

Abschlussbericht zur Evaluation von Konzepten
der Bürgerbeteiligung und geeigneter Informations- und
Kommunikationskonzepte am Beispiel der
Urban Water Projekte Lippesee Hamm (D) und
Stadsblokken Meinerswijk Arnheim (NL) im Rahmen des
Interreg III B-Programms der EU



vorgestellt von

com.X Institut

im Auftrag von



Bochum, den 20. April 2007

© com.X Institut 2007

Autoren Abschlussbericht:

Markus Gabriel

Thomas Quast

Projektleitung - Evaluation:

Thomas Quast (Projektleiter)

Projektteam – Evaluation:

Ricarda Delasauce (Statistische Auswertung)

Markus Gabriel (Projektmanagement)

Florian Hoof (Projektmitarbeit)

Julia Mahler (Projektmitarbeit)

Nicole Warthun (Forschungsberatung)

Impressum:

com.X Institut

Ehrenfeldstr. 34

44789 Bochum

Tel.: 0234/320830

Internet: www.comx-forschung.de

Aus Gründen der Lesefreundlichkeit wird im Bericht in den meisten Fällen die männliche Form verwendet. Selbstverständlich sind damit Frauen und Männer gleichermaßen gemeint.

Auskunft zu Bericht und Ergebnissen:

markus.gabriel@comx-forschung.de

thomas.quast@comx-forschung.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
1. Einleitung	9
Die <i>Urban Water</i> -Projekte	10
Projekt <i>Lippesee Hamm</i>	10
Projekt <i>Stadsblokken Meinerswijk</i>	11
Zentrales Evaluationsziel	11
2. Kurzfassung	12
2.1. Kommunikation zum Projekt <i>Lippesee Hamm</i>	13
2.1.1. Kommunikation zu sehr auf Planer-, Wirtschafts- und Meinungsführerwelt zugeschnitten	13
Flankierende emotionale kommunikative Elemente – wie in konzeptionellen Überlegungen angedacht – gibt es wenige	14
Kommunikation nicht optimal auf eine grundsätzliche Bewusstseins-schaffung für nachhaltige wasserwirtschaftliche Maßnahmen in urbanen Räumen zugeschnitten	15
Kommunikative Beschränkung des <i>Lippeverbandes</i> auf wasserwirtschaftliche Kernkompetenzen und geringe Wahrnehmung des <i>Lippeverbandes</i> im Projekt	15
2.1.2. <i>Pro Lippesee e.V.</i> als Befürworterzusammenschluss ein Plus, aber keine authentische und in der Breite der Bürgerschaft akzeptierte Bürgervertretung	15
Starke Verlagerung der Kommunikation für den Lippesee auf den Verein <i>Pro Lippesee</i> in der Phase vor dem Ratsbürgerentscheid	16
2.1.3. Projektkosten als zentrales Ablehnungsmotiv und Kostendebatte	17
Der Lippesee wird nicht per se abgelehnt, aber es ist nicht gelungen, genügend Vorzüge zu vermitteln, die im Urteil der Bürger die Kosten rechtfertigen	17
Kosten für Großprojekte bleiben für Bürger oft virtuell – Vorurteile zu „galoppierenden Projektkosten“ – Zweckgebundenheit von Mitteln wird nicht gesehen	18
Timing der Projektkostenbenennung ungünstig: Nicht die Zeit für die Lippeseegegner wird knapp, sondern für eine sachliche Kostendebatte der Befürworter	19
Frühzeitige Kostenkommunikation meist ratsam	19
2.1.4. (Lokal-)Medien bleiben ausgewogen, aber stehen dem Projekt Lippesee tendenziell positiv gegenüber	20
2.1.5. Übergeordnete Gründe für Probleme in der Projektkommunikation	21
Selbstbestärkung und Blickverstellung im (engeren) Befürworterkreis	21
Verlust des Bewusstseins für Kommunikation durch angenommenen Erfolg	21
Nichtetablierung einer hoch angesiedelten eigenständigen Projektkommunikation	22
Erfolg bei den politisch-administrativen Entscheidern – Misserfolg bei Bürgern?	22
2.2. Bürgerpartizipation	23
2.2.1. Bürgerentscheid(ung) vs. Bürgerbeteiligung zum <i>Lippesee Hamm</i>	23

Bürgervotum setzt wenig bis keine Beschäftigung mit einem Vorhaben voraus	23
Bürgerbeteiligung jenseits des Ratsbürgerentscheides bleibt im „Pflichtrahmen“	23
2.2.2. Intensive und frühzeitige Bürgerbeteiligung vs. Ja-Nein-Entscheid beim Projekt <i>Stadsblokken Meinerswijk</i>	24
Interaktive Planung: Der Bürger als Berater, dessen Meinung frühzeitig aktiv eingeholt und eingebunden wird	24
Andere gesellschafts-politische Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung in den Niederlanden	25
2.2.3. Zeitplanung und Bürgereinbindung	25
Vorteile einer früheren Beteiligung für die Kostenkommunikation	26
Abhängigkeit der Zeitplanung von politischen Abläufen	26
2.2.4. Beteiligungsbereitschaft der Bürger	26
Bemühen um Partizipation auch bei geringer Beteiligungsbereitschaft ist sinnvoll	27
2.3. Freiwilliger Ratsbürgerentscheid zum Projekt <i>Lippese Hamm</i>	27
2.3.1. Begründungen für den „freiwilligen Ratsbürgerentscheid“	28
Höhere Beteiligung bei ratsinitiierten Entscheiden gegenüber bürgerinitiierten	28
„Paradoxe“ ex post Begründung für die Richtigkeit des Ratsbürgerentscheides	28
2.3.2. Zeitplanung für einen Ratsbürgerentscheid	28
2.3.3. Gründe für die Ablehnung des Lippesees	29
Befürchtungen zu negativen Auswirkungen sind zum Projekt <i>Lippese Hamm</i> wenig ausschlaggebend	29
Prinzipielle Veränderungsablehnung auch ein Ablehnungsgrund für den Lippesee	30
Zentraler Ablehnungsgrund: Kosten bzw. Verwendung öffentlicher Mittel	30
Sonderbedingung: Hammer Stadtteilegoismus	31
Erkennbare Unentschlossenheit der Bürger in Hamm	31
2.4. Verhalten nach dem „Nein“ zum <i>Lippese Hamm</i>	31
2.4.1. Kommunikation des <i>Lippeverbandes</i> nach dem „Nein“ zum <i>Lippese Hamm</i>	31
Signalwirkung für andere Projekte bleibt eher auf (aktive) Gegner beschränkt	32
2.4.2. Neuauflage der Seeidee in Hamm nach der Ablehnung durch die Bürger?	32
Neuauflage – wenn überhaupt – nur unter geänderten Finanzierungsbedingungen denkbar, aber kaum ohne erneutes Bürgervotum	32
3. Methodisches Vorgehen	34
3.1. Analyse der Kommunikations-, Beteiligungskonzepte und -maßnahmen	35
3.2. Medienresonanzanalyse zum Projekt <i>Lippese Hamm</i>	35
3.3. Intensivinterviews mit Akteuren in Hamm und Arnheim	36
3.4. Intensivinterviews mit Bürgern in Hamm	37
3.5. Hinweise zur Ergebnisdarstellung und -aufbereitung	38
4. Projekt-Historie: <i>Lippese Hamm</i> und <i>Stadsblokken Meinerswijk</i>	40
4.1. Projekt-Historie: <i>Lippese Hamm</i>	41
4.2. Projekt-Historie: <i>Stadsblokken Meinerswijk</i>	45

5.	Grundlagen der Projektkommunikation	47
5.1.	Kommunikationskonzept und Organisation der Projektkommunikation	48
5.2.	Organisation der Projektkommunikation <i>Lippesee Hamm</i>	48
5.2.1.	Alternative Organisation des Projekts und der Projektkommunikation durch Gründung einer Projektgesellschaft	51
	Vorteile einer Projektgesellschaft oder vergleichbarer Konstruktionen	52
5.3.	Kommunikative Problemfelder laut Kommunikationskonzept bzw. Briefing	53
	Kommunikative Rollenverteilung zwischen <i>Stadt Hamm</i> und <i>Lippeverband</i> und Bekanntheit der Projektmitverantwortung des <i>Lippeverbandes</i>	53
	Die Rolle des <i>Verein Pro Lippesee e.V.</i>	55
	Inhaltlicher roter Faden für die Projektkommunikation	56
	Gestalterischer roter Faden für die Projektkommunikation	57
	Abgrenzung zu bzw. Abhebung von <i>Hamm ans Wasser</i> und <i>Fluss Stadt Land</i>	57
	Emotionalität der Gestaltung und Ansprache	58
	Halten der Akzeptanz des Projektes	60
	Unzureichende Themenkoordination innerhalb des LVs und der <i>Stadt Hamm</i> und unzureichende Identifikation mit dem <i>Lippesee</i> innerhalb der Stadtverwaltung und des LV	61
5.3.1.	Zielerreichung	62
	Medien	62
	Bürger	63
	Politik / Interessenverbände	63
	Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen EG/LV	63
5.3.2.	Stärken und Schwächen des Konzepts und dessen Umsetzung	63
5.4.	Kommunikationsorganisation und -konzept <i>Stadsblokken Meinerswijk</i>	64
5.4.1.	Kommunikationskonzept <i>Stadsblokken Meinerswijk</i>	65
	Organisatorische/Kommunikative Engpässe bzw. Risiken	65
	Zielgruppen	65
	Botschaften	65
	Kommunikationsziele	66
	Kommunikationsstrategie	66
6.	Analyse der Kommunikationsmaterialien und -maßnahmen	68
6.1.	Analyse der Kommunikationsmaterialien und -maßnahmen zum Projekt <i>Lippesee Hamm</i>	69
6.1.1.	Präsentation im Kurhaus 2004	70
	Inhaltliche Schwerpunkte: Ökologische Verträglichkeit und individuelle Nutzungsmöglichkeiten	70
	Die virtuellen Bildwelten zum Projekt <i>Lippesee Hamm</i>	71
6.1.2.	Wahrnehmung der Seebefürworter als geschlossener Block	73
	Haltung der <i>Stadt Hamm</i> zwischen Neutralität und werbender Fürsprache	74

6.1.3.	Die kommunikative Rolle des <i>Vereins Pro Lippensee e.V.</i>	75
6.1.4.	Rolle der <i>Bürgerinitiative Aue statt Lippensee</i> und des <i>Hammer Bündnis gegen Lippensee</i>	79
6.1.5.	Phase der Planfeststellung	80
	Broschüre zur Planfeststellung	80
	<i>See-Gespräche 2005</i>	80
	Erfolgreiche Planfeststellung	81
6.1.6.	Ankündigung des Wahltermins und Vorstellung der Finanzierungsplanungen	81
	Wahlbenachrichtigung	83
	Position Pro Lippensee e.V.	84
	Position Bürgerinitiative Aue statt Lippensee	84
6.1.7.	Gesamtbetrachtung	86
6.2.	Analyse Material Arnheim und Beziehungssetzung	89
	Informieren und Konsultieren	89
	Informationsbroschüre <i>Verkennungenfase</i>	90
	Einbindung der Presse	91
7.	Analyse der Medienresonanz	93
7.1.	Vorbemerkung: Fokus liegt auf dem <i>Westfälischen Anzeiger</i>	94
7.2.	Medienresonanz in den Jahren 2001 - 2004 (Analyse durch <i>güttler+klewes</i>)	95
	Häufigkeit der Berichterstattung	95
	Wahrgenommene Akteure	96
	Tendenz der Berichterstattung	97
7.3.	Medienresonanz Ende 2004 bis Ratsbürgerentscheid	99
	Häufigkeit der Berichterstattung	99
	Wahrgenommene Akteure	100
7.4.	Medienresonanz nach dem Ratsbürgerentscheid	103
8.	Bürgerbeteiligung	105
8.1.	Bedeutung von Bürgerbeteiligung für das Projekt <i>Lippensee Hamm</i>	106
8.2.	Bürgerbeteiligung im Rahmen der Planfeststellung	107
8.3.	Weitere Ansätze zur Bürgerbeteiligung	109
8.3.1.	Präsentation im Kurhaus 2004	109
8.3.2.	<i>See-Gespräche 2005</i>	109
8.3.3.	Bürgerwerkstätten zur <i>Rahmenplanung Nordufer LippeSEE</i>	110
8.3.4.	<i>Verein Pro Lippensee e.V.</i> unter dem Gesichtspunkt der Bürgerbeteiligung	111
8.4.	Bedeutung der Bürgerbeteiligung beim Projekt <i>Stadsblokken Meinerswijk</i>	112
8.4.1.	Initiale Informationsveranstaltung	114
8.4.2.	Interviews mit Anwohnern	114
8.4.3.	Informationsbroschüre <i>Verkennungenfase Stadsblokken Meinerswijk</i>	114

8.4.4.	Diskussionen und Versammlungen nach der Untersuchungsphase	115
8.4.5.	ANWB Mitgliederbefragung	116
8.4.6.	Weiteres Vorgehen in Arnheim	117
8.5.	Unterschiede der Rahmenbedingungen für die Bürgerbeteiligung beim Projekt <i>Stadsblokken Meinerswijk</i> zum Projekt <i>Lippesee Hamm</i>	118
8.5.1.	Unterschiede in der Projektanlage unter Einbeziehung der Bürgerbetroffenheit	118
	Unmittelbar betroffene Bewohner	118
	Subjektiver Leidensdruck	118
8.5.2.	Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen in den Niederlanden	119
	Konsenskultur	120
	Formen der institutionalisierten ständigen kommunalen Bürgerbeteiligung	120
8.6.	Ableitungen zur Gestaltung von Bürgerbeteiligungsmaßnahmen	121
	(Pro-)Aktives und frühzeitiges Einbinden der Bürger	121
	Planoffenes Vorgehen und interaktive Planung	122
8.6.1.	Bürgereinbindung, Zeitplanung und Planoffenheit	122
	Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung und planoffenes Vorgehen aus Bürgersicht	124
	Planoffenheit und Kostenkommunikation	125
	Einfluss administrativer und politischer Rahmenbedingungen auf die Zeitplanung	125
8.6.2.	Formen der indirekten Bürgereinbindung	126
8.7.	Bürgerhaltung und Bereitschaft zur Beteiligung	127
8.7.1.	Einschätzung der Bereitschaft zu Bürgerpartizipation aus Akteurssicht	127
8.7.2.	NIMBY-Haltung und Partizipation	128
8.7.3.	Bürgerpartizipation aus Bürgersicht	130
8.7.4.	Partizipation in der Breite eine Illusion?	131
9.	Ratsbürgerentscheid	133
9.1.	Ratsbürgerentscheid und Bürgerentscheid	134
9.1.1.	Voraussetzungen für den Ratsbürgerentscheid	134
	„Freiwilliger Ratsbürgerentscheid“ zum <i>Lippesee Hamm</i>	135
9.1.2.	Gründe für den „freiwilligen Ratsbürgerentscheid“ zum <i>Lippesee Hamm</i>	137
	Legitimitätssicherung durch Gewinnung einer breiten Zustimmung	137
	Alternative bzw. freiwilliger Vorgriff zu einem Bürgerbegehren	138
	Zurückdelegieren von Verantwortung durch die Politik	139
9.1.3.	Verhältnis der Akteure und Bürger zum (Rats-)Bürgerentscheid (zum Projekt <i>Lippesee Hamm</i>)	140
9.2.	(Mögliche) Gründe und Bedingungen für die Ablehnung des Lippesees	141
9.2.1.	Befürchtung negativer Auswirkungen	142
9.2.2.	Ablehnung von Veränderung	142
	Kleinstädtische Bescheidenheit: Der See als „zu groß“ für Hamm	143
9.2.3.	Öffentliche Leistung einschränken – neue öffentliche Leistung anbieten	145

9.2.4.	Kosten bzw. Verwendung öffentlicher Mittel	145
	Exkurs: Kosten und Flughafenverlegung	146
9.2.5.	Exkurs: Stadtteilegoismus	147
9.2.6.	Unentschlossenheit der Bürger in Hamm	148
9.3.	Kommunikation unter den Bedingungen des angekündigten Ratsbürgerentscheids	149
9.4.	Zeitplanung für einen Ratsbürgerentscheid	150
9.4.1.	Sonstige Formen der Bürgerbeteiligung bei anstehenden Ratsbürgerentscheiden	152
9.5.	Verhalten nach dem Nein gegen den <i>Lippesee Hamm</i>	153
9.5.1.	Kommunikation des <i>Lippeverbandes</i> nach dem „Nein“ zum <i>Lippesee Hamm</i>	153
	Signalwirkung für andere Projekte	153
	Signalwirkung für Kommunalpolitik	154
9.5.2.	Neuaufgabe der Seeidee in Hamm nach der Ablehnung durch die Bürger	155
	Neuaufgabe unter geänderten Bedingungen?	155
	Alternative Finanzierungsideen für den Lippesee	156
10.	Quellen	158

Abbildungsverzeichnis

1.	Einleitung	9
2.	Kurzfassung	12
3.	Methodisches Vorgehen	34
4.	Projekt-Historie: Lippesee Hamm und Stadsblokken Meinerswijk	40
5.	Grundlagen der Projektkommunikation	47
Abb. 1:	Organigramm der Projekt-Aufbauorganisation	49
Abb. 2:	Vorgeschlagene Kommunikations-Organisationsstruktur aus dem Kommunikationskonzept von <i>güttler+klewes</i>	52
Abb. 3:	Broschüre zur Planfeststellung	57
6.	Analyse der Kommunikationsmaterialien und -maßnahmen	68
Abb. 1:	Broschüre zur Planfeststellung	69
Abb. 2:	Bilder aus der 3D-Animation zum <i>Lippesee Hamm</i>	71
Abb. 3:	Vorder- und Rückseite einer Informationskarte	76
Abb. 4:	Zwei Motive aus der Plakatkampagne von <i>Pro Lippesee e. V.</i>	77
Abb. 5:	Haltung zum Lippesee 2003 und 2005; Ergebnisse aus Umfragen (<i>tns emnid</i>)	86
7.	Analyse der Medienresonanz	93
Abb. 1:	Häufigkeit der Berichterstattung (Medienresonanzanalyse <i>güttler+klewes</i>)	95
Abb. 2:	Anteile der Stakeholder an der Berichterstattung (Medienresonanzanalyse <i>güttler+klewes</i>)	96
Abb. 3:	Tendenz Berichterstattung allgemein (Medienresonanzanalyse <i>güttler+klewes</i>)	97
Abb. 4:	Zahl an redaktionellen Beiträgen und Leserbriefen im Zeitverlauf (Medienresonanzanalyse <i>com.X</i>)	99
Abb. 5:	Akteursnennungen in redaktionellen Beiträgen (Medienresonanzanalyse <i>com.X</i>)	101
Abb. 6:	Themen und Tendenzen (Medienresonanzanalyse <i>com.X</i>)	102
8.	Bürgerbeteiligung	105
Abb. 1:	Verlauf der Planfeststellung mit Beteiligungsmöglichkeiten aus der Broschüre zum Planfeststellungsverfahren vom Juni 2005	108
Abb. 2:	Räumlichkeiten der Auslage des Antrags zur Planfeststellung sowie begleitende Informations-ausstellung im <i>Technischen Rathaus der Stadt Hamm</i>	108
Abb. 3:	Köpfe der Feedbackbögen für die Präsentation im Kurhaus	109
Abb. 4:	Grobplanung des Projekts <i>Stadsblokken Meinerswijk</i> mit Hervorhebung der Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger	113
Abb. 5:	Ausstellung zum Projektstand 2004	116
Abb. 6:	Überwachsene ehemalige Parkplatz- und Betriebsgelände in Stadsblokken	119
9.	Ratsbürgerentscheid	135
Abb. 1:	Stimmzettel zum <i>Lippesee Hamm</i>	138

Inhalt der CD

1. Erhebungsinstrumente

Codebogen_Codeliste_Medienresonanzanalyse

Leitfaden_Intensivinterviews_Akteure_Arnheim

Leitfaden_Intensivinterviews_Akteure_Hamm

Leitfaden_Intensivinterviews_Bürger_Hamm

2. Tabellenband

Tabellen_Medienresonanzanalyse

1. Einleitung

Die Urban Water-Projekte

Die Projekte *Lippesee Hamm* und *Stadsblokken Meinerswijk* sind Vorhaben, die als Teil des Projekts *Urban Water* mit EU-Mitteln aus dem *Interreg III B-Programm* gefördert werden. Die *Urban Water*-Projekte verbinden in einem neuartigen multifunktionalen Ansatz wasserwirtschaftliche, stadtplanerische, wirtschaftliche und ökologische Ziele. Für die Projekte ist es deshalb typisch, dass ein Partner aus der Wasserwirtschaft mit einem kommunalen Partner gemeinsam verantwortlich zusammenarbeitet.

Beide Großprojekte verfolgen bzw. verfolgten diesen neuartigen, integrierten Ansatz, wasserwirtschaftliche Ziele, verbesserten Hochwasserschutz sowie ökologische und weitreichende städtebauliche und strukturpolitische Ziele und Entwicklungsmöglichkeiten zu verbinden. Es geht also sowohl um wirtschaftliche als auch soziale und ökologische Nachhaltigkeit und Erneuerung im Sinne der Lissabon- bzw. Göteborg-Strategie. In beiden Projekten sind – von der EU gerade auch für Gewässerprojekte verstärkt eingeforderte (s. z.B. Wasserrahmenrichtlinie der EU) – Bürgerinformations- und Partizipationsmaßnahmen von großer Bedeutung.

Projekt *Lippesee Hamm*

Beim Projekt *Lippesee Hamm* – der Errichtung eines unmittelbar an die Hammer Innenstadt grenzenden Sees auf einem bisher als Freifläche und Überschwemmungsgebiet für die Lippe genutzten Areal – wurde seitens des *Lippeverbandes* und des Projektpartners *Stadt Hamm* auf Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung gesetzt, die über die verpflichtenden und üblichen Informations- und Beteiligungsverfahren hinaus geht. Der Rat der *Stadt Hamm* hat nach der Erteilung der Baugenehmigung durch die Bezirksregierung im April 2006 einen bereits lange zuvor geplanten Bürgerentscheid (ein „freiwilliger Ratsbürgerentscheid“, ein Novum für Nordrhein-Westfalen) eingeleitet. Vor allem mit dem Ratsbürgerentscheid wurde in Hamm sowohl über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens verpflichtenden als auch über die sonst üblichen Beteiligungsformen weit hinausgegangen. Dabei wurde seitens der Stadtpolitik auf eine hohe Beteiligung und, im Falle eines positiven Entscheids, breit getragene Akzeptanz des Lippesees durch die Hammer Bürgerschaft gesetzt.

Am 18. Juni 2006 haben sich die Hammer Bürger gegen die Realisierung des Großprojektes für die *Stadt Hamm* entschieden¹. 43,1 Prozent stimmten für den Bau des Lippesees, 56,9 Prozent dagegen, bei einer hohen Wahlbeteiligung von 42,2 Prozent (Stimmberechtigte: Personen ab dem vollendeten 16. Lebensjahr mit Hauptwohnsitz in Hamm und deutscher Staatsangehörigkeit bzw. der eines Mitgliedstaates der EU). Diese Ablehnung kam überraschend, weil Lippeverband und die Stadt Hamm, aber im Prinzip auch Lippeseegegner in Organisationen und Bevölkerung von einer Pro-Lippesee-Stimmung in der Bevölkerung ausgingen und es trotz einer organisierten Gegnerschaft (Bürgerinitiative, Umweltverbände, Parteien bzw. deren Vertreter) im Vorfeld des Entscheids eine breite politische Mehrheit für den Lippesee gab.

Insgesamt kann der Ratsbürgerentscheid als Bürgerbeteiligungsform – ja mehr als Bürgerentscheidungsform – zwar als diejenige mit den weitreichendsten Konsequenzen für ein Projekt (durch Entscheid über dessen Durchführung oder Nichtdurchführung) gelten, jedoch verlangt ein Votum geringes Involvement in ein Projekt, da die Entscheidung auch ohne jede Beschäftigung mit dem Thema gefällt werden kann. Andere Formen der Bürgerpartizipation, z.B. auch die im Rahmen der Planfeststellung vorgesehe-

¹ Auf Basis der bereits zuvor getroffenen Selbstverpflichtung sich nach dem Votum der Bürger zu richten, lehnt der Rat der Stadt *Hamm* daraufhin am 20. Juni 2006 geschlossen die Vorlage zum Bau des Lippesees ab.

nen Einwendungsmöglichkeiten oder Workshops mit Bürgern zur Besprechung und Planung von Projektdetails, verlangen erheblich mehr Engagement und beteiligen den Bürger in der Planung selbst. Jedoch werden diese Partizipationsformen i.d.R. von erheblich weniger interessierten und (meist) betroffenen Bürgern genutzt als ein Votum.

Projekt *Stadsblokken Meinerswijk*

Das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk*, getragen von *Rijkswaterstaat* und der *Gemeente Arnhem*, hat eine vergleichbare stadtplanerische Relevanz und Anlage wie der geplante Lippesee. Zwar geht es hier nicht um den Bau eines Sees, aber das Projektgebiet ist ebenfalls eine Freifläche, wobei der Stadtteil *Stadsblokken* teils den Charakter einer Brache hat, welche die Arnheimer Innenstadt und die südlichen Stadtteile trennt. Zur Innenstadt hin wird das Gebiet vom Rhein begrenzt, für den es einen Flutungsraum bildet und wichtige Funktionen für den Hochwasserschutz übernimmt. Das Gebiet sollte – unter Wahrung seiner Hochwasserfunktion – ursprünglich überwiegend parkähnlich mit der Integration von Freizeiteinrichtungen genutzt werden.

Das Projekt befindet sich in einer erheblich früheren Phase als das Projekt *Lippesee Hamm* und stagniert seit einiger Zeit; allerdings deshalb, weil eine Neubewertung von Hochwasserschutzprogrammen nun auch eine weitergehende Nutzung als die ursprünglich angedachte erlaubt, z.B. eine partielle Wohnbebauung. Bisher ist das Projekt eher für direkt Betroffene – so gibt es im Gegensatz zum Hammer Projekt (wenige) Einwohner im Projektgebiet – und wenige Interessierte von Belang. Aber bereits in der Frühphase des Projekts *Stadsblokken Meinerswijk* zeigen sich erkennbare Unterschiede in der inhaltlich-konzeptionellen und zeitlichen Ausgestaltung des Bürgerbeteiligungs- und Informationskonzepts gegenüber dem Projekt *Lippesee Hamm*. Hier wird zwar seitens der Projektverantwortlichen *Rijkswaterstaat* und *Gemeente Arnhem* kein Bürgerentscheid erwogen bzw. dieser auch nicht als geeignetes Partizipationsinstrument gesehen, aber dafür ist ein aktiveres und stärkeres Bemühen um die sonstigen Bürgermeinungen und -ideen zum und -partizipation am Vorhaben zu erkennen. Auch beim Arnheimer Projekt geht man über die verpflichtenden und üblichen Informations- und Partizipationsmaßnahmen hinaus.

Zentrales Evaluationsziel

Im Rahmen der Evaluation soll schwerpunktmäßig am Beispiel des Projekts *Lippesee Hamm* untersucht werden, welche Faktoren letztendlich dazu beitragen, ob ein Großprojekt von gesamtstadtplanerischer Relevanz von einer Bürgermehrheit akzeptiert und getragen oder eben abgelehnt wird. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den spezifischen Informations- und Kommunikationskonzepten und Maßnahmen des *Lippeverbandes* bzw. dessen Projektpartner sowie den Konzepten und Maßnahmen zur Bürgerbeziehung und -beteiligung. Einen besonderen Schwerpunkt bildet die Erfahrung mit dem Instrument des ratsinitiierten Bürgerentscheides.

Die Erfahrungen mit und Konzepte der Bürgerbeteiligung und -information des *Urban Water-Partnerprojekts Stadsblokken Meinerswijk* in Arnheim werden vergleichend herangezogen. Zum Thema Bürgerinformation und -beteiligung bestand bereits ein Austausch zwischen dem Arnheimer und dem Hammer *Urban Water-Projekt*, so wurden z.B. Erfahrungen mit Bürgerdiskussionen in Arnheim auch in Hamm genutzt. Und so kommt der Evaluation auch die Bedeutung zu, in europäischem Rahmen erfolgversprechende Wege zur Bürgerinformation und -partizipation – deren Verstärkung durch die EU ja ausdrücklich eingefordert wird – herauszuarbeiten und aufzuzeigen.

2. Kurzfassung

2.1. Kommunikation zum Projekt *Lippese Hamm*

Information und Kommunikation sind ein Schlüssel, sich dem Scheitern des Projekts *Lippese Hamm* am Bürgerwillen zu nähern. Dabei liegt es in der Aufgabenstellung begründet, dass hier eher auf Versäumnisse und negative Aspekte fokussiert wird. Und eines muss am Anfang betont werden: Wäre das Projekt akzeptiert worden, hätte man vermutlich die Kommunikationsstrategie als erfolgreich betrachtet. Und sie war ja auch nicht komplett unerfolgreich, denn eine große Anzahl von Bürgern hat für das Projekt votiert, es ist eben nur nicht gelungen, die Mehrheit zu überzeugen.

In den Überlegungen zur Kommunikation spielt das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* noch eine untergeordnete Rolle, da sich das Projekt in einer erheblich früheren Phase befindet, in der Kommunikation in die breitere Öffentlichkeit noch eine eher untergeordnete Rolle spielt.

2.1.1. Kommunikation zu sehr auf Planer-, Wirtschafts- und Meinungsführerwelt zugeschnitten

Die Kommunikation zu technisch-planerischen Projekten insgesamt und so auch stadtentwicklerisch-wasserbaulichen gilt oftmals als zu fachlastig und zu sehr einer technischen Planersprache verhaftet. Oft gelingt der Transfer von der Fach- auf eine Alltagssprache für die allgemeine Öffentlichkeit oder auch auf die Sprachen spezieller Zielgruppen nicht. Auf dieses Defizit verweisen auch die Ergebnisse bisheriger Diskussionen und Arbeitsgruppen im *Urban Water*-Projekt. Zwar lässt sich z.T. auch eine wenig alltagsnahe und fachsprachlich-technische Kommunikation beim Projekt *Lippese Hamm* erkennen; hier scheint aber nicht das Hauptproblem einer möglichen Fehlkommunikation zu liegen – so diese denn für die Ablehnung des Lippesees durch die Bürger (mit)verantwortlich ist.

Zum einen ist festzustellen, dass sich – abhängig von Darstellungszweck und Zielgruppe – eine eher fachsprachliche Kommunikation nicht a priori und prinzipiell verbietet. Auch in der an eine breiteste Öffentlichkeit gerichtete Kommunikation, die rational zu einem Projekt informieren soll, kann kaum auf die Verwendung fachsprachlicher und technischer Begriffe und Erläuterungen verzichtet werden, wenn auch immer selbstverständlich auf eine größtmögliche Allgemeinverständlichkeit geachtet werden sollte, was nicht immer passiert.

Zum anderen zeigen die Analysen der Kommunikation zum Projekt *Lippese Hamm* jedoch eine andere thematische und auch (bild)sprachliche Ausrichtung: Eine starke Betonung in der Kommunikation liegt auf den stadtentwicklerischen und wirtschaftlichen Potenzialen des Sees bzw. den Erwartungen daran. Der See wird so stark als eine Investition in die Zukunft der Stadt Hamm kommuniziert. Thematisch und sprachlich bewegt sich die Kommunikation und Argumentation für den See so stark in einer stadtentwicklerisch, ja wirtschaftlich orientierten Meinungsführerwelt und vermag dort sicher auch zu überzeugen. Im Prinzip bleiben die Kommunikation und der Blick so aber beschränkt auf die Welt, die den treibenden Kräften hinter dem Seeprojekt vertraut ist. Auch gerade an der Bildsprache zum Lippese lässt sich das verdeutlichen, nimmt man die 3D-Animation zum Seeprojekt und die daraus abgeleiteten und häufig eingesetzten Grafiken als Beispiel: Trotz des Bemühens um teils hyperrealistische Detaillierungen bleibt die Darstellung nah an symmetrischen, geometrischen und skizzenhaften Idealvorstellungen aus der Planerwelt. Zusätzlich liegt der Fokus der Bildwelten stark auf gehobenen Formen der Wohn- und Freizeitnutzung (z.B. Segeln) und zeigt den See als

„After work“-Treffpunkt. Angebote für breitere Bevölkerungsschichten, Familien und ältere Menschen, treten hingegen eher in den Hintergrund. Ästhetisch mag die 3D-Animation in ihrem stylischen Look und mit ihrer professionellen Machart durchaus überzeugend wirken. Hinsichtlich der Identifikationspotenziale in der Breite erscheint sie suboptimal.

Das Herausstellen der Bedeutung des Sees für die Stadtentwicklung, welches sich dann dergestalt vollzieht, ist sicher unverzichtbar, da sich das Projekt ja nicht aus einer wasserwirtschaftlichen Notwendigkeit und auch nicht durch seine pure Aufwertungsfunktion für die Lebens- und Freizeitqualität in Hamm „rechtfertigen“ lässt. In der Meinungsführerkommunikation und vor allem auch gegenüber den politischen und administrativen Entscheidern ist es offenbar ja auch gelungen, mit den zentralen stadtentwicklerischen Zielen zu überzeugen, wie nicht zuletzt der sehr schnelle, positive Abschluss des Planfeststellungsverfahrens zeigt.

Flankierende emotionale kommunikative Elemente – wie in konzeptionellen Überlegungen angedacht – gibt es wenige

Betrachtet man das Briefing zum Kommunikationskonzept und das Kommunikationskonzept der Agentur *güttler+klewes*, dann fällt auf, dass ursprünglich jedoch an eine viel stärkere Flankierung der rational-informativen Kommunikation durch emotionalere Maßnahmen und Elemente sowie auch eine stärkere Thematisierung unmittelbarer positiver Effekte des Sees für Bürger und Stadt gedacht war. Aber nur sehr wenige dieser eher emotional einbindenden Maßnahmen wurden dann überhaupt umgesetzt; im Wesentlichen blieb es bei der Entwicklung eines Aktionsmottos und dem Lippesee-Maskottchen *Lutz Lippe*. Von den konzeptionellen Überlegungen sind vor allem Maßnahmen übrig geblieben, die eher Meinungsführer und per se am Stadtgeschehen Interessierte ansprechen. Und es kam generell zur beschriebenen Akzentverschiebung in der Kommunikation zugunsten einer Argumentation, die stärker die Stadtentwicklungspotenziale und damit auch wirtschaftliche Mittel- und Langfristfolgen des Projekts herausstellt und weniger stark die unmittelbare Aufwertung der Lebensqualität und den individuellen, unmittelbaren Nutzen des Sees. Diese Argumentationslinie bleibt zwar erhalten, tritt aber fast überall in den Hintergrund.

Darüber hinaus kann man erkennen, dass die Kommunikation der Projektverantwortlichen – so sie sich nicht über Pressearbeit, Medien der Stadt, Broschüren etc. vollzieht – eher nicht „zu den Bürgern geht“, sondern diese gezielt Veranstaltungen wie die initiale Präsentation im Kurhaus oder die *See-Gespräche* aufsuchen müssen. Die Überschreitung einer Aktivitätsschwelle ist folglich nötig und so werden eher (am Stadtgeschehen per se) Interessierte angesprochen. Das ist als solches auch nicht verkehrt und Veranstaltungen wie die angesprochenen erfüllen sicher einen wichtigen Zweck und sollten nicht durch andere ersetzt aber ergänzt werden. Denn insgesamt erscheint es, dass es zu wenig von Stadt und/oder LV direkt initiierte Veranstaltungen – informativen wie emotionalen Charakters – gibt, die sich an vorhandene Ereignisse ankoppeln (wie der Infoabend auf den *Hammer Wasserwochen*) und/oder an per se belebten, „leicht zugänglichen“ und alltäglichen Orten (im Gegensatz etwa zum *Technischen Rathaus*, dem Ort der *See-Gespräche*) stattfinden, womöglich auch in den Stadtteilen und mit Stadtteilbezug. An leicht zugänglichen und belebten Orten geraten Bürger auch eher zufällig und ggf. leichter mit einem Thema in qualitativen inhaltlichen wie emotionalen Kontakt.

Aktionen der Seegegner aber auch des *Vereins Pro Lippesee* an entsprechenden Orten (z.B. in der Fußgängerzone) wurden durchaus bemerkt. Hier zeigt sich aber ein weiteres Charakteristikum der Kommunikation zum Lippesee: Vor allem in seiner entscheidenden

den Phase, dem „Wahlkampf“ nämlich, wird die Kommunikation für den See stark über den Verein getragen. Immerhin gibt es so eine Präsenz von Fürsprechern des Projektes, die zumindest vor Ort dicht am Bürger bleibt. Zusätzlich wurden *Pro Lippesee* und auch die eigentlich Projektverantwortlichen gezielt in Vereins- und Organisationsumfeldern aktiv, so dass hier das Thema schon zum Bürger getragen wird, wenn auch in Vereinen und Organisationen ebenfalls eher aktive Bürger angesprochen werden.

Kommunikation nicht optimal auf eine grundsätzliche Bewusstseinschaffung für nachhaltige wasserwirtschaftliche Maßnahmen in urbanen Räumen zugeschnitten

Weniger durch die starke Betonung der stadtentwicklerischen und wirtschaftlichen Bedeutung und dem darin unterrepräsentierten wasserwirtschaftlichen Aspekt des Projekts, sondern eher durch die betonte, gewollte und erfolgreiche Absetzung des Projekts *Lippesee Hamm* vom Rahmenprogramm *Hamm ans Wasser* und der Initiative *Fluss Stadt Land*, wird womöglich das Potenzial, ein prinzipielles Bewusstsein für die Notwendigkeit von Großprojekten mit multifunktionaler Zielsetzung und nachhaltige wasserwirtschaftliche Maßnahmen in urbanen Räumen zu schaffen, nicht optimal genutzt.

Eines der zentralen Projektziele von *Urban Water* ist es ja, die Öffentlichkeit für das Thema „Wasser in der Stadt“ zu sensibilisieren. Um dies zu erreichen, erschiene eine (kommunikative) Verbindung zu anderen Projekten, zumal in einem gemeinsamen Masterplan, mehr als schlüssig. Die Gefahr, dass gerade das Leuchtturm- und Großprojekt *Lippesee Hamm* dabei in den Hintergrund gerät, ist dabei jedoch kaum wahrscheinlich. Eine viel stärkere „Konkurrenzsituation“ zwischen Projekten besteht dann eher in Arnheim, wo das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* ggf. tatsächlich droht, von dem noch größeren und unmittelbar die Innenstadt stark betreffenden multifunktionalen Großprojekt *Rijnboog* in den Hintergrund gedrängt zu werden.

Kommunikative Beschränkung des Lippeverbandes auf wasserwirtschaftliche Kernkompetenzen und geringe Wahrnehmung des Lippeverbandes im Projekt

Für die Kommunikation zum Lippesee erscheint die konzeptgemäße Konzentration auf die Kernkompetenzen des LV einerseits zielführend für das Projekt, trägt andererseits aber auch dazu bei, dass sich der LV im Projekt weniger stark profilieren kann und auch von den Bürgern als Projektpartner wenig wahrgenommen wird. Die tatsächlichen wasserbaulichen Aspekte sind zwar grundlegend wichtig, aber gegenüber den stadtplanerischen weniger spektakulär und wenig relevant für die Meinungsbildung der Mehrzahl der Bürger zum Projekt.

2.1.2. Pro Lippesee e.V. als Befürworterzusammenschluss ein Plus, aber keine authentische und in der Breite der Bürgerschaft akzeptierte Bürgervertretung

Der Verein *Pro Lippesee e.V.* spielt für die Kommunikation zum Lippesee schnell eine relativ große Rolle. Die Gründung eines Vereins von Projektbefürwortern wird von den Projektverantwortlichen ganz klar und einhellig als „*Glücksfall*“ begrüßt, und es ist sicher eher die Ausnahme denn die Regel, dass sich Befürworter eines Projekts organisieren und engagieren und nicht nur Gegner. Das ist so absolut positiv zu bewerten. Anfangs und vor allem ausgedrückt in den konzeptionellen Überlegungen zur Kommunikation geht man davon aus, deutlich zu machen, dass der Verein *Pro Lippesee* eine unabhängige und eigenständige Rolle spielt, aber ihn gleichzeitig in die Kommunikationsstrategie einzubinden und ggf. auch lenkend auf ihn einzuwirken. Der Verein startet

als breites Bündnis aus Gewerkschaften, Unternehmervertretern und (Sport-)Vereinen. Anfangs scheint *Pro Lippesee* – trotz seiner von Beginn an sichtbaren und in der Eigenkommunikation immer stärker betonten Zusammensetzung aus Vertretern organisierter (Wirtschafts- und Arbeitswelt-) Interessen – noch stärker als spezielle Bürgervertretung zu agieren und so auch wahrgenommen zu werden. Im Projektverlauf tritt *Pro Lippesee* aber immer stärker als Vertretung vor allem wirtschaftlicher Interessen auf und wird oft als Lobbygruppe und/oder verlängerter Arm der Stadtpolitik und nicht als authentische Bürgervertretung wahrgenommen.

Der Verein steht so einerseits stark für die ohnehin übermäßig herauskristallisierten stadt-, ja wirtschaftsentwicklerischen Erwartungen an das Seeprojekt, und hat wenig „Kontergewicht“ in Richtung unmittelbarer Nutzen für den Bürger. Andererseits wird der Verein – durchaus forciert von den Seegegnern – nicht nur als verlängerter Arm der politischen Spitze der Stadt wahrgenommen. Stattdessen verschmelzen für viele *Pro Lippesee*, die Stadt und bedingt der *Lippeverband* – bedingt, weil dieser von den Bürgern insgesamt im Projektkontext wenig wahrgenommen wird – in der Wahrnehmung zu einem indifferenten Befürworterblock aus denjenigen, die in der Stadt ohnehin „das Sagen haben“. Und in diesem Falle bedeutet die Einigkeit keine Stärke: Die von den Projektverantwortlichen beabsichtigte sichtbare Trennung der Protagonisten – mit der Möglichkeit, verschiedene Aspekte die mit dem Projekt verbunden werden, aus jeweils authentischer Perspektive zu vertreten – gelingt wenig. Dies wird auch davon befördert, dass *Pro Lippesee* im Design sehr ähnlich auftritt wie die Projektpartner, das Maskottchen *Lutz Lippe* nutzt und nutzen darf, massiv auf die Bilder aus der 3D-Animation des Sees zurückgreift sowie die DVD mit dem virtuellen Seerundgang quasi „vertreibt“.

An sich wäre die Ausrichtung des Vereins bzw. seine Wahrnehmung als eher wirtschaftliche Interessensvertretung bzw. ein dahingehender Zusammenschluss der „Stadteliten“ gar nicht problematisch, wenn sie in der Kommunikationsstrategie entsprechend erkannt und berücksichtigt worden wäre: Denn wenn man klar erkennt, dass der Verein – auch in der Wahrnehmung der Bürger – vor allem als wirtschaftliche Interessensvertretung gesehen wird, dann hätte man diese Rolle auch ausspielen können. Die Existenz eines wirtschaftsorientierten Vereins selbst wäre ein erster Beleg für die ökonomischen Potenziale des Lippesees, da die Wirtschaft der Stadt – von Gewerkschaften bis zu Unternehmervertretern – daran glaubt und ja auch diejenigen sein werden, die die Erwartungen als erstes mit Leben füllen können. Stattdessen bleibt die Rolle des Vereins unklar bzw. versucht man, die Rolle der Bürgervertretung in der Breite noch mitzuspielen, sichtbar beispielsweise in der Testimonialkampagne vor dem Bürgerentscheid, in der einerseits dann doch versucht wird, als Bürgerzusammenschluss aufzutreten und auch die Themen unmittelbarer Bürger- und Freizeitnutzen aufzugreifen. Beides wirkt, auch auf die Bürger, unauthentisch, vergleichbar mit den Testimonialkampagnen politischer Parteien in Wahlkämpfen, die durch ihre Simulation von Bürgernähe ja oft genau auf den gegenteiligen Sachverhalt verweisen. Vielfach gilt die Präsenz der *Pro Lippesee*-Kampagne selbst bei Seebefürwortern insgesamt auch als überzogen.

Starke Verlagerung der Kommunikation für den Lippesee auf den Verein *Pro Lippesee* in der Phase vor dem Ratsbürgerentscheid

Aus diversen Gründen scheint, je näher der Termin für den Ratsbürgerentscheid rückt, zudem die Kommunikation für den Lippesee immer stärker von *Pro Lippesee* und immer weniger von der *Stadt Hamm*, ihrer politischen Spitze und dem *Lippeverband* geführt zu werden. Der Oberbürgermeister Hunsteger-Petermann hält sich als politisch höchster Repräsentant und Projektbefürworter stärker als womöglich gut und nötig zurück, da er Vorwürfen, sich mit dem See ein Denkmal setzen zu wollen, entgegentreten

möchte. Die *Stadt Hamm*, obwohl Projektpartner, sieht sich ebenfalls mit Forderungen konfrontiert, in der Sache neutral zu bleiben, da sie ja für alle Bürger Hamms und damit auch die Seegegner eintreten müsse. Der *Lippeverband*, der sich in dem Projekt ohnehin mehr im- als explizit entschieden hat, kommunikativ eher wasserbauliche und abwasserwirtschaftliche Kernkompetenzen zu betonen, anstatt die für Projekte von EGLV immer bedeutender werdende Verbindung von wasserbaulichen mit stadt- und landschaftsentwicklerischen Kompetenzen, hält sich in der Kommunikation vor allem vor dem Bürgerentscheid auch aufgrund dieser selbst gewählten Rolle ebenfalls relativ stark zurück. Ein weiterer Grund für eine kommunikative Zurückhaltung der Projektpartner ist aber auch, dass sich die Stadt aus der Finanzierung des Kommunikationskonzeptes zurückgezogen hat und auch deshalb viele Linien, die in den konzeptionellen Überlegungen zur Kommunikation angelegt sind, nicht weiterverfolgt worden sind.

Dazu kommt, dass es durch den Präzedenzfall des ersten „freiwilligen Ratsbürgerentscheids“ in NRW kein Konzept für den Umgang mit dem durch den Rat selbst initiierten „Wahlkampf“ zu geben scheint. Eine interessante Frage ist hier, wie die Kommunikation ausgesehen hätte, wenn es keine organisierten Unterstützer wie *Pro Lippesee* gegeben hätte? Durch den Begriff „Wahlkampf“ wird auch noch eine weitere Implikation angesprochen, denn für die Projektverantwortlichen bei LV und Stadt ändert sich das übliche Eintreten für ein Projekt als Planer hin zu einem Eintreten als quasi politischer Wahlkämpfer – eine Rolle, die man weder kennt noch wirklich übernehmen kann und möchte. Und so fällt dann die eigentliche „Wahlkampfkommunikation“ – als solche wird sie auch von den Bürgern wahrgenommen – weitgehend dem Verein *Pro Lippesee* zu.

2.1.3. Projektkosten als zentrales Ablehnungsmotiv und Kostendebatte

Zentrales Argument in der finalen Diskussion zum Projekt *Lippesee Hamm* sind die Projektkosten. Weitere Argumente, vor allem eine anfangs stärker befürchtete Diskussion von Naturschutzaspekten, treten fast vollständig in den Hintergrund. Die Seegegner, auch diejenigen mit Naturschutzanliegen, stellen sich stark darauf ein und machen die Projektkosten zu ihrem zentralen Gegenargument. Und völlig unstrittig liegt hier auch der entscheidende Ablehnungsgrund für die Bürger, die im Bürgerentscheid gegen den See votiert haben. Neben dem Naturschutzgedanken spielen weitere Ablehnungsgründe wie beispielsweise erhöhtes Verkehrsaufkommen für die angrenzenden Stadtteile, bedingt durch die geplanten Freizeiteinrichtungen rund um den See, nur eine marginale Rolle.

Der Lippesee wird nicht per se abgelehnt, aber es ist nicht gelungen, genügend Vorzüge zu vermitteln, die im Urteil der Bürger die Kosten rechtfertigen

Interessanterweise lässt sich hier zunächst etwas Positives ableiten, denn es ist ebenfalls zu erkennen, dass der Lippesee nicht als „Negativprojekt“, das man nicht vor seiner Haustür oder in seinem Hinterhof haben möchte, per se abgelehnt wird, da selbst Ablehner einen See und die sich durch ihn bietenden Möglichkeiten als nichts Negatives sehen, sondern einfach nicht bereit sind, den „Preis dafür zu bezahlen“. Offenbar ist es nicht gelungen, den Lippesee von einem Vorhaben, das man als solches nicht ablehnt, zu einem Vorhaben zu machen, das man begrüßt. Der See wird also offenbar von vielen Bürgern nicht als adäquater Gegenwert zu den aufzuwendenden Kosten gesehen.

Kosten sind bei öffentlichen Projekten fast immer ein kritisches Thema und mit ein zentraler Grund für das Zustandekommen von Bürgerbegehren gegen Projekte. Und

auch in Untersuchungen zu anderen Projekten von *Emschergenossenschaft* und *Lippeverband* zeigt sich, dass Projektkosten immer ein Thema mit hohem kritischem Potenzial sind. Die Kostendebatte konnte also kaum überraschend kommen. Offenbar ist es nicht gelungen, die Mehrheit der Bürger von dem Wert (im wahrsten Wortsinne dem Gegenwert zu den Kosten) des Sees zu überzeugen:

- Der (Nutz-)Wert des Sees für den einzelnen Bürger.
- Der Wert des Sees an sich (z.B. verbessertes Stadtbild).
- Der Wert des Sees im Sinne einer Investition für die Stadt.

Die beiden erstgenannten Aspekte wurden ggf. nicht ausreichend und treffend in der Kommunikation aufgegriffen. Der letztgenannte Aspekt wurde zwar kommunikativ stark und über weite Strecken fast ausschließlich betont, die wirtschaftlichen und insbesondere die Arbeitsplatz-Argumente wurden von vielen Bürgern jedoch nicht geglaubt. Hier spielen oft auch Wahrnehmungen und Erfahrungen mit ähnlichen „Investitionsprojekten“ eine Rolle, wobei Investitionsdenken im eigentlichen Sinne für viele Bürger in der Alltagswelt wenig vertraut ist. Viele der erwarteten positiven Effekte für die Stadtentwicklung sind ggf. auch zu abstrakt und zu wenig unmittelbar, wie beispielsweise die Vermeidung von Stadtflucht bzw. umgekehrt Attraktivitätssteigerung der Innenstadtlagen als Wohngebiete. Womöglich sieht man diese Themen auch nicht als Themen von persönlicher Relevanz.

Kosten für Großprojekte bleiben für Bürger oft virtuell – Vorurteile zu „galoppierenden Projektkosten“ – Zweckgebundenheit von Mitteln wird nicht gesehen

Dazu treten weitere Problemfelder in der Kostendebatte. So fällt es aus einer Alltagsperspektive schwer, Projektkosten überhaupt einzuschätzen, da die Kosten weit jenseits der auch in der erweiterten Alltagserfahrung etablierten und akzeptierten Kostendimensionen liegen, die sich am oberen Rand etwa in der Höhe der Ausgaben für ein (Traum-) Haus bewegen. Somit bleiben die genannten Projektkosten gewissermaßen virtuell und sind leicht angreifbar.

Zudem – und hier bestätigt sich für den Bürger ein Vorurteil zum Umgang mit öffentlichen Mitteln – erhöhen sich die Kostenschätzungen im Projektverlauf mehrfach. Ein regelrechter Kommunikations-GAU ist es da, dass in Zeitungsmeldungen an zwei aufeinanderfolgenden Tagen einmal 80 Millionen und dann 123 Millionen Euro als Kosten für den See genannt werden. In der zweiten Summe steckt dann die Berechnung der Finanzierungssumme durch den Kämmerer der Stadt über 100 Jahre, womit zusätzlich noch eine aus der Alltagsperspektive schwer zugängliche Zeitdimension eingeführt wird.

Am problematischsten ist aber sicherlich, dass von vielen Bürgern die weitgehende Zweckgebundenheit der Mittel für den See nicht gesehen oder nicht verstanden wird. So meinen – bestärkt durch Argumente der Seegegner – viele, dass es dringlichere Aufgaben in der Stadt gäbe und man statt den Lippesee zu bauen mit den Mitteln beispielsweise besser Schulen und Straßen sanieren sollte. Man geht quasi davon aus, dass die Mittel für den See, zumindest aber der Anteil, den die *Stadt Hamm* aufbringen muss, Eins zu Eins in andere Projekte investiert werden könne.

Timing der Projektkostenbenennung ungünstig: Nicht die Zeit für die Lippeseegegner wird knapp, sondern für eine sachliche Kostendebatte der Befürworter

Dazu erweist sich auch das Timing bei der Kostendebatte als äußerst ungünstig. Die Kosten werden relativ spät und beinahe zeitgleich mit der Nachricht zur erfolgreichen Planfeststellung und der Ankündigung des definitiven Termins für den Ratsbürgerentscheid benannt. Zwar gibt es Argumentationen, die von der Notwendigkeit der späten Benennung definitiver Projektkosten ausgehen und etwa mit einem relativ späten Feststehen der Höhe der Fördersummen und auch der Notwendigkeit einer abgeschlossenen Planfeststellung begründen. Auf der anderen Seite lässt sich aber auch erkennen, dass sich das Projekt seit dem Entscheid für die in die Planfeststellung eingebrachte Variante auf Basis der Machbarkeitsstudie von 2004 praktisch nicht verändert hat und folglich Kosten und Finanzierungskonzept auch zu einem früheren Zeitpunkt relativ genau benennbar gewesen wären.

Durch die zeitgleiche Thematisierung von Kosten, Bürgerentscheid und positiver Planfeststellung erreicht das Projekt *Lippesee Hamm* plötzlich einen Konkretheitsgrad wie nie zuvor und springt endgültig als großes Thema auf die öffentliche und mediale Agenda und damit in das Bewusstsein der Bürger. Die Gegner können auf diesen „Popularisierungs- und Konkretisierungsschub“ recht einfach aufsatteln und ihr zentrales und einfach verständliches Argument – „der See ist zu teuer und wir brauchen das Geld für andere Aufgaben“ – gegen den See in die Debatte einbringen. Das, was zunächst als „geschickter Schachzug“ der politischen Spitze der Stadt gilt, nämlich mit rund zwei Monaten von der Verkündung des Termins für den Bürgerentscheid im April 2004 bis zum Entscheid im Juni wenig Zeit zu lassen, entpuppt sich nun als Nachteil, denn es ist in der kurzen Zeit nicht mehr möglich, die Debatte zu versachlichen und den Kostenargumenten adäquat entgegenzutreten. Unerwartet ist man hier auch in eine defensive Rolle geraten.

Frühzeitige Kostenkommunikation meist ratsam

Eine prinzipielle Ableitung für einen optimalen Zeitpunkt für eine Kostendebatte zu machen fällt schwer. Eines ist aber deutlich: Bei einem Projekt, das für nur wenige ggf. auch negative Konsequenzen hat (z.B. Anwohner) oder nur aus bestimmten Perspektiven inhaltlich abgelehnt wird (z.B. Naturschutz), werden Kosten zu einem, wenn nicht dem zentralen Argument gegen das Projekt.

Wenn in einem Projekt recht früh klar ist, dass es einen Bürgerentscheid gibt – sei es durch einen Rat initiiert oder durch ein Bürgerbegehren – dann gibt es keinen Grund, nicht frühzeitig aktiv in eine Kostendebatte einzusteigen, weil sich dann die zentralen Argumente schnell zeigen und ggf. Gegenargumente gefunden werden können, die oftmals erklärungsbedürftiger sind (z.B. Zweckgebundenheit der Mittelverwendung), als einfach darauf zu verweisen, ein Projekt sei zu teuer. Und auch für die „Wahlkampfphase“ selbst lässt sich erkennen, dass eine kurze Vorentscheidphase nicht unbedingt von Vorteil ist, um auch als Befürworter adäquat kommunikativ reagieren zu können. Dies gilt vor allem, weil für viele Bürger erst durch das angekündigte und terminierte Ereignis des Entscheides ein Projekt konkreter wird. Dies ist analog zu sehen zu der Beobachtung, dass trotz aller Information viele erst bemerken, dass ein Projekt angegangen wird, wenn „die Bagger anrollen“. Wobei eine ausgedehntere „Wahlkampfphase“ sich sogar stärker bei einem ratsinitiierten als einem bürgerinitiierten empfiehlt, da der Ratsbürgerentscheid offenbar mehr Bürgeraufmerksamkeit erfährt (s.u.) und sich im Falle des klassischen Bürgerentscheides die Gegner ggf. tatsächlich selbst stärker orga-

nisieren sowie um Basis-Kommunikation gegen ein Projekt kümmern müssen, und so weniger nur auf die Befürworterkommunikation aufsatteln können.

Ist kein Ratsbürgerentscheid geplant und erscheint die erfolgreiche Formierung eines Bürgerbegehrens unbestimmt, dann verändert sich die Situation sicher. Zwar ist aus Transparenzgründen eine frühzeitige Kostenkommunikation ebenfalls ratsam und auch die Vorgaben der EU gehen ja davon aus, dass Bürgerbeteiligung vor dem Hintergrund von Projektkosten erfolgen soll. Aber es kann durchaus sinnvoll sein, bei einem an sich positiven Projekt die Kostenkommunikation zeitlich so zu gestalten, dass hier nicht frühzeitig ein Ablehnungsgrund entsteht, bevor die positiven Effekte ausreichend kommuniziert wurden und Akzeptanz sichtbar wird. Dennoch werden sich bei Bekanntwerden von Kosten fast zwangsläufig auch Personen gegen ein Projekt aussprechen.

2.1.4. (Lokal-)Medien bleiben ausgewogen, aber stehen dem Projekt Lippesee tendenziell positiv gegenüber

Hinsichtlich der Medien – und hier ist im Wesentlichen, aufgrund des Berichterstattungsumfangs und der Bedeutung des Mediums als einziger Lokalzeitung, der *Westfälische Anzeiger* von Belang – lässt sich zunächst erkennen, dass die durch das Kommunikationskonzept selbstverständlich als wichtig erachtete positive Haltung der Medien gegenüber dem Projekt *Lippesee Hamm* tatsächlich gegeben ist. Der *Westfälische Anzeiger* wahrt zwar seine unabhängige Rolle und stellt Positionen der Seebefürworter ebenso dar wie diejenigen der Gegner, insgesamt lässt sich aber eine eher positive Haltung gegenüber dem Seeprojekt erkennen. Allerdings bewegt sich das absolut im Rahmen dessen, was sich von einem seriösen Journalismus verantworten lässt. Ein Bemühen um Ausgewogenheit lässt sich zudem verstärkt im Umfang des Abdrucks von Leserbriefen erkennen, in denen sich auch stark Gegner des Lippesees zu Wort melden. Und wenn Lippeseegegner die redaktionelle Berichterstattung des WA als tendenziös für den See kritisieren, so richtet sich Kritik von Befürwortern gegen den Umfang der Leserbriefveröffentlichungen und auch das Onlineforum des WA: Der WA habe quasi ein Bürgerforum geschaffen, in dem sich verstärkt Gegner zu Wort melden.

Die Berichterstattung folgt den zentralen „Ereignissen“ zum Seeprojekt, wie seiner initialen Vorstellung im Kurhaus oder die persönliche Übergabe der Planfeststellungsunterlagen durch den OB Thomas Hunsteger-Petermann und den Vorstandsvorsitzenden des *Lippeverbandes* Dr. Jochen Stemplewski bei der Bezirksregierung in Arnsberg und kulminiert in der Phase vor dem Ratsbürgerentscheid: 57% der redaktionellen Beiträge und sogar 80% der Leserbriefe entfallen auf die letzten zweieinhalb Monate vor dem Bürgerentscheid.² Auch in den Medien lässt sich die Verdichtung der Wahrnehmung in der Vorentscheidsphase also deutlich erkennen.

Wie im Prinzip alle für das Projekt relevanten Gruppen, von den Bürgern zu den Projektverantwortlichen und organisierten Gegnern – und dies unabhängig von einer Befürwortung oder Ablehnung des Lippesees – zeigen sich auch die Medien stark überrascht von der Ablehnung des Sees durch die Bürger im Ratsbürgerentscheid.

² Von Juli 2004 an ausgewertet.

2.1.5. Übergeordnete Gründe für Probleme in der Projektkommunikation

In der wirklich nie in Frage gestellten Annahme einer Akzeptanz des Sees bei den Bürgern nicht nur durch die Projektverantwortlichen und (politischen) Befürworter, liegt womöglich ein zentraler Schlüssel zum Scheitern des Projekts.

Selbstbestärkung und Blickverstellung im (engeren) Befürworterkreis

Es lässt sich erkennen, dass sich der engere Befürworterkreis in der Annahme, die Bürger würden für den See votieren, stark selbst bestärkt und sich womöglich den Blick auf kritische Themen, andere Meinungen und auch den Bürgerwillen verstellt hat. Dazu haben sicher auch die Umfragen zur Akzeptanz des Lippesees von 2003 und 2005 beigetragen, in denen TNS Emnid eine Zustimmung von 70% bzw. 60% für den Lippesee ermittelte. Einerseits hätte hier aber auch das Absinken der Akzeptanz um 10 Prozentpunkte mit Näherrücken der Realisierung des Projekts alarmieren müssen. Andererseits wurde zu wenig darauf geachtet, dass die Befragung zu einem Zeitpunkt erfolgte, zu dem für viele Befragte nur eine sehr vage Vorstellung vom Projekt Lippesee bestand und auch Negativaspekte noch nicht stärker öffentlich diskutiert worden sind. Absehbare Negativaspekte und deren mögliche Wirkung lassen die Auftraggeber in den Befragungen selbst auch nicht abtesten.

Durch diese Selbstbestärkung und -beschränkung der Wahrnehmung auf den Befürworterkreis lässt sich womöglich auch das starke Fokussieren auf die für diesen Kreis wichtigen, leicht elitären stadtentwicklerischen und wirtschaftlichen Themen nebst ihrer bereits geschilderten dazu passenden Darstellungsweise erklären. In vielen Belangen bleibt die Kommunikation eine Kommunikation für einen i.w.S. Meinungsführer- und Interessiertenkreis, und dies, obwohl eigentlich recht früh klar ist, dass der politische Wille besteht, alle Bürger letztendlich über das Projekt entscheiden zu lassen. Ein (nicht nur) für diesen Fall ratsamer Zuschnitt der Kommunikation auf verschiedene Zielgruppen und dies auch mit verschiedenen (gleichberechtigten) Themen sowie einer neben rational-informativer ebenfalls emotionaler Aufbereitung findet nur unzureichend statt, obgleich die konzeptionellen Überlegungen dies noch vorsehen. Womöglich bleibt die Kommunikation auch verstärkt auf i.w.S. am Stadtgeschehen interessierte und engagierte Personen und die Medien zugeschnitten, weil sich üblicherweise nur diese in eine Diskussion einschalten und kritisch zu einem Projekt äußern. Durch den Ratsbürgerentscheid wird das Spektrum aber potenziell auf alle Bürger erweitert, die sich „entscheidend“ zu dem Projekt äußern können.

Verlust des Bewusstseins für Kommunikation durch angenommenen Erfolg

Zudem lässt sich ein Verlust des Bewusstseins für die Kommunikation im Projektverlauf erkennen. Auch hierfür kann einerseits die Annahme einer nie gefährdeten Zustimmung der Bürger und daraus abgeleiteter geringerer Notwendigkeit stärkerer Kommunikationsbemühungen verantwortlich sein. Andererseits verlässt man sich womöglich stärker auf die kommunikativen Bemühungen des Vereins *Pro Lippesee* und unterstützt hier lediglich entsprechend. Ein Ausdruck dieses Bewusstseinsverlustes ist die nur rudimentäre Umsetzung des konzeptionellen Ansatzes, wobei sich vor allem die *Stadt Hamm* finanziell aus der Kommunikation stark zurückzieht und der *Lippeverband* nicht allein in die Bresche springen will.

Nichtetablierung einer hoch angesiedelten eigenständigen Projektkommunikation

Ebenfalls nicht aufgenommen wird die frühe Idee (2003) der Gründung einer Projektgesellschaft für den Lippesee Hamm, in der dann auch die Kommunikation für das Projekt exklusiv gebündelt werden kann. 2005 wird das Thema dann erneut durch die Projektleiter aufgebracht, diesmal sogar hauptsächlich damit begründet, Kommunikationsmaßnahmen besser bündeln zu können. Hauptsächlich drückt sich darin der Wunsch nach einer alternativen Organisation der Projektkommunikation aus, dem aber nicht nachgekommen wird – ggf. ebenfalls aus Mangel an Bewusstsein für die Bedeutung der Kommunikation.

Hier zeigt sich ein strukturelles Problem, da die Projektkommunikation (auch bei vergleichbaren Projekten und auch beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk*) über die Projektleiter des LV und der Stadt läuft – und dies nicht nur in Richtung Fach- und Entscheiderwelt. Dadurch werden die Projektleiter zusätzlich zur eigentlichen Aufgabe der Projektentwicklung auch mit Kommunikationsaufgaben belastet. Angemessener wäre es – vor allem bei einem Projekt dieser Größenordnung mit hoher öffentlicher Beachtung – die Kommunikation in einer eigenständigen, auf Kommunikation spezialisierten und in der Projektorganisation hoch verankerten und/oder verantworteten Stelle anzusiedeln, bzw. dafür verstärkt auf die entsprechenden Abteilungen der Projektpartner zurückzugreifen. So wird es im Kommunikationskonzept auch noch vorgeschlagen.

Das spricht nicht gegen die starke Einbindung der Vor-Ort-Projektleiter in die Planung der Kommunikation. Diese enge Einbindung ist zweifelsohne unverzichtbar und selbstverständlich, allein wegen der Projektkennntnis. Eine Einbindung der Projektleiter auch als Kommunikatoren nicht nur für die Fachwelt ist zudem ebenfalls ratsam – vor allem wenn Projektleiter kommunikativ „präsentabel“ sind: denn ein Projektleiter wird in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit als authentischer erlebt als ein PR-Profi.

Erfolg bei den politisch-administrativen Entscheidern – Misserfolg bei Bürgern?

Auch die überaus erfolgreich umgesetzte Vorgabe, das Projekt schnell in der politischen und administrativen Entscheiderwelt zur Akzeptanz zu bringen, kann einen Einfluss auf ein Scheitern beim Bürger gehabt haben. Einerseits gibt es so eine Konzentration auf den Personenkreis der de facto Entscheider und Entscheidungsbeeinflusser. Dies lässt den Projektleitern dann weniger Raum für den Blick auf die Bevölkerung in der Breite und eine koordinierende, projekteigene Kommunikationsstelle, die alle Anspruchsgruppen im Blick behält, gibt es, wie beschrieben, nicht. Dadurch wird das ganze Projekt auch nach dieser Maßgabe getaktet und schnell durchgebracht. Zudem – und damit durchaus zusammenhängend – wird das Projekt *Lippesee Hamm* auch in seiner Detailplanung von Anbeginn seiner öffentlichen Vorstellung an, als fertig durchgeplant in die Öffentlichkeit gebracht und kommuniziert. Es bleibt so eigentlich nur eine Entscheidung für oder gegen den See in seiner geplanten Form. Der Bürger kann sich so als beinahe überrannt vorkommen und vielleicht sollte er auch überrannt werden?

Beim Blick auf das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* wird erkennbar, dass – unabhängig von den sich durch veränderte Rahmenbedingungen ergebenden Verzögerungen im Projektablauf – sich die Arnheimer Verantwortlichen erheblich mehr Zeit für die Projektentwicklung und auch Kommunikation in die Öffentlichkeit lassen. Vor allem ist ihr Vorgehen aber erheblich planoffener: Die Planung wird als interaktiv begriffen und Interaktionspartner sind die unmittelbar Betroffenen Bürger und die darüber hinaus interessierte Arnheimer Öffentlichkeit.

2.2. Bürgerpartizipation

Bürgerbeteiligung spielte in zweifacher Weise eine zentrale Rolle für das Projekt *Lippesee Hamm*: Einerseits ist es mit dem Ratsbürgerentscheid eine Beteiligungsmaßnahme, die das Projekt scheitern lässt. Andererseits ergeben sich durch andere Formen der Beteiligung auch ggf. Chancen, Bürgerwillen stärker in die Planung für ein Projekt einzubinden und so Identifikation und Akzeptanz zu fördern und womöglich einem Scheitern vorzubeugen.

Beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* spielt durch das planoffene Vorgehen der Projektverantwortlichen die Bürgerpartizipation von Anfang an eine große Rolle, was sich auch in der Bezeichnung des Vorgehens als interaktive Planung niederschlägt.

