Maria Bostenaru Dan (Autor)

Von den Partizipationsmodellen der 70er Jahre zu Kommunikationsformen Ende des XXten Jahrhunderts in Architektur und Städtebau

https://cuvillier.de/de/shop/publications/1930

Copyright:
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: https://cuvillier.de

EINLEITUNG

Um ein Bild des Architekturkonzeptes ‚Partizipatives Bau-Planen' zu ermitteln, gehe ich zuerst auf die geschichtliche Entwicklung dieses Begriffes ein. Es wird dabei versucht, die ‚Partizipation' und ihre Auffassung in den 70er Jahren, als sie ein zentrales Thema der Diskussionen war, zu definieren. Anschließend wird gezeigt, was man nach dieser Periode unter der ‚partizipativen Annäherung' verstand und warum am Ende des XX.ten Jahrhunderts nicht mehr von Partizipation, sondern von Kommunikation gesprochen wurde. Dafür ist ausschlaggebend, dass sich das Verständnis der Planung vom Statischen zum Dynamischen veränderte. Für vier Dekaden wurden Fallstudien ausgewählt, welche die Entwicklungstendenzen dieser Zeit darlegen. So ist es in den 60er Jahre von theoretischen bzw. empirischen Einzelerfahrungen die Rede. In den 70er Jahren setzte O. Uhl schon ein theoretisch-methodisch begründetes Konzept durch. Für diese Beispiele der ersten Generation der Bürgerbeteiligung wurden Vorhaben im Wohnungsbau ausgewählt. Für die zweite Generation der Bürgerbeteiligung sind die Aufgaben im Bereich der Freiraumplanung und die Entwicklung neuer Kooperationsformen ausschlaggebend. Es wurden nicht alle Ansätze dargestellt – ausgegangen wurde von kleinmaßstäblichen lokalen Partnerschaften und bis zu Aufgaben, welche die ganze Stadt betreffen: das Stadtforum Berlin und der GrünGürtel Frankfurt. Den Abschluss bildet ein Beispiel, das fast alle diese Vorgehensweisen integriert. Bei der IBA Emscher-Park befinden sich nebeneinander sowohl Ansätze der ersten, als auch der zweiten Generation der Bürgerbeteiligung. Es gibt kaum ein besseres Beispiel

dafür, dass die entsprechenden Entwicklungsschritte nicht als Phasen, sondern als Ebenen zu verstehen sind. Angesichts des Umfanges der Aufgabe dieser Bauausstellung und der Beteiligungsansätze in diesen werden nur ausgewählte Beispiele dargestellt. Einzelne Partizipationsmodellen und Kommunikationsformen zu erläutern kann schon Thema einer anderen Arbeit sein.

1. BEGRIFFSBILDUNG

Begrifflich wird hier zwischen vier Stufen unterschieden:

1.1 Partizipation

Partizipation bedeutet Mitentscheidung an von Dritten gestalteten Planungsprozessen. Die zentralen Elemente dieses Begriffs sind der Einfluss, die Interaktion und der Informationsaustausch[1]. Einfluss heißt, dass weitere Gruppen durch Partizipation Entscheidungen beeinflussen können. Interaktion heißt, dass der Betroffene problemorientiert einbezogen wird. Er kann reagieren und mitwirken. Der Informationsaustausch bildet dabei die Grundlage beider ersten Elemente. Dies untersuchte Leichtle (1994) nach den verschiedenen Sichtweisen mehrerer Autoren. Am Ende ihrer Arbeit kommt aber eine weitere Ergänzung dazu: Kommunikation als Voraussetzung für die vorigen drei Elemente[2].

Partizipatorisches Bauen bedeutet, dass die Architektur prozesshaft in Wechselwirkung mit dem Benutzer entsteht, sie ist als Phänomen definierbar[3].

Die Beteiligung ist der allgemeine Ausdruck für die Macht der Bürger, als Teil des Stadtplanungsprozesses. Man unterscheidet zwischen Verfahrenspartizipation

[1] nach Leichtle (1994) S. 39-42.
[2] nach Leichtle (1994), S. 161
[3] nach Bohning (1981), S. 130.

(Beteiligung an den Vorbereitungen) und inhaltlicher Partizipation (Beteiligung an den Entscheidungen).

