

Matthias Buchecker und Thomas Berz

Erneuerung lokaler Spielräume

Mitgestaltung als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung
in peri-urbanen Regionen

Reinventing the local scope of development

*Participative shaping as an instrument for a sustainable spatial development
in peri-urban regions*

Kurzfassung

Der Einbezug der Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung gilt bei Politikern und Wissenschaftlern verbreitet als Erfolgsrezept. In der Planungspraxis wird jedoch eine gegenteilige Tendenz beobachtet: Die lokale Bevölkerung zieht sich immer stärker aus dem öffentlichen Leben zurück. Unsere Untersuchungen in zwei peri-urbanen Gemeinden zeigen, dass sich die Bevölkerung primär deshalb zurückzieht, weil sie über keine geeigneten Möglichkeiten verfügt, ihren öffentlichen Raum mitzugestalten. Um öffentliche Leben wieder zu beleben und eine Bedürfnis-orientierte Raumentwicklung zu fördern, braucht es in der lokalen Planung neue informelle Instrumente, welche den Bewohnern erlauben, ihre Bedürfnisse einzubringen, ohne ihre soziale Integration zu gefährden.

Abstract

Involving the public in decision making is a common concern of policymakers and scientists. In the reality of planning praxis, however, the opposite tendency can be observed: the local residents increasingly withdraw from the local public life. Our investigations in two peri-urban communities show that this withdrawal is not primarily caused by the lack of suitable opportunities for the residents to participate in shaping the local public place. In order to revive public life and promote a need oriented community development, new informal instruments are needed for the residents to express their individual needs without jeopardising their social integration.

1 Partizipation zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Im aktuellen Planungsverständnis stellt die Partizipation¹ der betroffenen Bevölkerung an großen Planungsvorhaben eine verbreitete und wenig umstrittene Forderung dar (Selle et al. 1996). Partizipation soll Planungsprozesse und ihre Ergebnisse demokratisch legitimieren und zu tragfähigen und akzeptierten Lösungen führen. Der Forderung nach Partizipation steht indes eine gegenläufige Tendenz im Verhalten der Bevölkerung gegenüber. Langjährige Beobachtungen zeigen, dass sich die lokale Bevölkerung zunehmend dem öffentlichen und politischen Leben zurückzieht

und die politische Beteiligung abnimmt (Ladner 1991; Gessenharter 1996). Mit anderen Worten: Die vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten werden immer weniger genutzt. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die Bewohnerinnen und Bewohner immer weniger in ihrer unmittelbaren Wohnumgebung, der Alltagslandschaft², aufhalten (Buchecker et al. 2003; Gillin/Preibisch 1993). Stattdessen ziehen sie sich vermehrt in den privaten Bereich zurück und suchen in der Freizeit häufig entfernte Erholungsräume auf. Dieser Ablagerungstrend verstärkt sich mit steigendem Urb-

sierungsgrad. Der Rückzug der lokalen Bevölkerung aus dem öffentlichen Leben und aus der Alltagslandschaft hat weitreichende Folgen. Er bedeutet zumeist eine strukturelle und soziale Verarmung in den Gemeinden, welche das Rückzugsverhalten der Bewohner weiter verstärkt. Am Ende dieser „Abwärts-Spirale“ steht in peripheren Gebieten (ehemals als ländliche, vom Urbanisierungsprozess erfasste Gebiete) vielfach das unerwünschte Phänomen des „Schlafdorfs“ (Buchecker 2003).

2 Zur Bedeutung direkter Partizipation

Das beobachtete physische und soziale Rückzugsverhalten deutet darauf hin, dass die Alltagslandschaft die Bedürfnisse der Bewohner nicht erfüllen kann und die Bewohner nicht bereit oder nicht in der Lage sind, dies zu ändern und sich für ihre Bedürfnisse einzusetzen. Aufgrund geringer Beteiligung an bestehenden partizipativen Verfahren kann indes nicht der Schluss gezogen werden, dass die Bewohner kein Bedürfnis nach Partizipation hätten. Zumindest ist vorzuprüfen, ob die geringe Beteiligung etwas mit der Eignung der partizipativen Instrumente und Verfahren selbst zu tun hat. Aufgrund der Ergebnisse unserer Untersuchung gelangen wir zur These, dass die Partizipation blockiert ist, primär weil den Bewohnern keine geeigneten – d. h. den sozialen Kontext entsprechenden – Möglichkeiten zur direkten Mitgestaltung ihrer Alltagslandschaft zur Verfügung stehen.

2.1 Mitgestaltung und Mitwirkung

Was unter direkter Mitgestaltung der Alltagslandschaft zu verstehen ist, lässt sich am besten im Vergleich mit dem gesetzlich vorgelagerten Verfahren der Mitwirkung erläutern. Die Mitwirkung ist das wichtigste institutionalisierte Instrument zur Beteiligung der Bevölkerung an öffentlichen Planungsprozessen, insbesondere in der Raumplanung. Sie soll es der Bevölkerung ermöglichen, zu Planungsvorschlägen Stellung zu nehmen. Der Mangel der Mitwirkung liegt insbesondere darin, dass die Bewohner im Planungsprozess in der Regel erst sehr spät einbezogen werden (Michel 1991). Das Mitwirkungsverfahren reduziert die Partizipation auf eine nachträgliche Meinungsäußerung zu Vorschlägen und Entwürfen, die von Behörden und Experten ausgearbeitet worden sind. Die Betroffenen können ihre Bedürfnisse, Wünsche und Ideen weder der Auswahl des Planungsgegenstandes noch in die Projektierung selbst direkt einbringen, sondern ähnlich wie in anderen politischen Verfahren lediglich direkt partizipieren.

Mitgestaltung bedeutet dagegen, dass die Bewohner direkt an der Gestaltung und Entwicklung ihrer Alltagslandschaft partizipieren. Die Wünsche, Anliegen und Ideen der Bewohner bilden die Ausgangslage der Planung, was erst gewährleistet, dass sich die Gemeinde auch entsprechend ihren Bedürfnissen entwickelt. Denn Bedürfnisse lassen sich nicht objektiv definieren und in top-down Verfahren in adäquate Projekte umsetzen (Hunziker et al. 1998). Mitgestaltung reicht noch weiter. Sie schließt die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner am Entwickeln, Ausarbeiten und Umsetzen von konkreten Projekten mit ein. Dies erfordert neue Formen der Kommunikation und Kooperation auf lokaler Ebene (Buchecker/Schulz 2000; Godschalk/Paterson 1999).

