürgerschaftlichen Beteiligungsverfahren hängt stark von der ortsspezifischen Ausgangssituation und Problematik ab.

Für den gesamten Verlauf des Planungsprozesses ist ein Organisations- und Beteiligungskonzept zu erstellen. Ein Beteiligungskonzept, das die spezifischen Anforderungen in den einzelnen Planungsphasen und der unterschiedlichen Nutzungsinteressenten - von der Konzeption bis beispielsweise zur Detailplanung – berücksichtigt.

Die Beteiligung muss frühzeitig und kontinuierlich über den gesamten Planungszeitraum erfolgen, sie muss betroffenensspezifisch bzw. lebenslagenspezifisch sein.

Zu Beginn der Planung sind die maßgeblichen Akteure und Multiplikatoren gezielt einzubinden. Eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit und spezifische Ansprache mit adäquaten Medien (z.B. Amtsblatt, Internet) ist zu gewährleisten

Vor dem Hintergrund des Gender Mainstreaming sind bei der Organisation des Beteiligungskonzeptes und der Ausgestaltung von bürgerschaftlichen Beteiligungsverfahren folgende Leitfragen zu stellen:

Leitfragen:

- Können alle von der Planung betroffenen Bevölkerungsgruppen (differenziert nach Alter, Geschlecht, sozialer Stellung, Nationalität u.a. und jeweils nach Geschlecht) erreicht werden, um Bedürfnisse, Bedarfe und Interessenlagen vor Ort abrufen zu können?
- Können sich diese Gruppen artikulieren bzw. welche Unterstützung benötigen sie (z.B. Interessenvertretung, persönliche Gespräche mit Interessenvertretung und Multiplikatoren)?
- Wie können die unterschiedlichen Alltags- und Fachkompetenzen von Männern und Frauen genutzt werden?
- Welches Beteiligungsverfahren ist geeignet?
- Sind die Verfahren bzw., wie sind die Verfahren mit Entscheidungskompetenz und Finanzmitteln ausgestattet?

- Wird ggf. nachgesteuert, wenn nicht alle als notwendig erachteten Gruppen erreicht werden konnten?
- Welche zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit zur Ansprache der Akteure/innen mit welchen Medien ist notwendig?

Unter Genderaspekten besonders zu beachten bzw. zu prüfen ist:

- Der Zeitpunkt der Beteiligung innerhalb des Gesamtvorhabens (Gender-Aspekte sind z.B. bei der Erarbeitung von Rahmenplänen bzw. der problemorientierten Bestandsanalyse zu berücksichtigen, s. **Anlage 1**).
- Die Art der Beteiligung (z.B. kooperative Beteiligungsverfahren (wie Workshops / Arbeitskreise); aktivierende Beteiligung (Stadtkonferenz, Zukunftswerkstatt); öffentliche Begehungen (Stadtteilspaziergänge) u.a.).
- Ausgewogene Präsenz von Männern und Frauen in den Verfahren.
- Art der Moderation (gendersensible/r Moderation und Moderationsmethoden).
- Art der Einladung (wo und wie wird eingeladen; z.B. gezielte Ansprache engagierter Bürgerinnen und Bürger, Multiplikator/innen).
- Ort der Veranstaltung(en) (gut erreichbar mit dem ÖPNV, möglichst im Planungsgebiet gelegen, z.B. in Schulen, Kindergärten, Kirchengemeinden).
- Veranstaltungszeit (Vereinbarkeit mit Familienarbeit, ggf. Angebot von Kinderbetreuung etc.).
- Art der Vermittlung (verständliche Sprache; ggf. Übersetzungen; verständliche Pläne, Modelle, Fotos etc.).

5. Weiterführende Literatur

KRAUSE, JULIANE (1994): Methoden und Ablauf der kommunalen Verkehrsplanung. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. Hg. Bracher, Holzapfel, Kiepe, Lehmbrock, Reutter, Heidelberg.

KRAUSE, JULIANE (2007): Genderbelange in der Verkehrsplanung. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. Hg. Bracher, Holzapfel, Kiepe, Lehmbrock, Reutter, Heidelberg.

