



(Un)Möglichkeit der Teilhabe

Grenzen in der Stadtentwicklung

(Im)Possibility of Participation

Limits in Urban Development

pnd – rethinking planning

Die Zeitschrift wird herausgegeben vom
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen University

Redaktion: Laura Brings, Agnes Förster, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

Mitarbeit: Diana Polanski, Patrick Weiner

Grafische Gestaltung: p a n o r a m a studio für visuelle kommunikation

Ausgabe 1/2024 (Un)Möglichkeit der Teilhabe

herausgegeben von Nina Berding, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

Aachen, April 2024

The journal is edited by

Chair of Planning Theory and Urban Development at RWTH Aachen University

Editorial team: Laura Brings, Agnes Förster, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

Participation: Diana Polanski, Patrick Weiner

Graphic design: p a n o r a m a studio für visuelle kommunikation

Edition 1/2024 (Im)Possibility of Participation

edited by Nina Berding, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

Aachen, April 2024

ISSN: 2747-3309

DOI: [10.18154/RWTH-2024-03959](https://doi.org/10.18154/RWTH-2024-03959)

Inhaltsverzeichnis

Table of Content

Editorial

[Nina Berding, Katharina Frieling, Moritz Maikämper](#) 5

Möglichkeit und Macht

Possibility and Power

Warum werden wir hier beteiligt?

Why are we being involved here?
[Grischa Frederik Bertram](#) 8

Der Verkauf der Stadt Göttingen

The Sale of the City of Göttingen
[Niklas Weiberg](#) 25

Urban Transformation through Public Participation

[Lena Greinke, Nora Mehnen](#) 41

Kürzere Wege in der Regionalentwicklung

More Impact in Regional Development
[Christina Böttche](#) 63

Hoffnungsträgerin digitale Partizipation

New Hope Digital Participation
[Sarah Karic](#) 80

Befähigung und Vielfalt

Empowerment and Diversity

Straßenplanung von anderen her denken

Thinking Road Building from the Perspective of Others
[Christine Neubert](#) 98

Beteiligungsanspruch und Wirklichkeit

Participation Aspiration and Reality
[Mohamed ElGamal, Uwe Altröck](#) 113

Wer repräsentiert den BOB CAMPUS?

Who Represents the BOB CAMPUS?

[Robert Ambrée, Samar Arar-Al-Refaei](#)**128**

Lokale Klimapolitik und stadtgeseellschaftliche Teilhabe

Local Climate Policy and Civic Participation

[Marion Stock, Stephan Willinger](#)**144**

Konflikt und Komplexität**Conflict and Complexity****Das Komplexitätsdilemma**

The Complexity Dilemma

[Klaus Selle](#)**159**

Flüchtlingsunterkünfte und sozialräumliche Konflikte

Refugee Accommodations and Socio-Spatial Conflicts

[Kristina Seidelsohn, Thomas Kuder](#)**175**

Forumtheater als Beteiligungsformat

Forum Theatre as a Participation Format

[Maria Budnik, Marie-Luise Baldin, Anika Schmidt](#)**192**

Kulturen der Beteiligung?

Cultures of Participation?

[Moritz Maikämper, Katharina Frieling, Nina Berding](#)**208**

Weitere Beiträge Various**Bürgerräte in der Klimakrise**

Citizens' Councils and the Climate Crisis

[Tamara Ehs](#)**223**

Das durchlässige Quartier

The Porous Neighborhood

[Andreas Thiesen](#)**239**

pnd

Editorial

Nina Berding, Katharina Frieling, Moritz Maikämper



Zuschauen erlaubt. Tag der offenen Brücke am 16.12.2023.Salzbachtalbrücke in Wiesbaden.
Quelle: Moritz Maikämper.

Diverse Akteure gestalten Stadt – räumlich und sozial, mit und ohne Aufforderung oder Einladung, durch ihr Zusammenwirken, ihre Handlungsmöglichkeiten, Bedarfe und Interessen. Unter welchen Umständen dies geschieht, ist regelmäßig Gegenstand von Debatten. Damit einher gehen auch neue Rollenverständnisse und Verantwortlichkeiten, die sich in längerfristige Veränderungen einordnen lassen: eine Verschiebung der Gestaltungsmacht des Staates hin zu privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie eine zunehmende Fragmentierung der Gesellschaft, die sich auch sozialräumlich manifestiert. Allen Menschen gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, ist zentrales politisches Anliegen. Dies umfasst den Zugang zu immateriellen sowie materiellen Strukturen, Ressourcen und Angeboten. Im dichten, städtischen Kontext fallen darunter insbesondere die Erreichbarkeit und Aneignung von öffentlichen Räumen sowie deren Ausgestaltung durch individuelle Mitwirkung.

In einer *gerechten Stadt* (vgl. Neue Leipzig-Charta) wäre eine Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe die gerechte Verteilung und gleichberechtigte Gestaltung von Chancen unter Bewohner:innen und Nutzer:innen. Dies bleibt eine zentrale Herausforderung: teilzuhaben, also sich auch gelegentlich einzubringen, setzt neben Interesse vor allem Ressourcen voraus, die individuell ungleich verteilt sind. Können und müssen also nicht

alle beteiligt werden? Wo verlaufen bei der Auswahl die Grenzen der Beteiligung? Unter welchen Umständen wird beteiligt? Ob Beteiligung (formal) überhaupt geschieht bleibt im internationalen Kontext voraussichtlich eine Grauzone, denn der SDG-Indikator 11.3.2 soll mangels erhobener Kennzahlen aus der globalen Datenbank gestrichen werden. Er lautet: "Proportion of cities with a direct participation structure of civil society in urban planning and management that operate regularly and democratically". Weniger als 30 Prozent der Länder halten diese Daten nach. Auch dies zeigt: Die Verantwortung für eine kokreative Stadt kann weder an die Zivilgesellschaft abgegeben werden, noch allein bei den Kommunen und ihren Verwaltungen liegen.

Diese Ausgabe von **pnd – rethinking planning** beschäftigt sich deshalb mit den Möglichkeiten und Grenzen der Teilhabe und Beteiligung in der Stadt und deren Entwicklungsprozessen, im Sinne von Zugang haben, teilnehmen und mitwirken. Die Artikel der Ausgabe widmen sich dabei unterschiedlichen Schwerpunkten. Einige Beiträge beschäftigen sich mit Möglichkeiten, die sich ergeben, geschaffen, genutzt oder verwehrt werden sowie den Konstellationen von Macht, die sich in Beteiligungsprozessen abbilden. Andere Autor:innen schauen auf die Vielfalt der Teilhabenden – einschließlich Menschen aus verschiedenen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontexten, sowie der Einbeziehung der Natur und anderer nichtmenschlicher Akteure. Im weiteren Teil des Heftes stehen Konflikte und Komplexität im Vordergrund, die in Beteiligungs- und Planungsprozessen allgegenwärtig sind, wenn unterschiedliche Interessen, Werte oder Perspektiven aufeinandertreffen, die nicht miteinander vereinbar sind.

Die Bestandsaufnahme und Beleuchtung von Herausforderungen und Hürden kann einen Beitrag leisten, um die Wahrnehmung für Grenzen von Beteiligung und (Un)Möglichkeiten der Teilhabe zu schärfen und den Blick auf offene und gestaltbare Prozesse zu lenken. Inwieweit vollzieht sich also ein zukunftsfähiger Paradigmenwechsel durch Koproduktion et cetera? Oder setzen sich in Beteiligungsprozessen bekannte Spannungsfelder und Dilemmata einfach fort? Es geht um nicht weniger als die zukünftigen (Un)Möglichkeiten von Teilhabe, die Akzeptanz schaffen und Legitimation ermöglichen in einer *Stadt für alle*.

Viel Freude beim Lesen wünschen:

die Herausgeber:innen dieser Ausgabe:
Nina Berding, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

und die pnd-Redation:
Laura Brings, Agnes Förster, Katharina Frieling, Moritz Maikämper
Mitarbeit: Diana Polanski, Patrik Weiner

Diverse actors shape the city – spatially and socially, with and without request or invitation, through their interaction, their possibilities for action, needs and interests. The circumstances under which this happens are regularly subject of debate. This is accompanied by new understandings of roles and responsibilities that can be classified in long-term changes: a shift in the state's power towards private and civil society actors as well as an increasing fragmentation of society, which also manifests itself in socio-spatial terms.

Enabling all people to participate in society is a central political concern. This includes access to immaterial and material structures, resources and services. In a dense urban context, this includes in particular the accessibility and appropriation of public spaces as well as their design through individual involvement.

In a *just city* (see the New Leipzig-Charter), the fair distribution and equal shaping of opportunities among residents and users would be a prerequisite for social participation. This central challenge remains: to participate, i.e. getting involved from time to time, requires not only interest but above all resources, which are unequally distributed among individuals. Can and must not everyone participate? Where are the limits of participation in the selection process? Under what circumstances is participation required? Whether (formal) participation takes place at all is likely to remain a grey area in the international context, as SDG indicator 11.3.2 is to be removed from the global database due to a lack of collected data. It reads: „Proportion of cities with a direct participation structure of civil society in urban planning and management that operate regularly and democratically“. Less than 30 percent of countries track this data. This also shows: The responsibility for a co-creative city cannot be handed over to civil society, nor can it lie solely with the municipalities, in particular with administrations.

This issue of **pnd – rethinking planning** is therefore concerned with the possibilities and limits of social and civic participation in the city and its development processes, in the sense of having access, participating and contributing. The articles in this issue focus on different aspects. Some articles deal with opportunities that arise, are created, used, or denied, as well as the power constellations that are reflected in participation processes. Other authors focus on the diversity of participants – including people from different social, economic and cultural contexts, as well as the inclusion of nature and other non-human actors. The other articles in this issue focus on the conflicts and complexities that are ubiquitous in participation and planning processes when different interests, values, or perspectives collide and are incompatible.

Taking stock and highlighting challenges and obstacles can help to raise awareness of the limits and (im)possibilities of participation and focus attention on open and malleable processes. To what extent is a sustainable paradigm shift taking place through co-production et cetera? Or are the familiar tensions and dilemmas in participation processes simply perpetuated? It is about nothing less than the future (im)possibilities of participation that create acceptance and enable legitimacy in a *city for all*.

We hope you enjoy reading.

The editors of this issue:

Nina Berding, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

and the pnd editorial team:

Laura Brings, Agnes Förster, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

Collaboration: Diana Polanski, Patrik Weiner



Transparent an einem Zaun in einer Nebenstraße in Biesdorf-Süd. Quelle: Grischa Bertram.

Warum werden wir hier beteiligt?

(Un-)Möglichkeitsstrukturen der
Planungspartizipation in der multiplen Demokratie

Why are we being involved here?

Political Opportunity Structures of Planning Participation in a Multiple
Democracy

Grischa Frederik Bertram

Keywords: Demokratie; Partizipation; Beteiligung; Möglichkeitsstruktur
Democracy; participation; opportunity structure

Abstract

Viele Bürger:innen sind heute kompetent darin, ihre Stimme nicht nur abzugeben, sondern einzubringen, nötigenfalls zu erheben und gegebenenfalls zu vervielfältigen. In der lokalen räumlichen Planung hat sich eine multiple Demokratie entwickelt, die Bürger:innen grundsätzlich weit mehr Mitsprache einräumt, aber auch zulässt, dass Ressourcen und Fähigkeit die Teilnahme beeinflussen. Der Artikel untersucht das Konzept der multiplen Demokratie als planerisch-stadtpolitische Möglichkeitsstruktur für individuelle und kollektive strategische Teilnahme an lokalen Entscheidungsprozessen aus der Perspektive der Bürger:innen und erweitert es dabei um dort bislang weniger beachtete Formen der Mitwirkung wie Klage, mediale Repräsentation, Lobbyismus, ökonomische Beteiligung und baulich-räumliche Beiträge zur Stadtentwicklung. Auf dieser Grundlage wird diskutiert, welche Bedeutung diese Möglichkeitsstruktur für die Stadtentwicklung haben kann – unter der Prämisse einer Wirkung der Mitwirkung.

Many citizens seem to be competent not only to cast their vote, but to raise their voice if necessary. They also participate in planning and urban development as investors, (co-) producers, publicists, plaintiffs and lobbyists. Thus, in local spatial planning a multiple democracy has been developed, which in principle gives citizens far more say, but at the same time allows resources and ability to influence participation. The article examines the concept of multiple democracy as a local planning-specific political opportunity structure for individual and collective strategic participation in local decision-making processes from the perspective of citizens, and expands it to include forms of participation that have received less attention so far, such as lawsuits, media representation, lobbying, economic participation and structural-spatial contributions to urban development. On this basis, the significance of this opportunity structure for urban development is discussed – under the premise of an impact of participation.

Grischa Frederik Bertram, Jun.-Prof. Dr.-Ing., leitet den Lehrstuhl für Raumplanung und Raumforschung an der Bauhaus-Universität Weimar. Seine gegenwärtigen Forschungsinteressen sind die Fortentwicklung der Planungsdemokratie und die Rolle der Planung für eine sozial-ökologische Transformation.

Grischa Frederik Bertram, Ass. Prof. Dr., holds the Chair of Spatial Planning and Spatial Research at the Bauhaus University Weimar. His current research interests are the further development of planning democracy and the role of planning for a socio-ecological transformation.

In der Vorstadt zu spießig

„Wenn Sie gucken, es sind ja nur wenige Tausend hier, bei der A100 sind ja mehrere Zehntausend betroffen. Das gibt auch 'ne ganz andere Schlagkraft von der Bürgerstimmung her. [...] Die machen dann auch mal Baubesetzungen oder irgendwelche wilden Blockaden. Das macht man hier halt nicht. Wir sind doch ziemlich spießig-bürgerlich hier.“ (Protestakteur A2 4.11.2016 zit. in Bertram 2019)

Für den Anwohner einer geplanten Schnellstraße im Ostberliner Ortsteil Biesdorf-Süd ist es selbstverständlich – seine Bürgerinitiative wird nicht so protestieren können wie die Protestakteure im nur wenige Kilometer entfernten Neukölln. Die mediale Aufmerksamkeit, die Ressourcen im dünnbesiedelten und wenig finanzkräftigen Stadtteil und das Interesse der Stadtpolitik an den Sorgen der städtischen Peripherie sind geringer und die Bürger:innen selbst sind weniger risikofreudig.

Das Beispiel zeigt: Politische Partizipation ist neben den Kapazitäten und Fähigkeiten der Bürger:innen auch abhängig von den strukturellen Bedingungen vor Ort. Diese Möglichkeitsstruktur beinhaltet lokalstaatliche Beteiligungsinstrumente – die nicht nur Angebot sind, sondern zugleich andere Partizipationsformen und die Mitwirkung anderer Bevölkerungsteile schwieriger oder unmöglich machen können. Auch sind die politische Kultur, die Aufgabenverteilung der staatlichen Ebenen und Institutionen, die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit lokaler Medien et cetera in ihr angelegt. Schließlich besteht eine Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Partizipationsformen – etwa zwischen Protest und Beteiligung oder Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie.

Um dies ausführlicher zu betrachten, wird im Folgenden zunächst das analytische Konzept einer planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur vorgestellt, dann die Weiterentwicklung der (lokalen) Demokratie thematisiert und schließlich die Veränderungen der Möglichkeitsstruktur innerhalb der veränderten, nunmehr *multiplen* lokalen Planungsdemokratie diskutiert. Der Artikel basiert auf einem Beitrag des Autors zum Deutschen Kongress für Geographie 2015, seiner Dissertationsschrift (Bertram 2019) sowie einem aktuell laufenden Forschungsvorhaben, das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird und planungsbezogenen bürgerschaftlichen Protest quantitativ in acht bundesdeutschen Großstädten untersucht.

Möglichkeitsstrukturen in der Protest- und Bewegungstheorie

Eisingers (1973; vergleiche aber auch Lipsky 1968) Ansatz, den Prozess der Protestentstehung durch politische Möglichkeitsstrukturen (political opportunity structures; Abbildung 1) zu beschreiben, ist bis heute neben der Ressourcenmobilisierung die dominierende Theorie der Bewegungsforschung (Opp 1996). Beiden gemeinsam ist, nicht länger nach einem Grund für das reflexhafte Entstehen von Protest aus gesellschaftlichen Bedingungen zu fragen, sondern das *Wie* dieser Entstehung in den Blick zu nehmen

(Melucci 1988). Anstelle oder ergänzend zu den bewegungsinternen Ressourcen werden mit der Möglichkeitsstruktur externe Bedingungen für das (rationale) Protesthandeln untersucht, aus denen sich Handlungszwänge, -beschränkungen und -möglichkeiten, aber auch potentielle Wirksamkeiten ergeben (Meyer 2004).

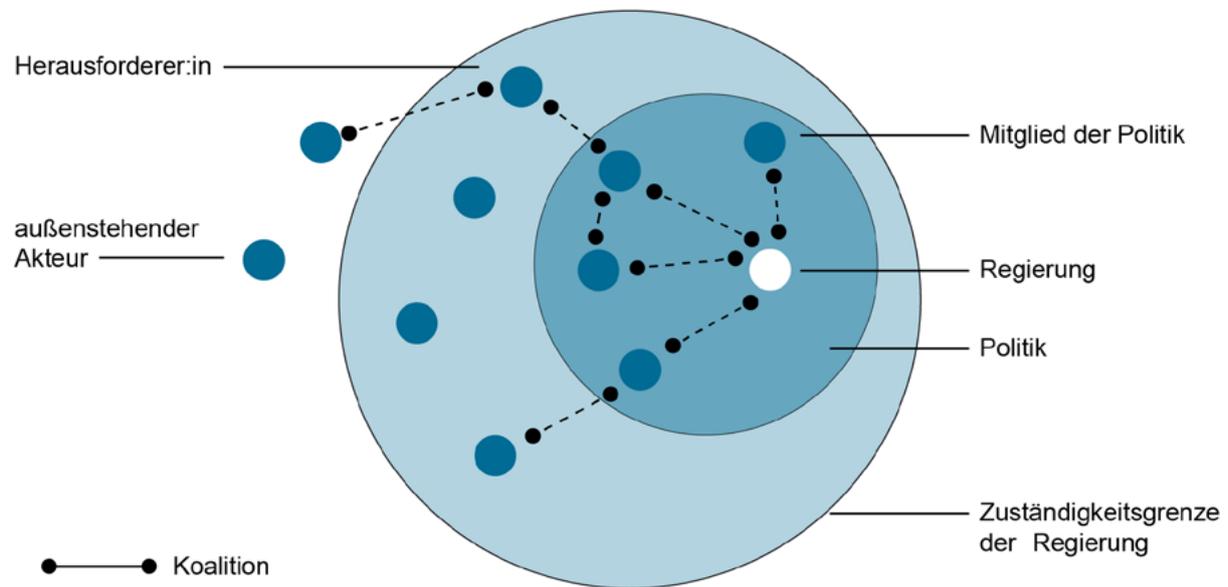


Abbildung 1: Eisingers politische Möglichkeitsstruktur. Quelle: Tilly 1978; eigene Übersetzung.

Individuen entscheiden sich demnach unter der Voraussetzung zu kollektivem politischen Handeln, dass die Anreize groß genug und die Kosten beziehungsweise Risiken gering sind. Meistens wird diese Möglichkeitsstruktur als objektiv gegeben betrachtet, es bestehen aber auch Ansätze einer subjektiven Bewertung der Erfolgsaussichten durch die Protesthandelnden (Opp 2009; Abbildung 2).

Alles, was Menschen dazu anregt, an politischem Protest zu partizipieren, wird als ermöglichend angesehen, unabhängig davon, ob diese Situation förmlich festgelegt oder dauerhaft ist (Tarrow 2011: 32–33): Etwa „die Stabilität oder die Gespaltenheit der Eliten, das Vorhandensein oder die Abwesenheit von Verbündeten [...] unter den Eliten, Konfliktstrukturen“ (Pollack 2000: 47), Zugangsmöglichkeiten zum formalisierten System politischer Entscheidungsfindung oder das Umgehen von Repression (Tarrow 2012: 78–80; vergleiche insgesamt McAdam 1996: 27). In Weiterentwicklungen wurden Hemmnisse und Risiken – also quasi die Unmöglichkeitsstruktur – ergänzt (Goldstone und Tilly 2001: 182–183; vergleiche Tarrow 2012: 77).

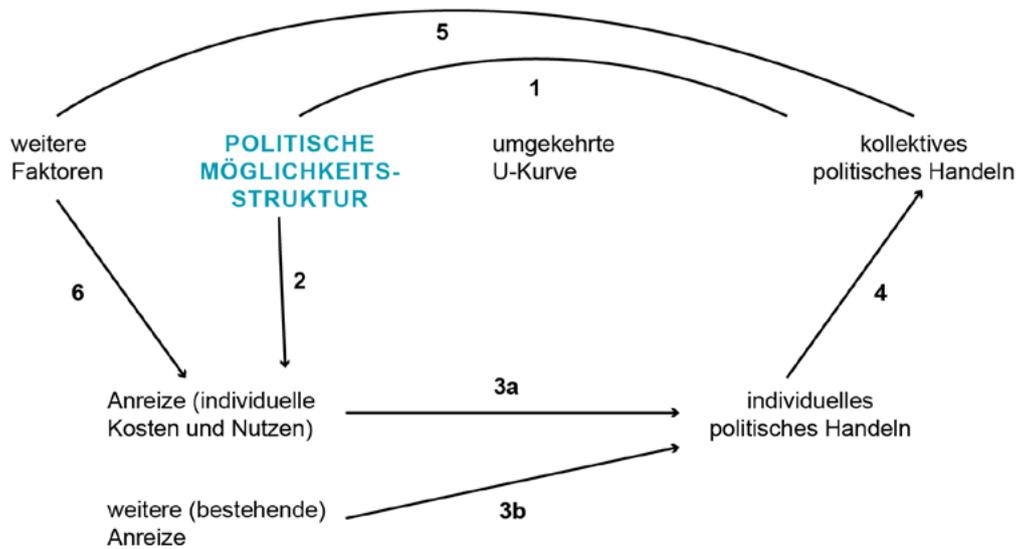


Abbildung 2: Eisingers Theorie der politischen Möglichkeitsstrukturen.
 Quelle: Opp 2009: 165; eigene Übersetzung.

Die Möglichkeit allein entspricht dabei keineswegs der Entstehung von Protest, sondern in etwa der Geneigtheit einer Gesellschaft zum Protest. Nicht nur stark geschlossene Systeme wie autoritäre Regime verhindern Protest durch Repression. Auch extrem offene können bürgerschaftliche politische Aktivitäten assimilieren und so verhindern (Pollack 2000: 46) – beziehungsweise unnötig erscheinen lassen. Daraus folgt ein kurvilineares Verhältnis (siehe Abbildung 3, vergleiche Opp 2009: 163–164). Bezogen auf Planungsprozesse kann dies auch bedeuten, dass die punktuelle Öffnung durch ein Beteiligungsangebot auch dazu führen kann, dass mit der daraus resultierenden Erwartung eines (für bestimmte Bevölkerungsteile) unbefriedigenden Ergebnisses die Protestneigung steigt.

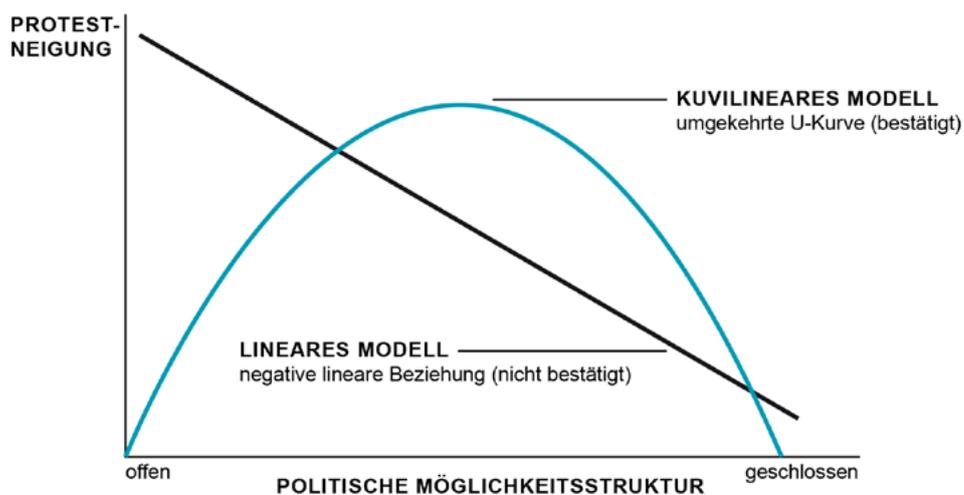


Abbildung 3: Die kurvilineare Beziehung von Protest und Möglichkeitsstruktur.
 Quelle: Eigene Darstellung nach Opp 2009: 163.

Eine neue demokratische Realität

Obwohl Eisinger den Ansatz bei der Untersuchung lokaler Proteste entwickelte, orientiert sich die Protest- und Bewegungsforschung stark an der nationalen und supranationalen Ebene. Ein wesentlicher Unterschied lokaler Möglichkeitsstrukturen ist jedoch, dass die politischen Rahmenbedingungen der übergeordneten Ebenen diese als weitere Möglichkeitsstrukturen umgeben. Im Folgenden sollen daher zunächst überlokale Veränderungen untersucht werden. Anhand der zwei gegensätzlichen Vorstellungen der Demokratie- und Partizipationstheorie, dem *realistischen* und dem *normativen* (vgl. Hoecker 2006: 11; Tabelle 1) soll überprüft werden, ob sie in der *reifen* (Offe 2003: 10) Demokratie unserer Zeit noch aktuell sind.

Das realistische Verständnis ist älter, geht bereits auf Schumpeter (1942) zurück und wird auch als *instrumentelles* Verständnis bezeichnet. Die zwei Bezeichnungen betonen unterschiedliche Aspekte des Modells. Einerseits sieht es Demokratie als Mittel zum Zweck – letztlich einer reibungsloseren Herrschaftsausübung. Ein solches Verständnis ist heute in der lokalen räumlichen Planung etwa dort anzutreffen, wo eine bessere Kommunikation und gegebenenfalls Beteiligungsangebote dazu führen sollen, dass die Bürger:innen hegemonialen Vorstellungen zustimmen. Eine Orientierung an der Realität sehen die Verfechter:innen des Modells in zweierlei Hinsicht: Zum einen in der Einsicht in die geringen Kompetenzen der Bürger:innen, denen es an Wissen, Verständnis und Engagementbereitschaft mangelt. Zum anderen die Orientierung an einer funktionierenden Massendemokratie, sprich der Unmöglichkeit, das gesamte Volk anders als durch Wahlen innerhalb eines repräsentativen Systems gleichberechtigt beteiligen zu können. Somit war eine weitergehende Teilnahme weniger Privilegierter als Teil einer pluralistischen Gesellschaft und demokratischer Elitenherrschaft (Hoecker 2006: 5) durchaus vorgesehen (Gamson 1990 [1975]: 9).

Kriterium	Normativ (Verba/Nie 1972)	Instrumentell / realistisch (Schumpeter 1942)
Begriff	Ziel und Wert an sich	Methode und Mittel zum Zweck
Funktion	Selbstbestimmung und -verwirklichung	Regulierung durch Repräsentation
Formen	direktdemokratische	repräsentative, insb. Wahlen
Reichweite	möglichst viele Bereiche	politische Sphäre
Intensität	prozessual	punktuell
Kompetenzen der Bürger:innen	Erwerb durch Bildung und partizipatorische Praxis	Mangel an Wissen, Einsicht und Engagement

Tabelle 1: Wesentliche Merkmale des normativen und realistischen Demokratieverständnisses.
Quelle: Eigene Darstellung nach Hoecker 2006.

Die *normative* Vorstellung von Demokratie hingegen entstand erst in Folge der Sozialen Bewegungen der späten 1960er Jahre, die „an intimate relationship to politics“ offenbarten (Tarrow 2011: 23). Ihre Verfechter:innen sahen, dass sich ein zeitgemäßes Demokratieverständnis nicht länger auf die Sphäre der (Partei- und Macht-)Politik beschränken konnte. Die Bezeichnung *normativ* ist dabei keineswegs (ab-)wertend. Sie bezieht sich vielmehr auf die Grundeinschätzung, dass Demokratie ein Wert an sich sei, die sich auch in der Gleichung „Je mehr Partizipation in Entscheidungen gegeben ist, desto mehr ist Demokratie zugegen“ artikuliert (Verba et al. 1980: 1). Dadurch entsteht in der Wahrnehmung der Bürger:innen auch eine Gleichwertigkeit unterschiedlicher Partizipationsformen (Geißel und Thillman 2006).

Über fünfzig Jahre nach dem Aufkommen des normativen Demokratieverständnisses hat sich die Realität sowohl der Partizipationsangebote als auch -teilnahme so weit verändert, dass es nunmehr unrealistisch erscheint, funktionierende Beteiligung an der Massendemokratie im Wesentlichen auf Wahlen zu begrenzen. Ob jedes Mehr an Partizipation aber auch zu einem Mehr an Demokratie führt, kann im Anschluss diskutiert werden.

Zwischen vielfältiger und multipler Demokratie

Der neokonservative Historiker Paul Nolte spricht von einer *multiplen*, der Politikwissenschaftler und Bürgerrechtler Roland Roth von einer *vielfältigen* Demokratie. Sie beschreiben damit beide eine stark veränderte Gesellschaft, unterscheiden aber sowohl hinsichtlich der Ausgangspunkte als auch der Bewertungen.

„Historisch sollte man die gegenwärtige Debatte ohnehin im Horizont einer langen Krisengeschichte verstehen. Demokratie definiert sich geradezu als eine ‚schwache‘ Regierungsform, als ein Modell mit offenen Flanken, und vor allem als ein reflexives und darum selbstkritisches Muster der politisch-sozialen Organisation.“ (Nolte 2011: 7-8)

Noltes Beitrag ist als Antwort auf die Skepsis an Fortbestand und Qualität westlicher Demokratien angelegt, die sich insbesondere in der Postdemokratie-These von Crouch (2008) ausdrückt. Nolte (2011: 48) stellt dem die historische Perspektive einer „dynamische[n] Phase der Erweiterung“ entgegen, die er etwa auch im Entstehen intergouvermentaler Institutionen und der Integration von Nichtregierungsorganisationen in der globalen Governance erkennt, weil sie im Gegensatz zu Vorstellungen einer Weltregierung stehen, die zu Beginn der Demokratisierung häufig formuliert wurden.

Roths (2015) Ausgangspunkt ist hingegen die Kommunalpolitik. Phänomenologisch unterscheidet er fünf Elemente (Abbildung 4), zu denen weiterhin die repräsentative Demokratie mit ihren Institutionen (einschließlich Beiräten und Ausschüssen) zählt, für Roth aber auch traditionelle Mitgliederorganisationen (Gewerkschaften, Verbände) einschließt. Das zweite Element sind Verfahren der direkten Demokratie. Was an anderer Stelle

gemeinsam als *deliberativ* bezeichnet wird, trennt Roth (2015: 226) in die beiden Elemente der von Nanz und Leggewie (2020) als *Konsultative* bezeichneten eingeladen Bürgerbeteiligung in Dialogprozessen, Befragungen, Bürgerräten und dergleichen sowie selbstständig initiierte Proteste, Bürgerinitiativen und Bewegungen. Schließlich schlägt er eine Erweiterung des Politikbegriffs vor, der dann auch die „Gestaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten“ durch gesellschaftliches Engagement einschließen soll (Roth 2015: 226).

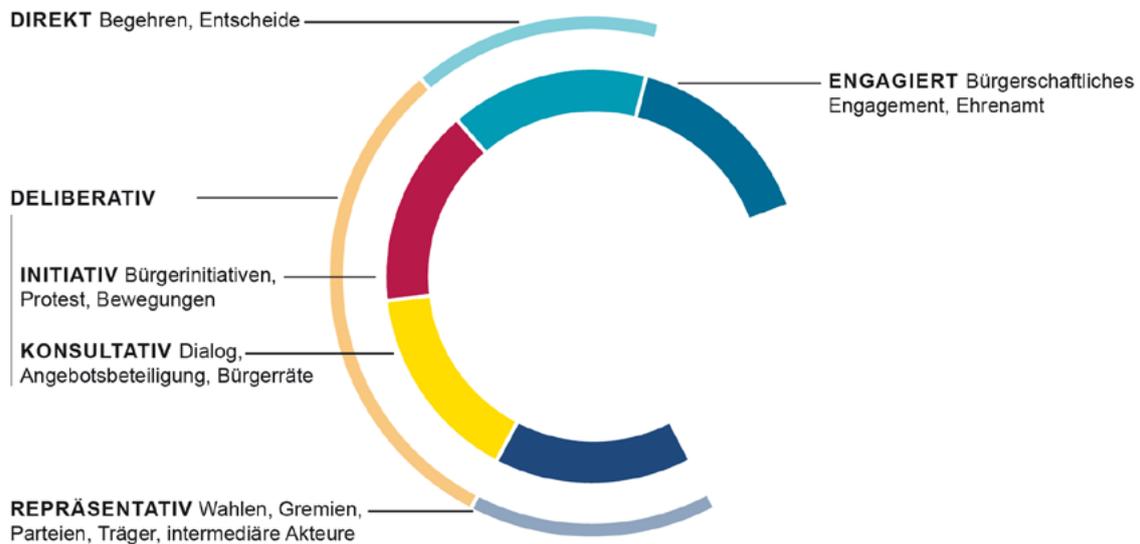


Abbildung 4: Fünf Elemente einer vielfältigen Demokratie. Quelle: Eigene Darstellung nach Roth 2015.

Insgesamt geht es Roth damit nicht um das von Nolte betonte Krisenhafte der Demokratie, sondern viel stärker um ihre Stärkung im Sinne eines normativen Verständnisses, in dem nicht mehr nur Partizipation, sondern auch vielfältigere Partizipation zu einer demokratischeren Gesellschaft führen. Insofern sieht er darin auch kein „vorübergehendes Durcheinander“ (Roth 2015: 230), das sich durch die „Sogkraft der repräsentativen Institutionen“ (ebd.: 229), sprich Institutionalisierung und Parteigründungen, auflöst, sondern deutet an, dass *vielfältige* Demokratie auch als Leitbild verstanden werden könne. Umgekehrt erkennt er in der von Nolte als Demokratisierung beschriebenen supranationalen Mehrebenenpolitik eine Herausforderung der demokratischen Vielfalt auf lokaler Ebene, um abschließend allerdings durchaus anzuerkennen, dass „[v]ielfältige Demokratie [...] kein Ponyhof [sei]“ (ebd.: 230), sondern zwischen ihren Elementen Konflikte bestehen können.

Noch mehr Vielfalt und Widerspruch in einem neorealistischen Modell der multiplen Planungsdemokratie

Anders als durch die agonistische Planungstheorie mittlerweile üblich (Kühn 2021; Bertram und Altrock 2023), sieht Roth (2015) diese Konflikte nicht als produktiv an, obwohl er sich mit Nolte (2010) einig ist, der die Bedeutung von Protesten und sozialen Bewegungen für die Zunahme der Vielfalt demokratischer Partizipation betont:

„Die partizipatorische Protest- und Bewegungsdemokratie ist die historisch vermutlich wichtigste Innovation in der Geschichte der Demokratie des vergangenen halben Jahrhunderts.“ (Nolte 2010: 9)

Gerade auf der lokalen Ebene wird seit den – selbst von Nolte prominent benannten – Auseinandersetzungen um *Stuttgart 21* von einer Zunahme von Protestpartizipation ausgegangen (vergleiche Selle 2013: 172, Rink und Vollmer 2019: 339). Vorläufige Daten aus dem zuvor genannten laufenden Forschungsprojekt zeigen dabei zweierlei: Erstens ist Protest in sich ebenfalls vielfältig und besteht teils aus deutlich initiativen Forderungen, während der größere Teil vor allem aus Betroffenheit auf Herausforderungen reagiert, die letztlich durch die Verfahren der repräsentativen Demokratie und exekutiv durch die planenden Verwaltungen entstehen. Zugleich wird anhand der häufigen Kombination von initiativen und reaktiven Forderungen auch deutlich, dass eine eindeutige Aufteilung nicht möglich ist (Bertram 2019; Bertram und Kienast 2023).

Zweitens besteht die Multiplizität der Partizipationsformen nicht allein in einem Neben- sondern oftmals auch in einem Miteinander.

Aus diesen Erkenntnissen und weiteren Erfahrungen ergibt sich ein erweitertes Bild der partizipativen Vielfalt in der lokalen Demokratie mit Bezug zur räumlichen Planung (siehe Abbildung 5). Die Vielzahl der Proteste und ein genauerer Blick auf ihre Akteure zeigen, dass nicht nur die Demokratie selbst gereift ist, sondern auch viele Bürger:innen *kompetent* (Bude 2011) ihre Interessen und Meinungen vertreten. Dabei scheinen Grenzen innerhalb des politischen Systems kaum relevant. Die Bürger:innen unterscheiden nicht zwischen ihrer Partizipation an Wahlen, deliberativen Elementen oder Protest wie schon Geißel und Thillman (2006) feststellen, auch die Gewaltenteilung wird in ihrem politischen Handeln überwunden. Dies bezieht sich nicht nur auf die kommunal ohnehin schwierige Grenzziehung zwischen Legislative und Exekutive, sondern es lässt sich auch für mindestens ein Zehntel der untersuchten Planungsproteste eine Mitwirkung an einer juristischen Auseinandersetzung feststellen (bis zu 12 Prozent), so dass man fast von einer juristischen Partizipation sprechen könnte (siehe unten). Zugleich zeigt sich auch, dass die institutionalisierte Zivilgesellschaft zumindest auf der lokalen Ebene oftmals Teil von bürgerschaftlichen Protesten ist oder diese unterstützt (mindestens 25 Prozent). Dies gilt aktuell insbesondere für bundesweit vertretene umwelt- und verkehrspolitische Verbände wie den Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschlands (trotz herausgehobener Stellung in der Öffentlichkeitsbeteiligung), Greenpeace und den Allgemeine Deutsche Fahrrad Club, aber auch für lokale Vereine, die teils seit Jahrzehnten Probleme artikulieren, Lösungen vorschlagen und Kampagnen entwickeln. Daher erscheinen wenigstens Teile dieser Intermediären eher als ein eigenes Element zwischen Institutionen und Bewegungen, denn als Teil der repräsentativen Demokratie.

Unabhängig vom Protestgeschehen zeigt sich auch, dass Bürger:innen selbstständig und durch ihre Unternehmungen auch als Konsument:innen, Investor:innen und (Ko-)Produzent:innen an Planung und Stadtentwicklung teilnehmen. Als „Macher“ (Beck und Schnur 2016) wirken sie einerseits ökonomischen an lokalen Entscheidungen mit, in dem sie um-

setzen und finanzieren, was gesellschaftlich diskutiert und beschlossen wird – etwa auch in Form von Bürgerstiftungen, Energiegenossenschaften und als Mäzen:innen. Andererseits stellen auch ihre „Beiträge zur Stadtentwicklung“ (Selle 2006) durch (Um-)Bautätigkeit und Raumnutzung im Sinne der von Roth angeführten „Gestaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten“ politische Handlungen dar. Auch durch Verkehrsmittel- und Wohnstandortwahl und Konsumententscheidungen wird auf den politischen Entscheidungsprozess Einfluss genommen.

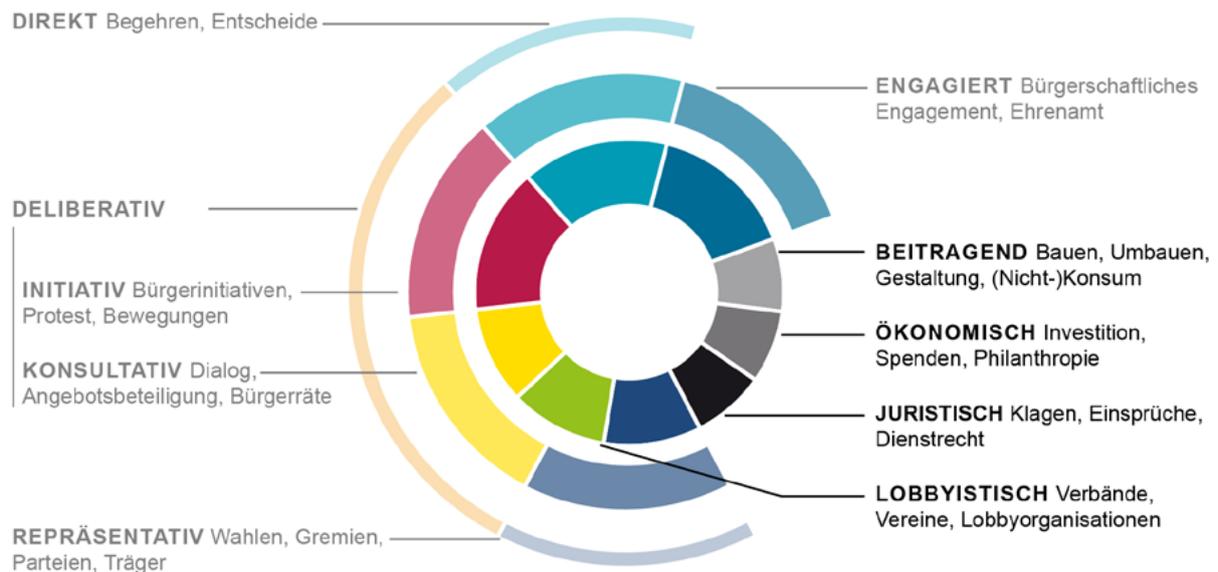


Abbildung 5: Neun Elemente einer multiplen lokalen Demokratie. Quelle: Eigene Darstellung.

Diese hier nur sehr verkürzt wiedergegebene Bestandsaufnahme zeigt aber auch, dass Partizipation nicht nur vielfältiger, sondern auch widersprüchlicher und notwendigerweise auch konflikthafter ist. Die Beschreibung einer dann eher multiplen als vielfältigen Demokratie erscheint realistisch, aber nicht im traditionellen Sinne (siehe Tabelle 2): Zwar nutzen die Bürger:innen diese Staatsform eher als Mittel zum Zweck denn als Ziel und Wert an sich, woraus sich auch eine oftmals punktuelle Anwendung ergibt. Zugleich sind sie durch partizipatorische Praxis mündig und kompetent, repräsentative, direktdemokratische und weitere Partizipationsformen strategisch zu verwenden, und willens, Demokratie auf möglichst viele Bereiche anzuwenden. Die heutige Realität schließt also vieles mit ein, das in den 1970er Jahren noch als normatives, gar radikales Konzept wirkte. Dennoch ist die Realität auch ein gutes Stück von dem von Roth entworfenen Leitbild einer vielfältigen Demokratie entfernt. Was auch daran liegt, dass die verschiedenen Akteure – und keineswegs nur oder im besonderen Maße die als „Wutbürger“ (Kurbjuweit 2010) erscheinenden Protestierenden (Bertram und Altröck 2023) – eigene Interessen vor ein „produktives, demokratiestärkendes Neben- und Miteinander“ (Roth 2015: 230) stellen (müssen).

Die multiple Planungsdemokratie nutzen können

Wie und für wen aber entsteht innerhalb einer solch vielfältigen lokalen Partizipationslandschaft reale Teilnahme an gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und Entscheidungen? Wie entscheiden sich Bürger:innen für Partizipation und wählen eine geeignete Partizipationsform? Hier hilft das Konzept der politischen Möglichkeitsstruktur. Dieser Ansatz wurde durch den Autor zu einer planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur für planungsbezogene Proteste fortentwickelt (Bertram 2019), lässt sich aber auch auf andere Formen der Planungspartizipation erweitern.

Kriterium	Normativ (Verba/Nie 1972)	neorealistisch / multiple	Instrumentell / realistisch (Schumpeter 1942)
Begriff	Ziel und Wert an sich	Methode & Mittel zum Zweck	Methode und Mittel zum Zweck
Funktion	Selbstbestimmung und -verwirklichung	Selbstbestimmung und -verwirklichung	Regulierung durch Repräsentation
Formen	direkt-demokratische	direktdemokratisch & repräsentativ	repräsentative, insb. Wahlen
Reichweite	möglichst viele Bereiche	möglichst viele Bereiche	politische Sphäre
Intensität	prozessual	punktuell	punktuell
Kompetenzen der Bürger:innen	Erwerb durch Bildung und partizipatorische Praxis	Erwerb durch Bildung und partizipatorische Praxis	Mangel an Wissen, Einsicht und Engagement

Tabelle 2: Wesentliche Merkmale des realistischen und normativen Demokratieverständnisses.
 Quelle: Eigene Darstellung nach Hoecker 2006.

Partizipationskonkurrenz

Der kommunalpolitische Rahmen ist grundsätzlich ein anderer als auf übergeordneten Ebenen von Staat und Gesellschaft – insbesondere bei Planungsprozessen. Einerseits ist in der lokalen Governance relativ viel Mitwirkung vorgesehen und es besteht eine relativ große Nähe von Bürger:innen, gewählten Vertreter:innen und Verwaltung. Andererseits ist eine beständige Gemengelage von fach-, sach- und machtpolitischen Entscheidungen (Scharpf 1973) festzustellen und die geringen Kapazitäten und Ressourcen der lokalen räumlichen Planung (etwa Altrock und Nuissl 2006) schränken die kommunale Handlungsfähigkeit auch insofern ein, dass auf Bürger:innenwünsche häufig nicht adäquat reagiert werden kann.

Daraus erwächst eine Ressourcen- und Partizipationskonkurrenz zwischen sowohl verschiedenen Akteuren als auch Partizipationsformen.

Nicht nur die Vertreter:innen unterschiedlicher Interessen in einem Planungsvorhaben oder -gebiet konkurrieren miteinander um Aufmerksamkeit und Unterstützung. Politik, Verwaltung und nicht zuletzt auch lokale Medien verfügen oftmals nicht über die Kapazitäten, alle Themen und Orte gleichermaßen zu behandeln. Insofern entscheiden die Bürger:innen innerhalb einer von Mangel gekennzeichneten planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur nicht nur, ob sie partizipieren, sondern auch, in welcher Form beziehungsweise in welchen Formen – denn eine Bündelung verschiedener Beteiligungsformen verspricht Synergien. So wirken Protestierende häufig an Beteiligungsangeboten mit oder initiieren Bürger:innenbegehren, während ganz allgemein davon ausgegangen werden kann, dass etwa Menschen, die sich gesellschaftlich engagieren, auch eher wählen gehen. Ob sich daraus allerdings auch eine höhere Protestneigung ergibt, ist vermutlich milieu- und themenspezifisch. Schließlich hat das Entstehen von Bürgerenergiegenossenschaften auch gezeigt, dass aus einer im engeren Sinne politischen Partizipation auch eine ökonomische werden kann.

Eine planerisch-stadtpolitische Möglichkeitsstruktur

Im Gegensatz zum politikwissenschaftlichen Ausgangsmodell ist die planerisch-stadtpolitische Möglichkeitsstruktur multiskalar angelegt, während sie Rahmenbedingungen jenseits der planerischen oder stadtpolitischen Regulierung ausschließt, um die lokale Mehrebenenpolitik und ihre Akteursbreite abbilden zu können. Insofern besteht jenseits der planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur weiterhin eine übergeordnete politische Möglichkeitsstruktur, die aber alle Planungsakteure betrifft. Zur Vereinfachung, aber auch um die Akteursentscheidungen in den Fokus zu setzen, wird von einer subjektiv wahrgenommenen Struktur ausgegangen (vergleiche Opp 1996: 229–230). Während der Ansatz bislang lediglich das Protesthandeln betrachte, wird hier davon ausgegangen, dass das Modell die Abwägung konkurrierender beziehungsweise ergänzender Partizipationsformen einschließt und somit auch auf die Entscheidung über die Nutzung anderer Partizipationsformen angewendet werden kann.

Im Zentrum des Modells in Abbildung 6 steht das (potenziell) partizipierende Individuum (gegebenenfalls auch eine bereits existierende Gruppe), das aus seiner Position und Perspektive heraus entscheidet, ob und wie es in den politischen Planungsprozess eintritt oder die Partizipation aufrechterhält. In diesem Moment zeigt sich die Möglichkeitsstruktur in Bezug auf Beteiligungsangebote und zur Verfügung stehenden Partizipationsformen aber auch inhaltlichen Alternativen, rechtlichen Rahmenbedingungen und weiteren (gegebenenfalls informellen, kulturellen; vergleiche Tarrow 2011: 29) Regeln sowie anderen Akteuren, die konkurrieren könnten oder auch für ein Zusammenwirken mobilisierbar erscheinen (vergleiche auch Bertram und Bertram 2019 zu Antiwachstumskoalitionen).

Es soll hier davon ausgegangen werden, dass nicht nur im Protest, sondern auch darüber hinaus (potenziell) konflikthafte Planungsinhalte, manchmal aber auch Planungsverfahren, die wesentlichen auslösenden Momente darstellen, wenn das Individuum annimmt, dass im Planungsprozess eigene Interessen verletzt werden oder sich konträre Ansichten durchsetzen könnten. Aus dieser Perspektive heraus entwickelt sich dann der in Abbildung 1 dargestellte politische Prozess. Im weiteren Verlauf sind vor allem die Reaktionen der Planungsinstitutionen (Bertram und Altröck 2020) und die *Wirkung der Mitwirkung* (Selle 2013) entscheidend für die Fortsetzung des Partizipationshandelns.

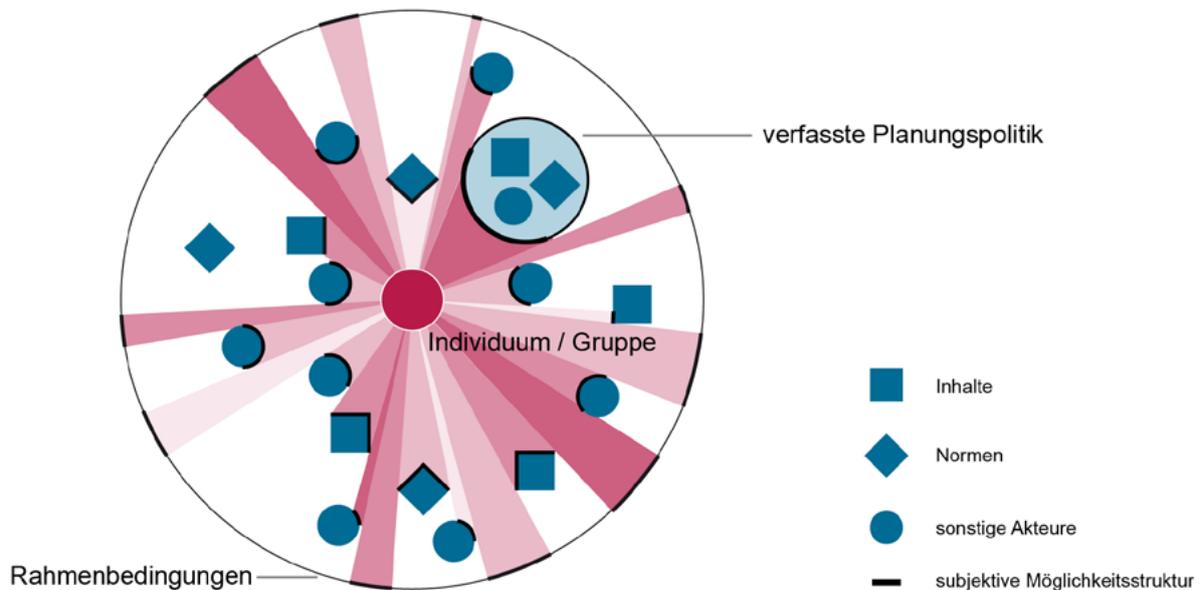


Abbildung 6: Schematische Darstellung der subjektiven, aus der Perspektive des Individuums beziehungsweise der Gruppe sichtbaren (fett) planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur.
Quelle: Eigene Darstellung erweitert nach Bertram 2019.

Die für das Entstehen von Protest notwendige relative Offenheit, die sich auch auf Inhalte, Normen und Entscheidungsstrukturen beziehen lässt, scheint jedoch nicht für alle anderen Partizipationsformen gleichermaßen relevant. Während es für die Entstehung von Protest zum Beispiel wichtig ist, dass ein Thema beziehungsweise ein Lösungsvorschlag noch nicht von anderen politischen Akteuren besetzt ist bzw. vertreten wird, ist dies in der repräsentativen und direkten Demokratie gerade wichtig: Bürger:innen werden eher zur Wahl oder Abstimmung gehen, wenn sie sich in den Antwortmöglichkeiten gut vertreten fühlen. Umgekehrt lässt sich die relative Geschlossenheit jedoch auf jede Partizipation anwenden. Ist eine Problemlösung nicht anschlussfähig, sind Akteure zu stark gebunden oder das planungspolitische Feld ansonsten unzugänglich, führt dies zu geringeren Partizipationsmöglichkeiten.

Für eine ökonomische und juristische Partizipation gilt in gesteigertem Maße, dass neben einer externen Möglichkeitsstruktur auch eigene Ressourcen über Art und Maß der Mitwirkung entscheiden. Gerade deshalb sind diese Formen ebenfalls in die Partizipationskonkurrenz eingebunden. Planungsbetroffene können zum Beispiel protestieren und sich dennoch den (teureren) Klageweg für den Fall offenhalten, dass sie den politischen Streit verlieren. Andere lösen Konflikte lieber monetär anstelle einer riskanten öffentlichen Auseinandersetzung. Spätestens in der Verräumlichung lässt sich die Ressourcenfrage allerdings nicht von der Möglichkeitsstruktur trennen: In wohlhabenderen Gegenden haben die Akteure auch im Zusammenschluss andere Möglichkeiten, ihre Kapazitäten zu bündeln. So zeigt sich, wie zentral die lokalen Unterschiede trotz des allgemeinen Trends zu einer multiplen Demokratie für die lokalen Partizipationschancen sind. Dies betrifft etwa, wie zu Beginn dargestellt, die Zugänglichkeit lokaler Medien und die ansässigen Milieus, aber zum Beispiel auch das Vorhandensein beziehungsweise Fehlen prominenter Gegenstimmen sowie sublokaler Gremien wie Bezirksvertretungen oder Ortsbeiräten (Kienast und Bertram 2022).

Eine Möglichkeit für mehr Planungsdemokratie?

„Warum werden wir hier beteiligt?“ Die Frage, gestellt in der Sitzung eines Sanierungsbeirats in einer nordhessischen Kleinstadt Anfang der 2000er-Jahre, ließ den als Kommunalpolitiker anwesenden Autor aufhorchen. Viele Jahre zuvor hatten Bewohner:innen eines altlastenverseuchten ehemaligen Rüstungsstandorts auf Mitwirkung gedrängt, nun fragten sie, warum die Stadt die Sitzung einberufen habe. Grund war einerseits, dass nach der langen Verfahrensdauer vor allem technische Details diskutiert wurden, andererseits aber auch ein unbefriedigender Umsetzungsstand und die – letztlich begründete, zu dem Zeitpunkt aber nur unterschwellige – Befürchtung vieler Bewohner:innen, das auch industriell genutzt Gebiet verlassen zu müssen.

So zeigt sich, dass auch Bürger:innen häufig ein pragmatisches, instrumentelles Demokratieverständnis besitzen und anhand der erwarteten „Wirkung der Mitwirkung“ (Selle 2013: 203) gegebenenfalls auch gegen eine (angebotene) Partizipation optieren. Das Modell der planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur hilft insofern nicht nur dabei zu klären, wie selbstständige Partizipation etwa in Bürger:innenprotesten entsteht, sondern durch die Perspektive der Bürger:in auch, warum gleichzeitig weiterhin Beteiligungsangebote nicht angenommen werden. Weder ein Mehr an angebotener noch an selbstinitiiert Partizipation führt also per se zu mehr Demokratie.

Das gerade in Zeiten demokratischer Krisenerfahrungen so wertvolle Leitbild einer vielfältigen Demokratie wird nicht selten durch exkludierende Beteiligung, Eigennutz, Partizipationskonkurrenz und Machtpolitik der realexistierenden multiplen Demokratie konterkariert.

Die partizipierende Bürgerin wiederum beurteilt ihre Partizipationsmöglichkeiten nicht nur aus ihren eigenen Kapazitäten, Ressourcen und Erfahrung heraus, sondern auch anhand nur begrenzt transparenter Möglichkeitsstrukturen und ihnen zur Verfügung stehender Alternativen. So wie „alle“ (Selle 2012: 29) innerhalb der multiplen Demokratie an der Stadtentwicklung mitwirken – nämlich der eine mehr und die andere weniger –, so entwickeln auch alle an der Weiterentwicklung der planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur mit. Die Mitglieder der verfassten Planungspolitik, also im Wesentlichen die gewählten Vertreter:innen, die professionellen Planer:innen und nicht zuletzt die Entwickler:innen, haben daher eine besondere Verantwortung für das Gelingen einer vielfältigen lokalen Planungsdemokratie.

Literatur

- Altrock, Uwe und Nuissl, Henning (Hg.) (2006): Sparsamer Staat - Schwache Stadt? Berlin, Planungslandschaft, Bd. 13.
- Beck, Sebastian und Schnur, Olaf (2016): Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung. Berlin: Jovis.
- Bertram, Grischa Frederik (2019): „Aber nicht so!“. Theorie und Praxis, Ansprüche und Wirklichkeiten bürgerschaftlichen Planungsprotests in Berlin 2005 bis 2015. Kassel: Universitätsbibliothek Kassel.
- Bertram, Grischa Frederik und Altrock, Uwe (2020): Auf dem Weg zur Normalität. Planungsbezogener Protest und planerische Reaktionen. In: Raumforschung und Raumordnung (78): 185–201.
- Bertram, Grischa Frederik und Altrock, Uwe (2023): Jenseits agonistischer Planungstheorien: Die „Normalität“ von Protesten und ihr Einfluss auf die Konfliktaustragung in der räumlichen Planung. In: RuR (2023) 81/5, 493–508. DOI: [10.14512/rur.1674](https://doi.org/10.14512/rur.1674).
- Bertram, Grischa Frederik und Bertram, Henriette (2019): Neuer suburbaner Protest? Von „NIMBYs“ über politischen Planungsprotest zu Antiwachstumskoalitionen. In: Raumplanung (6): 48–54.
- Bertram, Grischa Frederik und Kienast, Gerhard (2023): Planning-Related Protest as a Key to Understanding Urban Particularities. In: Urban Planning, 8(4), 326–339.
- Bude, Heinz (2011): Stuttgart 21 – reflexiv. In: Mittelweg 36 (3): 3–4.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Lizenzausg. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 745.
- Eisinger, Peter K. (1973): The Conditions of Protest Behaviour in American Cities. In: The American Political Science Review, 67(1), 11–28. DOI: <https://doi.org/10.2307/1958525>.

- Gamson, William A. (1990 [1975]): *The strategy of social protest*. 2. Aufl. Belmont: Wadsworth.
- Geißel, Brigitte und Thillman, Katja (2006): Partizipation in Neuen Sozialen Bewegungen. In: Hoecker, Beate (Hg.): *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest*. 1. Aufl. Leverkusen: Budrich, 159–183.
- Goldstone, Jack A. und Tilly, Charles (2001): Threat (and opportunity). Popular action and state response in the dynamics of contentious action. In: *Silence and voice in the study of contentious politics*, 179–194.
- Hoecker, Beate (2006): Politische Partizipation: systematische Einführung. In: Hoecker, Beate (Hg.): *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest*. 1. Aufl. Leverkusen: Budrich, 3–20.
- Kienast, Gerhard und Bertram, Grischa (2022): Local Opportunity Structures for Planning-related Protest in major German Cities. AESOP Annual Congress, Tartu.
- Kühn, Manfred (2021): Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. In: *Planning Theory* 20 (2), 143–156.
- Kurbjuweit, Dirk (2010): Der Wutbürger. Stuttgart 21 und Sarrazin-Debatte: Warum die Deutschen so viel protestieren. In: *Der Spiegel*, 41/2010, 26–27.
- Lipsky, Michael (1968): Protest as a Political Resource. In: *The American Political Science Review*, 62 (4), 1144–1158. DOI: <https://doi.org/10.2307/1953909>.
- McAdam, Doug (1996): Conceptual origins, current problems, future directions. In: McAdam, Doug (Hg.): *Comparative perspectives on social movements*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge studies in comparative politics), 23–40.
- Melucci, Alberto (1988): Getting Involved. Identity and Mobilization in Social Movements. In: Klandermans, Bert; Kriesi, Hanspeter und Tarrow, Sidney G. (Hg.): *From Structure to Action. Comparing Sodal Movements Across Cultures*. Greenwich: JAI Press (International Sodal Movement Research, 2), 329–348.
- Meyer, David S. (2004): Protest and Political Opportunity. In: *Annual Review of Sociology* 30 (03600572), 125–145.
- Nanz, Patrizia und Leggewie, Claus (2020): *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. 4. Auflage Aufl. Berlin: Verlag Klaus Wagenbach, Politik bei Wagenbach, Bd. 810.
- Nolte, Paul (2011): Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1 (2), 5–12.
- Offe, Claus (Hg.) (2003): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt a.M.: Campus-Verlag.
- Opp, Karl-Dieter (1996): Gesellschaftliche Krisen, Gelegenheitsstrukturen oder rationales Handeln? Ein kritischer Theorienvergleich von Erklärungen politischen Protests. In: *Zeitschrift für Soziologie* 25 (3), 223–242.
- Opp, Karl-Dieter (2009): *Theories of political protest and social movements. A multidisciplinary introduction, critique, and synthesis*. London, New York: Routledge.

- Pollack, Detlef (2000): Politischer Protest. Politisch alternative Gruppen in der DDR. Opladen: Leske + Budrich.
- Rink, Dieter und Vollmer, Lisa (2019). „Mietenwahnsinn stoppen!“. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 32(3), 337–349.
- Roth, Roland (2015): Intermediäre Akteure in einer „vielfältigen Demokratie“. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (5), 226–230.
- Scharpf, Fritz W. (1973): *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schumpeter, Joseph A. (1942): *Capitalism, socialism and democracy*. New York, London: Harper.
- Selle, Klaus (Hg.) (2006): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse*. Dortmund: Rohn, *Planung neu denken*, Bd. 1.
- Selle, Klaus (2012): Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung - früher und heute. In: Altrock, Uwe und Bertram, Grischa Frederik (Hg.): *Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance: Akteure - Strategien - Strukturen*. 1. Aufl. Bielefeld: Transcript (Urban Studies), 27–48.
- Selle, Klaus (2013): *Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? ; Analysen und Konzepte*. Detmold: Rohn, *Edition Stadtentwicklung*.
- Tarrow, Sidney G. (2011): *Power in movement. Social movements and contentious politics*. 3 Aufl. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney G. (2012): *Strangers at the gates. Movements and states in contentious politics*. New York: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1978): *From mobilization to revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co.
- Verba, Sidney; Nie, Norman H. und Kim, Jae-on (1980): *Participation and political equality. A seven-nation comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney und Nie, Norman H. (1972): *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.



Werbung für das Soziale Zentrum an einem Fenster der leerstehenden Justizvollzugsanstalt.
Quelle: Niklas Weiberg.

Der Verkauf der Stadt Göttingen

Ungenutzte Beteiligungsmöglichkeiten in der nördlichen Innenstadt

The Sale of the City of Göttingen

Unused Participation Opportunities in the Northern City Center

Niklas Weiberg

Keywords: Beteiligung; Stadtentwicklung; Privatisierung; Stadtpolitik
Participation; urban development; privatization; urban policy

Abstract

Die Beteiligung von Bürger:innen ist in der Stadtentwicklung ein hohes Gut. Die Berücksichtigung von Interessen kann in einem Sanierungsgebiet für mehr Verständnis und Akzeptanz sorgen. Konsens ist dabei, dass eine tatsächliche Beteiligung mehr als nur einen bloßen Informationsaustausch bedeutet. In dem Sanierungsgebiet in der nördlichen Innenstadt der Universitätsstadt Göttingen gibt es formelle Beteiligungsformate. In der Praxis werden diese jedoch nicht berücksichtigt und eine offene und faire Diskussion wird durch den Rat und die Verwaltung der Stadt verhindert. Bezugnehmend auf Theorien der partizipativen Stadtgestaltung und dem Recht auf Stadt untersucht dieser Beitrag am Beispiel der alten Justizvollzugsanstalt (JVA) inwiefern die Stadt Göttingen eine Beteiligung der Bürger:innen ermöglicht oder diese behindert, um eigene Interessen einfacher durchsetzen zu können. Grundlage dafür sind Protokolle und Dokumente der Stadt Göttingen zu den Maßnahmen im Sanierungsgebiet, die für die Beantwortung der Fragestellung analysiert werden.

The participation of citizens is a valuable asset in urban development. Taking interests into account can ensure greater understanding and acceptance in a redevelopment area. The consensus is that actual participation means more than a mere exchange of information. In the redevelopment area in the northern inner city of the University City of Göttingen formal participation formats exist. In practice, however, these are not taken into account and an open and fair discussion is prevented by the city council and administration. Referring to theories of participatory urban design and the right to the city, this article examines the extent to which the city of Göttingen enables or hinders citizen participation in order to more easily assert its own interests. Protocols and documents by the city of Göttingen concerning the measures in the redevelopment area are analyzed to answer the question.

Niklas Weiberg ist Masterstudent in Soziologie an der Georg-August-Universität Göttingen. Er beschäftigt sich in seiner Freizeit und an der Universität mit den Themen Stadtentwicklung, Recht auf Stadt sowie den Lebensbedingungen in stigmatisierten Immobilien und Vierteln.

Niklas Weiberg is a master student in sociology at the Georg-August-University of Göttingen. He deals in his free time and at the university with the topics of urban development, right to the city as well as living conditions in stigmatized buildings and neighborhoods.

Das Sanierungsgebiet Nördliche Innenstadt

Die nördliche Innenstadt der Universitätsstadt Göttingen ist seit geraumer Zeit Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Bereits im Jahre 2010 wurde das Gebiet unter dem damaligen Namen Historische Altstadt-Nord als Sanierungsgebiet in das von Bund und Ländern geförderte Programm *Städtebaulicher Denkmalschutz* aufgenommen (Stadt Göttingen 2019: 5). Die Motivation dafür begründet sich damals wie heute durch die wahrgenommenen sozialen Problemlagen sowie städtebaulichen Mängel in dem Viertel. Vor allem der Leerstand stadtbildprägender Gebäude wie die alte Justizvollzugsanstalt (JVA) in der Oberen-Masch-Straße wird problematisiert. Nach vorbereitenden Untersuchungen (VU) gemäß §141 BauGB ab 2017 wurde das Gebiet Nördliche Innenstadt ab 2020 auch in das Programm Sozialer Zusammenhalt (bis 2020 Soziale Stadt) der Städtebauförderung des Bundes aufgenommen. Das Gebiet rund um das Masch-Viertel, bestehend aus der Obere-Masch- sowie Untere-Masch-Straße, welches direkt an der alten JVA liegt, wurde erst nachträglich im Jahr 2018 zu dem Sanierungsgebiet ergänzt, um eine Aufnahme in das Förderprogramm zu gewährleisten (Stadt Göttingen 2018).

Das Gebiet der nördlichen Innenstadt umfasst insgesamt 141.000 Quadratmeter Fläche und reicht von den Stadteingängen im Weender Tor bis hin zu den Begrenzungen durch den ehemaligen Stadtwall im Norden und Westen. Inkludiert in dieses Gebiet ist auch das Iduna-Zentrum, welches außerhalb des eigentlichen Fördergebietes liegt, jedoch aufgrund massiver baulicher und mietrechtlicher Mängel bundesweite Bekanntheit erlangte und im Zuge der Förderung mit Bundesmitteln ebenfalls aufgewertet werden soll. Das Sanierungsgebiet ist eine im Stadtbild prominente Gegend und stellt den schnellsten Weg sowohl vom Göttinger Bahnhof als auch vom Campus der Georg-August-Universität in die Innenstadt dar (Stadt Göttingen 2019: 37). Ziel der Sanierung ist dementsprechend die städtebauliche Aufwertung und Instandsetzung des Gebietes aufgrund der besonderen Bedeutung für den Publikums- und Durchgangsverkehr (Stadt Göttingen 2019: 38; 52).

Vorbereitende Untersuchungen und Ziele des Sanierungsgebietes

Die Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchungen für das Sanierungsgebiet wurden von der Stadt Göttingen im Jahr 2019 veröffentlicht. Die vorbereitende Untersuchung wurde von der complan Kommunalberatung durchgeführt. Darin werden für einzelne Bereiche und Objekte in dem Sanierungsbereich geplante Maßnahmen konkretisiert und erläutert. Dazu zählen Maßnahmen zur Vorbereitung der Umsetzung von geplanten Ordnungs- und Baumaßnahmen sowie von nicht-investiven Maßnahmen. Für alle Maßnahmen plant die Stadt Göttingen 26 Millionen Euro an Ausgaben ein, 5,6 Millionen davon entfallen auf die Sanierung oder den Umbau der alten JVA (Stadt Göttingen 2019: 7). Im Leitbild der Entwicklung der nördlichen Innenstadt spricht die VU davon, dass „dauerhafte Beteiligungsstrukturen aufgebaut und kontinuierlich dem Bedarf angepasst“ werden sollen (Stadt Göttingen 2019: 95). Ziel ist demnach auch eine Verstärkung der Beteiligungsmöglichkeiten von Bürger:innen.

Das Gebiet rund um die alte JVA und die mangelhafte Gestaltung des direkt angrenzenden Waageplatzes (siehe Abbildung 1) wird in der VU besonders häufig kritisiert. Auch der Waageplatz ist Bestandteil öffentlicher Diskussionen um verschiedene Nutzungsinteressen und soll durch das Sanierungsgebiet aufgewertet werden. Der jahrelange Leerstand führt laut der Stadt Göttingen zu weiteren Effekten einer wahrgenommenen Verwahrlosung des Lebensumfeldes (Stadt Göttingen 2019: 52; 90). Für den Zeitraum 2019 bis 2020 war im Maßnahmenpaket eine Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudie zur alten JVA vorgesehen. Der Kostenpunkt einer solchen Studie wurde auf 60.000 Euro beziffert. Mit dieser sollte überprüft werden, welche Nutzungsmöglichkeit in der Immobilie noch bestehen und welche Instandsetzungsmaßnahmen dafür gegebenenfalls notwendig werden. Die zu dem Zeitpunkt bereits verworfene Idee, in dem Gebäude ein Hostel anzusiedeln, führte von Seiten der Bewohner:innen des Viertels zu Kritik. Diese befürchteten eine Anonymisierung sowie eine Schwächung der Quartiersidentität durch die Tourist:innen (Stadt Göttingen 2019: 103). Als diese Idee erstmals öffentlich diskutiert wurde gründete sich aus Reihen aktiver Bürger:innen das *Forum Waageplatz*, welches vor allem die Nutzung des Gebäudes als Hostel verhindern wollte (Stadt Göttingen 2019: 82). Die Zukunft der alten JVA wird in der VU als „Raum für Begegnung, Beratung und Miteinander“ beschrieben (Stadt Göttingen 2019: 99). Die bestehende lebendige Nachbarschaft soll ihren Platz auch nach dem Umbau in dem alten Gefängnis erhalten. Auch von Seiten der Bevölkerung wurden der Wunsch nach nachbarschaftlichen Einrichtungen in dem Gebäude in den Beteiligungsformaten geäußert (Stadt Göttingen 2019: 86). Den Umbau oder die Sanierung durch die Stadt Göttingen selber oder Dritte hat die Stadt mit dem Zeitraum 2021–2024 angegeben.

Im Jahr 2021 wurde eine Aktualisierung der vorbereitenden Untersuchung veröffentlicht. Ursächlich dafür ist eine Änderung in der Städtebauförderung. Durch diese ist nun eine Begutachtung der Maßnahmen nach Kriterien des Klimaschutzes für alle Förderkomponenten verpflichtend (Stadt Göttingen 2021: 4). Sowohl die Machbarkeitsstudie als auch die Sanierung beziehungsweise der Umbau der alten JVA bleiben in ihren Funktionen auch in der Aktualisierung erhalten (Stadt Göttingen 2021: 15; 24). Für die Durchführung dieser Maßnahmen ist hinsichtlich der Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeit der Zeitraum 2022 angegeben, für die Baumaßnahmen in und an der JVA der Zeitraum 2023–2025.

Stadtentwicklung in Göttingen

In direktem Umfeld des Sanierungsgebietes beeinflussen seit mehreren Jahren ähnliche, meist private, Investitionen das Stadtbild bereits jetzt maßgeblich. Östlich des Bahnhofs eröffneten in den vergangenen Jahren das moderne Hotel Freigeist sowie die universitäre Museumseinrichtung Forum Wissen. Beide Planungsprojekte sehen sich in Göttingen massiver öffentlicher Kritik ausgesetzt, da im Eingangsbereich der Gebäude bestehende Grünflächen zerstört und nicht adäquat ersetzt wurden, obwohl dies in dem Planungsprozess zur Wahrung der Biodiversität aufgenommen wurde (Everding 2023). Auch westlich des Bahnhofs investieren private Unternehmen in die Stadtentwicklung. Ein am Bahnhof gelegenes Gebäude soll ebenso abgerissen und neu gebaut werden wie das sogenannte Grotfend-Areal in direkter Nähe der alten JVA. Auch bei diesem noch zu beginnenden Projekt regt sich Widerstand aus der Göttinger Stadtbevölkerung. Um dort die Pläne eines

privaten Investors zu ermöglichen, will der Bauausschuss der Stadt Göttingen eine Änderung des erst zwei Jahre alten Bebauungsplan beschließen, um ein für das Stadtbild unübliches siebengeschossiges Gebäude zu ermöglichen. Um der Kritik der fehlenden Transparenz entgegen zu wirken, soll ab September 2023 eine Beteiligung der Bürger:innen ermöglicht werden. Insgesamt drei gewählte Vertreter:innen dürfen ohne Stimmrecht die Entwicklung als Gäste begleiten.

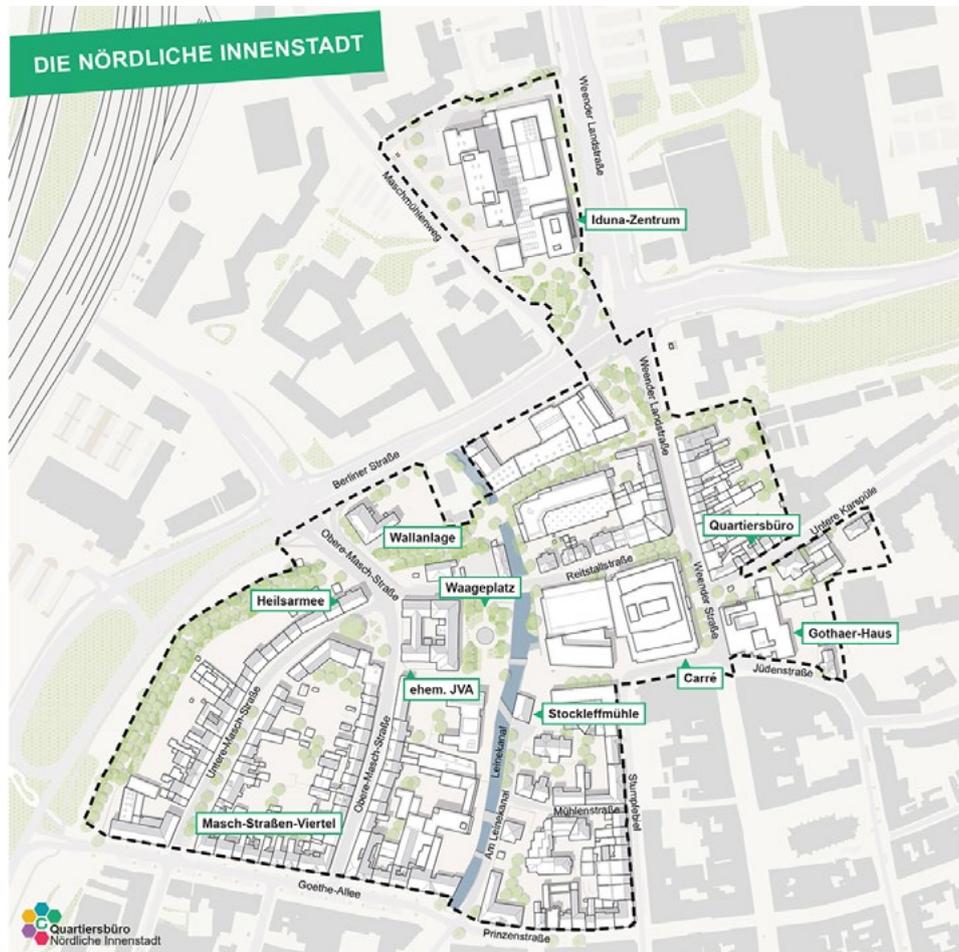


Abbildung 1: Das Sanierungsgebiet Nördliche Innenstadt. Quelle: Stadt Göttingen 2022.

In Göttingen kommt es gerade sowohl geografisch als auch zeitlich in einem eng begrenzten Korridor zu weitreichenden Veränderungen des Stadtbildes.

Alle angeführten Beispiele für Modernisierungen, Sanierungen und Neubauten befinden sich an oder in der unmittelbaren Nähe der Berliner Straße, eine der Hauptverkehrsstraßen Göttingens und sind fußläufig innerhalb von weniger als 10 Minuten voneinander erreichbar. Die Göttinger Verwaltung und Stadtpolitik erkannte dabei auch aufgrund der öffentlichen Proteste die Notwendigkeit einer Beteiligung der Bürger:innen. In den Sanierungsgebieten Nördliche Innenstadt, Südliche Innenstadt und Westlich Maschmühlenweg werde gezielt Sanierungsbeiräte eingesetzt, die eine Interessensvertretung der

Bevölkerung ermöglichen sollen. Auch bei der Umgestaltung innerstädtischer Plätze wie dem Waageplatz (direkt angrenzend an die alte JVA) können Menschen aus der Stadt eigene Vorschläge einbringen, welche die Stadt im weiteren Planungsprozess aufnehmen möchte.

Beteiligungsmöglichkeiten in der Stadt

In dem Sanierungsgebiet Nördliche Innenstadt findet eine Beteiligung der Stadtbevölkerung formell statt. Der dafür zuständige Sanierungsbeirat wurde im Frühjahr 2022 gegründet – vier Jahre nach Beginn der VU und zwei Jahre nach offiziellem Beginn des Sanierungs- und Förderungszeitraums. Nach einer öffentlichen Wahlveranstaltung im September 2022 fand im darauffolgenden Oktober die erste Sitzung des Sanierungsbeirates statt. Seitdem trifft sich der Beirat vierteljährlich. Dieser besteht aus den fünf gewählten Vertreter:innen aus dem Quartier, die für Angelegenheiten der Anwohner:innen und Eigentümer:innen (insgesamt drei) und für Interessen von Gewerbetreibenden und soziokulturellen Einrichtungen verantwortlich sind sowie jeweils einem/einer Vertreter:in der Fraktionen aus dem Göttinger Stadtrat. Die Citymanagementgesellschaft für die Göttinger Innenstadt, die Pro-City GmbH, entsendet ebenso ein stimmberechtigtes Mitglied. Aufgabe des Sanierungsbeirates ist es laut Verfahrensordnung die Belange verschiedener Interessensgruppen in dem Sanierungsgebiet und die Berücksichtigung dieser bei der Durchführung von Sanierungstätigkeiten zu garantieren. Bei dem Beirat handelt es sich jedoch um keinen Entscheidungsausschluss, seine Empfehlungen sollen jedoch durch die Ratspolitik in den verschiedenen Ausschüssen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

Städtische politische Beteiligung in der Theorie

Die Beteiligung von Bürger:innen im Planungsprozess stellt ein wesentliches Element für die spätere Akzeptanz von Sanierungsmaßnahmen in dem betroffenen Gebiet dar. Durch eine partizipative Ausrichtung der Planung von großen Projekten können die Bedürfnisse derzeitiger und zukünftiger Nutzer:innen berücksichtigt werden. Die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger:innen an der Planung muss dabei jedoch ausdrücklich von der Stadt ermöglicht werden, da bei dieser das Macht- und Handelsmonopol über die Ausrichtung von Wettbewerbsverfahren und Bauvorhaben liegt. Aus einer machtkritischen Perspektive kann eine Stadt- oder Quartierserneuerung grundsätzlich als ein Instrument der Machterhaltung verstanden werden (Holm 2006: 27). Zudem ist die Entstehung von Sanierungsgebieten wie der nördlichen Innenstadt in Göttingen als eine Folge politischer Ressourcenentscheidung zu verstehen. Die Sanierungsbedürftigkeit entsteht durch jahrelange Deinvestitionsentscheidungen einer Stadt, die sich stattdessen auf andere Viertel konzentriert und so den Verfall in einem Stadtbereich ermöglicht (Holm 2006: 36). Erst durch den jahrelangen Leerstand der JVA seit 2008 entstand die große Sanierungsbedürftigkeit der Immobilie. Statt der Aufwendung eigener Mittel versuchen die Städte für diese Gebiete durch Investitionsanreize externe Geldgeber:innen zu akquirieren (Holm 2006: 42). Genauso lange wird bereits öffentlich über die weiteren Nutzungsmöglichkeiten des Gebäudes diskutiert. Mit dem Hintergrund der städtischen Verantwortung bei der Entstehung von Sanierungsgebieten und Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung von

Machtverhältnissen erscheint eine gleichberechtigte Teilhabe von Bürger:innen sinnvoll. Dass es dabei nicht bei einem bloßen Informieren der Bevölkerung bleiben darf, ist in der kritischen Stadt- und Demokratieforschung Konsens.

Theoretisch lässt sich das Bedürfnis der Beteiligung an Entwicklungsprozessen mit dem Recht auf Stadt begründen. Das Recht auf Zugang zu dieser bedeute vor allem Recht auf die ihr zugrundeliegenden Ressourcen, das urbane Leben und die Teilhabe an den Möglichkeiten des städtischen Lebens (Lefebvre 2016: 166). Henri Lefebvre reagierte mit dem Recht auf Stadt auf die fordistische Stadtplanung, welche die arbeitsprozess-theoretische Aufteilung von Aufgaben auf das Leben der Menschen in Städten übertrug (Gebhardt und Holm 2011: 8; Vogelpohl 2018: 149). Die Theorie des französischen Autors richtet sich gegen eine funktionelle Ausrichtung der Stadtpolitik sowie deren betriebswirtschaftliche Orientierung.

Unter dem Begriff *Unternehmerische Stadt* kritisiert Andrej Holm drei Grundmerkmale einer ökonomisch ausgerichteten Stadt (Holm 2011: 92). Der Standortwettbewerb beschreibt die zunehmende Konkurrenz der Städte, bei der um Investitionen von Dritten konkurriert wird. Über etwaige Standortvorteile oder leichtere Antragsformalien sollen so private Unternehmen in die Region geholt werden. Auch die Veranstaltung öffentlichkeitswirksamer Großereignisse kann in diese wachsende Konkurrenz eingeordnet werden. Die Verbetriebswirtschaftlichung der Verwaltung durch eine profitorientierte Haushaltsführung stellt ebenso einen Bestandteil der unternehmerischen Stadt dar wie Public-Private-Partnerships bei der Erfüllung von Aufgaben der Stadt (Holm 2011: 92). Bei der *Verbetriebswirtschaftlichung* handeln städtische Akteur:innen wie die Verwaltung zunehmend nach wirtschaftlichen Maßstäben und versuchen ein Haushaltsplus zu erwirtschaften. Durchgesetzt werden kann das Recht auf Stadt durch ein Recht auf aktive Gestaltung und Mitgestaltung dieser. Es bildet ein abstraktes Prinzip, welches die Teilhabe an Entscheidung, Gestaltung und Verwaltung öffentlicher Plätze und Räume in Form einer urbanen Demokratie gewähren soll (Gebhardt und Holm 2011: 17; Vogelpohl 2018: 149).

Prozesse der Umgestaltung und Stadterneuerung gelten häufig der Aufwertung von Vierteln und Bewohner:innenstrukturen (Holm 2006: 29). Unrealisierte Potenziale sollen durch diese verwirklicht werden. Nicht selten werden auch private Akteur:innen in diese Prozesse mit einbezogen und setzen Vorhaben abseits der Interessen der Wohnbevölkerung durch.

Eine aktive Gestaltungsmöglichkeit seitens der Bewohner:innen des Viertels stellt sicher, dass Infrastrukturprojekte auch nachhaltig den Interessen und Notwendigkeiten des Quartiers entsprechen.

Auf der Ebene eines Viertels oder Stadtteils erscheint eine solche Mitgestaltung besonders hilfreich und sinnvoll. Die Personen aus dem Viertel verfügen über eine ausgeprägte Nähe zu ihrer Lebenswelt und dem Sozialraum. Sie sind Expert:innen in ihrem Wohngebiet und können bei der Priorisierung von Projekten und Ressourcen beraten (Kuder 2019: 33). Der Schweizer Soziologe Lucius Burckhardt sah den Vorteil der Einbeziehung

der Bewohner:innen vor allem in der Nachhaltigkeit der Nutzung der neu zu erschaffenen Infrastrukturen (Weiß 2019: 53). Als besonders wichtig wird das offene Agenda-Setting bei den Entscheidungen in den Sanierungsgebieten beschrieben. Den Bürger:innen, ob als begleitende Mitglieder der Sanierungsgremien oder als interessierte Einzelpersonen, müssen Möglichkeiten zur Einbringung eigener Ideen gewährt werden (Kuder 2019: 35). Vorab getroffene Entscheidungen wirken sich negativ auf den Beteiligungsprozess aus.