2.2 Warum Mitgestaltung notwendig ist

Neuere umweltpsychologische Studien haben gezeigt, dass die Alltagslandschaft der lokalen Bevölkerung wie das Dorf oder Quartier nicht nur Nutzfunktionen wie Wohnen oder Dienstleistungen erfüllt, sondern auch kommunikative und integrative Funktionen. Insbesondere wirkt die Alltagslandschaft – ähnlich wie der private Wohnraum – identitätsstiftend, indem die Bewohner in der Alltagsumgebung persönliche oder kollektive Spuren hinterlassen – sei es durch physische Veränderungen, sei es, indem sich die Bewohner Orte durch besondere Handlungen zu eigen machen (Proshansky et al. 1983). Im Unterschied zur eigenen Wohnung sind Bewohnerinnen und Bewohner in der Alltagslandschaft sowohl in Bezug auf Veränderungswünsche wie Handlungswünsche in der Regel auf das Einverständnis der Mitbewohner und insbesondere der Eigentümer angewiesen. Umgekehrt können die Eigentümer im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten die Alltagslandschaft verändern und dadurch für andere Bewohner wichtige identitätsstiftende Spuren auslöschen. Deshalb ist es wichtig, dass möglichst alle Bewohnerinnen und Bewohner über die Gestaltung ihrer Alltagslandschaft direkt mitreden und in geeigneten Fällen auch mit Hand anlegen können.

Eine Studie zu den Bedürfnissen in der Stadtplanung konnte aufzeigen, dass die Möglichkeit zur selbstständigen (partizipativen) Bedürfniserfüllung ein zentrales Bedürfnis der Quartierbewohner darstellt (Mussel 1992). Empirische Studien belegen, dass ein starker Zusammenhang zwischen Gestaltungsmöglichkeiten im privaten Zuhause und der emotionalen Bindung an die Wohnung besteht (Fuhrer/Kaiser 1994). Entsprechende Studien zum weiteren Wohnumfeld zeigen, dass Eingriffe in den unmittelbaren Lebensraum ohne

kommunikativen Einbezug der Bewohner bei diesen zu Entfremdungsreaktionen führen (Rentsch 1988).

2.3 Stand der Partizipation in der Raumentwicklung

Die *Mitbestimmung* in der räumlichen Planung erfolgt mindestens in der Schweiz primär auf der kommunalen Ebene und wurde im Laufe der letzten Jahre institutionalisiert; zuerst durch den Einbezug der direkt betroffenen Interessengruppen (Planungskommission), später der gesamten Bevölkerung im Rahmen der Einführung der Raumplanungs- bzw. Raumordnungsgesetze (z.B. Lendi/Elsasser 1985; Sell 1996). Im schweizerischen Raumplanungsgesetz wurde eine Mitwirkung der Bevölkerung während des Planungsprozesses festgeschrieben, wobei nicht geklärt wurde, wie weit der Einbezug der Bevölkerung gehen sollte. Die Umsetzung des Artikels ließ denn auch verbreitet zu wünschen übrig (Michel 1991), sowohl was das angelegte Verfahren (meist Informationsveranstaltung oder Planaufgabe) wie auch was die Beteiligung der Bevölkerung betrifft. In Deutschland kam in einer größeren Zahl von (städtischen) Projekten das Verfahren der Planungszelle zum Einsatz, in welchem häufig ausgewählte Bürger in den Planungsprozess einbezogen werden. Diese Beteiligungsform führte teilweise zu bedürfnisnäheren Planungen (Garbr 1980), löste aber wegen der fehlenden Einbindung der sozialen Netzwerke kaum sozial-aktivierende Prozesse aus.

Im Gegensatz zur Mitbestimmung wurde die Notwendigkeit der direkten Mitgestaltung an der räumlichen Entwicklung erst in den letzten Jahren erkannt – mindestens was den ländlichen Raum betrifft. In der städtischen Planung nahm die direkte Partizipation bereits Mitte der 1970er Jahre eine erste Hochzeit, welche sich jedoch – wegen ungenügender Methodik – nicht lange über die erste Euphoriephase hinaus halten konnte (Le 1996). In vielen Planungszusammenhängen – insbesondere auf Quartalebene – entwickelte sich die direkte Bürgerbeteiligung trotzdem weiter, ohne dass allerdings entsprechende Instrumente institutionell verankert worden wären (Stadtforen, Agenda-21 Prozesse, Stadtwerkstätten).

Im ländlichen Raum war die direkte Mitgestaltung noch lange dadurch sichergestellt, dass ein größerer Teil der Bevölkerung über eigenes Land verfügte und auch die direkte Kommunikation dank der überschaubarkeit leichter erfolgen konnte – mindestens scheinbar. Obschon die Dörfer in den letzten Jahrzehnten mehrheitlich einer starken Urbanisierung erfuhren, konnte sich die Vorstellung einer Dorfgemeinschaft halten (Illien 1978). Entsprechend wurde der direkte Einbezug der Bevölkerung in die Planung lange für un-

nötig erachtet. Dies führte in vielen Dörfern zu einem Verlust des Innovationsvermögens sowie zu einer Einschränkung der Kommunikation. Diese Probleme wurden im Rahmen der Dorferneuerungsprogramme in Deutschland und Österreich erkannt, sodass die Förderung der Bürgerbeteiligung in vielen Gebieten ein zentraler Inhalt der Dorferneuerungsprogramme wurde – mit unterschiedlichem Erfolg (Boos-Krüger 1991).

In der Schweiz fehlen vergleichbare staatliche Förderprogramme. In den letzten zehn Jahren hat sich jedoch eine steigende Zahl von ländlichen und periurbanen Gemeinden entschlossen zur Belebung der Dörfer oder angesichts schwer lösbarer Konflikte partizipative Prozesse (PRA-Prozesse, Zukunftswerkstätten, Open-Space-Konferenzen) durchzuführen. Auch hier wurden die hohen Erwartungen oft enttäuscht oder hatten nur einen kurzzeitigen Effekt. Dies lässt sich teilweise darauf zurückführen, dass der soziale Kontext wenig berücksichtigt wurde und auch kaum versucht wurde, bisherigen Erfahrungen zu analysieren und dadurch die sozialen Prozesse der Partizipation besser zu verstehen.