In beiden Projekten geht man – formal betrachtet – über die Vorstellungen und Vorgaben der EU zur Bürgerbeteiligung, die sich insbesondere ja auch in der *EU-Wasser-rahmenrichtlinie* niederschlagen, gerade bei regionalen und kommunalen und insbesondere auch wasserbaulichen Vorhaben, hinaus.

2.2.1. Bürgerentscheid(ung) vs. Bürgerbeteiligung zum *Lippesee Hamm*

Ein Bürgerentscheid, mit dem über Annahme oder Ablehnung eines Projekts entschieden wird, kann einerseits als die höchste Form der Bürgerbeteiligung angesehen werden. Das erscheint richtig aus der Perspektive der im wahrsten Wortsinne entscheidenden Bedeutung der Bürger für ein Projekt sowie dem damit gegebenen direkten Einfluss auf die (kommunale) Politik. Und es erscheint ebenfalls richtig, legt man die Quantität der beteiligten Bürger zu Grunde, da andere Beteiligungsmaßnahmen zumeist erheblich weniger Bürger erreichen als ein Entscheid.

Bürgervotum setzt wenig bis keine Beschäftigung mit einem Vorhaben voraus

Betrachtet man andererseits den Bürgerentscheid mit Blick auf die „Qualität“ der Auseinandersetzung der Bürgerschaft in der Breite mit einem geplanten Projekt, zeigt sich, dass weder dezidiertes Wissen noch eine starke – womöglich auch gar keine – Auseinandersetzung mit einem Projekt nötig ist, um dennoch darüber abzustimmen. So zeigt sich – und das ist vielleicht auch noch ein ernüchternder Blick auf die Kommunikation – dass in der Befragung unmittelbar nach dem Ratsbürgerentscheid ein Viertel der Bürger, die am Entscheid teilgenommen haben (unabhängig von der eigenen Wahlentscheidung), keine Gruppen, Organisationen, Institutionen oder Personen nennen können, die sie als Befürworter oder Gegner in der Debatte wahrgenommen haben und rund die Hälfte der „Wähler“ keine Organisation oder Institution nennen kann, die für die Durchführung des Projekts verantwortlich gewesen wäre. Bei den Bürgern, die nicht am Entscheid teilgenommen haben, wissen sogar mehr als die Hälfte keine Befürworter oder Gegner, und beinahe zwei Drittel keine Projektverantwortlichen zu nennen.

Das Argument geringer Informiertheit wird oftmals von Gegnern des Instruments Bürgerentscheid angeführt. Befürworter von Instrumenten der Direktdemokratie verweisen demgegenüber darauf, dass auch die Entscheidungsgrundlage in sonstigen politischen Wahlen weder bewertet noch diese dann grundsätzlich als untauglich angesehen wird.

Bürgerbeteiligung jenseits des Ratsbürgerentscheides bleibt im „Pflichtrahmen“

Bürgerbeteiligungsmaßnahmen jenseits des Ratsbürgerentscheides bleiben überwiegend im Rahmen dessen, was durch das Planfeststellungsverfahren vorgegeben ist. Dies erklärt sich vor allem daraus, dass seitens der Projektpartner überhaupt nicht daran ge-

dacht war, die Planvariante und ihre Details, für die man sich auf Basis der Machbarkeitsstudie 2004 entschieden hat, zu diskutieren. Es wird eine bis in Details fertige Planung der Öffentlichkeit vorgestellt und diese dann konsequent zur Planfeststellungsreife gebracht. So bleibt dann die verpflichtende Auslage der Planunterlagen bzw. die Möglichkeit, Einwendungen gegen die Planung vorzubringen und deren Anhörung die wesentliche Möglichkeit für Bürger, auf die Planung selbst einzuwirken. Andere, organisierte Interessen, wurden im Rahmen des PFV selbstverständlich ebenfalls berücksichtigt.

Die Auslage der Planunterlagen macht aus der Perspektive einer Bürgereinbindung einen zwiespältigen Eindruck: Einerseits verbleibt die verpflichtende Bekanntmachung der Auslage im üblich reduzierten Rahmen und erweckt den Eindruck, dass eine Inanspruchnahme der Einwendungsmöglichkeit möglichst weitgehend verhindert werden soll. Andererseits wird die Auslage selbst von einer den Zugang zu der komplexen Planung erleichternden Ausstellung begleitet, und so eine Zugangsschwelle abgebaut.

Einzige darüber hinausgehende echte Beteiligungsmaßnahmen bleiben die Bürgerwerkstätten zur Rahmenplanung für das Nordufer des Sees im September 2005. Im Prinzip sind diese aber gar nicht als Beteiligungsmaßnahme an dem Plan gedacht, der für das PFV relevant ist, sondern betreffen darüber hinausgehende Rahmen- bzw. Ausgestaltungsaspekte. Dabei verweisen gerade die Ergebnisse dieser Workshops auf die Sinnhaftigkeit der Beteiligung vor allem betroffener Bürger an der Planung, da diese entgegen ihrer ursprünglichen Intention dann doch auf die Planfeststellung selbst Einfluss nehmen und so in einem Detailaspekt dem Bürgerwillen oder -vorschlag gefolgt wird, ohne das dadurch die gesamte Planung gefährdet würde.

Weitere Ansätze zur Beteiligung sind eher interaktive Elemente auf Veranstaltungen, wie der initialen Präsentation im Kurhaus 2004 oder den *See-Gesprächen 2005* (Vorstellungs- und Diskussionsrunden zu Kernaspekten der Seeplanung), in denen beispielsweise Teilnehmermeinung gesammelt wird. Jedoch ist erkennbar, dass diese keinen wirklichen Einfluss auf die für das PFV relevante Planung nehmen kann oder soll. Zudem wurde die geplante Protokollierung bzw. Rückspielung der Diskussionsergebnisse an die Teilnehmer überhaupt nicht durchgeführt.

2.2.2. Intensive und frühzeitige Bürgerbeteiligung vs. Ja-Nein-Entscheid beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk*

Nahezu umgekehrt verhält es sich beim Arnheimer Projekt: Eine Abstimmung, die grundsätzlich über den Fortgang des Projekts entscheidet, ist von den Projektverantwortlich weder vorgesehen, noch wird dies als sinnvolle Partizipationsmaßnahme begriffen. Vorstellbar ist allenfalls eine Entscheidung über künftige Planvarianten des Projekts. Einen vom Rat der Stadt initiierten Entscheid wird es also aller Wahrscheinlichkeit nach nicht geben. Selbstverständlich besteht die Möglichkeit, dass sich von Seiten der Bürger entsprechender Protest regt und organisiert.

Statt einer frühzeitigen Ankündigung eines Votums gibt es bereits in der Frühphase des Projektes zahlreiche Maßnahmen zur Bürgerpartizipation in der Planung.

Interaktive Planung: Der Bürger als Berater, dessen Meinung frühzeitig aktiv eingeholt und eingebunden wird

Bereits in einer sehr frühen Projektphase, der Untersuchungsphase werden kommunikativ-informative, aber auch partizipative Maßnahmen durchgeführt. Einbezogen werden

die Bewohner der betroffenen Gebiete, aber auch Anwohner bzw. Vertreter der unmittelbar angrenzenden Stadtteile.

So gibt es beispielsweise mehrere Informations- und Diskussionsveranstaltungen, in denen Bürgermeinung festgehalten, an die betroffenen Bürger rückgespielt und in der Planung berücksichtigt wird (was nicht zwangsläufig positiv im Sinne der Bürgermeinung heißen muss). Einladungen zu diesen Veranstaltungen erfolgen jeweils schriftlich persönlich. Zudem gibt es Interviews mit Gebietsbe- und Anwohnern, die das für die Untersuchungsphase zuständige Ingenieurbüro durchführt. Dabei gehen die Projektverantwortlichen aktiv auf die Bürger zu und holen deren Meinung ein. Die Ergebnisse aus Interviews und Diskussionen fließen dann bereits in den ersten Untersuchungsbericht ein.

Der Bürger wird hier (wörtlich) als Consultant, als Berater gesehen, der aus seiner spezifischen Perspektive Ansichten und Informationen zum Projekt beisteuert, die für die Planung relevant sein können oder darin Berücksichtigung finden – und dass sie Berücksichtigung finden, das macht die Kommunikation auch deutlich. Konsultieren und Informieren sind die Stichwörter. Im weiteren Projektverlauf war bisher an eine Ausweitung dieser bzw. ähnlicher Maßnahmen auf das weitere Stadtgebiet gedacht, wenn das Projekt weitere Relevanz für alle Arnheimer erlangt.

Andere gesellschafts-politische Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung in den Niederlanden

Womöglich besteht in den Niederlanden auch ein anderes Selbstverständnis hinsichtlich der Bürgerbeteiligung, da eine Einbindung aller Interessensgruppen und so auch der Bürger einerseits durch die oftmals beschriebene niederländische Konsenskultur bereits nahegelegt wird. Andererseits – sicher auch durch den Konsensgedanken hervorgebracht – sind in den niederländischen Kommunen zudem Formen einer „ständigen“ Bürgervertretung bzw. -beteiligung stark institutionalisiert. Auf Seiten der Gemeinden gibt es die so genannten *Wijkmanager*. Diese sind Beauftragte der Stadt, die sich um einzelne Stadtteile kümmern und dort als Ansprechpartner für Bürger und vor allem die Stadtteilvertretungen (*Wijkplatforms*) fungieren.

2.2.3. Zeitplanung und Bürgereinbindung

In Hamm geht man viel stärker davon aus, dass eine frühzeitige Bürgereinbindung bei Projekten generell kaum möglich ist, weil schon sehr konkrete Vorstellungen von einem Projekt bestehen müssen. In Arnheim geht man auch durch entsprechende Erfahrungen zwar ebenfalls davon aus, dass eine Beteiligung quasi am Nullpunkt eines Projektes – in dem Sinne „hier ist ein Blatt Papier, was sollen wir denn mal in dem Gebiet machen“ – nicht funktioniert; die Diskrepanz einer Beteiligung bereits während einer ersten Gebietsuntersuchung (prinzipielle Machbarkeitsprüfung) gegenüber einer Beteiligung erst zu einem Zeitpunkt an dem ein Projekt praktisch komplett ausentwickelt ist, wird jedoch grundlegend deutlich.

Eine frühzeitige und ernstgemeinte Bürgerpartizipation und ein planoffenes Vorgehen haben aber auch Konsequenzen für die Zeitplanung, und hier lassen sich die Arnheimer erkennbar mehr Zeit.

Vorteile einer früheren Beteiligung für die Kostenkommunikation

Bei einem planoffenerem Vorgehen können und müssen Kosten noch gar nicht frühzeitig exakt benannt werden, denn das Projekt wird ja auch durch die Bürgermitgestaltung noch in der Kostenstruktur (sichtbar) beeinflusst. Dennoch können Bürger zu diesem Zeitpunkt bereits qualitativ mit dem Projekt in Kontakt gebracht, ggf. auch dafür gewonnen werden, und das Projekt so zu „ihrem“ Projekt machen. Zudem kann durch die Angabe einer möglichen Kostenspanne eine später zumeist unvermeidbare Kostendebatte bereits frühzeitig argumentativ begleitet werden.

Abhängigkeit der Zeitplanung von politischen Abläufen

Ein nicht zu unterschätzender Faktor für die zeitlichen Spielräume in kommunalen Projekten ergibt sich durch die Ankopplung an politische Abläufe. Diese (möglichen) Einflüsse werden in Hamm mehrfach deutlich, so wird beispielsweise die geänderte Regierungskonstellation auf Landesebene, vor allem das Ausscheiden der *Grünen* aus der Regierungsverantwortung, von Akteuren als günstige Voraussetzung hinsichtlich der Genehmigung betrachtet. Später wird in Hamm eine bestehende Opposition gegen das Projekt im Kommunalwahlkampf 2004 – erneut durch die *Grünen* – sichtbar.

Dazu kommt die vielleicht entscheidendere Abhängigkeit eines langlaufenden Projekts von gegebenen politischen Machtverhältnissen und Konstellationen. Hierin liegt sicher ein Grund, warum es zunächst wichtig war, den Masterplan *Hamm ans Wasser* einstimmig, und später das Seeprojekt mit großer Mehrheit, im Rat zu verabschieden, um hierdurch eine gewisse überparteiliche Zustimmung und damit eine Kontinuitätsabsicherung zu bewirken. Ein Projekt, das in der Planung noch nicht weit genug gediehen ist, kann bei sich ändernden Konstellationen aber dennoch gefährdet sein. Und dass politisch verantwortliche Projektbefürworter es schätzen, wenn die Konkretisierung und am besten Realisierung eines Projekts noch in die Zeit ihrer politischen Verantwortung fällt, liegt auf der Hand – bei öffentlich positiv bewerteten Projekten ist ein erfolgreiches Projekt sicher auch ein gutes Argument in Wahlen. Letztgenannte politische Erwägungen sollen hier gar nicht diskreditiert werden. Es verdeutlicht sich aber die Abhängigkeit der Projektplanung von den Periodisierungen der Politik, die doch stark an Wahlen gekoppelt sind und aus dieser Perspektive andere Zeitplanungen womöglich gar nicht zulassen.

2.2.4. Beteiligungsbereitschaft der Bürger

Insgesamt lässt sich in Deutschland wie in den Niederlanden jedoch eine Kluft zwischen den Vorstellungen idealer Bürgerbeteiligung und den tatsächlichen Gegebenheiten erkennen. In der breiteren Öffentlichkeit, die bereits kommunikativ und informativ schwer erreicht wird, besteht offenbar eine geringe Beteiligungsbereitschaft. Besser erreicht werden:

- unmittelbar Betroffene
- Personen, die insgesamt stärker am öffentlichen Leben interessiert sind und daran teilnehmen sowie meist auch in entsprechender Form vororganisiert sind
- Projektgegner

Dass per se Interessierte und unmittelbar betroffene Bürger besser erreicht werden, liegt auf der Hand, bemerkenswert ist allerdings, wie hoch der Aufwand erscheint, diesen Kreis in Richtung einer breiteren Öffentlichkeit zu erweitern. Neben adäquaten Informations- und Kommunikationsbemühungen zur Aktivierung von Interesse und womöglich Beteiligungsbereitschaft scheint vor allem der aktive, ja im positiven Sinne „auf-

dringliche“ Weg der Beteiligung als konsultierendes Einholen von Bürgermeinung probat. Wenn der Bürger nicht auf die Veranstaltungen kommt, dann muss man mit den Veranstaltungen nah an den Bürger rücken bzw. Bürgermeinung durch Interviews oder auch Befragungen aktiv einholen. Die Bürgervorstellungen zur Partizipation scheinen indes wenig über die Beteiligung an Abstimmungen oder Wahlen hinauszugehen.

Bemühen um Partizipation auch bei geringer Beteiligungsbereitschaft ist sinnvoll

Gerade weil es sich aber bei den im Rahmen *Urban Water* angelegten multifunktionalen Projekten nicht um Projekte handelt, die per se negativ beurteilt werden und sich durchaus auch zahlreiche positive Aspekte für Bürger im näheren und weiteren Projektgebiet ergeben, macht es aber auch Sinn, sich um die weitere Einbindung zu bemühen, weil u.a. so auch der Kreis der Partizipierenden auf Bürger erweitert werden kann, die einem Projekt prinzipiell positiv gegenüberstehen. In diesem Sinne ist auch das Engagement eines Unterstützervereins grundsätzlich zu begrüßen.

Sinnvoll (auch für die teilnehmenden Bürger) ist das ganze jedoch nur dann, wenn Bürgermeinung überhaupt (noch) Einfluss auf die Planung nehmen kann und soll. Aber prinzipiell ist eine (zumindest Projektdetails betreffende) Planoffenheit bei Stadtentwicklungsprojekten immer möglich, wenn man die Bürgerpartizipation früh genug beginnt bzw. Bürgermeinung a priori als Faktor (und sei es überspitzt gesagt als „Störfaktor“) wie beispielsweise geologische Voraussetzungen in der Planung begreift (die ja bisweilen auch ungünstig für die Planung sein können). Und auch bei den geologischen Voraussetzungen geht der Planer ja nicht davon aus, dass er diese ohne Untersuchungen bereits kennt und deshalb quasi in der Planung schon mitgedacht hat.

2.3. Freiwilliger Ratsbürgerentscheid zum Projekt *Lippensee Hamm*

Bürger- oder Ratsbürgerentscheide und Bürgerbeteiligungsverfahren in Planungsprozessen gehören letztendlich zwei verschiedenen Sphären an: Der politischen und der planerischen. Die für die Planung verantwortlichen Stellen und Projektpartner haben auf die politische Entscheidung für oder gegen einen Ratsbürgerentscheid oder auch das Zustandekommen eines Bürgerentscheides via Bürgerbegehren zudem wenig bis gar keinen Einfluss. Auf den Ausgang der Entscheidung durch die Bürger können sie lediglich versuchen, kommunikativ einzuwirken.

Der Ratsbürgerentscheid in Hamm stellt für die Kommunalpolitik in NRW ein Novum dar, weil dieses Instrument hier zum ersten Mal zum Einsatz kommt – und das ohne bereits in der Gemeindeordnung NRW verankert zu sein. Dabei ist die Benennung „freiwilliger Ratsbürgerentscheid“ in Hamm etwas unglücklich und tautologisch, weil ein Ratsbürgerentscheid immer „freiwillig“ auf Beschluss des Rates und eben nicht „erzungen“ durch ein Bürgerbegehren erfolgt. Zudem ist unverständlich, warum der Vorschlag für die Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen überhaupt eine eigene Sprachregelung findet, da das Verfahren zum Ratsbürgerentscheid sich von dem in anderen Bundesländern, die einen ratsinitiierten Bürgerentscheid kennen, im Prinzip nicht unterscheidet. Der Begriff Ratsbürgerentscheid erscheint eher verwirrend, denn das entscheidende am Bürgerentscheid – egal von wem initiiert – ist ja, dass Bürger entscheiden und eben nicht der Rat.

2.3.1. Begründungen für den „freiwilligen Ratsbürgerentscheid“

Der Ratsbürgerentscheid in Hamm scheint v.a. deshalb durchgeführt worden zu sein, weil man sich eines positiven Ausgangs für das Projekt *Lippesee Hamm* sicher war. Das heißt, dass von den allgemein etablierten Gründen für ratsinitiierte Entscheide eigentlich nur das Argument bestehen bleibt, die Entscheidung auf eine breite Bürgerbasis zu stellen und so eine zusätzliche Legitimitätssicherung für das Vorhaben zu erhalten.

Eine Unsicherheit des Rates – ebenfalls ein häufiger Grund für Ratsbürgerentscheide – in der Entscheidung für den See ist ja nicht zu erkennen, da die große Mehrheit der Ratsmitglieder – wenn auch mit Kritik an Detailspekten – für den See ist.

Kritiker von Ratsbürgerentscheiden sehen durch die Rückdelegation von Entscheidungen an Bürger, die diese nicht selbst einfordern und initiieren, zudem auch eine Art Verantwortungsflucht der Politik, die ja vom Bürger gewählt wird, um Verantwortung zu übernehmen.

Auch das Argument, einem zu erwartenden Bürgerbegehren zuvorzukommen, ist nur bedingt stichhaltig. Denn es ist unsicher, ob ein solches Begehren überhaupt zustande gekommen wäre, zumal gegen ein Vorhaben, das einer Planfeststellung unterliegt, die selbst bereits Beteiligungsverfahren integriert, nach der Gemeindeordnung in NRW gar keine Bürgerbegehren zugelassen werden. Zwar lässt sich dieser Punkt umgehen, aber der (auch kommunikative) Aufwand für die Antragsteller steigt in jedem Fall.

Höhere Beteiligung bei ratsinitiierten Entscheiden gegenüber bürgerinitiierten

Man kann zudem mit einiger Sicherheit davon ausgehen, dass die Initiierung eines Bürgerentscheids durch den Rat mehr Bürger zu einer Teilnahme am Bürgerentscheid motiviert – und sei es aus dem Gefühl demokratischer Pflichterfüllung – als ein durch Bürger initiiertes. Das zeigt auch eine Analyse der Beteiligung von rats- gegenüber bürgerinitiierten Bürgerentscheiden in anderen Bundesländern. Ein „klassischer“ Bürgerentscheid wäre also vermutlich am Quorum gescheitert, demgemäß die gefundene Entscheidung ja mindestens 20% der wahlberechtigten Bürger repräsentieren muss.

„Paradoxe“ ex post Begründung für die Richtigkeit des Ratsbürgerentscheides

Paradoxerweise kann man argumentieren, dass der Bürgerentscheid gerade dadurch, dass er entgegen aller Erwartungen ein gültiges Nein zum Lippesee erbrachte, wie in einem Zirkelschluss seine Durchführungsberechtigung erhält: Denn die politischen Vertreter waren nicht in der Lage, den Bürgerwillen (bzw. den Willen der Bürger, die sich bereit erklärten, abzustimmen) richtig einzustufen und in diesem Sinne als deren Repräsentanten zu entscheiden.

2.3.2. Zeitplanung für einen Ratsbürgerentscheid

Die Ansichten zum geeigneten Zeitpunkt für einen durch den Rat initiierten Bürgerentscheid gehen ähnlich weit auseinander wie die zum geeigneten Zeitpunkt für Bürgerbeteiligung an der Planung von Projekten. Wesentliche Gründe gegen eine möglichst frühe Abstimmung sind, dass nur eine möglichst weitgehende und konkrete Planung ermöglicht, eine Einstellung zum Projekt zu entwickeln und vor allem, dass Kosten möglichst genau bekannt sein müssen.

Aber gerade Kostenargumente sprechen auch für ein möglichst frühzeitiges Votum: Durch frühzeitiges Erkennen des Bürgerwillens sollen so bereits Planungskosten vermieden werden, und das durchaus in Zusammenhang mit den zum Vorplanzeitpunkt nur

vage bestimmbaren Projektkosten. Diese Argumentation geht vor allem davon aus, dass die Planung ja seit der Machbarkeitsstudie tatsächlich nur unwesentlich verändert wurde. Auch ein städtisches Finanzierungskonzept hätte auf dieser Basis früher erarbeitet werden können. Was aber offenbar erst später bekannt wurde, ist die tatsächliche Höhe der Förderung mit Landes- und EU-Mitteln – schon ein gewichtiges Argument in der Kostendebatte.

Seitens der politisch und planerisch Projektverantwortlichen steht hier neben der Überlegung, die Fördergelder in der Berechnung möglichst exakt zu integrieren, sicher auch der Gedanke dahinter, dass durch die Planfeststellung das Projekt quasi die offizielle Bestätigung seiner Durchführungsreife von höherer administrativer Stelle bekommt und deshalb auch für den Bürger einen weitest möglichen Konkretisierungsgrad vor Start der Baudurchführung selbst erlangt. Womöglich erscheint es aus der Sicht einer niemals angezweifelte Zustimmung durch die Mehrheit der Bürger auch einfach nur unstrittig, mit dem zusätzlichen Pfund einer erfolgreichen Planfeststellung, welche die Sinnhaftigkeit des Projekts *Lippesee Hamm* noch zusätzlich zu bestätigen scheint, den Entscheid anzukündigen.

Wenn bei vergleichbaren zukünftigen Projekten Bürgereinbindungen in Form von ratsinitiierten Bürgerentscheiden üblicher werden sollten, dann wäre es sicher wünschenswert, das Bürgervotum zu dem Zeitpunkt einzuholen, ab dem eine Entscheidung möglich erscheint und bei negativem Ausgang noch keine unnötigen Kosten entstanden sind.

2.3.3. Gründe für die Ablehnung des Lippesees

Abgelehnt wird der Lippesee Hamm letztendlich durch 57% der Hammer, die an dem Votum teilnehmen. Obwohl die Annahme, dass sich verstärkt Gegner eines Projektes an einem Entscheid beteiligen, nicht unbegründet ist, lässt sich das für Hamm eher nicht erkennen. Die Annahme, dass eine stärkere Gesamtmobilisierung das Ergebnis umgedreht hätte, erscheint somit weitgehend unbegründet.

Im Allgemeinen gibt es vier Gründe, die i.d.R. dazu führen, dass Bürger sich gegen ein Anliegen engagieren, und die oftmals auch in Kombination bzw. einander verstärkend auftreten:

- Befürchtung negativer Auswirkungen
- Ablehnung von Veränderung
- Veränderung öffentlicher Leistungen (meist bei Einschränkungen aber bisweilen auch bei neu angebotenen Leistungen)
- Kosten

Befürchtungen zu negativen Auswirkungen sind zum Projekt *Lippesee Hamm* wenig ausschlaggebend

Wenn sich genügend Bürger direkt negativ betroffen wännen, dann liegt klar ein starker Ablehnungsgrund gegen ein Vorhaben vor, und es formiert sich Widerstand. Das Seeprojekt erscheint aber im Wesentlichen nur aus der Sicht von Naturschützern in seiner Existenz als grundsätzlich negativ. Wie ebenfalls bereits beschrieben, hat der Lippesee darüber hinaus für nur sehr wenige Bürger per se negative Aspekte. Dieser Aspekt ist hier also insgesamt zu vernachlässigen.

Prinzipielle Veränderungsablehnung auch ein Ablehnungsgrund für den Lippesee

Haltungen gegen ein Projekt gibt es oftmals auch aus einem Alltagskonservatismus heraus. Man wünscht keine Veränderung bzw. bleibt lieber bei dem Zustand, den man kennt, als sich auf etwas Neues und damit Uneinschätzbares einzulassen. Änderungen werden eher dann gewünscht, wenn ein Projekt erkennbar zu Verbesserungen, am liebsten für die eigene Person führt und/oder wenn es (subjektiven) Leidensdruck gibt, z.B. wenn ein Projektgebiet als verwahrlost oder Schandfleck gilt.

Dass Furcht vor Veränderung auch bei der Ablehnung des Lippesees eine Rolle gespielt haben mag, lässt sich implizit erkennen. Vermutungen gingen nach dem Bürgerentscheid aber auch in die Richtung, dass in Hamm eine Tendenz bestehe, Neuem insgesamt noch skeptischer gegenüberzustehen als andernorts. Dass es Regionen gibt, die sich als unaufgeschlossener erweisen als andere, ist vermutlich so. Dass Hamm sich hier aber besonders hervortut, lässt sich auf Basis der Evaluation nicht sagen, die Seeablehnung allein als Indiz zu nehmen, wäre ein Zirkelschluss.

Wichtig scheint vielmehr zu sein, stadtentwicklerische Großprojekte wie Change-Prozesse zu behandeln und begleitende Maßnahmen als Changemanagement zu begreifen. Dazu gehört auch, den Alltagskonservatismus vieler Bürger gegenüber der Veränderungsbejahung weniger Bürger erst einmal als Faktor ernst zu nehmen und einzu beziehen. Oft verliert sich die Skepsis, wenn das Neue da ist und Gewöhnung einsetzt, und kehrt sich sogar in Bejahung um.

Beinahe paradox bzw. gegensätzlich mutet ein weiteres häufig bei Bürgerbegehren zu beobachtendes Phänomen an, das man aber durchaus zu einem Aspekt und ebenfalls unter dem Label „Veränderungsablehnung“ zusammenfassen kann: Das Wegnehmen von Angeboten und Leistungen wird ebenso abgelehnt wie das Neuschaffen. Dazu treten sichtbar auch Kostenargumente, wobei die Einsparung durch die Abschaffung offenbar weniger Gewicht hat, als die Mehrausgabe durch die Angebotserweiterung. Beim Lippesee werden – vor allem in der Argumentation der Seegegner – beide Seiten sogar gegeneinander gestellt: Durch den – in seiner positiven stadtentwicklerischen Wirkung nicht einzuschätzenden und von Gegnern angezweifelten, aber bereits durch seine Existenz Veränderung bringenden – See werden einerseits Kosten verursacht; diese Mehrkosten führen dann andererseits dazu, dass an anderer Stelle „bekannte“ Leistungen eingestellt oder (dringender benötigte) nicht erbracht werden.

Zentraler Ablehnungsgrund: Kosten bzw. Verwendung öffentlicher Mittel

Kosten sind der entscheidende Ablehnungsgrund gegen den Lippesee Hamm und auch immer ein gewichtiger Ablehnungsgrund von öffentlichen Vorhaben, wie die Forschung zeigt. Und auch bei *com.X*-Befragungen zu anderen Projekten der EGLV ließen sich immer Kosten als Argument mit kritischem Potenzial erkennen, auch wenn in diesen Kontexten gar keine Summen genannt wurden oder der Kostenerbringer (also etwa eine Kommune) benannt wurde.

Angesichts des bereits diskutierten geringen Informationsstandes vieler Hammer zum Projekt kann man davon ausgehen, dass zu einer nicht geringen Anzahl von Bürgern wenig von der komplexen Befürworterkommunikation, die den Seekosten einen „Gegenwert“ entgegenstellt, überhaupt durchgedrungen ist, während das Kostenargument der Gegner recht ungehindert „durchschlug“.

Sonderbedingung: Hammer Stadtteilegoismus

Eine für Hamm vermutete Vorausbedingung für den Bürgerentscheid ist, dass in Hamm der gesamtstädtische Zusammenhalt fehle und so etwas wie ein Stadtteilegoismus herrsche. Dass dies auch eine Rolle gespielt haben mag, ist denkbar. Das stadtteilbezogene Ergebnis des Bürgerentscheids zeigt jedoch, dass der See in allen Stadtteilen abgelehnt wurde, auch in Mitte und Heessen. Dennoch lässt sich eine leichte stadtteilbezogene Tendenz erkennen.

Erkennbare Unentschlossenheit der Bürger in Hamm

Womöglich ist für die Wahlkampfphase bis zum letztendlichen Entscheid auch eine große Unentschlossenheit in der Bevölkerung kennzeichnend. In den Gesprächen mit den Bürgern kann man diese Unentschlossenheit partiell spüren. Es gibt nur wenige, die ihre Position (also Befürwortung oder Ablehnung des Lippesees) vehement und quasi ohne ein Zulassen von Gegenargumenten vertreten.

Das lässt zwar nicht den Rückschluss zu, dass das Pendel mit geeigneter kommunikativer Einwirkung vor dem Entscheid auch anders hätte ausschlagen können, aber, dass die Zahl der bis zum Schluss unsicheren Wähler erheblich höher gewesen sein dürfte als bei sonstigen politischen Wahlen, erscheint evident. Vor allem auch, weil im Gegensatz zu politischen Wahlen hier keine tradierten Verhaltens-, Bindungs- und Begründungsmuster greifen konnten.

Beachtlich ist, dass von fast allen interviewten Seebefürwortern unter den Bürgern das Thema Kosten, trotz ihrer befürwortenden Haltung, dennoch als gewichtiges Gegenargument gesehen wird. Bei den Gegnern hingegen bleibt das Abwägen der Pro-Argumente oft vage, wobei dann vor allem der durch den Nichtbau des Lippesees entgangene persönliche Nutzen und ggf. noch die unmittelbare Stadtbildaufwertung eine Rolle spielen und weniger die Entwicklungsmöglichkeiten für Hamm, die von Gegnern praktisch gar nicht und selbst von Befürwortern nur partiell als realistisch eingestuft werden. Auch hier kann man wieder erkennen, wie das klare Hauptargument der Seegegner – die zu hohen und anders besser zu verwendenden Kosten – durchschlägt und vor allem auch auf den Boden der beschriebenen Veränderungsablehnung fällt.

2.4. Verhalten nach dem „Nein“ zum *Lippesee Hamm*

Mit der Ablehnung des Sees stellen sich auch Fragen nach einem weiteren Umgang mit dem Thema. Dies nicht nur aus Sicht der politischen Befürworter und Planer, die beispielsweise auch Imageschäden, im Falle der Planer ganz konkret für andere Projekte, in Grenzen halten müssen, sondern auch der Gegner, die trotz des Votums Umsetzungsversuche in naher Zukunft fürchten und auch deswegen auf eine Rückgabe des Planfeststellungsbescheides drängen.

2.4.1. Kommunikation des *Lippeverbandes* nach dem „Nein“ zum *Lippesee Hamm*

In der Kommunikation zum Aus für den Lippesee ist für den LV sicher entscheidend, dass das „Nein“ der Bürger zum See in keiner Weise auf einer Anzweiflung wasserwirtschaftlicher oder damit eng in Beziehung stehender Fragen beruht. In der vor allem über Hamm hinausgehenden medialen Beachtung des „Nein“ der Bürger zum See ist fast

ausschließlich der Präzedenzfall eines Ratsbürgerentscheides in NRW noch vor dessen Verankerung in der Gemeindeordnung von Interesse. Und auch die Wahrnehmung des LV bleibt – wenn überhaupt gegeben – eher auf seine Kernkompetenzen beschränkt. So gesehen zählt sich – vom negativen Ausgang her gedacht – die kommunikative Zurückhaltung des LV aus.

Andererseits wird es ohne ein künftiges sichtbares Eintreten für eine Ausrichtung des LV als Partner und Akteur in multifunktionalen, wasserbauliche- und städtebauliche Aufgaben verbindenden Projekten, nicht gelingen, auch dazu eine bekannte und glaubhafte Position in der breiten Öffentlichkeit zu erarbeiten.

Signalwirkung für andere Projekte bleibt eher auf (aktive) Gegner beschränkt

Eine Signalwirkung, die von einem durch Bürgerentscheide beeinflussten Projekt ausgeht, ist für Gegner und potenzielle Gegner anderer Projekte immer zu erwarten, selbst wenn die Anliegen, um die es geht, grundverschieden sind, da aus Sicht von Gegnern erfolgreiche Bürgerbegehren selbstverständlich motivierend wirken. Diese Signalwirkung ist aber weitgehend nur für bereits aktive Gegner anderer Anliegen gegeben. Eine direkte Wirkung in der sonstigen Öffentlichkeit ist nicht übermäßig hoch einzuschätzen. Als Mobilisierungsstrategie aktiver Gegner in Richtung breiter Öffentlichkeit kann ein Wahlausgang wie in Hamm zwar taugen, müsste aber vermutlich sehr zeitnah zum Ereignis erfolgen. Der kommunikative Spielraum für einen Projektpartner wie den *Lippeverband* ist nach dem Scheitern eines Projektes am Bürgerwillen äußerst gering.

2.4.2. Neuauflage der Seeidee in Hamm nach der Ablehnung durch die Bürger?

Mit Blick auf die lange Geschichte der Idee, in Hamm einen zentrumsnahen See zu bauen, fällt es einerseits schwer, sich nach dem „Nein“ der Bürger zum Projekt *Lippe-see Hamm* vorzustellen, dass damit diese Idee wirklich ad acta gelegt ist. Andererseits kommt durch den Bürgerentscheid insofern der erneuten Nicht-Realisierung der Idee eine neue Qualität zu, da diesmal die Hammer Bürgerschaft als Souverän gegen einen See entschieden hat. Den See trotz des Bürgervotums einfach dennoch wie geplant zu realisieren wäre ein Wortbruch und Affront gegen die Hammer Bürger: Man ist gebunden an die gemachten Zusagen.

Ein möglicher Vorstoß des *Lippeverbandes* in Richtung einer Neuauflage ist insgesamt ebenfalls wenig ratsam: Allein der Versuch in diese Richtung könnte für den Ruf des *Lippeverbandes* abträglich sein, der – trotz allen Eintretens und Engagements für seine Projekte – ja dennoch weitgehend als neutrale und unabhängige öffentliche Institution wahrgenommen wird und wahrgenommen werden will. Ein vehementes Eintreten für ein abgelehntes, wasserbaulich nicht zwingend notwendiges Projekt, kann nur Schaden verursachen.

Neuauflage – wenn überhaupt – nur unter geänderten Finanzierungsbedingungen denkbar, aber kaum ohne erneutes Bürgervotum

Eine Neuauflage in naher oder auch mittelfristiger Zukunft erscheint nur bei maßgeblich veränderten Finanzierungsbedingungen möglich, da die Kosten des Sees für die Stadt bei den Bürgern der weitaus stärkste Ablehnungsgrund sind. In jedem Falle müsste eine alternative Finanzierung des Projektes erfolgen, welche die städtischen Mittel, die für den Lippesee aufzuwenden sind, maßgeblich reduziert. Hier wäre z.B. an das Engagement eines Investors wie beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* zu denken. Dabei ist

schwer zu bestimmen, wie stark die Reduktion des Anteils der städtischen Mittel an den Projektkosten ausfallen muss, um aus Bürgersicht als akzeptabel zu gelten.

Ein Umgehen eines erneuten ratsinitiierten Bürgerentscheides erschiene bei einem neuen Ansatz selbst unter veränderten Bedingung wenig erfolgversprechend, weil mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass Initiativen und Bürger ein Bürgerbegehren auf den Weg bringen werden, auch wenn das Finanzierungskonzept verändert ist. Bei dem Augenmerk, welches das Projekt *Lippesee Hamm* und vor allem auch der freiwillige Ratsbürgerentscheid gefunden haben, ist ebenfalls mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass dann ein Begehren die nötige Mehrheit findet und der Bürgerentscheid selber hohe Beteiligung erfährt. Eine wie auch immer ausgehende Entscheidung ohne Erreichen des Quorums würde, so oder so, das Verhältnis der Bürger zur Politik und die Lokalpolitik selbst stark erschüttern. Das heißt, dass eine Neuauflage des Lippesees ohne ein wirklich alternatives Finanzierungsmodell und ebenfalls einen erneuten Ratsbürgerentscheid kaum möglich erscheint.

Insgesamt erscheint aber eine erfolgreiche Neuauflage des Projekts innerhalb der nächsten Jahre, womöglich vor Ablauf der Gültigkeitsfrist der Planfeststellung, aber wenig wahrscheinlich und ein Versuch dazu müsste – wenn sich die Finanzierung überhaupt grundsätzlich anders regeln lässt – dennoch sehr sorgfältig abgewogen werden.

3. Methodisches Vorgehen

3.1. Analyse der Kommunikations-, Beteiligungskonzepte und -maßnahmen

Die Analyse von Konzepten, Maßnahmen und Materialien der Kommunikation zu den Projekten *Lippesee Hamm* und *Stadsblokken Meinerswijk* dient zunächst der Herausarbeitung des kommunikativen Gesamtsettings, des Zusammenspiels und der Situationsangemessenheit sowie der (gemeinsamen) Zielorientierung der jeweiligen Projektkommunikation.

Die berücksichtigten Materialien wurden durch den *Lippeverband* und *Rijkswaterstaat* zur Verfügung gestellt. Dazu gehörten sowohl Kommunikationsmaterialien für die interne (z.B. Konzepte) wie die externe Verwendung und auch Dokumentationen von Maßnahmen (z.B. Fotos oder Protokolle von Versammlungen). Ergänzend wurde eine Recherche noch verfügbarer Internet-Seiten durchgeführt, da sich insbesondere Projektgegner in Hamm stark über diesen Weg an die Öffentlichkeit wandten.

Ausgewählte, für die breite Öffentlichkeit gedachte Materialien und Maßnahmen wurden nach Gesichtspunkten wie Zielorientierung der Gestaltung und Angemessenheit von Sprache und Visualisierungen sowie die Form der Bürgeransprache analysiert.

3.2. Medienresonanzanalyse zum Projekt *Lippesee Hamm*

Die Medienresonanzanalyse beschränkt sich aufgrund der Monopolstellung als lokales Printmedium weitestgehend auf die im *Westfälischen Anzeiger* erschienenen Beiträge und Leserbriefe.

Der *Westfälische Anzeiger* nahm mit der Bereitstellung eines Internet-Forums und dem Abdrucken ungewöhnlich vieler Leserbriefe quasi die Stellung eines öffentlichen Forums ein. Wegen der hohen Zahl von Leserbriefen die keinen redaktionellen Output, sondern direkte – wenn auch redaktionell selektierte und ggf. gekürzte – Äußerungen interessierter Bürger (darunter auch viele eng mit dem Projekt vertraute Befürworter und Gegner) darstellen, wurden die redaktionelle Beiträge und die Leserbriefe gesondert analysiert und ausgewertet.

Die Medienresonanz wurde ebenfalls durch den *Lippeverband* gesammelt und zur Verfügung gestellt. Die Clippings reichen bis Dezember 2004 zurück. Für den Zeitraum Mai 2001 bis Juli 2004 gibt es eine eigene Medienresonanzanalyse der Düsseldorfer Kommunikations-Agentur *güttler+klewes*, die ebenfalls in der Evaluation berücksichtigt wurde.

Methode	Quantitativ-qualitative Analyse <ul style="list-style-type: none"> • Struktur- und Reichweitenanalyse • Themen- und Tendenzanalyse
Zeitraum	Dezember 2004 – Juni 2006 Mai 2001 bis Juli 2004 (Berücksichtigung der MERA von <i>güttler+klewes</i>)
Grundgesamtheit	Print-Beiträge und Leserbriefe zum Thema <i>Lippesee Hamm</i> (gesammelt durch den <i>Lippeverband</i>)
Fallzahl	Stichprobe (nach Bereinigung): 197 redaktionelle Beiträge, 102 Leserbriefe

3.3. Intensivinterviews mit Akteuren in Hamm und Arnheim

Um die verschiedenen relevanten Wahrnehmungs- und Bewertungsperspektiven von Vertretern zentral am Projekt beteiligter Organisationen sowie von Anspruchsgruppen, die zum Gelingen oder Scheitern dieses und vergleichbarer Projekte beitragen, in die Evaluation zu integrieren, wurden Intensivinterviews bzw. Leitfadengespräche mit Akteuren in Hamm und Arnheim geführt. Die Gesprächspartner wurden in Absprache mit dem *Lippeverband* bzw. der *Gemeente Arnheim* festgelegt.

Vor allem die Gespräche mit den jeweiligen Projektverantwortlichen in Arnheim und Hamm hatten über die Eruierung der spezifischen Sicht auf und Meinung zum jeweiligen Projekt auch einen stark informierenden Charakter zu Detailaspekten der Projekte. Die Interviews wurden aus forschungsökonomischen und -pragmatischen Gründen (insbesondere größere Flexibilität für die Terminfindung) teils telefonisch geführt und dauerten zwischen 60 und 120 Minuten. Alle Interviews wurden durch zwei Evaluatoren geführt und (Einverständnis vorausgesetzt) elektronisch aufgezeichnet sowie protokolliert.

In der Darstellung der Ergebnisse werden - um die zugesicherte Anonymität zu wahren - Aussagen nicht den Gesprächspartnern zugewiesen und Zitate um Passagen und Verweise gekürzt oder verändert, die für Projekt-Involvierte eine Zuordnung von Aussagen zu einzelnen Personen erleichtern könnten.

Methode	Telefonisch und face-to-face geführte Leitfadengespräche (aufgezeichnet und protokolliert)
Feldzeit	16. Oktober 2006 – 17. Januar 2007
Zielgruppe/ Auswahl	Vertreter zentral am Projekt beteiligter Organisationen sowie von Anspruchsgruppen, die zum Gelingen oder Scheitern dieses und vergleichbarer Projekte beitragen
Gesprächspartner – Hamm	<ul style="list-style-type: none"> • Winfried Geisel (Projektleiter <i>Lippesee Hamm</i> beim <i>Lippeverband</i>) • Marc Herter (Vorsitzender der SPD-Ratsfraktion in Hamm) • Thomas Hunsteger-Petermann (Oberbürgermeister der <i>Stadt Hamm</i>) • Karlheinz Jenzelewski (NABU-Mitglied Hamm, zuständig für §-29-Verfahren) • Siegbert Künzel (Bezirksvertreter/Fraktionsvorsitzender <i>Bündnis 90/Die GRÜNEN</i> im Bezirk <i>Hamm-Mitte</i>) • Manfred Marx (Mitglied <i>Verein Pro Lippesee e.V.</i>) • Andreas Mentz (Projektleiter <i>Lippesee Hamm</i> beim <i>Stadtplanungsamt Hamm</i>) • Justus Moor (Vorsitzender der <i>Jusos Hamm</i>) • Dr. Jochen Stemplewski (Vorstandsvorsitzender <i>Emschergenossenschaft/Lippeverband</i>) • Michael Steinbach (Pressesprecher <i>Lippeverband</i>) • Robert Vornholt (Leitung Lokalredaktion <i>Hamm Westfälischer Anzeiger</i>)

Interviewpartner – Arnheim	<ul style="list-style-type: none"> • Bart Beukema (Gründer der <i>Initiatiefgroep Stadsblokken Meinerswijk</i>) • Marco Bouman (Redakteur der Arnheimer Tageszeitung <i>De Gelderlander</i>) • Ton Hermanussen (Projektleiter <i>Stadsblokken Meinerswijk</i>, Stadtentwicklung der <i>Gemeente Arnhem</i>) • Chris de Ronde (ehem. für das Projekt zuständiger <i>Wethouder</i> [Beigeordneter] der <i>Gemeente Arnhem</i>) • Boreas Zandberg (Projektleiter <i>Stadsblokken Meinerswijk</i>, <i>Rijkswaterstaat</i>)
Ergänzende Gespräche	Zusätzlich zu den formalisierten Expertengesprächen gab es u.a. durch Briefinggespräche Input der folgenden Personen, die in der Evaluation wie Akteursäußerungen behandelt werden:
Gesprächspartner	<ul style="list-style-type: none"> • Kirsten Adamczak (Projektmanagerin <i>Urban Water, Interreg III B-Projekt/Emschergerossenschaft</i>) • Anke Schüler (Projektkoordinatorin <i>Urban Water, Interreg III B-Projekt/Emschergerossenschaft</i>) • Ralf Schumacher (Leiter Kommunikation/Vorstandsbüro <i>Emschergerossenschaft</i>)

3.4. Intensivinterviews mit Bürgern in Hamm

Die leitfadengestützten Intensivinterviews mit Hammer Bürgerinnen und Bürgern dienten im Nachgang des Ratsbürgerentscheids vom 18. Juni 2006 der dezidierten und tiefgehenden Ermittlung der Gründe und Motive für Befürwortung bzw. Ablehnung des Projekts, für Engagement-, Wahl-, Informationsverhalten und -bedürfnisse sowie Wahrnehmung der Projektkommunikation.

Den Befragten wurde im Vorfeld eine Kopie der Wahlbenachrichtigung zugesandt und um eine Beschäftigung damit und ein Bereithalten beim Interview gebeten. So wurde zwar ggf. im Vergleich zu anderen Bürgern ein größerer Informationsstand erzeugt, diese „Verzerrung“ erschien jedoch nötig: Einerseits um einen Basisinformationsstand für das Interview sicherzustellen und andererseits um Argumentationsweisen und Begründungszusammenhänge während des Interviews direkt am Material thematisieren und auch über die Visualisierungen sprechen zu können.

Die Interviews wurden telefonisch geführt und (Einverständnis vorausgesetzt) elektronisch aufgezeichnet. Sie dauerten zwischen 30 und 50 Minuten und wurden durch projektverantwortliche Evaluatoren geführt. In der Darstellung der Ergebnisse werden zur Anonymitätssicherung Aussagen nicht den interviewten Personen zugewiesen.

Die Stichprobe für die Bürgerinterviews wurde nach einem mehrfach geschichteten Quotenplan zufällig gezogen. Die Teilnehmer wurden durch ein Screening so ausgewählt, dass sie einerseits nach basalen demografischen Merkmalen quasi repräsentativ für die Hammer Bevölkerung sind, und andererseits zentrale Positionen zum Projekt Lippensee repräsentieren, nämlich Projekt-Befürworter bzw. Ablehner und Teilnehmer am Ratsbürgerentscheid bzw. Nichtteilnehmer.

Die Interviews waren so angelegt, dass weder direkte Wissensfragen noch direkte Fragen zur Intensität der Auseinandersetzung mit dem Projekt *Lippensee Hamm* oder der eigenen Beteiligung gestellt wurden. Das geschah, um nicht eine soziale Drucksituation aufzubauen, die zu sozial erwünschten und rechtfertigenden Antworten oder gar Ver-

weigerungshaltungen führt. Vielmehr wurde auf die entsprechenden Erkenntnisbereiche durch die Gesprächsführung hingelenkt.

Methode	Telefonische Leitfadeninterviews (aufgezeichnet)
Feldzeit	20. Oktober 2006 – 24. November 2006
Zielgruppe/ Auswahl	<p>Telefonische Rekrutierung der Interviewteilnehmer durch ein Screening mit folgenden Quotenmerkmalen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alter: 25% 18-29 Jahre; 50% 30-59 Jahre; 25% 60-74 Jahre • Geschlecht: 50% männlich; 50% weiblich • Erwerbstätig: mehr als 50% sind erwerbstätig • Bildung: 1/3 Hauptschule; 1/3 Realschule; 1/3 Abitur oder höher • Kinder im Haushalt: 50% mit; 50% ohne Kinder im Haushalt • Stadtteil: 25% Mitte; 25% Heessen; 50% Sonstige (in Hamm) • Standpunkt: 50% pro Lippesee; 50% contra Lippesee • Ratsbürgerentscheid: 50% teilgenommen; 50% nicht teilgenommen
Interviewpartner	<ul style="list-style-type: none"> • 17 Bürgerinnen und Bürger aus Hamm

Durch die gewählte Methodik und die Kriterien für die Stichprobenziehung ergaben sich notwendige und bewusst einkalkulierte evaluationsrelevante Verzerrungen gegenüber der Gesamt-Bevölkerung:

- Durch die Quotierung sind knapp mehr als die Hälfte der Interviewpartner aus Hamm-Mitte und Heessen, mit entsprechend erhöhtem Grundinvolvement.
- Prinzipiell sind Personen, die eine Bereitschaft zur Teilnahme an einem qualitativen thematisch gebundenen Interview haben, latent stärker auch am Thema interessiert.
- Durch ein erneutes Zusenden der Wahlinformationen mit der Bitte um Beschäftigung wurde bewusst der Informationsstand zum Projekt erhöht, vor allem um eine Basis zur Einschätzung der Argumentations- und Kommunikationsweisen zu ermöglichen. Für den Interviewpartner lassen sich so oft bereits vor diesem „Eingriff“ bestehende Informationsstände nicht von den nun aktualisierten unterscheiden.
- Durch die Möglichkeit zur vertiefenden Nachfrage im qualitativen Interview wird gegenüber einer quantitativen Befragung auch tieferliegendes - quasi verschüttetes aber durchaus handlungsrelevantes - Wissen und auch Einstellungen aufgedeckt.

3.5. Hinweise zur Ergebnisdarstellung und -aufbereitung

- Die in den einzelnen Kapiteln behandelten und dargestellten Fragen sind thematisch geordnet und entsprechen nicht der Reihenfolge der Fragen in den Fragebögen.
- Die in Grafiken dargestellten Items/Aussagen sind ebenfalls thematisch oder nach absteigender Häufigkeit/Zustimmung sortiert und entsprechen ebenfalls nicht der Reihenfolge der Items in den Fragebögen (zudem werden die meisten Items in der Befragungspraxis rotiert, was Reihenfolgeeffekte ausschließt).
- Bei angegebenen Prozentzahlen ist ggf. auf eingeschränkte Befragtenbasen (durch Filterung, bzw. Fragen, die nicht auf alle Befragten zutreffen) zu achten, diese sind durch entsprechende Verweise in Grafiken oder im Text erkenntlich.

In den Tabellenbänden (s.u.) ist zudem zu jedem Ergebnis die exakte Basis wiedergegeben.

- Die Tabellenbände mit den Rohdaten sowie die verwendeten Befragungsinstrumente sind dem Bericht auf einer gesonderten CD beigelegt.
- Zur Verfügung gestellte oder beachtete Materialien, die in der Evaluation berücksichtigt wurden bzw. Gegenstand der Evaluation sind, werden am Ende des Berichts aufgelistet. Zitate aus externer Literatur, Presseartikel und Internetverweise werden in Fußnoten aufgeführt.
- Die Zitierung von Aussagen aus den Akteurs- und Bürgerinterviews basieren auf dem Wortlaut aus den Aufzeichnungen, wurden aber zur besseren Verständlichkeit um unvollständige Einschübe und Wiederholungen gekürzt, syntaktisch neu geordnet und um „Fehler“ bedingt durch die mündliche Sprache bereinigt. Ebenfalls wurden Passagen entfernt, anhand derer für Projektvertraute die Identität des Befragten eindeutig rückschließbar wäre.

4. Projekt-Historie: *Lippesee Hamm* und *Stadsblokken Meinerswijk*

4.1. Projekt-Historie: *Lippesee Hamm*

Mitte der 60er Jahre wird erstmals die Idee eines zentrumsnahen, innerstädtischen Sees in Hamm entwickelt, der auf einer Fläche von 70 ha zwischen der Münsterstraße und dem *Schloss Heessen* aufgestaut werden soll.

- Für die Uferzonen ist eine vielfältige Sport- und Freizeitnutzung vorgesehen.
- Aufgrund bereits anstehender Planungen zur Errichtung einer Kläranlage und weiterer Straßenplanungen im Umfeld stoppt der Rat der *Stadt Heessen* (damals noch eigenständig) die Planungen im **März 1970**.

Weitere Planungen konzentrieren sich nun auf einen See im Bereich der Lippeaue zwischen *Schloss Heessen* und *Schloss Oberwerries*: dem *Zwei-Schlösser-See*.

- **1976** wird die zweite Konzeption der geplanten Wasserfläche (Größe: ca. 65 ha) in den *Landesentwicklungsplan III* aufgenommen und durch diverse Gutachten konkretisiert.
- **1985** kommt der KVR (*Kommunalverband Ruhrgebiet*; Koordinator des LEP III) in seiner Konzeptstudie *Mehr Wasserflächen für das Ruhrgebiet* zu dem Schluss, dass die Planungen aufgrund mangelnder Umweltverträglichkeit und zu hoher Investitionskosten nicht verfolgt werden sollten.
- **Im September 1990** beschließt der Rat der *Stadt Hamm* die Planungen zum *Zwei-Schlösser-See* einzustellen.

1992 präsentieren Arbeiten eines studentischen Wettbewerbs namens *Hamm am Wasser* (sic!) – ausgehend vom **1987** vorgestellten *Masterplan Hamm Mitte*, der eine stärkere Anbindung der Innenstadt an Lippe und Kanal empfiehlt – Möglichkeiten der Überwindung bestehender Barrieren.

- In der Folge wird eine Konzeption zur Umgestaltung der Promenade als eine den Kanal südlich begleitende Wegverbindung erarbeitet.
- **1997** stellt die Fortschreibung des Masterplans weitere Ansätze zur besseren Verbindung von Stadtzentrum und Lippe/Kanal vor.

Am **06./07. Mai 2000** wird auf *Schloss Heessen* die *Zukunftskonferenz Innenstadt* durchgeführt.

- Die 150 Teilnehmer weisen dabei dem Themenkomplex „Wasser in der Stadt“ in verschiedensten Zusammenhängen eine zentrale Bedeutung für eine nachhaltige Steigerung der Lebens- und Freizeitqualität in Hamm zu.
- Zum Abschluss werden konkrete Maßnahmenempfehlungen erarbeitet, darunter auch ein See in den Lippeauen.
- **Im Juli 2000** konkretisiert die *Stadt Hamm* infolge dieses Interesses ihre Planungen zum Thema *Hamm ans Wasser*.

Am **03. Juli 2001** werden die im *Masterplan Hamm ans Wasser* gebündelten Planungen der Verwaltung durch den Rat zustimmend zur Kenntnis genommen und die Weiterentwicklung des Masterplanes in konkrete Projekte einstimmig beschlossen.

- Anders als im bisherigen *Masterplan Hamm Mitte* werden nun Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten für den Verlauf von Lippe und Datteln-Hamm-Kanal im gesamten Stadtgebiet aufgezeigt.

- Weitere in der Entschließung des Rats aufgegriffene Schwerpunktziele sind die Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels und die Steigerung der ökologischen Qualität in den Lippeauen.
- Zudem sollen einzelne Projekte des vorliegenden Masterplanes zukünftig in die interkommunale Initiative *Fluss Stadt Land* eingebracht werden, in der sich 17 Städte mit zwei Landkreisen entlang des Rhein-Herne-, Dortmund-Ems- und Datteln-Hamm-Kanals sowie der Flüsse Emscher und Lippe unter dem Motto *Eine Region gestaltet den Wandel* zusammengeschlossen haben.
- Eine der zentralen Schwerpunktsetzungen sieht die Realisierung eines innerstädtischen Sees unter Berücksichtigung von Nutzungsmöglichkeiten für die Uferzonen und der Entwicklung von Verbindungen in die Innenstadt.

Eine im **Juli 2002** abgeschlossene Machbarkeitsstudie untersucht die Realisierbarkeit eines innerstädtischen Sees für verschiedene Varianten aus technischer, wasserwirtschaftlicher, ökologischer und städtebaulicher Sicht und empfiehlt die Umsetzung der so genannten *Variante S*, für die unter den beteiligten Fachgutachtern und Behördenvertretern der weitestgehende Konsens hergestellt werden konnte.

- In Anlehnung an die Empfehlung der Machbarkeitsstudie beauftragt der Rat in einem Grundsatzbeschluss vom **17. September 2002** die Verwaltung, die Realisierung des Stadtsees vorzubereiten, d.h. die planerischen und rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen und die Finanzierung weiter zu konkretisieren.

Im **Juni 2003** ermittelt *TNS Emnid* im Rahmen einer repräsentativen telefonischen Befragung der Hammer Bevölkerung eine hohe Zustimmung zum Bau des Lippesees:

- Dazu befragt, ob sie für oder gegen die Schaffung des Lippesees sind, sprechen sich 70% für das Projekt aus.

Am **29. Juli 2003** wird im Rat die Einleitung und Vorbereitung des Planverfahrens beschlossen. Dabei steht vor allem die planerische und rechtliche Vorbereitung im Vordergrund. Infolge dieses Entscheids wird der *Lippeverband* am **09. Dezember 2003** mit der Erstellung der Planfeststellungsunterlagen beauftragt.

- Der *Lippeverband* - im Planungsgebiet zuständig für die wasserwirtschaftlichen Belange und den Hochwasserschutz an der Lippe sowie für den Bau und Betrieb der *Kläranlage Mattenbecke* - ist und bleibt weiterhin einziger Partner der Stadt in diesem Projekt. Auf die Gründung einer Projekt-Gesellschaft wird aus diesem Grund verzichtet.
- Für die weitere Planungsphase wird erstmals der Arbeitstitel *Lippesee Hamm* eingeführt.

Im **Verlauf des Jahres 2004** organisieren sich erste Gruppen von Projektbefürwortern und -gegnern:

- Der *Verein Pro Lippesee e. V.* begreift sich als unabhängiger, überparteilicher Zusammenschluss einer breiten Gruppe von Unternehmen, Gewerkschaften, Institutionen und Bürgern.
- Die *Bürgerinitiative Aue statt Lippesee* versteht sich als rein bürgerlicher Zusammenschluss, in dem sich - auch bedingt durch die Anbindung an die BUND-Kreisgruppe Hamm - viele Naturschützer engagieren.

Im Vorfeld der NRW-Kommunalwahlen vom **26. September 2004** verkündet Oberbürgermeister Hunsteger-Petermann, dass er die Hammer Bürger über den Bau des Lippesees abstimmen lassen möchte.

- Zu diesem Zeitpunkt ist noch angedacht, das Votum der Bürger an die geplante Bundestagswahl im Herbst 2006 zu koppeln. Durch die vorgezogenen Neuwahlen im September 2005 (verkündet im Mai 2005) wird dies jedoch nicht mehr möglich sein.

Erstmals öffentlich präsentiert wird der aktuelle Planungsstand zum Lippesee am **20. Dezember 2004** im Rahmen einer Informationsveranstaltung im *Kurhaus Hamm*.

- Die Resonanz ist mit mehr als 400 Politikern, Verbandsvertretern, organisierten Befürwortern (*Verein Pro Lippesee*) wie Gegnern (*Bürgerinitiative Aue statt Lippesee*) hoch.
- Das Projekt wird durch den Hammer Oberbürgermeister Hunsteger-Petermann und Dr. Stemplewski (EGLV) vorgestellt. Neben einer Ausstellung und diversen Fachvorträgen kommt auch eine aufwendig gestaltete 3D-Animation zum Einsatz, die als „virtueller Rundgang“ eine Vorstellung vom zukünftigen See vermitteln soll.

Am **21. Juni 2005** werden die Planfeststellungsunterlagen durch OB Hunsteger-Petermann und Dr. Stemplewski (EGLV) bei der Bezirksregierung in Arnsberg eingereicht.

- Da mit der Einreichung der Unterlagen nun ein festgeschriebener, mit technischen Daten versehener Maßnahmenkatalog vorliegt, wird die Diskussion zum Lippesee auf eine faktischere Grundlage gestellt.
- Durch die gesetzlich vorgeschriebene öffentliche Auslegung der Unterlagen vom **15. August - 15. September 2005** erhalten interessierte Bürger und weitere am Prozess beteiligte Akteure die Möglichkeit, auf Basis konkreter Daten Einwände und Verbesserungsvorschläge einzubringen.
- Am **13. Oktober 2005** endet die Einwendungsfrist gegen das Vorhaben.

Im **September 2005** bieten während und nach der Auslegung mehrere offizielle Veranstaltungen Bürgern die Möglichkeit, zu verschiedenen Aspekten des Lippesees mitzudiskutieren oder sich mit eigenen Ideen einzubringen:

- Die gemeinsam von *Stadtplanungsamt Hamm* und *Lippeverband* durchgeführten *See-Gespräche 2005* finden am 29. August, 12. September und 26. September 2005 im *Technischen Rathaus Hamm* statt und bündeln jeweils zu den Themen Wasserbau, Ökologie und Städtebau verschiedene Vorträge mit anschließender Diskussionsmöglichkeit.
- In Bürgerwerkstätten zur *Rahmenplanung Nordufer LippeSEE* (07./13. und 14. September 2005) erhalten insbesondere direkt betroffene Anwohner die Möglichkeit, konkrete Anregungen einzubringen, die nach Auswertung durch die Planungsbüros in den weiteren Prozess einfließen.

Im **Winter 2005** erhebt *TNS Emnid* ein zweites Mal im Rahmen einer repräsentativen telefonischen Befragung die Haltung der Hammer Bevölkerung zum Projekt:

- Im Vergleich zur ersten Befragung 2003 ist die Zustimmung gesunken. Nun sprechen sich nur noch 60% der Befragten für die Realisierung des Lippesees aus.

Am **16. + 17. Januar 2006** findet im *Gustav-Lübcke-Museum* die gesetzlich vorgeschriebene Erörterung von Einwänden gegen das Planfeststellungsverfahren statt.

- Der Termin findet unter dem Ausschluss der Öffentlichkeit statt.
- Mit weniger als 100 vorgebrachten Einwendungen liegt die auf offiziellem Weg vorgebrachte Kritik der Lippeseegegner an den Planungen unter dem Durchschnitt von Projekten vergleichbarer Größe.

Am **24. April 2006** wird im Technischen Zentrum der *Sparkasse Hamm* das Finanzierungskonzept zum Lippesee vorgestellt und der Termin für den Ratsbürgerentscheid auf den **18. Juni 2006** festgelegt.

- Laut Finanzierungsplan belaufen sich die reinen Investitionskosten für den See auf 79,228 Millionen Euro, von denen 30,8 Millionen Euro (bzw. 38,9%) durch Fördermittel des Landes NRW und der EU gedeckt werden.
- Aufgrund einer Berechnung der Haushaltsbelastung inkl. Zinsen und Abschreibungen auf eine Laufzeit von 100 Jahren (basierend auf den durch den Kämmerer der Stadt erstmals zugrunde gelegten Grundsätzen des *Neuen Kommunalen Finanzmanagements*) kumulieren sich die Finanzierungskosten allerdings auf 122,819 Millionen Euro.
- Mit der Festlegung des Bürgerentscheids auf einen Termin vor den Sommerferien wird der „Wahlkampf“ für Seebefürworter und -gegner auf einen engen Zeitraum begrenzt.

Der mit diesem Ergebnis erwartete positive Planfeststellungsbeschluss durch die *Bezirksregierung Arnsberg* erfolgt am **26. April 2006** und wird am 02. Mai 2006 durch den Regierungspräsidenten überreicht.

- Im Anschluss an diese letzte offizielle Hürde stimmen mehrere im Rat vertretene Parteien im Hinblick auf den „Wahlkampf“ ihre Position zum Lippesee ab: Während sich die FDP bereits im April ohne interne Abstimmung zum Projekt bekennt, votieren die Mitglieder der CDU Hamm auf einem Sonderparteitag am 02. Mai einstimmig für den Bau des Lippesees. Die Parteispitze der SPD formuliert im Vorfeld ihrer Abstimmung eine „Ja, aber“-Position (die Zustimmung zum Projekt wird mit strukturpolitischen Forderungen verknüpft), der sich mit 84% ebenfalls eine große Mitgliedermehrheit anschließt. *Die Grünen* - mittlerweile Teil eines Gegner-Bündnisses zusammen mit der *BI Aue statt Lippesee* und Naturschutzverbänden - stimmen auf ihrem Sonderparteitag hingegen geschlossen gegen den Bau des Lippesees.

Am **18. Juni 2006** bringt der erste Ratsbürgerentscheid in der Geschichte NRWs folgendes Ergebnis:

- Mit 57% „Nein“-Stimmen entscheiden sich die Bürger Hamms eindeutig gegen den Bau des Lippesees.
- Durch die hohe Wahlbeteiligung von 42,2% wird das Quorum von 20% deutlich überschritten und das Votum der Hammer Bürger damit gültig.
- Die zum Teil im Vorfeld erwarteten Unterschiede im Abstimmungsverhalten zwischen zentrumsnahen und -fernen Stadtteilen bleiben weitestgehend aus. Auch in den Bezirken *Hamm-Mitte* (52%) und *Hamm-Heessen* (56%) wird der See abgelehnt.
- Auf Basis der bereits zuvor getroffenen Selbstverpflichtung sich nach dem Votum der Bürger zu richten, lehnt der Rat der *Stadt Hamm* am **20. Juni 2006** geschlossen die Vorlage zum Bau des Lippesees ab.

4.2. Projekt-Historie: Stadsblokken Meinerswijk

Bis 1995 plante die *Gemeente Arnhem* in Stadsblokken - ein hochwassersicheres Gebiet im Bereich der südlichen Rheinflutungsflächen - neue Wohnbebauungen. Dieses Vorhaben wurde durch das zuständige Ministerium für Verkehr, Wasserwirtschaft und Öffentliche Arbeiten *Rijkswaterstaat* gestoppt, das infolge großer landesweiter Hochwasserprobleme zwischen 1993 und 1995 die neue *Leitlinie Ruimte voor de Rivier* (Raum für den Fluss) entwickelte, welche die Errichtung von Häusern im Bereich der Hochwasserrückhalteflächen nicht mehr gestattet.

Trotz der neuen Richtlinie möchte die *Gemeente Arnhem* das Gebiet Stadsblokken sowie das angrenzende Meinerswijk für andere Nutzungsmöglichkeiten entwickeln. So spricht sich der Gemeinderat **2000** in seinem *Strukturplan 2010* für einen Park mit Veranstaltungsterrain und Erholungsmöglichkeiten in Stadsblokken aus.

- Im Anschluss gilt es in Kooperation mit *Rijkswaterstaat* verschiedene Möglichkeiten zu untersuchen, das Gebiet für Freizeit- und Naherholungsangebote zu erschließen und gleichzeitig den Anforderungen eines erhöhten Hochwasserschutzes gerecht zu werden.

Für die Erarbeitung von Entwicklungspotenzialen bieten beide Gebiete unterschiedliche Voraussetzungen.

- Stadsblokken wurde in der Vergangenheit stark gewerbsmäßig genutzt (u.a. durch Schiffswerften) und ist als typische Industriebrache zunehmend verwildert. Zudem gilt es als „*lost area*“ (wie ein Akteur bemerkt) im Sinne eines quasi rechtsfreien Raums, der aufgrund der Vermischung von Prostitution und Drogenhandel mit halblegalen Wohnanlagen (neben einem „geduldeten“ illegalen Wohnboothafen gibt es aber auch einen offiziell genehmigten) von der breiten Bevölkerung gemieden wird.
- Meinerswijk hingegen gilt als beinahe ländlich idyllisches Gebiet (es wird von der aktuell ins Leben gerufenen Bürgerinitiative deshalb auch als „*grünes Herz*“ Arnheims bezeichnet), das durch die erschwerte Zugänglichkeit allerdings nur spärlich frequentiert wird. Auch in Meinerswijk gibt es Wohnbebauung, meist in Form von Einfamilienhäusern bzw. (ehemaligen) Bauernhöfen.

2003 wird ein Projektplan erstellt, der den Ablauf der weiteren Planungen und die Projektorganisation beschreibt.

