



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

September 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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Zusammenfassung	1
1.1	Einleitung	1
	Die Urban Water-Projekte	1
	Lippesee Hamm	1
	Stadsblokken Meinerswijk	1
1.2	Zusammenfassung	2
	Zentrales Evaluationsziel	2
	Kommunikationsstrategie und -konzept Lippesee Hamm	2
	Kommunikationsstrategie und Konzept Stadsblokken Meinerswijk	3
	Kommunikation zum Lippesee zu sehr auf Planer-, Wirtschafts- und Meinungsführerwelt zugeschnitten	3
	Unglücklicher Zeitablauf bei der Kostenkommunikation zum Lippesee	4
	Pro Lippesee weniger hilfreich als erwartet – Lippeverband wenig präsent	4
	Mangelnde Kommunikationsressourcen beim Projekt Lippesee Hamm	5
	Bürgerbeteiligung beim Lippesee im Pflichtrahmen	5
	Stadsblokken Meinerswijk: Frühzeitige, aktive Einbindung der Bürger(meinung)	5
	Gründe für den Ratsbürgerentscheid und die negative Wahlentscheidung	5
<hr/>		
2.	Methodisches Vorgehen	7
2.1	Analyse der Kommunikations-, Beteiligungskonzepte und –maßnahmen	7
2.2	Medienresonanzanalyse zum Projekt Lippesee Hamm	7
2.3	Intensivinterviews mit Akteuren in Hamm und Arnheim	8
2.4	Intensivinterviews mit Bürgern in Hamm	9
2.5	Hinweise zur Ergebnisdarstellung und –aufbereitung	11
3.	Projekt-Historie: Lippesee Hamm und Stadsblokken Meinerswijk	12
3.1	Projekt-Historie: Lippesee Hamm	12
3.2	Projekt-Historie: Stadsblokken Meinerswijk	16
4.	Grundlagen der Projektkommunikation	19
4.1	Kommunikationskonzept und Organisation der Projektkommunikation	19
4.2	Organisation der Projektkommunikation Lippesee Hamm	19

	Kommunikative Rollenverteilung zwischen Stadt Hamm und Lippeverband und Bekanntheit der Projektmitverantwortung des Lippeverbandes	20
	Inhaltlicher roter Faden für die Projektkommunikation	20
	Emotionalität der Gestaltung und Ansprache	20
	Halten der Akzeptanz des Projektes	21
4.3	Kommunikationsorganisation und -konzept Stadsblokken Meinerswijk	22
	Organisatorische/Kommunikative Engpässe bzw. Risiken	22
	Zielgruppen	23
	Botschaften	23
	Kommunikationsziele	24
	Kommunikationsstrategie	24
5.	Ergebnisse der Analyse	26
5.1	Kommunikation zum Projekt Lippesee Hamm	26
5.1.1	Kommunikation zu sehr auf Planer-, Wirtschafts- und Meinungsführerwelt zugeschnitten	26
	Flankierende emotionale kommunikative Elemente – wie in konzeptionellen Überlegungen angedacht – gibt es wenige	27
	Kommunikation nicht optimal auf eine grundsätzliche Bewusstseins-schaffung für nachhaltige wasserwirtschaftliche Maßnahmen in urbanen Räumen zugeschnitten	28
	Kommunikative Beschränkung des Lippeverbandes auf wasserwirtschaftliche Kernkompetenzen und geringe Wahrnehmung des Lippeverbandes im Projekt	28
5.1.2	Pro Lippesee e.V. als Befürworterzusammenschluss ein Plus, aber keine authentische und in der Breite der Bürgerschaft akzeptierte Bürgervertretung	28
	Starke Verlagerung der Kommunikation für den Lippesee auf den Verein Pro Lippesee in der Phase vor dem Ratsbürgerentscheid	29
5.1.3	Projektkosten als zentrales Ablehnungsmotiv und Kostendebatte	30
	Der Lippesee wird nicht per se abgelehnt, aber es ist nicht gelungen, genügend Vorzüge zu vermitteln, die im Urteil der Bürger die Kosten rechtfertigen	30
	Kosten für Großprojekte bleiben für Bürger oft virtuell – Vorurteile zu „galoppierenden Projektkosten“ – Zweckgebundenheit von Mitteln wird nicht gesehen	31
	Timing der Projektkostenbenennung ungünstig: Nicht die Zeit für die Lippeseegegner wird knapp, sondern für eine sachliche Kostendebatte der Befürworter	32
	Frühzeitige Kostenkommunikation meist ratsam	32
5.1.4	(Lokal-)Medien bleiben ausgewogen, aber stehen dem Projekt Lippesee tendenziell positiv gegenüber	33
5.1.5	Übergeordnete Gründe für Probleme in der Projektkommunikation	34
	Selbstbestärkung und Blickverstellung im (engeren) Befürworterkreis	34
	Unterschätzung der Bedeutung von Kommunikation durch angenommenen Erfolg	34
	Verzicht auf hoch angesiedelte, eigenständige Projektkommunikation	35
	Erfolg bei den politisch-administrativen Entscheidern – Misserfolg bei Bürgern?	35
5.2	Bürgerpartizipation	35
5.2.1	Bürgerentscheid(ung) vs. Bürgerbeteiligung zum Lippesee Hamm	36
	Bürgervotum setzt wenig bis keine Beschäftigung mit einem Vorhaben voraus	36
	Bürgerbeteiligung jenseits des Ratsbürgerentscheides bleibt im „Pflichtrahmen“	36