3 Die Förderung partizipativer Raumentwicklung

Geht man davon aus, dass die direkte Partizipation an der Alltagslandschaft ein elementares Bedürfnis der Bewohnerinnen und Bewohner darstellt, liegt die Erwartung nahe, dass sich spontan neue Formen der Partizipation entwickeln, sobald die traditionellen wegfallen. Oder dass in der Schweiz, wo die Bevölkerung über weitreichende politische Initiativrechte verfügt, neue Partizipationsmöglichkeiten eingefordert werden.

Dem ist aber – zumindest bis heute – nicht so.

Wir schließen daraus, dass die Partizipation als gesellschaftlicher Prozess blockiert ist. Dies hat Folgen für die gezielte Förderung partizipativer Gemeindeentwicklung: Sie kann nur gelingen, wenn die gesellschaftlichen Blockaden der Partizipation und deren Ursachen erkannt und berücksichtigt werden. Partizipation ist als gesellschaftlicher Prozess immer in einen sozialen Kontext eingebettet. Dieser Kontext bestimmt die Normen und Regeln, die in einer Gruppe oder Gemeinde gelten und das individuelle und kollektive Handeln prägen. Solche Normen und Regeln können die Partizipation fördern oder behindern, in extremen Fällen gar verunmöglichen. Der soziale Kontext prägt daher wesentlich die Entstehungsbedingungen und die Entwicklungschancen partizipativer Prozesse.

3.1 Angewandtes Forschungsprojekt

Die Zusammenhänge zwischen Partizipation und sozialem Kontext sind in Theorie und Praxis bisher wenig beachtet worden. Obwohl inzwischen einige praxisorientierte Evaluationen vorliegen (Beierle/Konisky 2000; Boos-Krüger 1998; Heinritz/Wiessner 1999) besteht ein Mangel an wissenschaftlich fundierten Analysen der sozialen Dynamik von partizipativen Prozessen.

Um diese Lücke zu schließen, führten wir ein vierjähriges Forschungs- und Umsetzungsprojekt durch. Dabei sollten die oben skizzierten Annahmen zur partizipativen Raumentwicklung überprüft und weiterentwickelt werden. Insbesondere sollten empirisch abgestützte Antworten auf folgende Fragen gefunden werden:

- Warum ist die Partizipation der Bevölkerung an der Raumentwicklung blockiert?
- Wie kann die Blockierung aufgehoben und die Partizipation der Bevölkerung an der räumlichen Entwicklung generell gefördert werden?

Um diese Fragen zu klären, wurde am Beispiel zweier peri-urbaner Gemeinden eine sozialwissenschaftliche Untersuchung durchgeführt. In einer ersten Phase wurden mit Methoden der qualitativen Sozialforschung (Interviews, Fototests, Workshops) empirische Daten erfasst und analysiert. In einer zweiten Phase wurde dann in beiden Gemeinden ein Prozess der partizipativen Raumentwicklung initiiert, um die Ergebnisse der Untersuchung zu überprüfen und praktische Möglichkeiten zur Förderung partizipativer Prozesse zu evaluieren.

Mit Selzach (SO) und Hindelbank (BE) wurden zwei peri-urbane Gemeinden im schweizerischen Mittelland als Untersuchungsraum gewählt, die sich Bezüglich Einwohnerzahl und Lage im Einzugsbereich einer größeren Stadt vergleichen lassen, sich jedoch im Grad der Urbanisierung deutlich unterscheiden – also in jenem Merkmal, das in engem Zusammenhang mit dem Rückzug aus der Alltagslandschaft zu stehen scheint. Gemäß dem qualitativen Paradigma genügen zwei Fallstudien, um von spezifischen Ausprägungen eines Phänomens (Rückzug) auf generelle Muster innerhalb des untersuchten Bereichs (peri-urbaner deutschsprachiger Raum) zu schließen (Oevermann 1991). Aus der Sicht vieler Forscher sind Generalisierungen aufgrund qualitativer Forschung allerdings immer nur soweit zulässig, als sie sich argumentativ begründen lassen (Lyrring 2002).

3.2 Die sozialen Blockaden der Partizipation

Die sozialwissenschaftliche Untersuchung in Selzach und Hindelbank hat gezeigt, dass in beiden Gemeinden die meisten Bewohnerinnen und Bewohner ihre Alltagslandschaft interessiert wahrnehmen, unerwünschte Veränderungen kritisch registrieren und viele Ideen und Wünsche für eine bessere Gestaltung haben.

Obwohl die Bewohner sich mit der Entwicklung der Alltagslandschaft beschäftigen, fühlen sie sich aber selbst nicht mitverantwortlich, sondern delegieren die Verantwortung dafür an die Gemeindebehörden. Um sich aus der Verantwortung zu lösen, bedienen sich die Bewohner verschiedener Strategien:

- Sie machen ihre Wünsche und Ideen nicht öffentlich und sprechen – von überhaupt – nur im privaten Rahmen darüber.
- Sie nehmen ihre eigenen Ideen und Anliegen zugunsten von Vorhaben von (vermeintlich) allgemeinem Interesse zurück.
- Sie bestreiten die Realisierbarkeit ihrer eigenen Ideen.
- Sie arrangieren sich mit ursprünglich abgelehnten Veränderungen in der Alltagslandschaft.
- Sie verdrängen und tabuisieren unerwünschte Veränderungen und Entwicklungen.

Wie die Untersuchung zeigen konnte, steht hinter diesen Strategien der Partizipationsvermeidung oft die Befürchtung der Bewohner, mit den eigenen Ideen und Wünschen in Konflikt zur Dorfgemeinschaft zu geraten. Der Verzicht auf Partizipation ist demnach als Folge einer starken Orientierung des individuellen Denkens und Handelns am Kollektiv zu verstehen. Je ausgeprägter die Identifikation mit dem Kollektiv ist, desto unwahrscheinlicher wird es, dass die Bewohner sich abweichend äußern oder verhalten und dass sie abweichendes Verhalten anderer tolerieren. Es scheint, dass sich die einstige soziale Abhängigkeit von der Dorfgemeinschaft, die im System der Agrargesellschaft eine existenzielle Notwendigkeit darstellte – trotz der grundlegenden Veränderung der materiellen und gesellschaftlichen Situation – bis heute erhalten hat (Brüggemann / Riehle 1986; Illien 1983).