1.2 Kommunikation

Eine 30 Jahre lange Geschichte der Beteiligung markiert einen Übergang in der Auffassung des Begriffes: von der Partizipation zur Kommunikation. Kommunikation wurde in Theorie und Praxis thematisiert, seit sie ein Problem beim Planen oder Bauen wurde: wichtige Akteure waren nicht einbezogen (ein „gutartiger“ Mangel solch eines Prozesses, lösbar durch deren Bezug[4]), wichtige Informationen standen nicht zur richtigen Zeit zur Verfügung (Verständigungsprobleme, ein „bösartiger“ Mangel).

Kommunikation ist ein Sammelbegriff folgender Tätigkeiten im Prozess des Planens[5]:

- Information (sich besprechen) als Voraussetzung;
- Partizipation (teilnehmen lassen) als Kommunikation im engeren Sinne mit den Bürgern;
- Koordination (gemeinsam machen) als Abstimmen von Maßnahmen, Programmen etc. zwischen den unselbständigen Akteuren einer Sphäre;
- Kooperation (gemeinsam machen) als Zusammenarbeit selbständiger Akteure aus verschiedenen Sphären. Eine Stufe zwischen Koordination und Kooperation ist die Zusammenarbeit selbständiger Akteure einer Sphäre.

Kooperationen werden auf einem überschaubaren, möglichst stabilen Personenkreis beschränkt. Um keine Ungleichheit zwischen diesen und anderen Betroffenen aufzubauen, werden Kooperationen in einem Kommunikationsumfeld angeboten.

[4] nach Fingerhuth und Koch in Selle (1996), S. 23.
[5] Bestandteile des Kooperationsbegriffes nach Selle in Selle (1996), S. 18 und Selle (1994), S. 65.

Der Kern der Funktionsfähigkeit liegt im Grundsatz der Fairness[6]. Öffentlichkeitsarbeit, Informations- und Beteiligungsangebote sollen aber auch jene einbinden, die nicht in den Kooperationen selbst aktiv werden können. In der Praxis kooperativer Prozesse befinden sich auch Elemente der Bürgerbeteiligung, so wie sie am Anfang ihrer Geschichte verstanden wurde, zwischen und mit öffentlichen Verwaltungen oder mit privaten Unternehmen.

1.3 Kooperation

Kommunikation umfasst aber im Planungsprozess mehr als Partizipation: während Beteiligung einen zentralen Entscheidungsprozeß innerhalb des politisch-administrativen Systems unterstellt, an dem Dritte im Rahmen von Informations- und Erörterungsverfahren teilhaben, akzeptiert Prozedualisierung („Delegation von Problemlösungen an Verfahren“[7]) die Existenz und Bedeutung selbstaktiver Felder außerhalb von Politik und Verwaltung, sowie die Realität gleichzeitiger Entscheidungsprozesse. Mit der Kooperation wird dieser Entscheidungsprozeß nach außen verlagert.

Das Bau- und Entwicklungsschemavorhaben hat sich seit den 80er Jahre geändert. Zahlreiche Akteure sind daran beteiligt, die meist keine staatlichen Interessen vertreten. Das Kommunikationsdefizit versucht man durch die Einschaltung von „intermediären“ Vermittler- und Beratungsinstanzen zu überbrücken. Kooperationen finden ihren Ausdruck in den Prozessen und Verhaltensweisen der beteiligten Akteure, aber auch in der Entstehung von Vermittlungsorganisationen, die Prozesse moderieren, Handlungsfelder verknüpfen, einen kooperativen Qualifizierungsprozess und Innovationsentwicklung fördern. „Planern werden zu Mittlern zwischen den Welten von Staat, Markt und Bewohnern“[8], wo die unterschiedlichen Werte,

[6] für weitere Kriterien siehe Linder und Vatter in Selle (1996), S. 181-188.
[7] aus Selle in Brecht (1993), S. 275.
[8] aus Selle in Brecht (1993), S. 276.

Handlungsweisen und Ordnungsprinzipien der sie umgebender Sphären zusammengefügt werden. Im Ort der Kooperation[9] „stoßen wir auf die wichtigsten Akteure unserer Gesellschaft: Zwischen Staat und ziviler Gesellschaft sind es die kirchlichen Gemeinden, zwischen ziviler Gesellschaft und politischer Gemeinschaft die vielen sozialen Bewegungen, zwischen politischer Gemeinschaft und Staat ist es die Legislative und zwischen ziviler Gesellschaft und Kapital sind es u. a. die Gewerkschaften“[10] (Abbildung 1).