Inhaltsverzeichnis

5.2.2	Intensive und frühzeitige Bürgerbeteiligung vs. Ja-Nein-Entscheid beim Projekt Stadsblokken Meinerswijk	37
	Interaktive Planung: Der Bürger als Berater, dessen Meinung frühzeitig aktiv eingeholt und eingebunden wird	37
	Andere gesellschafts-politische Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung in den Niederlanden	38
5.2.3	Zeitplanung und Bürgereinbindung	38
	Vorteile einer früheren Beteiligung für die Kostenkommunikation	38
	Abhängigkeit der Zeitplanung von politischen Abläufen	39
5.2.4	Beteiligungsbereitschaft der Bürger	39
	Bemühen um Partizipation auch bei geringer Beteiligungsbereitschaft ist sinnvoll	40
5.3	Freiwilliger Ratsbürgerentscheid zum Projekt Lippensee Hamm	40
5.3.1	Begründungen für den „freiwilligen Ratsbürgerentscheid“	40
	Höhere Beteiligung bei ratsinitiierten Entscheiden gegenüber bürgerinitiierten	41
	„Paradoxe“ ex post Begründung für die Richtigkeit des Ratsbürgerentscheides	41
5.3.2	Zeitplanung für einen Ratsbürgerentscheid	41
5.3.3	Gründe für die Ablehnung des Lippesees	42
	Befürchtungen zu negativen Auswirkungen sind zum Projekt Lippensee Hamm wenig ausschlaggebend	42
	Prinzipielle Veränderungsablehnung auch ein Ablehnungsgrund für den Lippensee	42
	Zentraler Ablehnungsgrund: Kosten bzw. Verwendung öffentlicher Mittel	43
	Sonderbedingung: Hammer Stadtteilegoismus	43
	Erkennbare Unentschlossenheit der Bürger in Hamm	44

1. Einleitung und Zusammenfassung

1.1 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 typisch, dass ein Partner aus der Wasserwirtschaft mit einem kommunalen Partner gemeinsam verantwortlich zusammenarbeitet. Beide Großprojekte verfolgen bzw. verfolgten einen solchen integrierten Ansatz. Zudem sind in beiden Projekten Bürgerinformations- und Partizipationsmaßnahmen, wie sie auch von der EU gerade auch für Gewässerprojekte verstärkt eingefordert werden (z.B. Wasserrahmenrichtlinie der EU), von großer Bedeutung.

Lippesee Hamm

Seit den 60-er Jahren besteht die Idee zu einem Lippesee in Hamm. Diese konkretisiert sich ab 2000 für die *Stadt Hamm* und den *Lippeverband* (LV) in dem Plan, auf einer an die Hammer Innenstadt grenzenden Freifläche, die ein Überschwemmungsgebiet für die durchfließende Lippe bildet, den *Lippesee* zu bauen. Dieser soll die Innenstadt und die nördlichen Stadtteile verbinden, Freizeit- wie Gewerbenutzen bieten sowie positive Effekte für die Attraktivität der Stadt und das Wohnumfeld haben. Gleichzeitig soll eine Verbesserung des Hochwasserschutzes erfolgen und die ökologische Situation der Lippe verbessert bzw. diejenige der Lippeauen in dem Gebiet erhalten werden. Eingebettet ist die Seeplanung in den Masterplan *Hamm ans Wasser*, mit einer Reihe kleinerer wasserwirtschaftlicher und städtebaulicher Projekte. Eine Machbarkeitsstudie von 2001 empfiehlt eine Planungsvariante des Sees, die im Zuge der Planungskonkretisierungen optimiert ausgearbeitet wird und im Sommer 2005 zur Planfeststellung bei der Bezirksregierung Arnsberg eingereicht wird. Ende April 2006 erfolgt der positive Planfeststellungsbeschluss. Im Juni 2006 entscheiden sich 56,9 Prozent der Hammer Bürger bei einem durch den Hammer Oberbürgermeister Hunsteger-Petermann lange angekündigten Ratsbürgerentscheid gegen die Realisierung des *Lippesees*. Diese Entscheidung kommt für alle Beteiligten mehr als überraschend, da selbst Seegegner immer von einer Zustimmung ausgegangen sind.