- Im nächsten Schritt wird das Gebiet zunächst hinsichtlich seiner räumlichen, bodenhistorischen und hydrologischen Eigenschaften erkundet und beschrieben.
- Die Bewohner von Stadsblokken und Meinerswijk werden frühzeitig informiert. Im Februar 2004 geben Vertreter von *Rijkswaterstaat* und der *Gemeente Arnhem* im Rahmen einer öffentlichen Informationsveranstaltung Auskunft zum Projekt.
- Im Anschluss daran werden auch persönliche Interviews mit direkt Betroffenen in Stadsblokken und Meinerswijk geführt. Die Ergebnisse dieser Interviews fließen in die Ergebnisse zur räumlichen Gebietserkundung und -beschreibung ein, die im Mai 2004 mit einem Bericht abgeschlossen wird.
- Zu diesem Zeitpunkt beinhalten die Planungen noch die Ausrichtung der *Floriade 2012*, einem niederländischen Gegenstück zur Bundesgartenschau. Nachdem zunächst in die Kalkulation einbezogene Fördermittel durch das zuständige Ministeri-

um zurückgezogen werden, entscheidet sich die Stadt, auf die Ausrichtung der *Floriade* zu verzichten.

Auf Basis der Ergebnisse der initialen Explorationsphase werden im nächsten Schritt konkrete Lösungsvorschläge bzw. Entwicklungsalternativen für *Stadsblokken Meinerswijk* entwickelt und hinsichtlich der Zielsetzung eines multifunktional nutzbaren Stadtparks bei gleichzeitig erhöhtem Hochwasserschutz und Wahrung der ökologischen Vielfalt untersucht.

- Der im Mai 2005 veröffentlichte Untersuchungsbericht stellt in zwei Paaren insgesamt vier Alternativen für die Entwicklung des Gebiets vor:
 - Die mit dem Label *Grüner Fluss* bezeichneten Alternativen konzentrieren sich auf Maßnahmen zum Hochwasserschutz außerhalb des eigentlichen Projektbereichs und legen den Fokus auf die ökologische Entwicklung.
 - Die Alternativen zum *Blauen Fluss* konzentrieren sich hingegen auf Maßnahmen zum Hochwasserschutz innerhalb des Projektgebiets.
 - Drei dieser vier Alternativen kommen dem Wunsch der Stadt Arnheim nach Einrichtung eines Stadtparks bei gleichzeitiger Berücksichtigung der nationalen Leitlinie „*Raum für den Fluss*“ nach.

In der Zwischenzeit findet 2005 eine Neubewertung der Leitlinie „*Raum für den Fluss*“ statt. Die folgende Novelle ermöglicht nun doch die Errichtung neuer Bebauungen in bestimmten Flutungsflächen unter der Voraussetzung, dass man dafür neuartige, experimentelle Haustypen entwickelt, die hochwasserresistent sind.

- Als eines von insgesamt 15 nationalen Projekten wird *Stadsblokken* im Rahmen dieser Novelle ausgewählt

Diese neue Entwicklung führt zu wichtigen Änderungen hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse im Gebiet *Stadsblokken*. Aufgrund der vor 1995 geplanten Wohnbebauung hatten fünf verschiedene Investoren bereits bei der Stadt Eigentum in *Stadsblokken* erworben. Auf Druck der Stadt eine Lösung zu finden, welche die Entwicklungspläne nicht behindert, entschließen sich die fünf Investoren, ihr Eigentum an die private Immobiliengruppe *Phanos* zu veräußern. Die Pläne von *Phanos*, im Rahmen der Novelle von „*Raum für den Fluss*“ neue Appartementanlagen in *Stadsblokken* zu bauen, werden in die weiteren Planungen berücksichtigt.

Bis dato ist noch keine endgültige Entscheidung über den weiteren Verlauf des Projekts *Stadsblokken Meinerswijk* gefallen. Die Stadt legt Wert darauf, in der nächsten Phase den Prozess unter weitestgehender Einbindung der Arnheimer Bevölkerung möglichst ergebnisoffen zu gestalten und Vorstellungen und Wünsche bereits existierender Initiativen weitestgehend mit einzubeziehen. Nach der Eruiierung von Entwicklungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung des Hochwasserschutzes in Kooperation mit *Rijkswaterstaat* ist für die kommende Phase des Projekts die niederländische Staatsforst- und Naturschutzverwaltung *Staatsbosbeheer* als neuer Partner hinzugekommen.

5. Grundlagen der Projektkommunikation

5.1. Kommunikationskonzept und Organisation der Projektkommunikation

Als Ausgangspunkt für die Analyse der Kommunikation zum Lippesee durch den *Lippeverband* und die *Stadt Hamm* bietet sich das Briefingpapier für die Erstellung eines Kommunikationskonzeptes des LV vom 15. Juni 2004 und das auf dieser Basis erstellte *Kommunikationskonzept zum Lippesee für den LV und die Stadt Hamm* vom 8. Oktober 2004 an. Letzteres wurde erstellt und vorgelegt von der Düsseldorfer Kommunikations-Agentur *güttler+klewes communications management (komm.passion group)*.

Zum Zeitpunkt des Briefings für das Kommunikationskonzept hat das Projekt *Lippesee Hamm* und damit die Zusammenarbeit von LV und Stadt bereits eine dreijährige Geschichte, und so fußt das Briefing auf der konkreten Erfahrung mit dem Projekt bzw. der Projektkommunikation und seiner Rezeption in der Öffentlichkeit. In diesem Zeitraum gab es bereits die erste Umfrage zum Lippesee in Hamm (Juni 2003) und laut Medienresonanzanalyse von *güttler+klewes* 138 Medienbeiträge zum Projekt, die zu 90% in der einzigen Lokalzeitung Hamms, dem *Westfälischen Anzeiger* erschienen und bereits in der ersten Hälfte des Jahres 2004 kulminierten.³

Analog dazu dient für das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* das *Communicatieopzet Verkenningfase* (Kommunikationskonzept Untersuchungsphase) *Stadsblokken Meinerswijk* von 2004 als Ansatzpunkt der Analyse. Obwohl der Gemeinderat der Stadt Arnheim sich bereits 2000 entschieden hat, die Entwicklungsmöglichkeiten für das Projektgebiet zu erkunden, befindet sich das Projekt im Gegensatz zum Lippesee in seiner Startphase (Gebietserkundung und prinzipielle Machbarkeitsuntersuchung).

5.2. Organisation der Projektkommunikation *Lippesee Hamm*

Wie in der gesamten Projektorganisation (s. Organigramm Folgeseite), treten auch bei der Kommunikation *Stadt Hamm* und *Lippeverband* als gleichberechtigte Projektpartner auf, obschon der LV formal von der Stadt beauftragt und der Lippesee damit (initial) ein städtisches Projekt ist. Trotz dieser auch kommunikativen Gleichstellung und -berechtigung wird deutlich, dass das Briefing für das Kommunikationskonzept vom LV erstellt wurde und auch primär vom LV die Initiative zur Erstellung eines Strategie- und Maßnahmenkonzeptes für die Projektkommunikation ausging. Nicht nur darin zeigt sich bereits eine stärkere Initiative bzw. ein stärkeres Bewusstsein für bestimmte kommunikative Belange des Projekts auf Seiten des LV. Zwar lässt sich anhand der tatsächlich erstellten Kommunikationsmaterialien oder der durchgeführten Maßnahmen keine stärkere Federführung des einen oder anderen Partners erkennen – hier treten LV und *Stadt Hamm* immer sehr gleichberechtigt auf –, der LV scheint aber wesentlich stärker auf eine Verstärkung der Projektkommunikation in Strukturen und Konzepten hingearbeitet zu haben. Dieses implizit erkennbare Ziel wurde aber nur unzureichend erreicht.

Ein Blick auf das Organigramm (Folgeseite) zeigt, dass in der Organisation keine gemeinsame Stelle ausschließlich für die Projektkommunikation vorgesehen ist. Kommunikationsleistungen kommen einerseits von den entsprechenden Stellen bzw. Organisationseinheiten der beteiligten Partner (Öffentlichkeitsarbeit auf Seiten des LV und Pressearbeit sowie Stadtmarketing auf Seiten der Stadt), werden andererseits jedoch primär durch die Projektleitung vor Ort koordiniert. Den Projektleitern wurde für diesen

³ Die systematische Medienanalyse durch *güttler+klewes* erfolgte im Juli 2004 und war bereits Gegenstand des Auftrags zur Konzepterstellung, erfolgte also nach dem Briefing.

Aufgabenbereich 2005 eine Angestellte des Stadtplanungsamtes der *Stadt Hamm* als Teilzeitkraft für die Öffentlichkeitsarbeit zum Lippesee zur Seite gestellt. Einen expliziten PR- oder Kommunikationsverantwortlichen mit entsprechendem fachlichen Hintergrund gibt es für das Projekt jedoch nicht.

Organigramm der Projekt-Aufbauorganisation Lippe, Bau des Lippesees in Hamm

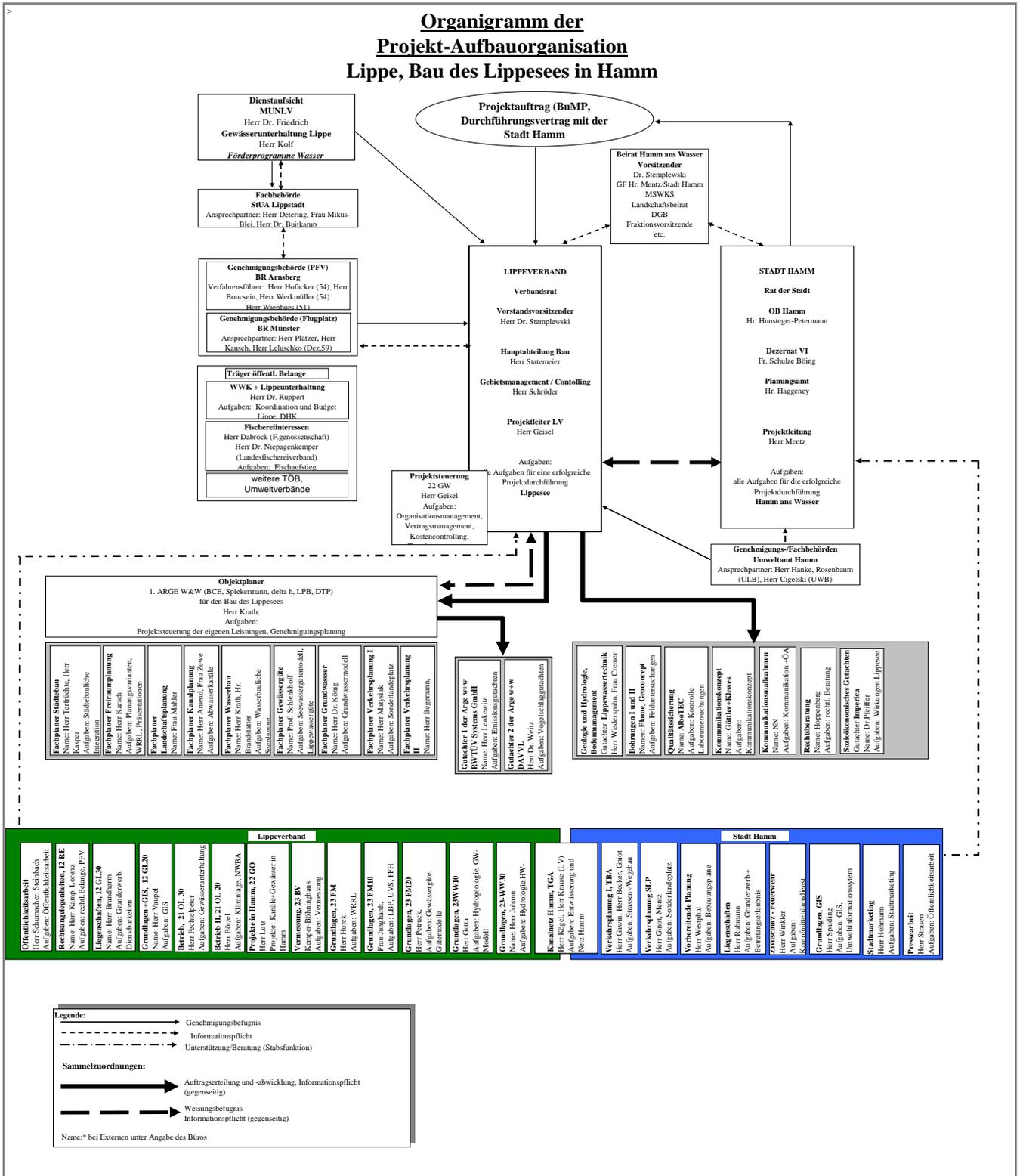


Abb. 1: Organigramm der Projekt-Aufbauorganisation

Der Großteil der Projektkommunikation – nicht nur in Richtung Fach- und Entscheidungswelt – läuft also über die Projektleiter des LV und der Stadt. Dadurch werden die Projektleiter zusätzlich zur eigentlichen Projektentwicklung auch mit Kommunikationsaufgaben belastet. Eine Situation, die auch durch diverse Stimmen aus dem Akteurskreis als nicht optimal für die Kommunikation vor allem in Richtung der breiten Öffentlichkeit (in Hamm gerade im Hinblick auf den späteren „Ratsbürgerentscheid“) eingeschätzt wird, und das nicht nur für das Projekt *Lippesee Hamm*, sondern auch für andere größere Projekte von LV und EG.

Der Projektleiter des LV, Winfried Geisel, hat die Kommunikationsstrategie an verschiedenen Stellen⁴ als Doppelstrategie charakterisiert, die einerseits stark auf die Fachwelt, also die tatsächlich in die Planfeststellung involvierten Behörden, Institutionen und räumlich betroffenen Gebietskörperschaften zugeschnitten war, und andererseits die Öffentlichkeit (also die Bürger) und politische Akteure der Stadt gewinnen sollte, sich letztendlich für den See zu entscheiden. Offenbar ist der erste Teil der Strategie vollständig aufgegangen, da der gesamte Planfeststellungsprozess erheblich schneller bewältigt wurde als zunächst geplant und angenommen (ca. 2 statt 3 Jahre). Nimmt man den Wahlausgang des „Ratbürgerentscheides“ als Maß, war dann der zweite Teil der Strategie weniger erfolgreich. Womöglich – und darauf wird an verschiedenen Stellen noch zurückzukommen sein – gibt es auch einen partiellen Zusammenhang zwischen dem Erfolg in der Fachwelt und dem letztendlichen „Misserfolg“ in der allgemeinen Öffentlichkeit. Die verständliche Konzentration auf das Gelingen der Planfeststellung – also eine der Kernaufgaben der Projektleitung – und der damit verbundenen Kommunikation führen ggf. zu einer weniger starken Konzentration auf die Beachtung der Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Ggf. gab es auch Tendenzen, auf den entsprechenden Support der Kommunikationsabteilungen, vor allem beim LV als dem (räumlich) entfernteren Projektpartner und der *Stadt Hamm*, nicht ausreichend zurückzugreifen – auch darauf gibt es Hinweise aus dem Akteurskreis. Weitere Faktoren, die diese Tendenzen verstärken, sind einerseits sicher ebenfalls der sich bereits früh andeutende Erfolg im Planfeststellungsprozess, andererseits die von allen Seiten angenommene hohe Akzeptanz des Projekts in der Bevölkerung⁵ und auch die teilweise starke Verlagerung der Bürger-Kommunikation auf den *Verein Pro Lippesee e.V.* – allesamt Aspekte, die weiterhin stark zu beachten sind.

Dabei geht es hier nicht darum, die kommunikativen Leistungen der Projektleiter zu kritisieren, da man diesen sogar ein hohes kommunikatives Verständnis bescheinigen kann – was durchaus nicht selbstverständlich ist, gerade bei einem eher technischen beruflichen Hintergrund. Als suboptimal erscheint eher die Organisation der Kommunikation:

Angemessener wäre es gewesen – vor allem bei einem Projekt dieser Größenordnung mit hoher öffentlicher Beachtung, das sich letztendlich und bekanntermaßen auch einem Bürgerentscheid stellen muss – die Kommunikation in einer eigenständigen, auf Kommunikation spezialisierten und in der Projektorganisation hoch verankerten und/oder verantworteten Stelle anzusiedeln, bzw. dafür auf die entsprechenden Abteilungen der Projektpartner zurückzugreifen. Wie Akteursäußerungen erkennen lassen, ist es aber bei Projekten des LV und auch der EG üblich, Kommunikation ähnlich wie beim Projekt *Lippesee Hamm* zu organisieren. Damit wäre dieser organisatorische Aspekt ggf. auch

⁴ Z.B. Präsentation der Projektleiter Winfried Geisel und Andreas Mentz: Lake Lippe: rising of urban attractiveness through water and greening, S. 35 (präsentiert auf der Urban Water Konferenz in Paisley, Schottland, 26 – 28. April 2006).

⁵ Beispielsweise auch durch die überaus positiven Ergebnisse der Umfragen aus dem Jahr 2003 und 2005.

grundsätzlicher zu hinterfragen – im engeren Akteurskreis (von LV und Stadt) wird hier durchaus ein generelles „strukturelles Problem“ gesehen.

Das spricht nicht gegen die starke Einbindung der Vor-Ort-Projektleiter in die Planung der Kommunikation. Diese enge Einbindung ist zweifelsohne unverzichtbar und selbstverständlich, allein wegen der Projektkennntnis. Eine Einbindung der Projektleiter auch als Kommunikatoren nicht nur für die Fachwelt ist zudem ebenfalls ratsam – vor allem wenn Projektleiter kommunikativ „präsentabel“ sind: denn ein Projektleiter wird in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit als authentischer erlebt als ein PR-Profi. Insofern sind Interviews mit Projektleitern in der Lokalpresse oder Radiodiskussionen, wie in Hamm erfolgt, überaus sinnvoll.

5.2.1. Alternative Organisation des Projekts und der Projektkommunikation durch Gründung einer Projektgesellschaft

Insgesamt lassen sich für das Projekt *Lippesee Hamm* diverse Ansätze – auch gerade der Projektleitung – erkennen, die Kommunikation alternativ zu organisieren, so wie in einem Vermerk vom 18. April 2005 zu einem Gespräch zur Projektkommunikation zwischen den Projektleitern LV und Stadt sowie weiteren in die Kommunikation eingebundenen Personen beider Institutionen:

„Seitens der Stadt wird erwogen, für den Lippesee eine Projektgesellschaft zu gründen, über die es dann leichter ist, Kommunikationsmaßnahmen durchzuführen.“

Dabei wäre – gewissermaßen als ein übergeordnetes kommunikatives Signal – der LV in Hamm auch sichtbarer für das Projekt präsent gewesen – so Akteurseinschätzungen. Bereits 2003 wurde in einer Beschlussvorlage der Verwaltung vom 29. Juli 2003 (3169/03) zum Planverfahren *Lippesee Hamm* eine Projektgesellschaft jedoch als unnötig erachtet:

„Nach beiderseitiger Auffassung (Anm.: Stadt Hamm und LV) ist für den Arbeitsschritt des Planverfahrens die Gründung einer Gesellschaft entbehrlich, da keine weiteren Partner direkt in diesen Arbeitsschritt eingebunden werden müssen.“
(S.5)

Der Treiber hinter dem Gedanken, eine Projektgesellschaft zu gründen, ist 2003 evident weniger eine Optimierung der Kommunikation; und die Entbehrlichkeit der Gesellschaft scheint zu diesem Zeitpunkt aus gesamtorganisatorischer Sicht auch schlüssig. Im Gegensatz zum Dortmunder Projekt *Phoenix See*, welches durch das eigens eingerichtete *Projektbüro PHOENIX* koordiniert wird, sind ja tatsächlich nur zwei Projektpartner beteiligt.

Der spätere Ansatz, eine Projektgesellschaft vor allem zur Optimierung der Kommunikation einzurichten, verweist hier aber klar auf ein selbst erkanntes Defizit, welches sich implizit auch bereits zuvor in einer „Problembenennung“ im Briefing zum Kommunikationskonzept niederschlägt:

„Die Öffentlichkeitsarbeit zum Lippesee erfolgt durch die Maßnahmenträger, die Stadt Hamm und den Lippeverband, entsprechend der aktuellen Handlungserfor-

dernisse abgestimmt, hinsichtlich strategischer Überlegungen bisher weitgehend unabgestimmt. Die kommunikative Rollenverteilung ist unklar.“ (S. 3)

Das Kommunikationskonzept von *güttler+klewes* antwortet darauf u.a. mit einem Vorschlag für eine Organisationsstruktur für kommunikative Belange des Projekts (s. Abb. 2). Darin ist nicht nur ein Kommunikationsbeauftragter, sondern ein gemeinsamer Steuerungskreis für die Projektkommunikation angedacht. Die Koordination der Projektkommunikation zum *Phoenix See* vollzieht sich dazu vergleichbar. Wenn auch nicht in einem expliziten Steuerungskreis, so treffen sich die projektbeteiligten Institutionen doch verabredungsgemäß zu übergeordneten Kommunikationsabstimmungen.

Auch hierin zeigt sich, dass durchaus der Eindruck bestand, die Projektkommunikation würde durch eine eigenständige und hoch aufgehängte sowie auch vom tatsächlichen Projektmanagement unabhängige Positionierung optimiert.

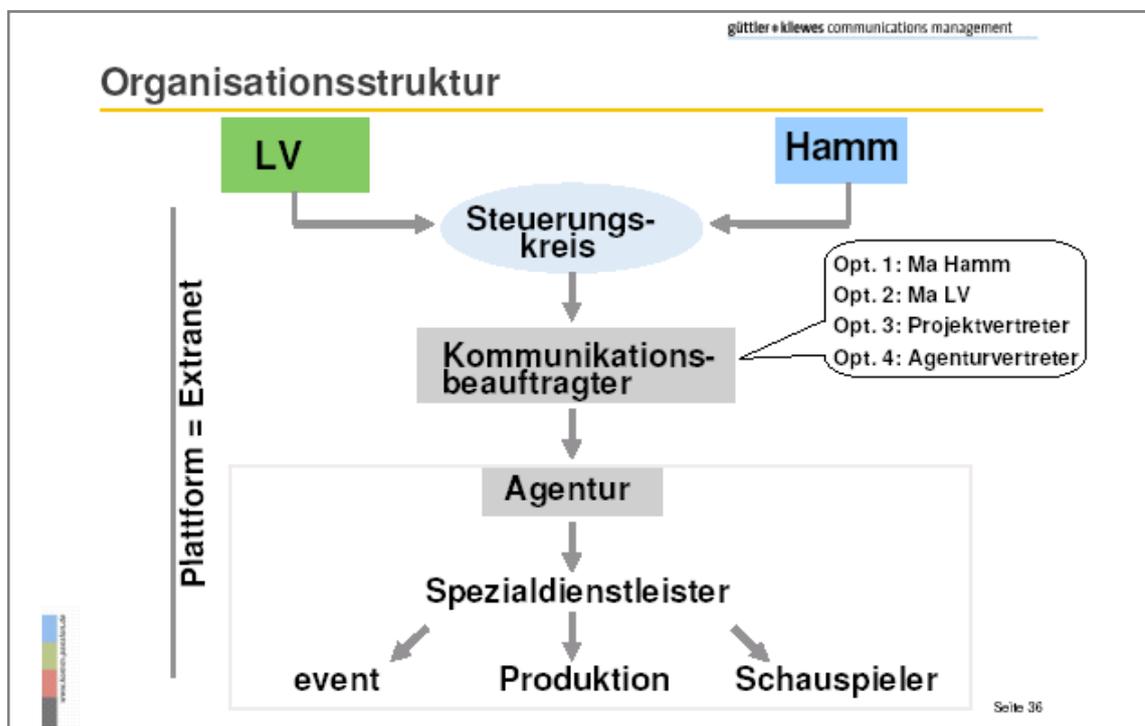


Abb. 2: Vorgeschlagene Kommunikations-Organisationsstruktur aus dem Kommunikationskonzept von *güttler+klewes*

Vorteile einer Projektgesellschaft oder vergleichbarer Konstruktionen

Durch eine gemeinsame Projektgesellschaft – auch bei nur zwei beteiligten Partnern – würde die Organisationsstruktur gerade für ein langlaufendes integriertes Projekt gestärkt und dies auch mit den geschilderten positiven Effekten für die Projektkommunikation. Letztere sind jedoch auch durch eine andere Organisation ausschließlich der Kommunikation zu erzielen. Die Zusammenarbeit von Kommune und wasserwirtschaftlichem Träger in einer Projektgesellschaft stünde sichtbar auf einer von sonstigen kommunalen Vorgängen und Einflüssen unabhängigeren projektbezogenen Basis. Dies ist insbesondere von Vorteil, um das Projekt von kommunalpolitischen Zeitabläufen wie Wahlperioden stärker zu entkoppeln, obwohl dies kaum vollständig gelingen wird.

Im konkreten Fall hätte das sicher auch eine noch stärkere Vor-Ort-Präsenz des Projektleiters der LV bedingt, die sicher auch für kommunalbezogene Rahmeneinschätzungen zuträglich gewesen wäre.

Was in einer solchen Konstruktion ggf. verloren geht, ist die sichtbare Unabhängigkeit und damit womöglich gewünschte „Neutralität“ des wasserbaulichen Trägers.

5.3. Kommunikative Problemfelder laut Kommunikationskonzept bzw. Briefing

Im Briefing zum „Strategie- und Maßnahmenkonzept für die Kommunikation des Lippesees“ werden zum damaligen Zeitpunkt erkennbare Problemfelder der Projektkommunikation zum Lippensee benannt sowie näher beschrieben und daraus Aufgaben abgeleitet, auf die das Kommunikationskonzept der Agentur eingehen soll.

Die Problemfelder:

- Fehlen eines inhaltlichen roten Fadens für die Projektkommunikation sowie einer kommunikativen Rollenverteilung zwischen *Stadt Hamm* und *Lippeverband*
- Fehlen eines gestalterischen roten Fadens bzw. eines Corporate Designs für die Projektkommunikation
- Unzureichende Bekanntheit der Projektmitverantwortung des *Lippeverbandes*
- Halten der Akzeptanz des Projektes („allgemein“, mit Blick auf „hohe Projektkosten“ und auf „negative ökologische Folgen des Sees“)
- Unzureichende Themenkoordination innerhalb des LVs und der *Stadt Hamm*
- Unzureichende Identifikation mit dem Lippensee innerhalb der Stadtverwaltung und des LV

Auf einige der benannten Problemfelder soll im Folgenden näher eingegangen werden. Wobei zunächst noch einmal auf zwei Aspekte einzugehen ist, die eng mit der Organisation der Projektkommunikation verknüpft sind.

Kommunikative Rollenverteilung zwischen *Stadt Hamm* und *Lippeverband* und Bekanntheit der Projektmitverantwortung des *Lippeverbandes*

Neben der bereits unter dem Punkt Organisation der Projektkommunikation behandelten organisatorischen Aspekte wird deutlich, dass es dem LV (als eigentlichem Urheber des Briefings) auch um eine inhaltliche Rollenverteilung zwischen den Projektpartnern geht. Im Kommunikationskonzept wird hier zu einer klaren kommunikativen Trennung geraten zwischen einerseits der Wasser(wirtschafts)kompetenz des LV in allen relevanten Planungs- und Verfahrensaspekten inklusive der EU- und Fachbehörden-Verbindungen und dies aus einer politisch neutralen Perspektive heraus, und andererseits der städtebaulichen und Hamm-spezifischen Kompetenz der Stadt andererseits.

Diese vorgeschlagene kommunikative „Beschränkung“ auf die wasserwirtschaftlichen Kernkompetenzen des LV ist nicht unbedingt selbstverständlich, da *Lippeverband* und *Emschergenossenschaft* zunehmend neben wasserwirtschaftlichen auch stadtplanerische bzw. stadtentwicklerische Kompetenzen ausbauen und kommunizieren. Dies wird beispielsweise im *Masterplan Emscher-Zukunft* von 2006 sehr deutlich. Auch der Lippensee in Hamm als Großprojekt mit multifunktionaler Zielsetzung wäre ja geeignet gewesen,

sich weiterhin entsprechend zu positionieren. Für die Kommunikation im Projektgebiet wurde aber die kommunikative Konzentration auf wasserwirtschaftsnahe Kompetenzen gewählt und weitgehend durchgehalten.

„Das ist eigentlich und bleibt ein Projekt der Stadt Hamm, auch wenn wir für die Qualität und Inhalte stehen. ... Wir halten uns aus der Diskussion 'ist der See für Hamm überhaupt wichtig und notwendig, kann der See etwas bewirken' heraus ... das hat ansatzweise der Vorstandsvorsitzende⁶ übernommen, aber diese Diskussion ist dann an anderer Stelle nicht weitergeführt worden.“ (Akteurszitat)

Da das Konzept ebenfalls vorschlägt „das Projekt über die Grenzen von Hamm hinaus kommunizieren“ zu lassen – und zwar dann durch den LV – bestand hier die Möglichkeit, sich in der Fachwelt aber auch breiteren Öffentlichkeit auch in Belangen der Stadtentwicklung und -planung zu profilieren.⁷

Für die Kommunikation zum Lippesee erscheint die Konzentration auf die Kernkompetenzen des LV einerseits zielführend für das Projekt, trägt andererseits aber auch dazu bei, dass sich der LV im Projekt weniger stark profilieren kann und auch von den Bürgern als Projektpartner wenig wahrgenommen wird.⁸ Die tatsächlichen wasserbaulichen Aspekte sind zwar grundlegend wichtig, aber gegenüber den stadtplanerischen weniger spektakulär und wenig relevant für die Meinungsbildung der Mehrzahl der Bürger zum Projekt.

Diverse Akteursäußerungen verweisen auch darauf, dass ein grundsätzlicher „Richtungsstreit“ besteht, wie weit EG und LV mit stadtentwicklerischen und weitergehenden infrastrukturellen Kompetenzen neue Aufgabengebiete erschließen sollen, sowie ob und in welchen Zusammenhängen dies kommuniziert werden soll. Dabei haben de facto EG und LV längst diesen Weg eingeschlagen. Hier scheint auch ein Erklärungsansatz gegeben, warum das Briefing zum Kommunikationskonzept ausdrücklich als Zielgruppe auch Mitarbeiter LV (und Stadt Hamm) nennt (s.u.).

„Lippeverband als auch die Emschergenossenschaft haben tatsächlich noch ein Problem der Identifikation mit städtebaulichen Aspekten. Auf der einen Seite weiß man, das ist etwas Besonderes, aber es ist nicht das Kerngeschäft ... und es gibt auch genügend Personen im eigenen Haus, die ganz skeptisch sind und sagen, das ist nicht unser eigentliches Arbeitsumfeld, das sollten wir auch bei den Städten lassen und nicht integrieren.“ (Akteurszitat)

„Im Haus wurde zu wenig für diese neue Ausrichtung getan; das Verständnis für diese aktive Rolle in städtebaulichen und Infrastrukturprojekten ist nicht richtig verankert.“ (Akteurszitat)

⁶ Der Vorstandsvorsitzenden des LV Dr. Stemplewski hatte im Projekt als Hammer Bürger und vor allem ehemaliger Stadtdirektor eine im Vergleich zu anderen Projekten des LV noch stärker herausgehobene und spezielle Position inne.

⁷ Bei der Kommunikation des Projekts über Hamm hinaus geht es auch um die überaus sinnvolle Option, dem Projekt überregionale Bedeutung geben zu können und diese nach Hamm „zurückstrahlen“ zu lassen.

⁸ Was Akteurseinschätzungen, Bürgeräußerungen und auch die Emnid-Umfrage des LV nach dem „Ratsbürgerentscheid“ in Hamm zeigen (s.u.).

Die Rolle des Verein Pro Lippensee e.V.

Der Verein gründete sich 2004 auf gewerkschaftliche Initiative als unabhängiger, überparteilicher Zusammenschluss einer Gruppe von Institutionen, Gewerkschaften, Unternehmen, Vereinen und Bürgern.

Die sichtbare Unterstützung eines Projektes durch Bürger und gar einen Bürgerverein ist als sehr positiv zu bewerten und kann ja auch als eine weitgehende Form von Bürgerbeteiligung gelten. Üblicherweise organisieren sich eher Kritiker und Gegner in einer solchen Form bzw. in einer Bürgerinitiative – wie ja ebenfalls geschehen.

Mit dem Verein tritt ein weiterer ebenfalls kommunikativ im Projektkontext tätiger Akteur auf, der schwer in eine gemeinsame Kommunikationsorganisation und ein Kommunikationskonzept einzubinden ist, da er prinzipiell freiwillig und unabhängig agiert. Das Konzept vermerkt dazu:

„Es muss klar kommuniziert werden, dass der Verein eine unabhängige Eigeninitiative ist. Aber: vernetzt und abgestimmt mit LV/Hamm. ... Hierbei sollten die Projektträger darauf hinwirken, dass der Verein die strategische Vorgehensweise der Träger berücksichtigt.“ (S. 28)

Das ist ein sinnvoller und schlüssiger Ansatz, mit dem erwirkt werden soll, dass der Verein im Sinne der Kommunikationsstrategie agiert, ohne (sichtbar) seine Unabhängigkeit zu verlieren.

Beides gelingt, wie die spätere Detail-Analyse zeigen wird, eher nicht: Die Unterscheidung des Vereins Pro Lippensee von den Projektpartnern Stadt und LV verwischt sich schon durch die Verwendung eines ähnlichen Designs unter massivem Rückgriff auf das Bildmaterial des Projekts (vor allem das virtuelle) und sogar des Projektlogos Lutz Lippe im Wahlkampf. Letzteres wird auch aus dem engeren Akteurskreis (von LV und Stadt) kritisch gesehen.

In der Wahrnehmung der Bürger wird der Verein zudem als sehr stadtnah gesehen oder Stadt, Stadtpolitik und Verein gemeinsam als diejenigen, die in der Stadt etwas zu sagen, besser sogar „das Sagen“ haben.

Die Bürgerwahrnehmung liegt nicht zuletzt am Auftreten des Vereins, der weniger als Zusammenschluss von Bürgern und einer Vielfalt von Organisationen und Vereinen, denn als Zusammenschluss von (wirtschaftsnahen) Institutionen (mit wirtschaftlichen Interessen) gesehen wird. Auch Akteure (seitens der Gegner und Befürworter) sehen diese Problematik. Der Verein wird in der Bürgerwahrnehmung deutlich stärker mit der Stadt und den entsprechenden politischen Kräften als dem LV assoziiert (dieser wird ja ohnehin geringer als Akteur wahrgenommen). Dies wird auch seitens des LV so beschrieben und liegt durch die gemeinsame Stadtgebundenheit- und -verbundenheit auch auf der Hand. Akteure auf Seiten der Seegegner bedienen sich hier aber auch gerne der Metapher, der Verein sei „ein U-Boot für die Stadt und politischen Befürworter des Sees“ (Akteurszitat).

Auch die Einbindung in die Kommunikationsstrategie bzw. Abläufe gelingt dann nur stellenweise. So gelang es lediglich in der Frühphase, die Kommunikationsaktivitäten des Vereins an die Zeitablaufvorstellungen von LV und Stadt anzupassen oder später die Verbreitung einer bereits erstellten Broschüre des Vereins zu verhindern.

„Es wurde stark darauf geachtet, dass Materialien des Vereins vorher bekannt sind und der Gebrauch von Informationen und Figur kontrolliert bleibt. Im Detail

wurde aber nicht eingegriffen; bestimmte Entwürfe sind auch dann wieder in der Versenkung verschwunden.“ (Akteurszitat)

Im Projektverlauf wird zumindest seitens des LV *Pro Lippesee* aber offenbar immer weniger auf der gemeinsamen kommunikativen Linie gehalten – ggf. auch damit zusammenhängend, dass keine Stelle primär für Kommunikationsaktivitäten zuständig ist:

„Grundsätzlich war Vereinsgründung ein ‘Glücksfall’ und in der Kommunikation auch schon angedacht. Aber der Verein wurde vom Lippeverband nicht weiter beachtet und hinterfragt. Welche Zielgruppen erreicht er? Steht er für Interessensgruppen und für welche? Erreicht er die Basis? Wirkt er in unserem Sinne? Es gab wenig Rückkopplung hinsichtlich der Rolle, die der Verein für die Bürger spielen kann.“ (Akteurszitat)

Für die Kommunikation, so Akteurseinschätzungen, wäre es gelungener gewesen, wenn mehrere unterstützende Vereine oder Institutionen bestanden hätten, die jeweils auch für unterschiedliche Interessen, etwa klar wirtschaftliche oder sportliche Belange stehen, bzw. ein Verein diese verschiedenen Interessen sichtbar getrennt vertritt. So lassen sich auch bürgernahe Themen kommunizieren bzw. werden die entsprechenden Kommunikatoren auch als bürgernah wahrgenommen.

Inhaltlicher roter Faden für die Projektkommunikation

Für einen inhaltlichen roten Faden gibt es im Kern den Vorschlag eines Aktionsmottos und des Namens *Lippesee Hamm*, in dem der Zusatz Hamm eine „Heimatanbindung“ schaffen soll. Bisher gab es in der Stadtkommunikation den Namen *StadtSEE Hamm* und beim LV die Benennung *Lippesee* ohne den Zusatz Hamm. Der Projektname soll – einmal etabliert – auch dazu beitragen, das Projekt stark aus dem Programm *Hamm ans Wasser* hervorzuheben und sich dazu und ebenfalls zur Initiative *Fluss Stadt Land* abzugrenzen, was letztendlich ja auch gelungen ist. Das Seeprojekt als das Leitprojekt war aber ohnehin dazu prädestiniert, die kleineren Projekte im Rahmen *Hamm ans Wasser* zu überstrahlen. Diese Abgrenzung ist eine Anforderung des Briefings und es erklärt sich auch so, dass in der Kommunikation *Hamm ans Wasser* später nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Das Aktionsmotto *Lippesee – Auf zu neuen Ufern!* soll laut Konzept positiv doppeldeutig wirken, sowie zugleich eine Vision widerspiegeln (Neues wagen) und ein Bild (Ufer/Wasser/See) vermitteln – dies mit starkem Aufforderungscharakter. Das Motto versucht also inhaltlich eine (stadtplanerische) Vision für Hamm mit dem Seebau (und damit einer Maßnahme der Wasserwirtschaft) zu verschmelzen, ganz wie für Projekte mit multifunktionaler Zielsetzung angedacht.

Gestalterischer roter Faden für die Projektkommunikation

Auch beim gestalterischen roten Faden geht es zunächst stark um Abgrenzung z.B. zur Initiative *Fluss Stadt Land*, aber auch der Stadt und der *Stadtwerke Hamm* und des LV selbst. Dabei soll aber eine gemeinsame projektbezogene Gestaltungswelt von LV und *Stadt Hamm* erkennbar werden. Berücksichtigung finden sollen aber bisherige Gestaltungselemente der Stadt für das Projekt. Auf dieser Basis wurden von *güttler+klewes* Vorschläge für ein spezifisches CD entwickelt und in der bekannten Weise umgesetzt.

Auch eine Identifikationsfigur, eine Art Maskottchen für das Projekt, wird auf Anforderung von *güttler+klewes* entwickelt. Der Vorschlag eine

Wassernixe mit dem Namen *Lise*, abgeleitet aus Lippesee, wird jedoch nicht umgesetzt.

Stattdessen kommt es zur Entwicklung der Figur *Lutz Lippe*, ein Frosch der gestalterisch nahe am Emscher-Maskottchen der radfahrenden Ente *Eddy Emscher* angesiedelt ist, durch die Hammer Agentur *Geschke*. Ein Akteur vermerkte, dass die Vergabe der Entwicklung an eine ortsansässige Agentur auch erfolgte, um der Figur „spezifischen Stallgeruch“ zu geben und darüber Hamm-Verbundenheit zu signalisieren.

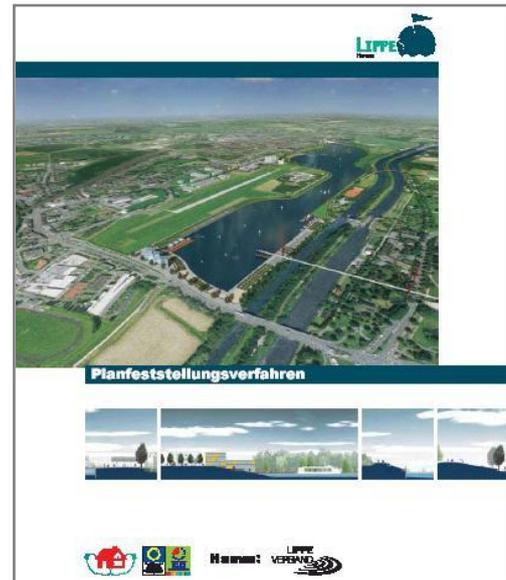


Abb. 3: Broschüre zur Planfeststellung

Abgrenzung zu bzw. Abhebung von *Hamm ans Wasser* und *Fluss Stadt Land*

Einerseits erscheint die vom LV gewünschte und erfolgreich vollzogene Abgrenzung zum Masterplan *Hamm ans Wasser* und zur Initiative *Fluss Stadt Land* verständlich. Vor allem die gestalterische Abgrenzung von *Fluss Stadt Land* ist vollkommen unstrittig. Inhaltliche Abgrenzung macht die Kommunikation für ein Projekt sicher klarer und damit leichter. Ein Hauptantrieb scheint aber auch zu sein, das prominente Projekt mit der maßgeblichen Beteiligung des LV noch stärker aus dem übergeordneten Plan *Hamm ans Wasser* herauszuheben. Wie bereits vermerkt, hätte das Projekt *Lippesee Hamm* die sonstigen kleineren Projekte des Masterplans vermutlich aber ohnehin stark überstrahlt.

„Die Einzelprojekte von ‘Hamm ans Wasser’ haben nicht die Ausstrahleffekte. Zudem besteht der Nachteil, dass es da teilweise Konkurrenznutzen zum See gegeben hat. Für Bürger ist das schwer nachvollziehbar; der eigentliche Effekt Hamm ‘näher ans Wasser zu bringen’ wäre über den Lippesee erreicht worden.“
(Akteurszitat)

Es gibt andererseits aber auch Gründe, die für eine weniger starke Hervorhebung aus dem Masterplan sprechen. Zum einen war es den Befürwortern des Sees unter den politischen Akteuren in Hamm ja zum Start des Projektes erkennbar wichtig, auf die Einstimmigkeit des Ratsbeschlusses über den Masterplan *Hamm ans Wasser* hinzuweisen und so parteiübergreifende politische Unterstützung für das Gesamtvorhaben zu signalisieren. Je mehr dieser Rahmen in den Hintergrund tritt, desto weniger lässt sich mit dieser Einstimmigkeit zur Notwendigkeit von Wasserprojekten in Hamm argumentieren.

Wenn auch nicht zu bewerten ist, ob hiermit wirklich ein entscheidender Einfluss auf den Bürgerentscheid möglich gewesen wäre, so gibt es trotzdem Akteure, die darauf hinweisen, dass für Gesamt-Hamm die Klammer von *Hamm ans Wasser* kommunikativ womöglich ein Vorteil gewesen wäre. Mehrfach beschreiben Akteure Hamm als Stadt, in der durch die Stadtgeschichte bedingt, ein geringes Bewusstsein für die Gesamtstadt besteht und in der z.T. ein starker „Stadteilegoismus“ der ehemals unabhängigen Gemeinden gepflegt wird:

„Durch die starre Fokussierung auf den Lippesee ging die integrative Wirkung des Masterplans verloren. Bürgern aus entfernteren Stadtteilen war nicht klar, welchen persönlichen Nutzen sie von dem Projekt haben.“ (Akteurszitat)

„In der Außendarstellung hat man vielleicht zu wenig auf den Masterplan verwiesen. Gerade Außenbezirke konnten sich nicht mit dem Lippesee identifizieren, die kommunale Neuordnung ist von vielen noch nicht nachvollzogen worden.“ (Akteurszitat)

Ein weiteres Argument zu einer stärkeren kommunikativen Verbindung mit anderen Projekten, die sich mit dem Thema Wasser im urbanen Raum auseinandersetzen, kann aber auch aus den Projektzielen von *Urban Water* abgeleitet werden. Eines der fünf zentralen Projektziele von *Urban Water* ist es, die *„Öffentlichkeit für das Thema Wasser in der Stadt“* zu sensibilisieren.⁹ Im Detail geht es u.a. darum, ein grundsätzliches Bewusstsein für nachhaltige wasserwirtschaftliche Maßnahmen in urbanen Räumen und die Notwendigkeit von Projekten mit multifunktionaler Zielsetzung zu schaffen. Um dies zu erreichen, erscheint eine (kommunikative) Verbindung zu anderen Projekten, zumal in einem gemeinsamen Masterplan, mehr als schlüssig. Die Gefahr, dass gerade das Großprojekt *Lippesee Hamm* dabei in den Hintergrund gerät, ist dabei jedoch kaum wahrscheinlich. Eine viel stärkere „Konkurrenzsituation“ zwischen Projekten besteht dann eher in Arnheim, wo das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* ggf. tatsächlich droht, von dem noch größeren und unmittelbar die Innenstadt stark betreffenden Projekt *Rijnboog* in den Hintergrund gedrängt zu werden (s. Kap. 8.7.1)

Emotionalität der Gestaltung und Ansprache

Die Verwendung der Figur *Lutz Lippe* bzw. die Anforderung zur Entwicklung einer Leitfigur gibt einen ersten Verweis darauf, dass in der Projektkommunikation auch eine emotionale Komponente als wichtig erachtet wurde. Das Konzept folgt dem Leitgedanken:

„Hauptzielgruppe: breite Bevölkerung. Konsequenz für die Gestaltung: sollte emotional sein und Gefühl von Frische, Freundlichkeit, Spaß vermitteln. Das Projekt steht im Vordergrund.“ (S. 13)

Betrachtet man das weitere Kommunikationskonzept, so fällt auf, dass die Mehrzahl der vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich auf eine Bekanntheit des *Projekts Lippesee* in der breiten Bevölkerung zugeschnitten ist, dabei eine emotionale Ansprache im Vordergrund steht und auch stark auf den Aspekt des unmittelbaren Nutzens (v.a. Aufwertung

⁹ Urban Water Informationsbroschüre: Nachhaltige Wasserwirtschaft im Ballungsraum, S. 2.

der Lebensqualität und Freizeitnutzen) des Sees für die Bürger abgehoben wird. Im Maßnahmenstrauß finden sich u.a. eine *Rätselradtour für Familien zum künftigen Seegebiet mit Fragerallye und Gewinnen* am Tag der Familie, ein *Beach-Event* oder eine *See-Party für Singles*.

Dazu gibt es Maßnahmen, bei denen der Infoaspekt dominiert (z.B. ein Newsletter für *Fachöffentlichkeit und Skeptiker*) oder eine Mischform aus Information und emotionalen und unterhaltenden Elementen gewählt wird, die bisweilen auch auf spezielle Gruppen wie Vereine zugeschnitten ist (z.B. *Seegespräche*, damals als thematischer Spaziergang mit Experten zum Seegebiet gedacht). Auffällig ist bei vielen Maßnahmen auch das Bemühen, den noch nicht vorhandenen See sinnlich erfahrbar zu machen, z.B. bei den Aktionen auf dem Gelände oder auch Besuchen anderer Seen mit ähnlichem Charakter.

Nun soll nicht erörtert werden, ob alle Maßnahmen bzw. welche sinnvoll gewesen wären. Wichtig ist, dass zu den eher rational ansprechenden informativen Maßnahmen vermehrt auch emotionale Elemente treten sollten, die vor allem auch die unmittelbar nachvollziehbaren Vorteile des Lippesees herausstellen. Dabei geht es nicht darum, die Informierung der Bürger als ersten Ansatz und Grundlage für eine Beteiligung durch emotionale „Werbemaßnahmen“ zu ersetzen, sondern durch entsprechende Elemente einen Zugang zur Bürgerschaft in der Breite zu finden und nicht nur zu den per se am Stadtgeschehen stärker Interessierten.

„Man hätte stärker noch auf die Erhöhung der Außenattraktivität und Qualität eines Seeumfeldes und gerade der Freizeitgestaltung für Familien mit Kindern, wie durch die Badebucht, verweisen müssen. Der Lippesee ist auch ein sehr soziales Projekt gewesen, aber es ist nicht gelungen deutlich zu machen, dass der See ein Projekt für die Menschen in Hamm war. Man hätte mehr die Herzen der breiten Bevölkerung erreichen müssen.“ (Akteurszitat)

Sehr weite Teile des Kommunikationskonzepts, vor allem auch die angesprochenen Maßnahmen, wurden aber nicht umgesetzt. Das resultiert vor allem auch daraus, dass die *Stadt Hamm* sich stark aus dessen Finanzierung zurückgezogen hat. Übrig geblieben sind, wie die spätere Analyse zeigt, vor allem Maßnahmen, die eher Meinungsführer und per se am Stadtgeschehen Interessierte ansprechen. Wie die Analyse ebenfalls zeigt, kam es aber auch generell zu einer Akzentverschiebung in der Kommunikation zugunsten einer Argumentation, die stärker die Stadtentwicklungspotenziale und damit auch wirtschaftliche Mittel- und Langfristfolgen des Projekts herausstellt und weniger stark die unmittelbare Aufwertung der Lebensqualität und den individuellen, unmittelbaren Nutzen des Sees. Diese Argumentationslinie bleibt zwar erhalten, tritt aber fast überall in den Hintergrund.

„Der Freizeitwert und der Wert des Sees für die Lebensqualität in der Stadt an sich wurden nicht herausgearbeitet und nicht als Gegenwert verkauft, obwohl Plakate das symbolisierten. Am Ende war das sehr verschleiert in der Kommunikation.“ (Akteurszitat)

„Persönlicher Nutzen ist kaum kommuniziert worden. Man hatte auch Angst, dass der persönliche Nutzen eines solchen Sees mit den Kosten verbunden wird:“

79 Millionen für spazieren gehen und ein wenig baden? Das kann ich doch alles schon woanders machen!“ (Akteurszitat)

Diese Angst vor einer Aufrechnung der Kosten gegen einen reinen Freizeitnutzen war sicher ein Treiber dahinter, diesen Aspekt stark zurückzustellen. Dass Stadtentwicklungspotenziale gegenüber den Projektkosten in die Waagschale geworfen werden mussten, ist sicher unstrittig; sie aber fast flächendeckend zum Leitthema zu machen, und nicht nur in der Ansprache bestimmter Gruppen oder in speziellen Argumentationen, ist nicht nachvollziehbar. Es zeigt sich, dass selbst Befürworter unter den Bürgern manchen Entwicklungsprognosen, z.B. hinsichtlich der Arbeitsplätze, nicht vertraut haben, dennoch aber für den See stimmten, weil sie für sich einen persönlichen und unmittelbaren Nutzen sehen. Z.T. fühlen sich Bürger – so zeigen die Interviews – aber durch die starke Fokussierung der Debatte auf Stadtentwicklungsthemen und die darauf antwortende Argumentation der Seegegner, was man anstelle des Sees finanzieren könne, schon beinahe als egoistisch, wenn sie zu ihren eigenen Nutzinteressen stehen.

Womöglich ist ein weiterer Grund für die Verschiebung hin zu den i.w.S. Planer- und Entwicklerthemen inklusive einer eher rationalen Ansprache auch, dass diese den Planern und Entwicklern selbstverständlich näher liegen. Das hier beobachtete Verhalten ist der in den *Urban Water*-Diskussionen mehrfach erörterten Verhaftetbleiben in der Fachsprache durch Kommunikatoren für multifunktionale Projekte sogar noch vorgelagert. Denn so wäre bereits die Themenauswahl stark fachgetrieben und nicht erst deren kommunikative Umsetzung.

Die Fokussierung auf Planer- und Entwicklerthemen ist notwendig und probat in der Überzeugung der Fachwelt und institutioneller Entscheider, also für den ersten Teilbereich der charakterisierten Doppelstrategie passend. Es ist dann offenbar schwer gefallen, für die Ansprache der breiten Öffentlichkeit umzudenken.

Halten der Akzeptanz des Projektes

Allgemein geht es darum, die (u.a. durch die positiven Ergebnisse der Umfrage von 2003 abgeleitete) hohe Akzeptanz bei den Hammer Bürgern insgesamt, den Anwohnern und bei den unmittelbar betroffenen Vereinen zu erhalten.

Interessant ist, dass hier zwei spezifische Unterpunkte angesprochen werden, nämlich die Kommunikation von Kostenaspekten und Umweltfolgen – beides zentrale Aspekte der Wasserrahmenrichtlinie der EU gerade auch vor dem Hintergrund der eingeforderten Bürgerbeteiligung. Da der zweite Aspekt – so ernst zu nehmen die Argumente der Umweltverbände und -organisationen auch gewesen sein mögen – in der späteren Diskussion nicht das entscheidende Argument ist, sondern die Kosten, soll hier nur darauf näher eingegangen werden. Im Briefing zum Kommunikationskonzept gibt es zu den Kosten folgende Aussage:

„Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation der Stadt Hamm sind einzelne Bürger, Parteien (SPD, Die Grünen) und Vereine der Auffassung, dass es wichtigere Aufgaben gebe (Renovierung von Schulen, Reparaturen im Straßenbereich).“ (S. 7)

Die Grundkomponenten der Kostendebatte und darin auch das Thema der Andersverwendung der Mittel sind also hier schon im Bewusstsein der Projektverantwortlichen. Wie angefordert entwickelt das Konzept Maßnahmen zur Kommunikation der positiven

wirtschaftlichen Effekte des Lippesees, die ebenfalls angeforderten Empfehlungen zum Umgang mit Krisen im Zusammenhang mit Kosten-Nutzen-Diskussionen lassen sich aber im verschriftlichten Konzept nicht finden.

In der tatsächlichen Kommunikation – so zeigt die Analyse – wird sowohl der Kostenaspekt als auch die oft fälschlicherweise angenommene weitgehende Möglichkeit zur Andersverwendung der Mittel schon früh mitkommuniziert. Ein stärkeres Einsteigen auf das Thema gibt es aber erst in der Endphase, in der die Gegner das Argument längst zu ihrem Leitthema gemacht haben. Die Möglichkeit, selbst das Thema früher aktiv zu besetzen und zu gestalten, wurde nicht gewählt.

Wie Akteursäußerungen und Bürgermeinung zeigen, ist die Haltung dazu, ob eine aktive Kommunikation von Kosten auch zu einem frühen Projektzeitpunkt mit erheblich vageren Kostenvorstellungen sinnvoll geführt werden kann, zwiespältig. Einerseits wird eine Kostenbenennung mit dann noch ungenauen Vorstellungen sogar als schädlich eingestuft. Andererseits werden aber auch die Kosten nach der Planfeststellung von Bürgern noch stark angezweifelt – und dies aus Wahrnehmungen und Erfahrungen mit anderen (öffentlichen) Projekten. Im Prinzip bleiben für diesen Personenkreis die Kosten weiterhin vage und die Situation kaum anders als zu früheren Projektzeitpunkten.

Eine frühe Kostenkommunikation müsste deshalb auch ganz transparent den eigenen Schätzcharakter mitkommunizieren und nicht den Anschein von Faktizität vermitteln, wie teilweise geschehen. Beispielsweise wirkt eine Berechnung bei der auf 55 Mio. geschätzt wird, in der breiten Öffentlichkeit scheinpräzise. Besser wäre es bei glatten Zehnern zu bleiben bzw. einen Range von 50 bis 60 Mio. anzugeben. Einer Polemik, dass es dann im Endeffekt 50, 60 oder auch 70 Mio. werden können, kann man ohnehin kaum entgehen. Präzisere Schätzungen unter den zum Schätzzeitpunkt bekannten Bedingungen sind eher in einem fachlich-professionellen Kontext sinnvoll und üblich.

Zur Entscheidungsfindung für oder gegen ein Projekt, z.B. durch einen Bürgerentscheid oder auch andere Verfahren der Bürgerbeteiligung, ist eine zum Entscheidungszeitpunkt möglichst genaue und realistische Kostenangabe sicher unumgänglich.

Unzureichende Themenkoordination innerhalb des LVs und der Stadt Hamm und unzureichende Identifikation mit dem Lippensee innerhalb der Stadtverwaltung und des LV

Beide in diesen skizzierten Problemfeldern des Briefings zum Kommunikationskonzept angesprochenen Aspekte berühren die interne Kommunikation und hängen eng zusammen.

Zum einen geht es um mangelnde Themenkoordination verschiedener Stellen, Fachabteilungen, Vor-Ort-Anlagen etc., die sich seitens des LV (und auch der Stadt) mit der Lippe, den Lippeauen und auch dem See und Seegebiet in Hamm beschäftigen. Hier wird eine nicht ausreichend vorhandene „Sensibilisierung“ der in entsprechenden „*Bereichen Beschäftigten des LV für die Belange der Kommunikation des Lippesees*“ festgestellt.

Zum anderen geht es um die bereits angesprochene mangelnde Identifikation mit und Skepsis gegenüber dem Projekt:

„Die Projektbesprechungen lassen die Skepsis auch in Fachbereichen des Lippeverbandes erkennen.“ (S. 8/9)

Ein Grund für diese nötige spezielle Ausrichtung der Projektkommunikation auch auf interne Zielgruppen ist der bereits benannte „Richtungsstreit“ innerhalb von EG und LV, ob und wie weit mit stadtentwicklerischen und weitergehenden infrastrukturellen Kompetenzen neue Aufgabengebiete erschlossen werden sollen. Da das Projekt *Lippese Hamm* als multifunktionales und integriertes Projekt eindeutig in dieser Richtung angelegt ist, bietet es auch entsprechendes Konfliktpotenzial.

Allerdings geht das Problem weiter, als es zunächst den Anschein hat. Dass nämlich erst durch die spezielle Projektkommunikation hier interne Überzeugungsarbeit geleistet werden muss, verweist auf ein generelles und strukturelles Problem bei der internen Kommunikation – was nach Akteurseinschätzungen auch Bestätigung findet.

5.3.1. Zielerreichung

Zu den Problemfeldern werden auch Zielgruppen und spezifische Ziele benannt, die mit der Projektkommunikation erreicht werden sollen:

- Medien (Lokalpresse, Lokal- und Regionalfernsehen sowie -radios, überregionale Tagespresse)
 - Schaffung eines positiven Images des Projektes *Lippesees Hamm* in der regionalen und lokalen Medienwelt
 - Erreichen aktiver Unterstützung für den Lippesee durch den *Westfälischen Anzeiger*
- Bürger (allgemein, Anwohner)
 - Vermeidung von Einwendungen gegen den Lippesee im Planfeststellungsverfahren
 - Erhalt der hohen Akzeptanz der Bürger für den Lippesee
 - Erhöhung der Bekanntheit einer positiven Mitverantwortung des LVs für den Lippesee bei den Bürgern in der Region
 - Schaffung von Stolz in der Bürgerschaft der Region auf das Projekt *Lippese Hamm*
- Politik (Lokalpolitik, Politiker in der Region, Landespolitik)
 - Erreichen aktiver Unterstützung für den Lippesee
- Interessenverbände (insb. Fischereigenossenschaft, IHK, DGB, Unternehmensverbände, etc.)
 - Erreichen aktiver Unterstützung für den Lippesee durch Interessenverbände
- Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von *Emschergenossenschaft, Lippeverband* und *Stadt Hamm*
 - Schaffung eines Wir-Gefühls in der Belegschaft

Den vertiefenden Analysen vorgreifend kann man in vielen Bereichen überprüfen, ob die Ziele erreicht wurden bzw. ob ein Eindruck dazu besteht.

Medien

- Hinsichtlich der Medien können die Ziele weitgehend als erreicht gelten. Die Berichterstattung für den See war mehrheitlich positiv.
- Aktionen im Sinne des Briefings mit dem *Westfälischen Anzeiger* gab es jedoch nicht.

Bürger

- Bei den Bürgern wurde das zentrale Ziel (und das entscheidende für das Projekt), nämlich der Erhalt der Akzeptanz für den See (die vermutlich immer überschätzt wurde) und damit ein positiver Ausgang des Bürgerentscheides, nicht erreicht. Auch lag die Zustimmung zum See in der 2005er Umfrage mit 60% unter dem im Briefing angesprochenen Erhaltungsniveau von 70% (2003).
- Mehrheitlichen Stolz der Bürgerschaft auf den Lippensee kann es bei mehrheitlicher Ablehnung auch nicht gegeben haben.
- Die Einwendungen gegen den See lagen deutlich unter 100 (eine im Briefing als zu unterschreiten angestrebte Marke für die Zielerreichung), hier war man also erfolgreich. Allerdings zeigt sich auch, dass das Einwendungsaufkommen (Einwendungen verlangen Engagement und Partizipation) kein Maß für die Akzeptanz in der Breite sind.
- Die Bekanntheit der Mitverantwortung des *Lippeverbandes* für den Lippensee wurde evident nicht auf ein zufriedenstellendes oder gar hohes Maß gebracht. (Das Briefing ging noch von einer 50% Bekanntheit in einer Befragung 2006 aus, wobei nicht klar ist, ob gestützte oder ungestützte Bekanntheit gemeint war. Die Befragung nach dem Bürgerentscheid erbrachte eine ungestützte Bekanntheit von 8% für die Projektmitverantwortung, und 3% der Hammer ist der LV als Befürworter aufgefallen).

Politik / Interessenverbände

- Hier können die Ziele weitgehend als erreicht gelten. Die erwähnte Doppelstrategie des Projektleiters LV zielte ja in ihrem ersten Teil sehr erfolgreich auf diese Zielgruppen, was letztendlich auch zu einer sehr schnellen Planfeststellung führte.

Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen EG/LV

- Hier kann man nur aus den Äußerungen der entsprechenden Akteure rückschließen und ggf. konstatieren, dass diese Ziele projektbezogen zumindest partiell erreicht wurden. Das sich andeutende generelle strukturelle Problem bei der internen Kommunikation dürfte aber weiter bestehen.

5.3.2. Stärken und Schwächen des Konzepts und dessen Umsetzung

Insgesamt startet das Briefing mit einer situationsgerechten Lagebeschreibung und formuliert Anforderungen an das Konzept, die bei einer Umsetzung sicherlich zu einer erheblich erfolgreicherer Kommunikation vor allem in Richtung der breiten Bevölkerung geführt hätten. Das Konzept nennt dann vorschlagsmäßig eine Vielzahl von Maßnahmen, von denen es sicher nicht nötig gewesen wäre, alle umzusetzen. Entscheidend ist die andere Schwerpunktsetzung des Konzepts hin zu mehr Kommunikation, die sich tatsächlich an die Hammer Bevölkerung in der Breite richtet und diese vielfach erheblich emotionaler angesprochen hätte, als tatsächlich geschehen.

Sehr viele Grundideen wurden auch deshalb nicht umgesetzt, weil sich die Stadt aus der Finanzierung zurückzog. Auf der Strecke blieben vor allem die Maßnahmen, die an das Thema emotionaler und anschaulicher herangegangen wären.

Zum Zeitpunkt des Briefings und der Konzepterstellung scheint es zudem insgesamt ein sehr großes Bewusstsein für die Notwendigkeit strategisch ausgerichteter Projektkommunikation gegeben zu haben, das später dann offenbar partiell verloren wurde.

Eine Schwäche des Briefings und dann des Konzepts ist es, für das Projekt nicht dringlicher auf die Notwendigkeit einer echten eigenen Kommunikationsstelle hingewiesen zu haben.

Eine weitere Schwäche, die sich andeutet, ist, wenig hinterfragt von einer hohen Akzeptanz des Lippesees in der Bevölkerung auszugehen. Dies erscheint z.B. auf Basis der Umfrage von 2003 zwar gerechtfertigt und die ermittelte Zustimmung war mit Sicherheit auch gegeben. Jedoch wurde zu wenig darauf geachtet, dass die Befragung zu einem Zeitpunkt erfolgte, in dem für viele Befragte nur eine sehr vage Vorstellung vom Projekt Lippensee bestand und auch Negativaspekte noch nicht stärker öffentlich diskutiert worden sind.

Dabei waren potenzielle – und in der Debatte mit den Gegnern bereits 2004 relevante – Negativthemen bereits bekannt. Allen voran das Thema Kosten. Zum Umgang mit dem Thema macht das Konzept (in seiner erkennbaren schriftlichen Form) jedoch keine konkreten Vorschläge.

5.4. Kommunikationsorganisation und -konzept *Stadsblokken Meinerswijk*

Für das Arnheimer Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* gibt es eine vergleichbare Organisation des Projekts und auch der Projektkommunikation wie beim Projekt *Lippesee Hamm*. Eine eigenständige Stelle für die Projektkommunikation gibt es (bisher) ebenfalls nicht. Auch hier läuft die Kommunikation organisatorisch eng angebunden an die Projektleiter der *Gemeente Arnhem* und von *Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland* unter Einbeziehung der jeweiligen Kommunikationsabteilungen. Dazu gibt es operativen Support externer Dienstleister (z.B. bei der Broschüreneerstellung). Allerdings befand sich das Projekt bisher auch noch in keiner Phase, in der ein großes öffentliches Augenmerk bereits gegeben war. Zwar gab es, neben gezielten Informationen, Gesprächen und Diskussionen mit Ein- und Anwohnern, auch stadtweite Informationen sowie Presseberichte, für die Arnheimer Öffentlichkeit in der Breite spielt das Projekt jedoch noch keine allzu große Rolle – so auch die Einschätzungen der Akteure.

Eine über kommunikationsorganisatorische Aspekte hinausgehende Projektgesellschaft oder vergleichbare Konstruktion erscheint bei dem Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* – zumal in der bisherigen Konstellation – aus Sicht des wasserbaulichen Trägers weniger notwendig. Vor allem, wenn man damit primär eigene Positionen gegenüber kommunalen Abläufen und Strukturen stärken möchte, denn *Rijkswaterstaat* hat als ausführende Organisation des *Ministerie van Verkeer en Waterstaat* eine erkennbar stärkere Position als der *Lippeverband*.

Durch das Engagement des Investors *Phanos* (eine Wohnungsgesellschaft) und damit auch das Hinzutreten eines weiteren Projektpartners, ist es aber bereits zu Veränderungen gekommen. Die Stadt Arnheim, *Phanos*, und als neuer zentraler Projektpartner *Staatsbosbeheer* (staatliche Forst- und Landschaftspflege) haben eine Kooperation gestartet. RWS bleibt selbstverständlich weiterhin Partner in dem Projekt, fungiert aber nicht mehr als Leadpartner, wie der Projektleiter der Stadt Ton Hermanussen darlegt. Ein externes Büro soll unter Aufsicht aller drei zentralen Projektpartner für die kommenden Kommunikationsaufgaben zuständig sein.

5.4.1. Kommunikationskonzept *Stadsblokken Meinerswijk*

Organisatorische/Kommunikative Engpässe bzw. Risiken

Interessanterweise benennt das Konzept zunächst fast noch stärker interne Engpässe und Risiken (und später auch entsprechende Zielgruppen) als das des LV. Dafür dürfte die Geschichte des Gebietes verantwortlich sein, in dem in den letzten Jahren immer dem Hochwasserschutz Vorrang vor möglichen anderen Nutzungen gegeben wurde (s. Kap. 4. 2.). Der Wunsch der Gemeinde Arnheim, in Stadsblokken und Meinerswijk (erneut) stadtentwicklerisch tätig zu werden, trifft zunächst einmal auf ganz andere Prioritäten und Vorstellungen bei *Rijkswaterstaat* und auch anderen beteiligten Behörden. Man musste – laut Akteursangaben – hier erst einmal die prioritären Ansprüche an den Hochwasserschutz und die stadtentwicklerischen Wünsche zusammenbringen.

Die Risiken:

- Unzureichende Übereinstimmung von *Rijkswaterstaat* und der Gemeinde Arnheim
- Unzureichende Übereinstimmung von *Rijkswaterstaat* und anderen betroffenen Behörden (ein gutes Projekt ist ein Projekt, bei dem die Partner nach außen Einigkeit zeigen, so das Konzept)
- Annahme/Akzeptanz des Projekts durch die Umgebung (Anwohner)

Zielgruppen

Als interne Zielgruppen werden benannt:

- Projektgruppe:
Gemeinde Arnheim, die Ministerien VROM (Ministerium für Raum, Wohnen und Umwelt), LNV/DLG (Ministerium für Landbau, Natur und Lebensmittelqualität/Abteilung Ländliches Gebiet), die Provinz *Gelderland*, *Waterschap Rijn en IJssel* (Wasserbehörde Rhein/IJssel) und *Staatsbosbeheer* (Staatlicher Forstbetrieb)
- Arbeitsgruppe
- Steuerungsgruppe
- Auftraggeber

Externe Zielgruppen:

- Betriebe und Bewohner des Projektgebiets
- Bewohner der angrenzenden Stadtteile *Arnhem Zentrum* (gegenüberliegende Rheinseite), *Malburgen* und *Elden*
- Grundeigentümer (Gemeinde Arnheim, *Staatsbosbeheer*, diverse andere gewerbliche)

Botschaften

Das Arnheimer Kommunikationskonzept (für die erste Untersuchungsphase des Projekts) rückt folgende Botschaften in das Zentrum:

- *Rijkswaterstaat* und die Gemeinde Arnheim untersuchen gemeinsam die Möglichkeiten, das Projektgebiet so zu verändern, dass das Gebiet mehr Flusswasser abführen kann und gleichzeitig die räumliche Qualität verbessert wird (in Form eines Stadtparks mit Freizeitmöglichkeiten und naturnahen Räumen).
- Die Untersuchungsphase hat nicht das Ziel, eine endgültige Entscheidung zu treffen, sondern mögliche Lösungen und Machbarkeit aufzuzeigen.
- Im Anschluss werden Meinungen und Ideen der direkt Betroffenen (Bewohner, gewerbliche Nutzer, Anwohner angrenzender Stadtteile) miteinbezogen.