In einem solchen sozialen Kontext ist die Partizipation der Bewohner an der Raumentwicklung – die ein Formulieren und öffentlich Machen eigener Wünsche und Anliegen erfordert – wenig wahrscheinlich. Eher ist zu erwarten, dass eigene Wünsche und Anliegen zurückgenommen werden und das persönliche Engagement in den privaten Bereich verlagert wird. Diese Anpassungsleistung wird von allen erwartet. Das äußert sich

u.a. darin, dass gegen Initiativen von anderen Bewohnern, die sich dem Anpassungsdruck widersetzt, opponiert wird.

Die Partizipation der Bevölkerung kann nur gestärkt werden, wenn es gelingt, solche und andere Partizipation hemmende Strukturen und Normen abzubauen oder mindestens in ihrer Wirkung einzugrenzen. Dazu müssen sich die Bewohner vom dörflichen Kollektiv emanzipieren und – als Ersatz für den aufgegebenen Bezugspunkt – eine stärkere individuelle Identifikation mit ihrem Lebensraum entwickeln. Die unterschiedliche Bindung ans Dorf sowie die unterschiedliche Partizipationsbereitschaft der Bewohner in den beiden unterschiedlich stark urbanisierten Gemeinden Selzach und Hindelbank bestätigt diesen Zusammenhang. Fehlen geeignete Bedingungen, findet direkte Partizipation wirklich statt und die Bewohner sich stärker individuell mit ihrer Alltagslandschaft identifizieren können, dann führt dieser – gewissermaßen verkümmerte – Prozess zur Emanzipation primär zu einer Entfremdung der Bewohner von ihrer Alltagslandschaft. (In Hindelbank, das von vielen Bewohnern als Schlafdorf beschrieben wird, hat diese Entwicklung bereits deutlich eingesetzt.) Deshalb ist es wichtig, aktiv Möglichkeiten der direkten Partizipation und der individuellen Aneignung der Alltagslandschaft zu schaffen, während die Verbundenheit mit dem Dorf noch wirksam ist. Dies lässt sich dadurch erreichen, dass für die Partizipation geeignete Rahmen eingeführt werden, welche die sozialen Blockaden und Normen außer Kraft setzen.

3.3 Evaluation von Methoden und Instrumenten zur Förderung partizipativer Prozesse

Die Frage, mit welchen Mitteln ein schützender Rahmen für die Partizipation geschaffen werden kann, stand im Zentrum des zweiten Teils unseres Forschungsprojekts. Das Ziel lag darin, praktische Methoden und Instrumente zur Förderung der Partizipation zu evaluieren. Zu diesem Zweck haben wir in den beiden Untersuchungsgemeinden in Zusammenarbeit mit den Behörden partizipative Raumentwicklungsprozesse etabliert, während rund drei Jahren intensiv begleitet und fortwährend systematisch ausgewertet. Die partizipativen Prozesse waren darauf ausgerichtet, die Bewohner zu einem Austausch ihrer Wünsche und Ideen für die Alltagslandschaft anzuregen und sie bei der Erarbeitung und Umsetzung konkreter Projekte zu unterstützen.

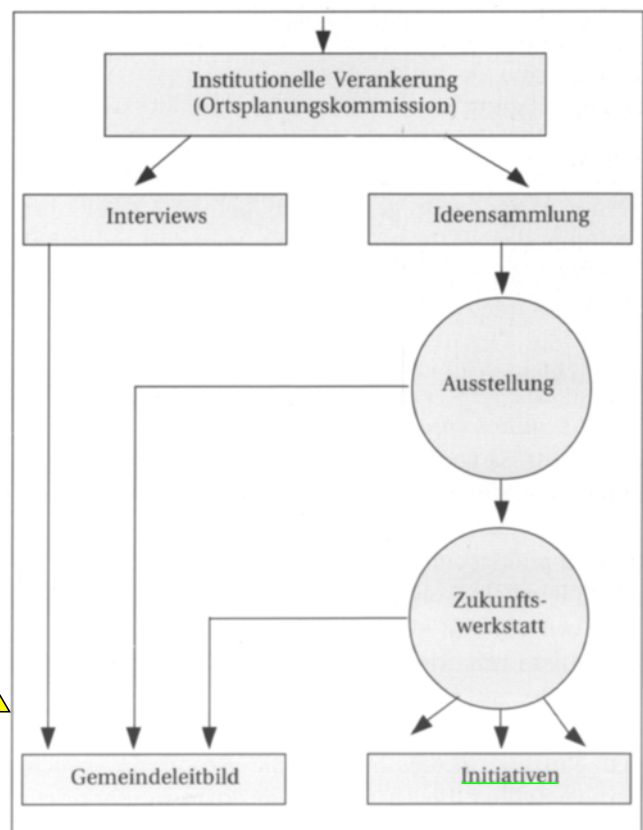
3.3.1 Fallbeispiel Gemeinde Selzach

In Selzach, der weniger urbanisierten der beiden Untersuchungsgemeinden, verlief der partizipative Prozess weitgehend im Rahmen bestehender institutioneller Verfahren (vgl. Abb. 1). Auf Wunsch der Behörden war der Prozess primär auf die Entwicklung eines Gemeindeleitbildes gerichtet. Daneben sollten durch den Prozess nach Möglichkeit auch lokale Initiativen ausgelöst werden. Die Verantwortung für Ablauf und Koordination des Prozesses wurde der Ortsplanungskommission übertragen.

Wir bezogen die Bewohnerinnen und Bewohner von Selzach auf drei Wegen in den partizipativen Prozess ein:

- In offenen Interviews befragten wir Personen aus allen Bevölkerungsgruppen über ihre Einschätzung und ihre Wünsche bezüglich der Alltagslandschaft.
- In einer großen Ausstellung stellten Kinder und Jugendliche ihre Wünsche und Ideen hinsichtlich der Alltagslandschaft dar.
- In einer öffentlichen Zukunftswerkstatt waren alle Bewohner eingeladen, ihre Wünsche und Ideen für die Alltagslandschaft auszutauschen und weiterzuentwickeln.