SRL E.V. (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung) (Hg.) (1989): Beeinflussung des Verkehrsverhaltens durch Öffentlichkeitsarbeit, SRL-Arbeitsberichte, Bochum.

SRL E.V. (Hg.) (1998): Kooperative Beteiligungsverfahren in der kommunalen Verkehrsplanung. SRL-Schriftenreihe Nr. 44, Berlin.

Anhang

Anlage 1: Der Planungsprozess – Phasen und Prozessbeteiligung

Anlage 1

Der Planungsprozess – Phasen und Prozessbeteiligung¹

Verkehrsplanung erfolgt im Regelfall kontinuierlich, mit Rückkopplungen und Wirkungskontrollen. Er ist je nach Aufgabenstellung auf einen längeren Zeitraum orientiert und erfolgt unter Beteiligung und Kontrolle der Öffentlichkeit. Der Prozess der Verkehrsplanung gliedert sich in die Phasen

- Vororientierung
- Problemanalyse
- Maßnahmenuntersuchung
- Abwägung und Entscheidung
- Umsetzung und Wirkungskontrolle.

Die einzelnen Phasen des Planungsprozesses sind nachstehend schematisch dargestellt. Je nach räumlicher oder zeitlicher Komplexität der Aufgabenstellung (z.B. Straßenraumgestaltung oder Verkehrsentwicklungsplanung) gibt es mehr oder weniger Rückkopplungen. Nach jeder Phase ist außerdem durch die entscheidungslegitimierten Gremien zu klären, ob der Arbeitsprozess fortgesetzt oder beendet werden soll.

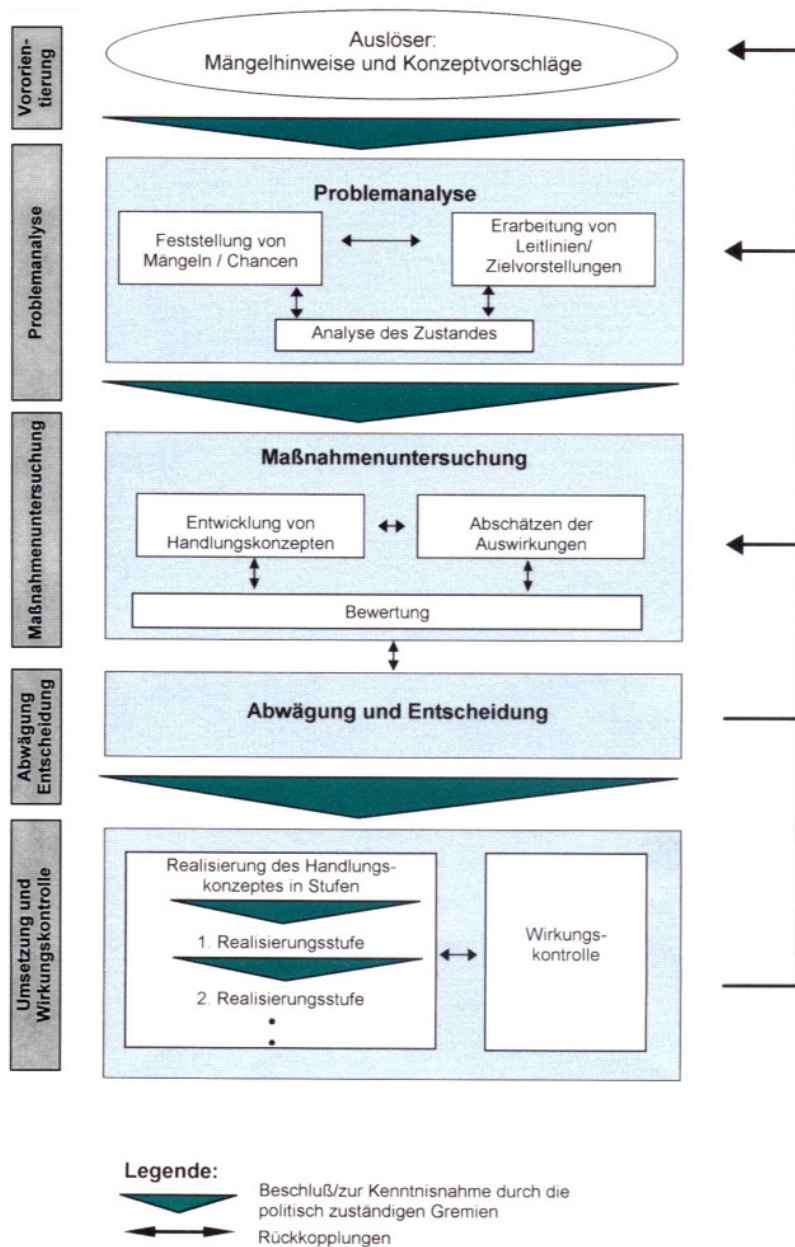
Die **Phase der Vororientierung** ist gekennzeichnet durch das kontinuierliche Verwaltungshandeln. Es werden grundsätzliche Überlegungen zur Lösung verkehrlicher Probleme und daraus resultierender Handlungserfordernisse angestellt. Mängelhinweise und Konzeptvorschläge werden von unterschiedlichen Beteiligten am Planungsgeschehen (s. Bild) zunächst unstrukturiert eingebracht. Diese Phase endet, wenn im fachplanerischen und politischen Bereich Handlungserfordernisse gesehen werden, die eine Intensivierung der Planungsüberlegungen notwendig erscheinen lassen.

