

Lobeck, Michael; Wiegandt, Claus-Christian

**Research Report**

## Wege der Kommunikation zwischen Kommunen und ihren Bürgerinnen und Bürgern

vhw-Schriftenreihe, No. 43

**Provided in Cooperation with:**

vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

*Suggested Citation:* Lobeck, Michael; Wiegandt, Claus-Christian (2023) : Wege der Kommunikation zwischen Kommunen und ihren Bürgerinnen und Bürgern, vhw-Schriftenreihe, No. 43, ISBN 978-3-87941-844-2, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/283418>

**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.*

MICHAEL LOBECK,  
CLAUS-C. WIEGANDT

# Wege der Kommunikation zwischen Kommunen und ihren Bürgerinnen und Bürgern



# IMPRESSUM

## Auftraggeber

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.  
Fritschestr. 27-28  
10585 Berlin  
[www.vhw.de](http://www.vhw.de)

## Autoren

Michael Lobeck, Moderator und Berater in der Stadtentwicklung, promediare.de, Bonn  
Prof. em. Dr. Claus-C. Wiegandt, Bonn

## Gestaltung/Druck

Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim

## Titelbild

Foto: Adobe Stock

## ISBN

978-3-87941-844-2

Berlin, Oktober 2023

## Zitierhinweis

Lobeck, M. & Wiegandt, C. (2023): Wege der Kommunikation zwischen Kommunen und ihren Bürgerinnen und Bürgern. vhw-Schriftenreihe Nr. 43. Berlin.





# INHALT

<b>1. KURZFASSUNG</b>	<b>5</b>
<b>2. EINFÜHRUNG</b>	<b>7</b>
<b>3. VERTRAUENSVERLUST UND WEGE DER KOMMUNIKATION</b>	<b>9</b>
3.1. Zum schwindenden Vertrauen in der Stadtentwicklung	9
3.2. Kommunikation am Beispiel von Partizipationsprozessen	11
3.3. Zum Stellenwert von Kommunikation	12
3.4. Schlussfolgerungen für die Studie – Wege der Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren Kommunen	13
<b>4. METHODISCHES VORGEHEN</b>	<b>15</b>
4.1. Ziel des Vorhabens und Implikationen für das methodische Vorgehen	15
4.2. Auswahl der Untersuchungsstädte	15
4.3. Untersuchung von Webseiten	16
4.4. Gespräche mit Expertinnen und Experten	17
<b>5. DER MÖGLICHKEITSRAUM DER KOMMUNIKATION</b>	<b>19</b>
5.1. Allgemeine Kontaktangebote	19
5.2. Informationsangebote	20
5.3. Spezifische Dialogangebote: Orte, Personen, Events	20
5.4. Medial vermittelte Kontakte	21
5.5. Intermediäre / Mittler	21
5.6. Gesetzlich vorgeschriebene Verfahren	22
<b>6. DIE NUTZUNG DER KOMMUNIKATIONS-MÖGLICHKEITEN</b>	<b>24</b>
Szenario 1 – Hinweise und Anliegen: „Macht was!“	24
Szenario 2 – Engagement: „Unterstützt uns!“	26
Szenario 3 – In Kontakt bleiben: „Informiert uns!“	27
Szenario 4 – Überblick behalten: „Erklärt es uns!“	29
<b>7. EINORDNUNG DER ERGEBNISSE</b>	<b>31</b>
<b>8. SCHLUSSFOLGERUNGEN</b>	<b>37</b>
<b>ANHANG</b>	<b>42</b>
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>44</b>

# 1. Kurzfassung

Die vorliegende Studie im Auftrag des vhw geht von der These aus, dass Kommunikation von Bürgerinnen und Bürgern mit ihrer Kommune zum Thema Stadtentwicklung häufig von gegenseitigem Misstrauen geprägt ist. Die Einwohnerinnen und Einwohner<sup>1</sup> unterstellen ihrer Kommune von Zeit zu Zeit mangelnde Integrität, mangelnde Kompetenz oder/und mangelnde Bürgerorientierung. Die Vertreterinnen und Vertreter der Kommune (ob in Politik oder Verwaltung) unterstellen ihrerseits den Bürgerinnen und Bürgern ab und zu Egoismus, Freude am Nörgeln oder mangelnde Einsichtsfähigkeit statt Gemeinwohlorientierung.

Eine Reaktion auf dieses Misstrauen ist die Ausweitung von Aktivitäten im Bereich der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Diese Aktivitäten finden häufig orientiert an Bauvorhaben punktuell statt und führen, wenn sie gut gemacht sind, oft zu einer besseren Planung und bei vielen Beteiligten zu einer höheren Akzeptanz. Einen viel größeren Anteil an Kontakt zwischen Stadt und Zivilgesellschaft nimmt jedoch die Alltagskommunikation jenseits von konkreten Vorhaben der Kommune ein. Das kann die Frage nach dem zugedachten Radweg sein, der Wunsch einer Initiative für altersgerechtes Wohnen nach Unterstützung oder Beratung im Behördenschwungel, das Interesse bei oft langwierigen Stadtentwicklungsprozessen auf dem Laufenden zu bleiben oder überhaupt zu verstehen, welche Akteure eigentlich wofür bei Stadtentwicklungsprozessen verantwortlich sind.

Eine weitere These ist, dass diese verfahrensunabhängige Kommunikation im Alltag – je nachdem, ob sie gelingt oder nicht, – einen Beitrag dazu leistet, wie viel Vertrauen Ein-

wohnerinnen und Einwohner ihrer Kommune entgegenbringen. Darum wirft die Studie einen Blick darauf, welche Wege der Kommunikation in der Stadtentwicklung es für Bürgerinnen und Bürger überhaupt gibt und welche Wege in der Praxis genutzt werden. Das geschieht zum einen durch die Analyse von Webseiten von 20 Städten und Gemeinden und zum anderen durch Interviews mit ausgewählten Vertreterinnen und Vertretern aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft in zehn Kommunen.

Um das weite Feld der Kommunikation in der Stadtentwicklung eingrenzen zu können, wurden vier „Szenarien“ entwickelt, die Kommunikationsanlässe aus Bürgerinnen- und Bürgersicht darstellen.

- 1) Das Geben von Hinweisen auf einen Missetand (etwa defekte Laterne, zugedachter Radweg) oder das Formulieren von Anliegen (etwa mehr Bäume in der Straße).
- 2) Das Klären möglicher Unterstützung für zivilgesellschaftliches Engagement, zum Beispiel bei Umsetzung eines integrativen Wohnprojektes.
- 3) Der Wunsch, bei längeren Projekten der Stadtentwicklung auf dem Laufenden zu bleiben auch jenseits von Beteiligungsanlässen.
- 4) Das Interesse, verstehen zu wollen, welche Rolle Verwaltung, Investorinnen, Politik, Grundstückseigentümer, Naturschützerinnen und Naturschützer ... in der Stadtentwicklung spielen.

Zuerst wird ein „Möglichkeitenraum“ der Kommunikation beschrieben, erhoben durch die Analyse von Wegen der

---

<sup>1</sup> Auch wenn die Benutzung des Begriffes „Bürger“ oder „Bürgerin“ gerne für alle Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt genutzt wird, nutzen wir in dieser Studie ab und an den Begriff der Einwohnerinnen und Einwohner. Wir nutzen diesen Begriff als Erinnerung daran, dass nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner Bürgerinnen- und Bürgerrechte haben und sich dennoch mit Fragen oder Anliegen an ihre Kommune wenden können sollen.

Kommunikation, die Bürgerinnen und Bürgern auf Webseiten von Kommunen angeboten werden und in den Interviews mit Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft erläutert wurden. Im zweiten Schritt wird mit diesen Interviews nach der tatsächlichen Nutzung dieser Wege gefragt.

Das Ziel der Studie ist es, den „Möglichkeitenraum“ zu beschreiben und dessen Nutzung zu dokumentieren. Damit soll ein Grundstein für eine Diskussion gelegt werden, welche Angebote Bürgerinnen und Bürger benötigen, um mit ihrer Kommune zum Thema Stadtentwicklung ins Gespräch zu kommen – im Alltag und verfahrensunabhängig.

Im Ergebnis der Studie wird deutlich, dass es sehr viele Angebote der Kommunikation für Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Kommune gibt. Von zentralen Telefonnummern und Mail-Adressen der Rathäuser über spezielle Bürgerhotlines bis zu Kontaktmöglichkeiten zu zuständigen Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeitern für konkrete Themen oder Projekte. Es gibt Online-Plattformen zur Meldung von Mängeln oder Einreichung von Anliegen, Sprechstunden von Stadtverordneten und Bürgermeisterinnen oder Bürgermeistern sowie Social-Media-Kanäle. Ausstellungen zur Stadtentwicklung werden organisiert, in speziellen Räumen in Innenstädten gibt es Ansprechpartnerinnen und -partner für Fragen von Bürgerinnen und Bürgern. Engagementbeauftragte, von der Stadt geförderte Netzwerke für die Beratung von Wohnprojekten, Bewohnerbeiräte, Quartiersmanagerinnen und Quartiersmanager stehen bereit, um Einwohnerinnen und Einwohner zu begleiten, zu informieren, zu unterstützen. Und schließlich gibt es aus der Zivilgesellschaft selbst Organisationen, die als Mittler, als „Intermediäre“ fungieren, Anregungen und Fragen sammeln und den Kontakt zu Verwaltungen und Politik herstellen. Und wenn das alles nicht reicht, gibt es die Möglichkeit, mit Bürgerinnen- und Bürgerbegehren und Bürgerinnen- und Bürgerentscheiden rechtlich verpflichtend Unterstützung für Themen oder Projekte einzufordern oder mit dem Bezug auf Informationsfreiheitsgesetze oder Umweltinformationsgesetze auf Informationen zu bestehen, wo Verwaltung diese gerne für sich behalten hätte. Diese vielfältigen Möglichkeiten werden hier dargestellt.

