ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Brandt, Melina et al.

Research Report

Das kommunalpolitische Planetensystem? Zusammenspiel zwischen Bürgerinnen, Bürgern und der Kommunalpolitik in Stadtentwicklungsprozessen

vhw-Schriftenreihe, No. 26

Provided in Cooperation with:
vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

Suggested Citation: Brandt, Melina et al. (2021) : Das kommunalpolitische Planetensystem? Zusammenspiel zwischen Bürgerinnen, Bürgern und der Kommunalpolitik in Stadtentwicklungsprozessen, vhw-Schriftenreihe, No. 26, ISBN 978-3-87941-817-6, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/250280

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

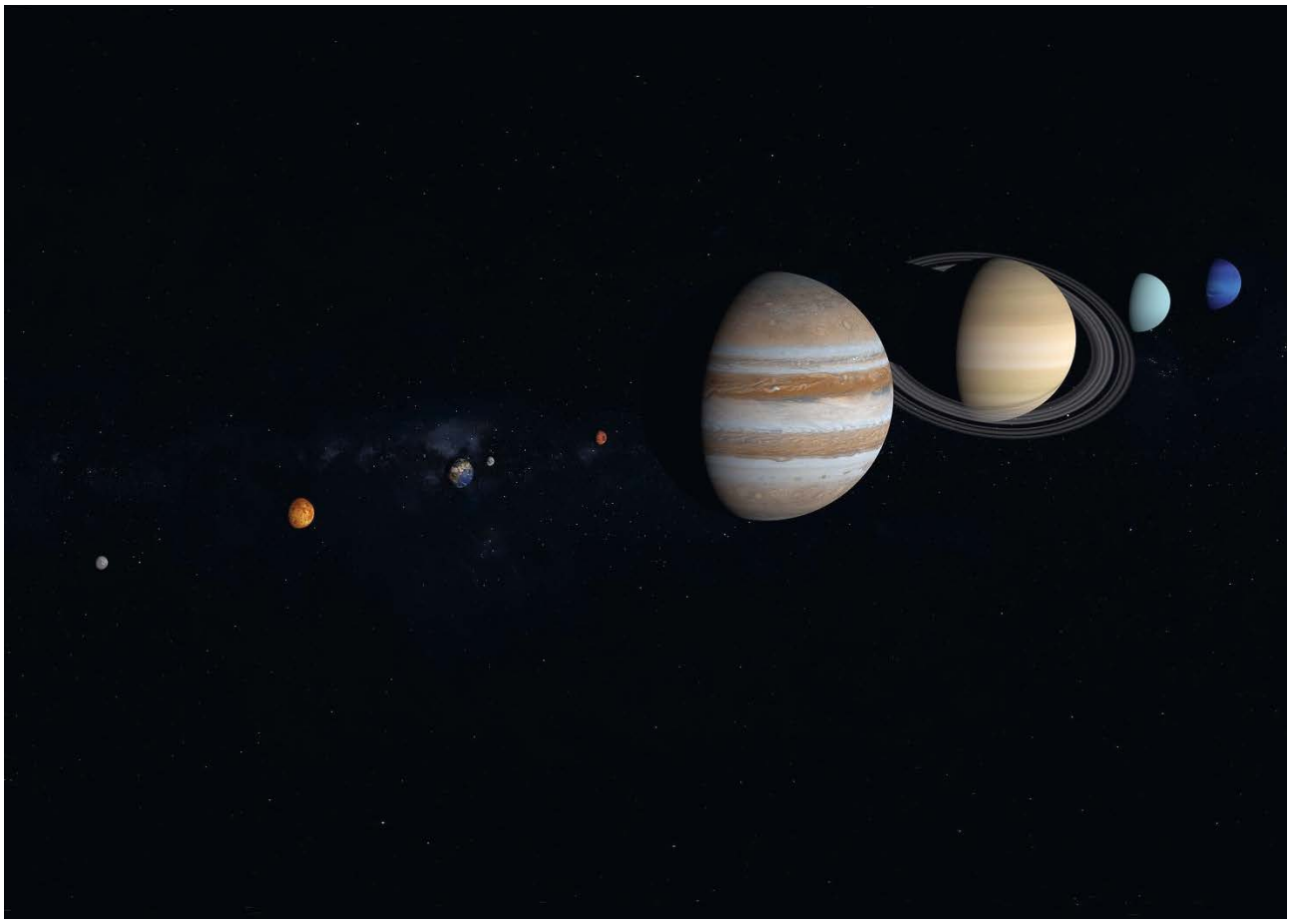
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

vhw SCHRIFTENREIHE | 26

POLITIK ZUM ANFASSEN E. V.

Das kommunalpolitische Planetensystem?

ZUSAMMENSPIEL ZWISCHEN BÜRGERINNEN, BÜRGERN UND DER KOMMUNALPOLITIK IN STADTENTWICKLUNGSPROZESSEN



vhw Forschung

IMPRESSUM

Auftraggeber
vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestr. 27-28
10585 Berlin
www.vhw.de

Auftragnehmer
Politik zum Anfassen e. V.
Königsberger Str. 18
30916 Isernhagen
(0511) 37 35 36 30
politik@zumanfassen.de
www.politikzumanfassen.de

Politik zum Anfassen e. V. macht mit politischer Bildung und Medien Lust auf Demokratie. Mit seinen Projekten verbindet der Verein politische Bildung mit Bürgerbeteiligung und Medienpartizipation unabhängig und überparteilich – häufig auf der Ebene der Kommunalpolitik.

Autoreninnen und Autoren
Melina Brandt, Gregor Dehmel, Monika Dehmel, Cristiana di Maio, Annika Francke, Linda Marie Gurill und Paula Wagener

Wissenschaftliche Begleitung
Dr. Thomas Kuder, vhw e. V.

Bilder/Grafiken
Titelbild: Planet © Pixabay_mdherren
Wenn nicht anders vermerkt, sind die Autoren Urheber der Abbildungen.

Gestaltung/Druck
Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim

ISBN
978-3-87941-817-6

Auflage
1. Auflage, Juli 2021

VORWORT DES VHW

Das kommunalpolitische Planetensystem?

Dr. Thomas Kuder
vhw e. V.

Im Rahmen einer vom vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung beauftragten, kleinen Vorstudie zur heutigen Rolle der Kommunalpolitik in der Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung wurden 2018 von dem gemeinnützigen Verein „Politik zum Anfassen" Interviews mit Ratsmitgliedern und Dezernentinnen und Dezernenten aus vier unterschiedlich großen bundesdeutschen Städten geführt. Die Interviews befassten sich mit dem Selbstverständnis kommunaler Politikerinnen und Politiker, ihrem politischen Alltag, ihren konkreten Bezügen zum Handlungsfeld Stadtentwicklung sowie ihren Berührungspunkten mit der lokalen Bürgerbeteiligung (Francke, Vogt, Dehmel 2018).

Das zentrale Ergebnis dieser Studie lautete damals, die Kommunalpolitik und die Bürgerbeteiligung, das seien zwei Planeten, die beide gleichermaßen um die lokale Demokratie kreisten, deren Umlaufbahnen aber kaum noch gemeinsame Berührungspunkte aufwiesen.

Der vhw hat dieses Ergebnis zum Anlass genommen, das Zusammenspiel zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Kommunalpolitik in Stadtentwicklungsprozessen in einem weiteren Gutachten etwas genauer unter die Lupe zu nehmen.

Dieses Gutachten, das an drei ausgewählte Wohnungsbauprojekte in Frankfurt, Hamburg und Leipzig anknüpft, konnte im vergangenen Jahr mit großem Aufwand und unter den erschwerten Bedingungen der Corona-Pandemie erarbeitet werden. Ziel der ausführlichen Studie war es insbesondere, im Handlungsfeld der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik Stärken und Schwächen im Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Kommunalpolitik aufzuzeigen, um damit konstruktive Diskussionen zur lokalen Demokratie und deren Stärkung anzuregen sowie konkrete Ansatzpunkte für eine Synergie freisetzende, gemeinsame, sprich ko-produktive Stadtentwicklung ableiten zu können.

Das Besondere an diesem außergewöhnlichen Gutachten ist jedoch die multimediale Aufbereitung der Ergebnisse, weshalb auch im Rahmen der vhw Schriftenreihe der ausschließliche Weg einer Online Publikation gewählt wurde: die Autorinnen und Autoren haben in den Anhang des Gutachtens zahlreiche Links integriert, die durch einen einfachen Klick im Text zu Videosequenzen mit Ausschnitten aus den Originalinterviews mit den Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern führen. Die Interviewsequenzen vermitteln den Leserinnen, Lesern und Zuschauern einen anschaulichen und sehr lebendigen Einblick in die Auffassungen und Meinungen der Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitiker und untermauern auf diese multimedial unterstützte Art und Weise die zentralen Ergebnisse der Studie eindrücklich.

Dr. Thomas Kuder

ZUSAMMENFASSUNG DER VORSTUDIE 2018

Die Rolle der Kommunalpolitik in der Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung

Thomas Kuder

Eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Nachdem in mehreren wissenschaftlichen Vorträgen des letzten Jahrzehnts auf die drohende kommunalpolitische „Legitimationskonkurrenz" (Schuppert) zwischen Bürgerschaft und verantwortlichen Lokalpolitikerinnen und -politikern in Entscheidungsprozessen mit einer umfassenden Bürgerbeteiligung hingewiesen worden war, beauftragte die vhw Forschung den gemeinnützigen Verein „Politik zum Anfassen" mit der Erarbeitung einer (Vor-) Studie zur Rolle der Kommunalpolitik in der Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung, um dieser Frage ausführlicher auf den Grund zu gehen.

„Mitgestalten kann man ganz gut, wenn man sich politisch engagiert."

Im Rahmen der Vorstudie, die Ende des Jahres 2018 beim vhw vorgelegt wurde, konnten zwölf ausführliche qualitative Interviews mit Kommunalpolitikerinnen und -politikern geführt und ausgewertet werden. Dabei handelte es sich um Ratsmitglieder und Dezernenten aus vier unterschiedlich großen Städten - Haldensleben, Isernhagen, Darmstadt und Hannover. Die Interviews befassten sich mit dem Selbstverständnis der kommunalen Politikerinnen und Politiker, ihrem politischen Alltag, ihren Bezügen zur Stadtentwicklung sowie ihren Berührungspunkten mit der lokalen Bürgerbeteiligung (Francke, Vogt, Dehmel 2018).

Die Vorstudie konnte in ihren Ergebnissen aufzeigen, dass es sich in der Regel bei Kommunalpolitikerinnen und -politikern ihrem Selbstverständnis nach um besonders engagierte Menschen handelt, die sich vor allem durch ihr ehrenamtliches Engagement in der klassischen Kommunalpolitik von ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern unterschieden. Mit ihrem Engagement mochten sie ihre Stadt und insbesondere deren Stadtentwicklung voranbringen.

Allerdings, so zeigte die Studie weiter, sei ein ehrenamtliches Engagement in der Kommunalpolitik heute mit viel Aufwand verbunden. Die fundierte Einarbeitung in wichtige, teils hochkomplexe und schwer verständliche Sachfragen oder kommunale Gesetzesvorlagen nehme zunehmend mehr Zeit zur Informationsgewinnung und Einarbeitung in Anspruch, obwohl es sich „nur" um ein Ehrenamt handele. Auch parteipolitische Diskussionen würden, so ihre Selbsteinschätzung, ein größeres Gewicht einnehmen, als man vielleicht angesichts der meist konkreten Sachfragen und Anliegen annehmen könnte.

Kein Thema war bei den befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern dagegen die Bürgerbeteiligung, die nur in einem Fall als strategische Komponente Erwähnung fand, mit der man ggf. „Druck machen" könne. Allerdings vertraten die Befragten mehrheitlich die Auffassung, sie erführen ja auf den verschiedenen informellen Wegen, insbesondere aufgrund von persönlichen Kontakten im Alltag, genügend über das Denken der Bürgerinnen und Bürger und könnten damit entsprechend umgehen.

Was bevorstehende Entscheidungen betrifft, so schätzten die Befragten aus der Kommunalpolitik die Einflussmöglichkeiten von Bürgermeistern, Baustadträten und Ratsvorsitzenden am größten ein, gefolgt von ihren eigenen, eher begrenzten Einflussmöglichkeiten. Diese wurden allerdings immer noch deutlich größer eingeschätzt, als die vergleichbaren Einflusschancen der Bürgerinnen und

„Aber was gelegentlich vergessen wird, wir sind ganz normale Menschen. Also ich geh auch zum Bäcker, ich bin im Sportverein, am Rande vom Sportplatz erfährt man 'ne Menge, von den Nachbarn erfährt man 'ne Menge."

Bürger auf kommunale Entscheidungsprozesse.

Offensichtlich zeigt sich in diesen Aussagen der gedankliche Zwiespalt, in dem sich die Kommunalpolitikerinnen und -politiker bezüglich der Bürgerbeteiligung befinden: einerseits, so ist ihnen klar, braucht ein Gemeinwesen Formen der Mitbestimmung, die auch zur Herstellung von Vertrauen und Legitimation beitragen. Andererseits, so die mehrheitliche Auffassung, dürften die Bürgerinnen und Bürger, an deren Meinung man ja durchaus interessiert sei, der Politik und Verwaltung keinesfalls die Entscheidungskompetenz aus der Hand nehmen, auch wenn die Menschen gegenüber früher selbstbewusster geworden seien und stärker beteiligt werden wollten.

Darüber hinaus schlossen sich in der Vorstudie die befragten Kommunalpolitikerinnen und -politiker den allgemeinen Klagen über die Rekonstruktion politischer Ungleichheit an und monierten, es würden sich immer nur die gleichen „Berufsbürger" beteiligen, es gebe heute viel zu viel „Stimmungsmache" oder aggressive Entgleisungen.

Es sei zudem, so die Auffassung der Befragten weiter, sehr viel einfacher, mit den Ergebnissen einer Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger produktiv umzugehen, wenn statt der vielen Partikularinteressen auch einmal öffentliche Interessen vertreten würden.

Alles in allem fand in der Vorstudie die wissenschaftliche Hypothese der „Legitimationskonkurrenz" (Schuppert) zwischen Kommunalpolitik und Bürgerschaft eine anschauliche empirische Bestätigung in der Schlussfolgerung, Kommunalpolitik und Bürgerbeteiligung seien wie zwei Planeten, die beide um die lokale Demokratie kreisten, deren Umlaufbahnen aber kaum noch Berührungspunkte aufwiesen.

INHALT

1. EINLEITUNG 7

2. METHODE UND DATEN 8

3. ERGEBNISSE 10

3.1 Motivation 10

3.2 Kommunalpolitik 11

3.2.1 Selbstwahrnehmung – Welches Bild haben Kommunalpolitikerinnen und -politiker von sich selbst? 11

3.2.2 Erwartete Fremdwahrnehmung – Was denken die Kommunalpolitikerinnen und -politiker, wie sie von den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen werden? 11

3.2.3 Fremdwahrnehmung – Welches Bild haben die Bürgerinnen und Bürger von Kommunalpolitikerinnen und -politikern? 12

3.3 Stadtentwicklung und Städtewachstum 13

3.4 Bürgerbeteiligung allgemein 14

3.4.1 Relevanz der Bürgerbeteiligung 14

3.4.2 Stufen der Beteiligung nach Sherry Arnstein 16

3.4.3 Wie weit ging die Bürgerbeteiligung? 17

3.4.4 Relevanz von Gremien 19

3.5 Bürgerbeteiligung - Erfahrungen aus Fallbeispielen 21

3.5.1 Wer hat die Bürgerbeteiligung initiiert? 22

3.5.2 Was für Beteiligungsformate gibt/gab es? Wer hat diese moderiert? 22

3.5.3 Wie und wer wurde informiert? Wer hat über die Teilnahme entschieden? 24

3.5.4 Wurden alle Bürgerinnen und Bürger erreicht? 25

3.5.5 Wurden Sie rechtzeitig über die Möglichkeit der Beteiligung am Planungsprozess des jeweiligen Beispielprozesses informiert? 25

3.5.6 Kommunikationskanäle zwischen Prozessparteien 26

3.5.7 Gibt/Gab es eine Zusammenarbeit/Koalitionen von einzelnen Interessengruppen? 27

3.5.8 Hatten die Ideen verschiedener Akteure alle gleich viel Platz im Planungsprozess? Wurden alle gleich ernst genommen? 30

3.5.9 Generell: Was ist gut gelaufen? Was weniger? 31

3.5.10 Rückblick: Wer sollte Bürgerbeteiligung im Idealprozess initiieren? 32

4. ÄNDERUNGSWÜNSCHE: BÜRGERBETEILIGUNG 33

4.1 Änderungswünsche der Kommunalpolitikerinnen und -politiker 33

4.2 Änderungswünsche der Bürgerinnen und Bürger 34

5. EXKURS: STIMMUNG IN DER KOMMUNALPOLITIK 36

5.1 Haben Sie in Ihrer Rolle als Politikerin/Politiker persönliche Anfeindungen erlebt? 36

5.2 Hat sich die Stimmung verändert? 37

6. FAZIT UND AUSBLICK 38

7. ERGEBNISSE KOMPAKT MIT FILMSEQUENZEN 41

LITERATUR 44

1 Einleitung

Das „kommunalpolitische Planetensystem“: Bürgerinnen/Bürger – Politik – Verwaltung. Drei Planeten, die im Bereich der Stadtentwicklung voneinander unabhängig – mit wenigen Überschneidungspunkten – koexistieren. Mit diesem bildlichen Vergleich fasste ein Workshopteilnehmer die Erkenntnisse der Vorstudie „Die Rolle der Kommunalpolitik in Stadtentwicklung und Beteiligungsprozessen“, welche im Jahr 2018 für den vhw - Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung durchgeführt wurde, überspitzt zusammen (Bericht hier online abrufbar). Wird dieser Vergleich der Realität gerecht?

In Bezug auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung wurde im Rahmen der Vorstudie in den qualitativen Interviews mit Kommunalpolitikerinnen und -politikern aus vier deutschen Kommunen insbesondere ein Ungleichgewicht aufgrund von Wissensvorsprüngen der Verwaltung betont. Dieses wird durch die Tatsache begründet, dass kommunalpolitisches Engagement auf ehrenamtlicher Basis erfolgt - häufig abends nach der Arbeit – und somit die Zeit fehle, sich intensiv in Drucksachen einzulesen.

Aus den Ergebnissen der Vorstudie ergab sich das Interesse an einer näheren Betrachtung vom Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Politik. Diesbezüglich zeigte sich in der Vorstudie ein vorwiegend positives Bild, welches dem Vergleich der koexistierenden Planeten auf den ersten Blick widerspricht: Zwar erfordert Bürgerbeteiligung einen enorm hohen Zeitaufwand, wird aber grundsätzlich von den Politikerinnen und Politikern befürwortet (vgl. Francke, Vogt, Dehmel 2018). Auch die Wissenschaftler Kersting und Schneider (2016) unterstützen diese ersten explorativen Ergebnisse mit einem Blick auf die bisherige Forschung zu Einstellungen von Kommunalpolitikerinnen und -politikern hinsichtlich Bürgerbeteiligung. Sie konstatieren durchaus positive Einstellungen und ergänzen: „Interessant ist ferner, dass die Ratsleute unabhängigen Entscheidungen durch den Gemeinderat nicht zwangsläufig die besten Politikergebnisse zuschreiben“ (Kersting und Schneider 2016, S. 316). Dies sei als Hinweis darauf zu verstehen, dass Kommunalpolitikerinnen und -politiker trotz der bei ihnen liegenden Entscheidungsgewalt der Bürgerschaft eine recht hohe Autorität für kommunalpolitische Planungs- und Entscheidungsprozesse beimessen. Bezüglich dieser Autorität offenbart sich in der Vorstudie jedoch ein gedanklicher Zwiespalt auf Seiten der Kommunalpolitik: Trotz einer ausdrücklichen Notwendigkeit von Bürgerbeteiligung zur Erzeugung von Vertrauen und Legitimation wird gefordert, die endgültige Entscheidungskompetenz müsse weiterhin in der Hand der Politik bleiben (vgl. Francke, Vogt, Dehmel 2018). Ist diese Einschränkung also doch eine Bestätigung des Planeten-Vergleichs und veranschaulicht die Trennung zwischen Politik und Bürgerschaft? Wohl eher sollte hier lediglich von einem ersten Hinweis die Rede sein. Unbeachtet blieben bisher die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger. Wie nehmen sie ihr Mitspracherecht in Bürgerbeteiligungen im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen wahr? Und wie bewerten sie die Zusammenarbeit mit der Kommunalpolitik – gibt es überhaupt eine Zusammenarbeit?

Aus den dargestellten Erkenntnissen der Vorstudie soll diesen Fragen in der vorliegenden Forschung nachgegangen werden. Ziel der Forschungsarbeit ist es, anhand ausgewählter Fallbeispiele herauszustellen, wie Stadtplanungsprozesse und interessierte Bürgerinnen und Bürger zusammenlaufen. Dabei wird insbesondere das Zusammenspiel von Kommunalpolitik und interessierten Menschen ohne Mandat fokussiert und auf Schnittstellen überprüft. Es wird untersucht, ob eine gemeinsame Willensbildung von Kommunalpolitikerinnen und -politikern sowie Bürgerinnen und Bürgern erfolgt. Als Ergebnis der vorliegenden Forschung wird erwartet, dass in den untersuchten Städten Politik und Bürgerschaft für die Bürgerbeteiligung bzw. für das Einbeziehen der Menschen offen sind. Ob ein Zusammenspiel erfolgt, ist der aufgestellten Hypothese zufolge prozessabhängig. Hierbei ist wichtig, inwiefern die Interessen der politischen und bürgerlichen Akteure übereinstimmen oder ob gegensätzliche Ziele die Erreichung eines Kompromisses als Basis des Zusammenspiels verhindern.

2 Methode und Daten

Im Vorfeld der Datenerhebung wurden große Stadtentwicklungsprozesse aus drei unterschiedlichen deutschen Großstädten ausgewählt, die als Fallbeispiele dienen. Bei diesen Fallbeispielen handelt es sich um neu entstehende Wohnquartiere. Zwei der drei Projekte befanden sich zum Zeitpunkt der Befragungen noch im Planungsprozess, eines war bereits abgeschlossen.

Stadt	Projekt	Status
Frankfurt am Main	Günthersburghöfe	Planungsphase
Leipzig	Eutritzscher Freiladebahnhof	Planungsphase
Hamburg	Pergolenviertel	Abgeschlossen

Tabelle 1: Untersuchte Stadtentwicklungsprozesse + Status (eigene Darstellung)

Um das weitreichende Thema der Bürgerbeteiligung aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten, fand die Untersuchung nach dem Mixed-Methods-Ansatz in einer Kombination aus qualitativen und quantitativen Befragungen statt.