Beteiligung in der Praxis

Nur die wenigsten Beteiligungsprozesse laufen jedoch nach dem Prinzip einer gleichberechtigten Beteiligung der Bürger:innen ab. Politische Partizipation leidet immer noch unter den inhärenten Machtdifferenzen zwischen Verwaltung und Bewohner:innen. Häufig werden die geschaffene Beiräte lediglich als Informationsplattform und eher selten als Möglichkeit der Koproduktion der Stadt begriffen. Eine grundsätzliche Problematik entsteht zudem dadurch, dass auch bei großen öffentlichen Arealen der Wohnort in unmittelbarer Nähe zu einem Kriterium der potenziellen Teilhabe erhoben wird (Saringer-Bory: 2016: 114). Die Beteiligung von Anwohner:innen ist zwar sinnvoll, jedoch werden Plätze nicht ausschließlich von diesen genutzt. Nutzer:innen aus anderen Stadtteilen, die teilweise nur eine Straße außerhalb des Gebietes wohnen oder fünf Tage die Woche in diesem arbeiten, werden in den Beteiligungsgremien nur selten berücksichtigt. Dabei ist auch ihr Alltag von den Bedingungen vor Ort geprägt. Auch die Fähigkeit und Motivation zu der Teilnahme an einem Beteiligungsprozess ist in der Gesellschaft ungleich verteilt. Für eine Partizipation im öffentlichen Raum werden meist bestimmt zwischenmenschliche Fähigkeiten vorausgesetzt (Kuder 2019: 33). Jüngere Menschen, Menschen mit Migrationshintergrund sowie sozial schlechter gestellte Personengruppen beteiligen sich seltener an solchen Prozessen. Dadurch kommt es auch zu Wissensdifferenz zwischen einzelnen Personen in einem Viertel. Nicht selten nehmen dieselben Menschen immer wieder an Beteiligungssituationen teil und schaffen dadurch eine Hemmschwelle für andere Interessierte (Holm 2006: 137f). Die Problematiken der partizipativen Rolle der Stadtbevölkerung bei der Organisation ihres Wohnumfeldes liegt jedoch meist weniger in den Prozessen an sich. Stattdessen sind vor allem die Rahmenbedingungen, welche von der Verwaltung und der Politik beeinflusst werden, maßgeblich entscheidend für eine erfolgreiche Bürger:innenbeteiligung.

Der Verkauf der alten JVA

Während die VU und die dort niedergeschriebenen Maßnahmen durchaus als ein positives Signal für die Berücksichtigung der Interessen der Bewohner:innen verstanden werden können, zeichnet sich in der Realität ein anderes Bild ab. Gerade um die alte JVA wird spätestens seit 2022 in der Göttinger Öffentlichkeit intensiv diskutiert und gestritten (siehe Abbildung 2). Die Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudie zu der alten JVA wurde mit Stand Sommer 2023 noch nicht durchgeführt. Diese war dabei jedoch bereits in der ersten VU mit dem Verwirklichungszeitraum 2019–2020 beschlossen (Stadt Göttingen 2019: 102). Auch die aktualisierte VU sah die Studie noch vor (Stadt Göttingen 2021).

Die Ratsfraktionen der SPD und CDU, die zusammen mit der FDP ein Haushaltsbündnis bilden und damit über die Mehrheit in den entscheidenden Ausschüssen (Verwaltung, Finanzen) verfügen, bezeichneten einen Antrag der Grünen zur Durchführung der lange geplanten Machbarkeitsstudie als „völligen Quatsch“ (Brakemeier 2023). Ein Beschluss der Studie wurde bereits zuvor im Bauausschuss mehrmals vertagt. In einem Protokoll des Bauausschusses der vorherigen Legislaturperiode vom 6. Dezember 2018 wurde die Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudie noch als eine der Maßnahmen mit hoher Priorität beschrieben (Stadt Göttingen 2018a). Zudem sollen die Maßnahmen „ausdrücklich unter Beteiligung und Einbeziehung der Anwohner und Nutzer [sic] des Quartiers durchgeführt werden“ (Stadt Göttingen 2018a). Die Ablehnung der Studie ist auch dahingehend besonders bemerkenswert, da im Bauausschuss zu diesem Zeitpunkt nicht die Ratsfraktionen der SPD, CDU und FDP die Mehrheit stellten, sondern die Oppositionsparteien rund um die Grünen, die Linke sowie das Bündnis für nachhaltige Stadtentwicklung (BfnS). Ursächlich dafür war ein Deal zwischen der FDP und dem BfnS. Die Liberalen hatten ihren stimmberechtigten Sitz an das Bündnis abgegeben, damit dieses einer Änderung der Sitzplatzvergabe des Rates zustimmen. Hierfür war ein einstimmiges Abstimmungsergebnis notwendig (Brakemeier 2023a). Im Frühjahr 2023 beschloss der Rat auf Antrag der Deutschland-Koalition schließlich die Erweiterung des Bauausschusses von neun auf elf Sitze. Die SPD und CDU erhielten dadurch jeweils einen zusätzlichen Sitz, weswegen nun auch im Bauausschuss das Haushaltsbündnis statt der Opposition über die Stimmmehrheit verfügt (Lang 2023).

Die Koalition begründete dieses Vorgehen mit dem Verlangen nach transparenteren Entscheidungsfindungen. Bis zu dieser Änderung war es häufig der Fall, dass im Bauausschuss ein Beschluss mit den Stimmen der Opposition verabschiedet wurde, der dann entweder im Finanzausschuss oder im nicht-öffentlichen Verwaltungsausschuss durch das Haushaltsbündnis überstimmt wurde. Ein CDU-Vertreter ließ sich dementsprechend bei der Diskussion um die Nutzung eines öffentlichen Platzes als Parkplatz zu der Aussage hinreißen, dass der Beschluss im Bauausschuss dagegen ja eh wieder im Finanzausschuss kassiert werden würde (Brakemeier 2023a). In Bezug auf die alte JVA sorgte die Problematik der unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse erstmals im Sommer 2022 für erzürnte Gemüter. Am 7. Juli 2022 meldete der Bauausschuss bezüglich eines Antrages der Verwaltung mit einem privaten Investor, der Trafo Hub GmbH aus Braunschweig, ausschließlich über den Verkauf der alten JVA verhandeln zu dürfen, Beratungsbedarf an. Der Verwaltungsausschuss überstimmte entgegen üblichen Gepflogenheiten die Bedenken des Bauausschusses und stimmte dem Antrag wenige Tage am 11. Juni 2022 später zu (Stadt Göttingen 2022a; Stadt Göttingen 2022b). In der Sitzung des Bauausschusses wurde die immer wieder vertagte Aufschiebung der geplanten Machbarkeitsstudie mit zeitlichen Verzögerungen im gesamten Sanierungsgebiet begründet, wodurch sich andere Fokuspunkte ergeben hätten. Von Seiten des Investor wurde sich aufgrund des Wunsches nach Planungssicherheit eine Festlegung auf die Verhandlungen über einen Verkauf gewünscht. Diesem Verlangen ist der Verwaltungsausschuss in seiner Sitzung nachgekommen. Bereits am 1. Juli, vor den beiden Ausschusssitzungen, hatte die Oberbürgermeisterin der Stadt Göttingen, Petra Broistedt (SPD) in einer Pressemitteilung angekündigt, mit dem privaten Investor verhandeln zu wollen. Von Seiten der Opposition, der Presse und der Stadtöffentlichkeit wurden diese Schritte vielfach kritisiert und als ein Zeichen

des Desinteresses der Wünsche der Stadtbevölkerung interpretiert (Krüger-Lenz 2023; Brakemeier 2023b).

Rund einen Monat vor dieser Entscheidung hat sich aus der Göttinger Zivilgesellschaft die Initiative „Soziales Zentrum“ gegründet. Diese setzt sich aus verschiedenen bestehenden sozialen Gruppen wie dem bereits erwähnten Forum Waageplatz, einem Gesundheitskollektiv sowie engagierten Einzelpersonen zusammen. Ziel ist es, in dem alten Gebäude verschiedene soziale Träger anzusiedeln, die den Bedürfnissen des Viertels entsprechen würden. Bereits jetzt befinden sich in der direkten Nachbarschaft mit der Heilsarmee und dem Hausprojekt OM10 zwei gemeinwohlorientierte Organisationen. In dem alten Gefängnis soll ein solidarisches Gesundheitszentrum mit wissenschaftlicher Begleitung durch die Georg-August-Universität Göttingen, ein selbstorganisiertes Café als Begegnungsort sowie konsumfreie Räume für Kinder und Jugendliche entstehen (Soziales Zentrum 2023). Die Kosten für die notwendige Sanierung der Immobilie soll der Initiative zufolge durch die Stadt Göttingen erfolgen. Dafür sollen die bereits bewilligten Fördermitteln aus dem Sanierungsgebiet Nördliche Innenstadt verwendet werden (Paul 2023). Die Initiative veranstaltete über den Sommer hinweg mehrere Straßenfeste, um für ihr Anliegen im Viertel zu werben. Im Oktober 2022 wurde die alte JVA für mehrere Tage von solidarischen Unterstützer:innen, die nicht direkt in Verbindung mit der Initiative stehen, als ein erster Höhepunkt der Auseinandersetzungen besetzt. Nach dem die Stadt Strafanzeige stellte wurde die JVA durch die Polizei geräumt, eine juristische Aufarbeitung der Besetzung und verschiedener Unterstützungsaktionen dauern bis heute an.

Ebenso andauernd sind öffentliche Auseinandersetzungen um die Zukunft des alten Gefängnisses. Der geplante Investor zog sich im November 2022 aufgrund der gestiegenen Baukosten und der Diskussionen um das Projekt zurück. Die Stadt Göttingen stand nun, nachdem sie eine Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudie abgelehnt hatte, ohne Investor und ohne Plan für die alte JVA dar. Auch aufgrund dessen forderte die Fraktion der Grünen im Dezember 2022 erneut die Durchführung der Machbarkeitsstudie. Im Januar 2023 traf sich der Sanierungsbeirat „Nördliche Innenstadt“ zum zweiten Mal. Mit Bezug auf die alte JVA äußerten die gewählten Bürger:innenvertretungen den Wunsch nach einem nachbarschaftlichen Zentrum, in dem sich verschiedene wohlthätige Institutionen ansiedeln können (Stadt Göttingen 2023). Die Vertreter:innen der Stadt betonten hingehend, dass die Stadt keinerlei eigenen Mittel für die Sanierung zur Verfügung hätte und deswegen ein Verkauf notwendig sei. Im Bauausschuss betonte die Stadt zudem, dass auch für die Machbarkeitsstudie keinerlei personelle oder finanziellen Ressourcen vorhanden sein.

Nach der beschriebenen Neuordnung der Sitze im Bauausschuss nahm der Entscheidungsprozess um die alte JVA an Fahrt auf. In der Ausschusssitzung im April sollte ursprünglich eine Konzeptvergabe auf Vorlage der Verwaltung der JVA beschlossen werden. Dabei sollen nicht alleine der Kaufpreis, sondern das beste Konzept nach vorab definierten Kriterien die Entscheidungsgrundlage für den Verkauf darstellen. In der Sitzung selber reichte das Haushaltsbündnis jedoch einen Antrag zu einer Direktvergabe ein und wollte diesen ohne Diskussion und Beratungsmöglichkeit per Direktbeschluss bestätigen lassen. Als Begründung führt die Haushaltsmehrheit die bisherige lange (und selbstverschuldete)

Verschleppung einer Entscheidung an. Mit der Direktvergabe soll die JVA nun schnellstmöglich veräußert werden. Die Opposition kritisierte die investorengeplante Stadterneuerung als „Rückfall in die städtebauliche Steinzeit“. Selbst die Verwaltung wertete den Vorschlag des Haushaltsbündnisses als falsch und praktisch nicht umsetzbar (Brakemeier 2023c; Stadt Göttingen 2023a). Auch die lokale Presse kritisierte dieses Vorgehen und unterstellte der Politik, die eh schon aufgeheizte Stimmung noch weiter anzufeuern (Brakemeier 2023d). In der Sitzung wurde nach kurzer Unterbrechung die Vertagung des Antrages beschlossen.

Die aktuellste und voraussichtlich letzte Entscheidung in der Diskussion um die alte JVA wurde Anfang Mai 2023 getroffen. Statt einer Direktvergabe, in welcher der Kaufpreis die Entscheidungsgrundlage darstellt, legt das Haushaltsbündnis nun einen Vorschlag für eine Direktvergabe mit verschiedenen Kriterien vor. Bestimmend für die Vergabeentscheidung sei zu 40 Prozent die Qualität des Nutzungs- und Finanzierungskonzeptes, zu 30 Prozent die Höhe des Kaufs- oder Erbpachtangebotes, zu 15 Prozent der Realisierungszeitraum, zu 10 Prozent die Berücksichtigung von Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten sowie zu 5 Prozent die Erfahrung der Investierenden mit vergleichbaren Immobilien.



Abbildung 2: Zeitstrahl des Verkaufs der alten JVA. Quelle: Eigene Darstellung.

Alibi-Beteiligung in der nördlichen Innenstadt

Die dargestellten Ereignisse lassen den Schluss zu, dass die Stadt Göttingen eine echte Beteiligung der Bürger:innen bezüglich der Zukunft der alten JVA nie vorgesehen hat. Eine Berücksichtigung der Interessen der Göttinger Zivilgesellschaft fand in den Diskussionen rund um die alte JVA nicht statt. Selbst als der für das Gebiet zuständige Sanierungsbeirat sich für die Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudie sowie ein nachbarschaftliches Zentrum in der JVA aussprach ignorierte die Ratspolitik und Verwaltung diese Wünsche. Obwohl in beiden vorbereitenden Untersuchungen eine solche Studie als Maßnahme

dargelegt wurde und bereits Fördergelder für das gesamte Fördergebiet durch das Land Niedersachsen bewilligt wurden, wurde die Maßnahme auch Mitte 2023 noch nicht umgesetzt und wird voraussichtlich nach der Entscheidung zu der Direktvergabe auch nicht umgesetzt werden.

Insgesamt entsteht der Eindruck, bei der Frage um den Verkauf der alten JVA in Göttingen hätte von Beginn an die Entscheidung bereits festgestanden. Eine ergebnisoffene Diskussion wurde weder im Beirat noch in der Verwaltung oder in den Parteien des Haushaltsbündnisses geführt. Lediglich der öffentliche Widerstand sowie die verschiedenen Anträge der Opposition gegen den Verkauf der städtischen Immobilie führten zu Diskussionen um die zukünftigen Folgen der aktuellen Stadtentwicklungspolitik. Der fehlende Wille ein Soziales Zentrum in der alten JVA als Möglichkeit in Betracht zu ziehen, erscheint dahingehend überraschend, als dass die Initiative mit ihren Vorstellungen genau den Zielen der vorbereitenden Untersuchungen entspricht. Die Stadt jedoch entschied sich, die Verhandlungen über den weiteren Verbleib der JVA ausschließlich mit der Trafo Hub GmbH zu führen. Damit würde die Stadt Göttingen wissentlich in Zeiten der Wohn- und Mietenkrise eine Immobilie in guter Lage in die private Hand abgeben. Auch das Ignorieren der Beratungswünsche des Bauausschusses im Sommer 2022 sowie die Umstrukturierung jenes Ausschusses 2023 waren auf die Verhinderung einer öffentlichen Diskussion um die JVA gerichtet. Als sich der erste, und bisher einzige öffentlich bekannte und interessierte Investor zurückzog, führte die Stadt Göttingen ihren Widerstand gegen die geplante Studie sowohl in Verwaltung als auch im Rat fort.

Die Stadt Göttingen entschied so nicht nur am Willen der Bürger:innen vorbei, sondern berücksichtige in der Entscheidung eigene Voruntersuchungen nicht und hat zeitliche und personelle Ressourcen in die Verhandlung mit einem privaten Investor gesteckt. Als Begründung für die Ablehnung der Machtkbarkeitsstudie führte die Stadt Göttingen jedoch genau diesen Mangel an Ressourcen an. Auch wird die Machtkbarkeitsstudie abgelehnt, da die Stadt keinerlei eigene Mittel für die Sanierung aufbringen möchte oder kann. Der unterschiedliche Einsatz von Ressourcen deutet die Priorisierung der Stadt hinsichtlich der Zukunft des Gebäudes an. Eine Sanierung würde sich zudem nicht direkt aus einer Machtkbarkeitsstudie ergeben, sondern nur, wenn die Stadt entscheiden würde, die JVA in ihrem Besitz zu behalten. Zudem führte die Verwaltung an, die lange Dauer sowie der dadurch beurkundete schlechte Zustand der JVA könnte Investor:innen abschrecken, die sich in der Folge nach anderen Immobilien umschauchen würden. Auch hier wird der Wunsch der Kapitalanleger:innen höher bewertet, als die in Beteiligungsformaten bekundeten Interessen.

Das Handeln der Stadt Göttingen lässt sich mithilfe von Holms Kategorisierung der unternehmerischen Stadt erläutern (Holm 2011: 92). Die Angst, dass sich der/die Investor:in aufgrund zu langer Wartezeit oder unsicherer Verhandlungslage zurückziehen könnte, führte die Ratspolitik dazu, an den Beschlüssen einzelner Ausschüsse vorbei zu entscheiden. Auch die Ablehnung der Studie ist ein Zugeständnis seitens der Verwaltung an den Investor, dem damit eine jahrelange Wartezeit erspart werden sollte. Dass die Immobilie definitiv veräußert wird, kann als ein Kennzeichen der betriebswirtschaftlichen Führung der Verwaltung gewertet werden. Durch den Verkauf an private

Investor:innen sollen einerseits Einnahmen generiert werden, während zeitgleich auch Mittel für die Sanierung eingespart werden – da die Stadt Göttingen nicht über die finanziellen Mittel für die Sanierung verfügt, könnten nur Dritte diese durchführen. Die geplante Direktvergabe mit gewichteten Kriterien lässt sich ebenso in dieses Konzept einordnen. Einerseits widerspricht die Aussage, der Kaufpreis sei nicht mehr entscheidend, der Tatsache, dass dieses Kriterium immer noch die zweitstärkste Kategorie und insgesamt knapp ein Drittel der gesamten Vergabekriterien darstellt. Andererseits handelt es sich bei diesem Vergabeverfahren ausdrücklich *nicht* um eine Konzeptvergabe, die einen deutlich größeren zeitlichen Aufwand bedeutet hätte. Durch die Direktvergabe soll ein Verkauf der JVA nun schneller geschehen. Die versprochenen Beteiligungsmöglichkeiten werden zudem ad absurdum geführt, wenn zunächst ein Direktbeschluss ohne vorherige Absprache angestrebt wird und es der Öffentlichkeit somit gar nicht möglich war, dies kritisch diskutieren zu können. Der Sanierungsbeirat kritisierte, dass obwohl nur zwei Tage vor der entsprechenden Ratssitzung ein Treffen des Beirates stattgefunden hat, dieser nicht über das Vorhaben informiert wurde (Stadt Göttingen 2023b). Entscheidungen und Vertragsverhandlungen über den Verkauf werden aus rechtlichen Gründen sowieso nur in nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen behandelt. Ein offenes Agenda-Setting sowie das Einbringen eigener Ideen seitens der Bürger:innen wurden in dem Prozess um die alte JVA nicht erfüllt.

Die Stadt Göttingen begreift die Bewohner:innen und ihre gewählten Vertreter:innen nicht - wie von Lucius Burkhardt gefordert - als Ko-Produzent:innen ihrer Stadt, sondern nutzt das geschaffene Gremium, um die Weitergabe von Informationen zu vermitteln.

Von einer freien, fairen und öffentlichen Beratschlagung kann in diesem Beispiel nicht die Rede sein. Stattdessen wird die Privatisierung der Immobilie durch einen privaten Akteur vorangetrieben, obwohl es zeitgleich Bestrebungen der Göttinger Bürger:innen gibt, diese Immobilie öffentlich und gemeinsam zu gestalten. Der Verfall und die Sanierungsbedürftigkeit der alten JVA müssen als Folge der von Holm beschriebenen Deinvestitionsentscheidungen verstanden und damit als ein Produkt der städtischen Politik der letzten Jahrzehnte beschrieben werden.

Der Unwille der Göttinger Stadtpolitik effektive Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, zeigt sich jedoch auch an anderen Orten im Sanierungsgebiet. Genau wie die JVA soll auch der Waageplatz im Rahmen des Städtebauförderprogramms Sozialer Zusammenhalt erneuert und aufgewertet werden. Auch hier ist die Stadt Göttingen durch den rechtlichen Rahmen des Förderprogrammes angewiesen, eine Beteiligung und Berücksichtigung der Interessen der Bürger:innen zu ermöglichen. Erneut ist fragwürdig, inwieweit die Stadt diesen Interessen auch tatsächlich nachkommen will. Auf einen ausgeschriebenen Wettbewerb, der die Stadtkasse 150.000€ kostet, bewarben sich 23 verschiedene Planungsbüros. Eine Jury entscheidet Ende September 2023 über den gewinnenden Vorschlag (Brakemeier 2023e). Mit vertreten sind dabei zwei Bürger:innen, die die Jury beraten sollen. Die Vorschläge werden einen Tag vor Abstimmung der Öffentlichkeit

vorgestellt, die Bürger:innen soll daraufhin mithilfe von Feedback die Jury über ihre Wünsche informieren. Nicht Teil der Ausschreibung sind vielfach geforderte öffentliche Toiletten auf dem Waageplatz. Bei einer öffentlichen Veranstaltung zu Beginn des Wettbewerbs begründete die Moderation des Abends diese Entscheidung damit, dass man es den „Trinkern nicht zu bequem“ machen wollte (Mellinger 2023). Ein CDU-Politiker sprach im Stadtrat von dem „üblichen Waageplatz-Klientel“, dem man nicht noch weiter helfen müsste (Brakemeier 2023e). Der Waageplatz ist der Ort, an dem sich die örtliche offene Drogen- und Konsumszene meist aufhält. Auch deswegen wird befürchtet, die Erneuerung des Waageplatz könnte Gentrifizierungs- und Verdrängungsprozesse auslösen. In diesem Zusammenhang wird auch die Planung von Bier- und Weinfesten durch die Stadt auf dem Platz durch Pressevertreter:innen kritisiert, die eine Unterscheidung zwischen legitimen und illegitimen Konsum verdeutlichen (Mellinger 2023a). Auch bei weiteren Bauprojekten wird im Bauausschuss und in der Öffentlichkeit immer wieder die fehlende Berücksichtigung der Bürger:innen kritisiert.

Bedenkt man die unzähligen Baustellen, Sanierungsgebiete und Investor:innenprojekte in der Universitätsstadt Göttingen erscheint es notwendig, dass die Bürger:innen den Druck auf die Stadtpolitik hochhalten. Richtungsweisende Projekte bestimmen den Zustand der Stadt für die kommende Jahrzehnte und nur mit ausreichend öffentlichem Druck kann verhindert werden, dass die Stadt von morgen heute an den Wünschen der Bürger:innen vorbeigeplant wird. In der Diskussion um die alte JVA jedenfalls hat die Stadt Göttingen gezeigt, dass die bloße Existenz von Beteiligungsformaten noch nicht zwingend dazu führt, dass die Belange der sich beteiligenden und interessierten Bürger:innen auch seitens der Stadt berücksichtigt und ernstgenommen werden.

Literatur

Brakemeier, Michael (2023): „Völliger Quatsch“: CDU und SPD lehnen Machbarkeitsstudie für ehemalige JVA in Göttingen ab. GT/ET Göttinger Tageblatt – Eichsfelder Tageblatt. <https://www.goettinger-tageblatt.de/lokales/goettingen-lk/goettingen/goettingen-cdu-und-spd-lehnen-machbarkeitsstudie-fuer-ehemalige-jva-KJXFP5CYMVDHNNHTROCRK4BSNE.html>, Zugriff am 30.07.2023.

Brakemeier, Michael (2023a): Kommentar zu mehr Sitzen im Bauausschuss: Ein Geschmäcke bleibt. Göttinger Tageblatt – Eichsfelder Tageblatt. <https://www.goettinger-tageblatt.de/lokales/goettingen-lk/goettingen/goettingen-kommentar-zu-mehr-sitzen-im-bauausschuss-des-rates-EDCZJCFQFRDOLBIVRGETRQD6ZM.html>, Zugriff am 30.07.2023.

Brakemeier, Michael (2023b): Kommentar zur Diskussion um ehemalige JVA: Ein Trauerspiel in mehreren Akten. GT/ET Göttinger Tageblatt – Eichsfelder Tageblatt. <https://www.goettinger-tageblatt.de/lokales/goettingen-lk/goettingen/goettingen-kommentar-zur-ehemaligen-jva-6H6D3BOOIKFFQMXA5JAXIWSC2I.html>, Zugriff am 30.07.2023.

- Brakemeier, Michael (2023c): Ehemalige JVA in Göttingen: Haushaltsbündnis sorgt mit Vorstoß für Empörung. GT/ET Göttinger Tageblatt – Eichsfelder Tageblatt. <https://www.goettinger-tageblatt.de/lokales/goettingen-lk/goettingen/goettingen-haushaltsbuendnis-sorgt-mit-vorstoss-zur-ehemaligen-jva-fuer-empoeuerung-V4Q7HXOVFRBNLLHGCDN27NDR2I.html>, Zugriff am 30.07.2023.
- Brakemeier, Michael (2023d): Vorstoß zur JVA in Göttingen: Außenwirkung des Bündnisvorschlages ist verheerend. GT/ET Göttinger Tageblatt – Eichsfelder Tageblatt. <https://www.goettinger-tageblatt.de/lokales/goettingen-lk/goettingen/jva-in-goettingen-kommentar-zum-vorschlag-des-haushaltsbuendnisses-XNMK4NN3FRCGFKWXLARR5TPRDY.html>, Zugriff am 30.07.2023.
- Brakemeier, Michael (2023e): Waageplatz in Göttingen: Bald mit Boule-Bahn, Tanzbühne und Platz für Skater? GT/ET Göttinger Tageblatt – Eichsfelder Tageblatt. <https://www.goettinger-tageblatt.de/lokales/goettingen-lk/goettingen/wie-soll-der-waageplatz-in-goettingen-aussehen-wettbewerb-zur-neugestaltung-beginnt-MIO2AKQS6RFY5K7QN6G5WDLXPM.html>, Zugriff am 30.07.2023.
- Everding, Elena (2023): Steinwüste statt Pflanzen: Warum verlor das Groner Tor sein Grün? GT/ET Göttinger Tageblatt – Eichsfelder Tageblatt. <https://www.goettinger-tageblatt.de/lokales/goettingen-lk/goettingen/groner-tor-goettingen-versiegelung-statt-gruenflaechen-wie-kam-es-dazu-QKXWMXP6BRCAHJKD6COMDVUDM4.html>, Zugriff am 30.07.2023.
- Gebhardt, Dirk und Holm, Andrej (2011): Initiativen für ein Recht auf Stadt. In: Holm, Andrej und Dirk Gebhardt (Hg.): Initiativen für ein Recht auf Stadt: Theorie und Praxis städtischer Aneignungen. Hamburg: VSA-Verlag, 8–23.
- Holm, Andrej (2006): Die Restrukturierung des Raumes: Stadterneuerung der 90er Jahre in Ostberlin: Interessen und Machtverhältnisse. 1. Aufl., Bielefeld: transcript verlag.
- Holm, Andrej (2011): Das Recht auf die Stadt. In: Blätter für Deutsche und Internationale Politik, Bd. 8, 89–97 <https://www.blaetter.de/ausgabe/2011/august/das-recht-auf-die-stadt>, Zugriff am 30.07.2023.
- Lang, Lea (2023): „Weil wir unser Wort nicht brechen“ – Göttinger Ratsbündnis hebt Mehrheit der Opposition im Bauausschuss aus. GT/ET Göttinger Tageblatt, Eichsfelder Tageblatt. <https://www.goettinger-tageblatt.de/lokales/goettingen-lk/goettingen/goettinger-ratsbuendnis-hebelt-oppositionsheit-im-bauausschuss-aus-2E4LJPCD65ABZJZZ2UQWT2X62I.html>, Zugriff am 30.07.2023.
- Mellinger, Marco (2023): Waageplatz Göttingen: Erste Schritte in Richtung Umgestaltung. https://www.stadtradio-goettingen.de/beitraege/politik/waageplatz_goettingen_erste_schritte_in_richtung_umgestaltung/, Zugriff am 30.07.2023.
- Mellinger, Marco (2023a): Der Umbau des Waageplatzes – Wird die nördliche Innenstadt gentrifiziert? https://www.stadtradio-goettingen.de/beitraege/politik/der_umbau_des_waageplatzes_wird_die_noerdliche_innenstadt_gentrifiziert/, Zugriff am 30.07.2023.
- Kuder, Thomas (2019): Lokale Demokratie. In: Schnur, Olaf; Drilling, Matthias und Niermann, Oliver (Hg.): Quartier und Demokratie: Theorie und Praxis lokaler Partizipation zwischen Fremdbestimmung und Grassroots. Wiesbaden: Springer VS, 29–38.

- Paul, Reimar (2023): Verwendung der ehemaligen JVA Göttingen: Nächstbester Investor gesucht. Taz. <https://taz.de/Verwendung-der-ehemaligen-JVA-Goettingen/!5928652/>, Zugriff am 30.07.2023.
- Saringer-Bory, Barbara (2016): Smart-City Wien und Partizipation in der Stadtplanung. In: Diendorfer, Gertraud und Welan, Manfred (Hg.): Demokratie und Nachhaltigkeit Bd. 2, Innsbruck: StudienVerlag, 107–119.
- Siehr, Angelika (2017): Das Recht am öffentlichen Raum: Theorie des öffentlichen Raumes und die räumliche Dimension von Freiheit. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Simon, Titus (2007): Öffentlichkeit und öffentliche Räume: Wem gehört die Stadt? In: Detlef Baum (Hg.) Die Stadt in der sozialen Arbeit. Wiesbaden: VS-Verlag: 156–172.
- Soziales Zentrum (o. J.): Kinder- und Jugendorte. <https://sozialeszentrum.de/index.php/kinder-und-jugendorte/>, Zugriff am 22.12.2023.
- Stadt Göttingen (2018): Protokoll über die 24. öffentliche/nichtöffentliche Sitzung des Ausschusses für Bauen, Planung und Grundstücke.
- Stadt Göttingen (2018a): Protokoll über die 31. öffentliche/nichtöffentliche Sitzung des Ausschusses für Bauen, Planung und Grundstücke.
- Stadt Göttingen (2019): Vorbereitende Untersuchungen mit integriertem Entwicklungskonzept für die nördliche Innenstadt.
- Stadt Göttingen (2021): Sanierungsgebiet „Nördliche Innenstadt“: Überarbeitung der Vorbereitenden Untersuchungen und des Integrierten Entwicklungskonzeptes zur Überführung in die Städtebauförderungskulisse „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“.
- Stadt Göttingen (2022): Sanierungsgebiet und Förderprogramm. <https://www.goettingen.de/portal/seiten/sanierungsgebiet-und-foerderprogramm-900000335-25480.html>, Zugriff am 30.07.2023.
- Stadt Göttingen (2022a): Protokoll über die 11. öffentliche/nichtöffentliche Sitzung des Ausschusses für Bauen, Planung und Grundstücke.
- Stadt Göttingen (2022b): Protokoll über die 9. öffentliche/nichtöffentliche Sitzung des Rates der Stadt Göttingen.
- Stadt Göttingen (2023): Protokoll über die öffentliche Sitzung des Sanierungsbeirates „Nördliche Innenstadt“.
- Stadt Göttingen (2023a): Protokoll über die 22. öffentliche/nichtöffentliche Sitzung des Ausschusses für Bauen, Planung und Grundstücke.
- Stadt Göttingen (2023b): Protokoll über die öffentliche Sitzung des Sanierungsbeirates „Nördliche Innenstadt“.
- Vogelpohl, Anne (2018): Henri Lefebvres „Recht auf Stadt“. Feministisch denken. In: suburban. 6/2018, 149–158.



City Centre of Thessaloniki. Source: Lena Greinke.

Urban Transformation through Public Participation

A Comparative Study of Thessaloniki (Greece) and Hanover (Germany)

[Lena Greinke, Nora Mehnen](#)

Keywords: (Inner) City development; sustainability; co-production

Abstract

Public participation in urban development has a rich tradition in Europe, particularly in Greece and Germany. Especially in (inner) city development, public participation is becoming increasingly important. This paper compares participation processes in Hanover and Thessaloniki through a review of the literature, observations, and interviews, examining the extent to which the cities can learn from each other regarding their public participation culture. Both cities have experienced growth, focusing on sustainable planning. While Hanover has an established culture of participation, Thessaloniki is in the process of developing one. Citizen-led initiatives are thriving in both cities, and establishing a local culture of dialogue is crucial for future progress. Thessaloniki can learn from Hanover, and Hanover in turn could benefit from embracing international perspectives.

Lena Greinke, Dr., is an environmental planner, researcher, and lecturer at the Institute of Environmental Planning at Leibniz University Hannover. Her current work focuses on multi-local lifestyles, regional planning, rural and urban development as well as civic participation.

Nora Mehnen, Dr., is an environmental scientist, lecturer, and researcher at the Institute of Environmental Planning at Leibniz University Hannover. Her research focuses on actor constellations, governance processes, and protected rural and urban areas. She teaches urban and regional development.

Centres of the Future – Challenges and Opportunities for Sustainable Development (FutureCentres) is funded by the German Foreign Office (AA) and the German Academic Exchange Service (DAAD).

Public participation in urban development

The participation of civil society and the local population in urban planning and development processes has been the subject of increasing scholarly attention since the middle of the 20th century, with the aim of developing and strengthening the city centres of the future.

Cooperative and communicative planning approaches are becoming more significant than ever (Anders and Stoltenberg 2022: 46).

As the *loci of urban society*, the transformation of city centres thus becomes a challenge for urban society as a whole (Willinger 2022: 42); genuine transformation requires a collective effort (Klemme 2022: 12; Renner 2022: 23). Intensive participation processes, for example those involved in generating (inner) city development strategies, entail identifying the challenges, outlining guiding principles, elaborating practical solutions and the means to implement them. The participation of various actors from local government, the municipal administration, civil society, local businesses, and the real estate sector is essential (Anders and Stoltenberg 2022: 45). While urban development is a central task of local authorities, it is also ultimately a collective one (Klemme 2022: 12).

Before the Covid-19 pandemic, German city centres were already facing major transformations and continue to experience increasing challenges today (Deutscher Städtetag 2021; Klemme 2022: 5; Rieper and Schote 2022: 43). These include changing shopping habits due to the increase in online retail, the abandonment of stores in the stationary retail sector due to a lack of consumer buying, rising rents, an increase in chain stores, and, in some cases, strict building and historical preservation regulations that make changes more difficult. The pandemic has exacerbated a number of these challenges (BearingPoint GmbH 2015; Bundesstiftung Baukultur et al. 2020; BMI 2021; Deutscher Städtetag 2021; Handelsverband Bayern e. V. 2021; Klemme 2022: 6), intensifying structural upheavals and impacting various sectors, such as health, retail, labour, and mobility (Hesse and Lange 2023: 19).

In Greek cities, the constricting impact of the Covid-19 pandemic was preceded by that of the financial crisis, the effects of which continue to be felt. Furthermore, developments in the tourism sector, such as Airbnb and an increase in hotels, have triggered changes in urban development. In addition, rising rents in many cities are leading to further population loss in core centres (cf. Eisfeld and Just 2021) via the displacement of lower-income populations or gentrification processes. Such changes not only affect cities as a built environment, but also their inhabitants, visitors, and tourists.

The aim of this paper is to analyse and compare participation processes in Hanover and Thessaloniki against the background of current discourses on public participation, with the following questions in focus: To what extent can these cities learn from each other regarding their public participation culture? What are the potentials and limits of public participation in these cases? Here, the terms (public) participation and involvement

are used synonymously to refer to the opportunity and possibility to actively engage in development and design processes. The paper first provides a general introduction to public participation in Germany and Greece from different perspectives. It goes on to a more detailed discussion of participation in the context of inner-city development, firstly in Germany and secondly in Greece, with Hanover and Thessaloniki as case studies. The methodology used is then elaborated, followed by a discussion of the insights gained. The paper concludes with some final thoughts about the participation culture of the two cities and provides an outlook for future prospects.

Public participation in Germany and Greece

Public participation in urban development has a long history (Selle 2013: 113). The post-war reconstruction of German cities appeared to be proceeding smoothly until the mid-1960s, when the first signs of discontent emerged among the population in regard to these development processes. At that point, members of civil society ceased to simply passively agree to the changes that were taking place (Selle 2013: 121). In parallel with the social developments of the late 1960s, conflicts occurred more frequently; these included squats, some of which ended violently and were therefore particularly media-effective (Evers 1982 in Selle 2013: 122). In the interest of strengthening the role of democratic states and ensuring sustainable development, the international guiding principle of sustainable development was established at the Agenda 21 Conference of Environment and Development in Rio de Janeiro in 1992. It was noted several times that decision-making processes should be improved through increased public participation; that new forms of participation should be developed with more effective dialogue between local government, the population, and institutions; and that Agenda 21 processes should be set up in municipalities (Zillessen 2002: 41).

Urban development is a highly political and politicised process; in a democratic state, those impacted by it should therefore have the opportunity to be involved in the planning process, so that their views are taken into account in the decisions and directions.

Moreover, the “on the ground” knowledge of local people can enhance the potentially more removed perspectives of the planning professionals (Coffey 2002: 104–105). Society has become increasingly interested, informed, aesthetically responsive, critical, efficiency-driven, and market-oriented in many places, leading to a demand on the part of civil society to be more involved in planning processes. People want their views to be heard, taken seriously and reflected in the decisions made; when they are not, the impression often arises that participation is a politically necessary but meaningless ritual which is dismissive of the public’s views, and thus seems pointless to them (Kähler 2014: 46–48).

Participation in urban development has hitherto mostly referred to Arnstein's ladder of participation (Anders and Stoltenberg 2022: 44). In today's world, however, participation means not only disseminating information and undertaking consultation activities vis-à-vis the public, but enabling the public to take a deeper, more active part in the decision-making process itself. There are myriad forms of public participation in planning processes in modern democracies. One reason for this is that participation now goes beyond a mere box-ticking exercise and has become embedded in planning processes at a much deeper level (Pohl and Massing 2014: 5). Cities are created and develop through the actions of many actors (Klemme and Selle 2022: 113). A modern state can no longer operate without such participation, because participation optimises and legitimises decisions, secures acceptance, and forms the basis for citizenship and the public spirit on which a democratic state depends (Hennis 1962 in Zillessen 2002: 38–40). In inner city development, participation processes take place on different scales (e.g. in the neighborhood or at a city-wide level) and deal with different fields of action (e.g. neighborhood or urban development). Consequently, stakeholders from different spheres, (planning) levels, professions and fields of action must be brought together in participation processes and actively involved in an exchange. The diversity of stakeholders and topics is also reflected in the complex processes: participation formats differ, must be selected in a targeted manner and enable "respectable" participation. It is essential that all participants develop a common understanding of the objectives and jointly develop a communication strategy (Thissen 2022: 60–61).

In urban development, the importance of collective co-design by diverse actors is growing (Fischer and Radinger-Peer 2015: 25, Willinger 2022: 46). The aim is to establish bridges between actors who otherwise act separately and according to different "logics", to resolve blockages, to identify and promote forces that can be mobilized, to test forms of interaction and cooperation between actors and, above all, to stimulate and promote learning processes (Klemme and Selle 2022: 114–115). In many places, the existing urban planning instruments are no longer sufficient to implement sustainable urban development (Willinger 2022: 46). In inner cities, conflicting interests have to be harmonised (Renner 2022: 20). In addition, the mix of uses in such shared spaces requires transparent planning and implementation as well as communication, cooperation, and co-production (Renner 2022: 20). Urban development has always been characterised by interventions and new ideas (Anders and Stoltenberg 2022: 51). However, the call for experimentation, new forms of participation, and temporary uses by different actors is becoming louder (Anders and Stoltenberg 2022: 42). In German cities, forms of participation such as living labs are therefore frequently tested as a possibility for exploratory collaborations (Anders and Stoltenberg 2022: 41). Participation processes in urban development are often criticized and are not always effectively. It is therefore important to critically reflect on them and change them in the future. Selle (2013: 413) sets out ten guidelines to ensure that communication processes in the city must be anchored in everyday political life (1 more everyday) and without being tied to departmental or procedural boundaries (2 closer to everyday life). In addition, by stabilizing communication, project-related communication can be reduced and specified (3 less) and open-ended processes can be initiated (4 more open). Furthermore, urban communication must focus on substantive issues and not be for the masses (5 more serious). Communication should be examined in a

reflective manner by academics and practitioners (6 more reflective) and roles in the process should be presented transparently (7 clearer). Subsequently, the communication processes must not be too abstract and their aspirations must be realistic (8 more realistic). In future, Selle calls for clear co-decision rights for society (9 more binding) and reliable implementation of the developed aspects of the communication processes (10 more reliable) (Selle 2013: 413–414).

Public participation in urban development has evolved historically in both Germany and Greece. It is in a state of constant flux as the demands and criteria imposed upon it change, new forms and dimensions of participation are created, its rationale and aims are further elaborated, and new actors enter the arena. In this context, the relationship of urban society to actors in urban development and policymaking is fundamental, and can be complicated, opaque, and tense (Author 2016: 42–49). That the urban population is increasingly engaged with development issues is manifest in the self-organisation of initiatives and collective actions in public areas, which can contribute to shaping and supporting urban development projects (Höffken and Streich 2015: 38–39). The active participation of civil society and other actors is increasingly called for (Fischer and Peer 2015: 25; Selle 2013: 11–12), not least because a multitude of interests, issues, and stakeholders must be considered in urban development projects (Bischoff et al. 2005: 16). Urban development processes rely on society itself as an actor (Selle 2013: 13). However, increasing the public awareness of the opportunities to participate demands new forms of participation and a *local culture of dialogue* in many cities (Willinger 2022: 43).

Case study: Hanover

Hanover is an important city for globally active businesses and forms a central transport hub in the middle of Germany. The city is located in the transition area between the North German lowlands and the mountainous region of Lower Saxony. The river Leine flows through the city, but other natural areas, such as Lake Maschsee or the Eilenriede, Hanover's city forest, which is almost twice the size of Central Park, also characterise the cityscape. Hanover is the capital of Lower Saxony, one of the largest German states (LHH 2023d). Today, the city is divided into 51 districts. The Mitte district includes the city centre (figure 1).

In Hanover, the general public has participated in new projects at the municipal level outside of official policymaking and administrative spheres for more than three decades (LHH 2023b), a phenomenon that has continued to develop (LHH 2014b: 72). The state capital describes itself both externally and internally as a participation-oriented service provider. Public participation therefore plays an important role, and has been and continues to be tested in various forms, including in initiatives at local, regional, supraregional, national, and international levels (LHH 2014b: 72–74).

In Germany, a distinction can be made between formal participation, i.e. in legally mandatory processes, and informal or voluntary participation (Selle 2013: 24). Formal forms of participation include public consultations (according to §3 of the German Federal Building Code) or petitions. Voluntary forms include citizens' initiatives, roundtables, or workshops (Selle 2013: 62). Nevertheless, new research shows that the separation into formal and

informal participation seems to be confusing as, for example, there are designations within the legal framework that sound similar but mean something different. Therefore, it suits better to speak of legally binding participation and to avoid the distinction formal and informal (Decker and Selle 2023: 16–17). A distinction can also be made between top-down and bottom-up participation. While top-down pathways often describe the collaboration between governments and citizens (e.g. consultation, citizen participation and co-production) where governmental actors take over a dominant role by involving citizens in policy making. Whereas, in contrast, in bottom-up pathways citizens taking the leadership and self-organizing role to generate community goods (Van Meerkerk 2019: 150). In legally binding participation, the city of Hanover is obliged to involve the public in urban development planning processes at an early stage. The relevant documents are usually published online and participation is limited to the submission of comments on the draft plan by stakeholders and the public (LHH 2023c).

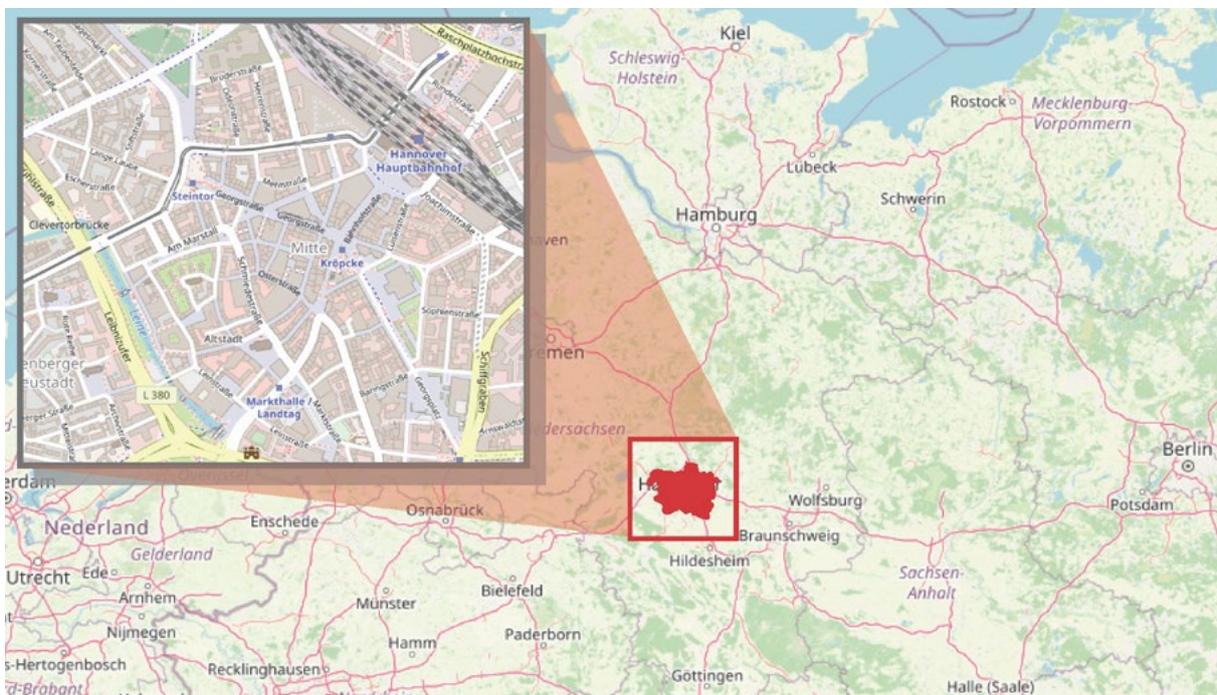


Figure 1: Map of the city centre of Hanover. Source: Authors, based on OpenStreetMap.

Voluntary participation is not regulated by law in Germany, but can complement legally binding participation. In Hanover, voluntary participation processes in urban development have included Hannover City 2020+, a strategy for the city centre which was initiated as a pilot project in 2006 and has identified important guidelines for the development of the inner city. The strategy was elaborated through a public dialogue process supported by three external mentors before being approved by the council. The process got underway with preliminary talks with stakeholders from the retail, media, real estate, housing, and cultural sectors as well as with church representatives, and four kick-off events were held with presentations to inform the public. Outline plans were then developed in workshops and discussed in public and online forums as well as in various interdisciplinary

administrative, and expert panels. These then flowed into a two-phase international urban planning ideas competition, from which the ultimate strategy emerged (LHH, Fachbereich Planen und Stadtentwicklung 2011: 4–5).

In parallel with this, the urban development scheme *Hannover plusZehn – Working for a young and innovative city* was introduced by the city administration in 2005. Based on an analysis of the demographic, economic, and social challenges, goals and key action points were developed (LHH 2011: 5), and within the framework of this initiative, a competition to elaborate the new strategy was held with the participation of children’s and youth groups as well as school classes. A total of 35 proposals in the form of photos, collages, films, etc. were submitted, which were incorporated into the Hannover plusZehn scheme and were to be implemented with the support of the local government and administration (LHH 2005: 14).

Subsequently, the integrated, sustainable urban development strategy My Hannover 2030 was developed in a participatory manner to define goals, measures, and projects for the city between 2014 and 2016 (LHH 2014b: 6, 75). On the basis of five fields of action with overarching themes and guiding questions, a status quo report with an analysis of existing strengths and weaknesses was compiled, and quality standards and guidelines for the participation processes were then developed (LHH 2014b: 74). This was followed by the participation phase itself, in which four initial events were held to inform stakeholders, after which all stakeholders ranging from policymakers, the local administration, and members of civil society had the opportunity to independently hold in-person events of any kind (for example, workshops, theme evenings, bus tours, panel discussions) (LHH 2022). Online participation was also enabled via a platform set up for this purpose (LHH 2015; LHH 2014a: 9). The views put forward in these events were then evaluated and the draft plan was elaborated. In mid-2016, the city council approved the plan, which has since been in the implementation phase. Fifty projects were identified in a work programme, which is continuously updated (LHH 2022).

As a final example, in 2021, a public consultation process was held under the umbrella *Hannover MIT(TE) gestalten (Shaping Hanover Mitte together)* to develop a strategy for the city centre. For this purpose, a number of experimental spaces with various themes were temporarily developed in the city centre to engage the public in the planning process. In addition, a survey was conducted and neighbourhood workshops were set up to provide a forum for residents to discuss the situation in their local area (LHH 2023a).

Case study: Thessaloniki

The city of Thessaloniki forms the second largest urban centre in Greece after Athens by population (about 800,000 across the Thessaloniki Urban Agglomeration) (Giannaros and Melas 2012: 105; Anastasiou et al. 2022: 22). Thessaloniki, which is much larger than Hannover in terms of population, is known as the vibrant *Queen of the North* on the sea, and is the most important metropolis and port in northern Greece, with spillover to parts of the Balkans (Konstania et al. 2021: 1). The city is located on the northeast coast of the Thermaikos Gulf (Giannaros and Melas 2012: 105) between the coast and the mountainous regions of Hortiati, which shape its characteristic urban form (Anastasiou et al. 2022: 22).

The approximately 5 km long urban waterfront and the suburban forest on the mountains of Seich–Sou to the north and northeast of the city are strong landmarks (Anastasiou et al. 2022: 22, figure 2).

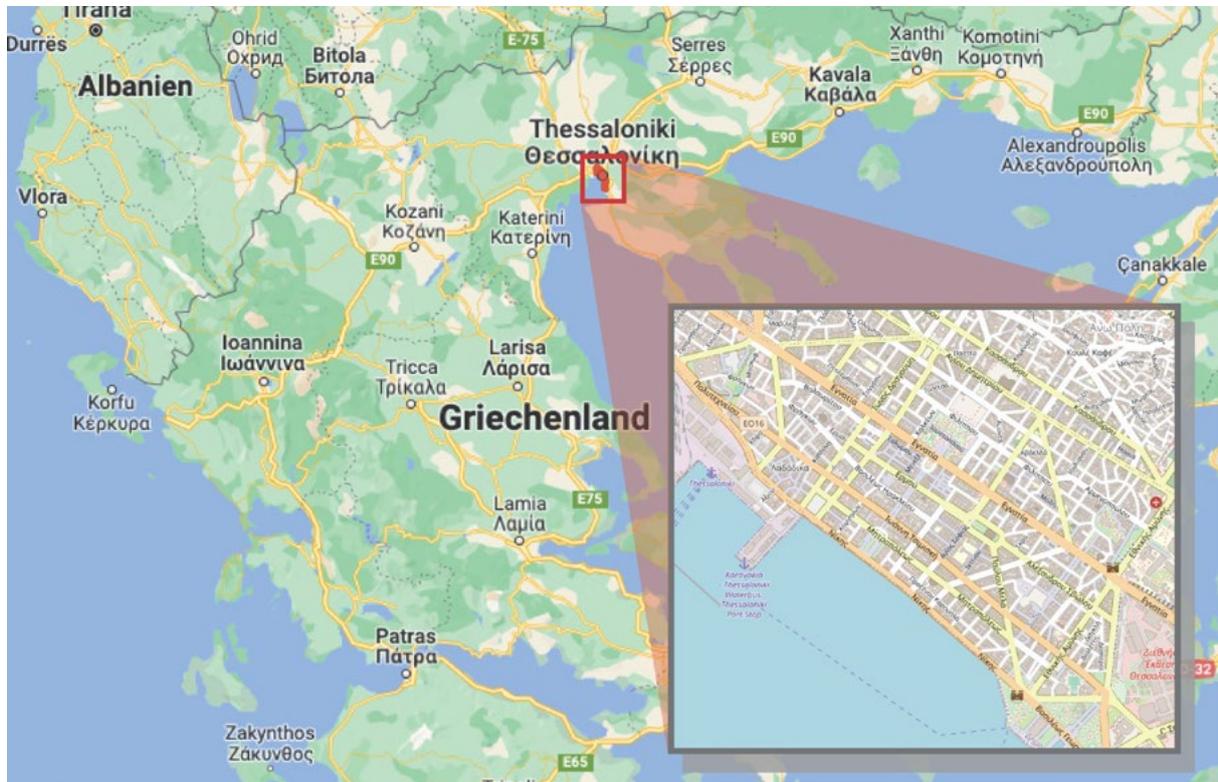


Figure 2: Map of the city centre of Thessaloniki. Source: Authors, based on OpenStreetMap.

As is the case in Germany, the Greek planning system draws a distinction between formal and informal forms of participation (Papageorgiou 2017; Mouratiadou and Moran 2007). In Thessaloniki, for example, legally binding participation takes place within the transport planning process. “The transportation planning process is changing from being the exclusive domain of transportation engineers to an interdisciplinary planning process that integrates urban/land use planning, environmental concerns, and social needs. In addition, experts and other key stakeholders are now actively involved in the planning process” (Perra et al. 2017: 330).

Voluntary forms of participation have thus far been less numerous in Thessaloniki and have been more often self-organised rather than mainly initiated by the local authority as a larger process, such as in Hanover. For example, a co-creation workshop was held in Thessaloniki in 2016 as part of the EU Horizon 2020 CIPTEC (Collective Innovation for Public Transport in European Cities) research project. In the workshop, innovative ideas were developed for both services and products that could build on public transport and contribute to its attractiveness and market share (Genitsaris et al. 2017). Furthermore, in 2017, the Svolou Initiative, a citizen-led, grassroots urban intervention initiative, created a self-organised and community-run neighbourhood park in Thessaloniki. In addition to constructing the neighbourhood park, the grassroots initiative has organised a

neighbourhood cultural event of communal dining, the Spring Dinner, held annually since 2014 (Kapsali 2022). Moreover, since 2018 a local Citizens' Panel on Sustainable Mobility has been set up in Thessaloniki within the PE4Trans/Interreg Europe research project. The Citizens' Panel comprises a small group of people representative of different socio-demographic backgrounds, which can serve as a managerial and planning *instrument*; they have thus far organised three physical meetings and social media actions (Amprasi et al. 2020).

Voluntary public participation formed part of the development in 2016 of Thessaloniki's Sustainable Urban Development (SUD) Strategy (Konstania et al. 2021: 1), which focuses on economic, social, demographic, and environmental challenges. The strategy provided for the establishment of a *Sustainable Urban Observatory* (a Monitoring Committee for Sustainable Urban Development), which since 2020 has developed a monitoring programme with four main strands (spatial and economic development, sustainable urban mobility, the (urban) environment, and social affairs) and 58 indicators, which were published in 2021 (Konstania et al. 2021: 2). "The main objectives of the Committee are: the initiation of dialogue and broad engagement of the local authorities; the separation of duties; metropolitan planning and implementation" (Interreg Europe 2018). In this context, a public consultation process was carried out with various participatory events and public meetings to ensure that all stakeholders were adequately informed and had the opportunity to make their views known (Interreg Europe 2018).

As a final example of legally binding participation, Thessaloniki is a member of the Resilient Cities Network (Metaxas and Psarropoulou 2021: 5), which consists of cities that implement resilient urban development. In this context, the Thessaloniki Resilience Strategy for 2030 was developed in 2020 through a participatory process consisting of various workshops with different stakeholders and members of civil society (Resilient Cities Network 2022). "The Thessaloniki Resilience Strategy is an effort that engaged dedicated people, initiatives, and organisations in the city from across the whole spectrum of modern urban life" (Thessaloniki et al. 2017: 144). According to the strategy, Thessaloniki's status is "emergent", as building resilience is an ongoing process in which the strategy is used as a roadmap to lay the foundations for resilient cooperation (Metaxas and Psarropoulou 2021: 12). The strategy's goal is to "continue the dialogue on resilience both within the city and with external stakeholders and communities through seminars, workshops, and open discussions" (Thessaloniki et al. 2017: 131). In addition, partnerships, such as with 100 additional Resilient Cities Platform partners, are to be expanded and a monitoring scheme involving all relevant stakeholders is to be established (Thessaloniki et al. 2017: 131).

Literature analysis, observations, and interviews

In order to analyse the culture of participation in urban development in Hanover and Thessaloniki and the challenges and opportunities the two cities face, the authors undertook an analysis of the literature combined with participant observation and problem-centred interviews with experts.

Literature analysis

The starting point was a literature analysis (according to Brink 2013: 46–48). The main topics of the research are participation in urban and inner-city development and the study areas are Thessaloniki and Hanover. The terms participation, involvement, inner-city and inner-city development were entered as titles via Scopus. This search yielded 2,419 hits for participation, 8,498 for involvement, 1,859 for inner-city, and 28,450 for inner-city development. The titles and abstracts were read and papers selected for further analysis. Further approaches to the topic are exploratory.

Participant observation and documentation

With the help of participant observation methods (according to Bachmann 2009), the authors intend to conduct further observations and to review the documentation associated with the public participation processes in Thessaloniki and Hanover city centres in spring 2023. Observation is a systematic and standardised or non-standardised procedure in which what is of interest – in this study, public participation in inner urban development – is recorded and logged (Van Meurs et al. 2022: 19–22). For this purpose, participation processes in the inner city are identified and located, and photographs are taken. In addition, general observations are noted, for example, on user groups or qualitative issues.

Qualitative problem-centred, guided interviews

In 2022 and 2023 qualitative interviews (according to Helfferich 2011; Meuser and Nagel 2002; Mayer 2013) were conducted with experts on public participation and urban development in Thessaloniki and Hanover in German and English. The sample of experts was selected using a snowball method. Initially, urban stakeholders were contacted, who then recommended other (civil society) stakeholders. Guidelines were created to structure the dialogic interviews (Helfferich 2011: 36; Liebold and Trinczek 2009: 35–39). In addition, the interviews, which were about 45–60 minutes long, were documented using protocols (Helfferich 2011: 193), recorded and transcribed by the interviewers in accordance with the appropriate standards (Meuser and Nagel 2002: 83), and subsequently analysed by means of a qualitative content analysis (according to Mayring 2010) using MAXQDA software. The data was coded and indexed in order to condense the results (Liebold and Trinczek 2009: 40–42; Mayring 2010: 1). The independent views were condensed, weighed up, compared and thus included in the analysis.

Empirical findings on public participation in Hanover and Thessaloniki

Public participation in city centres is a topic of growing importance as cities around the world face multiple challenges in the field of urbanization and urban development. City centres are the heart of every city and are at the centre of social, economic and cultural life. The way city centres are designed and managed influences the quality of life of residents, the attractiveness for visitors and the sustainability of urban development.

Public participation offers an important opportunity to include the interests and needs of residents and stakeholders in the planning and development of city centres.

Inner-city development has taken place at a lively tempo in both Hanover and Thessaloniki, which in turn has impacted public participation in these processes. Both cities have grown in recent decades against the backdrop of their specific histories and have continued to develop the range of functions provided by their city centres. In both cities, there is a clear sustainability-oriented urban planning and development policy (Greinke and Mehnen 2023), but against the background of very different planning systems, planning powers, financial situations, and opportunities for action at the local level (cf. Serrao et al. 2005; Münter and Reimer 2022). Both cities and countries distinguish between legally binding participation, and voluntary participation. Voluntary participation is not regulated by law in either country, but can complement legally binding participation processes. In both cities, clear efforts can be seen to implement voluntary participation. However, research partners or institutions usually take the lead here. The city administrations are rather reserved. There are many reasons for this, for example a lack of financial resources, but also a lack of interest in the topics. In future, the city administration should therefore also assume a proactive role.

The participation culture has developed differently in Thessaloniki and Hanover, particularly with regard to voluntary forms. A culture of public participation in urban development has existed in Hanover for over three decades (LHH 2023b). It has become a key aspect of planning activities and political decisions at local, regional, supraregional, national, and international levels (LHH 2014b: 72–74). The inner city strategy *Hannover City 2020+*, the urban development scheme *Hannover plusZehn – Working for a Young and Innovative City*, the urban development strategy *My Hannover 2030*, and the inner city dialogue process *Hannover MIT(TE) gestalten* have all involved voluntary participatory processes. The forms that such processes take, make it clear that the active participation of the population has deepened. Whereas *Hannover City 2020+* still involved rather limited participation via workshops, an increase in participation can be observed in *Hannover MIT(TE) gestalten*. Hanover's participation culture is becoming increasingly dialogic and is no longer seen as a mere legal obligation, which can also be observed in the new smart city project *HANNovativ* (figure 3). In Thessaloniki, voluntary participation has not yet become deeply embedded and is regarded as a rather new phenomenon, and a general culture of participation has yet to take root in the city. While voluntary participation was initially triggered by research projects or other funding sources – such as the co-creation workshop held as part of the EU Horizon 2020 project CIPTEC or participation in the Sustainable Urban Development Strategy – other forms of participation are now being established in isolated cases, such as in the context of the Thessaloniki Resilience Strategy for 2030.

However, urban society in Thessaloniki is also demanding opportunities for active participation against a backdrop of increasing forms of voluntary participation. The Heinrich Böll Foundation Thessaloniki, for example, has taken up the public debate on urban greening in Thessaloniki in order to make accurate, transparent information available for

local people (Heinrich-Böll-Stiftung e.V. 2023). The stimulus here was an outcry against the felling of trees in Aristotle Square in the city centre (figure 4) without sufficient public communication or consultation. According to an interviewee, the felling of 41 trees by the Municipality of Thessaloniki took place at night to the surprise of local people, who were moved to protest the following day (13 March 2023) at the Roman Agora. In the process, 14 people, including the Thessaloniki City Councilor from the Ecology Solidarity party and former Ecological Greens MEP Michalis Tremopoulos, were arrested by police for *illegal violence*. The incident triggered a massive public outcry, particularly since tree felling and pruning has repeatedly been the subject of discussions among the city's residents in recent years. In particular, the method of felling and by whom has been questioned. There was no public discourse or consultation on the decisions, resulting in an information vacuum. The Heinrich Böll Foundation Thessaloniki thus took the initiative to collect information and conduct a short survey of the population in order to initiate a public dialogue with all stakeholders (Heinrich-Böll-Stiftung e.V. 2023).

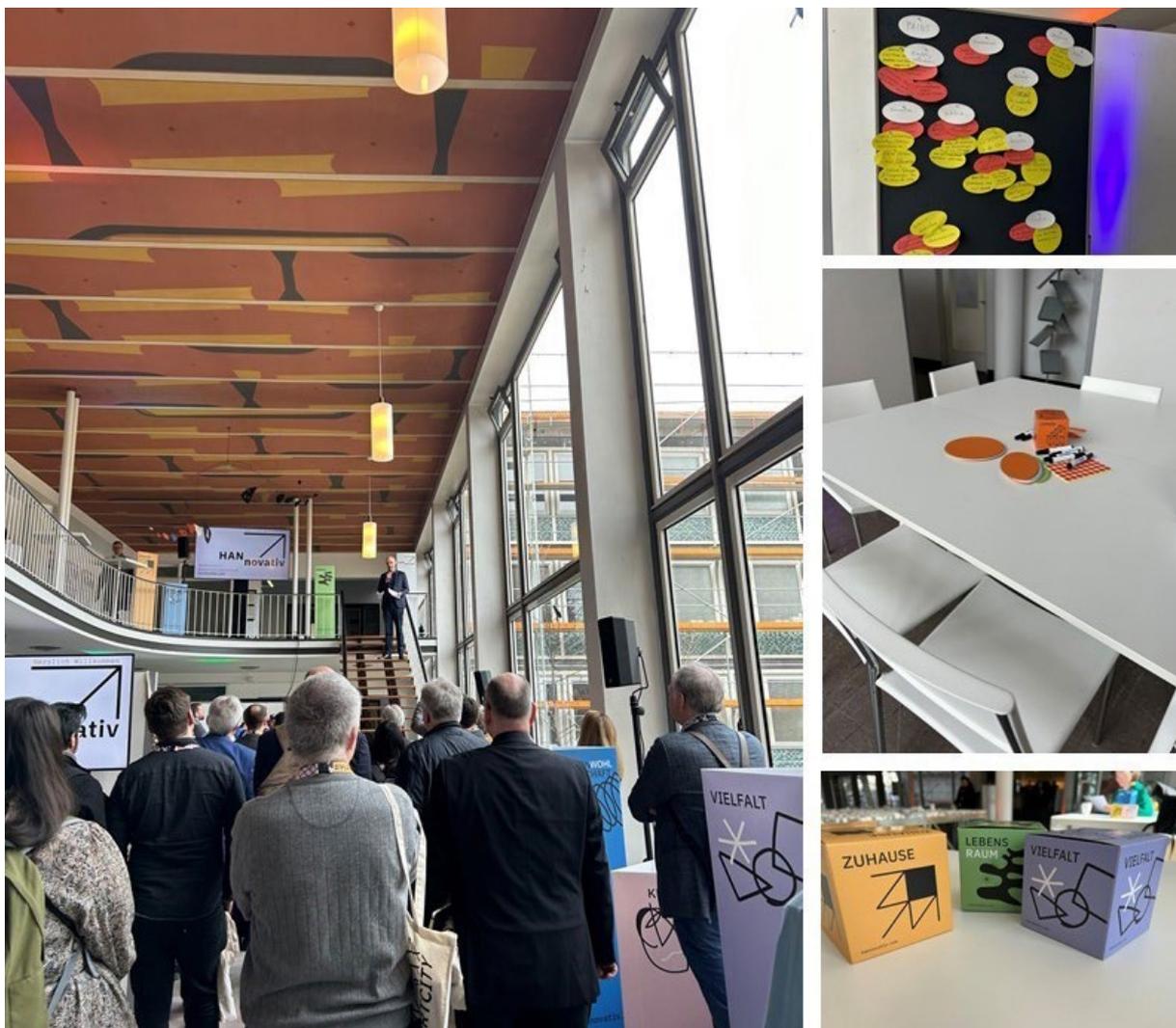


Figure 3: Members of the public gathering to participate in the Smart City initiative in Hanover.
Source: Authors.

Although Hanover has a more intensive culture of voluntary participation, the city has also seen protests against tree felling. For example, an alliance by the name of Leinemasch BLEIBT has formed to oppose the planned tree felling for a widening of the Südschnellweg, a central road in Hanover. Various protests have taken place in the form of occupations, human chains, and vigils as well as roundtable events with experts and the general public (Leinemasch BLEIBT 2023). The intended felling had been publicised as part of the mandatory consultation process when planning permission was sought. However, the mandatory consultation seems to have been insufficient in this case.

This demonstrates that the established structures for public consultation and participation may no longer be adequate in a time of heightened public engagement, resulting in public protests which could perhaps be avoided with more robust participatory structures.

On the other hand, the civil society in this process can also be criticized. There was a planning approval process in which everyone would have had the opportunity to get involved and did not do so. This shows that participation structures in Hanover and Thessaloniki – and presumably also in other (international) cities – are still not sufficiently developed. The (information)–gap between practice and civil society in planning processes and the aim of participation processes must therefore be communicated even more clearly by the city administration and planners. But civil society also has a duty to get involved in future developments.



Figure 4: Tree felling in Aristotle Square in Thessaloniki. Source: Authors.

What Thessaloniki and Hanover have in common is that they are both home to distinctive citizen-led and grassroots initiatives (figure 5). In Thessaloniki, for example, the Svolou initiative established a self-organised neighbourhood park in 2017. In the city of Hanover, there are numerous similar citizen-led initiatives. For example, Transition Town Hanover e. V. is committed to sustainable, resilient development in various projects in the city, including community gardens and urban gardening (TTH 2023). The [PLATZprojekt e. V.](#) tests experimental urban development actions through alternative uses of space, sources of funding, and forms of dialogue (PLATZprojekt e. V. 2023).

These grassroots initiatives are strongly anchored in the urban development of the two cities and are intensively involved in various projects. As a result, the population in both cities is similarly active in voluntary forms of participation to shape urban development, despite their different participation cultures. However, participation cultures can develop to varying extents. Those who are interested, however, always find a way to be involved. City administrations and planners should therefore consider the interests of the population from the very beginning and not wait until interested parties *shout out* or protest. A crucial element is also to use different measures to involve different groups such as the youth or families. These can for example be personal video-interviews, walk-along interviews or open events with new formats so-called *Freiraumtest*, installations in public spaces. But these need time, financial and human resources and know-how.

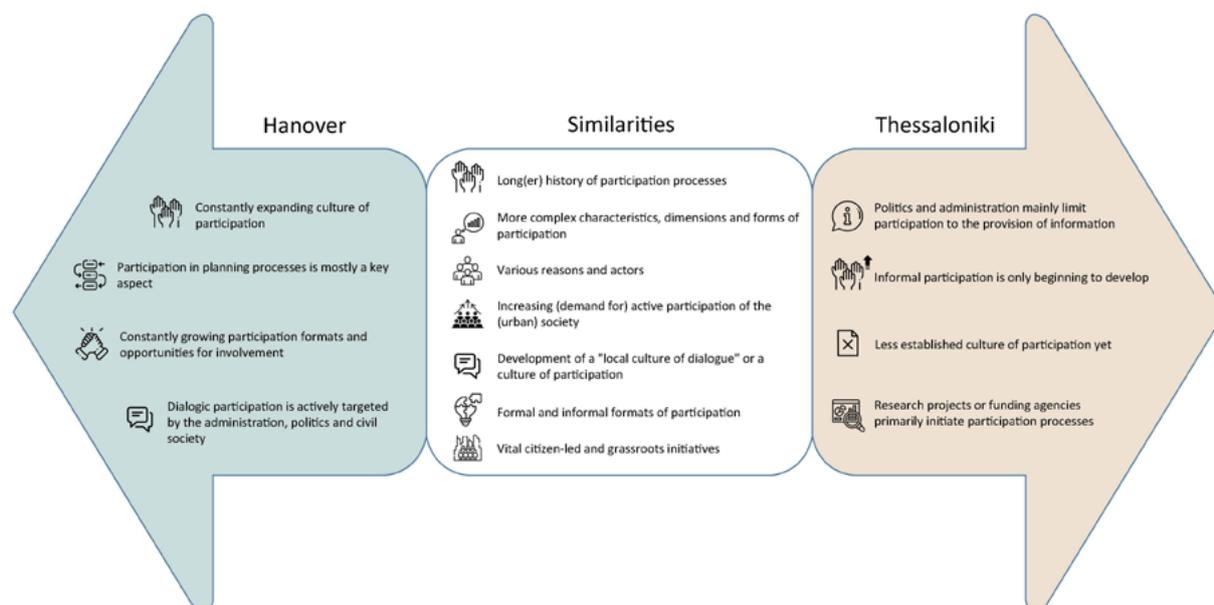


Figure 5: A comparative view of public participation in Thessaloniki and Hanover. Source: Authors.

Public participation in urban development as a present and future challenge

Public participation in urban development processes in Hanover and Thessaloniki has grown over time and continues to grow in both cities. While both cities face the shared challenge of shaping sustainable and vibrant city centres, the paths they have taken and the cultures they have developed regarding public participation are distinct. Voluntary forms of participation are gaining particular importance in both cities. However, while Hanover already has a fairly well-established culture of participation among policymakers, the local government and stakeholders from civil society. The programs, such as *Hannover MIT(TE) gestalten*, showcase a growing commitment to meaningful public involvement, emphasizing that participation is no longer solely a legal requirement but a fundamental aspect of Hanover's city strategy. On the other hand, Thessaloniki is still in the process of strengthening its culture of participation. However, the city's civil society is increasingly vocal in demanding active involvement in shaping urban development, and grassroots initiatives like the Svolou initiative have taken root. The voices in Thessaloniki, though louder, reveal the urgency to integrate public participation into the fabric of urban development. Through the Thessaloniki Resilience Strategy for 2030 the resilience office has become a permanent structure in the administration of the municipality. This hardly happens in Germany, where structures introduced and funded through project become institutionalized. However, civil society is increasingly demanding active participation in many cities in Germany and Greece, and is self-organising citizen-led, grassroots initiatives, of which there are numerous examples in both cities.

The two cities are also facing similar issues, such as urban gardening or tree felling by the authorities. Protests and dissenting voices in urban development projects are thus present in both cities. However, it seems that the voices in Thessaloniki are somewhat louder (e.g. the intense protests, riots, and arrests following the tree felling), perhaps because robust structures of public participation have yet to be embedded in urban development processes, but also because of the different planning systems, planning powers, financial situations, and opportunities for action at the local level in Greece (see Serraos et al. 2005; Münter and Reimer 2022). Nevertheless, there are similar basic requirements for legally mandatory participation in both countries, as well as instances of voluntary participation. Mere information events have long been insufficient for the population of both cities. In many places, therefore, research bodies and funding agencies are also taking up the issue of participation in urban development and are increasingly promoting participatory schemes and events. A comprehensive "local culture of dialogue" (Willingner 2022: 43) must be established and expanded in both cities in the future. Thessaloniki can learn from Hanover in this respect, but Hanover in turn needs to incorporate international perspectives.

The aim of this paper was to analyse and compare public participation processes and cultures in urban development in Hanover and Thessaloniki. The focus was on the questions: to what extent can the cities learn from each other regarding their public participation culture? What are the potentials and limits of public participation in these cases? Achieving sustainable city centres remains a challenge, but can also present an opportunity: it is an ongoing, future-oriented task (Wildermann et al. 2020: 461). In an era where the

sustainability and vitality of city centres remain an ongoing challenge, public participation is not just an opportunity but a necessity. The path forward for sustainable inner city development requires breaking through barriers, fostering new forms of cooperation, and embracing transformation. The courage to experiment and adapt to changing dynamics is vital. Public participation in urban development is a central aspect of this: after all, sustainable inner-city development cannot succeed without such participation (Winsky 2022: 158). Strategies and development processes for inner cities must bring together old and new groups of actors, break through blockades and stimulate new forms of cooperation (Willinger 2022: 42). This requires the courage to experiment in order to shape transformation (Willinger 2022: 45). Ultimately, public participation will play a pivotal role in shaping the future of our cities and ensuring their sustainable and vibrant development. In order to achieve these goals, it is crucial that all stakeholders in urban development communicate and cooperate in order to identify and negotiate conflicts at an earliest stage.

In the future, the public participation processes and cultures in Greece and Germany should be studied in greater depth, perhaps focusing on what the countries can learn from each other. International perspectives could further enrich and contextualise this picture.

References

- Amprasi, Vasiliki; Genitsaris, Evangelos; Naniopoulos, Aristotelis and Nalmpantis, Dimitrios (2021): Engaging Residents of Thessaloniki on Sustainable Mobility Through a Citizens' Panel: Considerations and Implications from a Methodological and Practical Perspective. In: Nathanail, Eftihia G.; Adamos, Giannis and Karakikes, Ioannis (eds.): *Advances in Mobility-as-a-Service System. Proceedings of 5th Conference on Sustainable Urban Mobility, Virtual CSUM2020, June 17-19, 2020, Greece. Advances in Intelligent Systems and Computing* vol 1278. Cham: Springer.
- Anastasiou, Dimitrios; Tasopoulou, Anastasia; Gemenetzi, Georgia and Zervas, Efthimios (2022): Public's perceptions of urban identity of Thessaloniki, Greece. In: *URBAN DESIGN International* 27,18-42. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41289-021-00172-8>.
- Anders, Sascha and Stoltenberg, Luise (2022): Kollaborationformate in der Zentrenentwicklung. Reallabore aus der Governance-Perspektive. In: *pnd – rethinking planning* 2/2022, 40-71. DOI: <https://doi.org/10.18154/RWTH-2022-07248>.
- Bachmann, Götz (2009): Teilnehmende Beobachtung. In: Kühl, Stefan; Strodtholz, Peter and Taffertshofer, Andreas (eds): *Handbuch Methoden der Organisationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 248-271. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-91570-8_13.

- Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 184) geändert worden ist.
- BearingPoint GmbH (2015): Strukturwandel im deutschen Einzelhandel. Warum gerade Klein- und Mittelstädte von den Folgen des Strukturwandels im Einzelhandel besonders betroffen sind. In: Red Paper Retail & Consumer N°8, 1–30.
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus and Sinnig, Heidi. (eds.) (2005): Informieren. Beteiligen. Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. KiP Kommunikation im Planungsprozess Bd. 1. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat), Referat SW III 5 –Lebendige Zentren, Nationale Projekte des Städtebaus (eds.) (2021): Innenstadtstrategie des Beirats Innenstadt beim BMI. Die Innenstadt von morgen – multifunktional, resilient, kooperativ. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- Brink, Alfred (2013): Anfertigung wissenschaftlicher Arbeiten. Ein prozessorientierter Leitfadens zur Erstellung von Bachelor-, Master- und Diplomarbeiten. 5. aktualis. und erw. Aufl., Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Bundesstiftung Baukultur; Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung; Handelsverband Deutschland and urbanicom (2020): Stoppt den Niedergang unserer Innenstädte. Berlin.
- Coffey, Antonia (2002): Planung – durch Mitbestimmung Akzeptanz fördern. In: Häupl, Michael and Franer, Kilian (eds.): BürgerInnen–Beteiligung und politische Partizipation. Konzepte zur Entwicklung der Demokratie in der Stadt. Wien: Promedia Druck- und Verlagsges. m. b.H., 103–120.
- DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst e.V.) (2023): Hochschulpartnerschaften mit Griechenland. <https://www.daad.de/de/infos-services-fuer-hochschulen/weiterfuehrende-infos-zu-daad-foerderprogrammen/hochschulpartnerschaften-mit-griechenland/>, accessed 16.05.2023.
- Decker, Ronja and Selle, Klaus (2023): Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung. Offene Vorgaben. Zurückhaltende Praxis. Dynamischer Kontext. vhw-Schriftenreihe Nr. 39. Berlin.
- Deutscher Städtetag (eds.) (2021): Zukunft der Innenstadt. Positionspapier des Deutschen Städtetags. Berlin/Köln.
- Eisfeld, Rupert K. and Just, Tobias (2021): Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die deutschen Wohnungsmärkte. In: IMK Study Nr. 74. https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008110/p_imk_study_74_2021.pdf, accessed 05.05.2023.
- Evers, Adalbert (1982): Dienst nach Vorschrift. Die Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung. In: Stadtbauwelt, H. 75/1982, 327–332.
- Fischer, Tatjana and Radinger-Peer, Verena. (2015): Informelle Planungsprozesse und deren Mehrwert für die evidenzbasierte Raumentwicklung. Dargestellt am Beispiel des STEP 2025 für Wien. In: RaumPlanung, 178 (2), 24–29.

- Genitsaris, Evangelos; Roukouni, Anastasia; Stamelou, Afroditi; Nalmpantis, Dimitrios and Naniopoulos, Aristotelis (2017): Co-creating innovative concepts to address crucial trends and challenges that public transport faces in Thessaloniki. In: ICEIRID 10 Years, Conference proceedings.
- Giannaros, Theodore M. and Melas, Dimitrios (2012): Study of the urban heat Island in a coastal Mediterranean City. The case study of Thessaloniki, Greece. In: Atmospheric Research 118, 103–120.
- Greinke, Lena (2016): Bürgerbeteiligung ohne Dialog? Vielfalt der Kommunikation im Stadtentwicklungsprozess „Mein Hannover 2030“. In: RaumPlanung – Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung 187, 42–49.
- Greinke, Lena and Mehnen, Nora (2023): Zentren im Wandel: Innenstadtentwicklung in Thessaloniki (Griechenland) und Hannover (Deutschland) – ein Überblick. In: Umwelt und Raum – Schriftenreihe des Instituts für Umweltplanung. Hannover 12.
- Greinke, Lena; Mehnen, Nora and Danielzyk, Rainer (2023): Centres of the Future. Challenges and opportunities for sustainable development. <https://future-centres.eu/en/>, accessed 21.07.2023.
- Handelsverband Bayern e.V. (2021): Positionspapier. Attraktive Innenstädte mit Zukunft: Ein 12-Punkte-Programm für den bayerischen Einzelhandel. München.
- Heinrich-Böll-Stiftung e.V. (2023): Πράσινο στη Θεσσαλονίκη – δημόσιος διάλογος. <https://gr.boell.org/el/2023/03/16/prasino-sti-thessaloniki-dimosios-dialogos>, accessed 21.07.2023.
- Helfferich, Cornelia (2011): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hesse, Markus and Lange, Bastian (2023): Die Krise der Stadt als permanente Herausforderung für Nachhaltigkeit. In: Ökologisches Wirtschaften Bd. 38 Nr. 1 (2023): Nachhaltige Stadtentwicklung, 18–20.
- Höffken, Stefan and Streich, Bernd (2015): Subversive Stadtplanung. Neue Formen urbanen Handelns. In: RaumPlanung. Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung 178/02–2015, 36–41.
- Interreg Europe (2018): Strategic Plan of Sustainable Urban Development of the Metropolitan area of Thessaloniki. <https://www.interregeurope.eu/good-practices/strategic-plan-of-sustainable-urban-development-of-the-metropolitan-area-of-thessaloniki>, accessed 21.07.2023.
- Kähler, Robin (2014): Beteiligung auf dem Prüfstand. In: RaumPlanung. Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung 172 / 1, 46–48.
- Kapsali, Matina (2022): Grassroots temporary urbanism as a challenge to the city of austerity? Lessons from a self-organised park in Thessaloniki, Greece. The Geographical Journal 00, 1–12.
- Klemme, Marion (2022): Transformation der Innenstädte: Zwischen Krise und Innovation. In: Information zur Raumentwicklung, 2/2022, 4–15.

- Klemme, Marion and Selle, Klaus (2022): Transformation der Innenstädte: Wer? Mit Wem? Und: Wie? Marion Klemme im Gespräch mit Klaus Selle über Innenstadtentwicklung als Governance-Prozess. In: Information zur Raumentwicklung, 2/2022, 112–119.
- Konstantia, Bernadine; Evdokia, M; Giorgos, G; Konstantinos, Gaitanas; Anastasia, ID; Dimitris, Kalogeras; Chrisos, MK and Konstantinos, Tserpes (2021): Sustainable urban development observatory of Thessaloniki – lessons learnt from the first year of operation. In: International Conference: Post Pandemic Cities: A Paradigm Shift? 105. DOI [10.1088/1755-1315/1015/1/012008](https://doi.org/10.1088/1755-1315/1015/1/012008).
- Leinemasch BLEIBT (2023): Keine Autobahn durch die Leinemasch. <https://leinemaschbleibt.de/>, accessed 21.07.2023.
- LHH (Fachbereich Planen und Stadtentwicklung) (2011): HannoverCity 2020+. Das Konzept. Hannover: BWH GmbH.
- LHH (Landeshauptstadt Hannover) (2005): Hannover plusZehn. Arbeiten für eine junge und innovative Stadt. 2005–2015. Die Zehn-Plus-Punkte. Hannover: Steppat-Druck GmbH.
- LHH (Landeshauptstadt Hannover) (2011): Hannover plusZehn. Arbeiten für eine junge und innovative Stadt. 2005–2015. Zwischenbilanz 2005–2010. Hannover.
- LHH (Landeshauptstadt Hannover) (2014a): Stadtentwicklungskonzept 2030. Spielregeln für die Beteiligung. Zeitrahmen 2014 bis 2016. Hannover: Druckhaus pinkvoss GmbH.
- LHH (Landeshauptstadt Hannover) (2014b): Stadtentwicklungskonzept 2030. Ausgangslage, Handlungsfelder, Dialog. Status quo-Bericht – Sommer 2014. Hannover: Druckhaus pinkvoss GmbH.
- LHH (Landeshauptstadt Hannover) (2015): Online-Dialog. <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Politik/B%C3%BCrgerbeteiligung-Engagement/Mein-Hannover-2030/Online-Dialog>, accessed 18.06.2015.
- LHH (Landeshauptstadt Hannover) (2022): Der Stadtdialog „Mein Hannover 2030“. <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Politik/B%C3%BCrgerbeteiligung-Engagement/Mein-Hannover-2030/Die-Grundlagen/Der-Stadtdialog-%22Mein-Hannover-2030%22>, accessed 21.07.2023.
- LHH (Landeshauptstadt Hannover) (2023a): Innenstadtdialog Hannover: Das sind die Eckpfeiler für die City von morgen. <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Politik/B%C3%BCrgerbeteiligung-Engagement/Innenstadtdialog-Hannover/Aktuelle-Meldungen/Innenstadtdialog-Hannover-Das-sind-die-Eckpfeiler-f%C3%BCr-die-City-von-morgen>, accessed 21.07.2023.
- LHH (Landeshauptstadt Hannover) (2023b): Mein Hannover 2030. <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Politik/B%C3%BCrgerbeteiligung-Engagement/Mein-Hannover-2030>, accessed 21.07.2023.
- LHH (Landeshauptstadt Hannover) (2023c): Planverfahren mit aktueller Öffentlichkeitsbeteiligung. <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Stadtplanung-Stadtentwicklung/Bauleitplanung-Beteiligung/Bebauungspl%C3%A4ne/Planverfahren-mit-aktueller-%C3%96ffentlichkeitsbeteiligung>, accessed 21.07.2023.