Abbildung 1
Der Ablauf des partizipativen Prozesses in der Gemeinde Selzach. Der Prozess fand im Rahmen des institutionellen Verfahrens einer Ortsplanungsrevision statt



Aus den Ergebnissen dieser Aktivitäten entwickelten wir im Auftrag der Gemeinde ein Gemeindeleitbild. Daneben versuchten wir, die Bewohner zur direkten Umsetzung einzelner Ideen und Projekte zu motivieren.

Die ausführlichen Gespräche mit dreißig Bewohnern und eine Ausstellung erwiesen sich als geeignete und ergiebige Instrumente. Die befragten Personen zeigten sich interessiert und antworteten unerwartet offen auf unsere Fragen. Die meisten schienen das Gespräch als Gelegenheit zu schätzen, einmal ihre Meinung sagen zu können. Obwohl die Befragung nicht primär als Teil eines partizipativen Prozesses geplant war, erwies sie sich als wertvolles Instrument, um die Standpunkte der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in ihren Zusammenhängen besser zu verstehen.

Bei der Vorbereitung der Ausstellung in der Schule zeigte sich, dass die Kinder im Gegensatz zu den stärker sozialisierten Jugendlichen und Erwachsenen sehr schnell zur Selbstzensur tendieren, über ein großes Potential an freiem und unbeschränktem Denken verfügen. Die Kinder waren in der Lage, innerhalb kurzer Zeit eine Vielzahl phantasievoller Ideen und Wünsche für die Zukunft darzustellen.

Die Ausstellung der umfangreichen Schülerarbeiten wurde rege besucht und im Dorf als großer Erfolg gewertet. Viele Erwachsene reagierten jedoch mit Skepsis auf die z.T. provokativen Beiträge der Schüler/Jugendlichen und stellten den Wert der Aussagen von Kindern in Frage.

Die Beteiligung an der öffentlichen Zukunftswerkstatt war trotz der intensiven Information, in der immer wieder der spielerische Charakter der Veranstaltung betont wurde, sehr gering. Nur gerade 15 Personen konnten sich dazu entschließen, während eines halben Tages an der Entwicklung des Gemeindeleitbilds mitzuarbeiten. Auch die Gemeindebehörden und sogar die Ortsplanungskommission waren nur zu einem kleinen Teil vertreten.

Die Bewohner von Selzach empfanden den partizipativen Prozess von Beginn weg als „politisch“, was für viele der Grund war, sich nicht daran zu beteiligen. „Politisch“ meint in diesem Fall: Der Prozess wurde als Teil der politischen Auseinandersetzung mit ihren harten Spielregeln wahrgenommen – als Teil jener Politik also, von der sich eine Mehrzahl der Bewohner wenig Ergebnisse verspricht und aus der sie sich längst verabschiedet hat. Die Folge war, dass sich nur wenige Bewohner und Gruppierungen für den partizipativen Prozess interessierten. Die Tatsache, dass demgegenüber die Ausstellung auslöste, deutet darauf hin, dass sich die Bewohner für bestimmte Bereiche

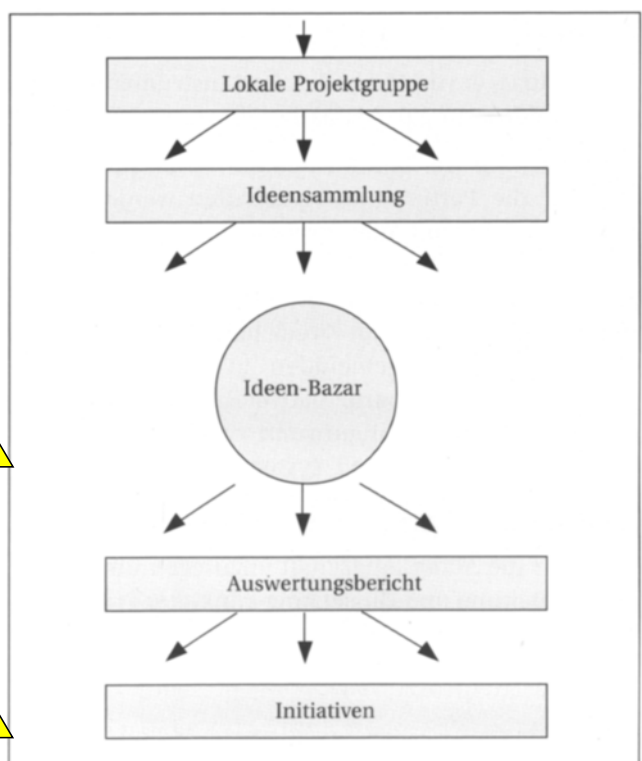
des Dorflebens – insbesondere für die Kinder und ihre Aktivitäten – sehr wohl mitverantwortlich fühlen.

Das Instrument der Zukunftswerkstatt erwies sich unter diesen Umständen in Selzach als vorbelastet und elitär. Sie ist nicht die geeignete Form, um in diesem spezifischen Kontext Partizipation zu fördern. Folglich war auch die Bereitschaft der Bewohner, sich für die Umsetzung von Ideen zu engagieren, sehr gering. So kamen am Ende nur zwei institutionell getragene Initiativen zustande, eine Waldrand-Aktion der Schule sowie ein Aufwertungsprojekt für eine Dorfstraße. Derdem ergiebigen Grundlage materieller insbesondere aufgrund der Interviews, gelang es trotz aller Schwierigkeiten, ein breit abgestütztes und dennoch haltvolles Gemeindeleitbild zu entwickeln, wie die ohne den Einbezug der Bevölkerung nicht möglich gewesen wäre.

3.3.1 Fallbeispiel Gemeinde Hindelbank

In Hindelbank, der stärker urbanisierten Gemeinde, wurde der partizipative Prozess von Beginn weg außerhalb der bestehenden institutionellen Gremien und Verfahren angesiedelt (vgl. Abb. 2). Um das Vorhaben

Abbildung 2
Der Ablauf des partizipativen Prozesses in der Gemeinde Hindelbank. Der Prozess fand außerhalb des institutionellen Rahmens statt. Eine lokale Projektgruppe gewährleistete die lokale Verankerung



in der Bevölkerung zu verankern, wurde eine Projektgruppe als angesehenen und einflussreichen lokalen Akteuren gebildet. Eine solche Projektorganisation war in den Augen der Behörden eine notwendige Voraussetzung für das Gelingen des Prozesses.