Für die qualitativen leitfadengestützten Interviews wurden pro Stadt je drei Vertreterinnen und Vertreter sowohl von Seiten der Kommunalpolitik als auch von der Bürgerschaft ausgewählt, die jeweils am entsprechenden Planungsprozess vor Ort aktiv teilgenommen haben. Somit ergab sich eine Fallzahl von 16 Interviewten. Bei der Akquise der interviewpartnerinnen und –partner wurde darauf geachtet, dass diese nach Möglichkeit „einfache" Parteimitglieder mit Mandat und keine Fraktionsvorsitzenden waren oder Bauausschuss-/ Stadtentwicklungsausschüsse leiteten. Durch diese Auswahl wurde sichergestellt, dass es sich bei den Befragten um Menschen handelt, die sich lediglich durch ihr ehrenamtliches politisches Engagement von ihren Mitmenschen unterscheiden. Die Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerseite wurden über Kontaktaufnahme mit Bürgerinitiativen und Bürgervereinen oder über die Verteiler der Parteien vor Ort erreicht. Die Verteilung ergab sich wie folgt:

	Stadt	Geschlecht
Politikseite	Frankfurt am Main	2 männlich, 1 weiblich
	Leipzig	2 männlich, 1 weiblich
	Hamburg	1 männlich, 2 weiblich
Bürgerseite	Frankfurt am Main	2 männlich, 1 weiblich
	Leipzig	3 männlich
	Hamburg	1 männlich

Tabelle 2: Befragte der jeweiligen Städte nach Politik- und Bürgerseite (eigene Darstellung)

Die Daten für den zweiten – quantitativen – Teil der Untersuchung wurden per standardisiertem Fragebogen erhoben. Auch hier setzte sich die Zielgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Kommunalpolitik sowie an Stadtentwicklungsprozessen interessierten Menschen zusammen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, welche am qualitativen Teil der Untersuchung mitgewirkt haben, partizipierten ebenfalls am quantitativen Teil. Die Befragung konnte digital online oder auch analog in Papierform erfolgen. Insgesamt ergab sich daraus eine Fallzahl von 56 gültigen Fragebögen. Von den befragten Personen verfügen 32 Personen über ein politisches Mandat, während die restlichen 24 Personen interessierte Bürgerinnen und Bürger ohne politisches Mandat sind. Etwa 41 Prozent (23) der Befragten bezogen sich in ihren Antworten auf den Stadtentwicklungsprozess in Frankfurt, während ca. 34 Prozent (19) auf das Leipziger und 22 Prozent (14) auf das Hamburger Planungsprojekt Bezug nahmen. Schließlich identifizieren sich 32 der Befragten als männlich (57 %), 21 als weiblich (38 %) und drei Personen machten keine Angabe (5 %). Der jüngste Teilnehmer war 21 Jahre alt, der älteste Teilnehmer 80 Jahre alt. Der Median liegt bei dem

Alter bei 55 Jahren, im Durchschnitt waren die Befragten etwa 52 Jahre alt (Standardabweichung=14,96).

Die qualitativen und quantitativen Befragungen waren inhaltlich nach dem gleichen Schema aufgebaut: Nach demografischen Angaben und Fragen zur politischen Orientierung wurden allgemeine Meinungen und Erfahrungswerte zur Kommunalpolitik, Stadtentwicklung und darauf bezogener Bürgerbeteiligung abgefragt. In einem nächsten Abschnitt erfolgten konkrete Fragen zu den jeweiligen ausgewählten Fallbeispiel-Prozessen vor Ort. Zuletzt wurde die allgemeine Stimmung in der Kommunalpolitik und die Erfahrung von persönlichen Anfeindungen thematisiert.

Bei der Analyse der Interviews wurde induktiv vorgegangen, indem die Antworten verschriftlicht und aus dem Textmaterial Kategorien abgeleitet wurden. Das Datenmaterial der quantitativen Erhebung, der Fragebögen, wurde deskriptiv ausgewertet.

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse nach Fragen und Themen geordnet dargelegt. Dabei wird die Auswertung der Fragebögen mit den Interviews verbunden. Ausschnitte der Interviews sind als Videos online zu finden und als Verlinkungen in diesem Bericht integriert. Die den einzelnen Kapiteln vorstehenden Zitate stammen aus den qualitativen Interviews und stehen stellvertretend für die geäußerten Meinungen und Perspektiven der Politikerinnen und Politiker sowie Bürgerinnen und Bürger. Namen der Befragten liegen vor, werden aus Gründen des Datenschutzes aber nicht genannt.

3 Ergebnisse

3.1 Motivation

Was motiviert Sie, sich politisch/bürgerschaftlich zu engagieren?

„Weil ich aktiv werden wollte, weil ich Einfluss nehmen wollte, aus der Erkenntnis heraus, dass Meckern alleine nichts bringt." *(Politiker aus Leipzig)*

„Ich find es einfach unheimlich spannend sozusagen mehr Einblick in das zu bekommen, was Gemeinwesen ausmacht, weil ich selber Teil davon bin." *(Bürger aus Hamburg).*

Als Gesprächseinstieg wurden die Interviewpartner danach gefragt, was sie als Bürgerin/Bürger und Politikerin/Politiker zu ihrem politischen Engagement motiviert. Besonderes Interesse galt an dieser Stelle der Frage, ob sich thematische Parallelen in der Motivation zum politischen und zum bürgerschaftlichen Engagement finden lassen. Die befragten Politikerinnen und Politiker gaben mehrheitlich an, schon vor der Partizipation in der Kommunalpolitik an politischen Prozessen interessiert und unter anderem in Studenten- oder Friedensbewegungen engagiert gewesen zu sein. Bei den meisten wurde die Entscheidung, sich in der Kommunalpolitik zu engagieren, durch bestimmte gesamtgesellschaftlich relevante Themen oder Ereignisse ausgelöst. Dabei wurden vor allem die Diskurse rund um Klimawandel, Umweltschutz und soziale Spaltung betont. Ein Politiker aus Frankfurt am Main sagt dazu:

„Meine Motivation politisch aktiv zu werden, speist sich hauptsächlich daraus, dass ich glaube, dass wir die soziale Spaltung stoppen können durch eine andere Politik".

Die interviewten Bürgerinnen und Bürger berichteten, dass sie bereits viele Jahre ehrenamtliche Tätigkeiten ausgeführt haben. Sich über ihr Ehrenamt hinaus explizit auch im Bereich von Stadtentwicklung zu engagieren, wurde bei einigen dadurch ausgelöst, dass sie durch das Bauprojekt direkt betroffen waren und zum Beispiel als Anwohnerin oder Anwohner einen direkten Einfluss auf die Mitgestaltung ihrer Nachbarschaft nehmen wollten. Dabei sind aber auch gesamtgesellschaftliche Diskurse wie beispielsweise Umweltschutz oder sozialer Wohnungsbau relevant. Das oben zuerst aufgeführte Zitat steht dabei stellvertretend für die Überschneidung in der Motivation beider Gruppen. Für alle Interviewten sind die direkte Mitbestimmung, das Einbringen eigener Ideen und die Mitgestaltung der eigenen Stadt Beweggründe für ihr Engagement. Eine Politikerin aus Leipzig erläuterte zu der Frage nach ihrer Motivation:

„[...], dass man direkt vor Ort was für die Menschen bewegen kann. Dass man direkt merkt, was man für Einfluss hat, was man für Entscheidungen trifft und dass man auch direktes Feedback von den Menschen aus Leipzig bekommt".

Insgesamt werden laut der Aussagen der Befragten beide Parteien durch die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme motiviert. Die Motivation der Politikerinnen und Politiker entwickelte sich zudem durch gesamtgesellschaftliche Diskurse, die sie in die Kommunalpolitik übertragen wollten. Die Bürgerinnen und Bürger hingegen werden eher durch die eigene Betroffenheit zum Engagement am jeweiligen Prozess motiviert, wobei ebenfalls die Integration gesamtgesellschaftlich relevanter Themen in den jeweiligen Prozess wichtig ist.

3.2 Kommunalpolitik

3.2.1 Selbstwahrnehmung – Welches Bild haben Kommunalpolitikerinnen und -politiker von sich selbst?

„Wir sind einfach als Kommunalpolitiker nicht die Fachleute - die sitzen in der Verwaltung und anderswo - sondern wir sind einfach die Menschen mit gesundem Menschenverstand, die etwas mit beurteilen sollen und das ist mit entscheidend. " *(Politiker aus Hamburg)*

Als Einstieg in die Thematik der Kommunalpolitik wurde nach der öffentlichen Wahrnehmung von Kommunalpolitikerinnen und -politikern gefragt. Dabei war von großem Interesse, ob und inwiefern die Selbstwahrnehmung und die Fremdwahrnehmung durch Bürgerinnen und Bürger voneinander abweichen. Zudem, ob sich die Eindrücke, die Bürgerinnen und Bürger von Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker haben (Fremdwahrnehmung), mit der Erwartung der Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker decken (erwartete Fremdwahrnehmung).

Bezüglich der Selbstwahrnehmung steht das oben angeführte Zitat stellvertretend für den Konsens der befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker: Sie sehen sich nicht als Fachleute für beispielsweise technische städtebauliche Beurteilungen, sondern nehmen ihre Rolle als demokratisch gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerschaft wahr, die Interessen für die Allgemeinheit vertreten und Entscheidungen abwägen. Dabei wird zudem betont, dass es sich um ein Ehrenamt handelt, „ein echtes Freizeitvergnügen", wie eine der Befragten festhält. Besonders interessant ist die Aussage des Politikers über Kommunalpolitiker als „einfach die Menschen mit gesundem Menschenverstand" im Gegensatz zu Verwaltungsangestellten. Das passt zu der Aussage eines Bürgers, in der dieser die Rolle von Bürgern ohne politisches Mandat gegenüber der Verwaltung beschreibt:

„Jeder ist nur so weit Experte, wie er's eben ist. Und die Einen [Verwaltung] sind eben professionell und die Anderen [Bürger] bringen eben eine andere Art von Expertise mit, ich nenne das immer die Lebensweltexperten".

Politikerinnen und Politiker sehen sich nach diesem Bild ebenso wie Bürgerinnen und Bürger als lebensnahen Gegenpol zur Verwaltung.

3.2.2 Erwartete Fremdwahrnehmung – Was denken die Kommunalpolitikerinnen und -politiker, wie sie von den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen werden?

„Das Bild vom Kommunalpolitiker ist in der Regel ein sehr unvollständiges." *(Politiker aus Leipzig)*

Doch gerade das ehrenamtliche Engagement in der Kommunalpolitik wird laut Politikerinnen und Politikern von den Bürgerinnen und Bürgern nicht als solches wahrgenommen. Weitestgehend bestehe in ihren Augen der Eindruck, dass die Menschen wenig Vorstellungen davon haben, was Kommunalpolitikerinnen und -politiker in ihrem Amt überhaupt machen: „Leute erkennen nicht was innen hinter den Rathauswänden passiert und wie in den Ausschüssen gerungen wird, um den richtigen Weg".

Das Bild der Bürgerinnen und Bürger von Kommunalpolitikerinnen und -politikern sei daher häufig unvollständig. Jedoch, so wird eingewendet, helfe dabei Aufklärung:

„Sobald die Leute jemanden kennen, der das aktiv macht, bekommen sie automatisch ein positiveres Bild, weil sie sehen, da ist jemand, der das ehrenamtlich macht und versucht, sich für uns einzusetzen".

Dann würde gesehen, dass es auch nur der Nachbar ist oder der aus dem Sport- oder Karnevalsverein, der sich politisch engagiert. Dieses Verhalten erinnert an Allports Kontakthypothese, die besagt, dass häufiger Kontakt zu Mitgliedern anderer Gruppen die Vorurteile gegenüber diesen reduzieren kann (vgl. Allport 1954). Es ist anzunehmen, dass daher auch der vermehrt von den Kommunalpolitikerinnen und -politikern erwähnte Eindruck entsteht, dass ihr Ansehen besser sei als etwa das der Bundespolitik und in dieser Hinsicht eine Unterscheidung vorgenommen wird. Der Aspekt des Lokalen wurde besonders in einem Interview dadurch hervorgehoben, dass darin eine Chance läge, das Bild der Kommunalpolitikerinnen und -politiker zu verbessern, da diese näher am Geschehen seien – und die Bürgerinnen und Bürger auch, ergänzt eine Kollegin: Sie habe durchaus den Eindruck, positive Veränderungen würden von den Menschen wahrgenommen.

Ein konkreter Kritikpunkt, den eine Politikerin in Teilen nachvollziehen könne, läge in der Außenwahrnehmung und der Aussage, dass Kommunalpolitik langsam arbeite. Dies sei jedoch häufig auf die zunehmend länger werdenden Prozessschritte in der Verwaltung zurückzuführen.

Tatsächlich würden Anträge aus den Ortsbeiräten in den letzten ein bis zwei Jahren vom Magistrat immer wieder lange aufgeschoben, was die Befragte mit Sorge sehe, da dieses Aufschieben zu Verdruss führe.

3.2.3 Fremdwahrnehmung – Welches Bild haben die Bürgerinnen und Bürger von der Kommunalpolitik?

„Um's mal ganz salopp zu sagen, 'n Stück weit sind das arme Schweine in der Lokalpolitik [...]. Es ist ein Dilemma." *(Bürger aus Hamburg)*

Das Bild, das die befragten Bürgerinnen und Bürger in den Interviews von den Kommunalpolitikerinnen und -politikern gezeichnet haben, ist ein gespaltenes.
Einerseits wird zunächst häufig die Ehrenamtlichkeit des Engagements hervorgehoben und anerkannt, dass die Personen sich in ihrer Freizeit engagieren und teils sehr einsetzen.

Ein Bürger aus Hamburg erläutert:

„Grundsätzlich find ich wichtig sich zu überlegen, was sind Kommunalpolitiker. Und das sind ja auch ehrenamtlich tätige Menschen. Das heißt, sie übernehmen Verantwortung im Rahmen der repräsentativen Demokratie, übernehmen Aufgaben für ihre Parteien, aber eben auch in der Struktur von der Kommune. [...] Insofern hab' ich in erster Linie [...] großen Respekt vor dieser Arbeit".

Auch betont einer der Interviewten mit dem aus dem Amerikanischen stammenden Zitat *„All governance is local"* grundsätzlich noch einmal die Relevanz der kommunalen Ebene, die Themenbereiche umfasst, die das alltägliche Leben direkt beeinflussen. Zudem liefen Prozesse hier häufig schneller ab als auf höheren politischen Ebenen. Ein Bürger aus Frankfurt erwähnt ausdrücklich die Nähe der Kommunalpolitikerinnen und -politiker als großen Vorteil: *„Die Kommunalpolitiker sind nicht weit weg, die kann ich in meinen Garten einladen. Viele von denen sind auch schon gekommen".*

Einer der Befragten aus Leipzig, der selbst in einem Bürgerverein tätig ist, empfindet die Leipziger Kommunalpolitik als stark an bürgerschaftlichem Engagement interessiert. Das Engagement der Bürgerinnen und Bürger sei in Leipzig allgemein besonders ausgeprägt.

Auf der anderen Seite werden diverse Kritikpunkte genannt. Einer liegt in dem Spannungsverhältnis, das entsteht, wenn Bürgerinnen und Bürger in gewissen kommunalen Themen sehr gut Bescheid wissen – und zwar möglicherweise besser als Kommunalpolitikerinnen und -politiker, die sich aufgrund des Ehrenamts nur bedingt intensiv in die Vielfalt ihrer Aufgaben einarbeiten können. Dann fühle sich die Politik unter Druck gesetzt und durch gut informierte Bürgerinnen und Bürger bedrängt.

Ein weiterer Punkt, der genannt wird, umfasst eine geringe Flexibilität im Entscheidungsspielraum der Politikerinnen und Politiker. Eine Bürgerin spricht von dem Eindruck, dass einige Politikerinnen und Politiker teils sehr klare Positionen einnehmen und an Koalitionsabsprachen gebunden sind, sodass Bürgermeinungen an diesen nicht mehr viel verändern können.

Zu viel Flexibilität hingegen bemängelt ein befragter Bürger vor dem Hintergrund, dass sich die Kommunalpolitik in der Vergangenheit nicht immer an die in Ausschreibungen festgelegten Absprachen gehalten habe. Kommunalpolitik dürfe nicht immer versuchen, es allen recht zu machen, sondern müsse sorgfältig abgewogene Entscheidungen treffen und dann zu diesen stehen.

Auch die Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung der Frage „Was ist Kommunalpolitikerinnen und -politikern in der Kommunalpolitik am wichtigsten?" bestätigen, dass die eigene Wahrnehmung nicht unbedingt mit der Fremdwahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger einhergeht. In Abbildung 1 sind die Antworten der Bürgerinnen und Bürger, Kommunalpolitikerinnen und -politiker, sowie die Erwartungen der Kommunalpolitik, wie sie von den Menschen wahrgenommen werden, dargestellt.

Besonders hervorzuheben ist hierbei die Auswahlmöglichkeit „Die beste Lösung finden". Diese Antwort wurde nahezu dreimal so häufig ausgewählt, wie die anderen möglichen Antworten. Die Befragten ohne politisches Mandat hingegen wählten diese Antwortmöglichkeit nur am dritthäufigsten. Während die Politikerinnen und Politiker von sich selbst behaupteten, dass „Die beste Lösung finden" ihnen in der Kommunalpolitik am wichtigsten ist, gehen die Bürgerinnen und Bürger davon aus, dass es den Kommunalpolitikerinnen und -politikern am wichtigsten ist „Wahlen zu gewinnen". Die befragten Bürgerinnen und Bürger sehen die Prioritätensetzung der Kommunalpolitikerinnen und -politiker also in anderen Themenbereichen als die Kommunalpolitikerinnen und -politiker selbst. Interessanterweise deckt sich die erwartete Fremdwahrnehmung häufig auch mit der tatsächlichen Fremdwahrnehmung. Dieses Ergebnis bestätigt auch die oben genannten Berichte der Interviewten aus Kommunalpolitik, die sich über die Divergenz ihrer eigenen Wahrnehmung und die

Was ist Kommunalpolitikerinnen und -politikern am wichtigsten?
(Mehrfachnennung war möglich)

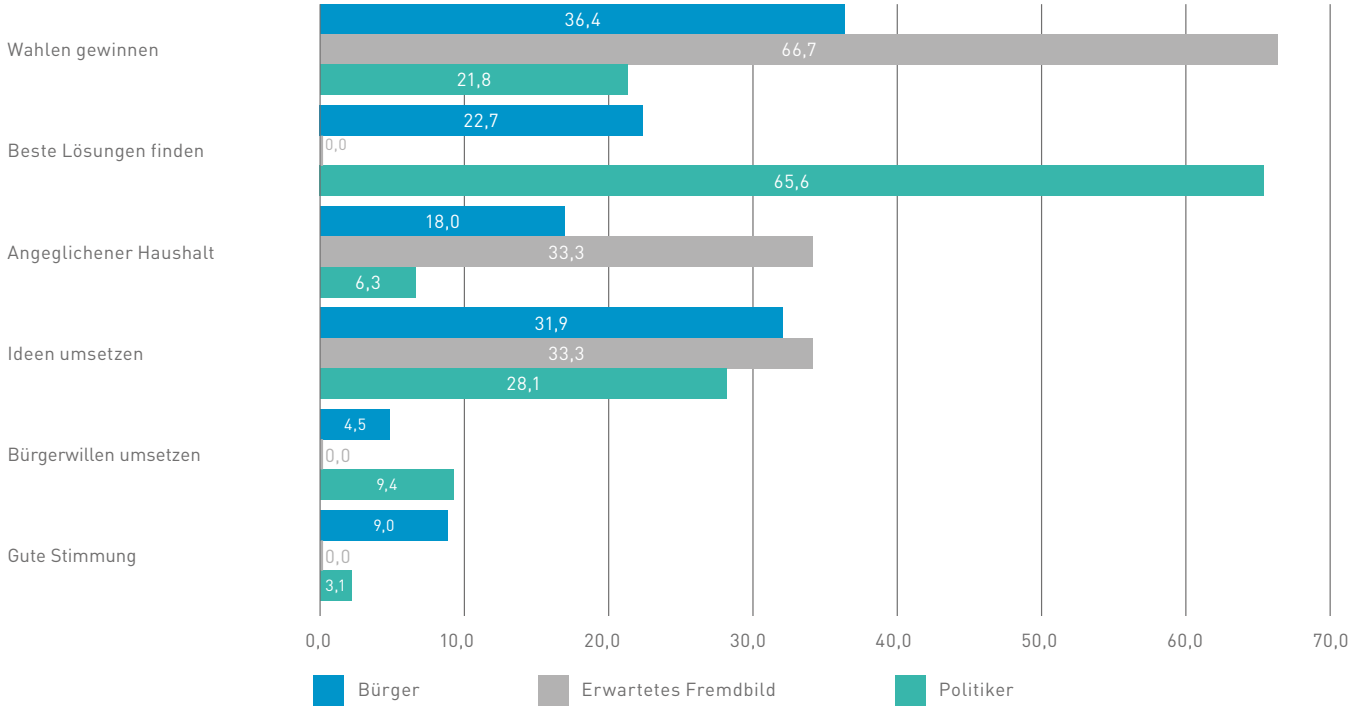


Abbildung 1: Auswertung quantitative Datenerhebung: Was ist Kommunalpolitikerinnen und -politikern in der Kommunalpolitik am wichtigsten? (eigene Darstellung)

der Bürgerschaft bewusst zu sein scheinen. Eine Politikerin aus Hamburg erläutert:

„[...] das [Engagement in der Kommunalpolitik] ist ein echtes Freizeitvergnügen und weil sich da Leute Gedanken machen, wie ihre Stadt aussehen soll und das wird glaube ich häufig nicht gesehen."

Ein Politiker aus Leipzig ergänzt, dass diese ambivalente Wahrnehmung nicht nur auf das Unwissen der Bürger oder die Intransparenz gewisser politischer Prozesse zurückzuführen sei. Insbesondere negative Bilder von Kommunalpolitikerinnen und -politikern seien auch das Resultat der Handlungen einiger Kommunalpolitiker: *„Wenn die Menschen wissen, dass man sie ernst nimmt, dann ist das Bild von einem Kommunalpolitiker ein gutes".*

Diesem Eindruck stimmt auch ein Politiker aus Hamburg zu:

„[...] wenn man gewissen Bekanntheitsgrad hat und die Leute wissen, dass man sie nicht auf gut Deutsch gesagt verarscht und nicht irgendwas verspricht, sondern sich wirklich für die Anliegen einsetzt, denen Rückmeldungen gibt, dass man ein hohes Ansehen hat".

3.3 Stadtentwicklung und Städtewachstum

Welche Bedeutung hat Stadtentwicklung/Wachstum in Ihrer Kommune?