Für das erste Szenario, das Geben von Hinweisen oder Formulieren von Anliegen, gibt es genug angebotene Wege und für einige Kommunen fast zu viel Nutzung derselben. Eine Rückmeldung auf Hinweise oder Anliegen erfolgt aus Sicht der befragten Zivilgesellschaft nicht immer ausreichend schnell und angemessen.

Die Unterstützung für zivilgesellschaftliches Engagement, unser zweites Szenario, funktioniert aus Sicht von Verwaltung und Politik gut, wenn das angestrebte Ziel mit den strategischen Zielen der Kommune weitgehend übereinstimmt. Dann werden die notwendigen Fachleute zusammengeholt, um zu helfen. Stimmen Verwaltung und Politik weniger mit den Projektideen aus der Zivilgesellschaft überein, können Oppositionsparteien, Presse und manchmal auch gesetzliche Möglichkeiten helfen, trotzdem die gewünschte Unterstützung zu bekommen.

Das dritte Szenario, bei lang andauernden Projekten auf dem Laufenden zu bleiben, wird von Kommunen aus ihrer eigenen Sicht durch die Bereitstellung von Informationen im Internet und die Nennung von Ansprechpartnerinnen und -partnern vielfältig unterstützt. Ausstellungen, Spaziergänge oder Vorträge tragen ebenfalls dazu bei. Dennoch ist die Wahrnehmung bei Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft, dass mehr Aktualität und Detailinformation oft hilfreich wären. Das scheitert aus Sicht der Verwaltung an fehlenden Ressourcen. Hier wird zudem der Begriff der „Holschuld“ eingeführt, um von allzu viel „Bringschuld“ befreit zu werden.

Die Vielfalt und Komplexität der Akteure in der Stadtentwicklung und ihre unterschiedlichen Interessen, Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten den Einwohnerinnen und Einwohnern zu erklären – Szenario 4 – scheint vielen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern ein schwieriges Unterfangen zu sein. Ob das an eigener mangelnder Rollenklarheit liegt, an Unterschätzung des Publikums oder auch hier an fehlenden Ressourcen, bleibt offen.

Der durchaus umfangreiche vorhandene Möglichkeitenraum der Kommunikation könnte mit mehr Leben gefüllt werden und einen Beitrag leisten zu mehr wechselseitigem Vertrauen in der Stadtentwicklung:

- Mit einer **Haltung**, die die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern als integrative Aufgabe der Stadtentwicklung versteht und nicht als Anforderung, die zusätzlich zur eigentlichen Arbeit erfüllt werden muss,
- mit **Klarheit** der eigenen Rolle und Interessen sowie den Rollen und Interessen der anderen Akteure und
- mit einer **systematischen Kommunikationsstrategie**, die kommunale Ziele ebenso wie Bedarfe von Einwohnerinnen und Einwohnern berücksichtigt.

## 2. Einführung

Ein wesentlicher Ausgangspunkt dieser Studie ist die Beobachtung, dass die Kommunikation zwischen der Stadtgesellschaft, der kommunalen Verwaltung und der lokalen Politik heute häufig eher von Misstrauen als von Vertrauen geprägt ist. Persönliche Erfahrungen der Autoren und zahlreicher Kolleginnen und Kollegen als auch Befunde aus der Fachliteratur (Kuder 2019:2, Wagner 2018:1, Selle 2019:9 ff., Lobeck/Wiegandt 2019, Lobeck/Selle/Wiegandt 2021:3ff.) legen einen gewissen "Misstrauensvorschluss" (Zimmermann 2020) in der Kommunikation zu Fragen der Stadtentwicklung nahe, der für eine Bearbeitung und Lösung der zahlreichen Probleme in unseren Städten und Gemeinden nicht unbedingt förderlich ist.

Diese Beobachtung war Anlass, in einer Forschungsskizze eine empirische Untersuchung zu den generellen Kommunikationsmöglichkeiten zwischen der Stadtgesellschaft und ihren Kommunen anzuregen (Lobeck/Selle/Wiegandt 2021). Erste Befunde zu den Wegen dieser alltäglichen Kommunikation werden nun in dieser Studie vorgelegt. Dabei geht es uns ausdrücklich nicht um die zahlreichen Beteiligungsverfahren, die vielerorts durchgeführt werden. Vielmehr geht es in dieser Studie um die alltägliche, verfahrensübergreifende Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und lokaler Öffentlichkeit, die über die zeitlich begrenzte Öffentlichkeitsbeteiligung hinausgeht und sich gerade nicht auf bestimmte, von Politik und Verwaltung vorgegebene Projekte oder Verfahren bezieht. Nicht die punktuell organisierte Beteiligung zu einem konkreten Projekt oder einer übergreifenden Planung, sondern eine kontinuierliche und zugleich möglichst verlässliche Kommunikation über Stadtentwicklung im Alltag ist Gegenstand dieser Untersuchung.

In unserer Studie werden wir daher die im Beteiligungsdiskurs übliche Perspektive wechseln. Im Mittelpunkt unseres Interesses steht nicht die Frage, wie die Verwaltung

Beteiligung organisiert und den Bürgerinnen und Bürgern punktuell die Möglichkeit bietet, sich in Beteiligungsverfahren einzubringen. Vielmehr wollen wir untersuchen, welche Möglichkeiten es für die Bürgerinnen und Bürger gibt, jederzeit mit der kommunalen Verwaltung und Politik in Kontakt zu treten, auch ohne ein eigens eingerichtetes Beteiligungsverfahren – also ohne einen konkreten Anlass und ohne einen festgelegten Zeitpunkt. Wir gehen also der Frage nach, welche Kommunikationswege zwischen Stadtgesellschaft, Verwaltung und Politik insgesamt existieren, wie sie miteinander verknüpft sind und wie sie in der Praxis genutzt werden.

Der Studie liegt die These zugrunde, dass die hier skizzierte alltägliche, verfahrensunabhängige Kommunikation zwischen Kommune und Bürgerinnen und Bürgern einen Beitrag zum Vertrauen zwischen den Akteuren leistet. Die These bildet die Ausgangslage und das Motiv der Studie. Es werden Sachverhalte untersucht, die an die These anknüpfen.

So interessiert uns in dieser Studie der Zeitraum jenseits der Beteiligungsverfahren, in denen die Einwohnerinnen und Einwohner viele Fragen und Anliegen einbringen, die dann von den Städten und Gemeinden bearbeitet werden. Wir gehen davon aus, dass die Erfahrungen, die die Stadtgesellschaft dabei in der Kommunikation mit ihrer Kommune macht, Einfluss darauf haben, wie sie ihre Kommune wahrnimmt, wie sie das politische System der Kommune bewertet und wie sie sich in und für ihre Kommune engagiert. Die alltägliche Kommunikation, – so die Annahme dieser Studie, – ist zentral für die Entstehung von Vertrauen in das Handeln der kommunalen Akteure. Die oft beklagte Kluft zwischen der Bürgerschaft und öffentlichen Entscheidungsträgern lässt sich nach unserer Einschätzung wohl am ehesten durch einen kontinuierlichen und verlässlichen Dialog zwischen beiden Gruppen verringern.



In den Mittelpunkt unserer Untersuchung stellen wir daher die Wege der Kommunikation – man könnte auch sagen die „Kommunikationsinfrastruktur“ –, die den Bürgerinnen und Bürgern für die alltägliche Kommunikation mit Verwaltung und Politik zur Verfügung stehen. Nach einer kurzen Einordnung des Vertrauensbegriffs werden wir die Angebote, die die Kommunen für die Kommunikation bereitstellen, sichten. In einem ersten Schritt wird auf Basis einer Internetrecherche und ergänzender Erkenntnisse aus Interviews ein „Möglichkeitsraum“ aufgezeigt, der die von Kommunen grundsätzlich vorgesehenen Wege der Kommunikation beschreibt. In einem zweiten Schritt untersuchen wir, wie dieser Möglichkeitsraum in der Praxis genutzt wird. Dazu haben wir Expertinnen und Experten aus Verwaltung und Politik um ihre Einschätzungen gebeten. Ergänzende Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft helfen, diese Einschätzungen einzuordnen. Abschließend werden aus den Ergebnissen einige Schlussfolgerungen für zukünftiges kommunales Handeln gezogen und offene Fragen herausgearbeitet.