In der **Phase der Vororientierung** können Mängelhinweise und Konzeptvorschläge von allen Beteiligten kommen. In dieser Phase gibt es in erster Linie Aktivitäten von Interessengruppen, Bürgerinitiativen bzw. von der Politik. Dennoch besteht auch für Verkehrsfachleute die Möglichkeit und Notwendigkeit, in dieser Phase den Planungsprozess ziel- und umsetzungsorientiert mitzugestalten. Insbesondere die in der öffentlichen Verwaltung tätigen Verkehrsfachleute sollten die Interessen der in dieser Phase agierenden Personen und Gruppen analysieren. Zur Herstellung eines Interessengleichgewichts kann es bereits an dieser Stelle notwendig sein, weitere - bisher passive - Akteure gezielt einzubeziehen. Im Einzelfall kann es sogar sinnvoll sein, schon in diesem Stadium die Planungsdiskussion in die Öffentlichkeit zu tragen und externe Fachleute beratend einzubeziehen.

Die zweite Phase **ist die Phase der Problemanalyse**. Hierbei handelt es sich um diejenige Phase, in der vorwiegend Fachleute Probleme analysieren und evtl. aufgrund ihres Sachverständnisses erste Lösungsideen entwickeln. Die Phase der Problemanalyse hängt fachlich und inhaltlich eng mit der nächsten Phase, der Phase der Maßnahmenuntersuchung zusammen,

¹ Dieses Kapitel ist im Wesentlichen dem "Leitfaden für Verkehrsplanungen" der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen entnommen (FGSV 2000), die Verfasserin hat dieses Kapitel bearbeitet.

die einzelnen Aufgabenfelder laufen teilweise zeitlich parallel bzw. sind durch Rückkopplungen miteinander verbunden.



Prozess der Verkehrsplanung

Die Problemanalyse besteht aus den eng miteinander verflochtenen Arbeitsschritten

- Feststellung von Mängeln bzw. Chancen
- Erarbeitung von Leitlinien/Zielvorstellungen
- Analyse des Zustandes.

Die Erarbeitung von Zielvorstellungen bzw. allgemeinen Leitlinien bildet den politischen und sachlichen Rahmen der Untersuchungen. Die Festlegung von Zielkriterien und Standards bzw. von Anspruchsniveaus dient als "Richtschnur" für die Entwicklung von Handlungskonzepten und ist damit Grundlage für die Bewertung. Auf der Grundlage der unstrukturierten Mängelhinweise aus der Phase der Vororientierung werden Ziele definiert bzw. Leitlinien formuliert und systematisiert, sowie auf deren Basis Mängel- und Potentialkataloge erarbeitet. Die Analyse des Zustandes zeigt Mängel und ihre Auswirkungen, macht Zusammenhänge zwischen Ursachen und Wirkungen erkennbar und liefert so die Grundlagen für die weiteren Arbeitsschritte.

