

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; Krebber 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; BMWStB 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 gehen 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.

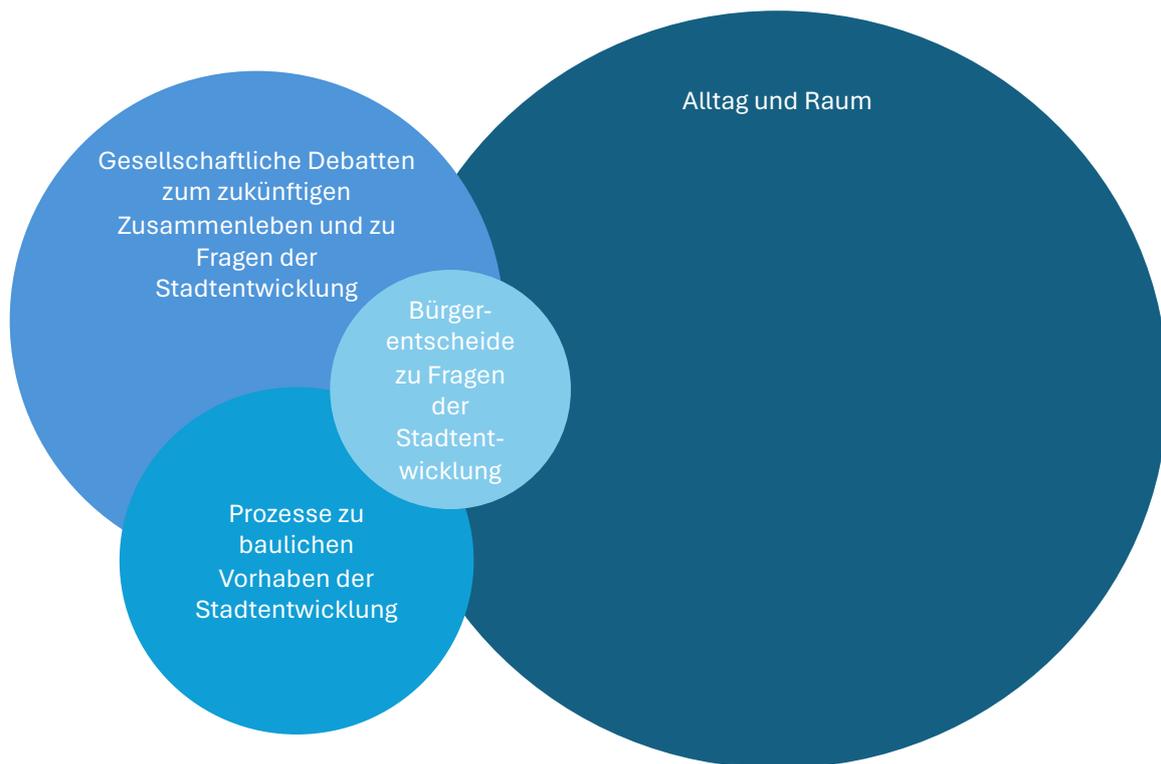


Abbildung 1: Beteiligungsangebote zu Fragen der Stadtentwicklung weisen Schnittmengen zum lebensweltlichen Alltag und Raumerfahrungen auf. Sie folgen jedoch verschiedenen Logiken.
Quelle: Eigene Darstellung.

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.