„Wir haben permanent auch die Frage von Wohnungsnot. Die Frage von bezahlbarem Wohnraum und letztlich auch den Konflikt mit Ausweisung von Wohngebieten, mit Versiegelung und aber auch Belangen von Natur, Umwelt und Klimaschutz. Von daher ist Stadtentwicklung ein ganz wichtiges, zentrales Feld." *(Politiker aus Frankfurt am Main)*

Über die verschiedenen Städte als auch Zielgruppen der Befragung hinweg, zeigte sich die größte Einigkeit in den Antworten auf die Frage nach der Bedeutung der Themen Stadtentwicklung und Wachstum in den jeweiligen Kommunen. Kurz: eine sehr hohe.

In allen untersuchten Großstädten liegt ein starkes Bevölkerungswachstum vor – in Frankfurt am Main wird beispielsweise laut einer Studie des Instituts für Wirtschaft in Köln für das Jahr 2035 ein Bevölkerungswachstum um bis zu 11 Prozent im Vergleich zu 2017 prognostiziert (IWD 2017). Die Frage nach der Notwendigkeit der Schaffung von neuem Wohnraum und einer entsprechenden Steuerung ist bei einem Großteil der Befragten unumstritten

und wird von Politik- wie von Bürgerseite gleichermaßen insbesondere vor dem Hintergrund sozialer als auch klimapolitischer Fragen gefordert. In Frankfurt weist ein Bürger zudem auf die einflussreiche Rolle der Wirtschaft in der Stadt hin, welche das Wachstum der Stadt und hohe Grundstückspreise mit sich bringe. Diese Situation würden Investoren für den eigenen Profit nutzen. Dieses Bild bestätigt auch ein Politiker aus Frankfurt und beschreibt, dass die Politik im Bereich der Stadtentwicklung in Frankfurt als Kontrollinstanz von Investoren fungiere.

Eine weitere Herausforderung sei, Stadtentwicklung als Ganzes und nicht nur auf Stadtteile reduziert zu sehen, erläutert ein Politiker aus Leipzig:

„Da muss man aber auch die Menschen vor Ort, die natürlich vielleicht ein partielles Interesse haben, mitnehmen und ihnen erklären, dass es eben nicht nur um den Ortsteil, vielleicht um eine Straße geht, sondern an dieser Straße/einem Ortsteil dann doch wieder mehr dranhängt. Und das Kleine ins Große transformieren, das ist 'ne Aufgabe, die muss man bestehen. Die muss die Verwaltung bestehen, die müssen wir als Stadtrat im täglichen Klein-Klein bestehen und das ist erforderlich, dieses Denken".

Besonderes Konfliktpotenzial besteht im Hinblick auf die Frage, wo gebaut wird. Es macht einen Unterschied, ob Konversionsflächen bebaut werden, wie es im untersuchten Städtebauprozess in Leipzig der Fall ist, oder ob, wie in Hamburg und Frankfurt, Freiflächen und Kleingartensiedlungen weichen müssen. Ein befragter Bürger in Leipzig erklärt dazu:

„Das ist insofern ein Luxus, als dass man in großen Arealen ganze Stadtquartiere gestalten kann und nicht, oder noch nicht, die Stadt ausfransen lassen muss, wie das für Großstädte durchaus normal ist".

Im quantitativen Teil wurden die Befragten angehalten, die Bedeutung von Stadtentwicklung und Städtewachstum den Kategorien „gar nicht wichtig", „eher nicht" wichtig", „neutral", „eher wichtig" und „sehr wichtig", zuzuordnen. Die Antworten zur allgemeinen Bedeutung von Stadtentwicklung und Städtewachstum wurden hinsichtlich des Einflusses von Alter, Geschlecht, Standort, Parteipräferenz und des Innehabens eines politischen Mandates untersucht. Hierbei wurden keine signifikanten Unterschiede erwartet. Lediglich in der Kategorie des Alters wurde eine Abweichung zwischen der Gruppe in dem Alter 21 bis 49, sowie der Gruppe des Alters 50 bis 80 Jahre angenommen. Die Hypothese lautete, dass Personen unter 50 Jahren der Stadtentwicklung und dem Städtewachstum eine höhere Bedeutung zusprechen als Personen ab 50 Jahren. Grund für diese Annahme ist, dass vermutet wird, dass die eigene Betroffenheit, eine Immobilie neu zu mieten, zu kaufen oder zu bauen bei jüngeren Personen höher ist als bei einer älteren Altersgruppe, die sich bereits niedergelassen hat. Außerdem wurden keine relevanten Abweichungen der Relevanz Einordnung von Städtewachstum und Stadtentwicklung erwartet.

Insgesamt wurden Stadtentwicklung und Städtewachstum fast ausschließlich als „eher wichtig" und „sehr wichtig" eingeordnet.

Bezüglich der Kategorien Geschlecht, Standort und Parteipräferenz konnten, wie erwartet, keine Unterscheidungen in der Einordnung festgestellt werden. Im Vergleich von Befragten mit und ohne politisches Mandat zeichnet sich der Trend ab, dass die Befragten mit politischem Mandat Stadtentwicklung prozentual häufiger als sehr wichtig einordnen als die Befragten ohne Mandat. Hingegen sind bei der Einordnung der Relevanz von Städtewachstum keine signifikanten Unterschiede zu erkennen. Hinsichtlich des Einflusses des Alters auf die Relevanz Einordnung von Stadtentwicklung lässt sich eine Tendenz gegenteilig zu der vorausgesagten Erwartung konstatieren. Während 82,3 Prozent der Befragten über 50 Jahren Stadtentwicklung als sehr wichtig einordnen, taten es ihnen lediglich 66,7 Prozent der 21- bis 49-Jährigen gleich. Auch hier konnte kein Unterschied in der Einordnung von Städtewachstum festgestellt werden.

3.4 Bürgerbeteiligung allgemein

3.4.1 Relevanz der Bürgerbeteiligung

„Wenn Entscheidungen gefallen sind, Umsetzungen eingeleitet und der Bagger schon rollt, was ist dann noch der Einfluss der Bürger? Wenn die Bürger dann sagen, sie hätten das anders gewollt, ist das verschenktes Potenzial. Dann lieber im Vorfeld einbinden, dann können solche Projekte auch viel besser zum Erfolg geführt werden." *(Politiker aus Leipzig)*

„Je mehr ich lernen kann über die Organisation und das Drumherum von solchen Prozessen, umso mehr Einblick hab' ich in das, was auch Teil von meinem eigenen Leben ist." *(Bürger aus Hamburg)*

„Bürgerbeteiligung heißt auch Bürger anhören und ihre Einsprüche und versuchen, einen Ausgleich zu finden, aber letztlich muss die Politik dennoch entscheiden." *(Politikerin aus Frankfurt).*

Das Forschungsinteresse bestand zudem in der Frage, für wie bedeutsam die Befragten Bürgerbeteiligung im Allgemeinen halten. Dafür sollte die Relevanz von Bürgerbeteiligung auf einer Skala von 1 (= unwichtig) bis 10 (= sehr wichtig) eingeordnet werden. Vor der Befragung wurde die Hypothese aufgestellt, dass es keine Unterschiede in der Einordnung der Relevanz zwischen Bürgern und Politikern gibt. Diese Annahme entstand aus der bestätigten Erkenntnis der Vorstudie, dass Politiker Bürgerbeteiligung als Mittel sehen, um Akzeptanz für politische Entscheidungen zu schaffen. Von Bürgern erwarteten wir eine hohe Einordnung der Relevanz von Bürgerbeteiligung, da diese für sie eine direkte Form der Mitbestimmung darstellt und so die Möglichkeit eröffnet wird, eigene Interessen durchzusetzen und sich an Veränderungen in der eigenen Kommune zu beteiligen.

Hypothese: Es besteht kein Unterschied in der Bewertung der Relevanz zwischen Bürgerinnen/Bürgern und Politikerinnen/Politikern..

Die Hypothese wird durch die Ergebnisse bestätigt. Alle Interviewpartnerinnen und -partner ordneten die Relevanz von Bürgerbeteiligung im oberen Drittel der Skala ein. Das oben aufgeführte Zitat steht dabei stellvertretend für die Begründung dieser Einordnung. Die Relevanz von Bürgerbeteiligung ist fallabhängig, aber im Allgemeinen ist Bürgerbeteiligung von hoher Relevanz und unabdingbar. Über die Motive zur Befürwortung der Bürgerbeteiligung lassen sich die erwarteten Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede zwischen den befragten Bürgern und Politikern feststellen. Beide Bezugsgruppen sprechen von einer höheren Qualität der Ergebnisse, wenn die Menschen, die die Entscheidungen nachher betreffen, mit einbezogen werden. So würden auch neue Perspektiven berücksichtigt, ergänzt ein Politiker, die sonst vielleicht übersehen würden. Ein Politiker aus Leipzig erklärt:

„Ich bin fest davon überzeugt, dass es Bürgerbeteiligung bedarf, um nochmal neben einer routinierten Verwaltung und einem Stadtrat, der in den Prozessen steckt, dann doch eine Bürgerschaft zu haben, die darüber hinaus nochmal Gedanken reinbringt, die man oft im politischen Alltag übersehen kann oder weggehoben wird".

Eine Politikerin aus Leipzig unterstreicht zudem, dass es wichtig sei, Bürger einzubeziehen, *„weil im Endeffekt sind sie diejenigen, die damit leben müssen, mit den Entscheidungen, die wir treffen"*. Zudem wird deutlich, dass das Schaffen von Akzeptanz für Vorschläge eine wichtige Rolle für einige der Politiker darstellt: *„Du bekommst nur mehrheitliche Zustimmung für deine Projekte, wenn du das mit den Menschen zusammen und nicht über deren Köpfe hinweg machst"*. Ein Bürger aus Hamburg bestätigt dies und ergänzt:

„Ich glaube, es ist nichts hilfreicher auch für sozialen Zusammenhalt in Stadtquartieren später, als wenn man so 'ne Selbstwirksamkeitserfahrung möglich macht".

Wie bereits in der Vorstudie herausgearbeitet, zeigte sich auch in den diesmaligen Interviews Einigkeit unter den Politikerinnen und Politikern, dass die letztendliche Entscheidungsmacht in einer repräsentativen Demokratie bei der Politik liegen müsse.

Eine Politikerin erklärt:

„Das find' ich auch für wichtig, weil wenn jetzt die Entscheidung ganz bei den Bürgern liegen würde, würde eben diese ganz wichtige Abwägung fehlen. Die Bürger haben natürlich immer ein persönliches Interesse, entweder möchten sie dort wohnen oder sie möchten dort Grün erhalten, aber haben vielleicht nicht die Gemeinschaft im Blick. Und das ist eben die Aufgabe von uns Kommunalpolitikern, diesen Abwägungsprozess vorzunehmen".

Dies sei für die Bürgerinnen und Bürger nicht immer leicht zu verstehen.
Einer der befragten Politiker beschreibt außerdem, dass Bürgerbeteiligung in seinen Augen in Teilen durchaus problematisch sein kann:

„Wir haben jetzt erlebt in Einzelfällen, dass durch Bürgerbegehren Bauvorhaben verhindert wurden. Das ist glaub' ich nicht ganz die Idee gewesen. Dass Menschen, die 'ne Betroffenheit haben, weil sie Anlieger sind oder so, sagen können ‚Dann geht in 'nen anderen Stadtteil', das löst das Problem ja nicht. Deshalb glaube ich auch, dass Quoten notwendig sind, die man dann erreichen müsste für ein Bürger- oder Volksbegehren".

Als Voraussetzung für eine gelungene Bürgerbeteiligung nennt eine Politikerin aus Hamburg die Bedingung, dass von Beginn an klar sein müsse, worüber diskutiert werden kann, um keine falschen Erwartungen aufzubauen (*„Es geht nicht um das Ob, sondern um das Wie"*). Das Problem daran sei, so ein Bürger aus Hamburg,

„dass der Möglichkeitsrahmen immer nur von einer Seite aus vorgegeben wird. Ich fände sehr spannend und auch wichtig, es irgendwann zu schaffen, dass dieser Möglichkeitsrahmen gemeinsam festgelegt wird".

Darüber hinaus sei eine genaue Dokumentation unabdingbar:

„Dass ich jeden Schritt hinterher nachvollziehen kann und sagen kann: Ja okay, auch mich als Bürgerin oder Bürger haben sie nicht über den Tisch gezogen. Sondern an diesen und diesen Stellen war ich dabei, hier hab' ich nur beigetragen, hier konnte ich vielleicht mitentscheiden, hier konnte ich sogar selber gestaltend aktiv werden".

Zuletzt hebt ein Politiker aus Leipzig Ergebnisoffenheit als wichtiges Merkmal guter Bürgerbeteiligung hervor und *„einen wirklichen Austausch von Argumenten und einer wirklichen Abwägung"*. Bürgerinnen und Bürger hätten ein gutes Gespür dafür, wenn diese Offenheit und Dialog versprochen, aber nicht eingehalten würden.

3.4.2 Stufen der Beteiligung nach Sherry Arnstein

„Mir wird immer unterstellt, ich möchte viel Bürgerbeteiligung. [...] Ich möchte gute Bürgerbeteiligung."
(Politiker aus Leipzig)

„Fachleute sind wichtig, aber sie haben immer nur eine beratende Funktion und die Entscheidungen müssen die Bürger treffen." *(Bürger aus Frankfurt)*

Neben der Relevanz der Bürgerbeteiligung als solche interessierte uns weiterführend, welche Intensität der Beteiligung die Befragten im Rahmen einer idealen Bürgerbeteiligung erwarten. Um für alle Befragten ein einheitliches Modell bereitzustellen, wurde sich für Sherry Arnsteins Stufenmodell der Bürgerbeteiligung entschieden. Im genannten Stufenmodell "A Ladder Of Citizen Participation" wird eine Variante zur Messung und Analyse von Beteiligungsintensität in Partizipationsprozessen beschrieben. Arnstein teilt in diesem Modell die Beteiligung in neun Stufen mit zunehmender Intensität der Beteiligung ein (siehe Abbildung 2).

Hierbei ordnet Arnstein die Stufen in verschiedene Kategorien ein. Die Stufen 1 bis 3 werden der Kategorie „keine Beteiligung" zugeordnet, die Stufen 4 bis 6 der Kategorie „Scheinbeteiligung" und die Stufen 7 bis 9 der Kategorie „Bürgermacht" (Arnstein 1969).

In beiden Datenerhebungsphasen wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gebeten, eine Einschätzung abzugeben, wie weit Bürgerbeteiligung innerhalb dieses Stufenmodells im Idealfall reichen sollte. Die Befragten sollten die ideale Bürgerbeteiligung lediglich anhand der Stufen und deren Bedeutung einordnen und hatten keine

Abbildung 2: Beteiligungsstufen nach Sherry Arnstein (eigene Darstellung)

Kenntnisse über die von Arnstein gewählten Kategoriebezeichnungen, da diese zu einer Verzerrung der Ergebnisse hätten führen können. Vor den Befragungen wurde die Hypothese generiert, dass sowohl die Bürgerinnen und Bürger als auch die Befragten mit Mandat die ideale Bürgerbeteiligung eher innerhalb der oberen Beteiligungsstufen einordnen. Allerdings wurde davon ausgegangen, dass dies bei den Bürgerinnen und Bürgern häufiger der Fall sein wird. Grund für diese Erwartung lag in der Annahme, dass zwar beide Seiten (mit und ohne politisches Mandat) gleichermaßen von Bürgerbeteiligung profitieren (s. Relevanz Bürgerbeteiligung allgemein), aber für Partizipierende der Bürgerbeteiligung ohne politisches Mandat erst ab der sechsten Stufe eine reale Chance auf Durchsetzung der eigenen Interessen besteht, während Partizipierende mit politischem Mandat durch politischen Druck nicht auf eine intensive Bürgerbeteiligung zur Durchsetzung der eigenen Interessen angewiesen sind.

Sowohl in der qualitativen als auch in der quantitativen Erhebung ordnen Bürgerinnen und Bürger eine ideale Bürgerbeteiligung doppelt so häufig innerhalb der höchsten drei Stufen ein wie die Befragten aus Kommunalpolitik (siehe Abbildung 3).

Diese Erkenntnis lässt darauf schließen, dass Bürgerinnen und Bürger und Kommunalpolitikerinnen und -politiker mit unterschiedlichen Erwartungshorizonten an die Bürgerbeteiligung in die jeweiligen Prozesse gehen und dies ein Konfliktpotenzial mit sich bringen kann. Ein Bürger aus Hamburg betont den Wert von Bürgerbeteiligung für die letztendlichen Ergebnisse des Prozesses:

„Meine Erfahrung und wirkliche Überzeugung ist einfach, dass die Qualität von Ergebnissen höher ist, wenn

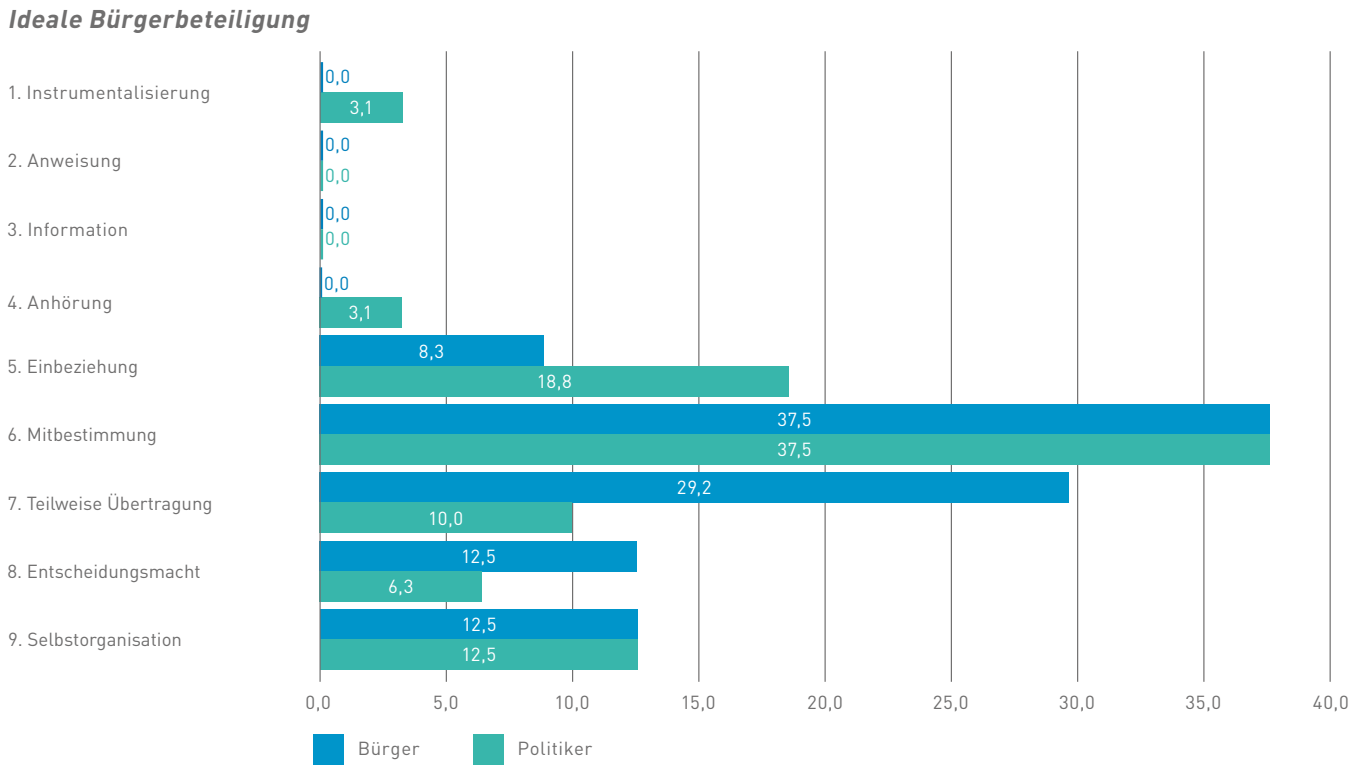


Abbildung 3: Auswertung quantitative Datenerhebung: Wie weit sollte eine ideale Bürgerbeteiligung gehen? (eigene Darstellung)

die Menschen, die es nachher betrifft [...] auch notwendig sind, um diese Prozesse wirklich ins Leben zu kriegen und umzusetzen".

Eine hohe Intensität an Bürgerbeteiligung wurde von den meisten Interviewpartnern (sowohl mit als auch ohne politischem Mandat) allerdings an einige Bedingungen geknüpft. Eine Bürgerin aus Frankfurt sagt dazu:

„Meinem demokratischen Grundverständnis widerspräche es, [Städtebau] ohne Bürgerbeteiligung zu machen [...]. Bürgerbeteiligung heißt Bürger anhören und ihre Einsprüche und versuchen, einen Ausgleich zu finden, aber letztlich muss die Politik dennoch entscheiden".

Ein Politiker aus Leipzig beschreibt: *„Politik und Verwaltung können nicht auf Bürgerbeteiligung verzichten. Das heißt aber nicht, dass es zu allem und jedem eine Bürgerbeteiligung gibt"*. Ein Bürger aus Leipzig ist bezüglich der letztendlichen Entscheidungsmacht anderer Meinung: *„Fachleute sind wichtig, aber sie haben immer nur eine beratende Funktion und die Entscheidungen müssen die Bürger treffen"*.

Eine intensive Beteiligung sei also unabdingbar, allerdings sei die Art der Umsetzung immer projektabhängig. Zusätzlich sei für viele der Befragten nicht zu vernachlässigen, dass die Einwände und Wünsche von Bürgerinnen und Bürgern ernst genommen und umgesetzt werden sollten, andererseits kann fachliche Kompetenz nicht durch deren Beteiligung substituiert werden.

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse die vorherigen Erwartungen. Beide befragten Gruppen ordneten eine ideale Bürgerbeteiligung innerhalb hoher Beteiligungsstufen ein, wobei die Bürgerinnen und Bürger sich tendenziell für etwas höhere Beteiligungsstufen entschieden. Im Umkehrschluss bedeutet das für die Auswertung und die stattgefundenen Bürgerbeteiligungsprozesse, dass die Bürger tendenziell eine intensivere Bürgerbeteiligung erwartet haben als die Politiker. Daraus ergibt sich die Frage, ob sich dieser Unterschied auch in der Bewertung der stattgefundenen Bürgerbeteiligung widerspiegelt.

3.4.3 Wie weit ging die Bürgerbeteiligung?

Basierend auf dieser Erhebung wurde weiterführend danach gefragt, inwieweit sich die Erwartungen an eine ideale Bürgerbeteiligung mit der subjektiven Wahrnehmung der stattgefundenen Bürgerbeteiligung decken. Dazu wurden die Befragten der Erhebungen angehalten, die Bürgerbeteiligung des jeweiligen Stadtentwicklungsprozesses, an dem sie beteiligt waren, anhand des Beteiligungsmodells von Sherry Arnstein einzuordnen (s. Abbildung 3). Diese Angaben wurden im Anschluss mit den

Angaben nach einer wünschenswerten Bürgerbeteiligung verglichen und auf Überschneidungen überprüft. Im Falle einer idealen Bürgerbeteiligung im Sinne der Befragten würden die Angaben beider Abfragen übereinstimmen. So wurde die Hypothese aufgestellt, dass die Kommunalpolitikerinnen und -politiker in der Retrospektive die Bürgerbeteiligung tendenziell eher als gelungen ansehen als die Befragten ohne politisches Mandat.