- Die Untersuchungsphase soll die Entscheidung vorbereiten, ob eine Planstudie gemacht wird oder nicht.

Im Vergleich zum Projekt *Lippesee Hamm* zeigen sich zwei wesentliche Unterschiede, nämlich die prinzipielle Planoffenheit und die Einbeziehung unmittelbar Betroffener zum frühesten Planungszeitpunkt.

Gerade diese Ergebnisoffenheit unterscheidet sich wesentlich von der Kommunikation zum Projekt *Lippesee Hamm*. Während das Projekt in Hamm eher mit einer bis ins Detail wirkenden Abgeschlossenheit in die Öffentlichkeit tritt und einen fertigen Plan zu vermitteln versucht, kann die offenere Herangehensweise im niederländischen Projekt dazu beitragen, dass partizipierende Bürger ein tieferes Verständnis erwerben und ihren subjektiv wahrgenommenen Einfluss auf die Planung höher einschätzen, auch wenn – wie ein Akteur bemerkt – dabei die Entscheidungsgewalt weiter auf Seiten der Projektpartner bleibt:

„Another way to reach a higher understanding for your project is to involve the people into the planning process from an early stage on: the recognition of the development within the project can result in a better understanding of the decision. But it must be clear from the beginning, that the maximum level of participation is consultation, the decision is made by the government.“ (Akteurszitat)

Kommunikationsziele

Auch hier fallen erneut die große Bedeutung der internen Kommunikation und ihr intendiertes Wirken für den inneren Zusammenhalt auf:

- Alle betroffenen Parteien sind über die Forderungen und Wünsche der anderen informiert.
- Die Zusammenarbeit zwischen *Rijkswaterstaat* und anderen Behörden (insb. der Gemeinde Arnheim) verläuft konstruktiv.
- Für alle Projektbeteiligten (Behörden) gibt es eine gute projektinterne Kommunikation auf allen Ebenen und in alle Richtungen.

Bei den externen Zielsetzungen sticht zunächst (strategiegemäß s.u.) ins Auge, dass nicht zuerst ein zu erzielender „Effekt“ bei den externen Zielgruppen benannt wird, sondern, dass es umgekehrt darum geht, ein Bild von den Meinungen und Ideen der betroffenen Bürger zu Projektgebiet und Projekt zu gewinnen:

- Die Organisatoren haben am Ende der Untersuchungsphase ein gutes Bild über die Meinung und Ideen der direkt Betroffenen.
- Externe Gruppen sind am Ende der Untersuchungsphase informiert über die Projektzielsetzung und den Rahmen der Untersuchungsphase, sie wissen, dass in dieser Phase noch kein endgültiger Beschluss gefasst wird.
- Externe Gruppen können die Pläne der Organisatoren nachvollziehen.

Kommunikationsstrategie

Eine wichtige Säule der Strategie ist mit dem Begriff „Konsultieren“ benannt, auf den später noch ausführlich eingegangen wird (s. Kap. 8.4), wobei durchaus bzw. gerade die Bürger als Gruppe gesehen werden, die es zu konsultieren gilt:

- Die Strategie basiert auf informieren und konsultieren (so soll Dialog zwischen den Gruppen hergestellt und Vertrauen in das Projekt gefestigt werden).

- Die Information richtet sich primär auf die internen Gruppen, danach auf die direkt Betroffenen und dann auf alle anderen Interessierten (auch Presse).

Auffällig ist, dass das Konzept Medien nur sehr nachrangig als Ansprechpartner definiert, eine Nachrangigkeit, die Projektakteure auch durchaus bestätigen. Hier liegt womöglich auch eine Schwäche in Konzept und Kommunikationsstrategie (s. Kap. 6.2).

Folgende Fragen dienen als Basis für die Kommunikation:

- A. Wer sind wir? Was tun wir? Welchen Prozess verfolgen wir? (informieren)
- B. Was ist Ihre Meinung? Welches Bild haben Sie von dem Gebiet? (konsultieren)
- C. Dies sind die Ergebnisse von Schritt b). Haben Sie noch weitere Ergänzungen? (informieren und konsultieren)

Die Kommunikation ist so auch stark auf eine dialogische statt auf eine einseitig informierende Struktur ausgerichtet. Um dies zu erreichen, setzen die Akteure in Arnheim auf eine Kommunikationsstrategie, die einseitiges Informieren mit einem dialogorientierten Konsultieren verbindet.

6. Analyse der Kommunikationsmaterialien und -maßnahmen

6.1. Analyse der Kommunikationsmaterialien und -maßnahmen zum Projekt *Lippesee Hamm*

Die Analyse der Kommunikation zum Projekt *Lippesee Hamm* erfolgt entlang zentraler kommunikativer und organisatorischer Meilensteine und Projekt-Phasen, an denen sich paradigmatisch zentrale Aspekte der Kommunikation behandeln lassen. Dabei konzentriert sich die Analyse auf die Kommunikationsmaßnahmen für die breite Öffentlichkeit.

Den zeitlichen Startpunkt für die Analyse markiert die Präsentation im *Kurhaus Hamm* am 20. Dezember 2004, da – wie von den Projektpartnern intendiert – frühestens mit dieser Veranstaltung eine stärkere öffentliche Wahrnehmung des Projekts bei gleichzeitiger Konkretisierung der Planung einsetzt. Dies zeigen auch die Äußerungen von Bürgerinnen und Bürgern zur Wahrnehmung des Projektverlaufs:¹⁰ Erst ab 2004 besteht bei Einzelnen ein diffuses Wissen zu dem Vorhaben. Für eine breite Öffentlichkeit gelangt der Lippesee sogar erst mit Erhalt der Wahlunterlagen ins Bewusstsein, wobei auch hier berücksichtigt werden muss, dass man dann noch nicht von fundiertem Wissen sprechen kann: Selbst unmittelbar nach der Wahl wussten in der Umfrage große Teile der Bürger, aber auch der Wähler in der Bürgerschaft keine Gruppen, Organisationen, Institutionen oder Personen zu nennen die ihnen in der Debatte als Befürworter oder Gegner des Lippesees aufgefallen sind. Noch weniger bekannt war, welche Organisationen oder Institutionen für die Durchführung des Projekts verantwortlich gewesen wären (s. Abb. 1).

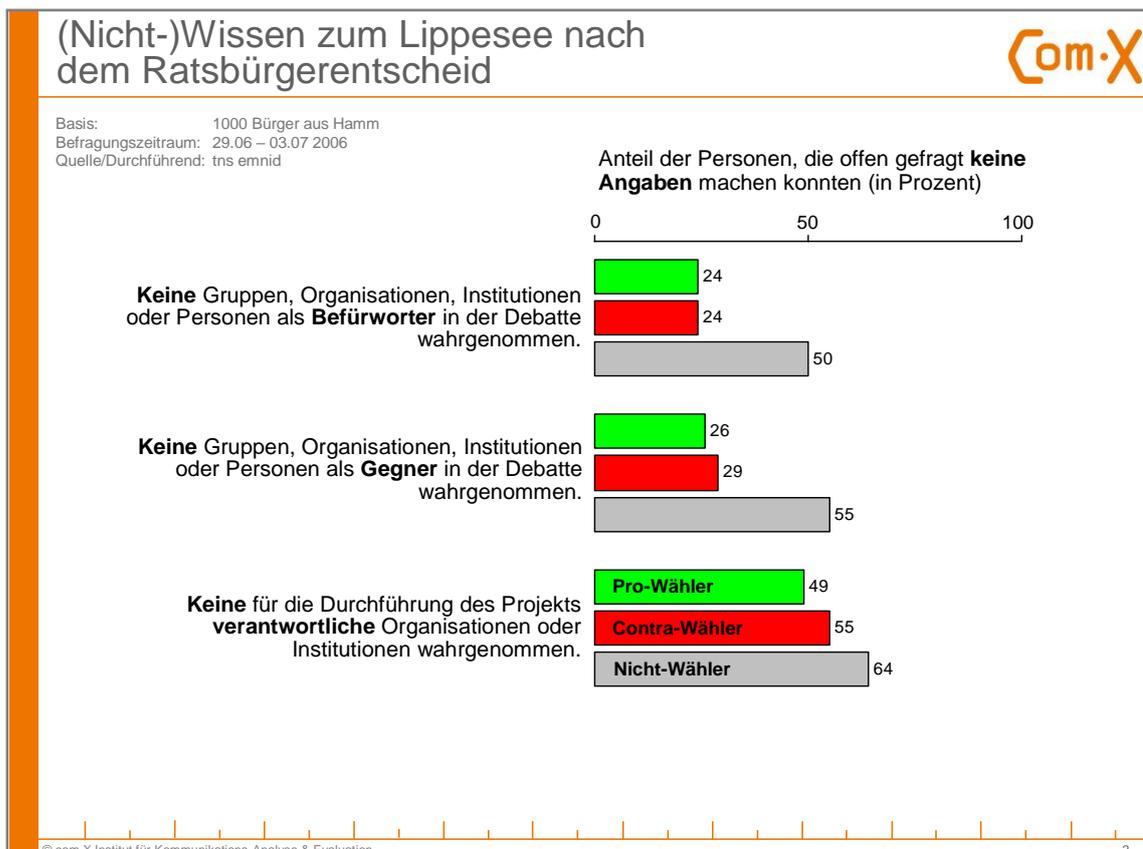


Abb. 1: Broschüre zur Planfeststellung

¹⁰ Diese Bürgereinschätzungen basieren auf persönlich geführten Tiefeninterviews mit Hammer Bürgerinnen und Bürgern.

6.1.1. Präsentation im Kurhaus 2004

Wie erwähnt, stellt die Informationsveranstaltung im *Kurhaus Hamm* am 20. Dezember 2004 - in der die Entwurfsplanung zum Lippesee vorgestellt wird - den Startpunkt für eine breit angelegte Projekt-Kommunikation dar. Die Resonanz auf die Präsentation ist überraschend gut: statt der erwarteten 100 Zuhörer kommen letztendlich über 400 Politiker, Vertreter der *BI Aue statt Lippesee* und des *Vereins Pro Lippesee e.V.* sowie interessierte Bürgerinnen und Bürger. Gleichzeitig zeigen sich aber auch die Grenzen einer solchen Veranstaltung: Sie erreicht vor allem Personen, die bereits professionell eine Beziehung zum Projekt haben oder in ihrer Eigenschaft als organisierte Bürgerschaft bereits über Erfahrungen in der politischen Partizipation bei anderen städtischen Vorhaben verfügen. Für eine breitere Bürgerschaft besitzt das Projekt noch nicht die unmittelbare Relevanz, die eine persönliche Teilnahme an der Veranstaltung hätte anregen können. Zwar steht seit der Kommunalwahl bereits das Versprechen des OB Hunsteger-Petermann, die Hammer Bürger über das Projekt abstimmen zu lassen. Dies liegt aber aufgrund der angedachten Kopplung mit der Bundestagswahl 2006 (die ja dann vorgezogen wurde), noch in einiger zeitlicher Entfernung.

Trotzdem erzielt die Veranstaltung durchaus eine breitere Streuung über mediale Berichterstattung. Diese ist umfangreich und überaus positiv; der virtuelle Rundgang über das See-Gelände mithilfe eines digitalen Animationsfilms wird im *Westfälischen Anzeiger* als „*Höhepunkt*“ der Veranstaltung beschrieben, die selbst erklärte See-Gegner beeindruckt.¹¹

Als Auftakt-Veranstaltung kommt der Präsentation im Kurhaus auch die Aufgabe zu, die zentralen Akteure des Projekts - *Stadt Hamm* und den *Lippeverband* - wahrnehmbar in den Vordergrund zu stellen. Die Vorstellung des Projekts erfolgt dann auch durch die jeweils höchsten Repräsentanten: Dem Hammer Oberbürgermeister Hunsteger-Petermann und dem Vorsitzenden der EGLV, Dr. Stemplewski. Zugleich wird damit auch die nach außen kommunizierte gleichberechtigte Partnerschaft mit dem *Lippeverband* als Experten für wasserwirtschaftliche Aufgabenstellungen demonstriert. In Akteursäußerungen und Bürgermeinungen wird allerdings deutlich, dass im weiteren Projektverlauf vor allem die *Stadt Hamm* bzw. der OB in der Bevölkerung wahrgenommen werden. Wie bereits erwähnt, ist dies sicher auch eine Folge eben jener weitestgehenden Beschränkung auf wasserwirtschaftliche Aspekte (und daran angebunden ökologische) in der Kommunikation des *Lippeverbandes* (s. Kap. 5.3).

Inhaltliche Schwerpunkte: Ökologische Verträglichkeit und individuelle Nutzungsmöglichkeiten

Begleitet wird die Vorstellung der Entwurfsplanung durch weitere Fachvorträge und eine geführte Ausstellung. Diese Maßnahmen bemühen sich zwar um eine lebhaftere Gestaltung und visuelle Auflockerung, verbleiben aber sprachlich nah an der technisch-fachlichen Sprache von Wasserbau und Stadtentwicklung.

Die gesamte Veranstaltung zeugt dabei von einer argumentativen Vielfalt: Sie will in ihrer Anlage eine weitestgehend fertige, in sich geschlossene Entwurfsplanung präsentieren, die alle Aspekte eines multifunktionalen Projekts berücksichtigt, möglichst viele Fragen beantwortet und Potenziale aufzeigt. Die Kommunikation scheint bewusst darauf angelegt zu sein, ausführlich auf Themen einzugehen, in denen sich Kritik zum Projekt erwarten lässt und diese bereits im Vorfeld zu „ersticken“.

¹¹ „Fit für die Zukunft“. In: *Westfälischer Anzeiger*, 21. Dezember 2004.

Inhaltlich wird dann auch ein starker Fokus auf die ökologische Verträglichkeit des Sees und seine Einbindung in die Lippeauen gelegt. Eine nachvollziehbare Entscheidung, wenn man bedenkt, dass dieses Thema im Vorfeld der Kommunalwahlen bevorzugt von Gegnern des Sees (wie den *Grünen*) aufgegriffen wurde. Des Weiteren werden vor allem Aspekte wie der Erholungswert und der Beitrag des Sees zur Stadtattraktivität betont, welche eher zu den auf eine emotional-affektive Ansprache angelegten visuellen Materialien passen und damit dem öffentlichkeitswirksamen Charakter der Veranstaltung stärker gerecht werden. Der Fokus liegt damit eher auf der Vermittlung des persönlichen Nutzens für die Bevölkerung. Die Potenziale des Sees für die zukünftige Stadtentwicklung und die strukturpolitischen Hoffnungen, die in der Folge vor allem der *Verein Pro Lippensee* formuliert, werden an dieser Stelle zunächst nur anskizziert. Dieses Vorgehen ist sinnvoll vor dem Hintergrund, dass es zur Schaffung und Bewahrung einer hohen öffentlichen Akzeptanz (eine Notwendigkeit, die bereits im Briefing zum Kommunikationskonzept klar formuliert wird) beiträgt, in der Frühphase einer breiteren Projektkommunikation zunächst eine emotionale Bindung zum Lippensee herzustellen.

Die Kernaussage der Präsentation im Kurhaus lässt sich damit inhaltlich folgendermaßen zusammenfassen: Der See ist machbar und macht das Leben in Hamm attraktiver, alle ökologischen und wasserwirtschaftlichen Anforderungen werden erfüllt.

Die virtuellen Bildwelten zum Projekt *Lippensee Hamm*

Die zur Visualisierung des Projekts eingesetzten Kommunikationsmittel wie Poster und vor allem eine 3D-Animation, die einen virtuellen Rundflug um und über den Lippensee bietet, stellen höchst artifiziell wirkende Bildwelten dar (s. Abb. 2), die hinsichtlich ihres Detailgrades und ihrer technischen Perfektion zu überzeugen wissen. In ihrer sterilen Künstlichkeit wirken diese Bilder jedoch, als ob sie speziell jüngere, karriereorientierte Menschen mit gehobenem Lebensstil oder Meinungsführer aus der Wirtschaftswelt ansprechen wollten. Selbst ein Seebefürworter unter den Akteuren merkte zu den Bildwelten an:

„Auf einem Planerkongress kann ich damit super Fische vom Teller ziehen mit so einer Präsentation, denn das ist eine Präsentation, die jeder andere auch vor Augen hat, wenn er Stadtplanung macht. Ein Sprung in die Lebensrealität der Bürgerinnen und Bürger, der ist aber nicht gelungen.“ (Akteurszitat)



Abb. 2: Bilder aus der 3D-Animation zum *Lippensee Hamm*

Trotz des Bemühens um teils hyperrealistische Detaillierungen bleibt die Darstellung nah an symmetrischen, geometrischen und skizzenhaften Idealvorstellungen aus der Planerwelt. Zusätzlich liegt der Fokus der Bildwelten stark auf gehobenen Formen der Wohn- und Freizeitnutzung (z.B. Segeln) und zeigt den See als „After work“-Treffpunkt. Angebote für breitere Bevölkerungsschichten, Familien und ältere Menschen, treten hingegen eher in den Hintergrund. Ästhetisch mag die 3D-Animation in ihrem stylischen Look und mit ihrer professionellen Machart durchaus überzeugend wirken. Hinsichtlich der Identifikationspotentiale in der Breite erscheint sie suboptimal. Dennoch vermittelt die 3D-Animation ab diesem Zeitpunkt erstmals eine konkrete Vorstellung des Sees und verleiht dem Projekt damit Gestalt. Bürger bringen darauf angesprochen häufig zum Ausdruck, dass sie deshalb prinzipiell diese Form der Darstellung gegenüber einer Kommunikation mit Realbildern bereits bestehender Seen vergleichbaren Typs vorziehen:

„Bilder von anderen Seen sind für mich keine Alternative. Ich möchte mich damit auseinandersetzen und genau wissen, wo was herläuft. Es ist ja doch ein größeres Gebiet und man kennt das so ungefähr.“ (Bürgerzitat)

Es scheint Bürgern leichter zu fallen, über ein Bau-Projekt zu entscheiden, von dem sie zumindest eine lebendige optische Vorstellung haben (unberührt von der Frage, ob sie die Animation realistisch finden). Dennoch hätte eine zusätzliche Begleit-Illustration mit Foto-Material bereits existierender Seen – wie ja auch der Zuspruch und die laut Akteursangabe positiven Reaktionen auf Exkursionen zu anderen Seen der Region (z.B. *Kemnader See* in Bochum) zeigen – die Kommunizierung individueller Freizeitmöglichkeiten überzeugender stützen können, als es die aufgrund ihrer Virtualität weniger lebensnahen Bilder aus der 3D-Animation vermögen: So geschehen in Materialien der Seegegner, die mit beinahe anachronistisch wirkenden Fotos Rad fahrender Familien auf bereits bestehende Erholungsmöglichkeiten entlang der Lippe verweisen.

Im weiteren Projektverlauf wird die 3D-Animation zur wichtigsten Quelle für die visuelle Gestaltung der weiteren Kommunikation. So lässt beispielsweise der *Verein Pro Lippesee e. V.* 12.000 Exemplare des virtuellen Rundgangs als DVD-Sonderausgabe zur kostenlosen Verteilung produzieren, Bilder aus dem Film tauchen in späteren Broschüren zur Planfeststellung und zur Wahl sowie als Illustration bei diversen Ausstellungen wieder auf und werden auch durch den *Westfälischen Anzeiger* oft zur Illustration von Beiträgen genutzt. Auffälligerweise wird ab diesem Moment auch in der Argumentation der Befürworter seltener eine Verbindung zu anderen Städten gezogen, um die Bedeutung innerstädtischer Gewässer für die urbane Lebensqualität zu verdeutlichen.

Betrachtet man die sterile, makellose Ästhetik der 3D-Animation, stellt sich außerdem unweigerlich die Frage, ob die für den Lippesee kreierten Bildwelten sich negativ auf die Glaubwürdigkeit des Projekts auswirkten. Schließlich beziehen sich Gegner in ihrer Kommunikation häufig auf das digitale Bildmaterial der Projekt-Partner, um den Lippesee als „*unrealistischen Traum*“ abzutun oder die Hochglanz-Ästhetik der Bilder bewusst zu persiflieren (z.B. in einer betont düster-regnerischen Konkurrenz-Animation der *Jusos*, die den See als mit Wasser gefüllte Beton-Mulde zeigt).

Äußerungen von Bürgern geben allerdings keinen Hinweis darauf, dass in der Breite Zweifel an der Realisierbarkeit des Sees in der präsentierten Form bestanden haben. Zwar wird vereinzelt angemerkt, dass in ihrer Wirkung die „*modernen Grafiken immer*

etwas weit weg“ erscheinen, aber mehrheitlich steht man dieser Form der Darstellung durchaus positiv gegenüber:

„Der See könnte schon so aussehen; die Computer sind ja weit fortgeschritten.“
(Bürgerzitat)

Neben einem grundsätzlichen Vertrauen in digitale Techniken, die immer realitätsnahere Formen der Darstellung ermöglichen, sind diese Äußerungen zudem Ergebnis der gemeinsamen Bestrebungen von *Stadt Hamm* und *Lippeverband*, die Abstimmung mit den Behörden (und damit auch die Kommunikation mit der Öffentlichkeit) von einem Höchstmaß an Planungssicherheit ergo einem weit fortgeschrittenen Planungsstand ausgehend zu bestreiten. Das dies in der Öffentlichkeit durchaus wahrgenommen wird, spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Nachbefragung zum Ratsbürgerentscheid, in denen Zweifel an der technischen Realisierbarkeit als Grund für die Ablehnung des Sees keine Rolle spielen.

Kritisch wird seitens der Seegegner viel eher angemerkt, dass die visuelle Kommunikation zum See immer nur einen idealisierten Endzustand zeigt:

„Man hätte Projektentwicklung realistischer darstellen sollen; es wurde immer nur der ‚Endzustand‘ gezeigt. Es wurde nie klar, dass das ein Prozess über 10-15 Jahre sein wird.“ (Akteurszitat)

Dabei wird nicht nur bemängelt, dass mit dieser Form der Darstellung die vor allem die Anrainer belastenden Bauphasen ausgeblendet werden (was allerdings nicht Gegenstand einer auf Zustimmung abzielenden Projektkommunikation sein sollte), sondern dass der See bereits inklusive all seiner angedachten städtebaulichen und freiraumbezogenen Entwicklungspotenziale - die nicht Teil der eigentlichen Planfeststellung sind - präsentiert wird.

In diesem Zusammenhang erweist sich auch der Begriff „*Vision*“ als unglücklich für die Kommunikation: mit der stärkeren Fokussierung auf Potenziale der Stadtentwicklung (Strukturwandel bewältigen, Arbeitsplätze schaffen, Investoren anlocken) im weiteren Projekt-Verlauf wird den Bürgern in Bezug auf den *Lippesee Hamm* ein zunehmend abstrakteres Vorstellungsvermögen abverlangt.

6.1.2. Wahrnehmung der Seebefürworter als geschlossener Block

In Bürgermeinungen bestätigt sich, was bereits aus der (Eigen-)Perspektive vieler Akteure so vermutet wurde: die Befürworter werden meist als diffuser Block und wenig differenziert wahrgenommen. Dabei wird die Stadt als diffus wahrgenommener Apparat (bei dem zwischen Verwaltungsaufgaben, politischer Administration und Kommunalpolitik meist nicht unterschieden wird) gleichgesetzt mit dem Oberbürgermeister Hunsteger-Petermann als Treiber des Projekts und der CDU Hamm als politischem Rückhalt:

„Ich hab das so wahrgenommen, dass unser Oberbürgermeister sich ein Denkmal setzen will und dass seine Gefolgschaft immer kräftig genickt hat.“ (Bürgerzitat)

Der *Verein Pro Lippesee* wird diesem Konglomerat ebenfalls zugerechnet im Sinne einer finanzstarken und einflussreichen Organisation, die im Auftrag der *Stadt Hamm* Werbung für den See betreibt. Zur Wahlbenachrichtigung bemerkt ein Bürger:

„Die Stadt Hamm und dieser Verein Pro-Lippesee haben sich die Argumentation geteilt. Stadt Hamm liefert Informationen für die Befürworter, während der Verein eher Argumente der Gegenseite aufgreift.“ (Bürgerzitat)

Der *Lippeverband* wird hingegen - ausgehend von einer geringen Grundwahrnehmung - nur selten als Befürworter mit dem Lippesee in Verbindung gebracht. Nur 3% der Hammer Bürger (dies belegt die Befragung nach dem Ratsbürgerentscheid) haben den *Lippeverband* in dieser Rolle gesehen. Dies mag in Zusammenhang mit der weitestgehenden Beschränkung auf die wasserwirtschaftliche Kernkompetenz in der Kommunikation des *Lippeverbandes* stehen. Deshalb sehen interessierte Bürger den *Lippeverband* eher als ausführende Bauinstanz bzw. einen auf wasserbauliche Vorhaben spezialisierten Auftragnehmer. Mit 8% liegt in nämlicher Befragung die Wahrnehmung dieser Rolle des *Lippeverbandes* - eine für die Projektdurchführung verantwortliche Organisation zu sein - dann auch relativ höher.

Insgesamt scheint es jedoch dem LV nicht gelungen zu sein, in dem Projekt überhaupt stärkere Beachtung zu finden. Dass eine stärkere Beachtung durchaus möglich ist, zeigt sich beispielsweise beim Projekt des Emscherumbaus. In einer Befragung von 2003 wissen insgesamt 33% der befragten Anrainer und immer noch 19% der Bewohner aus entfernteren Wohngebieten, dass die *Emschergenossenschaft* für den Umbau verantwortlich ist. Wenn hier auch die EG haupt- bzw. alleinverantwortlich für das Projekt ist, deutet sich das erreichbare Wahrnehmungspotenzial an.

Haltung der Stadt Hamm zwischen Neutralität und werbender Fürsprache

In weiten Teilen der Kommunikation der Gegner¹² wird der Lippesee vor allem als ein Projekt des Oberbürgermeisters gesehen, welches als Folge seines Willens und der stützenden Mehrheit im Rat durch die Stadt als administrative Verwaltungseinheit realisiert und finanziert wird. Dies wird durchaus auch von Bürgern aufgegriffen:

„Unser Oberbürgermeister hat sich das als sein Projekt zu Herzen genommen. Vielleicht war das auch mit ein Grund für manche zu sagen: ‘Da will der sich nur ein Denkmal setzen und wir tragen die Kosten’.“ (Bürgerzitat)

Das Engagement des OB mag umso stärker wahrgenommen worden sein, da von der städtischen Verwaltung selbst eine stärkere Neutralität erwartet wird. Der Oberbürgermeister hat aufgrund seiner Doppelfunktion - er ist sowohl Chef der Stadtverwaltung als auch Vorsitzender des Stadtrates - eher die Möglichkeit, sich ausgehend von einem politischen Rollenverständnis für das Projekt zu engagieren.

Die sich für die Stadtverwaltung daraus ergebende paradoxe Situation – durch das Planungsamt ein Projekt zu entwickeln, für das man, überspitzt formuliert, nicht offen werbend eintreten kann – führt zu einem kommunikativem Spagat, der nicht immer gelingt. So wird beispielsweise in vielen Leserbriefen die positive Projektdarstellung des *Hamm Magazin* bemängelt, da es als an alle Haushalte verteilte Publikation des stadtnahen

¹² So enthalten bspw. die Aufrufe zu den Sonntagsspaziergängen der *BI Aue statt Lippesee* eine Karikatur des OB.

Verkehrsverein Hamm e.V. als „Sprachrohr“ der Stadt verstanden wird. Zudem kritisieren Gegner eine Anweisung der Stadt, welche die Auslegung gegnerischer Informations-Materialien in öffentlichen Gebäuden verbietet, während dies erst auf Nachfrage auch auf Materialien der Befürworter ausgeweitet wird.

6.1.3. Die kommunikative Rolle des Vereins *Pro Lippensee e.V.*

Der *Verein Pro Lippensee* gründet sich 2004 auf gewerkschaftliche Initiative hin als unabhängiger, überparteilicher Zusammenschluss einer breiten Gruppe von Unternehmen, Gewerkschaften, Institutionen und Bürger. Diese „Unabhängigkeit“ wird in der Öffentlichkeit allerdings meist nicht als solche wahrgenommen: Viele Bürger halten den Verein für ein „*Sprachrohr*“ der Stadt bzw. der Befürworter, wie ein Akteur auf Seiten der Lippensee-Gegner bemerkt:

„Es war nicht ganz klar, wer was macht, ob Pro Lippensee eigenständig ist oder nur ein 'U-Boot' von der Stadt oder vom Oberbürgermeister oder vom Lippeverband; auch die Interessenslagen hinter dem Verein waren nicht richtig einzuschätzen.“ (Akteurszitat)

Dabei vermitteln frühe Publikationen des Vereins durchaus noch den Eindruck einer aus der Bürgerschaft entstandenen Initiative. Erst im weiteren Verlauf des Projekts ging, wie ein Akteur bemerkt „[...] ein wenig Bürgernähe verloren; danach wurden tatsächlich die Mitglieder wahrgenommen, die auch am Ehesten von dem See profitiert hätten.“ (Akteurszitat)

Danach gilt der *Verein Pro Lippensee* weder in der breiten Öffentlichkeit, noch in Akteurskreisen als authentische Bürgervertretung. Eigendarstellungen, in denen namhafte Mitglieder-Organisationen (Gewerkschaften, Handels- und Wirtschaftsverbände etc.) an erster Stelle und „*interessierte Bürger*“ als Quasi-Annex genannt werden, stärken bei Akteuren wie Bürgern nur die Wahrnehmung der Vereinsmitglieder als „*Profiteure*“ des Projekts und als „*Lobby-Gruppe*“.

Ein Beispiel dafür, wie der *Verein Pro Lippensee* dieses Image in Eigenaktionen auch (unfreiwillig) selbst befördert, ist die Einweihung einer durch das Hammer Bauunternehmen *Heckmann* gestifteten Aussichts-Plattform. Dort soll Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, auf die anliegende Lippewiese durch ein Sichtgerät zu schauen, in dem ein Bild des künftigen Sees hinterlegt ist. Prinzipiell kann dies als gelungener praktischer Versuch gewertet werden, einen plastischeren und sinnlicheren Eindruck vom Projekt zu vermitteln, als es die 3D-Animation erlaubt. Die Einweihung der Plattform in Anwesenheit dreier ehemaliger Oberbürgermeister, die bereits - wie der *Westfälische Anzeiger* in seiner Bildunterzeile - „(eher symbolisch) mit anderen Gästen auf die Plattform und das Lippensee-Projekt“¹³ anstoßen, vermittelt allerdings nicht den Eindruck einer Aktion von oder für Bürger, sondern steht eher synonym für das Bild, das der Verein in der Öffentlichkeit weitestgehend vermittelte.

Für die Projektpartner bedeutet die Gründung eines Vereins, der das Projekt unterstützt, jedoch zunächst einen unerwarteten „*Glücksfall*“. Insbesondere die Stadt ist aufgrund der bereits geschilderten Situation, sowohl die für das Projekt zuständige Planungsstelle, politische Administration und überparteiliche Verwaltungsbehörde zu sein, gezwungen, in der Kommunikation einen objektiv-sachlichen Stil zu pflegen. Mit dem *Verein*

¹³ Bewährungstest bestanden. In: *Westfälischer Anzeiger*, 1. Juni 2006.

Pro Lippesee hat sich nun eine Organisation gebildet, die offen Werbung für den See machen kann und aufgrund ihrer Mitgliederstruktur auch über entsprechende finanzielle Mittel verfügt.

Unglücklich ist allerdings, dass der *Verein Pro Lippesee* für seine Kommunikation ein farblich und gestalterisch ähnliches Layout nutzt (s. Abb. 3) und in seinem Informations-Büro auch Materialien der Stadt einsetzt.



Abb. 3: Vorder- und Rückseite einer Informationskarte

Dies erschwert erheblich die Unterscheidbarkeit von Verein und *Stadt Hamm* in der Außenwahrnehmung. Zudem nutzt der Verein in der Phase des Wahlkampfes das *Lippeverbands*-Maskottchen „Lutz Lippe“ für die Gestaltung eigener Plakate, was auf Seiten befürwortender Akteure teils kritisiert wird:

„Die Nutzung eines Maskottchens des Lippeverbandes für diesen Zweck hätte ich nicht empfohlen.“ (Akteurszitat)

Auch Informations-Materialien der Stadt nutzt der Verein unverändert oder lehnt sich in seiner eigenen Kommunikation eng daran an. Das spiegelt sich auch in der Argumentationsweise des Vereins, dem oft durch Akteure vorgeworfen wird, mit abstrakten, für Bürger schwer nachvollziehbaren Nutzenversprechen, operiert zu haben. Diese Kritik greift insofern zu kurz, als dass diese Argumente natürlich nicht grundsätzlich neu sind, sondern bereits in Kommunikationsmaterialien der Stadt auftauchen und durch den Verein wiederum aufgegriffen werden. Die Besonderheit liegt eher darin, dass der Verein sein argumentatives Spektrum einengt, indem er sich stark auf die erhofften sozio-ökonomischen Folgeeffekte fokussiert. Ein weiterer Grund für die Rückgriffe auf die Kommunikation von Stadt und LV dürfte sein, dass der ehrenamtlich tätige Verein keine professionell geführte Stelle für Kommunikation hat, die dem Verein für die Außen-darstellung eine adäquate eigene optische Identität verleihen könnte - der einfachste Weg ist also eine Anlehnung an das Design der Stadt.

Möglicherweise auch aufgrund fehlender Erfahrungen, wird diese Situation nur unzureichend in den weiteren Kommunikationsplanungen von *Stadt Hamm* und *Lippeverband* berücksichtigt. Eine stärkere „Regulierung“ der Vereinskommunikation findet nur auf fachlicher Ebene statt. Als der Verein eine eigene Informations-Broschüre zum See herausgeben will, die inhaltliche Unstimmigkeiten aufweist, wird deren Verbreitung nach Intervention durch die Planungsstellen gestoppt.

Die Kommunikationsmaßnahmen des Vereins stoßen gerade in der Phase des „Wahlkampfes“ auf eine teils starke Ablehnung durch die Bürger. Insbesondere die Plakat-kampagne mit Testimonial-Charakter wird in ihrer Verbreitung als massiv empfunden und

schürt aufgrund der uneindeutigen Identität des Vereins bei einigen Bürgern den Verdacht der Verschwendung von Steuergeldern:

„Pro Lippesee muss ja von der Stadt gewesen sein, weil viele sich darüber aufgeregt haben, dass die ganzen Plakate gedruckt wurden, und dieses Riesenteil an der Münsterstraße; da haben sich viele Gegner aufgeregt und gesagt, dass da im Vorfeld schon so viel Steuergelder geflossen sind, die jetzt woanders fehlen.“
(Bürgerzitat)

Diese „Omnipräsenz“ wird durch die Berichterstattung im *Westfälischen Anzeiger* noch verstärkt, da der Verein es versteht, fortlaufend Kommunikationsanlässe zu schaffen, die ihm eine konstante mediale Präsenz sichern (Ankündigung von Vortragsreihen, Umzug des eigenen Informations-Büros; Engagement von Ex-Oberbürgermeistern; Aufstellung einer Aussichtsplattform etc.).

Zusammen fällt dies mit einem Zurückfahren der Kommunikation seitens der *Stadt Hamm* und des *Lippeverbandes*. Abgesehen von Einzelmaßnahmen (z.B. im Rahmen der *Hammer Wasserwochen 2006*) wurde damit in der Phase des Wahlkampfs weitestgehend dem Verein das kommunikative Feld überlassen. Projektbefürworter unter den Akteuren betonen, dass dies durchaus ein bewusster Schritt gewesen ist:

„Es gibt da natürlich Grenzen für öffentlich-rechtliche Körperschaften und Institutionen. Man konnte sich nicht in jeder Hinsicht für das Projekt einsetzen. Deshalb wurden auch keine Werbeanzeigen geschaltet. Das sollten dann besser andere tun. Es wurde nur dem Verein erlaubt, das Maskottchen 'Lutz Lippe' zu nutzen.“ (Akteurszitat)

Diese Entwicklung wird gleichermaßen aber auch kritisch gesehen, und die Kommunikation des Vereins im Zulauf auf den Ratsbürgerentscheid als Prozess beschrieben, der sich in seiner Dynamik verselbständigte und dadurch (scheinbar) nicht mehr kontrolliert werden konnte.



Abb. 4: Zwei Motive aus der Plakatkampagne von *Pro Lippesee e. V.*

*„Die Informationspolitik des Vereins hat eine gewisse Eigendynamik entwickelt, wo man im Nachhinein sagen muss: die war eher problematisch als förderlich. Wenn ich die massiven Kampagnen kurz vor der Wahlentscheidung wie die Plakatkampagne gesehen habe. Das muss den Bürgern das komische Gefühl gegeben haben, von etwas 'überfahren' zu werden, von dem sie sich nicht repräsentiert fühlten. Der Verein wirkte eher wie eine abschreckende 'zweite Verwaltung'.“
(Akteurszitat)*

Die Motive dieser selbst initiierten Plakatkampagne, die begleitet wird von im *Westfälischen Anzeiger* geschalteten Anzeigen im Testimonial-Stil, setzen mit ihrer Darstellung familiärer Freizeit- und Badesituationen auf eine stärker emotionale Bürger-Ansprache (s. Abb. 4). Dies erscheint im Rückblick zunächst überraschend, da der Verein bis zu diesem Zeitpunkt vor allem das stadtentwicklerische Potenzial des Sees und erhoffte wirtschaftliche wie sozio-demografische Folgeeffekte (Schaffung von Arbeitsplätzen, Akquise von Investoren, Entstehung neuer attraktiver Wohnflächen, Vorbeugung der „Stadtflucht“ etc.) in das Zentrum seiner Kommunikationsmaßnahmen gestellt hat. Auch wenn diese kommunikative Neuausrichtung angesichts der zunehmend unsachlicheren Diskussion in der letzten Phase vorm Ratsbürgerentscheid prinzipiell sinnvoll erscheint, stoßen die Motive vielfach auf Ablehnung. Wie ein Akteur bemerkt, werden sie trotz Hochglanz-Ästhetik eher als „*amateurhaft*“ empfunden, weil in den genutzten Bildern die Überzeugungsabsicht überdeutlich zu Tage tritt anstatt - wie in der Werbung üblich - „verschleiert“ zu werden. Ein Akteur bemerkt zur Wirkung der Kampagne vor diesem Hintergrund:

„Die Werbung trat offensiv auf und war ein wenig volkstümlich. Es war alles etwas derb gestrikt und hatte nicht den Charme einer wirklichen professionellen Kampagne.“ (Akteurszitat)

Der Verein versucht zu diesem Zeitpunkt bürgernah aufzutreten bzw. mit der Kampagne den Eindruck eines „einfachen“ Bürgerzusammenschlusses zu vermitteln, dessen Mitglieder – wie alle Hammer Bürger – sich auf den See und seinen „volksnahen“ Freizeitnutzen zu freuen. Zu diesem Zeitpunkt wird er aber längst als Interessensverband gesehen. Die Kampagne wird durch die Bürger als aufgesetzt empfunden, die Überzeugungsabsicht tritt deutlich hervor. Und so erinnert der Versuch, Bürgernähe über Testimonials zu demonstrieren, an das Vorgehen von Parteien im Wahlkampf.

Dementsprechend wird aus Akteurskreisen öfters angemerkt, dass es dem *Verein Pro Lippesee* nicht gelungen ist, deutlich zu machen, dass der *Lippesee Hamm* zuallererst ein Projekt für die Bürger der Stadt ist. Eben weil die Kommunikation des Vereins über weite Phasen eher eine Zielgruppe anspricht, die ähnlich unternehmerisch-planerisch denkt, fehlt es der abschließenden Kampagne an der nötigen Glaubwürdigkeit, um jene Bürger, die den Verein bis dato wahrgenommen haben, angemessen ansprechen zu können:

„PR-Aktionen die Pro Lippesee gemacht hat, haben vor allem die eigene Klientel angesprochen. Wenn ich Lippesee-Sekt verkaufe, dann wird die Bevölkerung nicht wirklich informiert. Das sind reine Werbeauftritte, dabei gab es in der Bevölkerung eine starke Nachfrage nach wirklicher Information.“ (Akteurs-Zitat)

6.1.4. Rolle der *Bürgerinitiative Aue statt Lippesee* und des *Hammer Bündnis gegen Lippesee*

Mit der *Bürgerinitiative Aue statt Lippesee* gründet sich 2004 die wichtigste organisierte Gegnerschaft neben den in Hamm bereits mit Zweigstellen vertretenen Naturschutzverbänden BUND und NABU sowie den *Grünen*, die sich bereits zur Kommunalwahl 2004 gegen das Projekt aussprechen.

Im Gegensatz zum *Verein Pro Lippesee* wird die *Bürgerinitiative Aue statt Lippesee* bis zum Ratsbürgerentscheid auch als klassische eigenständige Initiative ehrenamtlich engagierter Bürger wahrgenommen: Sie ist zwar organisatorisch an den BUND Hamm angedockt, betont aber trotzdem mit Eigenaktionen, -publikationen und einem Webauftritt ihre Unabhängigkeit.

Die kommunikativen Maßnahmen der Bürgerinitiative sind vor allem auf eine persönliche Ansprache von Bürgern ausgerichtet. Dies geschieht einerseits an Wochenenden durch Informations-Stände, die mit selbst gemalten Bannern und eigenen Informations-Flyern ausgestattet sind. Andererseits werden regelmäßig geführte Spaziergänge durch die Lippe-Auen organisiert, um die ökologische Qualität dieses Gebiets herausstellen, welche die Bürgerinitiative durch das Projekt *Lippesee Hamm* gefährdet sieht. Möglicherweise auch bedingt durch die Nähe zu Naturschutzverbänden und den *Grünen* stellt die *Bürgerinitiative Aue statt Lippesee* damit zunächst ökologische Aspekte in den Mittelpunkt ihrer Argumentation.

Im Gegensatz zum Verein erzeugt *Aue statt Lippesee* zunächst keine nennenswerte mediale Resonanz. Dies ändert sich mit der Verkündung des Wahltermins, als die Bürgerinitiative sich auch nach außen wahrnehmbar mit BUND, NABU, *Grünen*, *Jusos* und weiteren Naturschutzverbänden zu dem *Hammer Bündnis gegen Lippesee* zusammenschließt. Dies ist durchaus ein nachvollziehbarer Schritt, werden doch die *Grünen* mit 32% (Umfrage nach dem Ratsbürgerentscheid) - sicher auch durch ihre rigorose Ablehnung des Projekts bereits zur Kommunalwahl 2004 - mit Abstand am stärksten als Gegner des Projekts wahrgenommen (vor der Bürgerinitiative mit 10%). Auch wenn spätestens mit diesem Schritt klar wird, dass auch die Bürgerinitiative - ähnlich wie der *Verein Pro Lippesee* - stark mit institutionell und organisatorisch in ähnlichen Kontexten verankerten Akteuren besetzt ist (was auch durch Gegner auf Seiten der Akteure bestätigt wird), gelingt es *Aue statt Lippesee* dennoch, den Eindruck einer Initiative aus der Bürgerschaft zu vermitteln.

Mit dem Zusammenschluss der wichtigsten Gegner-Organisationen erfolgt auch eine partielle Neuausrichtung der Kommunikation der Mitglieder des neu geschaffenen Bündnisses. Nach der in Akteurskreisen beschriebenen weitgehenden Neutralisierung ökologischer Gegner-Argumente durch *Lippeverband* und *Stadt Hamm* in der öffentlichen Diskussion, konzentriert man sich kommunikativ nun verstärkt auf die Kostendebatte. So wird in Broschüren, Informations-Flyern und auf Plakaten vor unabhsehbaren Folgekosten gewarnt, die lange Finanzierungslaufzeit (100 Jahre) kritisiert und der infrastrukturelle Nutzen des Sees (insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen) in Frage gestellt.

Die gegen Ende eingesetzten Kommunikationsmittel sind dabei in ihrer Aussage häufig stark zugespitzt oder greifen teils parodierend Elemente der Befürworter auf: So verbreiten bspw. die *Jusos Hamm* auf ihren Wahl-Plakaten die einfache Botschaft „18. Juni: Nein! ...zum Lippesee!“ oder bieten auf ihrer eigens geschalteten Website zum Projekt Animationsfilme, in denen ein verfremdeter *Lutz Lippe* vom Elefanten des *Maximilian Park* zertrampelt wird.

6.1.5. Phase der Planfeststellung

Die Phase der Planfeststellung ist kommunikativ in Teilen durch rechtlich vorgeschriebene Vorgaben für solche Verfahren vorstrukturiert. Die öffentliche Auslegung der Unterlagen und die Diskussion öffentlicher Einwendungen sind in dem Verfahren verpflichtend. Beides findet keine große Beachtung (weder in Medien noch bei den Bürgern) und seitens der Projektpartner wird auch nicht übermäßig aktiv darauf verwiesen. Jedoch wird das Bemühen deutlich, interessierten Bürgern den Zugang zu den komplexen Planungsunterlagen zu erleichtern, indem die Auslage an einem bekannten Ort (*Technisches Rathaus Hamm*) stattfindet und mit einem Recherche-PC und ausgehängten Planungs-Skizzen mehr Informations-Transparenz hergestellt wird. Die Diskussion der Einwendungen findet hingegen unter Ausschluss von Presse und Öffentlichkeit statt und auch auf die Auslegung der Unterlagen selbst wird nur im Rahmen einer amtlichen Bekanntmachung (der Zeitungsteil, der kaum gelesen wird) am 04. August 2005 im *Westfälischen Anzeiger* hingewiesen.

Am Anfang der Begleitkommunikation zur Planfeststellung steht die persönliche Überreichung der Unterlagen bei der Bezirksregierung Arnsberg durch den OB Hunsteger-Petermann und Dr. Stemplewski, was in der Berichterstattung erneut als persönliches Eintreten beider Akteure für das Projekt *Lippesee Hamm* aufgegriffen wird.

Broschüre zur Planfeststellung

Darüber hinaus erscheint eine umfangreiche Broschüre, welche die Planungen erläutert und hohes öffentliches Interesse findet; der ersten Auflage von 5.000 Exemplaren folgt ein Nachdruck in gleichem Umfang.

Diese positive Resonanz kann mit der ansprechenden visuellen Gestaltung (Nutzung zahlreicher Bilder aus der 3D-Animation sowie Planungsskizzen und Kartenmaterial) und dem gelungenen Spagat zwischen fachlicher Detail-Tiefe und allgemeinverständlichen Erklärungen zusammenhängen. Interessierte Bürger erhalten mit der Broschüre eine zusammenfassende Aufbereitung der zur Planfeststellung eingereichten Unterlagen, in der sich die angesprochenen Themen immer konkret auf den See selbst beziehen.

Im Hauptteil wird die städtebauliche Ausgestaltung der einzelnen See-Bereiche beschrieben, und zwar immer im Hinblick auf die sich daraus ergebenden Freizeitmutzungsmöglichkeiten. Bereits an anderer Stelle wurde - gestützt durch entsprechende Akteursäußerungen - erörtert, dass eine Argumentation, die stärker den individuellen Nutzen des Sees betont und damit einen konkreten fassbaren „Gegenwert“ beschreibt, häufig als bürgernäher empfunden wird. Es stellt sich also die Frage, warum diese Argumentations-Strategie im weiteren Projekt-Verlauf zunehmend in den Hintergrund rückt. Abgerundet wird die Broschüre schließlich durch die zwei eher fachorientierten Themen Wasserschutz und Ökologie (beides fachplanerische Domänen, in denen meist überzeugend argumentiert wurde und Gegner selten erfolgreich „punkten“ konnten).

See-Gespräche 2005

Begleitend zur Auslage der Planungsunterlagen und ihrer Zusammenfassung in oben beschriebener Broschüre veranstalten *Stadt Hamm* und *Lippeverband* im *Technischen Rathaus Hamm* die so genannten *See-Gespräche*. Ursprünglich angelegt auf einen Zeitraum von 2 Jahren finden die *See-Gespräche* nur 2005 an 3 Terminen (29. August, 12. September und 26. September 2005) statt und behandeln die Themenfeldern Wasserbau, Ökologie und Städtebau auf teils hohem fachlichen Niveau. Es werden Aspekte der Planfeststellung erläutert und mit interessierten Bürgern diskutiert. Die Veranstaltung

Kapitel 6: Analyse der Kommunikationsmaterialien und -maßnahmen

Evaluation von Konzepten der Bürgerbeteiligung und geeigneter Informations- und Kommunikationskonzepte am Beispiel der Urban Water Projekte Lippesee Hamm (D) und Stadsblokken Meinerswijk Arnheim (NL) des Interreg III B-Programms der EU

ist von ihrer Anlage her interaktiv: So sollen Anregungen und Beiträge zur Diskussion dokumentiert werden und allen Teilnehmern nach der Veranstaltung als Handout zur Verfügung gestellt werden (was allerdings nicht passiert).

Bereits den Begriff *See-Gespräche 2005* umweht jedoch ein Geist von bürgerlicher Intellektualität, die stark an die vorletzte Jahrhundertwende gemahnt. Das ist per se kein Grund, den Begriff nicht zu verwenden, man muss sich nur darüber im Klaren sein, dass der Titel ggf. bereits selektiv auf ein potenzielles Teilnehmerfeld wirkt. Das hohe Fachniveau der Veranstaltung stellt dann eine zusätzliche Schwelle dar, die den Kreis der Teilnehmer stark beschränkt: Die durchschnittlich ca. 50 Anwesenden sind dann auch in dem Projekt bereits hoch involviert und bieten den Medien anscheinend keinen ausreichenden Anlass zur Berichterstattung.

Dies soll nicht den Sinn dieser Veranstaltung in Frage stellen; es ist richtig, ein Diskussionsforum anzubieten, in denen Befürworter wie Gegner mit guten Vorkenntnissen auf Augenhöhe mit den Fachplanern diskutieren können. Eine allgemeinverständlichere Veranstaltung an einem öffentlichkeitswirksameren Ort (die *See-Gespräche 2005* fanden im *Technischen Rathaus* statt) hätte aber als zusätzliches Angebot das Potenzial gehabt, Aspekte der Planung für eine breitere Bürgerschaft anschaulich zu vermitteln (insbes. individuelle Nutzungsmöglichkeiten) und Missverständnissen stärker vorzubeugen. Letztendlich entwickeln sich die *See-Gespräche 2005* so zunehmend zu einem Forum, dass - wie ein Projektverantwortlicher bemerkt - durch Gegner „*an sich gerissen*“ wird, weshalb die eigentlich für 2006 geplante Fortsetzung entfällt.

Erfolgreiche Planfeststellung

Das offizielle Ende der Planfeststellungsphase mit dem positiven Beschluss vom 02. Mai 2006 wird in den Medien nur noch als offizielle Bestätigung eines längst erfolgreichen Prozesses, der nie ernsthaft gefährdet war, zur Kenntnis genommen. Dies hängt auch damit zusammen, dass nur wenige Tage zuvor durch den Oberbürgermeister Hunsteger-Petermann der Wahltermin verkündet und der Finanzierungsplan vorgestellt wurde: Man befindet sich also bereits im „Wahlkampf“.

6.1.6. Ankündigung des Wahltermins und Vorstellung der Finanzierungsplanungen

Die offizielle Verkündung des Wahltermins bei gleichzeitiger Vorstellung des Finanzierungskonzepts am 24. April 2006 läutet nicht nur die letzte Projektphase ein, sondern hievt die öffentliche Wahrnehmung des Projekts *Lippesee Hamm* schlagartig auf eine andere Ebene.

Die mediale Resonanz auf dieses Ereignis ist enorm und bleibt in den verbleibenden Wochen bis zur Abstimmung konstant hoch. Dazu kommt, dass Hamm als erste Stadt NRWs einen Ratsbürgerentscheid durchführt, was dem *Westfälischen Anzeiger* Anlass gibt, das Verfahren detailliert zu erläutern.

Während das Abstimmungsprozedere durch seine Ähnlichkeit mit politischen Wahlentscheidungen und der eindeutigen Zuspitzung auf eine Ja-Nein-Frage keinen Grund zur Diskussion liefert, führt der Finanzierungsplan in seiner Trennung von Investitionskosten

ten und Zinsen/Abschreibungen (erstmalige Berechnung nach den Grundsätzen des *Neuen Kommunalen Finanzmanagements*) allerdings zu Konfusion.¹⁴

Symptomatisch zeigt sich dies in zwei Artikeln des *Westfälischen Anzeigers*, die hinsichtlich ihrer Außenwirkung einem PR-GAU gleich kommen. Während in der Ausgabe vom 25. April 2006 die Kosten für die Realisierung zunächst noch auf 80 Millionen (die reinen Investitionskosten) beziffert werden¹⁵, titelt die Tageszeitung nur einen Tag später, dass der See „unter dem Strich“ 123 Millionen Euro (Investitionskosten + Zinsen/Abschreibungen) kosten wird¹⁶. Die kommunikative Wirkung dieses „Missverständnisses“ kann - insbesondere bei noch unentschlossenen Wählern - als verheerend bezeichnet werden: Das „Fass ohne Boden-Vorurteil“ bei öffentlichen Projekten wird an dieser Stelle nicht nur bestätigt, sondern scheinbar auch noch von offizieller Seite exakt beziffert.

Im weiteren Verlauf des „Wahlkampfes“ gelingt es den Projektpartnern nicht, die Logik der Finanzierung in die breite Öffentlichkeit hinein zu vermitteln. Wie in Akteursäußerungen deutlich wird, erklärt auch die Bezugnahme auf andere langfristig angelegte Finanzierungsbeispiele wie der Bau eines Eigenheims den Bürgern nicht schlüssig das Modell der jährlichen Haushaltsbelastung über so einen langen Zeitraum:

„Finanzierungsplan im Detail ist nicht richtig angekommen. Es wurden nur diese riesigen Zahlen, 123 Mill. € und 100 Jahre, gut erinnert. Dieses Unvorstellbare hat abgeschreckt.“ (Akteurszitat)

Zudem wird die Gebundenheit der finanziellen Mittel von Bürgern oft nicht gesehen - das Argument der Verwendung der Lippesee-Gelder für andere städtische Bereiche (Bildung, Straßenbau etc.) bleibt bis zur Abstimmung eines der fruchtbarsten und häufigst verwendeten Gegner-Argumente: So geben 26% der Befragten in der Befragung nach dem Ratsbürgerentscheid an, dass dies mit ein Grund für sie war, mit „Nein“ zu stimmen.

Mit der Ansetzung des Termins für den Ratsbürgerentscheid auf den 18. Juni 2006 wird der Zeitraum für den Wahlkampf eng begrenzt: dies gilt zunächst als strategisch geschickter Zug des OBs, die Möglichkeiten der Gegner für ihre Kampagne zu begrenzen und die angenommene Zustimmung in der Öffentlichkeit nicht zu gefährden. Im Rückblick wird jedoch deutlich, dass diese Strategie nicht aufgeht und der kurze Zeitraum aus folgenden Gründen eher der Kommunikation der Seegegner zugute kommt:

1: Nachdem ökologische und auch weitere Argumente der Gegner in der öffentlichen Diskussion weitestgehend neutralisiert werden konnten, stellen sich die Mitglieder des *Hammer Bündnis gegen Lippesee* schon vor Vorstellung der Finanzierung stärker auf das Kosten-Argument ein. Neben der Nennung dringlicherer Investitionsbereiche (was das Missverständnis zur Mittelgebundenheit noch fördert) wird bereits im Vorfeld die Unabsehbarkeit einer Finanzierung - sowohl hinsichtlich der Höhe der Investitionskosten wie auch der Folgekosten - angemahnt. Der folgende Finanzierungsplan liefert dann die Vorlage für eine Gegner-Kommunikation, die auf der breiten Verunsicherung in der Öffentlichkeit aufbaut.

¹⁴ Dass es keine nennenswerten Verständnisprobleme zu Einzelheiten des Wahlverfahrens gab, zeigte sich vor allem in den Bürgergesprächen. Selbst ein aus anderen politischen Wahlen unbekannter Aspekt wie die für die Gültigkeit des Entscheids wichtige Quorumsgrenze wurde in der Breite verstanden.

¹⁵ Lippesee für 80 Millionen. In: *Westfälischer Anzeiger*, 25. April 2006.

¹⁶ Lippesee kostet unterm Strich 123 Millionen. In: *Westfälischer Anzeiger*, 26. April 2006.

- 2: Langfristig angelegte Großprojekte können bereits aufgrund ihrer alltagsfernen Abstraktheit, projizierter Nutzenversprechungen und virtuellen Gestalt nur schwer in der Vorstellungswelt der Bevölkerung verankert werden. Eine Finanzierung über 100 Jahre übersteigt jedoch die Vorstellung vieler Bürger in noch größerem Maße, da sie weit über den lebenszeitlichen Horizont der für den Seebau nun Verantwortlichen (nämlich den abstimmenden Bürgern) hinausreicht und den Seegegnern damit ein weiteres Argument liefert: Die Belastung nachfolgender Generationen (alternativ: Kinder und Enkelkinder).
- 3: Die Kommunikation der Befürworter muss aufgrund der oben beschriebenen Vermittlungsschwierigkeiten im Wahlkampf nun verstärkt zweigleisig - d. h. aktiv argumentierend und passiv erklärend - gefahren werden. Damit gerät man zunehmend in eine reaktive Position und versucht Argumente der Gegner „richtig zu stellen“. Diese sachliche Argumentationslinie geht jedoch zum Ende hin zunehmend unter, weil im Zulauf auf den Entscheidungstermin am ehesten noch polemisch formulierte Slogans (bis hin zum argumentationsfreien „*Nein zum Lippesee!*“ der Jusos) Zugang in die Wahrnehmung einer durch die Massivität der Kommunikationsmaßnahmen zunehmend übersättigten Öffentlichkeit finden.

Akteure wie Bürger üben im Rückblick denn auch Kritik an der späten Vorstellung der Finanzierung und hätten einen früheren Termin für sinnvoller gehalten:

„Der Bürgerentscheid wäre anders ausgefallen, wenn die Kosten von vornherein bekannt gewesen wäre, wobei das ja nicht im Detail möglich war, weil der Umfang der Förderung erst zu einem relativ späten Zeitpunkt feststand. So konnte sich die Diskussion nicht setzen und beruhigen, um zu erläutern, dass das Geld nicht abrufbereit und nur in Verbindung mit dem See zu haben ist.“ (Akteurszitat)

Die frühere Operierung mit einer Kosten-Spanne in der Kommunikation sorgt zwar aufgrund ihrer Vagheit nicht automatisch für ein größeres Vertrauen in die Finanzierbarkeit des Projekts (dies wäre höchstens der Fall, wenn man mit einer großen Spanne beginnt, diese zunehmend verkleinert und am Ende irgendwo in der Mitte der ersten Schätzung landet). Sie bietet allerdings den Vorteil, dieses bei Projekten mit vergleichbarer Größenordnung und öffentlicher Relevanz stets erwartbare Thema früher in die öffentliche Diskussion einführen zu können und somit einer quasi unvermeidbaren Kosten-Debatte in der Endphase eines Projekts bereits ein wenig „den Wind aus den Segeln“ genommen zu haben. Darauf wird im Rückblick auch von Akteursseite verwiesen:

„Der späte Zeitpunkt die Katze aus dem Sack zu lassen – das ist ja so die Wahrnehmung mit den Finanzen gewesen – hat ja auch eine unnötige Skepsis noch gefördert.“ (Akteurszitat)

Wahlbenachrichtigung

Der Versand der Wahlbenachrichtigung (Auflage: 80.000) an alle wahlberechtigten Bürger stellt - obwohl sie als offizielle Bekanntmachung nicht primär dafür gedacht ist - die wichtigste (kommunikative) Maßnahme in der Endphase des Projekts dar, da so erstmals eine breitestmögliche Öffentlichkeit erreicht wird. Insbesondere in Äußerungen von Bürgern wird deutlich, dass weite Teile der Hammer Bevölkerung sich erst mit den Wahlunterlagen näher über das Projekt informieren bzw. sich über die reine Wahrneh-

mung von Slogans oder Beitragstiteln hinaus mit dem Projekt auseinandersetzen. Zudem wirkt der offizielle Aufruf zum Votum - formuliert durch den Hammer Oberbürgermeister - wie ein Appell an die Bürger, ihrer Pflicht zur demokratischen Partizipation nachzukommen. Dies trägt vermutlich zur hohen Wahlbeteiligung mit bei. Die Informationen zum freiwilligen Ratsbürgerentscheid sind in vier Teile gegliedert. Neben Informationen zum Wahl-Prozedere und einer neutralen Projektbeschreibung der *Stadt Hamm* stellen der *Verein Pro Lippesee* sowie die *Bürgerinitiative Aue statt Lippesee* stellvertretend für Befürworter bzw. Gegner auf Doppelseiten ihre Haltung zum Projekt *Lippesee Hamm* dar.

Position Pro Lippesee e.V.

Die Argumentation des Vereins ist detailliert und spricht auf engem Raum viele verschiedene Themen an (Lebensqualität, Freizeitmöglichkeiten, Finanzierung, Stadtentwicklungspotenziale, Ökologie etc.). Der Schwerpunkt liegt eindeutig auf der Betonung stadtentwicklerischer und wirtschaftlicher Effekte (und weniger auf individuellen Nutzungsmöglichkeiten), ohne allerdings genauer zu begründen, wie genau diese entstehen sollen. Stattdessen fordert der Verein die Bürger auf „*Mut zum Risiko*“ zu haben, unterstellt aber durch eine an unternehmerische Appelle erinnernde Form der Ansprache fast zugleich, dass die Bürger Hamms diesen bis dato nicht hatten. Dies kann latent als beleidigend empfunden werden und mag insbesondere bei noch unentschlossenen Wählern (deren Zahl, wie bereits erwähnt, als recht hoch eingeschätzt werden kann) zu einer ablehnenden Haltung geführt haben. Auch die Form der Ansprache erfolgt nicht „auf Augenhöhe“ wie ein das Projekt befürwortender Akteur bemerkt:

„Viele Bürger fühlten sich durch Pro-Argumentation intellektuell unterschätzt: Als hätte man es mit ein paar ‘Dummchen’ zu tun, denen man nur Arbeitsplätze zurufen muss.“ (Akteurszitat)

Zugleich versucht der Verein eine Wir-Perspektive einzunehmen. Dieser richtige Ansatz wirkt aber durchschaubar, da der Verein sich in einzelnen Formulierungen mit den Hammer Bürgern gleichsetzt und damit suggeriert, Fürsprecher einer das Projekt uneingeschränkt unterstützenden Bevölkerung zu sein: „*Nach 40 Jahren haben wir endlich und letztmalig die Chance ihn zu realisieren. Die Menschen in Hamm wollen ihn.*“

Die Darstellung der Vereinsposition ist optisch durchaus ansprechend gestaltet. Es wird vor allem Bildmaterial aus der 3D-Animation verwendet. Die Inhalte sind farblich gut wahrnehmbar nach Blöcken gegliedert und rund um eine computergenerierte Vogelperspektive auf den See angeordnet. Die Doppelseite enthält zwar verschiedene Schriftgrößen und -arten, diese Diskrepanz fällt aber nicht unangenehm ins Auge. Eine grundlegend andere Farbgebung (Verwendung von grün und gelb statt dem städtischen Blau) soll diesmal offenbar eine optische Differenzierung zur neutralen Position der *Stadt Hamm* betonen. Das wird jedoch konterkariert, da Vereinsposition und die neutrale Position der Stadt auf das bekannte virtuelle Bildmaterial zurückgreifen.¹⁷

Position Bürgerinitiative Aue statt Lippesee

Die *Bürgerinitiative Aue statt Lippesee* arbeitet in ihrer Position stark mit konkreten Beispielen (höhere Verkehrsbelastungen der Münsterstraße und Heessener Straße, Ver-

¹⁷ Auf die mögliche Wirkung der virtuellen Bilder wurde an anderer Stelle bereits hingewiesen (Kap. 6.1.1).

nichtung des Lebensraums von 62 Vogelarten) und erweckt dadurch den Eindruck einer präziseren, stichhaltigeren und im städtischen Leben verhafteteren Argumentation. Thematisch beschränkt sie sich jedoch weitestgehend darauf, in großen Lettern das stadtentwicklerische Potenzial in Frage zu stellen („*Der See schafft keine Arbeitsplätze!*“) und vor allem auf durchaus polemische Weise die hohe Kostenbelastung anzuprangern („*Schuldenfalle Lippesee - 125 Millionen Kosten*“).

Die Argumentation mündet schließlich in der Ansicht, dass Hamm auch ohne Lippesee attraktiv sei und das Augenmerk eher auf Bereiche wie Straßensanierung, Bildungsangebote, Innenstadtaufwertung etc. gerichtet werden sollte¹⁸. Ökologische Aspekte spielen in der Position der Bürgerinitiative (wie auch in der öffentlichen Diskussion zu diesem Zeitpunkt) nur noch eine untergeordnete Rolle.

Die sloganartige Zuspitzung vor allem auf ein Kernargument, unterstützt durch mehrfache Wiederholung und typografische Hervorhebung, scheint einen neuralgischen Punkt in der Wahrnehmung der Bevölkerung zu treffen: Wie die Umfrage nach dem Ratsbürgerentscheid zeigt, wirbt kein Argument effektiver für ein „Nein“ zum See als die Ablehnung der Kosten. So spielt für 57% der befragten Lippesee-Ablehner allein die Höhe der Kosten und Folgekosten eine Rolle, 26% finden das Geld sei allgemein in anderen Bereichen besser angelegt, 10% fänden es besser, das Geld konkret für Bildung, Schulen und Kinder zu verwenden, 10% finden die Verschuldung der Stadt zu hoch, 6% sehen eine Straßensanierung als dringlicher an und 3% möchten das Geld lieber für die Sanierung der Innenstadt verwenden. Die letztgenannten Aspekte verweisen zudem darauf, dass auch die Gebundenheit der finanziellen Mittel nicht (glaubhaft) vermittelt werden konnte. Was stattdessen sehr wohl durch die Gegner - in diesem Fall die *Bürgerinitiative Aue statt Lippesee* - vermittelt werden konnte, war die Logik hinter einer Ablehnung des Projekts aus Kostengründen, wie einer der Akteure bemerkt:

„Es gab anfangs nur eine verschwindend kleine Minderheit, die dagegen war, aber die hatte einen wesentlichen Vorteil: Sie hatte nachvollziehbare, eingängige Argumente. Das konnte sich jeder einfache Bürger vorstellen: ‘Das kostet soviel Geld und das ist mir zu teuer.’“ (Akteurszitat)

Im Vergleich zur Position des Vereins werden die Bürger zudem anders adressiert. Es wird stets eine klare Trennung zwischen der Bürgerinitiative und den angesprochenen Bürgern deutlich und vor allem erfolgt die Ansprache hier auf gleicher Augenhöhe („*Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger*“).

Die optische Gestaltung wirkt hingegen sehr unruhig und unausgewogen. Es wird kein eindeutiges Gliederungsprinzip deutlich, und stichpunktartige Textblöcke werden immer wieder scheinbar zusammenhanglos durch gefettete Slogans getrennt. Dieser chaotisch anmutende Satz bietet jedoch einen entscheidenden Vorteil: Die Slogans setzen sich dadurch besser ab und springen unmittelbarer ins Auge, die Kernaussagen werden somit schon bei flüchtigem Blick deutlich (s.o.). Bei der Betrachtung der Seiten bemerkt ein Bürger zum Zusammenwirken von Gestaltung und Aussage:

¹⁸ Der Verweis auf alternative städtische Investitionsbereiche erfolgt gegenüber vorherigen Argumentationen auffällig indirekt und vorsichtig: „*Haben Sie nicht auch andere Träume: tolle Spielplätze, intakte Straßen ...*“ Möglicherweise ein Hinweis darauf, dass die *Bürgerinitiative Aue statt Lippesee* im Rahmen einer offiziellen städtischen Mitteilung nicht riskieren wollte, mit dem Vorwurf konfrontiert zu werden, eine falsche oder verzerrte Darstellung zu nutzen, um das bereits bestehende Missverständnis zu stärken, dass eine andere Mittelverwendung möglich sei.

„Das ist wie die Bild-Zeitung aufgebaut und ruckzuck hat das die Oberhoheit über die Stammtische und füttert genau die Vorurteile der Leute, die sich wenig informieren.“ (Bürgerzitat)

6.1.7. Gesamtbetrachtung

In Akteurs- und Bürgeräußerungen wird deutlich, dass weder befürwortende noch ablehnende Akteure oder Bürger ernsthaft mit einer Ablehnung des Sees gerechnet haben. Zu diesem Eindruck haben auch die Umfragen der Jahre 2003 und 2005 beigetragen, in denen die Zustimmung für den Lippesee eindeutig überwiegt (auch wenn bereits ein eindeutiger Rückgang im Zeitverlauf erkennbar ist; s. Abb. 5).