- LHH (Landeshauptstadt Hannover) (2023d): Hannovers Geschichte in Zahlen. <https://www.hannover.de/Kultur-Freizeit/Architektur-Geschichte/Stadtgeschichte/Hannovers-Geschichte-in-Zahlen>, accessed 16.05.2023.
- Liebold, Renate and Trinczek, Rainer (2009): Experteninterview. In: Kühl, Stefan; Strodtholz, Petra and Taffertshofer, Andreas (eds.) (2009): Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 32–56.
- Mayer, Horst O. (2013): Interview und schriftliche Befragung. Grundlagen und Methodenempirischer Sozialforschung. 6. überarb. Aufl.. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 11. überarb. Aufl.. Weinheim: Beltz Verlag.
- Metaxas, Theodore and Psarropoulou, Stella (2021): Sustainable Development and Resilience: A Combined Analysis of the Cities of Rotterdam and Thessaloniki. *Urban Sci.* (2021), 5(4), 78. DOI: <https://doi.org/10.3390/urbansci5040078>.
- Meuser, Michael and Nagel, Ulrike (2002): ExpertInneninterviews – Vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate and Menz, Wolfgang (eds.) (2002): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich, 71–93.
- Mouratiadou, Ioanna and Moran, Dominic (2007): Mapping public participation in the Water Framework Directive: A case study of the Pinios River Basin, Greece. *Ecological Economics* 62(1), 66–76.
- Münter, Angelika and Reimer, Mario (2023): Germany. <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/germany>, accessed 28.07.2023.
- Papageorgiou, Marilena (2017): Spatial planning in transition in Greece: a critical overview. In: *European Planning Studies*, 25:10, 1818–1833. DOI: [10.1080/09654313.2017.1344194](https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1344194).
- Perra, Vasiliki-Maria; Sdoukopoulos, Alexandros and Pitsiava-Latinopoulou, Magda (2017): Evaluation of sustainable urban mobility in the city of Thessaloniki. Niederlande: Elsevier.
- PLATZprojekt e.V. (2023): PLATZprojekt e.V. Selbstorganisierter Raum für Beteiligungsstruktur – Stadt diskutieren und aktiv mitgestalten. <https://platzprojekt.de/>, accessed 21.07.2023.
- Pohl, Kerstin and Massing, Peter (2014): Einleitung. In Pohl, Kerstin and Massing, Peter (eds.): Mehr Partizipation – mehr Demokratie? Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 5–10.
- Renner, Mechthild (2022): Lokalspezifische Nutzungsmischung in Zentren. Für zukunftsfähige Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren. In: *Information zur Raumentwicklung*, 2, 16–29.
- Resilient Cities Network (2022): Thessaloniki's Resilience Journey. <https://resilientcitiesnetwork.org/thessaloniki>, accessed 09.02.2023.
- Rieper, Andreas and Schote, Heiner (2022): Die Hamburger Innenstadt – Auf dem Weg von der Einzelhandels- und Bürocitcity zum multifunktionalen Quartier? In: Appel, Alexandra and Hardaker, Sina (eds.): *Innenstädte, Einzelhandel und Corona in Deutschland*, 43–60.

- Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?: Analysen und Konzepte. Detmold: Verlag Dorothea Rohn.
- Serraos, Konstantinos; Gianniris, Elias and Zifou, Maria (2005): The Greek spatial and urban planning system in the European context, In: Padovano, Gabriella and Blasi, Cesare: *Complessità e Sostenibilità, Prospettive per i territori europei: strategie di pianificazione in dieci Paesi*, Rivista bimestrale di pianificazione e progettazione. Italy: Poli.design.
- Thessaloniki, City; Metropolitan Development Agency of Thessaloniki S.A. and 100 Resilient Cities pioneered by The Rockefeller Foundation (eds.) (2017): Thessaloniki. A Strategy for 2030. https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/Network/Thessaloniki-Resilience-Strategy-English.pdf, accessed 28.07.2023.
- Thissen, Fee (2022): Beteiligung und Prozessgestaltung mit vielen Akteuren. In: Wékel, Julian and Ohnsorge, David (eds.) (2022): 33 Projekte. Beispielhafte Entwicklungsprojekte für innerstädtische Bereiche – Neue Materialien zur Planungskultur, 60–61.
- TTH (Transition Town Hannover) (2023): Transition heißt Wandel. <https://www.tthannover.de/>, accessed 21.07.2023.
- Van Meerkerk, Ingmar (2019): Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: reflecting on different participation traps. In: Kekez, Anka, Howlett, Michael and Ramesh, M. (eds.). *Collaboration and Public Service Delivery: Promise and Pitfalls*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 149–167. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781788978583>.
- Van Meurs, Edda; Vergeld, Vera; Strauss, Bernd and Gehrau, Volker (2022): Die Beobachtung als Methode in der Sportwissenschaft. Stuttgart: utb.
- Wildermann, Susanne; Ahlers, Friedel and Butzer-Strothmann, Kristin (2020): „Nachhaltigkeit“ als Querschnittsaufgabe einer integrierten Stadtentwicklung am Beispiel der Landeshauptstadt Hannover. In: Butzer-Strothmann, Kristin and Ahlers, Friedel (eds.): *Integrierte nachhaltige Unternehmensführung*. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler, 447–466. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-662-61168-5_24.
- Willinger, Stephan (2022): Koproduktion im Zentrum. Warum Innenstadtentwicklung neue Akteure und offene Prozesse braucht. In: *Information zur Raumentwicklung, Innenstädte transformieren!* Bd. 49 (2), 40–47.
- Winsky, Nora (2022): Die Zukunft der Innenstadt. Perspektiven von Akteur*innen aus Tourismus und Einzelhandel auf das urbane Zentrum von Freiburg. In: *Berichte. Geographie und Landeskunde*, 95(2), 140–163. DOI: <https://doi.org/10.25162/bgl-2022-0007>.
- Zillessen, Horst (2002): Umwelt – mittels Interessenausgleich nachhaltige Konzepte entwickeln. In: Häupl, Michael and Franer, Kilian (eds.): *BürgerInnenbeteiligung und politische Partizipation. Konzepte zur Entwicklung der Demokratie in der Stadt*. Wien: Promedia Druck- und Verlagsges. m. b.H., 33–49.



Das Projekt Better Promote hat eine Expedition in die Förderlandschaften unternommen.
Foto: iStock by Getty Images Deutschland GmbH, © SrdjanPavt.

Kürzere Wege in der Regionalentwicklung Förderhemmnisse durch offene Gestaltungsansätze überwinden

More Impact in Regional Development

Overcoming Funding Obstacles through Open Government Approaches

Christina Böttche

Keywords: Förderpolitik; Regionalentwicklung; Bürokratieabbau; Gute Governance;
Reallabore

Funding policy; regional development; reducing bureaucracy; good governance; living
labs

Abstract

Gute Zukunftsideen lösen in ländlichen Städten und Regionen oftmals eine Aufbruchstimmung aus. Diese kann allerdings ausgebremst werden, wenn sich der Zugang zu Fördermöglichkeiten als schwierig herausstellt. Deshalb hat das Projekt Better Promote die Landschaft der Förderprogramme und der Förderberatungen aus Praxissicht beleuchtet. Im Dialog mit der Förderpraxis aus Bund, Ländern und Regionen sind Antworten auf die Frage entstanden, wie sich Förderung als Gesamtsystem wirksamer gestalten lässt. Das Ergebnis sind konkrete Handlungsempfehlungen für die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in Deutschland.

Good ideas for the future often create a spirit of optimism in rural towns and regions. However, this can be slowed down if access to funding opportunities turns out to be difficult. The Better Promote project has therefore examined the landscape of funding programs and funding advice from a practical perspective. In dialog with funding practitioners from the federal government, federal states and regions, answers have been found to the question of how funding can be made more effective as an overall system. The results are concrete recommendations for action to create equal living conditions in Germany.

Christina Böttche, hat Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Politikwissenschaft und Osteuropastudien an der Freien Universität Berlin studiert. Sie bearbeitet Themen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI).

Christina Böttche, studied Media and Communications, Political Science and Eastern European Studies at Freie Universität Berlin. She works on topics of equivalent living conditions at the Federal Ministry of the Interior and Community (BMI).

Förderung gemeinsam gestalten

Menschen mit gemeinsamen Ideen setzen in ihrer Heimat vieles in Bewegung. Doch der Schwung von guten Entwicklungen soll nicht durch komplizierte Förderprozesse ausgebremst werden. Deshalb hat das Projekt *Better Promote* die Handelnden in der Stadt- und Regionalförderung auf kurzem Weg in den Austausch gebracht. Gemeinsam mit der Förderpraxis aus Bund, Ländern und Regionen sind neue Lösungsansätze entstanden. Sie zeigen, wie sich Förderprogramme bedarfsnah gestalten und Beratungsangebote vernetzen lassen. Besser fördern und besser beraten – damit zielte *Better Promote* vor allem auf strukturschwache Regionen ab. Wenn die Menschen hier leichter an Zukunftsentwicklungen teilhaben, trägt dies zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in Stadt und Land bei.

Better Promote ist ein Projekt des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), unterstützt durch die externen Dienstleister Sopra Steria und Sprint. Das Vorhaben entwickelte von Juni 2020 bis Ende 2022 zunächst Lösungen für „mehr Serviceorientierung in der Regionalförderung“ (*Better Promote 2022e*). Im Anschlussprojekt *Better Promote 2.0* bis Ende 2023 ging es noch einmal darum, wie man „gemeinsam besser zu Förderung beraten“ kann (*Better Promote 2.0 2023*). Methodisch kamen Literaturanalysen, leitfadengestützte Interviews, User Journeys und Design-Thinking-Workshops zum Einsatz. Das Projekt war durchgängig dialogorientiert. Es ist ins Gespräch gegangen: mit Förderinteressierten vor Ort, mit Förderberatungen und mit fördernden Ministerien von Bund und Ländern.

Die folgenden Handlungsebenen wurden in den Dialog gebracht (siehe Abbildung 1) :

- *Zielgeber*: Die Politik- und Verwaltungsspitzen handeln Ziele und Strategien für die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse aus;
- *Programmacher*: Die Bundes- und Landesministerien implementieren und betreiben Förderprogramme für die Regionalentwicklung;
- *Ermöglicher*: Beratungen, Netzwerke und Ansprechpersonen vor Ort befähigen zur Teilnahme an Förderungen und begleiten Projekte auf ihrem Weg;
- *Umsetzer*: Kommunen, Wirtschaftsbetriebe, das Ehrenamt und Sozialunternehmen setzen mit Fördermitteln Potenziale in ihrer Heimat um.

Auf allen diesen Ebenen sind Menschen mit bestimmten Aufgaben tätig. Ihr passgenaues Zusammenspiel lässt Förderung flüssig und zielgerichtet ablaufen. Dieser Grundannahme folgte *Better Promote* und brachte Akteure der verschiedenen Ebenen zu Design-Thinking-Workshops zusammen. Dabei kamen konkrete Förderhemmnisse auf den Tisch und gaben den Anlass, neue Lösungen zu entwickeln. Diese Workshops funktionierten wie kleine lebendige Labore (Mergel und Ney 2022: 29–33). Damit hat *Better Promote* die klassische Wirkungsprüfung von Förderpolitiken ergänzt, die häufig auf volkswirtschaftliche Daten, regionale Erreichbarkeiten und Fördermittelabflüsse schaut (BBSR 2021: 36–51; BMWK 2023: 107–133). In dieser Untersuchung standen stattdessen konsequent die Fördererfahrungen in den Kommunen und Städten im Fokus.

Repräsentativ sind die Ergebnisse nicht, sie drücken eine andere Qualität aus. Weil jeder städtische und ländliche Raum besonders ist, erscheinen Einheitsinstrumente für die Förderung und Förderberatung auch kaum möglich. In den Better Promote-Gesprächsformaten hat sich dafür folgendes gezeigt: Fördersysteme sind komplex und schwer zu steuern. Betrachtet man aber praxisnah einzelne Stellschrauben wie eine nutzerfreundliche Fördersuche, Schnittstellen zwischen Förderberatungen oder als Instrumentenkoffer aufbereitete Projektergebnisse, werden Handlungsmöglichkeiten verständlich und handhabbar. Man könnte sagen, dass der Förderdschungel schrittweise seinen Schrecken verliert und zugänglich wird. Dieser Artikel beschreibt die Ergebnisse von Better Promote und führt sie zu einem Zukunftsbild für die Regionalförderung zusammen. Dieses wird unterlegt mit Handlungsempfehlungen für eine bedarfsnahe Förderung lebendiger Städte und Kommunen in Deutschland.

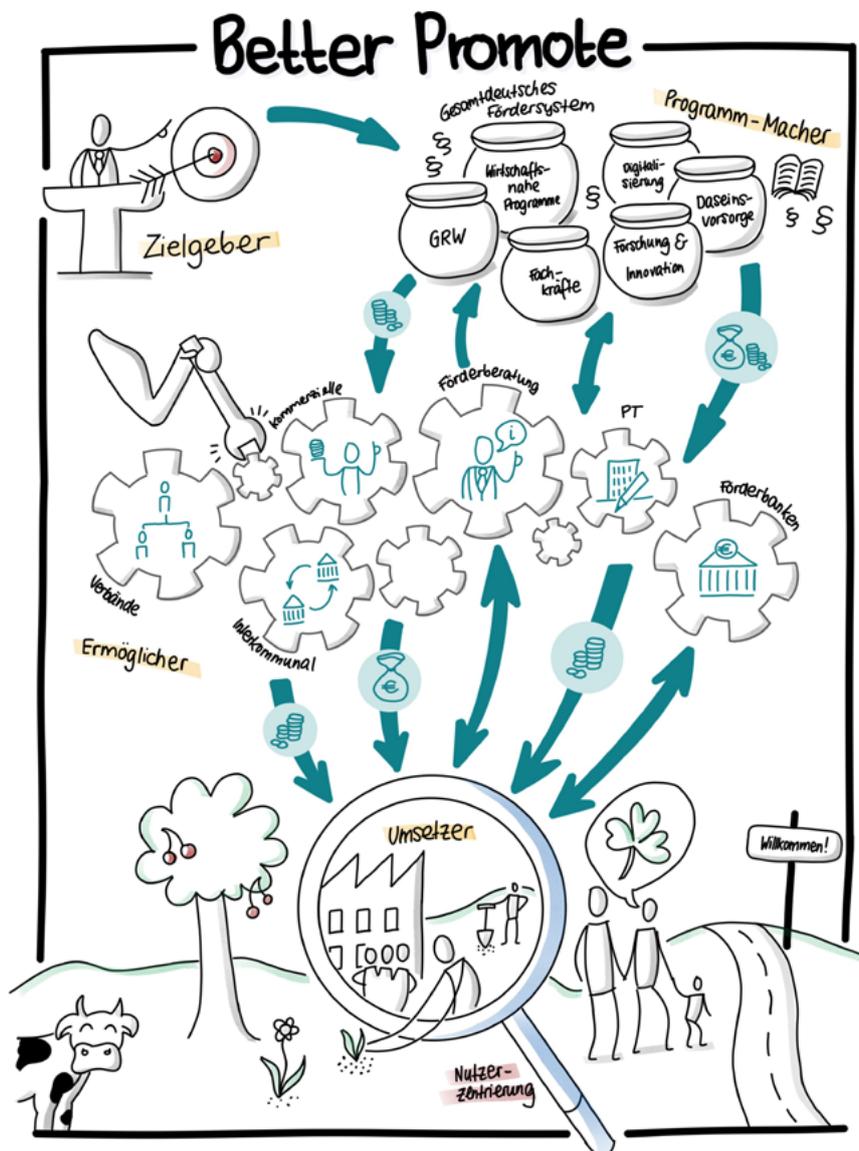


Abbildung 1: Wie die Förderung aus dem Gesamtdeutschen Fördersystem in strukturschwachen ländlichen Räumen ankommt. Quelle: Sopra Steria SE, 2020.

Vielfalt raumwirksamer Förderpolitiken

Viele Themen spielen in die Entwicklung von Ortschaften, Quartieren, Städten und Kreisen hinein. Vor Ort entstehen kreative Projektideen für Bildung und Kultur, Sport und Grünflächen, bis hin zu Tourismus und Gewerbe (siehe Abbildung 2). Dem stehen Förderangebote gegenüber, die ebenfalls vielfältig sind. EU, Bund und Länder bieten Programme und Richtlinien in verschiedenen Politikfeldern an. Die öffentlichen Beihilfen sind auch ein Zeichen des Sozialstaatsprinzips. Das heißt, sie sollen ausgewogene Wohn- und Arbeitsbedingungen für alle Menschen sicherstellen, unabhängig vom Lebensabschnitt oder Wohnort. Die breite Förderpalette stellt die Menschen vor Ort mit ihren konkreten Projektideen allerdings vor eine Herausforderung: Um von den Wahlmöglichkeiten Gebrauch zu machen, müssen sie sich in den Förderlandschaften zurechtfinden.



Abbildung 2: In den Regionen spielen viele Themen gleichwertiger Lebensverhältnisse unmittelbar zusammen – Ein Wegweiser in Cottbus verbildlicht dies. Quelle: Christina Böttche, BMI, 2023.

Auch Better Promote kann nicht alle Fördermaßnahmen erkunden. Im Mittelpunkt standen deshalb die etwa zwanzig Programme des *Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen* (GFS). Die Bundesregierung hat das GFS Anfang 2020 als Ergebnis der *Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse* (BMI 2021: 14–23) eingerichtet (BMWi 2021). Es dient als ein gemeinsamer Rahmen für Förderprogramme des Bundes, die sich gezielt an strukturschwache Regionen richten und damit zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in Deutschland beitragen. Die räumliche Wirkung der Förderprogramme soll künftig über ein Monitoring nachverfolgt werden (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP: S. 102). Das GFS

umfasst Programme für Unternehmen und Innovationen, ländliche und städtische Entwicklung, Daseinsvorsorge und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Einzelprogramme werden nach dem Ressortprinzip weiterhin dezentral von den zuständigen Ministerien ausgestaltet. Für das Projekt Better Promote bildet das GFS einen Untersuchungsrahmen sowie einen Adressatenkreis für die Handlungsempfehlungen.

Spielräume und Grenzen von Förderprogrammen

Warum entscheiden sich Initiativen vor Ort für die Teilnahme an einem Förderprogramm? Nicht nur die drei offensichtlichen Punkte – Thema, Fördersatz und Laufzeit – sind ausschlaggebend für die Abgabe einer Projektskizze oder eines Antrags. Förderinteressierte in Kommunen, Vereinen, Wirtschafts- und Sozialunternehmen vertiefen sich in weitere rechtliche Bedingungen. Wenn sich hier Kosten und Arbeitsaufwände verbergen, wägen sie diese mit dem Nutzen einer Maßnahme ab. Die Attraktivität eines Förderangebots bemisst sich mit an diesen Erfüllungsaufwänden (Böhme et. al 2017: 39–48).

Für einen Förderantrag werden in den Städten und Regionen in der Regel viele Vorarbeiten geleistet. Welche das sein können, veranschaulichen einige verkürzt dargestellte Förderprinzipien:

- *Chancen*: Damit finanzschwache Kommunen, kleinere und mittlere Unternehmen oder gemeinnützige Einrichtungen besondere Förderkonditionen in Anspruch nehmen können, legen Förderinteressierte gegebenenfalls Daten zu ihrer strukturellen Lage offen.
- *Nachhaltigkeit*: Damit die Umstellung auf erneuerbare Energien die gesellschaftliche Resilienz stärken kann, weisen Bau- und Infrastrukturmaßnahmen für eine Förderung mitunter ihren Energieverbrauch oder CO₂-Fußabdruck nach.
- *Kooperation*: Damit ein zusammenhängendes Entwicklungsgebiet gefördert werden kann, nicht nur ein Einzelprojekt, wird ein integriertes Entwicklungskonzept mit abgestimmten Aktionsfeldern vorausgesetzt.
- *Innovation*: Damit Förderministerien die kommunale Zukunftsfähigkeit stärken können, ohne in Selbstverwaltungsaufgaben (Art. 28 Abs. 2) hineinzuwirken, fördern sie häufig Modellprojekte, die vorbildhaft für andere Regionen sein können.

Diese Auflistung verdeutlicht, dass Programme die Menschen vor Ort gleichzeitig fördern und fordern. Wie die unterstützenden und kontrollierenden Elemente genau geregelt und miteinander gewichtet werden, beeinflusst die Wirkung von Förderprogrammen (BWV 2016: 16–23).

Wie aber bleiben Förderprogramme gerade aus Sicht der ländlichen und strukturschwachen Regionen praktikabel? Ein Austausch der fördernden Stellen mit den Menschen in den Kommunen erscheint naheliegend, um Antworten und Lösungen zu finden. Hier hat Better Promote angesetzt und eine moderierende Rolle übernommen.

In Gruppenarbeit wurden innovative Förderverfahren designed, Ideen für den Wissensaustausch zwischen Programmen durchdacht und praktische Hilfestellungen für Projekte entwickelt.

Eine prototypische Lösung stellte zum Beispiel eine Beratungsstelle dar, die den Förderinteressierten vertiefend zu rechtlichen Fragestellungen ihres jeweiligen Projektes weiterhilft und so die Antragstellung unterstützt. Auf die verschiedenen Anlaufstellen und Netzwerke, die Förderung vor Ort ermöglichen können, geht der folgende Textabschnitt ein.

Wie Regionalförderung ermöglicht wird

Welche Beratung regionale Projekte während einer Förderung nutzen, ist sehr individuell. Oft probieren sie neue Praktiken, Technologien, Bauweisen und Netzwerke aus, die es so noch nicht gegeben hat. Dabei können sie wenig auf Routinen zurückgreifen. Deshalb ist Better Promote Schritt für Schritt vorgegangen und hat die Ermöglichungsstrukturen von Förderung entlang von sechs Phasen aufgeschlüsselt: von der Initialisierung von Zukunftsideen und der Projektentwicklung, über die Fördersuche und Antragstellung, bis hin zur Umsetzung und Verstetigung von neuen Errungenschaften.

Welche Erfahrungen Beispielprojekte auf diesen sechs Etappen sammeln, wurde strukturiert in so genannten *User Journeys* festgehalten (Better Promote 2022a, b, c und d). Die Entwicklungsgeschichten von Projekten aus vier Fokusregionen sind auf diese Weise nachgezeichnet worden. Es haben sich aus Nordfriesland ein Projekthaus und eine Smart-Region-Förderung; aus Lüchow-Dannenberg (siehe Abbildung 3) ein Car-Sharing und ein Innovationsnetzwerk; aus der Prignitz ein High-Tech-Unternehmen und aus Thüringen ein Altenburger Stadtbelebungsprojekt und ein Schulradio im Kyffhäuserkreis beteiligt. Das Anschlussprojekt *Better Promote 2.0* hat noch einmal systematisch Regionalförderberatungen interviewt. Insgesamt ist so ein breiter Überblick über die Ermöglichungsstrukturen in der Regionalentwicklung zusammengekommen.

Grundsätzlich unterscheiden sich solche Ermöglichungsleistungen darin, auf welcher räumlichen Ebene sie angeboten werden. Das kann ortsnah an der Wirkstätte der Projekte sein, regional in Kreisen und Gebietsverbänden oder überregional im Landes- und Bundeskontext. Es kommen behördliche, private, wie ehrenamtliche Strukturen vor. Einige Ermöglichende spezialisieren sich auf bestimmte Themenfelder, so gründen sich Agenturen für Digitalisierung, Mobilität oder Energie. Manche Beratungen stellen fest etablierte Organisationen dar, andere helfen eher informell oder für befristete Zeit. Die Form der Unterstützung variiert, von Lotsendiensten und Beratungsgesprächen, über Schulungen und Netzwerkarbeit, bis hin zu Datenbanken und digitalen Plattformen.

Folgt man der Sichtweise von Städten und Kommunen, ergibt sich ein diffuses Feld an Akteuren und Institutionen, deren Leistungen sich relativ dynamisch verändern und nicht klar abgrenzbar sind. Ein erschöpfender Stand der Ermöglichungsangebote wird nicht erreicht, Better Promote gewinnt jedoch einen Überblick aus Bedarfssicht. Dieser macht

deutlich, welche Unterstützung die Menschen vor Ort bereits erhalten und an welcher Stelle Angebote verbessert werden können. Nachfolgend wird dies praxisnah anhand der sechs Entwicklungsphasen von Förderprojekten dargestellt.



Abbildung 3: In der Grünen Werkstatt Wendland werden Entwicklungen gemeinsam gestaltet. Eines der von Better Promote untersuchten Förderprojekte. Quelle: Nicole Servatius, Grüne Werkstatt Wendland.

Ideen für die Entwicklung der Heimat initiieren

Neue Ideen für die Stadt- und Regionalentwicklung entstehen, wenn Menschen zusammenkommen und improvisieren. In der ersten Phase der Initialisierung ermöglichen Begegnungsorte und Anlässe zum Mitmachen ein innovationsfreundliches Klima. Einen Beitrag dazu leisten Angebote im näheren Umfeld, wie CoWorking-Spaces, Multifunktionshäuser, Kultureinrichtungen, offene Werkstätten, Wirtschaftsstammtische oder Technologiezentren. In der Fläche ist zudem die Förderexpertise von *Leader-Aktionsgruppen*, *Industrie- und Handelskammern* und kommunalen Einrichtungen gut erreichbar. Forschungseinrichtungen setzen Impulse, sind in ländlichen Räumen aber in geringer Vielfalt vorhanden.

In der Untersuchung stellte sich heraus, dass viele Begegnungs- und Innovationsorte in strukturschwachen Regionen unregelmäßig finanziert und teilweise ehrenamtlich getragen sind. Häufig hängt ihr Wirken selbst eng mit der Fördermittelnutzung zusammen. Das Gründungsgeschehen vor Ort können zum Beispiel Fördermöglichkeiten aus den Bereichen Integrierte ländliche Entwicklung oder Sozialer Zusammenhalt in Quartieren

unterstützen. Außerdem schieben thematisch flexible Förderansätze wie Leader-Zuschüsse, Bürgerfonds oder Regionalbudgets teilweise neue Entwicklungen an. Sie ermöglichen es, dass Projektideen ausgearbeitet und auf ihre Machbarkeit hin überprüft werden.

Partnerschaften gründen und Projekte entwickeln

Förderprojekte basieren häufig auf regionalen Partnerschaften. Erarbeiten die Beteiligten gemeinsame Konzepte und Pläne, stellt dies den nächsten Entwicklungsschritt dar. So finden sich in einer Stadt-Land-Kooperation Kommunen mit verschiedenen räumlichen Hintergründen zusammen. Für eine Tourismusstrategie kommen diverse Wirtschaftszweige, wie Verkehrsbetriebe, Gastgewerbe und Kulturwirtschaft, an einen Tisch. Es gibt Ermöglichungsangebote, die konkret dabei helfen, Projekte strategisch anzubahnen. Eine kompetente Begleitung gewährleisten Quartiersmanagements, regionale Netzwerke, Wirtschaftsförderungen, Entwicklungsagenturen oder Förderscoutings (siehe Abbildung 4).

Die Koordination von großflächigen Gebieten oder grenzüberschreitenden Verbänden ist besonders aufwändig. Fördermaßnahmen für regionale Netzwerke oder Entwicklungskonzepte können hier helfen. Die Interviews weisen allerdings darauf hin, dass solche Förderungen eher unregelmäßig in Form von Modellvorhaben angeboten werden. Eine Teilnahme ist also oft an einen bestimmten Zeitpunkt und ein vorgegebenes Thema geknüpft. In den Better Promote-Workshops interessierten sich Städte und Regionen deshalb für neue Lösungen für ein beständiges und qualitativ hochwertiges Netzwerkmanagement.



Abbildung 4: Die Amtsverwaltung Viöl ist Sitz des Förderscouting der Kommunen in Nordfriesland, das seine Expertise und Erfahrungen in das Projekt Better Promote eingebracht hat.
Quelle: Christina Böttche, BMI, 2023.

Fördermöglichkeiten suchen und bewerten

Projekte aus ressourcenschwachen Städten und Regionen suchen relativ schnell nach Fördermöglichkeiten. In der Phase der Fördersuche spielen Online-Informationen eine wichtige Rolle, oft in Form von Zuwendungsdatenbanken. Die Förderdatenbank des Bundes beschreibt schlaglichtartig die Programme des Bundes, der Länder und der EU. Aktuelle Förderaufrufe und Richtlinien werden aber auch dezentral über Newsletter, einzelne Websites oder bestimmte Multiplikationsgruppen bekannt gemacht. Vor diesem Hintergrund bilden sich zahlreiche Plattformen, die staatliche Hilfen und private Stiftungsangebote vorsortieren. Die Instrumente für Spartenzielgruppen reichen von der Förderdatenbank für den Klimaschutz im Einzelhandel bis hin zum Förderfinder für Träger der politischen Bildung.

Die Gruppengespräche über einen leichteren Online-Zugang zu Förderinformationen führten häufig auf ein Kernthema hinaus: Aus Sicht der Regionen bräuchte es eine bundesweite digitale Förderplattform, die Informationen zusammenbringt und darüber hinaus eine direktere Vernetzung der Förderbeteiligten unterstützt. Erste Pilotprojekte, die den Weg dorthin bereiten sollen, sind inzwischen gestartet.

Förderanträge ausarbeiten

Ist die Wahl auf ein Programm gefallen, arbeiten regionale Projekte den Förderantrag aus und berücksichtigen dabei viele Vorgaben. Zu den nachgefragten Werkzeugen rund um den Antrag gehören Merkblätter, Checklisten, Begriffserklärungen und Beispielvorlagen. Wichtige Kontaktstellen für Rückfragen zu Antragsverfahren in der Stadt- und Regionalentwicklung stellen die öffentlichen Förderbanken der Länder und des Bundes dar. Auch die Förderberatung Forschung und Innovation des Bundes hilft Förderinteressierten weiter und lotst sie zum Beispiel zu den zuständigen Projektträgern von Fördermaßnahmen.

Alle untersuchten Fokusregionen waren vom Strukturwandel betroffen. Sie verändern sich über längere Zeiträume und viele Themenfelder. Die Handelnden vor Ort haben deshalb nicht nur einen Antrag gestellt, sondern an mehreren Programmen teilgenommen. Für sie wäre das Fördermittelmanagement deutlich leichter, wenn Programme eine einheitlichere Sprache und Organisation verwenden würden. Weit oben auf ihrer Bedarfsliste stand sogar ein Baukastenprinzip, durch das sich Förderleistungen verschiedener Fördermittelgeber lückenlos miteinander koppeln lassen. Einige Programme erproben inzwischen zweistufige Förderverfahren (Wir!, Komona, Zukunft Region), bei denen zuerst eine Konzeptionsphase und danach eine Umsetzungsphase gefördert wird.

Regionale Strukturen und Angebote umsetzen

Nach der Bewilligung eines Förderantrags setzten die Regionen ihre Maßnahmen in die Tat um. Welche Faktoren die Mittelabflüsse hemmen oder voranbringen können, hängt vom Einzelfall des Projektes ab. Generell gilt, dass eine gute Verwaltungszusammenarbeit vor Ort viel bewirkt: mit eingespielten Abläufen bei Genehmigungen, Beschaffungen, Personaleinstellungen, juristischen Prüfungen, IT-Services oder der Kommunikation. Für die Projektumsetzung ist zudem eine gute Rückkopplung mit den Zuwendungsstellen

relevant, wenn zum Beispiel Finanzpläne und Arbeitspakete an aktuelle Preise und Kenntnisse anzupassen sind.

Ländliche Regionen berichten vielfach, dass sie nicht nur Investitionshilfen für Gebäude, Anlagen und Infrastrukturen benötigen. Bedarfe für Kostenzuschüsse bestehen auch in den so genannten *nichtinvestiven Förderbereichen*, wie Personal, Beratung, Gutachten, Qualifizierung oder Öffentlichkeitsarbeit. Solche weichen Fördertatbestände schaffen die Grundlagen für die Durchführung von Investitionen. Deshalb nehmen bewährte Investitionsförderprogramme des GFS sie inzwischen in ihr Förderportfolio auf. Zudem entstehen separate Programme, die sich auf die Befähigung kommunaler Entwicklungen fokussieren. Die Wirkung nichtinvestiver Hilfen ist allerdings noch wenig erforscht.



Abbildung 5: Better Promote beteiligt sich am Wissenstransfer für eine bessere Teilhabe an der Regionalförderung. Das Projekt war zum Beispiel beim Tag der Regionen des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2023 in Cottbus vertreten. Quelle: SPRINT, Peter Himsel, 2023.

Gute Lösungen verstetigen und teilen

Auf der Zielgeraden einer Förderung kümmern sich die Projektverantwortlichen darum, dass ihre Entwicklungen verwertet oder verstetigt werden. Sie etablieren zum Beispiel Vertriebs- und Betriebswege für ihre neue Angebote. Oft stellt sich jetzt heraus, ob Projektpersonal längerfristig gehalten werden oder ob das Ehrenamt gute Ansätze fortführen kann. Ein weiteres Anliegen in dieser Phase ist es, das Wissen aus Modellprojekten in andere Gebiete zu übertragen. Vernetzungsveranstaltungen, wie der

Tag der Städtebauförderung unterstützen das Lernen aus Praxisbeispielen (siehe Abbildung 5). Auch Patenschaften zwischen Regionen und als Instrumentenkoffer aufbereitete Projektergebnisse sind hilfreich.

Einige Ermöglichungsstrukturen dienen dem Zweck, gute Praxis zu erhalten und zu teilen. So werden online Bibliotheken mit Ergebnisberichten, Plattformen mit Projektbeispielen, Webinar-Angebote, Blogs und soziale Netzwerke betrieben. Auch solche Angebote entstehen teilweise über Fördermittel. So gibt es Förderaufrufe, die auf eine bessere Wertschöpfung städtischer und kommunaler Entwicklungen abzielen. Better Promote war im Austausch mit Plattformen, wie dem Netz der Regionen, dem Länderübergreifenden Mobilitätsnetzwerk oder der Interkommunalen Förderscouting-Plattform, und nimmt daraus folgenden Impuls mit: Wenn Netzwerke es schaffen, bessere Schnittstellen zueinander zu bilden, kann dies ihre Reichweite und Beachtung stärken. Formate für den Transfer guter Praxis schließen den Kreis und sind Nährboden für neue Zukunftsideen für die räumliche Entwicklung.



Abbildung 6: Das Zukunftsbild aus dem Projekt Better Promote 2.0 – gemeinsam besser zu Förderung beraten: Eine gemeinsame Servicetheke begleitet die Menschen vor Ort durch den gesamten Regionalförderprozess. Quelle: Sopra Steria SE.

Dieser Überblick hat gezeigt, dass es sich lohnt, die Stadt- und Regionalförderung in unterschiedlichen Phasen zu betrachten.

Die Projekte vor Ort überwinden auf jeder Entwicklungsstufe andere Herausforderungen. Unterschiedliche Förderinstrumente und Beratungsleistungen können den jeweiligen Schritt unterstützen. Wenn sie gut aufeinander abgestimmt sind, erleichtern sie den gesamten Weg.

Better Promote fasst die vorgestellten Erkenntnisse in einem Zukunftsbild für die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse zusammen (siehe Abbildung 6). In diesem sind alle Mitwirkenden und Phasen des Förderprozesses miteinander verbunden. Bildlich drückt dies eine gemeinsame Servicetheke aus. Diese orientiert sich an den Bedarfen der Menschen vor Ort und sichert so die Teilhabe an Zukunftsentwicklungen.

Empfehlungen für mehr Teilhabe an der Förderung

Das Wort Förderbürokratie löst bei vielen Frustration aus. Deshalb schien es anfangs ein Wagnis zu sein, als Better Promote Förderprojekte, Förderberatungen und Förderverwaltungen auf direktem Weg ins Gespräch gebracht hat. Der Austausch stellte sich aber schnell als offen und versöhnlich heraus. Alle Beteiligten verband dasselbe Interesse, bei der Entwicklung von Städten und Kommunen mehr zu bewegen. So ging es im gemeinsamen Austausch kurzer Hand in die Lösungsfindung über. Die entstandenen prototypischen Lösungen sind in vier Handlungsschwerpunkte eingeflossen. Sie zeigen, wie eine gut abgestimmte Servicelandschaft in der Regionalförderung erreichbar ist.

Die vier Handlungsansätze umfassen: den Einsatz von Reallaboren, die Nutzung gemeinsamer Steuerungsmechanismen, die Vernetzung guter Praxis sowie die Fortsetzung der Digitalisierung. Nachfolgend werden die Handlungsansätze erläutert und mit zielgruppengerechten Empfehlungen unterlegt.

Reallabore sind als Experimentierumgebungen zu verstehen. Hier werden Innovationen für komplexe Problemstellungen in Teamarbeit entwickelt und getestet. Ob in Präsenz oder als Videokonferenz, Better Promote regt ihren verstärkten Einsatz an, denn mit Reallaboren können...

- ...Umsetzende in Städten und Regionen neue Entwicklungsideen kreieren und wegweisende Projekte initiieren;
- ...Ermöglichende neue Formen und Instrumente für die Regionalförderberatung ausprobieren und einführen;
- ...Programmatische bestehende Fördermaßnahmen einem *Praxis-Check* unterziehen sowie innovative Förderregularien und -verfahren entwickeln.

Gemeinsame Steuerungsansätze (Good Governance) sind Mechanismen, um Akteure mit unterschiedlichen Blickwinkeln auf ein gemeinsames Ziel miteinander zu koordinieren. Durch eine gute Moderation und Steuerung lassen sich Interessenkonflikte reduzieren, Aufgaben klar organisieren und Ergebnisse konkret nachverfolgen. Mit den von Better Promote empfohlenen Governance-Ansätze können...

- ...Städte und Regionen Entwicklungsvorhaben mit vielen Beteiligten aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft erfolgreich managen;
- ...Förderberatungen arbeitsteilig ihre verschiedenen Leistungen miteinander abstimmen und sie über Themen und Regionen hinweg effizient steuern;
- ...Förderprogramme über Politikfelder und föderale Ebenen hinweg so ineinandergreifen, dass Förderung für die strukturschwachen Regionen leichter wird.

Vernetzung guter Praxis ist ein Ansatz, mit dem Vorbilder genutzt werden, um andernorts für Verbesserung und Qualifizierung zu sorgen. Der Nutzen erfolgreicher Lösungen, Standards oder Verfahrensweisen wird dadurch nachhaltig ausgeschöpft. Aus Sicht von Better Promote ist der Transfer von Praxisbeispielen ratsam, um...

- ...Erfahrungen von Innovations- und Modellprojekten in andere Regionen zu bringen;
- ...gute organisatorische Lösungen und Services von Förderberatungen zu teilen;
- ...praxisnahe Förderregularien und Förderansätze über Politikfelder hinweg nutzbar zu machen, im Sinne von *lernenden Förderprogrammen*.

Digitalisierung bezeichnet hier alle Aktivitäten und Vorgänge, um Förderleistungen online zugänglich zu machen. Leitend für die Regionalförderung sollte es sein, den Förderprozess vollständig digital, medienbruchfrei und nutzungsfreundlich abzubilden und dabei neue Anwendungsmöglichkeiten konsequent zu berücksichtigen. Digitalisierung wird von Better Promote als Mittel empfohlen, um...

- ...Städten und Kommunen das Informationsmanagement zu erleichtern sowie Interaktionen von Communities zu unterstützen;
- ...die Förderberatung durch kluge Suchmöglichkeiten, praktische Hilfestellungen und moderne Assistenten zu revolutionieren;
- ...Programmabläufe wie Anträge und Verwendungsnachweise zu beschleunigen und Feedback für Verbesserungen zu nutzen.

Einen vertiefenden Einblick in die Ergebnisse von Better Promote gibt die [Website des Programms Region gestalten](#), in dessen Rahmen diese Untersuchung durchgeführt wurde. Hier sind die Publikationen [Better Promote - Für eine stärkere Serviceorientierung in der Regionalförderung](#) (Better Promote 2022e) sowie [Besser fördern. Besser beraten. Die Teilhabe strukturschwacher Regionen an Zukunftsentwicklungen stärken](#) abzurufen. Zudem vermitteln Videomitschnitte von Projekt-Veranstaltungen die diskursive Vorgehensweise und Ergebnisgewinnung des Projektes. Ein Fokus des Projektes war in diesem Sinne, neue und direktere politische Gestaltungswege zu erproben.

Wege muss man gehen

Viele Regionen schreiben Erfolgsgeschichten, die auf öffentlicher Förderung aufbauen. Dennoch nehmen die Menschen vor Ort die Handhabung von Förderprogrammen auch als leidvolle Erfahrung wahr. Die Komplexität von Regionalförderung entsteht vor allem dadurch, dass Programme nicht nur inhaltliche Schwerpunkte bilden, sondern darüber hinaus eigenständige Begriffs- und Regelungswelten, dezentrale Informationszugänge und uneinheitliche Verwaltungsabläufe entwickeln. Dies macht das Fördermittelmanagement vor Ort zu einer aufwändigen und anspruchsvollen Aufgabe.

Gerade Quartiersmanagements, Netzwerke und Beratungen in den Regionen befassen sich häufig mit Förderabläufen. Dabei stellen sie fest, dass sich Entwicklungsideen nur durch mehrere verkettete Fördermaßnahmen umsetzen lassen. In der Praxis bauen Förderungen entweder zeitlich aufeinander auf bis eine neue Entwicklung vollständig umgesetzt ist oder die Themen eines integrierten Konzeptes werden nebeneinander durch verschiedene Beihilfen umgesetzt. Durch eine kleinteilige Förderung entsteht vor Ort das Risiko von Finanzierungslücken. Besonders in Kleinstädten und ländlichen Räumen wird befürchtet, dass dadurch Projektpersonal und Kompetenzen unbeabsichtigt wieder verloren gehen. Gut verzahnte Förderprogramme können den Regionen Planungssicherheit geben (Willi et al. 2017: 2; Pollermann 2021: 91–109). Sie ermöglichen einen kontinuierlichen und schnellen Wandel und sind ein Schlüssel für eine bessere Teilhabe an Zukunftsentwicklungen.

Eine Kernerkenntnis dieser Untersuchung war auch, dass die Handelnden in Städten und Kommunen, die Projekte anbahnen und umsetzen, eine große Expertise zur Förderung regionaler Entwicklungen mitbringen. Kaum eine Akteursgruppe wie die der Quartiers- und Regionalmanagements, der kommunalen Planungsstellen und der Förderberatungen vor Ort, kann so fundiertes Feedback zum praktischen Umgang mit Förderprogrammen geben. Sie stellen damit geeignete Gestaltungspartnerinnen und -partner für eine Weiterentwicklung von Förderpolitiken für gleichwertige Lebensverhältnisse dar.

Literatur

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2021): Raumordnungsbericht 2021. Wettbewerbsfähigkeit stärken. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/rob-2021.html>, Zugriff am 07.03.2024.

BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (2021): Politik für Gleichwertige Lebensverhältnisse – Zwischenbilanz der 19. Legislaturperiode. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/04/zwischenbericht-gleichwertige-lebensverhaeltnisse.html>, Zugriff am 07.03.2024.

- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (2021): Erster Bericht der Bundesregierung zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen. Bestandsaufnahme und Fortschrittsbericht der regionalen Strukturförderung in Deutschland. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/erster-bericht-der-bundesregierung-zum-gesamtdeutschen-foerdersystem-fuer-strukturschwache-regionen.html>, Zugriff am 07.03.2024.
- BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) (2023): Jahreswirtschaftsbericht 2023. Wohlstand erneuern. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2023.html>, Zugriff am 07.03.2024.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (24.11.2021): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP.
- Better Promote (2022a): Altenburger Land und Kyffhäuser Kreis. In: Eine Reise durch die Förderprozesse. Regionalförderung aus Sicht der Umsetzer. https://www.region-gestalten.bund.de/Region/DE/vorhaben/better-promote/Reisetagebuch_Th%C3%BCringen.pdf, Zugriff am 07.03.2024.
- Better Promote (2022b): Eine Reise durch die Förderprozesse in der Region Lüchow-Dannenberg. Regionalförderung aus Sicht der Umsetzer. https://www.region-gestalten.bund.de/Region/DE/vorhaben/better-promote/reisetagebuch_Luechow-Dannenberg.pdf, Zugriff am 07.03.2024.
- Better Promote (2022c): Eine Reise durch die Förderprozesse in der Region Nordfriesland. Regionalförderung aus Sicht der Umsetzer. https://www.region-gestalten.bund.de/Region/DE/vorhaben/better-promote/Reisetagebuch_Nordfriesland.pdf, Zugriff am 07.03.2024.
- Better Promote (2022d): Eine Reise durch die Förderprozesse in der Region Prignitz. Regionalförderung aus Sicht der Umsetzer. https://www.region-gestalten.bund.de/Region/DE/vorhaben/better-promote/Reisetagebuch_Prignitz.pdf, Zugriff am 07.03.2024.
- Better Promote (2022e): Better Promote-Reisekatalog: Empfehlungen für eine serviceorientierte Regionalförderung. <https://www.region-gestalten.bund.de/Region/DE/vorhaben/better-promote/Reisekatalog.pdf>, Zugriff am 07.03.2024.
- Better Promote 2.0 (2023): Besser fördern. Besser beraten. Die Teilhabe strukturschwacher Regionen an Zukunftsentwicklungen stärken. Handlungsempfehlungen aus dem Forschungs- und Dialogprojekt „Better Promote 2.0 – gemeinsam besser zu Förderung beraten“. <https://www.region-gestalten.bund.de/Region/DE/vorhaben/better-promote20/BP2.0-Brosch%C3%BCre.pdf>, Zugriff am 07.03.2024.
- Böhme, Kai; Holstein, Frank; Toptsidou, Maria und Zillmer, Sabine (European Parliament, Directorate-General For International Policies) (2017): Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Funds. DOI: [10.2861/57458](https://doi.org/10.2861/57458).
- BWV – Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2016): Band 10 – Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen. Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Auflage. <http://oeffentliche-auftraege.de/1-07/brh-bwv-zuwendungen-typische-fehler-maengel-2004-band10.pdf>, Zugriff am 07.03.2024.

Mergel, Ines und Ney, Steven (2022): Agil und kollaborativ komplexe Probleme lösen. In: Innovative Verwaltung 6/2022, 29–33). DOI: [10.1007/s35114-022-0845-7](https://doi.org/10.1007/s35114-022-0845-7).

Pollermann, Kim (2021): Regional Governance: Begriffe, Wirkungszusammenhänge und Evaluationsansätze. In: Thünen Report 87. DOI: [10.3220/REP1626701303000](https://doi.org/10.3220/REP1626701303000).

Willi, Yasmine; Heeb, Johannes und Pütz, Marco (2017): Schweizerische Eidgenossenschaft. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Regiosuisse Netzwerkstelle Regionalentwicklung: Ergebnisreflexion Governance in der Regionalentwicklung. Ergebnisblatt. https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2017-02/ergebnisblatt_forschungsreflexion_governance.pdf, Zugriff am 07.03.2024.



Partizipation im Rahmen des Verkehrsversuchs am Anlagenring in Gießen (Sommer 2023).
Foto: Sarah Karic.

Hoffnungsträgerin digitale Partizipation

Ergebnisse einer Befragung zu Chancen und Herausforderungen für die Stadtentwicklung

New Hope Digital Participation

Findings of a Survey on Chances and Challenges for Urban Development

Sarah Karic

Keywords: Bürger:innenbeteiligung; digitale Partizipation; multi-channel Partizipation; Stadtentwicklung; Verwaltung
citizen participation; digital participation; multi-channel participation; urban development; administration

Abstract

Partizipation ist ein zentrales Element einer nachhaltigen und gerechten Stadtentwicklung. Dennoch sind eine soziale Selektivität, die Diskrepanz zwischen Partizipationsinteresse und Einflussspielraum sowie eine unzureichende Einbettung der Ergebnisse in den Planungsprozess fortwährende Herausforderungen. Daher sind große Hoffnungen mit der Etablierung digitaler Partizipation verbunden: Neue technische Möglichkeiten bieten die Chance einer intensiveren und flexibleren Teilhabe. Dennoch stellt die Digitalisierung die partizipative Stadtentwicklung vor völlig neue Aufgaben. Dieser Beitrag möchte vor diesem Hintergrund aufzeigen, mit welchen Chancen und Grenzen digitale Partizipation in der Praxis verbunden ist. Die Ergebnisse einer Umfrage werden vorgestellt, die digitale Partizipation aus Perspektive verantwortlicher Kommunalverwaltungen betrachten. Es wird untersucht, welche Ressourcen und Methoden eingesetzt sowie welche Ergebnisse und Wirkungen erzielt werden.

Participation is a key element of sustainable and just urban development. Nevertheless, social selectivity, the discrepancy between participation interest and influence as well as an insufficient embedding of the results in the planning process are ongoing challenges. Therefore, great hopes are linked to the emergence of digital participation: New technical solutions offer the chance of a more intensive and flexible participation. Nevertheless, digitalisation confronts participatory urban development with entirely new tasks. In this context, the article aims to show chances and limits of digital participation in practice. The results of a survey are presented that looks at digital participation from the perspective of responsible local governments. It examines which resources and methods are used and which results and impacts are achieved.

Sarah Karic, Dr., Geographin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Raumplanung und Stadtgeographie an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen neben der digitalen und hybriden Bürger:innenbeteiligung auf eventorientierten Formaten der Stadtentwicklung.

Sarah Karic, Dr., Geographer, is research associate at the Chair of Spatial planning and urban geography at the Justus Liebig University Giessen. Her research focus is on digital and multi-channel citizen participation as well as on event-led urban development.

Die gerechte Stadt?

Verwaltung und Politik stehen im Kontext wachsender Städte vor der Herausforderung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit zu vereinen (Hovik und Giannoumis 2022: 2). Urbane Krisen, wie kürzlich durch die Covid-19-Pandemie hervorgehoben, erfordern transformative und kollektive Handlungsansätze (Morais 2022: 1). Vor diesem Hintergrund haben sich hierarchische administrative Strukturen in Städten zu einer netzwerkartigen Governance entwickelt, in der öffentliche, private und zivilgesellschaftliche Akteur:innen kooperieren (Silva 2020: 2). Diese Urban Governance hat in den vergangenen Jahren einen *collaborative und participatory turn* erfahren (Dean 2018: 180). Damit geht auch ein verändertes Planungsverständnis einher. Wo Stadtentwicklung ausschließlich abhängig von Plänen öffentlicher Akteur:innen war, wird sie heute vom Handeln vieler Akteur:innen unterschiedlicher Bereiche bestimmt (Selle 2011: 15). Folglich hängt erfolgreiche kooperative Planung von der Partizipation aller Stakeholder ab (Lahode und Schaumann 2022: 291).

Partizipation spielt bei der Gestaltung einer gerechten Stadt mit Chancengleichheit und Umweltgerechtigkeit für alle eine bedeutende Rolle (BMWSB 2020: 1, 5). Dennoch existieren Barrieren, die diese gerechte Teilhabe nicht ermöglichen (Morais 2022: 23). Vor diesem Hintergrund besteht durch den Einsatz digitaler Partizipation die Möglichkeit, Barrieren zu senken und Grenzen analoger Partizipation zu adressieren (Aichholzer und Kubicek 2016: 16). Für ein tieferes Verständnis des Einsatzes von digitalen Partizipationsformaten ist weitere Forschung vonnöten (Akmentina 2022: 2). Dieser Beitrag hat demnach zum Ziel, die Chancen digitaler und multi-channel Partizipation für die Stadtentwicklung auf Basis einer Online-Befragung von Verfahrensverantwortlichen zu beleuchten und gleichzeitig Herausforderungen, die mit der Digitalisierung der Partizipation einhergehen, aufzuzeigen.

Partizipation in der Stadtentwicklung

Morais (2022: 3) unterscheidet zwei sich ergänzende Dimensionen von Partizipation auf städtischer Ebene. Während *institutionalisierte* Partizipationsverfahren top-down organisiert sind, wie zum Beispiel Bürger:innenversammlungen, beschreibt *nicht-institutionalisierte* Partizipation bottom-up initiierte Teilhabe wie Proteste oder Initiativen. In diesem Zusammenhang werden auch die Begriffe *invited* und *invented space* geprägt. Invited spaces sind top-down eingerichtete Partizipationsräume, die von staatlichen Akteur:innen strategisch genutzt werden, um eine breitere Grundlage für politische Entscheidungen zu entwickeln. Derweil werden invented spaces von Bürger:innen geschaffen (Wagschal et al. 2022: 89). Zudem sind bei top-down Partizipation *formelle*, also gesetzlich verpflichtend und in Art und Umfang geregelte von *informellen* Verfahren ohne Vorschriften abzugrenzen (Gerl 2022: 149).

Partizipation schafft auf lokaler Ebene Responsivität und Vertrauen für politische Entscheidungen. So können Politikverdrossenheit reduziert und Problemlösungen effizienter gestaltet werden (Vetter 2008: 9, 16). Zivile Akteur:innen können in gemeinsamen Lernprozessen die Räume, in denen sie leben und arbeiten, gestalten und

nachhaltige, innovative Ideen entwickeln (Lahode und Schaumann 2022: 292; Bastos et al. 2022: 14). Ergebnisse einer gelungenen Beteiligung sind dementsprechend häufig von höherer Qualität, da mehrere Perspektiven in den Prozess fließen (Sommer 2015: 19). Diese partizipative Herangehensweise ermöglicht es durch ihre offene Struktur nachhaltige Stadtentwicklungsprozesse sowie Lebens- und Denkweisen anzustoßen (Amado et al. 2010: 102, 107). Folglich ist Partizipation ein zentrales Element wichtiger Abkommen und Bündnisse nachhaltiger Entwicklung, wie zum Beispiel der Aarhus-Konvention oder den Sustainable Development Goals (Türken und Eyuboglu 2021: 173). Die Neue Leipzig-Charta (2020), die einen politischen Rahmen für die Umsetzung internationaler Abkommen zu einer nachhaltigen Entwicklung bietet, hat eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung zum Ziel. Neben den Dimensionen der grünen und produktiven Stadt wird die *gerechte Stadt* hervorgehoben, die die Chancengleichheit und Umweltgerechtigkeit für alle Bürger:innen gewährleisten soll. Auch hierin spielen partizipative Ansätze und Teilhabe eine zentrale Rolle (BMWSB 2020: 1, 5).

Dennoch bestehen wesentliche Grenzen von Partizipation fort. Barrieren der Beteiligung unterrepräsentierter oder vulnerabler Bevölkerungsgruppen können teilweise nicht überwunden werden, da diese Gruppen nicht identifiziert werden oder es an Strategien zur Senkung der Zugangsbarrieren mangelt (Morais 2022: 23). Daher ist Partizipation mit ungleichen Machtverhältnissen (Evans-Cowley und Hollander 2010: 397) und sozialer Selektivität verbunden. Ein weiteres Problem von Beteiligung ist das sogenannte *Partizipationsparadox*: Es adressiert im Zeitverlauf eines Planungsprozesses steigendes Interesse, welches mit dem kontinuierlich kleiner werdenden Einflussspielraum kollidiert (Westholm 2006: 712–713). Ferner werden Partizipationsergebnisse häufig unzureichend in den Planungsprozess eingebettet (Morais 2022: 24). So ist die Bedeutung der Ergebnisse für Planungs- und Entscheidungsseite und somit deren Nachhaltigkeit häufig zu hinterfragen (Selle 2011: 5, 12), wenn bereits getroffene Entscheidungen lediglich legitimiert oder Proteste beschwichtigt werden sollen (Evans-Cowley und Hollander 2010: 399; Wagshal et al. 2022: 89). Des Weiteren sind für die Umsetzung von Partizipation zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen erforderlich, an denen es städtischen Verwaltungen vielfach mangelt (Stock 2011: 14). Dies hängt auch mit einem fehlenden Erfahrungsschatz aufgrund eines mangelnden Austauschs Verantwortlicher zusammen (Selle 2011: 6). Auch aus Bürger:innenperspektive wird Partizipation teilweise als sehr (zeit)aufwändig betrachtet (Westholm 2006: 726–727).

Die Digitalisierung von Partizipationsverfahren

Vor dem Hintergrund des zentralen Stellenwerts von Partizipation bei gleichzeitig fortbestehenden Problematiken analoger Verfahren wurden große Potentiale in der Etablierung digitaler Partizipation gesehen (Aichholzer und Kubicek 2016: 16). Digitale Partizipation oder auch E-Partizipation ist eine Form der Teilhabe mithilfe digitaler Tools durch das Internet sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) (Hovik und Giannoumis 2022: 3). Sie kann in allen Phasen des politischen Planungs- und Entscheidungsprozesses eingesetzt werden, um Informationen auszutauschen, Bürger:innen zu

konsultieren und kollektive Entscheidungsfindung zu ermöglichen (Gerl 2022: 149–150). Mit der Weiterentwicklung digitaler Medien wird auch die Partizipation in der Stadtentwicklung zunehmend digitalisiert (Märker und Wehner 2014: 59), sodass nach und nach neue Möglichkeiten der Partizipation im digitalen Raum geschaffen werden (Türken und Eyuboglu 2021: 179). Dieser Wandel in der Kommunikation eröffnet grundlegend neue Wege der Mitwirkung an der Gestaltung der Städte (Klemme et al. 2018: 6). So haben sich sowohl top-down als auch bottom-up neue Optionen digitaler Teilhabe in der Stadtentwicklung entwickelt (Selle 2018: 16). In jüngster Vergangenheit haben insbesondere die Kontaktbeschränkungen im Zuge der Covid-19-Pandemie als Katalysator für Angebot von und Nachfrage nach digitaler Beteiligung gewirkt (Hovik und Giannoumis 2022: 1; Berlin Institut für Partizipation 2022: 13).

Die Umsetzung von digitaler Partizipation bietet die Chance, Beteiligungsbarrieren zu überwinden, da digitale Information und Kommunikation einfacher und flexibler ist (Aichholzer und Kubicek 2016: 16; Kubicek 2017: 270). Für Verfahrensverantwortliche ist die zeitökonomische und kostengünstige Umsetzung einer digitalen Partizipation ein zentraler Vorteil gegenüber analoger Beteiligung (Brake 2008: 73; Aichholzer und Kubicek 2016: 17). Durch die Zeit- und Ortsungebundenheit können sich mehr Menschen synchron und asynchron beteiligen und werden durch unterschiedliche Kommunikations- und Informationsstrategien und -medien wie zum Beispiel Gamification oder Virtual Reality angesprochen. Somit lassen sich Hürden und Ungleichheiten von Partizipation abbauen und insbesondere junge Bürger:innen werden zur Teilhabe motiviert (Othengrafen et al. 2022: 68; Gerl 2022: 146–151). Simulationen, 3D-Modelle und Videos tragen durch Visualisierungen zur Verständlichkeit raumbezogener Planungen bei (Klemme et al. 2018: 9). Auch durch GIS-Anwendungen lassen sich Informationen und Planungen visuell vereinfacht darstellen und damit Sprach- und andere Barrieren überwinden. Zudem können Bürger:innen die eigene Teilhabe durch digitale Plattformen organisieren (Türken und Eyuboglu 2021: 172; Evans-Cowley und Hollander 2010: 398–400). In urbanen Designprozessen wird immer häufiger digitales Ko-Design eingesetzt, um konkrete Konzepte durch Lai:innen in Zusammenarbeit mit Expert:innen zu entwickeln (Stelzle et al. 2020: 85), wodurch lokales Wissen und Kreativität der Bürger:innen für den Designprozess genutzt werden können (Münster et al. 2017: 2396).

Um die Qualität eines Planungsprozesses zu erhöhen, ist es zielführend die Stärken von Online- und Offlineformaten der Partizipation gleichermaßen zu nutzen und beide Sphären zu verknüpfen (Gerl 2022: 153). Da verschiedene Nutzer:innengruppen Medien unterschiedlich nutzen, kommt es auf den richtigen Mix aus *alten* und neuen Medien an, mit dem die Adressat:innen möglichst vollständig erreicht werden können (Kubicek et al. 2009: 14). Die Kombination von Online- und Offline-Beteiligung spielt daher eine zentrale Rolle in städtischen Planungs- und Entscheidungsprozessen, die in Zukunft noch weiter wachsen wird (Akmantina 2022: 24). Dieser Modus der Partizipation wird als multi-channel-, blended oder hybrid bezeichnet. Digitale Partizipation hat dementsprechend eher eine komplementäre Funktion, statt traditionelle Beteiligungsformate vollständig zu ersetzen (Freschi et al. 2009: 64). Kubicek (2014: 67–69) schlägt auf Basis einer praktischen Erprobung informeller Konsultation das Format 2 x 2 vor, bei dem sowohl in der Phase der Ideensammlung als auch Prioritätenbildung Online- und Präsenzbeteiligungsformate durchgeführt werden.

Dennoch sind digitale Beteiligungsverfahren mit Grenzen und neuen Herausforderungen verbunden. Voss (2014: 16) konstatiert, dass das Problem der sozialen Selektivität und Exklusion trotz der theoretischen Vereinfachung der Teilhabe durch digitale Partizipation nicht immer gelöst werden kann. Da digitale Partizipationsverfahren wie konventionelle Beteiligung offen und selbstrekrutierend sind, besteht die Schwierigkeit, diejenigen zu erreichen, die schwer zu erreichen sind (Märker und Wehner 2014: 61). Der sogenannte *digital divide*, der die Fragmentierung der Gesellschaft auf Basis des Zugangs und der Nutzung des Internets und digitalen Medien abhängig von verschiedenen sozioökonomischen Determinanten beschreibt, resultieren unter Umständen in einer Verzerrung der Beteiligungsergebnisse, da bestimmte Perspektiven nicht in den Prozess einfließen (Kubicek 2017: 270; Gerl 2022: 152). Der digitale Raum führt zudem potenziell zu einem unzureichenden interaktiven Austausch (Othengrafen et al. 2022: 68; Akmentina 2022: 5). Ferner ist digitale Beteiligung trotz der beschriebenen Effizienzvorteile gegenüber analoger Partizipation mit Aufwänden auf Anbieter:innenseite verbunden. Dementsprechend ist strittig, in welchem Kosten–Nutzen–Verhältnis digitale gegenüber herkömmlichen Partizipationsverfahren stehen (Berlin Institut für Partizipation 2022: 18). Obwohl die Digitalisierung das Potenzial hat, kommunale Planungsverfahren zu beschleunigen (Kuscher 2023: 89), ist digitale Partizipation insbesondere mit hohen Anlaufkosten verbunden, wenn Tools zunächst neu implementiert werden müssen (Türken und Eyuboglu 2021: 177). Fehlende technische und personelle Ressourcen verhindern folglich in vielen Fällen die Einführung digitaler Beteiligung. Zudem mangelt es häufig an finanziellen Mitteln, um Dienstleister zu beauftragen (Gerl 2022: 152).

Angesichts der Interdisziplinarität des Forschungsfeldes wurde digitale Beteiligung in der Vergangenheit zunehmend aus diversen Blickwinkeln und mit verschiedenen methodischen Herangehensweisen beleuchtet (Freschi et al. 2009: 7).

In Zukunft besteht dennoch weiterer Forschungsbedarf, um ein tieferes Verständnis dafür zu schaffen, wie digitale Beteiligung in übergeordnete Planungsprozesse passt und wie sie Planungspraxis und Teilhabe verändert hat (Akmentina 2022: 2). Andererseits werden Barrieren für die Nutzung von digitaler Partizipation auf Nutzer:innen- und Anbieter:innenseite in der Forschung selten berücksichtigt. Es mangelt an empirischen Auseinandersetzungen mit dem Kontext des Einsatzes von digitaler Beteiligung sowie Möglichkeiten und Grenzen dieser (Othengrafen et al. 2022: 64). Ferner werden die Wirkungen von digitaler Partizipation auf die Teilhabe der Bürger:innen nur selten und unzureichend evaluiert (Pratchett et al. 2009: 75). Es zeigt sich dementsprechend eine Diskrepanz zwischen den Bestrebungen nach Partizipation und der mangelnden Fokussierung auf die Evaluation der Wirksamkeit durch festgelegte Kriterien und vergleichende Studien (OECD 2005: 10–11; Aichholzer und Kubicek 2016: 11).

DIGIPART: Beteiligungsprobleme digital gelöst?

Vor diesem Hintergrund verfolgt das durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft geförderte Forschungsprojekt *DIGIPART: Beteiligungsprobleme digital gelöst? Multi-Channel-Partizipation an den drei kritischen Schnittstellen des politischen Planungsprozesses* das Ziel, zu untersuchen, inwieweit digitale und multi-channel Partizipation die klassischen Probleme der Bürger:innenbeteiligung lösen kann. Dabei gilt es zu ermitteln, welche Formate im Rahmen der digitalen Partizipation zum Einsatz kommen, welche Ressourcen aufgewendet und Methoden eingesetzt werden (Input), welche Ergebnisse entstehen (Output) und mit welchen mittel- und unmittelbaren Wirkungen dies verbunden ist (Outcome und Impact). Neben der Durchführung von Fallstudien wurde im Rahmen des Projekts eine Datenbank von digitalen und multi-channel Partizipationsverfahren in Städten, Kreisen, auf Regionalplanungs- sowie Landesebene aufgebaut.

Auf dieser Basis wurde im April/ Mai 2023 eine Online-Befragung von Verfahrensverantwortlichen digitaler und multi-channel Partizipation verschiedener Fachstellen innerhalb der Verwaltung (zum Beispiel Planungsamt, Umweltamt, Amt für Inklusion, Anliegenmanagement, diverse Stabstellen) über das Tool Limesurvey durchgeführt, um Input, Output, Outcome und Impact vertiefend zu untersuchen und vergleichend zu analoger Partizipation darzustellen. Der Fokus lag zum einen auf dem gesamten Partizipationsprozess, zum anderen auf einzelnen eingesetzten Methoden.

Es wurden alle 3.320 Verantwortlichen der Partizipationsverfahren in der entwickelten Datenbank, für die Kontaktdaten vorlagen, per E-Mail kontaktiert. Das entspricht 2.730 der 3.320 Verfahrensverantwortlichen. Dieser Beitrag hat zum Ziel, Ergebnisse der Befragung für die städtische Ebene vorzustellen. So werden Chancen und Grenzen digitaler und multi-channel Partizipation in der Praxis der Stadtentwicklung beleuchtet. Im Rahmen des Beitrags liegt der Fokus auf institutionalisierten top-down Partizipationsprozessen (siehe Abschnitt 1), da mit dem methodischen Ansatz der Befragung die Perspektive verfahrensverantwortlicher städtischer Verwaltungen beleuchtet wird. Bottom-up invented spaces sind ein zentraler Bestandteil der Teilhabe von Bürger:innen zur Gestaltung urbaner Räume. Dementsprechend werden diese im Forschungsprojekt in weiteren Bausteinen ebenfalls betrachtet. Sie sind jedoch nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Digitale und multi-channel Partizipation im Einsatz

Folgend werden die Ergebnisse der Online-Befragung Verantwortlicher von digitalen und multi-channel Partizipationsverfahren in der Stadtentwicklung dargestellt und diskutiert. Abschließend werden Vorgehensweise und Ergebnisse kritisch reflektiert.

Überblick über die Online-Befragung

Insgesamt nahmen 380 Personen mit Verantwortlichkeit von digitalen oder multi-channel Partizipation in Städten an der Befragung teil. Das entspricht einer Rücklaufquote

von 14 Prozent. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die räumliche Verteilung der Städte, denen die Befragten zugehörig sind. Es wird deutlich, dass städtische Räume sowie Mittelstädte etwas überrepräsentiert sind.

	Ländlicher Raum	Städtischer Raum	k. A.	Gesamt
Großstadt	4	82	0	86
Mittelstadt	76	124	1	201
Kleinstadt	61	31	1	93
Gesamt	141	237	2	380

Tabelle 1: Überblick über die Struktur der teilnehmenden Städte. Befragung (n=380).
 Tabelle: eigene Darstellung.

Tabelle 1 gibt Aufschluss über die thematischen Bereiche, in denen digitale und multi-channel Beteiligungsverfahren eingesetzt wurden. Bei der Frage waren Mehrfachnennungen möglich. Auffällig ist der markante Anteil des Themenbereichs Stadtentwicklung und Stadtplanung mit 292 Nennungen. Weitere häufig genannte Themen sind die Bereiche Verkehr/ Mobilität, Klima/ Umwelt so wie Allgemeines. Die Beteiligungsformate greifen aktuelle politische Debatten etwa zur Mobilitätswende oder Klima- und Umweltschutzmaßnahmen auf. Thematisch enger gefasste Themen zu Finanzen, Bildung/ Schulentwicklung oder Sport/ Spiel wurden nur selten genannt und spielen daher eine untergeordnete Rolle bei der digitalen Bürger:innenbeteiligung.

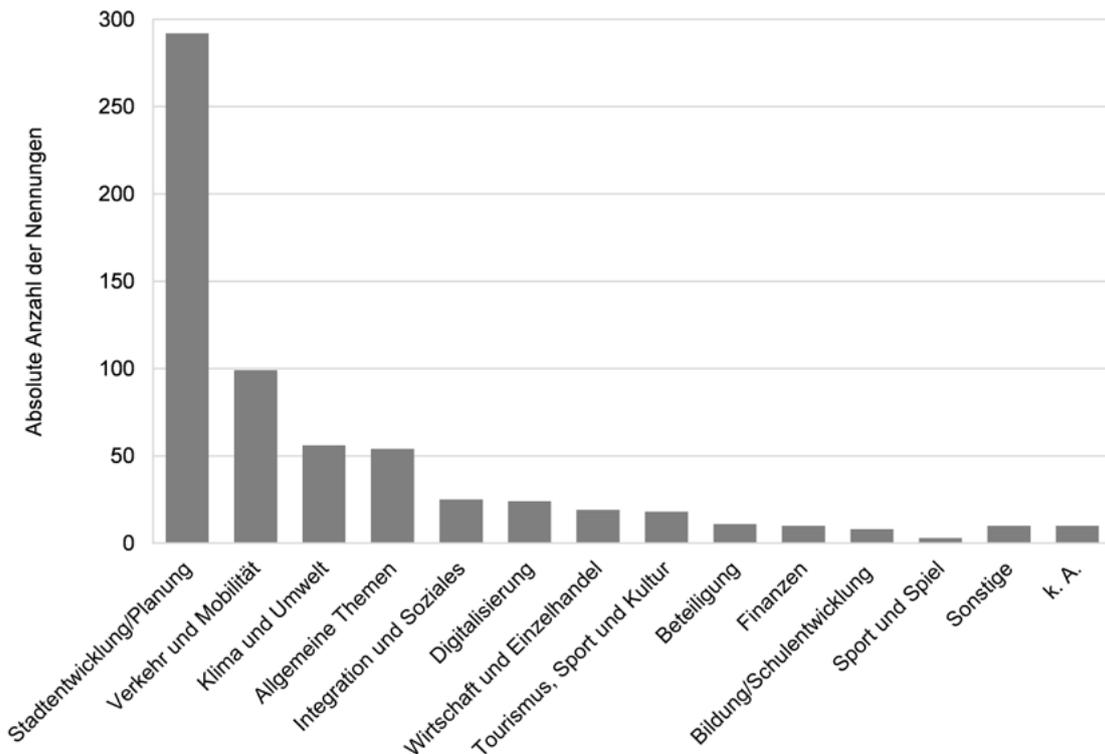


Abbildung 1: Bereiche der digitalen und hybriden Beteiligungsverfahren. Quelle: Befragung (n=380).

Es lässt sich daher folgern, dass digitale und hybride Partizipationsverfahren primär auf Themenfelder ausgerichtet sind, die eine hohe Relevanz für die gesamte städtische Bevölkerung haben und eine breite Beteiligung erfordern.

Eingesetzte Methoden und Ressourcen digitaler Partizipation

Neben den Themenbereichen gilt es ebenso einen Überblick über die Struktur der eingesetzten Partizipationsmethoden und -formate zu erhalten. Abbildung 2 stellt hierfür die Anteile formeller und informeller Partizipation, die eingesetzten Formate, die Kanäle sowie den Anteil digitaler und analoger Methoden in hybriden Verfahren dar.

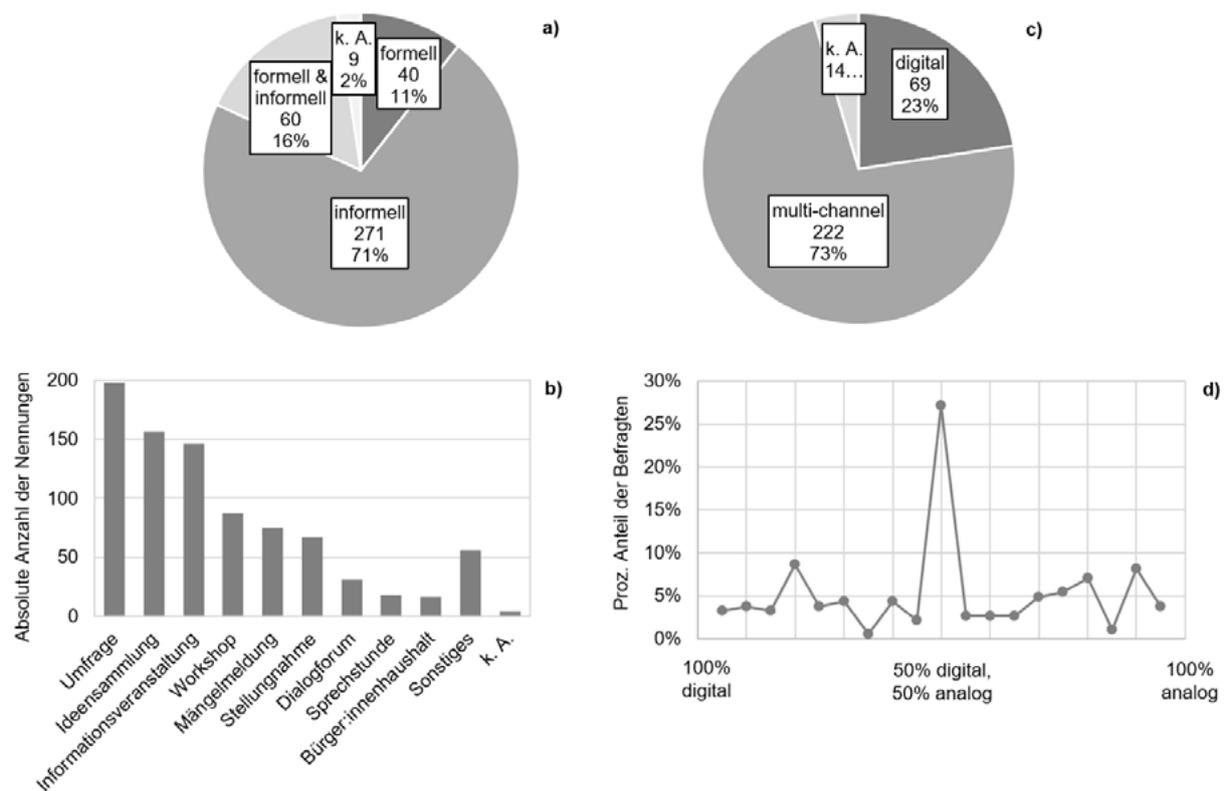


Abbildung 2: Überblick über die eingesetzten Methoden. a) Anteil formeller und informeller Beteiligung, b) Eingesetzte Formate, c) Anteil digitaler und hybrider Methoden, d) Anteil digitaler und analoger Methoden in hybriden Beteiligungsverfahren. Quelle: Befragung (a) n=380, b) n=380, c) n=305, d) n=222).

Abbildung 2 a) zeigt, dass mehr als drei Viertel der Beteiligungsprozesse informell ohne gesetzliche Pflicht umgesetzt wurden. Dies könnte bedeuten, dass die Durchführung digitaler Partizipationsverfahren flexibel gestaltet wird und verschiedene partizipative Ansätze genutzt werden, um eine breitere Beteiligung der Bürger:innen zu ermöglichen. In Abbildung 2 b) werden die eingesetzten Formate innerhalb der digitalen Beteiligungsverfahren dargestellt. Es zeigt sich, dass Umfragen am häufigsten angewendet wurden. Sie sind ein bevorzugtes Werkzeug im Rahmen von digitaler Partizipation, um gezielt

Informationen und Rückmeldungen zu spezifischen Fragestellungen zu erhalten, um Entscheidungen auf Basis eines breiten Meinungsbildes zu treffen. Ebenfalls häufige Formate sind Ideensammlungen und Informationsveranstaltungen. Hingegen kommen Workshops, Mängelmeldungen und Stellungnahmen deutlich seltener zum Einsatz. Digitale Sprechstunden und Bürger:innenhaushalte spielen im Rahmen der Antworten eine untergeordnete Rolle.

Die Auswertung der Abbildungen 2 c) und 2 d) macht ferner deutlich, dass in der Praxis digitale Partizipationsmethoden häufig in Kombination mit analogen Elementen eingesetzt werden. Drei Viertel der Befragten gaben demnach an, multi-channel Partizipation durchzuführen. Die Anteile digitaler und analoger Elemente in diesen hybriden Beteiligungsverfahren kann als ausgewogen beschrieben werden. Nur in einzelnen Fällen ist ein leichtes Übergewicht analoger Verfahren zu beobachten.

Dementsprechend wird digitale Partizipation in der Praxis, wie von Freschi et al. (2009: 64) beschrieben, eher komplementär zu analoger Partizipation eingesetzt, statt analoge Partizipationsformate vollständig zu ersetzen. Somit werden die Stärken beider Formate genutzt (Gerl 2022: 153). Auch im Rahmen von Freitextantworten zu Gründen des Einsatzes hybrider Partizipation heben viele Befragte die Relevanz dieser hervor, um möglichst die gesamte städtische Bevölkerung zu erreichen, indem verschiedene Anforderungen und Kompetenzen abgedeckt werden. Zudem wird konstatiert, dass die Entscheidung für den Modus immer vom Thema, Ziel und den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängt.

Die Integration von digitalen Partizipationsformaten in der Stadtentwicklung ist für Städte mit zusätzlichen Aufwänden verbunden. Abbildung 3 zeigt zusammenfassend auf, welche Ressourcen von den Städten im Rahmen ihrer Beteiligungsformate eingesetzt werden und wie hoch der Ressourcenaufwand der jeweiligen Aspekte eingeschätzt wird, da die konkreten Fragen nach der Dauer und den Arbeitsstunden über den Rahmen dieses Beitrags hinaus gehen würden.

Mehr als zwei Drittel der Befragten geben an, dass für die permanente Moderation der digitalen Partizipation mindestens eine Person in der Verwaltung zuständig war. Der Aufwand für die Begleitung und Moderation der Verfahren bedeutet damit den größten Aufwand für die teilnehmenden Verwaltungen. Ebenso ist die Durchführung von digitalen Partizipationsverfahren mit Kosten verbunden. Insgesamt schätzen über 40 Prozent der Befragten den finanziellen Aufwand als eher hoch, hoch oder gar sehr hoch ein. Deutlich seltener wurde für die digitalen Partizipationsvorhaben Personal geschult, neue Webseiten geschaffen oder Lizenzen für neue Tools erworben. Hier gibt weniger als die Hälfte der Befragten an, diese Ressourcen eingesetzt zu haben. Diese bewerten den Aufwand dann auch im Schnitt als eher gering. Nur in seltenen Fällen musste die Serverausstattung verbessert, Stellen aufgestockt oder gar neues Personal eingestellt werden.

Somit ist der Ressourceneinsatz primär finanzieller beziehungsweise personeller Natur, um das Format und die Interaktion permanent zu begleiten. Technisch-infrastrukturell scheinen die Städte größtenteils hinreichend aufgestellt zu sein, um digitale Beteiligungsformate durchzuführen.

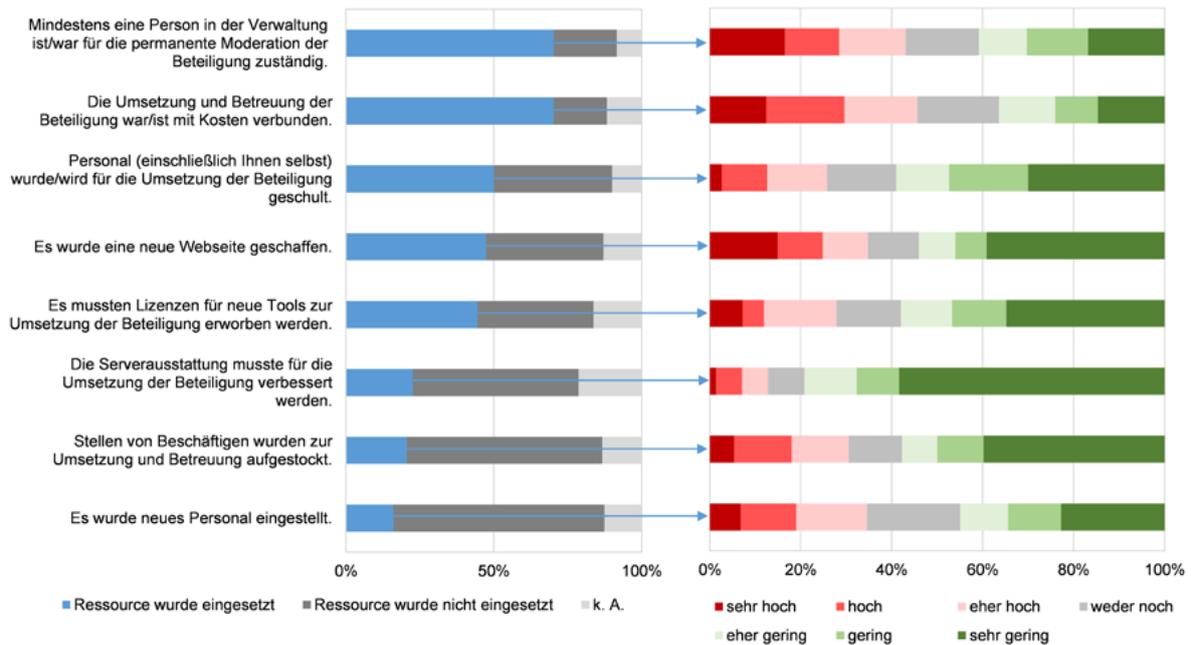


Abbildung 3: Ressourcenaufwand bei der Umsetzung digitaler und hybrider Partizipationsverfahren.
Quelle: Befragung (n=380).

Ergebnisse und Wirkungen digitaler Partizipation

Neben dem Ressourceneinsatz ist für die Betrachtung der Chancen und Grenzen digitaler Partizipation zentral, welche Ergebnisse und Wirkungen daraus resultieren. Im Rahmen der Umfrage wurden folglich zunächst die entstandenen Ergebnisse abgefragt (siehe Abbildung 4).

Fast die Hälfte der Befragten gibt an, dass diverse Arten von Konzepten aus den Verfahren hervorgehen. Bei fast 40 Prozent waren Maßnahmenkataloge das Ergebnis der digitalen Partizipation, um notwendige Veränderungen besser einschätzen und priorisieren zu können. Auch die Entwicklung von (Master-)Plänen und Leitbildern findet regelmäßig Anwendung. Daraus folgt, dass Bürger:innen primär zum Planungsbeginn konsultiert und im fortgeschrittenen Prozessverlauf nur selten einbezogen werden. Da ein Großteil der Beteiligungen informell ist, lässt sich folgern, dass durch informelle Partizipation, die häufig im Vorfeld zu formeller Öffentlichkeitsbeteiligung eingesetzt wird (Kaczorowski 2014: 87), die Problematik des Partizipationsparadox (Westholm 2006: 712–713) adressiert wird. So berichten weniger als 10 Prozent der Befragten von Evaluationen, Umsetzung, Monitoring, Konzeptanpassungen oder Arbeitsgruppen als Ergebnis.

Digitale Partizipation verfolgt damit zumeist das Ziel einer Teilhabe der Bevölkerung, um ein breites Meinungsbild über Bedarfe und damit eine Entscheidungsgrundlage zu erhalten.