Hypothese: In der Einordnung der stattgefundenen Bürgerbeteiligung stimmen die Bewertungen der Kommunalpolitikerinnen und -politiker eher mit den zuvor formulierten Erwartungen an Bürgerbeteiligungen überein als die der Bürgerinnen und Bürger.

Durch die Auswertung wird deutlich, dass sowohl die Befragten mit Mandat als auch die Befragten ohne Mandat, die stattgefundene Bürgerbeteiligung deutlich niedriger einordnen, als sie vorher eine ideale Beteiligung eingeordnet haben. Die Auswertungen der Befragungen sind in den Abbildungen 4 und 5 dargestellt.

Die Differenz zwischen den Erwartungen an eine ideale Bürgerbeteiligung und die Empfindungen, wie diese dann tatsächlich stattgefunden hat, werden insbesondere durch die Einordnung der Befragten ohne Mandat deutlich. In der klaren Gegenüberstellung ergibt sich eine nahezu gegenteilige Einordnung von erwünschter und stattgefundener Bürgerbeteiligung (Abbildung 6). Insgesamt lässt sich also die Hypothese durch die Auswertung der Erhebungen bestätigen. Durch den Vergleich der Erhebungen lässt sich sagen, dass in der Retrospektive nahezu alle Beteiligten mit der Intensität der Bürgerbeteiligung in ihren Stadtentwicklungsprozessen unzufrieden sind. Da sich diese Unzufriedenheit allerdings in beiden befragten Gruppen abzeichnet, lässt sich darauf schließen, dass nicht ausschließlich das Verhältnis zwischen beteiligten Bürgerinnen und Bürgern und Kommunalpolitikerinnen und -politikern ausschlaggebend für die Zufriedenheit mit Bürgerbeteiligung ist. Ein Politiker aus Frankfurt kommentiert die Bürgerbeteiligung im Frankfurter Stadtentwicklungsprozess folgendermaßen: *„Tatsächliche Mitbestimmung, geschweige denn von Übertragung von Entscheidungskompetenz fand da ja nicht statt“*.

Eine Politikerin aus Leipzig merkt an, dass auch andere Akteure eine wünschenswerte Bürgerbeteiligung erschweren können:

„Das [die Diskussion um Kulturerhaltung] war zum Beispiel ein Punkt, wo sich der Investor einfach rigoros darüber hinweggesetzt hat, was im Nachbarschaftsforum entschlossen wurde“.

Erwartung vs. Retrospektive: Bürgerinnen und Bürger

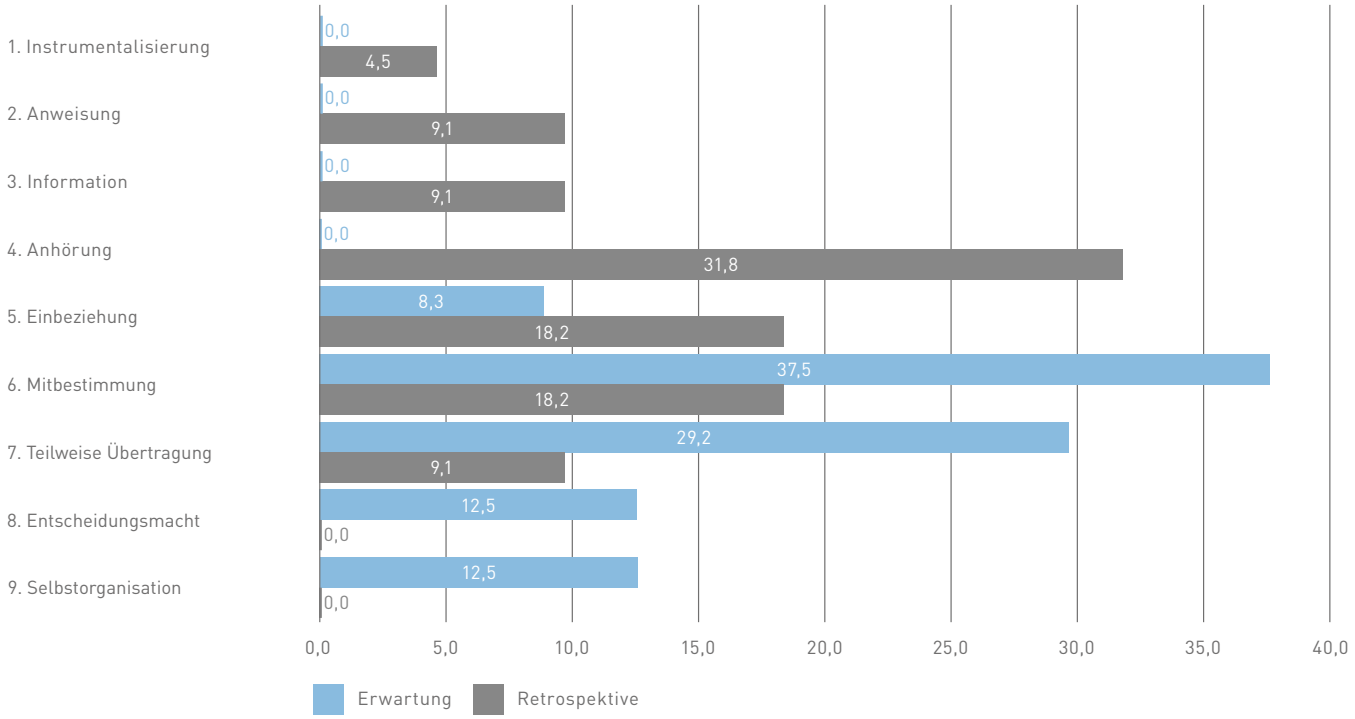


Abbildung 4: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten ohne Mandat: Wie weit sollte eine ideale Bürgerbeteiligung gehen? / Wie weit ist die Bürgerbeteiligung im spezifischen Prozess gegangen? (eigene Darstellung)

Erwartung vs. Retrospektive: Politikerinnen und Politiker

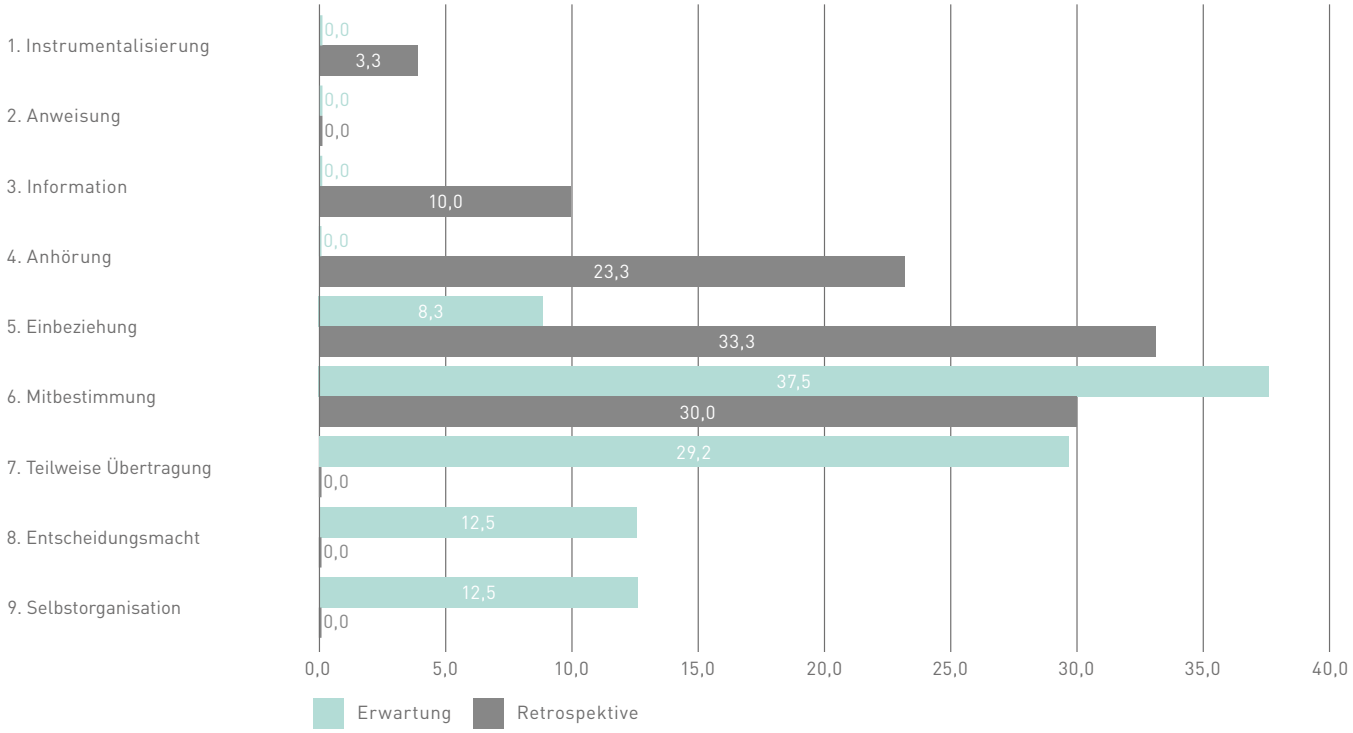


Abbildung 5: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten mit Mandat: Wie weit sollte eine ideale Bürgerbeteiligung gehen / Wie weit ist die Bürgerbeteiligung im spezifischen Prozess gegangen? (eigene Darstellung)

An dieser Stelle ist zu betonen, dass die Befragten angaben, nicht ausschließlich unzufrieden mit der Bürgerbeteiligung zu sein. Ein Politiker aus Leipzig merkt an: *„Ich glaube, das [das Projekt in Leipzig] ist schon ein Vorzeigeprojekt“*. Viele Bürgerinnen und Bürger bestätigen im Interview eine niedrige Beteiligung und bemängeln, dass die Ideen der Bürgerschaft häufig zwar angehört wurden, aber im Laufe des Prozesses nicht weiter bedacht wurden (siehe Abschnitt 3.6.8). Auf weitere Aspekte und die Unterschiede zwischen den verschiedenen Stadtentwicklungsprozessen wird in den folgenden Kapiteln eingegangen (siehe u.a. 3.6.6).

3.4.4 Relevanz von Gremien

In Prozessen der Stadtentwicklung werden diverse Gremien genutzt, um Bürgerinnen und Bürger an den Prozessen zu beteiligen und sie über diese zu informieren. Die Befragten sollten folgende Items in ihrer Relevanz einschätzen: Fraktionssitzung, Ausschusssitzungen, Sitzungen des Stadtrates/der Stadtverordnetenversammlung/ der Bürgerschaft, Sitzung des Ortschaftsrates/ Stadtbezirksrats/ Ortsbeirats/ der Bezirksversammlung, Sitzung des Ortsverbands/Ortsvereines/der Stadtteilgruppe, Bürgerbeteiligungsveranstaltungen, sowie Marktplatzstände. Insgesamt wurden keine deutlichen Unterschiede in der Bewertung der Gruppen mit und ohne politisches Mandat erwartet. Es wurde angenommen, dass beide Gruppen sowohl den primär politischen Gremien als auch den Gremien mit starker bürgerschaftlicher Beteiligung eine hohe Relevanz zuordnen. Dies beruht auf der Annahme, dass, wie zuvor beschrieben, Kommunalpolitikerinnen und -politiker zur späteren Legitimation der Prozesse die Integration und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger tendenziell als erstrebenswert und wichtig einordnen. Die Erwartung wird durch die Auswertung der quantitativen Erhebungen mitunter bestätigt. Der größte Teil wird von beiden befragten Gruppen in einer ähnlichen Relevanz eingestuft, unter anderem die Gremien Fraktionssitzung, Ausschusssitzungen, sowie die Sitzungen der verschiedenen Stadträte, Ortsverbände und Stadtbezirksräte (siehe Abbildung 6 und 7).

Allerdings ist eine Diskrepanz in der Einordnung der Items Marktplatzstand und Veranstaltungen der Bürgerbeteiligung zu erkennen. Die unterschiedlichen Einordnungen der Bürgerinnen und Bürger sowie Politikerinnen und Politiker ist in Abbildung 8 (Marktplatzstand) und Abbildung 9 (Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung) zu erkennen.

Hierbei bewerten deutlich mehr Bürgerinnen und Bürger ohne Mandat diese Elemente als relevante Gremien für Stadtentwicklungsprozesse als Menschen mit Man-

Ausschusssitzungen

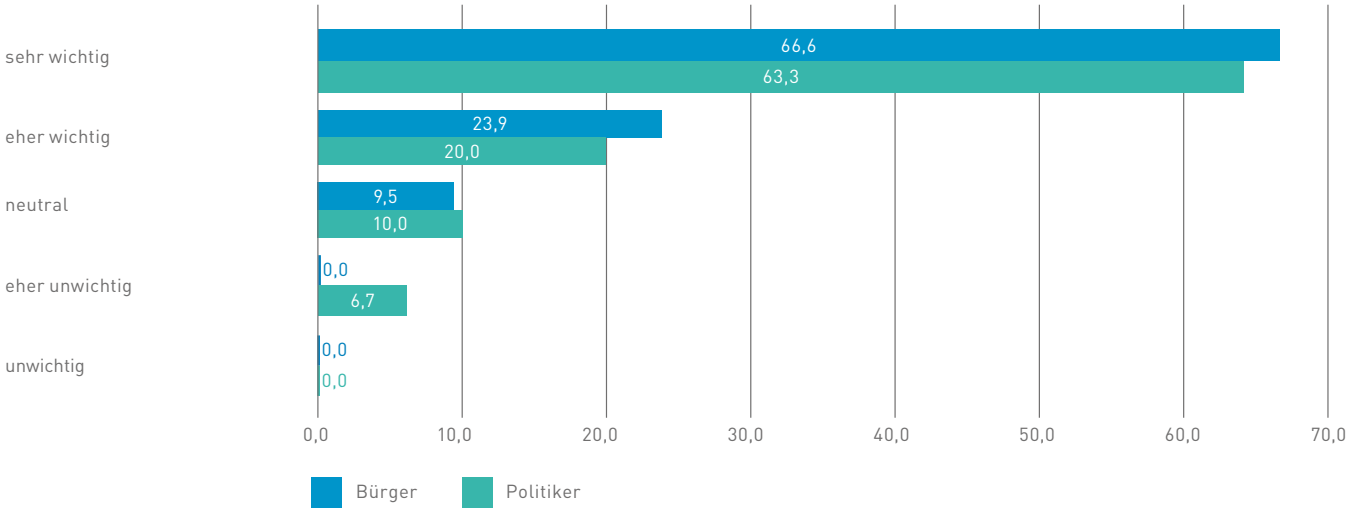


Abbildung 6: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten mit und ohne Mandat: Ausschusssitzungen (eigene Darstellung)

Stadtrat

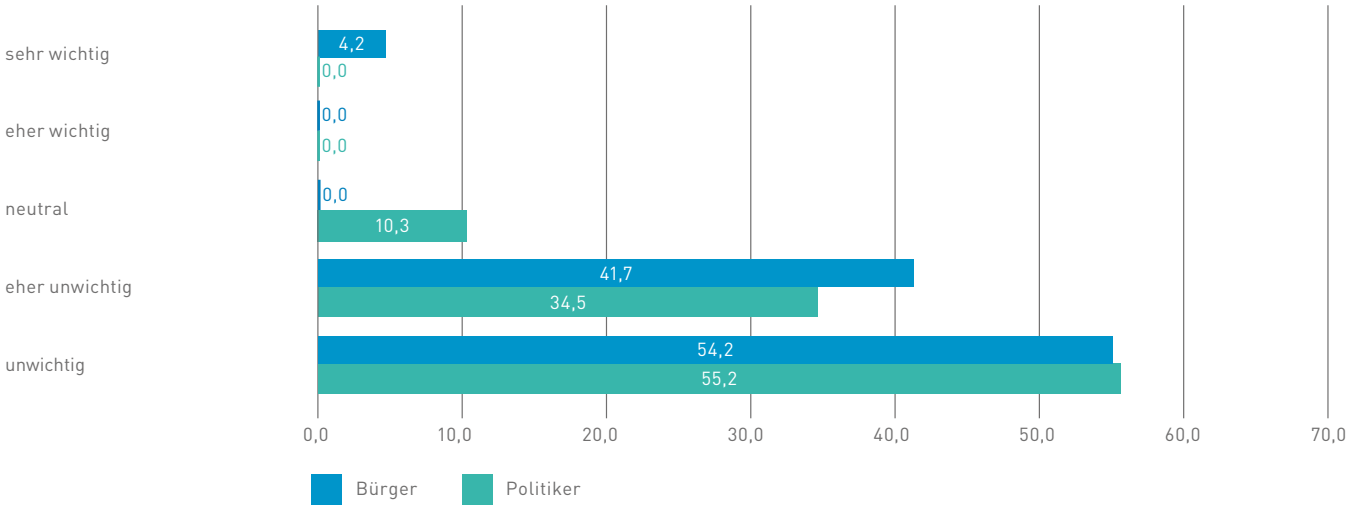


Abbildung 7: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten mit und ohne Mandat: Stadtrat (eigene Darstellung)

Marktplatzstand

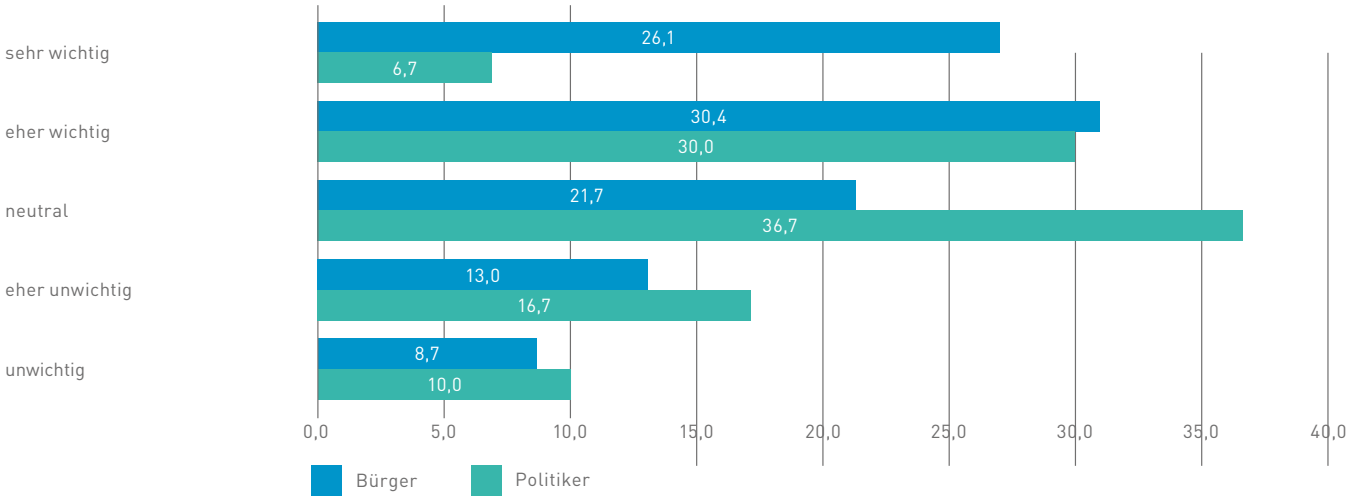


Abbildung 8: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten mit und ohne Mandat: Marktplatzstand (eigene Darstellung)

Veranstaltungen zu Bürgerbeteiligungen

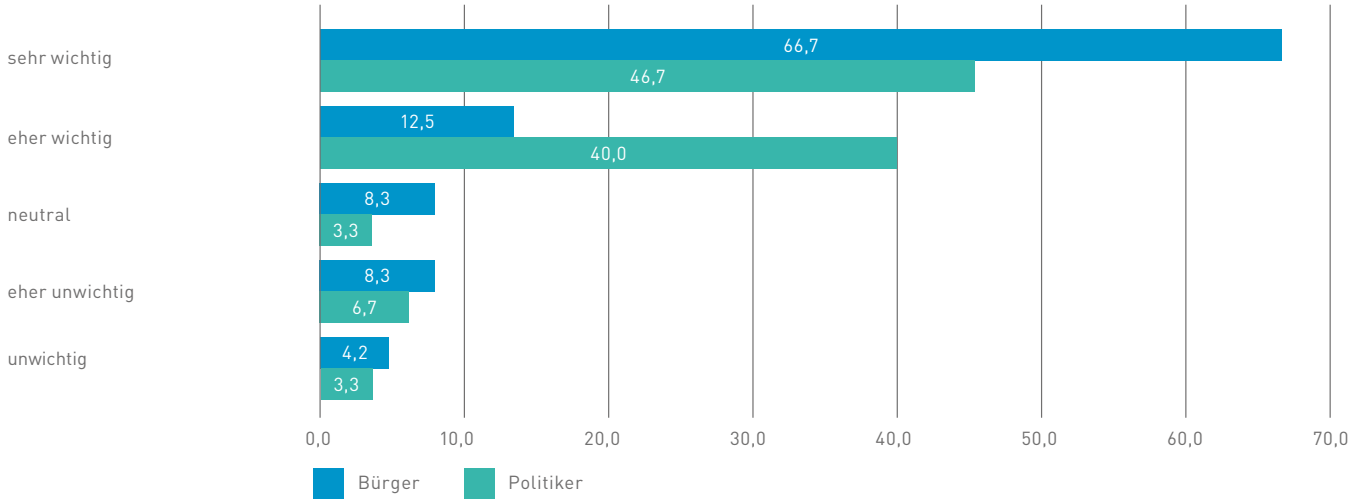


Abbildung 9: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten mit und ohne Mandat: Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung (eigene Darstellung)

dat. Besonders in der Bewertung des Marktplatzstandes wird dies deutlich. Während nur circa fünf Prozent der Befragten mit Mandat diesen als „sehr wichtig" kategorisierten, entschieden sich über 30 Prozent der Befragten ohne Mandat für diese Einordnung. Eine ähnlich hohe Differenz lässt sich in der Bewertung der Relevanz von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen erkennen (Abbildung 9).

Für die übergeordnete Frage nach dem Zusammenspiel zwischen Bürgerschaft und Politik zeigt sich hier ein erster möglicher Konfliktpunkt: Während die Politikseite im Bereich der Stadtentwicklung hauptsächlich politische Gremien als wichtig einordnet, spielen inoffizielle Beteiligungsmöglichkeiten (Bürgerbeteiligung oder Marktplatzstände) eine wichtige Rolle, die von Politikseite jedoch nicht als ebenso wichtig wahrgenommen werden.