Die Projektgruppe selbst blieb gegenüber dem partizipativen Prozess skeptisch und ging relativ wenig zum Ablauf bei, lieferte jedoch wichtige Informationen zur Organisation der Aktivitäten. Die Herstellung von Kontakten zur Bevölkerung gelang zwar nur teilweise. Die Einbindung der Schule und das verstärkte Engagement der örtlichen Umweltgruppe waren aber wichtige Folgeerfolge der Projektgruppe.

Die Erfahrungen aus Selzach bewogen uns dazu, eine neue Form des Einbezugs der Bewohner zu entwickeln. Kernstück des partizipativen Prozesses in Hindelbank war ein großer „Ideen-Basar“, eine Mischung aus Ausstellung und Zukunftswerkstatt: interaktiver als eine Ausstellung, niederschwelliger als eine Zukunftswerkstatt. Am „Ideen-Basar“ stellten verschiedene lokale Gruppen ihre Ideen und Vorschläge für die Alltagslandschaft aus. Der größte Teil der Beiträge stammte auch hier von Kindern und Jugendlichen, die sich in der Schule intensiv mit dem Thema „Mein Lebensraum“ beschäftigt hatten. Aber auch verschiedene Gruppierungen aus der Bevölkerung beteiligten sich engagiert an der Ideensammlung. Dazu trugen u.a. zwei von uns angebotene Gesprächsrunden bei, eine für junge Familien sowie eine für Eingesessene und Migranten.

Obschon der „Ideen-Basar“ mit keinem institutionellen Verfahren verbunden stand und von den skeptischen Gemeindebehörden kaum unterstützt wurde, zog er unerwartet viele Menschen an und wurde zu einem grossen Erfolg. Ein Ausstellungsführer mit einfachen Spielregeln führte Besucherinnen und Besucher durch die verschiedenen Sektoren der Ausstellung. Immer wieder bestand die Möglichkeit, die ausgestellten Beiträge zu kommentieren und eigene Gedanken und Ideen in die Ausstellung einzubringen. Die Spielregeln sorgten dafür, dass eine aktive Beteiligung als „normal“ erschien, zugleich konnte man den „Ideen-Basar“ aber auch unverbindlich und unbehelligt wie eine Ausstellung besuchen. Diese Offenheit bewährte sich; fast alle Besucher beteiligten sich in irgendeiner Weise am Ideenaustausch. Die Grenzen der aktiven Beteiligung zeigten sich dort, wo das persönliche Engagement öffentlich wurde. Während Petitionen, die eine individuelle Unterstützung für ein Anliegen suchten, bereitwillig unterschrieben wurden, fanden Aufrufe zur persönlichen Mitarbeit an einem bestimmten Projekt wenig Resonanz.

Die Resultate des „Ideen-Basars“ veröffentlichten wir in einem ausführlichen Bericht, um der Bevölkerung aufzuzeigen, wie groß in der Gemeinde die Vielfalt von Ideen zur Gestaltung der Alltagslandschaft ist und wie breit einige Kernanliegen geteilt werden.

Nach dem „Ideen-Basar“ bildeten sich Initiativgruppen, um einzelne Ideen zu konkreteren Projekten weiter zu entwickeln. Diese Phase erwies sich als schwierig, da einerseits diese Form der Zusammenarbeit und andererseits das Engagement im öffentlichen Bereich für die meisten Beteiligten ungewohnt war. Tatsächlich und vermeintliche Schwierigkeiten ließen die Beteiligten rasch resignieren, und die nur lose zusammengehaltenen Gruppen drohten immer wieder auseinanderzubrechen. In dieser Phase bestand unserer Aufgabe v.a. darin, die Initiativgruppen zu motivieren und in ihrer Arbeit zu unterstützen, zwischen Initiativgruppen, Grundeigentümern und Behörden zu vermitteln und in moderierten Gesprächsrunden mit den Betroffenen gemeinsam einen Weg zur Realisierung der Projekte zu finden.

Trotz der vielfältigen Schwierigkeiten gelang es, breit abgestützte Kooperationen für konkrete Vorhaben zu bilden. Zu den Projekten, die aus dem partizipativen Prozess in Hindelbank hervorgingen und weiter verfolgt wurden, gehören die Gestaltung eines Aussichtspunktes und Ruheplatzes auf einem kleinen Hügel am Dorfrand, die Realisierung eines Naturspielplatzes im Dorf und der Aufbau und Betrieb eines Jugendtreffs.

3.3.2 Vergleich

Anders als in Selzach war es in Hindelbank gelungen, auch bisher wenig engagierte Bewohnerinnen und Bewohner in den partizipativen Prozess einzubeziehen. Dies ist wohl auch auf die größere Offenheit der Bevölkerung in der stärker urbanisierten Gemeinde gegenüber neuen Formen der Zusammenarbeit zurückzuführen. Entscheidend war aber das bewusst außerhalb der bestehenden institutionellen Strukturen und Verfahren angesiedelte Vorgehen:

Der partizipative Prozess in Hindelbank stand von Beginn weg unter der Schirmherrschaft einer neu geschaffenen Trägerschaft mit anerkannten lokalen Akteuren und damit außerhalb der lokalen politischen Auseinandersetzungen. Auch wenn die Trägerschaft direkt wenig zum Gelingen des Prozesses beitragen konnte, verschaffte sie ihm dennoch öffentliche Aufmerksamkeit und breite Anerkennung im Dorf.

= Aufgrund der Erfahrungen in Selzach wurden in Hindelbank die beiden Elemente des Ideenaustauschs – die Ausstellung als anregend, konsum-

mierbares Element und die Zukunftswerkstatt als aktiv produzierendes Element – in einem Anlass zusammengeführt. Der „Ideen-Basar“ erwies sich wesentlich niederschwelliger als die Zukunftswerkstatt. In einer spielerisch-lockeren Atmosphäre waren unterschiedliche Formen des öffentlichen Engagements möglich, was von den Teilnehmenden offensichtlich geschätzt wurde.