Die Phase der Problemanalyse erfolgt im Verkehrsplanungsprozess kontinuierlich und ist in sich rückgekoppelt mit der Folge zunehmender Konkretisierung und Klärung.

Die **Phase der Maßnahmenuntersuchung** ist das Kernstück der eigentlichen fachplanerischen Bearbeitung und besteht aus den Arbeitsschritten:

- Entwicklung von Handlungskonzepten
- Abschätzen der Auswirkungen
- Bewertung der Auswirkungen.

Ausgehend von den Ergebnissen der Problemanalyse werden Handlungskonzepte entwickelt, die geeignet erscheinen, die Mängel zu beseitigen. Hierbei handelt es sich um den Entwurf von Maßnahmen- oder Maßnahmenkombinationen zur Beeinflussung der Zustände. Die mutmaßlichen Veränderungen des Ist-Zustandes durch die Realisierung der Maßnahmen und deren Wirkungen werden abgeschätzt bzw. ermittelt. Die Beurteilung dieser Wirkungen aufgrund fachlicher Überlegungen stellt die Bewertung dar, sie dient als Entscheidungsvorbereitung für die nächste Phase des Planungsprozesses. Der Prozess der Entwicklung von Handlungskonzepten ist kreativ, iterativ und heuristisch.

In den **Phasen Problemanalyse und Maßnahmenuntersuchung** bestimmen erfahrungsgemäß die PlanerInnen (Verwaltung und bearbeitende Büros) maßgeblich den Planungsablauf. Die Planung und Umsetzung der Konzepte ist aber nicht nur auf engagierte Planer angewiesen, sondern auch auf Mängelhinweise, Informationen über Zustände wie auch auf Zielformulierungen und Lösungshinweise durch Betroffene, Politiker und Politikerinnen und weitere Akteure. Ohne Zweifel kommt deshalb in dieser Phase der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit eine besondere Bedeutung zu. Eine fundierte, anschauliche und problemorientierte Information ist die entscheidende Voraussetzung dafür, vor allem auch diejenigen zu aktivieren, die von den vorherrschenden Verkehrsverhältnissen negativ betroffen sind. Dabei spielt nicht nur die Wahl der Informationsmedien eine Rolle, sondern auch die Art und die Aufbereitung der zu vermittelnden Informationen.

Dies gilt besonders für die **Phase der Problemanalyse**, da die Betroffenen "Experten vor Ort" sind. So können nutzerspezifische Beteiligungsformen, wie z.B. Stadtspaziergänge für Personengruppen mit besonderen Belangen und Workshops, die in kleinem überschaubarem Rahmen Bürgerwünsche entgegennehmen, geeignete Formen sein. Die Ergebnisse vervollständigen oder korrigieren den von Fachleuten zusammengestellten Mängelkatalog und tragen so dazu bei, dass sowohl die fachlich geprägte Problemsicht der Experten als auch die Sichtweise, die aus konkreter Betroffenheit resultiert, in eine vollständige Problem-