Stadsblokken Meinerswijk

Das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk*, getragen von *Rijkswaterstaat* (RWS) und der *Gemeente Arnhem*, ist eines von 34 Projekten des im Jahr 2000 aufgelegten Programms *Ruimte voor de Rivier*. Das Programm ist ein landesweites niederländisches Konzept zum integrierten Hochwasserschutz mit dem Ziel bis 2015 im Hochwasserfall einen gesicherten Abfluss – in diesem Falle des Rheins – von bis zu 16.000 Kubikmetern pro Sekunde garantieren zu können. Das Projektgebiet liegt gegenüber der Arnheimer Innenstadt auf der anderen Rheinseite und trennt die Innenstadt von den weiter südlich gelegenen Stadtteilen. Stadsblokken hat teils den Charakter einer verwahrlosten Brache, Meinerswijk den eines ländlichen und naturnahen Raumes, und in beiden Stadtteilen gibt es wenige Bewohner. Das Gebiet soll im Sinne des Programms *Ruimte voor de*

Rivier hochwassertechnisch optimiert und gleichzeitig für die Stadt Arnheim nutzbar gemacht werden. Bis 2005 war an eine überwiegend parkähnliche Nutzung mit der Integration von Freizeiteinrichtungen gedacht, da weitere Wohn- und Nutzbebauung gemäß *Ruimte voor de Rivier* als unvereinbar mit den Hochwasserschutzzielen galten. Stadsblokken gehört aber seit 2005 zu den ausgewählten Standorten des Programms an denen eine experimentelle Wohnbebauung möglich wird, wenn nachgewiesen werden kann, dass gleichzeitig mehr Retentionsvolumen für den Rhein geschaffen wird. Das Projekt befindet sich insgesamt in einer erheblich früheren Phase als das Projekt *Lippe-see Hamm* zum Zeitpunkt des Bürgerentscheids. Bisher ist das Projekt eher für direkt Betroffene – zumeist Bewohner des Projektgebiets und Anwohner – und wenige weitere Interessierte von Belang.

1.2 Zusammenfassung

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-Partners Stadsblokken Meinerswijk* in Arnheim werden vergleichend herangezogen. Zum Thema Bürgerbeteiligung und –information 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, im europäischen Rahmen Erfolg versprechende Wege zur Bürgerinformation und –partizipation – deren Verstärkung durch die EU ja ausdrücklich eingefordert wird – herauszuarbeiten und aufzuzeigen.

Kommunikationsstrategie und -konzept Lippesee Hamm

Die Kommunikationsstrategie für den *Lippesee Hamm* wurde im Projektverlauf als Doppelstrategie charakterisiert: Einerseits stark auf die Fachwelt - also die tatsächlich in die Planfeststellung involvierten Behörden, Institutionen und räumlich betroffenen Gebietskörperschaften - zugeschnitten und andererseits auf die Gewinnung der Öffentlichkeit (also der Bürger) und politischer Akteure der Stadt angelegt. Im Wesentlichen findet sich diese bzw. sogar eine feingliederigere Zielgruppendifferenzierung bereits in den konzeptionellen Überlegungen zur Kommunikation vom Juni 2004. Auch eine starke Flankierung der rational-informativen Kommunikation durch emotionalere Maßnahmen und Elemente sowie eine stärkere Thematisierung unmittelbarer positiver Effekte des Sees für Bürger und Stadt ist hier angedacht, wird aber später nur ansatzweise umgesetzt. Angesichts der Bedeutung des Projekts werden in den Konzepten Überlegungen zu einer eigenständigen, hoch aufgehängten und „professionellen“ Projektkommunikation gemacht, aber nie realisiert.

Kommunikationsstrategie und Konzept *Stadsblokken Meinerswijk*

Eine Zielgruppendifferenzierung sieht auch das Arnheimer Kommunikationskonzept vor, wobei beteiligte Ministerien und Behörden – also die entscheidungsrelevante Fachwelt – als interne Zielgruppen begriffen werden. Ansonsten bleiben die externen Zielgruppen als i.w.S. Betroffene zunächst eng umrissen, nämlich Bewohner, Betriebe und Grundeigentümer im Projektgebiet sowie Bewohner angrenzender Stadtteile. Die Kommunikationsstrategie basiert auf dem Prinzip informieren und konsultieren, d.h. es geht darum, ein Bild von den Meinungen und Ideen der betroffenen Bürger zum Projektgebiet und zum Projekt zu gewinnen. Ansatzpunkt hierfür ist aber sicher auch, dass die Planung weitgehend ergebnisoffen erfolgt und so auch als „interaktive Planung“ benannt wird. Die Kommunikation ist somit stark auf eine dialogische statt auf eine einseitig informierende Struktur ausgerichtet. Auch beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* liegt die Kommunikation bisher im Wesentlichen bei der Projektleitung. Durch die neue Möglichkeit zur Wohnbebauung und das darauf erfolgte Investoren-Engagement der Wohnungsgesellschaft *Phanos* kommt es aber zu Veränderungen: Die neuen Projektpartner Stadt Arnheim, *Staatsbosbeheer* (staatliche Forst- und Landschaftspflege) und *Phanos* werden ein externes Büro auch für die kommenden Kommunikationsaufgaben gründen. RWS bleibt zwar Partner in dem Projekt aber nicht mehr Leadpartner.