- In Hindelbank versuchten wir von Beginn weg, den Austausch und die Vernetzung unter den Bewohnern zu fördern. Dabei erwiesen sich die uns angebotenen und moderierten Gesprächsrunden als hilfreiches und von allen Seiten begrüßtes Instrument. Die positive Resonanz zeigt, dass solche Dialogformen auf lokaler Ebene ein wichtiges Element in der Förderung von Austausch und Partizipation darstellen. Die Kontakte und Gespräche in einem schützenden, moderierten Rahmen haben das gegenseitige Verständnis gefördert und neue Formen der Zusammenarbeit angeregt.

4 Folgerungen für eine nachhaltige Raumentwicklung

4.1 Neue Impulse für Austausch und Zusammenarbeit auf lokaler Ebene

Die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Untersuchung sowie die Erfahrungen mit den partizipativen Prozessen in Selzach und Hindelbank zeigen es deutlich: Urbanisierung bringt zwar eine erhöhte Partizipationsbereitschaft der Bewohner mit sich, führt aber langfristig zu einer Entfremdung der Bewohner von ihrer Alltagslandschaft, wenn keine geeigneten, kontinuierlichen Möglichkeiten zur direkten Partizipation zur Verfügung gestellt werden. Deshalb müssen auf lokaler Ebene aktiv geeignete Bedingungen geschaffen werden.

Die direkte Partizipation wird insbesondere durch einen schützenden sozialen Rahmen erleichtert. Dafür eignen sich besonders zwei Instrumente: eine offene Plattform für den Ideenaustausch sowie verständnisorientierte Gesprächsrunden.

Eine offene Plattform ermöglicht den Austausch von Ideen und fördert das Aufstehen von Initiativen und Projekten. Zwei Punkte sind dabei besonders zu beachten:

- Die Plattform muss attraktiv und möglichst frei von politischen Attributen sein. Das bedeutet keineswegs, dass Partizipation apolitisch ist oder sein soll; die Herauslösung aus bestehenden politischen Verfahren ist in dieser Phase jedoch wichtig, um neue Spielräume für Kommunikation und Zu-

sammenarbeit zu gewinnen, in der alle Beteiligten den gleichen Status einnehmen. Es geht dabei um den Versuch, auf lokaler Ebene neue Formen der Auseinandersetzung zu schaffen, die auch für sogenannte „Politikverdrossene“ attraktiv und zugänglich sind.

- Damit die persönliche Integrität der Beteiligten gewährleistet ist, braucht es klare Regeln für den Ideenaustausch. Eigene Wünsche und Anliegen öffentlich zu machen, setzt Selbstvertrauen voraus. Mit geeigneten Spielregeln kann die Hemmschwelle gesenkt werden. Im Kern geht es darum, die aktive Teilnahme zu normalisieren und das Einbringen und Diskutieren von Wünschen und Ideen selbstverständlich zu machen. Oft eignet sich dafür ein spielerischer Rahmen; er etabliert bestimmte (ungeübte, bewusst von Alltagsregeln abweichende) Spielregeln, die während einer gewissen Zeit für alle gelten.

Verständnisorientierte Gesprächsrunden ermöglichen es, unterschiedliche Standpunkte auszutauschen und zu erläutern und bestehende Konflikte zur Sprache zu bringen und auszutragen. Im direkten Gespräch lassen sich auch bei divergierenden Standpunkten oft gemeinsame Interessen erkennen, und vielfach ergeben sich neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Auf diese Weise öffnen sich Spielräume für Innovationen auf lokaler Ebene. Wichtig ist, dass ein verständnisorientierter Dialog entsteht, in dem sich unterschiedlichen Standpunkte annähern können. Um dies zu erreichen, ist in der Regel eine neutrale Moderation unerlässlich.

4.2 Mitgestaltung umsetzen

Die Alltagslandschaft ist ein Ausdruck der ständigen Auseinandersetzung von Mensch und Natur und trägt auf lokaler Ebene zur Stärkung der Identität und der sozialen Integration der Bewohner bei. Die herkömmlichen Strategien der Raumplanung und Landwirtschaftsschutzes allein können diese wichtige Funktion der Alltagslandschaft nicht gewährleisten. Vielmehr müssen sich die Alltagslandschaft und die Beteiligungsfornen in der Raumentwicklung im Einklang mit der gesellschaftlichen Entwicklung verändern können.

Die integrative Funktion der Alltagslandschaft kann nur erhalten werden, wenn breite Bevölkerungskreise diese Entwicklung ihrer Alltagslandschaft mitgestalten können. Nur so ist eine nachhaltige Raumentwicklung möglich, die den Bedürfnissen der Bewohner gerecht wird.

Der Kreis derjenigen, die sich direkt an der räumlichen Entwicklung beteiligen können, muss deshalb auf breite Bevölkerungskreise ausgedehnt werden.

Partizipation in einer individualisierten, also nicht primär durch Tradition vorgegebenen Form ist besonders im ländlichen Kontext neu und ungewohnt (Buchecker/Schultz 2000). Die Einführung und Erprobung neuer partizipativer Formen braucht deshalb Zeit und gezielte Unterstützung. Um Gemeinden den Einstieg in partizipative Prozesse zu erleichtern, haben wir im Rahmen unseres Forschungsprojekts ein Web-Paket mit dem Titel „Lebendiges Dorf, lebendiges Quartier“ entwickelt (www.wsl.ch/land/products/lebendiges_dorf). Neben praktischen Anleitungen für die Durchführung von partizipativen Prozessen bietet eine Plattform für den Erfahrungsaustausch.

Die Erfahrungen mit partizipativen Prozessen im In- und Ausland zeigen, dass es einen langfristigen Lernprozess braucht, um Mitgestaltung auf lokaler Ebene zu etablieren. Um diesen Prozess zu stärken, sind weitere Anstrengungen auf verschiedenen Ebenen notwendig.