3.5 Bürgerbeteiligung – Erfahrungen aus Fallbeispielen

Die im folgenden Kapitel dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf reale Stadtentwicklungsprozesse, die beispielhaft ausgewählt wurden, um Erkenntnisse aus konkreten Erfahrungen zu ziehen. Es handelt sich dabei um eine Auswahl aus drei Fallbeispielen, die bereits im Rahmen einer Studie von Uwe Altrock und Grischa Bertram näher betrachtet wurden.

Die drei ausgewählten Prozesse befinden sich in Frankfurt am Main, Leipzig und Hamburg. Alle drei Fälle sind groß angelegte Planungsprozesse, in denen ganze neue Stadtteile entstehen. Bis heute ist der Planungsprozess in Hamburg der einzige, der bereits abgeschlossen wurde.

Unter dem Namen Günthersburghöfe begann im Jahr 2008 der Planungsprozess in Frankfurt am Main in der zentralen Lage des Ernst-May-Viertels mit dem Ziel, neue Baugebiete auszuweisen. Dafür ist nach der Planung die Reduzierung von vorhandenen Grünflächen mit Kleingärten vorausgesetzt. In diesem Kontext überschneiden sich widersprechende Interessen: Einerseits die Ausweitung des Baulandes in Hinblick auf Wohnungsbedarf und andererseits die Priorisierung von den Aspekten des Klimawandels und der Ökologie, die sehr stark von einer Bürgerinitiative vertreten und verteidigt wurden und werden.

Im Gegensatz zu Frankfurt gibt es in dem in Leipzig vom Planungsprozess betroffenen Stadtviertel keine Grünfläche zu verteidigen. Mit dem Abschluss des Prozesses soll laut Planung das neue Viertel Eutritzscher Freiladebahnhof entstehen. Die im Jahr 2016 begonnene Planung besteht darauf, alte Bahnflächen zu konvertieren und zu optimieren. Dieser Ausgangspunkt und eine umfassende Beteiligung durch die Entstehung eines Nachbarschafts-Forums hat die Entwicklung eines starken Widerstands vermindert.

Der abgeschlossene Planungsprozess des Pergolenviertels in Hamburg-Nord drehte sich um die Stadtteilerweiterung auf Kleingartenflächen, deren Bürgerinitiativen Widerstand ausgeübt hatten. Der Planungsprozess wurde von einem erweiterten Beteiligungsverfahren be-

gleitet, denn es wurden zusätzlich zu der vorgegebenen und rechtlich vorgesehenen Beteiligung weitere Beteiligungsstrukturen sowie parallele Gremien entwickelt und von der Verwaltung und Politik wahrgenommen.

Inwiefern Bürgerinnen und Bürger in diesen Prozessen einbezogen werden/wurden und ob und wie ein Zusammenspiel mit der Politik entsteht/entstand, wird im Folgenden dargestellt.

3.5.1 Wer hat die Bürgerbeteiligung initiiert?

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ist zu einem gewissen Grad gesetzlich vorgeschrieben. Im Baugesetzbuch steht, die Öffentlichkeit sei „möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben." (§3 Abs. 1 BauGB). Über die Form der Beteiligung entscheidet die jeweilige Kommune selbst. Zudem ist eine öffentliche Auslegung der Entwürfe der Bauleitplanung verpflichtend, zu welcher Stellungnahmen abgegeben werden können. An diesem Punkt endet jedoch die gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung. Die Form der Beteiligung und jede weitere Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger liegt in der Hand der Initiatoren. Doch wer sind die Initiatoren dieser weitergehenden Beteiligung? Die durchgeführten Befragungen zeigten, dass sich die Antworten auf diese Frage je nach Planungsprozess voneinander unterscheiden.

In Leipzig wurde in den Interviews zu großen Teilen die Stadtverwaltung als Initiatorin der Bürgerbeteiligung genannt. Nach Einschätzung einer befragten Politikerin spielte im Vorfeld zudem der Investor eine entscheidende Rolle:

„Ich glaube, er wollte dieses Projekt schon gerne nutzen, um sein Image aufzubessern. [...] Ich glaube, der Investor wollte es machen und hat die Stadt eben dann mit eingebunden und hat gefragt, wie kann man's richtig anstellen?".

Auch in Hamburg wird die Verwaltung in den Interviews als Initiatorin genannt, jedoch auf Drängen von und in Zusammenarbeit mit der Politik. Ergänzend zu den von Verwaltung und Politik organisierten Beteiligungsmöglichkeiten wurde von der Seite der Bürger zudem noch ein zum Planungsprozess parallel laufendes Gremium geschaffen, da ihnen die offizielle Beteiligung als nicht ausreichend erschien. Eine noch entscheidendere Rolle als Initiatorin der Bürgerbeteiligung nahm die Bürgerseite in Frankfurt ein. Alle befragten Personen, sowohl von Politik- als auch von Bürgerseite, nannten als treibende Kraft eine Bürgerinitiative. Erst durch den von ihr erzeugten politischen Druck habe das Stadtplanungsamt schließlich Beteiligungsverfahren eingeleitet. Einer der Befragten sah die Bürgerbeteiligung als Ergebnis der Gesamtdynamik aus Verwaltung, Politik und der Bürgerinitiative.

3.5.2 Was für Beteiligungsformate gibt/gab es? Wer hat diese moderiert?

„Aber die Bürgerinitiativen waren regelmäßig im Gespräch." *(Politikerin aus Frankfurt)*

„Das war ein reiner Vortrag und wir [...] wollten auch etwas sagen [...], dass hat ihn jedoch gar nicht interessiert." *(Bürger aus Frankfurt)*

Eine Bürgerbeteiligung kann über diverse verschiedene Formate stattfinden. Im Folgenden werden die verschiedenen Beteiligungsformate der Stadtentwicklungsprozesse analysiert und auf einen Zusammenhang mit der Zufriedenheit mit der Bürgerbeteiligung (siehe Kapitel 3.6.4) untersucht. Hierbei wird eine Korrelation zwischen der Anzahl der Beteiligungsformate und der Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Bürgerbeteiligung erwartet.

Die Teilnehmer beider Erhebungsteile sollten im Folgenden die Beteiligungsformate des Stadtentwicklungsprozesses nennen, an dem sie beteiligt waren. Im qualitativen Teil hatten die Interviewpartner weiterführend die Möglichkeit, diese Beteiligungsformate zu bewerten. In der Abbildung werden die genannten Beteiligungsformate aufgeführt.

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Angabe der Politikerinnen und Politiker sowie der Bürgerinnen und Bürger der stattgefundenen Beteiligungsformate lediglich in Leipzig vollständig deckt. Insbesondere in Frankfurt wurden von den Bürgern die Angaben mit dem Vermerk ‚keine Beteiligung' versehen. Laut den Befragten wurden verschiedene Formate angeboten, die allerdings ausschließlich zur Informationsverbreitung oder Anhörung fungierten. Eine direkte Beteiligung der Bürgerschaft an Entscheidungsprozessen habe hingegen nicht stattgefunden. Auch ein Politiker aus Frankfurt beschreibt die stattgefundene Bürgerbeteiligung aus einer kritischen Perspektive: *„Das [die Bürgerbeteiligung] war ein mini-*

	Bürgerinnen und Bürger	Kommunalpolitikerinnen und -politiker
Frankfurt	Informationsveranstaltungen Anhörung der Bürger Workshops Demonstrationen Begehungen des potenziellen Baugeländes Stadtratssitzungen Keine Beteiligung, nur Anhörung	Informationsveranstaltungen Anhörung der Bürger Workshops Demonstrationen Begehungen des potenziellen Baugeländes Ortsbeirat Bürgerforum Stadtteilgruppe Informationsstände
Leipzig	Nachbarschaftsforum Gemeinsame Sitzungen Workshops Infoveranstaltungen Öffentl. Ausschusssitzungen Bürgerforen	Nachbarschaftsforum Gemeinsame Sitzungen Workshops Infoveranstaltungen Öffentl. Ausschusssitzungen Bürgerforen
Hamburg	Planungsbeirat Gemeinsame Sitzungen Workshops Informationsveranstaltungen Bürgerforen Initativveranstaltungen der Bürger AG der Bürger (unabhängig von der Verwaltung)	Planungsbeirat Gemeinsame Sitzungen Workshops Informationsveranstaltungen Lenkungsgruppen Anhörungen Ortsbeirat

Tabelle 3: Auswertung quantitative und qualitative Datenerhebung: Welche Beteiligungsformate wurden in Ihrem Stadtentwicklungsprozess angeboten/an welchen haben Sie teilgenommen? (eigene Darstellung)

males Verfahren [...]. Beteiligung ist da etwas geschönt [...]. Es wurden Meinungen zusammengetragen." Ein weiterer Politiker ergänzt: *„Tatsächliche Mitbestimmung, geschweige denn von Übertragung von Entscheidungskompetenz, fand da nicht statt".*
Eine Bürgerin aus Frankfurt beschreibt, dass zwar eine Anhörung stattgefunden habe, aber die Ideen der Bürgerinnen und Bürger nicht weiter umgesetzt wurden: *„[...] bringt es einem auch natürlich immer wieder das Gefühl der Ohnmacht, wenn man weiß, man kann oder man soll da nichts mitentscheiden".*

Auf den Aspekt der fehlenden Einbindung der Ideen der Bürgerinnen und Bürger wird gesondert im Abschnitt *„Hatten die Ideen verschiedener Akteure gleich viel Platz im Planungsprozess?"* eingegangen. An dieser Stelle ist noch einmal zu betonen, dass sich in Frankfurt ein Großteil der Engagierten (und teilweise auch Politikerinnen und Politiker) gegen die Bebauung als solche ausgesprochen haben und in Hamburg und Leipzig primär die konkrete Umsetzung der Bebauung zur Debatte stand. Zusätzlich waren in Frankfurt, im Gegensatz zu Leipzig, Grünflächen und Kleingärten vom Stadtentwicklungsprozess betroffen.

Ein Bürger findet lobende Worte über die Bürgerbeteiligung in Hamburg: *„Weil hier sehr viel mehr als eigentlich durch die vorgegebene Beteiligung zusätzliche Beteiligungsformate stattgefunden haben"* und beschreibt den Ablauf in Hamburg folgendermaßen:

„Es gab einen Planungsbeirat, der offiziell sozusagen über die Verwaltung lief und die sozialen Träger. Aber auch interessierte spätere Bewohnerinnen und Bewohner oder andere Akteure haben gesagt ‚Wir wollen uns öfter treffen, wir wollen mehr dazu arbeiten, wir wollen Handlungsempfehlungen gerne formulieren und die dem Bezirk und der Verwaltung mitgeben, damit das 'ne Chance hat, dass unsere Fachexpertise oder unsere Lebensweltexpertise von Menschen, die in der Nähe wohnen oder da später wohnen wollen, auch mit einfließen kann und auch Gehör finden'. Und all das hat hier stattgefunden und haben Politik und Verwaltung zugelassen".

Die starke Integration der Bürgerinnen und Bürger in die Prozesse, sowie die Vielzahl an Beteiligungsformaten, gehe also auch aus den Forderungen der Bürgerschaft hervor. Insbesondere die Gründung einer Arbeitsge-

	Frankfurt	Leipzig	Hamburg
Von Bürgerinnen und Bürgern angegebene Beteiligungsformate	6	7	8
Beteiligungsstufe 1	9,1 %	0 %	0 %
Beteiligungsstufe 2	18,2 %	0 %	0 %
Beteiligungsstufe 3	9,1 %	12,5 %	0 %
Beteiligungsstufe 4	63,6 %	0 %	0 %
Beteiligungsstufe 5	0 %	25 %	66,7 %
Beteiligungsstufe 6	0 %	37,5 %	33,3 %
Beteiligungsstufe 7	0 %	25 %	0 %
Beteiligungsstufe 8	0 %	0 %	0 %
Beteiligungsstufe 9	0 %	0 %	0 %

Tabelle 4: Auswertung der quantitativen und qualitativen Datenerhebungen: Die von den Bürgern genannten Bürgerbeteiligungsformate und Einordnung der stattgefundenen Bürgerbeteiligung der verschiedenen Stadtentwicklungsprozesse (eigene Darstellung)

meinschaft der Bürger (AG Pergolenviertel) habe zu einer enormen Verbesserung der Bürgerbeteiligungsprozesse geführt. Insgesamt werden die Projekte in Leipzig und Hamburg von den Interviewpartnern als Projekte beschrieben, die über eine Standardbeteiligung hinausgehen. Aber auch hier sehen insbesondere die Bürger durchaus Kritik an der Art der Beteiligung. Hierbei stehen die am Kapitelanfang zitierten Aussagen stellvertretend für die teilweise unterschiedliche Wahrnehmung von Bürgerschaft und Kommunalpolitik. Beide Seiten empfinden grundsätzlich die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger als überdurchschnittlich gut, aber insbesondere die befragten Bürgerinnen und Bürger sehen eine fehlende tatsächliche Beteiligung und Umsetzung ihrer konkreten Ideen und Forderungen (siehe 3.6.8). Als größtenteils positiv bewerten die Interviewpartner aus Leipzig und Hamburg, dass die verschiedenen Beteiligungsformate, die zum Austausch aller Akteure dienten, von Moderationsbüros geleitet und unterstützt wurden. Diese Maßnahme hätte den Dialog deutlich verbessert. Hierzu betont ein Bürger aus Hamburg, dass auch diese Moderationsbüros an den Auftraggeber gebunden sind und daher nur in Absprache mit der Verwaltung Ideen und Vorschläge der Bürger annehmen konnten. Durch die direkte Gegenüberstellung der Anzahl der Beteiligungsformate und der Bewertung der Bürger der stattgefundenen Bürgerbeteiligung (siehe Tabelle 4) wird die Hypothese teilweise bestätigt.

Der Stadtentwicklungsprozess mit den wenigsten (von den Bürgerinnen und Bürgern angegebenen) Beteiligungsformaten, ist zugleich die Stadt, in der die meisten Befragten die Bürgerbeteiligung innerhalb der niedrigsten Beteiligungsstufen eingeordnet haben. Die Erkenntnisse der qualitativen Erhebung führen allerdings zu der These, dass beide Faktoren nur geringfügig in einem Zusammenhang miteinander stehen. Die Bürgerinnen und Bürger befürworten zwar grundsätzlich viele Beteiligungsformate, allerdings können fehlende Mitentscheidungsmöglichkeiten nicht durch eine Vielzahl an Informationsveranstaltungen oder Anhörungen substituiert werden. Die Bürgerbeteiligung aller drei Stadtentwicklungsprozesse hat die Erwartungen der Bürger in der Retrospektive nicht erfüllt (siehe 3.6.4). Diese Unzufriedenheit resultiert nur bedingt aus der Anzahl der Beteiligungsmöglichkeiten, sondern stärker aus der Art und Weise wie beteiligt wurde (siehe u.a. Kapitel 3.6.8 & 3.6.13).

3.5.3 Wie und wer wurde informiert? Wer hat über die Teilnahme entschieden?

Die Wege, über die die Bürgerinnen und Bürger von den Beteiligungsmöglichkeiten erreicht werden sollten, unterscheiden sich in den jeweilig untersuchten Stadtentwicklungsprozessen.

In Frankfurt sprachen die Befragten von öffentlichen Mitteilungen des Stadtplanungsamtes in der Presse, Hauswurfsendungen oder E-Mails, um für die Informationsveranstaltungen und Workshops zu werben.

In Leipzig hingegen wurde neben einer öffentlichen großen Kampagne u.a. mit Werbung an öffentlichen Orten und in Straßenbahnen von einem aufwändigen Auswahlverfahren zur Beteiligung durch ein Planungsbüro berichtet, das so-

wohl Politik- als auch Bürgerseite weitestgehend positiv bewerteten. Zur Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Nachbarschaftsforums habe es Auslosungen aus Bewerbungen von Interessierten gegeben. Besonders erwähnenswert erschien uns in diesem Verfahren zudem die Methode, dass zufällig ausgewählte Personen direkt angeschrieben wurden. So wurden auch Menschen einbezogen, die keine direkten Anwohner sind. Dies wurde von den Befragten insgesamt als sehr positiv bewertet. Ebenfalls berichtete ein Bürger aus Leipzig von einer mehrdimensionalen Beteiligung, die auch junge Leute, speziell Schüler, mit einbezog und somit unerwartete, aber wichtige Erkenntnisse gebracht hat.

In Hamburg wurde ebenfalls durch Plakate und durch Hinweise in den Medien sowie der Bezirkshomepage auf das Stadtentwicklungsprojekt aufmerksam gemacht. Zudem wurde gezielt über die Kleingartenvereine eingeladen. Die Bürger des Planungsbeirats wurden aus einem Pool an Bewerbungen ausgelost.

3.5.4 Wurden alle Bürgerinnen und Bürger erreicht?

„Das Problem in der Bürgerbeteiligung ist immer, dass sich vor allem die einmischen und beteiligen, die besonders betroffen sind. Es gibt eine große Bevölkerungsgruppe, die gerade andere Probleme hat [...]. Das ist eher die Bevölkerung, die sich weniger an Bürgerbeteiligung beteiligt, weil gerade eben die Themen Stadtentwicklung sie gar nicht in ihrem Leben tangieren." *(Politikerin aus Leipzig)*

„In anderen Fällen werden solche Verfahren [Bürgerbeteiligungsverfahren] genutzt, um ein Projekt zu verhindern. Ich bin kein großer Fan mehr von Bürgerinitiativen. Das sind Pressuregruppen, die auftreten und sie sind nicht vom allgemeinen Interesse geleitet, sondern von subjektiven und eigenen Interessen und eher an einer Verhinderung orientiert und nicht an einem Möglichmachen." *(Bürger aus Leipzig)*

„Bürger, die sich nicht so intensiv mit Städtebau auseinandersetzen/vor Ort wohnen, kriegen von dem Prozess nichts mit. Insbesondere junge Leute werden nicht erreicht." *(Bürger aus Frankfurt)*

Ein Kritikpunkt, der sich durch alle Interviews zog, liegt in der Exklusivität von Bürgerbeteiligung. Ein Politiker aus Frankfurt erklärt:

„Es ist immer das Problem, dass man ein Angebot macht und das eine gewisse Zielgruppe nur erreicht. Es gibt viele, die sich nicht an Wahlen beteiligen, die erreicht man nicht. Viele, die gar nicht wissen, dass es das gibt. Viele, die nicht Zeitung lesen, die bleiben außen vor. Menschen, die nicht in sozialen Netzwerken sind, bleiben außen vor. Das ist immer unzureichend. Das liegt auch daran, dass es eben Kanäle sind, die teilweise exklusiv und nicht barrierefrei sind."

Als Lösungsvorschläge nennt er mehrsprachige Informationsangebote oder solche in einfacher Sprache. Außerdem könnten neue Beteiligungsmöglichkeiten wie Youtube, Instagram etc. helfen, ein breiteres Publikum zu erreichen. Zudem, ergänzt ein befragter Bürger aus Hamburg, sei Bürgerbeteiligung auch eine Ressourcenfrage, was sie ein Stück weit zu einem elitären Geschäft macht.

Ein Bürger aus Leipzig berichtet dahingehend über die Arbeit im Nachbarschaftsforum:

„Natürlich sind das Prozesse, die arbeiten in 4-5 Stunden abends, das muss man schon wollen. Die Anforderungen an die Mitbeteiligung sind für meine Begriffe nach hoch. Aber gibt ja genug. Die schließen natürlich bestimmte Personen aus. [...] Die kommen da vielleicht 1-2 Mal und sagen wir verstehen hier nichts von dem, was hier besprochen wird, das ist einfach nichts für uns. Dann gehen die auch nicht wieder hin und vertrauen auch nicht darauf, dass andere für sie ihre Stimme erheben".

Eine Politikerin aus Frankfurt bestätigt diesen Eindruck: Es seien häufig dieselben *„eloquenten gebildeten Bürger"*, die sich einbringen. Hier sei es auch die Aufgabe der Politik, das Feld nicht der *„Lobby der gebildeten Mittelständler"* zu überlassen, sondern auch die anderen wahrzunehmen, die sich nicht melden.

3.5.5 Wurden Sie rechtzeitig über die Möglichkeit der Beteiligung am Planungsprozess des jeweiligen Beispielprozesses informiert?

Bei der Hypothesenbildung vor der Befragung wurde angenommen, dass sich Politikerinnen und Politiker eher rechtzeitig über die Pläne (in diesem Fall der Verwaltung) in den untersuchten Stadtentwicklungsprozessen informiert und beteiligt fühlen als Bürgerinnen und Bürger.

In der quantitativen Datenerhebung wurden die Teilnehmer um eine Einschätzung gebeten, ob sie rechtzeitig über Beteiligungsmöglichkeiten im jeweiligen Beispielprozess informiert wurden. Die Ergebnisse dieser Frage sind in Tabelle 5 dargestellt.

	Bürgerinnen und Bürger	Politikerinnen und Politiker
Ja	9 (38 %)	17 (58 %)
Nein	13 (54 %)	6 (21 %)
Weiß nicht	2 (8 %)	6 (21 %)
Summe	24 (100 %)	29 (100 s%)

Tabelle 5: Auswertung der quantitativen Datenerhebung „Haben Sie das Gefühl, dass Sie rechtzeitig über die Möglichkeit der Beteiligung am Planungsprozess im jeweiligen Beispielprozess informiert wurden?" (eigene Darstellung)

Mit der Analyse der Ergebnisse der Fragebögen bestätigte sich die aufgeführte Erwartung: Während sich fast 60 Prozent der befragten Politikerinnen und Politiker rechtzeitig informiert fühlten, antworteten auf Bürgerseite weniger als 40 Prozent der Befragten mit dieser Aussage. Über die Hälfte fühlte sich hingegen nicht rechtzeitig informiert. So erläuterte ein Bürger in Frankfurt: *„Ich wurde zu spät eingebunden, weil die Entscheidung anscheinend schon gefällt wurde."*

Wichtig ist darüber hinaus ein Blick auf die Verteilungen in den Städten: Während in allen Städten die Mehrheit der Politiker die rechtzeitige Information bejaht (Frankfurt: 60 Prozent, Leipzig: 56 Prozent, Hamburg: 60 Prozent), weicht das Bild auf Seite der Bürgerschaft stark davon ab: In Frankfurt fühlten sich zwei Drittel der Befragten (8 von 12 Personen) nicht rechtzeitig über ihre Beteiligungsmöglichkeiten informiert, wohingegen ein ebenso großer Anteil der Bürgerinnen und Bürger in Leipzig antwortete *„Ja, ich wurde rechtzeitig informiert"* (6 von 9 Personen).