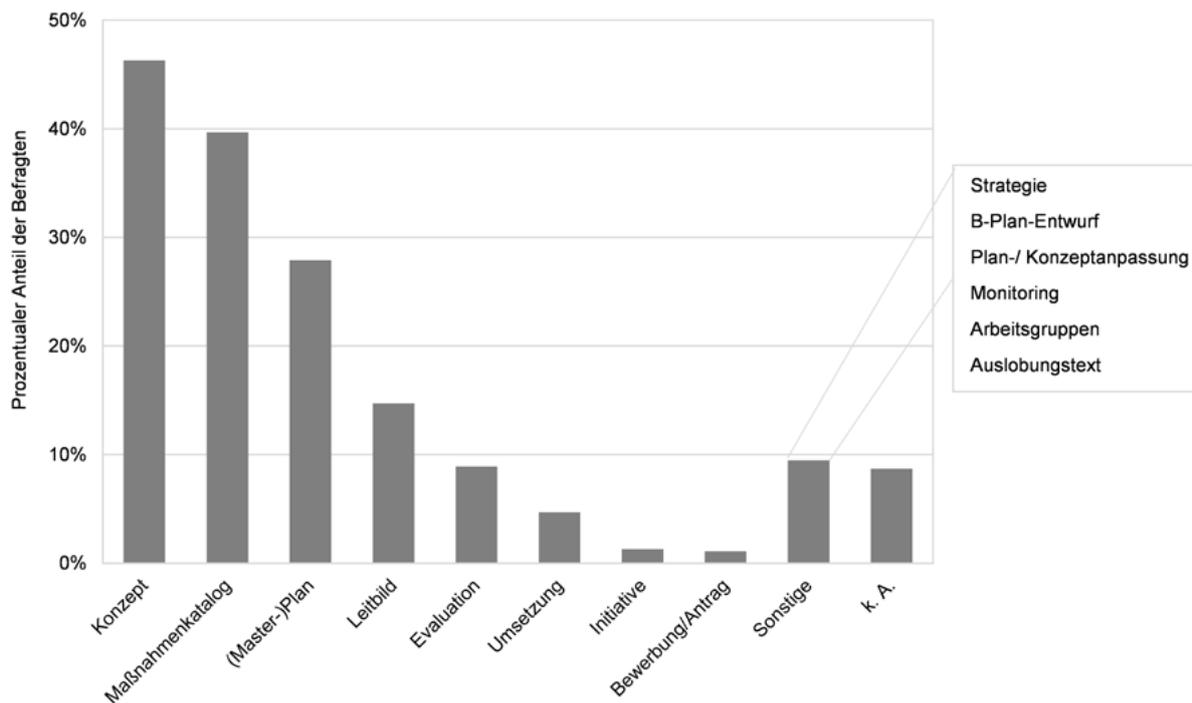


Abbildung 4: Ergebnisse aus den digitalen und hybriden Partizipationsverfahren.
Quelle: Befragung (n=380).

Es liegt die Vermutung nahe, dass sich hierfür digitale Formate besonders eignen, da diese Aspekte prägnant digital übermittelt werden können und weniger auf Interaktion angewiesen sind. Über die Ergebnisse der Verfahren hinaus gilt es Wirkungen der digitalen Beteiligungsformate zu analysieren. Abbildung 5 zeigt die mittlere Zustimmung der Befragten zu einzelnen Aspekten.

Die Aussage, dass Projekte mit digitalen Partizipationsformaten eine höhere Öffentlichkeitswirksamkeit erfahren, wird von den Befragten im Schnitt als eher zutreffend bewertet. Ebenso berichten die befragten Verantwortlichen eher von einer gesteigerten Akzeptanz und Qualität der Verfahren durch die Partizipation und neu entwickelten Ideen. Dass sich die politische Meinung zu dem Thema des Verfahrens verändert, wird weder bestätigt noch widerlegt. Leicht ablehnend ist die Haltung zu zeitlichen Veränderungen durch digitale Beteiligungsverfahren. Es ist also weder von einer beschleunigten Verfahrensdauer durch die Digitalisierung (Kuscher 2023: 89), noch von einer erhöhten Dauer durch den Aufwand der Umsetzung digitaler Partizipation auszugehen.

Abschließend sind einige Limitationen der methodischen Vorgehensweise der Online-Befragung aufzuzeigen sowie die Ergebnisse kritisch zu reflektieren, um diese besser einordnen zu können. Auf Basis der Befragung konnten die eingesetzten Partizipationsformate und deren Ergebnisse und Wirkungen nur überblicksartig beleuchtet werden. Dementsprechend konnte nicht gemessen werden, welche Ziele mit welchen Methoden im Detail erzielt werden. Hier ist auch ein Vergleich der Zielsetzungen und -erreichung zwischen analogen, digitalen oder hybriden Partizipationsprozessen nicht möglich. Zudem werden die Wirkungen der Beteiligungen auf Basis der Einschätzung der

Verfahrensverantwortlichen dargestellt, nicht etwa mit spezifischen Indikatoren gemessen oder durch Verfahrensbeteiligte bewertet. Zudem ergibt sich eine eventuelle Verzerrung der Ergebnisse dadurch, dass ausschließlich Personen an der Befragung teilgenommen haben, die bereits Erfahrungen in der Durchführung digitaler Partizipation haben. Daraus resultieren zukünftige Forschungsbedarfe, die im Ausblick dargestellt werden.

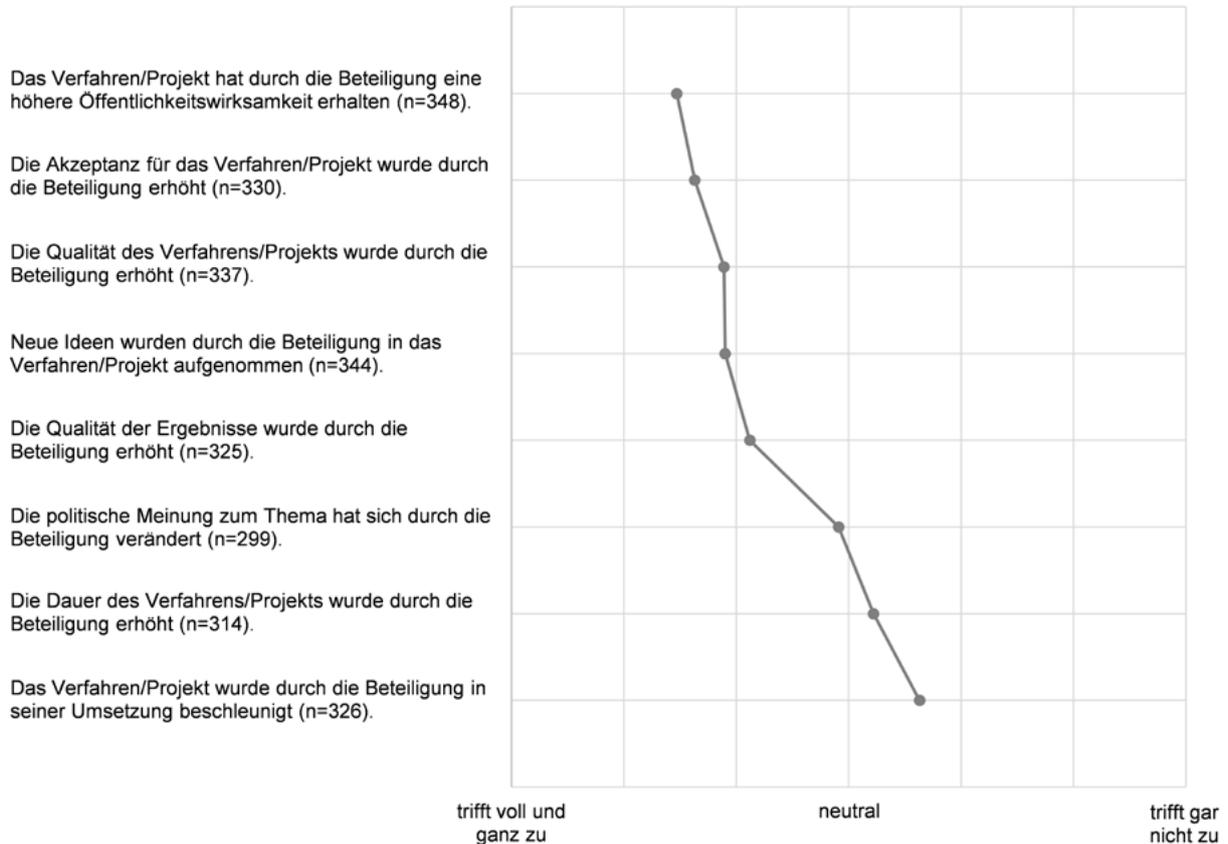


Abbildung 5: Wirkungen der digitalen und hybriden Partizipationsverfahren. Quelle: Befragung.

Zukunft digitaler Partizipation in der Stadtentwicklung

Der Beitrag hatte zum Ziel, die Inputs, Ergebnisse und Wirkungen digitaler und multi-channel Partizipation zu untersuchen, um zu einem tieferen Verständnis der Chancen und Grenzen der Digitalisierung von Partizipation in Forschung und Praxis beizutragen. Abschließend werden vor diesem Hintergrund in Abbildung 6 die Zustimmungen zu Aussagen bezüglich der Chancen und Herausforderungen dargestellt und Entwicklungsperspektiven digitaler Partizipation in der Stadtentwicklung sowie Forschungsbedarfe aufgezeigt.

Dass mit hybrider Beteiligung ein breiterer Adressat:innenkreis angesprochen werden konnte, die Kombination aus analogen und digitalen Elementen zu einer Qualitätsverbesserung führt und durch digitale Beteiligung Personengruppen eingebunden werden, die sich auf analogem Wege nicht beteiligt hätten, wird als eher zutreffend bewertet. Hiermit

wird erneut die Relevanz hybrider Partizipation hervorgehoben. Eher ablehnend sehen die Befragten, dass der digital divide zu einem ungleichen Partizipationszugang führt. Auf technischer Seite sehen sich die Städte ausreichend aufgestellt, um digitale Beteiligung umzusetzen. Auch Problematiken mit Datenschutz, Hasskommentaren oder Fake News treffen laut der Befragten gar nicht zu. Sie stellen demnach keine markante Barriere dar, digitale Beteiligungsformate einzusetzen.

Mit hybrider Beteiligung konnte/kann ein breiterer Adressat:innenkreis erreicht werden als bei analoger/digitaler Beteiligung (n=317).

Die Kombination von analogen und digitalen Methoden ermöglichte/ermöglicht eine Qualitätsverbesserung der Beteiligung (n=316).

Mit digitaler Beteiligung konnten/können Personen(-gruppen) angesprochen werden, die sich analog bisher nicht beteiligt haben (n=343).

Es konnten/können digital insgesamt mehr Menschen beteiligt werden als analog (n=326).

Kommunikation wurde/wird bei digitaler Beteiligung durch abgebaute Hierarchien und Barrieren erleichtert und intensiviert (n=299).

Durch die digitale Umsetzung der Beteiligung konnten/können Kosten gespart werden (n=314).

Antworten auf Fragen eher sensibler Themen konnten/können durch die Anonymität der digitalen Beteiligung eher gefunden werden (n=275).

Die digitale Beteiligung ermöglicht/e einen besseren Prozess der Entscheidungsfindung (n=287).

Die Ungleichverteilung im Zugang/Umgang zu/mit Internet und digitalen Medien war/ist bei der digitalen Beteiligung problematisch (n=313).

Wegen fehlender technischer Kompetenzen konnten/können Elemente der digitalen Beteiligung nicht wie gewünscht umgesetzt werden (n=241).

Bei der digitalen Beteiligung entstanden/entstehen Probleme mit Hasskommentaren und/oder Fake News (n=271).

Aufgrund des Datenmissbrauchsrisikos und Datenschutzproblemen beteiligen/beteiligen sich Menschen nicht an der digitalen Beteiligung (n=194).

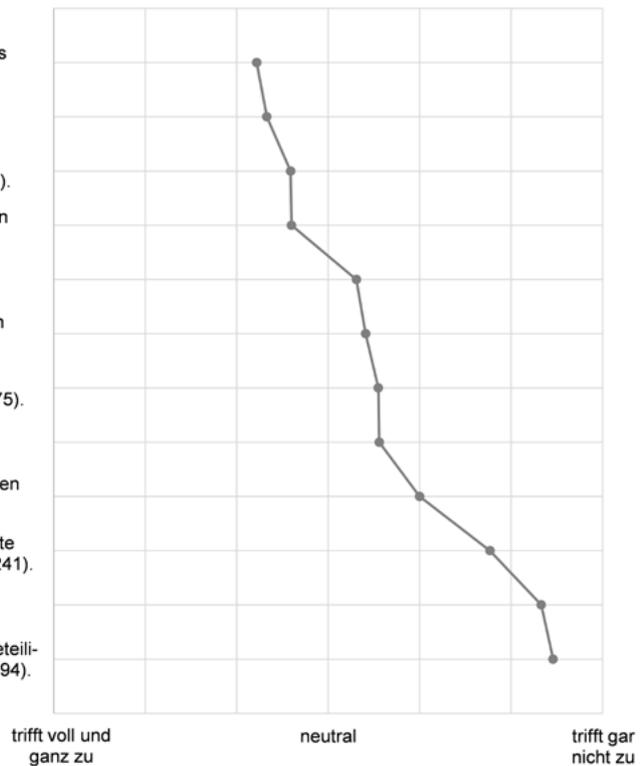


Abbildung 6: Chancen und Grenzen der digitalen im Vergleich zu analogen Partizipationsverfahren.
Quelle: Befragung.

In der Neuen Leipzig Charta wird die aktive Gestaltung des digitalen Wandels in Städten als zentraler Ansatz für eine nachhaltige, integrierte und gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung bewertet. Für den Einsatz von digitalen Technologien in urbanen Entscheidungsprozessen sind ein verantwortungsvoller und sicherer Umgang, die Inklusion aller Bürger:innen sowie die Stärkung digitaler Kompetenzen erforderlich. Auf dieser Basis kann die Digitalisierung der Stadtentwicklung und Partizipation dazu beitragen, gesamtgesellschaftliche Bedürfnisse besser zu erfüllen, Transparenz zu schaffen und handlungsfähig zu bleiben (BMWSB 2020: 12–13). Die Ergebnisse dieses Beitrags zeigen aus Anwendungsperspektive, dass digitale und multi-channel Beteiligung insbesondere das Potential einer sozialen Inklusion durch die Erreichung von mehr Menschen birgt. Zudem geben die Ergebnisse Hinweise darauf, dass die digitale Partizipation zu einer Qualitäts- und Akzeptanzsteigerung des Prozesses führen kann. Digitale Partizipation wird folglich weiter an Relevanz für eine nachhaltige, gerechte Stadtentwicklung und Lösung urbaner Probleme gewinnen.

Nichtsdestotrotz werden Verantwortliche mit Herausforderungen der Digitalisierung umgehen und Lösungsansätze entwickeln müssen, die mit personellen und finanziellen Ressourcen verbunden sind, um die Potentiale voll ausschöpfen zu können.

Eine zentrale Strategie ist dabei der kombinierte Einsatz digitaler mit analoger Partizipation und neuer Technologien für eine Stärkung der Interaktion im digitalen Raum. Dazu zählen auch Ansätze des digitalen Ko-Designs (Stelzle et al. 2020) und künstlicher Intelligenz zur Durchführung und Auswertung digitaler Partizipation, wo künftig Fortschritte zu erwarten sind (Berlin Institut für Partizipation 2022: 22).

Die Ergebnisse der dargestellten Online-Befragung geben einen umfassenden Überblick über die Chancen und Grenzen von digitaler und multi-channel Partizipation. Sie können somit ein Ausgangspunkt für vertiefende Studien sein, die auch die zukünftigen Entwicklungen untersuchen. Um offene Fragen zu klären und Limitationen des hier vorgestellten methodischen Vorgehens zu adressieren, sind insbesondere qualitative empirische Forschungsansätze zentral. Unter anderem durch Fallstudien, Interviews und Beobachtungen sollte untersucht werden, welche Rahmenbedingungen Akzeptanz und Erfolg digitaler Partizipation bedingen und wie Ergebnisse in übergeordnete Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Hierbei ist auch die Perspektive Beteiligter sowie von Personen, die ausschließlich analoge Partizipation durchzuführen, einzubeziehen.

Literatur

- Aichholzer, Georg und Kubicek, Herbert (2016): Closing the Evaluation Gap in e-Participation Research and Practice. In: Aichholzer, Georg; Kubicek, Herbert und Torres, Lourdes (Hg.): Evaluating e-Participation: Frameworks, Practice, Evidence. Public Administration and Information Technology 19. Cham: Springer International Publishing, 11–46.
- Akmentina, Lita (2022): E-participation and engagement in urban planning: experiences from the Baltic cities. In: Urban Research & Practice, 1–34.
- Amado, Miguel P.; Santos, Catarina V.; Moura, E. B. und Silva, Vítor G. (2010): Public Participation in Sustainable Urban Planning. In: International Journal of Human and Social Sciences 5(2), 102–108.
- Bastos, David; Fernández-Caballero, Antonio; Pereira, Antonio und Rocha, Nelson P. (2022): Smart City Applications to Promote Citizen Participation in City Management and Governance: A Systematic Review. In: Informatics 9(4), 1–29.

- Berlin Institut für Partizipation (2022): Alles digital – oder doch nicht? Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bürgerbeteiligung in Deutschland. Berlin.
- BMWSB (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen) (2020): Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Verabschiedet beim Informellen Ministertreffen Stadtentwicklung am 30. November 2020. www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/die_neue_leipzig_charta.pdf?__blob=publicationFile&v=7, Zugriff am 14.07.2023.
- Brake, Anna (2008): Internetbasierte Befragung - ein Instrument für den Web in eine aktive Bürgergesellschaft? In: Kersting, Norbert (Hg.): Politische Beteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-91071-0_3.
- Dean, Rikki J. (2018): Counter-Governance: Citizen Participation Beyond Collaboration. In: Politics and Governance 6(1), 180–188.
- Evans-Cowley, Jennifer und Hollander, Justin (2010): The New Generation of Public Participation: Internet-based Participation Tools. In: Planning Practice & Research 25(3), 397–408.
- Freschi, Anna C.; Rony, Medaglia und Norbjerg, Jacob (2009): eParticipation in the institutional domain: a review of research: analytical report on eParticipation research from an administration and political perspective in six European countries. DEMO-net Booklet Series 14.1.
- Gerl, Katharina (2022): Chancen und Risiken der Digitalisierung für die Bürgerbeteiligung. In: Hauser, Thomas und Winkler, Daniela (Hg.): Gehört werden: Neue Wege der Bürgerbeteiligung. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 146–155.
- Hovik, Sissel und Giannoumis, G. Anthony (2022): Linkages Between Citizens Participation, Digital Technology, and Urban Development. In: Hovik, Sissel; Giannoumis, G. Anthony; Reichborn-Kjennerud, Kristin; Ruando, José M.; McShane, Ian und Legard, Sveinung (Hg.): Citizen Participation in the Information Society: Comparing Participatory Channels in Urban Development. Cham: Palgrave Macmillan, 1–24.
- Kaczorowski, Willi (2014): Die smarte Stadt – Den digitalen Wandel intelligent gestalten. Handlungsfelder, Herausforderungen, Strategien. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Klemme, Marion; Wiegandt, Claus-C. und Wiesemann, Lars (2018): Partizipation online – gemeinsam Stadt entwickeln. In: BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung Heft 6/2017. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 4–11.
- Kubicek, Herbert; Lippa, Barbara und Westholm, Hilmar (2009): Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 33. Berlin: edition sigma.
- Kubicek, Herbert (2014): Format 2 x 2 – Bürgerkonsultation persönlich und online in zwei Stufen. In: Hartwig, Jürgen und Kroneberg, Dirk Willem (Hg.): Moderne Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen. Konzepte und Praxis. Münster: Lit Verlag, 53–96.
- Kubicek, Herbert (2017): E-Partizipation: Welchen Unterschied macht das „E“? Ein Online-Offline-Vergleich. In: Informatik Spektrum 40(3), 270–277.

- Kuscher, Philipp (2023): Beschleunigung von öffentlichen Planungsverfahren. Herausforderungen für die kommunale Radverkehrsplanung auf dem Weg zur verbesserten Zusammenarbeit. In: *Verwaltung & Management* 29(2), 81–89.
- Lahode, Carolin und Schaumann, Elisabeth (2022): Cooperative Planning Strategies in Urban Development Processes. In: Coors, Volker; Pietruschka, Dirk und Zeitler, Berndt (Hg.): *iCity. Transformative Research for the Livable, Intelligent, and Sustainable City: Research Findings of University of Applied Science Stuttgart*. Cham: Springer Nature Switzerland, 283–294.
- Märker, Oliver und Wehner, Josef (2014): Wer bewahrt die E-Partizipation vor falschen Maßstäben? Eine Replik. In: *Zeitschrift für moderne Verwaltung* 20, 59–66.
- Morais, Mariana (2022): Citizen Participation in Urban Policy: Lessons Based on Berlin and Sao Paulo Experiences. Discussion Paper SP V 2022–101. WZB Berlin Social Science Center. Berlin.
- Münster, Sander; Georgi, Christopher; Heijne, Katrina; Klamert, Kevin; Noennig, Jörg Rainer; Pump, Matthias; Stelzle, Benjamin und van der Meer, Han (2017): How to involve inhabitants in urban design planning by using digital tools? An overview on a state of the art, key challenges and promising approaches. 21st International Conference on Knowledge Based and Intelligent Information and Engineering Systems, KES2017. In: *Procedia Computer Science* 112, 2391–2405.
- Organisation for economic co-operation and development (OECD) (2005): *Evaluating public participation in policy making*. Paris.
- Othengrafen, Frank; Reinecke, Eva und Sievers, Lars (2022): Digitale Beteiligungsformate in der Stadtentwicklung. Aktuelle Anwendungen und Einsatzmöglichkeiten der E- und M-Partizipation. In: *RaumPlanung* 217(3–4), 63–69.
- Pratchett, Lawrence; Durose, Catherine; Lowndes, Vivien; Smith, Graham; Stoker, Gerry und Wales, Corinne (2009): *Empowering communities to influence local decision making. A systematic review of the evidence*. London: Communities and Local Government Publications.
- Selle, Klaus (2011): „Particitainment“ oder: Beteiligen wir uns zum Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird. In: *pnd | online III | 2011*, 1–19.
- Selle, Klaus (2018): Partizipation 8.0. Bürgerinnen und Bürger in Prozessen der Stadtentwicklung – ein Blick zurück nach vorn. In: BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.): *Informationen zur Raumentwicklung Heft 6/2017*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 12–23.
- Silva, Carlos N. (2020): Smart Digital Technologies and the ‚Ladder‘ of Citizen-Responsive Urban E-Planning. In: Silva, Carlos N. (Hg.): *Citizen-Responsive Urban E-Planning: Recent Developments and Critical Perspectives*. Hershey: IGI Global, 1–12.
- Sommer, Jörg (2015): Die vier Dimensionen gelingender Bürgerbeteiligung. In: Sommer, Jörg (Hg.): *Kursbuch Bürgerbeteiligung*. Berlin: Verlag der Deutschen Umweltstiftung, 11–21.

- Stelzle, Benjamin; Naumann, Fabrice; Holmer, Torsten; Jannack, Anja und Noennig, Jörg Rainer (2020): A minimal viable process and tools for massive participation in urban development. In: International Journal of Knowledge-Based Development 11(1), 80-97.
- Stock, Marion (2011): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Vielfalt ermöglichen – Herausforderungen annehmen – Perspektiven gestalten. Eine Einführung. In: Stiftung MITARBEIT (Hg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung: Herausforderungen, Trend, Projekte. Bonn: Verlag Stiftung MITARBEIT, 10-26.
- Türken, Araf O. und Eyuboglu, Engin E. (2021): E-participatory Approaches in Urban Design. In: Journal of Contemporary Urban Affairs 5(2), 169-182.
- Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Städte und Regionen in Europa Band 16. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9-28.
- Voss, Kathrin (2014): Internet und Partizipation – Einleitung. In: Voss, Kathrin (Hg.): Internet und Partizipation: Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Bürgergesellschaft und Demokratie Band 42. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 9-24.
- Wagschal, Uwe; Wilmschen, Felix; Doguhan, Fidan und Vollmer, Sarah (2022): Schöner Wohnen durch Bürgerbeteiligung – die Planung des Stadtteils Dietenbach in Freiburg. In: Hauser, Thomas; Winkler, Daniela (Hg.): Gehört werden: Neue Wege der Bürgerbeteiligung. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 87-104.
- Westholm, Hilmar (2006): Elektronisch unterstützte Bürgerbeteiligung. In: Wind, Martin und Kröger, Detlef (Hg.): Handbuch IT in der Verwaltung. Berlin, Heidelberg: Springer, 707-731.



Baum in Baustelle. Quelle: Christine Neubert.

Straßenplanung von anderen her denken

Möglichkeiten der Teilhabe von Pflanzen an
Stadtgestaltung

Thinking Road Building from the Perspective of Others

Ways for Plants to Participate in Urban Design

Christine Neubert

Keywords: Baustellen; Alltag; Multispezies; Praktiken, Straßenplanung
Construction sites; everyday life; multi species; practices; road design

Abstract

Im Beitrag geht es um die Möglichkeiten der Teilhabe von Pflanzen an der Gestaltung von Stadtraum. Diese Möglichkeiten werden zunächst begrifflich-theoretisch diskutiert und dann an einem empirischen Beispiel veranschaulicht. Vor dem Hintergrund eines praxis-theoretischen Denkansatzes werden Straßenbaustellen als zentrale Orte urbanen Alltags verstanden, die für die Rolle von Multispezies in der Baupraxis und städtischen Umgebung sensibilisieren können. Die regelmäßigen vor-Ort-Besprechungen zur Vereinbarkeit von Grünschutz und Straßenbau nehme ich als im Zuge einer Baumaßnahme etablierte Situationen in den Blick, Straßenplanung von anderen herzudenken.

This article deals with the possibilities for plants to participate in the design of urban space. These possibilities are first discussed in conceptually and theoretically and then illustrated using an empirical example. Against the background of a practice-theoretical approach, road construction sites are understood as central places of everyday urban life that can sensitize for multispecies relationships of construction practice and the urban environment. The regular on-site meetings on the compatibility of green protection and road construction are taken into account as situations established in construction practice to think about road planning from the perspective of others.

Christine Neubert, Dr., Soziologin, arbeitet an der Professur für Lebensführung und Nachhaltigkeit am Fachbereich Sozialökonomie der Universität Hamburg. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich von Alltag und Praxis, Materialität, Multispezies, Architektur sowie in der Methodologie qualitativer Sozialforschung.

Christine Neubert, Dr., sociologist, works at the Chair of Lifestyle and Sustainability at the Department of Social Economics at the University of Hamburg. Her research focuses on everyday life and practice, materiality, multispecies, architecture, and the methodology of qualitative social research.

Eine mehr-als-menschliche Welt im Straßenbau

Die Anerkennung der Beteiligung der *mehr-als-menschlichen Welt* an Stadt und dem, was als Urbanität erfahren wird, ist Ausgangspunkt dieses Beitrags. Im Zuge der Debatte um das Anthropozän (Adloff und Neckel 2020; Bajohr 2020) beschäftigen sich insbesondere Kultur- und Sozialwissenschaften sowie Stadt- und Raumforschung, mit anderen, mit *Multispezies*. Damit sind in erster Linie Tiere und Pflanzen adressiert, von denen angenommen wird, dass sie an Stadt als vielfältigen *Raum des Lebens* teilhaben (Schroer 2022). Mehr noch, das menschliche und nicht-menschliche Lebensräume sich voneinander abhängig entwickeln und entsprechend gestaltend begleitet werden sollten. Urbaner Raum ist Multispezies-Raum. Der wachsende Zuzug von Wildtierarten wie auch die Bemühungen um die Erstarkung von *grüner Infrastruktur* (Flitner 2017) sind Themen, mit denen sich Stadtplanung, die lange Zeit auf die *menschliche Welt* fokussiert war, in Zukunft immer öfter auseinandersetzen wird. Der Wissenstransfer von Forschungsergebnissen in die Praxis der Behörden und Ämter auf breiter, kommunaler Ebene setzt sich dazu erst langsam in Bewegung (ebd.: 59).

Neben einer theoretisch und politisch konzeptionell visionierten Seite der Multispezies-Wende in Architektur und Stadtplanung, kommen im aktuellen Planen und Bauen bereits Praktiken zum Einsatz, denen man – zumindest aus fachfremder Forscher:insicht – eine Multispezies-sensible Haltung zuschreiben kann. In Straßen- und Freiraumplanung wird bei Bauaufgaben standardmäßig Fachwissen beispielsweise durch Gutachter:innen der Baumpflege oder des Umweltschutzes eingeholt. Ihre Aufgabe ist es, die *Lage vor Ort* fachlich einzuschätzen. Im Fall von Straßen bedeutet das oft, die Frage zu klären, ob dieser oder jener konkrete Baumbestand mit der Planung und Durchführung dieser oder jener Baumaßnahme vereinbar ist oder sein wird. Ich möchte diese vor-Ort-Besprechungen zur Vereinbarkeit von Grünschutz und Straßenbau als in der Baupraxis etablierte Situationen begreifen, Straßenplanung von anderen herzudenken. Über die Anerkennung der Beteiligung von Stadtgrün an urbanen Räumen hinaus, frage ich nach den Möglichkeiten der Teilhabe pflanzlicher Entitäten an der Gestaltung von Stadtraum. Wie weit trägt die Vorstellung des Straßenbaums als Co-Designer von öffentlichem Raum und welche begrifflich-konzeptionellen Voraussetzungen sind dazu nötig? Ich versuche eine Einbindung von Pflanzen in die Baumaßnahme über das Konzept *alltägliche Praktiken* zu plausibilisieren und nehme dabei Bezug auf Michel de Certeau's (1988) Entfaltung einer subversiven Stadtaneignung. Als empirisches Beispiel dienen mir primäre Daten teilnehmender Beobachtungen im Zuge einer Baumaßnahme zur Straßensanierung in Hamburg, die ich zusammen mit dem studentischen Mitarbeiter Momme Clausen von Februar bis November 2022 begleitet habe. Entstanden sind etwa über 60 Beobachtungsprotokolle, darüber hinaus fallen Verfahrensdokumente wie Protokolle der wöchentlichen Baubesprechungen, Expert:inneninterviews und Bildmaterial in den ethnografischen Datenkorpus.

Der Beitrag gliedert sich in zwei Teile. Zunächst vertiefe ich den Forschungsstand zu Multispezies und Multispezies-sensibler Stadtforschung. Anhand von Ansätzen wie das *Animal-Aided Design* (Hauck et al. 2017) zeigt sich der Versuch, urbanen Raum dezidiert als *mehr-als-menschlichen Raum* zu planen und zu bauen. Daran anschließend stelle ich im Rahmen eines praxistheoretischen Ansatzes Begriffe vor, die es erlauben, Alltag als routinierten

Praktiken- beziehungsweise Aktivitätszusammenhang zu verstehen, der sich räumlich entfaltet. Damit können potenziell auch jene Praktiken in den Blick genommen werden, „die Menschen, andere Lebewesen und die Dinge in der Welt untrennbar verbinden“ (Gesing et al. 2019: 9). In diesem Zugriff auf urbanen Alltag sehe ich eine Möglichkeit, Multispezies-sensible Stadt- beziehungsweise Straßenplanung zu stärken. Zur Verdeutlichung ziehe ich empirische Daten einer Baustellen-Ethnografie heran und stelle Evidenzen der Anerkennung von alltäglichen und räumlichen Praktiken bei Pflanzen heraus. Jedoch auch bei der Herausarbeitung der Wirksamkeit pflanzlicher Organismen, bleibt die Zuerkennung der Möglichkeit von (welcher Art von) Teilhabe an die menschliche Übersetzungsleistung gebunden.

Multispezies, Stadt und Planung

Wenngleich die Auseinandersetzung mit *natürlicher* Umgebung und Biodiversität zur Architektur und insbesondere Landschaftsarchitektur immer schon dazugehört, sind die theoretische Debatte und Reflexion aktuell durch die Zuspitzung und Gleichzeitigkeit von Krisen („Polykrise“, Häckermann und Etrich 2023) erneut angestoßen. Die Architekturwissenschaft ruft etwa im Rahmen des 9. [Forum zur architektonischen Praxis *Im Notstand*](#) auf. Die sukzessive Umorientierung in den leitenden Planungsparametern von Monospezies auf Multispezies wird indes kaum weitreichend genug diskutiert. Im Bericht der Bundesstiftung Baukultur zum Thema *Öffentliche Räume* (2020/21) ist das Bewusstsein für ein tatsächliches Zusammenleben mit anderen in Städten und das abhängig-konstitutive Verhältnis von unterschiedlichen Lebensräumen jedenfalls noch wenig spürbar. Die Ausführungen zum klimagerechten und nachhaltigen Bauen und die Belastungen durch Überhitzung oder starke Regenfälle für Städte verorten sich nach wie vor stark anthropozentrisch, ein Mehr an Stadtgrün bedeutet vor allem Vorteile für menschliche Bewohner:innen, deren Erholung und Freizeit (Bericht Baukultur 2020/21: 43f.). Zweifelsohne werden *Städte für Menschen* (Gehl 2015) geplant, jedoch stellt sich die Frage, ob es nicht notwendig wäre, bereits diese Planung an den Bedarfen unterschiedlicher Spezies auszurichten, um auf lange Sicht visionär und innovativ zu bauen? In dieser Grundsätzlichkeit jedenfalls sieht die Perspektive einer mehr-als-menschlichen Soziologie jedwede menschliche Praxis in Relation mit anderen Dingen und nicht-menschlichen Entitäten (Hoppe 2022).

Ko-konstitutive Lebensräume verstehen

Unter dem Stichwort *NaturenKulturen* besteht in der Sozial- und Kulturanthropologie, aber auch in der (Human-)Geografie sowie in der Soziologie ein „Denkraum“ (Gesing et al. 2019: 8), in dem das Verhältnis zwischen menschlichen und nicht-menschlichen Lebensformen und Lebensräumen theoretisch wie empirisch exploriert wird. Wichtige Referenzen sind hier die Ansätze einer symmetrischen Anthropologie bei Bruno Latour (1995) und des Neomaterialismus bei Donna Haraway (1988, 2016). Was beide Positionen eint, ist die Annahme, dass Menschen „nicht jenseits anderer Spezies und unabhängig von ihnen [existieren], sondern [...] von ihnen durchdrungen“ sind (Hoppe und Lemke 2021: 124) und (soziale) Wirkungen somit stets aus komplexen Verflechtungen unter vielen

emergieren. Forschungspraktisch resultiert daraus die Notwendigkeit, noch deutlicher auf die lokale und situierte Praxis zu schauen (Gesing et al. 2019: 9). Sind es bei Latour und Woolgar (1986) oder Knorr Cetina (1991) die (natur-)wissenschaftlichen Praktiken, die hinsichtlich der Hervorbringung von Kategorien wie Natur und Kultur beziehungsweise Soziales untersucht werden, so sind es im Rahmen von Human-Animal-Studies (Fenske 2013) oder einer „more-than-human geography“ (Whatmore 2002) auch die alltäglichen und „konkreten Praktiken, die die Trennung und Verbindung dieser zwei [oder mehr, CN] ontologischen Sphären bewerkstelligen“ (Braun zitiert nach Gesing et al. 2019: 20). Es sollen adäquate Beschreibungen für das Ko-Konstitutive von menschlichen und nicht-menschlichen Lebensräumen gefunden werden, wovon diese Forschungsrichtungen ausgehen. Außerdem wird nachvollzogen, wie es zu ihren praktisch wirksamen Trennungen kam und kommt, und es werden Vorschläge gemacht, inwiefern diese angesichts der Zeichen der Zeit zu überdenken wären.

Die Multispezies-Ethnografie ist ein zentraler Baustein in dieser Forschungslandschaft und bei diesem empirischen Anliegen. Wie es Kirksey und Helmrich (2010) im *Journal Cultural Anthropology* ausrufen, verstehen sie darunter explizit Methode und Methodologie: „a new genre of writing and mode of research“ (ebd.: 545) mit folgendem Ziel: „The goal in multi-species ethnography should not just be to give voice, agency or subjectivity to the nonhuman – to recognize them as others, visible in their difference – but to force us to radically rethink these categories of our analysis as they pertain to all beings“ (Khon zitiert in ebd.: 562). Das programmatische Anliegen ist, mit und über die methodischen Instrumente einer ethnografischen Forschungshaltung hinaus, die anderen Spezies *ad-äquater* in ihren Äußerungen – in *ihrer Sprache* – wiederzugeben, zu deuten und zu verstehen. Damit einher geht der Versuch der Dezentrierung der humanen Forscher:inposition, was nicht zuletzt aufgrund der üblichen wissenschaftlichen Darstellungskriterien von Forschungsergebnissen (zumeist in schriftsprachlicher Form) schwierig erscheint. Dennoch werden Studien unter diesem Label intensiver als üblich versuchen, den engen und „transformativen Begegnung[en] mit Pflanzen, Tieren, Pilzen und Mikroben“ (Gesing et al. 2019: 23) nachzugehen und neue Wege der Beschreibbarkeit austesten (wie ethnodrama und ethnotheatre, artistic research, visual ethnography, affective ethnography, siehe Hare 2007; Hamilton und Taylor 2017). Hilfreich sind dabei die maximale Methodenoffenheit („feldspezifischer Opportunismus“ bei Breidenstein et al. 2013: 34) sowie die betont sensitive Haltung und ein „basic liberal ethos“ (Hamilton und Taylor 2017: 195) in ethnografischen Forschungskontexten.

So gesehen ist es der Mensch, dem in Multispezies-Ansätzen die Kompetenz und Verantwortung zuteilwird, die anderen zum Sprechen zu bringen.

Eingebettet in Themenfeldern des Natur- und Tierschutzes, der Biodiversität und auch in Anerkennung und Wertschätzung der Ästhetik von nicht-menschlichen Lebensformen und -räumen lotet Multispezies-Ethnografie dafür unterschiedliche empirische „Kontaktzonen“ aus (Haraway nach Ameli 2021: 83), die in ihrer Komplexität tiefer zu verstehen sind. Dabei werden sich keine Illusionen gemacht, sondern anerkannt, dass Räume

where] species meet (Haraway 2008) nur so gut und tief verstanden und – im nächsten Schritt – gestaltet werden können, wie die entsprechenden diversen Wissensvorräte und Expertisen im Kontext einer konkreten Praktik (beispielsweise das Bauen) fruchtbar miteinander ins Gespräch gebracht werden.

Ko-konstitutive Lebensräume planen mit Animal-Aided Design

Einen praktischen, jedoch nach wie vor experimentellen Ansatz stellt das Animal-Aided Design (AAD) dar (Hauck und Weisser 2015). Entwickelt aus einem Forschungsprojekt zwischen den Fachbereichen Landschaftsarchitektur und Freiraumplanung (Universität Kassel) sowie Terrestrische Ökologie (TU München), füllt AAD mittlerweile ein Studio und begleitet Bauvorhaben auf dem Weg zu einem Multispezies-sensiblen Entwurf und dessen Umsetzung. Im Münchner Wohnungsbau wurde kürzlich das erste durch AAD-begleitete Projekt weltweit umgesetzt. Bei solchen Bauvorhaben sollen die Bedürfnisse und Anforderungen von Tieren und Pflanzen in die Stadtplanung integriert werden (Weisser und Hauck 2023), und zwar möglichst von Projektbeginn an und so genau wie möglich. Als Methode des Designs versteht sich dieser Ansatz, weil er auf Basis von Portraits der einbezogenen Arten und ihrer Lebenszyklen beginnend mit den frühen Leistungsphasen von Architekt:innen und Ingenieur:innen für andere Spezies mitentwirft (Hauck und Weisser 2017: 72). Bislang spielte sich das urbane Leben der vielfältigen Tier- und Pflanzenwelt vor allem außerhalb von Gebäuden ab, in Parks und Grünstreifen, am Stadtrand, nicht jedoch im Hoch- und Neubau. Dies ändert sich sukzessive. Das urbane Habitat (Die Architekt 2023) ist gleichermaßen eines der humanen wie nicht-humanen Wesen. Es scheint nur konsequent, dass auch bei der Gestaltung von Wohnanlagen zu berücksichtigen, womit man auch auf den (unvermeidbaren) Anthropozentrismus des AAD-Ansatzes gestoßen wird. Menschen wollen nicht etwa an den Behausungen der Tierwelt teilhaben, diese übernehmen oder ausbauen, sondern sie wollen unter ihren Bedingungen für andere Spezies mitgestalten.

Um erfolgreich mit mehr Tieren zusammenleben zu können, müssten deshalb vorab „Zielarten“ (Weisser und Hauck 2023: 18f.) definiert werden, für die geplant werden soll, und ihre Bedürfnisse, Gewohnheiten und Lebenszyklen sollten studiert und verstanden werden. Um schließlich für sie zu bauen, werden normative Kriterien eines „guten Lebens“ angewandt, wonach „eine gesunde und ausreichende Ernährung, geschützte Schlaf- und Aufenthaltsorte, die Möglichkeit, Sexualpartner zu finden, Nachkommen erfolgreich aufzuziehen und langfristig die eigene Population zu erhalten“ anzustreben sind (Hauck und Weisser 2023: 50). Auf Basis dieses Fachwissens über Fledermäuse, Haussperlinge, Igel und co. werden konkrete, bauliche Maßnahmen wie bestimmte Einbausteine oder Schubladen festgelegt. Der ästhetische Eindruck einer Fassade kann sich so deutlich ändern, wie es im Übrigen auch die Maßnahmen zu vogelfreundlichen Glasfassaden tun, wenn sie denn umgesetzt werden (Rössler et al. 2022).

Aber trotz der steigenden Tendenz, Abstriche am alleinigen, humanzentrierten Gestaltungsanspruch zu machen, steuern Bauherr:innen, Architekt:innen und Fachplaner:innen, wer mit wohnen darf.

Und das auch nicht, weil tierische Bewohner:innen sonst nicht woanders unterkommen, sondern weil sie etwa helfen können, Stadtalltag für Menschen resilienter zu machen (siehe „ecosystem services“ als politisches Ziel, Millenium Ecosystem Assessment 2003).

Stadtalltag: Zusammenhang routinierter Praktiken

Aus soziologischer Sicht wird indes festgestellt, dass der gewohnte urbane Alltag eine Fülle von Begegnungen mit Tieren und Pflanzen bereithält, die jedoch in der Regel nicht thematisiert werden, weil sie für die Erzählung *unserer* Lebenszusammenhänge und Praktiken in der allgemeinen Wahrnehmung keine tragende Rolle spielen. Markus Schroer (2022) versucht deshalb, den Beginn eines Arbeitstages eines Mannes „in einer mittelgroßen deutschen Stadt“ (ebd.: 316) einmal anders zu erzählen, mit Fokus auf die Vielzahl und Vielfalt von tierischen und pflanzlichen Mitbewohner:innen. Ob Fliege, Hund, Katze, Taube, Eichhörnchen oder Zimmerpflanzen und Vorgartenrasen – sie alle kommen in vielen Tagesabläufen von Menschen vor, begleiten durch den Tag, und dennoch, so resümiert Schroer, werden sie „nicht als vollwertige Interaktionspartner angesehen“ (ebd.: 317). Auch Schroers fiktiver Tagesbericht hinterlässt den Eindruck, dass zum einen soziologische Beschreibungen von alltäglichen Multispezies-Begegnungen kaum etabliert sind und sie sich zum anderen in einer Experimentierphase befinden, was Darstellung und Erzählperspektive betreffen, zuletzt anschaulich auf der [Konferenz *Narrating the Multispecies World*](#) an der Universität Würzburg. Letztlich scheint es um die Frage der Relevanz zu gehen. Wissenssoziologisch gedacht, wäre eine Anerkennung und Einbindung tierischer und pflanzlicher *Relevanzsysteme* eine Möglichkeit, mehr miteinander ins *Gespräch* zu kommen.

Unter dem Druck des Klimawandels und der Frage von Wohnbarkeit insbesondere von Städten zeichnet sich eine solche gemeinsame Relevanz zunehmend ab: Leben, Existenz und die Notwendigkeit der Anpassung von Wohnformen. Die Anthropozän-Debatte in ihren vielfältigen disziplinären Aufzweigungen geben Hinweise darauf, dass sich menschliche und nicht-menschliche „Relevanzstrukturen“ in existenziellen Punkten möglicherweise zukünftig „überschneiden“ und es *daher kommt*, „daß wir uns ‚etwas Interessantes zu sagen haben‘“ werden (Berger und Luckmann 2004: 47). Denn die Frage nach den Bedingungen „guten Lebens“ (Düchs 2011) oder spezifischer – gelingender Alltage – stellt sich für Tiere wie Pflanzen und Menschen gleichermaßen, auch in zeitlicher wie räumlicher Abhängigkeit zueinander. Um das vor Augen zu haben, ist es sinnvoll, zentrale wie alltägliche Räume der Begegnung, wie es Baustellen in Städten sind, empirisch zu untersuchen. Zuvor erläutere ich Zentrales zum Konzept der sozialen Praktiken und bringe es anschließend in Diskussion mit Michel de Certeau's subversiven Alltagspraktiken.

Begriffswerkzeug: Alltägliche Praktiken und ihre Räume

Die Theorien sozialer Praktiken weisen darauf hin, dass soziale Ordnung überwiegend dadurch zustande kommt, dass Tätigkeiten wiederkehrend und größtenteils stillschweigend und unbewusst vollzogen werden, unter Einsatz von verkörpertem, impliziten Wissen und in Bezug auf vorgängige sinnhafte, routinierte Tätigkeiten. Manche Abläufe im Stadtalltag funktionieren scheinbar problemlos: das Einsteigen in den ÖPNV (das Halten, Öffnen der

Türen, Grüßen, Setzen et cetera) oder der Einkauf im Supermarkt. Um hier die reibungslose Abfolge von unterschiedlichen Aktivitäten zu verstehen, stellen Theorien sozialer Praktiken deren verteilte, verkörperte und materialisierte Trägerschaft als essenziell heraus (Reckwitz 2003). Gemeinsam ist den praxistheoretischen Ansätzen (Schäfer 2016), dass Soziales somit als organisierter und verketteter Tätigkeitszusammenhang betrachtet wird (Schatzki 2001: 56), der wiederkehrend auf geteiltes Wissen und Regeln Bezug nimmt und auf diese Weise auch Strukturierung herstellt (insbesondere nach Bourdieu und Giddens, Schäfer 2016: 11). Dabei ist jedoch eine gewisse Unschärfe der Abläufe einkalkuliert. Viele partizipieren an Praktiken, es gibt entsprechend viele unterschiedliche Arten zu „grüßen“ (Hirschauer 2016: 63) oder durch die Stadt zu bummeln, gleichwohl könnten alle Teilnehmenden zentrale Kriterien der jeweiligen Praktik sowohl beobachten als auch beschreiben. Auf diesem potenziell geteilten Vollzug von Aktivität beruht schließlich die Annahme, dass sich soziale Ordnung auch und gerade durch leicht verschobene Ausführungen ähnlicher Abläufe herstellt und stabilisiert.

Theorien sozialer Praktiken öffnen sich prinzipiell gegenüber nicht-humanen Entitäten und erkennen ihre Bedeutung im sozialen Gefüge an.

Zunächst sind es jedoch vor allem „materiale[n] Artefakte“ (Reckwitz 2003: 289) oder „material settings“ (Schatzki 2001: 61), die als nicht-humane, und vor allem stabilisierende Entitäten verhandelt werden (Folkers 2013). In Auseinandersetzung mit den schon erwähnten Ansätzen des Neuen Materialismus könnte im praxistheoretischen Paradigma vermehrt die Aufmerksamkeit darauf gelenkt werden, dass die *agency* einer mehr-als-menschlichen Welt differenzierter zu betrachten ist.

Aus Richtung der *Cultural Studies* beschäftigt sich Michel de Certeau (1988) dezidiert mit alltäglichen Praktiken im öffentlichen Raum. Zentral geht es ihm um die Beschreibung der Widerständigkeit von Alltag sowie um die methodische Frage, wie sich dies in vereinzelt Praktiken „jenseits des Sichtbaren“ (Winter 2007: 28f.) erzählen lässt. Praktiken definiert de Certeau dazu rudimentär gegenständlich als „riesigen Komplex [...] von [...] Prozeduren“ (de Certeau 1988: 101; er nennt Beispiele wie Lesen, Sprechen, Wohnen, Kochen) und betont deren Funktion und Potenzial, gesellschaftliche „Kräfteverhältnisse“ vor allem im „Konsumbereich“ umzukehren (ebd.: 20). In Auseinandersetzung mit Michel Foucaults diskursivem Ansatz von Macht betont de Certeau die Potenz nicht-sprachlicher „Äußerungsakt[e]“ (ebd.: 15), die mit einer „Zielrichtung“ (ebd.) und gewissen „Logik“ (ebd.: 17) verfahren, sich dem diskursiv vorgefassten, gesellschaftlichen Raum zu widersetzen (im städtischen Kontext nennt er „Umwege“ oder „Abkürzungen“ als Beispiele; ebd.: 190f.). Dabei betont er wie Schatzki (2001), Reckwitz (2003) und Schäfer (2016) die Regelmäßigkeit und das zum Einsatz gebrachte, verkörperte Wissen, das Alltag kennzeichnet. Alltag umfasst nach de Certeau die – primär menschlichen – (Umgangs-)Weisen, mit dem vermeintlich Gegebenen fertig zu werden. Die Macht alltäglicher Praktiken entfaltet sich in den wirksamen, stabilen und sesshaften Formen der Aneignung gesellschaftlicher Objektivierungen, wie es zum Beispiel gebaute Umgebungen sind (Berger und Luckmann 2004; Steets 2015). Eine wichtige Quelle dieser Macht liegt demnach in der Verortung und

räumlichen Entfaltung von alltäglichen Praktiken. De Certeau unterscheidet dazu weiter in „Taktiken“ und „Strategien“ (de Certeau 1988: 23, 85f.). Zentral scheint mir hierbei zu sein, dass routinierte Aktivitäten (zunächst nur menschliche) sich an bestimmten Koordinaten festmachen lassen (empirisch beobachtbar anhand von artifiziellen Platzhaltern, Spuren im Sand, dem berühmten Trampelpfad) und sie sonach einen „Ort der eigenen Macht“ (ebd.: 87f.) markieren. Dieser Ort ist wahrnehmbar, materialisiert sich immer wieder neu und wird als Produkt sich räumlich entfaltender Praktiken konzeptualisiert. Als Ort alltäglicher Praktik demonstriert er nach de Certeau ein bestimmtes „Kräfteverhältnis“ (ebd.), worunter die Verfügung über „unterschiedliche[n] soziale[n] Ressourcen und Kompeten- z[en]“ gefasst wird (Winter 2007: 34). Insbesondere de Certeau's Emphase auf alltägliche „Prozeduren“ und „Mechanismen des Sich-Einrichtens, des Verharrens“ (ebd.: 29) lässt im Kontext der Überlegungen von pflanzlicher Teilhabe an Stadtgestaltung die These zu, Baustellen als bedeutsame zeitliche wie räumliche Einschnitte in die Aktivitäten nicht-menschlicher Lebewesen zu verstehen. Mit einem Begriff von verkörperten, materialisier- ten, wiederkehrenden Prozeduren kann eine Idee von Alltag und *alltäglichem Raum* – und damit in de Certeaus Sinn von Macht – auch auf Pflanzen angewendet werden.

Im Feld: Kräfteverhältnis zwischen Straßenbaum und Baustelle

Baustellen und insbesondere Straßenbaustellen scheinen zunächst einmal für den menschlichen Alltag als Moment der Störung oder allgemeiner: der Irritation relevant. Je nach Tätigkeit und Kontext betreffen sie den Vollzug von Praktiken mehr oder weniger stark (Neubert 2023). Darüber hinaus macht das Öffnen des Baufeldes und Aufgraben des Erdreichs offensichtlich, *dass* und *wie* nicht-menschliche Entitäten mit Baustellen zu tun haben. Bereits unter dem abgehobenen Gehwegpflaster zeigen sich Feinwurzeln von Straßenbäumen, die je nach Umfang und Tiefe der Sanierungsarbeiten zu relevanten, den Bauablauf störenden Starkwurzeln anwachsen können. Nicht nur Tiere können Bauvorhaben behindern (Schroer 2022: 319f.), auch Pflanzen entfalten Akteurspotenzial, wenn es im Zuge von Baumaßnahmen zu Kollisionen zwischen ihren *Strategien* der Versorgung und Verankerung im Boden und den *taktischen* Manövern der Tiefbauarbeiten kommt. Um den Schutz von Bäumen und Bepflanzungen „während der Bauausführung“ gemäß Hamburger Bauordnung zu gewährleisten (HBauO 2005, § 14), werden Expert:innen der Baumpflege zu Besprechungen „vor Ort“ hinzugezogen. Deren Aufgabe ist es, so erläutert es ein leitender Baumpfleger im Interview: zu „beraten einerseits, aber eben halt auch- entscheiden eben halt auch vor Ort wie (.) mit den Gegebenheiten umgegangen wird. Sprich wenn Wurzellagen zu hoch sind oder irgendwelche Probleme auftreten das irgendwas nicht gebaut werden kann, werden wir gefragt ob wir irgendwelche Lösungen, Möglichkeiten haben das irgendwie zu machen.“ (2022-12-0, Interview Straßengrün) Im Interview mit dem Leiter der Baumpflege der beforschten Baustelle zeichnet sich eine nur begrenzt planbare Einmischung von Straßenbäumen in den Ablauf der Baustelle ab. Entscheidungen vor Ort werden nötig, weil Probleme auftreten, die vor Baubeginn so nicht abzusehen waren. Die geschilderte Frage nach Lösungen, die nicht auf der Hand liegen, gibt Rückschluss darauf, dass es sich jeweils um Einzelfallentscheidungen der Vereinbarkeit von Grünschutz und Baumaßnahme handelt. Um diese zu bearbeiten und um letztlich weiterbauen zu können, braucht es während der monatelangen Baustelle regelmäÙig Beratungen an und in den konkreten Baufeldern. Im Fall eines großen, freigelegten

Wurzelbündels (Abbildung 1) wird ein Termin in großer Runde angesetzt, das heißt Bau-
firma, Bauüberwachung, Bauherr:in sowie Baumpfleger finden sich mit Personal am Baum
ein.



Abbildung 1: Schutz des Wurzelbündels einer Rubinie. Quelle: Christine Neubert.

Zu beobachten ist ein wechselseitiges Erklären und Abwägen pflanzlicher und baulicher Strategien, wobei das Fachpersonal der Baumpfleger Wissen über Anpassungsleistungen und zu antizipierende Umgangsweisen des Straßenbaums mit möglichen baulichen Eingriffen in die Besprechung gibt. Varianten werden durchgespielt: *Wenn man das etwas tiefer legt, die Wurzeln etwas runter drückt, dann ginge das* (Feldtagebuch 2022-09-01, siehe Abbildung 1). Die *Sprache* der Bäume wird bei diesen Terminen vor Ort so gut wie möglich durch die Baumpfleger:innen gedeutet und für die anderen Fachplaner:innen übersetzt. Dabei fällt auf, dass eigene Zeitlichkeit, sprich Langsamkeit pflanzlicher Äußerungen betont wird, die dann jedoch umso mehr Deutlichkeit entfalten können (etwa der Baum stirbt infolge einer Verletzung durch schwere Maschinen im Baufeld). Gleichzeitig sind die pflanzlichen Äußerungen in urbanen Umgebungen auch deshalb so *deutlich*, weil Stadtplanungskonzepte lange Zeit kaum ausreichend alltäglichen Raum von Straßenbäumen mitgedacht haben. Immer wieder stehe ich mit Personal der Bauüberwachung vor geöffneten Baufeldern, die ein *Problem* haben:

Wir stehen direkt vor der Wurzel, da deutet er auf die Steine unter dem Sand eines anderen Gemäuers im Privatbereich, weshalb man es vorher auch nicht sehen konnte. Das sei der Mist, wenn man auf Privatgrund baue, meint der Mitarbeiter der Bauüberwachung. Die Wurzel hat sich an der Mauer entlang gedrückt und ist deshalb nach oben gekommen, weil sie wohl keinen anderen Platz hatte. (Feldtagebuch 2022-3-14, siehe Abbildung 2)

Dass es bei den anschließenden Konsultationen mit Fachpersonal tatsächlich auch um die Aushandlung pflanzlicher und menschlicher Räume geht, zeigt sich an ihren Ergebnissen. Nicht selten kommt es bei der beobachteten Baustelle zu „nicht fachgerechten Lösungen“ (Baumpfleger, 1.9.2023), die eine Abweichung von der vorgesehenen Planung, speziell der Gehweg-Pflasterung bedeuten. An einigen Stellen kann aufgrund von Starkwurzeln gar nicht gepflastert, sondern nur mit speziellem Kies aufgefüllt werden. Baumscheiben werden in ihrer Form angepasst, zu bauende Flächen müssen leicht im Winkel oder in ihrer Höhenlage verändert hergestellt werden, sodass die zu schützenden stärkeren Wurzeln (als zentrale Versorgungsstrukturen des Baumes) im bis dahin gewohnten Umfang erhalten werden können. Hierbei handelt es sich um Kompromisse im Bauen, die zwischen den Anforderungen menschlicher und nicht-menschlicher Infrastrukturen für alltägliche Praktiken Verbindungen sehen: die Versorgung durch Gehwege, Straßenabläufe und Leitungen einerseits und durch primäre Wurzelsysteme, Adventiwurzeln oder Druckpolster andererseits. Indem bei Straßenbauarbeiten auf nicht vorhergesehene Einmischungen durch pflanzliche Akteure Bezug genommen und versucht wird, Bäume in ihrem Raumbedarf in die Gestaltung einzubinden, zeigt sich eine in Teilen gelingende *Kontaktzone* zwischen Baum und Baumaßnahme.



Abbildung 2: Wurzelräume im Konflikt. Quelle: Christine Neubert.

Ihre Grenzen werden jedoch ebenso sichtbar (Abbildung 3). Die mit speziellem Kies geschlossenen Flächen im Gehweg werden noch im Verlauf der Baumaßnahme bemängelt und schließlich mit kaltem Asphalt befüllt. Dieser verdichtet den Boden nicht so wie heißer Asphalt und lasse mehr Wasser in den Boden, wird mir bei der Begehung zur Endabnahme der Baumaßnahme erklärt. Die sich in kurzer Zeit gebildeten Stolperkanten – lesbar als subversive Aneignung öffentlichen Raums durch Bäume – setzen sich als Gestaltungsmittel nicht durch. Nachvollziehbar, denkt man. Multispezies-sensible Stadt- und Raumforschung macht möglich, dass die *andere, pflanzliche* Perspektive neben die eine gestellt

wird. Aus der de Certeau'schen praxistheoretischen Perspektive ist zudem aufschlussreich, dass sich die konkrete (verortete) Schnittstelle zwischen alltäglichen Räumen von Straßenbäumen und Baustelle je nach verfügbaren Ressourcen und Kompetenzen unterschiedlich materialisiert: erst ist es noch Kies, dann Asphalt. Hier schlägt – in zeitlicher Abhängigkeit – die Relevanz von Verkehrssicherheit die von Baumschutz.



Abbildung 3: Nicht gepflasterte Stelle im neuen Gehweg. Quelle: Christine Neubert.

Baustelle als praktischer Denkraum

Anhand der Praxis der Baustelle lässt sich vieles über aktuelle Multispezies-Verhältnisse im Bauen wie in der Gesellschaft lernen. Baustellen lassen sich als *praktischer Denkraum* für Multispezies begreifen. Das Verhältnis zwischen pflanzlichen, tierischen und menschlichen Lebensräumen wird hier nicht theoretisch, sondern praktisch exploriert. Die konkrete Vorgehensweise im Baufeld und das Miteinander von Fachpersonal und Fachwissen zeugt von der stetigen Vermittlungsarbeit zwischen Idealen und Anforderungen des Baumschutzes und sozialen Wirklichkeiten von Tiefbauarbeiten. Dies zeigt sich vor Ort insbesondere in Kommentaren und Blicken *zwischen den Zeilen*, etwa im Kontrast zwischen Baumaterialien und Werkzeugen (Vlies und Grabegabel bei der Baumpflege vs. Radlader und Abbruchhammer im Tief- und Straßenbau) und wird spürbar in einer Art Stolz der Baumpfleger:innen über den Einsatz von Großgeräten wie einen Saugbagger. Im Zuge der ethnografischen Baustellenforschung können Transformationsprozesse in diesem Verhältnis herausgestellt werden, vor allem jedoch kann dieses Verhältnis anhand von Fachabteilungen und Akteuren der Baustelle in seinen Mustern, Chancen und Schwierigkeiten analysiert und näher verstanden werden. Jenseits von Ausführungsplänen und

gesicherten Workflows zeigt die ethnografische Forschung, wo sich Räume und Gelegenheiten auftun, für die Bedarfe nicht-menschlicher Entitäten einzutreten. Das praxistheoretische Vokabular hilft dabei, Räume unterschiedlicher Spezies als materialisierte Orte wiederkehrender Aktivität einzugrenzen und in ihrem Kontakt und ihrer Abhängigkeit untereinander genauer zu verstehen.

Eine Lesart der bisherigen Forschungsergebnisse ist daher: Den *Denkraum* der Beziehungen unter Pflanzen und Menschen praktizieren Baustellen explorierend, sie testen aus, probieren und verändern fortlaufend ihre dazu notwendigen Mittel. Unter anderem zeigt sich dies an dem Einsatz neuer Materialsysteme, zum Beispiel das TTE-Pflaster, das deutlich mehr Regenwasser gezielt versickern lässt. Nach außen sichtbar und insbesondere im Fuß- und Radverkehr als neuer, ungewohnter Untergrund erfahrbar wird so die Teilhabe von Straßenbäumen an Stadtgestaltung. Neben Fassaden ändern sich auch Verkehrsflächen – langsam, aber sukzessive.

Literatur

- Adloff, Frank und Neckel, Sighard (Hg.) (2020): Gesellschaftstheorie im Anthropozän. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Ameli, Katharina (2021): Multispezies-Ethnographie. Zur Methodik einer ganzheitlichen Erforschung von Mensch, Tier, Natur und Kultur. Bielefeld: transcript.
- Bajohr, Hannes (Hg.) (2020): Der Anthropos im Anthropozän. Die Wiederkehr des Menschen im Moment seiner vermeintlich endgültigen Verabschiedung. Berlin/Boston: de Gruyter.
- Berger, Peter L. und Luckmann, Thomas (2004) [1969]: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt am Main: Fischer.
- Breidenstein, Georg; Hirschauer, Stefan; Kalthoff, Herbert und Nieswand, Boris (2013): Ethnografie: Die Praxis der Feldforschung. Konstanz, München: UTB.
- Bundesstiftung Baukultur (Hg.) (2020): Baukulturbericht 2020/21. Öffentliche Räume. Berlin: Medialis.
- de Certeau, Michel (1988): Kunst des Handelns. Berlin: Merve.
- Die Architekt (2023): Das urbane Habitat. Tier und Mensch in Lebensgemeinschaft, hg. Bund Deutscher Architektinnen und Architekten BDA. 2/2023. Berlin: Res Publica Verlag.
- Düchs, Martin (2011): Architektur für ein gutes Leben. Über Verantwortung, Moral und Ethik des Architekten. Münster: Waxmann.
- Fenske, Michaela (2013): Wenn aus Tieren Personen werden: ein Einblick in die deutschsprachigen „Human Animal Studies“. In: Schweizerisches Archiv für Volkskunde 109(2), 115–132.

- Flitner, Michael (2017): Grüne Infrastruktur und die Erneuerung städtischer Naturen. In: Flitner, Michael; Lossau, Julia und Anna-Lisa Müller (Hg.): Infrastrukturen der Stadt. Wiesbaden: Springer, 45–64.
- Folkers, Andreas (2013): Was ist neu am neuen Materialismus? Von der Praxis zum Ereignis. In: Goll, Tobias; Keil, Daniel und Telios, Thomas (Hg.): Critical Matter. Diskussionen eines neuen Materialismus. Münster: edition assemblage, 17–34.
- Gehl, Jan (2015): Städte für Menschen. Berlin: Jovis.
- Gesing, Frederike; Amelang, Katrin; Flitner, Michael und Knecht, Michi (2019): NaturenKulturen-Forschung. Eine Einleitung. In: Gesing, Frederike; Knecht, Michi; Flitner, Michael und Amelang, Katrin (Hg.): NaturenKulturen. Denkräume und Werkzeuge für neue politische Ökologien. Bielefeld: transkript, 7–52.
- Häckermann, Andreas und Etrich, Frank (2023): Soziologie in Zeiten der Polykrise. In: Berliner Journal für Soziologie (2023) 33, 351–355.
- Hamburgische Bauordnung (HBauO), vom 14. Dezember 2005: <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-BauOHA2005pP14>, Zugriff am 21.02.2024.
- Hamilton, Lindsay und Taylor, Nik (2017): Ethnography after Humanism. Power, Politics and Method in Multi-Species Research. London: Routledge.
- Haraway, Donna (1988): Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. In: Feminist Studies 14(3), 575–99.
- Haraway, Donna (2008): When species meet. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.
- Haraway, Donna (2016): Das Manifest für Gefährten. Wenn Spezies sich begegnen. Aus dem Englischen von Jennifer Sophia Theodor. Berlin: Merve.
- Hare, June Rabson (2007): Review: Johnny Saldaña (2005). Ethnodrama: An Anthology of Reality Theatre. In: Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 9(2), Art. 1, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs080216>, Zugriff am 21.02.2024.
- Hauck, Thomas E. und Weisser, Wolfgang W. (2015): AAD Animal-Aided Design. Freising.
- Hauck, Thomas E. und Weisser, Wolfgang W. (2017): Animal-Aided Design – Zur Steuerung und Planung des Vorkommens von wilden Tieren in der Stadt. In: Hauck, Thomas E. et al. (Hg.): Urbane Tier-Räume. Berlin: Reimer, 65–82.
- Hauck, Thomas E. und Weisser, Wolfgang W. (2023): gedeihliches Zusammenleben. Sechs Thesen zu einer Architektur der Cohabitation. In: Die Architekt, 2/2023, 46–51.
- Hirschauer, Stefan (2016): Verhalten, Handeln, Interagieren. Zu den mikrosoziologischen Grundlagen der Praxistheorie. In: Schäfer, Hilmar (Hg.): Praxistheorie. Ein soziologisches Forschungsprogramm. Bielefeld: transcript, 45–67.
- Hoppe, Katharina und Lemke, Thomas (2021): Neue Materialismen zur Einführung. Hamburg: Junius.
- Hoppe, Katharina (2022): Mehr-als-menschliche Soziologie. Neue Materialismen und Posthumanismus. In: Delitz, Heike, Julian Müller und Robert Seyfert (Hg.): Handbuch Theorien der Soziologie. Wiesbaden: Springer VS, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-31744-7_36-1.

- Kirksey, S. Eben und Helmreich, Stefan (2010): The Emergence of Multispecies Ethnography. In: *Cultural Anthropology* 25 (4), 545–76.
- Latour, Bruno und Woolgar, Steve (1986) [1979]. *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- Latour, Bruno (1995): *Wir sind nie modern gewesen: Versuch einer symmetrischen Anthropologie*. Aus dem Französischen von Gustav Roßler. Berlin: Akademie Verlag.
- Latour, Bruno (2007): *Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft. Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Knorr Cetina, Karin (1991): *Die Fabrikation von Erkenntnis. Zur Anthropologie der Naturwissenschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Neubert, Christine (2023): *Alltag (mit) Baustelle. Potenzial einer praxeologischen Baustellenforschung*. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* (2023). DOI: <https://doi.org/10.1007/s11614-023-00528-0>.
- Millenium Ecosystem Assessment (2003): *Ecosystems and human well-being: biodiversity synthesis*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Reckwitz, Andreas (2003): *Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken: Eine sozialtheoretische Perspektive*. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 32/4, 282–301.
- Rössler, Martin; Doppler, Wilfried; Furrer, Roman; Haupt, Heiko; Schmid, Hans; Schneider, Anne; Steiof, Klemens und Wegworth, Claudia (2022): *Vogelfreundliches Bauen mit Glas und Licht*, 3., überarbeitete Auflage. Schweizerische Vogelwarte Sempach.
- Schäfer, Hilmar (2016): *Einleitung. Grundlagen, Rezeption und Forschungsperspektiven der Praxistheorie*. In: Schäfer, Hilmar (Hg.): *Praxistheorie. Ein soziologisches Forschungsprogramm*. Bielefeld: transcript, 9–25.
- Schatzki, Theodore R. (2001): *Practice mind-ed orders*. In: Schatzki, Theodore; Knorr Cetina, Karin und Savigny, Eike von (Hg.): *The practice turn in contemporary theory*. London, New York: Routledge, 42–73.
- Schroer, Markus (2022): *Geosozioogie. Die Erde als Raum des Lebens*. Berlin: Suhrkamp.
- Steets, Silke (2015): *Der sinnhafte Aufbau der gebauten Welt. Eine Architektursoziologie*. Berlin: Suhrkamp.
- Weisser, Wolfgang W. und Hauck, Thomas E. (2023): *Anwendung von Animal-Aided Design im Wohnungsbau. Ein Beispiel aus München*. <https://animal-aided-design.de/wp-content/uploads/2023/04/Anwendung-von-AAD-im-Wohnungsbau.pdf>, Zugriff am 18.08.2023.
- Whatmore, Sarah (2002): *Hybrid Geographies: Natures, Cultures, Spaces*. London: Sage.
- Winter, Rainer (2007): *Das Geheimnis des Alltäglichen. Michel de Certeau und die Kulturanalyse*. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 32 (4), 21–39.



Wandbild in Hamburg Osdorfer Born. Foto: Mohamed ElGamal.

Beteiligungsanspruch und Wirklichkeit

Das Beispiel Hamburg Osdorfer Born und die Rolle von schwer erreichbaren Zielgruppen

Participation Aspiration and Reality

The Example of Osdorfer Born, Hamburg and the Role of the Hard-To-Reach Groups

Mohamed ElGamal, Uwe Altröck

Keywords: Beteiligung; Soziale Stadterneuerung; benachteiligte Quartiere; schwer erreichbare Zielgruppen; Hamburg

Participation; socially integrative urban regeneration; deprived neighborhoods; hard-to-reach groups; Hamburg

Abstract

Aktivierung und Beteiligung werden häufig als zentrale Handlungsfelder der Sozialen Stadterneuerung bezeichnet. Trotz der seit 2014 im Hamburger Fördergebiet Osdorfer Born kontinuierlich verfolgten Ansätze, sogenannte schwer erreichbare Zielgruppen in Planungsverfahren einzubeziehen, wurde die Zielerreichung im Handlungsfeld Beteiligung von Migranten und Jugendlichen ambivalent bewertet. Es scheint daher naheliegend, den Hintergründen dafür nachzuspüren und dazu den Alltag im Quartier genauer zu analysieren. Dazu analysieren wir Evaluationsberichte und Schlüsselpersoneninterviews mit Akteuren aus dem Quartier und der Verwaltung. Wir gehen außerdem der Frage nach, ob der starke Schwerpunkt auf Aktivierung auf eine Überbetonung baulich-investiver Maßnahmen selbst in diesem Handlungsfeld hindeutet. Daher werden – basierend auf der empirischen Analyse – Überlegungen zur Weiterentwicklung von Beteiligungsverfahren im Rahmen der sozialen Stadterneuerung erörtert.

Empowerment and participation were often described as central fields of action in the former federal Soziale Stadt program. Despite the approaches pursued since 2014 in the Osdorfer Born development area in Hamburg to include the so-called hard-to-reach target groups in planning procedures, the achievement of objectives in the field of participation of migrants and young people was assessed ambivalently. Therefore, the need seems obvious to trace the background and analyse everyday life in the development area in more detail for this purpose. To this end, we analyse evaluation reports and key person interviews with actors from the neighbourhood and the administration. The question arises whether the intense focus on Empowerment indicates an overemphasis on structural-investment measures even in this field of action. Therefore, based on the empirical analysis, considerations for the further development of citizen participation procedures in the context of socially integrative urban regeneration are discussed.

Mohamed ElGamal, Stadtplaner, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet Stadterneuerung und Planungstheorie an der Universität Kassel. Forschungsinteressen: Urban Governance, urbane Transformation im globalen Kontext sowie Stadterneuerung im Globalen Süden.

Mohamed ElGamal, urban planner, research associate in the Department of Urban Regeneration and Planning Theory at the University of Kassel. Research interests: Urban governance, urban transformations in a global context and urban regeneration in the Global South.

Uwe Altrock, Prof. Dr.-Ing., Leiter des Fachgebiets Stadterneuerung und Planungstheorie an der Universität Kassel. Mit seinem interdisziplinären Team beforscht er durch eine Vielfalt von DFG-Projekten Stadterneuerung in Deutschland, China, USA, Kuba und Südafrika.

Uwe Altrock, Prof. Dr.-Ing., Head of the Department of Urban Regeneration and Planning Theory at the University of Kassel. With his interdisciplinary team, he researches urban regeneration in Germany, China, the USA, Cuba and South Africa through a variety of DFG projects.

Beteiligung in der Sozialen Stadt

Beteiligungsorientierung als wesentliches Element der kollaborativen Planung bestimmt die planungstheoretische Reflexion über die Planungspraxis seit Jahrzehnten maßgeblich (Zimmermann 2019; Sinning 2018; Nanz und Fritsche 2012; Arnstein 1969). Versuche einer Einführung stärker direktdemokratischer Mitbestimmungselemente und der Mobilisierung von Ressourcen zur Mitgestaltung des eigenen Lebensumfelds wurden dabei immer wieder umfassend kritisch diskutiert. Eine wesentliche Facette dieser Entwicklungen stellte die Standardisierung von Beteiligungsanforderungen im Zuge der Stadterneuerung dar. In diesem Beitrag untersuchen wir Reichweite und Wirkungen von Beteiligungsverfahren im Bund-Länder-Programm Soziale Stadt (heute: Sozialer Zusammenhalt). Charakteristisch ist für diese Programme ein gegenüber der *traditionellen* Städtebauförderung modifizierter Fokus, der zwar weiterhin baulich-investive Maßnahmen in den Mittelpunkt stellt, aber darüber hinaus besonderes Gewicht auf die soziale Entwicklung von benachteiligten Fördergebieten legt. Hierzu unterstützt er über Ansätze wie Quartiersmanagements und Verfügungsfonds eine weitgehende Berücksichtigung von Bedürfnissen und Initiativen aus der lokalen Bevölkerung sowie sozialräumliches Verständnis städtischer Sozialpolitik.

In der Sozialen Stadt werden die Formen der Beteiligung seit 1999 von wissenschaftlichen Analysen kritisch begleitet, die von Anfang an die vergleichsweise geringe Mittelausstattung sozial ausgerichteter Stadtteilentwicklung, die vermeintliche Lösung sozialer Probleme durch vorübergehende physische Erneuerungsmaßnahmen und begrenzte Wirkungen bei der Überwindung sozialräumlicher Polarisierungstendenzen beklagten (vgl. etwa Walther und Güntner 2007). Gleichwohl haben sich dort die Handlungsfelder Integration, Aktivierung und Beteiligung und Quartiersmanagement etabliert und wurden über Instrumente wie Quartiersfonds mit Mitteln zur Selbstorganisation und ihrer Unterstützung im Stadtteil abgesichert. Möglichkeiten für weitergehende Aktivierungs- und Beteiligungsmaßnahmen werden vor Ort unterschiedlich ausgestaltet. Im Rahmen von Zwischenevaluierungen zum Programm Soziale Stadt (IfS 2004; BBSR und BMUB 2017) wurde deutlich, dass traditionelle Handlungsfelder der Stadterneuerung wie Wohnen und öffentlicher Raum nach wie vor dominieren. Neben vielfältigen weiteren Maßnahmen legt die Soziale Stadt allerdings vor dem Hintergrund von Theorien sozialräumlicher Benachteiligung einen Schwerpunkt auf soziale und ethnische Integration (Häußermann und Walther 2018; Hillmann 2018). Die Programmevaluationen bestätigen, dass die Förderung häufig wirklich soziale Netzwerke und Initiativen gestärkt hat (BBSR und BMUB 2017).

Tatsächlich konnte das Programm mithilfe von Quartiersmanagement zur Aktivierung und zur Förderung kleiner bewohnergetragener Projekte mithilfe von Quartiersfonds beitragen. Rund 95 Prozent aller Quartiersmanagements stärken und beteiligen die lokale Bevölkerung aktiv, informieren öffentlich über die Sanierungsbemühungen und fungieren als zentrale Anlaufstelle für die Bewohner:innen und koordinieren die Maßnahmen im Quartier (Difu 2015; BBSR und BMUB 2017:55). Sie sind zu einem Meilenstein des Programms geworden, der von allen Evaluierungen anerkannt wird (BBSR und BMUB 2017). Wichtig für Beteiligung war häufig auch die Katalysatorfunktion der geschaffenen oder neu hergerichteten sozialen Infrastruktur. Sie konnte jedoch das Selektivitätsproblem der

Partizipation in der Stadtplanung nicht gänzlich ausgleichen: Menschen, die über Ressourcen wie Sozialkapital und Zeit verfügen, sind in der Regel nicht nur in der allgemeinen Planungsbeteiligung, sondern auch im Kontext des Programms Soziale Stadt überrepräsentiert (Selle 2013; BBSR und BMUB 2017). Angesichts anhaltender Migration und der unterdurchschnittlichen gesellschaftspolitischen Beteiligung von Migrant:innen bleibt das Thema von deren Beteiligung im Rahmen der ethnischen Integration weiterhin aktuell (vgl. Hans et al. 2019; Roth 2017).

Einerseits lässt sich insgesamt sagen, dass in der *Sozialen Stadt* städtische Probleme mit einem stärkeren sozialen Fokus auf vielfältige Weise angegangen werden (BBSR und BMUB 2017:109ff). Andererseits werden trotz der starken Orientierung des betreffenden Förderprogramms auf die sozialen Verhältnisse in benachteiligten Quartieren die Gesamtmaßnahmen sehr unterschiedlich durchgeführt (BBSR und BMUB 2017; IfS 2004). *Aktivierung und Beteiligung* wurden zwar häufig als zentrale Handlungsfelder im ehemaligen Bundesprogramm Soziale Stadt bezeichnet. Dennoch scheint eine intensive Beteiligung gerade von Bevölkerungsgruppen mit geringer Sozialkapitalausstattung keineswegs garantiert. Inwiefern die dabei geschaffenen physischen (Nachbarschaftszentren, Sportanlagen und dergleichen) und sozialen Strukturen langfristig zu einer erhöhten Beteiligung beitragen, ist nicht umfassend nachgewiesen. Es bleibt genauer zu analysieren, inwieweit Beteiligung gegenüber traditionellen Stadterneuerungsmaßnahmen intensiviert wird und welche Wirkungen dies hat. Dies soll im Folgenden am Beispiel des Hamburger Stadtteils Osdorfer Born genauer betrachtet werden.

Trotz der seit 2014 in diesem Fördergebiet – bei einem Migrant:innenanteil von 64,1 Prozent an der gesamten Quartiersbevölkerung und 80,1 Prozent bei Kindern und Jugendlichen – kontinuierlich verfolgten Ansätze (Daten von 2020), sogenannte schwerer erreichbare Zielgruppen in Planungsverfahren einzubeziehen, hat der Bericht zum ISEK im Jahr 2021 die Zielerreichung im Handlungsfeld „Beteiligung von Migrant:innen und Jugendlichen“ nur als „teilweise erreicht“ bewertet (Bezirksamt und Lawaetz-Stiftung 2021: 35). Auffälligerweise wurden im Fördergebiet zwischen 2017 und 2022 rund 75 Prozent der Mittel im Handlungsfeld für Aktivierung (Techniken und bauliche Maßnahmen zur Kommunikationsverbesserung), aber nur etwa 25 Prozent für Beteiligung (methodisch geplante Verfahren und konkrete Zielvorstellungen) verausgabt. Derartige Zahlen sind schwer zu interpretieren. Dennoch deuten die Werte auf eine Überbetonung baulich-investiver Maßnahmen hin. Vor diesem Hintergrund untersuchen wir alltägliche Herausforderungen und Grenzen der Beteiligung im Quartier am Beispiel von Migrant:innen und Jugendlichen.

Wir stützen uns mit den Einschätzungen, dass Jugendliche und Migrant:innen schwer-erreichbare-Zielgruppen sind, im Wesentlichen auf die Aussagen der Akteure vor Ort, trotzdem kritisiert dieser Beitrag zugleich die Pauschalisierung, dass alle Jugendlichen und Migrant:innen als Stereotypen von schwer erreichbaren Zielgruppen adressiert werden.

Obwohl auf der einen Seite die Beteiligung von Jugendlichen und Migrant:innen in vielen westlichen Ländern als wichtiges Element der Entscheidungsprozesse anerkannt wurde (Bečević und Dahlstedt 2022), besteht unter Wissenschaftler:innen Einigkeit darüber, dass Beteiligung tendenziell zu systematischen Ausgrenzungen führt (Agger 2012). Studien kritisieren den Begriff *schwer erreichbare Zielgruppen* als Instrument staatlicher Kontrolle im Umgang mit benachteiligten Bevölkerungsgruppen im Kontext der Stadterneuerung, beispielsweise Matthews und Netto (2012) mit dem Argument „Hard-to-reach or Easy-to-Ignore?“ und Symons (2018) mit dem Argument „we’re not hard-to-reach, they are!“. Darüber hinaus argumentieren einige Studien, beispielsweise Nienhuis et al. (2011), dass der Wunsch und die Bereitschaft der Bewohner:innen, an Partizipationsveranstaltungen teilzunehmen, nicht nur mit ihrem Alter, ihrer wirtschaftlichen Situation, ihrer Zeitkapazität und ihrem ethnischen Hintergrund zusammenhängen. Lebensstil und Zugehörigkeitsgefühl können ausschlaggebend sein. Um zu belegen, wie problematisch eine Zuschreibung bestimmter Gruppen als *schwer erreichbar* ist, werden Analysen der Partizipationsaktivitäten im Osdorfer Born, wo eine Mehrheit von jugendlichen und migrantischen Bevölkerung lebt, durchgeführt. Wir fragen, ob die Tatsache, ein Jugendlicher oder ein:e Migrant:in zu sein, dazu führt, dass Personen als *schwer zu erreichen* angesehen und auf diese Weise vielleicht sogar indirekt stigmatisiert oder ausgegrenzt werden.

Hierfür wurden Dokumente zum Programm Soziale Stadt sowie zu seiner Umsetzung im Stadtteil herangezogen. Darüber hinaus wurden im Sommer 2023 Interviews mit acht Schlüsselpersonen aus der Bewohnerschaft, der Bewohner:innengremium *Borner Runde* (Heise; Kramer), dem Mitarbeiter:innengremium Stadtteilkonferenz (Ambacher; Reinig), dem Bezirksamt Altona (Kriete), dem Stadtteilmanagement (Gohde-Ahrens), einer Sozialarbeiterin vor Ort sowie der ehemaligen Schulleitung und der aktuellen Lehrerschaft der Geschwister-Scholl-Stadtteilschule (KER) durchgeführt. Die Ergebnisse wurden in den Kontext der kritischen deutschsprachigen Literatur zu Beteiligungsverfahren auf der Quartiersebene eingebettet. Die verwendeten Zitate sind stark gekürzte Auszüge für diesen Beitrag wesentlicher Inhalte der Gespräche.

Soziale Stadt(teil)erneuerung im Osdorfer Born

Der Osdorfer Born im Hamburger Bezirk Altona wurde 1967 als erste Großwohnsiedlung der Nachkriegszeit in der Stadt begonnen (Osdorfer Born 2023; Lawaetz-Stiftung 2023, Abbildung 1). Seit 1989 ist der Stadtteil Fördergebiet in verschiedenen Bundes- und Landesprogrammen (vgl. Lawaetz-Stiftung 2023; Bezirksamt Altona 2023, Abbildung 2). Seit 2002 wurde er als benachteiligter Stadtteil in die Soziale Stadt aufgenommen (Bezirksamt Altona und Lawaetz-Stiftung 2021; Bezirksamt Altona 2023; Lawaetz-Stiftung 2023). Der Stadtteil hat rund 12.500 Einwohner, von denen 22 Prozent unter 18-Jährige und 20,8 Prozent über 64-Jährige mit Migrationshintergrund sind. Er leidet weiterhin unter verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen. So sind 12,8 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung arbeitssuchend (Lawaetz-Stiftung 2023). Schwerpunkte der Förderung waren eine Verbesserung der Wohnsituation im Stadtteil (20 Prozent der gesamten Wohneinheiten sind Sozialwohnungen) und eine Stärkung der sozialen

Infrastruktur. Dennoch wird im Bezirk eine Verlängerung der Förderung über 2025 hinaus mindestens für einen Teil des Stadtteils diskutiert (Kriete 2023).