Kommunikation zum Lippesee zu sehr auf Planer-, Wirtschafts- und Meinungsführerwelt zugeschnitten

Womöglich gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Erfolg des Projekts *Lippesee Hamm* in der Fachwelt und damit diesem Teil der Doppelstrategie – da der gesamte Planfeststellungsprozess erheblich schneller bewältigt wurde als geplant und angenommen – und dem „Misserfolg“ in der allgemeinen Öffentlichkeit. Die Konzentration auf das Gelingen der Planfeststellung und die damit verbundenen Kommunikation reduzieren das Zeitbudget für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit, die sich am schnellen Takt der erfolgreichen Planfeststellung orientieren muss. Das Projekt *Stadsblokken Meinerswijk* hat eine erkennbar ausgedehntere Zeitplanung und setzt zudem bereits in der frühesten Phase auf aktive und dezidierte Bürgerinformation und Partizipation.

Aber auch die inhaltliche und formale Ausrichtung der Kommunikation zum Lippesee ist nicht optimal darauf ausgerichtet, die Bürgerschaft in der Breite zu überzeugen. Zwar lässt sich eine gewisse Fach- und Techniklastigkeit der Kommunikation erkennen, eine solche Fachorientierung in der Information ist aber einerseits kaum zu vermeiden und erscheint andererseits auch nicht übermäßig ausgeprägt. Viel entscheidender scheint, dass entgegen der Absicht des Kommunikationskonzeptes die emotionale Ansprache, die auch auf den Aspekt des unmittelbaren Nutzens (v.a. Aufwertung der Lebensqualität und Freizeitnutzen) des Sees für die Bürger abhebt, eher in den Hintergrund gerät. Eine starke Betonung in der Kommunikation liegt auf den stadtentwicklerischen und wirtschaftlichen Potenzialen des Sees. Der See wird stark als eine Investition in die Zukunft Hamms kommuniziert. Thematisch, sprachlich und optisch bewegen sich Kommunikation und Argumentation stark in einer stadtentwicklerisch-wirtschaftlich orientierten Meinungsführerwelt und vermochten dort und auch bei den Medien zu überzeugen. Viele gerade der wirtschaftlichen Argumente haben die Bürger aber evident nicht erreicht bzw. wurden nicht akzeptiert.

Diese Ausrichtung der Kommunikation lässt sich erklären: Zum einen muss das stadtentwicklerische Potenzial thematisiert werden – gerade gegenüber Entscheidern – weil

nur der Freizeit- und unmittelbare Nutzwert die Investitionen für den See nicht rechtfertigen. Zum anderen verbleiben die Projektverantwortlichen und Befürworter aber, quasi in einer Selbstabschließung, in der für sie relevanten Themen- und Vorstellungswelt. Diese Selbstabschließung setzt relativ früh ein und wird befördert von der niemals angezweifelten Akzeptanz des Sees bei der Bevölkerung, ohne die womöglich eine stärkere Beachtung der tatsächlichen Meinung und auch Ansprüche der Bürger erfolgt wäre.

Unglücklicher Zeitablauf bei der Kostenkommunikation zum Lippesee

Das für den Wahlausgang einzig relevante Argument gegen den See sind Kosten. Die Kostendebatte wird unnötig spät gestartet, zudem steigen die kommunizierten Kosten im Projektverlauf und bestätigen so Bürgervorurteile. Dass Kostenargumente wichtig werden, ist aus anderen Projekten bekannt; zudem sind öffentliche Kosten generell ein zentraler Anlass für und Ablehnungsgrund bei Bürgerbegehren. Offenbar ist es nicht gelungen, die Mehrheit der Bürger von dem (Gegen-)Wert 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 als Investition für die Stadt.

Zudem ist der Zeitablauf in der Kostendebatte unglücklich: Durch die zeitgleiche Thematisierung von Kosten, Bürgerentscheid und positiver Planfeststellung erreicht das Projekt Lippesee Hamm einen Konkretheitsgrad wie nie zuvor und springt endgültig als großes Thema auf die öffentliche und mediale Agenda. Die Gegner satteln auf diesen „Popularisierungs- und Konkretisierungsschub“ recht einfach auf und bringen ihr zentrales und einfach verständliches Argument – „der See ist zu teuer und wir brauchen das Geld für andere Aufgaben“ – in die Debatte ein. Die Hoffnung der politischen Spitze der Stadt, die allgemein eher positiv empfundene Stimmungslage zum Lippesee auszunutzen und mit der Anberaumung des Abstimmungstermins zum Lippesee innerhalb von nur zwei Monaten den Bau des Sees noch weiter zu forcieren, entpuppt sich als Nachteil. Es ist in der kurzen Zeit nicht mehr möglich, die Debatte zu versachlichen und erfolgreich Irrtümern (z.B. zur nicht verstandenen Zweckgebundenheit der Mittel) und Kostenargumenten adäquat entgegenzutreten. Unerwartet ist man hier in eine defensive Rolle geraten.