# 3. Vertrauensverlust und Wege der Kommunikation

## 3.1. Zum schwindenden Vertrauen in der Stadtentwicklung

Der eingangs erwähnte Eindruck, dass die Kommunikation von Bürgerinnen und Bürgern mit ihrer Kommune häufig von Misstrauen und Argwohn geprägt ist, lässt sich zum einen empirisch erfassen und zum anderen theoretisch begründen.

Empirisch deuten beispielsweise aktuelle Umfrageergebnisse des Meinungsforschungsinstituts Forsa

darauf hin, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Kommunalpolitik sinkt (Güllner 2023, vgl. Abb. 1).

Dabei sind die größeren Städte stärker vom Vertrauensverlust in die kommunale Verwaltung bzw. die lokale Politik betroffen als die kleineren Städte (Abb. 2). Bewohnerinnen und Bewohner der größeren Großstädte sind deutlich unzufriedener sowohl mit ihren Stadtverwaltungen als auch mit ihren Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie mit ihren Kommunalparlamenten.

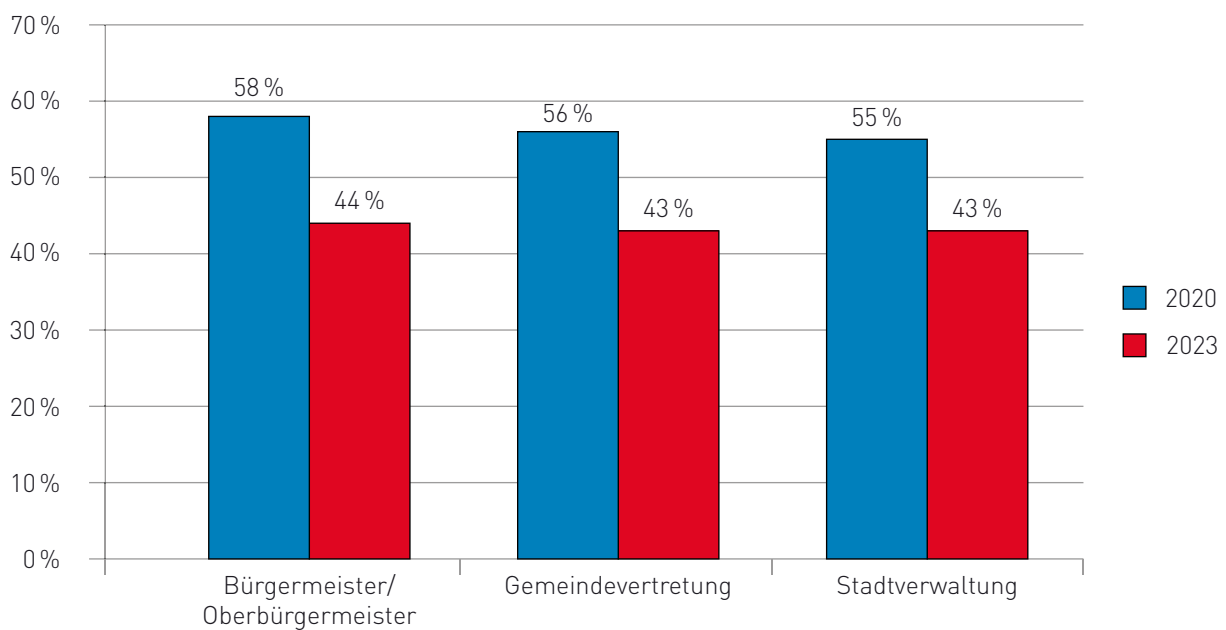


Abb. 1: Vertrauen in kommunale Institutionen im Vergleich 2020 und 2023 (Quelle: Forsa, zitiert nach Güllner 2023, eigene Darstellung)

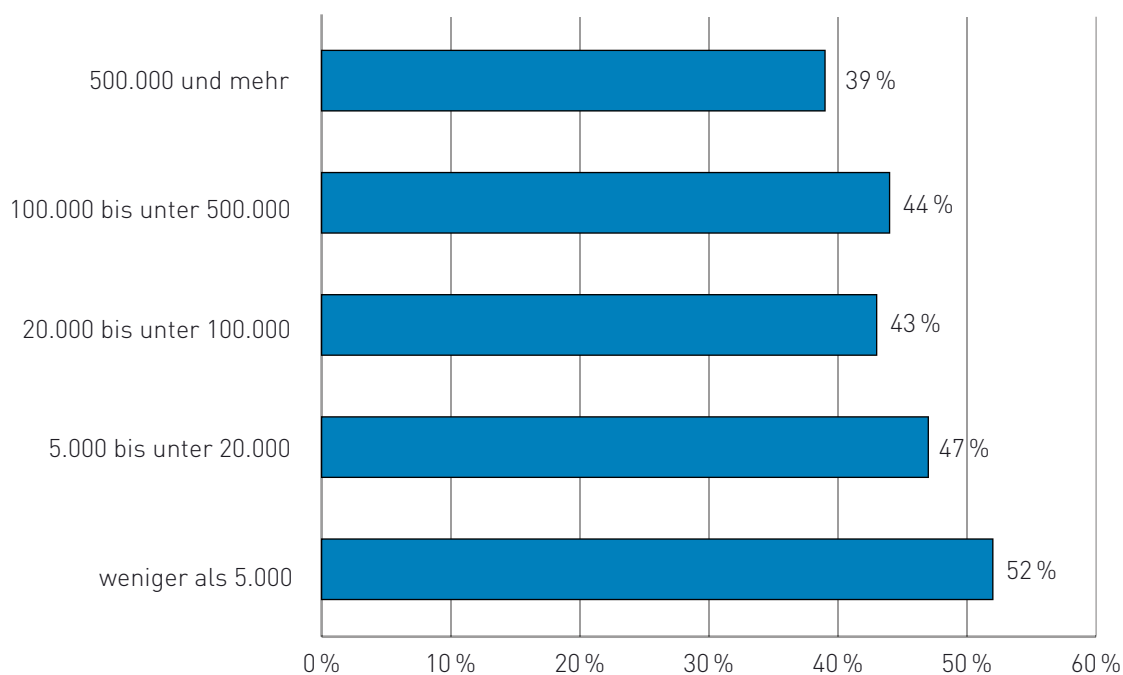


Abb. 2: Vertrauen in kommunale Institutionen – hier Bürger- und Oberbürgermeisterinnen /-meister nach Ortsgröße in 2023  
(Quelle: Forsa, zitiert nach Güllner 2023, eigene Darstellung)

Auch regional gibt es Unterschiede. In Bayern mit seinen vielen kleinen Gemeinden ist das Vertrauen in die kommunalen Institutionen höher als in Nordrhein-Westfalen mit seinen größeren Gemeinden (Güllner 2023).

Mit diesen jüngsten Entwicklungen setzen sich Trends fort, die bereits in den vergangenen Jahren zu beobachten waren. Schwindendes Vertrauen in die kommunalen Institutionen ist nur eines von mehreren Problemen, die die kommunale Ebene derzeit betrifft und die eine Überprüfung der Kommunikationswege zwischen Stadtgesellschaft und kommunaler Politik notwendig erscheinen lassen. Gleich mehrfach werden „Verluste“ beschrieben, die das Verhältnis der lokalen Öffentlichkeit zur Kommunalpolitik eintrüben: So werden in einer Studie zum Stand der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung neben dem Vertrauensverlust ein Verlust an Repräsentativität, ein Verlust an Bürgernähe, ein Verlust an „Tatsachen-

wahrheit“, ein Verlust des „Kommunalen“ und ein Verlust an Argumentationsfähigkeit herausgearbeitet (Selle 2019:9ff).

Das komplexe Phänomen Vertrauen ist empirisch nicht leicht zu fassen. Neben relativierenden Einschränkungen aus der Stichprobenstatistik<sup>2</sup> stellt sich immer die Frage, wie Befragte denn Antworten zu nicht alltäglichen Themen im Moment der Befragung erzeugen und was das für ihr Verhalten bedeutet.

Zum zweiten sei die Argumentation von Hartmann erwähnt, der sich philosophisch mit dem Thema Vertrauen auseinandersetzt. Er plädiert dafür, von ihm so bezeichnetes „fragebogengeneriertes Vertrauen“ (Hartmann 2022: 28) und die daraus gefolgerte Skepsis mit Vorsicht zu behandeln, denn: „Die hohen Misstrauenswerte werden durch Umfragen gewonnen. Umfragen aber (...) sagen nichts über unser Ver-

2 Bei der Analyse der dargestellten Prozentwerte ist zu berücksichtigen, dass Forsa für die Untersuchung eine Stichprobe gezogen hat und nicht die ganze Bevölkerung befragen konnte. Berücksichtigt man den statistischen Stichprobenfehler von ca. +/- 3% bei einer angenommenen Stichprobe von 1.000 Personen, müsste man am obigen Beispiel (Abb. 1) korrekt sagen: 2020 haben in der Gesamtbevölkerung mit 95%-iger Wahrscheinlichkeit 55 – 61% den Bürgermeisterinnen oder Bürgermeistern vertraut. Das gleiche gilt für den 2023er Wert, so dass hier 41 – 47% der Bevölkerung nicht vertrauten. (vgl. zu Stichprobenfehlern: Diekmann 2005:347ff.)