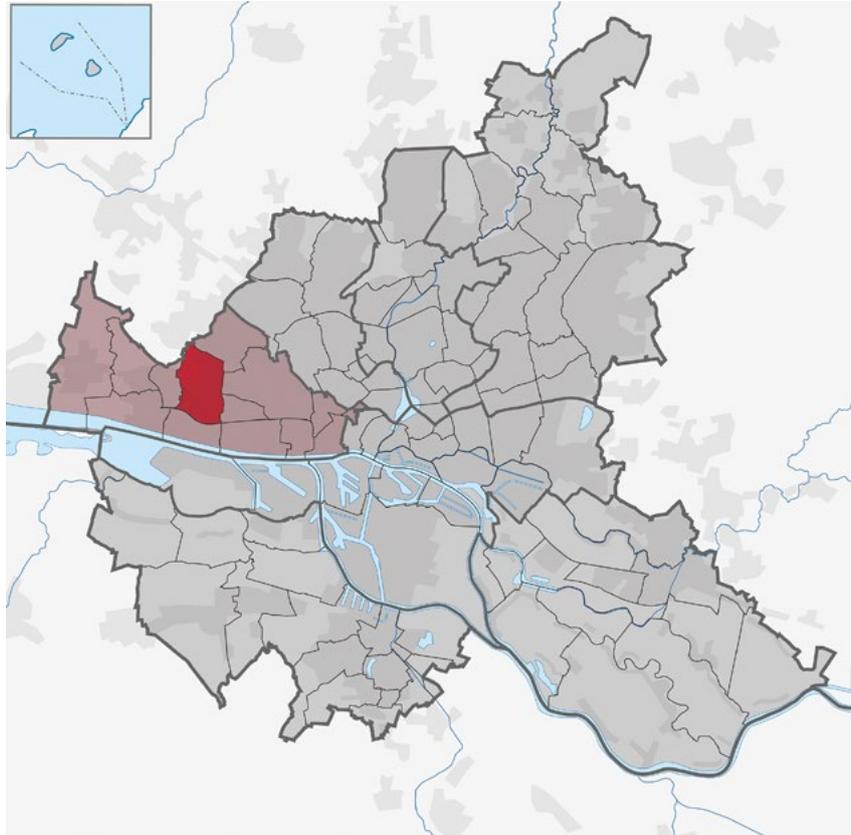


Abbildung 1: Lage des Stadtteils Osrdorfer Born in Hamburg. Hamburg (Grau), Bezirk Altona (Hellrot) und Osrdorfer Born (Dunkelrot). Quelle: TUBS (modifiziert vom Original), Wikimedia Commons.

Die aktive Stadtteilgesellschaft versucht seit Jahrzehnten die sozialen Herausforderungen zu bearbeiten. Im Jahr 2000 wurde die Borner Runde als Bürgerbeteiligungsgremium auf ehrenamtlicher Basis gegründet (Osrdorfer Born 2023). Im Jahr 2013 haben Diskussionen der Runde mit dem Bezirksamt und der Schulbaubehörde zur Umnutzung einer ehemaligen Grundschule als Bürgerhaus geführt, wo heutzutage mehrere soziale Einrichtungen wie etwa die Volkshochschule sitzen (Lawaetz-Stiftung 2023; Heise 2023; Kramer 2023). Mit öffentlicher Förderung wurden weitere soziale Einrichtungen geschaffen und Maßnahmen in den Handlungsfeldern „Bildung, Ausbildung, Qualifizierung und Wohnumfeld/ Öffentlicher Raum“ umgesetzt.

Außer der Borner Runde kooperiert das Stadtteilmanagement mit der Stadtteilkonferenz – einem Gremium der Stadtteilmitarbeiter:innen, um Bewohner:innen für Beteiligungsverfahren besser zu erreichen. Mithilfe eines Verfügungsfonds konnten kurzfristige Maßnahmen umgesetzt und Initiativen im Stadtteil gegründet werden (Gohde-Ahrens 2023; Kramer 2023). Weiterhin können die Bewohner:innen Ideen in Bürgerräte einbringen (Bürgerrat 2023), deren Empfehlungen der Bürgerräte als auch der Bürgerbeteiligungsgremien auf der Stadtteilebene an die oberen Politikebenen weitergegeben werden, die

Empfehlungen haben allerdings lediglich beratenden Charakter (Kriete 2023; Gohde-Ahrens 2023). Einige gesellschaftliche Gruppen bleiben durch Beteiligungsverfahren schwer erreichbar, was den Stellenwert von Beteiligungsergebnissen zusätzlich relativiert.

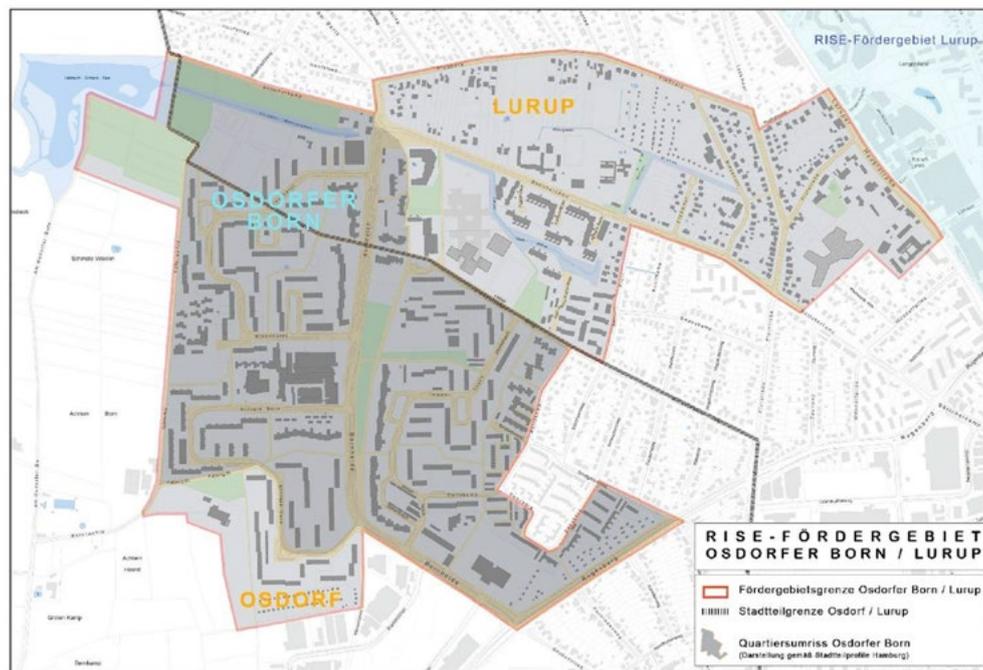


Abbildung 2: Lage und Abgrenzung des Fördergebiets Osdorfer Born/ Lurup.
Quelle: Bezirksamt Altona und Lawaetz-Stiftung 2021.

Beteiligungshindernisse im Stadtteil

Dies gilt insbesondere für die Beteiligung von Jugendlichen und Migrant:innen. Hierzu zählen nach Einschätzung der Akteure vor Ort insbesondere:

Individuelle Restriktionen. Der mit umfangreichen Abstimmungsprozessen verbundene Zeitaufwand von Beteiligungsmaßnahmen stellt eine Hürde für Bevölkerungsgruppen mit begrenzten zeitlichen Ressourcen dar. Diesbezüglich werden auch berufstätige deutsche junge Familien und Alleinerziehende als schwer erreichbar angesehen (Gohde-Ahrens 2023; Kriete 2023; KER 2023; Heise 2023). Trotzdem müssen Migrant:innen mit eingeschränkten Sprachkenntnissen und kulturellen Unterschieden größere Hürden überwinden (Gohde-Ahrens 2023; Sozialarbeiterin vor Ort 2023). Teilweise verschärft sich dies durch ihr geringes Ausbildungsniveau zusätzlich (Sozialarbeiterin vor Ort 2023). Senior:innen mit Migrationshintergrund sind offenbar noch schwieriger zu erreichen (Gohde-Ahrens 2023). Für Jugendliche stellen potentielle Interessenkonflikte eine Herausforderung dar:

„Jugendliche haben keine eigene Motivation, daran teilzunehmen. Wenn es um eine Aktion [geht], wo ich selber aktiv bin, z. B. einen QR-Code bei einer Haltestelle zu scannen und ein Statement zum Stadtteil abzugeben, werden Jugendliche das seltener als andere Gruppen machen. Wenn sie es in der Schule machen oder über eine Institution, ist das keine eigene Motivation,

sondern sie sind in einem Kontext, wo sie sich schon ermutigt wurden, daran teilzunehmen.“ (KER 2023).

Eine weitere Herausforderung stellt die wirtschaftliche Lage dar:

„Ein großer Anteil der Bevölkerung – insbesondere Migranten – im Osdorfer Born haben zum Teil 2 oder 3 Jobs. Andere müssen immer zum Amt laufen und zusätzliche soziale Hilfen beantragen. Hier wohnen ganz viele Geflüchtete als Migranten, die vor 2015 aus Afrika gekommen sind.“ (Heise 2023).

Viele Jugendliche sind durch Schule und Alltagsleben überlastet, da ein großer Teil arbeitet, um zur Miete beizutragen. Andere sind durch die Betreuung kleiner Geschwister gebunden:

„Da fehlen die Ressourcen auf der einen Seite, und auf der anderen Seite ist es kein Teil ihrer Lebenswirklichkeit, dass man politisch mitaktiv ist und mitgestalten kann.“ (KER 2023).

Die Betroffenen werden offenbar also erst aktiv, wenn sie unter großem Druck stehen.

Fehlende Repräsentation. Jugendliche und Migrant:innen sind keine *Träger* der Beteiligung. Normalerweise werden sie von der Stadt, Behörden oder Geschäftsleuten aufgesucht und gebeten, an Beteiligungsaktivitäten teilzunehmen (KER 2023). Sie sind nicht in offiziellen Beteiligungsstrukturen repräsentiert (Ambacher 2023; KER 2023). Eine ehemalige Sprecherin stellte fest, dass „die Borner Runde [...] nicht die kulturelle Vielfalt der Bewohnerinnen [repräsentiert]“. (Heise 2023) Die *Vorbereitungsgruppe Borner Runde* besteht im Wesentlichen aus alteingesessenen, ethnisch vor Ort als *deutsch* verstandenen älteren Menschen, die zumeist seit Jahrzehnten im Osdorfer Born wohnen (Heise 2023; KER 2023).

Ineffizienz klassischer und digitaler Ansprache. Instrumente wie Plakate, Flyer, soziale Medien, Webseiten, Online-Diskussionsrunden oder Einladungen per Post zu Bürgerhausveranstaltungen erreichen schwer erreichbare Gruppen offenbar kaum (Sozialarbeiterin vor Ort 2023; Gohde-Ahrens 2023; Kriete 2023; Ambacher 2023):

„Es gab unter Corona verschiedene Maßnahmen, wo es auch online ..., da gab es einen QR-Code. Das finde ich für so ein Verfahren unglücklich. Es sollte auf jeden Fall Begegnung sein und Gespräch usw. Sonst sind die Hürden zu groß für die Leute.“ (Sozialarbeiterin vor Ort 2023).

In den letzten Jahren wurden Ankündigungen auch über Mund-zu-Mund-Kommunikation verbreitet. Überdies sollte die Motivation zum Mitmachen über eine stärkere Realisierungswahrscheinlichkeit von Beteiligungsergebnissen sichergestellt werden (Sozialarbeiterin vor Ort 2023; Kriete 2023; Gohde-Ahrens 2023). Beispielsweise hat das Stadtteilmanagement ein mobiles Stadtteilmodell an belebten Orten wie vor einer Kirche und an einem belebten Platz eingesetzt, und Bewohner:innen konnten erzählen, was ihnen im Stadtteil fehlt und was verbessert werden könnte (Gohde-Ahrens 2023). Die Borner Runde hat ihre Veranstaltungsorte gewechselt, um neue Personen zu gewinnen

(Heise 2023). Kulturelle Veranstaltungen wie z. B. ein internationales Frühstück in der Passage des lokalen Einkaufszentrums (Born Center) wurden genutzt, um Vertrauen zu gewinnen, Kontakte aufzubauen und so für Beteiligungsaktivitäten zu werben (Gohde-Ahrens 2023). Bei diesen Veranstaltungen wird normalerweise eine positive Atmosphäre (z. B. Kinderbetreuung, einfache Sprache und Verpflegung) gewährleistet (KER 2023; Sozialarbeiterin vor Ort 2023). Trotzdem hat dieses Instrument seine Grenzen:

„Schlüsselpersonen helfen auch, aber man erreicht nur einen Teil. Wir haben Kontakt zu 60-70 Leuten, was aber ein kleiner Ausschnitt ist. Wenn man es in größerem Umfang machen will, wird das nicht ausreichen.“ (Sozialarbeiterin vor Ort 2023).

Eingeschränkte Erreichbarkeit durch soziale Einrichtungen. Durch Institutionen wie Kindergärten (Reinig 2023), Elternschule, Kinderzentrum und Kinder- und Familienhilfzentrum (Heise 2023; Sozialarbeiterin vor Ort 2023), Schulen, Sportvereine oder Jugendhilfeeinrichtungen wie das Haus der Jugend oder das Bürgerhaus (Gohde-Ahrens 2023; Sozialarbeiterin vor Ort 2023; KER 2023) werden die meisten Jugendlichen und Migrant:innen im Osdorfer Born durch Mitarbeiter:innen erreicht (Ambacher 2023). Die Zielgruppen nutzen diese Einrichtungen regelmäßig und sind normalerweise zu festen Zeiten vor Ort anwesend. Damit werden potentielle Nutzer:innen einer Baumaßnahme eher erreicht als durch konventionelle Beteiligungsinstrumente.

„Das hat funktioniert, wenn Expert:innen in die Schule gekommen sind und mit den Klassen die Umfrage gemacht haben. Es funktioniert nicht, wenn die Plakate ausgehängt sind, zum Beispiel zur Umfrage für eine Spielplatzgestaltung, da sind die Jugendlichen kaum gekommen. Ich würde sagen, wenn die Jugendlichen nicht an die Hand genommen werden und dies quasi über eine Institution bzw. die Schule stattfindet, ist die Beteiligung von Jugendlichen sehr gering.“ (KER 2023).

Allerdings werden immer ähnliche Teilnehmende erreicht:

„Das macht immer eine ganz kleine Gruppe von Lehrer:innen. Ich sitze in der Stadtteilkonferenz und auch in der Borner Runde, also ich bin diejenige, die die Anfragen weitergibt, und das gebe ich an eine ganz kleine Handvoll von Kolleginnen, von denen ich weiß, die machen da mit. Für die meisten gehört das nicht zum Unterricht.“ (KER 2023).

Fehlende menschliche, fachliche und finanzielle Ressourcen. Aktivierung und Beteiligung begleiten Baumaßnahmen, selbst wenn sie zu anderen Haupthandlungsfeldern des Programmes gehören. Daher fallen Planungskosten für Beteiligung an (Gohde-Ahrens 2023; Kriete 2023), selbst wenn kein Budget dafür ausgewiesen ist. Insofern sind die Mittel für Aktivierung und Beteiligung nicht unbedingt mit Tätigkeiten zur direkten Einbeziehung von Teilnehmenden (Straßensozialarbeitsmaßnahmen, Diskussionsrunden usw.) verbunden. Im Handlungsfeld *Aktivierung und Beteiligung* wurde beispielweise das Vordach des Bürgerhauses ausgebaut. Hier ist das Argument, dass ohne das Bürgerhaus Bewohner:innen nicht zu beteiligungsbezogenen Veranstaltungen kommen würden.

Beteiligung und Aktivierung als soziale Aufgabe erfordern Ressourcen, die nicht automatisch zur Verfügung stehen (Reinig 2023).

Fehlendes Wissen über Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung. Selbst wenn Jugendliche und Migranten erreicht werden, verbleiben weitere Beteiligungsherausforderungen. So fehlen Grundinformationen zu Beteiligungsmöglichkeiten sowie zum Beteiligungsverfahren (Rahmenbedingungen, finanzielle Grenzen und Vorgaben der Behörden) bei den Zielgruppen (Reinig 2023; Sozialarbeiterin vor Ort 2023; KER 2023; Kriete 2023), wie dies nachfolgend am Beispiel von Schüler:innen formuliert wird:

„Für die meisten Schüler:innen ist aber so politische Teilhabe oder Mitwirkung als Themenfeld unbekannt. Da muss man sehr mitnehmen und erklären, dass sie die Chance jetzt konkret haben, diesen Spielplatz zu gestalten. Das ist einfach wenig in ihrer Lebenswelt durch Vorbilder, die sich einsetzen.“ (KER 2023).

Dies kann Frustration verursachen, und es besteht dann nur eine geringe Motivation, an weiteren Beteiligungsmöglichkeiten teilzunehmen:

„Das Problem ist, dass es, um Ergebnisse zu sehen, kann das jahrelang dauern. Wenn Jugendliche keine Jugendliche mehr sind.“ (Gohde-Ahrens 2023).

Diese Frustration kann sich verschärfen, wenn Beteiligung keinen Einfluss ausüben kann, wie etwa im Verkehrsbereich, wo sich die Bewohner:innen seit Jahrzehnten eine S-Bahnlinie in die Innenstadt wünschen, weil es dorthin mit dem Bus etwa 40 Minuten dauert. Verkehr ist ein großes Thema im Osdorfer Born (Ambacher 2023; Heise 2023), aber die Akteure sind skeptisch, ob Fördermaßnahmen die Situation verbessern können:

„Ich – als Quartierentwickler – könnte keine Maßnahme dafür initiieren oder fördern, wenn es um Tiefbau bzw. eine neue S-Bahn-Linie geht. Wir können was in Richtung Parkplätze, Shared-Space-Flächen, Aufladestationen für Fahrrad oder Tempo-30-Zonen versuchen. Das Thema Verkehr ist außer der Reichweite des Programms. Das Thema ist für das Programm nicht geeignet.“ (Gohde-Ahrens 2023).

Trotzdem führen Beteiligungsverfahren zur Verbesserung der Verkehrssituation. Nach breiten Demos hat die Borner Runde den Verkehrsverbund mit Hilfe des Bezirks zu einer Veranstaltung eingeladen, um hier Lösungen zu finden:

„Es gab keine Alternative, außer eine neue Buslinie mit schneller Taktung, nämlich den X3, da die S-Bahn auf 2040 geschoben wurde.“ (Heise 2023; Lawaetz-Stiftung 2023).

Außerdem werden Verkehrsinitiativen wie die Moja-Ride-Sharing-Initiative der Stadt zur ergänzenden Versorgung mit öffentlichen Verkehrsangeboten auf den Osdorfer Born ausgedehnt (Ambacher 2023).

Fehlender Rahmen für die Bewertung der Qualität von Beteiligungsaktivitäten. Unter Beteiligung werden in der Sozialen Stadt keine bestimmten Formen verstanden. Sie gilt mit einer Info-Veranstaltung bereits als stattgefunden. Das Stadtteilmanagement mobilisiert relevante Akteure für jede Maßnahme (Gohde-Ahrens 2023; Kriete 2023; Ambacher 2023). Klare Richtlinien zu hierfür relevanten Gruppenzusammensetzungen fehlen. Daher ist die Teilnahme bei relevanten Maßnahmen nicht systematisch garantiert:

„Während der Pandemie haben wir einige Beteiligungsformate durchgeführt, da könnte man sagen, dass das ausreichend, aber nicht befriedigend gewesen ist. Viele ältere Menschen konnten nicht daran teilnehmen.“ (Kriete 2023).

Ob konkrete Ergebnisse erreicht wurden und ob diese realisierbar sind, bleibt ebenfalls offen.

Positives Beispiel für Beteiligung im Osdorfer Born

Der Osdorfer Born bietet auch positive Beteiligungserfahrungen. Das prominenteste Beispiel stellt das Bauprojekt der Geschwister-Scholl-Stadtteilschule dar. Als untypischer Ausnahmefall (Gohde-Ahrens 2023; KER 2023; Reinig 2023) steht es für die Beteiligungspotentiale *schwer erreichbarer* Gruppen und ist ein Beispiel für den Kampf um Mitbestimmung und Einfluss auf Entscheidungsprozesse.

Das in Vorbereitung der Schulrenovierung durchgeführte Gutachterverfahren empfahl aus Wirtschaftlichkeitsgründen deren Abriss und Neubau. Die Schulleitung hat mithilfe der Stadtteilkonferenz Finanzierungsmöglichkeiten erkundet und mit der Lehrerschaft, der Borner Runde sowie Eltern und Schüler:innen Alternativen diskutiert. Hieraus resultierte ein gemeinsamer positiv beschiedener Antrag bei der Montag-Stiftung, die die sogenannte *Phase Null* als kooperative Planungsphase von Schuleinrichtungen unterstützt (KER 2023; Reinig 2023; Gohde-Ahrens 2023) und über einen Beitrag von 500.000 Euro hinaus (GSST 2023) auch Fachkenntnisse einbrachte. Architekt:innen und Pädagogikexpert:innen der Stiftung haben dabei von Anfang an teilgenommen. Neben der Lehrerschaft und den Schüler:innen, die sich mit der Motivation *das ist meine Schule* (KER 2023) intensiv engagierten, hat die Planungsgruppe Architekt:innen und die Schulbaubehörde sowie weitere Vertreter:innen örtlicher Sozialeinrichtungen einbezogen und die pädagogische Grundhaltung sowie eine kooperative räumliche Gestaltung für ein Jahr diskutiert (Reinig 2023).

„Es gab harte Kämpfe um die Flächen. Wir hatten immer wieder Diskussionen – so wäre die Pädagogik besser und so sehen die Vorgaben von Schulbaubehörde Hamburg aus. ... Es ist wirklich so, dass viele viele viele Teile von dem, was gewünscht war, umgesetzt wurden. Wir sind keine typische Stadtteilschule. Das ist ein Schulbau, der in Hamburg einzigartig ist“ (KER 2023).

Die empirische Analyse brachte die folgenden Erfolgsfaktoren des Verfahrens an den Tag:

- Die Beteiligung begann bereits bei der Planung und nicht erst nach dem Entwurf. Ohne die Kooperation mit der Stiftung sowie Aktivierung und Einbeziehung von potentiellen Akteuren hätte es nur eine Info-Veranstaltung oder eine Feedbackrunde zu einem konventionellen Schulentwurf gegeben. Während der Phase Null konnte dieser umfassend nutzerorientiert weiterentwickelt werden (Reinig 2023).
- Die Schulbaubehörde hat so auch Planungskosten gespart, und daher wurde ihre Kompromissbereitschaft erhöht.
- Die Ergebnisse wurden mithilfe der Stiftung als pragmatische Grundlage für die Umsetzung gesichert und wissenschaftlich dokumentiert (Kriete 2023).

Möglichkeiten zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung

Trotz aller Grenzen wurde die Beteiligung von Jugendlichen und Migrant:innen im Osdorfer Born 2021 als *teilweise erreichtes* Ziel bewertet. Daher werden im Folgenden Überlegungen zur Weiterentwicklung von Bürgerbeteiligungsverfahren im Allgemeinen und spezifisch von Jugendlichen und Migranten erörtert. Ein Einsatz für Beteiligung kann sich lohnen, um Einfluss auf die Entscheidungsprozesse zu gewinnen. Das Beispiel der Geschwister-Scholl-Schule zeigt, dass ...

- Bürgerbeteiligung von den Bewohner:innen selbst initiiert werden kann,
- Einfluss auf Entscheidungsfindungsmechanismen nur erreicht werden kann, wenn Bewohner:innen Netzwerke aufbauen und verbreitern, weitere Partner:innengewinnen und zusätzliche Ressourcen (finanzielle und Know-how) mobilisieren,
- Behörden deren Vorschläge eher akzeptieren und umsetzen, wenn sie wissenschaftlich untermauert werden, technisch und finanziell machbar sind, und nicht gegen Vorgaben verstoßen,
- Ressourcen Dritter Win-Win-Vereinbarungen und Kompromisse unterstützen können,
- Die Einbeziehung aller möglichen Akteure bereits in einer frühen Planungsphase die Konflikträchtigkeit in späteren Phasen verringert.

Vor diesem Hintergrund sollten folgende Maßnahmen von Behörden, Institutionen und der Politik berücksichtigt werden:

- Bei jeder Veranstaltung sollten Informationen zum Veranstaltungszweck (Infoveranstaltung, Sammlung von Anregungen und Empfehlungen, Mitplanung einer Maßnahme), zu technischen, zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie zu Machbarkeitsgrenzen klar kommuniziert werden (vgl. auch Heise 2023).
- Ein Bewertungssystem für Projekte und Maßnahmen auf der Stadtteilebene sollte die Beteiligungsqualität sichern. Es sollte Rahmenbedingungen und Mindestanforderungen (beispielsweise Anzahl und Zusammensetzung der erreichten Adressat:innen, Umsetzung eines Prozentanteils der gemachten Vorschläge, frühzeitige Durchführung) formulieren. Nur Beteiligungsanstrengungen, die diese Mindeststandards erreichen, sollten als *Beteiligungsziel erreicht* evaluiert werden.

- Zur Sicherstellung der Beteiligungsqualität sollten Personalkapazitäten bereitgestellt werden. Idealerweise sollten Bewohner:innen einbezogen werden. Enge und dauerhafte Kontakte zu den vielfältigen Bewohner:innengruppen und ein Zugang zu *schwer erreichbaren* Gruppen stehen ebenso im Mittelpunkt wie die Förderung von Identität und Zugehörigkeitsgefühl.
- Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um bestimmte Zielgruppen stärker zu aktivieren und deren Zugehörigkeitsgefühl zu erhöhen. Jugendliche und Migranten sollten besser über ihre Mitwirkungsmöglichkeiten informiert werden. Auch für ihre Mitwirkung sollten Zeitressourcen etwa im Schulunterricht vorgesehen werden.
- Die Borner Runde repräsentiert die Vielfalt der lokalen Gesellschaft nicht ausreichend, und neue Mitglieder:innen können nur schwer gewonnen werden. Daher könnten Beiräte für Jugendliche und Migranten eingerichtet werden. Sie sollten auch die Entscheidungsmacht über einen Teil des Verfügungsfonds haben. Nach Ablauf des Förderprogrammes sollten das Stadtteilmanagement und Bewohner:innengremien aus dem lokalen Haushalt weiter finanziell unterstützt werden (vgl. Kriete 2023; Ghode-Ahrens 2023).

Die Analysen kommen zu dem Schluss, dass die Entscheidung, sich zu beteiligen oder nicht, sowie der Grad der Effizienz und die Fähigkeit, durch die Beteiligung Veränderungen vor Ort zu bewirken, nicht per se mit dem Alter oder dem kulturellen Hintergrund der Teilnehmenden zusammenhängen.

Diese zwar wichtigen Faktoren sind nicht entscheidend, sondern auch die Art und Weise, wie sich Teilnehmende beteiligen, ihre Motivation und ihr Zugehörigkeitsgefühl und schließlich die Umstände, unter denen sie sich beteiligen, sowie die Governance-Dynamik, die ihre Beziehungen zu anderen Akteuren, insbesondere staatlichen Behörden. Diese Erkenntnis erscheint uns besonders bedeutsam für eine differenzierte Analyse von Beteiligungsmotivationen und sollte im Rahmen weiterführender Forschungs- und Praxisansätze vertieft beleuchtet werden. Die Analysen zeigen, dass der Begriff *schwer erreichbare* Zielgruppen zwar benutzt werden kann, die vielfältigen Gruppen der Jugendlichen und Migrant:innen im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* jedoch nicht pauschal behandelt oder stereotyp als *schwer erreichbar* eingeordnet werden dürfen.

Die Fallstudie zeigt, dass trotz einer besonderen institutionellen Verankerung von Beteiligung in der sozialen Stadterneuerung besondere Merkmale vieler benachteiligter Stadtquartiere – etwa der hohe Anteil von migrantischer Bevölkerung – als strukturelle Herausforderungen einer intensiven Bearbeitung bedürfen. Größere baulich-investive Vorhaben wie die Erneuerung sozialer Infrastruktureinrichtungen und Freiflächen bieten Chancen für eine intensive Einbeziehung *schwer erreichbarer* Bevölkerungsgruppen und ihrer Bedürfnisse. Weitergehende Anstrengungen zur Sicherung der Beteiligungsqualität sollten unternommen und dazu nachprüfbar Standards entwickelt werden. Die Empfehlungen werden jedoch nur im Zusammenhang wirken und lassen sich nicht rezeptartig auf einen Schlag implementieren. Dennoch sollten sie Teil einer umfassenden Strategie aus kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen sein.

Literatur

- Agger, Annika (2012): Towards tailor-made participation: how to involve different types of citizens in participatory governance. In: *The Town Planning Review*, 83(1), 29–45.
- Arnstein, Sherry (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, 216–224.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2017) (Hrsg.): Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt. BBSR Online-Publikation 21/2017.
- BBSR und BMUB (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) (2017) (Hrsg.): Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt. Bonn: BBSR.
- Bečević, Zulmir und Dahlstedt, Magnus (2022): On the margins of citizenship: youth participation and youth exclusion in times of neoliberal urbanism. In: *Journal of Youth Studies*, 362–379.
- Bezirksamt Altona (2023): Integrierte Stadtteilentwicklung: RISE-Gebiet Osdorfer Born/Lurup. <https://www.hamburg.de/altona/integrierte-stadtteilentwicklung/3557168/steckbrief-osdorf/>, Zugriff am 01.12.2023
- Bezirksamt Altona und Lawaetz-Stiftung (Hrsg.). (2021): Integriert Stadtteilentwicklung Osdorfer Born / Lurup - Zweite Zwischenbilanzierung 2018-2021 und Fortschreibung des Integrierten Entwicklungskonzepts 2022-2025. Hamburg.
- Bürgerrat (2023): Bürgerrat. <https://www.buergerrat.de/>, Zugriff am 09.12.2023
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (2015): Bundesweite Kommunalbefragung zur Sozialen Stadt. Unveröffentlicht.
- GSST (Geschwister-Scholl-Stadtteilschule) (2023): Phase Null. <https://gsst.hamburg.de/phase-null/>, Zugriff am 09.12.2023.
- Hans, Nils; Hanhörster, Heike; Polívka, Jan und Beißwenger, Sabine (2019): Die Rolle von Ankunftsräumen für die Integration Zugewanderter. Eine kritische Diskussion des Forschungsstandes. In: *Raumforschung und Raumordnung* 77(5), 511–524.
- Häußermann, Hartmut und Walther, Uwe-Jens (2018): Soziale Stadt. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2197–2206.
- Hillmann, Felicitas (2018): Integration, soziale und ethnische. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: Verlag der ARL, 1037–1050. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/72405>, Zugriff am 09.12.2023.
- IfS (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004): Die Soziale Stadt – Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Berlin.
- Lawaetz-Stiftung (2023): Osdorfer Born Lurup: RISE Gebietsentwicklung. Lawaetz-Stiftung: <https://www.lawaetz.de/project/ssb-test/>, Zugriff am 09.12.2023.

- Matthews, Peter und Netto, Gina (2012): ‚Hard-to-Reach‘ or ‚Easy-to-Ignore‘? A rapid review of place-based policies and equality. University of Stirling. <https://dspace.stir.ac.uk/handle/1893/25969?mode=full>, Zugriff am 09.12.2023.
- Nienhuis, Ivo; van Dijk, Terry und de Roo, Gert (2011): Let’s Collaborate! But Who’s Really Collaborating? Individual Interests as a Leitmotiv for Urban Renewal and Regeneration Strategies. In: Planning Theory & Practice, 95–109.
- Osdorfer Born (2023): Osdorfer Born. <https://osdorfer-born.de/>, Zugriff am 09.12.2023.
- Roth, Roland (2017): Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten. In vhw FWS 5, 243–247.
- Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold: Verlag Dorothea Rohn.
- Sinning, Heidi (2018): Beteiligung. In Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 207–219. <https://www.econstor.eu/handle/10419/225681>, Zugriff am 09.12.2023.
- Symons, Jessica (2018): ‚We’re not hard-to-reach, they are!‘ Integrating local priorities in urban research in Northern England: An experimental method, 207–223.
- Walther, Uwe-Jens und Güntner, Simon (2007): Soziale Stadtpolitik in Deutschland: das Programm ‚Soziale Stadt‘. In Baum, Detlef (Hrsg.): Die Stadt in der sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 389–400.
- Zimmermann, Karsten (2019): Kommunikative Planung. In Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): ARL-Reader Planungstheorie. Wiesbaden: Springer, 13–23.



Open Space in der BOB CAMPUS Nachbarschaftsetage. Quelle: Simon Veith.

Wer repräsentiert den BOB CAMPUS?

Teilhabe und Diversität in einem
gemeinwohlorientierten Stadtteilentwicklungsprojekt

Who Represents the BOB CAMPUS?

Participation and Diversity in an Urban Development Project Geared Towards
the Common Good

Robert Ambrée, Samar Arar-Al-Refaei

Keywords: Initialkapital-Prinzip; Diversität; Empowerment; Repräsentanz;
Gemeinschaftsbildung

Principle of initial investment; diversity; empowerment; representation; community
building

Abstract

Der BOB CAMPUS ist ein integriertes und gemeinwohlorientiertes Immobilien- und Stadtteilentwicklungsprojekt nach dem *Initialkapital-Prinzip* der Montag Stiftung Urbane Räume. Es ist im Wuppertaler Stadtteil Oberbarmen verortet, der durch eine große Diversität geprägt ist. Ziel der Projektinitiator:innen war es, dieser Diversität bereits in der Entwicklung des BOB CAMPUS Raum zu geben, indem durch verschiedene Möglichkeiten der Teilhabe und Mitgestaltung möglichst viele Bevölkerungsgruppen angesprochen und insbesondere Menschen ohne Vorerfahrung in Beteiligungsprozessen aktiv eingebunden werden. Herauszuheben ist dabei der Ansatz der BOB Botschafter:innen, durch den die verschiedenen Communitys im Stadtteil sich selbst ermächtigen und zu Repräsentant:innen des BOB CAMPUS werden konnten. Warum der Ansatz nur teilweise aufgegangen ist, versucht dieser als Erfahrungsbericht verfasste Beitrag zu eruieren.

The BOB CAMPUS is an integrated real estate and urban development project geared towards the common good following the Montag Foundation's Principle of Initial Investment. It is located in the Wuppertal district of Oberbarmen, which is characterized strongly by diversity. The project initiators' aim was to give space to this diversity early on in the development of the BOB CAMPUS by addressing as many demographic groups as possible through a variety of participation and co-creation opportunities, and especially by actively involving people without prior experience in (public) participatory processes. Of particular note is the BOB Ambassadors approach through which the diverse communities in the district were able to empower themselves and become representatives of the BOB CAMPUS. Why this approach succeeded only in part is what this article seeks to explore in the form of a field report.

Robert Ambrée ist Referent Gemeinwohl bei der Montag Stiftung Urbane Räume und hat die Entwicklung des BOB CAMPUS von 2018 bis 2022 als Gemeinwohlmanager vor Ort begleitet.

Robert Ambrée is a Common Good Advisor at Montag Stiftung Urbane Räume. From 2018 to 2022, he accompanied the development of the BOB CAMPUS as on-site Common Good Manager.

Samar Arar-Al-Refaei lebt und arbeitet als Lehrkraft für Deutsch als Zweitsprache in Wuppertal-Oberbarmen und ist seit Anfang 2019 ehrenamtlich als BOB Botschafterin sowie seit 2021 auch freiberuflich als Kursleiterin im Projekt aktiv.

Samar Arar-Al-Refaei lives and works as a professional teacher of German as a foreign language in Wuppertal-Oberbarmen. Since early 2019, she has been an active voluntary BOB Ambassador and has also been working on the project as a freelance course instructor since 2021.

Chancen schaffen nach dem Initialkapital-Prinzip

Die Montag Stiftung Urbane Räume setzt sich für eine gemeinwohlorientierte und chancengerechte Stadtteilentwicklung ein. Sie will dort Chancen schaffen, wo diese fehlen. Dies tut sie mit Projekten nach dem *Initialkapital-Prinzip*. Räumlicher Bezugspunkt sind Stadtteile und Nachbarschaften, die in besonderem Maße sozialen und ökonomischen Herausforderungen gegenüberstehen. Ausgangspunkt einer Projektentwicklung nach dem Initialkapital-Prinzip ist stets eine Bestandsimmobilie vor Ort, die kooperativ entwickelt und bedarfsgerecht umgebaut wird. Der notwendige Finanzierungsmix für die Projektentwicklung kennzeichnet das Initialkapital-Prinzip: Die Montag Stiftungen steuern Eigenkapital für die bauliche Investition sowie Zuwendungen für die kooperative Entwicklung bei. Beides verbleibt im Projekt und fließt nicht zurück. Fremdmittel in Form von Bankkrediten und, sofern passend, öffentlichen Förderprogrammen wie zum Beispiel Städtebau-, Wohnraum- oder Denkmalförderung komplementieren das Initialkapital. Die Sicherung des Bodens erfolgt, wo immer möglich, über das Erbbaurecht. Der Erbbaurechtsvertrag hält die Gemeinnützigkeit der Projekte über einen Zeitraum zwischen 60 und 99 Jahren fest. Die Erbbaurechtsgeber:innen verzichten zugunsten der *Gemeinwohrendite* auf die Erhebung des jährlichen Erbbauzinses.

Für jedes Projekt gründen die Montag Stiftungen eine gemeinnützige Projektgesellschaft (gGmbH), die Eigentümerin, federführende Projektentwicklerin, Bauherrin und Betreiberin ist. Mit den Einnahmen aus der Vermietung muss die Projektgesellschaft die Immobilie verwalten, Kredite tilgen und Zinsen zahlen. Darüber hinaus erwirtschaftet die Immobilie Überschüsse, die ausschließlich gemeinnützigen Aktivitäten und Maßnahmen vor Ort dienen, und stellt einen Teil der Nutzflächen der Nachbarschaft zum Selbstkostenpreis oder kostenfrei zur Verfügung. Überschüsse und Gemeinwohlfächen bilden die Gemeinwohrendite.

Die Initialkapital-Projekte der Stiftung lassen in doppeltem Sinne neue Chancen entstehen: in Form von physischen Räumen für Begegnung und Engagement, zum Lernen, Wohnen und Arbeiten sowie in Form von Möglichkeitsräumen für Gemeinschaftsbildung, Teilhabe und Selbstwirksamkeit. Für die Projekte gibt es fünf übergeordnete Ziele, die projektspezifisch ergänzt und konkretisiert werden können:

- Rund um das Projekt existiert eine solidarische, inklusive Gemeinschaft;
- In der Gemeinschaft gibt es Personen, die Verantwortung übernehmen, um das Projekt stetig gemeinnützig weiterzuentwickeln und langfristig zu tragen;
- Alle im Stadtteil haben bessere Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe, Bildung und Lebenszufriedenheit;
- Die Projektimmobilie ist durch eine hohe ästhetische und funktionale Qualität ein belebter und identitätsstiftender Ort im Stadtteil;
- Das Projekt trägt sich selbst und stellt Geld und Raum für bürgerschaftliches und zivilgesellschaftliches Engagement zur Verfügung.

Eines von bisher sechs nach dem Initialkapital-Prinzip entwickelten Projekten ist der BOB CAMPUS in Wuppertal-Oberbarmen. Geplant und gebaut von 2017 bis 2023 steht er beispielhaft für die Erfahrungen der Montag Stiftung Urbane Räume in der kooperativen Projektentwicklung. Der Artikel beschreibt diese Erfahrungen und nimmt dabei eine für den BOB CAMPUS zentrale Fragestellung unter die Lupe: Wie manifestiert sich die grundlegende Haltung der Stiftung, die eine inklusive und diverse Gesellschaft anstrebt, konkret in der Entwicklung des BOB CAMPUS und im Kontext des Stadtteils Oberbarmen?

Dies beleuchten und hinterfragen die Autor:innen insbesondere anhand des Ansatzes der *BOB Botschafter*innen* (Eigenname, nachfolgend BOB Botschafter:innen), der Menschen aus mehreren Communitys als Mitmacher:innen und Repräsentant:innen des BOB CAMPUS zusammengebracht hat. Er liefert wertvolle Erkenntnisse über die Möglichkeiten und Unmöglichkeiten der Teilhabe, die aus zwei Perspektiven betrachtet werden: einerseits aus Sicht des Gemeinwohlmanagers als Vertreter der Projektgesellschaft Urbane Nachbarschaft BOB gGmbH beziehungsweise der Montag Stiftung Urbane Räume und andererseits aus Sicht einer BOB Botschafterin und engagierten Bewohnerin aus dem Stadtteil. Da die Perspektiven persönliche Aussagen enthalten, nutzt der Beitrag in diesem Abschnitt bewusst auch die Ich- und Wir-Form.

Diversität prägt Wuppertal-Oberbarmen

Im Stadtbezirk Oberbarmen im Osten Wuppertals befinden sich die Stadtteile Oberbarmen-Schwarzbach und Wichlinghausen-Süd mit zusammen circa 26.000 Einwohner:innen (alle statistischen Daten in diesem Abschnitt: Stadt Wuppertal 2022). Die Grenze zwischen den Stadtteilen bildet die Nordbahntrasse, eine ehemalige Bahnstrecke, die heute ein wichtiger Fuß- und Radweg für ganz Wuppertal ist. Beide Stadtteile sind typische ehemalige Arbeiterviertel mit dichter Bebauung und alten, historisch gewachsenen Fabriken inmitten von Wohnhäusern. Viele der Straßen in Hügellage säumen Gründerzeithäuser, die teils gut erhalten, teils sanierungsbedürftig sind. Nachkriegsbebauung findet sich vor allem entlang der Hauptverkehrsstraße in der Talachse; ferner ist das große, 1977 fertiggestellte Schulzentrum Ost mit Realschule und Gymnasium zu nennen.

Zuwanderung und Diversität prägen seit Jahrzehnten beide Stadtteile. Die hier lebenden Menschen haben familiäre Wurzeln in über 100 Ländern: 70 Prozent der Bewohner:innen in Oberbarmen-Schwarzbach haben eine internationale Familiengeschichte, in Wichlinghausen-Süd sind es 55 Prozent. Neben großen griechisch-, türkisch- und italienischstämmigen Gemeinschaften sind in den vergangenen Jahren vor allem Menschen aus Südosteuropa, viele von ihnen Rom:nja, und Syrien nach Oberbarmen gezogen. Zudem leben hier im städtischen Vergleich überdurchschnittlich viele Kinder und Jugendliche, was im Straßenbild deutlich zu erkennen ist.

Für viele Menschen gehören Armut, Erwerbslosigkeit, Ausgrenzung und Diskriminierung zum Alltag. Die Arbeitslosenquote liegt bei rund zwölf Prozent. Im Jahr 2022 erhält knapp ein Drittel der Einwohner:innen zwischen null Jahren und der Regelaltersgrenze (2022 bei 65 Jahren und 11 Monaten liegend) Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld

(ab 2023 Bürgergeld). Um den Strukturwandel zu meistern und neue Perspektiven für den Wuppertaler Osten zu eröffnen, ist ein Großteil des Bezirks Oberbarmen seit 2011 Fördergebiet im Rahmen des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt beziehungsweise Sozialer Zusammenhalt.

Gemeinschaftlich entsteht ein offener Campus

Genau an der Schnittstelle der beiden Stadtteile, angrenzend an die Nordbahntrasse und in direkter Nachbarschaft zum Schulzentrum Ost, eröffnete das Gelände einer stillgelegten Textilfabrik einen großen Möglichkeitsraum für eine Projektentwicklung nach dem Initialkapital-Prinzip. Frühzeitig in der Projektuntersuchung war den Projektbeteiligten – Vertreter:innen von Stiftung, Stadt Wuppertal und lokaler Zivilgesellschaft sowie Anwohner:innen – klar, dass hier ein Ort entstehen soll, an dem Lernen und Arbeiten ein Leitmotiv ist. Der Bedarf war groß: Schulen, Kitas und Ganztagsträger im Umfeld beklagten einen Mangel an Bildungsräumen; Arbeitsplätze in der Industrie waren weggefallen. Das Nutzungskonzept für die ehemalige Fabrik setzte bei den Bedarfen an und ging noch viel weiter: Der transformierte Industriestandort sollte – in Kombination mit einer gewerblichen Standortentwicklung – ein generationsübergreifender Lernort werden, ein offener Campus im natürlichen Zusammenspiel formaler, non-formaler und informeller Bildung (DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation o. J.).



Abbildung 1: Luftbild vom Stadtteil, im Zentrum der BOB CAMPUS, links daneben das Schulzentrum Ost. Quelle: Michel Wenzel.

So befindet sich heute, nach der baulichen Fertigstellung, ein besonderer Nutzungsmix auf dem BOB CAMPUS: Es gibt eine Kita, Fachräume für Kunst, Technik und Textiles Gestalten der benachbarten Realschule, Räume für den Offenen Ganzttag der nahegelegenen Grundschule, Büro- und Gewerbeeinheiten, eine nutzungsoffene Nachbarschaftsetage, eine Stadtteilbibliothek, eine Fläche für einen gastronomischen Betrieb, elf Wohnungen in zwei Wohnhäusern samt Nachbarschaftswohnzimmer sowie einen Nachbarschaftspark mit Terrassen zum gemeinschaftlichen Gärtnern. Architektur und Nutzungskonzept schaffen Offenheit und setzen bewusst auf das temporäre Teilen von Räumen und Ausstattungen. Damit eröffnen sie Möglichkeiten für Begegnung, Austausch und Zusammenarbeit der verschiedenen Gruppen und Nutzer:innen.

Den BOB CAMPUS im Stadtteil verankern

Das heutige Bild des BOB CAMPUS in Bezug auf die Vielfalt der Nutzungen und Nutzer:innen ist das Ergebnis eines mehrjährigen, von vornherein breit und gemeinschaftlich angelegten Entwicklungsprozesses. Die Basis bildete das Projektbüro der Projektgesellschaft, ein ehemaliges Ladenlokal gegenüber dem Baugrundstück, das während der Planungs- und Bauphase als Planungswerkstatt, Begegnungsort und Raum für kleinere Veranstaltungen von Projektbeteiligten und Kooperationspartner:innen diente.

Beteiligungsverfahren in der Stadt- und Stadtteilentwicklung bleiben häufig exklusiv und erreichen nur bestimmte Personen und Akteursgruppen (Böhm 2016; Gebhardt und König 2021: 338). Es gibt unterschiedliche Gründe, warum Menschen nicht partizipieren, zum Beispiel Zugangsbarrieren oder abstrakte Planungen, die an der Lebensrealität oder dem Interesse vieler vorbeigehen. Ernstgemeinte Teilhabe erfordert darüber hinaus entsprechende Ressourcen auf Seiten der Projektträgerschaft insbesondere in Form von Zeit für Beziehungsarbeit und Prozessbegleitung sowie Mitteln für Kommunikation und die Durchführung von Formaten der Mitgestaltung. In den Teams der Projektgesellschaften, die die Initialkapital-Projekte umsetzen, gibt es daher grundsätzlich auch eine:n Gemeinwohlmanager:in.

Mit dem Bewusstsein für die Grenzen von Beteiligung und dem ausdrücklichen Ziel, viele Menschen, Gruppen und Perspektiven aktiv in die Entwicklung des BOB CAMPUS einzubeziehen, entstand bereits in einer frühen Phase der Projektentwicklung die Idee der BOB Botschafter:innen. Die Fragen hinter der Idee lauteten: Wie erfahren möglichst viele Menschen aus dem Stadtteil, dass sie mitmachen und ihre Belange einbringen können? Und wie können die unterschiedlichen Bedürfnisse und das spezifische Wissen dieser Menschen in den Prozess einfließen? BOB Botschafter:innen sollten Personen sein, die das Projekt in ihre jeweilige Community, ihren Familien- und Freundeskreis tragen und gleichzeitig Anregungen und Belange aus ihrem Umfeld in die Projektentwicklung einbringen.

Gemeinschaft stärken und selbstermächtigen

Das Projekt der BOB Botschafter:innen berührte auch Themen wie Vorurteile, Diskriminierung und Rassismus. Die Notwendigkeit eines sensiblen Umgangs damit bewog die Projektgesellschaft dazu, die Projektidee mit Unterstützung von [Selly Wane](#) weiterzuentwickeln und umzusetzen. Die Wuppertaler Unternehmerin und Aktivistin brachte viele Erfahrungen in der interkulturellen Arbeit und ein großes Netzwerk mit ins Projekt. Gleichzeitig waren sich die Projektverantwortlichen ihrer eigenen gesellschaftlichen Stellung bewusst: Die seinerzeit vier Mitarbeiter:innen der Projektgesellschaft waren weiße Menschen, Akademiker:innen, verfügten über ein gesichertes Einkommen. Nur eine Mitarbeiterin hatte familiäre Wurzeln im Ausland. Im weiteren Verlauf kamen, vor allem durch die Möglichkeit, einen Freiwilligendienst im Projekt zu absolvieren, Schwarze und People of Color (BPoC) ins Projektteam, die selbst Rassismus und Diskriminierung erfahren (hatten).

Das Konzept sah einen Katalog verschiedener Teilhabemöglichkeiten vor, mithilfe derer die BOB Botschafter:innen stetig mehr werden und als Gemeinschaft zusammenwachsen konnten. Zudem verfolgte das Projekt einen Empowerment-orientierten Ansatz: Die Botschafter:innen sollten einen Rahmen vorfinden, der die Selbstermächtigung der Gruppe als Ganzes sowie der einzelnen Mitglieder unterstützt – in Bezug auf die mittel- bis langfristige Rolle auf dem BOB CAMPUS, aber auch auf weitere Möglichkeiten der Mitgestaltung über den Projektkontext hinaus.

Je mehr BOB Botschafter:innen, desto besser! Es gab daher bewusst nur wenige Bedingungen: Viele verschiedene Communitys sollten vertreten, aber keine einzelne Gruppe zu groß und dadurch gegebenenfalls zu (meinungs-)prägend sein. Zudem sollten die Botschafter:innen mehrheitlich im Stadtteil leben. Schon früh zeigte sich, dass Personen aus anderen Stadtteilen Wuppertals in der stillgelegten Textilfabrik einen Möglichkeitsraum für die Verwirklichung eigener Projektideen sahen. Dieses Phänomen ist in der Stadtentwicklung bekannt: Leerstehende Fabrikgebäude ziehen in besonderem Maße Kreative, Künstler:innen und Kulturschaffende an. Sie sind auch in den Initialkapital-Projekten wichtige Projektbeteiligte. Die Erfahrungen zeigen aber, dass es schnell passieren kann, dass bestimmte Personen und Gruppen Projekte und Projektideen für sich vereinnahmen. Damit nehmen sie anderen zum Teil und häufig ungewollt die Möglichkeit, sich einzubringen. Wo es viel um Gestaltung geht, rücken gestaltungsaffine Menschen nahezu automatisch in den Vordergrund.

Das Initialkapital-Prinzip hat demgegenüber einen klaren Quartiersbezug. Es wirkt im Stadtteil und möchte vor allem Menschen aus dem Stadtteil zu Mitwirkenden der Projektentwicklung machen.

Das Botschafter:innen-Projekt spitzt dies zu, indem es als geschützter Raum zu verstehen ist, der vorrangig Menschen zur Verfügung steht, die keine Beteiligungsprofis sind. In diesem Spagat aus größtmöglicher Offenheit und einigen – im Rahmen der Zielsetzung notwendigen – Einschränkungen steckte eine Schwierigkeit, die das Projekt durchgehend begleitete.

Zwischen Aufbruch, Pandemie und Verstetigung

Die Umsetzung des Botschafter:innen-Projekts begann Anfang 2019 und war bis zur Inbetriebnahme des Campus geplant. Ziel war es, dass bis zur Eröffnung des BOB CAMPUS viele Menschen aus möglichst vielen Stadtteil-Communitys das Projekt und den Ort mindestens kennen und sich untereinander für nachbarschaftliche Aktivitäten vernetzen.

Die Gruppe bestand zunächst aus gut zehn Personen, die über die Netzwerke von Selly Wane und der Projektgesellschaft gewonnen werden konnten, und traf sich anfangs ungefähr einmal im Monat in lockerer Atmosphäre im Projektbüro. Die Gruppengröße veränderte sich im ersten halben Jahr kaum, einige verließen den Kreis nach den ersten Treffen wieder, andere kamen hinzu. Abgesehen von der aktiven Mitwirkung einiger Botschafter:innen beim sogenannten Restaurant Day fehlte noch der Anlass, der das Selbstverständnis der Gruppe definierte. Zu diesem Zeitpunkt war der BOB CAMPUS noch eine Vision, zwar weitgehend geplant, jedoch vor dem Umbau der leerstehenden, unwirtschaftlichen Textilfabrik. Umso schwerer war es in dieser Phase für die Botschafter:innen, ihre Rolle im Gesamtprojekt zu finden, geschweige denn zu erklären. Und so fragten sich die BOB Botschafter:innen in der Anfangszeit, was eigentlich ihre Aufgabe sei: Welche Botschaften wollten sie übermitteln und an wen?

Das änderte sich mit dem *BOB LAB* im September 2019, einer einwöchigen Veranstaltung, mit der die Projektgesellschaft den Stadtteil vor den Umbaumaßnahmen in die leerstehende Fabrik einlud zu 20 offenen Workshops mit Themen wie Repair, Recycling, Nähen, Möbelbau, 3D-Druck, Programmieren oder Bewerbungcoaching. Die Workshops fanden in der späteren Büroetage statt; die planenden und ausführenden Architekt:innen von raumwerk.architekten errichteten eigens für das BOB LAB provisorische Wände aus Paletten, um die geplante räumliche Unterteilung der Etage erfahrbar zu machen. In der künftigen Nachbarschaftsetage kam die mobile *Viertelsküche* erstmalig zum Einsatz; zur Mittagszeit trafen sich dort alle an einer großen Tafel zum gemeinsamen Essen. Das BOB LAB bot den Teilnehmenden viel Raum zum Ausprobieren und Selbermachen und vermittelte eine greifbare Vorstellung davon, wie das Leben auf dem Campus in Zukunft aussehen könnte. Es wirkte wie ein Türöffner für die Öffentlichkeit aus dem Stadtteil und der Stadt. Viele erfuhren während der Werkstattwoche zum ersten Mal, was mit dem Gelände passiert, und, dass sie Teil dieser Entwicklung sein können. Entsprechend groß war bei einigen Teilnehmer:innen das Interesse, weiter mitzumachen und BOB Botschafter:in zu werden.

Beginnend mit dem BOB LAB nahm das Botschafter:innen-Projekt an Fahrt auf. Die bereits zuvor in der Gruppe formulierte Idee gemeinsamer Kulturabende wurde nun von den Botschafter:innen ausgearbeitet und mit Unterstützung des Gemeinwohlmanagements der Projektgesellschaft umgesetzt. Zwei Kulturabende fanden Ende 2019 und Anfang 2020 statt und brachten die bestehende Gruppe näher zusammen und neue Interessierte dazu. Weitere Ideen wurden gesammelt und konkretisiert; die Projektgesellschaft stellte der Gruppe ab 2020 ein freies Budget in Höhe von 5.000 Euro jährlich für gemeinnützige Projekte und Aktivitäten zur Verfügung.

Im Februar 2020 nahmen vier Botschafter:innen am Bundeskongress der neuen deutschen Organisationen (ndo) teil, einem bundesweiten, postmigrantischen Netzwerk aus rund 200 Initiativen und Organisationen, die sich unter dem Motto „We.Present Democracy“ in Berlin trafen. Die Teilnahme und anschließende Reflexion in der Runde der Botschafter:innen wirkten nach und bestärkten die Gruppe darin, etwas bewegen zu können. Mittlerweile bestanden die BOB Botschafter:innen aus rund 30 Interessierten, die Hälfte davon bildete den engeren Kreis der Aktiven.



Abbildung 2: Lange Tafel während des BOB LAB in der künftigen Nachbarschaftsetage.
Quelle: Simon Veith.

Dann kam die COVID-19-Pandemie, die auch für das Botschafter:innen-Projekt eine echte Zäsur darstellte. Aus persönlichen Treffen wurden Videocalls, bereits geplante Aktivitäten bis auf Weiteres auf Eis gelegt. In dieser Zeit stand das Projekt nicht still, doch fehlten die Anlässe, um neue Mitstreiter:innen zu gewinnen. Der engere Kreis blieb weitgehend konstant über die Phasen der Lockdowns bestehen. Das freie Verfügungsbudget verwendete die Gruppe nicht für unmittelbare Aktionen, sondern mit Blick in die Zukunft: Für den künftigen gemeinnützigen Betrieb der Nachbarschaftsetage kaufte sie unter anderem Nähmaschinen, eine Soundanlage und eine Siebdruckmaschine. Von den BOB Botschafter:innen ging außerdem der Impuls aus, einen Lernförderkurs für Grundschulkindern anzubieten, die in besonderem Maße unter den Corona-Einschränkungen gelitten und zudem keinen Platz im Offenen Ganztage hatten. Der Kurs, durchgeführt von einer pädagogisch ausgebildeten BOB Botschafterin, startete im Frühjahr 2021, traf auf eine positive Resonanz und läuft 2024 bereits im vierten Jahr, seit 2022 erweitert und unterstützt durch städtische Mittel.

In allen Initialkapital-Projekten besteht die Möglichkeit, dass sich Menschen aus der Nutzer- und Nachbarschaft zusammenschließen, um eine gemeinnützige Organisation zu gründen, die die Gemeinwohlarbeit perspektivisch trägt und dafür zum Beispiel die Gemeinwohlerträge und/oder die Gemeinwohlfelder nutzen kann. Die Art der Zusammenarbeit und die Form der Zuwendungen sind in einer Kooperationsvereinbarung zwischen Projektgesellschaft und Trägerorganisation festgelegt. Diese Entwicklungsmöglichkeit für den BOB CAMPUS trug die Projektgesellschaft ab Ende 2021 in den Kreis der BOB Botschafter:innen, verbunden mit moderierten Exkursionen zu den Projekten in Krefeld und Bochum Anfang 2022. Im Initialkapital-Pilotprojekt *Nachbarschaft Samtweberei* in Krefeld ist eine Nachbarschaftsstiftung entstanden, in der *KoFabrik* in Bochum ein Verein. Neben Erfahrungsberichten aus erster Hand dienen beide Besuche rückwirkend betrachtet auch der Selbstvergewisserung der Gruppe, gut und divers aufgestellt zu sein.



Abbildung 3: Austausch und Diskussion beim Besuch der BOB Botschafter:innen in der KoFabrik in Bochum. Quelle: Arne Pöhnert.

Trotz des unmittelbaren Auftriebs durch die Exkursionen konnte sich die Gruppe im Anschluss jedoch nicht auf einen gemeinsamen Weg einigen. Die Gründe dafür werden nachfolgend beschrieben. Mit der Inbetriebnahme des BOB CAMPUS im Spätsommer 2022 ist das Botschafter:innen-Projekt gemäß seiner ursprünglichen Ausrichtung faktisch beendet worden. Zu diesem Zeitpunkt bestand der Kreis der Aktiven noch aus zehn Personen.

Die Ideen, Impulse und Perspektiven der BOB Botschafter:innen haben die Entwicklung des BOB CAMPUS mitgeprägt. Mehrere Botschafter:innen sind weiterhin präsent auf dem Campus: Sie bieten kreative Ferienkurse und Lernförderung an, stehen bei Events als

Musiker:innen auf der Bühne oder sind mit ihren Familien in eine der sanierten Wohnungen gezogen. Auch die Idee zur Gründung eines Vereins ist nicht vom Tisch und wird von einigen aktiv vorgebracht.

Perspektive einer BOB Botschafterin

Die Mitarbeit bei den BOB Botschafter:innen brachte viele Vorteile mit sich – besonders für jene Mitglieder, die zum ersten Mal ehrenamtlich in einem Projekt dieser Größenordnung tätig waren. Auch ich gehörte dazu. Mich interessierte das Projekt von Anfang an und gab mir das Gefühl, dass endlich etwas für die Nachbarschaft in unserem Quartier getan wird.

Ich mochte die Diversität in der Gruppe, die sich durch die vielfältigen kulturellen Hintergründe ihrer Mitglieder, aber auch durch verschiedene Religionszugehörigkeiten, Geschlechter, Altersgruppen und die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen auszeichnete. Jede Person hatte ihren Platz in der Gruppe.

Wir dürfen nicht unterschätzen, dass wir über einen langen Zeitraum während des Projekts mitten in der Coronakrise steckten und es eine große Herausforderung für alle Beteiligten war, keine persönlichen Treffen organisieren zu können. Präsenzveranstaltungen fanden zeitweilig nicht statt, um uns wieder zu formieren und neue Botschafter:innen zu aktivieren. Im Gegenteil, durch die Distanz haben wir Interessierte aus der Nachbarschaft verloren. Wir blieben aber optimistisch und der Kern der Gruppe brachte sich weiterhin aktiv ein. Dieser konnte sich mit dem BOB CAMPUS identifizieren und leistete einen großen Beitrag zum Erhalt der Gruppe, um weiterhin neue Mitstreiter:innen aus verschiedenen Communitys zum Mitmachen zu motivieren.

Ich möchte von einigen Ereignissen berichten, die das Projekt und mich persönlich geprägt haben: Die Teilnahme an einer Exkursion nach Berlin zu einer Tagung der ndo ermöglichte es mir, gemeinsam mit drei weiteren Botschafter:innen, neue Impulse zur Teilhabe und zum Mitspracherecht bei der Gestaltung des BOB CAMPUS zu sammeln. Wir erkannten dabei, dass unsere Potenziale, die wir für die Nachbarschaft einbringen können und sollten, gerecht verteilt sein müssen. Wir kehrten als Gruppe motiviert und empowert nach Wuppertal zurück.

Interessant für mich zu beobachten war, dass sich einige frühe Mitglieder von der Teilnahme im Botschafter:innen-Projekt berufliche Weiterentwicklung oder einen neuen Job erhofften. Da dies nicht das Hauptziel des Projekts war, verließen einige dieser Personen daraufhin die Gruppe. Das veränderte auch die Struktur der Gruppe zugunsten der erfahrenen Akteur:innen. Ideen oder Vorschläge von motivierten Mitgliedern oder neuen interessierten Nachbar:innen wurden hin und wieder von den Etablierten in der Gruppe kritisiert und ausgebremst. Es gab in diesem Zusammenhang kein echtes Powersharing innerhalb der Gruppe. Ich persönlich habe gelernt, die Erfahrungen anderer anzunehmen, unabhängig davon, ob sie positive oder negative Auswirkungen auf die einzelnen Personen und mich hatten.



Abbildung 4: BOB Botschafter:innen beim ndo-Bundeskongress in Berlin.
Quelle: Urbane Nachbarschaft BOB gGmbH.

Als wir anfangen, uns mit einer Vereinsgründung zu beschäftigen, wühlte das die Gruppe auf. Wir diskutierten erste Ansätze zur Gründung eines Vereins oder einer ähnlichen Organisation, doch uns fehlte ein genaues Konzept dafür im Zusammenhang mit dem Botschafter:innen-Projekt. Es wurde deutlich, dass wir weitere externe Unterstützung benötigten, um Struktur und einen Leitfaden für den Prozess zu erhalten. Deshalb beschlosssen wir, gemeinsam mit der Projektgesellschaft die Projekte Nachbarschaft Samtweberei in Krefeld und KoFabrik in Bochum zu besichtigen. Der Einblick in diese Projekte brachte viele Erkenntnisse mit sich: Sie waren zeitlich weiter fortgeschritten als unser Projekt. Die Baumaßnahmen waren abgeschlossen und insbesondere das Projekt in Bochum wies viele Gemeinsamkeiten zu unserem Vorhaben in Bezug auf die verschiedenen Communitys sowie die Motivation der Beteiligten auf. Dieser Austausch half uns schließlich bei der Festlegung unserer Ziele als Gruppe. In Bochum war bereits ein Verein gegründet worden, von dem wir lernen konnten. Dies motivierte uns zusätzlich. Außerdem wurde uns gespiegelt, wie vielfältig wir aufgestellt sind, und dass unsere Verschiedenheit die Botschafter:innen-Gruppe im positiven Sinne ausmacht.

Wir fühlten uns gestärkt nach den Projektbesichtigungen, die von der Projektgesellschaft organisiert und sehr gut durch eine externe Moderatorin begleitet wurden. Gemeinsam begannen wir nach den Austauschbesuchen, intensiv an einer geeigneten Rechtsform zu arbeiten. Die Baufertigstellung des BOB CAMPUS rückte näher und wir gerieten unter zeitlichen Druck, der jedoch von der Projektgesellschaft genommen wurde: Für die Gründung eines Trägers gab es so viel Zeit, wie benötigt würde. Wir sollten uns den Raum nehmen, die Rahmenbedingungen und das Maß an Verantwortung auszuhandeln.

In diesem Prozess spaltete sich unsere Gruppe leider. Es kamen verschiedene Ansichten und Vorstellungen über die Nutzung der Nachbarschaftsetage zur Sprache und vor allem der Konflikt über den Grad der Unabhängigkeit des Vereins von der Projektgesellschaft führte zu einer angespannten Atmosphäre. Einige, dazu gehörte auch ich, wollten den Weg gemeinsam und im stetigen Austausch mit ihr gehen, andere möglichst unabhängig bleiben. Der Dialog zwischen uns blieb zwar bestehen, trotzdem verließen einige Botschafter:innen die Gruppe.

Mir war der Erhalt der Gruppe eine Herzensangelegenheit. Deshalb nutzte ich jeden Workshop und andere Anlässe, Interessierte aus dem Stadtteil zu motivieren und ihnen zu verdeutlichen, dass sie mit ihren Potenzialen im Kreis der Gruppe zur besseren Gestaltung des BOB CAMPUS im Interesse ihrer Familien und der Nachbarschaft beitragen können.

Die BOB Botschafter:innen brachten viele Menschen aus dem Stadtteil zusammen, die jahrelang in Oberbarmen lebten und sich trotzdem bisher nicht kannten. Sie haben sich gegenseitig gestärkt, motiviert und einige Steine ins Rollen gebracht.

Gemeinsam wurden sie aktiv, zeigten Interesse und hatten das Gefühl, wahrgenommen zu werden, etwas zu verändern und den Stadtteil mitzuprägen. Zu Recht! Der BOB CAMPUS und die Botschafter:innen-Gruppe gaben ihnen Möglichkeiten, Zukunft gemeinsam zu gestalten.

Mit dem eröffneten BOB CAMPUS wurde eine neue Zeit im Projekt eingeläutet. Neue Interessens- und Arbeitsgemeinschaften sind entstanden: zum Beispiel eine Kochgruppe, eine Schach-AG und eine Garten-AG. Fortlaufend findet Austausch zwischen den Nutzer:innen der Nachbarschaftsetage und den Mieter:innen des BOB CAMPUS statt. Es sind einige der erfahrenen Botschafter:innen dabei, aber auch viele neue. Die gemeinsame Nutzung der Etage verbindet und stärkt uns emotional und mental. Die sich so entwickelnde Struktur kann die Basis für eine mögliche Vereinsgründung sein. Wir haben Zeit.

Perspektive des Gemeinwohlmanagers

Mit dem Projekt der BOB Botschafter:innen beabsichtigten wir, dass die sehr diverse Stadtteilgesellschaft in Wuppertal-Oberbarmen auf dem BOB CAMPUS repräsentiert ist und dafür breitgefächerte und inklusive Möglichkeiten der Teilhabe und Mitgestaltung vorfindet. Wir wollten einen offenen und zugleich geschützten Raum schaffen, in dem die Mitwirkung vieler Menschen aus dem Stadtteil situativ, kultursensibel, bedürfnisorientiert und ungezwungen erfolgen kann. Dieser Raum war und ist auch für uns, die Projektgesellschaft Urbane Nachbarschaft BOB und die Montag Stiftung Urbane Räume, ein Ort des Voneinander-Lernens.

Einige projektspezifische Beobachtungen und Erkenntnisse möchte ich gerne teilen und durch, aus meiner Sicht, übertragbare Schlussfolgerungen ergänzen: Anders als in

anderen Initialkapital-Projekten, in denen es entweder Bestandsmieter:innen gibt oder Gebäudeteile schnell ertüchtigt und in Betrieb genommen werden können, musste das gesamte Gelände der ehemaligen Textilfabrik aufwändig saniert werden. Der BOB CAMPUS stand daher über mehrere Jahre nur punktuell offen. Eine Selbstaneignung durch erste Mieter:innen und Nutzer:innen fand nicht statt und war aus sicherheitsrechtlichen Gründen auch gar nicht möglich; der Zugang wurde von der Projektgesellschaft gesteuert. Wie sehr die Möglichkeit, den Ort selbst zu erfahren und zu erkunden, zur Identifikation beiträgt, hat das BOB LAB gezeigt. Solche Formate halten wir im Sinne einer möglichst breiten Teilhabe für unentbehrlich.

So sehr die Dynamik in dem halben Jahr zwischen September 2019 und Februar 2020 zunahm, so plötzlich wurde sie durch die COVID-19-Pandemie ausgebremst, soweit, dass das ursprüngliche Ziel des Mehrwerdens an Kraft einbüßte. Die Gruppe blieb zwar bestehen, was zu dieser Zeit nicht selbstverständlich war, doch durch fehlende Momente der Öffnung und Anlässe zum Mitmachen wurde sie ungewollt zu einem exklusiven Zirkel. Für die Gemeinschaftsbildung innerhalb einer Gruppe mag das von Vorteil sein, für ein maximal offen angelegtes Projekt ist jedoch eine permanente Durchlässigkeit notwendig.

In der nicht mehr wachsenden Gruppe zeigte sich ein weiterer Punkt: Wir hatten bei der Suche nach möglichen Botschafter:innen insbesondere auf bestehende Netzwerke und etablierte Akteur:innen als Multiplikator:innen gesetzt. Multiplikation ist wichtig! So fanden wir beispielsweise über einige Botschafter:innen Zugänge zu arabischsprachigen Communitys; ein anderer Botschafter konnte auf sein großes Netzwerk französischsprachiger, afrodiasporischer Menschen zurückgreifen. Menschen aus diesen Gruppen gehören heute zu den aktiven Nutzer:innen des BOB CAMPUS – als Teilnehmende und mit eigenen Angeboten. Dass die Multiplikator:innen eventuell auch Rollenkonflikte aus ihren anderen Funktionen mit in die Gruppe tragen, war uns bewusst und kein Ausschlusskriterium. BOB Botschafter:in zu sein, bedeutete ja explizit, die eigene Identität zeigen zu können. Für die Gruppendynamik hatte es dann allerdings doch Auswirkungen, dass mehr oder weniger die Hälfte der gut zehn aktiven Botschafter:innen aus vereinsfernen Menschen bestand, teilweise in Vorsitz oder Geschäftsführung von etablierten Trägern im Quartier. Ebenso verschafften sich einige Angehörige der weißen Mehrheitsbevölkerung mehr Raum innerhalb der Gruppe, indem sie ihren gewohnten Anspruch auf Einfluss geltend machten. Hier zeigte sich, dass Empowerment nur dort funktioniert, wo es gleichzeitig auch Powersharing gibt. Das gilt nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Gruppen. Zudem wurde deutlich, dass wir für das Mehrwerden der BOB Botschafter:innen noch stärker eigene Beziehungsarbeit im Stadtteil hätten leisten sollen. Das ist eine Frage von Ressourcen, aber auch einer bei Bedarf anzupassenden Prioritätensetzung oder, anders ausgedrückt, kein *Entweder-oder* zwischen Multiplikation und eigener, aufsuchender Beziehungsarbeit, sondern stets ein *Sowohl, als auch* (dazu auch: Scholten et al. 2023: 37-55).

Als Gemeinwohlmanager koordinierte, begleitete und unterstützte ich die Gruppe; die Geschäftsführerin der Projektgesellschaft war fortlaufend in den Prozess eingebunden und nahm an vielen Treffen persönlich teil. Die Botschafter:innen wurden wichtige Partner:innen für uns, ihre Anregungen und Hinweise hatten Gewicht. In partizipativen

Verfahren wird in diesem Zusammenhang oft der Begriff der Augenhöhe bemüht, um eine Gleichstellung von Projektbeteiligten zu suggerieren. Doch „echte Kooperation auf Augenhöhe mit gleichen Zugangsvoraussetzungen [ist] schwer bis nie zu erreichen“ (Tribble 2023: 6). Wir stellen finanzielle Mittel und hauptamtliches Personal, setzen den Rahmen für Beteiligung und das Prozessdesign. Die Projektgesellschaft hat in Bezug auf die Projektentwicklung immer einen Wissensvorsprung. Es ist wichtig, offen und ehrlich damit umzugehen.

Das Botschafter:innen-Projekt hat uns noch mehr dahingehend sensibilisiert, dass ein Teilhabeprozess stets unterschiedliche Geschwindigkeiten hat.

Der Moment, um von Seiten der Projektverantwortlichen einen Impuls zu setzen oder eine Intervention vorzunehmen, sollte stets gut durchdacht sein. Hier hilft keine Zeitplanung nach Schema F, sondern nur eine regelmäßige (Selbst-)Reflexion. Zu keinem Zeitpunkt im Prozess sollte den Beteiligten, dazu gehören auch wir, Druck gemacht werden.



Abbildung 5: Beispiel für die Nutzung der Nachbarschaftsetage nach der Fertigstellung.
Quelle: Simon Veith.

Vielfalt ist Alltag auf dem BOB CAMPUS: Viele unterschiedliche Menschen und Gruppen nutzen ihn, immer mehr identifizieren sich mit ihm. Die Gemeinwohlfächen – Nachbarschaftsetage und Nachbarschaftspark – sind Bühnen für den Stadtteil. Gruppen und Initiativen nutzen sie aktiv und aus Eigeninitiative, unter anderem als Möglichkeit, sich

auszudrücken und zu präsentieren. Auch wenn wir, rein quantitativ betrachtet, weniger BOB Botschafter:innen gewinnen konnten und damit weniger Stadtteil-Communitys direkt erreicht habt, als wir uns ursprünglich vorgenommen hatten, so ist der Campus heute ein Ort der gelebten Diversität und Inklusion, der alle willkommen heißt und niemanden ausschließt. Diese Selbstverständlichkeit ist in großem Maße ein Verdienst der Botschafter:innen und ihres Projekts. Alte und neue Mitstreiter:innen können auf diesem Fundament aufbauen, den Campus weiterprägen und nach ihren Bedürfnissen gemeinschaftlich gestalten. Sie haben Zeit.

Literatur

- Böhm, Birgit (2016): Wie kann Bürgerbeteiligung inklusiv sein? <https://www.boell.de/de/2016/02/24/wie-kann-buergerbeteiligung-inklusiv-sein>, Zugriff am 05.12.2023.
- DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation (o. J.): Was ist Informelle Bildung, Formale Bildung, Non-formale Bildung? <https://www.iwwb.de/information/Was-ist-Informelle-Bildung-Formale-Bildung-Non-formale-Bildung-weiterbildung-78.html>, Zugriff am 21.02.2024.
- Gebhardt, Laura und König, Alexandra (2021): Wie vermeiden wir den Matthäuseffekt in Reallaboren? Selektivität in partizipativen Prozessen. In: Raumforschung und Raumordnung 4/2021 (79), 336–350.
- Scholten, Lisa, Jepkens, Katja und van Rießen, Anne (2023): Abschlussbericht: Informelles zivilgesellschaftliches Engagement im Sozialraum. Eine qualitative Studie zu Barrieren der Teilhabe an gemeinwohlstärkendem Engagement mit spezifischem Blick auf die Ursachen der Nicht-Nutzung (IZESO). Studies in Social Sciences and Culture. Aus der Forschung des Fachbereichs Sozial- und Kulturwissenschaften der HSD, Nr. 10, https://soz-kult.hs-duesseldorf.de/forschung/publikationen/Documents/23_Ausgabe10_SISSAC.pdf, Zugriff am 21.02.2024.
- Stadt Wuppertal (2022): Raumbezogene Daten – Ausführliche Auswertungen auf Quartiersebene. https://statistik.wuppertal.de/rbs_statistik/index.phtml?param=alles, Zugriff am 29.11.2023.
- Tribble, Renée (2023): Vorwort. In: Montag Stiftung Urbane Räume (Hrsg.): Gemeinwohl bauen: BOB CAMPUS – Transformation einer stillgelegten Textilfabrik, Band 1, 6.

Lokale Klimapolitik und stadtgesellschaftliche Teilhabe

Der Prozess Bonn4Future

Local Climate Policy and Civic Participation

The Bonn4Future Participation Process

[Marion Stock, Stephan Willinger](#)

Keywords: Koproduktion; Bürgerbeteiligung; Klimapolitik; Governance; Zivilgesellschaft
Co-production; citizen participation; climate policy; governance; civil society

[Redacted content]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted text block]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted content]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

Veröffentlichung wurde zurückgezogen





Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted text block]

[Redacted text block with blue border]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block with blue border]

[Redacted text block]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted content]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted content]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted content]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted content]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted content]

[Redacted text block]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen

[Redacted content]

Veröffentlichung wurde zurückgezogen



Zwei Dimensionen des Konfliktbegriffs in einem Bild: Haltung und Verhalten.
Quelle: NetzwerkStadt.

Das Komplexitätsdilemma

Über das Problem, die Konflikthaltigkeit räumlicher Entwicklung zu vermitteln

The Complexity Dilemma

On the Problem of Communicating the Conflictual Nature of Spatial Development

Klaus Selle

Keywords: Stadtentwicklung; Konflikt; Kommunikation; Komplexität
Urban development; conflict; communication; complexity

Abstract

In raumbezogener Planung und Entwicklung gehören Konflikte zur *Natur der Sache* die Vielzahl und Widersprüchlichkeit von Zielen und Akteuren, Belangen und Interessen sowie deren *Kollision* in konkreten Räumen verdichten sich zu einer enorm konflikthaften Komplexität, die im Prozess verarbeitet werden muss. Daraus folgt: Nicht Konflikt und Komplexität sind das Problem, sondern der Umgang mit ihnen. Was heißt das in der Praxis? Um diese Frage möglichst konkret beantworten zu können, illustrieren drei Fallgeschichten – begleitend zum eigentlichen Text – typische Auseinandersetzungen. Vor diesem Hintergrund werden zunächst die gesetzlich vorgesehenen Formen zum Umgang mit der Komplexität räumlicher Entwicklung angesprochen. Nimmt man die Beteiligung der Öffentlichkeit an diesen Prozessen in den Blick, wird allerdings deutlich: Die öffentliche Auseinandersetzung bleibt häufig unterkomplex. Versuche, dieses Problem zu überwinden, münden in ein Dilemma – ohne klaren Ausweg.

In spatial planning and development, conflicts are part of the *nature of things*: the multiplicity and contradictoriness of goals and actors, concerns and interests as well as their *collision* in concrete spaces condense into an enormous conflictual complexity that has to be dealt with in the process. From this follows: The problem is not conflict and complexity, but how to deal with them. What does this mean in practice? In order to answer this question as concretely as possible, three case histories - accompanying the actual text - illustrate typical disputes. Against this background, the forms provided by law for dealing with the complexity of spatial development are addressed first. However, if we then take a closer look at public participation in these processes, it becomes clear that the public debate often remains undercomplex. Attempts to overcome this problem lead to a dilemma - without a clear way out.

Klaus Selle, Prof. Dr., untersucht, begleitet und gestaltet Stadtentwicklungsprozesse. Nach Tätigkeiten an den Universitäten Dortmund, Hannover und als Leiter des Lehrstuhls Planungstheorie und Stadtentwicklung von 2001 bis 2018 in Aachen ist er aktuell im Kontext von NetzwerkStadt aktiv.

Klaus Selle, Prof. Dr., investigates, accompanies and designs urban development processes. After working at the universities of Dortmund, Hanover and Aachen where he held the chair of Planning Theory and Urban Development from 2001 to 2018, he is currently active in the context of NetzwerkStadt.

Prolog: Galtungs Konfliktbegriff

Raumbezogene Planung und Entwicklung ist konfliktthaltig: Wenn die Auseinandersetzung mit widersprüchlichen Zielen die Substanz alltäglicher Arbeit ausmacht. Wenn private und öffentliche Belange miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Wenn jede Veränderung des Status Quo zu Protesten führen kann – und selbst dessen Beibehaltung vor Konflikten nicht schützt. Dann ist das in diesem Handlungsfeld der Normalfall.

Um dem in Wissenschaft wie Praxis gerecht zu werden, bedarf es eines geeigneten Begriffs von Konflikt. Dazu hat der Friedens- und Konfliktforscher Johan Galtung schon 1975 einen bemerkenswerten Vorschlag unterbreitet: *Konflikt als Lebensform* lautet der Titel einer seiner Veröffentlichungen aus dieser Zeit. Damit brachte er bereits die zentrale Prämisse seiner Überlegungen zum Ausdruck: Widersprüche – zwischen Zielsetzungen, Wertvorstellungen, Interessen etc. – sind allgegenwärtig. Um zu verstehen, warum und auf welche Weise sie zum Gegenstand manifester Auseinandersetzungen werden, müssen zwei weitere Faktoren in den Blick genommen werden: Haltungen und Verhalten. Damit entsteht ein Konfliktdreieck (Galtung 2007; Schrader 2018), zwischen dessen Ecken ein sich verstärkender dynamischer Zusammenhang besteht – und das in großen Teilen unsichtbar ist (siehe Abbildung 1).

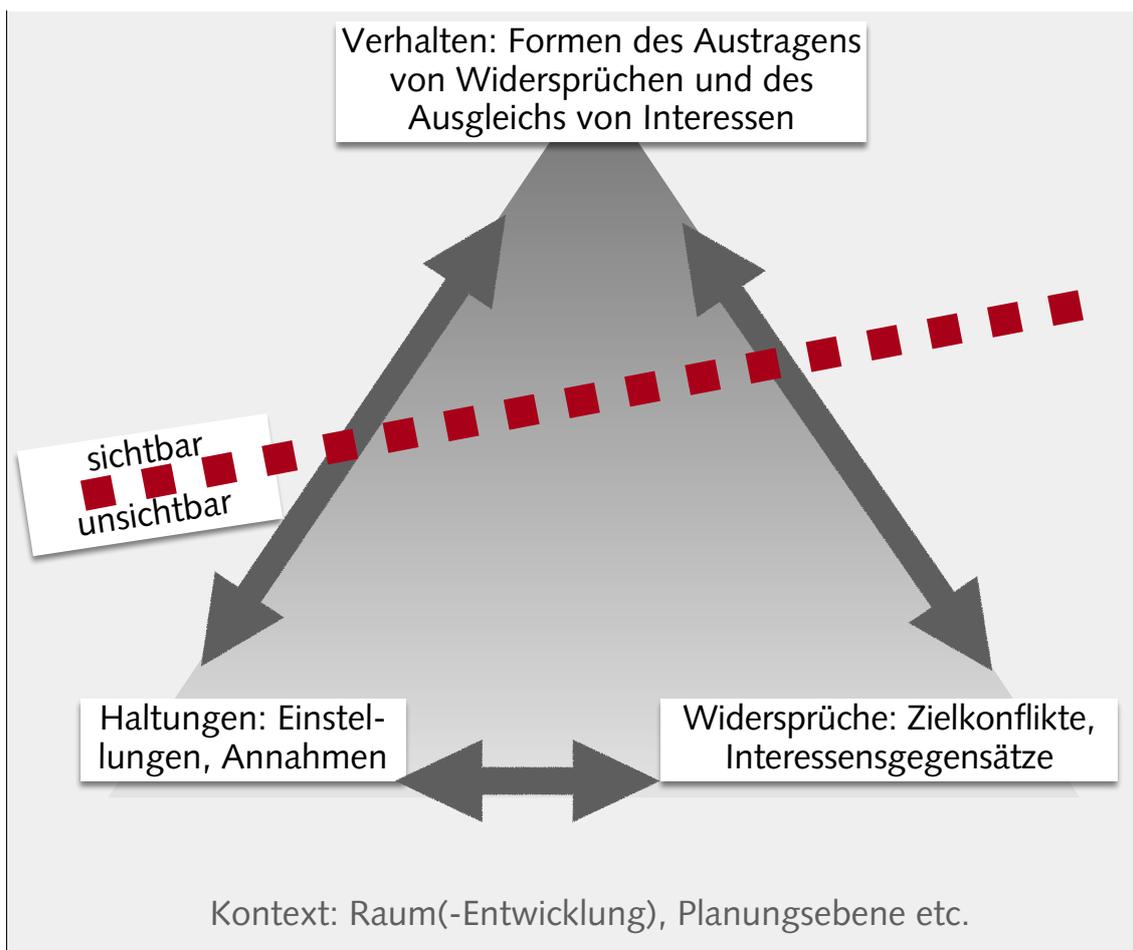


Abbildung 1: Komplexität des Konflikts. Quelle: NetzwerkStadt in Anlehnung an Galtung 2007 und Schrader 2018.

Dieses Galtung'sche Konfliktdreieck lässt sich sehr gut für Konflikte im Kontext räumlicher Entwicklung(splanung) nutzen. Denn auch hier

- gilt die Galtung'sche Prämisse: Widersprüchliche Ziele, Interessen etc. gehören zur Natur der Sache. Zwar ist von Planungskonflikten zumeist dann die Rede, wenn es hoch hergeht, wenn das Meer öffentlicher Aufmerksamkeit schäumt. Aber erhitzte Bürgerversammlungen, Demonstrationen und Social-Media-Kampagnen sind im Galtung'schen Sinne lediglich Formen des Umgangs mit Konflikten. Und diese sind, anders als es die mediale Vermittlung gemeinhin nahelegt, Ausnahmen. Die Mehrzahl aller von Kommunen betriebenen Planungen werden abgewickelt, ohne dass sich das Meer der öffentlichen Aufmerksamkeit auch nur kräuselt.
- sind die Haltungen, mit denen die Beteiligten zueinander (Vertrauen/ Misstrauen) sowie zur Substanz der Planungsaufgabe (Grad der Betroffenheit, Art der Interessen etc.) stehen, auch in Planungs- und Entwicklungsprozessen von erheblicher Bedeutung.
- gibt es viele Formen der Konfliktbearbeitung – gesetzlich geregelte, administrative, politische, aber auch informelle Einflussnahmen, juristische Schritte, öffentlichen Protest et cetera.
- ist ein Großteil der Aktivitäten im Konfliktdreieck unsichtbar – zumindest aus der Perspektive lokaler Öffentlichkeiten (dazu ausführlicher Selle 2022).
- herrscht Dynamik. Allerdings geht sie nicht ausschließlich von der Konfliktsubstanz aus (wie das in vielen Adaptionen des Dreiecks durch eine rechts unten beginnende Spirale dargestellt wird), sondern kann von allen Seiten ihren Ausgang nehmen und dabei die streitigen Inhalte mitunter deutlich *verformen*. Das heißt: Die Dreiecksdarstellung kann jeweils nur eine Momentaufnahme sein, die in jeder Hinsicht in Bewegung ist – mal geordnet, mal chaotisch. Mithin muss bei diesem Konfliktbegriff eine Zeitachse hinzugedacht werden. Denn nur so können die Prozesse räumlicher Planung und Entwicklung, die sich oft über verschiedene Ebenen und viele Jahre erstrecken, angemessen abgebildet werden.