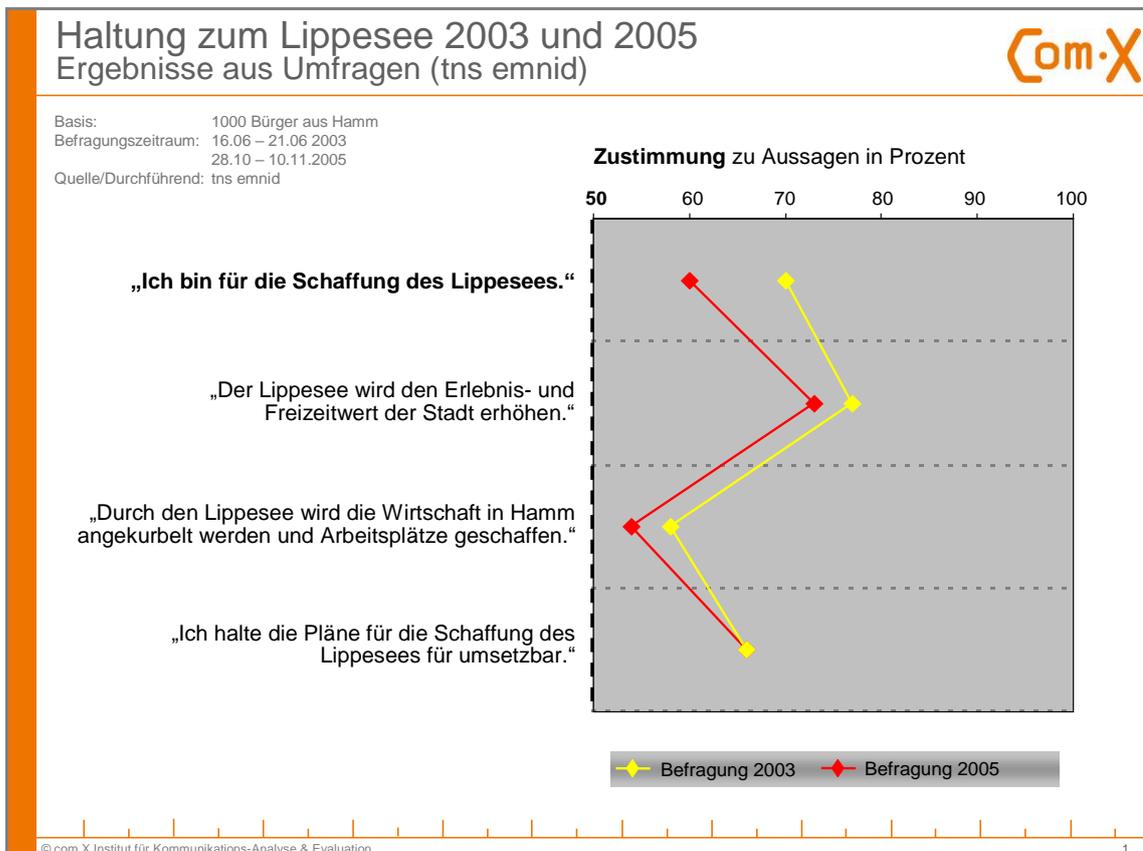


Abb. 5: Haltung zum Lippesee 2003 und 2005; Ergebnisse aus Umfragen (tns emnid)

Dabei muss jedoch bedacht werden, dass zum damaligen Zeitpunkt das Projekt *Lippesee Hamm* in der Vorstellung der Bürger nur sehr vage verankert ist und eine größere öffentliche Debatte noch nicht stattgefunden hat. Die damals erhobene Zustimmung zu Aussagen wie „*Ich bin für die Schaffung des Lippesees.*“ müssen also eher in die Richtung verstanden werden, dass sich die Befragten zunächst prinzipiell einen innenstadtnahen See in ihrer Stadt vorstellen können. Es wurden keine explizierenden wie kontrollierenden Bewertungen von Detail- oder gar Negativaspekten erhoben, um so den Grad der Zustimmung auf eine realistischere Basis zu stellen oder mögliche kritische Themen frühzeitig zu erkennen. Bei der bereits erwähnten Befragung zum Umbau der Emscher von 2003 findet sich zwar ebenfalls eine hohe Gesamtakzeptanz des Projekts in der Bevölkerung, zugleich zeigt sich aber auch, welche Negativthemen wichtig sind oder werden können, wie z.B. Kosten oder auch Einschränkungen während der Bauphasen.

Bürgermeinungen und Akteursäußerungen geben tatsächlich viele Hinweise darauf, dass sich der Großteil der Bevölkerung erst ernsthaft eine Meinung zu dem Projekt gebildet hat, als der Wahltermin zusammen mit den Projektkosten verkündet wurde und sich das Projekt für die Öffentlichkeit damit in dem Sinne konkretisiert hat, dass es nun mit einem exakten Datum und einer direkten Handlungsaufforderung mit dem Aufruf zur Abstimmungsteilnahme verbunden wurde. Wie ein Akteur bemerkt, tritt das Projekt damit in eine neue Phase mit veränderten Vorzeichen:

„Es gab zwei Ebenen der Meinungsbildung. In der ersten gab es eine frühe und starke Auseinandersetzung mit dem Thema, ein sehr polarisiertes Bild mit zwei deutlichen Lagern, von denen das der Befürworter deutlich größer war. Die waren stark institutionell überlagert, da man ja dort auch erfolgreich für den See geworben hatte. Nur wenige, kaum einflussreiche Gruppen wie Naturschützer waren in dieser Anfangsphase dagegen. Dieses Meinungsbild hat die Überzeugung auf Seiten der Projektpartner zunächst stark bestimmt. Dann gab es in den letzten 3 Monaten eine eigene und davon losgelöste Meinungsbildung, die eigentlich erst mit Bekanntgabe des Wahltermins, der Mitteilung der Planfeststellung und der Finanzierung eingesetzt hat - hier ist in den letzten 2 Monaten dann eine starke Stimmung gegen das Projekt gewachsen.“ (Akteurszitat)

Die Projektbefürworter haben sich durch eine auch stark auf Selbstbestärkung beruhende Sicherheit zum angenommen Wahlausgang den Blick auf ernstzunehmende mögliche Gefährdungen ihres Vorhabens verstellt. Einige Akteure gehen sogar so weit, von einer generellen Kluft zwischen Bürgern und den sie repräsentierenden Institutionen (Parteien, Medien, Verbände etc.) zu sprechen:

„Die Eliten der Stadt haben versagt. Alle gesellschaftlichen Gruppen haben sich dafür ausgesprochen, aber die Bürger fühlten sich von denen nicht repräsentiert. Letztendlich ist es auch eine Krise von politischen Parteien und Verbänden, die nicht mehr repräsentativ sind. Jetzt sollte man mal nach der Legitimation politischer Parteien fragen und das auf die Bundesebene transferieren.“ (Akteurszitat)

Die zeitgleiche oder nahezu zeitgleiche Verkündung des Wahltermins, die Vorstellung des Finanzierungskonzepts inklusive der definitiven Kosten sowie der positive Planfeststellungsbeschluss verdeutlichen einerseits zum ersten Mal, wie „real“ und nah das Projekt eigentlich ist und hieven es massiv auf die Agenda von Medien und Öffentlichkeit. Andererseits wird durch die Projektpartner zugleich das in der Debatte entscheidende (Negativ-)Argument mit auf die Agenda gesetzt. Weitere Aufmerksamkeit erfährt das Projekt noch durch die Sonderparteitage der Ratsparteien CDU, SPD und *Die Grünen*. Dieses Agenda-Setting oder sogar Agenda-Building durch die Projektpartner sorgt so selbst für die hohe mediale und öffentliche Präsenz, auf welche die Projektgegner lediglich aufsatteln müssen. Noch entscheidender aber ist, dass man zugleich eine enorme Aufmerksamkeit für das zentrale Gegnerargument schafft – die Kosten nämlich. Hier müssen die Gegner selbst kaum noch aktiv werden, sondern das Thema nur noch in ihrem Sinne besetzen. Dass mit der Wahlankündigung für einen Großteil der Öffentlichkeit das Projekt erst konkret wird, da Bürger mit der Wahlankündigung direkt zum Handeln aufgefordert werden, bestätigt sich in den Gesprächen mit Bürgern. Viele setzen sich erst jetzt mit dem Projekt auseinander, und die Informationen, die in dieser durch die massiven Kampagnen emotionalisierten und reizübersättigten Periode der

Meinungsbildung am einfachsten zur Öffentlichkeit durchdringen, sind die Gesamtkosten und der auf 100 Jahre angesetzte Finanzierungszeitraum.

Während die Gegner diese Aspekte in meist polemischer Form aufgreifen, fehlt den Befürwortern aufgrund der kurzen Wahlphase nun die Zeit, angemessen darauf zu reagieren, indem sie beispielsweise erläuternd auf eine Versachlichung der Diskussion hinwirken:

„Ausschlaggebend war klar die Geldfrage, und dagegen konnte innerhalb dieser emotional geführten Debatte keine Perspektive vermittelt werden.“ (Akteurszitat)

Eine mögliche Argumentationsstrategie in einer Kostendebatte ist das Herausstellen des unmittelbaren Gegenwertes einer Investition. Die Argumentation der Befürworter zielte vor allem aber auf die Vermittlung langfristiger Entwicklungspotenziale ab. Dies stellt - wie Akteure bemerken - durch seinen geringen Alltagsbezug eine Bürgerkommunikation in der Breite allerdings vor Herausforderungen:

„Es ist sehr schwer bis unmöglich, eine solche Diskussion erfolgreich zu führen. Die lange Durststrecke (lange Bauzeit, Belastungen), bis sich ein solches Projekt trägt und sich Effekte wie Investitionen und Arbeitsplätze einstellen, ist unglaublich schwer zu vermitteln.“ (Akteurszitat)

Ausschließlich auf den persönlichen Freizeitnutzen bzw. den individuellen Zugewinn an Lebensqualität und die Verschönerung des Stadtbildes, den der See den Bürgern geboten hätte, zu setzen, wäre aber ebenfalls nicht zielführend gewesen. Damit alleine hätte sich die öffentliche Investitionssumme schwerlich rechtfertigen lassen. Es stellt sich aber trotzdem die Frage, ob eine Kommunikation, die im ersten Schritt stärker unmittelbar individuelle Nutzungsvorteile betont und davon ausgehend versucht, auch stadtentwicklerische und infrastrukturelle Effekte mitzukommunizieren bzw. beide Linien zielgruppenspezifischer zu kommunizieren, nicht folgende Vorteile geboten hätte:

- eine emotionalere Bürger-Ansprache und durch einen stärkeren Alltagsbezug ein höheres Identifikationspotenzial
- eine stärkere Ankopplung an Alltagssituationen: Jeder war bereits an einem See spazieren; die wenigsten aber nehmen bewusst wahr, wie durch eine Umfeldaufwertung Arbeitsplätze entstehen
- eine realistisch wirkende Darstellung der Möglichkeiten zur Freizeitnutzung, die bereits unmittelbar mit dem See entstehen im Gegensatz zu einem lediglich erhofften Effekt (wie die Ansiedlung privater Investoren)
- eine glaubhaftere Argumentation, dass der Lippesee vor allem eine Investition für die Bürger Hamms ist (und nicht für die „Stadelite“)

Rückblickend hat die Konzentration auf stadtentwicklerische Effekte so eher dazu geführt, dass das Projekt bereits vor seiner Realisierung mit Erwartungen „überladen“ wurde. Akteure verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass zum Teil der Eindruck entstand, der Lippesee sei das einzig probate Mittel, um Strukturwandel und die zukünftige soziodemografische Entwicklung bewältigen zu können:

„Der See ist mit Zielen überfrachtet worden. Man wollte nicht nur einen See als Hochwasservorsorge schaffen, sondern hat ganz viele Interessen hineingepackt.“

Diese Vielzahl an Möglichkeiten konnte der See selbst noch gar nicht erfüllen. Die ganzen wirtschaftlichen und stadtentwicklerischen Impulse, die man sich erhoffte, ergaben sich ja erst im Nachgang durch die Entwicklung der Randfenster. Es basierte nur auf dem Prinzip Hoffnung: 'Alles wird gut! Wir graben ein Loch, machen da ein paar Bäume hin und dann kommen die Investoren'. Das kann man in Zeiten von Arbeitsplatzabbau nicht verkaufen; von daher war die Einschätzung der Bürger sehr realistisch.“ (Akteurs-Zitat)

Diese „Hoffnungen“ lassen sich argumentativ meist nur vage durch den Verweis auf Gutachten - die ja selbst prognostische Schätzungen sind - stützen und sind damit leicht anzweifelbar.

6.2. Analyse Material Arnheim und Beziehungssetzung

Der Untersuchungszeitraum für die Analyse der Kommunikation zum Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* erstreckt sich auf eine frühe Projektphase, in der noch kein großes öffentliches Augenmerk für das Projekt gegeben ist. Primäre Zielgruppen für kommunikative Maßnahmen in dieser Phase sind vor allem die Bewohner des Projektgebiets sowie der angrenzenden Stadtteile (hier ist vor allem Malburgen als direkt angrenzender Stadtteil zu nennen).

Die an dieser Stelle betrachteten Kommunikationsmaßnahmen begleiten eine erste Erkundungsphase, an deren Ende erst darüber entschieden werden soll, ob man in eine konkrete Planung einsteigen möchte oder nicht. Der Prozess ist zu diesem Zeitpunkt weitestgehend planungsoffen. Organisatorisch ist die Kommunikation eng angebunden an die Projektleiter der *Gemeente Arnheim* und von *Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland* unter Einbeziehung der jeweiligen Kommunikationsabteilungen.

Informieren und Konsultieren

Bei der Betrachtung der Kommunikationsmaßnahmen wird deutlich, dass der Schwerpunkt auf Veranstaltungen und Aktionen liegt, in denen Anwohner direkt, persönlich und vor Ort angesprochen werden. Im zeitlichen Verlauf lassen sich die Einzelaktionen dabei grob drei Schritten zuordnen, wie sie auch im Kommunikationskonzept (s. Kap. 5.4.1) beschrieben werden.

Initial werden zunächst direkt Betroffene und die Presse über das Projekt informiert. Diese Aktionen sind darauf ausgerichtet, vor Ort ein möglichst breites Grundverständnis zum Projekt zu erzeugen. Zu den Veranstaltungen werden die Bewohner von *Stadsblokken* und *Meinerswijk* postalisch in personalisierter Form durch Boréas Zandberg - den Projektleiter auf Seiten *Rijkswaterstaat* (RWS) - eingeladen. Dies ist sinnvoll, da Boréas Zandberg auch in der Folgezeit als Projekt-Ansprechpartner genannt wird und so schon zu Beginn in dieser Rolle etabliert wird. Mit einer Schule, dem *Olympus College* in Malburgen, wird für die Auftakt-Präsentation zudem ein Ort gewählt, der in der Nähe des Projektgebiets liegt und für die angesprochenen Bürger nah und vertraut ist. Darüber hinaus mag eine Schule als öffentlicher und zugleich bürgernaher Ort für eine Initial-Veranstaltung geeigneter sein als alternativ ein städtisches Verwaltungsgebäude (in denen einige der Folgeveranstaltungen stattfinden).

Im nächsten Schritt werden Interviews mit einzelnen Anwohnern geführt, um deren Wünsche und Meinungen (soweit möglich) in die Planungen einzubeziehen. Die Inter-

views (durchgeführt durch das Ingenieurbüro *Witteveen+Bos*) finden bei den Anwohnern zu Hause statt. Dies entspricht dem Prinzip des „Konsultierens“ im Sinne eines „sich einen Rat einholen“, da sich in diesem Bemühen auch die Wertschätzung gegenüber der Meinung des Befragten ausdrückt. Außerdem können durch die vertraute Umgebung Hemmungen, die sich oft schon durch den unterschiedlichen Wissensstand und den „Expertenstatus“ planender Stellen ergeben, abgebaut werden. *Witteveen+Bos*, das die Ergebnisse der Interviews in ihre Planungen integrieren soll, kann als neutraler Akteur zudem eher einen objektiven Umgang mit den erhobenen Meinungen, Wünschen und Vorschlägen zur Planung garantieren und damit insbesondere gegenüber Personen, die im Falle einer Projektrealisierung mit starken Beeinträchtigungen zu rechnen hätten (z.B. Hausboot-Besitzer), eher in der Rolle eines Mediators auftreten.

Die Ergebnisse dieses Prozesses (Einholen von Bürgermeinung in Informationsveranstaltungen und persönlichen Interviews) werden sukzessive an den folgenden Informations- und Präsentationsterminen an die Betroffenen zurückgespielt. Dies beschränkt sich jedoch nicht nur auf die jeweils Anwesenden. Bei allen Veranstaltungen, die sich dezidiert an Anwohner wenden, wird im Nachgang eine Zusammenfassung der Veranstaltungsinhalte an alle Anwohner (also auch die, welche die Veranstaltung nicht besucht haben) versandt. Aufgrund der geringen Besiedelung des Gebiets ist dieser Bürgerservice mit vergleichbar geringem Aufwand verbunden und kann helfen, auf lange Sicht eine möglichst kontinuierliche Einbindung der Anwohner sicherzustellen, da so niemand das Gefühl haben muss, er hätte einen Wissensrückstand, wenn er eine Veranstaltung verpasst hat.

Informationsbroschüre *Verkenningenfase*

Die Informationsbroschüre „*Verkenningenfase*“ (auf Deutsch: Erkundungsphase), wird im Mai 2004 an alle Anwohner und interessierte Bürger verschickt und liegt in öffentlichen Gebäuden aus. Im Anschluss an die ersten Veranstaltungen und die persönlichen Interviews mit Bewohnern veröffentlicht, bietet die DIN A4-Broschüre auf 3 Doppelseiten einen kurzen Rückblick über den bisherigen Projektverlauf, eine Beschreibung des Planungsgebietes sowie eine Vorstellung der Standpunkte der *Gemeente Arnhem* und von *Rijkswaterstaat*. Zudem wird das Prozedere der Erkundungsphase erklärt und im zeitlichen Verlauf dargestellt.

Die Publikation stellt bewusst die Offenheit des gesamten Planungsprozesses heraus. Es wird deutlich, dass die Standpunkte der *Gemeente Arnhem* und von *Rijkswaterstaat* nicht identisch sind, sondern im Dialog zusammengeführt werden müssen. Dies zeigt sich auch darin, dass der städtische *Wethouder* (Beigeordneter) Chris de Ronde und Boréas Zandberg als Projektleiter RWS sich in der Broschüre separat äußern. Zudem wird ein Thema, das auf Seiten der Betroffenen, aber ggf. auch anderen engagierten und interessierten Bürgern sowie ggf. der Presse mit hoher Wahrscheinlichkeit (negative) Reaktionen hervorrufen wird, bereits aktiv aufgegriffen: Die den Hausbootbesitzern drohende Verlegung der Hausboote. Dabei wird jedoch direkt lösungsorientiert betont, dass die Stadt für einen zumindest gleichwertigen Ersatz, sprich einen anderen innenstadtnahen Liegeplatz, sorgen will.¹⁹

Die Offenheit der Planung spiegelt sich auch in der Gestaltung der Broschüre wider. Viele Abbildungen lockern den Gesamteindruck auf und vereinfachen das Verständnis, Textblöcke nehmen selten mehr als die Hälfte der Seite ein und Fotostrecken vermitteln

¹⁹ Dabei wird dann zugleich recht pragmatisch das Problem mit denjenigen Hausbootsiedlern gelöst, die, obwohl illegal in einem alten Hafen liegend, in dem Gebiet bisher geduldet werden – laut Akteursausage ‘typisch niederländisch’, indem sie zu legalen Siedlern am neuen Standort (gemacht) werden.

den Eindruck von Meinerswijk als idyllischem Naturraum. Sprachlich ist die Broschüre gut verständlich gehalten und es werden nur wenige Fachtermini benutzt.

Die Darstellung von Zeitverläufen wechselt kontext- und interessenadäquat zwischen grober und feiner Gliederung. Der so genannte „Stufenplan“ (*Stappenplan*) besteht lediglich aus einer unskalierten Zeitleiste mit sporadischer Jahresmarkierung, anhand derer sich grob ablesen lässt, dass bei positivem Projektverlauf ca. 2007/2008 mit der Beauftragung einer Planstudie zu rechnen ist und nicht vor 2011 mit einem Realisierungsbeschluss. Bei jedem aufeinander aufbauenden und voneinander abhängenden Schritt wird zudem auf die Partizipationsmöglichkeiten für Bürger verwiesen. Damit wird noch mal ein wichtiges Ziel aus dem Kommunikationskonzept aufgegriffen: Zu verdeutlichen, dass es im Moment noch nicht darum geht, eine endgültige Entscheidung über das Projekt zu treffen, und dass es bis dahin noch mehrere „Hürden“ gibt, bei denen die Bürger Mitspracherechte besitzen.

Auf der folgenden Seite beschreibt die Übersicht über die Erkundungsphase sehr kleinteilig die einzelnen Schritte des Untersuchungsprozesses für die nächsten Monate. Auch hier werden mit den dialogisch orientierten Informationsveranstaltungen Partizipationsmöglichkeiten für Bürger als Teil des Prozesses beschrieben. Die detaillierte Gliederung schafft Transparenz und verdeutlicht, dass trotz des frühen Projektzeitpunktes bereits zahlreiche Bürger-Aktivitäten mit dieser Phase verbunden sind. Angesichts der Problematik, dass öffentliche Projekte meist erst dann für Bürger konkret werden, wenn die Bauarbeiten beginnen – wie auch Akteure in Hamm wie Arnheim vermerken –, mag diese Form der zeitlichen Verdichtung dazu beitragen, Anwohner einzubinden.

Wie bei den anderen Kommunikationsmaßnahmen, wird auch in der Broschüre die Form der Ansprache bewusst persönlich gestaltet. Sie wird zusammen mit einem Anschreiben verschickt, das von Boréas Zandberg unterzeichnet ist und in der er als Ansprechpartner für telefonische Rückfragen genannt ist. In der Broschüre selbst finden sich dann mit Portraits illustrierte Stellungnahmen des *Wethouders de Ronde* und von Boréas Zandberg. Damit erhält das Projekt „Gesichter“, was es betroffenen Anwohnern erleichtern mag, sich mit ihren Fragen dann auch wirklich an die angegebenen Stellen zu wenden. Dass Rückmeldungen aus der Bevölkerung auch erwünscht sind und nicht nur „pro forma“ angeboten werden, wird zusätzlich auf der Rückseite der Broschüre deutlich gemacht. Dort wird die erneute Nennung von Boréas Zandberg als Ansprechpartner verbunden mit dem Hinweis, dass die Broschüre bezweckt, die Projektkommunikation zu unterstützen. Die Betonung liegt hier auf „unterstützen“, da in Verbindung mit den Kontaktdaten so eher der Eindruck entsteht, dass unter Kommunikation eben keine ausschließlich einseitige Informierung verstanden wird, die sich in solchen Informations-Broschüren erschöpft, sondern auch interaktive Elemente berücksichtigt werden sollen. Ein Negativpunkt ist, dass die Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme auf das Telefon beschränkt bleiben, da keine E-mail-Adresse angegeben wurde.

Einbindung der Presse

Obwohl lokale und regionale Printmedien aufgrund ihrer Mittlerfunktion als Zielgruppe im Kommunikations-Konzept definiert werden und über die entsprechenden Kommunikations-Abteilungen auf Seiten der Gemeinde Arnheim und *Rijkswaterstaat* mit Informationen versorgt werden, scheint es nur ein geringes Interesse für eine stärkere Integration auf Seiten der Projektverantwortlichen zu geben. So betont ein Akteur:

„We never use the media to announce something. No media is interested in a success story. They only want to hear the shit. So why use them?“ (Akteurszitat)

Dabei kann gerade dieses (unterstellte) Interesse auch an schlechten Nachrichten im Sinne eines „only bad news are good news“ von Nutzen sein, wenn es in der nächsten Projektphase darum geht, eine breitere Öffentlichkeit anzusprechen und von der Notwendigkeit des Projekts zu überzeugen. Denn obwohl durch die Projektleiter häufiger betont wird, dass *Stadsblokken Meinerswijk* aufgrund seines Status als „lost area“ und seiner schwer zugänglichen Lage von einem Großteil der Bevölkerung kaum wahrgenommen wird, ist es als Negativthema bereits seit einiger Zeit konstant präsent in der Presse:

„When you look at the media, every year several times the subject in the local newspaper is Stadsblokken Meinerswijk. It is always about that there is no maintenance, that it is dangerous and desolated. So it has the attention of the media.“ (Akteurszitat)

Da alle bestehenden und zukünftig zu entwickelnden Planungsalternativen vor diesem Hintergrund auch erstmal als Verbesserung des Status Quo gesehen werden können, kann die mediale Berichterstattung im Umkehrschluss also durchaus dazu beitragen die Akzeptanz des Projekts *Stadsblokken Meinerswijk* in der Bevölkerung zu stärken. Zudem bestätigten die Akteursinterviews, dass zumindest bei Arnheims größter und einziger Tageszeitung *De Gelderlander* ein starkes Interesse besteht, von Beginn an über das Projekt zu berichten. Dass dabei nicht zwangsläufig nur problematische Themen im Vordergrund stehen müssen, zeigt sich unter anderem darin, dass kurze Zeit nach unserem Expertengespräch ein erster Beitrag über die *Initiatiefgroep Stadsblokken Meinerswijk* erschien.²⁰ Diese Bürgerinitiative entwickelt parallel zu den Bebauungsplänen des Investors Phanos eine „grüne“ Nutzungsalternative und stellt eine organisierte Form von Bürgerbeteiligung dar, die, wie der zuständige Projektverantwortliche betont, von der Gemeinde Arnheim durchaus gewünscht und nicht als Gegnerschaft verstanden wird. Nach unserem Expertengespräch mit Marco Bouman, dem Redakteur des *Gelderlander*, erschien in der Tageszeitung ein Beitrag, der das Interesse der Evaluation an niederländischen Kommunikations- und Beteiligungswegen als Aufhänger nahm, um auch über das Projekt zu berichten.²¹ Auch ein Beleg für das Interesse, selbst an – durchaus nicht negativen – Nebenaspekten des Projekts. Womöglich verweist das geschilderte Verhältnis der Arnheimer Projektakteure zur bzw. ihre Einschätzung der Presse darauf, dass für das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* auch in der Frühphase eine stärkere Unterstützung durch eine distanziertere und professionalisierte Projektkommunikationsstelle nicht unangebracht gewesen wäre.

Da bedingt durch die eingangs beschriebene frühe Projektphase sich die Kommunikation im Wesentlichen auf unmittelbar und mittelbar Betroffene sowie stärker interessierte Bürger und organisierte Gruppen beschränkt, sowie zudem die meiste Kommunikation unmittelbar an Beteiligungsmaßnahmen gekoppelt ist, werden weitere Aspekte ausführlicher in Kapitel 8 zur Bürgerbeteiligung behandelt.

²⁰ Groep burgers gaat zelf plan ontwikkelen voor het 'groene hart'. In: *De Gelderlander*, 24. November 2006.

²¹ Duitsers nieuwsgierig naar betrokkenheid Arnhemse burgers. In: *De Gelderlander*, 21. November 2006.

7. Analyse der Medienresonanz

7.1. Vorbemerkung: Fokus liegt auf dem *Westfälischen Anzeiger*

Aufgrund des starken Überhangs an Beiträgen und Leserbriefen aus dem *Westfälischen Anzeiger* in der vorliegenden Medienresonanz ab Oktober 2004 und dem Alleinstellungsmerkmal dieser Zeitung in der Stadt, verzichten wir in der Darstellung der Analyse weitestgehend auf eine Unterscheidung nach verschiedenen Einzelmedien oder Mediengruppen. Eine Gegenüberstellung mit der Berichterstattung anderer Medien wird aufgrund der heterogenen medienübergreifenden Zusammensetzung dieser Vergleichsgruppe (vom *Deutschen Architektenblatt* über *Bild NRW* bis zur Online-Präsenz des *Radios Lippewelle*) nur bei Aspekten durchgeführt, bei denen sich inhaltlich und aufgrund signifikanter Unterschiede ein Vergleich lohnt. Ansonsten beziehen sich die Zahlen grundsätzlich auf alle gesammelten Beiträge und Leserbriefe.

Bereits die durch die Düsseldorfer Kommunikations-Agentur *güttler+klewes* 2004 durchgeführte Analyse der Medienresonanz verzichtet ganz auf eine separate Darstellung der Medienverteilung, da über 90% der berücksichtigten Artikel im *Westfälischen Anzeiger* veröffentlicht wurden. So deutlich ist das Verhältnis bei den uns zur Verfügung gestellten Beiträgen (gesammelt ab Oktober 2004) nicht. 75% stammen hier aus dem *Westfälischen Anzeiger*. Trotz dieses immer noch deutlichen Übergewichts ist das verbleibende Viertel an Beiträgen anderer Medien ausreichend für eine statistisch belastbare Auswertung und kann deshalb in der Analyse berücksichtigt werden.

Als einzige Tageszeitung in Hamm und Lokalmedium mit der höchsten Reichweite (Druckauflage lt. IVW 4/2006: ca. 46.522 Exemplare) spielt der *Westfälische Anzeiger* für die Hammer Bürger nicht nur eine wichtige Rolle als Informationsquelle und Meinungsbildner. Er liefert zudem wichtige Hintergründe zum noch unbekanntem Prozedere des Ratsbürgerentscheids und bietet Befürwortern wie Gegnern ein Forum, um ihre Meinung zu vertreten oder die Möglichkeit, durch Interviews mit planenden Stellen (bspw. mit Winfried Geisel, dem Projektleiter auf Seiten des *Lippeverbandes*) auf noch bestehende Informationsdefizite in der Bevölkerung einzuwirken. Diese moderierende Funktion zeigt sich auch in der Bereitstellung eines eigenen Internet-Forems und dem Abdruck zahlreicher Leserbriefe zum Thema.

Obwohl die Berichterstattung im *Westfälischen Anzeiger* vorwiegend als neutral beschrieben werden kann, lässt sich in der Breite durchaus eine zustimmende Haltung gegenüber dem Projekt wahrnehmen, die mit der Intention einherging, eine Zustimmung zum Projekt zu erreichen:

„Ein Medium ist zunächst einmal neutral, der Westfälische Anzeiger hat aber in der Sache eine klare Position gehabt. In den Kommentierungen war deutlich, dass man dafür ist. Das Ganze hat aber nicht gereicht, um eine Zustimmung erzielen zu können.“ (Akteurszitat)

Wie die Analyse zeigt, äußert sich das u.a. darin, dass eher befürwortende als kritische Argumente dargestellt werden und stärker auf Aktivitäten der Befürworter statt der Gegner eingegangen wird. Letzteres mag damit zusammenhängen, dass Befürworter wie der *Verein Pro Lippesee* mit einer Vielzahl verschiedener Aktionen und Kampagnen mehr Berichterstattungsanlässe geliefert haben. Vereinzelt wird dem *Westfälischen Anzeiger* aus diesem Grund in Leserbriefen durch *Lippesee*-Gegner vorgeworfen, sich parteiisch für den See einzusetzen und seine (auch von außen eingeforderte) objektive Haltung dadurch zu verletzen. Dies wird wiederum in anderen Leserbriefen teils scharf zurückgewiesen.

7.2. Medienresonanz in den Jahren 2001 - 2004 (Analyse durch *güttler+klewes*)

Eine durch *güttler+klewes* bereits 2004 durchgeführte Medienresonanzanalyse deckt den Zeitraum Mai 2001 bis Juli 2004 ab. Neben der Zielsetzung, Rückschlüsse über thematische Schwerpunkte und häufig in der Berichterstattung aufgegriffene Positiv- bzw. Negativargumente zu gewinnen, wird die Analyse auch als Basis für die weitere Strategieentwicklung genutzt und liefert Ergebnisse, die in die Entwicklung des Kommunikationskonzepts einfließen.

Aufgrund eines bis dato fehlenden endgültigen Projektnamens hat *güttler+klewes* die Auswahl auf alle Beiträge ausgeweitet, in denen *Hamm ans Wasser* thematisiert wird. Dies macht Sinn, da zu diesem Zeitpunkt das See-Projekt (meist Lippesee oder Stadtsee Hamm genannt) häufig mit dem Masterplan gleichgesetzt und damit beide Begriffe quasi synonym verwendet werden.

Häufigkeit der Berichterstattung

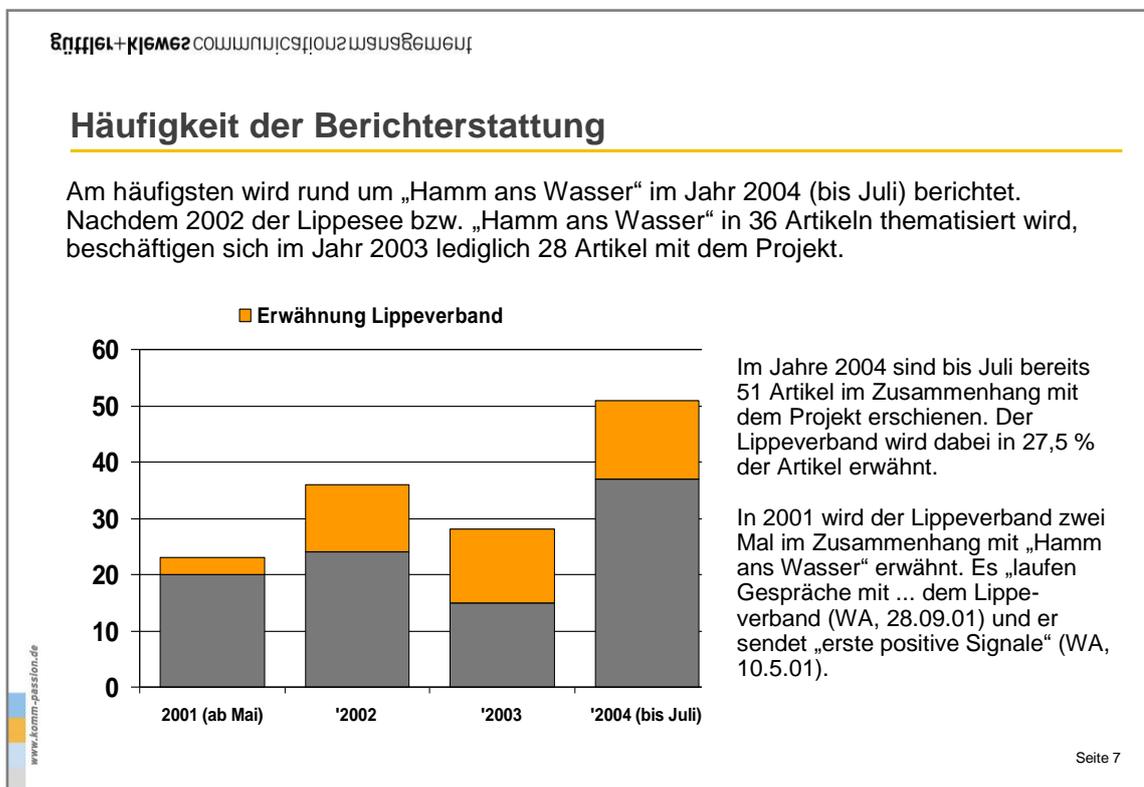


Abb. 1: Häufigkeit der Berichterstattung (Medienresonanzanalyse *güttler+klewes*)

Wie die Grafik zeigt, ist das Thema *Hamm ans Wasser* mit dem Lippesee Hamm als Kernprojekt in den Jahren 2001 - 2003 in der medialen Berichterstattung bereits konstant präsent. In diese frühe Projektphase fällt u. a. die Vorstellung des Masterplans, die Beauftragung und Durchführung der Machbarkeitsstudie sowie die per Ratsbeschluss eingeleitete Vorbereitung des Planfeststellungsverfahrens. Mit der Zusage zur Projektbeteiligung des *Lippeverbandes* vom August 2002, wird dieser ab diesem Zeitpunkt auch in einem beständigen Teil der Berichterstattung erwähnt.

Eine erste deutliche Ausweitung der Berichterstattung zeigt sich allerdings im 1. Halbjahr 2004 (bis Juli bereits 51 Artikel) und kann mit der gestiegenen Wichtigkeit des Themas im Vorfeld der Kommunalwahlen im September zusammenhängen.

Wahrgenommene Akteure

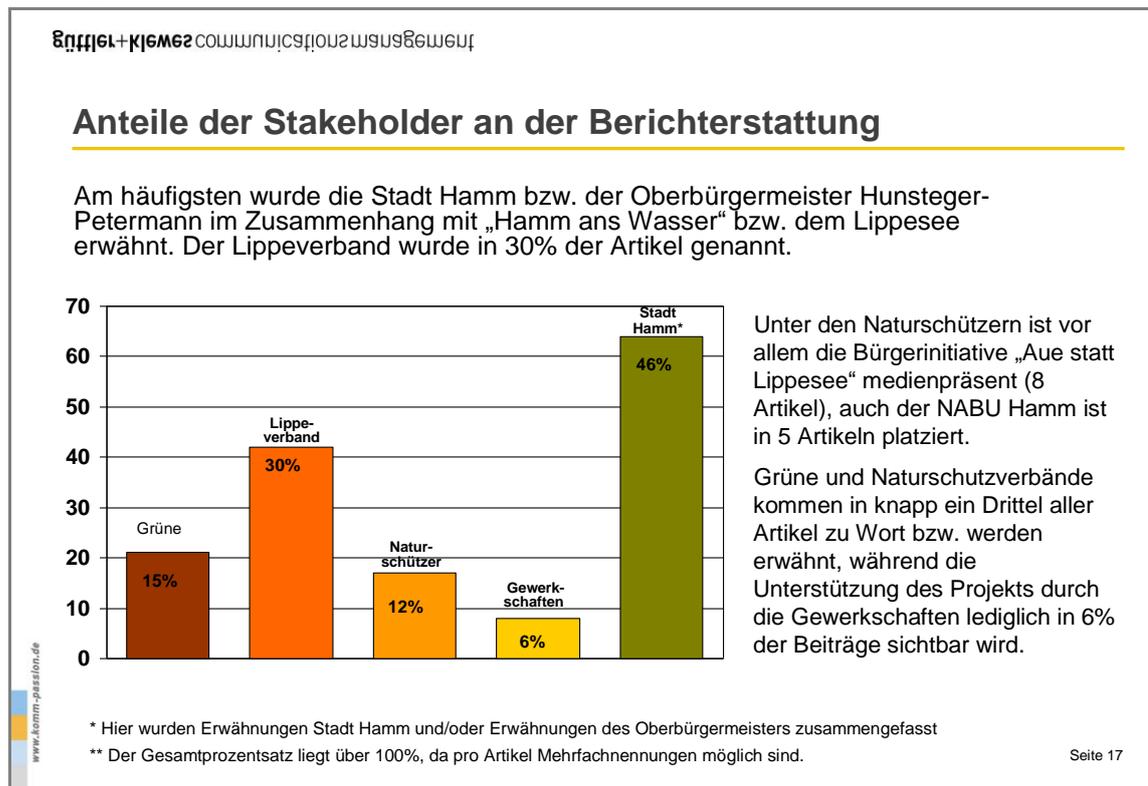


Abb. 2: Anteile der Stakeholder an der Berichterstattung (Medienresonanzanalyse güttler+klewes)

Als Initiator des Projekts wird die *Stadt Hamm* (in der Analyse zusammengefasst zu einer Kategorie mit Nennungen die den Oberbürgermeister Hunsteger-Petermann betreffen) unter den Befürwortern generell am häufigsten erwähnt (46%; s. Abb. 2). Im Anschluss daran folgt bereits der *Lippeverband* mit 30%, während Gewerkschaften (die späteren Mitbegründer des *Vereins Pro Lippesee*) als Befürworter zu diesem Zeitpunkt nur selten (6%) in der Berichterstattung auftauchen.

Hier zeigt sich eine in der Evaluation häufig beobachtete Diskrepanz zwischen medialer Präsenz und öffentlicher Wahrnehmung: Als ein dem Großteil der Bevölkerung unbekannter Akteur muss der *Lippeverband* in der Kommunikation eine viel höhere Wahrnehmungsschwelle überschreiten als die *Stadt Hamm*, der auch bei geringem bzw. Nicht-Wissen zum Projekt als nahe liegende Assoziation durch Bürger die Projekthoheit zugeschrieben wird. Denn trotz der hier beobachteten häufigen Erwähnung in Medienbeiträgen, ist der *Lippeverband* nur schwach als Akteur in der öffentlichen Wahrnehmung vertreten (nur 3% geben in der Befragung nach dem Ratsbürgerentscheid an, ihn als Befürworter wahrgenommen zu haben).

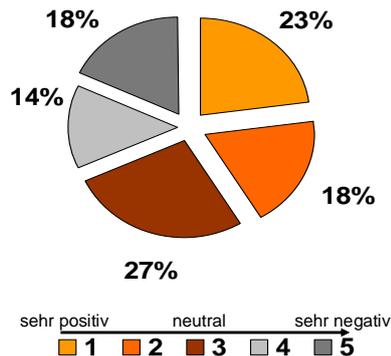
In Übereinstimmung zum damaligen Stellenwert ökologischer Aspekte in der Diskussion werden als Projekt-Gegner am häufigsten *Die Grünen* (15%) bzw. die unter „Naturschützer“ versammelten Verbände wie NABU und BUND (bezeichnenderweise wird auch die *Bürgerinitiative Aue statt Lippesee* dazu gerechnet) mit 12% erwähnt.

Während die *Stadt Hamm* inkl. dem OB über die gesamte hier betrachtete Zeitphase eine konstante Präsenz verzeichnen, treten *Grüne* und Umweltschützer seit Anfang 2003 verstärkt auf den Plan. Die Gewerkschaften - aus deren Engagement später der *Verein Pro Lippesee* hervorgeht - sind hingegen vor allem ab 2004 mit dem Argument der Schaffung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit dem *Masterplan Hamm ans Wasser* in den Medien vertreten.

güttler+klewes communicationsmanagement

Tendenz Berichterstattung allgemein

Unabhängig von der Themenstruktur ergibt sich dabei folgende Tendenz in der Berichterstattung:



32% aller Artikel berichten negativ bis sehr negativ über das Projekt „Hamm ans Wasser“ bzw. den Lippesee.

In 37 Artikeln findet eine urteilsfreie Medienberichterstattung statt.

Die meisten Artikel weisen inhaltlich eine positive bzw. eine sehr positive Tendenz bei der medialen Aufbereitung des Themas auf.

www.komm-passion.de

Seite 8

Abb. 3: Tendenz Berichterstattung allgemein (Medienresonanzanalyse güttler+klewes)

Tendenz der Berichterstattung

Durch die zunehmende Politisierung des Projekts *Lippesee Hamm* als Kernbestandteil des *Masterplan Hamm ans Wasser* wird eine „Lagerbildung“ weiter forciert, die schon zu einem frühen Zeitpunkt mit den Planungsstellen *Stadt Hamm* und *Lippeverband* sowie dem Oberbürgermeister/CDU als Befürwortern und Naturschutzverbänden sowie den *Grünen* als dem Projekt grundsätzlich kritisch gegenüberstehende Institutionen eingesetzt hat. Ein Akteur beschreibt diese Konstellation dann auch als „*sehr polarisiertes Bild mit zwei deutlichen Lagern*“ (Akteurszitat).

Dieser Antagonismus findet sich auch in der Berichterstattung wieder. Lediglich 27% der Beiträge (s. Abb. 3) beinhalten keine wertenden Positionen; 41% bereiten das Thema inhaltlich positiv bis sehr positiv auf, während in 32% der Beiträge eine negative bis sehr negative Haltung zum Ausdruck kommt. Dabei „kippt“ die Berichterstattung hinsichtlich ihrer Tendenz im Analysezeitraum. Während 2002 die Veröffentlichung der Machbarkeitsstudie und zustimmende Reaktionen von Verbänden und Behörden noch Anlass für eine überwiegend positive Aufarbeitung (56%) des Themas boten, gibt es 2004 bereits einen Überhang an Negativberichterstattung durch die Thematisierung im Kontext der im September stattfindenden Kommunalwahlen in der auch eigene Positionen durch die Parteien, die dem Projekt nicht positiv gegenüberstehen, in die Öffentlichkeit und die Medien gebracht werden: „*Wer die Lippeauen erhalten will, muss jetzt Grün wählen.*“²²

Das am häufigsten auftauchende Negativargument bezieht sich auf die ökologische Verträglichkeit des Projektgebiets und fordert eine Einstellung der Planung aufgrund einer

²² Westfälischer Anzeiger, 07. Mai 2004.

befürchteten Zerstörung der angrenzenden Lippeaue als Natur- und Vogelschutzgebiet. Darüber hinaus werden bereits Zweifel an der Finanzierbarkeit des Projektes geäußert. In diesem Zusammenhang wird durch Gegner auch auf fehlende Mittel an anderen Stellen verwiesen. Dies kulminiert auf politischer Ebene in der vor allem durch die SPD häufig vorgebrachten Forderung nach einem schlüssigen Finanzierungskonzept.

Interessant ist hier bei der Betrachtung des zeitlichen Verlaufs, dass die Kosten vor allem im 2. Halbjahr 2002/1. Halbjahr 2003 eine größere Rolle in der Diskussion spielen. In diese Zeit fallen der Abschluss der Machbarkeitsstudie und die Beauftragung der Verwaltung durch den Rat der *Stadt Hamm*, die Planung eines Stadtsees vorzubereiten. Ein Hinweis darauf, dass die Genese von Kostendebatten in der Diskussion öffentlicher Großprojekte eng verknüpft ist mit der Bewältigung einzelner politisch-behördlicher „Etappen“, die ein Projekt der Realisierung näher bringen und damit konkretisieren. In dieser Phase wird durch Gegner zudem öfters kritisiert, dass auch die bisherige Planung bereits Kosten mit sich bringt und letztendlich nur einem in dieser Form nicht realisierbaren Prestige-Objekt dient. Ein Auszug aus dem *Westfälischen Anzeiger*:

„Ein Finanzierungskonzept müsse auf den Tisch, bevor weiter 'Geld in einen vermutlich undurchführbaren (Oberbürgermeister-)Traum, der sehr schnell für die Hammer Bevölkerung zu einem Alptraum werden könnte', gesteckt wird.“²³

Im positiven Sinne setzen sich die Medien vor allem mit dem Projekt *Lippesee Hamm* als Imagefaktor und Beitrag zu einer Attraktivitätssteigerung der Stadt (wichtig für die Bewältigung des Strukturwandels; attraktives Wohnen in Seenähe) auseinander. Es wird die Wichtigkeit des Projekts für die Bewältigung des Strukturwandels betont und darauf verwiesen, dass mit der Entstehung attraktiver Wohnmöglichkeiten in Seenähe der „Stadtflucht“ entgegengewirkt werden könnte.

Ein weiteres positiv besetztes Thema in der Berichterstattung ist die sukzessive Bestätigung der Förderfähigkeit des Projekts durch entsprechende finanzielle Zusagen von Behörden und Verbänden. Hierbei stellt sich die Frage, ob dies mit einer von vorneherein offener und verbindlicher gestalteten Finanzplanung nicht öffentlichkeitswirksamer hätte genutzt werden können.

Ein sekundärer Aspekt in der Berichterstattung ist der Lippesee als Hochwasserschutzmaßnahme. Diese Thematisierung ergibt sich aus der Involvierung des *Lippeverbandes* in das Projekt ab August 2002, da er vor allem im Zusammenhang mit der Sicherung des Hochwasserschutzes - laut Dr. Stemplewski eine Voraussetzung für ein Projektengagement des *Lippeverbandes* - Erwähnung findet. Interessanterweise bleibt dieser Punkt nur bis zur 1. Hälfte 2003 präsent, danach wird der *Lippeverband* hauptsächlich mit den Themen Förderung/Subventionen und Planfeststellungsverfahren in Verbindung gebracht. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, warum der Aspekt des Hochwasserschutzes - der paradigmatisch die wasserbauliche Kompetenz des *Lippeverbandes* betont hätte - im weiteren Projektverlauf kommunikativ immer stärker verblasst.

Der See als Maßnahme zur Verbesserung des städtischen Images ist hingegen gerade in den Monaten vor der Kommunalwahl ein in den Medien stark aufgegriffenes Thema. Die Argumentation erinnert dabei in der Betonung eher abstrakter Nutzenversprechen („Schub nach vorne“, „wirtschaftliche Zukunft“) bereits stark an die spätere Kommunikation des *Verein Pro Lippesee*.

²³ Westfälischer Anzeiger, 10. August 2002.

7.3. Medienresonanz Ende 2004 bis Ratsbürgerentscheid

Die im Rahmen dieser Evaluation durchgeführte Analyse der Medienresonanz berücksichtigt die im Zeitraum Oktober 2004 - August 2006 gesammelten Beiträge und Leserbriefe. Wie bereits erwähnt, entfällt ein Großteil (75%) der Clippings dabei auf den *Westfälischen Anzeiger*. Die restlichen Beiträge verteilen sich auf eine heterogene Gruppe an Print- und Online-Medien, von denen rund die Hälfte auf die Webpräsenz des *Radio Lippewelle Hamm* entfallen.

Häufigkeit der Berichterstattung

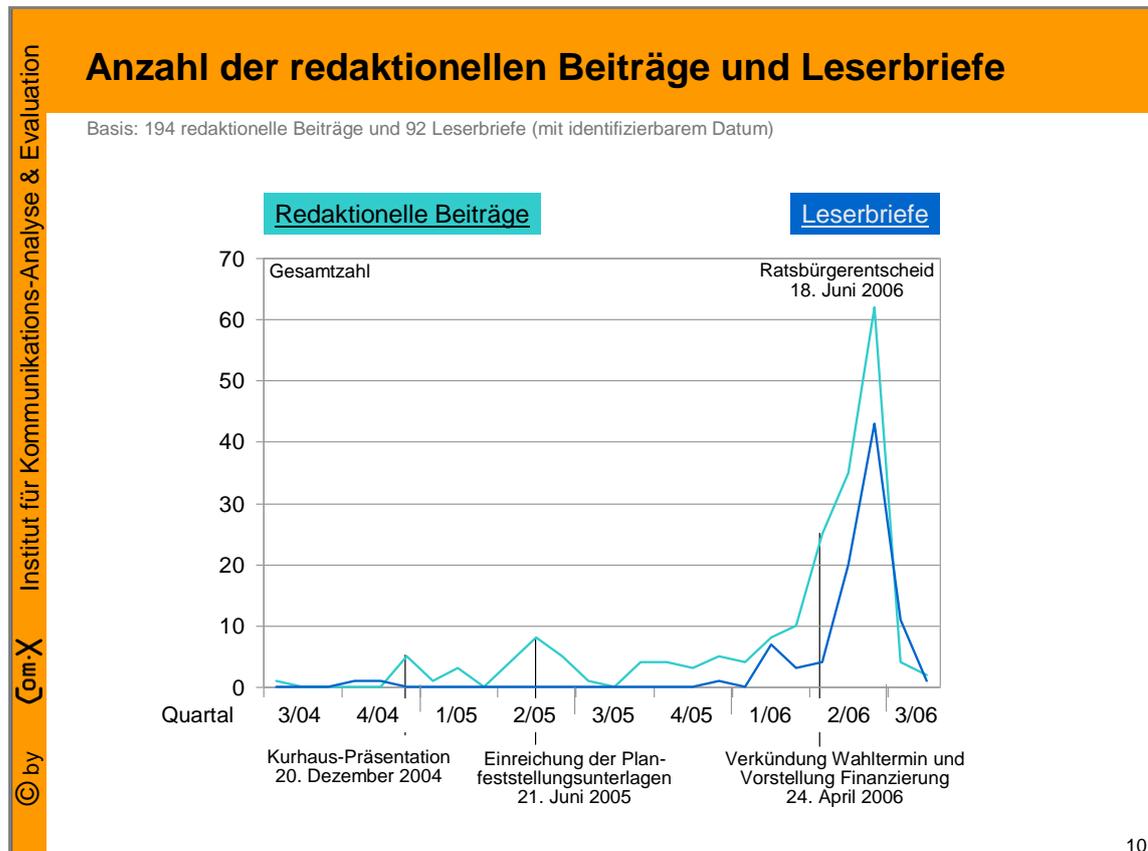


Abb. 4: Zahl an redaktionellen Beiträgen und Leserbriefen im Zeitverlauf (Medienresonanzanalyse com.X)

Wie die oben stehende Grafik verdeutlicht, korrespondiert der Umfang der Berichterstattung in den Jahren 2004 und 2005 insbesondere mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen wie der Kurhaus-Präsentation oder Ereignissen, die das Projekt der Realisierung näher bringen (wie die Einreichung der Planfeststellungsunterlagen). Davon abgesehen nimmt die Präsenz des Themas in den Medien signifikant erst mit Beginn des Jahres 2006 zu; dann allerdings exponentiell steigend.

Die hohe Anzahl der im *Westfälischen Anzeiger* abgedruckten Leserbriefe spiegelt die kontrovers und emotional geführte Diskussion wieder bzw. führt sie fort, da die Stellungnahmen auch selbst durch Erwidern auf vorangegangene Briefe, persönliche Unterstellungen und Polemiken genügend Gesprächsanlässe bieten.

„Leserbriefe - das ist ja eine andere Möglichkeit sich zu informieren - die hab ich mal kurz angelesen und da habe ich gemerkt, dass da nur Egomanen auftreten, Schuldzuweisungen ohne Ende und es ging um Details. Für mich war aber nur das 'Ja' oder 'Nein' zum See wichtig, und hinterher hat mich das dann eher angewidert und deshalb hab ich das nicht mehr gelesen.“ (Bürgerzitat)

Dabei muss allerdings einschränkend beachtet werden, dass das Gros der Autoren dieser Briefe zu einer stark interessierten Minderheit in der Bürgerschaft oder bereits organisierten Personengruppen gehören. Nichtsdestotrotz kann der Umfang der im *Westfälischen Anzeiger* veröffentlichten Bürgermeinung als hoch eingeschätzt werden und bestätigt den Stellenwert des Themas in der Öffentlichkeit (was, wie die in vielen Bürgermeinungen zum Ausdruck kommenden geringen Kenntnisse zum Projekt belegen, nicht mit Wissen gleichgesetzt werden darf).

„Es war ungewöhnlich, dass ganze Seiten mit Leserbriefen gefüllt wurden. Ich denke, dass sie auch zur Mobilisierung beigetragen haben, was grundsätzlich gut ist. Es hat sich aber in den Informationsveranstaltungen gezeigt, dass auch eine Menge Meinung über Leserbriefe gemacht worden ist, wobei Leserbriefe - das liegt ja in der Natur der Sache - von Laien verfasst werden, die ein Teilwissen haben und das mit einer persönlichen Einschätzung koppeln. Und es war bei vielen Leserbriefen deutlich spürbar, dass sie wenig sachlich waren, wenig mit der Realität zu tun hatten und dass es über die Leserbriefe auch ein Stück weit gelungen ist, Falschinformationen (wie die Gebundenheit der Mittel) zu setzen.“ (Akteurszitat)

Ebenfalls fällt auf, dass sich die bereits in Kapitel 6.1.7 angesprochene zweite Phase der Meinungsbildung (in der sich ein Gros der Bürger abgekoppelt von der bisherigen Diskussion zum ersten Mal mit dem Projekt auseinandersetzt) hier klar herauskristallisiert. Während die redaktionelle Berichterstattung anlassbezogen bereits vor der Verkündung des Wahltermins und des Finanzierungsplans zunimmt, steigt die Anzahl der Leserbriefe ab diesem Termin rapide (die Hälfte aller Leserbriefe werden in diesen Wochen veröffentlicht). Dies kann als ein weiterer Hinweis darauf gewertet werden, dass in lang laufenden Projekten weite Teile der Öffentlichkeit ihre Meinung erst dann aktiv einbringen (solange sie ein Forum dafür haben), wenn ein Projekt seine finale Phase erreicht und die Konkretisierung unmittelbar bevorsteht oder sogar bereits begonnen hat.

Wahrgenommene Akteure

Es zeigt sich deutlich (s. Abb. 5), dass die *Stadt Hamm* (mit dem Oberbürgermeister Hunsteger-Petermann als oberstem Repräsentanten) und - etwas schwächer - der *Lippeverband*, verständlicherweise aufgrund ihrer Rolle als Initiator bzw. ausführender Partner die größte mediale Aufmerksamkeit erhalten. Das persönliche Eintreten des Oberbürgermeisters, welches ihm von Seiten der Gegner häufiger vorgeworfen wurde, spiegelt sich ebenfalls in der Häufigkeit seiner Nennung im Projekt-Zusammenhang.

Die bereits angesprochene zustimmende Haltung des *Westfälischen Anzeigers* gegenüber dem Projekt zeigt sich dann auch eher darin, dass in über der Hälfte aller Artikel ausschließlich Projekt-Befürworter genannt werden und/oder zu Wort kommen. Dies mag zum einen damit zusammenhängen, dass in behördliche Abstimmungsprozesse meist nur die planenden Stellen (bzw. die „Befürworter“ *Stadt Hamm* und *Lippeverband*) involviert sind und einzelne Schritte im Planfeststellungsverfahren für die media-

le Berichterstattung in Szene gesetzt werden (wie z.B. die persönliche Überreichung der Planfeststellungsunterlagen bei der Bezirksregierung in Arnsberg). Auf der anderen Seite liegt das aber auch an den Aktivitäten des *Vereins Pro Lippensee*, der es ebenfalls versteht, mit medienwirksamen Aktionen immer wieder auf sich aufmerksam zu machen:

„Die Kampagne selber halte ich nach wie vor für gut, weil ja schon von den Befürwortern viele Aktionen besetzt oder initiiert worden sind: von der Aufstellung des Aussichtsturmes über eine DVD bis hin zur Initiative in der Weststraße. Das war schon alles ganz pfiffig. Gegner haben dem WA auch vorgeworfen, dass Werbung dafür gemacht wurde. Nur die Aktionen waren so gesetzt, dass eine Zeitung gar nicht daran vorbeikommt. Das war schon geschickt gemacht.“ (Akteurszitat)

Die geringere Wahrnehmung der Gegner - insbesondere der *Bürgerinitiative Aue statt Lippensee* (9%) im Vergleich zum *Verein Pro Lippensee* - beschränkt sich allerdings nicht nur auf die Medien, in denen die *Grünen* mit 19% noch am Auffälligsten vertreten sind. Auch in Leserbriefen zeigt sich ein ähnliches Bild. Während neben dem OB (20%) und der *Stadtverwaltung Hamm* (14%) vor allem *Pro Lippensee* auf Seiten der Befürworter (15%) genannt wird, kommen die Gegner der *Grünen* und der *BI Aue statt Lippensee* nur je in 8% der Meinungsbeiträge zur Sprache. Bezeichnend auch hier wieder die äußerst

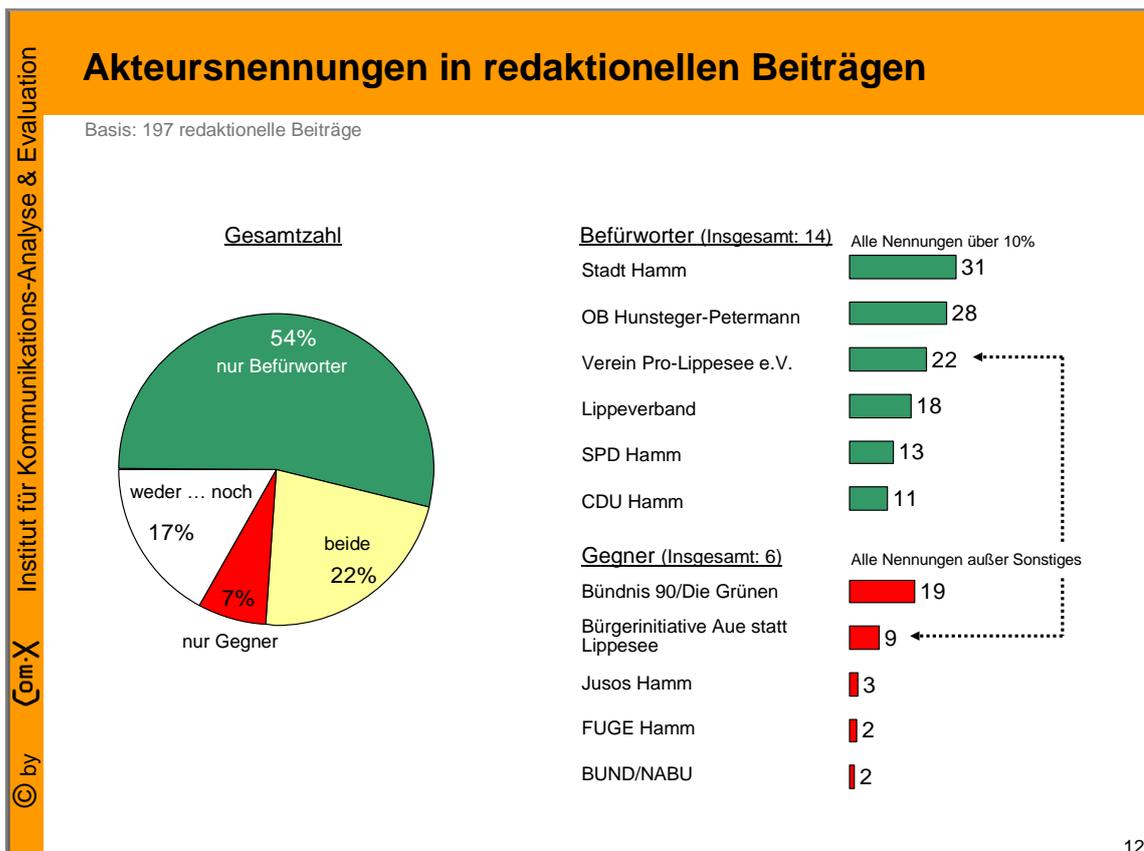


Abb. 5: Akteursnennungen in redaktionellen Beiträgen (Medienresonanzanalyse *com.X*)

geringe Präsenz des *Lippeverbandes* in der Öffentlichkeit, der lediglich in 3% der Briefe Erwähnung findet.

Tendenz der Berichterstattung

Bei der Betrachtung der Darstellung und Erwähnung projektrelevanter Themen in ihrer positiven und negativen Ausrichtung zeigt sich in der Kumulation über alle Clippings hinweg ein deutlicher Unterschied zwischen redaktionellen Beiträgen und in Form von Leserbriefen veröffentlichter Bürgermeinung. Während die Berichterstattung mit einem Mittelwert von 2,8 (auf einer 5er-Skala) im Durchschnitt leicht positiv ausfällt, zeichnet sich in den Leserbriefen ein eher negatives Stimmungsbild ab (Mittelwert 3,5). Diese Diskrepanz hängt in Teilen aber auch mit der bereits erwähnten, das Projekt grundsätzlich befürwortenden Grundhaltung des *Westfälischen Anzeigers* zusammen. Schaut man sich nur die dort veröffentlichten Beiträge an hinsichtlich ihrer Nennung von Positiv-/Negativaspekten, so wird ein deutlicher Unterschied zu anderen Medien erkennbar (*Westfälischer Anzeiger*: 2,6; Andere Medien: 3,5).

In der Häufigkeit, mit der einzelne Themen genannt werden, lässt sich gut die Genese zentraler Diskussionspunkte im Projektverlauf verfolgen. Während ökologische Einflüsse auf den Lippesee in der Berichterstattung bis 2004 noch das Hauptthema bilden (s. Kapitel 7.2), verebbt dieser Aspekt mit der weiteren Konkretisierung des Projekts zunehmend (s. Abb. 6).

Wie die Grafik verdeutlicht, tritt an diese Stelle zunehmend die Debatte um die Finanzierung des Lippesees. Dass die Bedeutung der Kostendiskussion für die Öffentlichkeit als noch höher eingeschätzt werden kann, äußert sich hier in den Leserbriefen: mehr als 40% beziehen sich auf Aspekte zur Finanzierung. Und das, obwohl dieses Thema in der regulären Berichterstattung weniger dominant vertreten ist (21%) und auch weniger negativ behandelt wird (Mittelwerte auf einer 5er-Skala: redaktionelle Beiträge 3,5; Leserbriefe: 4,0). Ein Hinweis darauf, dass veröffentlichte und öffentliche Meinung (obwohl ja dann im vorliegenden Fall als Leserbriefe ebenfalls veröffentlicht) durchaus nicht deckungsgleich sein müssen.

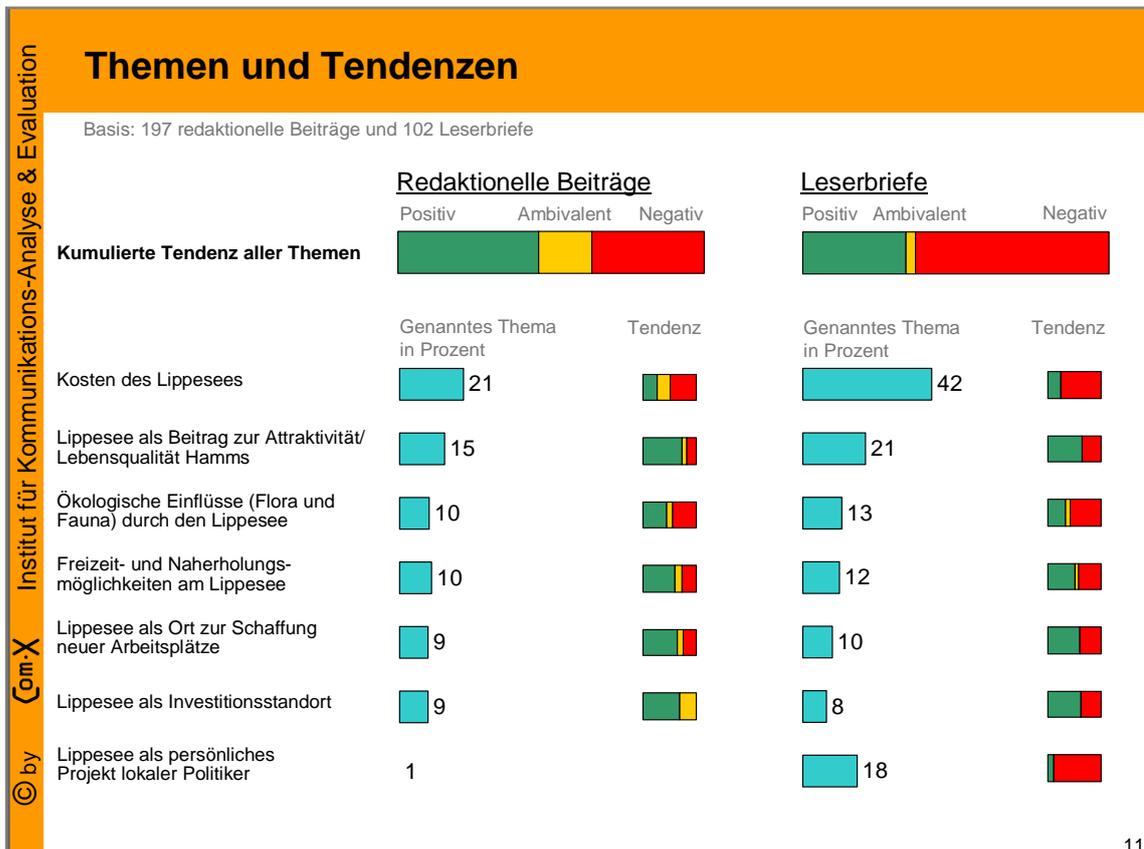


Abb. 6: Themen und Tendenzen (Medienresonanzanalyse com.X)

Kapitel 7: Analyse der Medienresonanz

Evaluation von Konzepten der Bürgerbeteiligung und geeigneter Informations- und Kommunikationskonzepte am Beispiel der Urban Water Projekte Lippesee Hamm (D) und Stadsblokken Meinerswijk Arnheim (NL) des Interreg III B-Programms der EU

Im zeitlichen Verlauf verlagern sich - bezogen auf den Kostenaspekt - in den Leserbriefen zunehmend die Begründungen für eine negative Haltung gegenüber dem See. So wird noch 2005 mit Verweis auf die Haushaltslage die Finanzierbarkeit des Sees grundsätzlich angezweifelt oder mit zukünftigen Abgabenerhöhungen in Verbindung gebracht. Nachdem dies auch durch die organisierten Projekt-Gegner nicht mehr kategorisch getan wird, verschiebt sich die Argumentation in eine andere Richtung. Die Frage nach der Finanzierbarkeit wandelt sich zunehmend zu einer Frage der Prioritäten. Das Hauptargument, den See abzulehnen, lautet nun, dass die für den See geplanten Gelder besser in die Pflege und Sicherung städtischer Infrastruktur investiert werden sollten.