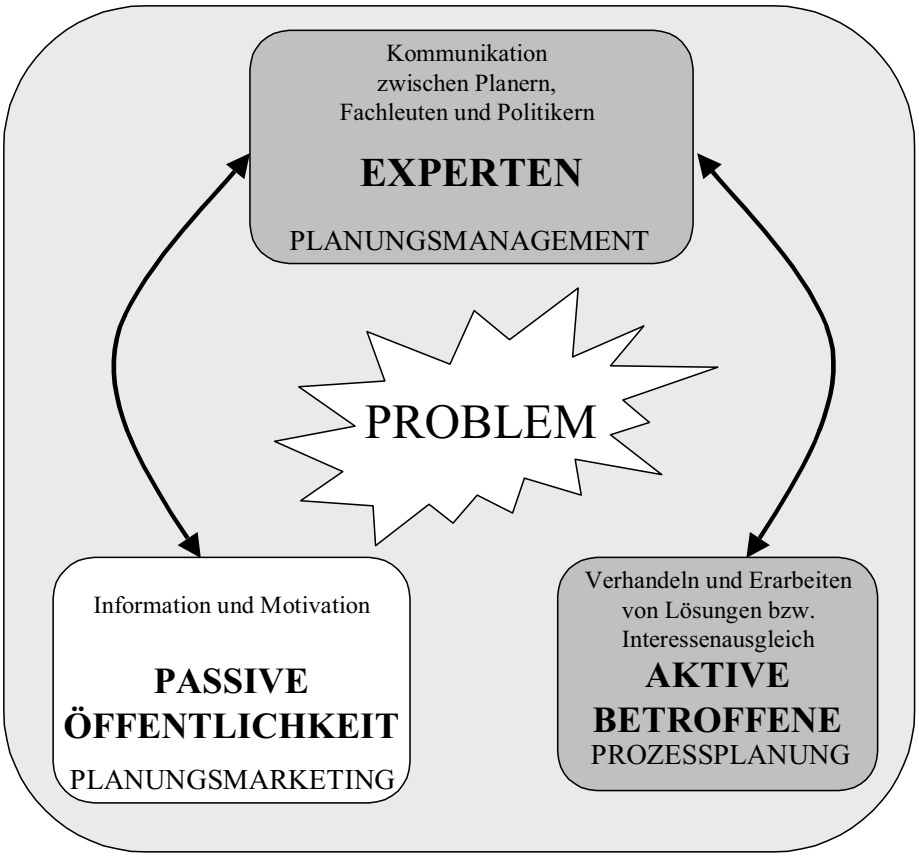

Abbildung 1: Das Modell von Fingerhuth und Koch (1996)

[9] Die Namensgebung für diese „Welt zwischen den Welten” ist noch nicht abgeschlossen. Deutscher Sprachraum: intermediärer Bereich. J. Friedmann: public domain (öffentlicher Raum). Intermediäre Organisationen Public Domain: Kerngebilde ist der Haushalt und die vom Haushalt geformten sozialen Netze und Formen des Zusammenseins, nach Selle (1994), S. 275.
[10] aus Selle (1994), S. 67.

2. Strategische Planung[11]

Kommunikation und Partizipation beziehen sich beide auf die Demokratisierung der Planung. Das Verständnis der Planung hat sich aber inzwischen verändert.

Der traditionelle Planungsbegriff umfasste die Herstellung eines Planes als Abbildung der gegenwärtigen und zukünftigen Realität sowie des Weges dorthin. In der Angebotsplanung gab es eine bestimmte Reihenfolge für die Veränderung der Realität: Problemerkennung, Ziel- und Programmplanung, Planaufstellung, Umsetzung.