analyse münden. Entsprechendes gilt auch für die Erarbeitung von Leitlinien und Zielvorstellungen (z.B. in Form von **Zukunftswerkstätten** bzw. moderierten Workshops). Es sollte ebenfalls eine ausführliche Information von Trägern öffentlicher Belange, Interessenverbänden, Vereinen und Gruppierungen über das Vorhaben erfolgen (z.B. Stadtteilvertretungen, Kirchengemeinden, Schulen, Kindergärten, IHK, Verkehrsverbände, Haus- und Grundbesitzerverein, Mieterbund). In dieser Phase haben entscheidungslegitimierte politische Gremien eine herausgehobene Funktion, da sie für die Beschlüsse über Leitlinien/Zielvorstellungen verantwortlich sind.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen in dieser Phase kooperative Beteiligungsverfahren für örtlich Betroffene (z.B. in Form von **Beiräten**, Verkehrsforen, da erfahrungsgemäß über die lange Dauer des Planungsprozesses allein von diesen ein kontinuierlicher, direkter und nicht nur reaktiver Einfluss auf konzeptionelle Planungen zu erwarten ist. Eine angemessene Beteiligung von betroffenen Einzelpersonen und Interessengruppen ist zu Beginn eines Planungsprozesses besonders wichtig. Bestand die Gelegenheit, die eigenen Problemsichtweisen bereits in dieser Planungsphase einzubringen und wurden die dargestellten Probleme auch berücksichtigt, ist die Bereitschaft, die Maßnahmen am Ende des Planungsprozesses mit zu tragen, erfahrungsgemäß größer. Die interessierten und engagierten Bürgerinnen und Bürger werden so frühestmöglich und kontinuierlich in den Planungsprozess einbezogen. Es wird daher empfohlen, etwa bei der Erarbeitung von Verkehrsentwicklungsplänen, möglichst frühzeitig einen **projektbegleitenden Beirat** einzurichten.

Auf der Basis dieser Vorüberlegungen sollte in der Verwaltung ein Organisations- und Beteiligungskonzept für den gesamten Ablauf des Planungsprozesses entwickelt werden. Dabei spielen die organisatorischen und personellen Voraussetzungen eine bedeutende Rolle. Wichtig ist, dass die Ergebnisse der Arbeitsgruppen in die Entwicklung von Handlungskonzepten einfließen. Eine Kurzfassung der Ergebnisse der Problemanalyse sollte in Form von Bürgerbroschüren, Faltblättern oder ausführlichen Presseberichten herausgegeben werden.

Der Entwurf von verkehrsplanerischen Handlungskonzepten, die Abschätzung der Auswirkungen und die Bewertung der Handlungskonzepte als Entscheidungsgrundlage für die politischen Gremien (**Phase der Maßnahmenuntersuchung**) ist Aufgabe der VerkehrsplanerInnen. Eingangsdaten für Planfälle und die Kriterien der Bewertung müssen jedoch für Politiker und interessierte Öffentlichkeit (z.B. im **projektbegleitenden Beirat**) transparent und nachvollziehbar sein. Diese müssen letztendlich auch von den politischen Gremien festgelegt werden. Eine Beteiligung dieser Akteure ist somit auch in dieser Phase unverzichtbar. Außerdem können auch Politiker und Politikerinnen wie auch Verbände, Interessengruppen, aber auch Einzelpersonen durch ihre Vertretung im projektbegleitenden Beirat, wichtige Hinweise und Vorschläge zu Handlungskonzepten geben. In der Regel werden in der Phase der Maßnahmenuntersuchung bei der Entwicklung und Bewertung einzelner Handlungskonzepte Auseinandersetzungen zwischen den einzelnen Beteiligten und ihren unterschiedlichen Nutzungsansprüchen erkennbar. Die Akzeptanz von Handlungskonzepten ist weiter von politischen Geschehnissen, die parallel zur Phase der Maßnahmenentwicklung ablaufen (z.B. Wahlen, tagespolitische Ereignisse), abhängig. Sie ist auch abhängig von bestimmten "Atmosphären", in die der Planungsprozess eingebettet ist (z. B. Dominanz bestimmter Interessengruppen, gegeneinander arbeitende Verwaltungsstellen). Die am Projekt arbeitenden Fachleute müssen daher parallel zu ihrer konzeptionellen Arbeit den Planungsprozess, ins-

besondere im Hinblick auf Interessenlagen und Konflikte, auf Mängel in den Prozessabläufen oder bei den Teilnahmeverfahren, ständig beobachten (z.B. durch systematische Analyse von Pressebeiträgen).

Neben der Fortsetzung der kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit muss in dieser Phase des Planungsprozesses eine adäquate Teilnahmeform gewählt werden, um eine breite Zustimmung für das zu verabschiedende Konzept zu sichern. Von nachhaltiger Bedeutung sind hierbei kooperative Teilnahmeverfahren, deren Ziel es ist, einen Konsens zwischen den Konfliktparteien auszuhandeln. Hierbei haben sich auch mediative Verfahren, in der Regel mit einer externen Moderation, bewährt (z.B. Verkehrsforum Heidelberg (VEP), Projektbegleitender Beirat Göttingen (VEP), Forum Offenburg (Innenstadtentwicklung, vgl. SRL, 1998, **Runder Tisch**, s. Beispiel).