Aus diesen Ergebnissen lässt sich schließen, dass Politiker grundsätzlich besser in Stadtentwicklungsprozessen integriert werden, während die Information der Bürger vom jeweiligen Prozess abhängt. Es ist jedoch zu beachten, dass hier aufgrund der niedrigen Fallzahlen nur von einer Tendenz zu sprechen ist. Aufgrund seiner niedrigen Fallzahlen wurde Hamburg in den Ergebnissen der Bürgerseite (3 Antworten) nicht aufgenommen.

3.5.6 Kommunikationskanäle zwischen Prozessparteien

„Der direkte Weg, das ist meine Beteiligung!"
(Politiker aus Leipzig)

Ein relevanter Bestandteil einer Bürgerbeteiligung ist die Kommunikation zwischen Politik und Bürgerschaft. Um die Bürgerbeteiligung der verschiedenen Bauprojekte genauer zu betrachten, wurden die verschiedenen Kommunikationskanäle untersucht. Hierbei wurde erwartet, dass die Anzahl der Kommunikationskanäle mit einer höheren Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Bürgerbeteiligung korreliert. Diese Erwartung resultiert aus der Annahme, dass die Bürgerinnen und Bürger durch eine hohe Anzahl von Kommunikationsmöglichkeiten eine Vielzahl an Möglichkeiten hatten, ihren Ideen Gehör zu verschaffen und diese durchzusetzen. Außerdem haben viele Befragte nicht nur die Durchsetzung der eigenen Interessen als wichtigen Bestandteil guter Bürgerbeteiligung angegeben, sondern auch die Transparenz über aktuelle Entwicklungen genannt. Durch die Schaffung von diversen Kommunikationsmöglichkeiten seitens der Politik, entstand die Annahme einer Bereitschaft zur transparenten und intensiven Kommunikation, die die Zufriedenheit der Bürgerschaft positiv bedingt.

Hypothese: Die Anzahl der Kommunikationskanäle zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Politikerinnen und Politikern korreliert mit der retrospektiven Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger.

Zur Überprüfung dieser Hypothese wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Studie gebeten aufzuführen, welche Kommunikationskanäle zwischen Politikerinnen und Politikern sowie Bürgerinnen und Bürgern ihnen hinsichtlich des jeweiligen Stadtentwicklungsprozesses bekannt sind. Diese Antworten wurden nach den verschiedenen Bauprojekten gefiltert und mit der Zufriedenheit (Verhältnis gewünschte und tatsächliche Bürgerbeteiligung) verglichen (siehe Tabelle 6 & 7).

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse die Hypothese nicht. Wie unter anderem bereits in dem Kapitel zu den Beteiligungsformaten beschrieben, spiegeln viele Austauschmöglichkeiten nicht zwingend eine intensive Bürgerbeteiligung wider. Viele Befragte geben an, dass die Bürgerbeteiligung ihres Stadtentwicklungsprozesses lediglich aus einem „Anhören" bestand. Weiterführend sind unter anderem in Hamburg einige Kommunikationskanäle durch die Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger entstanden. Die Interviewpartner berichteten, dass letztere sich eigenständig die Möglichkeit gesucht haben, sich über ihre Ideen auszutauschen und daher selbstständig Bürgerforen gegründet haben. An dieser Stelle hat teilweise eine sehr intensive Zusammenarbeit zwischen Kommunalpolitik und Bürgerschaft stattgefunden. Die Interviewpartner aus Frankfurt berichteten, dass die Bürgerinnen und Bürger kaum Möglichkeiten hatten, sich Gehör bei der

	Frankfurt	Leipzig	Hamburg
Kommunikationskanäle	Soziale Medien E-Mail Ortsbeirat Infoveranstaltungen Bürgerforen Persönlich Kein Austausch	Soziale Medien E-Mail Bürgersprechstunden Nachbarschaftsforum Bürgerforen Persönlich	Soziale Medien E-Mail Öffentliche Sitzungen Bürgersprechstunde Workshops Informationsforen Plakate, Zeitungsartikel (kein Austausch)

Tabelle 6: Auswertung der quantitativen Erhebung: Genannte Kommunikationskanäle zwischen Bürgern und Politikern (eigene Darstellung)

	Frankfurt	Leipzig	Hamburg
Beteiligungsstufe 1	9,1 %	0 %	0 %
Beteiligungsstufe 2	18,2 %	0 %	0 %
Beteiligungsstufe 3	9,1 %	12,5 %	0 %
Beteiligungsstufe 4	63,6 %	0 %	0 %
Beteiligungsstufe 5	0 %	25 %	66,7 %
Beteiligungsstufe 6	0 %	37,5 %	33,3 %
Beteiligungsstufe 7	0 %	25 %	0 %
Beteiligungsstufe 8	0 %	0 %	0 %
Beteiligungsstufe 9	0 %	0 %	0 %

Tabelle 7: Quantitative Erhebung: Einordnung der Bürgerbeteiligung innerhalb der Beteiligungsstufen nach Sherry Arnstein (eigene Darstellung)

Verwaltung und den Auftraggebern zu verschaffen, sodass letztendlich durch einen intensiven Austausch die Partei Bündnis 90/Die Grünen als Sprachrohr im Diskurs mit den anderen Akteuren fungiert habe (siehe Kapitel 3.6.8).

3.5.7 Gibt/Gab es eine Zusammenarbeit/ Koalitionen von einzelnen Interessengruppen?

Zunächst soll insbesondere auf die Frage nach einer Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft und Politik eingegangen werden, die einen Kernbestandteil der Forschungsfrage der vorliegenden Studie darstellt.

Innerhalb der quantitativen Erhebung konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer angeben, ob im Prozessverlauf des jeweiligen Stadtentwicklungsprozesses Koalitionen zur Interessendurchsetzung entstanden sind und aus welchen Akteuren diese gebildet wurden. Eine Darstellung der Ergebnisse lässt sich in Tabelle 8 erkennen.

Durch die Auswertung der quantitativen Erhebung zeigt sich, dass die Einordnung, welche Koalitionen gebildet worden sind, zwischen den Städten stark variiert.

Dieses Ergebnis bestätigt sich auch durch die qualitative Befragung. Hierbei geht zudem hervor, dass sich ebenfalls die Wahrnehmung der Zusammenarbeit zwischen den befragten Gruppen, Politik und Bürgerschaft, unterscheidet. In Frankfurt sprachen zwei der drei befragten Politiker von einer Zusammenarbeit („Bündnispartnern") zwischen dem Ortsbeirat und der Bürgerinitiative. Ein Politiker berichtet, gerade seine Partei aus der Opposition habe sich für die Bürgerinnen und Bürger eingesetzt und sie

„ermutigt, dass sie in die Fachausschüsse gehen, dass sie sich zu Wort melden, ihre Dinge artikulieren, wir haben Veranstaltungen organisiert und somit versucht, ein Gegengewicht aufzubauen".

Und auch eine Politikerin, die nicht der Opposition angehört, spricht von einer Zusammenarbeit: Auch wenn sich

	Frankfurt	Leipzig	Hamburg
keine Koalitionen	3,9 %	20,8 %	15,4 %
Politik + Verwaltung	15,7 %	10,3 %	19,2 %
Politik + Planerinnen/Planer	15,7 %	13,9 %	3,8 %
Politik + Investor	23,5 %	7 %	7,8 %
Politik + Bürgerinnen/Bürger	5,9 %	20,8 %	3,8 %
Bürger + Verwaltung	3,9 %	10,3 %	7,8 %
Bürger + Planerinnen/Planer	0 %	3,3 %	3,8 %
Bürger + Investor	2 %	0 %	3,8 %
Verwaltung + Planerinnen/Planer	7,9 %	3,3 %	11,5 %
Verwaltung + Investor	11,7 %	10,3 %	11,5 %
Planer + Investor	3,9 %	0 %	7,8 %
Sonstige	5,9 %	0 %	3,8 %
Summe	100 %	100 %	100 %

Tabelle 8: Auswertung der quantitativen Erhebung. Wurden im Prozessverlauf Koalitionen gebildet, um gemeinsame Interessen durchzubringen? Wenn ja: Wer bildete diese?

die Endziele (Bebauung vs. Verhindern der Bebauung) unterschieden, so würde man die Bürgerinitiative doch sehr schätzen und Wert auf den Austausch legen:

„Trotzdem finden wir es wichtig, dass es sie [die Bürgerinitiative] gibt, weil sie zwingen die Verwaltung und auch den Ortsbeirat ein Stück weit auf ihre Sachen einzugehen, sodass am Ende möglichst viele ihrer Intentionen mit in das neue Quartier einfließen können".

Ein weiterer Politiker ist etwas vorsichtiger in seiner Antwort auf die Frage nach einer Koalition - Zusammenarbeit sei der falsche Begriff. Es gäbe eher eine minimale Abstimmung mit den Bürgerinitiativen. Doch wie seine Vorrednerin betont auch er, dass die Bürgerinitiativen ernst genommen würden und der Ortsbeirat die Bereitschaft signalisiere, Ideen ins Konzept mit aufzunehmen – auch habe es bereits eine symbolische Spende zur Unterstützung einer der Bürgerinitiativen gegeben.

Darüber berichtet auch eine der Befragten:

„Der Ortsbeirat fördert zum Beispiel auch ein Projekt von uns [...]. Also, die finden das Projekt zum Teil spannend und nehmen es schon ernst. Aber es passt nicht so ganz in den Bebauungsplan".

Statt einer direkten Koalition wird mehr von einer Art Anhörung gesprochen. Mitentscheiden dürften die Bürgerinnen und Bürger ihren Berichten nach nicht, was zuweilen ein Gefühl der Ohnmacht erzeuge. Die Befragte differenziert diesbezüglich weiter:

„Was ich auch merke, in der Politik und Verwaltung, dass es da halt Einzelne gibt, wo 'ne Kommunikation möglich ist und auch gut ist, und bei anderen überhaupt nicht. Das merke ich gerade auch im Ortsbeirat; die FDP sitzt da und daddelt am Handy und interessiert sich überhaupt nicht für [unsere Initiative], während andere Parteien, und auch die CDU, zum Teil sehr offen waren für das Projekt".

Viel Kommunikation fände allerdings auf informellen Wegen statt, nicht in Gremien oder Beteiligungsverfahren und erst auf Eigeninitiative der Bürgerschaft hin. Von städtischer Seite seien sie bisher nicht nach ihrer Meinung gefragt worden.

Auch in Hamburg wurde von dem befragten engagierten Bürger eine direkte Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Politik eher vorsichtig verneint. Es sei zwar „Meckern auf hohem Niveau" und die Politik sei immer ansprechbar gewesen, allerdings fehlte der aktive Austausch und ein aktives Zugehen auf die Bürgerschaft. So berichtet er, die Politik habe sich in den Sitzungen des Planungsbeirats stark zurückgehalten oder teils gar nicht teilgenommen. Dazu sagt er:

„Das ist sehr bedauerlich, weil da aus meiner Sicht ein ganz großes Dilemma der repräsentativen Demokratie ist, dass wir diese Schnittstelle nicht gut pflegen. Auf der einen Seite sagt man Politik ist die auch ehrenamtliche Vertretung und Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger, aber es passiert [...] sehr häufig, dass die Bürgerinnen und Bürger, die sich engagieren, sehr oft deutlich besser engagiert sind als die Politik".

Zwar betonte er sein Verständnis dafür, dass Kommunalpolitikerinnen und –politiker sich durch ihr Ehrenamt nicht in alle Themen tief einarbeiten könnten, aber wenn Bürgerbeteiligung gewollt würde, dann müsse sie auch von beiden Seiten verfolgt werden.

Eine Politikerin sprach an dieser Stelle hingegen von einer bewussten Zurückhaltung:

„Wenn dann solche Beteiligungsprozesse stattfinden, dann ist es ja auch nicht so, dass man sich da als Politik besonders exponiert verhält, sondern man ist ja eigentlich mehr Teilnehmerin. Weil man will ja auch eher zuhören, als dass man sich dann bei so Veranstaltungen durchsetzen will, das ist ja gar nicht das Thema".

Sie selbst erlebte die Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft und Politik als sehr gelungen. Die Bürgerinnen und Bürger seien früh ins Boot geholt und befragt worden, was sie sich wünschen. Eine weitere Politikerin erklärte, dass wenn Koalitionen zwischen Bürgerschaft und Politik entstanden waren, dann am ehesten mit Angehörigen der Oppositionsparteien, das sei „der Lauf der Dinge". Man habe aber trotz allem versucht, eine vermittelnde Position einzunehmen.

In Leipzig bestand sowohl in den Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik als auch der Bürger größtenteils der Eindruck, dass Koalitionen weniger als Lagerbildung entstanden, sondern zu bestimmten Themen gruppenübergreifend zusammengearbeitet wurde. Dann habe es auch durchaus Koalitionen zwischen Bürgerschaft und Politik gegeben, erklärt ein Bürger:

„Bei streitbaren Themen merkt man dann schon, wenn bestimmte Abgeordnete oder Stadträte und Bürger an einem Strang ziehen und die Stadt oder die Maßnahmenträger dann gemeinsam anschießen, weil nur so kann man ja Interessen durchsetzen."

Felder, bei denen eine Art Koalition entstanden sei, hätten

„punktuell gerade in den Themen [gelegen,] wie die Verkehrsinfrastruktur aussehen soll und wie die Bildungseinrichtung aussehen soll. Weil das ja auch so klassisch kommunalpolitische Themen sind, wo die Stadträte, die eingeladen wurden, ihr Steckenpferd haben und da hat sich schnell der Austausch gefunden und haben sich so Koalitionen, würde ich mal sagen, um den Begriff zu nehmen, gefunden",

beschreibt ein Politiker.
Eine Politikerin fasst die Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Politik wie folgt zusammen:

„Die war glaub ich ganz gut, allerdings glaub ich nicht so intensiv. Also ich hatte schon das Gefühl, dass das so 'n bisschen parallel läuft. Weil die Leute im Nachbarschaftsforum, glaub ich, ja, die hatten ihre Ansprechpartner, die konnten direkt weitergeben, was sie bewegt, sodass sie eigentlich auf uns als Politikerinnen und Politiker wenig zugegangen sind. Es gab ja diesen Begleitbeirat, wo auch die Politik immer erfahren hat, was im Nachbarschaftsforum besprochen wurde und das waren quasi die Ebenen, wo sich ausgetauscht wurde."

Bezüglich der Kooperation von Bürgerschaft und Verwaltung ergaben sich je nach Prozess stark unterschiedliche Bilder. Während ein befragter Bürger von einem sehr transparenten, regelmäßigen und fairen Austausch zwischen Verwaltung und dem Bürgerbündnis „AG Leben im Pergolenviertel" berichtete, wurde dieses in Frankfurt scharf kritisiert. Erst nach Protest der Bürgerinitiative habe die Verwaltung das Gespräch gesucht, das sich nach Ansicht des befragten Bürgers mehr als ein Monolog als ein gleichberechtigter Dialog entpuppte.

In Leipzig wurde die Verwaltung im Prozess von Bürgerinnen und Bürgern eher als notwendig bewertet, da diese Fachwissen habe, über das Bürger gar nicht verfügen könnten. Die Verwaltung habe somit einen Vorteil gehabt, jedoch „ohne paternalistisch zu sein", erklärt ein Bürger. Er führt weiter aus:

„Wenn man sich für Bürgerbeteiligung interessiert, muss man auch akzeptieren, dass es Interessen gibt, von Bauträgern und auch von der Stadt. [...] Und auch dass die Stadt eben sagt - da war zum Beispiel ein Punkt, dass eine Sporthalle fehlte in einem Entwurf - ‚Die Sporthalle muss rein'. Und insofern ist das einerseits nicht 'ne fachliche Unkenntnis, aber wir [die Bürger] sind da fachlich fern, aber auch politisch determiniert in gewisser Weise und wirtschaftlich determiniert. Und das muss man, wenn man da mitgestalten will, auch akzeptieren".

3.5.8 Hatten die Ideen verschiedener Akteure alle gleich viel Platz im Planungsprozess? Wurden alle gleich ernst genommen?

„Wir werden beteiligt, wir werden gehört und wir erheben Anspruch darauf, dass möglichst viel von dem, was wir umgesetzt wissen wollen [...], auch umgesetzt wird. Aber wir haben keine Entscheidungsbefugnis."
(Bürger aus Leipzig)

„Wenn Verwaltung und Investor einer Meinung waren, war es noch schwieriger argumentativ die eigenen Ideen durchzubringen." *(Politiker aus Leipzig)*

Die Interviewpartner wurden nach ihrer persönlichen Sicht auf die Gleichberechtigung der Akteure in Planungsprozessen befragt. Konkret sollte herausgestellt werden, ob es Unterschiede im Umgang mit Ideen gab, je nachdem, ob diese von bürgerlicher oder kommunalpolitischer Seite angestoßen wurden. Dabei ging es nicht ausschließlich um die Differenzierung zwischen dem Umgang der bürgerschaftlichen oder politischen Akteure mit Ideen des jeweils anderen Akteurs. Auch die Stellung anderer Akteure, wie z. B. der Verwaltung oder des Investors, waren von Interesse.

In der Beantwortung der Frage kristallisierte sich eine Differenzierung der Antworten in zwei Teile heraus. Zwar sagte knapp ein Drittel der Befragten – sowohl aus Bürgerschaft als auch aus Politik – dass alle Prozessparteien zu gleichen Teilen gehört worden seien. Jedoch, ergänzte der Großteil, sei die Frage nach der Umsetzung der Ideen und die nach der Wirksamkeit eine andere Frage. Ein Politiker aus Frankfurt fasste zusammen:

„Dass alle diese Gruppen beteiligt wurden, das hört sich schon für mich zu positiv an [...]. Es ist natürlich 'ne Art der Beteiligung, sich auf so 'ner Veranstaltung mal zu Wort zu melden, aber die Wirksamkeit ist begrenzt".

Ein weiteres Drittel aller Befragten erklärte, gerade Bürgerinnen und Bürger hätten es schwerer gehabt, ihren Ideen Gehör zu verschaffen. Eine Befragte aus Frankfurt kritisiert:

„Diejenigen, die versucht haben, die Bebauung durchzusetzen, versuchen immer wieder die Bürgerinitiative darauf zu reduzieren, auf die Partikularinteressen. Tatsächlich besteht die Bürgerinitiative zur Hälfte aus Personen, die gar keinen Garten in dem Gebiet besitzen. Und das Hauptargument der Bürgerinitiative ist der Erhalt des alten Baumbestandes, der Erhalt der Grünflächen, weil das eben sehr, sehr wertvoll ist für innerstädtisches Gebiet und auch vor allem im Klimawandel."

Interessant ist in direktem Bezug darauf die Aussage einer Politikerin aus Hamburg:

„Das [die letztendliche Entscheidung von der Politik] halte ich auch für wichtig, weil wenn jetzt die Entscheidung ganz bei den Bürgern liegen würde, würde eben diese ganz wichtige Abwägung fehlen. Die Bürger haben natürlich immer ein persönliches Interesse, entweder möchten sie dort wohnen oder sie möchten dort Grün erhalten, aber haben vielleicht nicht die Gemeinschaft im Blick. Und das ist eben die Aufgabe von uns Kommunalpolitikern, diesen Abwägungsprozess vorzunehmen".

Ein weiterer Bürger aus Frankfurt, der einer Bürgerinitiative angehört, die gegen die Bebauung ist, äußert seinen Eindruck der Ungleichbehandlung wie folgt:

„Es hat sich relativ schnell herausgestellt, dass der [Planungsdezernent] zwar bereit dazu ist uns in dem Planungsprozess ‚Innovationsquartier' einzubinden, aber die Entscheidung zur Bebauung steht".

Bezüglich der Frage nach dem gleichberechtigten Umgang mit Ideen sagte ein Politiker aus Leipzig sowohl über Ideen von Politikerinnen und Politikern als auch von Bürgerinnen und Bürgern:

„Alle Ideen wurden erfasst, ins Protokoll geschrieben und auch wieder mitgeteilt [...]. Die Idee muss von demjenigen, der es reingeworfen hat, nachverfolgt werden!".

Ein weiterer Politiker aus Leipzig berichtet darüber hinaus, dass auch Akteure der Politik Schwierigkeiten hatten, ihre Ideen durchzubringen, da sich Investor und Verwaltung teilweise querstellten gegenüber den Ideen anderer Akteure. Auch ein Politiker aus Frankfurt kritisiert gegenüber der Stellung der Verwaltung:

„Wenn du dann Antworten kriegst [...], da wird ja auch nicht immer auf jeden Punkt geantwortet, das sucht sich die Verwaltung dann aus, da antworten wir, da antworten wir gar nicht, da ein bisschen".

Insgesamt gab es keine prägnanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Stadtentwicklungsprozessen. Frankfurt stellte jedoch die einzige Stadt dar, in der alle Befragten von Ungleichbehandlungen der unterschiedlichen Prozessteilnehmer sprachen.

3.5.9 Generell: Was ist gut gelaufen? Was weniger?

Im thematisierten Fallbeispiel in Frankfurt wurde zunächst von einem der Politiker der Einstieg in das Projekt gelobt, bei dem eine frühzeitige Beteiligung mit einigen Veranstaltungen im Ortsbeirat stattgefunden habe. Jedoch – und dies wird später näher thematisiert – habe die Beteiligung danach geendet (die erste frühzeitige Beteiligung wird übrigens nur von Politikern gelobt. Ein Bürger hingegen gab an, zu spät eingebunden worden zu sein, als Entscheidungen bereits getroffen schienen).

Des Weiteren sah ein befragter Politiker eine Stärke des Prozesses darin, dass versucht worden sei, soziale und ökologische Aspekte zusammenzubringen und zu berücksichtigen.

Diese Berücksichtigung empfand eine der befragten Bürgerinnen zwar als höchst unzureichend, jedoch merkte sie positiv an, dass die Bürgerinitiativen es diesbezüglich geschafft hätten, durch ihre Proteste eine Öffentlichkeit zu schaffen. Dadurch habe sich ein großer Widerstand gebildet. Allerdings, und hier beginnt die Kritik, werde dieser von den Entscheidern viel zu wenig aufgegriffen.

Wie bereits angerissen, schloss sich dem ein Politiker aus dem Ortsbeirat an und bemängelte, die Beteiligung der Bürgerschaft und auch des Ortsbeirats sei nicht weitreichend genug gewesen:

„Da sehen wir uns als Ortsbeirat, wie auch als Bürgerschaft etwas ausgeschlossen von weiterer Beteiligung, weil die Stadt der Meinung ist, die eigentliche Beteiligung hat bereits stattgefunden. Das ist richtig, die gesetzliche Beteiligung hat stattgefunden, aber die ist unserer Meinung nach, nach heutigem Stand, vollkommen unzureichend!“.

Ein weiterer Politiker erwähnte zudem im Interview, dass zuweilen die Interessen des Investors denen der Bürger vorgezogen worden seien.