Genannt werden in diesem Zusammenhang meist Reparaturen am Straßennetz sowie die Sanierung öffentlicher Schulen. Dies basiert laut Aussage mehrerer Akteure auf dem weit verbreiteten Missverständnis, dass die für den Bau des Lippesees vorgesehenen Mittel nicht Zweckgebunden seien und damit auch anderweitig eingesetzt werden könnten.

Mit der erstmaligen Berechnung der Finanzierung über 100 Jahre erhält zudem das Argument der Belastung zukünftiger Generationen Einzug in die Leserbriefe; häufig verknüpft mit der Betonung unabsehbarer Folgekosten. Diese für Bürger ungewöhnliche Finanzierung „auf Raten“ (weshalb in der Kommunikation häufig auf das Beispiel einer Eigenheim-Finanzierung verwiesen wird) führt dazu, dass auch in Leserbriefen die psychologische Wirkung von Zahlen eine zunehmend größere Rolle spielt. Dabei werden meist „Rechenbeispiele“ organisierter Befürworter wie Gegner übernommen. So machen sich zum Beispiel Befürworter die Argumentation des *Verein Pro Lippensee* zunutze und betonen, dass der Lippensee „nur 0,2% des Haushalts“ in Anspruch nehmen, während in „Maxipark, Museum und Kultur jährlich 20,4 Mio. investiert“ werden.

Kritische Stimmen lassen hingegen die Unterscheidung zwischen Investitions- und Zinskosten fallen und betonen ausschließlich die Gesamtsumme von 123 Millionen Euro.

Bei der Betrachtung anderer Themenblöcke im Projektverlauf fällt auf, dass der Lippensee insbesondere in den Monaten vor der Wahl stark in seiner Rolle als möglicher Beitrag zur Attraktivität/Lebensqualität Hamms diskutiert wird. Dies fällt zeitlich zusammen mit einem Rückgang an redaktionellen Beiträgen, in denen das Projekt im Zusammenhang mit angedachten Freizeit- und Naherholungsmöglichkeiten (in der 1. Jahreshälfte 2005 noch in 29% aller redaktionellen Beiträge ein Thema) erwähnt wird.

Des Weiteren dokumentiert sich in der Berichterstattung das Bemühen der planenden Stellen, immer zeitnah auf direkt die Planung betreffende Kritikpunkte einzugehen und Befürchtungen so bereits im Vorfeld des Ratsbürgerentscheids weitestgehend auszuräumen. So tauchen im letzten halben Jahr vor der Wahl neben den bereits erwähnten ökologischen Einflüssen auch die in den Jahren 2004/2005 noch häufiger präsenten Themen Verkehrsbelastung, Erreichbarkeit und Anbindung des Lippesees nebst Parkmöglichkeiten kaum mehr in den Medien auf.

7.4. Medienresonanz nach dem Ratsbürgerentscheid

Als Kulminationspunkt des bisherigen Projektverlaufs und Novum nicht nur für die *Stadt Hamm* erhält der Ratsbürgerentscheid eine hohe mediale Aufmerksamkeit. Da weder die Medien noch Befürworter oder Gegner mit dem Ausgang gerechnet haben, wird die Entscheidung als „Sensation“ gewertet. Als deutlich wahrnehmbarer Hauptgrund für die Ablehnung des Sees werden in den Medien die Kosten gesehen.

Dabei wird auch die Enttäuschung des *Westfälischen Anzeigers* über den Ausgang des Ratsbürgerentscheids deutlich: Sowohl in zahlreichen wiedergegebenen Statements wie auch in Eigen-Kommentaren wird bedauert, dass Hamm nun ein Modell für die zukünftige Entwicklung fehle und die Befürworter es nicht verstanden haben ihrer „*Vision*“²⁴ mehr Realitätsnähe zu geben.

Die in Leserbriefen stets kontrovers und hoch emotional geführte Diskussion setzt sich auch Wochen nach der Entscheidung fort (ein Viertel aller Leserbriefe erscheinen nach der Wahl). Dabei beklagen sich die Befürworter über die geringe Risikobereitschaft auf Seiten der Gegner und die verlorenen Fördergelder des Landes und der EU, während Gegner nicht ohne Stolz das „Nein“ der Bürger als den zum Ausdruck gebrachten Willen des „kleinen Mannes“ verstehen. Dass die Gebundenheit der finanziellen Mittel für den Bau des Lippesees nicht verstanden wurde, zeigt sich erneut auch in den Leserbriefen nach der Wahl: Kritiker des Lippesees fordern die Politik auf, die „eingesparten Kosten“ nun für andere Zwecke zu verwenden.

²⁴ Es gibt kein Leitbild mehr. In: *Westfälischer Anzeiger*, 19. Juni 2006.

8. Bürgerbeteiligung

8.1. Bedeutung von Bürgerbeteiligung für das Projekt *Lippesee Hamm*

Das kommunale Großprojekt *Lippesee Hamm* sollte Hochwasserschutz, wasserwirtschaftliche und ökologische sowie städtebauliche und strukturpolitische Ziele verbinden. Intention der Projektpartner *Lippeverband* und *Stadt Hamm* war es, für eine nachhaltige Erneuerung und Entwicklung sowohl wirtschaftlicher, sozialer als auch ökologischer Strukturen und Bedingungen in Hamm und der Region zu sorgen. Das erscheint aus Stadtentwicklungssicht nötig, da die von der weitgehend gewichenen Schwerindustrie geprägte Stadt vom Strukturwandel immer noch stark betroffen ist.

Als ein mit EU-Mitteln aus dem *Interreg III B-Programm* im Rahmen des Projekts *Urban Water* gefördertes kommunales Großprojekt mit der Kombination ökologischer und wasserwirtschaftlicher sowie sozialer Ziele und Folgen, wird eine Beachtung der entsprechenden Anforderungen der *Aarhus Konvention* und der *EU-Wasserrahmenrichtlinie* hinsichtlich der Bürger-Partizipation obligat.

Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten für das Projekt nicht nur zu schaffen, sondern Partizipation zu forcieren, war essentiell, weil der See ja entscheidende Verbesserungen für das Leben und die Bürger in der Stadt erbringen sollte, und dies nur effektiv mit entsprechender Akzeptanz und Partizipation der Bürger gelingen kann. Dieser Ansatz war für alle Projektbeteiligten unter den Interviewpartnern absolut unstrittig. Selbst unter den interviewten Gegnern des Sees wurde dieses Bemühen – und dabei ist der Ratsbürgerentscheid zunächst einmal nicht gemeint – anerkannt:

„Positiv ist natürlich, dass man schon den Versuch gestartet hat, und das muss ich immer noch lobend erwähnen, Bürger einzubeziehen. Die Bürgerkommune Hamm ist wirklich auf dem Weg, mit Anlaufschwierigkeiten natürlich, aber zumindest das Bemühen, Bürger verstärkt einzubeziehen, ist erkennbar.“
(Akteurszitat)

Andererseits gibt es unter den Seebefürwortern Akteure, denen die Aktivitäten zur Partizipation bei weitem nicht weit genug gingen:

„Bürger waren doch kaum beteiligt. Es hat diese Planungsworkshops gegeben für die direkten Anlieger, aber darüber hinaus war das eher eine Schönwetter-Bürgerbeteiligung wie die Veranstaltung im Kurhaus oder die See-Gespräche. Das sind für mich Hochglanzbroschüren in Veranstaltungsformat und keine Bürgerbeteiligung. Bürgerbeteiligung verstehe ich so, dass ich Plattformen organisiere in Form von Versammlungen oder mit neuen Medien oder in der Fußgängerzone oder wo auch immer, wo für die Bürger die Möglichkeit besteht, zu reagieren und sich selbst einzubringen.“ (Akteurszitat)

Inwieweit der zitierte Akteur hier mit seiner Einschätzung richtig liegt, sei zunächst noch einmal dahingestellt.

Geht man das Thema formal an, dann kann man sich sicher einer weiteren Akteursmeinung dazu anschließen, welche Folgen die EU-Vorgaben für die Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung gerade auch für Projekte wie den *Lippesee Hamm* haben:

„Ich denke, dass die bei den üblichen Verfahren, wie beispielsweise einer Planfeststellung, in Deutschland vorgesehenen und durchgeführten Informations- und

Beteiligungsmaßnahmen und auch Einspruchsmöglichkeiten da sogar ausreichen. In den Niederlanden übrigens auch. Aber man kann und sollte auch immer mehr machen. Gedacht sind diese Bestandteile der EU-Richtlinien wohl mehr für Länder, die da bisher weniger weit gehen.“ (Akteurszitat)

So formuliert auch das *Unabhängige Institut für Umweltfragen e.V. – UfU zur Aarhus-Konvention*, deren Forderungen sich ja u.a. in entsprechenden Passagen zur Information und Beteiligung in der *EU-Wasserrahmenrichtlinie* niederschlagen:

„Die Aarhus-Konvention greift im Kern viele Elemente partizipativer Verfahren, die in Deutschland seit den 70er Jahren Verwaltungspraxis darstellen, auf. Sie unterstreicht damit, dass es zu rechtsstaatlicher Kontrolle durch Dritte in Verwaltungsverfahren keine Alternative gibt, um das Vollzugsdefizit im Umweltschutz wirksam begrenzen zu können. In einigen Punkten geht die Aarhus-Konvention über deutsche Regelungen hinaus.“²⁵

Gegenüber den bisherigen deutschen Normen, wird durch die Umsetzungen der *Aarhus-Konvention* vor allem der Zugang zu Information, Anhörung und Beteiligung der „organisierten Öffentlichkeit“ (z.B. Umweltorganisationen) dem der „breiten Öffentlichkeit“ (bzw. den betroffenen Bürgern darin) gleichgestellt und damit im Vergleich zur vorherigen Praxis erleichtert.

Bevor die Bürgerbeteiligungsmaßnahmen im Projekt *Lippesee Hamm* konkret dargelegt werden, ist zunächst einmal anzumerken, dass das Verfahren des „Ratsbürgerentscheides“ an dieser Stelle zunächst ausgeklammert und später gesondert behandelt wird. Auch ist anzumerken, dass der Übergang von der Kommunikation und Informierung zur Beteiligung durchaus fließend, bzw. das erstgenannte Voraussetzung für das zweitgenannte ist.

8.2. Bürgerbeteiligung im Rahmen der Planfeststellung

Ein Planfeststellungsverfahren ist im Hinblick auf Bürgerpartizipation auf eine breite Öffentlichkeit ausgerichtet, vor allem wenn das Bauvorhaben eine größere räumliche Ausdehnung hat, Umweltaspekte berührt sind oder es zu maßgeblichen Eingriffen in die Rechte Dritter kommt. Wesentlicher Bestandteil der Bürgerbeteiligung ist die zuvor bekannt gemachte, öffentliche Auslegung der Planunterlagen und die damit eröffnete Möglichkeit, Einsprüche gegen das Verfahren vorzubringen.

Das konkrete Vorgehen in Hamm entspricht dann selbstverständlich auch den rechtlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren:

- Die amtliche öffentliche Bekanntmachung der *Bezirksregierung Arnsberg* zur Auslage des Antrags zur Planfeststellung nebst zugehörigen Antragsunterlagen sowie dem Verfahren zum Einspruch vom 11. Juli 2005 wird am 4. August 2005 im *Westfälischen Anzeiger* veröffentlicht.
- Vom 15. August bis zum 15. September 2005 liegen die entsprechenden Unterlagen im technischen Rathaus der *Stadt Hamm* aus.

²⁵ <http://www.aarhus-konvention.de> (Dokumente – Allgemeines – Deutschland – Hintergrund), Dokument Stand 20.1.2003; S. 8; *Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. – UfU*.

- Bis zum 13. Oktober 2005 können die Bürger Einwände gegen das Bauvorhaben vorbringen.
- Am 16. und 17. Januar 2005 findet dann im *Gustav-Lübcke-Museum* die nichtöffentliche Erörterung von Einwänden gegen das Planfeststellungsverfahren statt.

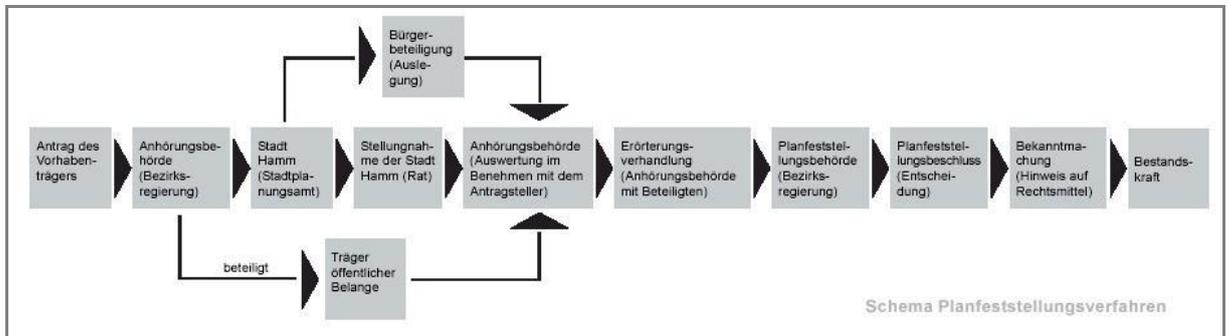


Abb. 1: Verlauf der Planfeststellung mit Beteiligungsmöglichkeiten aus der Broschüre zum Planfeststellungsverfahren vom Juni 2005

Die Bekanntgabe der Auslage vollzieht sich – wie vorgegeben – „ortsüblich“ im entsprechenden Teil des *Westfälischen Anzeigers* für amtliche Bekanntmachungen und ohne stärkere kommunikative Begleitung, also auch ohne erkennbares Bemühen, eine Einsichtnahme durch interessierte Bürger zu forcieren. Auch die abschließende Erörterung bleibt im üblichen Rahmen und wird sogar nichtöffentlich durchgeführt – allerdings auf Antrag eines Seegegners. Über die „Pflicht“ geht man in dem Verfahren selbst nur bei der Auslage der Unterlagen hinaus:

„Es kam zu einer Kopplung des üblichen Auslageverfahrens mit einem Informationsansatz, der die juristische Anforderung nicht in Frage stellen durfte. Bei einem Umfang der Unterlagen von mehreren Ordnern ist es natürlich relativ schwierig, sich dazu einen Überblick zu verschaffen. Deshalb gab es parallel eine Ausstellung mit den Kerninhalten oder das Angebot von Recherchemöglichkeiten über PC.“ (Akteurszitat)



Abb. 2: Räumlichkeiten der Auslage des Antrags zur Planfeststellung sowie begleitende Informationsausstellung im *Technischen Rathaus* der Stadt Hamm

Durch die begleitende Ausstellung wird so unmittelbar gekoppelt an die Einsichtnahme der umfänglichen und notwendigerweise fach- und verfahrenssprachlichen offiziellen Dokumente eine zusätzlich verdichtende Information angeboten. Diese Information bleibt selbstverständlich fachlich und sachlich, stellt aber dennoch eine Zugangserleichterung für die an Planung und Einsprüchen interessierten Bürger dar.

Jenseits der verpflichtenden Maßnahmen im Rahmen der Planfeststellung gibt es aber auch noch direkt begleitende Maßnahmen. Neben Vorträgen und Erläuterungen in diversen Kontexten sind vor allem die Seegespräche während der Einspruchsfrist gegen den Antrag zu nennen.

8.3. Weitere Ansätze zur Bürgerbeteiligung

Neben den durch das Verfahren der Planfeststellung geregelten Teilnehmungsmaßnahmen lassen sich im wesentlichen drei Ansätze zur Bürgerbeteiligung erkennen, die Präsentation im *Kurhaus Hamm* 2004, die *See-Gespräche 2005* und die Bürgerwerkstätten zur „*Rahmenplanung Nordufer Lippensee*“ 2005. Ebenfalls unter dem Aspekt der Partizipation kann und sollte man den *Verein Pro Lippensee e.V.* betrachten.

8.3.1. Präsentation im Kurhaus 2004

Die initiale öffentliche Vorstellung des Projekts *Lippensee Hamm* erfolgt durch die Präsentation im Kurhaus. Wie beschrieben (s. Kap. 6.1.1) gibt es eine recht hohe Resonanz, wenn auch – wie typischerweise – eher ein an den Belangen der Stadt interessiertes und oftmals organisatorisch oder institutionell verankertes Publikum erreicht wird.

Überwiegend handelt es sich bei der Veranstaltung um eine Informationsveranstaltung, die nicht unmittelbar auf Partizipation zielt. Die Breite und Tiefe der Darstellung des Projekts in fast allen relevanten Aspekten in einer prinzipiell interaktiven Kommunikationssituation – Verantwortliche und Experten stehen auch für Rückfragen zur Verfügung – bietet jedoch für Interessierte einen Ansatzpunkt, sich stärker mit dem Projekt zu beschäftigen und sich (dafür oder dagegen) zu engagieren.

Als direkte Möglichkeit sich zur Veranstaltung und zum Projekt zu äußern, sind Feedbackbögen vorgesehen, auf denen Teilnehmer Anmerkungen und Anregungen zur Veranstaltung und zum Projekt geben können. Ein weitergehender Einfluss dieser Maßnahme ist aber weder erkennbar vorgesehen, noch ist dieser aus heutiger Perspektive erkennbar.

was mir am Herzen liegt...

hier haben Sie die Möglichkeit, Ihre Anregungen, Wünsche und Kritik für uns aufzuschreiben



was ich noch sagen möchte...

hier haben Sie die Möglichkeit, Ihre Anregungen, Wünsche und Kritik für uns aufzuschreiben



Abb. 3: Köpfe der Feedbackbögen für die Präsentation im Kurhaus

8.3.2. See-Gespräche 2005

Die drei Vortrags- bzw. Diskussionsveranstaltungen unter dem Titel *See-Gespräche* finden im August und September 2005 im *Technischen Rathaus* der *Stadt Hamm* statt. Sie bündeln jeweils zu den Themen Wasserbau, Ökologie und Städtebau verschiedene

Kapitel 8: Bürgerbeteiligung

Evaluation von Konzepten der Bürgerbeteiligung und geeigneter Informations- und Kommunikationskonzepte am Beispiel der Urban Water Projekte Lippensee Hamm (D) und Stadsblokken Meinerswijk Arnheim (NL) des Interreg III B-Programms der EU

Vorträge mit einer anschließenden Diskussionsmöglichkeit. Die Veranstaltung ist in die Phase der Auslage des Antrags zur Planfeststellung und der Einspruchsfrist gegen das Vorhaben gelegt, um vertieft zu Hintergründen des Projekts zu informieren und mit interessierten Bürgern zu diskutieren.

Auch diese Veranstaltung erreicht ein bereits stärker interessiertes und zumeist bereits involviertes Publikum (Befürworter wie Gegner). Die Resonanz ist nicht allzu hoch und geplante Fortführungen des Formats für 2006 werden nicht realisiert, da auf Veranstalterseite die Gefahr gesehen wird, hier eher ein Gegnerforum aufzubauen. Vor allem die Darstellungen, aber auch die Diskussion, finden auf recht hohem fachlichem Niveau statt, was sicher auch zu einer Einschränkung des Teilnehmerkreises beiträgt (s. dazu insgesamt auch Kap. 6.1.5).

Erkennbar ist hier, dass die Veranstaltung erheblich stärker auf Austausch zwischen Bürgern und Planern angelegt ist als die Veranstaltung im Kurhaus. Ursprünglich sollten die Diskussionsbeiträge und Ergebnisse in Protokollen zusammengefasst den Teilnehmern wieder zur Verfügung gestellt werden, was allerdings nach Akteursbekunden nicht realisiert wurde. Diese Maßnahme hätte den der Veranstaltung zugrunde liegenden Austauschcharakter noch stärker betont.

Welche Folgen der Austausch zwischen Planern und Bürgern für das Projekt *Lippesee Hamm* haben sollte oder hatte, bleibt jedoch unklar. Zum Zeitpunkt der Veranstaltung ist ein Einfluss auf die Planung ohnehin kaum noch möglich bzw. kann dieser dann nicht mehr im Sinne der Projektverantwortlichen sein, da er dann einer Einwendung gegen das Projekt gleichkommt. Somit ist auch ein mögliches integrierendes Eingehen auf sinnvolle Vorschläge oder Gegnerargumente (soweit diese nicht fundamental gegen das Projekt erhoben werden) und damit Abfederung von Kritik nicht mehr intendiert. Eine Einarbeitung von Anregungen, die sich durch die *See-Gespräche* ergeben haben, wäre so im Sinne der Initiatoren lediglich für Aspekte möglich gewesen, die nicht den zur Feststellung anstehenden Plan selbst, sondern etwa das städtebauliche Rahmenkonzept berührt hätten. Dabei sind die drei Gespräche selbst aber auf die Kernplanungsaspekte Wasserbau, Ökologie und Städtebau ausgerichtet.

8.3.3. Bürgerwerkstätten zur Rahmenplanung Nordufer LippeSEE

Die Bürgerwerkstätten zur Rahmenplanung für das Nordufer des Sees im September 2005, mit einer Auftaktveranstaltung am 7. September und zwei Terminen für die Bürgerwerkstatt am 13. und 14. September, sind unmittelbar als Maßnahme zur Beteiligung von Bürgern an der (Rahmen)-Planung gedacht. So heißt es im Flyer zur Auftaktveranstaltung:

„Zusammen mit Ihnen werden die Randbereiche des LippeSEEs entwickelt, diskutiert und abgestimmt werden. Zusätzlich zu reinen Informationsveranstaltungen sollen Planungsgespräche zwischen Anwohnern und Grundstückseigentümern, zwischen Planern und Verwaltung helfen, die nächsten Schritte zur Umsetzung des Lippe-SEE Hamm erfolgreich gemeinsam zu gehen.“

Die Veranstaltung richtet sich an Anwohner des nördlichen Seeplanungsgebietes, also die Anwohner in Hamm Heessen. Dabei ist diese Veranstaltung zwar als einzige auf explizite Einbindung von Bürgern in Planungen ausgerichtet, jedoch geht es nicht um die durch das Planfeststellungsverfahren berührte Kernplanung des Sees, sondern um spezifische Aspekte der städtebaulichen Konkretisierungen. Als Veranstalter der Bür-

gerwerkstätten tritt so hier auch nur die *Stadt Hamm* bzw. das *Stadtplanungsamt* und nicht die Stadt zusammen mit dem *Lippeverband* auf.

Interessanterweise haben diese Werkstätten aber dennoch zu planrelevanten Veränderungen für Details in der Straßenführung und Parkplatzanlage am Nordufer geführt, die auch in einem Nachtrag (Einlieger) zur Broschüre zur Planfeststellung vom April 2006 dokumentiert sind.

Festzuhalten bleibt, dass dieses Format als einziges darauf angelegt ist, Bürger – über die durch das Planfeststellungsverfahren geregelten Maßnahmen hinaus – überhaupt an Planungsaspekten zu beteiligen. Womöglich hätte es auch bei einer Fortführung des Projektes noch vergleichbare Formate für Rahmenaspekte gegeben, jedoch dann definitiv sämtliche ohne Relevanz für die Planung des Projekts *Lippesee Hamm* in seinem Kern.

8.3.4. Verein Pro Lippesee e.V. unter dem Gesichtspunkt der Bürgerbeteiligung

Der *Verein Pro Lippesee* ist ja selbst ein Ausdruck von Bürgerengagement für das Projekt, auch wenn, wie bereits diskutiert, sich in dem Verein überwiegend Vertreter organisierter Interessen sammeln bzw. diese im Verein eine zunehmende und sichtbare wichtige Rolle einnehmen. Zwar gründet sich der Verein bereits 2004, damit aber rund zwei Jahre nach dem Beschluss des Rates der *Stadt Hamm*, die Realisierung des Sees in der durch die Machbarkeitsstudie empfohlenen und im Prinzip nicht mehr veränderten S-Variante anzugehen.

Seine Rolle scheint der Verein selbst dahingehend zu definieren, das beschlossene Projekt in seiner geplanten Form zu unterstützen. Ein eigener Einfluss auf die Planung oder Planungsdetails oder die Ermunterung weiterer Bürger, sich mit Ideen und Verbesserungsvorschlägen oder auch Bedenken zu Detailspekten in das Projekt einzubringen, lässt sich nicht erkennen. Womöglich hat es solche Vorschläge für die Planung und Rahmenaspekte gegeben (z.B. bei Vortrags- oder Diskussionsveranstaltungen), ein solches Engagement ist aber an keiner Stelle sichtbar oder dokumentiert.

Auch die Dokumente der *Stadt Hamm* oder des LV geben an keiner Stelle einen Hinweis, dass von Seiten der Projektplaner der Verein und seine Mitglieder als beteiligte Bürger und in diesem Sinne Partner für die Gestaltung des Sees und der damit verbundenen Ziele angesehen wurden. Anmerkungen zu gemeinsamen Aktionen oder Vorstellungen und bisweilen auch Divergenzen beziehen sich immer nur auf die Kommunikation zum Projekt, aber nicht auch auf dessen Planung oder Planungsdetails. Der Verein als solches bleibt im Prinzip eine reine Unterstützerorganisation, die sich – wie beschrieben – auch schnell auf die eher mittelbaren stadt-, ja eher wirtschaftsentwicklerischen Aspekte, kapriziert hat.

Eine Integration von Bürgervorstellungen und Ansprüchen, die ggf. auch von Teilaspekten der ursprünglichen Planung abweichen, gibt es so anscheinend nicht, da im Prinzip die durch die Machbarkeitsstudie von den Projektpartnern präferierte Seeplanung 1:1 akzeptiert und unterstützt wird. Es bleibt Spekulation, ob sich der *Verein Pro Lippesee* in der Phase der städtebaulichen Konkretisierungen durch Vorschläge auch planerisch engagiert hätte.

8.4. Bedeutung der Bürgerbeteiligung beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk*

Die grundsätzliche Bedeutung der Bürgerbeteiligung ist für das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* prinzipiell ähnlich einzuschätzen wie für das Projekt *Lippesee Hamm*. Besonders interessant ist jedoch bereits der sprachlich andere Angang an das Thema Kommunikation und Bürgerbeteiligung. Bereits das Kommunikationskonzept bemerkt dazu: „*De communicatiestrategie is gebaseerd op twee sporen: ‚Informeren en consulteren‘.*“ Es gibt also die Standbeine „informieren“ und „konsultieren“.

Besonders der Begriff des „Konsultierens“ ist interessant, der von den unmittelbaren Projektakteuren auch gerade für das Feedback von Bürgern verwendet wird:

“In the feasibility study we want to know if we can reach the goals, so we have to know what the people who are living there think about it and how we can deal with this. So that’s why we involved them. They should at least know what is happening and we have to ask them what they think about the project. You can call it an open or interactive process. It is consultation really, we ask them what they think and we try to incorporate what they want but the ministry will decide what to do. We don’t give the decision to them. There is no vote or anything. The government will decide what will happen. But to make a good decision you have to know what everybody thinks about it, that is very important.” (Akteurszitat)

Der Bürger wird hier als Consultant, als Berater gesehen, der aus seiner spezifischen Perspektive Ansichten und Informationen zum Projekt beisteuert, die für die Planung relevant sein können oder darin Berücksichtigung finden²⁶ – und dass sie Berücksichtigung finden, das macht die Kommunikation auch deutlich. Von den Projektverantwortlichen wird dieses Vorgehen bei der Planung, vor allem auch noch bei den folgenden Planschritten, als interaktive Planung gesehen. Das heißt aber sicher nicht – wie Akteure herausstellen – dass es darum geht, Bürgerwünsche und Anregungen in jedem Falle umzusetzen, sondern ggf. auch negative, aber plausible Antworten zu finden.

Ein den Projektverantwortlichen sehr wichtiger Aspekt ist die Verlässlichkeit der Informationen und Ankündigungen zu Handlungen und Projektschritten:

“It is always important to be trustful in your way of treating the people: you have to fulfil your promises, otherwise you only have a discussion about the process, but not about the content.” (Akteurszitat)

Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt man auch in den Arbeitsgruppen in einem Meeting der *Urban Water*-Projektpartner:

²⁶ Vgl. dazu auch Goarin, François (2006): *Communication ... At the Service of the Public Participation Process*, S. 3 f.; Working Paper für das 5. Urban Water Working Group Meeting für die Working Group 1 “Open Water Systems”. In dem Paper werden drei Ebenen der Partizipation genannt: Information, Konsultation und Partizipation. Konsultation wird hier aber im Sinne des Einholens von Bürgermeinung ohne stärkeren Einfluss auf die Projektplanung gesehen bzw. für entsprechend angelegte Projekte empfohlen: „*This second level (Consultation, Anm. d. Verf.) applies to projects being finalised that cannot be substantially modified for diverse reasons.*“ Damit entspricht das so verstandene Consulting eher dem Vorgehen wie bei der Präsentation im Kurhaus in Hamm oder den See-Gesprächen. Mit „*Public Participation*“ meint der Autor dann den tatsächlichen Einfluss von Bürgern auf die Projektplanung. Das beschriebene Vorgehen in Arnheim liegt dann eher auf dieser Ebene bzw. dichter an der dritten als an der zweiten Ebene.

“In conclusion the planned actions should always be communicated by telling the truth to the people; by explaining the planned next steps, based on a reliable timetable and by naming a person they can refer to with questions, offering simple information material and not highgloss paper brochures. It is the constant communication through the planning-, construction and maintenance-phase which is most effective.”²⁷

Das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* befindet sich bis heute in einem erheblich früheren Planungsstand als das Projekt *Lippesee Hamm* vor seinem Abbruch. Durch die Neubewertung der Leitlinie (zum Hochwasserschutz) *Ruimte voor de Rivier* (Raum für den Fluss) 2005 ergeben sich für die Gebietsplanung erweiterte Möglichkeiten, wie eine experimentelle Wohnbebauung, das heißt eine sowohl flutsichere wie auch einer Überflutung nicht den Flutraum nehmende Bebauung. Die Projektverantwortlichen betonen deshalb, dass man in gewisser Weise am Anfang einer neuen Planung stehe. Betrachtet werden hier so die Beteiligungsmaßnahmen, die für die Machbarkeitsprüfung und ursprüngliche Planung mit einer eher parkähnlichen Nutzung bereits erfolgten.

Bereits in einer sehr frühen Projektphase, der Untersuchungsphase (*Verkenningenfase*) werden kommunikativ-informative, aber auch partizipative Maßnahmen durchgeführt. Einbezogen werden die Bewohner der betroffenen Gebiete, aber auch Anwohner bzw. Vertreter des unmittelbar angrenzenden Stadtteils *Malburgen* und aus *Arnhem Centrum*.

In der Untersuchungsphase geht es zunächst einmal nur darum, festzustellen, ob in dem Gebiet von *Stadsblokken* und *Meinerswijk* überhaupt eine städtebauliche Nutzung (in der ursprünglichen Planidee ein Parkgebiet mit Freizeitmöglichkeiten) möglich ist, die mit den Zielen des Hochwasserschutz-Programms *Ruimte voor de Rivier* in Einklang zu bringen ist. Diese Phase ist einer Planung noch weit vorgelagert und hat als Ergebnis eine Machbarkeitsstudie, welche die prinzipielle Machbarkeit ermittelt und mögliche Planvarianten vorstellt, ohne sich auf eine Variante festzulegen oder diese zu empfehlen.



Abb. 4: Grobplanung des Projekts *Stadsblokken Meinerswijk* mit Hervorhebung der Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger²⁸

²⁷ Report: URBAN WATER 3rd Working group meeting, 15th and 16th Sept. 2005, Duisburg, S. 12

²⁸ Englischsprachige Fassung entnommen aus der Präsentation „Study area *Stadsblokken Meinerswijk*“, präsentiert auf der ersten *Urban Water*-Konferenz im März 2004 in Dortmund. Die gleiche Ablaufgrafik findet sich in der Bürgerinformationsbroschüre „*Verkenningenfase Stadsblokken Meinerswijk*“ (in Niederländisch).

8.4.1. Initiale Informationsveranstaltung

In den betroffenen Gebieten gibt es im Gegensatz zum Hammer Projektgebiet Wohnbebauung (ca. 40 Hausboote in Stadsblokken, ca. 25 Häuser in Praets – ein Teil des Gebiets Meinerswijk – und ca. 15 Häuser in Rest-Meinerswijk mit insgesamt ca. 200 Anwohnern). Dazu kommen geringfügige gewerbliche Nutzungen (u.a. eine kleinere Werft und landwirtschaftliche Betriebe) sowie Interessen von Naturschützern und Vereinen (z.B. Angelclub). Die Anwohner und Nutzer werden zu Beginn der Untersuchungsphase Anfang Februar 2004 auf dem Postweg persönlich zu einer Informationsveranstaltung von *Rijkswaterstaat* (RWS) und der Gemeinde Arnheim eingeladen. Auf der Veranstaltung mit rund 30 teilnehmenden Anwohnern erläutern Boréas Zandberg und Ton Hermanussen (Projektleiter RWS und Stadt) das Projekt und primär den Anlass und Sinn der Untersuchung auf dem Gebiet. Im Anschluss gibt es eine Diskussion bzw. Raum für Fragen und Anmerkungen der Anwohner. Die Diskussion ist in einem protokollarischen Bericht festgehalten, der auch an die Teilnehmer geht. Dies ist der erste Input der betroffenen Öffentlichkeit in der Untersuchungsphase (s. Abb. 4).

8.4.2. Interviews mit Anwohnern

In der Untersuchungsphase werden dann durch das Ingenieurbüro *Witteveen+Bos*, welches die Gebietsuntersuchung durchführt, insgesamt 10 Anwohner interviewt bzw. mit ihnen Gespräche geführt, in denen es um Meinungen, Wünsche und Vorschläge zum Gebiet und seiner Entwicklung geht.

Zudem gibt es ein Gespräch mit den Wijkmanagern (= so etwas wie Stadtteilbeauftragte; von der Stadt eingesetzte Koordinatoren, die zwischen den Bürgerplattformen der Stadtteile und der Stadt kontaktschaffende und vermittelnde Funktion haben, s.u.) von Arnheim Zentrum und Malburgen, des im Süden unmittelbar an das Projektgebiet angrenzenden Stadtteils. Hier macht man sich die Position der Stadtteilbeauftragten zu nutze und versucht analog zu den Gesprächen mit den Anwohnern selbst die Haltung der angrenzenden Stadtteile zu berücksichtigen und einzubeziehen.

Mehr noch als bei der auf direkter Einladung basierenden Informationsveranstaltung, die man (wenn auch zu einem erheblich früheren Projektzeitpunkt) ähnlich einschätzen kann wie etwa die Bürgerwerkstätten in Hamm, wird das aktive Zugehen auf die betroffenen Bürger deutlich. Diese werden aktiv angesprochen und so eine Beteiligung erwirkt bzw. Bürgerfeedback zum Projekt eingeholt.

Zwei Anwohner aus Meinerswijk suchen zudem das direkte Gespräch mit den Projektleitern und es kommt jeweils zu einem formalisierten Gespräch, in dem Fragen geklärt und vor allem Ideen zur Gebietsentwicklung vorgebracht werden.

Die Ergebnisse aus diesen Interviews und Gesprächen fließen in die Untersuchung und die Machbarkeitsstudie mit ein.

8.4.3. Informationsbroschüre *Verkenningenfase Stadsblokken Meinerswijk*

Gegen Ende der Untersuchungsphase zwischen der Fertigstellung des Berichts für die räumliche Erkundung (*Rapport ruimtelijke verkenning – Definitief –*) und den Erkundungsbericht mit Machbarkeit und Planungsvorschlägen (*Verkenningenrapport Stadsblokken Meinerswijk*) wird die Informationsbroschüre *Verkenningenfase Stadsblokken Meinerswijk* an die Anwohner, gewerblichen Nutzer und interessierten Organisationen gesandt. Diese Broschüre stellt das Vorhaben zum aktuellen Planungsstand vor und richtet sich vorrangig an die Anwohner und anderweitig unmittelbar Betroffene, aber

auch an andere Interessenten der Arnheimer Öffentlichkeit. Von den Letztgenannten kann die Broschüre angefragt werden und liegt auch in Gebäuden der Stadt aus.

In der Broschüre werden die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung und der späteren öffentlichen Einspruchsmöglichkeit skizzenhaft dargestellt (ähnlich wie in der Broschüre zur Planfeststellung in Hamm).

8.4.4. Diskussionen und Versammlungen nach der Untersuchungsphase

Auch nach dem Abschluss der Untersuchungsphase gibt es weitere Diskussionsveranstaltungen im Juli und September mit 20 bzw. 28 Teilnehmern, zu denen die Anwohner ebenfalls persönlich eingeladen werden. Auch hier gibt es wieder (formalisierte) Frageunden, deren Ergebnisse festgehalten werden und in die weiteren Planungen einfließen sollen. Protokollartige Berichte gehen zurück an die Teilnehmer.

In der Einladung zur Veranstaltung am 21. September wird explizit darauf hingewiesen, dass die Bürgermeinungen aus den Veranstaltungen später Berücksichtigung finden: „*De reacties van bezoekers worden meegenomen in de besluitvorming begin 2005 plaatsvindt.*“ Besucherreaktionen sollen also in den Beschluss zum Start einer Planstudie 2005 einbezogen werden.

Bereits in der Veranstaltung am 12. Juli fragen Teilnehmer auch nach, in welcher Form die vom Ingenieurbüro *Witteveen+Bos* geführten Interviews bzw. deren Resultate berücksichtigt werden, da man bisher dazu noch nichts in den Informationen gefunden hat. Darauf gibt es den Hinweis, dass die Interviews und die Verwendung der Resultate für die weitere Planung bei der kommenden Versammlung im September erläutert werden, wie das Protokoll zur Veranstaltung dokumentiert. Das zeigt auch, wie hoch das Interesse derjenigen, die sich einmal mit einem Projekt befasst und sich dazu geäußert haben, daran ist, dass ihre Anmerkungen auch Berücksichtigung finden, was hier sicher noch durch die direkte Betroffenheit verstärkt wird.

Für die Veranstaltung am 21. September gibt es dann auch ein Handout, welches die Konsequenzen einzelner Planvarianten für die Bewohner unter Berücksichtigung und Nennung von deren Anregungen und Einwänden erläutert. So beispielsweise, bei welcher Planvariante die Wohnboothäfen ganz oder teilweise erhalten bleiben oder es zu Umsiedlungen kommt. Die Informations- und Diskussionsveranstaltung wird zudem von einer Ausstellung mit Materialien zur Machbarkeitsuntersuchung und zukünftigen Planung begleitet.



Abb. 5: Ausstellung zum Projektstand 2004

8.4.5. ANWB Mitgliederbefragung

Der niederländische Verkehrsclub ANWB hat in den Niederlanden eine dem deutschen ADAC vergleichbare Stellung. Vor allem die Pläne, Stadsblokken als Stadtpark mit Erholungs- und Freizeitfunktion zu entwickeln, trafen auf das Interesse des Vereins, der sich neben Verkehrsangelegenheiten im eigentlichen Sinne auch um touristische Aspekte kümmert. Die Befragung des ANWB von 295 Arnheimer ANWB-Mitgliedern im Jahr 2005 zum Stadtteil *Stadsblokken*, seiner Zukunft und zur Projektkennntnis ist zwar weder eine Aktion der Projektpartner RWS noch der Stadt Arnheim, aber aus dem sicheren Bewusstsein heraus, dass der ANWB seine Interessen ohnehin versuchen wird, in die Projektplanung einzubringen, wurde die Befragung von den Projektpartnern recht pragmatisch begleitet und in weitere Projektschritte integriert:

“The ANWB talked to us before they did it and we thought it is a good idea, why not, we can always use the outcome. ... They first interviewed us and afterwards the inhabitants to get a better view, what are the needs and wishes oft the people living surround the area. ... The results can be used in the coming city talks. ... But especially the ANWB will use it, they are going to talk to our policy makers and they will say our members they want to be able to angle there, to mountain-bike there and so on. And the ANWB will look to our plans, if this is really possible.” (Akteurszitat)

Die ANWB-Mitglieder in der Arnheimer Bevölkerung stehen der stärkeren Freizeitnutzung sehr aufgeschlossen gegenüber. Den Bewohnern von Stadsblokken und Meinerswijk ist vor allem wichtig, unter dem Aspekt der eigenen Ruhe, Lebensweise und Freiheit (vor allem für Stadsblokken mit seinem „anarchistisch freien“ Flair, wie Akteure anmerken), einer stärkeren Nutzung der Gebiete möglichst weitgehend vorzubeugen, wie die Protokolle der Interviews und Diskussionen zeigen. Gemeinsam ist beiden

Gruppen aber, dass sie mehrheitlich keine weitere Wohn- und schon gar keine weitere Gewerbebebauung wünschen. Hier liegt sicher auch ein Konfliktpotenzial für den zukünftigen Projektverlauf, da ja mittlerweile auch weitere Wohnbebauung Teil der Planüberlegungen geworden ist.

8.4.6. Weiteres Vorgehen in Arnheim

Geplant war und ist eine Ausweitung der Informations- und auch Konsultations- bzw. Beteiligungsmaßnahmen vom eigentlichen Projektgebiet zunächst noch stärker auf den südlich angrenzenden Stadtteil *Malburgen* und dann die ganze Stadt. Die Formulierung „war und ist“ erscheint hier nötig, weil durch die erwähnten Veränderungen in den Rahmenbedingungen des Projekts mit erweiterten Bebauungsmöglichkeiten und dem darauf erfolgten Engagement des Investors *Phanos* der Projektverlauf quasi ins Stocken geraten ist. Dennoch werden die Beteiligungsmaßnahmen in ähnlicher Form, wie angedacht, fortgeführt werden:

“Arnheim will widen the process, not only with interviews, but with something we call stadgespræk²⁹ and now we think how we do it. ... It has to be done with all the people that will use the area, that’s why we want to do this city talks. ... Nijmegen is very successful in involving the public and could be a model for the upcoming city talks.” (Akteurszitat)

Gerade mit den in Richtung Bebauung erweiterten Plänen wird die weitere Einbindung der Bürger sicher noch wichtiger, da wie dargestellt die Anwohner – und auch sonstigen Bürger – bisher eher keine weitere Wohnbebauung im Projektgebiet wünschen.

Dazu gibt es selbstverständlich auch Umweltgruppen, die eine soweit als mögliche naturnahe Gestaltung des Gebiets favorisieren:

“Nature groups are thinking about solutions how to improve the area and are in favour of the development of the flood plains, but at the same time very concerned about urban development.” (Akteurszitat)

Chris de Ronde, auf Seiten der Stadt als *Wethouder* (Beigeordneter) in der ersten Projektphase in der Verantwortung für das Projekt, geriet mit seiner eigenen (dem Umweltschutz verpflichteten) Partei *GroenLinks* bereits in dieser Phase in Konflikt, obwohl damals noch eher eine parkartige Nutzung geplant war.³⁰ Dass auch bei den (organisierten) Umweltschützern die Idee der Wohnbebauung auf weitere Kritik stoßen wird, liegt auf der Hand. Dabei bleiben für die Projektpartner gerade der Kontakt auch zu den Projektkritikern und auch die Integration – wenn möglich – ihrer Ideen wichtig:

“You have to work with all opponents; otherwise you get a huge front of people against the project because of different interests. At the moment they are concerned but when you don’t take them seriously, they become action groups.” (Akteurszitat)

²⁹ Von den niederländischen Städten organisierte Gesprächs-/Diskussionsveranstaltungen mit Bürgern zu relevanten Themen der Kommune.

³⁰ Wobei eine Park- und Freizeitnutzung selbstverständlich auch keine „natürliche“ Umgestaltung für das Projektgebiet bedeuten.

“Actually a nature group is discussing with Rijkswaterstaat and the municipality whether they make a plan on their own or get their view integrated into the planning.” (Akteurszitat)

8.5. Unterschiede der Rahmenbedingungen für die Bürgerbeteiligung beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* zum Projekt *Lippesee Hamm*

Bevor man an die Einschätzung der Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung zum Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* geht oder besser eine Einschätzung dazu macht, was vom Arnheimer Vorgehen ggf. auf andere Projekte übertragbar ist, müssen zunächst noch einmal Unterschiede zum Projekt *Lippesee Hamm* und auch die gesellschafts-politischen Grundbedingungen in den Niederlanden betrachtet werden.

8.5.1. Unterschiede in der Projektanlage unter Einbeziehung der Bürgerbetroffenheit

In der Grundkonstellation erscheinen die Projekte *Lippesee Hamm* und *Stadsblokken Meinerswijk* zunächst einmal sehr ähnlich: In beiden Fällen gibt es inmitten des Stadtgebiets und unmittelbar angrenzend an die Innenstadt ein unter städtebaulichem Gesichtspunkt weitgehend ungenutztes Gebiet, das die Stadt in eine nördliche und eine südliche Hälfte trennt. In Arnheim ist die Abgrenzung des Projektgebiets von der Innenstadt durch den Rhein einerseits größer als in Hamm. Andererseits bekommen die südlichen Stadtgebiete immer höhere Bedeutung, wie auch Akteure herausstellen. Eine Ausweitung Arnheims nach Norden in Richtung *Veluwe*, dem größten zusammenhängenden Waldgebiet der Niederlande mit dem Naturpark *Hoge Veluwe*, ist nicht möglich. Wichtige städtische Funktionen sind mittlerweile in die „neue“ südliche Stadtseite verlagert. Als Beispiel kann der Umzug des Erstliga Fußballclubs *Vitesse Arnhem* im Jahr 1998 vom Norden Arnheims in den *Gelredome* in den südlichen Neubauvierteln gelten.

Unmittelbar betroffene Bewohner

Ein entscheidender Unterschied unter dem Aspekt der Bürgerbeteiligung zwischen beiden Projekten ist aber, dass es unmittelbar betroffene Bürger gibt, da das Projektgebiet in Arnheim, wenn auch spärlich, so doch bewohnt ist. Die dort lebenden Bürger sind von den Projektplanungen erheblich stärker betroffen als Bewohner angrenzender Stadtteile, die es in Hamm wie Arnheim gibt. So sollen die Hausbootsiedlungen in *Stadsblokken* weichen und verlegt werden und die Bewohner, die in *Stadsblokken* oder *Meinerswijk* bleiben, fürchten um ihre Freiheit und Ruhe, die sie bisher inmitten einer Großstadt genießen können. Unter diesem Blickwinkel ist es selbstverständlich, dass unmittelbar Betroffene früher, stärker und aktiver in ein Projekt eingebunden werden müssen und sich auch von sich aus stärker zu Wort melden und beteiligen.

Subjektiver Leidensdruck

In Arnheim ist ein gewisser subjektiver Leidensdruck gegeben, da die Situation in *Stadsblokken* vielen Bürgern in der Stadt, im angrenzenden Stadtteil *Malburgen* und teilweise selbst bei den Bewohnern als wenig zumutbar gilt:

“Stadsblokken is a ‘lost area’. Many people in Arnhem don’t know it. There are drugs, prostitution, black markets and other kinds of illegal action. And that way Stadsblokken is subject of the media several times a year. There are many complaints by the public.” (Akteurszitat)

“At the moment hardly anyone is going to Stadsblokken. The public got the feeling that it is dangerous. For the last 15 years nothing happened in the area. There is a feeling, that one can’t continue that way and want to get rid of the mess.” (Akteurszitat)

Einerseits klingt hier an, dass Teile der Öffentlichkeit es begrüßen würden, wenn es im Projektgebiet, vor allem in Stadsblokken, eine Veränderung gäbe; andererseits wird aber auch deutlich, dass das Gebiet trotz der zentralen Lage kaum im Bewusstsein der Öffentlichkeit ist (s.u.).

Wie stark diese benannten Probleme tatsächlich sind, konnten wir zwar nicht ermitteln, jedoch erscheint das ehemals stärker gewerbsmäßig genutzte Stadsblokken partiell wie eine typische Industriebrache und damit postfunktional verwildert, was meist allein schon ausreicht, dass in der Öffentlichkeit Veränderungsbedarf vermerkt wird.

Insgesamt ist zu erkennen, dass durch die geschilderte Situation auch eine stärkere Akzeptanz einer Veränderung gegeben ist, bzw. sogar ein Veränderungsdruck entsteht.



Abb. 6: Überwachsene ehemalige Parkplatz- und Betriebsgelände in Stadsblokken

Anders als in Hamm, wo das Plangebiet für den Lippesee kaum als Problemraum gelten kann, und deshalb eine Veränderung nicht per se als nötig erscheint.

Zum subjektiven Leidensdruck, der sich ja eher auf einen städtebaulichen Aspekt bezieht, kommt auch noch die stärkere wasserbauliche Notwendigkeit, das Gebiet für den Hochwasserschutz zu optimieren (mit allen auch daraus resultierenden Konsequenzen für eine sonstige Gebietsnutzung). Von einem stärkeren Bewusstsein für das Thema Wasser im Allgemeinen und das Thema Hochwasserschutz im Besonderen kann man in der niederländischen Bevölkerung insgesamt sicher ausgehen. Bei der Bevölkerung im deutschen Binnenland und vor allem in nicht akut hochwassergefährdeten Gebieten wie in Hamm, ist das sicher weniger gegeben. Auch hier ergibt sich ein Ansatz zur Akzeptanz einer prinzipiellen Veränderungsnotwendigkeit beim Arnheimer Projekt.

8.5.2. Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen in den Niederlanden

Auch hinsichtlich der Rahmenbedingungen für die Gestaltung bzw. Selbstverständlichkeit von Bürgerbeteiligung unterscheiden sich die niederländischen von den deutschen

Voraussetzungen und auch denen der meisten europäischen Länder.

Konsenskultur

Eine wichtige gesellschaftspolitische Rahmenbedingung ist sicher die häufig beschriebene niederländische Konsenskultur:

Es „dominiert in den Niederlanden das ... Prinzip des Kompromisses. Bevor eine Entscheidung getroffen wird, gibt es ausgiebige Beratungen, möglichst alle Menschen (beziehungsweise gesellschaftlichen Kräfte) sollen sich bei Veränderungen mit einbezogen fühlen. Es gilt (manche sagen galt)³¹ die 'Konsenskultur'.³²

Die Bürgereinbindung und Beteiligung in Entscheidungen ist so bereits Bestandteil der niederländischen gesellschaftspolitischen Kultur. Wobei die beschriebene Konsensorientierung sicher nicht zu verwechseln ist mit dem einfachen Nachgeben gegenüber Bürgerhaltungen, sondern die Kompromissfindung zwischen allen Beteiligten auf dem Wege der Beratung und Abwägung gemeint ist.

Wie der Konsens- und Kompromissgedanke in den Niederlanden (immer noch) „gelebt“ wird, verdeutlichen auch die Rahmenbedingungen für eines der geführten Akteursinterviews (mit Bart Beukema, dem führenden Mitglied einer Umweltinitiative, für die viele der Ideen zum Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* kaum akzeptabel sind). Vollkommen selbstverständlich stellte die Stadt einen geeigneten Raum für das Interview im *Stads-kantoor Arnhem* zur Verfügung.

Formen der institutionalisierten ständigen kommunalen Bürgerbeteiligung

In den niederländischen Kommunen sind zudem Formen einer „ständigen“ Bürgervertretung bzw. -beteiligung stark institutionalisiert. Auf Seiten der Gemeinden gibt es die so genannten *Wijkmanager*. Diese sind Beauftragte der Stadt, die sich um einzelne Stadtteile kümmern und dort als Ansprechpartner für Bürger und vor allem die Stadtteilvertretungen (*Wijkplatforms*) fungieren.

Die *Wijkplatforms* sind ein weiterer Bestandteil der (ständigen) Bürgerbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten. Akteure bezeichneten vor allem die *Wijkplatforms* in traditionellen und auch weniger wohlhabenden Stadtteilen mit geringer Einwohnerfluktuation als stark und aktiv, wie beispielsweise im Arnheimer Stadtteil *Malburgen*, der direkt an das Projektgebiet grenzt.³³ Die übliche „Arbeit“ der Plattformen beschränkt sich zwar auf unmittelbare Angelegenheiten des jeweiligen Stadtviertels (z.B. Fragen der Straßenbeleuchtung oder Müllabfuhrtermine). Bei größeren, die Gesamtstadt und damit auch ihr Viertel berührenden Entscheidungen und Projekten, werden gerade die aktiven Plattformen aber auch tätig. Und da man so ohnehin mit Reaktionen (positiven wie nega-

³¹ Konsens- wie Toleranzkultur galten nach den Morden an dem rechtspopulistischen Politiker Pim Fortuyn 2002 und dem Filmemacher Theo van Gogh vielen Beobachtern auch als gescheitert.

³² Kanter, Jan (2004): Feierlaune und Skepsis stören sich nicht. Die Niederländer sind auf ihre Königsfamilie nicht wirklich angewiesen, aber sie brauchen sie trotzdem. In: Das Parlament Nr. 43 / 18.10.2004.

³³ “When we organize a meeting in Malburgen, the place is filled, everybody is coming. In a way they are good organized, they are involved and they are closely connected. If we do it in the northern parts of Arnhem (wohlhabendere Stadtteile mit z.T. hoher Einwohnerfluktuation; Anm. d. Verf.) nobody will come.” (Akteurszitat) Dieser Unterschied wird auch stark mit dem Faktor der Zeit begründet, welche die Einwohner für die Teilnahme zur Verfügung haben.

tiven) der Stadtteilvertretungen rechnen muss, werden diese auch in den Kommunikations- und Beteiligungskonzepten entsprechend mitbedacht – so Akteure in Arnheim. Man erkennt hier auch, dass die eingangs des Kapitels dargelegte Idee der Bürgerbeteiligung durch Bürgerplattformen, die ein Hammer Akteur und Befürworter des Lippesees für Hamm anregte, in den Niederlanden eigentlich schon a priori verwirklicht ist. Zwar gibt es auch in deutschen Gemeinden Bürgervereine und stadtteilbezogene Initiativen, jedoch kaum in dem Institutionalisierungsgrad wie in den Niederlanden. Solche „ständigen“ Bürgervertretungen können als Projektbefürworter, aber auch als Gegner, eine wichtige Rolle spielen.

8.6. Ableitungen zur Gestaltung von Bürgerbeteiligungsmaßnahmen

Erkennbar wird, dass die Projektverantwortlichen in Arnheim erheblich früher, aktiver und plan- bzw. ergebnisoffener eine Informierung und Einbindung von Bürgern anstreben, als dies beim Projekt *Lippesee Hamm* der Fall ist. Einerseits ist das den geschilderten anderen Projektvoraussetzungen (vor allem, dass Bewohner im Projektgebiet direkt betroffen sind) geschuldet, verweist aber auch auf einen anderen Ansatz.

In Hamm schien das Vorgehen von dem Gedanken bestimmt zu sein, erst eine möglichst perfekte, fertige und (auch von Bürgern) „unangreifbare“ Planung vorzulegen und erst dann an die Öffentlichkeit zu treten. Für die initiale Vorstellung des Projektplans bei der Präsentation im *Kurhaus Hamm* 2004 wird dann – z.B. dadurch, dass für diverse Projektaspekte Experten zur Verfügung stehen – auch vieles daran gesetzt, aufkommende Fragen bereits im Sinne der Planung zu beantworten. Vertiefende Informationen bekommen die Bürger so in jedem Falle, die Möglichkeit sich einzubringen ist aber äußerst gering. Die Machbarkeitsstudie favorisiert bereits eine Planvariante, die dann konsequent zur Planfeststellungsreife entwickelt wird.

Zwar gibt es in der Frühphase zur Aufnahme des Projekts *Lippesee Hamm* auch schon die Beteiligung von Bürgern – so etwa bei der *Zukunftskonferenz Innenstadt* 2000 – hier geht es aber nur ganz generell um die Idee, einen See in Innenstadtnähe zu bauen. In der Phase der Machbarkeitsfeststellung bis zur Abgabe der Planunterlagen gibt es keinen erkennbaren Bürgerinput, der sich in der Planung niederschlägt.

Eine planrelevante Bürgerbeteiligung ist erst durch die im Planfeststellungsverfahren verankerten Einspruchsmöglichkeiten gegeben. Wie das Beispiel der Bürgerwerkstätten zur Rahmenplanung zeigt (s.o.), gab es aber durchaus noch Input durch Bürger, der bereits vor der Erstellung des Planfeststellungsantrags hätte berücksichtigt werden können. Und auch hier liegt ja ein Sinn, durch rechtzeitige Bürgereinbeziehung tragfähige Einwände im vorgeschriebenen Einwendungsverfahren zu vermeiden.

Auch die Befragungen der Stadt zum Thema Lippesee 2003 und 2005 fragen lediglich zur Akzeptanz des Projektes, nutzen aber nicht die Chance, auch Bürgererwartungen, -befürchtungen oder -anregungen an und für das Projekt zu ermitteln, wie das z.B. bei der Befragung durch den ANWB in Arnheim der Fall ist.

(Pro-)Aktives und frühzeitiges Einbinden der Bürger

Die Einbindung der Bürger erfolgt in Arnheim sehr aktiv, nicht nur durch direkte persönliche Einladungen zu Veranstaltungen, sondern auch dadurch, dass Interviews mit Bürgern von Seiten der Projektplaner initiiert werden. Dies geschieht, obwohl die An-

wohner als direkt Betroffene sicher auch von sich aus stärker eine Beteiligung angestrebt bzw. sich Gehör verschafft hätten.

Zudem erfolgt diese Einbindung bereits sehr früh, nämlich schon als Bestandteil der Machbarkeitsstudie, die erst noch zu Planvorschlägen für das Projekt führen soll. Die Interviews durch das mit der Machbarkeitsstudie betraute Ingenieurbüro machen die Bürgermeinung praktisch zu einem Planfaktor wie die Bodenbeschaffenheit, den es bereits in die Machbarkeit direkt einzubeziehen gilt.

Planoffenes Vorgehen und interaktive Planung

Die in Interviews, Gesprächen und Diskussionsveranstaltungen erhobenen Bürgervorschläge, -ansprüche und -befürchtungen sind in den Planungsvarianten (auch gerade für die teilnehmenden Bürger) sichtbar dokumentiert und können so in späteren Entscheidungen berücksichtigt werden. Die Planvarianten sind Vorschläge, ohne dass eine Richtung vorgegeben würde. Die tatsächliche Planung muss selbstverständlich in den Händen der Fachleute bleiben und auch die Entscheidungen zum Projekt werden den Fachleuten- bzw. Politikern vorbehalten bleiben. Und so gibt es auch in Arnheim Akteure, welche die Bemühungen um Bürgerpartizipation als nicht ausreichend oder wenig folgenreich erachten:

“There is a difference between just hearing the people and make the plan together with them. Just getting heard can lead to resignation by the people, because they don't think they have an influence.” (Akteurszitat)

8.6.1. Bürgereinbindung, Zeitplanung und Planoffenheit

Die Zeitplanung in Arnheim ist sehr viel ausgedehnter (auch bezogen auf das ursprüngliche Projektvorhaben), als das in Hamm der Fall war. Es wurde bereits darauf verwiesen, dass die überaus schnelle und erfolgreiche Projektentwicklung in der beteiligten Planer- und (politischen wie administrativen) Entscheiderwelt womöglich zu negativen Effekten für die Einbindung der breiten Öffentlichkeit geführt hat. Eine frühere und stärkere Einbeziehung der Bürger benötigt aber vermutlich auch mehr Zeit, um ein Projekt von der Idee über die Machbarkeit zur Planreife zu bringen. Besonders unter dem Aspekt der Veränderung, die ein Großprojekt für Bürger generell, vor allem aber Be- und Anwohner bedeutet, ist das wichtig:

“The people that are living there tell about their day to day problems and they want their day to day problems solved. On the other hand they are afraid, that their situation will change and they will not have the same possibilities that they have now. You'll have to find a good way to take them in to the planning process that they get used to the idea that it will change and that this will also have benefits – that takes time.” (Akteursinterview)

Interessant ist, dass diese Akteursäußerung ein städtisches Großprojekt quasi als Change-Prozess begreift und Kommunikation und Partizipation damit auch als Maßnahmen eines Change Managements gedacht werden können.

Die Meinungen dazu, wann man mit einem Projekt an welche Teile der Öffentlichkeit geht, und dann ja auch frühestens eine Bürgerbeteiligung starten kann, gehen sehr weit

auseinander. Die niederländischen Projektverantwortlichen gehen hier zumindest theoretisch am weitesten und beschreiben für die weitere Kommunikation den „Neustartpunkt“ des Projektes als problematisch und ideal zugleich:

“It makes it at this moment very difficult to get in touch with the citizens of Arnhem because we only know the policy space we have, but we don't know yet what to do with it. So it is a bit of an open discussion which we can have in the next year. We call it the 'city talks': that means, we are going to talk to the people. But we don't have an opinion on ourselves what we want to do with the area, we are going to ask the people of Arnhem how they want to use this area, what pictures or images they have for this area and maybe people say, it is o.k. the way it is now. But this is a good starting point that is the way one should start. If you already have an opinion - we want this and this - and ask people that is not a good starting point.” (Akteurszitat)

Auf der anderen Seite heben die Akteure aber auch darauf ab, dass ohne einen Ansatz zu einer Planidee – und für Stadsblokken und Meinerswijk sind ja die Grundbedingungen von Hochwasserschutzmaßnahmen und anderweitiger Nutzung in den Planvarianten dokumentiert, ohne dass jedoch die konkrete anderweitige Nutzung festgelegt wäre – ein Kontakt zu einer weniger stark betroffenen Öffentlichkeit wenig sinnvoll ist:

“Up to now we only involved the people that live in the area, but not the wider public. We did not want to 'overcommunicate' everybody. Experience shows people get more involved with plans, when it is newer to them and it is more concrete. When it is still very abstract, people tell you, show me your plans.” (Akteurszitat)

Ein Akteur aus Hamm reflektierte die relativ späte Bürgereinbindung erst zu einem Zeitpunkt, an dem nur noch für oder gegen ein durchgeplantes Projekt entschieden werden kann, aus einer anderen Perspektive:

„Die Macher haben sich in einem geschlossenen Block selbst bestärkt. In diesem Block war ja niemand anderes mehr 'zugelassen', auch nicht mehr die Befürworter, die dennoch kritische Punkte eingebracht haben. Man hat sich selbst blenden lassen von den Dingen, die man im Planungsprozess erarbeitet bekommen hat. ... Eine Einbindung hätte ganz sicher schon bei den Machbarkeitsstudien erfolgen müssen, viel engermaschiger von der Idee ausgehend – die kam ja aus Bürgerkreisen – aber die Kommunikation ist immer beschränkt geblieben auf diejenigen, die den See in der geplanten Form wollten. Man hat sich nie bemüht, den Kreis größer zu machen, weil man ja immer der festen Auffassung war, das ist der Kreis der Mehrheit ... man hätte auch in diesem Masterplanprozess stärker sehen müssen, auch kritische Stimmen einzubinden.“ (Akteurszitat)

Hier wird deutlich, dass eine ernst gemeinte frühzeitige Bürger- und auch Kritikereinbindung dazu beitragen kann, blinde Flecke für die Projektplanung und die wahrgenommene generelle oder partielle Projektakzeptanz zu reduzieren.

Gerade in Hamm gibt es aber auch Akteursstimmen, die eine frühzeitige Bürgerbeteiligung als sehr schwierig oder sogar wenig sinnvoll sowie nicht machbar ansehen und so

eher spätere Zeitpunkte für eine Beteiligung favorisieren und dann davon ausgehen, dass die Planung weitgehend stehen muss:

„Eine frühere Einbindung von Bürgern wird in kleineren Projekten oft schon praktiziert. Bei gesamtstädtischen Großprojekten ist das aber enorm schwierig. In so hochkomplexen Projekten ist eine frühere Einbindung der Bürger nicht möglich. Vorgänger-Projekte sind auch an planerischen Schwächen gescheitert. Eine belastbare Planung muss zuerst stehen, deshalb wurde durch Stellvertreter-Einbindung versucht, alle Perspektiven einzubinden.“ (Akteurszitat)

„Die Vorentscheidung war ja durch die S-Variante schon gegeben. Das musste irgendwie auch so sein, da es nicht Aufgabe der Bürger ist, die Aufgaben der Politiker zu übernehmen. Bei stadtentwicklungspolitischen Themen sollte die Richtung vorgegeben werden, da Interessenslagen so differenziert sind, dass es bei offenem Prozess zu keinem Ergebnis kommen würde.“ (Akteurszitat)

Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung und planoffenes Vorgehen aus Bürgersicht

Auch bei den Bürgern gehen die Meinungen zum Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung und der Offenheit einer Projektplanung ähnlich weit auseinander wie bei den Projektakteuren. Auf der einen Seite diejenigen, die einen früheren Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung mit einem Einfluss auf Planungen für generell nicht praktikabel halten:

„Für eine Beteiligung an der Planung, da fehlt doch der Sachverstand. Es ist doch wohl besser, eine fertige Planung zu haben und dann nur noch Anpassungen vorzunehmen.“ (Bürgerzitat)

„Das (eine frühere Einbindung, Anm. der Verf.) halte ich praktisch nicht für umsetzbar. Meist wird doch erst reagiert, wenn es fünf vor zwölf ist und das geht auch nur mit Direktanliegern und auch dafür braucht man schon fortgeschrittene Pläne. Wenn Bürger fragen, muss man auch Antworten haben.“ (Bürgerzitat)

Es gibt aus Bürgersicht im Wesentlichen diese drei zentralen Argumente gegen eine (frühzeitige) Beteiligung: die „Pflicht“ der Planer, eine schlüssige Planung vorzulegen, vor allem aber zu geringes Interesse und mehr noch zu geringer Sachverstand bei den Bürgern. Zu letztgenanntem Aspekt sind auch die Vorstellungen zum Eingriff in die Planung interessant. Diese reichen von dem Missverständnis, als sollten Bürger tatsächliche Planaufgaben übernehmen, bis zu der Einschätzung, selbst Einwände oder Anregungen könnten nur mit planerischem Fachwissen gemacht werden.

Bei denjenigen, die stärker für eine frühere Einbindung und auch Information plädieren, steht vor allem der Eindruck im Vordergrund, meinungs- und planungsmäßig vor einen nicht mehr beeinflussbaren Prozess gestellt zu sein:

„Ich hätte mir frühere Informationen und eine Einbindung gewünscht. Als es in der Endphase laut wurde, war alles bereits fertig und man hat viele massive Meinungen so vorgesetzt bekommen und hat sich gar nicht wirklich vorher eine Meinung bilden können.“ (Bürgerzitat)

„Man fühlt sich durch das fertige Projekt doch überrollt. Ich hätte eine kostengünstigere Basis-Version gut gefunden, in der zunächst nur der See mit den Wegen angelegt wird und dann nach und nach um weitere Elemente erweitert wird. So kann man den See doch wachsen lassen.“ (Bürgerzitat)

Interessant ist, dass eher die Ablehner des Seeprojekts eine frühere Beteiligung für wünschenswert halten bzw. im engen Sinne für das Projekt *Lippesee Hamm* gewünscht hätten. Das deutet bereits an, dass – wie auch diverse Akteure meinen (s.u.) – sich eher Gegner engagieren. Wobei unter den zufällig ausgewählten Interviewpartnern aus der Hammer Bürgerschaft keine Person ist, die sich tatsächlich aktiv für oder gegen den See engagiert hat oder gezielt eine Veranstaltung zum Lippesee besucht hat; zudem sind die Hälfte der Interviewten nicht zur Wahl gegangen (s. Auswahl und Quotierung Kap. 3.4).

Planoffenheit und Kostenkommunikation

Eine prinzipielle und unter mehreren Gesichtspunkten bereits diskutierte, und auch im Punkt zuvor angesprochene Frage ist die der Kostenkommunikation: Ist es sinnvoll, zu einem frühen Projektzeitpunkt Kosten überhaupt anzusprechen, da eine exaktere Festlegung noch nicht möglich ist?

Bei einem planoffenerem Vorgehen können und müssen Kosten noch gar nicht frühzeitig exakt benannt werden, denn das Projekt wird ja auch durch die Bürgermitgestaltung noch in der Kostenstruktur (sichtbar) beeinflusst. Dennoch können zu diesem Zeitpunkt die Bürger bereits qualitativ mit dem Projekt in Kontakt gebracht, ggf. auch dafür gewonnen werden und das Projekt so zu „ihrem“ Projekt machen. Zudem kann durch die Angabe einer möglichen Kostenspanne eine später zumeist unvermeidbare Kostendebatte bereits frühzeitig argumentativ begleitet werden (s. Kap. 6.1.7).