Pro Lippesee weniger hilfreich als erwartet – Lippeverband wenig präsent

Die Existenz des *Vereins Pro Lippesee e.V.* wird von den Projektverantwortlichen als Glücksfall eingestuft und es ist auch eher selten, dass sich Bürger als Projektbefürworter organisieren. Der Verein wird aufgrund seines Auftretens aber nicht als Bürger- sondern als Wirtschaftszusammenschluss erlebt und zum Teil sogar als Lobbygruppe sowie verlängerter Arm der politischen Spitze der Stadt. Zudem werden Stadt, LV und Verein als Befürworter oft nicht differenziert. Dazu trägt bei, dass der Verein mit ähnlichem Design auftritt und weitgehend auf Signets (Maskottchen *Lutz Lippe*) und Bilder (aus dem Virtuellen Rundgang) der Projektpartner zurückgreift. Auch die geringe Präsenz des LV spielt hier eine Rolle: Für die Kommunikation zum Lippesee erscheint die konzeptgemäße Konzentration auf die Kernkompetenzen des LV einerseits zielführend, trägt andererseits aber auch dazu bei, dass der LV von den Bürgern als Projektpartner wenig wahrgenommen wird. Insgesamt gelingt durch den Verein kein stärkerer Zugang zu den Bürgern und z. T. haben dessen Auftreten sowie Art und Massivität seiner Kampagnen sogar gegenteilige Effekte.

Mangelnde Kommunikationsressourcen beim Projekt Lippesee Hamm

Insgesamt erscheint die Kommunikation vom Zielgruppenzuschnitt über die Koordination der Rolle des Vereins bis hin zur Kostenkommunikation suboptimal. Ein Grund ist die starke Konzentration auf die Entscheiderwelt und schnelle Planfeststellung. Der nie angezweifelte positive Ausgang des Ratsbürgerentscheides trägt ebenfalls dazu bei, da das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Kommunikation im Projektverlauf eher sinkt, das zeigt z.B. die fehlende Bereitschaft der Stadt zur Finanzierung von Maßnahmen, die im Konzept angedacht sind. Dazu kommt die gängige Praxis die Kommunikation über die Projektleiter laufen zu lassen, anstatt eine eigene Kommunikationsstelle einzurichten bzw. die Kommunikationsstellen im Hause zentraler zu beteiligen und so eine Stelle zu haben, die sich mit professioneller Distanz auf die Kommunikation für diverse Anspruchsgruppen und das Einschätzen von deren Haltungen konzentriert.

Bürgerbeteiligung beim Lippesee im Pflichtrahmen

Hinsichtlich der Bürgerpartizipation erfüllt man beim Projekt *Lippesee Hamm* zwar sicher die Vorgaben und Vorstellungen der EU zur Bürgerbeteiligung, geht aber im Prinzip über die verpflichtenden Partizipationsansätze, die durch ein Planfeststellungsverfahren vorgegeben sind, nicht entscheidend hinaus – wenn man vom Ratsbürgerentscheid einmal absieht. Dies erklärt sich vor allem daraus, dass seitens der Projektpartner überhaupt nicht daran gedacht war, die Planvariante und ihre Details, für die man sich auf Basis der Machbarkeitsstudie 2004 entschieden hat, zu diskutieren. Es wird eine detaillierte und fast fertige Planung der Öffentlichkeit vorgestellt und diese dann konsequent zur Planfeststellungsreife gebracht.

***Stadsblokken Meinerswijk*: Frühzeitige, aktive Einbindung der Bürger(meinung)**

Ganz anders verhält es sich beim Projekt *Stadsblokken Meinerswijk*: 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. Dafür werden bereits in einer sehr frühen Projektphase, der Untersuchungsphase, kommunikativ-informative und immer auch partizipative Maßnahmen durchgeführt. Einbezogen werden die Bewohner der betroffenen Gebiete, aber auch Anwohner bzw. Vertreter der unmittelbar angrenzenden Stadtteile. Der Bürger wird hier (wörtlich) als Consultant, als Berater gesehen, auf den man aktiv zugeht und 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: So fließen Ergebnisse der Bürgergespräche schon in die Machbarkeitsstudie ein. 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. Das Vorgehen in Arnheim ist im Gegensatz zum Lippesee prinzipiell planoffen.