Die vierte Phase des Planungsprozesses, die **Phase der Abwägung und Entscheidung**, umfasst die abwägende Beurteilung der untersuchten Handlungskonzepte durch entscheidungslegitimierte politische Gremien. Ergebnisse dieser Phase können sein:

- die Auswahl eines untersuchten Handlungskonzeptes
- der Verzicht auf die Realisierung von Handlungskonzepten (und damit Maßnahmen)
- die Entscheidung, weitere Handlungskonzepte zu überprüfen.

In dieser Phase sind lediglich die entscheidungslegitimierten politischen Gremien und die Planfeststellungsbehörden gefordert.

In der **Phase der Umsetzung und Wirkungskontrolle** kommt es zur schrittweisen Umsetzung des Handlungskonzeptes. Häufig beginnt diese Phase mit der Realisierung von unstrittigen Sofortmaßnahmen. Hierzu sind die rechtlichen Sicherungen (z.B. Planfeststellung, Bauplan) und die finanzielle und haushaltsmäßige Absicherung erforderlich. Gleichzeitig sind die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Nach der Umsetzung der Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel in den einzelnen Realisierungsstufen sind Wirkungskontrollen (z.B. Vorher - Nachher - Untersuchungen) durchzuführen.

Die **Phase der Umsetzung und Wirkungskontrolle** dauert i.d.R. mehrere Jahre. Die auftretenden Probleme und Auseinandersetzungen sind nicht von denen der vorherigen Phasen zu trennen. Der Verlauf kann einerseits gekennzeichnet sein durch fortdauernde Diskussionen über Art und Intensität der Maßnahmen, aber auch durch Erweiterungen oder Veränderungen der Maßnahmenkonzepte. Um Kontinuität zu gewährleisten ist es daher bedeutsam, dass bei der Umsetzung diejenigen Fachleute, die in der Phase der Problemanalyse und Maßnahmenuntersuchung tätig waren, (zumindest beratend) mitwirken.

In dieser Phase liegt der Schwerpunkt in einer direkten Betroffenenbeteiligung. Zu Beginn bzw. während der Umsetzung der Maßnahmen entsteht eine Reihe von Problemen, die eine engere Kooperation mit den Betroffenen erfordern. Dazu zählen beispielsweise Parkplatzprobleme, insbesondere für Handel und Gewerbe; z.B. die Frage, ob und in welchem Maße die Grundstückseigentümer durch Anliegerbeiträge belastet werden usw.. Außerdem werden erst in dieser Phase die Auswirkungen der Planung konkret erfahrbar. Es sind vor allem auch Rechtsverfahren (Planfeststellung, Bauleitplanung, Plangenehmigung usw.) mit den entsprechenden Teilnahmeverfahren durchzuführen.

Entsprechend der veränderten Problemlage wandeln sich auch die Formen der Beteiligung. In dieser Phase bieten sich nun straßenabschnittsweise Bürgerversammlungen anhand von Detailplänen, Bürgersprechstunden u.a. an. Auch in dieser Detailplanung muss es noch möglich sein, Detailvorschläge einzubringen.

Aber auch nach Beendigung der vollzogenen Maßnahmen darf die Öffentlichkeitsarbeit nicht aufhören, denn schließlich sollen die BürgerInnen die Maßnahmen akzeptieren und in den meisten Fällen auch ihr Verkehrsverhalten entsprechend ändern. Hier bieten sich Informationskampagnen an, in denen auf positive Effekte und Erfolge der Maßnahme hingewiesen wird. Hierunter sind aber auch solche Maßnahmen zu subsumieren, die auf ein verändertes Verkehrsverhalten versuchen hinzuwirken wie beispielsweise die verschiedenen Formen der Mobilitätsberatung.