- In der Schule bietet sich die Chance, Kinder schon früh Mitgestaltung erlernen und einüben zu lassen. Damit wird die Grundlage für die Partizipationsbereitschaft als Erwachsene gelegt. Die Phantasie und die Unbekümmertheit der Kinder wirkt zudem befreiend und anregend auf Erwachsene, und Aktivitäten der Kinder sprechen die Verantwortlichen weiterer Bevölkerungskreise an. Wenn immer möglich sind deshalb die Schulen in partizipative Prozesse auf lokaler Ebene einzubeziehen.
- Im Bereich von Raumentwicklung und Landschaftsplanung geht es darum, auf lokaler Ebene die Mitgestaltung der Bewohnerinnen und Bewohner in die bestehenden Planungsverfahren einzubauen. Eine besondere Herausforderung besteht dabei darin, die Balance zwischen übergeordneter Steuerung und ausreichenden Spielräumen für lokale Innovation zu finden.
- Eine langfristige tragfähige partizipative Raumentwicklung lässt sich nur über eine Institutionalisierung der Mitgestaltung erreichen. Dies verändert auch die Rolle der Institution Gemeinde. Sie hat vermehrt eine Vermittlerrolle zwischen den verschiedenen Akteuren und Bevölkerungsgruppen wahrzunehmen.
- Für Forschung und Praxis gilt es, Wege zu finden, um partizipative Prozesse über begrenzte Projektphasen hinaus langfristig zu leben zu erhalten. Erfahrungen hierzu fehlen weitgehend. Ebenso besteht ein Bedarf nach langfristig angelegten Untersuchungen zur Wirksamkeit von Maßnahmen zur Förderung direkter Partizipation.

Anmerkungen

(1)

In der Regel wird unter dem Begriff 'Partizipation' entweder die Einflussnahme der Bevölkerung auf politische Entscheidungsprozesse oder die direkte Beteiligung der Bevölkerung an einem Entwicklungsprozess verstanden. (z.B. Buse et al. 1978).

Der Begriff „Partizipation“ ist im Grunde genommen viel weiter gefasst und bedeutet Teilhabe, und zwar die Teilhabe des Einzelnen am Ganzen. Im Wesentlichen gibt es in säkularisierten Gesellschaften zwei Wege, um (Schwan 1981) dies zu ermöglichen:

- *Indirekte Partizipation:* die einzelnen handeln ihre partikularen Interessen aus und haben entsprechend ihrer Stärke am Ganzen teil. Diese Form entspricht den Verfahren der repräsentativen Demokratie.
- *Direkte Partizipation:* die einzelnen tragen direkt zur Entwicklung des Ganzen bei, sei es in Form von Ideen, Initiativen (direkte Demokratie) oder der Mitarbeit an konkreten Projekten.

(2)

Wir verstehen unter Alltagsumgebung das Gebiet der Wohngemeinde, wo die Bewohner einen wichtigen Teil ihres Alltagslebens verbringen und wo sie auch privilegierten politischen Einfluss haben.

Literatur

- Beierle, T.C.; Konisky, D.M. (2000): Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(4), S. 587–602
- Boos-Krüger, A. (1998): Bürgerbeteiligung in der hessischen Dorferneuerung. Urbs et Hortus: 69, Dissertation der Universitären Gesamthochschule Kassel
- Brüggenmann B.; Riehle R. (1986): Das Dorf. Über die Modernisierung einer Idylle. – Frankfurt a.M.
- Buchecker, M. (2003): Weder Stadt noch Dorf. Urbanisierung in ländlichen Gemeinden verstehen und planerisch neu angehen. *Tec* 21, Nr. 25, S. 13–17
- Buchecker M.; Hunziker M.; Kienast, B. (2003): Participatory Landscape Development: Getting the Residents Involved. *Landscape and Urban Planning*, 64, S. 29–46
- Buchecker M.; Schultz B. (2000): Lebendiges Dorf, lebendiges Quartier. Eidg. Forschungsanstalt WSL. – Zürich
- Buse, M.; Nelles, W.; Oppermann, R. (1978): Determinanten politischer Partizipation. *Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 20. – Meisenheim a. G.
- Lendi, M.; Elsasser, H. (1985): Raumplanung in der Schweiz. – Zürich
- Fuhrer, U.; Kaiser, F. (1994): Multilokales Wohnen. – Bern

Garbe, D. (1980): Die Planungszelle und ihre Umwelt. – Frankfurt a.M.

Gessenharter, W. (1996): Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung. Aus Politik und Zeitgeschichte. B 50/96, S. 3–13

Godschalk, D.R.; Paterson, R.G. (1999): Collaborative conflict management of places of age. Journal of Architectural and Planning Research. 16(2), S. 91–95

Heinritz, G.; Wiessner, R. (Hrsg.) (1997): Dorfbewohner als Dorfentwickler. Kommunikative Strategien in der ländlichen Entwicklungsplanung. Passau. – Passavia

Hunziker, M.; Buchecker, M.; Schenk, A.; Kienast, F. (1998): Sozialwissenschaftliche Zugänge zu einer modernen Landschaftsgestaltung. Schweizer Wald 4/1998, S. 19–21

Ilien, A. (1983): Dorfforschung als Interaktion. Zur Methodologie dörflicher Sozialforschung. In: Carl-Hans Hauptmeyer et al.: Annäherungen an das Dorf. – Hannover

Ladner, A. (1991): Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz. – Zürich

Mayring, Ph. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. – Weinheim

Michel, S. (1991): Haushälterische Bodennutzung? Vorschläge für eine massgeschaltete Ortsplanung. Themenbeiträge. Nationales Forschungsprogramm „Boden“. – Bern

Mussel, C. (1992): Bedürfnisse in der Planung der Städte. Gesamthochschule Kassel. Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadtplanung und Landschaftsplanung, Heft 106. – Vellmar

Oevermann, U. (1991): Genetischer Strukturalismus und das sozialwissenschaftliche Problem der Erklärung der Entstehung des Neuen. In: Müller-Doo S. (1991) Jenseits der Utopie, S. 267–336. Frankfurt a. M.

Proshansky, H. M. et al. (1983): Place-Identity. Journal of Environmental Psychology. S. 57–83

Rentsch, G. (1988): Die Akzeptanz eines Schutzgebietes. Münchner Geographische Hefte Nr. 57. – Kallmünz/Regensburg

Röllin, P.; Preibisch, M. (1993): Vertrautes wird fremd – Fremdes vertraut. Ortsveränderung und räumliche Mobilität. – Basel

Schwan, G. (1981): Partizipation. In: Franz Böckle, Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft, Teilband 1. – Freiburg

Selle, K. (1996): Planung und Kommunikation. – Wiesbaden

Dr. Matthias Buchecker

Thomas Berz

Eidg. Forschungsanstalt WSL

CH-8903 Birmensdorf

E-Mail: matthias.buecker@wsl.ch