Gründe für den Ratsbürgerentscheid und die negative Wahlentscheidung

Ein Bürgerentscheid kann einerseits als die höchste Form der Bürgerbeteiligung angesehen werden. Ein Blick auf die „Qualität“ der Auseinandersetzung zeigt jedoch, dass weder dezidiertes Wissen noch eine starke – womöglich auch gar keine – Auseinandersetzung mit einem Projekt nötig ist, um dennoch darüber abzustimmen: In einer Befra-

gung unmittelbar nach dem Ratsbürgerentscheid kann beispielsweise ein Viertel der Bürger, die am Entscheid teilgenommen haben (unabhängig von der eigenen Wahlentscheidung), keine Befürworter oder Gegner des Projekts und rund die Hälfte keine projektverantwortliche Stelle nennen.

Wie die Forschung zeigt, liegen Beteiligungen bei ratsinitiierten Entscheiden meist deutlich über denen bürgerinitiierten. Das heißt, wenn überhaupt ein bürgerinitiiertes Begehren zustande gekommen wäre, wäre es vermutlich am Quorum gescheitert. Der Ratsbürgerentscheid in Hamm scheint vor allem deshalb durchgeführt worden zu sein, weil man sich seines positiven Ausgangs immer sicher war. Für den Entscheid spricht eigentlich nur das Argument, die Entscheidung auf eine breite Bürgerbasis zu stellen und so eine zusätzliche Legitimitätssicherung für das Vorhaben zu erhalten, denn eine breite politische Zustimmung gab es ja. Paradoxerweise erhält der Entscheid letztendlich gerade dadurch, dass er entgegen aller Erwartungen ein gültiges Nein zum Lippesee erbrachte, seine Durchführungsberechtigung wie in einem Zirkelschluss.

Hauptablehnungsgrund gegen den See sind öffentliche Kosten, die für viele Bürgerentscheide eine wichtige Rolle spielt. Auch zu erkennen ist eine Ablehnung von Veränderung – ebenfalls ein gängiger Ablehnungsgrund. Durchaus vorhanden, aber zu vernachlässigen sind ein Hamm-spezifischer Stadtteilegoismus und ein spezielles kleinstädtisches Denken. Kennzeichnend für die Wahlkampfphase bis zum letztendlichen Entscheid ist auch eine große Unentschlossenheit in der Bevölkerung. Aber es gibt kaum eine Ablehnung des Sees per se: Der See ist kein Negativprojekt (oder nur für sehr wenige), aber es ist nicht gelungen ihn zu einem eindeutigen und begrüßten Positivprojekt zu machen.

2. Methodisches Vorgehen

2.1 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 nach 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.

2.2 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

2.3 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 Arnhem* festgelegt.

Vor allem die Gespräche mit den jeweiligen Projektverantwortlichen in Arnheim und Hamm hatten über die Eruiierung 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 Hamm <i>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 Arnheim</i>) • Chris de Ronde (ehem. für das Projekt zuständiger <i>Wethouder</i> [Beigeordneter] der <i>Gemeente Arnheim</i>) • Boreas Zandberg (Projektleiter <i>Stadsblokken Meinerswijk, 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/Emschergenossenschaft</i>) • Anke Schüler (Projektkoordinatorin <i>Urban Water, Interreg III B-Projekt/Emschergenossenschaft</i>) • Ralf Schumacher (Leiter Kommunikation/Vorstandsbüro <i>Emschergenossenschaft</i>) |

2.4 Intensivinterviews mit Bürgern in Hamm

Die leitfadengestützten Intensivinterviews mit Hammer Bürgerinnen und Bürgern dienen 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 Lippesee 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 *Lippesee Hamm* oder der eigenen Beteiligung gestellt wurden. Das geschah, um nicht eine soziale Drucksituation aufzubauen, die zu sozial erwünschten und rechtfertigenden Antworten oder gar Verweigerungshaltungen 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 tiefer liegendes - quasi verschüttetes, aber durchaus handlungsrelevantes - Wissen und auch Einstellungen aufgedeckt.

2.5 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.

3. Projekt-Historie: Lippesee Hamm und Stadsblokken Meinerswijk

3.1 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 (5 Arbeitsgruppen – Arbeit, Stadtsee, Freizeit/Sport, Jugend+Kinder, Umwelt/Natur; noch keine Bürgerbeteiligung).

- 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 Lippensee e. V.* begreift sich als unabhängiger, überparteilicher Zusammenschluss einer breiten Gruppe von Unternehmen, Gewerkschaften, Institutionen und Bürgern.
- Die *Bürgerinitiative Aue statt Lippensee* 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 Lippensee am **20. Dezember 2004** im Rahmen einer Informationsveranstaltung im *Kurhaus Hamm*.

- Die Resonanz ist mit mehr als 400 Politikern, Verbandsvertretern, organisierten Befürwortern (*Verein Pro Lippensee*) wie Gegnern (*Bürgerinitiative Aue statt Lippensee*) 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 Lippensee 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 nichtöffentliche Erörterung von Einwänden gegen das Planfeststellungsverfahren statt.