Der „sichere“ Unterschied der erfragten Vertrauenswerte für Bürgermeisterinnen oder Bürgermeistern liegt also nicht zwischen 58% Vertrauen 2020 und 44% Vertrauen 2023, wie hier suggeriert, sondern „nur“ zwischen 55% für 2020 und 47% für 2023. Immer noch groß genug, aber deutlich kleiner. Alle anderen Werte sind ebenfalls mit einer Ungenauigkeit von +/- 3% zu lesen. Dazu bleibt unklar, welche Frage den Antwortenden gestellt wurde und somit diesen Werten zugrunde liegt. (Eine Nachfrage zur Stichprobengröße und zur genauen Fragestellung ließ Forsa unbeantwortet.)

halten aus.“ (ebd.: 270). Er kritisiert vor allem ein Umfragen zugrunde liegendes allgemeines „Bild vom Vertrauen, das stets nur von dem Vertrauen in die Politik, die Parteien oder die Institutionen redet“ (ebd.: 272, Hervorhebung im Original)

Aus seiner Sicht ist das praktische Vertrauen und das daraus resultierende Verhalten jedoch immer auf konkrete Personen und Situationen gerichtet, auch wenn diese Personen als Gesicht einer Institution agieren mögen (vgl. ebd.: 281). Für ihn ist die Frage relevanter, wie das Verhalten der Menschen im konkreten Kontakt aussieht, als was sie darüber erzählen.

Nassehi erklärt einen von ihm beobachteten „tiefgreifenden Vertrauens- und Legitimationsverlust des Politischen“ in einer Studie für die Konrad-Adenauer-Stiftung mit drei grundsätzlichen Faktoren (Nassehi 2016:104):

- Der faktischen Komplexität der Gesellschaft,
- der zunehmenden Granularisierung von Lebenslagen und
- der zunehmenden Ablehnung asymmetrischer Ordnungsformen.

Die Komplexität der Gesellschaft zeigt sich in der Stadtentwicklung zum Beispiel in langen Planungszeiträumen mit der Beteiligung zahlreicher Akteure mit unterschiedlichsten Interessen und der Berücksichtigung von scheinbar immer mehr Regularien – so einige unserer Interviewpartnerinnen und Interviewpartner. Diese sind den Bürgerinnen und Bürgern kommunikativ schwer zu vermitteln. Vertrauen und Misstrauen sind dann zwei Strategien, um die Komplexität solcher gesellschaftlichen Prozesse zu reduzieren (Lobeck/Wiegandt 2019:290 in Anlehnung an Luhmann 2014).

Die Bürgerinnen und Bürger gliedern sich zudem in immer differenziertere Teilgruppen, die sich unterschiedlichster Teil-Öffentlichkeiten bedienen und mit herkömmlichen Mitteln der kommunalen Kommunikationsarbeit kaum noch zu erreichen sind. Darüber hinaus reduziert sich – als durchaus begrüßenswerte Folge von Aufklärung und Demokratisierung – der Glaube an die grundsätzliche Sinnhaftigkeit hoheitlicher Entscheidungen ausgedrückt durch eine „generalisierte Erwartung von Augenhöhe“ (Nassehi 2016:80).

### 3.2. Kommunikation am Beispiel von Partizipationsprozessen

In dieser wenig vertrauensvollen Atmosphäre ist zu beobachten, dass in der kommunalen Praxis zunehmend

Bürgerbeteiligungsverfahren eingesetzt werden. Damit ist häufig auch die Hoffnung verbunden, Vertrauen in das kommunale Handeln zurückzugewinnen. Allerdings gibt es einige kritische Stimmen, die sich skeptisch gegenüber diesen Ansätzen äußern und ein grundsätzlicheres Nachdenken über Kommunikation zwischen Stadtgesellschaft und lokaler Politik anregen. So hat Martin Aarts, der ehemalige Planungsdezernent von Rotterdam, seine Vorbehalte gegenüber klassischen Partizipationsverfahren einmal wie folgt beschrieben:

*„Partizipation – ich hasse dieses Wort. Das ist der schlimmste Begriff, um mit Anwohnern zu kommunizieren. Partizipation ist eine bürokratische, hierarchische Struktur, in die die Bürger hineingedrückt werden sollen. „Wir machen mit euch Partizipation, dann haben wir das auch erledigt und können endlich losbauen.“ Eine Powerpoint-Präsentation und davor 600 Leute, die mich anbrüllen, schrecklich. Man darf das nicht so machen. Ich habe in Rotterdam pro Jahr Hunderte von Leuten bei Kaffee und Kuchen befragt. Das Wichtigste ist: Man muss sich Zeit dafür nehmen. Erst nach zwei, drei Stunden erfährt man, was sie wirklich bewegt.“ (Hönicke / Aarts 2018)*

Auch die Wahrnehmung, dass in Veranstaltungen zu anlassbezogenen Bürgerbeteiligungen häufig Themen angesprochen werden, die mit dem eigentlichen Gegenstand im engeren Sinne nichts zu tun haben (vgl. Faller/Hettich 2019:35; Kuder 2019:2; Lobeck/Selle/Wiegandt 2021:3), lässt die Vermutung zu, dass es in der generellen Kommunikation zwischen den Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite und Mitarbeitenden der kommunalen Verwaltung bzw. der Politik auf der anderen Seite an Möglichkeiten mangelt, zu grundsätzlichen Themen ins Gespräch zu kommen.

Im Nachgang von zeitlich begrenzten Beteiligungsprozessen, die oft am Anfang von Projekten der Stadtentwicklung stehen, scheint für die Stadtgesellschaft häufig lange Zeit nichts zu passieren. Die vielfältigen Abstimmungen und Planungen im Hintergrund werden nicht wahrgenommen und erst bei der Vorbereitung der politischen Beschlüsse für die Öffentlichkeit sichtbar. Fugmann u. a. haben das in einer anschaulichen Grafik sichtbar gemacht (Abb. 3).

Vollständig unklar bleibt Bürgerinnen und Bürgern neben den unsichtbaren Kommunikationen oft auch die unterschiedliche Menge und Qualität an Kommunikation und

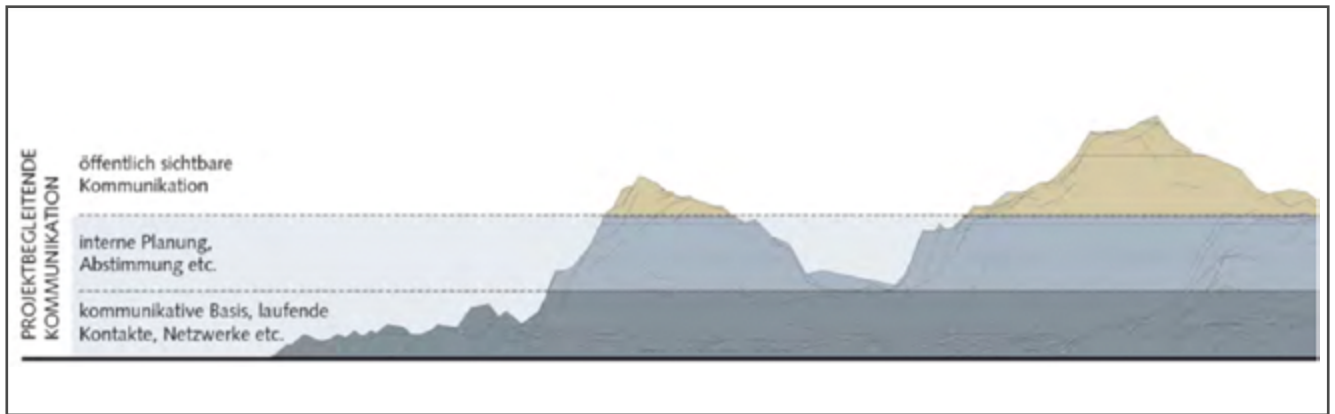


Abb. 3: Schichten der Kommunikation. Quelle: Fugmann u. a. 2018: 13

Beteiligung zwischen einzelnen Projekten der Stadtentwicklung. Während ab und an mit großem Aufwand erklärt, besichtigt und diskutiert wird, scheinen andere Entwicklungen gleichsam unter dem Radar vorangetrieben zu werden.

Diese drei Aspekte,

- der Eindruck der fehlenden Möglichkeiten der Kommunikation wichtiger Themen,
- die Unsichtbarkeit relevanter Kommunikationsschichten und
- die unzureichende Nachvollziehbarkeit von Schwerpunkten der Kommunikation,

tragen zu dem Vertrauensverlust in kommunale Verwaltung und Politik bei, der eingangs beschrieben wurde (vgl. Lobeck/Selle/Wiegandt 2021:3).