In Leipzig herrschte auf die Frage nach positiven Aspekten des Prozesses große Einigkeit über das breite Auswahlverfahren für das Nachbarschaftsforum, mit dem eine Vielzahl verschiedener Akteure in den Beteiligungsprozess einbezogen wurden. Insbesondere, dass auch Bürger der Stadt Leipzig, die keine direkten Anwohner darstellen, zufällig ausgewählt wurden, wurde gelobt. Zudem seien die Bürger von Anfang an stark bei der Auswahl von Planungsentwürfen und der Bebauung in vielfältigen Formen durch ein externes Büro beteiligt worden. Der Aspekt, dass es sich dabei um einen externen Moderator handelt, wurde ebenfalls für wichtig und richtig befunden.

Auch wurde von einer Politikerin positiv angemerkt, dass es gut gewesen sei, dass überhaupt so ein einzigartiger großer Beteiligungsprozess angeregt wurde und der Investor sich freiwillig dazu entschieden hätte.

Kritik wurde seitens der Bürgerinnen und Bürger, aber auch von einem Politiker, besonders in Hinblick auf die Abstände zwischen den Nachbarschaftsforen geübt. Diese seien zu Beginn noch regelmäßiger erfolgt, doch seien nun zum Teil sehr groß geworden, sodass Bürger davon sprachen, sich nicht mehr mitgenommen zu fühlen. Insbesondere vor dem Hintergrund der intensiven Arbeit, die man in die Sitzungen stecke, sei dies enttäuschend.

Kritik in Richtung der Politik kam von einem Bürger, der bemängelte, dass gewisse Parteien im Laufe des Prozesses entgegen zuvor getroffener Absprachen mit dem Investor ihre Meinung geändert und somit zu einem Investorwechsel und einer Verzögerung des Prozesses geführt hätten.

Zuletzt kritisierte eine Politikerin die mangelhafte Bereitschaft des Investors, seine Pläne teilweise auch den Wünschen der Bürgerinnen und Bürgern anzupassen.

In Hamburg lobte ein Bürger insbesondere das Zusammenspiel zwischen der Verwaltung und dem von Bürgerinnen und Bürgern gegründeten Arbeitsgremium.

Des Weiteren berichtete er von einer grundsätzlich gelungenen Gesamtstruktur und der professionellen Begleitung durch ein externes Büro, welches den Planungs- und Beteiligungsprozess dokumentierte. Insbesondere die zu Beginn ausgearbeiteten Stufen der Beteiligung hätten für Struktur gesorgt.

Auch von Politikseite wurde überwiegend Zufriedenheit geäußert. Es habe eine frühe, dialogreiche Auseinandersetzung stattgefunden. An dieser Stelle ist anzumerken, dass im Gespräch mit einem Bürger der Dialog mit der Kommunalpolitik hingegen als ausbaufähig beschrieben wurde:

„Die reale Teilnahme und der aktive Austausch, also das aktive Zugehen auf Bürgerinnen und Bürger [waren] sehr begrenzt. [...] Aber das ist jetzt vielleicht ein bisschen Kritik auf hohem Niveau. Im Umkehrschluss, nach meiner Erfahrung, waren sie immer ansprechbar“.

Seiner Meinung nach hätte jedoch das Thema der Selbstgestaltung für die Bürgerschaft noch aktiver ermöglicht werden können.

Als Schwierigkeiten im Prozess wurden von Politikseite zwei Punkte genannt. Eine Politikerin beschrieb, dass unterschiedliche Erwartungen zwischen Bürgerinnen/Bürgern und Politik den Prozess erschwert hätten:

„Es war schwierig dann zu vermitteln und das war aber letzten Endes dann auch richtig, um da keine falschen Erwartungen aufzubauen: ‚Es geht nicht um das Ob, sondern um das Wie'. Dass es ein langer Prozess ist, der über mehrere Stufen geht und man da bestimmte Dinge eben doch beeinflussen oder diskutieren kann, das musste dann erst langsam peu à peu vermittelt werden".

Natürlich, so gibt eine ihrer Kolleginnen zu, könne man am Ende nie alle glücklich machen – das sei immer auch das Negative an so einem Prozess.

3.5.10 Rückblick: Wer sollte Bürgerbeteiligung im Idealprozess initiieren?

Nachdem die eigenen Erfahrungen zu den jeweiligen Prozessen geschildert worden waren, wurde nach der idealen Bürgerbeteiligung und von wem diese initiiert und moderiert werden sollte, gefragt. In den Antworten waren sich bis auf eine Ausnahme sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Politikerinnen und Politiker einig: Ausgehen sollte eine Bürgerbeteiligung immer von denjenigen, die die Planung einleiten, also Politik und Verwaltung. Nur eine Politikerin bildete die Ausnahme, indem sie sagte, eine Beteiligung solle nicht von oben aufgesetzt, sondern von den Bürgerinnen und Bürgern initiiert werden. Der Rahmen wie Räume und finanzielle Mittel für Referenten sollte jedoch von der Politik gestellt werden. Moderiert, und hier herrschte Einstimmigkeit, sollte die Beteiligung immer von externen offiziellen Stellen um Neutralität zu garantieren, die Verwaltung oder Politik nicht immer gewährleisten könnten.

4 Änderungswünsche: Bürgerbeteiligung

Zum Ende eines jeden Interviews wurden die Interviewten darum gebeten einen konkreten Vorschlag zu nennen, was sie an Bürgerbeteiligung ändern würden.

Im Folgenden werden die Antworten getrennt dargestellt. Zwischen den Gruppen gab es in den Antworten bis auf eine Ausnahme (Forderung nach externen Experten) keine direkten Überschneidungen. Innerhalb der Gruppen zeigte sich besonders unter den Politikern eine Forderung als auffallend dominant.

Die Ideen der Befragten sind als Zitate dargestellt. Diese sollen als Denkanstöße und Inspiration für kommende Bürgerbeteiligung dienen und benötigen insofern keine Analyse und Einordnung.

4.1 Änderungswünsche der Kommunalpolitikerinnen und -politiker

Die Änderungswünsche/Vorschläge der befragten Politikerinnen und Politiker sowie der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf Bürgerbeteiligung lassen sich in fünf Oberthemen klassieren, aus denen eines durch besonders häufige Nennung hervorgehoben wird: Insbesondere die Exklusivität von Bürgerbeteiligungen wird bemängelt und eine Beteiligung gefordert, in der eine breitere Masse an Bürgern aus verschiedenen sozialen Hintergründen inkludiert werden.

Breitere inklusivere Beteiligung

„Ich glaube, ich würde mehr auf geloste Gruppen und Einladungen setzen. Also ich glaube, ich würde versuchen, wirklich die Bürgerinnen und Bürger auch anzusprechen, die eben eigentlich nicht sich dafür interessieren. [...] Und wirklich versuchen, noch ‘ne breitere Menschenmasse zu erreichen. Ich glaube, das tut so ‘nem Prozess immer gut, wenn da auch tatsächlich nicht nur die gut gebildete bürgerliche Mitte sozusagen beteiligt ist, sondern vielleicht tatsächlich auch die Einkommensschwächeren.“
(Politikerin aus Leipzig)

Ich würde mir wünschen, dass Bürgerbeteiligung einfach stärker und breiter angenommen wird als Chance, sich zu beteiligen. [...] Weil meine Erfahrung ist, dass gewisse Gruppen und Einzelpersonen schon stärker sich engagieren als andere und da fallen auch Meinungen und Perspektiven und Lebensperspektiven hinten runter. Und daher wünsch ich mir ein stärkeres Bewusstsein, das Instrument [Bürgerbeteiligung] zu nutzen.“
(Politiker aus Leipzig)

„Die Leute, die Politik machen, müssen sich bewusst sein, dass sie nicht nur für den gebildeten Mittelstand Politik machen, sondern auch die Interessen der Leute im Blick behalten, die sich nicht melden. Das ist so ‘n bisschen wie die Gewerkschaften auch die Leute vertreten, die selber eben kein Sprachrohr haben, sondern dafür in die Gewerkschaft eingetreten sind.“
(Politikerin aus Frankfurt)

„Ich glaube, was ich ändern würde, wäre ein deutlich kritischerer Diskurs mit den Investoren, die dort tätig sind. [...] Also es wird eher ein bisschen mehr auf Hochglanzprospekte geguckt und man freut sich über große Bilder, die da von den Investoren skizziert werden, aber man blendet halt aus, dass es eine Realität ist, die sich wenige nur leisten können.“ *(Politiker aus Frankfurt)*

Vertrauen in die Bürgerinnen und Bürger

„Stadtverwaltung und Politik müssen/dürfen/können/sollen viel, viel mehr Vertrauen in Bürgerbeteiligung haben. Vor allem in die Menschen, die diese Stadt beleben. Und

ich glaube, man muss Bürgerbeteiligung nicht fürchten. Die Diskussion ist schwierig und oftmals auch anstrengend, aber ich glaube, ein Mehrwert kommt häufig mit dabei raus." *(Politiker aus Leipzig)*

Weitreichenderer gesetzlicher Rahmen für Bürgerbeteiligung

„Der Kommune sind in ganz vielen Dingen die Hände gebunden. Im Prinzip würde ich sagen, diese Beteiligungsformen müssen gesetzlich geregelt werden. Dass es einen klaren Rahmen gibt, den jeder kennt, und der aber auch weitreichend ist. Der nicht sagt, die Bürger entscheiden, sondern es entscheidet immer noch das Parlament. Aber im Vorfeld eine Entscheidung, dass da die Meinung der Bürger, der Initiativen und der Stadtteilparlamente einen größeren Stellenwert kriegen." *(Politiker aus Frankfurt)*

Externe Experten

„Und sie sollten die Möglichkeit haben, dass externe Experten mit unterschiedlichen Meinungen einbezogen werden. Weil 'ne Meinung ist 'ne Meinung, das ist gut - aber man braucht ja auch Leute, die das dann stützen durch Expertise und meistens hat man nur die eine, und zwar die von der Verwaltung und das ist zu wenig." *(Politiker aus Frankfurt)*

Höhere Quoren für Bürgerbeteiligungen/-begehren

„Das glaube ich schon, wenn dann die gewählten Volksvertreter praktisch überstimmt werden sollen, dass man da ein gewisses Quorum braucht. Das können nicht einige wenige machen, die aktiv sind, und andere, die nicht aktiv sind, spielen dann alle keine Rolle. Eine qualitativ hohe Mehrheit brauche ich schon, wenn ich sage, ich will die Volksvertreter überstimmen. Oder ich muss ein anderes System wählen - und muss dann sagen die Volksvertreter so wie wir sie haben brauchen wir nicht, wir brauchen nur die direkte Demokratie oder so." *(Politiker aus Hamburg)*

4.2 Änderungswünsche der Bürgerinnen und Bürger

Unter den Bürgerinnen und Bürgern bildet sich kein so dominierender Änderungswunsch heraus wie bei den Politikerinnen und Politikern. Das einzige zweimal erwähnte Thema ist die Forderung nach verlässlichen (digitalen) Informationskanälen während einer Beteiligung, die zusätzliche Transparenz schaffen. Darüber hinaus ist interessant, dass sich zwei Forderungen widersprechen: Während ein Bürger mehr direkte Entscheidungsmacht für die Bürgerschaft fordert, spricht sich ein Bürger ausdrücklich gegen reine Bürgerentscheide aus.

Verlässliche (digitale) Informationskanäle

„Ich würde die Struktur insofern hin verändern, als dass ich verlässliche Informationskanäle schaffen würde, nicht nur Protokolle nach der Sitzung und Einladungen, sondern auch zwischendurch Informationen an bestimmten Schaltstellen." *(Bürger aus Leipzig)*

„Wir müssen dringend darüber nachdenken, wie wir Informationen noch deutlich transparenter machen. Also ich träum ja immer von sowas, ich nenn das ‚Planungsmelder': Ein Online-Tool über all das, was Verwaltung macht. Und Informationen, die ohnehin vorhanden sind bei Verwaltung, so aufarbeiten, dass die für Menschen, die nicht die Zeit oder die Fähigkeiten haben, sich tage- und wochenlang in so einen komplexen Prozess einzuarbeiten, schnell an Informationen kommen und schnell in einen Prozess einsteigen können." *(Bürger aus Hamburg)*

Keine reinen Volksentscheide mehr

„Das wird Sie jetzt vielleicht überraschen, aber ich bin nicht mehr für Volksentscheide, weil es ein naiver Glaube ist, dass diejenigen, die da pushen im Gesamtinteresse agieren (Beispiel Berlin: Schließung Tempelhof: Ostberliner dagegen gestimmt, um Westberlinern eine reinzudrücken, weil diese damals für Abriss des Palasts der Republik gestimmt haben)... Insofern bin ich da nicht mehr so ein Freund davon, dass Volksentscheide eingesetzt werden, weil sie schnell zu instrumentalisieren sind und eigentlich immer so auf eine Frage „Ja/Nein" hinauslaufen und kein eingehendes Beschäftigen damit stattgefunden hat [...] und es ist eben nicht frei von parteipolitischer Einflussnahme unter dem Gesichtspunkt, der aktiven Regierung eins auszuwischen." *(Bürger aus Leipzig)*

Mehr Mitentscheidungsrechte für Bürgerinnen und Bürger

„In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass das [direkte Bürgerbeteiligung] wichtig ist, weil auf lange Zeit die Kenntnisse und die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger immer besser war als die der Fachleute. [...] Dann muss man denen [Bürgern] auch die Entscheidung überlassen und [...] richtig berücksichtigen, was sie sagen." *(Bürger aus Frankfurt)*

Einhalten von verbindlichen Absprachen seitens der Politik

„Wenn was festgeschrieben ist, dann die Bitte an Politik: Nichts mehr verhängen, sei es natürlich da ist ein grober Fehler drinnen. Aber dann auch bitte an die Regeln halten, die man selber vorher als Parteien festgeschrieben hat, damit Projekte sich dann auch verwirklichen lassen. Es werden Flächen gebraucht, es werden Kindergärten gebraucht, es werden Schulen gebraucht, und da muss man dann auch sagen, wir gehen da alle gemeinsam durch, damit's dann schnell geht und damit's dann auch da ist." *(Bürger aus Leipzig)*

Externe Experten (Laien) für langfristiges Denken

„Ich fand das immer ganz spannend, die Idee von Extinction Rebellion: Es braucht eine Instanz in der Politik, im Klimawandel, die langfristiges Denken mit reinbringt. Und politisches Denken ist immer auch kurzfristig, die sind auf Wiederwahlen angewiesen usw. Die [Extinction Rebellion] gehen z.B. davon aus, dass wenn man in der Art von Schöffengerichten, wo man Laien dazu verpflichtet, bestimmte Aufgaben zu erfüllen, dass die dann langfristiger erfüllt werden. Das find ich nen spannenden Gedanken einfach. Den aufzugreifen und zu gucken: Wer denkt eigentlich langfristig? Und was heißt langfristiges Denken im Klimawandel?" *(Bürgerin aus Frankfurt)*

Freistellung für Bürgerbeteiligung

„Ich sag immer so etwas schelmisch: Also eigentlich müsste jeder Mensch, der in diesem Gemeinwesen lebt und arbeitet, eine offizielle Freistellung kriegen für ehrenamtliches Engagement. Das fänd' ich 'ne total sinnvolle Sache. Einmal die Woche zwei Stunden wird jeder freigestellt. Man kriegt dafür 'ne Engagementkarte oder sowas, wo man sagen kann ‚Hier hab ich mich in meinem Umfeld eingebracht." *(Bürger aus Hamburg)*

5 Exkurs: Stimmung in der Kommunalpolitik

Unabhängig der Stadtentwicklung war die Wahrnehmung der Kommunalpolitiker gegenüber der politischen Stimmung im Stadtbild von Interesse. Nachdem in den Medien immer mehr von Anfeindungen und gar Gewalt gegen Mandatsträgern berichtet wird, wurde nach den Erfahrungen, die die Interviewpartner diesbezüglich gemacht haben, gefragt.

5.1 Haben Sie in Ihrer Rolle als Politikerin/ Politiker persönliche Anfeindungen erlebt?

Etwa die Hälfte der Befragten verneinte die Frage, ob sie selbst schon Opfer persönlicher Anfeindungen/Angriffe geworden wären. Bei Kollegen habe man dies aber in Teilen wahrgenommen.

Die andere Hälfte berichtete insbesondere von verbalen Anfeindungen im Wahlkampf auf der Straße: *„Wir erleben auf der Straße Anfeindungen, die sind einfach traumhaft. Da merkt man, dass Menschen der weit weg sind von der Politik und die nutzen keine Möglichkeiten der Mitbeteiligung. Die haben auch kein Interesse mehr, sondern sie wollen ihren Zorn oder ihre Wut auskippen“*, so ein Bürger, der selbst vor einem Jahr für ein Mandat kandidiert hatte. Eine Politikerin aus Leipzig berichtet, dass sie des Öfteren verbal angegriffen würde, insbesondere in Bezug auf ihre Partei, die Linke. Einmal sei es gar zu einem körperlichen Angriff gekommen, woraufhin ein Strafverfahren eingeleitet wurde, von dem sie seitdem aber nichts mehr gehört habe und auch nicht erwarte, dass jemand gefunden würde.

Haben Sie schon Hate Speech erlebt?	
Ja	24
Nein	7

Tabelle 9: Auswertung der quantitativen Erhebung. Als Reaktion auf kommunalpolitische Angelegenheiten: Haben Sie schon Hate Speech bzw. Hasskommentare erlebt?

Wie oft waren Sie persönlich betroffen, wenn Sie Hate Speech erlebt haben?	
Nie	11
Selten	9
Manchmal	9
Häufig	2

Tabelle 10: Auswertung der quantitativen Erhebung. Waren Sie selbst aufgrund Ihrer Position in kommunalpolitischen Angelegenheiten von Anfeindungen gegen Sie persönlich betroffen?

Mit welchen Formen der Anfeindung waren Sie bereits persönlich konfrontiert?	
Persönlich	11
Online	9
Leserbrief in der Zeitung	9
E-Mail	2
Telefonisch	9
Sachbeschädigung	2

Tabelle 11: Auswertung der quantitativen Erhebung. Wenn Sie von Anfeindungen betroffen waren: In welcher Form haben diese stattgefunden? (Mehrfachnennungen möglich) (eigene Darstellung)

Anhand der Ergebnisse geht hervor, dass ca. 77 Prozent der Befragten der quantitativen Erhebung schon einmal Zeugen von Hate Speech geworden, wobei ca. 65 Prozent

dieser schon einmal selbst betroffen waren. Die meisten Anfeindungen gegen Kommunalpolitikerinnen und -politiker haben online/per Mail oder persönlich stattgefunden. Daraus ergibt sich die im kommenden Kapitel dargestellte Frage, ob sich die gesellschaftliche Stimmung bezüglich Hate Speech und weiterer Anfeindungen über die Zeit verändert hat.

5.2 Hat sich die Stimmung verändert?

„Aber ich hab schon das Gefühl, dieses Plus und Minus, es gibt wenig in der Mitte: Also entweder man hasst, oder man liebt." *(Politikerin aus Leipzig)*

Einige der befragten Politiker hatten den Eindruck, dass die Stimmung gegenüber Politikern eher gleichgeblieben wäre. Eine Politikerin war unsicher, ob sich die Stimmung an sich verändert habe. Wo sie jedoch ein Ungleichgewicht sähe, sei in den Extrema von Meinungen:

„Also entweder man hasst oder man liebt. Da hab ich das Gefühl, dass da wirklich ein Ungleichgewicht reingekommen ist, diese Extremitäten. Entweder man findet die Linke ganz ganz toll oder man muss sie direkt hassen, man kann sie aber nicht einfach nur ignorieren. Das kriegen wir natürlich als Kommunalpolitiker auch erst recht dann zu spüren".

Ein Politiker, der von einer Verschärfung der Stimmung sprach, berichtete:

„Das Hemmnis, rein aus dem Unmut, dass der Andere eine andere Meinung hat, dass der für irgendwas steht, einfach anzupöbeln und auch verbal anzugehen, ist geringer geworden. Sowohl in den sozialen Medien, da noch stärker, aber auch hier draußen in der realen analogen Welt."

Um dagegenzuwirken, müsse das Ziel sein, wieder ein stärkeres Bewusstsein zu schaffen, *„dass es Grenzen und Regeln des Miteinanders gibt und dass jeder, der das mitbekommt, auch aufgefordert wird, sich dagegen zu stellen".*

6 Fazit und Ausblick

Das Ziel dieser Studie war es, herauszufinden, ob und inwiefern Bürgerinnen und Bürger und Kommunalpolitikerinnen und -politiker in Stadtentwicklungsprozessen zusammenarbeiten. Dazu wurden Beteiligungsprozesse in Hamburg, Leipzig und Frankfurt untersucht und die beteiligtenPersonen aus Bürgerschaft und Kommunalpolitik befragt.

Zu Beginn stand das grundsätzliche Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Politikerinnen und Politikern im Fokus. Dabei fand sich der auffälligste Unterschied zwischen dem Selbstbild und dem Fremdbild der Kommunalpolitikerinnen und -politiker: Sie betrachten sich selbst als demokratisch legitimierte Vertreter der Bürgerschaft, mit dem Ziel, stets die beste Lösung zu finden. Die Bürgerinnen und Bürger hingegen sehen sie als Ehrenamtliche, deren Hauptziel es ist, Wahlen zu gewinnen.

Aus der Befragung zur Relevanz von Stadtentwicklung ergab sich ein einheitliches Bild: Alle Beteiligten waren sich darin einig, dass Stadtentwicklung sehr wichtig ist. Zudem bestand Einigkeit darüber, dass Bürgerbeteiligung ein elementarer Bestandteil von Stadtentwicklungsprozessen ist. Sowohl Kommunalpolitikerinnen und -politiker als auch Bürgerinnen und Bürger empfanden Beteiligung als enorm wichtig, teilweise allerdings aus unterschiedlichen Gründen. Politikerinnen und Politiker empfinden Bürgerbeteiligung in Stadtentwicklungsprozessen als wichtig, um die Entscheidungen durch die Bürgerinnen und Bürger legitimieren zu lassen. Dadurch soll Unmut in der Bevölkerung nach Beendigung der Bauprozesse vermieden werden. Bürgerinnen und Bürger dagegen sind eher durch eigene Interessen oder Betroffenheit motiviert, an Bürgerbeteiligungsprozessen teilzunehmen. Die gemeinsame Basis für ein potenzielles Zusammenspiel besteht demnach.