Helga Faßbinder[12] hebt als Charakteristikum der strategischen Planung hervor, dass sie die Planimplementation einschließt. Die Planung enthält strategische Vorschläge für die praktische Durchführung ökonomischer, sozialer und Verwaltungsbezogener Richtlinien in der Stadtregion. Solch eine langfristige Richtlinie ist kein endgültiger Plan mit bestimmtem Auskommen. Innerhalb einer strategischen Planung ist der Masterplan als bildhafte Vision des Ganzen Orientierung für die Interaktion zwischen allen Planungsebenen und allen beteiligten Akteuren. Strategische Pläne für die Stadt sind statt an der Kontrolle wahrscheinlichen städtischen Wachstums an der Organisation städtischer Möglichkeiten ausgerichtet. Eine Reihe von räumlichen Entwürfen werden als taktisches Instrument angefertigt, um mögliche Programme zu provozieren und zu erkunden, wofür man Zielgruppen sucht oder eine Nachfrage kreiert. Dazu gehören: die Problembezogene Orientierung, die Differenzierung der Akteure, die Identifikation relevanter Zielgruppen, deren situationsadäquate Aktivierung, die gemeinsame Qualifizierung. Dadurch wird eine Erziehung erreicht, die persönliche Implikation und Aktionsmotivation hervorhebt und die kritischen

[11] Zum Begriff der strategischen Planung siehe auch Faßbinder in Brecht (1993) und “The Final Report on the Ecological City“ von O.E.C.D. von der Konferenz der Vereinten Nationen „Habitat II“ (1996).
[12] nach Fassbinder (1993)

Kapazitäten, Probleme zu identifizieren und zu formulieren verstärkt. Die strategische Planung erlaubt übersektoriale Planung.

Ein strategisches Planungssystem kann die Politik richten, ohne die Strategie in eine Regelung umzuwandeln. Die permanente Entwurfsproduktion setzt ein paralleles Verhältnis zu Programmen und Zielen, Verfahren und Situationen voraus, wo durch den Einzug großer Ideenzahl Innovation stets möglich ist (Abbildung 2). Klassische Pläne und traditionelle Organisationsstrukturen sind nicht mehr Ausgangs- oder Endpunkt der Planungsprozedur, sondern statische Elemente in einem dynamischen Prozess. Ihnen bleibt jedoch ihre juristische Bedeutung (Mittel der Bodenordnung und der beschlusslichen Festlegung) bewahrt. Die Mittel zur Erreichung der Planungsziele werden in „Maßnahmenbündel und Realisierungsschritte“[13] auf verschiedenen Planungsebenen und Zeithorizonten durch entsprechende Konkretisierungsformen umgesetzt. Auf diesen Ebenen werden Aktionspläne, teilweise als Modellentwürfe, Demonstrationen und Pilotentwürfe für unterschiedliche Operationen geschaffen. Zur Durchsetzung dieser Zielsetzung interagieren verschiedene Arten von Plänen (der städtebauliche Teilentwurf - Bebauungsplan für begrenzte Gebiete, der architektonische Entwurf, ein räumliches Strukturkonzept, ein Entwicklungsszenario), verschiedene Mittel von Bildformung (alternative Entwürfe, Wettbewerb, Entwurfworkshop) und Konsensbildung (diskursive Planungsformen: Projektgruppe, Steuerungsgruppe, PPP, verbaler Plan, runder Tisch, Bürger- und Expertenforen). Statt aller Teilgebiete der Stadt gleiche Wichtigkeit zu verleihen und sie dementsprechend zu bearbeiten, verbindet die Planungsstrategie Interventionsebenen miteinander und weist Intensivgebiete aus, für die detaillierte Lösungsvorschläge gemacht werden, während andere Gebiete global umschrieben werden.

[13] nach Fassbinder in Brecht (1993), S. 325.