Einfluss administrativer und politischer Rahmenbedingungen auf die Zeitplanung

Gegen eine ausgedehntere Zeitplanung für das Projekt *Lippesee Hamm* und dann darin eine stärkere Bürgereinbindung sprechen für Hammer Akteure aber auch gegebene Rahmenbedingungen:

„Eine weitere Einbindung der Bürger in die Planung hätte vom Zeitrahmen her nicht funktioniert, der Prozess wurde vor allem auch wegen der Fördergelder so stark vorangetrieben. Im Nachhinein wäre eine stärkere Einbindung der Bürger sicher nicht verkehrt gewesen, da diese ja anscheinend nicht wirklich erreicht wurden. Eine punktuelle Einbeziehung der Bürger mit mehr Zeit wäre der Weg der Wahl gewesen.“ (Akteurszitat)

„Ein spannendes Experimentierfeld wäre die Einbindung von Bürgern in die Planung bevor sie entsteht: z.B. bei gestalterischen Projekten wie beispielsweise Hochwasserrückhaltebecken in Dortmund. Hier fehlen aber auch immer noch Erfahrungen und teilweise sprengt das auch unsere Möglichkeiten. Dazu müsste sich zudem an generellen Planungsabläufen, auch seitens der Bezirksregierung, etwas ändern. Bei Großprojekten ist das generell schwieriger, weil hier auch eine Eigendynamik des Neuen greift.“ (Akteurszitat)

Die Verknüpfung von Zeitplanung und Rahmenbedingungen bzw. -vorgaben wird hier deutlich. Dass aber der mögliche zeitliche Spielraum für eine Planung in Hamm nicht ausgereizt wurde, verdeutlicht sich in der bereits angesprochenen deutlichen Unterschreitung der ursprünglich angenommenen (und damit auch hinsichtlich der Rahmenbedingungen funktionierenden) Planungsspanne.

Ein ebenfalls nicht zu unterschätzender Faktor für die zeitlichen Spielräume ergibt sich durch die Anknüpfung von Projekten an politische Abläufe. Diese (möglichen) Einflüsse werden in Hamm mehrfach deutlich, so wird die geänderte Regierungskonstellation auf Landesebene, vor allem das Ausscheiden der *Grünen* aus der Regierungsverantwortung von Akteuren als günstige Voraussetzung hinsichtlich der Genehmigung betrachtet. Später wird in Hamm eine bestehende Opposition gegen das Projekt im Kommunalwahlkampf 2004 – erneut durch die *Grünen* – sichtbar. Die ursprüngliche Planung zum Ratsbürgerbescheid sah vor, diesen aus pragmatischen Gründen an die (dann vorgezogene) Bundestagswahl im Herbst 2006 zu koppeln – eine Thematisierung des Projekts in den lokalen Wahlkampfaktivitäten wäre (wenn auch ein kommunales Thema) mit hoher Wahrscheinlichkeit erfolgt.

Dazu kommen die vielleicht entscheidenderen, nicht sofort sichtbaren, aber evidenten Faktoren, nämlich die Abhängigkeit eines langlaufenden Projekts von gegebenen politischen Machtverhältnissen und Konstellationen. Hierin liegt sicher ein Grund, warum es zunächst wichtig war, den Masterplan *Hamm ans Wasser* einstimmig, und später das Seeprojekt mit großer Mehrheit, im Rat zu verabschieden, um hierdurch eine gewisse überparteiliche Zustimmung und damit eine Kontinuitätsabsicherung zu bewirken. Ein Projekt, das in der Planung noch nicht weit genug gediehen ist, kann bei sich ändernden Konstellationen aber dennoch gefährdet sein. Und dass politisch verantwortliche Projektbefürworter es schätzen, wenn die Konkretisierung und am besten Realisierung eines Projekts noch in die Zeit ihrer politischen Verantwortung fällt, liegt auf der Hand – bei öffentlich positiv bewerteten Projekten ist ein erfolgreiches Projekt sicher auch ein gutes Argument in Wahlen. Letztgenannte politische Erwägungen sollen hier gar nicht diskreditiert werden. Es verdeutlicht sich aber die Abhängigkeit der Projektplanung von den Periodisierungen der Politik, die doch stark an Wahlperioden gekoppelt sind.

Und auch in Arnheim deutete sich an, wie politische- und Projektzeitabläufe zusammenhängen können: Der für den Rat der Stadt Arnheim das Projekt vertretende Wethouder Chris de Ronde wurde wegen seines Projektengagements von der eigenen Partei nicht mehr zur Wiederwahl aufgestellt. Wäre das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* wie geplant weitergelaufen, dann hätte einerseits dieser Umstand für die Projektkommunikation durchaus problematisch werden können und zudem hätte der bereits etablierte politische Projektakteur gefehlt und ein neuer etabliert werden müssen.

8.6.2. Formen der indirekten Bürgereinbindung

Einen weiteren Ansatz zur frühzeitigen Einbindung von Bürgern in Projekte verfolgen *Emschergenossenschaft* und *Lippeverband* durch den Ansatz zu einer Netzbildung. Hierbei steht ein konkretes Projekt bzw. eine konkrete Projektplanung weniger im Vordergrund als die positive Ansprache und Einbindung von Bürgern oder Bürgergruppen, z.B. in Kunstprojekte, die oft nur mittelbar mit den Projekten verbunden sind. Beim Projekt *Lippesee Hamm* gab es z.B. den *Kunstpfad Lippesee* und beim Emscherumbau gibt es zahlreiche Kunst- und Kulturprojekte, wie das *fotoprojekt emscher:zukunft*. Die Idee ist hierbei, einerseits eine positive Bindung an den Projektträger zu bewirken, aber andererseits auch Vor-Ort-Kontakte und damit auch womöglich Frühwarnsysteme für Problemthemen zu etablieren – so ein Projektakteur.

Hiermit kann es gelingen, schon sehr frühzeitig und losgelöst von konkreten Plandetails Kontakte zu Bürgern in dem beschriebenen Sinne aufzubauen und diese indirekt in Projekte einzubinden. Andererseits ist aber ebenfalls erkennbar, dass sowohl auf Seiten der aktiv Beteiligten als auch eines Publikums eher Meinungsführer, z.B. (Presse-)Fotografen, Künstler oder Journalisten und damit ohnehin auch durch Informationsveranstaltungen eher gut erreichbare und aktive Personen erreicht werden.

8.7. Bürgerhaltung und Bereitschaft zur Beteiligung

Einen ersten Hinweis auf die Schwierigkeit, Bürger überhaupt informativ zu erreichen, gibt die bereits erwähnte Umfrage, die in Hamm unmittelbar nach dem Bürgerentscheid durchgeführt wurde:

So ist das aktiv abrufbare Wissen zum Projekt *Lippesee Hamm* eher gering einzustufen, trotz der auch von Bürgern als massiv wahrgenommenen Debatte zum See vor der Wahl. Um die Hälfte der Bürger, die am Bescheid teilgenommen haben, und beinahe zwei Drittel der Nicht-Teilnehmer wissen beispielsweise nicht, welche Organisation oder Institution für die Durchführung des Projekts verantwortlich gewesen wäre (vgl. Kap. 6.1). Eine stärkere Auseinandersetzung mit dem Projekt hat für viele Bürger offenbar nicht stattgefunden, weshalb man auf eine Beteiligungsbereitschaft, die über eine Abstimmung hinausgeht, sicher nicht rückschließen kann.

Und auch in Arnheim (wenn auch zu einem früheren Projektzeitpunkt) zeigt sich ähnliches: Bei der ANWB-Befragung 2005 gibt die Hälfte der befragten Arnheimer an, den Stadtteil *Stadsblokken*, obwohl dem Zentrum unmittelbar gegenüberliegend, nicht zu kennen und 57% haben von dem Entwicklungsprojekt noch nichts gehört.

8.7.1. Einschätzung der Bereitschaft zu Bürgerpartizipation aus Akteursicht

Sowohl die Einschätzungen der Akteure in Hamm wie in Arnheim verweisen auf eine Kluft zwischen den eigenen Vorstellungen idealer Bürgerbeteiligung und den tatsächlichen Gegebenheiten. Man geht davon aus, dass i.d.R. eine breitere Öffentlichkeit bereits kommunikativ und informativ schwer erreicht wird und eine noch geringere Beteiligungsbereitschaft besteht.

Besser erreicht werden:

- unmittelbar Betroffene
- Personen, die insgesamt stärker am öffentlichen Leben interessiert sind und daran teilnehmen sowie meist auch in entsprechender Form vororganisiert sind (mit einer manchmal verschwimmenden Grenze, ob es sich [rollentheoretisch] noch um Bürger- oder schon um Organisationsvertreter handelt)
- Projektgegner

Diese „Eigenschaften“ treten dann oftmals in Kombination und durchaus verstärkend auf bzw. liegen quer zueinander (z.B. unmittelbar Betroffene und organisierte Personen, die von einem Projekt Nachteile befürchten).

Dass per se Interessierte und unmittelbar betroffene Bürger besser erreicht werden, liegt auf der Hand, bemerkenswert ist allerdings, wie hoch der Aufwand erscheint, diesen Kreis in Richtung einer breiteren Öffentlichkeit zu erweitern.

So wird es auch von den Akteuren in Arnheim gesehen, die nicht glauben, dass ihr Projekt in der breiten Öffentlichkeit der Stadt bereits eine Rolle spielt oder zum jetzigen Zeitpunkt schon spielen könnte (s.o.). Auch wird von den Akteuren der zukünftige Zugang zur breiteren Öffentlichkeit und eine stärkere Partizipation als prinzipiell schwierig eingestuft, wobei dies noch erschwert wird, da es eine Aufmerksamkeitskonkurrenz mit dem *Rijnboogproject*, einem weiteren städtebaulichen Großprojekt gibt.³⁴

“At the moment the project is not on the agenda of the public, there are just a few people who have an opinion about it. ... It is generally difficult to get people involved with a project – if this really is a problem. That is because people only look at their own backyard and only when it is very concrete and they don't have too much time, they get a lot of information and there are so many developing projects in Arnheim.” (Akteurszitat)

“Most people will not participate, but they will have had the opportunity then. There are always the ‘usual suspects’ you see all the time. It is more easy to say that you are against something than to give a real own input because this needs a lot of work.” (Akteurszitat)

Von Arnheimer wie Hammer Projektverantwortlichen wird angemerkt, dass Beteiligungsmaßnahmen auch immer stark von (organisierten und nicht organisierten) Projektgegnern genutzt werden und oft weniger von dem Projekt positiv gegenüberstehenden Personen. Nach Akteursauskunft hat man deshalb in Hamm darauf verzichtet, die *See-Gespräche* wie geplant fortzusetzen, „weil sie mehr und mehr von Gegnern als Forum genutzt wurden“. Auch in Arnheim kennt man dieses Phänomen:

“The problem of public meetings is, they are attracting mainly opponents. And then you have a councillor with you, who thinks that everybody is against the project, because there are only opponents sitting on the stage.” (Akteurszitat)

Dennoch ist der Kontakt auch zu den (organisierten) Gegnern den Akteuren vor allem in Arnheim wichtig (s. auch Kap. 8.4.6)

Insgesamt und abgesehen von den beschriebenen Ausnahmen und Bedingungen, wird so praktisch von allen Akteuren in Hamm wie in Arnheim die prinzipielle Partizipationsbereitschaft der Bürger als sehr gering eingestuft. Dennoch gehen ebenfalls alle Akteure von der prinzipiellen Sinnhaftigkeit von Beteiligung und einer Notwendigkeit, dahingehend eine breitere Basis zu schaffen, aus.

8.7.2. NIMBY-Haltung und Partizipation

In Diskussionen bei *Urban Water*-Meetings und Konferenzen wurde auch die NIMBY (Not In My Backyard)-Problematik für Projektplanungen besprochen.³⁵ Kennzeichnend

³⁴ Beim *Rijnboogproject* soll der unmittelbar an den Rhein angrenzende Teil der Innenstadt, der dem Projektgebiet von Stadsbloken und teilweise Meinerswijk direkt gegenüberliegt, ebenfalls unter der Integration wasserbaulicher Maßnahmen maßgeblich umgestaltet werden. Das *Rijnboogproject* ist größer als das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* und betrifft durch die Lage des Projektgebiets direkt in der Innenstadt viel mehr, ja im Prinzip alle Bürger.

³⁵ Siehe z.B. Goarin, François (2006): Communication ... At the Service of the Public Participation Process, S. 1 f. In: Working Paper für das 5. Urban Water Working Group Meeting für die Working Group 1 “Open Water Systems”.

für eine NIMBY-Haltung ist, dass sich Bürger eher dann für Projekte interessieren, wenn sie persönlich negativ betroffen sein können und sich dann gegen diese Projekte engagieren und deren Realisierung ggf. verzögern oder ganz verhindern. Typische Projekte, bei denen diese Haltung anzutreffen ist, sind z.B. die Errichtung von Müllentsorgungsanlagen oder Kraftwerken. Ein Kennzeichen der NIMBY-Haltung ist, dass Projektgegner keine prinzipielle und damit aus ihrer Perspektive auf das Gemeinwohl schauende Haltung zu einem Thema und damit gegen ein Projekt einnehmen – wie dies etwa Umweltaktivisten tun. Bei der NIMBY-Perspektive wird dagegen der eigene private Nachteil gegen den möglichen Vorteil für das Gemeinwohl gestellt. Von dem erwarteten Effekt für das Gemeinwohl bzw. der konkret erbrachten Leistung (Müllentsorgung, Energieversorgung) möchte man aber sehr wohl profitieren, nur soll das Projekt eben nicht im „eigenen Garten“ realisiert werden, sondern im Garten anderer Leute. Es geht also um Problemverlagerung und nicht um prinzipielle Problemvermeidung oder -reduzierung.

Bei genauer Betrachtung haben wir direkt negativ betroffene und deutlich als solche zu erkennende Bürger nur beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk*, nämlich die dann aus dem Projektgebiet ausgesiedelten Einwohner. Bei den Anwohnern in Hamm Heessen oder auch im Arnheimer Malburgen ist unklar, wie stark ggf. Beeinträchtigungen beispielsweise durch zusätzliches Verkehrsaufkommen sind.

Zugleich gibt es auch positive Effekte: Im Falle des Arnheimer Projekts existiert sogar ansatzweise ein subjektiver Leidensdruck, der durch das Projekt beseitigt wird (s.o.). Beim Hammer und Arnheimer Projekt kommt es zu einer Aufwertung ihres Nahumfeldes mit entsprechender Nutzung „vor der Haustür“ und ggf. steigt sogar der Wert von Grundstücken.

Und so kommt es (wenn man es denn so beschreiben will) neben einer NIMBY- auch zu einer PIMBY (Please In My Backyard)-Haltung von Bürgern: Deutlich wurde dies bei den Bürgerwerkstätten in Hamm, an denen laut Akteursangaben sowohl Heessener Bürger Interesse zeigten, die sich von dem Lippesee eine Steigerung ihres Grundstückswertes versprochen, als auch Anwohner, die mit der Verkehrsplanung im Seenumfeld nicht einverstanden waren (s.o.).

Die beiden Projekte und übrigens auch die der anderen *Urban Water*-Partner können also kaum als typische NIMBY-Projekte gelten, da nur sehr wenige Bürger im Projektgebiet maßgeblich negativ betroffen sind und sonstige betroffene Bürger – je nach Haltung und Einstellung – positive und/oder negative Folgen vom Projekt erwarten. Die bei einem NIMBY-Projekt zu erwartende, große geschlossene Ablehnerfront aus persönlicher Nachteilserwartung eines größeren Betroffenenkreises ist also eher nicht gegeben.

Auch für die Ablehnung des Lippesees war nicht eine NIMBY-Haltung entscheidend. Die sich im Ausgang des Ratsbürgerentscheides ausdrückende Ablehnung des Sees durch die Mehrheit der Bürger ist ja eindeutig Kostenüberlegungen geschuldet, die in dem See keinen die Kosten rechtfertigenden Gegenwert erkennen bzw. meinen, das Geld könne und solle anders investiert werden. Ein direkter Nachteil wird durch den See nicht (oder nur von wenigen) erwartet, aber der versprochene Vorteil nicht akzeptiert. Die Bürgerablehnung erfolgte also überwiegend nicht, weil von dem Lippesee Nachteile erwartet wurden, sondern keine Vorteile. Folglich ist es nicht gelungen, aus dem Projekt *Lippesee Hamm* ein PIMBY-Projekt zu machen.

Das Wesentliche an der NIMBY- wie PIMBY-Haltung für die Bürgerbeteiligung ist, dass die Projekte tatsächlich überhaupt erst im eigenen Garten stattfinden müssen oder eben nicht stattfinden sollen, um überhaupt Bürgerinteresse und Beteiligung zu erfah-

ren: „*Man kriegt Bürger nicht mit Info-Veranstaltungen, nur die unmittelbar Betroffenen und die üblichen Verdächtigen*“.“ (Akteurszitat)

8.7.3. Bürgerpartizipation aus Bürgersicht

Vorweggenommen und wenig erstaunlich kann man durchaus feststellen, dass die Einschätzung der Akteure zu einer eher geringen Partizipationsbereitschaft der Bürger sich auch aus deren Sicht bestätigt.³⁶

Gaben schon die bereits wiedergegebenen Erkenntnisse zum Projektwissen in Arnheim wie Hamm einen Hinweis auf den geringen Involvierungs- und damit auch potenziellen Partizipationsgrad für die breite bzw. auch nur nicht direkt betroffene Bürgerschaft, so lässt sich zunächst dieser relativ geringe Kenntnisstand auch bei der Mehrzahl der Interviewpartner feststellen.³⁷

Keiner der Interviewpartner aus der Hammer Bürgerschaft berichtete von der Teilnahme an Veranstaltungen, die ansatzweise Bürgerpartizipation ermöglicht hätten (also von der Präsentation im Kurhaus bis zu den Bürgerwerkstätten zur Rahmenplanung oder der Teilnahme am Einspruchverfahren zum Plan) oder eines anderweitig stärkeren Engagements für oder gegen den See – mit der Ausnahme der Teilnahme am Ratsbürgerentscheid versteht sich.

Die wichtigste Quelle, sich überhaupt mit dem Projekt auseinanderzusetzen (bzw. es wahrzunehmen) sind persönliche Gespräche im Verwandten- und Bekanntenkreis, gefolgt von den Medien – für Hamm damit praktisch der *Westfälische Anzeiger*. Auch die Plakatkampagnen, vor allem von *Pro Lippesee*, aber auch der Seegegner wurden stark wahrgenommen. Weitere Aktionen waren nur wenig bekannt (oft aber nicht direkt, sondern aus der Presse, wie die Aussichtsplattform im Projektgebiet). Einen direkten Kontakt mit anderen Maßnahmen über die pure Zurkenntnisnahme hinaus gab es eher zufällig im öffentlichen Raum (Stände in der Fußgängerzone, Ausstellungsfenster des *Vereins Pro Lippesee* in der Münsterstraße), oder angekoppelt an andere öffentliche Ereignisse (Stand auf den *Wasserwochen*) und nur für sehr wenige. Eine Interviewpartnerin berichtete beispielsweise davon, den virtuellen Rundgang zum Lippesee (also die Computeranimation) im Ausstellungsfenster von *Pro Lippesee* gesehen zu haben.

Eine gesteigerte, auch nur rein informative Beschäftigung mit dem Projekt ließ sich jedoch nur bei sehr wenigen Bürgern erkennen. Und auch von denen wurde kein aktiver Ansatz zur Informationsbeschaffung (Besuch einer Informationsveranstaltung, Anforderung einer Projektbroschüre etc.) berichtet. Das war bei der für qualitative Interviews typischen geringen Teilnehmerzahl zwar kaum zu erwarten, dennoch wird die prinzipiell geringe Partizipationsbereitschaft deutlich. Ansatzweise zeigt sich ein stärkeres zumindest informatives Involvement (bei geringem Niveau insgesamt) – wie erwartet – bei den Bürgern aus den Stadtteilen, die näher zum Projektgebiet liegen.

Das grundsätzliche Verhältnis zum Thema der Partizipation lässt sich bereits in den Erörterungen zur frühzeitigeren Einbindung von Bürgern erkennen (vgl. Kap. 8.6.1). So ist für einen Teil der Bürger eine Partizipation im Sinne einer Beteiligung an Planungen überhaupt nicht vorstellbar bzw. sinnvoll:

³⁶ Zu der hier wiedergegebenen, aus den Bürgerinterviews in Hamm gewonnenen Bürgersicht ist anzumerken, dass die Gespräche so geführt wurden, dass weder direkte Wissensfragen noch direkte Fragen nach Intensität der Auseinandersetzung mit dem Lippesee oder der eigenen Beteiligung gestellt wurden (s. Kap. 3.4).

³⁷ Insgesamt ist der Informationsstand und Involvierungsgrad in der Gruppe der Interviewpartner jedoch positiv verzerrt, also höher einzuschätzen als dies die quantitative Befragung nahe legt (s. dazu ebenfalls Kap. 3.4)

„Man sollte nur informieren. Die Partikularinteressen können sowieso nicht übergebracht werden. Wenn das dann einer in die Hand nimmt, also unsere gewählten Politiker, dann finden das meistens hinterher auch alle gut.“

(Bürgerzitat)

Von denjenigen, die Beteiligung als sinnvoll erachten, werden aber auch recht enge Grenzen für eine Beteiligung als unvermeidlich gesehen. Im Prinzip beschränkt sich für viele Partizipation so auf Abstimmung, wie durch den Ratsbürgerentscheid gegeben (vgl. ebenfalls Kap. 8.6.1). Aber auch für diejenigen, die weitergehende und/oder frühere Beteiligungsmöglichkeiten vermisst haben, bliebe Partizipation nur eine Option, die aber eher nicht genutzt wird:

„Bürger bei Detailplanungen zu berücksichtigen, wäre eine gute Form der Beteiligung. Allerdings glaube ich nicht, dass darauf viele Leute Lust haben oder auch die Zeit dafür. Eine stärkere Mobilisierung der Bürger gibt das, glaube ich, nicht.“ (Bürgerzitat)

Eine wirkliche Beteiligungsbereitschaft bei den Mitbürgern wird kaum gesehen und auch eine eigene Bereitschaft lässt sich meist nicht erkennen. Mit der Beteiligung am Ratsbürgerentscheid hat sich für die Interviewteilnehmer das Thema Beteiligung auch weitgehend erledigt.

Insgesamt betrachten die Interviewpartner ihren Informationsstand zum Projekt und auch ihre Beteiligung (bzw. Nichtbeteiligung) daran als ausreichend. Ausnahmen gibt es vor allem bei Personen, die nicht zum Ratsbürgerentscheid gegangen sind und dies nun „bedauern“, hier wird ggf. auch ein sozialer Druck durch die Interviewsituation sichtbar.

Wenige Bürger formulierten in den Interviews z.T. „rechtfertigende“ Erörterungen:

„Vielleicht hätte man sich mehr Informationen besorgen und auch mal zu einer Veranstaltung gehen müssen. Aber ich bin berufstätig und da hat man dann nicht mehr die Zeit und auch die Nerven dazu.“ (Bürgerzitat)³⁸

Auch bei dem für viele Bürger nicht von der Hand zu weisendem Zeitargument stimmen die Akteurs- wie die Bürgermeinungen überein. Interessanterweise erwies sich der zuvor zitierte Interviewteilnehmer als insgesamt am besten informiert zum Projekt, auch ein Hinweis darauf, dass ein Bewusstsein für den Wert einer stärkeren Beteiligung umso mehr gegeben ist, je mehr man bereits involviert ist.

8.7.4. Partizipation in der Breite eine Illusion?

Wenn man die Akteurs- und Bürgereinschätzungen und auch die aus diesem und anderen Projekten bekannten Daten und Erfahrungen zusammennimmt, dann ist Partizipation auf einer breiteren Basis, die stärkeres Involvement als die Teilnahme an einer wie auch immer gearteten Abstimmung verlangt, eher unwahrscheinlich bzw. nur schwer zu realisieren. Bürger über den angesprochenen typischen Partizipationskreis von unmittel-

³⁸ Interessant ist allein schon das Ausweichen auf das unpersönliche und unbestimmte „man“.

telbar (und meist negativ) Betroffenen, quasi „professionellen“ interessensmäßig organisierten Personen und den damit und darüber hinaus als „die üblichen Verdächtigen“ beschriebenen Kreis hinaus, stärker in Planungen oder Entscheidungen zu Planungen zu involvieren, erscheint nur mit großem Aufwand möglich. Im Prinzip könnte man sich darauf zurückziehen, diesen Kreis zu erreichen und sich auf die verpflichtenden Beteiligungsmaßnahmen – wie im Rahmen einer Planfeststellung – zu beschränken.

Gerade weil es sich aber bei den im Rahmen *Urban Water* angelegten multifunktionalen Projekten nicht um typische NIMBY-Projekte handelt und sich durchaus auch zahlreiche positive Aspekte für Bürger im näheren und weiteren Projektgebiet ergeben, macht es aber auch Sinn, sich um die weitere Einbindung zu bemühen, weil u.a. so auch der Kreis der Partizipierenden auf Bürger erweitert werden kann, die einem Projekt prinzipiell positiv gegenüberstehen. In diesem Sinne ist auch das Engagement eines Unterstützervereins grundsätzlich zu begrüßen.

Neben weiteren adäquaten Informations- und Kommunikationsbemühungen zur Aktivierung von Interesse und womöglich Beteiligungsbereitschaft scheint vor allem der aktive, ja im positiven Sinne „aufdringliche“ Weg der Beteiligung als konsultierendes Einholen von Bürgermeinung probat. Wenn der Bürger nicht auf die Veranstaltungen kommt, dann muss man mit den Veranstaltungen nah an den Bürger rücken bzw. Bürgermeinung – wie beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* – durch Interviews oder auch Befragungen einholen. Die Vorstellungen zur Partizipation scheinen (nimmt man die Äußerungen der Bürger aus Hamm als Maß) wenig über die Beteiligung an Abstimmungen oder Wahlen hinauszugehen. Dabei hängen die Vorstellung von Partizipation und die Bereitschaft dazu sicher auch von gemachten Erfahrungen ab. Je weniger diese vorhanden sind, desto mehr scheint ein aktives Zugehen auf Bürger nötig, wenn man Partizipation tatsächlich wünscht.

Sinnvoll (auch für die teilnehmenden Bürger) ist das ganze jedoch nur dann, wenn Bürgermeinung überhaupt (noch) Einfluss auf die Planung nehmen kann und soll. Aber prinzipiell ist eine (zumindest Projektdetails betreffende) Planoffenheit bei Stadtentwicklungsprojekten immer möglich, wenn man die Bürgerpartizipation früh genug beginnt bzw. Bürgermeinung a priori als Faktor (und sei es überspitzt gesagt als „Störfaktor“) wie beispielsweise geologische Voraussetzungen in der Planung begreift (die ja bisweilen auch ungünstig für die Planung sein können). Und auch bei den geologischen Voraussetzungen geht der Planer ja nicht davon aus, dass er diese ohne Untersuchungen bereits kennt und deshalb quasi in der Planung schon mitgedacht hat. Er muss sich ein Bild machen.

9. Ratsbürgerentscheid

9.1. Ratsbürgerentscheid und Bürgerentscheid

Ein Bürgerentscheid (oder Ratsbürgerentscheid), mit dem über Annahme oder Ablehnung eines Projekts entschieden wird, kann einerseits als die höchste Form der Bürgerbeteiligung angesehen werden. Das erscheint richtig aus der Perspektive der im wahrsten Wortsinne entscheidenden Bedeutung der Bürger für ein Projekt sowie dem damit gegebenen direkten Einfluss auf die (kommunale) Politik. Und es erscheint ebenfalls richtig, legt man die Quantität der beteiligten Bürger zu Grunde, da – auch die bisherigen Evaluationsergebnisse verweisen darauf – keine andere Maßnahme von so vielen Bürgern genutzt wird, selbst wenn oftmals Entscheide erheblich weniger Wahlbeteiligung aufweisen als der zum Projekt *Lippesee Hamm*.

Betrachtet man andererseits den Bürgerentscheid mit Blick auf die „Qualität“ der Auseinandersetzung der Bürgerschaft in der Breite mit einem geplanten Projekt, zeigt sich, dass weder dezidiertes Wissen noch stärkere – womöglich auch gar keine – Auseinandersetzung nötig ist, um dennoch darüber abzustimmen.³⁹ Bei den im vorangehenden Kapitel geschilderten Partizipationsformen ist erkennbar eine (in den Grenzen, die Zeitaufwand und Vorwissen den interessierten Bürgern setzen) stärkere Beschäftigung mit einem Projekt nötig, allerdings i.d.R. von einer erheblich geringeren Anzahl von Bürgern. Durch den Bürger- oder Ratsbürgerentscheid greift der Bürger in die politische Entscheidung ein; durch die im vorangehenden Kapitel beschriebenen Beteiligungsformen in planerische Gestaltung und ggf. Richtung eines Projekts.

Damit gehören beide Partizipationsformen letztendlich zwei verschiedenen Sphären an, die eine der politischen und die andere der planerischen. Die für die Planung verantwortlichen Stellen und Projektpartner haben auf die politische Entscheidung für oder gegen einen Ratsbürgerentscheid oder auch das Zustandekommen eines Bürgerentscheides via Bürgerbegehren zudem wenig bis gar keinen Einfluss. Auf den Ausgang der Entscheidung durch die Bürger können sie versuchen, kommunikativ einzuwirken, allerdings mit allen bereits geschilderten Einschränkungen.

Mit einer Rückdelegation der Entscheidung zu einem Projekt an die Bürger tritt die Projektkommunikation im eigentlichen Sinne in eine neue Phase ein, „*bisher macht man Kommunikation zu einem Projekt und dann steht man im Wahlkampf, was kaum Aufgabe eines Planers sein kann*“ (Akteurszitat).

9.1.1. Voraussetzungen für den Ratsbürgerentscheid

Der Ratsbürgerentscheid in Hamm stellt für die Kommunalpolitik in NRW ein Novum dar, weil dieses Instrument hier zum ersten Mal zum Einsatz kommt – und das ohne bereits in der Gemeindeordnung NRW verankert zu sein. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind seit 1994 in NRW eingeführt. In acht anderen Bundesländern ist der Ratsbürgerentscheid bzw. besser das Ratsbegehren bereits in den Kommunalverfassungen verankert. Dabei ersetzt ein Ratsbegehren das Bürgerbegehren und anschließend kommt es zum Bürgerentscheid.

Bereits in der Koalitionsvereinbarung vom 20. Juni 2005 einigen sich die Koalitionspartner auf eine Änderung der Gemeindeordnung, die neben anderen als Stärkung der

³⁹ Es zeigte sich ja bereits, dass ein großer Teil der Bürger, die in Hamm am Ratsbürgerentscheid teilgenommen haben, unabhängig ob den See befürwortend oder ablehnend, dennoch einen recht geringen Informationsstand zum Projekt aufweisen (vgl. Kap 6.1) Das Argument geringer Informiertheit wird oftmals von Gegnern des Instruments gegen den Bürgerentscheid angeführt und klang auch in Akteursinterviews an. Befürworter von Instrumenten der Direktdemokratie verweisen demgegenüber darauf, dass auch die Entscheidungsgrundlage in sonstigen politischen Wahlen weder bewertet noch diese dann grundsätzlich als untauglich angesehen wird.

kommunalen Selbstverwaltung gedachten Maßnahmen die Einführung des Ratsbürgerentscheides vorsieht.⁴⁰ Den entsprechenden Gesetzentwurf „*Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung - GO-Reformgesetz*“ will die nordrhein-westfälische Landesregierung erst Ende März 2007 in den Landtag einbringen.

Der Abs. 1 des § 26 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid der Gemeindeordnung soll um den anzufügenden Satz (zweiter Satz) ergänzt werden:

(1) Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), daß sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid). Der Rat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsbürgerentscheid).

Weitere Änderungen zum § 26 (GO-NRW) beziehen sich nicht auf die Einführung des Ratsbürgerentscheides. Weshalb das weitere Verfahren zur Durchführung eines Bürgerentscheides auch unberührt davon bleiben wird, ob ein Rat einem Bürgerbegehren stattgibt oder selbst den Entschluss zu einem Bürgerentscheid fasst. Deshalb ist in anderen Bundesländern auch der Begriff „Ratsbegehren“ etabliert, der erheblich besser wiedergibt, welchen Einfluss der Rat nimmt: Ohne ein vorheriges Begehren der Bürger leitet ein Rat einen Bürgerentscheid ein (wie ja auch der Wortlaut der Ergänzung zum § 26 Abs. 1 GO-NRW besagt). Es ist unverständlich, warum NRW hier eine eigene Sprachregelung findet, da das Verfahren sich von dem in anderen Bundesländern im Prinzip nicht unterscheidet. Der Begriff Ratsbürgerentscheid erscheint eher verwirrend, denn das entscheidende am Bürgerentscheid – egal von wem initiiert – ist ja, dass Bürger entscheiden und eben nicht der Rat.

„Freiwilliger Ratsbürgerentscheid“ zum Lippesee Hamm

In Hamm führt die Benennung „Ratsbürgerentscheid“ zu dem etwas unglücklichen und tautologischen Begriff des „freiwilligen Ratsbürgerentscheids“. Unglücklich deshalb, weil ein Ratsbürgerentscheid immer „freiwillig“ auf Beschluss des Rates und eben nicht „erzwungen“ durch ein Bürgerbegehren erfolgt. Gewiss will man hier ja nicht ausdrücken, dass man das Instrument vor einer Aufnahme in die NRW-Gemeindeordnung freiwillig einsetzt, sondern einen Bürgerentscheid auf freiwilliger Basis durchführt.

Da der Ratsbürgerentscheid noch nicht in der Gemeindeordnung verankert ist, handelt es sich beim „freiwilligen Ratsbürgerentscheid“ zum Projekt *Lippesee Hamm* im Prinzip um eine „*Bürgerbefragung in Form eines Bürgerentscheids*“, wie auch am 5. November 2005 im *Westfälischen Anzeiger* vermerkt wird.⁴¹ Formal überspringt der Rat der Stadt Hamm die Vorstufe zum Bürgerentscheid, das Bürgerbegehren nämlich, lediglich auf Basis einer freiwilligen Vereinbarung bzw. Selbstverpflichtung des Rates, wie in der Beschlussvorlage der Verwaltung vom 24. April 2006 (0970/06) und des Nachtrags vom 8. Mai 2006 dargelegt. Der weitere Prozess wird dann analog zu den Rege-

⁴⁰ Vgl. Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP zur Bildung einer neuen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen Düsseldorf, 20. Juni 2005, S. 50: „Wir wollen einen Ratsbürgerentscheid einführen mit dem Ziel, dass in wichtigen kommunalpolitischen Angelegenheiten oder Fragen der Rat bzw. Kreistag die Bürgerinnen und Bürger entscheiden lassen kann.“

Einen Vorstoß das Ratsbegehren in der Gemeindeordnung festzuschreiben, gab es aber, neben anderen Änderungsvorschlägen zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, bereits 2002 durch einen Fraktionsbeschluss von *Bündnis 90/Die Grünen*. Vgl. Beschluss der Fraktion vom 04. Juni 2002: Bericht der Expertenkommission über Änderungsnotwendigkeiten an der GO NRW (www.gruene.landtag.nrw.de/Web-alt/archiv/2002/beschluss02/020619-Gemeindeordnung.htm).

⁴¹ Mutiges Vorgehen. Bürgerbefragung soll Entscheidung über Lippesee bringen. Verbindlichkeit der Entscheidung ist rechtlich nicht geklärt. In: *Westfälischer Anzeiger*, 5. November 2005.

lungen für Bürgerbegehren, inklusive des in NRW verbindlichen Quorums von 20%,⁴² gestaltet. Im o.g. Beitrag des *Westfälischen Anzeiger* wird vermerkt, dass auch die organisierten Lippeseegegner von dem Vorgehen überzeugt sind, und auch der ausgewiesene Experte für Bürgerbegehren, Heinz Weskamm (*ver.di*-Mitglied; früher als SPD-Mitglied im Hammer Stadtrat), „*das Vorgehen für sehr mutig und fair*“ hält. Sowohl das auf Freiwilligkeit und Selbstverpflichtung beruhende Verfahren als auch die Akzeptanz der politischen Konsequenz, nämlich die Entscheidung des Rates im Sinne des Votums, wird also in der Breite von Seebefürwortern wie Gegnern und Experten anerkannt. Es gibt aber auch Bedenken, wie sie Weskamm zuvor, nämlich im Mai 2005, äußerte und die der *Westfälische Anzeiger* wie folgt zusammenfasst:

„Der Experte für Bürgerbegehren hält eine freiwillige Befragung der Bürger im Sinne juristischer Verbindlichkeit für sinnlos ... Im Zuge des Planfeststellungsverfahrens sei keine direkte Bürgerbeteiligung vorgesehen, Anhörungsrechte besäßen Träger öffentlicher Belange, etwa Kammern und Umweltverbände. Die Erforschung der Bürgermeinung könne sogar rechtswidrig sein und von den Aufsichtsbehörden beanstandet werden ...“⁴³

Als Experte für Bürgerverfahren hat Weskamm das Verfahren in Hamm später beraten und entsprechend optimiert. Der Ablauf des Bürgerentscheids entspricht sicherlich den verbindlichen Bestimmungen. In den o.g. Bedenken klingt aber einerseits an, dass – trotz der Selbstverpflichtung der Beteiligten – letztendlich die juristische Verbindlichkeit fehlt. Andererseits wird auch der Umstand benannt, dass der Entscheid sich auf ein Projekt bezieht, welches der Planfeststellung unterliegt. Die GO-NRW nennt Projekte, die einer Planfeststellung unterliegen, ausdrücklich auf einer so genannten Negativliste, die Umstände und Sachverhalte bezeichnet, für die Bürgerbegehren nicht zulässig sind.⁴⁴

„Die häufigste Ursache für das Scheitern von Bürgerbegehren liegt in der Überschreitung der Grenzen des gesetzlichen Themenausschlusses. Relativ eindeutig ist der nordrhein-westfälische Ausschlusskatalog in Bezug auf die Bauleitplanung, der diese ausschließlich den Beteiligungsregelungen des Bauplanungsrechts unterwirft und damit den Instrumenten der direkten Demokratie entzieht. Fragen der Stadtplanung waren folglich auch die häufigsten Gegenstände, die zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren führten.“⁴⁵

Ein Bürgerbegehren gegen den Bau des Sees wäre ggf. also nicht oder nur mit entsprechendem argumentativen Aufwand der Gegner zustande gekommen, denn auch für NRW gibt es Beispiele, dass Bürgerbegehren zu Angelegenheiten, zu denen es eine

⁴² Die in einem Bürgerentscheid getroffene Entscheidung muss von 20% der insgesamt wahlberechtigten Bürger getroffen werden; laut einer Studie aus dem Jahr 2002 scheiterten in NRW seit dem Jahr 1990 beinahe zwei Drittel der Entscheide aufgrund zu geringer Beteiligung, durch die so das Quorum nicht erreicht werden konnte; Vgl. Deppe, Rainer (ext.) (2002): Direkte Demokratie II. Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990. Arbeitspapier herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., S. 23

⁴³ „Freiwillige Befragung ist politisch verbindlich.“ In: *Westfälischer Anzeiger*, 26. Mai 2005.

⁴⁴ GO-NRW: § 26 Abs. 5 „Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über: ... 5. Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind.“

⁴⁵ Deppe, Rainer (ext.) (2002): ebd. S. 19.

Planfeststellung gibt stattgegeben wird, indem entsprechende Formulierungen und andere Bezugspunkte für das Begehren gefunden werden.

9.1.2. Gründe für den „freiwilligen Ratsbürgerentscheid“ zum *Lippesee Hamm*

Von Anfang an hat der Hammer Oberbürgermeister Thomas Hunsteger-Petermann in öffentlichen Äußerungen darauf hingewiesen, dass es ihm in erster Linie darum geht, eine breite Zustimmung zu dem Projekt *Lippesee Hamm* auch durch die Bevölkerung zu erhalten, da es von großer und zukunftssträchtiger Bedeutung für die Stadt sei.

Damit steht er im Einklang mit dem, was gemeinhin als Grund für Ratsbegehren gilt und sich in einer Position der Initiative *Mehr Demokratie e.V.* ausdrückt:

*Für den Rat gibt es zwei Gründe, ein Begehren zu initiieren:
– aufgrund der Auffassung, dass dies die Legitimität einer Entscheidung erhöht
– als Alternativfrage zu einem Bürgerbegehren⁴⁶*

Auch mit dem zweiten Aspekt steht der Hammer Ratsbürgerentscheid im Einklang, denn laut Akteursäußerung „*war der Ratsbürgerentscheid eine Vorabantwort auf einen möglichen Bürgerentscheid, um diesen Prozess zeitlich abzukürzen.*“

Legitimitätssicherung durch Gewinnung einer breiten Zustimmung

Einerseits bestätigt der jetzige CDU-Landtagsabgeordnete und Experte für Bürgerbegehren Rainer Deppe, dass in Bundesländern mit etabliertem Ratsbegehren dieses häufig zur zusätzlichen Legitimitätsabsicherung von Ratsentscheidungen eingesetzt wird:

„Es ist zu beobachten, dass Ratsbegehren weniger eingesetzt werden, um echte Entscheidungen zwischen zwei vertretbaren Alternativen auf direktdemokratischem Weg herbeizuführen, sondern meist dazu, einer Ratsentscheidung zusätzliches Gewicht zu verleihen.“⁴⁷

Die Ausgangslage bei Ratsbegehren ist also oft ähnlich wie in Hamm: Der Rat hat bereits eine Position, sucht aber eine weitere Bestärkung durch die Bürger. Andererseits kann man in einer Interviewäußerung Deppes erkennen, dass er diese Begründung für die Durchführung eines Ratsbürgerentscheides nicht unbedingt für zwingend hält, denn auf eine Frage im Interview einer Tageszeitung antwortet er wie folgt:

*„Besteht nicht die Gefahr, dass sich die Ratsmitglieder vor den immer häufiger anstehenden unangenehmen Entscheidungen drücken?
Ein starker Stadtrat wird vom Ratsbürgerentscheid nicht Gebrauch machen müssen. Es scheint aber ein Bedürfnis nach diesem Instrument zu bestehen.“⁴⁸*

⁴⁶ Vgl. Direkte Demokratie "von oben" - das Ratsreferendum, <http://nrw.mehr-demokratie.de/ratsreferendum.html> (Zugriff März 2007).

⁴⁷ Deppe, Rainer (ext.) (2002): ebd. S. 3.

⁴⁸ Kommunale Demokratie soll gestärkt werden. Interview zum Ratsbürgerentscheid. In: *Rheinische Post Wermelskirchen*, 19. Juni 2005.

Hinsichtlich der Unterstützung des Lippesees kann der Rat der *Stadt Hamm* ja sicher als „stark“ eingeschätzt werden, da der OB mit der CDU ja nicht nur seine eigene, mit 28 Sitzen im Rat am stärksten vertretene Partei hinter sich wusste, sondern auch – wenn auch unter Bedenken zu Detailspekten – die SPD, mit 20 Sitzen zweitgrößte Kraft im

Rat, sowie die FDP mit 2 Sitzen (bei insgesamt 58 Sitzen). Zudem sind ja alle politischen Kräfte inklusive der Seegegner überhaupt nicht von einer Ablehnung des Sees ausgegangen und wurden vom Bürgervotum überrascht. Nimmt man diese Erwartung an das Abstimmungsergebnis sowie die vorhandene „Stärke“ im Rat zusammen und folgt der Einschätzung Deppes zum Nichtgebrauch des Instruments Ratsbürgerentscheid durch einen starken Rat, dann müsste man den Sinn des Einsatzes eines Bürgerentscheides aus dieser Motivation heraus in Hamm anzweifeln. Noch nicht einmal als „unangenehm“, wie etwa bei der Schließung einer Schule, kann man im Sinne der o.a. Interviewfrage die Entscheidung zum Lippesee bezeichnen. So könnte man allein aus dieser Perspektive auch den Eindruck gewinnen, es ginge darum, einen erwarteten Zweipunktewurf in einen Dreipunktewurf zu verwandeln.

Stimmzettel

für den freiwilligen Ratsbürgerentscheid
in der Stadt Hamm
am 18. Juni 2006

über folgende Frage:

Soll der Lippesee gebaut werden?

Ja Nein

Bitte nur "Ja" oder "Nein" ankreuzen,
sonst ist Ihre Stimme ungültig.

Abb. 1: Stimmzettel zum *Lippesee Hamm*

Aus Sicht der Seebefürworter kann der Ratsbürgerentscheid so aber als Eigentümer begriffen werden. Dabei kann man argumentieren, dass der Bürgerentscheid gerade dadurch, dass er entgegen aller Erwartungen ein gültiges Nein zum Lippesee erbrachte, paradoxerweise und wie in einem Zirkelschluss seine Durchführungsberechtigung erhält: Denn die politischen Vertreter waren nicht in der Lage, den Bürgerwillen (bzw. den Willen der Bürger, die sich bereit erklärten, abzustimmen) richtig einzustufen und in diesem Sinne als deren Repräsentanten zu entscheiden.

Alternative bzw. freiwilliger Vorgriff zu einem Bürgerbegehren

Es bleibt aber noch das Argument, einem drohenden Bürgerbegehren vorzubeugen und dadurch das Verfahren abzukürzen. Mit einer „Abkürzung“ kann man ebenfalls eigentlich nur argumentieren, wenn man nicht von einer Ablehnung ausgeht. Darauf, dass die Planfeststellung – mit vorgesehenen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten – zum Projekt *Lippesee Hamm* das Projekt zunächst einmal einem Bürgerbegehren entzieht, wurde bereits eingegangen.⁴⁹ Auch darauf, dass Gegner dennoch sicher Wege gefunden hätten, ein Begehren einzuleiten, wurde bereits verwiesen. Aber zusätzlich zu dem, dann allein aus diesem Umstand von den Seegegnern nötigen argumentativen Aufwand auch gegenüber den Bürgern, bleibt zu bezweifeln, ob ein auf Basis eines Bürgerbegehrens stattfindender Bürgerentscheid erfolgreich gewesen wäre.

⁴⁹ Die Logik hinter dem Ausschluss ist, dass die Planfeststellung ja selbst ein Beteiligungsverfahren ist (s. Kap. 8.2). Hier soll es aber nicht darum gehen, zu erörtern, ob die Bürgerbeteiligung in einer Planfeststellung ausreicht oder Gegner des Ausschlusses planfeststellungsbedürftiger Anliegen in der GO-NRW Recht haben, weil durch diese Regel in der Tat viele kommunal bedeutende Projekte der tatsächlichen Bürgerentscheidung zunächst entzogen werden.

Denn man kann mit einiger Sicherheit davon ausgehen, dass die Initiierung eines Bürgerentscheids durch den Rat mehr Bürger zu einer Teilnahme am Bürgerentscheid motiviert – und sei es aus dem Gefühl demokratischer Pflichterfüllung – als ein durch Bürger initiiertes. So zeigt eine Analyse der Beteiligung von rats- gegenüber bürgerinitiierten Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern, dass die Beteiligung bei ratsinitiierten Entscheiden im Schnitt 10% bzw. 23% höher liegt. Dazu der Autor:

„Hier zeigt sich, dass die Bevölkerung durchaus bereit ist, sich in großer Zahl zu artikulieren, wenn ihre Repräsentanten eine Entscheidung für so bedeutsam halten, dass sie die Wähler um ihr Votum bitten.“⁵⁰

Selbst wenn man für Hamm nur 10% weniger Teilnahme annimmt, also statt 42,2% nur 32,2%, aber von einer gleichen Stimmverteilung ausgeht, wäre ein Bürgerentscheid am Quorum gescheitert.⁵¹

Auch dazu kann erneut bemerkt werden, dass das Resultat des Bürgervotums, diesmal jedoch eher mit Fokus auf der relativ hohen Wahlbeteiligung, die nur ca. 11% niedriger liegt als bei der Kommunalwahl in Hamm 2004, die Initiierung durch den Rat im Nachhinein richtig erscheinen lässt.

Unter diesen Gesichtspunkten – Politik läuft Gefahr, den Bürgerwillen falsch einzuschätzen und kann am besten selbst für ein quantitativ ausreichendes Bürgervotum sorgen – würde sich ein Ratsbürgerentscheid bei ähnlichen stadtplanerischen Projekten immer anbieten. Für Befürworter direkter Demokratie sicher eine Idealvorstellung, für Planer ein Albtraum, vor allem wenn Planungen im Prinzip bereits finalisiert sind.

Zurückdelegieren von Verantwortung durch die Politik

Obwohl sich keiner der Akteure prinzipiell gegen Ratsbürgerentscheide und noch weniger gegen Bürgerentscheide ausspricht, wird in manchen Äußerungen deutlich, dass Ratsbürgerentscheiden auch immer die Gefahr innewohnt, dass sich Politik durch Rückdelegation aus der Verantwortung zurückziehen will.

Diese Ansicht vertritt auch Daniel Schily, Geschäftsführer der Initiative *Mehr Demokratie*, die sich für die Stärkung direkter Demokratie einsetzt, in einem Interview:

Zwar begrüße man grundsätzlich, „wenn zukünftig auch in NRW die Stadträte Bürgerentscheide initiieren können.“ Aber „vom Grundverständnis sind wir eher für eine Einleitung von unten ... Tendenziell haften an Bürgerentscheiden ´von oben´ ein Beigeschmack – nämlich, dass sich Politiker ihrer Verantwortung entledigen könnten.´ Auch das Beispiel in Hamm zeige eine gewisse Ambivalenz: Einerseits sei der Bürgerentscheid der Versuch, die Bürger bei dem zentralen Vorhaben Lippesee mitzunehmen. Andererseits werde die Verantwortung für die hohen Kosten zum Teil auf die Bürger übertragen.“⁵²

⁵⁰ Deppe, Rainer (ext.) (2002): ebd. S. 26-27.

⁵¹ Das Quorum soll ja sicherstellen, dass nicht wenige mobilisierte Bürger gegenüber einer nicht mobilisierten Mehrheit eine Entscheidung in ihrem Sinne herbeiführen. Hier soll nicht weiter über die Sinnhaftigkeit des Quorums beim Bürgerentscheid diskutiert werden, welche Befürworter von Verfahren der direkten Demokratie zumeist anzweifeln.

⁵² Der Trick mit der politischen Haftung. In: *Hellwegger Anzeiger*, 17.06.2006

Die Akteure in den Niederlanden sehen die Problematik der Rückdelegation durchaus ähnlich und empfehlen zwar ein stärkeres Bemühen um öffentliche Beteiligung, würden aus eigenen Stücken eine Wahl aber nur zwischen Alternativen zulassen. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass aus Sicht von Projektmanagern die Gefahr eines durch Bürgerbegehren initiierten Bürgerentscheides besteht:

“Such elections are not so usual in the Netherlands. Elected people decide and explain it to the people afterwards. This is the job of a politician. That’s why the people voted for a politician. What is changing nowadays, is, that they do it in a more interactive way together with the public. It is one of our goals: Work in a public-friendly way.

But it is possible to let the people vote like in Hamm. Either if you have enough signatures – like a german ‘Bürgerbegehren’ – or the city is organizing the vote like in Hamm or in Groningen for example. The difference is we would make it a vote between different alternatives within a project.” (Akteurszitat)

9.1.3. Verhältnis der Akteure und Bürger zum (Rats-)Bürgerentscheid (zum Projekt Lippensee Hamm)

Bei den Akteuren ist, wie zu erwarten war, unabhängig von der Position als Seebefürworter oder -gegner, eine prinzipielle Akzeptanz des Partizipationsinstruments Bürgerentscheid und auch Ratsbürgerentscheid gegeben. Das Spektrum des Verhältnisses der Akteure zum Votum durch Bürger für ein komplexes, multifunktionales Stadtentwicklungsprojekt ist ähnlich breit wie zur Beteiligung von Bürgern in Phasen der Planung. Das Spektrum beginnt bei der unbedingten Zustimmung von Akteuren: *„Die Bürger durch Abstimmung mit einzubeziehen ist grundsätzlich ein richtiger Weg.“* Die Ablehnung des Instruments Ratsbürgerentscheid ist fast immer an den konkreten Fall des Lippesees bzw. ähnliche Fälle gekoppelt. Diese Ablehnung wird dann zumeist ähnlich begründet, wie die Skepsis gegenüber der Bürgerbeteiligung in der Planung. Wie das paradigmatische Zitat zeigt, können beide Positionen aber durchaus auch entkoppelt gedacht werden:

„Für Projekte mit komplexen, weitreichenden Dimensionen ist ein Bürgerentscheid nicht geeignet. Man sollte Bürger hier informieren, aber nicht abstimmen lassen. Grundsätzlich ist Bürgerbeteiligung aber sehr wichtig. Man muss Transparenz schaffen, möglichst alle Leute mitnehmen und eine Plattform bilden: Viele Köpfe schaffen in der Regel auch viele gute Ideen.“ (Akteurszitat)

Ähnlich wie in den Positionen von Akteuren aus Arnheim (s.o.) wird hier eine weitreichende Bürgerbeteiligung zwar ausdrücklich bejaht, vielleicht auch weitreichender als bei dem Projekt Lippensee Hamm gegeben, aber ein Votum als wenig sinnvoll erachtet. Nicht nur Seegegner unter den Akteuren betrachten das Instrument Ratsbürgerentscheid schon als sinnvoll, knüpfen die Anwendung aber an (die z.T. gegebenen) Bedingungen:

„Ratsbürgerentscheide sind sinnvoll bei einem dosierten Einsatz. Man muss wegen der Delegation von Verantwortung vorsichtig sein und hohe Hürden für die

Räte einbauen. Da ist eine Zweidrittel-Mehrheit sinnvoll und notwendig und auch ein hohes Quorum beim Entscheid selbst ist richtig.“ (Akteurszitat)

Ein Votum ist den Bürgern erkennbar näher (s. Kap. 8.7.3) als andere Formen der Partizipation und trifft deshalb bei Bürgern auch auf mehr grundsätzliche Befürwortung. Bei den Bürgern sind die Positionen zum Ratsbürgerentscheid vergleichbar zu denen der Akteure. Hauptablehnungsgründe sind so im konkreten Fall ebenfalls die Komplexität des Projektes und seine weitreichenden Folgen. Es gibt aber auch prinzipielle Ablehnung. Und so reicht das Spektrum von: „*Das ist auch wünschenswert für andere Projekte*“ bis „*man sollte Bürger bei solchen Projekten gar nicht erst befragen.*“ Dazu kommt noch die Begründung, dass die Verantwortung für Bürger zu hoch sei, also im Prinzip die Ablehnung der Rückdelegation durch die Politik: „*Vielleicht ist das eine viel zu große Verantwortung, die da auf den Bürger übertragen wird.*“

9.2. (Mögliche) Gründe und Bedingungen für die Ablehnung des Lippesees

Abgelehnt wird der Lippesee Hamm letztendlich durch 57% der Hammer, die an dem Votum teilnehmen. Bei den Seebefürwortern unter den Akteuren wie Bürgern findet sich die zunächst durchaus plausible These, dass „*vielen ein 'Nein' nicht erwartet haben und deshalb vielleicht nicht wählen gegangen sind*“ (Bürgerzitat). Obwohl die Annahme, dass sich verstärkt Gegner eines Projektes an einem Entscheid beteiligen, nicht unbegründet ist,⁵³ lässt sich das für Hamm eher nicht erkennen, wie die bisherigen Analysen zeigen.⁵⁴ Die Annahme, dass eine stärkere Gesamtmobilisierung das Ergebnis umgedreht hätte, erscheint somit weitgehend unbegründet. Nimmt man andere Bürgerentscheide und auch diejenigen auf Ratsbegehren durchgeführten aus anderen Bundesländern als Maß, erscheint zudem maximal ein Beteiligungswert wie bei der letzten Hammer Kommunalwahl (53,8%) für den Entscheid als realistisch.

Das Wahlergebnis wird sowohl im Akteurskreis als auch von den Bürgern unabhängig von der eigenen Haltung zum Seeprojekt akzeptiert und nicht in Frage gestellt. Eher wird der grundsätzliche Sinn eines Bürgerentscheides zu dem Projekt als einem langfristigen, komplexen und womöglich nicht verstandenen Vorhaben, angezweifelt (s.o.).

⁵³ Deppe, Rainer (ext.) (2002): ebd. S. 26: „Offenbar treibt die Sorge der Bürger vor Beschlüssen, die von ihnen abgelehnt werden, diese stärker zur Abstimmung als Entscheidungen, mit denen sie einverstanden sind oder deren Ergebnis sie nicht besonders berührt. Die Einschätzung, dass eine Mobilisierung gegen etwas immer noch einfacher ist als für ein Vorhaben, findet hier eine vorsichtige Bestätigung.“

⁵⁴ Vor allem auch die dahingehende Detailanalyse der Nachwahlbefragung durch TNS Emnid.

Im Wesentlichen gibt es generell vier Gründe, die i.d.R. dazu führen, dass Bürger sich gegen ein Anliegen engagieren, und die oftmals auch in Kombination bzw. einander verstärkend auftreten:

- Befürchtung negativer Auswirkungen
- Ablehnung von Veränderung
- Veränderung öffentlicher Leistungen (meist bei Einschränkungen aber bisweilen auch bei neu angebotenen Leistungen)
- Kosten

9.2.1. Befürchtung negativer Auswirkungen

Wenn sich genügend Bürger direkt negativ betroffen wähnen, dann liegt klar ein starker Ablehnungsgrund vor und es formiert sich Widerstand. Hier ist dann oft die beschriebene NIMBY-Haltung zu beobachten (vgl. Kap. 8.7.2) Das Seeprojekt erscheint aber nur aus der Sicht von Naturschützern als per se negativ – diesen kann und sollte man jedoch keine NIMBY-Haltung unterstellen. 11% der Bürger gaben bei der Nachbefragung an,⁵⁵ dass Naturschutzgründe sie bewogen haben, gegen den See zu stimmen. Gewiss muss man hier auch noch den Faktor sozial erwünschten Antwortverhaltens und daraus resultierendem Overreporting berücksichtigen. Dennoch interpretierte ein Akteur das Ergebnis angesichts schwindenden Umweltbewusstseins (das womöglich ja auch durch die Klimadiskussion wieder steigt) aus Umweltsicht als erstaunlich positiv:

„Elf Prozent gaben nach dem Lippesee-Aus an, dass Naturschutzgründe eine Rolle bei ihrer Entscheidung gespielt haben; in Zeiten knapper politischer Mehrheiten ist das natürlich ein Grund auch weiterhin 'sein Pfund in die Waagschale zu werfen'.“ (Akteurszitat)

Wie ebenfalls bereits beschrieben, hat der Lippesee darüber hinaus für nur sehr wenige Bürger per se negative Aspekte. Dies ist hier also insgesamt zu vernachlässigen.

9.2.2. Ablehnung von Veränderung

Haltungen gegen ein Projekt gibt es oftmals auch aus einem Alltagskonservatismus heraus. Man wünscht keine Veränderung bzw. bleibt lieber bei dem Zustand, den man kennt, als sich auf etwas Neues und damit Uneinschätzbares einzulassen.

„Die wichtigste inhaltliche Tendenz, die aus den Ergebnissen der Bürgerentscheide herauszulesen ist, lautet: Es soll alles so bleiben, wie es ist. 71 Prozent der Entscheide endeten mit einer Mehrheit für die Beibehaltung des Status quo oder zumindest zugunsten der Alternative, die die geringere Veränderung verlangte.“⁵⁶

⁵⁵ Die Frage ist ungestützt, also ohne Antwortvorgaben gestellt.

⁵⁶ Vgl. Deppe, Rainer (ext.) (2002): ebd. S. 38. Bei den Beispielen, die der Autor anfügt, handelt es sich zumeist auch noch um Anliegen, die per se negative Folgen für Bürger haben oder haben können. Das Prinzip der Veränderungsablehnung wird jedoch deutlich.

Änderungen werden eher dann gewünscht, wenn ein Projekt erkennbar zu Verbesserungen, am liebsten für die eigene Person (PIMBY) führt und/oder wenn es (subjektiven) Leidensdruck gibt, z.B. wenn ein Projektgebiet als verwaorlost oder Schandfleck gilt. Dass Furcht vor Veränderung auch bei der Ablehnung des Lippesees eine Rolle gespielt haben mag, lässt sich eher implizit erkennen,⁵⁷ wird von Akteurs- wie Bürgerseite aber stark vermutet:

„Der See mag auch von vielen unterbewusst aus Angst vor Veränderung abgelehnt worden sein, also weniger das Projekt selbst. Man hat bereits einen schönen Landschaftsraum und will diesen nicht unnötigerweise riskieren: Beim Nein bleibt erstmal alles so und das ist auch nicht schlimm – beim Ja habe ich erst einmal Lärm und Dreck und bin womöglich noch selbst betroffen.“ (Akteurszitat)

„Eigentlich ist so eine Abstimmung gut, das würde ich aber jetzt nicht mehr machen und halte es für eine Fehlentscheidung, da Leute immer emotional reagieren oder bei neuen Sachen immer erst einmal dagegen sind. Beim Maxipark, Museum und Maximare war das auch so und jetzt rennen alle hin.“ (Bürgerzitat)

Akteure setzen das Thema „Veränderungsangst“ auch unmittelbar in Bezug zu partizipativen und kommunikativen Überlegungen, bzw. die generellen Konsequenzen, die sich auch zukünftig durch Bürgerpartizipation im Sinne von Voten für Projekte ergeben:

„Wenn es nicht so wäre, dass eher eine Einstellung gegen neue Projekte besteht, weil sie ja das Bestehende, mit dem man sich arrangiert hat, ändern und man nicht genau weiß, wie das Neue wird, dann wäre ein Ratsbürgerentscheid ja ein ideales Mittel. Auch die Europäische Union sieht ja in ihrer Wasserrahmenrichtlinie eine Bürgerbeteiligung vor, wo idealerweise über alle wasserwirtschaftlichen Fragen von grundlegender Bedeutung auch im Einzugsgebiet entschieden werden sollte – das heißt nicht unbedingt per Ratsbürgerentscheid – aber in irgendeiner nicht näher geregelten Weise die Bevölkerung entscheiden soll, und das ausdrücklich vor dem Hintergrund der dafür zu veranschlagenden Kosten. ... Aber ich glaube, dass das in vieler Hinsicht nicht praktikabel ist, weil man automatisch einen starken Antifaktor überwinden muss, der das ganze derart massiv überlagert, dass man nur ganz wenige Projekte, die man dazu auch noch populistisch schminken müsste, überhaupt durchbringt.“ (Akteurszitat)

Kleinstädtische Bescheidenheit: Der See als „zu groß“ für Hamm

Einige Akteure meinen auch, dass die Tendenz Neuem eher skeptisch als aufgeschlossen gegenüberzustehen, in Hamm besonders stark ausgeprägt sei und dadurch ein Hang zu kleinstädtischer Bescheidenheit bestehe:

⁵⁷ In der Befragung unmittelbar nach dem Bürgerentscheid nennen nur zwei Prozent der Bürger die für den See gestimmt haben oder nicht zur Wahl gegangen sind „Angst vor Veränderung“ als Motiv, welches sie bei den See-Ablehnern vermuten (allerdings wurde hier offen gefragt, also ohne entsprechende Antwortvorgabe).

„Vielfach begegnet man der Haltung, dass manches, was man an anderen Städten schätzt, für Hamm als zu groß und unpassend gilt. Und das mag dann mancher auch über den Lippensee gedacht haben.“ (Akteurszitat)

„Hamm könnte von seiner geografischen Lage her eigentlich eine Metropole sein, ist es aber von seinem Image her nicht und nutzt da auch seine Chancen nicht. Das Hamm kleinstädtisch und bescheiden ist, ist nicht meine eigene Einschätzung der Hammer 'Seele', sondern kann ich nur als Aussage anderer wiedergeben.“⁵⁸
(Akteurszitat)

Dass es Regionen gibt, die sich als unaufgeschlossener erweisen als andere, ist vermutlich so. Dass Hamm sich hier aber besonders hervortut, lässt sich auf Basis der Evaluation nicht eruieren, die Seeablehnung allein als Indiz zu nehmen wäre ein Zirkelschluss. Zuvor wurde bereits erwähnt, dass eine stark in das bestehende städtische Bild – ja die städtische Identität – eingreifende stadtplanerische Maßnahme wie ein Change-Prozess zu begreifen ist (s. Kap.8.6.1). Auch bei Change-Prozessen in Unternehmen⁵⁹ lässt sich erkennen, wie schwer Veränderungen vor allem in der Breite der Mitarbeiterschaft akzeptiert werden. Je höher in der Unternehmenshierarchie ein Mitarbeiter angesiedelt ist, desto höher i.d.R. auch seine Change-Akzeptanz oder gar eine Veränderungsbejahung. Dabei muss man einerseits sehen, dass entsprechende Mitarbeiter zumeist von Veränderung profitieren. Noch wichtiger aber ist, dass Veränderungsbejahung Teil der Managementkultur, ja wenn nicht -ideologie wird: Veränderung muss (positiv) sein. In der Tat ist es aber auch eine anthropologische Konstante, Sicherheit in der Bewahrung zu suchen (wie aber auch neugierig auf Veränderung zu sein). Und schaut man auf andere Städte mit weitreichenden planerischen Maßnahmen, z.B. *HafenCity* in Hamburg, dann darf man die Begeisterung der Macher und Befürworter nicht mit der Haltung aller Bürger verwechseln, denn diese ist oftmals gar nicht bekannt oder wird nach dem erfolgreichem Projektabschluss ausgeblendet.⁶⁰ Womöglich verliert sich die Skepsis, wenn das Neue da ist und Gewöhnung einsetzt und kehrt sich sogar in Bejahung um, wie ja auch Hammer Bürger und Akteure zu früheren städtischen Projekten vermerken (s.o.).⁶¹ Wichtig scheint zu sein, stadtentwicklerische Großprojekte wie Change-Prozesse zu behandeln und begleitende Maßnahmen als Changemanagement zu begreifen. Dazu gehört auch, den Alltagskonservatismus vieler Bürger⁶² gegenüber der Veränderungsbejahung weniger Bürger, erst einmal als Faktor ernst zu nehmen und einzubeziehen. Wie die Kommunikationsanalyse zeigt, wird aber oftmals auf veränderungsbetonende Argumente gesetzt und zudem Mittel herangezogen, die eher auf ein veränderungsbeja-

⁵⁸ Ähnlich wird es auch in der *empirica*-Studie zu den sozioökonomischen Aspekten und regionalwirtschaftlichen Effekten des Sees, die Teil der Planunterlagen ist, formuliert: „Hamm ist heute eine solide Stadt ohne besonderen Glanz. Sie ist weder Großstadt noch ländliche Idylle. Es fehlt dem Wirtschafts-, wie dem Wohnstandort ein eigenes, klar erkennbares Profil.“ (S. 17).

⁵⁹ Der Begriff Change wird ja eher in der internen Unternehmensforschung und -beratung angewandt.

⁶⁰ Wie ja das Projekt *Lippensee Hamm* selbst zeigt: Ohne Bürgerentscheid wäre man nach Projektabschluss in dem nie erschütterten Glauben geblieben, es hätte immer eine Mehrheit der Bürger den See gewollt und man wäre von einer erfolgreichen Bürgerkommunikation und -einbindung ausgegangen.

⁶¹ Und vermutlich hätte es diese Ex-Post-Akzeptanz auch für den See gegeben, womit man dann paradoxerweise vom Endresultat gedacht mit seiner Einschätzung zum Bürgerwillen wieder richtig gelegen hätte.

⁶² Womit hier nicht diejenigen gemeint sind, die sich bereits weitgehend interessensmäßig aus gesellschaftlicher Partizipation ausgeklinkt haben, denn dass skeptische Bürger überhaupt Stellung beziehen und auch ggf. zu einer Wahl gehen, verweist ja auf eine (zumindest basale) gesellschaftliche Teilhabe.

hendes Publikum zugeschnitten sind – sicher ein Publikum, das man erreichen muss,⁶³ aber nicht das einzige.