### 3.3. Zum Stellenwert von Kommunikation

Überlegungen, die von diesen Beobachtungen ausgehen und den Blick auf die gesamte Zeit und den gesamten Raum von Kommunikation über Stadtentwicklung richten, sprechen, – wie der zitierte ehemalige Planungsdezernent von Rotterdam, Martin Aarts, von der Notwendigkeit des Zuhörens (vgl. Lobeck/Selle/Wiegandt 2021:4). Flinders stellt beispielsweise (2015, S. 194) in einem Aufsatz zu Herausforderungen der Demokratie fest: »What’s interesting, however, is that the art of democratic listening has been almost completely ignored in political science«. Das scheint auch in der Praxis der Kommunikation über Stadtentwicklung immer wieder aufzutauchen: das Gefühl, kein Gehör zu finden.

Im Normalfall der Kommunikation über Stadtentwicklung – also im Fall widerstreitender Interessen – ist es selbst-

verständlich, dass eigene Äußerungen und Einschätzungen nicht unmittelbar in Entscheidungen umgesetzt werden. Wenn aber der Eindruck vorherrscht, man könne zwar seine Meinung zu diesem und jenem abgeben, »but there is no guarantee and little likelihood that these views will be listened to, reflected upon, or taken up by decisionmaking bodies« (Ercan u. a. 2019:1), kann leicht Frustration entstehen.

Diese Qualität von Kommunikation, – sich wechselseitig zuzuhören, dabei davon auszugehen, dass ein Gegenüber ebenso legitime und reflektierte Interessen verfolgt wie man selbst – ist auf beiden Seiten, der Seite der Einwohnerinnen und Einwohner und der Seite der Kommune, Voraussetzung für einen guten Austausch.

Rosas »Resonanz«-Begriff (2018) bietet einen theoretischen Rahmen an, um über gelingende Kommunikation nachzudenken. Kuder (2019:1f.) stellt mit Bezug auf Rosa (2018) fest, dass die „aufwendigen Prozesse der Aushandlung und Abwägung“, die „Vielfalt an Interessen und Meinungen“, die Sicht, dass Politik „häufig auch gar nicht mehr selbst der Schrittmacher der gesellschaftlichen Entwicklung zu sein“ scheine, Ursachen für eine „zunehmende Kluft und Trennlinie zwischen Bürgern und Herrschenden als Ausdruck des gegenseitigen Resonanzverlustes, sprich des nicht mehr (angemessen) aufeinander Reagierens“ sind.

Aus Sicht von Rosa „sei der inkludierende Prozess des politischen Gestaltens“ ein wichtiger Aspekt für die Lebenszufriedenheit der Menschen. Dabei gehe es ihm mit dem Resonanzbegriff nicht um Harmonie und Einklang, sondern vor allem um „prozesshafte Rückmeldung, Beweglichkeit und Kontakt. Dabei seien Widersprüche genauso zentral und wichtig, wie der Zusammenklang und berührende Antwortbeziehungen“ (Kuder 2019:10).

In diesen Zusammenhang passt der Gedanke, dass gelingende Kommunikation nicht beim Zuhören und Antworten endet, sondern einbezieht, dass das jeweilige Verhalten der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner sich auch aufeinander bezieht (z. B. Remsperger 2011, Röhner/Schütz 2013). Eine solche »Responsivität« führt neben besserer Kommunikation auch zum Erleben von Selbstwirksamkeit (»ein anderer hat mir zugehört und geantwortet«).

Gute Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren Kommunen bedarf offenbar des Zuhörens, der Resonanz, der Responsivität – auf allen Seiten.

### **3.4. Schlussfolgerungen für die Studie – Wege der Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren Kommunen**

Es soll in dieser Studie wie gesagt nicht um Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung gehen. Vielmehr wird Bürgerbeteiligung als ein Spezialfall von Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Kommune verstanden. Hier soll nicht die anlassbezogene Beteiligung in ausgewählten Raum- und Zeitfenstern in den Blick genommen werden, sondern die Kommunikation zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern auf der einen und der Kommune auf der anderen Seite generell in diesem Themenfeld. Genauer die Möglichkeiten, die es für diese Kommunikation gibt und wie diese Möglichkeiten genutzt werden.

Wenn hier der Fokus auf die Kommunikation zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern einerseits und Kommunen andererseits gelegt wird, soll damit nicht suggeriert werden, dass es sich um die wichtigsten oder gar die einzigen Akteure handelt, die Stadtentwicklung gestalten. Stadtentwicklung ist immer das Werk von vielen (vgl. Selle 2019:48-53).

Die Frage, wie Einwohnerinnen und Einwohner im Feld der Stadtentwicklung mit ihrer Kommune in Kontakt treten (können), ist eine Frage, die zudem aus vielen Perspektiven betrachtet werden kann. Man kann nicht nur fragen, welche Wege es gibt und welche genutzt werden, sondern man könnte auch fragen, welche Wege es geben müsste (normativ), wenn man das eine oder andere Verständnis von Kommune voraussetzt (vgl. für verschiedene mögliche Verständnisse: Bogumil/Holtkamp 2013:8-13). Man könnte ebenso fragen, wer warum dafür sorgt, dass es den einen oder anderen Weg (nicht) gibt (machttheoretisch)? Es ließe sich schließlich fragen, wie die Wege für wen am besten gestaltet wären (utopisch)?

In unserer Studie wählen wir den erstgenannten Ansatz. Es geht uns darum zu erheben, welche Wege der Kommunikation es grundsätzlich gibt und welche tatsächlich genutzt werden. Wir gehen davon aus, dass die Ergebnisse einer solchen Betrachtung eine gute Grundlage für die Bearbeitung vieler anderer berechtigter Fragen bieten können. Wenn empirisch beschrieben werden kann, welche Kommunikationswege in Kommunen existieren und welche mehr oder weniger genutzt werden, damit Einwohnerinnen und Einwohner mit ihrer Kommune im Feld der Stadtentwicklung in Kontakt treten können, lässt sich daran gut normativ, machttheoretisch, utopisch und auf vielen anderen Wegen anknüpfen.

Auch eine solche empirische Betrachtung von Kommunikation findet nicht im wertfreien Raum statt. Kommunikation mit sich unpolitisch verstehenden Selbstverwaltungen funktioniert anders als mit Verwaltungen, die etwa den im Rat vorhandenen Parteienwettbewerb reflektieren und in ihrer Arbeit berücksichtigen. Darüber hinaus spielt es eine Rolle, welche Akteure von Kommunikation überhaupt in den Blick genommen werden. Da es die Wissenschaften, wie Nassehi es formuliert, „vor allem mit einer Welt selbst erzeugter Daten zu tun haben“ (Nassehi 2022:89), ist es relevant darzulegen, wie die Daten dieser Studie zustande kommen (siehe ausführlich das Kapitel zum methodischen Vorgehen) und zu reflektieren, welche Akteure auch nicht in den Blick genommen werden.

Pragmatisch wird in dieser Studie davon ausgegangen, dass die Kommune aus der direkt gewählten Politik (Rat, Bezirke, ...) und aus der direkt oder indirekt gewählten Verwaltungsspitze (Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Dezernentinnen und Dezernenten) besteht. Es wird also von einem repräsentativ-demokratischen Organisationsverständnis der Willensbildung und Entscheidung ausgegangen, das durch einzelne direktdemokratische Elemente ergänzt wird.

Als Akteure der Kommunikation werden neben der Kommune erwachsene Einwohnerinnen und Einwohner in den Blick genommen, nicht weil die Kommunikation mit jüngeren Menschen als irrelevant angesehen wird, sondern weil diese Auswahl in einer kleinen, explorativen Studie als erster Schritt weniger aufwendig ist.

Wählt man unter den zahlreichen relevanten kommunalen Akteuren in der Stadtentwicklung nun die Einwohnerinnen und Einwohner und die Kommune aus, stellt sich die Frage, wie und auf welchen Wegen diese miteinander ins Gespräch kommen können.

Um das nun immer noch sehr weite Feld dieser Kommunikation greifbar und bearbeitbar zu machen, soll der Fokus über vier Szenarien auf wesentliche Fallkonstellationen und Motive der Interaktion aus Sicht der Einwohnerinnen und Einwohner gelegt werden:

1. Im ersten Szenario steht die Kommunikation über alltägliche Anliegen im Vordergrund. Es geht darum, wie Bürgerinnen und Bürger ihrer Kommune Hinweise und Bedarfe zukommen lassen. Das kann der Hinweis auf einen zugeparkten Radweg ebenso sein wie der Vorschlag für die Neupflanzung eines Baumes.
2. Als zweites Szenario soll der Blick auf die Kommunikation einer Initiative zu ihrem Projekt gerichtet werden. Dabei könnte es sich beispielsweise um ein generationenübergreifendes Wohnprojekt oder die Erweiterung von Umkleiden eines Sportvereins handeln. Die Kommune soll das Projekt nicht umsetzen, sondern die Initiative unterstützen.
3. Das dritte Szenario geht der Frage nach, wie die Öffentlichkeit nach anfänglicher Beteiligung an komplexen Stadtentwicklungsprozessen informiert bleiben kann. Oft passiert lange Zeit scheinbar nichts, während im Hintergrund Gutachten erstellt, Verhandlungen geführt und Abwägungen getroffen werden, von denen die Einwohnerinnen und Einwohner nichts erfahren.
4. Im vierten Szenario wird die schon erwähnte Tatsache aufgegriffen, dass an fast allen Stadtentwicklungsthemen und -projekten viele Akteure beteiligt sind. Wie können solche komplexen und multilateralen Prozesse mit vielen Akteuren und unterschiedlichen Interessen der Öffentlichkeit verständlich vermittelt werden?