Weitergehend ergab sich aus den Interviews, dass es in allen Prozessen verschiedenste Beteiligungsformate gab. Diese bestanden neben Informationsveranstaltungen und Anhörungen der Bürgerinnen und Bürger aus Nachbarschaftsforen, Planungsbeiräten und Workshops. Diese Formate sollten den Austausch unter den Beteiligten möglich machen und wurden vorwiegend von Politik und Verwaltung sowie gemeinsam von Bürgerschaft und Verwaltung organisiert. Dieser vorgesehene Austausch fand jedoch nicht immer zur Zufriedenheit aller Beteiligten statt. Die Gründe dafür waren unterschiedlich. Obwohl die Kommunalpolitikerinnen und -politiker es als sehr wichtig empfanden, die Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen, entstand häufig das Gefühl, dass viele Menschen zu sehr auf ihre persönlichen Interessen fokussiert seien. Dabei würden sie das Wohl der Gemeinschaft aus den Augen verlieren. Doch genau das sehen die Personen aus Kommunalpolitik als ihre Aufgabe: Verschiedene Interessen gegeneinander abzuwägen und so eine endgültige Entscheidung zu treffen. Dafür hatten viele Bürgerinnen und Bürger jedoch wenig Verständnis und bezeichneten diese Art der Einbindung als „Scheinbeteiligung". Sie würden zwar angehört, aber ihre Vorschläge würden nicht ernst genommen und sie auf ihre Partikularinteressen reduziert.

Um eine solche Unzufriedenheit zu vermeiden, stellte sich eine externe Moderation als extrem hilfreich heraus. Der Moderator wurde meist als neutraler Vermittler anerkannt und beeinflusste die Bewertung des Prozesses aus Sicht aller Akteure positiv. Somit empfanden die Beteiligten den Prozess als effektiver und die Ergebnisse als besser.

Im Hauptteil der Befragung ging es dann um das zentrale Forschungsinteresse; die Frage nach der Bildung von Koalitionen und der Zusammenarbeit der verschiedenen Parteien innerhalb der Beteiligungsprozesse. Dabei stellte

sich heraus, dass Politik und Bürgerschaft häufig eine Koalition bildeten, sobald ein Investor oder die Verwaltung in den Prozess involviert war. Diese beiden Akteure wurden zudem häufig als dritte Instanz beschrieben, die den Bürgerinnen und Bürgern und der Politik gegenüberstand.

Ohne Koalitionspartner zeigte sich, dass es für die Bürgerinnen und Bürgern schwierig war, sich Raum für Gehör zu schaffen und eine Möglichkeit zur Mitbestimmung zu erhalten. Es habe viel Durchhaltevermögen gefordert, um Ideen zur Diskussion zu bringen und letztendlich durchzusetzen. Insbesondere wenn sich Verwaltung und Investor einig waren, sei es herausfordernd gewesen, den Bürgerwillen durchzusetzen. War dies der Fall, berichteten einige Befragte teilweise von einer intensiven Zusammenarbeit zwischen Politikerinnen und Politikern sowie Bürgerinnen und Bürgern, um sich gemeinsam gegen die Koalition aus Investoren und Verwaltung durchzusetzen. An einigen Stellen war der Bürgerbeteiligungsprozess so stark blockiert worden, dass Teile der Politik als Sprachrohr der Bürgerschaft fungierten. Ohne dieses Engagement hätte es keine Möglichkeit mehr gegeben, sich einzubringen.

Insgesamt ließ sich erkennen, dass es an verschiedenen Stellen eine Zusammenarbeit gab. Allerdings stellte sich auch heraus, dass Politik und Bürgerschaft nicht die Akteure sind, die am intensivsten zusammenarbeiten. Zudem berichteten die Befragten aus Politik deutlich häufiger, dass sie eine Koalition zwischen Bürgerschaft und Politik wahrgenommen hätten, als die Bürgerinnen und Bürger. Außerdem wichtig für das Verhältnis der Akteure und das Gelingen der Bürgerbeteiligung sind die Gegebenheiten am Ort des geplanten Bauprojekts. Konkret bedeutet dies, dass ein auf einer Freifläche geplanter Stadtentwicklungsprozess auf deutlich weniger Kritik aus der Bevölkerung stößt als ein Bauprozess, der für den Wegfall von genutzter Fläche (bspw. Kleingärten) sorgt. In den untersuchten Stadtentwicklungsprozessen wurde im Fall von Leipzig von einer insgesamt positiveren Stimmung berichtet, da dieser Bauprozess auf einer Freifläche geplant war. So konnten Fragen zur konkreten Umsetzung diskutiert werden. In anderen Beispielen hingegen wurde die geplante Bebauung als solche von vielen Bürgern in Frage gestellt. Für die anderen beteiligten Akteure stand jedoch nur das „wie", nicht das „ob" der Bebauung zur Diskussion, was für Konflikte zwischen allen Beteiligten sorgte.

Einer der Hauptkritikpunkte der Befragten an der stattgefundenen Bürgerbeteiligung ist eine fehlende Transparenz und Kommunikation. Viele Entscheidungen waren sowohl von Seiten der Bürgerschaft als auch der Politiker durch fehlende Informationen nicht nachvollziehbar. Beide Seiten wünschen sich die Integration von externen Fachleuten. Obwohl bereits Fachleute der Verwaltung Teil des Prozesses waren, entstand der Eindruck, dass gezielt Personen ausgewählt wurden, die im Interesse des Auftraggebers handelten. So sei Neutralität nicht gegeben gewesen und andere Positionen übergangen worden. Lediglich durch externe Fachleute sei eine objektive Beratung möglich. Auch diese Einschätzung wird von Politikerinnen und Politikern sowie Bürgerinnen und Bürgern vertreten.

Insgesamt lassen sich die Ergebnisse der Befragungen in verschiedene Kategorien einordnen. Um dem Wunsch von Bürgerschaft und Politik nach einer zufriedenstellenden Bürgerbeteiligung nachzukommen, sind Inklusivität, Kommunikation und Transparenz notwendig.

Im Bereich der Inklusivität wird sich gewünscht, dass die Diversität der Beteiligten erhöht wird. Häufig würde sich immer die gleiche Personengruppe in der Bürgerbeteiligung engagieren, da andere Gruppen nicht erreicht würden oder sich nicht angesprochen fühlten. Diese Personengruppe sei allerdings häufig nicht repräsentativ für die tatsächliche Bevölkerung und die Personen, die später von den Entscheidungen betroffen sind. Insbesondere junge Menschen, Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen mit geringem Einkommen seien selten Teil von Bürgerbeteiligungsprozessen. Das liege neben der fehlenden Mobilisierung unter anderem auch daran, dass eine gute Bürgerbeteiligung sehr zeitintensiv ist und dadurch den genannten Gruppen der Zugang zur Beteiligung nicht ermöglicht wird. Eine höhere Inklusivität könnte Bürgerbeteiligungsprozesse positiv beeinflussen, da so mehr und eine größere Vielfalt an Ideen vorhanden wären. Zudem könnte es zu einer größeren Akzeptanz des Stadtentwicklungsprozesses kommen, da die am Prozess beteiligte Gruppe repräsentativer für die Bürger wäre.

Die Kategorie Kommunikation bietet gerade zu Beginn der Beteiligung Verbesserungspotenzial. Eine klare Kommunikation über den Ablauf der Bürgerbeteiligung, sowie die Erwartungen aller Akteure an die Bürgerbeteiligung kann die Enttäuschung im Nachhinein verhindern, da die „Spielregeln" von Beginn an festgelegt sind. Dabei ist es besonders wichtig, die Intensität der Bürgerbeteiligung klar zu kommunizieren, da an dieser Stelle häufig unterschiedliche Vorstellungen auf Politik- und Bürgerseite bestehen. Im weiteren Verlauf des Beteiligungsprozesses bleibt eine Aufrechterhaltung der Kommunikation wichtig. In den untersuchten Prozessen war dies häufig nicht der Fall und die Bürgerinnen und Bürger berichteten von einem Stillstand der Beteiligung. Dies beeinflusste das Verhältnis von Kommunalpolitik und Bürgerschaft in einigen Fällen negativ.

Abgesehen von Inklusivität und Kommunikation stellte sich Transparenz als ein zentrales Thema in der Befragung heraus. Dabei geht es um die Transparenz der Kommunikation und Beteiligung, die beispielsweise durch die Integration von externen Fachleuten und Moderatoren erfolgen kann. Weiterhin gehört dazu auch, dass eine transparente Kommunikation darüber besteht, ob und inwiefern Ideen der Bürgerschaft weiterverfolgt werden. Eine häufige Unklarheit über den Umgang mit den Ideen wurde in den untersuchten Prozessen sowohl von Seiten der Politik als auch der Bürgerschaft kritisiert. Insgesamt haben einige Bürgerinnen und Bürgern bemängelt, dass sie viele Entscheidungen als intransparent wahrgenommen haben.

In diesem Punkt gehen Kommunikation und Transparenz Hand in Hand: Viele Bürgerinnen und Bürger konnten nur schwer nachvollziehen, aus welchen Gründen im Verlauf des Stadtentwicklungsprozesses keine Bürgerbeteiligungsformate mehr angeboten wurden oder warum allgemein keine Kommunikation mehr stattfand.

Somit lässt sich feststellen, dass Inklusivität, Kommunikation und Transparenz die Bürgerbeteiligungsprozesse der untersuchten Stadtentwicklungsprozesse maßgeblich beeinflusst haben und ausschlaggebend sind für ein gut funktionierendes Zusammenspiel zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Kommunalpolitikerinnen und -politikern. Des Weiteren ist für künftige Studien eine Betrachtung der Rolle von Investoren und der Verwaltung als dritter Instanz in Prozessen der Bürgerbeteiligung interessant.

7 Ergebnisse kompakt mit Filmsequenzen

Wir wollten wissen, wie die Zusammenarbeit von Bürgerinnen und Bürgern und Kommunalpolitik in Beteiligungsprozessen funktioniert. Dazu haben wir uns drei Stadtentwicklungsprojekte genauer angeschaut: **Leipzig** (Wohnquartier Eutritzscher Freiladebahnhof), **Hamburg** (Wohnquartier Pergolenviertel) und **Frankfurt am Main** (Wohnquartier Günthersburghöfe).

Video:
https://www.youtube.com/watch?v=DGz8P0Ba7Ug

In allen Städten zusammen wurden 16 Interviews geführt und 56 Fragebögen erhoben. Hier finden Sie die wichtigsten Ergebnisse in kurzer und knapper Form:

1. Motivation:
Warum engagieren sich Menschen in Bürgerbeteiligungsprozessen?

Bürgerinnen und Bürger	Kommunalpolitikerinnen und -politiker
Sind **direkt** von den Entscheidungen der Kommunalpolitik **betroffen**.	Können Entscheidungen **direkt beeinflussen** und bekommen Feedback.
Die **Motivation** entsteht durch die eigene **Betroffenheit**.	
Haben **Interesse** an gesellschaftlichen Themen und Problemen und wollen dabei **mitbestimmen**.	

Video:
https://youtu.be/9epwllUDv0o

2. Ist Stadtentwicklung und Städtewachstum wichtig?

Bürgerinnen und Bürger	Kommunalpolitikerinnen und -politiker
Finden, dass Stadtentwicklung und Städtewachstum **wichtig** sind!	

Video:
https://www.youtube.com/watch?v=ifCHUGSKlws

3. Selbstwahrnehmung:
Wie sehe ich mich selbst und meine Rolle?

Bürgerinnen und Bürger	Kommunalpolitikerinnen und -politiker
Sehen sich als **Lebensweltexperten** und kennen sich besonders gut vor der eigenen Haustür aus.	Sehen sich als **demokratisch gewählte Vertreter** der Bürgerschaft.
Bürger und Kommunalpolitiker sehen sich in **verschiedenen** Rollen.	

Video:
https://www.youtube.com/watch?v=xNQ7FzWn1dA

4. Erwartete Fremdwahrnehmung:
Was denke ich als Kommunalpolitikerin/als Kommunalpolitiker, wie mich die Bürgerinnen und Bürger sehen?

Kommunalpolitikerinnen und -politiker
Ist bewusst, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger **wenig** über ihre Arbeit **wissen**.
Denken, dass den Bürgerinnen und Bürger **nicht bewusst** ist, dass sie **ehrenamtlich** arbeiten.
Direkter Kontakt zu Kommunalpolitikerinnen und -politikern kann Missverständnisse auflösen.
Die Kommunalpolitikerinnen und -politikern schätzen die Sicht der Bürger überwiegend **richtig** ein.

Video:
https://www.youtube.com/watch?v=3atZ_JXoBlI

5. Fremdwahrnehmung:
Wie sehen die Bürger die Kommunalpolitiker?

Bürgerinnen und Bürger
Haben **unterschiedlich viel Wissen** über das Amt von Kommunalpolitikerinnen und -politikern.
Die meisten **wissen**, dass es ein **Ehrenamt** ist.
Kritik: Politik arbeitet **langsam** und vor allem das **Gewinnen von Wahlen** sei wichtig.
Distanz entsteht durch **wenig Wissen** der Bürgerinnen und Bürger und **geringe Transparenz** der Politik.

Video:
https://www.youtube.com/watch?v=3atZ_JXoBlI

6. Ist Bürgerbeteiligung wichtig?

Bürgerinnen und Bürger	Kommunalpolitikerinnen und -politiker
Finden, dass **Bürgerbeteiligung** eine **wichtige Form der Mitbestimmung** ist, um ihre Interessen durchzusetzen.	

Video: https://youtu.be/4F2iRX58r1w

7. Wodurch entsteht Unzufriedenheit bei Bürgerbeteiligung?

Bürgerinnen und Bürger	Kommunalpolitikerinnen und -politiker
Stellen sich **ideale** Beteiligungsprozesse **oft anders** vor, als sie tatsächlich sind.	
Wünschen sich **mehr** Beteiligung.	
Die Unzufriedenheit wird häufig durch **Verwaltung** und **Investoren** verursacht.	

Video:
https://www.youtube.com/watch?v=rfACknTkEbY

Was fehlt uns noch?

Ausblick:
Welche Rolle spielen Investoren und die Verwaltung als dritte Instanz in Bürgerbeteiligung?

Video:
https://www.youtube.com/watch?v=Cb3_BPGkZGk

Die 9 goldenen Regeln für einen gelungenen Beteiligungsprozess:

1. Auf welche **Art** und Weise Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden, ist wichtiger als die Häufigkeit.

2. Unterschiedliche Gruppen wie Schülerinnen und Schüler oder Seniorinnen und Seniorenbringen neues Wissen und verschiedene Perspektiven ein.

3. Bürgerinnen und Bürger sollten rechtzeitig erfahren, dass sie sich am Prozess beteiligen können.

4. Durch digitale Informationskanäle (Soziale Netzwerke, Newsletter etc.) können mehr Bürgerinnen und Bürger erreicht werden. Bürgerbeteiligung wird durch diese transparenter.

5. Damit weniger Unzufriedenheit entsteht, sollten die Bürgerinnen und Bürger wissen, dass eine endgültige Entscheidung von den Kommunalpolitikern getroffen wird.

6. Das Einbinden externer Moderatoren führt zu offener Kommunikation zwischen Bürgerinnen/Bürger, Investoren und Verwaltung und zu besseren Ergebnissen.

7. Bürgerbeteiligung kann keinesfalls fachliche Kompetenz ersetzen.

8. Ein Vertrauensverhältnis zwischen Politik und Bürgerschaft ist die Grundlage für gelungene Zusammenarbeit.

9. Die Einbindung von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und eine offene und transparente Kommunikation sollten die Grundpfeiler für jede Bürgerbeteiligung sein.

Video: https://youtu.be/eaG10AoRwXE

Die beiden besten Gründe, warum Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden sollten:

1. Bessere Ergebnisse durch verschiedene Perspektiven

2. Mehr Akzeptanz durch Mitbestimmung

Video: https://youtu.be/4F2iRX58r1w

LITERATURVERZEICHNIS

Allport, G. W. (1954): The nature of prejudice. Cambridge: Addison-Wesley.
https://www.iwd.de/artikel/deutsche-staedte-locken-318663/.
Arnstein, Sherry (1969): A Ladder Of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4.
Baugesetzbuch: BauGB (2017).
Francke, Vogt, Dehmel (2018): Die Rolle der Kommunalpolitik in Stadtentwicklung und Beteiligungsprozessen: Vorstudie. Vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung.
Schneider und Kersting (2016): Neue Machtansprüche in der Kommunalpolitik: Die Einstellungen von Ratsmitgliedern zu Bürgerbeteiligung. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 10 (3-4).

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Auswertung quantitative Datenerhebung: Was ist Kommunalpolitikern in der Kommunalpolitik am wichtigsten? (eigene Darstellung) 17
Abbildung 2: Beteiligungsstufen nach Sherry Arnstein (eigene Darstellung) 22
Abbildung 3: Auswertung quantitative Datenerhebung: Wie weit sollte eine ideale Bürgerbeteiligung gehen? (eigene Darstellung) 23
Abbildung 4: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten ohne Mandat: Wie weit sollte eine ideale Bürgerbeteiligung gehen? / Wie weit ist die Bürgerbeteiligung im spezifischen Prozess gegangen? (eigene Darstellung) 25
Abbildung 5: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten mit Mandat: Wie weit sollte eine ideale Bürgerbeteiligung gehen / Wie weit ist die Bürgerbeteiligung im spezifischen Prozess gegangen? (eigene Darstellung) 25
Abbildung 6: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten mit und ohne Mandat: Ausschusssitzungen (eigene Darstellung) 27
Abbildung 7: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten mit und ohne Mandat: Stadtrat (eigene Darstellung) 27
Abbildung 8: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten mit und ohne Mandat: Marktplatzstand (eigene Darstellung) 28
Abbildung 9: Auswertung quantitative Datenerhebung der Befragten mit und ohne Mandat: Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung (eigene Darstellung) 28

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Untersuchte Stadtentwicklungsprozesse + Status (eigene Darstellung) 11
Tabelle 2: Befragte der jeweiligen Städte nach Politik- und Bürgerseite (eigene Darstellung) 11
Tabelle 3: Auswertung quantitative und qualitative Datenerhebung: Welche Beteiligungsformate wurden in Ihrem Stadtentwicklungsprozess angeboten/an welchen haben Sie teilgenommen? (eigene Darstellung) 31
Tabelle 4: Auswertung der quantitativen und qualitativen Datenerhebungen: Die von den Bürgern genannten Bürgerbeteiligungsformate und Einordnung der stattgefundenen Bürgerbeteiligung der verschiedenen Stadtentwicklungsprozesse (eigene Darstellung) 33
Tabelle 5: Auswertung der quantitativen Datenerhebung „Haben Sie das Gefühl, dass Sie rechtzeitig über die Möglichkeit der Beteiligung am Planungsprozess im jeweiligen Beispielprozess informiert wurden?" (eigene Darstellung) 35
Tabelle 6: Auswertung der quantitativen Erhebung: Genannte Kommunikationskanäle zwischen Bürgern und Politikern (eigene Darstellung) 36
Tabelle 7: Quantitative Erhebung: Einordnung der Bürgerbeteiligung innerhalb der Beteiligungsstufen nach Sherry Arnstein (eigene Darstellung) 37
Tabelle 8: Auswertung der quantitativen Erhebung. Wurden im Prozessverlauf Koalitionen gebildet, um gemeinsame Interessen durchzubringen? Wenn ja: Wer bildete diese? 38
Tabelle 9: Auswertung der quantitativen Erhebung. Als Reaktion auf kommunalpolitische Angelegenheiten: Haben Sie schon Hate Speech bzw. Hasskommentare erlebt? 48
Tabelle 10: Auswertung der quantitativen Erhebung. Waren Sie selbst aufgrund Ihrer Position in kommunalpolitischen Angelegenheiten von Anfeindungen gegen Sie persönlich betroffen? 48
Tabelle 11: Auswertung der quantitativen Erhebung. Wenn Sie von Anfeindungen betroffen waren: In welcher Form haben diese stattgefunden? (Mehrfachnennungen möglich) (eigene Darstellung) 49

INTERVIEWAUSSCHNITTE

Ausschnitte der Interviews sind online auf dem YouTube-Kanal von Politik zum Anfassen e. V. zu sehen. Alle im Bericht verlinkten Videos sind im Folgenden noch einmal aufgelistet:

Motivation zum politischen Engagement
https://youtu.be/9epwllUDv0o

Relevanz von Bürgerbeteiligung (1-10)
https://youtu.be/4F2iRX58r1w

Wenn Sie eine Sache ändern könnten...
https://youtu.be/eaG10AoRwXE

Beschreibung des Stadtentwicklungsprozess
https://youtu.be/DGz8P0Ba7Ug

Bedeutung von Wachstum
https://youtu.be/ifCHUGSKlws

Bild von Kommunalpolitikern
https://youtu.be/3atZ_JXoBlI

Zusammenarbeit mit Bürgern und Politik
https://youtu.be/4OA1abK0oos

Positives und Negatives
https://youtu.be/rfACknTkEbY

Wir bedanken uns bei all unseren Interviewpartnern für die Zusammenarbeit.

IN DIESER REIHE SIND BEREITS ERSCHIENEN:

vhw-Schriftenreihe Nr. 25:
Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene

vhw-Schriftenreihe Nr. 24:
Praxisleitfaden Milieuwissen für die Stadtentwicklung und Stadtplanung

vhw-Schriftenreihe Nr. 23:
Neue Partnerschaften in der nachhaltigen Stadtentwicklung? Potenziale von Transition-Town-Initiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 22:
Politische Partizipation marginalisierter Menschen

vhw-Schriftenreihe Nr. 21:
Potenziale der Gemeinwesenarbeit für lokale Demokratie

vhw-Schriftenreihe Nr. 20:
Gemeinwesenarbeit und lokale Demokratie – Zusammenhänge und Perspektiven aus der Sicht Sozialer Arbeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 19:
Jenseits der Metropolen. Wandel lokalpolitischer Kulturen in einer polarisierten Gesellschaft

vhw-Schriftenreihe Nr. 18:
Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung

vhw-Schriftenreihe Nr. 17:
Herausforderungen der Digitalisierung für benachteiligte Stadtquartiere

vhw-Schriftenreihe Nr. 16:
Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten

vhw-Schriftenreihe Nr. 15:
Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 14:
Öffentliche Räume im Zentrum der Städte

vhw-Schriftenreihe Nr. 13:
Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 12:
Stadtteilmütterprojekte – Integration mit besonderer Wirkkraft?

vhw-Schriftenreihe Nr. 11:
Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren

vhw-Schriftenreihe Nr. 10:
Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland – vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018

vhw-Schriftenreihe Nr. 9:
Wandel der Nachbarschaft in Zeiten digitaler Vernetzung

vhw-Schriftenreihe Nr. 8:
Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau

vhw-Schriftenreihe Nr. 7:
Öffentliche Räume in stadtgesellschaftlich vielfältigen Quartieren

vhw-Schriftenreihe Nr. 6:
Geflüchtete in der Sozialen Stadt

vhw-Schriftenreihe Nr. 5:
10 Jahre Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg

vhw-Schriftenreihe Nr. 4:
vhw-Kommunikationshandbuch – Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft

vhw-Schriftenreihe 3:
Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie

vhw-Schriftenreihe 2:
Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung

vhw-Schriftenreihe 1:
Migranten-Milieus

Ab Schriftenreihe 6 sind die Publikationen auch online verfügbar unter https://www.vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/

www.vhw.de

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestraße 27/28 · 10585 Berlin

vhw Forschung