- Mit weniger als 100 vorgebrachten Einwendungen liegt die auf offiziellem Weg vorgebrachte Kritik der Lippesegegner an den Planungen unter dem Durchschnitt von Projekten vergleichbarer Größe.

Am **24. April 2006** wird im Technischen Zentrum der *Sparkasse Hamm* das Finanzierungskonzept zum Lippensee 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 Lippensee 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 Mitglieder Mehrheit anschließt. *Die Grünen* - mittlerweile Teil eines Gegner-Bündnisses zusammen mit der *BI Aue statt Lippensee* 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.

3.2 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* infolge großer landesweiter Hochwasserprobleme zwischen 1993 und 1995 gestoppt. Im Jahr 2000 wurde die neue landesweite Leitlinie *Ruimte voor de Rivier* (Raum für den Fluss) entwickelt, die das alte Konzept von Deicherhöhungen zum Hochwasserschutz durch eine Schaffung weitläufigerer Hochwasserrückhalteflächen und Verbesserung der Retentionsfähigkeit der Flüsse ablöst. Das erklärte Ziel von *Ruimte voor de Rivier* ist, bis zum Jahre 2015 einen gesicherten Abfluss im Hochwasserfall von bis zu 16.000 Kubikmeter pro Sekunde garantieren zu können. Dazu wurden 34 Projektstandorte benannt, die mit einem Budget von 2,1 Milliarden seitens des Ministeriums umgesetzt werden. Auch *Ruimte voor de Rivier* gestattet eine Neubebauung im Bereich der Hochwasserrückhalteflächen zunächst nicht.

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), dass 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 Ministerium 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 „*Ruimte voor de Rivier*“ statt.

- Ein Bestandteil des Programms ist zwar weiterhin, dass es nicht mehr erlaubt wird, in Überflutungsflächen neu zu bauen. Jedoch sind 15 Standorte aus 34 Projektstandorten ausgewählt, die exemplarisch aufzeigen dürfen, ob und wie in Überflutungsflächen gebaut werden kann. *Stadsblokken* ist einer dieser exemplarischen Standorte. Die Baugenehmigung wird jedoch nur erteilt, wenn nachgewiesen werden kann, dass nach dem Bau mehr Retentionsvolumen für den Rhein geschaffen wurde als vorher.

- Die Novelle ermöglicht so ggf. die Errichtung neuer Bebauungen in bestimmten Flutungsflächen unter der Voraussetzung, dass man dafür neuartige, experimentelle Haustypen entwickelt, die hochwasserresistent sind.

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.

4. Grundlagen der Projektkommunikation

4.1 Kommunikationskonzept und Organisation der Projektkommunikation

Als Ausgangspunkt für die Analyse der Kommunikation zum Lippesee durch den *Lippeverband* und die *Stadt Hamm* bietet sich das *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 Herangehen 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.

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).

4.2 Organisation der Projektkommunikation Lippesee Hamm

Wie in der gesamten Projektorganisation 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 vom LV die Initiative zur Erstellung eines Strategie- und Maßnahmenkonzepts ausging.

Einen expliziten PR- oder Kommunikationsverantwortlichen mit entsprechendem fachlichem Hintergrund gibt es für das Projekt nicht. Der Großteil der Projektkommunikation – nicht nur in Richtung Fach- und Entscheiderwelt – läuft also über die Projektleiter des LV und der Stadt. Dadurch werden die Projektleiter zusätzlich zur eigentlichen Projektentwicklung auch mit Kommunikationsaufgaben belastet.

Angemessener wäre es gewesen – 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 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 grundsätzlicher zu hinterfragen und als generelles „strukturelles Problem“ zu sehen.

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

Im Kommunikationskonzept wird 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.

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.

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. 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.

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.

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 der Lebensqualität und Freizeitnutzen) des Sees für die Bürger abgehoben wird. 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.

Wie die Analyse zeigt, kam es aber 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.

Die 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.

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.

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.

Eine frühe Kostenkommunikation müsste deshalb auch ganz transparent den eigenen Schätzcharakter mitkommunizieren und nicht den Anschein von Faktizität vermitteln, wie teilweise geschehen. 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.

4.3 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.

Organisatorische/Kommunikative Engpässe bzw. Risiken

Das Konzept benennt stark interne Engpässe und Risiken und entsprechende Zielgruppen. Dafür dürfte die Geschichte des Gebietes verantwortlich sein, in dem in den letzten Jahren immer dem Hochwasserschutz Vorrang vor möglichen anderen Nutzungen gegeben wurde. 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 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, 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.

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.

5. Ergebnisse der Analyse

5.1 Kommunikation zum Projekt Lippensee Hamm

Information und Kommunikation sind ein Schlüssel, sich dem Scheitern des Projekts *Lippensee 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. 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.