Vordergründe mit Vorgeschichten: Drei Praxis-Beispiele

In Darstellungen von Planungskonflikten stehen oft die Formen der Auseinandersetzung (hitzege Bürgerversammlung, Demonstration etc.) und die dabei zutage tretenden Positionen im Vordergrund. Solche Momentaufnahmen stehen auch hier am Anfang von drei Fallgeschichten. Deren Aufgabe ist es, vom Vordergrund auf die Hintergründe, auf Vorgeschichten, Abhängigkeiten und Wechselwirkungen, also auf die tatsächliche Komplexität von Aufgabe und Prozess, zu verweisen. Das kann hier nur skizzenhaft geschehen, lässt aber auch so – über allgemeine Aussagen zur Komplexität hinaus – konkrete Situationen räumlicher Planung und Entwicklung sichtbar werden. Alle drei Beispiele – *Wiese, Brache und Lücke* – bilden Alltag ab. Sie wurden aus Praxisfällen der Innenentwicklung kollagiert und betonen jeweils einzelne Prozessaspekte. Das heißt: Die reale Komplexität ist jeweils noch deutlich größer.

Die Wiese

Das geht nun schon über eine Stunde so. Nachdem zwei Mitarbeiter des Planungsamtes ihre Darstellung des Planungsvorhabens beendet haben, reiht sich eine erregte Wortmeldung an die andere: „Wie kann man in Zeiten des Klimawandels eine Wiese bebauen!“, „Eine derart dichte Bebauung passt nicht hierher“, „Ihr nehmt uns den Zugang zur freien Landschaft“ und so fort...

Die Wiese, um die es geht, ragt tief in den Ort hinein, ist von drei Seiten bebaut und öffnet sich an der vierten zur offenen Landschaft. Von der privilegierten Lage profitieren ein Hotel, Einfamilienhäuser und ein Pferdehof, der auch einen Teil des Grünraums nutzt. Es scheint kein Geheimnis zu sein, dass der Widerstand gerade aus dieser Nachbarschaft kommt. Aber offensichtlich nicht nur von dort.

Nachdem Empörung und Unruhe ein wenig nachgelassen haben, ergreift die Baubürgermeisterin, die sich bislang zuhörend zurückgehalten hatte, das Wort. Sie müsse doch noch einmal betonen, dass es sich bei der Planung nicht um eine fixe Idee der Gemeinde handle, sondern um ein Konzept der Region. Schließlich hätten sich die Umlandgemeinden nach langen Beratungen verpflichtet, an gut erschlossenen Standorten des öffentlichen Verkehrs neue Quartiere zu planen, die die Kernstadt entlasten. Man habe daraufhin sehr sorgfältig verschiedene Standorte in der Gemeinde geprüft. Das hier sei der am ehesten geeignete. Woraufhin man auch schon mit Bodenerwerb begonnen habe (erstauntes Geräusch im Saal). Im Übrigen könne man versichert sein, dass wirklich alle Gesichtspunkte, die für ein solches Vorhaben von Bedeutung seien, beachtet würden: Naturschutz, Klima, Erschließung, Ortsbild und vieles mehr – aber natürlich auch die Frage der Wohnungsverversorgung oder der Ortsentwicklung insgesamt. Es sei nicht immer einfach, alle Gesichtspunkte unter einen Hut zu bekommen. Aber dazu sei ja Stadtplanung da. Und im Übrigen hoffe sie, dass mit dem Wettbewerb, der demnächst ausgeschrieben werde, deutlich wird, wie man auch im Detail den verschiedenen Ansprüchen gerecht werden könne.



Abbildung 2: Potentielles Neubaugebiet? (Symbolbild). Quelle: Klaus Selle.

Die Brache

Eigentlich hatte man schon ein Konzept für die gewerbliche Neu-Nutzung eines weitgehend brach gefallenen Industrie-Areals. Dann ließ eine Koalitionspartei die Abstimmung mit Blick auf kommende Wahlen und den sich regenden Unmut in Teilen der Öffentlichkeit platzen. Der Plan wurde zurückgezogen. Die Mehrheiten wechselten. Die neue Bürgermeisterin wollte nun alles besser machen. Frühzeitig wurde die Öffentlichkeit beteiligt und in einer Versammlung das fortgeschriebene Konzept vorgestellt. Es sieht vor, dass ein auf solche Flächen spezialisiertes Unternehmen den Standort wieder gewerblich nutzbar macht und dabei die Altlastenproblematik auf eigene Kosten löst. Geschähe dies nicht, so betonte die zuständige Umweltbehörde, müsse die öffentliche Hand tätig werden und nach Bundesbodenschutzgesetz eine Sicherung vornehmen. Das sei teuer und bedeute eine vollständige Versiegelung der Fläche – ohne dass sie wieder in Nutzung genommen werden könne. Aus diesen und anderen Gründen, ergänzte der Planungsdezernent in der Versammlung, seien Vorstellungen von Begrünung, Ökosiedlung und so fort – man müsse es so deutlich sagen – unrealistische Träumereien.

Das ließen die damit angesprochenen Vertreterinnen und Vertreter einer Initiative nicht auf sich sitzen: Die Stadt sei phantasielos. Es gelte einen Neuanfang zu wagen. Und von den vielen Nachteilen des aktuell verfolgten Konzeptes, etwa Schwerlastverkehr in der Stadt, sei gar nicht mehr die Rede. Die Bürgermeisterin ergriff das Wort. Alle Fakten lägen doch nun auf dem Tisch. Auch wenn sie das Wort hasse, aber: das aktuelle Konzept sei alternativlos. Und es gäbe nur ein kleines Zeitfenster, in dem das zu realisieren sei ...“ Zornige Wortmeldungen waren die Folge: Das stimme doch alles gar nicht. Was sie da betreibe, sei im Übrigen Hinterzimmerpolitik: Man habe sich auf Gedeih und Verderb einem Investor ausgeliefert. Und als die Bürgermeisterin beschwichtigend rief „Sie können mir da schon vertrauen“, war deutlich zu hören: „Genau das nicht“.



Abbildung 3: Brachenrecycling (Symbolbild). Quelle: Klaus Selle.

Die Lücke

Eines Tages kamen Bauwagen – und Bauarbeiter. Die zogen einen blickdichten Bauzaun um das Gelände des seit mehreren Monaten leerstehenden, alten Geschäftshauses. Und dann kamen die Bagger. In wenigen Tagen war das Gebäude abgerissen. Unmittelbar anschließend wurde ein Großteil des Abbruchmaterials vor Ort geschreddert und abtransportiert. Die Irritation der Öffentlichkeit war nicht nur wegen des damit verbundenen Lärms groß. Vielmehr trug dazu ein Bauschild bei, das die geplante Neubebauung zeigte – deutlich wuchtiger als die bisherige. Und die beiden alten Ulmen waren auch verschwunden. Es häuften sich die Anfragen in der Stadtverwaltung, ob das denn alles rechtens sei und ob es nicht viel richtiger wäre, in der dicht bebauten Innenstadt eine grüne Oase zu schaffen.

Aus der Baubehörde verlautete dazu lediglich: Da sich die Neubebauung im Wesentlichen „in die Eigenart der näheren Umgebung“ einfüge, sei sie nach § 34 BauGB zu genehmigen. Das, was für viele überraschend gekommen sein mag, hatte eine lange und verwickelte Vorgeschichte. Im Zuge des Strukturwandels der Innenstadt war der Leerstand absehbar gewesen. Grundstückseigentümerin und Pächter konnten sich aber nicht über Perspektiven des Standortes verständigen. Dann gelang es dem rührigen Stadtmarketing, einen geeignet erscheinenden Investor zu finden und ihn zum Engagement zu bewegen. Zur Vorgeschichte gehört wohl auch, dass es eine intensive Auseinandersetzung innerhalb des Verwaltungsvorstandes darüber gab, ob die Kommune hier von einem Vorkaufsrecht hätte Gebrauch machen können oder sollen.



Abbildung 4: Abriss für Neubau im Bestand (Symbolbild). Quelle: Klaus Selle.

Konflikthaltige Komplexität

Die Otto von Bismarck zugeschriebene Feststellung, Politik sei die *Kunst des Möglichen* bringt zum Ausdruck:

Wer politisch handlungsfähig werden will, muss zwischen widerstreitenden Zielen, Interessen und Rahmenbedingungen Wege finden.

Das, was für die Politik allgemein Bedeutung hat, gilt für raumwirksames Handeln öffentlicher Akteure umso mehr. Denn hier sind bereits wesentliche Vorgaben in sich widersprüchlich, sind weitere Akteure raumprägend und kollidieren Ziele im gleichen Raum. Das alles verklumpt sich zu einer Komplexität, die typisch ist für Aufgaben räumlicher Planung und Entwicklung.

Um diese Zusammenhänge nicht nur abstrakt darzustellen, wurden den folgenden Überlegungen drei Fallgeschichten aus der Praxis vorangestellt (s.o.). Dabei geht es um typische Konstellationen bei der Bewältigung der für nachhaltige Stadtentwicklung besonders bedeutsamen Aufgabe der Innenentwicklung. Im Spannungsfeld zwischen allgemeinen Betrachtungen und solchen konkreten Beispielen werden – so ist zu hoffen – die Inhalte plastischer, als dies ohne solch exemplarischen Praxisbezüge möglich wäre.

Ziele: Spannungsverhältnisse allenthalben

„Die für die Planungsforschung vielleicht interessanteste Frage ist sicherlich jene, wie sich die Ziele erstens der Decarbonisierung durch regenerative Energien und zweitens Effizienzsteigerung durch Beschleunigung von Planungsverfahren mit dem Anspruch verstärkter Beteiligung auf der einen Seite und der Wahrung von Nachhaltigkeitsaspekten [...] auf der anderen Seite vereinbaren lassen.“ (Diller 2022: 71) Jede ernsthafte Auseinandersetzung mit räumlicher Planung und Entwicklung mündet irgendwann in solchen Fragen: Zielwidersprüche gehören in diesem Handlungsfeld zur Grundausstattung – ob es um programmatische Aussagen geht (wie denen aus jüngsten Koalitionsverträgen, die Diller analysiert) oder Alltagsaufgaben, wie sie in den Fallgeschichten beschrieben werden.

Das hat seine Ursprünge schon in der gesetzlichen Basis. Bereits das Grundgesetz eröffnet ein für das Planen und Bauen elementares Spannungsverhältnis: Mit Artikel 14 wird das Eigentum gewährleistet (Abs. 1) und zugleich dem Gemeinwohl verpflichtet (Abs. 2).

Ihre volle Entfaltung finden die gesetzlich angelegten Spannungen im Baugesetzbuch. Dort wird schon in § 1 gefordert, dass die Bauleitplanung „eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung [gewährleistet], die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen [...] miteinander in Einklang bringt“. Dass ökonomische, ökologische und soziale Suffizienz-Ziele vielfach eben nicht in harmonischen Einklang zu bringen sind, sondern in herber Dissonanz verhalten können, dürfte dabei keine neue Nachricht sein.

Aber damit des Spannungspotenzials nicht genug: Im nächsten Absatz des gleichen Gesetzes folgt eine Liste von vierzehn Punkten (nebst zahlreichen Unterpunkten), die „bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere zu berücksichtigen“ sind. Da kommen schon einmal die Belange der Nr. 2 (Wohnbedürfnisse) mit denen der Nr. 8b (Landwirtschaft) oder Nr. 14 (Ausreichende Versorgung mit Grün und Freiflächen) in Kollision – um nur ein Beispiel (mit Bezug zur Fallgeschichte 1) von unendlich vielen weiteren zu nennen.

Akteure: Plural und multilateral

Ein flüchtiger Blick auf die Konflikte um *Wiese* und *Brache* könnte den Eindruck erwecken, da stünden sich zwei Konfliktparteien gegenüber: *Die Öffentlichkeit* gegen *die Stadt*.

Häufig werden Planungskonflikte tatsächlich in eben solchen bilateralen Konstellationen beschrieben. Die Wirklichkeit aber ist multilateral.

Das hat zahlreiche Reibungsflächen zwischen vielen Akteuren zur Konsequenz. Schon die gerafften Falldarstellungen machen das deutlich: Da agieren verschiedene Gebietskörperschaften, Planungsinstitutionen, Ämter, Behörden, Verbände und städtische Teilöffentlichkeiten auf verschiedene Weise, zu unterschiedlichen Zeitpunkten, in diversen Konstellationen.

Im und um den Planungsbereich leben Menschen, sie besitzen Grundstücke, nutzen die Räume, betreiben Geschäfte, befürchten Veränderungen, hoffen auf Verbesserung. Sie sind in unterschiedlichem Maße (potenziell) Betroffene: Zum Teil müssen sie erhebliche Beeinträchtigungen befürchten – man denke nur an Hotelbetreibende mit dem Standort am Rande der offenen Landschaft (Fall 1) oder an die Belastungen durch Schwerlastverkehr im Umfeld des Gewerbestandortes (Fall 2). Einige sehen allgemeine Gefährdungen (des Grundwassers, des Stadtklimas), vertane Chancen (städtebauliche Aufwertung, mehr Grün) oder erwarten Verbesserungen (des Wohnungsangebotes, der Belebung der Innenstadt). Und nicht zuletzt verfügen alle hier involvierten Akteure über unterschiedliche Rechte, Mittel und Möglichkeiten, ihr Interesse und Befürchtungen kundzutun.

Dann gibt es noch diejenigen, von deren Engagement es abhängt, ob bauliche Entwicklungen überhaupt stattfinden. In allen drei Fällen waren die Kommunen froh, nach zum Teil langer Suche Partner:innen gefunden zu haben, die im Sinne der Planungsziele zu handeln bereit sind: Im *Wiesen*-Fall mussten Wohnungsbauträger gefunden werden, die sich überhaupt der ungeliebten Aufgabe (öffentlich geförderter) Mietwohnungsbau (zudem verdichtet in Umland-Lagen) widmen. Für die *Brache* brauchte es Spezialisten, die mit derlei komplizierten Brownfield-Developments umzugehen wissen. Und für die Neubebauung in der Innenstadt (Fall 3) war man glücklich, sowohl einen Investor mit passendem Nutzungskonzept zu finden als auch den Grundstückseigentümer überhaupt zum Verkauf bewegen zu können. Das gelang nur mit viel Überzeugungsarbeit und einigen Anreizen. Denn über andere Steuerungsmöglichkeiten verfügt die Kommune in einem solchen Fall nicht.

Aus dieser Akteursvielfalt mit ihren komplexen Binnenbezügen, den Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme und Steuerung ergeben sich parallele und einander überlagernde kommunikative Konstellationen. Vielfach sind sie selbst für unmittelbar Beteiligte nicht immer vollständig überschaubar (ausführlicher zum Transparenzdilemma: Selle 2022).

Räume: Zuspitzungen vor Ort

Widersprüchliche Zielvorgaben und divergente Akteursinteressen gehören zur normalen Ausstattung von Konflikten. In der Stadtentwicklung stellt Raum jedoch einen zusätzlichen Faktor dar, der sowohl aus sich heraus Spannungsfelder generiert, als auch durch die Kollision von Zielen an einem Ort Konfliktpotenziale erhöht, denn jede Fläche, auf die sich mögliche Planungen richten, hat Geschichte und Bedeutung (für diese, jene, alle), ist mit Rechten belegt, Gegenstand von Interessen und (häufig) divergenten Nutzungsansprüchen.

Standorte bringen zudem Vorprägungen mit, die Rahmenbedingungen für Planungsabsichten setzen. Diese können aus naturräumlichen Gegebenheiten (Fall 1), Altlasten und anderen Lagefaktoren (Fall 2), aus planungsrechtlichen Ausgangsbedingungen (Fall 3) und vielem anderen resultieren. Daraus folgt: Man kann in abstrakten Programmen (etwa zur Stadtentwicklung) viele Ziele in Listen problemlos untereinander vereinen. Wenn es aber um konkrete Standorte und begrenzte Flächen geht, entstehen Widersprüche und Unverträglichkeiten. Regelmäßig gerät etwa das Gebot des BauGB, Flächenwachstum nach außen durch Verdichtung nach innen zu vermeiden mit dem Ziel, Freiräume aus stadtklimatischen und vielen anderen Gründen zu erhalten, in Konflikt.

Konflikte, Komplexität und Kommunikation

Ruft man das Stichwort Komplexität in Wikipedia auf stößt man dort auf Umschreibungen wie „Gegenteil von Einfachheit und Überschaubarkeit“. Man erhält den Hinweis, dass „widersprechende Zielsetzungen, Dilemmata und nicht determinierbares Verhalten autonomer Systemeinheiten“ zum Entstehen von Komplexität beiträgt (vgl. Wikipedia o. J.) All das gilt für räumliche Planung und Entwicklung: Schon die Fallgeschichten illustrieren das.

Die Vielfalt der Akteure, Interessen, Ziele und Belange, die Heterogenität und Vorprägung der Räume, die verwickelten Bezüge und Abhängigkeiten – und die aus alledem resultierenden latenten und evidenten Widersprüche – lassen keinen Zweifel: Hier herrscht Komplexität.

Es ist dieser spezifische Aspekt, der bei den folgenden Überlegungen zu *Umgangsformen* im Mittelpunkt steht. Dabei erweist sich, dass insbesondere die kommunikative Bewältigung der Komplexität in und mit der Öffentlichkeit eine erhebliche Herausforderung darstellt.

Misslingende Deliberation?

Die Einsicht in Konflikthaltigkeit und Komplexität raumbezogener Planung ist nicht neu. Insofern gibt es dafür auch bereits eine Lösung. Die Rede ist von der Abwägung. Sie bildet den Kern gesetzlich geregelter Planungsprozesse und stellt sozusagen die Standardform der Konfliktaustragung im Galtung'schen Sinne dar. In diesem Kontext spielt auch die Beteiligung der Öffentlichkeit eine Rolle. Wie wird sie im Alltag des Planens gestaltet? Wie wird hier mit Komplexität umgegangen?

Abwägung in der Bauleitplanung: Ein perfekter Modus der Komplexitätsbewältigung?

Mit dem Baugesetzbuch werden vor allem Verfahren der Bauleitplanung gesetzlich geregelt. Betrachtet man sie unter dem Gesichtspunkt der Bewältigung von Komplexität näher, so findet man ein Verfahrenselement vor, das von alters her für solche Zwecke eingesetzt wird: die Deliberation. Schon im römischen Recht galt der Grundsatz: „Deliberandum est diu quod statuendum est semel“. Frei übersetzt: Das, was ein für alle Mal festgesetzt werden soll, muss zuvor ausführlich bedacht und beraten werden.

Das trifft exakt Aufgabe und Verfahren der Bauleitplanung: Hier werden Festsetzungen mit erheblichen, dauerhaften Folgen getroffen. Daher sind mehrere Schritte des Bedenkens und Beratens vorgesehen, die in den „materiellen Kern des Planungsprozesses“ münden (Schmidt-Eichstaedt 2010: 12). Die Rede ist von der Abwägung und der ihr vorlaufenden zweistufigen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Ohne hier in rechtliche Details einsteigen zu wollen, kann man einem solchen Verfahren durchaus attestieren, dass es grundsätzlich geeignet ist, die relevanten Gesichtspunkte zur Bewältigung einer komplexen Planungsaufgabe zusammenzutragen und sie in ihrer Konflikthaltigkeit abzuwägen (§§ 1, 3 und 4 BauGB). Drei Aspekte sind zum Verständnis dieser Umgangsform mit der Vielfalt und Komplexität einander widerstreitender Gesichtspunkte von Bedeutung: Sie

- ist ein administrativer Prozess: Es obliegt der Verwaltung, diesen Prozess zu organisieren, die Gesichtspunkte vieler – Verbände, Behörden, Institutionen und organisierte wie nicht-organisierte Öffentlichkeiten – zu erfassen und die Abwägung nachvollziehbar zu gestalten.
- unterliegt der juristischen Überprüfbarkeit: Wenn beispielsweise von der Planung berührte Belange in wesentlichen Punkten nichtzutreffend ermittelt oder bewertet worden sind, kann der Plan seine Rechtskraft verlieren (§ 214 BauGB).
- ist im strengen Sinne deliberativ, also beratend und nicht entscheidend. Das Abwägungsergebnis der Verwaltung dient also vor allem der Vorbereitung politischer Beschlüsse.

Allerdings künden viele öffentlich ausgetragene Konflikte davon, dass Verlauf und Ergebnisse dieser Verfahren nicht immer und nicht von allen akzeptiert werden. Man muss daher – Galtung folgend – nach dem Umgang mit den Verfahren, ihrer Ausgestaltung in der Praxis fragen. Das soll hier am Beispiel der Kommunikation mit der Öffentlichkeit geschehen.

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung: Angemessen informiert?

Die hier lediglich skizzierten Fallgeschichten zeigen – trotz der notwendigerweise stark verkürzten Darstellung –, wie komplex selbst einfach erscheinende (Stadt-)Entwicklungen sein können. Betrachtet man sie im Hinblick auf die Vermittlung dieser Komplexität zur Öffentlichkeit hin, wird zunächst deutlich: In einer Vielzahl von Fällen findet gar keine Kommunikation statt. So werden, wie im Fallbeispiel *Lücke*, viele Vorhaben, die *im Zusammenhang bebauter Ortsteile* (§ 34 BauGB) geplant sind, erst mit Beginn der Baumaßnahmen, öffentlich sichtbar.

Ist hingegen die Aufstellung eines Bebauungsplanes erforderlich und wird dieser nicht im beschleunigten Verfahren (§ 13a BauGB) durchgeführt, besteht immerhin die Chance, dass die Öffentlichkeit im Wege der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB) über das Vorhaben informiert wird. Wie dies geschieht und welche Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten angeboten werden, war kürzlich Gegenstand einer breit angelegten, 100 Verfahren in Deutschland einbeziehenden Untersuchung (Decker & Selle 2023). Fasst man die Ergebnisse mit Blick auf die hier interessierenden Fragen zusammen, ergibt sich folgendes Bild:

- Von den Vorgeschichten (wie sie etwa in den Fällen *Wiese* und *Brache* angedeutet werden) erfährt man in der Regel nichts.
- Konfrontiert wird die interessierte Öffentlichkeit mit Vorhaben, die sehr häufig schon recht detailliert durchgeplant sind – obwohl der Gesetzgeber zu diesem Zeitpunkt des Planungsverfahrens noch von inhaltlicher Offenheit ausging.
- Bei der Darstellung der Inhalte dominiert die für Laien unverständliche Zeichensprache der Bauleitplanung. Auch erläuternde Texte sind nur selten allgemeinverständlich.
- Der Umfang des bereit gestellten Materials reicht von spärlich (etwa: amtliche Bekanntmachung im Behördendeutsch) bis überwältigend (zahlreiche übergeordnete Pläne, Gutachten zu Einzelfragen, die nur für Fachleute verständlich sind und deren Bedeutung für den Planungsfall aus Laienperspektive nicht begriffen werden kann).

Insbesondere der letzte Befund macht das Dilemma, um das es hier geht, deutlich: die diversen Gutachten, Fachpläne etc. sind ebenso wie die Stellungnahmen zahlreicher Behörden und Träger öffentlicher Belange rechtlich wie inhaltlich Bestandteil der jeweiligen Planung. Aber sie lassen sich nicht zur Öffentlichkeit hin vermitteln. Jedenfalls nicht in der behördengängigen Form.

Polarisierung im Prozess: Verhältnisse plattgeschlagen?

Niklas Luhmann hat einmal festgestellt: „Gegen Komplexität kann man nicht protestieren. Um protestieren zu können, muß man ... die Verhältnisse plattschlagen.“ (1997: 861) Genau das geschieht in vielen zugespitzten, öffentlich ausgetragenen Konflikten. Es scheint nur mehr um Ja oder Nein, um Zustimmung oder Ablehnung zu gehen: Die Wiese bebauen – ja oder nein. Das Konzept zur Wiedernutzung der Brache billigen – oder nicht. Dass mit diesen Planungen weiter reichende Ansprüche, lange Vorgeschichten und umfangliche Vorklärungen verbunden waren, bleibt unberücksichtigt. Für die Praxis kommunaler Stadtplanung und -politik kann das handfeste negative Folgen haben. Fünf seien hier erwähnt:

- Es entsteht ein Problemverschiebepark: Aufgaben bleiben ungelöst, Zeitfenster schließen sich oder es wird so lange nach Standorten gesucht, bis man einen findet, dessen wesentliche Eignung darin besteht, dass dort kein Widerstand artikulationsstarker Akteure zu befürchten ist.
- Damit wird auch schon auf den nächsten Aspekt verwiesen: Protest ist sozial wie substantiell hoch selektiv: Es kommen nur diejenigen zu Wort, die das Wort ergreifen. Und es werden nur mehr die Aspekte thematisiert, die von den streitenden Parteien in den Vordergrund gestellt werden. Regelmäßig sind etwa bei der Innenentwicklung diejenigen nicht vertreten, die auf den zu schaffenden Wohnraum angewiesen wären.
- Das Potenzial von Konflikten wird nicht genutzt: Widerstreitende Interessen, Zielkonflikte und Co. haben ja durchaus auch eine produktive Seite. Sie zwingen zur Suche nach Lösungen, die zwischen Ja und Nein, zwischen Entweder und Oder liegen. Das kann zu sinnvollen Kompromissen oder kreativen neuen Lösungen führen – substantiell wie prozessual. Durch die vorschnelle öffentliche Zuspitzung auf Pro und Contra bleiben diese Konfliktpotenziale ungenutzt.
- Derart zugespitzte Auseinandersetzungen werden nicht nur gelegentlich von interessierten Kreisen in Oben-Unten-Konflikte umgedeutet (die da oben gegen uns hier unten) und erhalten damit zusätzliche politische Sprengkraft – mit Folgen (wie im Fall 2).
- Im Zuge solcher Eskalationen wird häufig mit einseitigen oder schlicht falschen Argumenten, vornehmer ausgedrückt: mit strategischen Verfälschungen operiert. Es werden auch Interessen verschleiert oder in den Schafspelz des Gemeinwohls gehüllt. Da müssen dann die Kaltluftströme – ob vorhanden oder nicht – herhalten, um (wie im Fall Wiese) eine Bebauung zu verhindern, obwohl es doch den Anrainern eigentlich um den Schutz ihrer bisherigen Aussicht, die Abwehr unerwünschter Bevölkerungsgruppen in der Nachbarschaft und letztlich um den Wert ihrer Immobilien geht. Um Missverständnisse zu vermeiden: Nicht die Interessen sind das Problem, sondern das Verschleiern. So lassen sich Konflikte nicht inhaltlich bewältigen, denn man sucht an den falschen Stellen nach Lösungen.

Nun sind natürlich nicht nur die Haltungen protestierender Teil der städtischen Öffentlichkeit für das Plattschlagen der inhaltlichen Komplexität und den Verlauf von Konfliktbearbeitungen relevant. Selbstverständlich spielen auch alle anderen Beteiligten – oft ent-

scheidende – Rollen. Ob es nun die (lokalen) Medien sind, die die lautstark vorgetragenen Positionen und die mit ihnen verbundenen reduzierten Problemsichten übernehmen. Oder diejenigen, die über entwicklungsrelevante Grundstücke verfügen und ihre Macht zur Verengung der Handlungsoptionen nutzen. Oder jene, die das Denken in Alternativen und Varianten als Zeitverschwendung und Öffentlichkeit a priori als Störfaktor ansehen. Und nicht zuletzt diejenigen, die aus der Eskalation politisches Kapital schlagen und nach Kräften in das Protesthorn blasen.

Sie tragen alle auf ihre Weise dazu bei, dass die Auseinandersetzung inhaltlich unterkomplex wird und Prozesse scheitern bevor auch nur näherungsweise die Potenziale einer sachgerechten Suche nach Konfliktlösungen ausgeschöpft wurden.

Epilog: Komplexitätszumutungen

Zum Dilemma wird der kommunikative Umgang mit den für räumliche Planung und Entwicklung typischen Konflikten dadurch, dass es keine für alle Beteiligten befriedigende Lösung zu geben scheint: Bauleitplanung ist eine fachliche Aufgabe mit vielen Facetten, zudem eingezwängt in zahlreiche rechtliche Erfordernisse. Daraus resultiert die begründete Auffassung, dass sie auch einer fachlich und rechtlich angemessenen Darstellung bedarf. Ebenso unstrittig aber ist auch, dass auf diese Weise große Teile der (nicht-fachlichen) Öffentlichkeit weder erreicht, geschweige denn zu Erörterung befähigt werden. So redet man vielfach aneinander vorbei, schüttelt (im Konfliktfall) auf allen Seiten die – häufig schon zornroten – Köpfe.

Ein (Aus-)Weg könnte darin bestehen, dass man beides leistet: für die fachlich-rechtliche Kommunikation die geeigneten Unterlagen erstellt, sie aber zugleich übersetzt – in alltags-taugliche Sprache und anschauliche Darstellungen. Dabei ließe sich dem Albert Einstein zugeschriebenen Grundsatz folgen: „Man sollte alles so einfach wie möglich machen, aber nicht einfacher“. In diesem Fall bedeutet das, die inhaltliche Komplexität, also die Vielfalt der Gesichtspunkte sowie die Pluralität von Akteuren und Interessen, auf verständliche Weise sichtbar zu machen.

Die Reaktion der zuständigen Fachverwaltungen auf eine solche Zumutung ist absehbar. Wahlweise: Dafür sind wir nicht zuständig., Wie sollen wir das auch noch schaffen?! oder: Öffentlichkeitsarbeit sollen die machen, die das gelernt haben! Tatsächlich gibt es inzwischen Kommunen, in denen eine entsprechende Aufteilung zwischen Fach- und Kommunikationsaufgaben versucht wird. Ob das einen gangbaren Weg darstellt, muss sich noch zeigen. So oder so eröffnet sich damit jedoch ein nächstes Dilemma – das zwischen Breite und Tiefe: Seit einigen Jahren gibt es Bemühungen, Demokratie vor Ort zu stärken. Das soll dadurch erreicht werden, dass möglichst viele beteiligt werden. Dazu sind, so die gängige Ansicht, niedrighschwellige Angebote notwendig. Als solche gelten im Handlungsfeld Stadtentwicklung beispielsweise Wunsch- und Ideensammlungen. So wird dann etwa gefragt „Was macht für Sie eine nachhaltige Stadt aus?“ oder „Wie sieht Ihr Quartier der Zukunft aus?“. Im Ergebnis werden so oft viele Hundert, wenn nicht Tausende von Anregungen auf Pinnwänden und Netzseiten eingesammelt. Das geschieht mit bester Absicht,

ist jedoch für viele Fragen der Stadtentwicklung unangemessen (ausführlicher Selle 2021). Denn hier gilt, was Willy Brandt bezogen auf Bismarck einmal feststellte: Dessen „oberste Maxime, die Politik als Kunst des Möglichen zu erkennen, [sei] zu oft mit dem Munde nachvollzogen und zu wenig mit Verstand befolgt worden. Denn sie bedeutet, dass [...] es weder Kunst noch Politik ist, im Wunschenken befangen zu bleiben“ (Brandt 2012: 589).

Um dem Möglichen in den schwierigen Gemengelagen der Stadtentwicklung näher zu kommen, muss man sich deren Komplexität stellen.

Dass das nicht nur für Fachfragen gilt, sondern eine Herausforderung der Demokratie insgesamt sein kann, hat der ehemalige schwedische Ministerpräsident Olof Palme schon vor Jahrzehnten unterstrichen: „Es ist eine Irrlehre, dass es Fragen gibt, die für normale Menschen zu groß und zu kompliziert seien. Akzeptiert man einen solchen Gedanken, so hat man einen ersten Schritt in Richtung Technokratie, Expertenherrschaft, Oligarchie getan. [...] Die Politik ist zugänglich, beeinflussbar für jeden. Das ist der zentrale Punkt der Demokratie.“ (Reinert 1998: 126)

Für eine breite Beteiligung, mit der niedrigschwellig möglichst viele erreicht werden, sind etliche Aufgaben der Stadtentwicklung allerdings nicht geeignet. Statt (quantitativer) Breite ist vor allem (inhaltliche) Tiefe gefragt: Auseinandersetzungen mit der Sache, die deren Komplexität gerecht werden, Erörterungen mit allen, die betroffen und beteiligt sind oder doch sein sollten. Denn es geht in der Stadtentwicklung (auf Ebene der Bauleitplanung) nicht nur um Meinungen, sondern um konkrete Betroffenheiten, es geht um Rechte und Verantwortlichkeiten, um Schaden und Nutzen, Gewinn und Verlust und vieles andere mehr. Das ist nicht mit Klicks und schnellem Voting zu machen. Es erfordert Dialogbereitschaft und Geduld.

Es gibt im Werkzeugkasten kommunikativer Prozessgestaltung Instrumente, mit denen man an solche Aufgaben herangehen kann. Aber die Gefahr des Scheiterns ist groß.

Aus vielen Gründen: Es fehlt auf allen Seiten an der Bereitschaft, sich solchen Prozessen auszusetzen. Und selbst wenn Erörterungen mit ausreichender inhaltlicher Tiefe zu guten Ergebnissen führen, bleibt die Frage offen, wie Prozess und Ergebnis solcher Erörterungen in die *Breite*, in die Meinungsbildung der lokalen Öffentlichkeit vermittelt werden können. Das Dilemma scheint offensichtlich: Wer Breite will meidet Komplexität. Wer sich ihr stellt, wer inhaltlich in die Tiefe geht, erreicht nur wenige. Wer beides miteinander verbinden will, hat viele Hürden zu überwinden und scheitert oft.

Man muss es dennoch immer wieder aufs Neue versuchen, denn der konflikthaltigen Komplexität von Stadtentwicklung ist anders nicht beizukommen. Das erinnert ein wenig an Sisyphos – nicht an dessen mythologische Strafe, sondern an das von Albert Camus (2004: 159–160) ins Auge gefasste Abarbeiten an einer wichtigen, Sinn stiftenden Aufgabe, für die es keine (abschließende) Lösung zu geben scheint.

Literatur

- Brandt, Willy (2012): Bismarck und die Kunst des Möglichen. In: Ders.: Im Zweifel für die Freiheit. Reden zur sozialdemokratischen und deutschen Geschichte. Willy-Brandt-Dokumente Bd. 2. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf..
- Camus, Albert (2004): Der Mythos des Sisyphos. 6. Aufl., Reinbek: Rowohlt.
- Decker, Ronja und Selle, Klaus (2023): Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung. Offene Vorgaben. Zurückhaltende Praxis. Dynamischer Kontext. vhw-Schriftenreihe Nr. 39. Berlin.
- Diller, Christian (2022): Mehr Fortschritt durch raumbedeutsame Politik? In: RaumPlanung H. 216, 66–72.
- Galtung, Johan (1975): Konflikt als Lebensform. In: Ders.: Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung, Reinbek: Rowohlt, 108–136.
- Galtung, Johan (2007): Frieden mit friedlichen Mitteln. Friede und Konflikt, Entwicklung und Kultur. Münster: Agenda Verlag.
- Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt: Suhrkamp.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2010): Abwägung. In: Dietrich Henckel, Kester von Kuczkowski, Petra Lau, Elke Pahl-Weber, Florian Stellmacher (Hg.): Planen. Bauen. Umwelt. Wiesbaden: VS, 12–15.
- Reinert, Adrian (1998): Mobilisierung der Kompetenz von Laien. Die Methode Planungszelle/ Bürgergutachten. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Wege zur Zukunftsfähigkeit – Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 19. Bonn, 115–126.
- Schrader, Lutz (2018): Was ist ein Konflikt? Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54499/konfliktdefinition>, Zugriff am 5. Juli 2023.
- Selle, Klaus (2022): Konflikt als Normalfall. Agieren in den Spannungsfeldern der Stadtentwicklung. In: Fischer, Jörg ; Hilse-Carstensen, Theresa und Huber, Stefan (Hg.): Handbuch Kommunale Planung und Steuerung. Weinheim: Beltz/Juventa, 217–229.
- Selle, Klaus (2021): Es geht um die Substanz. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Glaubwürdig beteiligen. Impulse für die partizipative Praxis. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, No. 30, 7–42.
- Wikipedia (o. J.): Komplexität. <https://de.wikipedia.org/wiki/Komplexität>, Zugriff am 5. Juli 2023.



Wandmalerei an einem Hochhaus. Quelle: Thomas Kuder.

Flüchtlingsunterkünfte und sozialräumliche Konflikte

Möglichkeiten und Grenzen dialogischer Beteiligungsprozesse

Refugee Accommodations and Socio-Spatial Conflicts

Opportunities and Limits of Dialogic Participation Processes

Kristina Seidelsohn, Thomas Kuder

Keywords: Flüchtlingsunterkünfte; sozialräumliche Konflikte; Beteiligungsprozesse; Milieus

Refugee accommodations; socio-spatial conflicts; participation processes; milieus

Abstract

Zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen entfalten sich oft entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien, die sozialräumlich sichtbar sind. Die Unterbringung und Integration von Geflüchteten stellt eine solche Herausforderung für die Stadtgesellschaft dar. Betrieb und Neubau von Flüchtlingsunterkünften werden oft von komplexen Konflikten begleitet. Es stellen sich Fragen zur Beteiligung der Öffentlichkeit, Gerechtigkeit und sozialen Nachhaltigkeit. Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen hat das Integrationsmanagement BENN – Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften eingerichtet, um das Miteinander und den Dialog zu fördern. Der Beitrag diskutiert unter Einbeziehung von Expert:inneninterviews die Grenzen und Möglichkeiten solcher Beteiligungsprozesse und betont die Herausforderung, weniger beteiligungsaffine Milieus zu erreichen. Handlungsmöglichkeiten für künftige Vorhaben sollen abgeleitet werden.

Civil society's activities and social participation in urban development processes unfold along social conflicts that are socio-spatially visible. The accommodation and integration of refugees represents such a challenge for urban society. The operation and construction of refugee accommodation is often accompanied by complex conflicts. Questions arise about public participation, justice and social sustainability. The Berlin Senate Department for Urban Development and Housing has set up the integration management BENN – "Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften" to promote cooperation and dialogue. The article discusses limits and opportunities of such participation processes using expert interviews and emphasizes the challenge of reaching milieus that are less interested in participation. Opportunities for action should be derived for future projects.

Kristina Seidelsohn, Dr. phil., Stadtsoziologin, mehrjährige Tätigkeiten als wissenschaftliche Mitarbeiterin der FU Berlin und des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung. Seniorwissenschaftlerin und Koordinatorin des Forschungsclusters „Lokale Demokratie“ beim vhw – Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung.

Kristina Seidelsohn, Dr. phil., Urban sociologist, worked for several years as a research assistant at the FU Berlin and the German Center for Integration and Migration Research. Senior researcher and coordinator of the research cluster "Lokale Demokratie" at the vhw – Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung.

Thomas Kuder, Dr.-Ing., Stadtplaner, mehrjährige Tätigkeiten in der Berliner Verwaltung sowie als wissenschaftlicher Mitarbeiter der TU Berlin und des Leibniz-Instituts IRS. Seniorwissenschaftler im Forschungscluster „Lokale Demokratie“ beim vhw – Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung.

Thomas Kuder, Dr.-Ing., Urban planner, worked for several years in the Berlin administration and as a research assistant at the TU Berlin and the Leibniz Institute IRS. Senior researcher of the research cluster "Lokale Demokratie" at the vhw – Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung.

Zentrale Herausforderungen für die Stadtgesellschaft

Bürgerschaftliche Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen entfaltet sich häufig entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien (vgl. Grande 2020), insbesondere dann, wenn sich Konflikte sozialräumlich niederschlagen. Eine solche Herausforderung für die Stadtgesellschaft stellt die Unterbringung und Integration geflüchteter Menschen dar. Betrieb und Neubau von Flüchtlingsunterkünften werden häufig von Auseinandersetzungen mit stark polarisierten Einstellungen begleitet, auch aufgrund der unmittelbaren lokalen Betroffenheit.

In Annäherung daran erörtern wir in diesem Beitrag zunächst die Notwendigkeit des Betriebs und der Errichtung von Unterkünften für Geflüchtete und thematisieren die Polarisierung zwischen den Einstellungen verschiedener stadtgesellschaftlicher Milieus beim Thema Zuwanderung. Dabei unterstreichen wir die Bedeutung von dialogischen Beteiligungsprozessen *auf Augenhöhe*. Im Anschluss werden wir unter Einbeziehung einschlägiger Expert:inneninterviews zunächst auf die Grenzen und danach auf die Möglichkeiten einer erfolgreichen Beteiligung eingehen.

Die Erkenntnisse basieren in erster Linie auf den Erfahrungen, die im Programm des Berliner Integrationsmanagements BENN – Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften gemacht wurden und hier diskutiert werden. Aufgabe des Integrationsmanagements ist es, in den Unterkünften und Nachbarschaften das Miteinander und den Dialog zu fördern sowie Prozesse der Bürger:innenbeteiligung zu initiieren. Die in der Praxis bewährten Möglichkeiten, trotz aller Herausforderungen zu erfolgreichen dialogischen Beteiligungsprozessen zu gelangen, bilden den Abschluss des Beitrages.

Errichtung und Betrieb von Unterkünften für Geflüchtete

Nachdem in den Jahren 2015 und 2016 große Anstrengungen bei der Unterbringung und Integration von mehr als einer Million Flüchtlinge in Deutschland (BMI 2016) unternommen wurden, sehen sich Städte und Kommunen seit 2022 erneut mit einer großen Anzahl an schutzsuchenden Menschen konfrontiert. In Deutschland steigt die Anzahl an Asylsuchenden stetig an. Hinzu kommen mehr als eine Million Zuflucht suchende Menschen aus der Ukraine.

Insbesondere die Unterbringung der Flüchtlinge stellt die zuständigen Kommunen vor große Herausforderungen (WBGU 2016: 49), denn Wohnraum ist in Deutschland knapp. Die Unterbringungsmöglichkeiten stießen bereits in den Jahren 2015 und 2016 an Grenzen, weshalb damals zahlreiche Notunterkünfte errichtet wurden (unter anderem in Turnhallen, Containerdörfern bis hin zu Zeltstädten). Im Zuge des Ukraine-Kriegs seit 2022 und anhaltenden Fluchtbewegungen aus anderen Kriegs- und Krisenregionen geraten viele Städte und Kommunen erneut an ihre Kapazitätsgrenzen – Sammelunterkünfte sind vielerorts überfüllt und Unterbringungsmöglichkeiten werden dringend gesucht. Hinzu

kommt der zeitliche Handlungsdruck – langwierige Verfahren der Bebauungsplanung, Baugenehmigung und Errichtung stehen einem akuten Mangel an neuen Unterkünften gegenüber.

Auf diese Entwicklung hat der Gesetzgeber bereits 2014/15 mit Änderungen im Bau- und Planungsrecht (BauGB) beziehungsweise einer Baurechtsnovelle für Flüchtlingsunterkünfte reagiert, die insbesondere § 246 Abs. 8 bis 14 BauGB betreffen. Hiermit sollten Bauplanungsverfahren beschleunigt und weitere Möglichkeiten eröffnet werden (vgl. Krautzberger und Stür 2015), flexibler und schneller auf die Anforderungen zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerber:innen reagieren zu können. So wurden zum Beispiel mobile Unterkünfte von den Festsetzungen im Bebauungsplan befreit und Nutzungsänderungen erleichtert (vgl. Gliemann und Rüdiger 2018). Allerdings sieht die Novelle teilweise, und das ist an dieser Stelle von besonderer Bedeutung, erhebliche Einschränkungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung vor, wie es an späterer Stelle zu zeigen gilt. Zunächst befristet bis Ende 2019 (vgl. Bundesrat Gesetzesentwurf), ist die Regelung inzwischen bis Ende 2027 verlängert worden.

Die verschiedenen Konfliktkonstellationen und Akteure bei der Errichtung und dem Betrieb von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbewerber:innen verweisen auf eine komplexe Gemengelage, da eine Vielzahl von Interessens-, Nutzungs- und Zielkonflikten miteinander auf der lokalen Ebene abgewogen und in Einklang gebracht werden müssen: Ein immenser kommunaler Handlungsdruck, Sachzwänge und eingeschränkte Beteiligungsrechte stehen somit dem konstatierten Kommunikations- und Aushandlungsbedarf in der Stadtgesellschaft gegenüber. Es stellen sich somit dauerhaft Fragen zur Beteiligung von Anwohnenden, von Gerechtigkeit und Prioritätensetzungen. Im Rückblick zeigt sich, dass die Entwicklung der Fluchtmigration in immer kürzer werdenden Zyklen verläuft und kein kurzzeitiges Krisenphänomen darstellt – im Gegenteil wird diese anhaltende Herausforderung für die Kommunen bleiben. Eine ausgewogene Bewertung der unterschiedlichen Belange, die Einbeziehung der Menschen sowie die stadtgesellschaftliche Akzeptanz wird damit zu einer langfristigen Frage einer sozial nachhaltigen Stadtentwicklung.

Die Debatte über die Baurechtsnovelle für die Erleichterungen der Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Asylsuchende wird vorwiegend in juristischen Abhandlungen über baurechtliche Fragestellungen geführt. Darüber hinaus findet sich im sozialwissenschaftlichen Kontext unter anderem eine Debatte zu Konflikten um Flüchtlingsunterkünfte. Allerdings wurden bislang fast ausschließlich Einzelfallstudien durchgeführt, systematische Analysen zu Konfliktkonstellationen stehen aus (vgl. Bauer 2017).

Fragen der Stadtplanung und der Bürger:innenbeteiligung im Kontext des Neubaus und Betriebs von Unterkünften werden in aktuellen Studien nur vereinzelt adressiert. Die Autoren Wiedemann und Claus (2017) erfragten mithilfe einer quantitativen Erhebung, welche Beteiligungsformen sich die Befragten bei der Flüchtlingsunterbringung wünschten. Die statistischen Analysen zeigen, dass dem Anwohnerentscheid und dem Runden Tisch positive Effekte gegenüber Verwaltungsentscheidungen zugesprochen werden: „Sie werden als geeignet angesehen, Entscheidungen verständlich zu machen“ (ebd.: 70). Die Studie wurde allerdings mit einer kleinen Stichprobe (N=880) und regional begrenzt in NRW durchgeführt (vgl. ebd.: 65).

In der Diskussion der Studienergebnisse wird deutlich, dass ein großer Forschungsbedarf zu Fragen der (Un-)Möglichkeiten der Beteiligung verschiedener sozialer Milieus besteht. So führen Wiedemann und Claus (2017) in ihrem Fazit weiter aus: „Von besonderer Bedeutung ist der Befund, dass die Wirkung der Beteiligungsverfahren vom Grad der Besorgnis abhängt. Deshalb ist der Umgang mit den Sorgen und Ängsten der stark besorgten Gruppe wesentlich. Hier könnte angesetzt werden, um Dialog und Beteiligung bei der Flüchtlingspolitik vor Ort zum Erfolg zu bringen“ (ebd.: 71). Menschen mit starken Sorgen und Ängsten ist jedoch eine recht unscharfe Definition, die es vor allem mit Blick auf die Variablen Alter, Geschlecht, Bildung und soziale Lage auszudifferenzieren gilt. Denn offen bleibt die Frage, wie die gesellschaftlichen Teilgruppen und Milieus erreicht werden können. Im Folgenden wird daher die Polarisierung zwischen den Milieus beim Thema Zuwanderung betrachtet.

Starke Polarisierung beim Thema Zuwanderung

Es gibt aktuell in Europa kein Thema, das bei den Bürger:innen stärker polarisiert ist, als das Thema Zuwanderung; so die Studie der Stiftung Mercator zur Polarisierung in zehn EU-Staaten: „Hier tendieren die Befragten im Schnitt am stärksten dazu, Personen mit ähnlichen Ansichten „wohlgesonnen und positiv“, Personen mit abweichenden Meinungen hingegen „kühl und negativ“ zu beurteilen“ (Herold et al. 2023: 6f.).

Es gibt zu viel Zuwanderung von Menschen, die nicht zu uns passen (stimme voll und ganz zu):
2015 ($\emptyset = 31\%$)

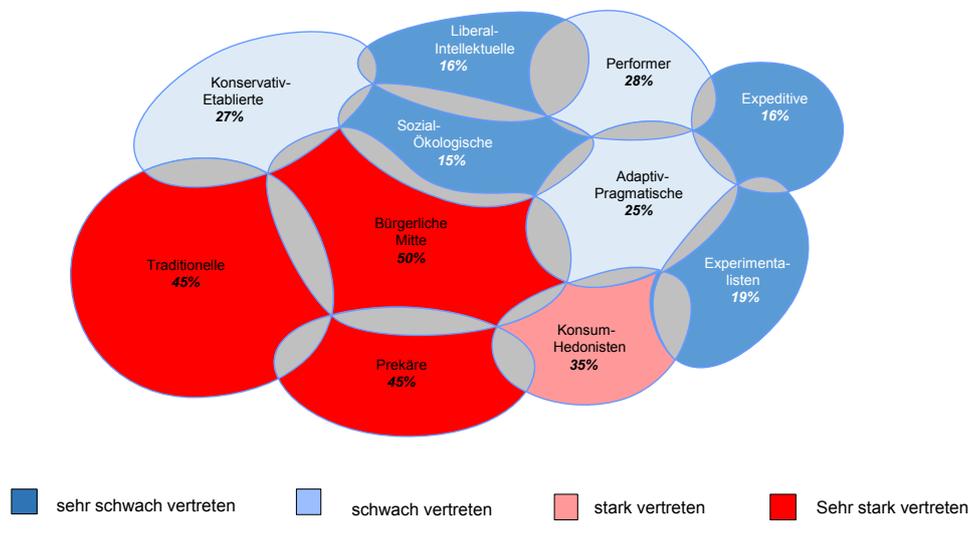


Abbildung 1: Einstellungen zur Zuwanderung. Quelle: vhw Trendstudie 2015.

Zwei Aussagen aus den repräsentativen vhw – Trendstudien der Jahre 2015 und 2022 (eigene Erhebungen; vgl. zur Einführung in die vhw-Trendstudie 2015: Hallenberg 2016; vgl. zur Einführung in die vhw-Trendstudie 2022: Borgstedt und Stockmann 2023: 18 ff.)

mögen das Auseinanderklaffen der Einstellungen in Deutschland verdeutlichen und anhand der SINUS-Milieus weiter konkretisieren. Die Milieu-Typologie des SINUS-Instituts hat sich – trotz der berechtigten wissenschaftlichen Kritik an Transparenz und inhaltlicher Nachprüfbarkeit der Clusteranalysen (vgl. Sachweh 2021: 482) – in der Praxis vielfach bewährt, beispielsweise in Workshops zum Milieuwissen für Verwaltungen und Quartiersmanagement, die Bürger:innenbeteiligung an stadtgemeinschaftlicher Inklusion ausrichten wollen. Zudem konnte das wissenschaftliche Modell für die Bildung der SINUS-Milieus in verschiedenen Publikationen gründlich beschrieben werden (vgl. Barth 2021: 472).

In der Trendstudie 2015, inmitten der Fluchtbewegungen aufgrund des syrischen Bürgerkriegs, wurde bewusst provokant die Frage nach einem *Zuviel an Zuwanderung durch Menschen, die nicht zu uns passen* gestellt (eigene Erhebungen). Ziel war es, die Unterschiede in den Wertvorstellungen der Menschen zwischen den Milieus zu untersuchen und deutlich zu machen.

Gefallen an Prägung des Quartiers durch Zuwanderung 2022 (Ø = 30%)

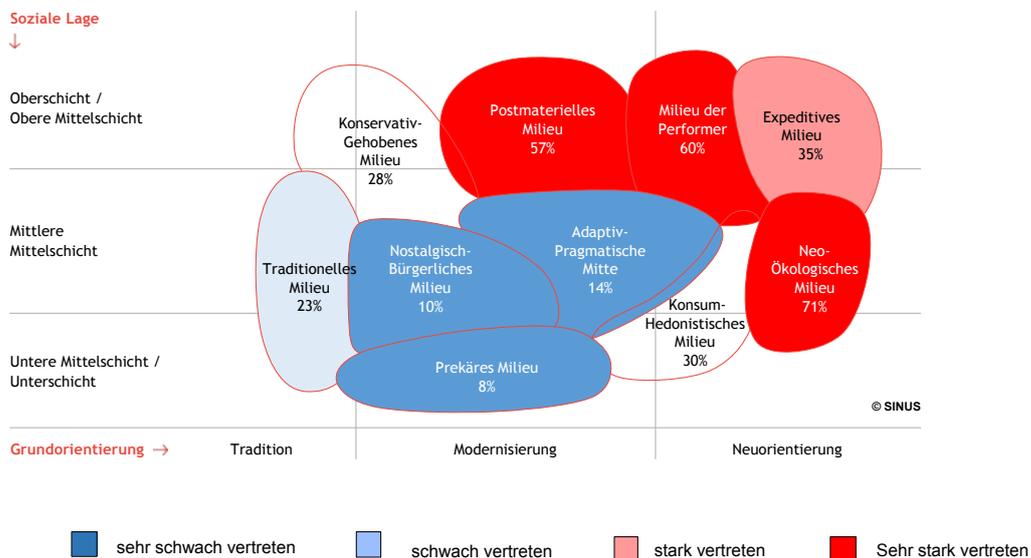


Abbildung 2: Prägung des Quartiers durch Zuwanderung. Quelle: vhw Trendstudie 2022.

Die Abbildung der Gesellschaft in Form einer Kartoffelgrafik, mit lebensweltlich, sozial und demografisch differenzierten Milieus zeigt, dass sich viele Menschen der älteren und sozial schwächeren, aber auch der bürgerlichen Milieus mit der Zuwanderung, die sie mehrheitlich als *zu viel* empfinden, deutlich schwerer tun, als dies bei sozial besser gestellten und jüngeren Milieus der Fall ist. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Frage aus der Trendstudie 2022 danach, wem es im Kontext von Flucht und Migration sehr gut beziehungsweise eher gut gefällt, dass das eigene Wohnquartier durch Zuwanderung geprägt wird (vhw-eigene Erhebung). Auch hier zeigt sich in einem aktualisierten Milieumodell (SINUS 2020), dass dieser Aspekt vor allem von Befragten der jüngeren, sozial besser gestellten Milieus geschätzt wird – ganz im Gegenteil zu den Antworten der Menschen aus sozial schwächeren, zunehmend aber auch aus jüngeren bürgerlichen Milieus.

Generell, so die Studie der Mercator-Stiftung (vgl. Herold et al. 2023), wird das Thema Zuwanderung gegenüber anderen Themen, wie zum Beispiel Klimawandel oder Gleichstellung der Frau, als deutlich weniger relevant eingeschätzt. Je wichtiger das Thema Zuwanderung von Menschen aber erachtet wird, desto stärker ist auch die Polarisierung bei den Einstellungen (vgl. ebd.: 34ff.). Es handelt sich somit, einfach ausgedrückt, nicht um das wichtigste, aber das umstrittenste gesellschaftspolitische Thema.

Die Daten zeigen auf, welche Wichtigkeit den Fragen der (Un-)Möglichkeit der dialogischen Teilhabe im Kontext der polarisierten Wahrnehmung von Zuwanderung sowie der Errichtung und des Betriebs von Flüchtlingsunterkünften zukommen.

Geht es doch um nicht weniger als darum, Polarisierungs- und Spaltungstendenzen in der Gesellschaft zu bewältigen und die soziale Kohäsion zu stärken. Zugleich wirft diese Herausforderung die Frage auf, welche Einstellungen die Milieus gegenüber Engagement, Teilhabe und Bürger:innenbeteiligung haben. Zu deren Erörterung greifen wir erneut auf die vhw – Trendstudie 2022 zurück. Gefragt wurde, ob sich die Bürger:innen mit ihren Anliegen ernstgenommen und in engagierten Kreisen willkommen fühlen.

Für meine Themen und Anliegen interessiert sich ja doch niemand ernsthaft 2022 ($\emptyset = 52\%$)

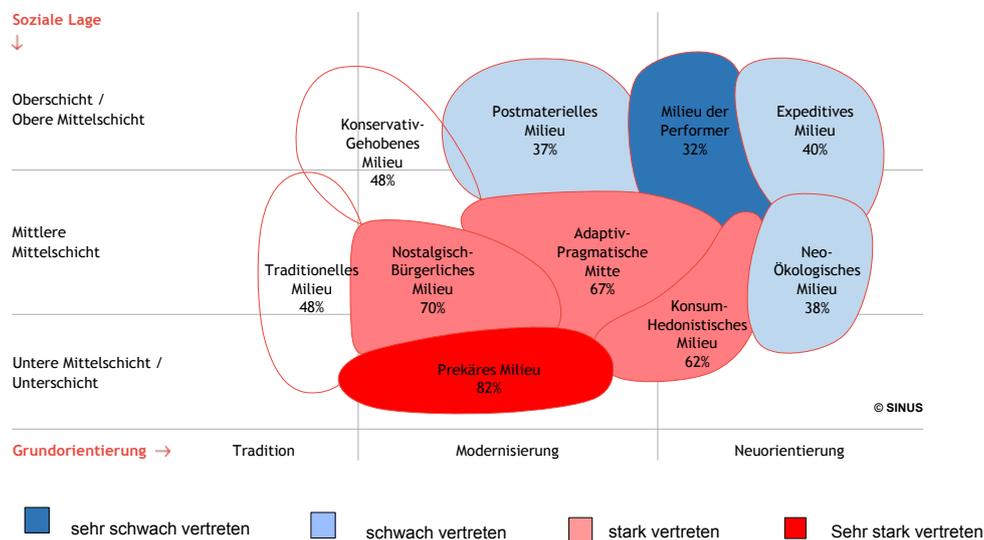


Abbildung 3: Einstellungen zum eigenen Einfluss im Rahmen von Bürger:innenbeteiligung. Quelle: vhw Trendstudie 2022.

Die Kartoffelgrafiken zeigen, dass viele Menschen aus den sozial schwächeren und den bürgerlichen Milieus sich mit ihren Anliegen in der Gesellschaft nicht ernstgenommen und in engagierten Kreisen nicht willkommen fühlen. Dies sind zugleich auch jene Milieus, in denen viele Menschen Vorbehalte gegenüber dem Thema Zuwanderung äußern.

Ich fühle mich bei denen, die sich engagieren, nicht willkommen 2022 ($\emptyset = 33\%$)

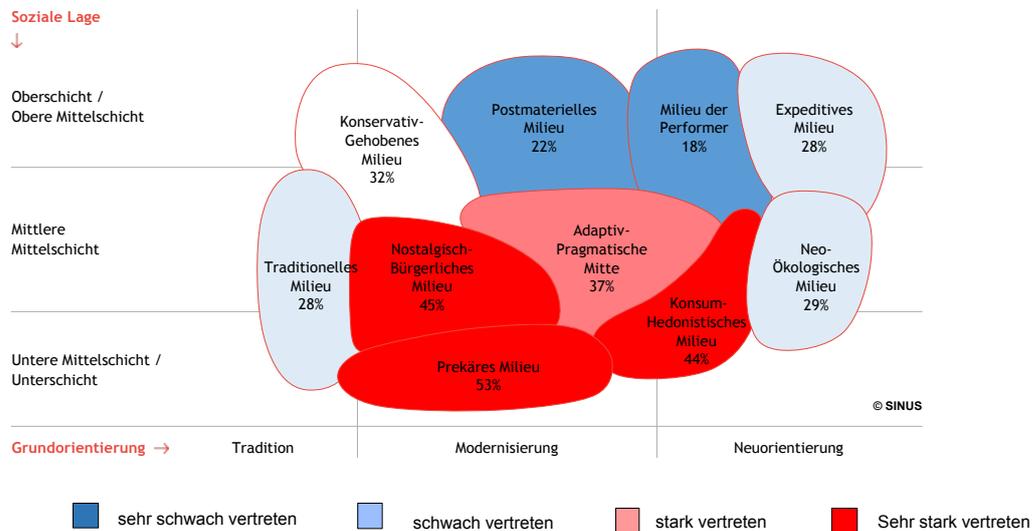


Abbildung 4: Einstellungen zur Atmosphäre im Rahmen von Bürger:innenbeteiligung.
Quelle: vhw Trendstudie 2022.

Die beiden Einblicke in die Empfindlichkeiten der Milieus gegenüber Zuwanderung zum einen und Teilhabe sowie Bürger:innenbeteiligung zum anderen verdeutlichen die Herausforderung, der sich dialogische Beteiligungsprozesse in diesem Zusammenhang gegenübergestellt sehen. Diese besteht insbesondere darin, dialogische Teilhabeprozesse auf Augenhöhe für Menschen zu bewerkstelligen, die den Themen Zuwanderung und Teilhabe polarisiert gegenüberstehen.

Grenzen der Beteiligung

Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen hat in den Jahren 2017 und 2018 aufgrund der verstärkten Zuwanderung von Geflüchteten ein zeitlich befristetes Integrationsmanagement eingerichtet. Dieses Programm namens BENN- Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften wurde zunächst an 20 Standorten großer Flüchtlingsunterkünfte in Berlin durchgeführt. Es wird aus Mitteln der Städtebauförderung und aus dem Investitionspakt Soziale Integration im Quartier finanziert. Heute gibt es 23 BENN-Teams, die verteilt über nahezu alle zwölf Bezirke der Stadt arbeiten (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen).

Die BENN-Teams haben die Aufgabe, in den Nachbarschaften, die sich durch die Errichtung und den Betrieb von Unterkünften erheblich verändern, als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen und in den Nachbarschaften und in den Einrichtungen für Geflüchtete das lokale Miteinander sowie den Dialog zu fördern. Insbesondere sollen sie

demokratische Beteiligungsprozesse initiieren, für die sie geeignete Beteiligungsformate entwickeln und gemeinsam mit den Nachbarschaften und Bewohner:innen der Einrichtungen umsetzen.

Zu den Aufgaben der BENN-Teams gehört es zudem, bürgerschaftliches Engagement und gemeinwohlorientiertes Handeln zu fördern und neue Kooperationen und Netzwerke mit den Menschen vor Ort aufzubauen. Dabei helfen die BENN-Teams den neuen Nachbar:innen, die Zugänge in Einrichtungen und Vereine der Stadtgesellschaft für ein inklusives gesellschaftliches Miteinander zu ebnen.

Im Folgenden werden die Konfliktthemen sowie die Grenzen und Möglichkeiten solcher Beteiligungsprozesse diskutiert. Dies geschieht unter Einbeziehung von Expert:inneninterviews mit Stadtverwaltungen und Mitarbeitenden im Bereich der Flüchtlingskoordination beziehungsweise des Integrationsmanagements aus der Praxis sowie Erkenntnissen aus vor-Ort-Begehungen. Ergänzend wurden auch Expert:inneninterviews mit Mitarbeitenden der Stadtverwaltung Potsdam im Kontext eines Neubauvorhabens für eine Flüchtlingsunterkunft geführt. Hierbei soll in den Blick genommen werden, welche Ansätze sich mit Blick auf Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten verschiedener Milieus bei Fragen der Unterbringung von Geflüchteten in der Praxis bewährt haben und inwiefern sich Unmöglichkeiten der Beteiligungen ergeben können.

Konflikte im Kontext von Flüchtlingsunterkünften

Der Neubau von Unterbringungsmöglichkeiten oder die Umnutzung von Bestandsgebäuden für geflüchtete Menschen führt nach Aussage der befragten Expert:innen in Berlin und Potsdam zu Auseinandersetzungen mit der Bewohnerschaft betroffener Sozialräume: „Wir haben immer Konflikte, wenn Unterkünfte gebaut werden.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Doch nicht nur die Neuerrichtung von Flüchtlingsunterkünften verläuft konflikthaft in den Nachbarschaften, sondern auch der Weiterbetrieb bestehender Einrichtungen: „Wir haben sehr, sehr starke Konflikte vor Ort, weil teilweise der Nachbarschaft ja auch vermittelt worden ist, die und die Unterkunft, die schließt 2023 oder 2022. Das ist nicht geschehen. Und das löst massive Konflikte aus.“ (ebd.).

Die Konfliktthemen umfassen insbesondere Ängste vor Kriminalität und Unsicherheit im Quartier, aber auch Anliegen wie Lärm oder Sauberkeit und damit normale nachbarschaftliche Konflikte. Während die Befürchtungen der Anwohnerschaft über eine zunehmende Kriminalität und Unsicherheit durch Asylbewerber:innen mit Blick auf Erfahrungen und Kriminalstatistiken als in der Regel unbegründet eingeschätzt werden (vgl. Dehos 2018), ordnen die befragten Expert:innen die konkreten Nachbarschaftskonflikte als nachvollziehbar ein. „[E]s ist teilweise auch eine Belastung, es ist teilweise auch laut in Unterkünften. Es handelt sich ja nicht immer um Rechtsextreme oder von Rechtsextremismus gefährdete Menschen, sondern es sind auch manchmal einfach genervte Menschen von Lärm und Müll und so.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Darüber hinaus gebe es auch Konflikte der Flüchtlinge und Asylsuchenden untereinander. Denn in den Sammelunterkünften träfen auch Menschen aufeinander, die in ihrem Herkunftsland miteinander in Konflikt stünden. Ansonsten handele es sich bei den geflüchteten Menschen um die gleichen Konflikte „wie [bei] alle[n] anderen Menschen auch“ (ebd.).

Während die Konfliktthemen und -anlässe über verschiedene Stadtquartiere hinweg nach Meinung der Befragten viele Gemeinsamkeiten aufweisen, werden die Art und Weise, wie Beschwerden von den Anwohnenden formuliert werden, als sehr unterschiedlich eingeschätzt. Insbesondere die Frage, ob es sich um ein ökonomisch bessergestelltes oder benachteiligtes Stadtquartier handele, in dem eine Flüchtlingsunterkunft gebaut oder weiter betrieben werde, und welche sozialen Milieus dort lebten, spiele hierbei eine zentrale Rolle. „In [...] sind das Anwälte, die dann Klagen einreichen. In [...] ist dann lautstarker Protest und dann werden da Initiativen gegründet.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Die Adressaten, an die sich die Proteste und Klagen richteten, seien einerseits Stadtverwaltungen und Lokalpolitik, andererseits würden sich diese zunehmend auch in einer feindlichen Atmosphäre vor Ort äußern und direkt gegen die geflüchteten Menschen wenden. In den Stadtquartieren sei es „schon sehr präsent, dass es immer mehr Geflüchtete werden. Und die Anfeindungen sind auch nicht weniger geworden.“

Dahinter steht eine Entwicklung, die deutschlandweit zu beobachten ist: Verbale Ausfälle, bis hin zu körperlichen Angriffen gegenüber Flüchtlingen und Asylbewerber:innen sind stark ausgeprägt, wie die Ergebnisse einer Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zeigen. So geben mehr als die Hälfte der befragten geflüchteten Menschen an, Beleidigungen und Beschimpfungen oder Anfeindungen im Alltag erlebt zu haben (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2016: 24).

Das Dilemma der erleichterten Wohnraumversorgung für Flüchtlinge

Das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen (2014, verlängert bis 2027) und das damit verbundene beschleunigte Bauplanungsverfahren nach § 13 BauGB stellen wichtige rechtliche Änderungen dar, um den Städten und Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt die Möglichkeit einzuräumen, ohne Verzögerungen weitere Unterbringungsmöglichkeiten für geflüchtete Menschen zu schaffen. Denn viele Städte und Kommunen sind zu der Einschätzung gelangt, dass bestehende Standorte nicht ausreichen, planungsrechtliche Vorschriften dem Neubau oder der Umnutzung bestehender Gebäude entgegenstehen und komplexe Bauplanungsverfahren den zeitlich drängenden Erfordernissen nicht gerecht werden (vgl. DStGB 2015). Die Neuregelungen in § 246, Abs. 8–14 BauGB reagieren somit auf einen dringenden Bedarf für die Unterbringung einer steigenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerber:innen.

Allerdings ergeben sich aus den weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten der höheren Verwaltungsbehörden (§ 246, Abs. 14), den Befreiungen und Vereinfachungen (§ 246, Abs. 8–13 BauGB) und der Beschleunigung der Bauplanungsverfahren (§ 13 BauGB) verschiedene, zum Teil drastische Beschränkungen für die Beteiligung der Anwohnerschaft betroffener Quartiere und die Öffentlichkeitsmitwirkung. Diese reichen von der beibehaltenen „Würdigung nachbarschaftlicher Interessen“, über den Wegfall der frühzeitigen Bürger:innenbeteiligung im beschleunigten Bauplanungsverfahren, gegebenenfalls bis hin zum vollständigen Entfallen individueller Beteiligungsmöglichkeiten bei Standortentscheidungen der höheren Verwaltungsbehörden nach § 246, Abs. 14 BauGB.

Im Sinne eines Zwischenfazits lässt sich somit das Dilemma zusammenfassen, welches mit der notwendigen erleichterten Unterbringung von geflüchteten Menschen einhergeht:

Auf der einen Seite haben es Städte und Gemeinden mit einem hochpolarisierten, in der Stadtgesellschaft mitunter heftig umstrittenen Planungs-, Nutzungs- und Baubedarf zu tun. Auf der anderen Seite werden durch gesetzliche Vorgaben im Zuge der Erleichterung für die Errichtung von Unterkünften die Kommunikations- und Beteiligungsformate für stadtgesellschaftliche Aushandlungsprozesse deutlich eingeschränkt.



Abbildung 5: Flüchtlingsunterkunft Container. Foto: ©fottoo – stock.adobe.com.

Noch bestehen allerdings zu diesem Themenfeld größere Forschungslücken, so dass hier nur anhand von ersten Expert:inneninterviews und Vor-Ort-Begehungen in zwei Fallbeispielen eine exemplarische Annäherung an die Problematik erfolgen kann. Zukünftig wird es notwendig sein, die Untersuchungen empirisch auszuweiten und die Folgewirkungen der einschlägigen Gesetzesänderungen in den Blick zu nehmen.

Zentrale Informationsveranstaltungen und (selektive) Bürger:innenbeteiligung

Trotz der benannten Beschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten wurde in beiden Beispielstädten der Versuch unternommen, mit diesem Dilemma konstruktiv umzugehen. Dies geschah beispielsweise durch Einbezug von Bürgerräten oder zentrale Informationsveranstaltungen, die die Anwohnerschaft über geplante Vorhaben informieren und als Möglichkeit dienen sollten, Fragen und Bedenken gegenüber der Stadtverwaltung und Lokalpolitik zu äußern.

Allerdings kann sich, wie uns berichtet wurde, die Stimmung in der Bevölkerung bereits im Vorfeld solcher Informationsveranstaltungen *aufheizen*. Ein Schutz durch Polizei/ Sicherheitsdienste und eine scharfe Abgrenzung gegen Rechtsextreme erweist sich dann als notwendig – was solchen Veranstaltungen bereits im Vorfeld eine erhebliche Brisanz verleiht. Ein relevantes Akzeptanzproblem kann sich zudem ergeben, wenn im Zuge von reinen Informationsveranstaltungen der Eindruck entsteht, es gebe keine Beteiligungsmöglichkeit, sondern es sei bereits im Vorfeld alles beschlossen worden.

Erschwerend kommt hinzu, dass in zentralen Informationsveranstaltungen nicht alle Bürger:innen betroffener Stadtquartiere teilnehmen wollen, können oder erreicht werden. Im Gegenteil kommen die von uns Befragten zu dem Schluss, es gäbe zwar kein Thema mit größerer Reichweite als der Betrieb und die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften, zu klassischen Veranstaltungsformaten würden jedoch stets die gleichen Personen kommen. Zwischen Männern und Frauen gebe es keine Unterschiede und auch der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund entspreche deren Anteil im Quartier. Erreicht würden aber „meistens Menschen mit höherem Bildungsabschluss [...], also häufig auch Studierende und Menschen, die sehr geschult sind darin, sich zu artikulieren.“

Die Grenzen der Beteiligung zentraler Veranstaltungsformate zeigen sich jedoch nicht nur in der selektiven Erreichbarkeit verschiedener Milieus, sondern auch in der Verschränkung verschiedener Konfliktlinien.

Hierbei wird das eigentliche Thema um wichtige Kontexte erweitert, aber auch verkompliziert, beispielsweise bei Konflikten um die soziale Infrastruktur wie Kitaplätze, Schulen, Verkehr, ärztliche Versorgung oder Freizeitangebote. So kann die Errichtung von Unterkünften für Flüchtlinge und damit die Erhöhung der Bewohner:innenanzahl die soziale Infrastruktur im Quartier zusätzlich unter Druck setzen. Den Beteiligungsmöglichkeiten der Anwohnenden kommt dann eine große Bedeutung zu.

Nachlassendes Demokratie- und Politikvertrauen und gesellschaftliche Polarisierung

Die Verschränkung verschiedener Konfliktlinien kann sich nach Ansicht der Befragten durch eine wahrgenommene Spaltung der Gesellschaft weiter verschärfen, wenn „sich Leute aus der Demokratie verabschieden. Und das ist natürlich ein Riesenproblem.“

(Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Zunehmend werde eine gesellschaftliche Polarisierung wahrgenommen, die sich in einer feindlichen Gesinnung zwischen verschiedenen Communities zeige (vgl. Aring 2019). So würden die BENN-Integrationsmanager:innen wohlwollende zivilgesellschaftliche Unterstützung erfahren, aber auch die vollständige Ablehnung der Fluchtzuwanderung: „Also die erleben, dass es auf der einen Seite Menschen gibt, die das als Bereicherung empfinden, die Zuwanderung, und [dass es] auf der anderen Seite Menschen gibt, die absolut ablehnend sind – und aus unterschiedlichen Gründen übrigens.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Die Ablehnung durch Menschen mit starken Ängsten reiche „bis hin zum Rechtsextremismus.“ Sie äußere sich auch in schwer erreichbaren Kommunikationskanälen wie Blogs und Social Media, und in der Verbreitung von Falschinformationen und Verschwörungstheorien. Die BENN-Teams würden intensiv daran arbeiten, „die schwer Erreichbaren [zu] erreichen“, jedoch eine klare Grenze der Beteiligung gegenüber Rechtsextremist:innen ziehen: „Gefestigte Rechtsextreme haben wir auch teilweise in den Quartieren. Gerade in [...] haben wir da eine ganz aktive NPD zum Beispiel, die einmal die Woche immer um die Unterkunft rummarschiert. Die sind keine Zielgruppe für uns.“ (ebd.).

Möglichkeiten der Beteiligung

Zum Abschluss des Beitrages werden die von den Expert:innen benannten Möglichkeiten für eine erfolgreiche Beteiligung skizziert und zur Diskussion gestellt.

Politisch-administrative Rückendeckung, Vernetzung mit Zivilgesellschaft

Die Grundlage jeglicher Bemühungen um eine erfolgreiche Beteiligung ist die politisch-administrative Rückendeckung und Unterstützung bei der Zusammenarbeit sowie die engmaschige Vernetzung der Akteure. Hierbei sei, so die Expert:innen, insbesondere die Unterstützung der Kommune von Bedeutung, jedoch auch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteure, wie den Stadtteilzentren, mobilen Beratungsteams zum Thema Rechtsextremismus, Integrationslots:innen und Ehrenamtskoordinator:innen sowie den Betreiber:innen der Unterkünfte.

Analysen und Strategien: Milieu- und Sozialdaten

Als analytisch hilfreich hat sich des Weiteren erwiesen, sich von Beginn an mit den jeweiligen Sozial- und Milieudaten der Menschen in den Quartieren und der Teilnehmenden an Beteiligungsformaten zu befassen, auch „weil uns das sehr, sehr stark geholfen hat, einzuschätzen, wer kommt eigentlich zu solchen Veranstaltungsformaten.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Auf der Grundlage dieser Analysen können dann strategisch geeignete Beteiligungsformate aufgesetzt werden, um heterogenen Gruppen passfähige Angebote zu machen.

Frühzeitige und dauerhafte Beteiligung, Aufbau von Vertrauen

Eine Beteiligung sollte möglichst frühzeitig ansetzen und langfristig ausgerichtet werden: „Wir haben gute Erfahrungen mit frühzeitiger Beteiligung gemacht. Das ist nicht immer möglich, weil es teils aufgrund der Dynamik kurzfristige Entscheidungen gibt. Aber wenn es langfristige gibt, dann kann man langfristig anfangen, Beteiligungen zu machen.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung).

Besondere Bedeutung messen die BENN-Teams dabei der Beziehungsarbeit bei.

„Man muss Vertrauen und Beziehungen aufbauen, um beteiligen zu können. Hat man das, dann kommunizieren diese Personen wieder mit anderen, die dann die Kommunikatoren ins Quartier, in ihre Häuser und zu den Nachbarn sind und den einen oder anderen wieder mitbringen.“ (ebd.). Dies könne nur gelingen, wenn der Vertrauens- und Beziehungsaufbau in einem andauernden Prozess gestaltet werde. „Deswegen ist es total wichtig, dass man nicht für zwei Wochen in ein Quartier kommt und ein Beteiligungsverfahren macht, sondern das ist eine Sache, die über Jahre geht, um erfolgreich zu sein.“ (ebd.).

Information und Transparenz

Die Grundlage für gute Beteiligung bildet insbesondere eine umfassende Aufklärung, Transparenz und Information über die Errichtung oder den Betrieb von Flüchtlingsunterkünften. Hierfür könne auch eine Vorab-Besichtigung der Unterkunft durch die Anwohnenden hilfreich sein. „Wir haben auch schon Informationen an Bauzäune geklebt. Transparenz in Bezug auf Neubau von Unterkünften oder wenn eine Unterkunft irgendwo entsteht. Transparenz und Information sind das A und O.“ (Befragte Person aus dem Integrationsmanagement).

Zentrale Veranstaltungen

Professionell vorbereitete, zentrale Veranstaltungen mit einer neutralen, sensiblen Moderation sind nach wie vor unverzichtbar, auch wenn *immer nur die Gleichen* kommen sollten. Ein Austausch im Quartier über zentrale Veranstaltungen ist wichtig, denn sie bilden das demokratische Forum, auf dem auch Ergebnisse aus dezentralen Beteiligungsformaten zusammengebracht und öffentlich verhandelt werden (vgl. Kuder 2016, 2019). Sie ermöglichen – ebenso wie dezentrale Beteiligungsformate – nachbarschaftliche Begegnung (vgl. Wiesemann 2019), zudem Aufklärung, Transparenz und Information sowie ein Gegensteuern im Hinblick auf Falschinformationen und Verschwörungstheorien.

Niedrigschwellige, dezentrale Angebote für verschiedene Gruppen

Für Menschen, die über zentrale Veranstaltungen nicht erreicht werden oder keinen Zugang dazu finden, werden von den BENN-Teams *sehr niedrigschwellige*, dezentrale Angebote gemacht: „Tolle Erfahrungen haben wir gemacht, dort hinzugehen, wo die Menschen

sind, Einkaufsläden usw. Wenn man diese erstmal angesprochen hat, dann kommen sie auch zu einem Café oder Stammtisch und sind engagiert, Hindernisse, die sich überwinden lassen.“ (Befragte Person aus dem Integrationsmanagement). Auch aufsuchende Formate sowie „Angebote für verschiedene Gruppen im kleinen, geschützten Raum ermöglichen es, dass die Menschen dort ihre Interessen artikulieren können und dann die[se] mit aufgenommen werden können in einer Strategie für eine Quartiersentwicklung“ (ebd.).

Das sind Angebote wie „mit Menschen auf der Straße ins Gespräch zu kommen, aber auch Stammtische, gemeinsames Kochen, Malkurse. Übers Essen kann man ganz viel machen, Cafés, [...] auch gerade mit den Geflüchteten.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Insbesondere mit Blick auf die sehr heterogene Gruppe der Geflüchteten gilt es zudem, die sprachlichen Anteile zu reduzieren (vgl. Voss et al. 2017).

Zusammenhalt und Kommunikation

„Der Zusammenhalt ist für uns keine Floskel, wir sehen eine Spaltung der Gesellschaft, und dass sich Leute aus der Demokratie verabschieden. Und das ist ein Riesenproblem. Da versuchen wir gegenzusteuern durch Dialog in der Nachbarschaft. Wir haben ein Handlungsfeld Kommunikation und Dialog, das hat genau dieses Ziel.“ In den Gesprächen mit Menschen gebe es allerdings große Unterschiede in der Art und Weise, wie kommuniziert werde. Als hilfreich habe sich dabei eine einfache Sprache erwiesen, zu der möglichst viele Menschen gleichermaßen Zugang hätten.

Beschleunigung erfordert einen hohen Preis

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die vorliegenden positiven Erfahrungen mit Bürger:innenbeteiligung im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Unterkünften für Geflüchtete für eine deutliche Stärkung von frühzeitiger und langfristiger Beteiligung sprechen. Denn sie stärken die Möglichkeiten gegenüber den Unmöglichkeiten der Beteiligung von allen Teilen und Gruppen der Bevölkerung auf Augenhöhe. Insbesondere stärken sie eine gemeinwohlverträgliche Aushandlung komplexer gesellschaftlicher Herausforderungen – und tragen damit zum Zusammenhalt im Kontext einer stark polarisierten, konfliktbehafteten gesellschaftlichen Herausforderung bei. Diese Erkenntnisse stehen allerdings den bauplanungsrechtlich novellierten Einschränkungen von Beteiligung im BauGB zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung diametral entgegen.

Weitere Forschungsarbeiten werden zeigen müssen, ob dieser eingeschlagene Weg der Begrenzung von Beteiligung zu den erhofften Erfolgen bei der Versorgung von Geflüchteten mit Unterkünften beitragen kann, ob die Kommunen mit den gegebenenfalls resultierenden Polarisierungen und Konflikten dadurch nicht allein gelassen werden und sich der eingeschlagene Weg letztlich als ein Eigentor herausstellen wird, wie manche aktuellen Wahlergebnisse ja durchaus befürchten lassen.

Literatur

- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2016): Diskriminierungsrisiken für Geflüchtete in Deutschland. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/diskriminierungsrisiken_fuer_gefluechtete_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=12, Zugriff am 16.01.2024.
- Aring, Jürgen (2019): Risse in der Gesellschaft? Ein Essay über die Demokratiedistanz sozialer Milieus und ihre regionalen Ausprägungen. vhw werkSTADT Nr. 31.
- Barth, Bertram (2021): Die Sinus Milieus in der Gesellschaftswissenschaft. In: Leviathan, 49(4), 470–479.
- Bauer, Isabella (2017): Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen: Konfliktmediation und lokale Beteiligung. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, IMIS.
- BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (2016): Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2016/2017.
- Borgstedt, Sike und Stockmann, Frauke (2023): Gesellschaftliche Trends im urbanen Wandel. Wohnen, Zusammenleben und Partizipation in den Sinus-Milieus. Vhw-Schriftenreihe Nr. 44, Berlin.
- Bundesrat (2019): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des § 246 Baugesetzbuch (Baugesetzbuchänderungsgesetz - BauGBÄG).
- Dehos, Fabian (2018): Hat der Flüchtlingszuzug die Kriminalität erhöht? RWI Impact Notes 181933. RWI-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2015): Erleichterungen zum Bauplanungsrecht zur Unterbringung von Flüchtlingen in Kraft getreten. <https://www.dstgb.de/themen/stadtentwicklung-und-wohnen/archiv/erleichterungen-im-bauplanungsrecht-zur-unterbringung-von-fluechtlingen-in-kraft-archiv>, Zugriff am 15.09.2023.
- Gliemann, Katrin und Rüdiger, Andrea (2018): Flüchtlingsunterbringung: Bedeutung der baurechtlichen Erleichterungen für das Verständnis von gesunden Wohnverhältnissen. In: S. Baumgart, H. Köckler, A. Ritzinger, und A. Rüdiger (Hrsg.), Planung für gesundheitsfördernde Städte. Hannover: Verl. d. ARL, 369–386.
- Hallenberg, Bernd (2016): Vielfalt und Flüchtlinge. Die Spaltung der gesellschaftlichen Mitte. In den Zeiten der Globalisierung – Ergebnisse der vhw-Trendbefragung 2015. Vhw-WerkSTADT Nr. 02, März 2016, Berlin.
- Herold, Maik; Joachim, Janine; Otteni, Cyrill und Vorländer, Hans (2023): Polarisierung in Deutschland und Europa. Eine Studie zu gesellschaftlichen Spaltungstendenzen in zehn europäischen Ländern. MIDEM Studie 2023-2. Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM), Dresden.
- Krautzberger, Michael und Stürer, Bernhard (2015): BauGB-Novelle 2014 II: Erleichterte Unterbringung von Flüchtlingen. Deutsches Verwaltungsblatt, 130(2), 73–79.
- Kuder, Thomas (2016): Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung. vhw-WERKSTADT Nr. 8.