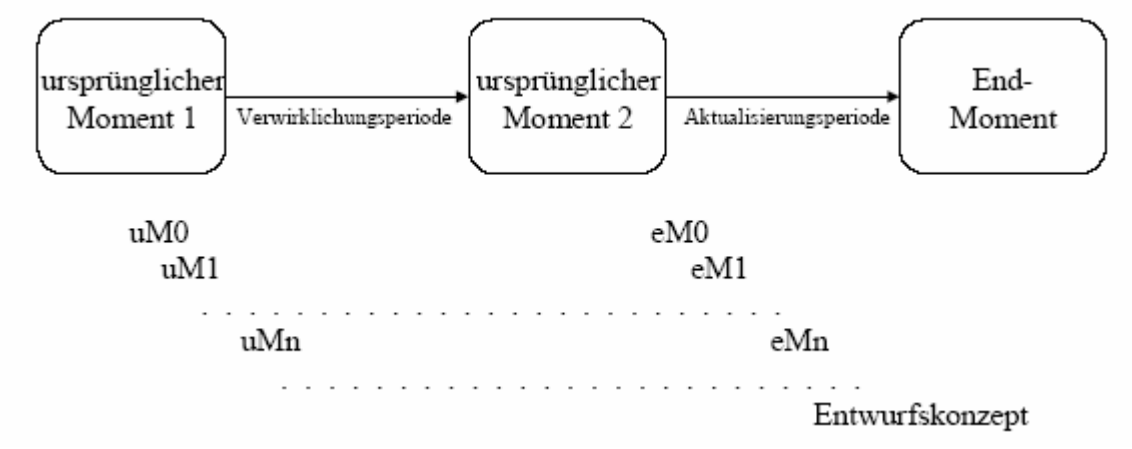

Abbildung 2: Stufenweise entwerfen, um Feedback einbeziehen zu können (nach Sandu, 1994, Vorlesungsnotizen, Institut für Architektur „Ion Mincu“, Bukarest)

Teilausarbeitungen des großen Plans für das zukünftige Bild der Stadt sind nicht mehr nachrangig abgeleitet als weitere Konkretisierungsstufe, sondern stellen eine eigenständige Steuerungspotenz dar. Der Plan, der seine Macht durch seine integrierende Vision ausüben kann, ist Teil der Strategie. Die Planung ist weniger produkt- bzw. ergebnisorientiert, sondern wird zu einem sozialen Handlungs- und Lernprozess, innerhalb dessen sich die potentiellen Akteure entwickeln.

3. Einführungsübung zur strategischen Planung

Die Verfasserin sollte zuerst strategisch planen in einer Studentenübung. Die Aufgabe, ein strategisches Eingriff rund um einen Platz zu planen, wurde am Architekturinstitut „Ion Mincu“ in Bukarest in zwei Etappen aufgearbeitet. Die erste Etappe diente der Erkennung von Problemen und Potentialen im Gebiet, anhand deren eine Diagnose gestellt und eine Mission formuliert wurde. Innovativ war vor allem die Herangehensweise an die Analyse. Keine gleichmäßige Erfassung des Gebietes, sondern eine, die maßstabsunabhängig relevante städtebauliche Elemente hervorheben kann. Es handelte sich um die von Kevin

Lynch entwickelte Methode in seinem Buch „The Image of the City“. Nach seiner Theorie nehmen diejenigen, welche eine Stadt begehen, diese anhand von Merkmale, Wege, Zonen, Knoten und Grenzen wahr. Für das analysierte Gebiet wurden genau diese Elemente identifiziert (Abbildung 3).

Nach der Formulierung der Mission sollte jeder Gruppenmitglied eines der Teilzielen wählen und ein strategisches Plan für die Umsetzung zu entwerfen, wie z.B. das Teilziel „Beibehaltung des Charakters des Viertels in künftigen Eingriffen“. Es wurden Maßnahmepakete einschließlich derer Umsetzungsinstrumente erstellt, und ihre Abhängigkeiten von der Strategie festgelegt. Der Lernprozess der Akteure und der Umsetzungsprozess der städtebaulichen Maßnahme befinden sich in komplexen Beziehungen.

Später wurde solch eine strategische Planung mit weiteren Inhalten gefüllt. Es ging um die Minderung des städtischen seismischen Risikos. Probleme und Potentiale, die sich gegenseitig erschweren/unterstützen wurden anhand eine Zielbaums, gemäß ihrer Wertes bezüglich bestimmte Kriterien identifiziert. Wenn eine bestimmte Ertüchtigungsmethode gleichzeitig einige dieser Kriterien erfüllt, dann ist es die Rede von Potentialen, die sich gegenseitig unterstützen. Wenn eine Ertüchtigungsvariante gleichzeitig versagt, mehr dieser Kriterien zu erfüllen, dann ist es die Rede von Problemen, die sich gegenseitig erschweren.

Für die Auswirkungseinschätzung, mangels anderer Messmöglichkeiten, die klassische Regelung kann genommen werden: Indikatoren. Die künftige Entwicklung kann visualisiert werden, nach der Sammlung der entsprechenden Daten, durch Szenarien, Visionen und Simulationen.