Im folgenden Kapitel „Methodisches Vorgehen“ wird erläutert, welche Rolle die Szenarien bei der Untersuchung im Detail spielen.

# 4. Methodisches Vorgehen

## 4.1. Ziel des Vorhabens und Implikationen für das methodische Vorgehen

Ziel des Forschungsprojekts ist es, Wege zu identifizieren und zu beschreiben, wie Bürgerinnen und Bürger in Fragen der Stadtentwicklung Kontakt zu ihren kommunalen Verwaltungen oder ihrer lokalen Politik herstellen und nutzen können, um an Aktivitäten in der Stadtentwicklung in unterschiedlicher Form teilzuhaben. Bei dem Projekt handelt es sich um ein exploratives Vorhaben, das eher deskriptiv die verschiedenen Möglichkeiten der Kommunikation aufzeigen will, nicht aber die Qualität der Wege und Kontakte für die Bürgerinnen und Bürger bewerten will. Nicht so sehr, weil es nicht sinnvoll wäre, die Qualität in den Blick zu nehmen, sondern forschungsökonomisch gedacht als ein erster Schritt vor dem nächsten. Für ein solches Vorhaben bieten sich die Methoden der qualitativen Sozialforschung an. Empirisch sind die Zugänge der Bürgerinnen und Bürger zu ihrer kommunalen Verwaltung und Politik dazu in zwei Schritten erhoben worden:

- zuerst über eine **reine Internetrecherche** zu den verschiedenen Möglichkeiten in 20 ausgewählten Städten (s. Abb. 4), ohne dabei direkte Gespräche mit Vertreterinnen oder Vertretern aus diesen Städten zu führen, und
- dann über **31 Interviews mit 33 Expertinnen und Experten**, die aus 10 der zunächst 20 betrachteten Städte über ihre Erfahrungen mit den unterschiedlichen Wegen der Kommunikation berichtet haben (s. Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner im Anhang).

Ergänzt wurden diese eigenen Erhebungen durch **zwei Workshops**, bei denen jeweils zehn bis 15 weitere Expertinnen und Experten in zwei Videokonferenzen das Vorgehen und die vorläufigen Ergebnisse aus dem Projekt mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung kommentiert haben (s. Liste der Workshop-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer im Anhang).

## 4.2. Auswahl der Untersuchungsstädte

Die **Auswahl der 20 Untersuchungsstädte** orientierte sich an ihrer Größe, ihrer Prosperität – hier abgebildet durch den Indikator schrumpfend / wachsend – und an ihrer Lage.

Hinter der Auswahl standen drei verschiedene Überlegungen: Zum ersten die These, dass Bürgerinnen und Bürgern in kleineren Städten leichter einen direkten Zugang zu ihrer kommunalen Verwaltung oder Politik bekommen als Bürgerinnen und Bürgern in Großstädten – schlicht, weil Bürgermeisterinnen und Bürgermeister einfacher zu erreichen sind, wenn sie nur für 12.000 Einwohnerinnen und Einwohner zuständig sind als für 1,5 Millionen (vgl. dazu auch die Umfrage zum höheren Vertrauen in kleineren Gemeinden, Abb. 2). Zum zweiten der Gedanke, dass sich die Anlässe für eine Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihrer Verwaltung in prosperierenden Städten gegenüber wirtschaftlich schwächeren Städten unterscheiden. In reicheren Städten würden die Themen der Stadtentwicklung gegebenenfalls in anderer Weise als in ärmeren Städten verhandelt, so die Ausgangsthese. Zum dritten waren für die Auswahl der untersuchten Städte die räumlichen Unterschiede in Deutschland leitend. Zwischen West und Ost, aber auch zwischen Nord und Süd werden unterschiedliche Traditionen im Verhältnis von Bürgerschaft und kommunaler Selbstverwaltung vermutet, die mit der Auswahl der Städte berücksichtigt werden sollten. Diese spiegeln sich auch in Unterschieden der Gemeindeordnungen wider.

Auch wenn aufgrund der überschaubaren Fallzahl und des qualitativ ausgerichteten Forschungsdesigns keine Hypothesentestung erfolgen konnte, wurden mit der Fallstudienauswahl die vermuteten unterschiedlichen Auswirkungen von Größe, Lage und Prosperität der Kommunen berücksichtigt. Sicher gibt es darüber hinaus in der Tradition und



Kommune	Größe	Lage	schrumpfend/wachsend	Interview/Webseite
Anklam	12.000	N	schrumpfend	Interview/Webseite
Königswinter	41.000	W	wachsend	Interview/Webseite
Schwerte	46.000	W	uneindeutig	Interview/Webseite
Lingen	56.000	W	wachsend	Interview/Webseite
Friedrichshafen	62.000	S	wachsend	Interview/Webseite
Cottbus	98.000	O	schrumpfend	Interview/Webseite
Bonn	332.000	W	wachsend	Interview/Webseite
Duisburg	495.000	W	wachsend	Interview/Webseite
Leipzig	602.000	O	wachsend	Interview/Webseite
München	1.490.000	S	wachsend	Interview/Webseite
Altena	18.000	W	schrumpfend	Webseite
Ahrensburg	34.000	N	wachsend	Webseite
Lörrach	49.000	S	wachsend	Webseite
Offenburg	60.000	S	wachsend	Webseite
Arnsberg	75.000	W	uneindeutig	Webseite
Göttingen	124.000	Mitte	wachsend	Webseite
Rostock	208.000	N	uneindeutig	Webseite
Freiburg	231.000	S	wachsend	Webseite
Münster	316.000	W	wachsend	Webseite
Hannover	530.000	N	wachsend	Webseite

Abb. 4: Untersuchungsstädte

Kultur der Kommunikation zwischen Städten große Unterschiede, auch wenn sie hier in gleiche Auswahlkategorien (z. B. klein, wachsend, Westen) „einsortiert“ werden.

Sowohl die Analyse der Webseiten als auch die Auswertung der Interviews erfolgen nicht nach einzelnen Kommunen, sondern summarisch, weil das Ziel der Studie auf generell existierende Kommunikationsmöglichkeiten zielt und nicht auf Best Practices oder besonders gute Leistungen einzelner Kommunen. Im Folgenden werden also keine Einzelergebnisse dargestellt.

### 4.3. Untersuchung von Webseiten

In einem ersten Schritt wurden die **Webseiten der 20 ausgewählten** Kommunen auf mögliche Kommunikationswege untersucht und dokumentiert, um einen Überblick zu bekommen, welche Angebote Bürgerinnen und Bürgern gemacht werden, mit ihren Kommunen zu kommunizieren.

Die Systematik der untersuchten Webseiten stellt sich in der Praxis recht unterschiedlich dar, sodass kein starres einheitliches Untersuchungsraaster gewählt werden

konnte. Den Zugang bildete die jeweilige Startseite der städtischen Webseite (Stadtname.de). Im Anschluss wurden dort genannte Themen aufgerufen, die mit Stadtentwicklung im weiteren Sinne zu tun haben (Bauen, Verkehr, Beteiligung usw.). Im weiteren Vorgehen wurden dann die so identifizierten Webseiten maximal bis zur dritten Ebene nach der Startseite berücksichtigt.

Es wurde also nicht die komplette Webseite der jeweiligen Stadt berücksichtigt und es fand keine Bewertung nach Qualität (verständliche Sprache, Vollständigkeit oder Aktualität von Informationen usw.) statt. Auch die Gestaltung bzw. die „User Experience“ der Webseiten wurde nicht bewertet. Beides ist zwar durchaus relevant für die Frage, ob Kommunikationsangebote wahrgenommen und inhaltlich zutreffend zugeordnet werden, doch hätte dies den Rahmen des Forschungsansatzes gesprengt.

Dokumentiert wurden das Vorhandensein angebotener Kontaktmöglichkeiten (zum Beispiel: Adressen, Öffnungszeiten, Telefonnummern, Mail-Adressen, Kontaktformulare, Hinweise auf Social-Media-Kanäle, Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, Links zu Newslettern, Links zum Ratsinformationssystem). Die vorgefundenen Kon-

taktmöglichkeiten wurden in eine Tabelle überführt und dort – unabhängig von der Quelle der jeweiligen städtischen Webseite – zusammengefasst.

In einem nächsten Schritt wurden die gesammelten „Wege der Kommunikation“ geclustert, mit zusätzlichen, in den Interviews genannten Wegen der Kommunikation ergänzt und in inhaltlich ähnlichen Gruppen zusammengefasst. Folgende Gruppen wurden gebildet:

- Allgemeine Kontaktangebote
- Informationsangebote
- Spezifische Dialogangebote: Orte, Personen, Events
- Medial vermittelte Kontakte
- Intermediäre/Mittler
- Gesetzlich vorgeschriebene Verfahren

Die Inhalte dieser Gruppen werden in der folgenden Auswertung als „Möglichkeitsraum“ erläutert.