- Kuder, Thomas (2019): Die offene Gesellschaft und ihre Herausforderungen. vhw-WERKSTADT Nr. 32.
- Sachweh, Patrick (2021): Das Konzept sozialer Milieus als Perspektive zur Beschreibung und Erklärung sozialer Phänomene. Replik auf Bertram Barth. In: Leviathan, 49(4), 480–487.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen: BENN – Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften. Online: <https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/quartiersentwicklung/programme/berlin-entwickelt-neue-nachbarschaften-benn/>. Letzter Zugriff am 16.01.2024.
- Voss, Martin; Krüger, Daniela und Seidelsohn, Kristina (2017): State of the Art-Planung und Gestaltung von kommunalen Beteiligungsverfahren: Reihe „Bürger* innenbeteiligung im Teilprojekt Vulnerabilität und Sicherheit in der gerechten Stadt (VERSS)“. KFS-Working Paper 06, Berlin: KFS.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU) (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte.
- Wiedemann, Peter M. und Claus, Frank (2017): Hilft Bürgerbeteiligung bei der Suche nach sozialverträglichen Unterkünften für Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen? Zeitschrift für Parteienwissenschaften, (1), 63–71.
- Wiesemann, Lars. (2019): Begegnung schaffen im Quartier. Eine Reflexion von Theorie und Praxis. vhw werkSTADT Nr. 34.

Der Text erscheint in einer [Langfassung als vhw-werkSTADT](#).



Szenische Darstellung im Rahmen einer Quartiersbühnen-Veranstaltung 2022. Foto: Jacob Hanitsch 2022.

Forumtheater als Beteiligungsformat Agonistische Planung in der Praxis?

Forum Theatre as a Participation Format
Practical Implementation of Agonistic Planning?

Maria Budnik, Marie-Luise Baldin, Anika Schmidt

Keywords: Konflikte; Beteiligung; Theater; agonistische Planung; Stadtentwicklung;
Conflicts; participation; theatre; agonistic planning; urban development;

Abstract

Dieser Beitrag befasst sich mit Forumtheater als Format zum Umgang mit Konflikten in Planungsprozessen. Der Artikel stützt sich auf ein kreatives Beteiligungsexperiment, das im Jahr 2022 im Leipziger Osten durchgeführt wurde. Ziel ist es, anhand dieses empirischen Beispiels der Frage nachzugehen, welche Formate in der Planungspraxis einen Umgang mit Konflikten ermöglichen können. Es wird reflektiert, welche Potentiale und Grenzen mit dem Format verbunden sind. Zu diesem Zweck wird zunächst der agonistische Planungsansatz, bei dem die unaufhebbare Konflikthaftigkeit von Planung im Zentrum steht, zusammenfassend vorgestellt. Anschließend wird Forumtheater im Kontext kreativer Beteiligungspraktiken eingeordnet, bevor eine Auseinandersetzung mit dem Fallbeispiel folgt. Abschließend reflektieren wir kritisch, welche Erkenntnisse sich aus dem Experiment für agonistische Planungspraktiken ziehen lassen.

In the context of planning based on agonistic pluralism, the article seeks possibilities for dealing with conflicts in participatory practices. Using the example of a creative participation experiment on urban development topics in Leipzig, the potential and limitations of forum theater as a format to work on conflicts in informal planning processes are discussed. To achieve this, the article first summarizes agonistic planning approaches. Thereafter, forum theatre is contextualized within the realm of creative participation practices, followed by an examination of the case study. In conclusion, we critically reflect on the insights that can be derived from the experiment for agonistic planning practices.

Maria Budnik, „Forschungskollektiv Peripherie und Zentrum“, Institut der Fachhochschule Erfurt sowie Humboldt Universität Berlin.

Marie-Luise Baldin, Institut für Nachhaltigkeits- und Immobilienmanagement an der Hochschule Mittweida.

Anika Schmidt, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig.

Gesellschaftliche Pluralität, Konflikte und Beteiligung

Eine Szene, wie sie sich an vielen Orten abspielen könnte: „Auf der Brachfläche um die Ecke soll gebaut werden. Tilo sucht eine neue Wohnung, aber Ezra verliert dadurch sein Kulturcafé und Frau Poniatowski kommt mit dem Auto nicht mehr zur Arbeit. Und wo sollen die Kinder spielen, wenn die Grünfläche zugebaut wird?“ Dieser Ausschnitt aus einer Szenenbeschreibung im Leipziger Projekt *Quartiersbühne* zeigt: Geht es um Stadtentwicklung, sind Konflikte allgegenwärtig. Doch welche praktischen Formate gibt es in der Planung, um mit diesen Konflikten umzugehen?

Die Bedeutung sozialer Konflikte für gesellschaftliche Entwicklungen wird zunehmend in Wissenschaft und Planung anerkannt. Sie gelten als normal und unvermeidbar. So wird etwa in Demokratietheorien die Unaufhebbarkeit der Konflikthaftigkeit pluraler Gesellschaften betont (Mouffe 1999; Comtesse et al. 2019) oder die Rolle von Konflikten in der Planungstheorie besprochen (Roskamm 2015). Konflikte erscheinen als Hoffnungsträger (Großmann et al. 2021) in einer von Krisen geprägten Zeit.

In Beteiligungsprozessen und Bürgerversammlungen zeigen sich Schwierigkeiten die theoretische Erkenntnis in praktisches Handeln umzusetzen (Hedtke 2021). Das gängige Planungsverständnis ist zwar geprägt von der Vorstellung eines *agonistischen Pluralismus* (Roskamm 2015), viele Fragen zum praktischen Umgang mit Konflikten sind jedoch offen (Kühn 2021). Vor dem Hintergrund der Heterogenität und Pluralität der Gesellschaft mangelt es zudem an einer Überarbeitung von Beteiligungsroutinen (Selle 2019).

Für den Umgang mit Emotionen und Konflikten sind bestehende Instrumente weder gedacht, noch besonders geeignet.

An diese Problemstellung knüpft der Beitrag an, indem er ein kreatives Beteiligungsformat für den Umgang mit Konflikten in informellen Beteiligungsprozessen vorstellt und diskutiert. Er analysiert am Beispiel der Leipziger *Quartiersbühne*, welche Potentiale und Grenzen Forumtheater-Methoden für den Umgang mit stadtteilbezogenen Planungskonflikten haben können. Der Beitrag fasst Aspekte agonistischer Planungstheorien zusammen und skizziert Forumtheater als eine Spielart kreativer Beteiligungspraktiken. Daraufhin erfolgt eine Beschreibung der *Quartiersbühne* als Fallbeispiel, sowie die Vorstellung der Methoden (Datenerhebung- und Auswertung) und Ergebnisse. Die Diskussion wendet sich den Potentialen und Grenzen des Formats zu, während wir abschließend kritisch reflektieren, welche Erkenntnisse sich aus dem Experiment für agonistische Planungspraktiken ziehen lassen.

Agonistische Planungstheorien

In Planungstheorien wurde der agonistische Pluralismus von Mouffe (1999; 2014) breit diskutiert (Roskamm 2015). Mouffe (2014) stellt sich gegen eine konsensorientierte Perspektive auf politische Aushandlungen, wie sie etwa von Habermas vertreten wird und kritisiert die Vorstellung, dass verständigungsorientiertes, kommunikatives Handeln meist mit der Auflösung von Konflikten in Konsens verbunden ist. Sie wendet sich gegen die Annahme, dass alle letztendlich dem vermeintlich überzeugenderen Argument nachgeben sollten. Mouffe argumentiert, dass wir uns durchaus in Gegner:innenschaft bekämpfen dürfen aber nicht als Feinde bekriegen sollten. Unter Bezugnahme auf demokratische Spielregeln wird diese Gegner:innenschaft nicht dauerhaft aufgelöst, sondern temporär zugunsten einer Seite entschieden. Die Übereinstimmung muss sich auf den Rahmen, nicht aber auf den Verhandlungsgegenstand beziehen (ebd.).

Einige Aspekte erscheinen für Beteiligungspraktiken in Planungsprozessen relevant: So wird die Frage aufgeworfen, wie und ob die Anerkennung der unaufhebbaren Konflikthaftigkeit der Gesellschaft in Planungsprozesse integriert werden kann (Hesse und Kühn 2023; oder www.lokonet.de). Planung sollte ermöglichen über festgefahrene Positionen hinauszugehen und konstruktiv die Interessen und Erwartungen aller Seiten zu erkunden (Gualini 2015). Konflikte sollen Einzug in Beteiligungsprozesse finden, damit diese im postpolitischen Sinne nicht zu einer formalen Hülle werden (Crouch 2004). Diese Herangehensweise widerspricht nicht der Anerkennung von Gegner:innenschaft im Sinne Mouffes, sondern bezieht die agonistisch positionierten Konfliktparteien in den Planungsprozess ein. In diesem Sinne verfolgen agonistische Planungsansätze nicht das Ziel auf ein vermeintlich rationales, konsensuales und harmonisches Ergebnis hinzuarbeiten, sondern vielmehr die Vielfalt von in Konflikt stehenden Gruppen mit ihren pluralen Interessen, Werten und Normen innerhalb von Beteiligungsprozessen anzuerkennen und zu integrieren (Hillier 2003: 41).

In der Planungspraxis werden Konflikte meist als unproduktiv betrachtet, unter anderem weil Proteste häufig erst spät entstehen, wenn Projekte bereits genehmigt wurden (vgl. Beteiligungsparadox bei Reinert 2012).

Kühn (2021) kritisiert die bestehende Lücke zwischen dem theoretischen Ansatz und seiner praktischen Anwendung, unter anderem sei offen, welche konkrete Rolle Planung im Umgang mit Konflikten zugeschrieben wird. Konkrete Vorschläge unterbreitet Pløger (2004) und definiert einige grundsätzliche Anforderungen für den Umgang mit Konflikten:

„This requires among other things open-ended processes, a politically autonomous but responsible institutional design, a plurality of discourses at play, and a form of ongoing, never-ending, critical, and mutually inspiring dialogues between politicians, planning authorities, and citizens“ (ebd.: 87).

Für einen offenen Umgang mit Konflikten sei zudem der Respekt gegenüber Unterschiedlichkeit und Ambiguitätstoleranz nötig (ebd.).

Forumtheater im Kontext kreativer Beteiligungspraktiken

Kunst hat die Fähigkeit, Barrieren zu überwinden (Tribble 2021). Neuere Formate in Planungskontexten wenden sich der Sichtbarmachung vielfältiger Stimmen und Perspektiven zu unter anderem mit dem Ziel, soziale Selektivitäten zu adressieren (vgl. Nyseth et al. 2019; Schmiz und Caminero 2022). Öffentliche Beteiligung wird geöffnet

für experimentelle Arenen (Wedler und Tribble 2022), für zwischenmenschliche Interaktion und Deliberation zwischen verschiedenen Akteuren (Huning 2014). Auch theaterbasierte Methoden finden zunehmend ihren Weg in den Kanon jüngerer methodischer Zugänge (Raynor 2019; Larsen und Frandsen 2022).

Das Konzept des Forumtheater bezeichnet eine partizipative Theatermethode des *Theaters der Unterdrückten* nach Augusto Boal (Boal 2022; Wrentschur 2004). Dabei nimmt das Publikum aktiv am Spielgeschehen teil, schlüpft in die Rollen auf der Bühne, verändert die Szenen und erprobt damit Handlungsideen für soziale Konflikte oder Probleme (Wrentschur 2021; Rannila und Loivaranta 2015). Veränderte Praktiken, die insbesondere darauf abzielen, diskriminierende und unterdrückende Interaktionen und Strukturen zu verändern, werden unmittelbar sichtbar gemacht und alternative Handlungsspielräume erforscht. Dabei steht auch die Frage im Mittelpunkt, welche strukturellen Veränderungen erforderlich sind, um sozial benachteiligten Gruppen Möglichkeiten zur gesellschaftlichen und politischen Partizipation zu eröffnen, wobei individuelle Geschichten miteinander verbunden und zu theatralen Szenen verdichtet werden (Wrentschur 2021). Das Forumtheater bietet den Teilnehmenden einen Raum, um sich selbst in Aktion zu beobachten und die eigenen Handlungen wahrzunehmen (Boal 2022). Das Geschehen wird kritisch reflektiert und Möglichkeiten für Veränderungen identifiziert.

Nach Willinger (2019) werden Planungsprozesse zu selten als „Gelegenheiten zum Erzählen verstanden, zum Zusammentragen von Geschichten, als Ausgangspunkt für das Legen eines verbindenden roten Fadens durch die Komplexität einer stadtplanerischen Aufgabe“. Im Sinne eines narrativen Urbanismus sieht er es als Aufgabe der Planung, Geschichten zu erzählen und Anlässe zum Erleben zu schaffen, damit „andere Stimmen zur Sprache zu bringen“ (ebd.: 105). In Deutschland ist die Arbeit mit Forumtheater unter anderem im Bereich der sozialen Arbeit etabliert (Wrentschur 2021), im Kontext von Planung und Stadtentwicklung ist das Format jedoch nur in Einzelfällen erprobt worden (Wrentschur 2004; Clausen und Hahn 2021).

Fallbeispiel: Die Quartiersbühne im Leipziger Osten

Das vom Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung im Rahmen der „Förderrichtlinie Bürgerbeteiligung“ geförderte Projekt Quartiersbühne wurde zwischen April und Dezember 2022 umgesetzt. Es erprobte mit theatralen Methoden des Forumtheaters neue Dialogformate zu Stadtentwicklungsfragen im

Leipziger Osten. Ziel war es, einen Umgang mit Konflikten und Emotionen für Beteiligungsprozesse zu erschließen. Das Projekt war eine Kooperation zwischen drei Leipziger Akteuren: Stadt.Raum.Gestalten e.V. (zu dem die Autor:innen dieses Beitrages gehören) übernahm die wissenschaftliche Begleitung, Pöge-Haus e.V. fungierte als Multiplikator im Stadtteil, das Forumtheater Leipzig schrieb die Szene und setzte diese auf der Bühne um.

Das Projekt gliederte sich in vier Phasen: In der explorativen ersten Phase erfolgte die Auseinandersetzung mit aktuellen Stadtentwicklungsthemen im Leipziger Osten. Kommunale (stadtteilbezogene) Konzepte wurden analysiert und Handlungsschwerpunkte aus Perspektive von Stadtpolitik und Verwaltung identifiziert. Durch etwa 20 leitfadengestützte Befragungen in Cafés, Parks, bei Garagen, vor Supermärkten im Stadtbezirk Ost wurden individuelle Bewohner:innenperspektiven auf Quartiersentwicklung (unter anderem Veränderungen und Umbrüche im Stadtteil, Verdrängung und Wohnungsmarktentwicklung) einbezogen, sowie deren Interesse und Bereitschaft zur Teilnahme an Beteiligungsprozessen. Diese unterschiedlichen Perspektiven bildeten die Basis für die inhaltliche Erarbeitung der fiktiven, und doch realitätsnahen Szene in der zweiten Projektphase. Die dritte Projektphase umfasste die Erprobung des theatralen Formats bei vier Abendveranstaltungen zwischen September und November 2022 an verschiedenen Orten (Kindertagesstätte, Jugendfreizeittreff, Seniorenbüro, Stadtteilladen einer Partei). Eine Illustratorin visualisierte den Verlauf der Veranstaltungen als Graphic Recordings (siehe Abbildung 1). Die vierte Phase des Projekts bestand in der Nachbereitung und Evaluation im gesamten Projektteam.



Abbildung 1: Ausschnitt aus dem Graphic Recording bei einer Quartiersbühnen-Veranstaltungen: Die zentralen Charaktere begegnen sich beim Bäcker. Quelle: Simone Fass.

Inhalte der Szene

Die aus den verschiedenen Akteurs-Perspektiven kuratierte 20-minütige Szene, die den *Quartiersbühnen-Veranstaltungen* zu Grunde liegt, bündelt Spannungsfelder der Quartiersentwicklung und Bedarfe unterschiedlicher Gruppen im Leipziger Osten. Die darin aufeinandertreffenden Charaktere haben parallele oder konfligierende Bedürfnisse. In ihrem Handeln spiegeln sich ambivalente Emotionen zu den städtischen Veränderungen wider. Das Drehbuch steht den Autor:innen als unveröffentlichtes Arbeitsmaterial zur Verfügung und lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Zentrale Charaktere der Inszenierung sind: die Stadträtin Franziska Stegmüller-Steglitz, die sich für den Neubau eines Wohnhauses auf einer Brachfläche stark macht; Ezra Yildirim, Betreiber eines interkulturellen Kulturcafés mit Angeboten für Jugendliche, das sich in einem Bauwagen auf der zur Bebauung freigegebenen Fläche befindet; Tilo Wagner, Bäcker und Vater von zwei Kindern, der eine größere Wohnung sucht und dessen Sohn Marvin nachmittags häufig Ezras Kulturcafe besucht; Renate Poniatowski, engagierte Lehrerin an der örtlichen Mittelschule, sieht durch die Bebauung ihre inoffizielle, schulnahe Parkgelegenheit gefährdet. Tilo verliert durch die geplante Bebauung ein Freizeit- und Betreuungsangebot für seinen Sohn, zugleich hat er Hoffnungen auf eine bezahlbare, größere Wohnung im Neubau. Die Charaktere treffen bei einem Bürger:innenfest auf der Brache aufeinander. Es wurde von Ezra organisiert, um über die Verdrängung zu informieren. Zugleich will die Stadträtin es nutzen, um auf die Notwendigkeit des Wohnungsneubaus hinzuweisen. Die Situation eskaliert.



Abbildung 2: Momentaufnahme der Theaterszene: Bäcker Tilo, Kulturarbeiter Ezra und Stadträtin Franziska geraten beim Bürger:innenfest in Konflikt. Foto: Jacob Hanitsch 2022.

Variationen der Quartiersbühnen-Veranstaltungen

Die gespielte Szene war bei jeder Veranstaltung gleich, allerdings wurden der konkrete Ablauf, die theatrale Methodik sowie die Interaktion mit und unter den Teilnehmenden variiert und an das jeweilige Publikum angepasst. Tabelle 1 veranschaulicht diese Unterschiede zwischen den Varianten. Während Variante 1 zweimal umgesetzt wurde, um die Bereitschaft der Teilnehmenden für aktive Interventionen zu testen, wurden Variante 2 und 3 je einmal umgesetzt.

Variante	Inhalt und Ziele der Variante
Variante 1 – Szenische Publikumsinterventionen	Nach der etwa 20-minütigen Szene tritt die Moderation in einen Dialog mit den Schauspielenden und dem Publikum. Dabei haben die Zuschauenden die Möglichkeit, den auf der Bühne dargestellten Erzählungen zu widersprechen oder sie durch ihre eigenen konkreten Erfahrungen in der Nachbarschaft zu ergänzen. Es wird reflektiert, was gesehen und gehört wurde, was möglicherweise fehlte und welche Anpassungen an der Erzählung vorgenommen werden sollten. Anstelle der Charaktere auf der Bühne treten Zuschauende auf die Bühne, die die Szene nach ihrer eigenen Interpretation verändern.
Variante 2 – Simultane Dramaturgie	Ähnlich wie Variante 1, jedoch mit der Änderung, dass die Schauspielenden nach der Präsentation der Szene nicht durch Teilnehmende aus dem Publikum ersetzt werden, sondern die Möglichkeit besteht, Änderungsvorschläge zu machen, die dann von den Schauspielenden simultan umgesetzt werden. Diese Variante erfordert weniger Überwindung und Risikobereitschaft auf Seiten des Publikums. Ein Nachteil besteht darin, dass keine Verkörperung der Ideen durch die Teilnehmenden erfolgt.
Variante 3 – Hypothetisches Rollenspiel	Es werden Handlungsszenarien für alternative Zukunftsideen abseits der gezeigten Szene diskutiert. Gemeinsam mit dem Publikum wird besprochen, ob der Konflikt zu einem anderen Zeitpunkt, an einem anderen Ort und mit anderen Charakteren besser bearbeitet werden könnte. Eine konkrete Situation in der Vergangenheit oder Zukunft wird ausgewählt und gemeinsam neu inszeniert. Dabei wird besprochen, wie sich der Konflikt und die Bedürfnisse durch die alternative Darstellung verändern.

Tabelle 2: Varianten des Forumtheaters im Rahmen der Quartiersbühne. Quelle: Eigene Darstellung.

Methodik der wissenschaftlichen Begleitung

Teil der *Quartiersbühne* war eine wissenschaftliche Begleitung mit dem Ziel, Potentiale und Grenzen eines theaterbasierten Beteiligungsformates zu untersuchen. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung sind Grundlage der vorliegenden Analysen. Die Methodik umfasste eine Publikumsbefragung mithilfe eines teilstandardisierten Fragebogens (Bortz und Döring 2003: 253), der nach jeder der vier Veranstaltungen an die Teilnehmenden ausgegeben wurde und in dem unter anderem die Eindrücke zur theatralen Methodik abgefragt wurden. Von den insgesamt circa 100 Teilnehmenden an den vier Aufführungen füllten insgesamt 46 Personen den Fragebogen aus.

Daneben erfolgte durch drei Mitglieder des Stadt.Raum.Gestalten e.V. eine teilnehmende Beobachtung (Pink 2015) während der Veranstaltungen. Diese erfolgten mit einem Fokus auf die Dynamiken der Gesprächsentwicklung sowie der verbalen und non-verbalen Reaktionen des Publikums, sowie der szenischen Interventionen durch Teilnehmende. Dazu wurde eine schriftliche Dokumentation mithilfe von ausführlichen Beobachtungsprotokollen erstellt, die schließlich inhaltsanalytisch ausgewertet wurden (Mayring 2010). Außerdem fanden jeweils im Anschluss an die Veranstaltungen kleinere Gesprächsrunden mit Teilnehmenden statt, in denen diese ihre Eindrücke schilderten. Je Veranstaltung waren die Autor:innen in ein bis zwei solcher Gespräche mit ca. ein bis fünf Personen involviert und erstellten im Anschluss Gedächtnisprotokolle.

Erfahrungen mit den Quartiersbühnen-Veranstaltungen

Im Ergebnis der Fragebogenauswertung wurde deutlich, dass die Teilnehmenden – ausgenommen der Personen aus Politik, Verwaltung und Quartiersmanagement – bisher kaum an Beteiligungsveranstaltungen teilgenommen haben. Es konnten mit dem Format anteilig sehr viele Personen erreicht werden, die zuvor nie bei einer Beteiligungsveranstaltung waren. Für drei Viertel der Befragten spiegelte die gezeigte Szene die eigenen Erfahrungen wider. Das Interesse an Formaten dieser Art ist groß: 93 Prozent wünschen sich, öfter über Theatermethoden zu Themen der Stadtentwicklung ins Gespräch zu kommen. Als Gründe hierfür wurden unter anderem das interaktive Format, die Nähe zum persönlichen Erleben, sowie die Beleuchtung verschiedener Sichtweisen genannt. Eine Rückmeldung im offenen Feld für Eintragungen auf den Fragebögen äußerte eine Befragte, dass sie „die spielerische Form der Debattenkultur und der Perspektivwechsel“ gut fand. Außerdem schätzten es die Teilnehmenden, ins Nachdenken gebracht zu werden und die Komplexität von Entscheidungsfindung zu verstehen. Besonders positiv wurde die niedrighschwellige Atmosphäre bewertet, durch die die Menschen sich geöffnet hätten und den Mut fanden, ihre Meinung zu äußern.

Die Diskussionsrunden im Austausch mit dem Publikum und die teilnehmenden Beobachtungen lieferten neben den Fragebögen zusätzliche Einblicke. Durch die Umsetzung an unterschiedlichen Orten und die breite Bewerbung im Vorfeld (Flyer, stadtteilbezogene Veranstaltungskalender, soziale Medien, persönliche Einladung von Passant:innen im Quartier), wurde insgesamt ein heterogenes Publikum erreicht: Die Premiere im Stadtteilbüro einer Partei zog ein vorwiegend jüngeres, aktives und theaterbegeistertes

Publikum an. Im Seniorentreff wurde eine Altersgruppe über 60 Jahren erreicht. Im offenen Jugendtreff hatte das Publikum die Größte Diversität in Bezug auf Alter (auch Kinder und Jugendliche), Milieu und Herkunft. In einer Kindertageseinrichtung fand sich ein überwiegend akademisches Publikum gemischten Alters ein. Zudem folgten einige Stadträt:innen, Stadtbezirksbeiräte und Vertreter:innen des Quartiersmanagements der Einladung.

Der spielerische Einstieg in den Abend und die unterhaltsame Darbietung der Szene sorgte für lautes Lachen und eine relativ gelöst wahrgenommene Stimmung im Raum. Auffällig war, dass bei jeder Veranstaltung bei der zu aktiven Publikumsinterventionen eingeladen wurde (vgl. Tabelle 1) stets konkrete szenische Interventionen aus dem Publikum kamen, dies sogar von Personen, die zuvor äußerten, dass sie sich in anderen Kontexten eine solche Reaktion nicht trauen würden. Die konstruktive, positive Stimmung im Raum, bedeutete jedoch nicht, dass negative Emotionen keinen Raum fanden: Bei einer Veranstaltung äußerte das Publikum beispielsweise starke Ablehnung gegenüber der Figur der Stadträtin. Einzelne Teilnehmende beschrieben, dass negative Erfahrungen dem zu Grunde lagen. Obwohl die Szene fiktiv war, hatte sie eine konkrete Verbindung zur Realität. Eine Teilnehmerin erkannte beim Zuschauen Parallelen zu ihren Erfahrungen im Kontakt mit Politik und Verwaltung, während sie gleichzeitig ihren Umgang mit diesen reflektiert:

„Die Politikerin hat mich aufgeregt. Bei uns liegt es auch an einer Frau, dass das Projekt nicht vorangeht. Ich stehe vor einer Situation, in der ich die Spielregeln nicht kenne. Die Person, gegen die wir kämpfen, ähnelt der Stadträtin. [...] Als all die Phrasen kamen, habe ich gar nicht mehr zugehört. Eigentlich sollte ich nun die dahinterstehende Person besser kennenlernen“ (Teilnehmerin 1: 09/2023).



Abbildung 3: Ausschnitt aus dem Graphic Recording während einer Quartiersbühnen-Veranstaltungen:
Die emotionalen Zustände im konflikthaften Erleben der Charaktere und des Publikums.
Quelle: Simone Fass.

Die während der Veranstaltung angefertigten Graphic Recordings wurden in den Nachgesprächen als nützliche Ergänzung erwähnt, um das komplexe Setting, verschiedene Bedürfnisse und verwobene Konfliktebenen besser zu erkennen. Die Komplexität der Szene habe anfangs bei einzelnen Teilnehmenden ein Gefühl der Überforderung verursacht, sodass die Visualisierung half, das Gesehene zu sortieren (siehe Abbildung 3). Zentral ist dabei die Beobachtung des Publikums, dass alle Konfliktparteien mit der Anerkennung ihrer Bedürfnisse und der Umsetzung ihrer Interessen unzufrieden sind.

Potentiale und Grenzen des Formats

Vor dem Hintergrund eines agonistischen Planungsverständnisses diskutieren wir, inwiefern das in Leipzig erprobte Format einen anderen Umgang mit Konflikten und Emotionen in Planungskontexten ermöglichte, indem wir dessen Potentiale und Grenzen für informelle Beteiligungsprozesse hervorheben.

Konflikte ansprechen, aushalten, verstehen

Die *Quartiersbühnen*-Veranstaltungen brachten mithilfe einer Inszenierung die verschiedenen Interessen und Werte der Akteure auf die Bühne. Ihr Dissens stand im Mittelpunkt der Erzählung. Die Inszenierung bot den Teilnehmenden eine fiktive Abbildung eines realitätsnahen Konfliktes ihres lebensweltlichen Nahbereiches (Wrentschur 2021). Dies ermöglichte es, über reale Erfahrungen und Bedürfnisse im Kontext von Stadtentwicklung ins Gespräch zu kommen. Im Falle der *Quartiersbühne* im Leipziger Osten unter anderem über Flächennutzungskonflikte, Verdrängung und Mietenentwicklung.

Im Zentrum stand die emotionale Betroffenheit der Figuren, denn ihre Geschichten bildeten die Grundlage der gezeigten Szene. Das Publikum erkannte sich idealerweise in einer oder mehreren Charakteren auf der Bühne wieder und schaute dabei zu, wie diese dabei scheiterten ihre Bedürfnisse zu erfüllen. Diese Sichtbarkeit sollte das Publikum aktivieren, die Darstellung nach ihren Ideen zu verändern und ermöglichte es mitzuerleben, wie Interventionen den Konfliktprozess beeinflussten (Boal 2022). Im Fallbeispiel wurde dieses Scheitern an verschiedenen Stellen sichtbar, etwa wenn die Figur der Stadträtin beim Bürgerfest auftritt, um für neu entstehenden Wohnraum zu werben, aber unter den Teilnehmenden vor allem als Gegnerin des Kulturcafés wahrgenommen wurde. Mit dem Publikum wurde dann das Gespräch eröffnet, warum die Situation einen so eskalativen Charakter bekommen konnte, welche Handlungsmöglichkeiten es in der Szene oder im Vorfeld gegeben hätte beziehungsweise zukünftig gäbe. Wichtig war, dass das Publikum die dargestellte Erzählung verstand, ihr zustimmte oder sie ablehnte und dann aktiv in das Geschehen eingriff, um tatsächlich vorhandene Konflikte aufzuzeigen und zu verhandeln. Das Format schaffte einen Raum, in dem unterschiedliche Perspektiven auf das Konfliktgeschehen sichtbar und verschiedene (De-)Eskalationsdynamiken von Konflikten diskutierbar wurden. Die Hintergründe des Konflikts und die Komplexität von Entscheidungsfindungsprozessen wurden besser nachvollziehbar.

Machtungleichheiten, Ausschlüsse, Selektivitäten

Der Austausch über das Konfliktgeschehen im Stadtteil auf Augenhöhe war eine wichtige Zielstellung im Projekt *Quartiersbühne*. Wie beschrieben, konnte eine niedrigschwellige Atmosphäre und ein vielstimmiger und doch konstruktiver Austausch bei den Veranstaltungen erreicht werden. Es zeigte sich jedoch auch, dass debattenerfahrene Teilnehmende und solche mit spezifischem planerischem Fachwissen die Handlungsalternativen stärker beeinflussten. In einigen Fällen entstanden Gruppengespräche im Publikum, die sich gegenseitig bestärkten und die Hürde für andere Beitragende erhöhten. Die Moderation konnte hier intervenieren, indem andere Personen im Raum adressiert wurden und brachte auch den inoffiziellen Grundsatz des Forumtheaters Leipzig zur Anwendung „Sage nicht, was du denkst, sondern zeige, was du meinst“, mit dem zur Übernahme aktiver Rollen auf der Bühne ermutigt wurde.

Die *Quartiersbühne* legte großen Wert auf die Sichtbarmachung von marginalisierten Positionen und legte einen Schwerpunkt ihrer Arbeit auf Perspektivenvielfalt und Heterogenität sowohl bei der Figuren- und Stückerarbeitung als auch bei den Einladungspraktiken. Das aufsuchende Vorgehen bei der Auswahl bekannter Veranstaltungsorte im Leipziger Osten trug zu einer heterogenen Zusammensetzung des Publikums bei. Die Befragungen im Stadtraum im Vorfeld der Stückentwicklung waren geeignet, Perspektiven von Menschen verschiedenen Alters, unterschiedlicher Milieus und Herkunft auf aktuelle Planungskonflikte einzubeziehen. Jedoch bleiben auch bei diesem Vorgehen Selektivitäten und Ausschlüsse bestehen (Schmiz und Caminero 2022). Die Inhalte der Szene wurden vom Projektteam ausgewählt. Es kann daher kritisch gefragt werden, welche Problemstellungen, welche Fragen, wessen Konflikte gesehen, gehört und verarbeitet wurden und welche nicht. Wie wurden Marginalisierungen adressiert oder sogar reproduziert? Die Figurenentwicklung war zwar durch vielschichtige Charaktere gekennzeichnet, jedoch musste allein aufgrund der Anzahl von vier Schauspielenden notwendigerweise Komplexität reduziert werden, was umfassendere Repräsentationen benachteiligter Gruppen erschwerte. Es muss demnach zukünftig die Frage gestellt werden, wie Formen der strukturellen Ungleichverteilung von Macht sinnvoll in den Prozess aufgenommen und reflektiert werden können (Hesse und Kühn 2023).

Rolle, Zeitpunkt, Zielstellung

Eine wesentliche Voraussetzung bei zukünftigen Anwendungen von Formaten wie dem der *Quartiersbühne* ist die adäquate Einbeziehung von ökonomischen und administrativ-politischen Rahmenbedingungen. Da es sich bei der Erprobung des Formats um ein fiktives, experimentelles Setting handelte, ist für die konkrete Anwendung auf reale Konflikte eine genauere Klärung und Transparenz hinsichtlich Zielstellung und Einflussmöglichkeiten nötig.

Relevante planungsrechtliche Tatbestände müssen konkret in die Szene und den Austausch im Anschluss einbezogen werden, um sie nachvollziehbar zu machen. Dabei steht zentral die Frage im Mittelpunkt, welche Einflussmöglichkeiten in Planungsprozessen den Teilnehmenden überhaupt zugesprochen werden (vgl. Selle 2019). Eine sinnvolle zeitliche und inhaltliche Einordnung in Beteiligungs- und Planungsprozessen ist nötig, damit

das Format nicht zum „Participainment“ und somit zu einer Form von Scheinbeteiligung wird (vgl. Selle 2011). Den Autorinnen scheint eine frühzeitige Umsetzung des Formats im Rahmen informeller Beteiligungsprozesse sinnvoll, wenn Konflikte im Stadtteil auf niedrigschwellige Weise angesprochen werden sollen und auf Seiten von Politik, Planung und Verwaltung Offenheit und Bereitschaft für Mitwirkung besteht.

Forumtheater als kreative agonistische Praxis?

Der Ausgangspunkt unserer Überlegungen liegt in der Auseinandersetzung mit agonistischen Planungsansätzen und ihrer praktischen Anwendbarkeit. Der Beitrag stellte dafür die Potentiale und Grenzen im Umgang mit Konflikten und Emotionen innerhalb eines Forumtheaterprojekts zu Stadtteilentwicklung im Leipziger Osten vor.

Inspiziert durch Mouffes (2014) radikale demokratietheoretische Überlegungen, gehen agonistische Planungsansätze von der grundsätzlichen Konflikthaftigkeit der Gesellschaft aus (Roskamm 2015; Hillier 2003) und fragen nach der Rolle öffentlicher Planung angesichts zunehmender Konflikte auf städtischer Ebene (Gualini 2015; Hesse und Kühn 2023). Innerhalb experimenteller Ansätze können neue Formen der Beteiligung getestet werden, die auf den spezifischen Kontext und seine Herausforderungen zugeschnitten sind (Nyseth et al. 2019). Die Beschränkungen agonistischer Planung zeigen sich jedoch in den widersprüchlichen Anforderungen, eine unvoreingenommene Diskussion über alternative Lösungen zu führen, während gleichzeitig politische Entscheidungsträger:innen konkrete Ergebnisse anstreben (Hesse und Kühn 2023).

Angesichts bestehender Machtungleichheiten in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, die sich in den planenden Institutionen fortschreiben, werden selektive Terrains der Aushandlung von Interessen reproduziert. Vor diesem Hintergrund stellt sich fortwährend die Frage, wer eigentlich das zu Planende definiert und wer vorab entscheidet, dass etwas getan werden soll (Huning 2014). Bei partizipativer Planung bedarf es Ergebnisoffenheit, transparente Kommunikation und klare Regelungen der Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung (ebd.: 10). Ebenso sind nach Pløger (2004: 87) kritische Dialogprozesse zwischen Politik, Verwaltung/ Planung und betroffener Bevölkerung nötig. Einen solchen Raum können Formate schaffen, wie sie im Projekt *Quartiersbühne* erprobt wurden, müssen jedoch in einen größeren Kontext informeller Beteiligung eingebettet sein. Wenn es nichts zu entscheiden gibt, dann ist auch jedes noch so produktive Format letztlich nie eine verantwortliche und folgenreiche Verhandlung dessen, was alle im Stadtteil, im Wohnhaus oder in der Kommune betrifft. Um es mit Boal zu sagen: „My conclusion is that Forum Theatre is always possible when alternatives exist“ (Boal 2022: 256).

Unserer Erfahrung nach, erweisen sich die Methoden des Forumtheaters nach Boal (2022) als wirksame Dialoginstrumente, die einen Rahmen bei konflikthaften Auseinandersetzungen bieten können.

Im Sinne Mouffes (2014), kann im Rahmen theaterbasierter Dialoge Gegner:innenschaft innerhalb demokratischer Spielregeln erfahren und erlebt werden. Es besteht nicht der Anspruch diese Konflikte dauerhaft aufzulösen, sondern darüber im Gespräch zu bleiben. Die Durchführung des Prozesses von einer unabhängigen Institution ermöglicht eine Auseinandersetzung der Teilnehmenden auf Augenhöhe. Sowohl Moderation als auch Schauspielende navigieren allparteilich durch die Konflikterzählungen. Der zugrunde liegende Ansatz, stellt alle Teilnehmenden gleichermaßen vor die Herausforderung, eigene Ideen zu erproben und unmittelbar die Konsequenzen ihres Handelns zu erkennen. Die Zuschauenden werden ermutigt, gemeinsam mit Lust am Scheitern, an Kooperation, an Aushandlung und am Aushalten von Komplexität zu agieren. In diesem Kontext bieten die beschriebenen Varianten (siehe Tabelle 1) bereits unterschiedliche Ausgangspunkte, die bei zukünftigen Anwendungen konkreter erprobt und evaluiert werden sollten. Eine wesentliche Aufgabe und Herausforderung für zukünftige Experimente mit theaterbasierten Formaten im Kontext von Stadtentwicklung ist es, die Rezeption der Ergebnisse einer solchen Veranstaltung in und mit Politik und Verwaltung, sowie die Rolle aller Teilnehmenden frühzeitig zu klären und transparent zu machen.

Wir bedanken uns besonders bei den Mitgliedern des Forumtheater Leipzig, den Kolleg:innen des Stadt.Raum.Gestalten e.V. für die wertvollen Diskussionen und Reflexionen, sowie bei den beiden anonymen Reviewer:innen, deren hilfreiche Anmerkungen wesentlich zur Überarbeitung einer früheren Version dieses Textes beigetragen haben.

Literatur

- Boal, Augusto (2022): Games for actors and non-actors. New York: Routledge.
- Bortz, Jürgen und Döring, Nicola (2003): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. Berlin: Springer.
- Clausen, Jens und Hahn, Harald (2021): Legislatives Theater Berlin. <https://www.legislatives-theater.de/LTB2021.html>, Zugriff am 23.11.23.
- Comtesse, Dagmar; Flügel-Martinsen; Oliver; Martinsen, Franziska und Nonhoff, Martin (2019): Radikale Demokratietheorie. Berlin: Suhrkamp.
- Crouch, Colin (2004): Post-Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Großmann, Katrin; Roskamm, Nikolai; Budnik, Maria; Haase, Annegret; Hedtke, Christoph; Kersting, Norbert; Kraemer, Alexander; Messerschmidt, Sven; Müller, Julian David und Resch, Sina (2021): Konflikte als Hoffnungsträger. Auseinandersetzungen um die postmigrantische Stadtgesellschaft. In: Neue politische Literatur, 1–18.
- Gualini, Enrico (Hg.) (2015): Planning and conflict. Critical perspectives on contentious urban developments. New York: Routledge.

- Hedtke, Christoph (2021): Herausfordernde Dialoge. Bürger:innenversammlungen als Methode der Konfliktbearbeitung? In: Großmann, Katrin; Budnik, Maria; Haase, Annegret; Hedtke, Christoph und Kraemer, Alexander (Hg.): An Konflikten wachsen oder scheitern? Beiträge zur Reflexion eines komplexen Phänomens. Erfurt: FH Erfurt, 237–252.
- Hesse, Markus und Kühn, Manfred (2023): Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie. In: RuR 81 (5), 422–436.
- Hillier, Jean (2003): Agonizing Over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be `Real'. In: Planning Theory 2 (1), 37–59.
- Huning, Sandra (2014): Wer plant für wen? Partizipation im Kontext gesellschaftlicher Differenzierung. In: Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus, Peter Müller, Sara Reimann, Martin Sondermann, Katja Stock, und Timm Wiegand (Hrsg): Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 33–43.
- Kühn, Manfred (2021): Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. In: Planning Theory 20 (2), 143–156.
- Larsen, Jan Lilliendahl und Frandsen; Martin Severin (2022): Urban Drama: Power Mediation in Antagonistic Copenhagen. In: Urban Planning 7 (3), 326–339.
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz.
- Mouffe, Chantal (1999): Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? In: Social Research 66 (3), 745–758.
- Mouffe, Chantal (2014): Agonistik. Die Welt politisch denken. Frankfurt am Main.
- Nyseth, Torill; Ringholm, Torill und Agger, Annika (2019): Innovative Forms of Citizen Participation at the Fringe of the Formal Planning System. In: Urban Planning 4 (1), 7–18.
- Pink, Sarah (2015): Doing sensory ethnography. Los Angeles: Sage.
- Pløger, John (2004): Strife: Urban Planning and Agonism. In: Planning Theory 3 (1), 71–92.
- Rannila, Päivi und Loivaranta, Tikli (2015): Planning as Dramaturgy: Agonistic Approaches to Spatial Enactment. In: International Journal for Urban and Regional Planning 39 (4), 788–806.
- Raynor, Ruth (2019): Speaking, feeling, mattering: Theatre as method and model for practice-based, collaborative, research. In: Progress in Human Geography 43 (4), 691–710.
- Reinert, Adrian (2012): Bürger(innen)beteiligung als Teil der lokalen Demokratie. In: Ley, Astrid und Weitz, Ludwig (Hg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Roskamm, Nikolai (2015): On the other side of "agonism": "The enemy," the "outside," and the role of antagonism. In: Planning Theory 14 (4), 384–403.
- Schmiz, Antonie und Caminero, Lea Molina (2022): Stadt ermöglichen – soziale Selektivität in Beteiligungsprozessen. In: Franz, Yvonne und Strüver, Anke (Hg.): Stadtgeographie. Berlin: Springer, 79–112.
- Selle, Klaus (2011): „Participainment“ oder: Beteiligen wir uns zu Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird. In: pnd online 3/2011, 83–101.

Selle, Klaus (2019): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision. Berlin. vhw-Schriftenreihe 15.

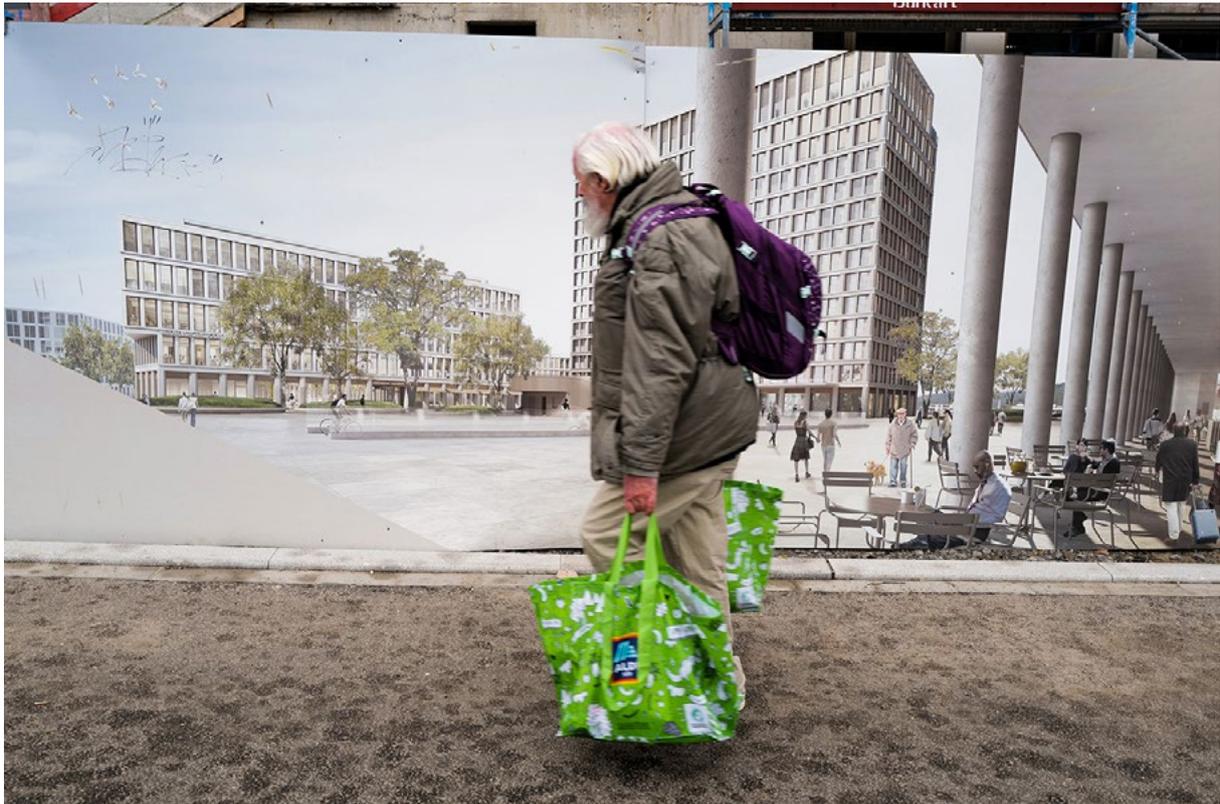
Tribble, Renée (2021): Reizungen und Reaktionen: Kunst und Planung. HafenCity Universität Hamburg.

Wedler, Patricia und Tribble, Renée (2022): PlanBude. In: Kagan, Sacha (Hg.): Culture and Sustainable Development in the City. New York: Routledge, 130–144.

Willinger, Stephan (2019): Urbane Narrative: Geschichten für Städte im Wandel. In: Informationen zur Raumentwicklung 2/2019, 98–107.

Wrentschur, Michael (2004): Theaterpädagogische Wege in den öffentlichen Raum. Zwischen struktureller Gewalt und lebendiger Beteiligung. Stuttgart: Ibidem-Verlag.

Wrentschur, Michael (2021): Zur Verbindung des Ästhetischen, Subjektiven und Politischen: Partizipative Prozesse mit dem Forumtheater in der Sozialen Arbeit. In: Österreichisches Jahrbuch für Soziale Arbeit, 181–202.



Ohne Titel (aus der Serie UNSER.PLATZ.). Quelle: Theo Steiner, Farbfotografie, 2022.

Kulturen der Beteiligung?

(Un)möglichkeiten der Teilhabe in der vielfältigen Stadt

Cultures of Participation?

(Im)Possibility of Participation in the Diverse City

Moritz Maikämper, Katharina Frieling, Nina Berding

Keywords: Teilhabe; Beteiligungskultur; Stadtentwicklung; Spannungsfelder
Social participation; culture of participation; urban development; fields of tension

Abstract

Im Kontext von Stadtentwicklungsprozessen sind Teilhabe und Beteiligung viel diskutierte Themen. Die zugrundeliegenden Konzepte und Traditionen, die aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen und Politikfeldern stammen, werden oftmals jedoch isoliert betrachtet und unzureichend miteinander verknüpft. Auf Basis einer explorativen Literaturrecherche und Erfahrungen in verschiedenen Netzwerken und Forschungsarbeiten werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Ansätze beleuchtet. Es wird herausgearbeitet, welche Aufgaben und Herausforderungen bestehen, um Teilhabe in vielfältigen Stadtgesellschaften zu ermöglichen.

Social and civic participation are much discussed topics in the context of urban development processes. However, the underlying concepts and traditions, which originate from different academic disciplines and policy fields, are often viewed in isolation and insufficiently interlinked. On the basis of an explorative literature review and experiences in various networks and research projects, similarities and differences between the approaches are highlighted. Tasks and challenges involved in enabling participation in diverse urban societies will be identified.

Moritz Maikämper, Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL).

Katharina Frieling, Fachbereich Sozialwesen an der Hochschule RheinMain; Doktorandin am Fachgebiet Stadtplanung der BTU Cottbus-Senftenberg.

Nina Berding, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen University.

Mitwirkungswunsch und Beteiligungserfordernis

Teilhabe und Beteiligung an der Stadtentwicklung sind viel diskutierte Themen mit vielfältigen Schnittmengen. Die ihnen zugrundeliegenden Begriffsverständnisse und Traditionen stammen aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und Politikfeldern. Sie werden selten und unzureichend zusammengedacht. Im Artikel werden deshalb beide Begriffe und ihre vielfältigen Definitionen im Kontext eingeleitet. Es wird aufgezeigt, welche Aufgaben und Herausforderungen bestehen, um Teilhabe in vielfältigen Stadtgesellschaften zu ermöglichen.

Eine deutliche Mehrheit von Kommunalpolitiker:innen erkennt einen Mehrwert darin, Bürger:innen in Entscheidungsfindungen einzubeziehen (Kersting 2016: 98–99). Die meisten Angebote dazu bestehen zu Fragen der Stadtentwicklung (Landua et al. 2013: 12; Kriebler 2019: 12). Stadtentwicklung ist jedoch zugleich das Politikfeld, in dem sich Bürger:innen *mehr* Beteiligungsmöglichkeiten wünschen (Özşahin 2018: 195). Was steckt hinter diesen auf den ersten Blick widersprüchlichen Befunden? Zunächst lässt eine Begriffsvielfalt – von Mitreden über Mitwirken bis zum Mitentscheiden – einen Interpretationsspielraum zu. Bei vertiefter Betrachtung stehen sich grundsätzlich verschiedene Bedürfnisse und Zielstellungen gegenüber, die im Folgenden näher erläutert werden: 1) der Mitwirkungswunsch seitens der Bürger:innen und die Stärkung lokaler Demokratie auf der einen Seite und 2) aus Sicht der Verfahrensverantwortlichen die Erfordernis zur Legitimation und Verbesserung von Plänen. In Bezug auf Teilhabe geht es 1) um den rechtlich und politisch gewährten Anspruch und 2) um faktische Möglichkeiten zur Mitwirkung an der Entwicklung von Städten und damit an der zukünftigen Nutzung des städtischen (Sozial-)Raums und seiner Angebote – was in Planungsprozessen unter anderem durch technische und rechtliche Aspekte eingeschränkt sein kann. Von Teilhabe wird oftmals lediglich im Kontext einer gerechten Stadtentwicklung gesprochen oder der Begriff wird ohne Einordnung verwendet. Um herauszuarbeiten, welche Aufgaben und Herausforderungen bestehen, um Teilhabe in vielfältigen Stadtgesellschaften zu ermöglichen, werden im Folgenden verschiedene Perspektiven auf die Begriffe Teilhabe und Beteiligung gegenübergestellt.

Zum Begriff der Teilhabe

Der Begriff *Teilhabe* wird im deutschsprachigen Gebrauch (ähnlich der Inklusion) vorwiegend für Menschen mit sozialen und physischen Einschränkungen verwendet und wirkt vor allem als Nachteilsausgleich. Weitere vulnerable und unterrepräsentierte Gruppen sind hierbei nicht immer eingeschlossen; Menschen aus anderen Herkunftsländern etwa fallen in die Zuständigkeit der Integration. Rechtlich ist der Zugang zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, zum Beispiel in Bezug auf wirtschaftliche, kulturelle Teilnahme oder Barrierefreiheit, sowohl im Sozialgesetzbuch (SGB I § 9 f.) als auch im Bundesteilhabegesetz und im Teilhabechancengesetz verankert (vgl. Meier Schlenker 2020a). In Baugesetzen wird dies formell auch als Ausgleich sozialer Benachteiligung begriffen (etwa in § 171e BauGB). Dabei werden Teilhabe, Partizipation und Beteiligung synonym beziehungsweise mit unklaren Schnittmengen verwendet (Meier und Schlenker 2020a: 9).

Laut Bartelheimer et al. (2022) sind konzeptionelle Unterscheidungen generell hilfreich. Die sozialpolitische und normativ gesetzte Verwendung als „anspruchsbegründenden Rechtsbegriff“ (ebd.: 18) legt keinen genauen Maßstab an, wann und unter welchen Bedingungen Teilhabe erreicht ist. Ohne Definition und Maßstab ist es schwer, sich auf grundlegende Prinzipien festzulegen. Auf der individuellen Ebene wird fehlende Teilhabe zuerst wahrgenommen, wenn sie durch spürbare Ausschließung (Exklusion) deutlich wird. Teilhabe markiert somit einen „Gegenbegriff zu Ausgrenzung und Ausschluss“ und eine „positive Idee von [...] ‚gutem Leben‘“, dessen Erreichung allerdings wenig explizit und messbar bleibt (ebd.: 19). Neben der konkreten, spürbaren Teilhabe an Ressourcen und Qualitäten des Raums, existiert also auch eine *gefühlte* Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

In diesem Text wird Teilhabe als freier, uneingeschränkter Zugang zu und Wahrnehmung von immateriellen sowie materiellen Ressourcen und Strukturen einer Stadt für alle verstanden. Die Nutzer:innen reproduzieren den städtischen Sozialraum, sie machen Stadt. Die räumliche Zuschreibung eröffnet eine Konkretisierung des Begriffs und der damit einhergehenden Auffassungen von Raum (Meier und Schlenker 2020a: 10; 2020b). Der physische Raum gewinnt an Bedeutung, weil sich dort Teilhabe *situativ* verwirklicht (Meier und Schlenker 2020a: 7). Gleichzeitig verdeutlicht dieser Zusammenhang Schnittmengen, welche eine interdisziplinäre Perspektive voraussetzen (vgl. ebd.; Bartelheimer et al. 2022). Diese Relevanz wird auch in internationalen Leitdokumenten deutlich – als Forderung oder Zusicherung von lebenswerten öffentlichen Räumen mit gerecht verteilten Zugängen, die für alle Menschen gleichermaßen gelten (vgl. SDGs, Neue Urbane Agenda, Neue Leipzig-Charta).

Zum Begriff der Beteiligung

Die Einbeziehung von Bürger:innen und weiteren Akteur:innen in Stadtentwicklungsprozesse hat jahrzehntelange Tradition (Selle 2000: 92). Auch hier herrscht eine begriffliche Vielfalt. Es lassen sich zwei wesentliche Traditionslinien ausmachen, die unterschiedliche Beteiligungsverständnisse mit sich bringen (vgl. Maikämper und Stock 2023: 22). Aus Sicht der Stadtplanung geht es vorwiegend darum, verschiedene Perspektiven und lokales Wissen zu nutzen. Im Sinne der Theorie Rittels von *wicked problems* können nur so bestmögliche Lösungen für den jeweiligen Planungsgegenstand erreicht werden. Je nach Art des Prozesses spielen auch Rechtssicherheit oder das Schaffen breiter Akzeptanz und Legitimation eine wichtige Rolle (Klöti und Drilling 2014: 21). Dieser Ansatz ist durch eine vielfältige Akteurslandschaft gekennzeichnet, zu der auch private Akteure gehören. Eine zweite Traditionslinie betrachtet Beteiligung als Teil der kommunalen Demokratie. Leitlinien und kommunale Stabsstellen sollen dabei helfen, Bürger:innen in deren Abläufe, Strukturen und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Dieser Ansatz hat seine Ursprünge eher in den Politik-, Sozial- und Verwaltungswissenschaften. Fragen der Stadtentwicklung spielen ebenfalls eine wichtige Rolle; wichtiger als das Ergebnis sind hier jedoch die Aktivierung und das Empowerment von Einwohner:innen für die kommunale Demokratie (ebd.).

In beiden vorgestellten Lesarten, lässt sich Beteiligung als geplante kommunikative Aktivität verstehen, an der Bürger:innen – und gegebenenfalls auch weitere Akteure –

beteiligt werden. Ob und inwieweit ein Beteiligungsangebot gemacht wird, liegt in der Entscheidungshoheit der Kommunen. „Gibt es ein Beteiligungserfordernis?“ heißt die erste Frage einer aktuellen Handreichung des Deutschen Städtetags zur Beteiligungskultur in der Stadtentwicklung (DST 2024: 14). Bürger:innen haben zumindest ein Vorschlagsrecht.

Anforderungen an Teilhabe und Beteiligung

Teilhabe und Beteiligung sind unabdingbar mit den Themen Offenheit und Vielfalt in der Stadt und ihrer Entwicklung verbunden. Für eine Stadt der Vielfalt im Sinne der Neuen Leipzig-Charta (NLC) und der vielfaltsgerechten Planung will etwa die Nationale Stadtentwicklungspolitik gute Beispiele und aktuelle Lösungsansätze in den Fokus nehmen (BMI 2020; BMWSB 2023). Eine vielfältige (gestaltete) Stadt sollte demnach allen Bewohner:innen und Nutzer:innen zumindest grundlegend gerecht werden: „Die gerechte Stadt lässt niemanden außen vor. Sie bietet jeder und jedem die Möglichkeit, sich in die Gesellschaft zu integrieren“ (BMI 2020: 5). Ansatzweise kann diese Möglichkeit geboten oder zumindest eröffnet werden durch genügend und vielfältige Angebote, die unterschiedliche Bedürfnisse, Kapazitäten und Befähigungen ausreichend einbeziehen. Damit einher ginge dann die gerechtere Verteilung von Chancen, diese Angebotsvielfalt wahrnehmen zu können. In Bezug auf Teilhabe bleibt die NLC hingegen vage. Der Begriff kommt im Dokument nur einmal vor, allerdings in klarer Verantwortung der Städte „öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, mit denen sie [die Bürger:innen] ihre grundlegende [sic] Rechte geltend machen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben“ können (BMI 2020: 10). Inwieweit damit auch die Mitwirkung an Stadtentwicklungsprozessen gemeint ist, bleibt offen.

Das Recht auf Stadt

Die Forderung nach Vielfalt und die konkret gelebte Heterogenität sind eng verknüpft mit dem *Recht auf Stadt*, welches den Anspruch verfolgt dieses Recht auch in gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen einzufordern (Lefebvre 1968; 2008). Das Recht auf Stadt setze Lefebvre vor allem mit dem Recht auf Differenz gleich (vgl. auch Vogelpohl 2018). Stadt ist demnach ein Ort der Widersprüche, die im Alltag gelebt werden und das gesellschaftliche städtische Leben inhärent ausmachen. Das Recht auf Stadt „erhebt einen allgemeinen Anspruch auf Nichtausschluss von städtischen Ressourcen und Dienstleistungen“ (Holm 2009: 96) und „nach selbstbestimmten, nicht von kapitalistischen Interessen und staatlicher Kontrolle beherrschten Räumen“ (Mullis 2017: 351). Der Gedanke nach Teilhabe und Beteiligung findet sich insofern in der Forderung wieder, als dass der Mensch als Teil städtischen Lebens ein Recht auf Aneignung des relationalen Lebensraumes Stadt hat. Teilhabe wird hier als basale Grundanforderung an städtisches Zusammenleben formuliert: Als urbanes Wesen und Bewohner:in einer Stadt, besteht das Recht an allen Qualitäten dieser Urbanität teilzuhaben – wie auch immer dies individuell ausgestaltet ist.

Beteiligungskulturen und schwer erreichbare Zielgruppen

Die Forderung nach dem Recht auf Stadt findet sich in unterschiedlichen Ausprägungen als Orientierung und Leitbild zum Aufbau kommunaler Beteiligungskulturen wider (etwa OECD 2022: 62–63; DST 2024: 8). Auffällig ist jedoch, dass einige Gruppen schwer erreichbar und unterrepräsentiert bleiben. Dazu gehören die besonders einflussreichen ebenso wie die einkommensschwächeren und strukturell benachteiligten Gruppen. Die aktive Einbindung und Unterstützung benachteiligter Zielgruppen werden von verschiedenen Organisationen explizit gefordert und gefördert. So gelte es etwa, ein besonderes „Augenmerk auf [die] besonders marginalisierten, unterrepräsentierten und schutzbedürftigen Personen und Gruppen“ zu legen (EC 2023: 12; Allianz Vielfältige Demokratie 2017: 5; Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013: 6). Dazu wird beispielsweise auf die Möglichkeit einer Teilnahmevergütung (DST 2024: 9; OECD 2022: 68; EC 2023: 14) und Kinderbetreuung (OECD 2022: 68) hingewiesen; auch Kinder und Jugendliche sowie Kinder mit Behinderungen sollen beteiligt werden (EC 2023: 12).

Vergleicht man diese und ähnliche Papiere mit denen früherer Jahre (etwa DST 2013), lassen sich Fortschritte gegenüber den zuvor angeführten Zielen erkennen: Während es früher darum ging, das Thema Beteiligung(-skulturen) überhaupt auf die Agenda zu heben und Argumente für die Ausweitung von Beteiligungsangeboten zu schaffen (vgl. etwa Bock et al. 2013; Stiftung Mitarbeit 2014), geht es mittlerweile stärker um die Qualität der Angebote (Maikämper 2022: 15). Fortwährend wird auch auf eine ausreichende Finanzierung hingewiesen (EC 2023: 12; DST 2013: 13–14; Steinkamp 2023: 35; Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013: 2; 2015: 4), die im kommunalen Alltag vielerorts allerdings kaum zu leisten ist und stets in Konkurrenz zu anderen Ausgaben steht.

Es stellt sich daher die Frage, ob Angebote zur Beteiligung benachteiligter und schwer erreichbarer Zielgruppen mit der Zeit flächendeckend ermöglicht werden oder ob es strukturelle Gründe gibt, die dies verhindern.

Im Folgenden werden dazu mehrere Spannungsfelder vorgestellt, die sich in der Literatur abzeichnen. Zuvor wird erörtert, wie und woran Teilhabe und Beteiligung möglich sind.

Teilhabe und Beteiligung: wie und woran?

Der gewählte Zugang zu den Begriffen Teilhabe und Beteiligung versucht, den Zusammenhang zwischen der (sozial-)räumlichen Entwicklung und der Nutzung von Stadt zu beleuchten. Im Hinblick auf die genannten Definitionen von Teilhabe und Beteiligung lassen sich folgende Aspekte grundlegend unterscheiden: 1) Der freie, uneingeschränkte *Zugang* zu den Ressourcen und Strukturen einer Stadt oder eines Quartiers – dazu gehören auch das Wahlrecht und die Möglichkeiten zur Mitwirkung, 2) die tatsächliche *Teilhabe* an diesen Ressourcen und Strukturen im Sinne einer Bedürfnisdeckung und 3) die *Mitbestimmung* an deren Ausgestaltung und Entwicklung.

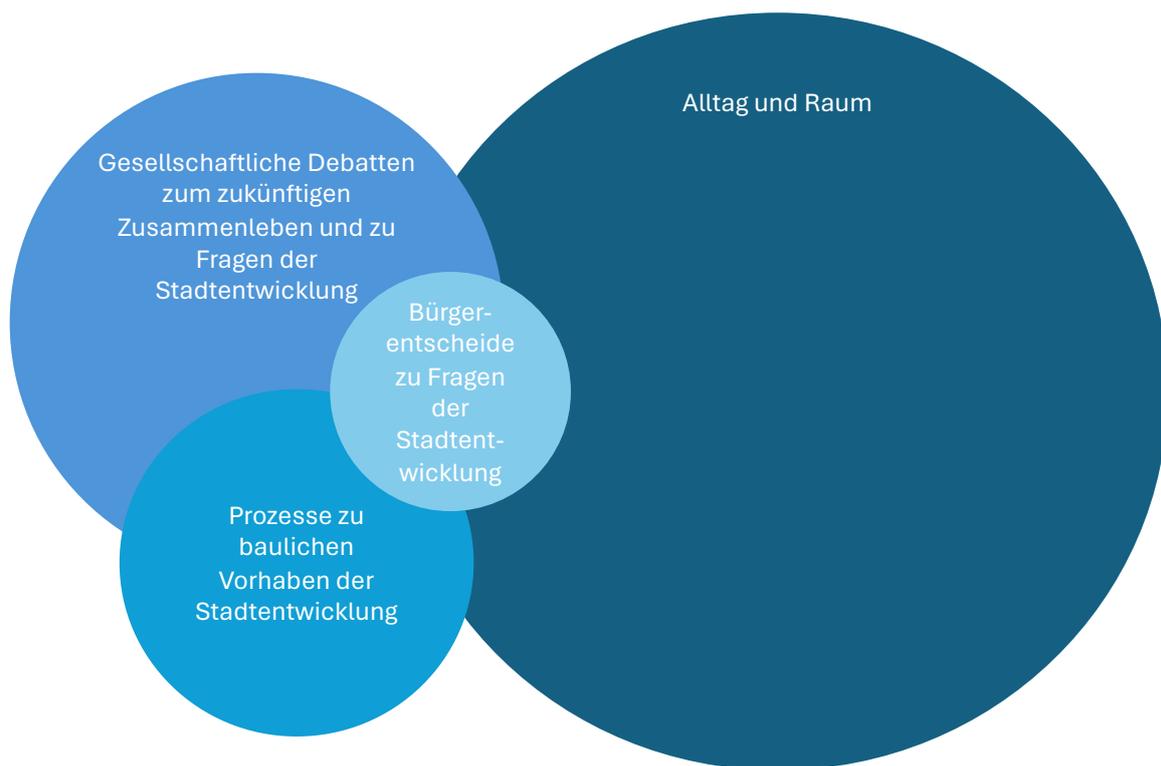


Abbildung 1: Beteiligungsangebote zu Fragen der Stadtentwicklung weisen Schnittmengen zum lebensweltlichen Alltag und Raumerfahrungen auf. Sie folgen jedoch verschiedenen Logiken.
Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Strukturierungsvorschlag

In Abbildung 1 und Tabelle 1 sind verschiedene Aspekte gegenübergestellt, in denen Teilhabe und Beteiligung im Kontext der Stadtentwicklung eine Rolle spielen. Jeder Mensch nutzt Städte und Sozialräume im Alltag. Im Dauerablauf dieses Alltags spielt Teilhabe eine unterbewusste routinengesteuerte Rolle. Im Sinne des Rechts auf Stadt haben Menschen durch den Zugang zu gemeinschaftlichen und individuellen Ressourcen am gesellschaftlichen Zusammenleben teil. Eine Grundvoraussetzung für diese Teilhabe in der Stadt und zur Beteiligung an deren Entwicklung ist die Ermöglichung und Bereitstellung von Angeboten seitens der Kommunen. Diese sollten sich an möglichst vielfältige Adressat:innen richten und eine gleichberechtigte Inanspruchnahme ermöglichen. Nur wenn es Angebote gibt – wie zum Beispiel zur Nutzung öffentlicher Freiräume und kultureller Aktivitäten –, können Bürger:innen von ihnen Gebrauch machen. Gibt es einen Anlass zur stadt-räumlichen Gestaltung und Entwicklung (auch solcher Angebote), kommt Beteiligung ins Spiel. Hierbei können verschiedene Prozesse unterschieden werden: Prozesse zu (städte-)baulichen Vorhaben, Entscheidungen zu einzelnen Sachfragen sowie gesellschaftliche Debatten zum künftigen Zusammenleben und zur strategischen Stadtentwicklung. Die Studienlage legt nahe, dass es vor allem Fragen des unmittelbaren Lebensumfelds sind, an denen Menschen mitwirken möchten. Inwieweit Beteiligungsangebote gemacht werden, können sie jedoch nur selten mitbestimmen. Die Beteiligungserfordernis aus Sicht der Kommunen folgt einer anderen Logik.

Teilhabe und Beteiligung an:	Alltag und Raum	Prozesse zu baulichen Vorhaben in der Stadtentwicklung	Bürgerentscheide	Gesellschaftliche Debatten zum künftigen Zusammenleben und Fragen der strategischen Stadtentwicklung
Logik von Teilhabe und Beteiligung	Sozialraum	Angebot zur Beteiligung durch Verfahrensverantwortliche (in der Regel Kommunen, ggf. auch Private), ggf. Koproduktion	Entweder: zivilgesellschaftlich eingeforderte Entscheidung oder von Kommunalpolitik delegierte Entscheidung	Koproduktion, gemeinsam Stadt gestalten und damit teilhaben
Herausforderungen	1) Geringe Ressourcen, Kapazitäten, 2) Sprachbarrieren, 3) Steuerung/ Governance 4) Transfer von gelebtem Alltag zum gemachten Raum	1) Vermittlung von komplexen Inhalten, 2) ungleiche Ressourcen und Handlungsspielräume der Mitwirkenden, 3) nicht immer entlang von Konfliktlinien etwa zwischen Anwohnenden und Zuziehenden, 4) rechtliche und technische Vorgaben schränken Spielräume ein	1) Herausschneiden einzelner Sachfragen aus einem komplexen Zusammenhang, 2) Personenkreis Betroffener entspricht nicht den Stimmberechtigten	1) Orte für Debatten fehlen oder sind nicht etabliert, 2) Betroffenheit bleibt abstrakt, 3) persönliche Mitwirkung erfordert viele Ressourcen
Handlungsansätze	Soziale Arbeit, freie Träger, unzureichende Schnittmengen mit räumlicher Planung	Professionalisierung von Bürgerbeteiligung, Erarbeitung von Qualitätskriterien und Handreichungen	Aufbau einer Beteiligungskultur zur Verbindung von formellen und informellen Prozessen	Gemeinsames Organisieren von Beteiligungsprozessen durch zivilgesellschaftliche Initiativen und Kommunen

Tabelle 1: Teilhabe und Beteiligung im Kontext der Stadt als Lebensraum und den Prozessen der Stadtplanung und -entwicklung. Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Blick auf gesellschaftliche Herausforderungen, wie beispielsweise den Umgang mit dem Klimawandel, bilden sich zunehmend zivilgesellschaftliche Initiativen, die Diskussionsangebote schaffen und Beteiligungsprozesse initiieren und mitsteuern (siehe dazu etwa den Beitrag von Stock und Willinger in diesem Heft). Eine Sonderform stellen

Bürgerentscheide dar, die entweder zivilgesellschaftlich oder von der lokalen Politik initiiert werden können. Den genannten Beteiligungsformen ist gemein, dass sie Ressourcen erfordern, sowohl seitens der Prozessverantwortlichen als auch der Teilnehmenden. Darüber hinaus gibt es jedoch weitere spezifische Herausforderungen wie den Umgang mit Komplexität oder fehlende Orte, die eine Beteiligung ermöglichen beziehungsweise den Raum dafür bieten.

Bleibende Spannungsfelder

Einmal angenommen, die zuvor diskutierten Herausforderungen wären gelöst und marginalisierte Gruppen würden in Beteiligungsprozessen im größeren Umfang und auf Augenhöhe mitwirken, bleiben dennoch Spannungsfelder bestehen, mit denen im Einzelfall umzugehen ist.

Auseinanderfallen von Mitwirkung und Betroffenheit

„Beteiligungsangebote sind sozial selektiv“, stellen etwa Bischoff et al. fest (2007: 40; auch Selle 2019: 29). Gehmacher konstatiert schärfer eine „Beteiligung der ‚Falschen‘“ und erläutert: „die Motivation zur Partizipation korreliert nicht genügend mit der tatsächlichen Betroffenheit“ (Gehmacher 1981: 4). Doch auch bei angenommener gleicher Motivation sind Ressourcen nötig, um sich einzubringen. „Daher nimmt gerade bei langfristigen Verfahren die Gleichheit in der politischen Partizipation für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen im Vergleich zu bürgerlichen Milieus ab.“ (Kaßner und Kersting 2021: 8) Um dem entgegenzuwirken fordern Bischoff et al. (2007: 39) für jeden Beteiligungsprozess ein entsprechendes Konzept zu erstellen. Ein solches Vorgehen wird in vielen Kommunen mittlerweile praktiziert. Auch die Nutzung von Zufallsauswahl, wie sie unter anderem in Bürger:innenräten genutzt wird lässt sich als Reaktion darauf verstehen. Letztere werden von kommunaler bis zur internationalen Ebene regelmäßig angewandt und auch zunehmend erforscht (siehe zum Beispiel den Beitrag von Ehs in diesem Heft). Fraglich bleibt dabei, inwieweit sich das Kriterium der Repräsentativität bei konkreten räumlichen Nutzungskonflikten als hilfreich erweist (siehe etwa die Fallgeschichten im Beitrag von Selle in diesem Heft). Anders als bei abstrakten und strategischen Fragen des Zusammenlebens ist die Betroffenheit – sowohl im positiven wie im negativen Sinne – einzelner Beteiligter hier ungleich größer. Folgendes Statement verdeutlicht ein Dilemma, das sich jede:r bei der Unterbreitung von Beteiligungsangeboten bewusst machen sollte:

„Bürgerbeteiligung, die alleine dem artikulationsfähigen und lauten Bürger verpflichtet ist, verstärkt die Spaltung der Gesellschaft [sic!].“ (Hummel 2015: 127)

Den Menschen, die ohnehin individuell und strukturell benachteiligt und marginalisiert sind, wird durch institutionelle Strukturen Beteiligung erschwert. Ökonomische Ungleichheiten, die in der Gesellschaft bestehen, setzen sich „in informellen Instrumenten der Partizipation“ fort (Kaßner und Kersting 2021: 6) und bestärken die Polarisierung in der Gesellschaft.

Deutung von Komplexität

Ein weiterer Aspekt betrifft den Umgang mit Komplexität, genauer deren Deutung. Zunächst lässt sich festhalten, dass die Debatte und Gestaltung von Sachverhalten ohne Komplexität gar nicht denkbar sind (Walloth 2016: 151). Anders formuliert: Wäre in Fragen der Stadtentwicklung alles linear vorherbestimmt, bedürfte es weder eines Plans, noch politischer Beschlüsse – von Beteiligung ganz zu schweigen. Komplexität ist also deren notwendige Voraussetzung. Zugleich stellt sie eine Herausforderung dar, wie Selle in seinem Beitrag in diesem Heft darstellt. Sein zentrales Argument: Die Komplexität der Stadtentwicklung ließe sich nicht vermitteln – weswegen für alle Beteiligten zufriedenstellende Verfahren kaum zu bewerkstelligen seien. Hierbei ist fragwürdig, ob es lediglich die Vermittelbarkeit oder auch der Vermittlungswillen und/oder die -kompetenzen seitens der (Stadtentwicklungs-)Expert:innen sind, die ein Hindernis darstellen. Auch die umgekehrte Argumentation lässt sich finden. So führt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit Verweis auf mehrere Studien – allerdings ohne Fokus auf Stadtentwicklung – aus, Bürger:innen bräuchten lediglich Zeit und die Möglichkeit zum Lernen, dann stelle Komplexität kein Problem dar (OECD 2022: 17). Die zu ermöglichen ist Aufgabe der Planenden. Noch weiter gehend „aus systempsychologischer Sicht“ argumentiert Hoppe (2014: 22): Gerade die steigende Komplexität erfordere ein Einbeziehen von Bürger:innen, da etwa politische Parteien – mit ihren zu Sachfragen kompetenten Teams – immer weniger in der Lage sein werden, tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Die Zusammenschau zeigt, wie vielfältig die Sichtweisen auf Komplexität sein können. Je nach Auslegung wäre es möglich, über ein mehr und ein weniger an Mitwirkung zu argumentieren. Auch hier ist zu beachten, dass Informationen nicht gleich verteilt sind und bestehende soziale Ungleichheiten verstärken können (Steinkamp 2023: 35–36). Insbesondere für Forschende ist es wichtig, die große Akteursvielfalt der Stadtentwicklung ernst zu nehmen (Selle 2019: 44).

Verantwortung für Stadtentwicklung

Seit Jahren zeichnet sich ab, dass zivilgesellschaftliche Gruppen nicht nur an Stadtentwicklungsprozessen beteiligt werden, sondern diese auch mitgestalten möchten. Kreation und Koproduktion sind entsprechende Stichworte. Dabei stellt sich die Frage, wer verantwortlich für entsprechende Prozesse und ihre Ergebnisse ist. Schon in jahrzehntealten Quellen lassen sich Hinweise auf einen Zusammenhang von Mitspracherecht und Verantwortungsübernahme beziehungsweise deren Ausweitung finden. So schreibt etwa Gehmacher (1981: 4), Betroffene von Planungsvorhaben sollten „befähigt werden, ihre eigenen Interessen wahrzunehmen, zum anderen Teil aber Mitverantwortung für Planungsfehler übernehmen“. Ähnlich argumentierte unlängst der Deutsche Städtetag:

„Beteiligung ist keine ‘Einbahnstraße’, bei der die Öffentlichkeit ihre Wünsche nennt und die Stadtverwaltung diese dann umzusetzen sucht. Beteiligung, insbesondere die Koproduktion von Stadt, erfordert die Übernahme von Verantwortung und den Einsatz eigener Ressourcen der Stadtgesellschaft (Geld, Zeit, Know-how etc.)“ (DST 2024: 6)

Es bleibt zu diskutieren, in welcher Form eine solche Verantwortungsübernahme – persönlich wie institutionell – möglich ist. Eine Herausforderung schildert Böttche in diesem Heft: Hindernisse bei der Bereitstellung und beim Abrufen von Fördergeldern. In diesem Fall mangelt es nicht an finanziellen Angeboten, Beteiligung zu ermöglichen, sondern an der Kenntnis über entsprechende Angebote und den benötigten Kompetenzen, sich Zugang zu diesen zu verschaffen (vgl. Böttche in diesem Heft). Diese sind neben personellen Ressourcen, Kommunikation und Motivation eine wesentliche Grundlage, um den Rahmen für mehr Teilhabe und damit gleichwertigere Lebensverhältnisse zu schaffen. Die bürokratischen Hürden der formellen Beantragung sind real, sie zu überwinden sollte deshalb besser unterstützt werden. Dies gilt vor allem, wenn zivilgesellschaftliche Akteure und Gruppen sich Förderungen zu Nutze machen wollen, um die soziale Teilhabe in ihren Nachbarschaften zu verbessern.

Grundlegend lässt sich fragen, wer für die Entwicklung von Städten verantwortlich ist, auch und vor allem im Sinne der Entscheidungen über die Ausgestaltung von Raum und dessen Angeboten. Innerhalb des Staatsaufbaus sind Kommunen dabei in Art. 28 GG eine zentrale Rolle oder Zuständigkeit zugeschrieben, die sich in Ämtern und Verwaltungshandeln fortsetzt. Längst ist anerkannt, dass Stadtentwicklung von vielen verschiedenen Akteuren beeinflusst wird und es sich nicht um einen bipolaren Gegensatz von Stadt und Öffentlichkeit oder unten und oben handelt (Ginski und Selle 2015: 2; Maikämper 2016). Schon früh wurde die Gesellschaft in die Pflicht genommen, wie hier vom Laien, den Max Frisch zum Architekten sprechen lässt:

„Ich [...] werde das Gefühl nicht los: Unser Städtebau ist ohne Ziel. Das ist kein Vorwurf gegen die Behörden, im Gegenteil! Es ist lediglich das Eingeständnis, dass wir es ein paar Beamten überlassen, was eigentlich die Aufgabe der Gesellschaft wäre, das geistige Anliegen aller.“ (Frisch Erstsending: 1954)

Orte für grundlegende Verständigung

Stadtentwicklung als geistiges Anliegen aller: Das klingt verheißungsvoll, ist jedoch nicht frei von Voraussetzungen. Neben den Ressourcen zur individuellen Teilnahme, bedarf es Möglichkeiten zum Austausch. Doch solche Orte fehlen – sowohl im Alltag (Bitzan 2016: 245) als auch zu strategischen Fragen der Stadtentwicklung (Wiegandt und Lohbeck 2020: 44). Angebote für solche grundlegenden Debatten scheinen bisher eher die Ausnahme als die Regel zu sein, wenngleich sie in mehreren Städten zivilgesellschaftlich etwa in Form von Festivals angestoßen und selbst organisiert werden (etwa MakeCity Berlin 2018, Urban Future Stuttgart 2023, S-O-U-P Frankfurt am Main 2023). Auch im Hochschulkontext wurden Vorschläge zur Schaffung entsprechender Orte erarbeitet (Kleine 2021).

Die Liste der vorgestellten Spannungsfelder ist nicht abschließend. Weitere betreffen etwa die iterativen und offenen Prozesse der Stadtentwicklung in Verbindung mit dem Wunsch nach frühzeitig klaren Regeln zur Ergebnisverwendung (vgl. Maikämper 2022: 47–48) und allgemeiner den Umgang mit widerstreitenden Zielsetzungen (vgl. Steinkamp 2023: 38).

Eine anhaltende Macht- und Ressourcenfrage

Bereits der Begriff *Teilhabe* beinhaltet das Eingeständnis, dass die Gestaltungsmacht unter den stadtmachenden Akteuren ungleich verteilt ist – um mit Bourdieu zu sprechen: Menschen positionieren sich je nach Kapitalvermögen im sozialen Raum. Das Maß an ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital entscheidet über Zugänge in der Gesellschaft. Die Fähigkeit sich überhaupt an etwas beteiligen zu können, ist also immer auch mit Macht und ungleichen Voraussetzungen verbunden (vgl. Bourdieu 1991: 30). Einzelne Akteure können endlos teilhaben und auch darüber (mit)bestimmen, welche Menschen von *Teilhabe* profitieren können oder nicht. Der Zugang zu Ressourcen erweist sich als grundlegende Querschnittsherausforderung. Es ist kaum überraschend, dass die ungleiche Verteilung von Ressourcen in der Stadt, die sich vor allem im sozialen Gefüge manifestiert und räumlich reproduziert, auch die Kulturen der Beteiligung beeinflusst.

Die Förderung einer alltäglichen Kultur der Beteiligung kann dazu beitragen, *Teilhabe* und Beteiligung zu einem selbstverständlichen Teil des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu machen.

Verschiedene, niedrighschwellige Zugänge wie kulturelle, politische oder andere soziale Formate erleichtern oder regen zur Beteiligung für eine Vielzahl von Zielgruppen an. Für die Umsetzung einer veränderten Beteiligungskultur bedarf es allerdings einer kontinuierlichen Aufklärung und Sensibilisierung bezüglich der Gefälle von Gestaltungsmacht in der Entwicklung von Städten. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass viele weitreichende Forderungen zu Teilhabemöglichkeiten in Grundsatzpapieren zu finden sind. Die Umsetzung in der Breite bleibt jedoch offen und wissenschaftlich zu untersuchen. Zudem bleiben Spannungsfelder bestehen, mit denen im Einzelfall umzugehen ist. Mit Blick auf vielfältige gesellschaftliche Gruppen erscheint auch die Sensibilisierung für Beteiligungskulturen sowohl dauerhaft als auch differenziert nötig. Für die Stadtplanung und -entwicklung stellt sich nach wie vor die Herausforderung, mehr *Teilhabe* zuzulassen. Insbesondere Vorhaben in Bezug auf eine nachhaltige Stadtentwicklung oder die sozial-ökologische Transformation von Städten, die mit einem integrierten Ansatz eine Stadt für *alle* hervorzubringen suchen, sollten *Teilhabe* konzeptionell einbeziehen.

Literatur

- Allianz Vielfältige Demokratie (2017): Wegweiser breite Beteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Bartelheimer, Peter; Behrisch, Birgit; Daßler, Henning; Dobslaw, Gudrun; Henke, Jutta und Schäfers, Markus (2022): Teilhabe – Versuch einer Begriffsbestimmung. In: Wansing, Gudrun; Schäfers, Markus und Köbsell, Swantje (Hg.): Teilhabeforschung – Konturen eines neuen Forschungsfeldes, Beiträge zur Teilhabeforschung, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 13–34. DOI: [10.1007/978-3-658-38305-3_2](https://doi.org/10.1007/978-3-658-38305-3_2).
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus und Sinning, Heidi (2007): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Bitzan, Maria (2016): Recht auf Beteiligung. Kommunale Planung und Gemeinwesenarbeit unter Genderaspekten. In: Matthias Drilling und Patrick Oehler (Hg.): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. Wiesbaden: Springer VS, 237–251.
- BMI (Bundesministerium des Innern und für Heimat) (2020): Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Verabschiedet beim Informellen Ministertreffen Stadtentwicklung am 30. November 2020. https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Plattform/macht-Stadt-gemeinsam/nlc_infopaket/nlc_infopaket_artikel/die_neue_leipzig_charta.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Zugriff am 14.02.2024.
- BMWSB (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen) (2023): Im Fokus: #StadtDerVielfalt. https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Blogeintraege/DE/Fokusthema/Vielfalt_Beitrag_Editorial.html, Zugriff am 14.02.2024.
- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina und Beckmann, Klaus J. (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik. DIFU. Berlin.
- Bourdieu, Pierre (1991): Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum. In: Wentz, Martin (Hg.): Stadträume. Frankfurt a. M. / New York: Campus Verlag, 25–34.
- DST (Deutscher Städtetag) (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Positionspapier des Deutschen Städtetages.
- DST (Deutscher Städtetag) (Hg.) (2024): Handreichung Beteiligungskultur in der Stadtplanung und Stadtentwicklung. Berlin, Köln.
- EC (Europäische Kommission) (2023): Empfehlung der Kommission vom 12.12.2023 zur Förderung der Mitwirkung und der wirksamen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen. EC. Brüssel.
- Frisch, Max (Erstsendung: 1954): Der Laie und die Architektur. Grenzen und Möglichkeiten der modernen Architektur vom Erstsendung: 22.12.1954. <https://radiohoerer.info/der-laie-und-die-architektur-hoerspiel-von-max-frisch/>, Zugriff am 25.3.2024.