9.2.3. Öffentliche Leistung einschränken – neue öffentliche Leistung anbieten

Beinahe paradox bzw. gegensätzlich mutet ein weiteres häufig bei Bürgerbegehren zu beobachtendes Phänomen an, das man aber durchaus zu einem Aspekt zusammenfassen kann:

„Einerseits erhalten Fragen eine Mehrheit, die sich einer Einschränkung öffentlicher Dienstleistungen widersetzen (z.B. Bildung größerer Kindergartengruppen, Schließung eines Schwimmbades), andererseits wird die Neueinrichtung eines Schwimmbades oder der Bau einer größeren Sporthalle genauso abgelehnt wie die Verschönerung des Kurparks.“⁶⁴

Die gemeinsame Klammer ist erneut Veränderung: Das Wegnehmen von Angeboten und Leistung ebenso wie das Neuschaffen. Dazu tritt ein Kostenargument, wobei die Einsparung durch die Abschaffung offenbar weniger Gewicht hat, als die Mehrausgabe durch die Angebotserweiterung. Beim Lippesee werden – vor allem in der Argumentation der Seegegner – beide Seiten sogar gegeneinander gestellt: Durch den – in seiner positiven stadtentwicklerischen Wirkung nicht einzuschätzenden und von Gegnern angezweiferten, aber bereits durch seine Existenz Veränderung bringenden – See werden einerseits Kosten verursacht; diese Mehrkosten führen dann andererseits dazu, dass an anderer Stelle „bekannte“ Leistungen eingestellt oder (dringender benötigte) nicht erbracht werden. Und so meinen dann auch Bürger, „es gibt keine öffentlichen Schwimmbäder mehr, die hat man dicht gemacht und es sollte eher in Schulen investiert werden.“

9.2.4. Kosten bzw. Verwendung öffentlicher Mittel

Im Prinzip ist man wieder mittendrin im Thema Kosten, und dass die Kosten, die durch das Projekt *Lippesee Hamm* der Stadt entstehen, den primären Ablehnungsgrund darstellen, wurde bereits ausreichend dargelegt. Akteuren wie Bürgern ist dies – unabhängig von der eigenen Haltung zum Seeprojekt – evident:

*„Überhaupt einen See zu haben wurde schon positiv aufgenommen.“
„Prinzipiell war erst jeder dafür, aber wegen den Kosten waren die Meisten dann dagegen.“
„Kosten-Argument ist das absolute Hauptargument: Wenn NRW gesagt hätte, wir zahlen das jetzt, hätte sich niemand mehr darüber aufgeregt; da hätten höchstens noch ein paar über die Frösche getrauert, aber das wär’s dann auch.“
„Unser Freundeskreis war relativ gespalten und völlig unterschiedlich, aber Kosten waren für alle ein Thema.“ (Bürgerzitate)*

⁶³ Und das in vielen Punkten analog zu den oben beschriebenen hierarchisch höher anzusiedelnden unternehmensinternen Gruppen (dem Management im eigentlichen Sinne) zu sehen ist.

⁶⁴ Vgl. Deppe, Rainer (ext.) (2002): ebd. S. 38.

Dass Kosten immer ein gewichtiger Ablehnungsgrund von öffentlichen Vorhaben sind, zeigt nicht nur die Forschung, denn „generell ist festzustellen, dass Angebote, die in den Augen der Bürger zusätzliche Mittel benötigen, abgelehnt werden.“⁶⁵ Auch bei com.X-Befragungen zu anderen Projekten von EGLV ließen sich immer Kosten als Argument mit kritischem Potenzial erkennen, auch wenn in diesen Kontexten gar keine Summen genannt wurden oder der Kostenerbringer (also etwa eine Kommune) benannt wurde. Zum einen – auch das wurde bereits behandelt – ist es auf drei Ebenen nicht gelungen, die Mehrheit der Bürger von dem Wert (im wahrsten Wortsinne dem Gegenwert zu den Kosten) des Sees zu überzeugen:

- Der (Nutz-)Wert des Sees für den einzelnen Bürger.
- Der Wert des Sees an sich (z.B. verbessertes Stadtbild).
- Der Wert des Sees im Sinne einer Investition für die Stadt.

Die beiden erstgenannten Aspekte wurden ggf. nicht ausreichend und treffend in der Kommunikation aufgegriffen. Der letztgenannte Aspekt wurde zwar kommunikativ stark und über weite Strecken fast ausschließlich betont, aber offenbar nicht akzeptiert bzw. Argumente nicht geglaubt.

Hierbei ist sicherlich einerseits zu beachten, dass der Investitionsgedanke, also simpel Geld auszugeben um Geld zu verdienen, einer Mehrzahl der Bürger bestenfalls nur theoretisch vertraut ist, da sie selbst keine i.w.S. unternehmerischen Investitionsentscheidungen treffen müssen oder daran beteiligt sind. Investitionen im privaten Bereich gibt es streng genommen ja nur bei Geldanlageformen und ggf. beim Immobilienerwerb. Der Erwerb von Gütern im Privatbereich führt i.d.R. nicht zu Geldvermehrung, sondern zu deren Gegenteil.

Andererseits wird – ggf. auch durch negative Erfahrung mit ähnlichen Prognosen – der mittelbar erfahrbare wirtschaftliche Nutzen (durch Schaffung von Arbeitsplätzen, erwartete privatwirtschaftliche Investitionen, Steigerung von Grundstücks- und Immobilienwerten und dadurch höheren Steuereinnahmen) nicht geglaubt. Zudem liegen weitere prognostizierte Potenziale, wie Verminderung von Stadtflucht und womöglich Zuzug gerade jüngerer Familien, gut Ausgebildeter, Besserverdienender etc. noch weiter außerhalb der Erfahrungswelt und im Bereich des Spekultativen. Zumal sich die Prognosen zum Grad der sozioökonomischen Effekte im Projektverlauf auch wandeln.

Angesichts des bereits diskutierten geringen Informationsstandes vieler Hammer zum Projekt kann man aber auch davon ausgehen, dass zu einer nicht geringen Anzahl von Bürgern wenig von diesen „Gegenwert-Argumenten“ überhaupt durchgedrungen ist und das Kostenargument (der Gegner) recht ungehindert „durchschlug“.

Exkurs: Kosten und Flughafenverlegung

Interessanterweise spielt in der Debatte zum See, vor allem bei der Kostendebatte, der vom *Luftsportclub Hamm e.V.* betriebene Sonderlandeplatz, der – laut Selbstdarstellung des Clubs – praktisch einzigartig nur wenige hundert Meter vom Zentrum der Stadt liegt, fast keine Rolle. Schon aus planerischer Sicht wird der Platz zwar als einschränkend, sein Erhalt an dieser Stelle aber quasi als unvermeidbar empfunden:

⁶⁵ Vgl. Deppe, Rainer (ext.) (2002): ebd. S. 39.

„Die a priori Akzeptierung des Sonderlandeplatzes war eine nicht nachvollziehbare, aber unumgängliche Entscheidung. Dadurch wurden schwierige Rahmenbedingungen geschaffen.“ (Akteurszitat)

Unter anderem führt diese Akzeptanz des Sonderlandeplatzes auch dazu, dass die in der Machbarkeitsstudie vorgestellte Variante „Nordsee“ nicht in Frage kommt. Mit dieser hätte man sich laut Akteursäußerung auch aus Naturschutzsicht arrangiert: *„Man hätte mit dem Auenpark und notfalls auch mit dem Nordsee leben können.“*

Blickt man auf die Kostenaufstellungen zum See, die den Anteil an EU- und Landesfördergeldern ausweisen, dann fällt auf, dass als einziger Posten der nötige Umbau des Sonderlandeplatzes mit ca. 11,5 Mio. € Kosten nicht gefördert wird – vermutlich, weil es sich hier um ein privat(wirtschaftlich) genutztes Gelände handelt, das als Privatflugplatz kaum der Breite der Hammer Bevölkerung Nutzen bietet. Dennoch spielt dieses Thema in der (Kosten-)Debatte praktisch keine Rolle:

„Die Verlegung des Flugplatzes war kein großes Negativthema, weil er seit vielen Jahrzehnten Hammer Institution ist, jedes Jahr ein Sommerfest geboten wird und eigentlich von den Hammern auch toll gefunden wird. Außer in Heessen vielleicht, da wurde das als Zusatzbelastung empfunden. Es wurde insgesamt aber verstanden, dass eine Verlegung wegen des Bestandsrechts nicht möglich ist.“ (Akteurszitat)

Womöglich spielt auch hier wieder das Motiv hinein, dass Bestehendes bewahrt werden soll und deshalb dieser Detailaspekt der Kosten viele nicht weiter interessiert.

9.2.5. Exkurs: Stadtteilegoismus

Sowohl bei Akteuren wie Bürgern klingt auch immer wieder an, dass in Hamm der gesamtstädtische Zusammenhalt fehle und so etwas wie ein Stadtteilegoismus herrsche, da man teilweise immer noch in den Gemeindegrenzen von vor der Gebietsreform 1975 denke:

„Ein Kernproblem Hamms ist, dass die Stadt immer noch nicht ganzheitlich gedacht wird und funktioniert, weshalb es solche übergreifenden Projekte wie der Lippesee immer schwer haben. Viele interessiert immer nur der eigene Stadtteil und das gerade bei den Älteren, die auch überwiegend wählen gehen.“ (Akteurszitat)

„Viele aus umliegenden Bezirken waren dagegen, aus Werries sag ich jetzt mal, weil die auch Heessen nicht ganz so als tollen Stadtteil sehen, weil wir hier auch einen hohen Ausländeranteil haben und dann denke ich, dass es auch viel Neid gewesen ist und dass die nicht einsehen, dass hier so was Tolles hinkommt.“ (Bürgerzitat)

„Die Menschen hier fühlen sich zuerst ihrem Stadtteil zugehörig und es gibt eine ausgeprägte Konkurrenz zwischen den Stadtteilen. Das könnte eine Rolle bei der Abstimmung gespielt haben. Die Pelkumer werden sich gedacht haben ´was habe ich denn mit dem Lippesee zu tun, der kostet nur Geld´.“ (Bürgerzitat)

Auch hier werden also Hamm-spezifische Gründe für eine Seeablehnung gesehen. Dass diese auch eine Rolle gespielt haben mögen ist denkbar. Das stadteilbezogene Ergebnis des Bürgerentscheids zeigt jedoch, dass der See in allen Stadtteilen abgelehnt wurde, auch in Mitte und Heessen. Dennoch lässt sich eine stadteilbezogene Tendenz erkennen: In Mitte ist die Anzahl der Befürworter (48% gegen 42,2% gesamt) zwar deutlich am höchsten, es gibt aber immer noch eine Ablehnermehrheit. In Heessen (44,3%) gibt es sogar nur die dritthöchste Zustimmungquote, denn der Außenbezirk Uentrop (45,1) liegt noch leicht darüber. In den südwestlichen Außenbezirken Herringen (37,8%) und Pelkum (37%) ist die Zustimmung bei gleichzeitig geringster Beteiligung am niedrigsten.

9.2.6. Unentschlossenheit der Bürger in Hamm

Nach Ansicht mehrerer Akteure ist für die Wahlkampfphase bis zum letztendlichen Entscheid eine große Unentschlossenheit in der Bevölkerung kennzeichnend. Denn:

„Wenn man das aus heutiger Perspektive mal Revue passieren lässt, dann gab es zwar Indizien für Ablehnung, je näher man dem Entscheidungstermin kam und das Finanzierungskonzept vorgestellt wurde und man konnte sich bisweilen auch des Eindrucks nicht erwehren, dass man manche Leute einfach nicht erreicht. Dennoch bin ich bis zum Schluss nicht von einer Ablehnung ausgegangen, aber es gab wahrscheinlich sehr viele Unentschlossene, die sich erst im letzten Moment entschieden haben.“ (Akteurszitat)

In den Gesprächen mit den Bürgern kann man diese Unentschlossenheit partiell ebenfalls spüren. Es gibt nur wenige, die ihre Position, also Befürwortung oder Ablehnung des Lippesees vehement und quasi ohne ein Zulassen von Gegenargumenten vertreten. Wobei bei wenigen Befürwortern ein spürbarer Trotz wegen der „Niederlage“ und bei wenigen Ablehnern ein Trotz wegen der Selbstsicherheit der Verantwortlichen und der öffentlich auftretenden Befürworter spürbar ist.

Zumeist gibt es aber ein Abwägen der Positionen. Das ist als solches noch kein Indiz für Unentschlossenheit, sondern eher für Auseinandersetzung mit der Fragestellung – auf welcher Informationsbasis auch immer.⁶⁶ Jedoch merkt man das Abwägen der Argumente bei einigen Bürgern – in dem Sinne des sich in der Waagehaltens – bis dahin, dass z.B. zwei Seegegner, die am Bürgerentscheid teilgenommen haben, nun im Interviewverlauf noch einmal über ihre Entscheidung nachdachten und zu keinem wirklichen Ergebnis kamen. Das lässt zwar nicht den Rückschluss zu, dass das Pendel mit geeigneter kommunikativer Einwirkung vor dem Entscheid auch anders hätte ausschlagen können, aber, dass die Zahl der bis zum Schluss unsicheren Wähler erheblich höher gewesen sein dürfte als bei sonstigen politischen Wahlen, erscheint evident. Vor allem auch, weil im Gegensatz zu politischen Wahlen hier keine tradierten Verhaltens-, Bindungs- und Begründungsmuster greifen konnten.

Beachtlich ist, dass von fast allen interviewten Seebefürwortern unter den Bürgern das Thema Kosten, trotz ihrer befürwortenden Haltung, dennoch als gewichtiges Gegenargument gesehen wird. Bei den Gegnern bleibt das Abwägen der Pro-Argumente oft va-

⁶⁶ Wobei an dieser Stelle noch einmal darauf hinzuweisen ist, dass viele Interviewpartner sich erst in der gewollten Vorbereitung auf das Interview dezidiert mit den Pro- und Contraargumenten auseinandergesetzt haben und die reale Wahlentscheidung in der Breite sicher auf einer sehr viel geringeren Beschäftigungsbasis stattgefunden hat.

ge, wobei dann vor allem der (entgangene) eher persönliche Nutzen und ggf. noch die unmittelbare Stadtbildaufwertung eine Rolle spielt und weniger die Entwicklungsmöglichkeiten für Hamm, die von Gegnern praktisch gar nicht und selbst von Befürwortern nur partiell als realistisch eingestuft werden. Auch hier kann man wieder erkennen, wie das klare Hauptargument der Seegegner – die zu hohen und anders besser zu verwendenden Kosten – durchschlägt und vor allem auch auf den Boden der beschriebenen Veränderungsablehnung fällt.

Zudem gewinnt man in den Bürgerinterviews teilweise auch den Eindruck, als müssten sich diejenigen Befürworter, die zunächst einmal nur ihr unmittelbarer Freizeitnutzen interessiert, sich dafür quasi rechtfertigen. Nur wenige Bürger äußerten sich dahingehend so klar: „*Ich wollte am See Laufen, Radfahren und Skaten, sonst hat mich da nicht viel dran interessiert.*“

9.3. Kommunikation unter den Bedingungen des angekündigten Ratsbürgerentscheids

Ein Bürgerentscheid lässt ein Projekt immer in eine neue Kommunikationsphase eintreten ab dem Zeitpunkt, an dem faktisch klar ist, dass es eine Abstimmung geben wird. Im Falle eines Ratsbürgerentscheides ist dies noch mehr gegeben, zumal unter den geschilderten Bedingungen, in denen durch die Kulmination verschiedener aktueller Ereignisse, wie die endgültige Kostenaufdeckung und erfolgreiche Planfeststellung, das Projekt *Lippesee Hamm* letztendlich ins Bewusstsein der Bürger rückt und quasi faktische Realität bzw. einen neuen Konkretheitsgrad erlangt (s. Kap. 6.1.6).

Für die Kommunikation in Hamm gibt es durch diesen Sprung auf die relevante Agenda so etwas wie einen Reset für die Kommunikation. Vieles, was davor war, wird beinahe gelöscht, was vor allem auch durch die Verdichtung auf die kurze „Wahlkampfzeit“ bedingt ist, die Rückgriffe auf erfolgreiche kommunikative Vorarbeit kaum möglich macht – indem, wie geschehen, etwa die Projektleiter von Stadt und LV den Bürgern direkt Rede und Antwort stehen – da sie im von Gegnern wie Befürwortern sehr populistisch geführten Wahlkampf untergehen.

Durch diverse Faktoren bedingt, wie die Zurückhaltung des Oberbürgermeisters in der Wahlkampfphase (u.a. um Vorwürfen der persönlichen Denkmalssetzung zu entgehen), einer gewissen erwarteten und auch gebotenen „Neutralitätspflicht“ der *Stadt Hamm* und des LV, der ohnehin im Projekt eher für die nie angezweifelte wasserbauliche Kompetenz und Richtigkeit steht, aber auch wegen der fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen für Kommunikation ziehen sich die Projektpartner und politische Befürworter stark aus wichtigen Teilen der Kommunikation zurück bzw. können darin keine adäquate Rolle einnehmen.

Es verlagert sich – gerade in der Wahlkampfphase – ein Grossteil der Kommunikation auf den *Verein Pro Lippesee e.V.*. Dabei wird der Verein nicht wirklich durch die Projektpartner gesteuert, noch war die weitgehende Verlagerung der Kommunikation strategisch oder konzeptionell so geplant. Der Verein – dem man dafür gar keinen Vorwurf machen kann, denn er vertritt sich mit seinem Anliegen dann in erster Linie tatsächlich unabhängig selbst – fokussiert sich in einer wichtigen Phase dann sehr auf die mittelbaren und wirtschaftlichen Aspekte des Sees und erreicht damit eher Personengruppen, die er bereits selber repräsentiert. Der Versuch dann doch noch – beispielsweise durch die Testimonial-Kampagne – die breite Bürgerschaft zu erreichen, erscheint nicht mehr glaubwürdig.

Kapitel 9: Ratsbürgerentscheid

Zudem erreichen die verbleibenden Kommunikationsmaßnahmen der Projektpartner *Stadt Hamm* und LV ebenfalls eher die Personengruppen, welche der Verein erreicht und diejenigen, die er weitgehend repräsentiert.

So gelingt es in der dann doch recht kurzen Wahlkampfphase insgesamt nicht mehr, emotional und rational dem „Standardgegenargument“ in Bürgerbegehren, den zu hohen Kosten, dadurch zu begegnen, dem Projekt im Bewusstsein der Mehrheit der Bürger einen adäquaten „ideellen“, persönlichen oder stadtplanerischen und wirtschaftlichen Gegenwert zu geben.

9.4. Zeitplanung für einen Ratsbürgerentscheid

Die Ansichten zum geeigneten Zeitpunkt für einen durch den Rat initiierten Bürgerentscheid⁶⁷ gehen ähnlich weit auseinander wie die zum geeigneten Zeitpunkt für Bürgerbeteiligung an der Planung von Projekten; und auch die vorgebrachten Gründe gegen ein frühzeitiges Votum sind vergleichbar zu denen einer frühzeitigen Beteiligung (s. Kap. 8.6.1). Wesentliche Gründe gegen eine möglichst frühe Abstimmung sind so erneut, dass nur eine möglichst weitgehende und konkrete Planung ermöglicht, eine Einstellung zum Projekt zu entwickeln und vor allem, dass Kosten möglichst genau bekannt sein müssen.

Aber gerade Kostenargumente bringen Bürger wie Akteure und nicht nur Seegegner dazu, für ein möglichst frühzeitiges Votum zu plädieren:

„Man hätte sich doch erst mit Bürgern absprechen und abstimmen und erst dann die ganze Planung machen sollen. Das sind ja auch Steuergelder, die dann verschwendet werden (durch die Planung, Anm. der Verf.). Selbst wenn Kosten noch nicht so genau bestimmbar sind, kann man doch abstimmen. Beim Hausbau wird es ja auch meist mehr.“ (Bürgerzitat)

„Die Planung war ja bereits gemacht und das Geld dafür ausgegeben. Da überlegt sich die Stadt das wahrscheinlich, ob sie das noch mal macht.“ (Bürgerzitat)

Durch frühzeitiges Erkennen des Bürgerwillens sollen so bereits Planungskosten vermieden werden und das durchaus in Zusammenhang mit den zum Vorplanzeitpunkt nur vage bestimmbar Projektkosten. Einige Akteure und auch hier sowohl Gegner wie Befürworter gehen davon aus, dass schon zu einem erheblich früheren Zeitpunkt ein Votum durch die Bürger möglich gewesen wäre und zur Kostenvermeidung beigetragen hätte:

„Eine frühere Entscheidung wäre möglich gewesen, wurde aber nicht gewollt, da man mit 'Ja' rechnete. Für einen Entscheid durch Bürger ist es aber wichtig, bereits ein Grundkonstrukt mit Kostenschätzung zu haben, aber man muss dafür noch keine Grundstücke kaufen und die kompletten Prüfverfahren durchlaufen.“ (Akteurszitat)

⁶⁷ Hier kann es ja nur um durch den Rat initiierte Bürgerentscheide gehen, da auf Bürgerbegehren zurückgehende Entscheide sich ja der Planung auch durch die kommunale Politik weitgehend entziehen.

„Es ist schon vor der Abstimmung viel Geld ausgegeben worden, durch Grundstückskäufe zum Beispiel, und die Debatte über die Finanzen kam zu spät. Man hätte früher darüber reden müssen, ob der See das Geld wert ist. Dafür braucht man auch harte Grundlagen, aber man braucht kein Planfeststellungsverfahren, um die Finanzierung vorherbestimmen zu können.“ (Akteurszitat)

Diese Argumentationen gehen vor allem davon aus, dass die Planung ja seit der Machbarkeitsstudie tatsächlich nur unwesentlich verändert wurde und es weder für die Einschätzung des Projekts selber noch für eine Kostenkalkulation entscheidend ist, ob sich – so ein Akteur – die *„Konturen des Sees hier oder da noch um ein paar Quadratmeter verändern.“*

Einerseits kann man dieser Argumentation sicher folgen, da bei gleichem Wahlausgang so tatsächlich Planungs- und Vorfeldkosten vermieden worden wären.

Die Begründungen derjenigen Akteure, die zum gewählten späten Zeitpunkt für den Ratsbürgerentscheid stehen – und das ist die Mehrheit unter den Seebefürwortern – sind andererseits eigentlich nur hinsichtlich der Kostenkalkulation stichhaltig. Es wird zwar auch argumentiert, dass ja erst durch die Planfeststellung die Planung zum Lippesee verbindlich wird, aber die Planung des Sees wird ja tatsächlich ab der Machbarkeitsstudie kaum verändert und ein größerer Änderungsbedarf durch die Planfeststellung wurde nicht wirklich befürchtet. So gesehen ist das Konzept, mit dem Entscheid für die Variante S des Lippesees eine quasi finale Planung vorzulegen, vollständig aufgegangen. Damit ist eine prinzipielle Kostenkalkulation ab der Machbarkeitsstudie auch weitgehend möglich. Auch ein städtisches Finanzierungskonzept hätte auf dieser Basis früher erarbeitet werden können. Was – laut Akteursäußerungen – aber offenbar erst später bekannt wurde, ist die tatsächliche Höhe der Förderung mit Landes- und EU-Mitteln, und der Anteil der Fördermittel ist schon ein gewichtiges Argument in der Kostendebatte.

Es lässt sich aber auch erkennen, dass bei den Bürgern – offenbar unabhängig vom konkreten Projekt *Lippesee Hamm* und beruhend auf Alltagswahrnehmung – ein großes Misstrauen zu Kosten bei öffentlichen Projekten besteht und viele Bürger unabhängig vom Zeitpunkt, wann Kosten zu einem Projekt genannt werden, davon ausgehen, dass diese ohnehin höher ausfallen werden. Das „Fass ohne Boden-Vorurteil“ bei öffentlichen Projekten wurde bereits angesprochen (s. Kap. 6.1.6). Strikt genommen würden exakte Projektkosten so erst nach der Finalisierung eines Vorhabens akzeptiert. Dazu kommt, dass ab einer bestimmten Kostendimension, die weit über den für die meisten Bürger nachvollziehbaren Kostenrahmen für große private Anschaffungen liegt – und da ist der Bezugsrahmen meist das („Traum-“) Eigenheim – Projektkosten ohnehin recht abstrakt sind. Auch fehlt für den Bau eines Sees ja jeder sonstige Vergleichswert: Was kostet ein See denn sonst so? Man könnte also überspitzt sagen, dass es dann ab einem ausreichenden Konkretisierungsgrad eines Vorhabens beinahe egal ist, wann Projektkosten benannt werden, solange zumindest geglaubt wird, dass die Berechnung zum gewählten Zeitpunkt nach bestem Wissen und Gewissen erfolgte.

Seitens der politisch und planerisch Projektverantwortlichen steht hier neben der Überlegung, die Fördergelder in der Berechnung möglichst exakt zu integrieren, sicher auch der Gedanke dahinter, dass durch die Planfeststellung das Projekt quasi die offizielle Bestätigung seiner Durchführungsreife von höherer administrativer Stelle bekommt und deshalb auch für den Bürger einen weitest möglichen Konkretisierungsgrad vor Start der Baudurchführung selbst erlangt. Womöglich erscheint es aus der Sicht einer niemals angezweifelte Zustimmung durch die Mehrheit der Bürger auch einfach nur unstrittig,

mit dem zusätzlichen Pfund einer erfolgreichen Planfeststellung, welche die Sinnhaftigkeit des Projekts *Lippesee Hamm* noch zusätzlich zu bestätigen scheint, den Entschluss anzukündigen.

Wenn bei vergleichbaren zukünftigen Projekten Bürgereinbindungen in Form von ratsinitiierten Bürgerentscheiden üblicher werden sollten, dann wäre es sicher wünschenswert, das Bürgervotum zu dem Zeitpunkt einzuholen, ab dem eine Entscheidung möglich erscheint und bei negativem Ausgang noch keine unnötigen Kosten entstanden sind.

Auf eine optimalere Gestaltung der (zeitlichen) Bezugsetzung zwischen Benennung der Projektkosten sowie Verkündung des Termins für den Bürgerentscheid, vor allem dann einer Ausdehnung der Phase bis zur Wahl, um eine sachlicher Diskussion führen zu können – obgleich sich in der Endphase von „Wahlkämpfen“ populistische Simplifizierungen kaum vermeiden lassen werden – und das Thema Kosten in der öffentlichen Diskussion auch ein wenig „runterzukochen“, wurde bereits ausführlich hingewiesen (s. Kap. 6.1.6 und 6.1.7): *„Vielleicht wäre es gut gewesen, 2-3 Monate mehr Zeit für eine sachlichere Diskussion zu haben.“* (Bürgerzitat)

9.4.1. Sonstige Formen der Bürgerbeteiligung bei anstehenden Ratsbürgerentscheiden

Unmittelbar in Bezug zur Zeitplanung eines Ratsbürgerentscheides steht ebenfalls die Frage sonstiger Bürgerbeteiligung. Denn, folgt man der getroffenen Einschätzung, dass man es in einem – beim Ratsbürgerentscheid vorher absehbaren – Wahlkampf mit einem Reset für die Projektkommunikation zu tun hat, dann gilt das ebenfalls für die Bürgerbeteiligung. Erfolgt das Planfeststellungsverfahren vor dem Entscheid – mit allen bereits dazu genannten Implikationen – dann bleiben die darin verbindlichen Beteiligungsmaßnahmen ja in jedem Falle obligat. Man muss dann aber die Sinnhaftigkeit sonstiger Beteiligung in der Planung, womöglich einer interaktiven Planung wie beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* dahingehend anzweifeln, da Bürger sich hier womöglich projektkonstruktiv einbringen und sonstiger Bürgerwille bereits in der Planung Berücksichtigung findet, aber dieses Engagement später durch einen negativen Bürgerentscheid Makulatur wird. Dahingehend gemachte Erfahrungen können zudem als kontraproduktiv für die Beteiligung bei zukünftigen Projekten gelten.

Ein Sinn bleibt aber sicher darin bestehen – und dies in jedem Falle bei nicht ratsinitiierten und a priori absehbaren Bürgerentscheiden – die positive Identifikation von Bürgern mit einem Projekt zu steigern und auch Bedenken glaubwürdig bereits im Vorfeld aktiv zu begegnen.

„Bei Großprojekten ist die Mitnahme der Bürger notwendig, auch um die Zufriedenheit der Bürger zu verankern. Nur ein Ratsbürgerentscheid ist da zu wenig. Die Meinung von Betroffenen aufzunehmen ist sehr wichtig und man muss auch eigene Fehler in der Planung eingestehen und korrigieren können.“ (Akteurszitat)

Stärkere de facto Verankerung bei den (dann ja meist wenigen) tatsächlich beteiligten Bürgern und die Wahrnehmung dieser Verankerung in einer als solche wahrgenommenen Bürgerschaft, kann sich symbolisch auch auf die Breite der Bürgerschaft auswirken und das Projekt als Bürgerprojekt verankern. Sichtbar wird aber erneut, dass dies tatsächlich nur bei einem zumindest partiell offenen Planungsprozess funktionieren kann. Entscheidet man sich gegen eine offene Planung, bleibt nur zu versuchen eine stärkere

emotionale Bindung an ein Projekt durch geeignete – ohnehin immer als Ergänzung sinnvolle – emotionale Kommunikationsmaßnahmen herzustellen, welche die selbstverständlichen Informationsmaßnahmen flankieren.

9.5. Verhalten nach dem Nein gegen den *Lippese Hamm*

Mit der Ablehnung des Sees stellen sich auch Fragen nach einem weiteren Umgang mit dem Thema. Dies nicht nur aus Sicht der politischen Befürworter und Planer, die beispielsweise auch Imageschäden, im Falle der Planer ganz konkret für andere Projekte, in Grenzen halten müssen, sondern auch der Gegner, die Umsetzungsversuche trotz des Votums in naher Zukunft fürchten und auch deswegen auf eine Rückgabe des Planfeststellungsbescheides drängen, der ja zunächst einmal fünf Jahre Bestand hat.

9.5.1. Kommunikation des *Lippeverbandes* nach dem „Nein“ zum *Lippese Hamm*

In der Kommunikation zum Aus für den Lippese ist für den LV sicher entscheidend, dass das „Nein“ der Bürger zum See in keiner Weise auf einer Anzweiflung wasserwirtschaftlicher oder damit eng in Beziehung stehender Fragen beruht. In der vor allem über Hamm hinausgehenden medialen Beachtung des „Nein“ der Bürger zum See ist fast ausschließlich der Präzedenzfall eines Ratsbürgerentscheides in NRW noch vor dessen Verankerung in der Gemeindeordnung von Interesse. Das Projekt in seiner städte- und wasserbaulichen Dimension tritt dabei stark in den Hintergrund, und der Fall wird so eher als Politikum behandelt. Dazu kommt auch, dass – entgegen der Absichten, die im Kommunikationskonzept bekundet werden – das Projekt *Lippese Hamm* zuvor als solches überregional keine allzu große Beachtung in den Medien und der breiten Öffentlichkeit gefunden hat, und wenn das der Fall war, auch dabei bereits der freiwillige Ratsbürgerentscheid meist eine größere Rolle spielte. Und auch die Wahrnehmung des LV bleibt – wenn überhaupt gegeben – eher auf seine Kernkompetenzen beschränkt. So gesehen zahlt sich – vom negativen Ausgang her gedacht – die kommunikative Zurückhaltung des LV aus.

Andererseits wird es ohne ein sichtbares Eintreten für eine Ausrichtung des LV über seine Kernkompetenzen hinaus, als Partner und Akteur in multifunktionalen, wasserbauliche- und städtebauliche Aufgaben verbindenden Projekten, nicht gelingen, dazu eine bekannte und glaubhafte Position in der breiten Öffentlichkeit zu erarbeiten. Das Risiko, dass Projekte mit negativen Aspekten verbunden werden oder auch ganz scheitern, bleibt selbstverständlich immer gegeben.

Signalwirkung für andere Projekte

Eine Signalwirkung, die von einem durch Bürgerentscheide beeinflussten Projekt ausgeht, ist für Gegner und potenzielle Gegner anderer Projekte immer zu erwarten, selbst wenn die Anliegen, um die es geht, grundverschieden sind, da aus Sicht von Gegnern erfolgreiche Bürgerbegehren selbstverständlich motivierend wirken. Bei vergleichbaren Projekten erhöht sich diese Signal- und womöglich Imitationswirkung weiter. Und laut Akteursäußerung haben die Gegner des Dortmunder Projekt *Phoenixsee* – allerdings erheblich geringer organisiert als in Hamm – offenbar nach dem Bürgerentscheid in Hamm auch Ansprüche an ein Votum formuliert. Dies jedoch wohl wenig vehement bzw. nicht wirklich breit getragen und so bisher mit wenig Erfolg. Darüber hinaus ist bisher jedoch keine unmittelbare Signalwirkung zu beobachten.

Kommunikativ lassen sich eine Wahrnehmung in der breiten Öffentlichkeit und dann eine Signalwirkung für Gegner praktisch kaum steuern. Vor allem Regional- und Lokal-Medien werden immer stark auf einen Bürgerentscheid anspringen, das zeigt ja schon die starke Vorfeldberichterstattung in Hamm und es ist ja auch völlig unstrittig die Aufgabe der Medien, so zu reagieren. Negativismus, Konflikt, Nähe, Eindeutigkeit (bei einem Ja-Nein Entscheidung) sowie womöglich Prominenz (wenn einzelne lokale Persönlichkeiten für ein Anliegen stehen) und Überraschung – beim ‘Nein’ zum Lippesee alles gegeben – stellen zudem eine derartige Ballung von Nachrichtenwerten dar, dass eine zurückgenommene Berichterstattung kaum wahrscheinlich erscheint. Eine stärkere und über einen längeren Zeitraum bestehende Nachbereitung hat es aber dennoch praktisch nur in Hamm gegeben.

Da eine echte Signalwirkung aber weitgehend nur für bereits aktive Gegner von anderen Anliegen oder Personen und Gruppen gegeben ist, die als Gegner aktiv werden wollen, ist die direkte Wirkung in der sonstigen Öffentlichkeit als nicht übermäßig hoch einzuschätzen. Als Mobilisierungsstrategie aktiver Gegner in Richtung breiter Öffentlichkeit kann ein Wahlausgang wie in Hamm zwar taugen, müsste aber vermutlich sehr zeitnah zum Ereignis erfolgen. Der kommunikative Spielraum für einen Projektpartner wie den *Lippeverband* ist nach dem Scheitern eines Projektes am Bürgerwillen äußerst gering. Eine umgekehrte Mobilisierung der Bürger in dem Sinne „lasst uns das Projekt hier nicht kaputt machen“ scheint wenig aussichtsreich, vor allem wenn Gründe, die i.d.R. meist kritisch für Projekte sind (s.o.) und die nicht zur Marginalisierung taugen wie öffentliche Kosten, ausschlaggebend für eine Ablehnung waren. Allenfalls in einem Meinungsführer- und Befürworterkreis lässt sich so Aufmerksamkeit schärfen. Zu einem planerisch vergleichbaren Projekt lässt sich allenfalls direkt damit arbeiten, wenn Ablehnungsgründe bei beiden Projekten nicht zusammenpassen und andere Gründe in der Auseinandersetzung eine Rolle spielen.

Signalwirkung für Kommunalpolitik

Interessant wird es, zu beobachten, ob und wie Bürger den Präzedenzfall Ratsbürgerentscheid in Hamm bei eigenen Begehren nutzen werden, zumal aus Gegnersicht sich das Instrument als erfolversprechend eingeführt hat. Ggf. wird der Druck auf Kommunen hoch, durch Ratsbegehren Bürgerentscheide einzuleiten oder Bürgerbegehren eher stattzugeben, als einen Bürgerentscheid einzuleiten.

Und auch in der Kommunalpolitik selbst könnte die Schwelle gesenkt worden sein, vor allem unangenehme Entscheidungen an Bürger rückzudelegieren. In diese Richtung bzw. generell in Richtung kommunaler und regionaler Meinungsführer ist ein argumentativ kommunikatives Einwirken sicherlich sinnvoll, wenn sich entsprechende Tendenzen abzeichnen. Womöglich hat der unerwartete negative Ausgang des Votums in Hamm für Kommunen in NRW aber sogar eine „abschreckende“ Wirkung.

Ein Dilemma – und es ist fraglich, ob die EU-Anforderungen zur Bürgerbeteiligung so gedacht sind – wäre es, wenn sich Ratsbürgerentscheide für vergleichbare Projekte quasi als Standard durchsetzten. Einerseits wird, wenn eine wahlartige Ja-Nein-Entscheidung zu erwarten ist, so die ohnehin nur schwach ausgeprägte sonstige Partizipationsbereitschaft, vor allem diejenige, die als projektkonstruktiv (auch wenn in partieller Ablehnung fußend) zu begreifen ist, vermutlich weiter geschwächt statt aufgebaut. Andererseits spricht einiges dafür, dass es sinnvoll ist, wenn sich prinzipieller Bürgerwillen gegen ein Anliegen – ggf. unter einfacheren Bedingungen als bisher⁶⁸ – eher von unten

⁶⁸ Womit hier weniger die nötige Unterschriftenanzahl für ein Begehren noch das Quorum an sich, sondern eher formale Zugangsschwellen und die Negativlisten gemeint sind.

artikuliert als von oben forciert wird. Zu forcieren wäre eher eine sonstige weitere Bürgereinbindung im Sinne des niederländischen Consulting-Gedankens in Planungsprozesse und die Möglichkeit – wenn man denn auf ein Votum zurückgreifen will – auch über Wahlen nachzudenken, die keine Ja-Nein-Entscheidung, sondern eine Entscheidung zwischen Alternativen verlangen.

9.5.2. Neuaufgabe der Seeidee in Hamm nach der Ablehnung durch die Bürger

Mit Blick auf die lange Geschichte der Idee in Hamm einen zentrumsnahen See zu bauen, die bis in die Mitte 60er Jahre zurückreicht, fällt es einerseits schwer, sich nach dem „Nein“ der Bürger zum Projekt *Lippesee Hamm* vorzustellen, dass damit diese Idee wirklich ad acta gelegt ist. Andererseits kommt durch den Bürgerentscheid insofern der erneuten Nicht-Realisierung der Idee eine neue Qualität zu, da diesmal die Hammer Bürgerschaft als Souverän gegen einen See entschieden hat. Zugleich wurde durch die erfolgreiche Planfeststellung die Idee des innerstädtischen Sees so weit entwickelt wie niemals zuvor. Da die Planfeststellung für fünf Jahre ihre Gültigkeit behält, ist auch deshalb zunächst die konkrete Sorge der Seegegner, dass seitens der Befürworter bzw. der planerisch und politisch Verantwortlichen, es eine womöglich schnelle Neuaufgabe der Seeplanung gibt.

Den See trotz des Bürgervotums einfach dennoch wie geplant zu realisieren wäre ein Wortbruch und Affront gegen die Hammer Bürger, was von den politischen Entscheidern in Hamm, auch und gerade denen, die den See befürworten, zweifelsohne auch so gesehen wird: Man fühlt sich und ist gebunden an die gemachten Zusagen. Ein möglicher Vorstoß des *Lippeverbandes* in Richtung einer Neuaufgabe ist insgesamt ebenfalls wenig ratsam. Ein Alleingang ohne die Stadt und ihre kommunalpolitischen Entscheider ist ja nicht denkbar. Zudem könnte allein der Versuch in diese Richtung für den Ruf des *Lippeverbandes* abträglich sein, der – trotz allen Eintretens und Engagements für seine Projekte – ja dennoch weitgehend als neutrale und unabhängige öffentliche Institution wahrgenommen wird und wahrgenommen werden will. Ein vehementes Eintreten für ein abgelehntes, wasserbaulich nicht zwingend notwendiges Projekt, kann nur Schaden verursachen.

Neuaufgabe unter geänderten Bedingungen?

Eine Neuaufgabe in naher oder auch mittelfristiger Zukunft erscheint bei nicht maßgeblich veränderten Bedingungen für das Projekt also nicht möglich. Da die Kosten des Sees für die Stadt bei den Bürgern der weitaus stärkste Ablehnungsgrund sind, müsste in jedem Falle eine alternative Finanzierung des Projektes erfolgen, welche die städtischen Mittel, die für den Lippesee aufzuwenden sind, maßgeblich reduziert. Hier wäre z.B. an das Engagement eines Investors zu denken (s.u.). Dabei ist schwer zu bestimmen, wie stark die Reduktion des Anteils der städtischen Mittel an den Projektkosten ausfallen muss, um aus Bürgersicht als akzeptabel zu gelten.

Weitere explizite Ablehnungsgründe⁶⁹ spielen in der Breite bei der Hammer Bürgerschaft zwar keine größere Rolle, aber auch hierzu ist schlecht einzuschätzen, wie stark diese – z.B. Natur- und Umweltschutzgründe – bei einem zweiten Anlauf aktiviert werden können. Bei der ersten Abstimmung hätten Natur- und Umweltaspekte allein auf keinen Fall ein „Nein“ zu dem Projekt erbracht und vermutlich würden sie es bei Lö-

⁶⁹ Explizite Ablehnungsgründe wie Kosten, Umweltaspekte oder Ruhestörung durch Verkehrsaufkommen als Gegensatz zu eher impliziten Gründen wie Veränderungsablehnung oder „Stadtteilegoismus“.

sung des „Finanzierungsproblems“ auch nicht bei einem erneuten Votum (s.u.). Eine veränderte Finanzierung bei unveränderter Planung kann aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes bzw. entsprechend engagierter Bürger und Verbände nicht befriedigen, so dass hier selbstverständlich weiterhin Widerstand bestehen wird. Eine entsprechend veränderte Planung – also etwa der Rückgriff auf die Machbarkeitsvariante „Auenentwicklung“ oder die Variante „Nordsee“ – würde einerseits eine erneute Planfeststellung erfordern und andererseits ggf. auch einer alternativen Finanzierungslösung entgegenstehen, da die unter Naturschutz akzeptablen Varianten und die Interessen eines möglichen Investors womöglich nicht zu vereinbaren sind (was vornehmlich für die Variante „Auenentwicklung“ ggf. aber nicht für die Variante „Nordsee“ gilt).

Geht man einmal davon aus, dass nur das Finanzierungskonzept geändert wird und so tatsächlich dem Hauptablehnungsgrund begegnet wird, selbst dann erscheint ein erneuter Versuch den Lippesee zu realisieren, nur mit einem erneuten Bürgervotum möglich, da dieser Weg nun einmal beschritten wurde. Ein erneuter Bürgerentscheid birgt aber die Gefahr einer erneuten Ablehnung – auch deshalb, da selbst bei entsprechend stark geänderten Voraussetzungen der Eindruck entstehen kann, dass so lange abgestimmt wird, bis das Ergebnis passt. Zudem ist auch nicht erkennbar, ob eine Neuauflage des Projekts und ein weiterer Bürgerentscheid erneut eine breite Unterstützung in der politischen Landschaft Hamms und vor allem im Rat finden würde.

Ein Umgehen eines erneuten ratsinitiierten Bürgerentscheides erschiene bei einem neuen Ansatz unter der angenommenen Bedingung auch deshalb wenig erfolgversprechend, weil mit großer Sicherheit davon auszugehen ist, dass Initiativen und Bürger ein Bürgerbegehren auf den Weg bringen werden, wenn nur das Finanzierungskonzept verändert ist. Bei dem Augenmerk, welches das Projekt *Lippesee Hamm* und vor allem auch der freiwillige Ratsbürgerentscheid gefunden haben, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass dann ein Begehren die nötige Mehrheit findet und der Bürgerentscheid selber hohe Beteiligung erfährt. Eine wie auch immer ausgehende Entscheidung ohne Erreichen des Quorums würde, so oder so, das Verhältnis der Bürger zur Politik und die Lokalpolitik selbst stark erschüttern. Das heißt, dass eine Neuauflage des Lippesees ohne ein wirklich alternatives Finanzierungsmodell und ebenfalls einen erneuten Ratsbürgerentscheid kaum möglich erscheint.

Alternative Finanzierungsideen für den Lippesee

Projektverantwortungs- bzw. Finanzierungsalternativen wurden durch Akteure angesprochen, vor allem um Wege aufzuzeigen, die für eine Akzeptanz des Lippesees im gewesenen Meinungsbildungsprozess womöglich zu einem positiven Ausgang des Votums geführt hätten. Im Wesentlichen gibt es zwei Alternativvorschläge von Akteuren für die Finanzierung des Projekts *Lippesee Hamm*:

„Man hätte das Projekt auch ganz anders durchführen können, indem nämlich der Lippeverband als Eigentümer des größten Teils der Flächen im Planungsgebiet und ohnehin für die wasserwirtschaftlichen Belange Verantwortlicher die Projektverantwortung übernimmt und finanziell in Vorlage tritt. Die Kosten werden der Stadt dann für die Nutzung in Rechnung gestellt, beispielsweise als jährliche Nutzungsgebühr.“ (Akteurszitat)

„Die Möglichkeiten den See auch mit privaten Teilen zu finanzieren, sind nicht ausreichend hinterfragt und bedacht worden. Die starken öffentlichen Partner, die Stadt Hamm und der Lippeverband, hätten die Randbedingungen prägen und

vorgeben sollen und die Ausgestaltung und Nutzung im weiteren in diesem Rahmen dann von einem Privaten eingebracht werden können, der auch seinen Nutzen hat und dadurch einen großen Teil zur Finanzierung beiträgt.“ (Akteurszitat)

Bei dem Ansatz einer Übernahme der Projektverantwortung und (Vor-)Finanzierung durch den *Lippeverband* und dann folgender jährlichen Inrechnungstellung von Nutzungsgebühren an die Stadt, wäre die Finanzierung des Lippesees zwar in öffentlicher Hand geblieben, aber für die *Stadt Hamm* hätte sich der Finanzierungsmodus stark geändert, auch wenn sich durch diese Finanzierungsvariante langfristig vermutlich keine Einsparungen für die Stadt ergeben hätten. Der Gedanke, der dahinter steht, ist vor allem der, das Projekt stärker aus der direkten kommunalpolitischen Verantwortung und Einflussphäre sowie auch aus den damit verbundenen Kostendebatten herauszuführen. Zudem lässt sich für eine Stadt bei diesem Modell die Kostendarstellung verträglicher gestalten, da die jährlich anfallenden Kosten für sich erheblich moderater sind, als die Gesamtinvestitionssumme. Für die ursprüngliche Planung wäre dieses Modell sicher geeignet gewesen, vor allem weil ein Ratsbürgerentscheid dann vermutlich gar nicht erfolgt wäre. Für eine Neuauflage bietet sich das Modell aber weniger an, da es sofort als Versuch begriffen würde, das Projekt quasi über die „Hintertür“ zu realisieren, vor allem wenn sich de facto für die Stadt keine Kostenersparnis ergibt.

Die zweite Variante bringt die Idee eines privaten Investors ins Spiel, der von vornherein eingebunden in die Planung ein spezifisches Nutzungsrecht für Teile des Projektgebiets erhält, etwa für Wohn- oder Gewerbebebauung. Also im Prinzip eine Variante, wie sie sich durch die letzte Entwicklungsphase für das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* ergeben hat. Wichtig dabei wäre sicherlich, dass der See insgesamt dennoch ein öffentliches Projekt und ein öffentlich zugängliches Gebiet bleibt – wie eben auch das Gebiet in Arnheim. Eigentlich würde durch solch einen Schritt im Wesentlichen das vorweggenommen, was man ohnehin mit dem Bau des Sees erhofft hatte, nämlich Investorenengagement, jedoch bereits mit einer Risikoübernahme in der Grundfinanzierung der Erschließung des Projektgebiets. Allerdings – so Akteurseinschätzungen – ist es in Deutschland noch wenig üblich, dass sich private Investoren bei entsprechenden Projekten bereits als Partner der öffentlichen Hand schon frühzeitig beteiligen und dann auch Finanzierungsrisiken tragen. Also wäre selbst bei einem Willen der öffentlichen Partner vermutlich das Finden eines Investors bereits schwierig gewesen. Dennoch mag hier ein Ansatz für vergleichbare zukünftige Projekte gegeben sein, vor allem wenn man die Finanzierung in den Mittelpunkt der Überlegungen stellt. Interessant werden dann allerdings, wie sich die Interessen eines privaten Investors und die Vorstellungen zu stärkerer (konstruktiver) Bürgerpartizipation in Einklang bringen lassen. Auch hierzu kann ein Blick auf die kommenden Entwicklungen im Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* lohnen.

Für eine Neuauflage des Projekts *Lippesee Hamm* wäre der Weg einer privaten Beteiligung schon bei den Basisprojektschritten sicher geeigneter als der einer Vorabfinanzierung durch den *Lippeverband*, vor allem wenn die finanzielle Entlastung der Stadt ausreichend hoch ist. Deutlich wird, dass bei beiden Modellen für den Fall einer Neuauflage des Lippesees jedoch nur die Finanzierungsbedingungen – mehr oder minder – und keine weiteren Bedingungen geändert werden. Nicht nur deshalb, sondern vor allem auf Basis der zuvor gegebenen Einschätzungen erscheint eine erfolgreiche Neuauflage des Projekts innerhalb der nächsten Jahre, womöglich vor Ablauf der Gültigkeitsfrist der Planfeststellung, aber wenig wahrscheinlich und ein Versuch dazu müsste – wenn sich die Finanzierung überhaupt grundsätzlich anders regeln lässt – dennoch sehr sorgfältig abgewogen werden.

10. Quellen

Die hier nach ihrem Projekt-Verwendungszweck gelisteten, zur Verfügung gestellten bzw. eigens recherchierten Materialien, wurden in der Evaluation berücksichtigt bzw. waren Gegenstand der Analyse. Ergänzt werden sie um eine Liste ebenfalls berücksichtigter Internet-Präsenzen, die im Unterschied zu den Fußnoten-Verweisen im Bericht, durch ihren unmittelbaren Lippesee-Bezug ebenfalls als Projekt-Material verstanden werden.

Interner Verwendungszweck

Titel; Ereignis/Veranstaltung/Bezug; Verfasser; Datum; Form

Bilder der Antragsauslage; Auslage PFV-Unterlagen; k.A.; 15.07.2005; Foto-Dokumentation

Kubus Lippesee; Aussichtsplattform (Gestaltung der Außenseiten); k.A.; k.A.; Grafiken

"Hamm ans Wasser - Lippesee: Pressespiegel 2005"; Berichterstattung Lippesee 2005; k.A.; k.A.; Pressespiegel

Diverse; Berichterstattung Lippesee/Hamm ans Wasser Dezember 2004 - August 2006 (fast ausschließlich aus Westfälischem Anzeiger); Diverse; k.A.; Fotokopien-Dokumentation

"2. Hammer Wasserwochen: Pressespiegel 2006"; Berichterstattung Wasserwochen 2006; k.A.; k.A.; Pressespiegel

Diverse; Büro Pro Lippesee an der Münsterstraße; k.A.; k.A.; Foto-Dokumentation

Einrichtung eines Informations- und Tagungsraumes "Haus Seeblick"; Büro Pro Lippesee an der Münsterstraße; Stadt Hamm; k.A.; Vermerk

Rede des Kämmerers Jörg Hegemann, Rede des Oberbürgermeister Thomas Hunsteger-Petermann, Einnahmen/Ausgaben des Verwaltungshaushalts 2005; Einbringung des Haushaltes der Stadt Hamm 2005; Stadt Hamm; k.A.; Reden, Tabellen

Ergebnisprotokoll des Erörterungstermins im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens Lippesee in Hamm vom 16. und 17. Januar 2006; Erörterung Planfeststellungsverfahren am 16./17.01.2006; Bezirksregierung Arnsberg; 13.03.2006; Protokoll

Mommbach - Komplexierte Fragestellungen zu den Verfahren gem. § 7 WHG bei der Bezirksregierung Arnsberg und § 31 WHG beim Kreis Wesel; Erörterung Planfeststellungsverfahren am 16./17.01.2006; Wolter Hoppenberg; k.A.; Komplexierte Fragestellungen

Privateinwendungen und Stellungnahmen TÖB zum Lippesee; Erörterung Planfeststellungsverfahren am 16./17.01.2006; Wolter Hoppenberg; k.A.; Antwortkatalog

Förderbescheid zum Lippesee Hamm; Förderbescheid MUNLV; MUNLV; 24.04.2006; Bescheid

Auswertung WA Forum; Forum des Westfälischen Anzeigers; Lippeverband; 30.01.2006; Auswertung

Lippesee Forumsbeiträge + h.o.t. Kommentare; Forum des Westfälischen Anzeigers und h.o.t. Online Jugendforum; Lippeverband; k.A.; Dokumentation

Wahrheit und Lüge; Kommunikation Pro Lippesee; Pro Lippesee; 18.05.2006; Argumentationsliste

Ablaufkonzeption 20/12 Lippesee Hamm; Kurhaus-Präsentation; Stadt Hamm/Lippeverband; 20.12.2004; Ablaufkonzeption

Bau des Lippesees - Logbuch der Projektdaten; Kurhaus-Präsentation; k.A.; 20.12.2004; Datenblatt
k.A.; Kurhaus-Präsentation; k.A.; 20.12.2004; Foto-Dokumentation

Planfeststellungsbeschluss; Planfeststellungsbeschluss durch die Regierung Arnsberg; Bezirksregierung Arnsberg; 26.04.2006; Beschluss

Auftrag, Zusammenfassung und Antrag - Erläuterungsbericht ; Planfeststellungsverfahren; Lippeverband; k.A.; Erläuterungsbericht / Gutachten

Kapitel 10: Quellen

Evaluation von Konzepten der Bürgerbeteiligung und geeigneter Informations- und Kommunikationskonzepte am Beispiel der Urban Water Projekte Lippesee Hamm (D) und Stadsblokken Meinerswijk Arnheim (NL) des Interreg III B-Programms der EU

Städtebau- und Freiraumplanung, Sozioökonomische Aspekte und regionalwirtschaftliche Effekte; Planfeststellungsverfahren; empirica; k.A.; Gutachten

Einwendung Frau Ilse; Private Einwendung; k.A.; 10.10.2005; Synopse

Lippeseplanung - Abstimmungen mit Behörden; ProjektAbstimmung mit Behörden; k.A.; k.A.; Zeitplan

Dokumentation der Kommunikationsmaßnahmen zum Lippesee Hamm; Projektkommunikation; Stadt Hamm; 04.09.2006; Maßnahmenliste

Kommunikationsbausteine zum Projekt Lippesee Hamm; Projektkommunikation; k.A.; 21.08.2005; Notiz

Kommunikationskonzept güttler+klewes; Projektkommunikation; güttler+klewes; 26.09.2004; Konzept (Stände: 26.09. + 08.10.2004; inkl. Anhang)

Kommunikationsmaßnahmen Lippesee Stadt Hamm (Stand: September 2005); Projektkommunikation; Stadt Hamm; k.A.; Maßnahmenliste

Lippesee Hamm, Kommunikation; Projektkommunikation; Lippeverband; 18.04.2005; Vermerk

ÖA Pro Lippesee; Projektkommunikation; Pro Lippesee; 04.09.2006; Maßnahmenliste

Strategie- und Maßnahmenkonzept für die Kommunikation des Lippesees; Projektkommunikation; Lippeverband; 15.06.2004; Briefing

Strategie- und Maßnahmenkonzept für die Kommunikation des Lippesees; Projektkommunikation; Lippeverband; 15.06.2004; Briefing

Vermerk Lippesee Hamm, Kommunikation; Projektkommunikation; Lippeverband; 18.04.2005; Vermerk

Zeitplan Projekte II; Projektkommunikation; güttler+klewes; 08.10.2004; Maßnahmenliste

Kommunikation Lippesee; Projektkommunikation (Stand: September 2005); Lippeverband; 14.09.2005; Maßnahmenliste

Organigramm Projektorganisation Lippesee-Projekt; Projektorganisation Lippesee Hamm; k.A.; 01.10.2004; Organigramm

Ablaufkonzept für Präsentationstermin MUNLV; Projektpräsentation MUNLV/MSWKS u.a. am 22.02.2005; k.A.; 22.02.2005; Ablaufkonzeption

Diverse; See-Gespräche 2005; Lippeverband; k.A.; Foto-Dokumentation

Aktivitäten Lippesee ab 2001; Übersicht über die Kommunikationsmaßnahmen LV; Lippeverband; 03.09.2006; Maßnahmenliste

Vorläufiges Programm Wasserwoche 15. bis 21. Mai 2006; Wasserwochen 2006; Stadt Hamm; 08.11.2005; Programm (vorläufig)

Fachspezifischer Verwendungszweck

Titel; Ereignis/Veranstaltung/Bezug; Verfasser; Datum; Form

"Beirat: Hamm ans Wasser. Status Projekt Lippesee"; Beirat "Hamm ans Wasser"; Lippeverband; 05.07.2005; Präsentation

"Der Lippesee in Hamm - ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt Hamm und des Lippeverbands"; CDU; Lippeverband; 31.01.2006; Präsentation

"Entschlossen die Zukunft gestalten! Der Lippesee - Visionen werden Realität"; CDU; k.A.; 02.05.2006; Präsentation

Workshop "Hamm ans Wasser"; CDU; Lippeverband; 11.03.2004; Workshopunterlagen

Lippe; CDU-Kreisgruppe; Lippeverband; 17.09.2004; Präsentation

Kapitel 10: Quellen

Evaluation von Konzepten der Bürgerbeteiligung und geeigneter Informations- und Kommunikationskonzepte am Beispiel der Urban Water Projekte Lippesee Hamm (D) und Stadsblokken Meinerswijk Arnheim (NL) des Interreg III B-Programms der EU

Multifunctional Land Use in River Catchments: Ecology and Urban Development, Flood Protection and Recreational Use at Lake Lippe, Hamm ; Conference on Flood Risk Management and Multifunctional Land use in River Catchments, 17.-19.10.2005 in Mainz; Emschergenossenschaft; 17.10.2005; Abstract

"Masterplan: Hamm ans Wasser"; Erörterung Planfeststellungsverfahren am 16./17.01.2006; Lippeverband; 16.01.2006; Präsentation

Bau des Lippesees in Hamm; Jahresgespräch mit dem RP im November 2005; Lippeverband; 07.11.2005; Präsentation (inkl. interne Notiz und Zeitplan)

Lake Lippe – time sheet; Präsentation der Kommunikationsstrategie, 3rd Urban Water-Working Group Meeting, 15./16.09.2005 in Duisburg; Lippeverband; 14.09.2005; Präsentation des Projekts incl. Kommunikationsstrategien auf Englisch

Multifunctional Land Use in River Catchments: Ecology and Urban Development, Flood Protection and Recreational Use at Lake Lippe, Hamm; Präsentation des Projekt Lippensee Hamm, 3rd Urban Water-Working Group Meeting, 15./16.09.2005 in Duisburg; Emschergenossenschaft; 17.10.2005; Präsentation

Lake Lippe: rising of urban attractiveness through water and greening; Präsentation des Projekt Lippensee Hamm, Urban Water-Conference, 26.-28.04.2006; Emschergenossenschaft; 26.04.2006; Präsentation

Final Program - 3rd Working Group Meeting Urban Water; Program, 3rd Urban Water-Working Group Meeting, 15./16.09.2005 in Duisburg; k.A.; 14.09.2005; Programm

"Lippensee Hamm"; Projektpräsentation Beirat "Hamm ans Wasser"; Lippeverband; 24.11.2004; Präsentation

"Lippensee Hamm"; Projektpräsentation Landschaftsbeirat; Lippeverband; 08.07.2004; Präsentation

Masterplan Hamm ans Wasser; Projektpräsentation Masterplan beim RVR; Lippeverband; 06.03.2006; Präsentation

"Hamm - Stadt am Fluß - Stadt am See"; Projektpräsentation MUNLV am 04.12.2002; Lippeverband; 04.12.2002; Präsentation

"Lippensee Hamm"; Projektpräsentation MUNLV/MSWKS u.a. am 22.02.2005; Lippeverband; 22.02.2005; Tischvorlage

"Tagesordnung Masterplan Hamm ans Wasser, Lippensee"; Projektpräsentation MUNLV/MSWKS u.a. am 22.02.2005; Lippeverband; 22.02.2005; Tagesordnung

Diverse Charts zu fachspezifischen Aspekten; Projektpräsentation MUNLV/MSWKS u.a. am 22.02.2006; Lippeverband; 22.02.2005; Präsentation

Stand der Planung; Projektpräsentation RP am 06.10.2004; Lippeverband; 06.10.2004; Präsentation

"Der Lippensee in Hamm - ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt Hamm und des Lippeverbands"; Projektpräsentation SPD am 28.03.2006; Lippeverband; 28.03.2006; Präsentation

"Der Lippensee in Hamm - ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt Hamm und des Lippeverbands"; Projektpräsentation SPD-Heessen am 25.01.2006; Lippeverband; 25.01.2006; Präsentation (inkl. Ergänzungsfolien)

"Der Lippensee in Hamm - ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt Hamm und des Lippeverbands"; SPD; Lippeverband; 28.03.2006; Präsentation

Öffentlicher Verwendungszweck

Titel; Ereignis/Veranstaltung/Bezug; Verfasser; Datum; Form

Amtliche Bekanntmachung; Auslage PFV-Unterlagen; k.A.; 04.08.2005; Zeitungsausschnitt

- Diverse**; Berichterstattung Lippesee (Radio Lippewelle, WDR-Online, WA, WA-Online u. a.); k.A.; k.A.; Dokumentation
- Diverse**; Berichterstattung zum Lippesee im Hamm Magazin; Verkehrsverein Hamm; 01.06.2006; Zeitschrift
- "Hamm ans Wasser"**; Besprechung BCE mit LV; BCE; 29.10.2001; Präsentation
- Flyer "Cityfest 2004"**; Cityfest 2004; k.A.; 04.06.2004; Flyer
- "Abstimmung und Objektbeschluss"; "Anfrage zum geplanten Lippesee"; "Zündende Idee für die nächsten Jahre"**; Diverse Pressemeldungen; Stadt Hamm; k.A.; Pressemeldung
- "Der Lippesee in der Zukunft", "Lippesee wird nicht realisiert"**; Diverse Pressemeldungen; LV; k.A.; Pressemeldung
- "220 Bohrungen bereiten die Planung des Lippesees vor"; "Ziel ist bis Ende 2004 der Antrag auf Genehmigung des Lippesees"; "Europäische Union fördert die Planung des Lippe-Sees"**; Diverse Pressemeldungen ; Lippeverband; k.A.; Pressemeldung
- "Haushalten für Hamm 2006/2007: Daten - Zahlen - Fakten"**; Doppelhaushalt 2006 / 2007; Stadt Hamm; k.A.; Falt-Broschüre
- "Informationen zum freiwilligen Ratsbürgerentscheid am 18. Juni 2006"**; Einladung zum Ratsbürgerentscheid; Stadt Hamm; 01.05.2006; Wahlunterlagen
- Halbzeit - FlussStadtLand Zwischenergebnisse**; Festveranstaltung "Fluss Stadt Land"; Fluss Stadt Land; 21.05.2006; Flyer (inkl. Einladung)
- "Hamm geht baden"**; Kommunikation Aue statt Lippesee; Aue statt Lippesee; k.A.; Flyer
- "Lippesee? Nein danke!"**; Kommunikation Aue statt Lippesee; Aue statt Lippesee; k.A.; Aushang
- "Lippesee? Nein danke!"**; Kommunikation Aue statt Lippesee; Aue statt Lippesee; k.A.; Flyer
- 5 Gründe gegen den See**; Kommunikation Aue statt Lippesee; Aue statt Lippesee; k.A.; Argumentationsliste
- Diverse**; Kommunikation Aue statt Lippesee (über www.aue-statt-lippesee.de); Aue statt Lippesee; k.A.; Screenshots
- Diverse**; Kommunikation Jusos (über www.hamm-lippesee.de und www.jusos-hamm.de); Jusos; k.A.; Screenshots
- Lutz Lippe**; Kommunikation Pro Lippesee; Pro Lippesee; k.A.; Grafiken
- Diverse**; Kommunikation Pro Lippesee (über www.lippesee-hamm.de); Pro Lippesee; k.A.; Screenshots und Dokumente
- Kunstpfad Dokumentation**; Kunstpfad zum Lippesee; k.A.; 01.09.2005; Zeitungsartikel, Fotografien, Skizze Preisträger-Projekt
- "Bau des Lippesees in Hamm: Ökologie"**; Kurhaus-Präsentation; k.A.; 20.12.2004; Präsentation
- "Bau des Lippesees in Hamm: Wasserwirtschaft"**; Kurhaus-Präsentation; k.A.; 20.12.2004; Präsentation
- "Der kleine Urlaub mitten in Hamm"**; Kurhaus-Präsentation; empirica; 20.12.2004; Präsentation
- "Der Lippesee in Hamm - ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt Hamm und des Lippeverbands"**; Kurhaus-Präsentation; Lippeverband; 20.12.2004; Präsentation
- "Lippe See Hamm: Visionen werden Realität"**; Kurhaus-Präsentation; Lippeverband, Stadt Hamm; 20.12.2004; 3D-Animation
- "Was mir am Herzen liegt.../Was ich noch sagen möchte..."**; Kurhaus-Präsentation; Stadt Hamm/Lippeverband; 20.12.2004; Feedback-Karte
- Lippesee Poster**; Kurhaus-Präsentation; Stadt Hamm/Lippeverband; 20.12.2004; Poster (zur Ausstellung)
- "Hochwasser, 04.01.2003"**; Lippe-Hochwasser vom 04.01.2003; Lippeverband; k.A.; Präsentation

- "StadtSEE HAMM - Machbarkeitsstudie (Kurzfassung)";** Machbarkeitsstudie; Stadt Hamm; 01.07.2002; Studie
- Hamm ans Wasser 2002-2004;** Masterplan "Hamm ans Wasser"; Stadt Hamm; k.A.; Präsentation
- Hamm ans Wasser 2006;** Masterplan "Hamm ans Wasser"; Stadt Hamm; k.A.; Präsentation
- FUGe Positionen;** Mitgliederversammlung FUGe; FUGe; 10.05.2006; Resolution
- "Planfeststellungsverfahren";** Planfeststellung; Stadt Hamm; 01.06.2005; Broschüre (inkl. Einleger zur Detailänderung nördlicher Bauabschnitt)
- Diverse Charts zu fachspezifischen Aspekten;** Präsentationsanlässe; Lippeverband; k.A.; Präsentation
- Diverse;** Projektinformationen: Websites www.hamm.de, www.eglv.de, www.urban-water.org; LV, Stadt Hamm; k.A.; Screenshot-Dokumentation
- "Der Lippesee in Hamm - ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt Hamm und des Lippeverbands";** Projektpräsentation; Lippeverband; k.A.; Präsentation
- "Projektdarstellung Lippesee";** Projektvorstellung Lippesee; Stadt Hamm, MUNLV, MSWKS, Lippeverband; k.A.; Info-Seite
- Umfrage;** Radio-Ankündigung zum Ratsbürgerentscheid; Radio Lippewelle; k.A.; Ankündigung
- "Lippesee Hamm: Objektbeschluss" und "Abstimmung zum Bau des Lippesees";** Ratsbeschlüsse zu Realisierung Lippesees und Ratsbürgerentscheid; Stadt Hamm; k.A.; Ratsbeschluss
- "Ökologie: Fischauftieg und Lippeauen";** See-Gespräch am 12.09.2005; ARGE W&W; 12.09.2005; Präsentation
- "Städtebau: Chancen für Hamm - Der Lippesee";** See-Gespräch am 26.09.2005; ARGE W&W; 26.09.2005; Präsentation
- "Bau des Lippesees in Hamm";** See-Gespräch am 29.08.2005; ARGE W&W; 29.08.2005; Präsentation
- "Stadt Hamm: Vielfältige Perspektiven am Wasser";** Stadtentwicklungspotenzial Lippesee; Stadt Hamm; 01.09.2004; Falt-Broschüre
- Streitgespräch Lippesee;** Streitgespräch im FUGe-Weltladen; FUGe; 22.03.2006; Ankündigung
- Diverse;** TV-Berichterstattung zum Ratsbürgerentscheid (davor und danach); WDR; 17.06.2006 / 19.06.2006; Video-Dokumentation
- "Stadtquartiere am Wasser";** Überblick "Fluss Stadt Land"; Fluss Stadt Land; k.A.; Broschüre
- Pro Lippesee e. V./See-Gespräche 2005;** Vorträge Pro Lippesee/See-Gespräche 2005; Pro Lippesee/ Stadt Hamm; k.A.; Karte
- "2. Hammer Wasserwochen";** Wasserwochen 2006; Stadt Hamm; 01.05.2006; Flyer
- Diverse;** Werbekampagne Pro Lippesee; Pro Lippesee; k.A.; Grafiken
- Diverse;** Workshop Nordufer; k.A.; k.A.; Foto-Dokumentation
- Rahmenplanung Nordufer LippeSEE;** Workshop Nordufer; Stadt Hamm; 07.09.2005; Flyer
- Workshop Nordufer;** Workshop Nordufer; k.A.; k.A.; Audio-Dokumentation
- "Hamm ans Wasser: Masterplan Zwischenbericht 2006";** Zwischenstand Masterplan "Hamm ans Wasser"; Stadt Hamm; 01.04.2006; Bericht
- "Am liebsten erinnere ich mich an die Zukunft:"; k.A.;** Pro Lippesee ; k.A.; Präsentation
- "Bau des Lippesees in Hamm"; k.A.;** Lippeverband; 14.12.2005; Präsentation
- "Der Lippesee in Hamm - ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt Hamm und des Lippeverbands"; k.A.;** Lippeverband; 11.01.2006; Präsentation
- "Pro Lippesee", "Lippesee Hamm"; k.A.;** k.A.; k.A.; Buttons

Internetquellen

www10.antenna.nl/milieudefensiearnhem/
www.arnhem.nl
www.aue-statt-lippese.de
www.cdu-hamm.de
www.gelderlander.nl
www.gruene-hamm.de
www.hamm.de
www.hamm-magazin.de
www.hamm-online.de
www.jusos-hamm.de
www.lippese-hamm.com
www.lippese-hamm.de
www.lippewelle.de
www.nabu-hamm.de
www.portaleglv.de
www.spd-fraktion-hamm.de
www.urban-water.org
www.wa-online.de