Eine weitere Gruppe mit Elementen etwas anderen Charakters wurde mit „Rahmenbedingungen / Vorgelagertes“ bezeichnet, da es sich nicht um direkte Kommunikationsangebote handelt, sondern um die Beschreibung von Elementen, die für die Kommunikation eine Rolle spielen. Dazu gehören beispielsweise

- eine Suchmöglichkeit auf der Webseite,
- ein Organigramm der Verwaltung,
- eine Liste der gewählten Gremienmitglieder (nach Themen und/oder Stadtteilen),
- eine Liste von Ortsteilen/Ortsverwaltungen/Bezirksverwaltungen mit Ansprechpartnern und Kontaktdaten,
- eine Liste von politischen Initiativen in der Stadt,
- Öffnungszeiten der Verwaltung,
- Leitlinien der Bürgerbeteiligung oder
- Stadtbezirksbudgets.

Einschränkend gilt für diese Form der Erhebung des Möglichkeitsraums, dass ausschließlich Selbstbeschreibungen von Kontaktmöglichkeiten erhoben wurden, deren Qualität nicht beurteilt werden konnte. So lässt sich zwar darstellen, ob die Kommunen eine zentrale Telefonnummer zur Kontaktaufnahme angeben, aber nicht, wie diese Nummer tatsächlich erreichbar ist und welche Auskünfte direkt oder nach Vermittlung zu zuständigen Ansprechpartnerinnen und -partnern gegeben werden. Weder die Qualität von Informationen – zum Beispiel zu einzelnen stadtentwicklungspolitischen Themen oder Vorhaben – noch die Vollständigkeit zu einzelnen Themen oder auch zu der Frage, ob alle wichtigen Themen behandelt wurden, konnten erhoben werden.

#### 4.4. Gespräche mit Expertinnen und Experten

In einem zweiten Schritt wurden **Gespräche mit Expertinnen und Experten in zehn Untersuchungsstädten** geführt und ausgewertet, um etwas über die „reale Nutzung“ der „Möglichkeitsräume“ in den Kommunen zu erfahren. Beobachtungen im Umgang mit den Wegen der Kommunikation wurden von den Gesprächspartnerinnen und -partnern in den Interviews mitgeteilt. Ziel war es, in den zehn Städten möglichst jeweils vier Gespräche zu führen:

1. in den Stadtverwaltungen mit Vertreterinnen und Vertretern aus der **Stadtplanung / Stadtentwicklung** sowie
2. mit den für die **Bürgerbeteiligung** zuständigen Stellen,
3. für den Bereich der **Kommunalpolitik** mit einem Ratsmitglied, das in Planungsausschüssen oder vergleichbaren Gremien vertreten ist, und
4. für die **Zivilgesellschaft** mit Vertreterinnen und Vertretern, die einen Überblick über kommunalpolitische Aktivitäten verfügen bzw. sich auch außerhalb von Verwaltung und Politik für verschiedene Anliegen in der Stadtgesellschaft engagieren.

Nicht in allen zehn Städten konnten vier Gespräche geführt werden, weil es für die Beteiligungsfragen in einigen Städten keine eigenen Stellen gibt bzw. es in einigen Fällen auch zu Terminproblemen kam. Die Auswertungen für diese Studie beruhen letztendlich auf zehn Gesprächen mit den Planungsverwaltungen, sieben Gesprächen mit der Beteiligungsverwaltung, sechs Gesprächen mit der Kommunalpolitik und neun Gesprächen mit der Zivilgesellschaft.

Bei der Durchführung der Interviews waren die Spielregeln der **qualitativen Sozialforschung** leitend. Bei Experteninterviews wird hier generell zwischen explorativen, systematisierenden und theoriegenerierenden Typen unterschieden (Kruse 2015, 167f.). Die Interviews in diesem Projekt wurden entlang der **vier Szenarien** geführt, die den Gesprächspartnerinnen und -partnern zu Beginn des Interviews vorgestellt wurden (Abb. 5) und die dann von ihnen kommentiert wurden. Dadurch, dass die Konstellationen für die Kommunikation über die vier Szenarien schon vorstrukturiert waren, sind die Interviews stärker dem systematisierenden Typ der Expertengespräche zuzuordnen. Dies hat dann auch eine dialogorientierte Interviewführung zur Folge gehabt, bei der die Realitäten in den Verwaltungen stärker im Fokus standen als die subjektiven Deutungsmuster der Interviewpartnerinnen und -partner, die eher monologisierend vorgetragen werden. Die vier Szenarien dienten als Leitfaden für die Gespräche, um

- in einem ersten Szenario etwas über die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zu erfahren, wie sie der Verwaltung oder der Politik alltägliche Hinweise in Fragen der Stadtentwicklung geben, – also ein **„Macht was!“** in den Blick zu nehmen, was von den Bürgerinnen und Bürgern ausgeht.
- In einem zweiten Szenario ging es darum zu erfahren, wie die Bürgerinnen und Bürger bei eigenem Engagement durch die Verwaltungen oder die Politik unterstützt werden können, also die Möglichkeiten des **„Unterstützt uns!“** zu untersuchen. Im Gegensatz zum ersten Szenario geht es im zweiten Szenario aber nicht darum, dass die Verwaltung die Aufgabe übernehmen soll.
- Ein drittes Szenario bezieht sich stärker auf Aktivitäten einer städtischen Politik. Hier standen Möglichkeiten im Vordergrund, wie sich Bürgerinnen und Bürger bei länger laufenden Stadtentwicklungsvorhaben oder auch -planungen nach vielleicht anfänglichen Beteiligungsveranstaltungen über den Stand der Dinge informieren können, – also die Möglichkeiten des **„Informiert uns!“** zu untersuchen.
- Im vierten Szenario standen schließlich die Komplexität und Multi-Akteurs-Situation der Stadtentwicklungsprozesse im Fokus. Hier wurden mit den Gesprächspartnerinnen und -partnern Möglichkeiten diskutiert, wie den Bürgerinnen und Bürgern die Abläufe und zentralen Akteure der jeweiligen Vorhaben in der Stadt vermittelt werden. Auf eine kurze Formel aus Bürgersicht gebracht, beschreibt dieses Szenario ein **„Erklärt es uns!“**.

Den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern wurde Vertraulichkeit zugesichert. Da es in der Erhebung nicht um die Spezifika der einzelnen Gemeinden ging, sondern um eine summarische Betrachtung, ist eine gemeindscharfe Zuordnung der getroffenen Aussagen nicht erforderlich. Die Interviews wurden jeweils im Nachgang in einem Gesprächsprotokoll zusammengefasst. In fast allen Fällen standen Audioaufnahmen zum Abgleich zur Verfügung, die im Anschluss gelöscht wurden.

**Methodenkritisch** anzumerken ist, dass sich die folgenden Ergebnisse auf die zehn Fallstudien beziehen und damit nicht auf das gesamte Spektrum aller Städte in Deutschland. Innerhalb der Fallstudien wird nur ein Teil der städtischen Aktivitäten abgedeckt. Nicht alle Wege der Kommunikation konnten in allen Gesprächen systematisch verfolgt werden. Die Gesprächspartnerinnen und -partner haben in den Interviews eigene Schwerpunkte gesetzt. Hinzu kommt, dass Selbstaussagen getroffen werden, die nicht frei von subjektiven Einschätzungen sind. Generalisierungen der Ergebnisse sind deshalb mit Vorsicht zu betrachten.

Dennoch erlaubt der explorative qualitative Ansatz die Generierung vorläufig abgesicherter Thesen zur Kommunikation von Bürgerinnen und Bürgern mit ihren Kommunen zum Thema Stadtentwicklung. Diese Thesen können und sollen die Grundlage für empirische Überprüfungen in weitergehenden Untersuchungen liefern und können als Diskussionsgrundlage in der Praxis dienen.