- Gehmacher, Ernst (1981): Spannungsfeld Raumplanung. Nutzer, Politiker und Planer im Interessenkonflikt. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung 2, 3–4.
- Ginski, Sarah und Selle, Klaus (2015): Kommunikative Vielfalt verstehen. Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen. In: planung neu denken 1, 1–11. DOI: <https://doi.org/10.18154/RWTH-2015-04884>.
- Holm, Andrej (2011): Das Recht auf die Stadt. In: Blätter für deutsche und internationale. Politik, 8/2011, 89–97.
- Hoppe, Marie (2014): Wertewelt Bürgerbeteiligung. Eine Studie zu den Einstellungen von Politik, Verwaltungen und Bürger/innen. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Hummel, Konrad (2015): Demokratie in den Städten. Neuvermessung der Bürgerbeteiligung – Stadtentwicklung und Konversion. Baden-Baden: Nomos. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845257884>.
- Kaßner, Jan und Kersting, Norbert (2021): Neue Beteiligung und alte Ungleichheit? Politische Partizipation marginalisierter Menschen: Abschlussbericht. Berlin: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw-Schriftenreihe_Nr._22_Politische_Partizipation_maginalisierter_Menschen.pdf, Zugriff am 05.04.2023.
- Klöti, Tanja und Drilling, Matthias (2014): „Warum eigentlich Partizipation?“. Sozialwissenschaftliche Analyse aktueller Partizipationsverständnisse in der Planung, Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume. Fachhochschule Nordwestschweiz. Hochschule für Soziale Arbeit. Basel.
- Kersting, Norbert (2016): Online- und Offlinebeteiligung als lokale demokratische Innovation. Die Sicht der Ratsmitglieder. In: Manuela Glaab (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS, 91–110. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2_6.
- Kleine, Holger (Hg.) (2021): Die Salons der Republik. Räume für Debatten. Berlin: Jovis.
- Krebber, Felix (2019): Deutscher Akzeptanzatlas. Status quo von Bürgerbeteiligung und Projektkommunikation sowie ihren Anbietern. Hochschule Pforzheim. Pforzheim.
- Landua, Detlef; Beckmann, Klaus J.; Bock, Stephanie und Reimann, Bettina (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung - Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Difu-Papers. Berlin. <https://repository.difu.de/handle/difu/125653>, Zugriff am 05.04.2023.
- Lefebvre, Henri (2016) [1986]: Das Recht auf Stadt. Hamburg: Edition Nautilus.
- Maikämper, Moritz (2016): Akteursmodelle in multilateralen Prozessen der Stadtentwicklung. In: RaumPlanung 187/5, 35–41.
- Maikämper, Moritz (2022): Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung: Hemmnisse, Stellschrauben und Perspektiven. Dissertation. BTU Cottbus - Senftenberg. DOI: <https://doi.org/10.26127/BTUOpen-6140>.
- Maikämper, Moritz und Stock, Marion (2023): Gute Beteiligung? Eine Frage des Blickwinkels. Evaluation von Bürgerbeteiligungsprozessen in Stadtentwicklung und kommunaler Demokratie. In: PlanerIn 6/2023, 22–24.

- Meier, Sabine und Schlenker, Kathrin (Hg.) (2020a): Teilhabe und Raum : Interdisziplinäre Perspektiven, 21 Beiträge zur Sozialraumforschung, Opladen; Berlin; Toronto: Barbara Budrich.
- Meier, Sabine und Schlenker, Kathrin (2020b): Einleitung: Die Bedeutung des Raumes für Teilhabe. In: Meier, Sabine und Schlenker, Kathrin (Hg.) Teilhabe und Raum : Interdisziplinäre Perspektiven, 21 Beiträge zur Sozialraumforschung, 7–20.
- Mullis, Daniel (2017): Henri Lefebvre: Das Recht auf Stadt. In: Eckardt, Frank (Hg.) Schlüsselwerke der Stadtforschung. Springer VS, Wiesbaden. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-10438-2_21.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): „Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung“ im Netzwerk Bürgerbeteiligung. 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualitätskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf, Zugriff am 07.01.2023.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2015): Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nbb_empfehlungen_kom_beteiligungspolitik_juni2015.pdf, Zugriff am 03.07.2018.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (2022): OECD Guidelines for Citizen Participation Processes. DOI: <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.
- Özşahin, Ersin (2018): Bürgerbeteiligung. Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger. In: Schönfeld-Nastoll, Ulrike; Gutfleisch, Ralf; Schöb, Anke und Dörzenbach, Alexandra (Hg.): Lebensqualität aus Bürgersicht 2012 und 2015. Deutsche Städte im Vergleich, 193–206.
- Selle, Klaus (2000): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Arbeitsmaterialien für Studium und Praxis. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Selle, Klaus (2019): Ende der Naivität? Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. vhw-Schriftenreihe 15. vhw. Berlin.
- Steinkamp, Sven (2023): What could possibly go wrong? A rebuttal to the naïve praise of citizen participation. In: Bauer, Carolin; Mauser, Claudia; Steinkamp, Sven; Würffel, Sindy und Ziegert, Pauline (Hg.): Participation for Transformation: Concepts, Approaches and Insights for European Cities. University of Münster, 30–40.
- Stiftung Mitarbeit (Hg.) (2014): Teilhaben und Mitgestalten. Beteiligungskulturen in Deutschland, Österreich und der Schweiz.
- Walloth, Christian (2016): Emergent Nested Systems. A Theory of Understanding and Influencing Complex Systems as well as Case Studies in Urban Systems. Cham: Springer International Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-27550-5>.
- Wiegandt, Claus-C. und Lohbeck, Michael (2020): Evaluation von Beteiligungsprozessen in der Stadt Bonn.



Plenum Bürgerrat. Quelle: Bernd Hofmeister, Land Vorarlberg.

Bürgerräte in der Klimakrise

Die soziale Frage am Fallbeispiel Klima-Zukunft
Vorarlberg

Citizens' Councils and the Climate Crisis

The Social Question - A Case Study on Vorarlberg Citizens' Council on Climate
Future

Tamara Ehs

Keywords: Bürgerrat; Demokratie; Klimarat; Klimakrise; Partizipation
Mini publics; citizens' council; democracy; climate crisis; participation

Abstract

Bürgerräte kommen in der Bewältigung der Klimakrise zum Einsatz, um gesellschaftspolitisch umstrittene Maßnahmen mit Blick für soziale Gerechtigkeit zu diskutieren. Die Innovation liegt vor allem in der Zufallsauswahl der Teilnehmer:innen, die die Bevölkerung in ihrer soziodemographischen Zusammensetzung abbilden sollen. Das demokratiepolitische Ziel besteht darin, allen Stimmen gleichberechtigt Gehör zu verschaffen und somit der sozialen Schieflage der traditionellen Institutionen entgegenzusteuern. Damit sind Hoffnungen auf eine höhere Inklusivität und schließlich Responsivität des politischen Systems für alle Bevölkerungsgruppen verbunden, was wiederum die Vertrauenskrise der Demokratie entschärfen soll. Der Forschungsartikel zeigt anhand des *Bürgerrats Klima-Zukunft Vorarlberg*, warum Repräsentativität nicht nur, aber besonders bei Klimaräten, eine Gelingensvoraussetzung ist und welche Anforderungen an den Rekrutierungsprozess der Teilnehmer:innen gestellt werden müssen.

Mini publics are used for dealing with the climate crisis to discuss socio-politically controversial measures with a focus on social justice. The innovation lies primarily in the random selection of participants, who are supposed to represent the population in its sociodemographic composition. The policy goal is to give all parts of society an equal voice, thus counteracting social imbalances of traditional institutions. This is linked to hopes for increasing inclusiveness and, finally, higher responsiveness of the political system for all social classes, which in turn is intended to defuse the crisis of trust in democracy. Using the example of the *Vorarlberg Citizens' Council on Climate Future*, this research article shows why representativeness is a prerequisite for success, not only but especially in climate assemblies and what requirements have to be imposed on the recruitment process of participants.

Tamara Ehs, Dr., Politikwissenschaftlerin, berät unter anderen die baden-württembergische Staatsrätin für Bürgerbeteiligung sowie die Kommission für Dialogprozesse im österreichischen Klimaschutzministerium. Im Auftrag der European Climate Foundation evaluierte sie 2022 den österreichischen Klimarat.

Tamara Ehs, Dr., political scholar and scientific advisor, among others, to the Baden-Württemberg State Councillor for Citizen Participation and the Commission for Dialogue Processes in the Austrian Ministry for Climate Protection. She evaluated the Austrian Climate Assembly in 2022 on behalf of the European Climate Foundation.

Ein von Bürger:innen initiiertes Bürgerrat

Seit nunmehr zehn Jahren sind Bürgerräte in der Vorarlberger Landesverfassung verankert. Die Konstitutionalisierung brachte den Vorarlberger:innen das Recht, selbständig Bürgerräte einzuberufen, indem sie für das Thema ihrer Wahl mindestens 1.000 Unterstützungserklärungen sammeln. Der nachfolgende Text widmet sich einem solchen von Bürger:innen initiierten Bürgerrat, nämlich *Klima-Zukunft Vorarlberg*, als Fallstudie für die Herausforderung der sozialen Frage in der Klimakrise. Im Mittelpunkt steht die Untersuchung der Prozessgestaltung. Sie behandelt die Frage, warum Repräsentativität besonders bei Klimaräten eine Gelingensvoraussetzung ist, welche Anforderungen an den Rekrutierungsprozess der Teilnehmer:innen gestellt werden müssen und was sich daraus für die künftige Organisation von Bürgerräten als Teil der räumlichen Planung und Entwicklung von Städten und Regionen lernen lässt.

Mini Publics als politische Hoffnungsträger

Bürgerräte und Bürgerversammlungen als *mini publics*, also repräsentatives Abbild der Bevölkerung, kommen meist dann zum Einsatz, wenn gesellschaftspolitisch umstrittene Fragen zu diskutieren sind (Farrell und Suiter 2019). Deshalb verwundert es nicht, dass zuletzt gehäuft *Klimaräte* auf der politischen Agenda stehen. Da die Herausforderung der Klimakrise sämtliche Gesellschaftsschichten betrifft, zahlreiche Politikfelder berührt und umwälzende soziale und wirtschaftliche Konsequenzen erfordert beziehungsweise auch bei Nichthandeln nach sich ziehen wird, sind repräsentativ-deliberative Instrumente besonders gefragt (Dryzek und Stevenson 2014; Wissen 2019). Ihr Vorteil wird nicht zuletzt darin gesehen, dass sie langfristige Lösungen eher in den Blick nehmen können als traditionelle Institutionen der repräsentativen Demokratie, die stets auch die nächste Wahl politisch kalkulieren (Fischer 2017; Smith 2021; Sandover et al. 2021). Mittlerweile gibt es umfassende empirische Evidenz, dass Deliberation in *mini publics* den Gemeinsinn (Wang et al. 2020) sowie insbesondere die Sorge um künftige Generationen fördert (MacKenzie und Caluwaerts 2021; Kulha et al. 2021). Außerdem sind sie stets auch Instrumente der politischen Bildung, wie sie in der Klimakrise als nötig angesehen werden (Devaney et al. 2020; Muradova et al. 2020).

Untersuchungen zeigen, dass deliberative Prozesse positive politische Werthaltungen unterstützen und befördern können, etwa bezogen auf politische Selbstwirksamkeit, das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten als Bürger:in sowie allgemein ins politische System. Während diese Effekte auf die Teilnehmer:innen bislang in ihrer kurzfristigen Wirkung nachgewiesen waren (Gastil 2018), gibt es mittlerweile Belege für die bleibende Wirkung der deliberativen Erfahrung (Knobloch et al. 2020) – wobei sich das gesteigerte Politikvertrauen kontextspezifisch auf jenen Politikbereich, der zur Beratung stand, verorten lässt (Boulianne 2019). Außerdem lassen sich in Bezug auf die Vertrauensfrage – wenn auch in geringerem Ausmaß – Hinweise auf Spillover-Effekte auf die breitere Öffentlichkeit finden (van der Does und Jacquet 2023). Letztere treten hauptsächlich bei länger dauernden oder institutionalisierten Prozessen auf, wodurch höhere mediale Aufmerksamkeit und Responsivität gesichert sind. Somit erweisen sich jene Prozesse als wirkmächtige Antworten auf die Krise der Demokratie, indem die deliberative Erfahrung hilft, demokratische

Werthaltungen wie eine Kultur des guten Gesprächs und des aktiven Zuhörens zu befördern, und die Vertrauenswerte in traditionelle demokratische Institutionen steigert (Grönlund et al. 2010).

In Bezug auf die Klimakrise kann mithilfe von *mini publics* ein *gesellschaftliches Mandat* (Howarth et al. 2020) für eine ambitionierte Klimapolitik erreicht werden. Die wachsende Unterstützung ist nicht nur unter den Teilnehmer:innen sondern auch in der Öffentlichkeit nachgewiesen (Devaney et al. 2020). Zudem gibt es für die Klimaräte in Irland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich Evidenz, dass sie das nachfolgende Gesetzgebungsverfahren zur Klimapolitik tatsächlich beeinflussten (Duvic-Paoli 2022). Nicht nur in den genannten Staaten, auch auf regionaler und kommunaler Ebene lassen sich Klimaräte nicht mehr aus der Politikgestaltung wegdenken, wie hier am Fallbeispiel Vorarlberg gezeigt wird.

Bürgerlotterie: Sozial gerechte Klimapolitik per Zufall?

Während es sowohl unter Wissenschaftler:innen als auch Aktivist:innen durchaus Stimmen gibt, die Demokratien im Kampf gegen die Klimakrise und ihre Folgen als zu langsam und ineffektiv betrachten und sich folglich für einen *environmental authoritarianism* aussprechen (Nie et al. 2020; Beeson 2010; Shahar 2015), zeigen wissenschaftliche Untersuchungen mehrheitlich das Überwiegen der Vorteile von demokratischen Aushandlungsprozessen. So belegte der V-Dem-Report, dass Demokratien eine ehrgeizigere Klimapolitik betreiben (V-Dem 2021). Um ein gesamtgesellschaftliches, sozial ausgewogenes Mandat zu erhalten, setzen Demokratien immer öfter auf Klimaräte.

Mit der Heterogenität der Teilnehmer:innen ist das Ziel verbunden, soziale Gerechtigkeit und höhere Legitimation für politische Maßnahmen zu erreichen. Wie Lea Elsässer nachwies, antwortet das politische System unzureichend auf das Gemeinwohl, weil die Anliegen verschiedener sozialen Klassen nicht in gleichem Maße bearbeitet werden. Für einen Zeitraum von über 30 Jahren und unterschiedliche Regierungskonstellationen hinweg zeigt sie am Beispiel Deutschlands, dass die politischen Entscheidungen des Bundestages stark zugunsten der oberen Berufs- und Einkommensgruppen verzerrt sind (Elsässer 2018; Elsässer et al. 2017).

Mini-publics stellen eine Maßnahme auf prozeduraler Ebene dar, um mittels Repräsentativität mehr Responsivität in der politischen Entscheidungsfindung und letztlich mehr Legitimation zu erreichen (Pow 2021). Ihre Teilnehmer:innen sind mittels qualifizierter Zufallsauswahl ausgewählte Personen, die nach bestimmten Kriterien (Geschlecht, Alter, formaler Bildungsabschluss, Einkommensklasse et cetera) die Bevölkerung abbilden (Ehs 2019). *Mini-publics* bewirken auf diese Weise gleiche Repräsentation entlang soziodemographischer Kriterien und sind eine Erweiterung des politischen Beteiligungskataloges, die strukturell auf die soziale Schieflage der Partizipation antwortet. Ihre Wirkung besteht unter anderem darin, jene Menschen (wieder) in den politischen Prozess zu bringen und zu hören, die nicht von selbst politisch aktiv sind. Darüber hinaus gewährleisten sie durch

den entschleunigenden Deliberations- und Moderationsprozess ein nichtpopulistisches Partizipationsinstrument, das Desinformation entgegenwirkt, wie es nicht zuletzt in der Klimakrise gebraucht wird. Der Soziologe Fredrik Engelstad argumentierte bereits 1989, dass demokratische Gleichheit „(t)he strongest normative argument in favour of sortition“ sei (Engelstad 1989: 24). Seither ist die Literatur zur Bürgerlotterie als Auswahlverfahren kaum mehr überblickbar, das Gleichheits- und Gerechtigkeitsargument blieb stets im Fokus (Stone 2011; Stone 2016).

Auf regionaler und kommunaler Ebene gilt Vorarlberg im deutschsprachigen Raum als Pionier und Vorbild: Bürgerräte werden seit 2006 durchgeführt und sind seit 2013 in der Landesverfassung verankert. Seit der Institutionalisierung ist es möglich, dass nicht nur Landtag oder Landesregierung einen Bürgerrat beschließen, sondern auch Vorarlberger:innen selbst mittels 1.000 Unterschriften die Initiativmöglichkeit zukommt. Die 2013 erlassene *Richtlinie zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten* präzisiert das Wirkungsziel: „Eine bessere Einbeziehung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Prozessen kann helfen, die Kluft zwischen dem politischen System und der Gesellschaft zu verringern, der zu beobachtenden Politikverdrossenheit entgegen zu wirken und gemeinsam getragene Lösungen für die drängenden Herausforderungen unserer Zeit zu finden“ (Präambel zur Richtlinie). Zur Teilnehmendenauswahl führt die Richtlinie unter § 5b aus: „Die Auswahl der teilnahmeberechtigten Personen erfolgt auf Basis des Melderegisters/Wählerverzeichnisses für das betroffene Gebiet. Bei der Zufallsauswahl ist auf eine größtmögliche Diversität zu achten. Daher ist es notwendig, die Kriterien Alter und Geschlecht bei der Auswahl zu berücksichtigen.“

Fallstudie Klima-Zukunft Vorarlberg

Die präsentierten Daten beruhen auf der wissenschaftlichen Evaluation des *Bürgerrats Klima-Zukunft Vorarlberg*, die im Auftrag des *Büros für Freiwilliges Engagement und Beteiligung* (FEB, Amt der Vorarlberger Landesregierung) durchgeführt wurde. Der Bericht gibt nicht die gesamte wissenschaftliche Bewertung wieder, sondern konzentriert sich auf die Auswahl der Teilnehmer:innen und erörtert sie gemäß den OECD-Evaluationskriterien im Bereich Richtigkeit der Prozessgestaltung (OECD 2021).

Der Bürgerrat *Klima-Zukunft Vorarlberg* ging auf eine Initiativgruppe zurück, die mittels Beibringung von 1.278 Unterstützungserklärungen 2021 den zwölften landesweiten Bürgerrat ausgelöst hatte. Die von den Initiator:innen gestellte Frage knüpfte an den vom Vorarlberger Landtag im Juli 2019 ausgerufenen Klimanotstand an und lautete: „Wie kann ein gemeinsames Herangehen an die große Herausforderung der Klimakrise in Vorarlberg gelingen? Wo braucht die Politik uns? Wo brauchen wir die Politik?“ Das FEB übernahm seinem Auftrag entsprechend die Organisation des Bürgerrats, wählte 600 Vorarlberger:innen unter Beachtung der Kriterien Geschlecht (m/w), Alter (in drei Kohorten: 15–35, 36–55, 56–75) und Region (Bludenz, Bregenz, Dornbirn, Feldkirch) zufällig aus dem Melderegister und lud sie zum Bürgerrat ein. 180 Personen sagten ab, 400 reagierten nicht, 20 Ausgeloste sagten zu, am Bürgerrat teilzunehmen. Sie alle wurden zur Teilnahme eingeladen.

Die Evaluation arbeitete mit standardisierten Fragebögen, einer teilnehmenden Beobachtung und qualitativen Interviews. Zusätzlich zu den in der Vorarlberger Rechtsordnung vorgegebenen und vom FEB für die Teilnehmer:innenauswahl angewandten Charakteristika Geschlecht, Alter und Region wurden gemäß OECD zur Analyse der sozialen Ausgewogenheit weitere Merkmale erhoben: formaler Bildungsabschluss, Migrationsgeschichte und Einkommen. Neben der Erhebung der soziodemographischen Merkmale behandelten die Fragebögen folgende Themenbereiche: politisches Interesse, politische Aktivität (insbesondere in Bezug auf das Thema Klimakrise), Engagementwille und -verhalten, Vertrauen in die Landespolitik sowie Einstellungen zur Klimakrise. Außerdem wurden die drei Ebenen sozialen Lernens (kognitiv, normativ und beziehungsorientiert; Baird et al. 2014) aufgenommen sowie etablierte standardisierte Statements zur Einstellung gegenüber Umwelt und Klima eingefügt (Dunlap 2008). Die teilnehmende Beobachtung orientierte sich an den OECD-Kriterien (OECD 2021) und ergänzte sie um Standards der Partizipationsforschung zum Klimawandel (Scherhauser und Grüneis 2014). Mit 13 Teilnehmer:innen wurden leitfadengestützte Interviews von jeweils 30 bis 45 Minuten durchgeführt. Der Leitfaden ermöglichte die Strukturierung und (Re-)Fokussierung der Interviews und gewährleistete thematische Vergleichbarkeit (Lamnek 2005). Die Interviews wurden grob kodiert und inhaltsanalytisch sowie themenzentriert ausgewertet (Flick 2007). Die Auswahl der 13 Interviewpartner:innen erfolgte auf Basis soziodemographischer Ausgewogenheit (Strauss 1998).

Soziodemographische Schieflagen

Die Auswertung zeigt, dass zwar in keinem der drei von der Vorarlberger Rechtsordnung selbst gesetzten Merkmale Repräsentativität erreicht werden konnte, hinsichtlich Geschlecht (Abbildung 1) und Region (Abbildung 2) aber zumindest Diversität. Ein auffälliges Manko gab es beim Charakteristikum Alter (Abbildung 3); die Jugend war besonders unterrepräsentiert. Hinsichtlich der weiters für die Evaluation berücksichtigten Dimensionen Einkommen, formaler Bildungsabschluss und Migrationsgeschichte belegen die Daten, dass einerseits Menschen mit höchstem Einkommen und andererseits Menschen mit formal niedrigem Bildungsabschluss fehlten. Menschen mit Migrationshintergrund waren zwar vertreten, jedoch wiesen sie ausschließlich eine westeuropäische Migrationsgeschichte auf; Menschen mit nicht-westeuropäischer Migrationsgeschichte – in Vorarlberg vor allem aus der Türkei – waren nicht Teil des Bürgerrats.

Merkmal formaler Bildungsabschluss

Die Analyse von Repräsentativität und Diversität des Bürgerrats *Klima – Zukunft Vorarlberg* bestätigt die bekannte soziale Schieflage in der politischen Beteiligung durch eine starke Teilnahmetendenz von politisch interessierten und formal höher gebildeten Bürger:innen. Der Rekrutierungsprozess eines Vorarlberger Bürgerrats begünstigt jene (Bildungs-) Schicht, die sich ohnehin beteiligen möchte und dies auch in anderen Formaten rege tut. Sozioökonomisch Benachteiligte wurden durch den Einladungsprozess nicht gesondert

angesprochen. Beinahe die Hälfte der Teilnehmer:innen verfügte über einen Hochschulabschluss, während in Vorarlberg lediglich 15,4 Prozent einen solchen Abschluss innehaben.

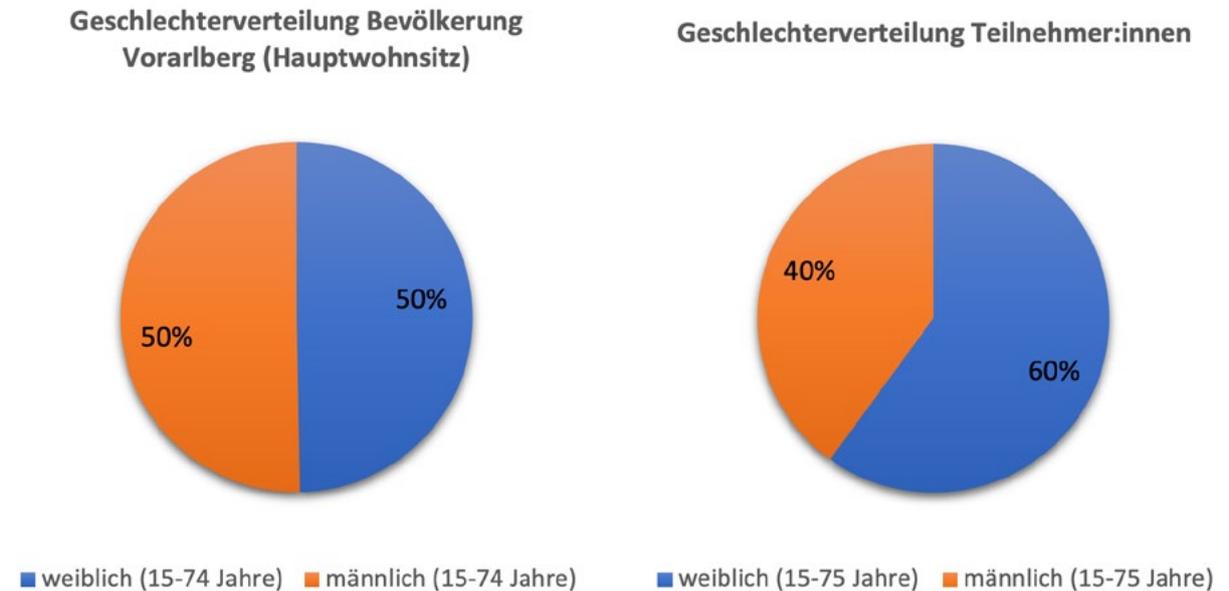


Abbildung 2: Vergleich der Geschlechterverteilung in Vorarlberg (Hauptwohnsitz) im Alter zwischen 15 und 74 Jahren sowie Geschlechterverteilung der Teilnehmer:innen im VBR Klima-Zukunft Vorarlberg. In der Bevölkerungsstatistik (Land Vorarlberg 2021) sowie in der vom FEB zur Verfügung gestellten Teilnehmer:innenliste gab es keine Angaben zum Geschlecht divers.

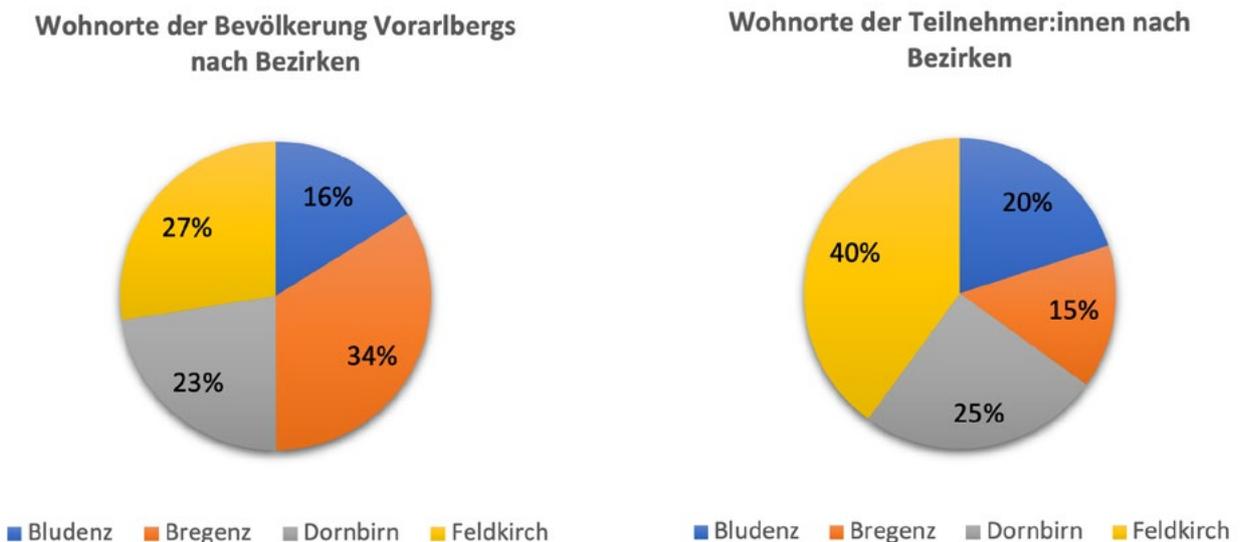


Abbildung 3: Wohnorte der Bevölkerung (Land Vorarlberg 2021) und der Teilnehmer:innen des VBR Klima-Zukunft Vorarlberg nach den vier Bezirken Vorarlbergs.

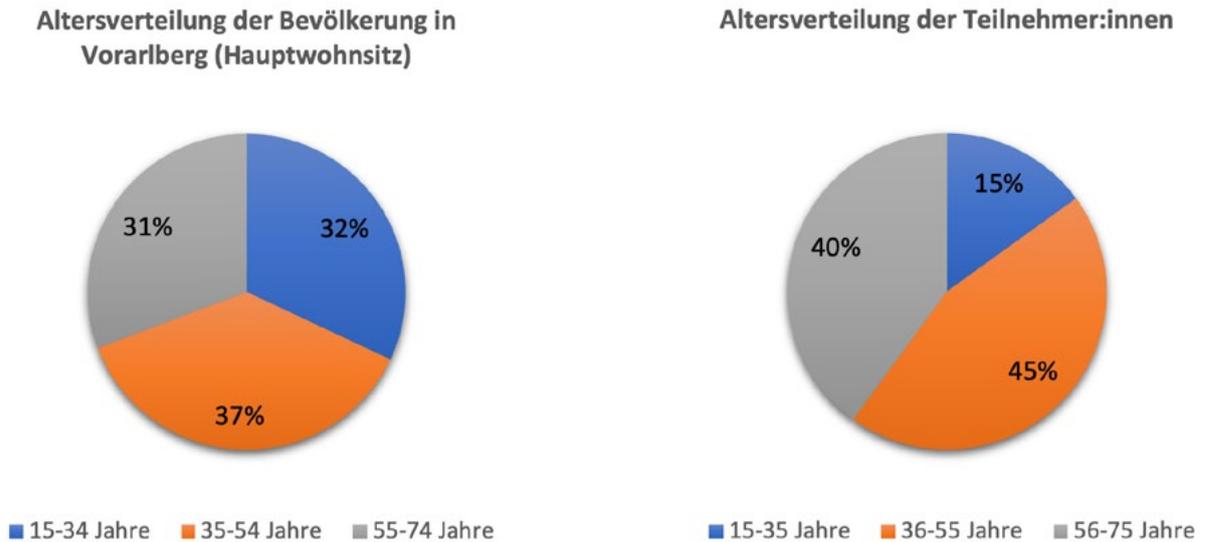


Abbildung 4: Gegenüberstellung der Altersverteilung der Vorarlberger Bevölkerung nach Hauptwohnsitz und den Altersgruppen der Bevölkerungsstatistik und der Altersverteilung der Teilnehmer:innen des Bürgerrats Klima-Zukunft Vorarlberg.

Merkmale Alter

Eine ähnliche Schiefelage zeigte sich beim Alter: Während vor allem die jüngste ausgeloste Alterskohorte (15–35) kaum zusagte, nahm die älteste Kohorte (56–75) die Einladung überproportional an. Der Mangel an jungen Menschen trotz des insbesondere für zukünftige Generationen wichtigen Themas bildete in den Kleingruppen des Bürgerrats den ersten Diskussionspunkt.

Merkmale Migrationsgeschichte

Allein auf Grundlage der Ex-ante-Fragebögen, die lediglich erhoben, ob die befragte Person im Ausland geboren sei, beziehungsweise wie lange sie schon in Vorarlberg lebt, schien es beim Merkmal Migrationsgeschichte zunächst eine Überrepräsentation zu geben. Die teilnehmende Beobachtung und die qualitativen Interviews offenbarten jedoch, dass die Migrant:innen unter den Teilnehmer:innen vor allem aus dem deutschsprachigen Ausland (Deutschland, Schweiz) stammten. Obgleich Vorarlberg einen sehr hohen Anteil von Menschen mit türkischer und südosteuropäischer Migrationsgeschichte aufweist, fand sich kein:e Teilnehmer:in dieser Herkunft, wie schließlich auch viele Interviewpartner:innen kritisch anmerkten. Die größten Gruppen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft in Vorarlberg sind Deutsche, gefolgt von Türk:innen und mit einigem Abstand Personen mit einem bosnischen, serbischen, syrischen, rumänischen, kroatischen, ungarischen, italienischen, schweizerischen, russischen oder afghanischen Pass. 34 Prozent der Vorarlberger Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren haben Migrationsgeschichte, das heißt sie selbst oder ein Elternteil sind zugewandert.

Auf Grundlage jener Daten wurden qualitative Interviews durchgeführt. Sie befassten sich mit den Lebensrealitäten und Erfahrungen der Teilnehmer:innen und ließen mehr Raum für die Erzählung persönlicher Eindrücke. In Bezug auf die in diesem Forschungsartikel diskutierte Frage wurden die Interviewpartner:innen nach der von ihnen selbst im Bürgerrat aufgebrachten fehlenden Repräsentativität und Diversität gefragt. Im Folgenden sind Zitate aus den Interviews angeführt, die die erkannten sozialen Schief lagen betreffen:

Also, vom Bürgerrat hat mir die Zusammensetzung nicht gepasst, weil: Es waren zu wenig junge Leute da. Und zu viele alte. Und wenn man was verändern und bewegen will, braucht's einfach mehr junge Leute. Also, mir war meine Altersgruppe zu stark vertreten.

Meine Cousine ist gerade 18 geworden; sie hatte auch einen Brief gekriegt, aber sie hat sich dann gedacht, so quasi, dass sie gar nicht weiß, was sie da soll. Ich glaube, wenn man das für die Jugend noch ein bisschen attraktiver machen wollen würde, dann müsste man denen vielleicht ein bißchen einen anderen Brief schreiben, vielleicht ein bißchen altersstandardisiert.

Anwesend waren eher alle so in meiner Altersschicht, so um die 50 herum und älter – und natürlich auch eine Schicht, die es sich schon leisten könnte, quasi eineinhalb Tage dort teilzunehmen.

Neben dem Fehlen junger Menschen merkten die Teilnehmer:innen an, dass ihrer Ansicht nach auch jene Gesellschaftsschicht fehle, die die Last der Klimakrise und der notwendigen Gegenmaßnahmen vor allem tragen würde. In Bezug auf diese Aspekte ist die Organisationsschwäche des Bürgerrats offenkundig:

Die größte Last werden sicher die tragen, die auf der niedrigen Einkommensschiene sind, weil viele Sachen einfach auch eine Verteuerung im Leben bringen.

Die Gewinner sind, sagen wir, mal eher die intellektuelleren Schichten.

Ich glaube schon, dass man, wenn man alle Maßnahmen hart durchzieht, dass es dann die Minderheiten oder jene in ärmeren sozialen Schichten, dass es die härter treffen könnten.

Es betrifft eigentlich jeden. Nur schwerer erwischt es immer die Leute, die sowieso schon am Kämpfen sind.

Ebenso war das Fehlen von Menschen mit nicht-westeuropäischer Migrationsgeschichte Thema:

Ich glaub, von der Vorarlberger Bevölkerung her: Das war nicht ganz ausgeglichen. Weil wer vertreten war, es sind ja mittlerweile im Rheintal viele Deutsche, die da leben und arbeiten, die waren sehr gut vertreten.

Es fehlen halt schon ein bisschen die Minderheiten, hatte ich das Gefühl. Leute mit Migrationshintergrund waren eigentlich gar keine da.

Andere Nicht-Österreicher, die vielleicht nicht so gut Deutsch können, fehlten. Also, dass da vielleicht eine Hemmung da war teilzunehmen. Aber prinzipiell find ich's toll, dass man nicht Staatsbürgerin sein muss, um daran teilzunehmen.

Es waren halt so ziemlich Gleichgesinnte bei dem Ganzen dabei und, ich glaube, da hat schon ein bisschen gefehlt, dass zum Beispiel die mit Migrationshintergrund oder, ja, halt verschiedenste Bürgerstufen mit dabei sind. Also, da fand ich, das war ein bisschen schade. Also, da hätt' ich mir noch mehr erwartet.

Aufgrund der Nichtbeachtung von Einstellungen zum Klimawandel bei der Teilnehmer:innenauswahl war aus Sicht der Interviewten nicht das gesamte mögliche Meinungsspektrum vertreten, sondern hauptsächlich jene, die ohnehin von der Dringlichkeit klimapolitischer Anpassungen überzeugt sind:

Es sind alle in die gleiche Richtung, Denkweise gegangen. Das heißt, die da eingeladen worden waren und gekommen sind, die haben natürlich in die Richtung gedacht: „Da wollen wir wirklich verändern und das ist gut.“ Leider sind keine Gegenmeinungen dagewesen. [...] Also, von einer Ausgeglichenheit kann man nicht reden, muss ich ganz ehrlich sagen.

Es war niemand da, der gesagt hat: „Das ist alles ein Blödsinn!“ Sondern jeder wusste, was er tut, und viele radeln zur Arbeit. [...] Also, viele machen etwas und leisten ihren persönlichen Teil und jedem war es eigentlich zu wenig, was die Politik macht.

Die Interviews bestätigen, was bereits die Auswertung der quantitativen Daten gezeigt hatte, nämlich dass die Teilnehmer:innen stärker als die Personen aus der Kontrollgruppe politisch aktiv sind. Somit fungierte der Bürgerrat als weiteres Vehikel, sich (umwelt-)politisch einzubringen, erreichte aber jene nur unterdurchschnittlich, die nicht politisch aktiv sind. In den Worten der Interviewten:

Es waren auch mehr dabei, die vielleicht immer schon eher in so Bürgerprotestbewegungen dabei sind oder im Umweltschutz schon aktiv sind. Also, so die neutrale Gruppe war für mich jetzt schlechter vertreten.

Ich bin selbst schon im Gemeinderat tätig und im Umweltausschuss und so. Das war natürlich naheliegend, dass ich durch das im ganzen Thema drinnen bin und dass ich das natürlich auch weitergeben will.

Da demnach hauptsächlich Vorarlberger:innen teilnahmen, die formal höher gebildet sind und meist schon zuvor politisch aktiv waren, fielen einige Effekte sozialen Lernens geringer aus als sie bei einer höheren soziodemographischen Ausgeglichenheit hätten sein können.

- Auf der *kognitiven Ebene* war bei den Teilnehmer:innen kaum Wissenszuwachs erkennbar, außer, dass sie nach dem Bürgerrat wussten, dass das Thema Verkehr der bedeutendste Treiber der Klimakrise in Vorarlberg ist.

- Auf der *normativen Ebene* war auffällig, dass sich durch die Teilnahme am Bürgerrat immerhin bei 57 Prozent die Einstellung zum Thema Klimakrise veränderte. Bezüglich der Relevanz des Klimawandels im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Herausforderungen waren die Zustimmungswerte beim Punkt *Umwelt- und Klimaschutz* insgesamt am höchsten, jedoch wies der Zustimmungswert beim Thema *soziale Gerechtigkeit* nach dem Bürgerrat die meiste Steigerung auf.
- Die Analyse der *beziehungsorientierten Ebene* belegt, dass in der Kontrollgruppe 32 Prozent anderen Menschen misstrauten, wohingegen unter den Teilnehmer:innen des Bürgerrats mit Ausnahme einer Person alle sowohl vor als auch nach dem Bürgerrat angaben, dass man Menschen normalerweise vertrauen könne. In den übrigen erhobenen Daten zeigten sich keine signifikanten Auffälligkeiten hinsichtlich sozialen Lernens auf der beziehungsorientierten Ebene.

Teilnehmendenauswahl als Gelingensbedingung

Mit jener Repräsentativität, die *mini publics* durch die Bürgerlotterie idealerweise erreichen, sind Hoffnungen auf eine höhere Inklusivität und schließlich bessere Responsivität des politischen Systems für alle Bevölkerungsgruppen verbunden. Die Analyse zeigte, dass der *Bürgerrat Klima-Zukunft Vorarlberg* in Fragen von Repräsentativität und auch zumindest Diversität sowohl hinter den OECD-Richtlinien als auch hinter den eigenen Vorgaben zurückblieb. Während er Repräsentativität weder in der Kategorie Geschlecht noch beim Wohnort, in diesen beiden Bereichen aber wenigstens Diversität erreichte, verpasste er beides beim Kriterium Alter. Die Unterrepräsentation der Jugend war für die Teilnehmer:innen offensichtlich und wurde kritisch bemerkt. Die Teilnehmer:innen wiesen außerdem darauf hin, dass ihrer Ansicht nach die Last der Klimakrise und der notwendigen Gegenmaßnahmen vor allem jene sozioökonomisch benachteiligte Gesellschaftsschicht tragen würde, die im Bürgerrat fehlte. Diese Leerstelle ist darauf zurück zu führen, dass Charakteristika wie formale Bildung und Einkommen bei der Rekrutierung der Teilnehmer:innen nicht berücksichtigt sind. Jene Auslassung läuft der Zielsetzung von *mini publics* mit Blick auf sozial ausgeglichene Partizipation entgegen. Wenn Bürgerräte erst recht wieder nur sozioökonomische Eliten einbinden, mindert dies die Legitimität des Prozesses und der daraufhin getroffenen politischen Entscheidungen.

Unter Berücksichtigung der sozialen Frage insbesondere bei Klimaräten ist daher der Rekrutierung der Teilnehmer:innen höhere Aufmerksamkeit zu widmen. Wenn vorrangig jene miteinander diskutieren, die ohnehin von der Dringlichkeit klimapolitischer Anpassungen überzeugt sind, und sie noch dazu eine soziodemographisch ziemlich homogene Gruppe bilden, verlieren sich die positiven Effekte eines Bürgerrats, wie sie in Ansätzen festgestellt werden konnten. Für den Einsatz von Bürgerräten in Planungsprozessen zog die Evaluation folgende Schlüsse und sprach sie als Empfehlung ans Amt der Vorarlberger Landesregierung aus:

- *Erweiterung der Rekrutierungsmethode um aufsuchende Beteiligung:*
Das Ziel, durch die Zufallsauswahl des Losverfahrens Meinungen von Menschen in den politischen Diskurs zu tragen, die ansonsten kaum abgebildet sind, wurde nicht erreicht. Die Studie *Die Übergangenen* belegte jüngst, dass für sozioökonomisch Benachteiligte die Klimakrise zwar ein großes Problem darstelle, allerdings soziale Nöte dringender seien (Fröhlich et al. 2022). Um gesellschaftliche Mehrheiten und Akzeptanz für eine ambitionierte Klimapolitik zu erreichen, muss auch die soziale Frage beantwortet werden. Organisatorisch bedarf es statt der bloßen Versendung von Einladungsbriefen einer hybriden Rekrutierungsstrategie, die zusätzlich telefonisch und/oder mit *aufsuchender Beteiligung* die Selbstselektion entlang sozialer Klassen eindämmt (Strothmann 2020).
- *Erweiterung der Auswahlkriterien um unterrepräsentierte Gruppen:*
Partizipation und Vertrauen in die Demokratie sind eine Frage der sozialen Lage. Deshalb ist es unerlässlich, sozioökonomische Merkmale wie formale Bildung und Einkommen für die Teilnehmer:innenauswahl heranzuziehen. Wie nicht zuletzt aus der soziologischen Frauenforschung bekannt ist, kommt der Repräsentativität einer politisch wirkenden Gruppe auch Symbolkraft zu. Bärbel Schöler-Macher prägte einst den Ausdruck der *subjektiven Fremdheitserfahrung* (Schöler-Macher 1994), die Frauen gegenüber dem politischen System verspüren, in dem sie sich nicht deskriptiv abgebildet sehen. Ebendies trifft auf ethnische Gruppen zu; schließlich gehe es darum, den politischen Diskurs durch Einbezug pluraler Perspektiven zu verbessern (Bird et al. 2011). Erfolgreiche *mini publics* unternehmen große Anstrengungen, jene Gruppen einzubeziehen, die in den traditionellen demokratischen Institutionen unterrepräsentiert sind. Daran müssen sich Vorarlberger Bürgerräte orientieren.
- *Beachtung sozial ungleicher Teilnahmehürden:*
Weiters muss bei der organisatorischen Ausgestaltung der Teilnahme mehr soziale Sensibilität zum Tragen kommen. Auch hier gibt es Hürden, die sozioökonomisch ungleich wirken. Bereits die Einladungsbriefe waren sogar für formal Höhergebildete nicht vollumfänglich verständlich. Künftig müsste darauf geachtet werden, dass die schriftliche Korrespondenz in einfacher Sprache erfolgt und zumindest eine Zusammenfassung in weiteren Alltagssprachen wie Türkisch beigelegt ist. Außerdem sollten finanzielle Entschädigungen (Tagegeld) und gruppenspezifische Teilnahmeanreize geschaffen werden. Zur gezielten Ansprache von Jugendlichen und jungen Erwachsenen könnten beispielsweise Gutscheine für beliebte Freizeitaktivitäten (Saisonkarte fürs Schwimmbad oder Kinogutscheine) in Aussicht gestellt werden.

Repräsentativität in Bezug auf die soziale Lage erweist sich nicht nur bei Klimaräten, aber dort besonders als Gelingensvoraussetzung. Die Fallstudie zum Bürgerrat *Klima-Zukunft Vorarlberg* erörterte, inwiefern an den Rekrutierungsprozess der Teilnehmer:innen erhöhte Anforderungen gestellt werden müssen. *Mini publics* haben sich in den vergangenen Jahren zu einer Governance-Innovation entwickelt, die insbesondere in gesellschaftlich polarisierenden Fragen aus der Pattsituation helfen soll. Wie die jüngste wissenschaftliche Literatur darlegt (Ehs und Praprotnik 2023), können sie bei sorgsamer Organisation und Einbettung in die Planungsstruktur viele der an sie gestellten Anforderungen

tatsächlich erfüllen und zum gesellschaftlich umstrittenen Thema Klimawandel einen positiven Beitrag leisten. Die unabdingbare Voraussetzung hierfür ist jedoch, der Teilnehmer:innenauswahl höchste Aufmerksamkeit zu widmen.

Offenlegung: Die Evaluation des Bürgerrats *Klima-Zukunft Vorarlberg* wurde vom Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung in Auftrag gegeben und finanziell unterstützt. Ich bedanke mich bei Katharina Toth für die Durchführung der Onlineumfragen und der teilnehmenden Beobachtung sowie bei den studentischen Mitarbeiterinnen der Universität für Bodenkultur, Rebekka Jaros und Lydia Fischkandl, für die Durchführung der Interviews.

Literatur

- Baird, Julia; Plummer, Ryan; Haug, Constanze und Huitema, Dave (2014): Learning effects of interactive decision-making processes for climate change adaptation. In: *Global Environmental Change* 27 (1), 51–63.
- Beeson, Mark (2010): The Coming of Environmental Authoritarianism. In: *Environmental Politics* 19 (2), 276–294.
- Bird, Karen; Saalfeld, Thomas und Wüst, Andreas (2011): Ethnic diversity, political participation, and representation: a theoretical framework. In: dies. (Hg.) *The political representation of immigrants and minorities. Voters, parties and parliaments in liberal democracies*. New York, 1–21.
- Boulianne, Shelley (2019): Building Faith in Democracy: Deliberative Events, Political Trust and Efficacy. In: *Political Studies* 67 (1), 4–30.
- Devaney, Laura; Torney, Diarmuid, Brereton, Pat und Coleman Martha (2020): Ireland's Citizens' Assembly on Climate Change: Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication. In: *Environmental Communication* 14 (2), 141–146.
- Devaney, Laura; Brereton, Pat; Torney, Diarmuid; Coleman, Martha; Boussalis, Constantine und Coan, Travis (2020): Environmental literacy and deliberative democracy: a content analysis of written submissions to the Irish Citizens' Assembly on climate change. In: *Climatic Change* 162 (4), 1965–1984.

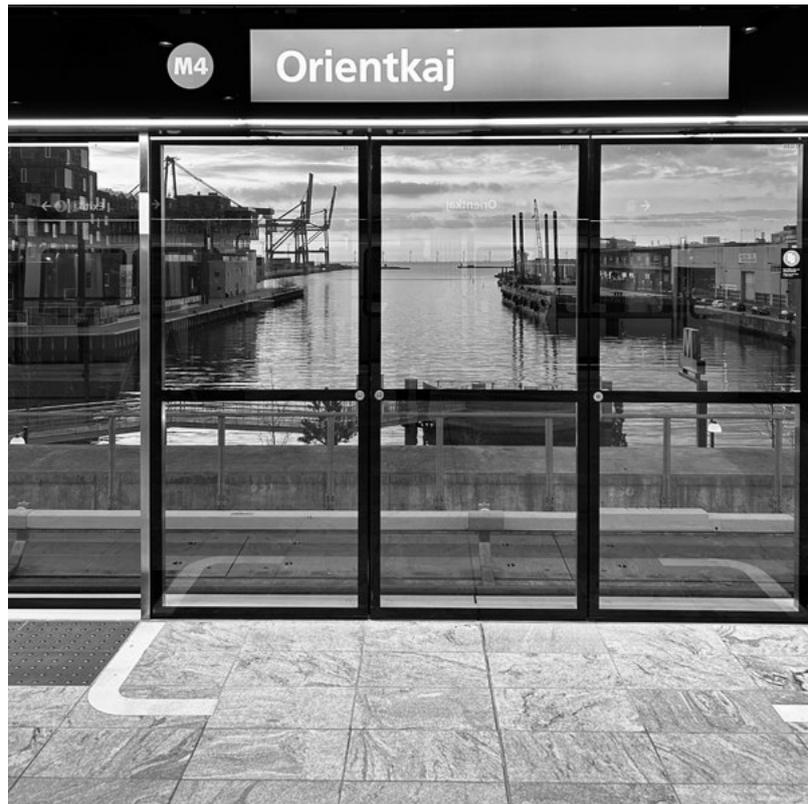
- Dryzek, John und Stevenson, Hayley (2014): *Democratizing Global Climate Governance*, Cambridge: UP.
- Dunlap, Riley (2008): The new environmental paradigm scale: From marginality to worldwide use. In: *Journal of Environmental Education* 40 (1), 3–18.
- Duvic-Paoli, Leslie-Anne (2022): Re-imagining the Making of Climate Law and Policy in Citizens' Assemblies. In: *Transnational Environmental Law*, 1–27.
- Ehs, Tamara (2019): Die demokratische Gleichheit des Loses: Aus der Nische des Rechtswesens zurück in die Polis. In: *Momentum Quarterly. Zeitschrift für Sozialen Fortschritt* 8 (1), 14–26.
- Ehs, Tamara und Praprotnik, Katrin (2023): The Climate Assembly as a 'mini-Austria'. Socio-demographics, political interest, and attitudes towards climate change. In: *ConstDelib Working Paper* 23, 1–23.
- Elsässer, Lea (2018): *Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland*. Frankfurt am Main.
- Elsässer, Lea; Hense, Svenja und Schäfer, Armin (2017): „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27, 161–180.
- Engelstad, Fredrik (1989): The assignment of political office by lot. In: *Social Science Information* 28 (1), 23–50.
- Farrell, David und Suiter, Jane (2019): *Reimagining Democracy Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*. Ithaca.
- Fischer, Frank (2017): *Climate Crisis and the Democratic Prospect. Participatory Governance in Sustainable Communities*, Oxford: UP.
- Flick, Uwe (2007): *Qualitative Sozialforschung*. Hamburg: Springer.
- Fröhlich, Paulina; Mannewitz, Tom und Ranft, Florian (2022): *Die Übergangenen. Zur Bedeutung regionaler Perspektiven für die Große Transformation*. Berlin.
- Gastil, John (2018): The Lessons and Limitations of Experiments in Democratic Deliberation. In: *Annual Review of Law and Social Science* 14 (1), 271–291.
- Grönlund, Kimmo; Setälä, Maija und Herne, Kaisa (2010): Deliberation and civic virtue: Lessons from a citizen deliberation experiment. In: *European Political Science Review* 2 (1), 95–117.
- Howarth, Candice; Bryant, Peter; Corner, Adam; Fankhauser, Sam; Gouldson, Andy; Whitmarsh, Lorraine und Willis, Rebecca (2020): Building a Social Mandate for Climate Action: Lessons from COVID-19. In: *Environmental and Resource Economics* 76, 1107–1115.
- Knobloch, Katherine; Barthel, Michael und Gastil, John (2020): Emanating Effects: The Impact of the Oregon Citizens' Initiative Review on Voters' Political Efficacy. In: *Political Studies* 68 (2), 426–445.
- Kulha, Katariina; Leino, Mikko; Setälä, Maija; Jaske, Maija und Himmelroos, Staffan (2021): For the Sake of the Future: Can Democratic Deliberation Help Thinking and Caring about Future Generations? In: *Sustainability* 13 (10), 5487ff.
- Lamnek, Siegfried (2005): *Qualitative Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.
- Land Vorarlberg (2021): *Bevölkerungsstatistik. Verwaltungszählung vom 30. Juni 2021*.

- MacKenzie, Michael und Caluwaerts, Didier (2021): Paying for the future: deliberation and support for climate action policies. In: *Journal of Environmental Policy & Planning* 23 (3), 317–331.
- Muradova, Lala; Walker, Hayley und Colli, Francesca (2020): Climate change communication and public engagement in interpersonal deliberative settings: evidence from the Irish citizens' assembly. In: *Climate Policy* 20 (10), 1322–1335.
- Nie, Yongyou; Cheng, Dandan und Liu, Kui (2020): The effectiveness of environmental authoritarianism: Evidence from China's administrative inquiry for environmental protection. In: *Energy Economics* 88.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2021): *Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes*. Paris: OECD Publishing.
- Pow, James (2021): Mini-Publics and the Wider Public: The Perceived Legitimacy of Randomly Selecting Citizen Representatives. In: *Representation* 59 (1), 13–32.
- Sandover, Rebecca; Moseley, Alice und Devine-Wright, Patrick (2021): Contrasting Views of Citizens' Assemblies: Stakeholder Perceptions of Public Deliberation on Climate Change. In: *Politics and Governance* 9 (2), 76–86.
- Scherhauser, Patrick und Grüneis, Heidelinde (2014): Herausforderungen und Grenzen partizipativer Projektarbeit. Zwei Beispiele aus der transdisziplinären Klimawandelanpassungsforschung und erste Lösungsansätze. In: *Umweltpsychologie* 18 (2), 189–210.
- Schöler-Macher, Bärbel (1994): *Die Fremdheit der Politik. Erfahrungen von Frauen in Parteien und Parlamenten*. Ergebnisse der Frauenforschung, Bd. 32. Weinheim: Beltz.
- Shahar, Dan (2015): Rejecting Eco-Authoritarianism, Again. In: *Environmental Values* 24 (3), 345–366.
- Smith, Graham (2021): *Can Democracy Safeguard the Future?* Cambridge: Polity Press.
- Stone, Peter (2011): *The Luck of the Draw: The Role of Lotteries in Decision Making*. Oxford: University Press.
- Stone, Peter (2016): Sortition, voting, and democratic equality. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 19 (3), 339–356.
- Strauss, Anselm (1998): *Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung*. Stuttgart: UTB.
- Strothmann, Linus (2020): Wenn die Demokratie an der Tür klingelt... Die Methode »Aufsuchende Losverfahren«, in: *Netzwerk Bürgerbeteiligung*: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/>, Zugriff am 31.03.23.
- Van der Does, Ramon und Jacquet, Vincent (2023): Small-Scale Deliberation and Mass Democracy: A Systematic Review of the Spillover Effects of Deliberative Minipublics. In: *Political Studies* 71 (1), 218–237.
- V-Dem-Institute (2021): *The Case for Democracy: Do Democracies Perform Better Combatting Do Democracies Perform Better Combatting Climate Change?* Policy Brief Nr. 31, Mai 2021.

Vorarlberger Landesregierung (2013): Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten.

Wang, Rui; Fishkin, James and Luskin, Robert (2020): Does Deliberation Increase Public-Spiritedness? In: Social Science Quarterly 101 (6), 2163–2182.

Wissen, Markus (2019): Der sozial-ökologische Umbau als Demokratiefrage. In: PROKLA 49 (3), 477–486.



Metrostation Orientkaj, Kopenhagen-Nordhavn, 2023. Quelle: Andreas Thiesen.

Das durchlässige Quartier

Eine Theorie der transformativen Stadt

The Porous Neighborhood

A Theory of the Transformative City

Andreas Thiesen

Keywords: Durchlässigkeit; Stadtentwicklung; Transformation; Transformationswissen; Quartier
Porosity; urban development; transformation; transformation knowledge; neighborhood

Abstract

In diesem Essay wird ein theoretisches Angebot zur konzeptionellen Bestimmung der transformativen Stadt vorgelegt. Nachhaltige Stadtentwicklung, so die Annahme, wird dann Erfolg haben, wenn es gelingt, quartiersspezifisch unterschiedlich gelagertes Transformationswissen in das Konzept der „offenen Stadt“ (Sennett) zu übersetzen. Das durchlässige Quartier bildet damit die planerische Maxime eines multidimensionalen Transformationsverständnisses. Im Text wird unter anderem kritisch auf normative Transformationsdiskurse eingegangen und ein Vorschlag für eine neue sozialräumliche Bemessungsgrundlage angeboten. Zudem werden gesellschaftliche Voraussetzungen und Potentiale einer „Stadt für alle“ in den Blick genommen. Auf diese Weise entsteht eine Idee transformativer Stadttheorie.

This essay presents a theoretical proposal for the conceptual definition of the transformative city. The assumption is: Sustainable urban development might be successful, but it presupposes the translation of different neighborhood-specific transformation knowledge into the concept of the „open city“ (Sennett). The porous neighborhood thus forms the planning maxim of a multidimensional understanding of transformation. Among other things, the essay takes a critical look at normative transformation discourses and offers a proposal for a new socio-spatial assessment basis. It examines the social prerequisites and potentials of a „city for all“. In doing so, an idea of transformative urban theory emerges.

Andreas Thiesen, Dr. phil., ist Professor für Theorien und Methoden Sozialer Arbeit am Fachbereich Sozialwesen der Hochschule RheinMain in Wiesbaden. Seine Forschungsschwerpunkte liegen u.a. in der Stadt- und Transformationsforschung.

Andreas Thiesen, Dr. phil., is Professor of Theories and Methods of Social Work at the Department of Social Work at RheinMain University of Applied Sciences in Wiesbaden. His research focuses on urban and transformation research.

Bei diesem Beitrag handelt es sich um die Zweitveröffentlichung eines Essays in „Forum Stadt – Vierteljahreszeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie, Denkmalpflege und Stadtentwicklung“, Heft 4/2023. Wir veröffentlichen den Text mit freundlicher Genehmigung des Autors und der Redaktion.

Das Gelingen transformativer Stadtentwicklung hängt bei genauerer Betrachtung von der sozialökologischen Wirksamkeit eigensinniger Transformationspraxen in den Quartieren ab. Der reflexive Anspruch von Stadtentwicklung muss allerdings darin bestehen, Quartiersprojekte in den Gesamtzusammenhang der Stadt einzubinden. Damit werden Fragen der offenen Stadt und insbesondere der sozialen Durchlässigkeit adressiert.

In diesem Beitrag wird die Bedeutung sozialräumlichen Transformationswissens¹ für den nachhaltigen Umbau der Städte diskutiert. Zu diesem Zweck fasse ich, unter besonderer Berücksichtigung eines diskursiven Machtgefälles, zunächst einschlägige Begriffe und Narrative der Transformationsdebatte zusammen. In einem zweiten Schritt arbeite ich unterschiedliche Formen sozialräumlichen Transformationswissens heraus, um abschließend eine Theorieperspektive auf die transformative Stadt anzubieten.

Transformationsdiskurse: Begriffe, Narrative, Machtstrukturen

Über Transformation zu sprechen, hat wissenschaftsgeschichtlich durchaus Tradition². Ungeachtet dessen, beschreibt Transformation heute den durch die Klimakrise erforderlich gewordenen, prozesshaften gesellschaftlichen Umbau mit keinem geringeren Ziel als den Erhalt der Lebensgrundlagen der Menschheit³.

Während sich einerseits ein deutlicher thematischer Zuschnitt in Richtung Nachhaltigkeit abzeichnet, wirken die in den Transformationsdiskurs eingebrachten Narrative wie „Zukunft“, „Stadt für alle“ oder „Gutes Leben“ unscharf und inflationär zugleich.⁴ Transformation scheint als Schlüsselthema im Alltagswissen der informierten Zivilgesellschaft weitgehend etabliert zu sein, seine hegemoniale Lesart prägen vor allem jene, die über Expertisen auf dem Feld der Ökonomie und der Kulturwissenschaften verfügen (Thiesen 2023a). Für die im politisch-medialen Raum anschlussfähige Argumentation typisch ist ein Vertrauen in „Zukunftskunst“, „grünes Wachstum“ und Suffizienz (Schneidewind 2015, 2018: 11). Der Liberalismus, der in diesen Schlagwörtern mitklingt – selbst Postwachstumsdiskurse setzen auf Eigenverantwortung – bleibt jedoch nicht folgenlos: Das in den Diskurs eingeführte imaginierte „Wir“ – sinngemäß: „Wir können es noch schaffen“, „Wir müssen alle Abstriche machen“ – führt dazu, dass soziale Fragmentierungen von Transformation in den Hintergrund rücken. Eine differenzierte Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Bedingungen von Transformation wird auf diese Weise unmöglich⁵. Wer sich in dem so vereinnahmten „Wir“ nicht wiederfindet, ist demnach entweder gegen die Auffassung der aufgeklärten Mehrheitsgesellschaft und/oder vertritt eine sozialkritische Einzelmeinung, für deren diskursive Erörterung angesichts der Dringlichkeit des Transformationsthemas keine Zeit bleibt.

Geboten scheint daher, die politisch nachvollziehbare Zuspitzung des Transformationsdiskurses auf Nachhaltigkeit um ihre *soziale* Komponente zu erweitern: „Sozialökologische Transformation zu definieren, bedeutet [so verstanden], die Begrenztheit der Ressourcen und die Begrenztheit der sozialen Welt zusammenzudenken.“ (Thiesen 2023b: 126) Wird weiter berücksichtigt, dass sich „die Große Transformation“ (Schneidewind 2018) vor allem als Diskurs der Stadtforschung vollziehen muss – der Emissionsgehalt und die

Innovationskraft von Großstädten begründen gleichermaßen diesen Punkt – fällt der politische Stellenwert transformativer Quartiersentwicklung ins Gewicht: Wo, wenn nicht in der unmittelbaren Erfahrungs- und Gestaltungswelt von Stadtbewohnern sollte sonst angesetzt werden (Thiesen 2023a)?

Heterogenität, Durchlässigkeit und Spontanität gelten als Ausweis großstädtischen Lebens. Der Weg dorthin führt über demokratische und offene Beteiligungskulturen (Götsch et al. 2012). Die Analyse sozialräumlichen Transformationswissens⁶ gewinnt deshalb an Relevanz, auf der planerisch-baulichen Ebene wie auch in der konkreten Quartierspraxis⁷.

Sozialräumliches Transformationswissen

In seinem historischen Epos zur Stadtplanung „Die offene Stadt“ hat Richard Sennett fünf Voraussetzungen progressiver Stadtentwicklung skizziert: Synchronität, Interpunktion, Durchlässigkeit, Unvollständigkeit und Vielfältigkeit (Sennet 2018: 255 ff.). Städtische Räume sollten erstens *synchrone* Praxen zulassen. Durch planerische Interventionen in den öffentlichen Raum wird marginalisierten Gruppen nicht der Status von Zaungästen zugestanden, sondern der Gleichzeitigkeit von Lebensstilen, Nutzungsinteressen und -bedürfnissen Rechnung getragen⁸. Zweitens befürwortet Sennett *Interpunktionen* als raumstrukturierende Elemente: Markante Architekturen bilden ein Ausrufungszeichen, Kreuzungen ein Semikolon und stadtplanerische Irritationen Anführungszeichen; es fällt nicht schwer, sich bei dieser Metapher an die Straßenführung südeuropäischer Städte zu erinnern. Am Ende geht es um die Stimulierung des Raumerlebnisses. Eine entscheidende planerische Größe bildet drittens physische *Durchlässigkeit*. Es macht also einen Unterschied, ob Orte der Vergesellschaftung im Zentrum oder an den Rändern eines Quartiers geplant werden. Die Funktion von Rändern vergleicht er mit Membranen. Eine intermediäre Institution am Übergang von zwei sozialökonomisch unterschiedlich aufgestellten Stadtquartieren besitzt das Potential, verschiedene Milieus miteinander in Kontakt zu bringen⁹. Viertens geht es Sennett darum, das Prinzip der *Unvollständigkeit* zu kultivieren und die Kontingenz stadträumlicher Entwicklung sicherzustellen. Dazu gehört zum einen, die Grenzen der Nachverdichtung anzuerkennen und die heterogene Nutzung beispielsweise von Brachen oder Freiflächen in der Stadt zu akzeptieren (bodenrechtliche Fragen seien hier zurückgestellt; Thiesen 2016b). Zum anderen bedeutet „Unvollständigkeit“ auch die ästhetische Toleranz unterschiedlicher, laienhafter Gestaltungsformen des öffentlichen und privaten Raums. Schließlich sollten Städte, fünftens, durch (bauliche) *Vielfältigkeit* geprägt sein. Damit wird der „Copy-Paste-Architektur“ der gläsernen Funktionsbauten in den Innenstädten eine Absage erteilt. Wenn Sennett Stadtplanung mit dem Auslegen einer Saat vergleicht, deren Erträge ebenso wenig exakt vorhersagbar sind wie das spätere Nutzungsverhalten der Stadtbevölkerung, leuchten die historisch verschenkten Gestaltungsspielräume bei der Entwicklung der Innenstädte ein.

In vielen Städten beziehungsweise Quartieren entsteht heute im Gegensatz zu Sennetts Vision der Durchlässigkeit vielmehr eine exklusive Stadt: Sportangebote gegen marginalisierte Gruppen im öffentlichen Raum oder „Superblocks“ mit Yoga-Angebot bieten dabei

nur exemplarische Einblicke¹⁰. Solche Formen der „grünen Verdrängung“ müssen nicht immer politisch-normativ motiviert sein, sondern können als implizite Verdrängungsstrategie durch das Nutzungsverhalten bestimmter privilegierter Milieus ausgelöst werden¹¹. Dabei benötigen gerade Innenstädte Räume des Übergangs, wollen sie ihre Urbanität erhalten: Schmutz, Brachen und vermeintlich zwielichtige Orte haben verschiedene Funktionen, sie können „unsichtbaren“ Akteuren der Stadtentwicklung unter anderem auch Schutz bieten¹².

Progressive Stadtplanung muss sich an ihrer Fähigkeit messen lassen, soziale Durchlässigkeit herzustellen. Der Weg dorthin, so die Argumentation dieses Beitrags, führt über milieuübergreifende Beteiligung und die Generierung sozialräumlichen Transformationswissens. Methodisch stellt dies die Wissenschaft vor Herausforderungen, denn was unter dem Begriff „Zukunft“ überhaupt vorstellbar ist, hängt milieutheoretisch davon ab, welche Assoziationen das eigene kulturelle Relevanzsystem zulässt (Thiesen 2023b: 126). Weder der Hinweis auf zeitlichen politischen Handlungsdruck noch die Konstruktion apokalyptischer Szenarien scheint „a priori“ jedoch anschlussfähig an die Erfahrungswelten breiter gesellschaftlicher Milieus. Zudem greifen auch im Setting der klimabewegten Gruppen milieuspezifische Fliehkräfte: Die Artikulationsfähigkeit und Organisationskompetenz von Bewegungen wie Fridays for Future gründet in gesellschaftlich privilegierten Wahlverwandtschaften. Sprache, Lebensstil und kulturelle „Codes“ bringen symbolische Ausschlussformen hervor, die Beteiligungszugänge erschweren. Die von Sennett angebotenen planerischen Reflexionen bieten in diesem Zusammenhang einen wertvollen Konzeptbaustein, der Zugänge zu Transformationswissen strukturell erleichtert.

Inwieweit sowohl der Verzicht auf kleinräumige Identitätspolitik, wie sie häufig in der sozialen Stadtentwicklung praktiziert werden, als auch eine Abkehr von der geografischen Orientierung am Quartierszentrum zu Transformationsdynamiken in einer Stadt führen können, haben wir in dem Projekt „Transcity“ getestet¹³. Dabei wurde im Zusammenspiel mit zivilgesellschaftlichen Akteuren über die strukturellen Voraussetzungen eines quartiersübergreifenden Emissionshandels in der Stadt Essen nachgedacht. Die sozialräumliche Inklusion einer Stadt über Quartiersgrenzen hinweg zu formulieren und auf diese Weise das Erreichen von Klimaschutzziele über den „Umweg“ der De-Segregation im Diskurs zu antizipieren, stand im Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Projekte wie Transcity stellen konzeptionelle Gewissheiten der Stadtentwicklung in Frage und erklären soziale Gesichtspunkte, milieuübergreifende Kooperationsbereitschaft und den öffentlichen Raum zu den wichtigsten Komponenten transformativer Stadtentwicklung.

Koordinaten einer Theorie der transformativen Stadt

Aus den bisher getroffenen Überlegungen lassen sich thesenartig vier Komponenten einer transformativen Stadttheorie ableiten. Ihnen gemeinsam ist ein reflexiver Bezug auf das Prinzip der Durchlässigkeit.

These 1: Der Zugang zu einer „Stadt für alle“ kann nur über normative Kriterien der Teilhabe erfolgen.

Ein wesentliches Kennzeichen der globalen Interdependenz spätkapitalistischer Wirtschaftsweisen besteht in der Unmöglichkeit, die Teilhabe am Gemeinwesen jenseits von „Marktbedingungen“ zu organisieren (Thiesen 2022: 52). Aus diesem Grund empfiehlt sich eine kritische Haltung gegenüber Quartiersnarrativen, die auf eine Didaktik räumlicher Identitätsbildung in segregierten Gebieten setzen (Thiesen 2016a). Reproduktive Praktiken wie diese sind ein Ausweis symbolischer Gewalt, durch die Akteure in ihrer gesellschaftlichen Position bestätigt werden. Wie am Beispiel des Projektes Transcity gezeigt, geht es darum, die Emanzipation marginalisierter Milieus durch Zugänge zur „ersten Kultur“ zu aktivieren. Die sozialen Problemstellungen einer Stadt bilden den Ausgangspunkt progressiver Konzepte transformativer Quartiersentwicklung.

Sennetts Überlegungen zu einer Kritik des planerischen Zentrums fordern dazu auf, quartiersübergreifende Austauschformate zu etablieren; dadurch wird gleichzeitig ein milieuübergreifender Austausch gewährleistet. Insbesondere die Soziale Arbeit verfügt durch aufsuchende und mobile Ansätze über sozialräumliche „Randkompetenz“. Der Zugang zu marginalisierten Gruppen ist methodisch eingeübt. Um Effekte der De-Segregation und Inklusion zu fördern, braucht es jedoch eine räumliche Neuausrichtung intermediärer Institutionen – nur so können normative Teilhabeversprechen gesellschaftlich eingelöst werden. Die Planung solcher offenen Orte an den Grenzen unterschiedlich aufgestellter Quartiere kann soziale Transformationsdynamiken hervorbringen.

These 2: Sozialökologische Transformationsprozesse besitzen das Potential, das gemeinsame Interesse an einem Erhalt der Lebensgrundlagen über kulturelle Grenzen zu stellen.

Die Stadtsoziologin Ingrid Breckner hat bereits im Jahr 2007 darauf hingewiesen, dass professionelle Akteure der Stadtentwicklung gut beraten sind, sich bei der Arbeit mit heterogenen Adressaten an „anschlussfähigen Differenzen“ zu orientieren, um den Transfer zu normativen Anforderungen gesellschaftlicher Integration zu gewährleisten (Breckner 2007). Diese Suche wird durch den Klimawandel möglicherweise erleichtert: Denkbar ist, dass das gemeinsame Interesse einer diversitären Quartiersbevölkerung, die elementaren Grundlagen der menschlichen Existenz zu erhalten, von ihr höher gewichtet wird als das Beharren auf Identitätspolitik. Dies könnte angesichts der zu erwartenden steigenden Zahl so genannter Klimaflüchtlinge sogar für den Abbau rassistischer Ressentiments gelten, vorausgesetzt, dieser transformative Problemzusammenhang wird durch intensive Quartiersbildungsarbeit – und gegebenenfalls politische Intervention gegenüber xenophoben, exkludierenden und menschenverachtenden Praktiken – immer wieder verdeutlicht.

Weiter kann davon ausgegangen werden, dass der Stellenwert der Identitätspolitik insbesondere in den eigenverantwortlich-avantgardistischen Milieus¹⁴ Anklang findet. Hier

kann also ein zusätzliches Argument für die Initiierung quartiersübergreifender Partizipationsprojekte entwickelt werden, um die politische Themensetzung zu Gunsten sozialökologischer Transformation und Solidarität zu verschieben.

These 3: Quartiere benötigen eine neue sozialräumliche Bemessungsgrundlage.

Die Umsetzung der 17 Sustainable Development Goals (SDGs) in den Kommunen lässt sich im so genannten „SDG-Portal“ überprüfen (SDG-Portal 2023). Informationen zu kleinräumigen Fortschritten unterhalb der Einheit der Gesamtstadt bietet das Portal jedoch nicht. Erschwerend kommt hinzu, dass quantitative Erhebungsverfahren keine Rückschlüsse auf quartierspezifische Transformationspraxen zulassen. Aus diesem Grund haben wir an der Hochschule RheinMain in einem studentischen Lehrforschungsprojekt im Wiesbadener Inneren Westend untersucht, inwieweit dort Nachhaltigkeitsstrategien praktiziert werden. Durch ethnografische Streifzüge wurde ein erster Einblick in eigensinnige Transformationspraxen im Quartier möglich. Methodologisch führt unser Ansatz zu der Konsequenz, die Datengrundlage von Sozialraumanalysen um ökologische Kriterien zu erweitern. Diese können auf der Ebene der Haushaltsführung ebenso gefunden werden wie im physischen Raum, etwa durch Abbildung grüner und blauer Infrastruktur. Auf diese Weise entsteht ein sozialökologischer Segregationsindex einer Stadt, der – bedingt durch den niedrigeren Verbrauch sozialökonomisch benachteiligter Quartiere – ein völlig anderes Narrativ der segregierten Stadt schafft¹⁵.

These 4: Eine Theorie der Transformation muss Prozesse der Subjektivierung berücksichtigen, um Transformationswissen generieren zu können.

Es gibt einen Grund, weshalb Subjekte transformative Praxen auf ihre eigene Weise entwickeln. Gerade in sozialökonomisch schwächer gestellten Quartieren können (implizite) Formen von Suffizienz beobachtet werden, wenn auch, wie Pierre Bourdieu formulieren würde, aus einem Habitus der „Notwendigkeit“ heraus (Bourdieu 1982). Ebenfalls können habituell bedingte Ursachen dazu führen, dass sich professionelle Akteure der Stadtentwicklung über eigensinnige Transformationsstrategien der Quartiersbevölkerung „wundern“. Subjektivierung ist demzufolge sowohl Anlass für alltagskulturelles Handeln als auch Bedingung einer veränderten Perspektive auf die soziale Welt. Die Soziologie Didier Eribons kann dabei unterstützen, die historische Pluralität von Ausgrenzungs-, aber auch Emanzipationserfahrungen intersektional nachzuzeichnen (Eribon 2016, 2017, 2018). Bei der politischen Umsetzung der „Großen Transformation“ entstehen, wie weiter oben bereits diskutiert, methodische Konsequenzen, da nicht verhaltenspsychologisch begründete „Anreizsysteme“ zu den gewünschten – und unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten essentiellen – gesellschaftlichen Entwicklungen führen, sondern soziologisch konnotierte „Erfahrungsräume“¹⁶. Nur wer über Erfahrungen transformativer Selbstwirksamkeit verfügt, öffnet sich für die politische Agenda der Transformation, etwa für neue Formen der Mobilität, und bringt Transformationswissen in den Diskurs ein. Auf diese Voraussetzung einzugehen heißt zugleich, gesellschaftliche Akzeptanzstrukturen für den

zukunftsfähigen Umbau von Stadtgesellschaften zu schaffen. Da sozialökonomisch unterprivilegierte Milieus häufig nicht in der Lage sind, eigenständige Transformationspraxen im privaten Raum zu entwickeln, nimmt die Bedeutung des öffentlichen Raums als Methodenlabor gesellschaftlicher Transformation weiter zu.

Conclusio

Die machtvollen Diskurse um die Zukunftsfähigkeit unserer Städte zeichnen sich vor allem durch kulturell ungleich verteilte Deutungshoheiten und fehlende Partizipationsmöglichkeiten aus. Übersehen wird dabei die Funktion sozialräumlichen Transformationswissens für den Aufbau eines milieuübergreifenden „Commitment“ zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Die normative Kraft gesellschaftlicher Teilhabe begründet diesen Aspekt. Die von Richard Sennett geforderte Durchlässigkeit kann dabei als Maxime der „offenen Stadt“ verstanden werden und die Generierung von Transformationswissen erhöhen. Die Erweiterung von Sozialraumanalysen durch Ergänzung sozialökologischer Faktoren könnte jene Durchlässigkeit auch empirisch abbilden. Eine subjektivierende Theoriebildung, die dabei hilft, kulturelle Differenz innerhalb solidarischer Quartiersstrategien zuzulassen, ohne die Nachhaltigkeitsperspektive aus den Augen zu verlieren, wäre ein weiteres Kriterium einer Theorie der transformativen Stadt.

- 1 Das Wuppertal Institut begreift Transformationswissen – neben System- und Zielwissen – als elementaren Bestandteil von Transformativer Forschung (Wuppertal Institut 2023).
- 2 Zur multidisziplinären Verwendung des Transformationsbegriffs (vgl. zusammenfassend Thiesen 2023a).
- 3 Darüber hinaus kann Transformation – folgen wir den Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen – zahlreiche weitere, mit dem Leitgedanken des Klimaschutzes durchaus kompatible Themen umfassen, etwa Armutsbekämpfung (SDG-Ziel 1), Gendergerechtigkeit (SDG-Ziel 5) und nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung (SDG-Ziel 11).
- 4 Der indigene Ursprung des Konzeptes „Gutes Leben“ spielt für meine Argumentation keine Rolle.
- 5 Der Philosoph Raymond Geuss hat „die wirklich totale Ideologie unserer Ära, die Verbindung aus Demokratie, Liberalismus und Kapitalismus“ dahingehend beschrieben, dass sie in der Lage ist, sich als Antiideologie zu initiieren (vgl. Geuss 2023: 17).
- 6 Ich verwende Transformationswissen hier in einem genuin methodologischen Verständnis von partizipativer Forschung.

- 7 Zu dieser konzeptionellen Symbiose aus *vill*e (verkürzt: Stadtplanung) und *cit*é (verkürzt: Gemeinwesen) vgl. ausführlich Sennet 2018: 255 ff.
- 8 Es liegt auf der Hand, dass nun auf die Kriminalitätsbekämpfung im öffentlichen Raum verwiesen wird, z. B. die Sanktionierung von Drogendelikten. Entgegenzuhalten wäre hier, dass nicht die Kriminalisierung von Drogenkonsumenten durch öffentliche Ausweisung urbaner Sonderbereiche als „gefährliche Orte“ zu den gewünschten sicherheitspolitischen Effekten führt, sondern die gesellschaftliche Problematisierung sozialer Problemlagen in der Stadt.
- 9 Die planerische Orientierung der Quartiersentwicklung am räumlichen Zentrum findet ihre Entsprechung häufig in einem „aus der Zeit gefallen“ Projektkatalog, der zu einer Ignoranz postmigrantischer Realitäten in urbanen Quartieren führt und stattdessen symbolische Quartiersintegration durch Stärkung lokaler Identitätsbildung fördert (vgl. Thiesen 2016a).
- 10 Ich beziehe mich bei diesen Beispielen auf Interventionen in den Stadtraum am Hannoverschen Raschplatz und im Wiesbadener Rheingauviertel.
- 11 Zur „Grünen Gentrifizierung“ vgl. Haase et al. 2023.
- 12 Zur Kategorie der Unsichtbarkeit in der Stadtforschung vgl. Eckardt et al. 2015.
- 13 Das Projekt wurde unter dem Titel *Transcity – Sozialräumliche Inklusion durch Instrumente des Klimaschutzes* in der Zeit von März 2021 bis August 2022 von der Hochschule RheinMain, dem Wuppertal Institut und der Grünen Hauptstadt Agentur der Stadt Essen durchgeführt und von der Stiftung Mercator gefördert (vgl. ausführlich Stelzer et al. 2023).
- 14 Zur milieusoziologischen Terminologie vgl. Geiling 2006: 42.
- 15 Ich danke der stellvertretenden Leiterin der Abteilung Nachhaltiges Produzieren und Konsumieren des Wuppertal Instituts, Dr. Carolin Baedeker, für den Impuls, die klassische Sozialstrukturanalyse als „sozialökologischen Strukturatlas“ zu denken.
- 16 Zum Konzept der soziologischen Selbsterfahrungsräume vgl. Thiesen 2022: 105 f.

Literatur

- Bourdieu, Pierre (1982): Die feinen Unterschiede, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.
- Breckner, Ingrid (2007): Minderheiten in der Stadtentwicklung, In: Bukow, Wolf-Dietrich; Nikodem, Claudia; Schulze, Erika; Yildiz, Erol (Hg.) Was heißt hier Parallelgesellschaft? Zum Umgang mit Differenzen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Eckardt, Frank; Seyfarth, René und Werner, Franziska (Hg.) (2015): Leipzig. Die neue urbane Ordnung der unsichtbaren Stadt. Münster: UNRAST-Verlag.
- Eribon, Didier (2016): Rückkehr nach Reims, 3. Auflage, Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Eribon, Didier (2017): Gesellschaft als Urteil. Klassen, Identitäten, Wege. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Eribon, Didier (2018): Grundlagen eines kritischen Denkens. Wien: Turia + Kant Verlag.

- Geiling, Heiko (2006): Weder freelancer noch free-rider. Die Unterschicht aus der Perspektive der Milieuforschung. In: vorgänge 4/2006 (176), 39–49.
- Geuss, Raymond (2023): Nicht wie ein Liberaler denken, Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Götsch, Monika; Klinger, Sabine und Thiesen, Andreas (2012): „Stars in der Manege?“ Demokratietheoretische Überlegungen zur Dynamik partizipativer Forschung, In: FQS – Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 13(1), Art. 4, <https://doi.org/10.17169/fqs-13.1.1780>, Zugriff am 25.03.2024.
- Haase, Annegret; Schmidt, Anika und Rink, Dieter (2023): Grüne Gentrifizierung, In Sonnberger, Marco; Bleicher, Alena; Groß, Matthias (Hg.): Handbuch Umweltsoziologie, 1–13, Wiesbaden: Springer VS.
- Schneidewind, Uwe (2015): Umwelt und Nachhaltigkeit als Transformationsriemen für die Arbeit der Zukunft. In: Hoffmann, Reiner und Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeit der Zukunft: Möglichkeiten nutzen – Grenzen setzen, Frankfurt/Main: Campus-Verlag, 196–206. <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/5935>, Zugriff am 27.03.2024.
- Schneidewind, Uwe (2018): Die Große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels, Frankfurt a. M.: Fischer Verlag.
- SDG-Portal (2023): SDG-Indikatoren für Kommunen entdecken, <https://sdg-portal.de/de>, Zugriff am 27.03.2024.
- Sennett, Richard (2018): Die offene Stadt. Eine Ethik des Bauens und Bewohnens, Berlin: Hanser Literaturverlage.
- Stelzer, Franziska; Thiesen, Andreas; Weber, Linda und Schuster, Sebastian (2023): TRANSCITY. Sozialräumliche Inklusion durch Instrumente des Klimaschutzes, In: Blank, Jeniffer, Bergmüller, Claudia; Sälzle, Sonja (Hg.) Transformationsanspruch in Forschung und Bildung. Konzepte, Projekte, empirische Perspektiven, Münster / New York: Waxmann Verlag.
- Thiesen, Andreas (2016a): Die transformative Stadt, Bielefeld: Transcript Verlag.
- Thiesen, Andreas (2016b): Das Ende der Nachverdichtung. Über die offenen Flanken der Stadtentwicklung. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung – Verbandszeitschrift des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. 1, 37–38. <https://www.vhw.de/publikationen/forumwohnen-und-stadtentwicklung/archiv/archiv-detail/magazin/heft-12016-e-commerce-und-stadtentwicklung/>, Zugriff am 25.03.2024.
- Thiesen, Andreas (2022): Subjektivierende Soziale Arbeit. Ein Theorieangebot für Studierende, Praktizierende und Lehrende der Sozialen Arbeit, Weinheim / Basel: Verlagsgruppe Beltz.
- Thiesen, Andreas (2023a): Urbanes Transformationswissen – Zur politischen Bedeutung der Gemeinwesenarbeit in der transformativen Stadt. In: sozialraum.de (14) Ausgabe 1/2023, <https://www.sozialraum.de/urbanes-transformationswissen---zur-politischen-bedeutung-der-gemeinwesenarbeit-in-der-transformativen-stadt.php>, Zugriff am 25.03.2024.
- Thiesen, Andreas (2023b): Urban Love Stories II. Perspektiven transformativer Städte, Münster / New York: Waxmann Verlag.
- Wuppertal Institut (2023): Transformative Forschung, <https://wupperinst.org/forschung/transformative-forschung>, Zugriff am 25.03.2024.