5.1.1 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 *Lippensee 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 *Lippensee 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 Lippensee 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: Veranstaltungen wie die angesprochenen erfüllen sicher einen wichtigen Zweck und sollten nicht durch andere ersetzt aber ergänzt werden. Doch insgesamt scheint es zu wenige von Stadt und/oder LV direkt initiierte Veranstaltungen gegeben zu haben, die sich an vorhandene Ereignisse ankoppelten oder die an „leicht zugänglichen“ und alltäglichen Orten wie z. B. in Stadtteilen stattfanden. Der Info-Stand des LV bei den *Hammer Wasserwochen* bildete hier eine positive Ausnahme. 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 Lippensee* an entsprechenden Orten (z.B. in der Fußgängerzone) wurden durchaus bemerkt. Hier zeigt sich aber ein weiteres Charakteristikum der Kommunikation zum Lippensee: Vor allem in seiner entscheidenden 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 Lippensee* 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 Bewusstseins-schaffung 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 *Lippensee 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 *Lippensee 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 Lippensee erscheint die konzeptgemäße Konzentration auf die Kernkompetenzen des LV einerseits zielführend für das Projekt, trägt andererseits aber auch dazu bei, dass der LV im Projekt weniger stark in Erscheinung tritt 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.

5.1.2 *Pro Lippensee e.V.* als Befürworterzusammenschluss ein Plus, aber keine authentische und in der Breite der Bürgerschaft akzeptierte Bürgervertretung

Der *Verein Pro Lippensee e.V.* spielt für die Kommunikation zum Lippensee 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 Kommu-

nikation geht man davon aus, deutlich zu machen, dass der *Verein Pro Lippese* eine unabhängige und eigenständige Rolle spielt, aber ihn gleichzeitig in die Kommunikationsstrategie einzubinden. Der Verein startet als breites Bündnis aus Gewerkschaften, Unternehmervertretern und (Sport-)Vereinen. Anfangs scheint *Pro Lippese* – 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 Lippese* 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 Lippese*, 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 Lippese* 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. 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 wird, die die Erwartungen als erstes mit Leben füllen kann. Stattdessen bleibt die Rolle des Vereins unklar bzw. dieser versucht, 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 auf die Bürger nicht authentisch und ist 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 Lippese*-Kampagne selbst bei Seebefürwortern insgesamt auch als überzogen.

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

Aus diversen Gründen scheint, je näher der Termin für den Ratsbürgerentscheid rückt, zudem die Kommunikation für den Lippese immer stärker von *Pro Lippese* und immer weniger von der *Stadt Hamm*, ihrer politischen Spitze und dem *Lippeverband* ge-

führt 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, entgegenzutreten 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 an der Finanzierung des Kommunikationskonzeptes nicht beteiligt 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.

5.1.3 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 ab-

lehnt, 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 solle. 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. Die Hoffnung der politischen Spitze der Stadt, die allgemein eher positiv empfundene Stimmungslage zum Lippesee auszunutzen und mit der Anberaumung des Abstimmungstermins zum Lippesee innerhalb von nur zwei Monaten den Bau des Sees noch weiter zu forcieren, entpuppt sich als Nachteil. 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 organisie-

ren 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.

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

Hinsichtlich der Medien – und hier ist im Wesentlichen, aufgrund des Berichterstattungsumfanges 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 (von Juli 2004 an ausgewertet). 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.

5.1.5 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.

Unterschätzung der Bedeutung von 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.

Verzicht auf hoch angesiedelte, eigenständige Projektkommunikation

Ebenfalls nicht aufgenommen wird die frühe Idee (2003) der Gründung einer Projektgesellschaft für den Lippensee 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.

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. Die Projektleiter haben damit zusätzlich zu der Aufgabe der Projektentwicklung auch Kommunikationsaufgaben wahrzunehmen.

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 *Lippensee 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.

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.

5.2 Bürgerpartizipation

Bürgerbeteiligung spielte in zweifacher Weise eine zentrale Rolle für das Projekt *Lippensee 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.

5.2.1 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 gedacht 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.

Einzig 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 dass 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.

5.2.2 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.

5.2.3 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 ernst gemeinte 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 planoffeneren 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 Anknüpfung 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 lang laufenden 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.

5.2.4 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 „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 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.

5.3 Freiwilliger Ratsbürgerentscheid zum Projekt *Lippesee 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.

5.3.1 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.

5.3.2 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 bestimmbareren 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.

5.3.3 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 Umfrage durch das Institut emnid vom Sommer 2006 widerlegt eindeutig die Annahme, dass eine stärkere Gesamtmobilisierung das Ergebnis umgedreht hätte.

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 Alltagskonservativismus vieler Bürger gegenüber der Veränderungsbejahung weniger Bürger erst einmal als Faktor ernst zu nehmen und einzubeziehen. 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 angezweifelte, 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 stadteilbezogene 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.