### Verfahrensübergreifende, verlässliche Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und lokalen Öffentlichkeiten

<p>Szenario 1 Kommunikation zu alltäglichen Anliegen Frage: Wenn Bürgerinnen und Bürger z. B. auf einen zugeparkten Radweg hinweisen oder einen Vorschlag für die Neupflanzung eines Baumes machen wollen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• welche Wege stünden ihnen dazu grundsätzlich zur Verfügung</li> <li>• Welche werden in solchen oder ähnlichen Fällen (nach Ihren Erfahrungen) tatsächlich genutzt?</li> </ul>	<p>Szenario 2 Kommunikation einer Initiative zu ihrem Projekt Frage: Eine Generation übergreifende Gruppe möchte ein Wohnprojekt realisieren und bedürfte dazu kommunaler Kooperation (z. B. bei der Grundstückssuche) –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• welche Wege stünden ihnen grundsätzlich zur Verfügung, um ihr Anliegen an Politik und Verwaltung heranzutragen?</li> <li>• Welche werden in solchen oder ähnlichen Fällen (nach Ihren Erfahrungen) tatsächlich genutzt?</li> </ul>	<p>Szenario 3 Nach anfänglicher Beteiligung im Kontakt bleiben Frage: Die für die Stadtplanung typischen Öffentlichkeitsbeteiligungen finden zumeist zu Beginn langer Prozesse statt. Was nach der Beteiligung geschieht, bleibt zumeist intransparent.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Wege stünden der Öffentlichkeit grundsätzlich zur Verfügung, um weiterhin informiert zu bleiben</li> <li>• Welche werden in solchen oder ähnlichen Fällen (nach Ihren Erfahrungen) tatsächlich genutzt?</li> </ul>	<p>Szenario 4 In einer Vielzahl von Akteuren und Kommunikationen den Überblick behalten Frage: An komplexen kommunalen Aufgaben (z. B. Innenstadtentwicklung) wirken viele Akteure mit. Für große Teile der Öffentlichkeit bleibt das unübersichtlich –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ob und wie lassen sich solche komplexen („multilateralen“) Prozesse grundsätzlich zur Öffentlichkeit hin vermitteln</li> <li>• Wie wird das bei Ihnen in einem solchen oder vergleichbaren Fällen gehandhabt?</li> </ul>
--	--	--	---

Abb. 5: Die vier Szenarien im Überblick

# 5. Der Möglichkeitsraum der Kommunikation

Wie im Methodikkapitel dargestellt, wurden auf den Webseiten von 20 Kommunen (s. Abb. 4) alle erwähnten Wege der Kommunikation zum Thema Stadtentwicklung erhoben. Diese gesammelten „Wege der Kommunikation“ wurden in einem nächsten Schritt geclustert und in inhaltlich ähnlichen Gruppen zusammengefasst. Folgende Gruppen wurden gebildet:

- Allgemeine Kontaktangebote
- Informationsangebote
- Spezifische Dialogangebote: Orte, Personen, Events
- Medial vermittelte Kontakte
- Intermediäre/Mittler
- Gesetzlich vorgeschriebene Verfahren

Um den gesamten „Möglichkeitsraum“ der Kommunikation zu erfassen, werden in der Darstellung neben den im Internet recherchierten Elementen auch solche ergänzt, die ausschließlich in den Interviews genannt wurden.

Eine weitere Gruppe mit Elementen etwas anderen Charakters wurde mit „Rahmenbedingungen / Vorgelagertes“ bezeichnet, da es sich nicht um direkte Kommunikationsangebote handelt, sondern um die Beschreibung von Elementen, die für die Kommunikation einen Rahmen bilden. Die hier erhobenen Elemente sind im Methodikkapitel genannt worden.

Im Folgenden werden die erhobenen Wege der Kommunikation gegliedert nach den gebildeten Gruppen dargestellt und erläutert.

## 5.1. Allgemeine Kontaktangebote

In diese Gruppe fallen Angebote der Kommune, sie „allgemein“ zu kontaktieren, das heißt ohne konkrete Benennung von Themenfeldern oder einzelnen Personen. Dazu gehören:

- Allgemeine Telefonnummer der Verwaltung
- Persönliche Telefonnummern von Mitarbeitern der Verwaltung
- Spezielles „Bürgertelefon“ – manchmal die 115
- Allgemeine Mail-Adresse der Verwaltung
- Persönliche Mail-Adresse von Mitarbeitern der Verwaltung
- Online-Plattform/-Formular, Kontaktformular auf Webseite
- Hinweis auf speziellen Kanal für Anliegen, Lob, Beschwerden (Mängelmelder, Stadtportal, ...)

Schon bei diesen allgemeinen Kontaktinformationen lassen sich zwei Unterscheidungen verdeutlichen, die im Laufe des Projekts immer wieder relevant wurden. Während bei den weiteren Kategorien auch Informationsangebote eine Rolle spielen, handelt es sich in dieser Kategorie ausschließlich um Dialogangebote, wobei natürlich im Rahmen des Dialogs auch Informationen vermittelt werden können. Bei den Dialogangeboten lassen sich synchrone und asynchrone Kommunikationsmöglichkeiten unterscheiden, die beide spezifische Vor- und Nachteile mit sich bringen.

Grundsätzlich werden von allen Kommunen im untersuchten Teil der Webseiten sowohl synchrone Kommunikationsangebote (hier: Telefon) gemacht als auch asynchrone (z. B. Mail, Kontaktformular). Damit werden unterschiedliche Vorlieben oder Zugänge der Kontakt suchenden Einwohnerinnen und Einwohner abgedeckt. Lediglich eine Kommune nannte auf ihrer Startseite keinerlei Kontaktmöglichkeit. Diese tauchten dort erst in den nachgeordneten Seiten auf.

Mit Blick auf die in den Interviews genutzten Szenarien (siehe Methodikkapitel) lassen sich die allgemeinen Kontaktangebote im Wesentlichen dem Szenario 1 (Hinweise geben) zuordnen. Die Interessen von Einwohnerinnen und

Einwohnern, die in diesem Szenario angesprochen wurden, lassen sich über die hier dargestellten Kommunikationswege adressieren. Für die Szenarien 2, 3 und 4 können diese Kontaktwege einen ersten Zugang zur Verwaltung bieten, wenn eine Weiterleitung zu zuständigen und informierten Stellen erfolgt (vgl. auch Abb. 6 am Ende des Kapitels).

## 5.2. Informationsangebote

Mit Information werden hier Kommunikationsangebote gekennzeichnet, die nicht primär auf Dialog ausgerichtet sind, sondern einzelne Themen oder Projekte der Stadtentwicklung vorstellen und erläutern. Es kann sich hierbei um Webseiten mit Daten zu Verfahren oder Projekten handeln, um Download-Angebote oder um gedruckte Broschüren. Kommunikation meint hier Information von der Kommune zu den Einwohnerinnen und Einwohner. Ein Informationsangebot kann mit einem Dialogangebot verbunden sein (z. B. durch die Nennung einer Ansprechpartnerin oder eines Ansprechpartners), muss es aber nicht.

Im Einzelnen wurden folgende Angebote dokumentiert:

- Hinweis/Link zum Rats-/Stadtverordneteninformationssystem
- Hinweis/Link zu einer Vorhabenliste, Baustellenliste
- Webseiten zu einzelnen Projekten mit mehr oder weniger aktuellen Informationen
- Dokumentationen (Archiv) von Werkstätten / Projekten aus der Vergangenheit
- Webseiten zu Plänen (F-/B-Pläne, Masterpläne, Einzelhandelskonzepte, ISEK, ...)
- Online-Stadtpläne mit Infos zu Plänen, Angeboten, Themen, Informationen, Baustellen u. ä.
- (Reduzierte) Webseite mit „Leichter Sprache“
- (Reduzierte) Webseite in englischer (und weiteren) Sprachen – Angebot Google Translate
- Information in Gebärdensprache
- Hinweis/Link zu einem oder mehreren Podcasts
- Hinweis/Link zum Amtsblatt / zu einer kommunalen Stadtzeitung
- Hinweis/Link zum Pressemitteilungsarchiv
- Aufbereitete Informationen/Aktuelles aus dem Gemeinderat
- News auf der Webseite zu abonnieren (technisch als RSS / Atom-Feed)
- Hinweis/Link zu Newsletter / Stadtzeitung
- Chatbot auf der Webseite / Chatbot mit Zugang über Messenger (z. B. Telegram)
- Hinweis/Link zu Social Media-Accounts der Verwaltung: Facebook, Twitter, Mastodon, Instagram, YouTube, ne-

benan.de, XING, LinkedIn - teilweise auch für unterschiedliche Einrichtungen (z. B. VHS)

- Hinweis/Link zum OpenData-Portal
- Videos / Erklärfilme zur Stadtentwicklung
- Broschüren zu Stadtentwicklungsthemen/-projekten
- Dokumentation von Planungsgrundlagen (Gutachten, Prognosen, fortgeschriebene Wohnungsmarktbeobachtungen, Lageberichte, Bürgerbefragungen, ...)
- Stadt-App mit aktuellen Informationen und Kontaktmöglichkeiten

In zahlreichen Fällen wurden die Informationen (Themen/ Projekte) mit einer oder mehreren Kontaktpersonen und deren Kontaktdaten verbunden (Mail, Telefon, zum Teil: Foto, Ort, Öffnungszeiten, Routenplaner).

Im Gegensatz zu den allgemeinen Kontaktangeboten sind die genannten Informationsangebote in der Regel nicht primär auf Dialog ausgerichtet. Eine Ausnahme stellen die Hinweise/Links zu Social-Media-Accounts dar, die hier eine Doppelrolle erfüllen können. Je nach Ausgestaltung durch die jeweilige Kommune können diese sowohl zur Informationsvermittlung als auch zum Dialog genutzt werden. Die häufig mit den Informationsangeboten verbundene Nennung von Kontaktpersonen eröffnet jedoch auch hier die Möglichkeit zum Dialog zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern mit der Verwaltung.

Die Informationsangebote selbst sind asynchrone Kommunikationsangebote, die Einwohnerinnen und Einwohner zu beliebiger Zeit an beliebigem Ort per Internetzugang oder als gedruckte Broschüre zur Kenntnis nehmen können.

Diese Informationsangebote lassen sich grundsätzlich den Szenarien 3 und 4 zuordnen, also der Information zu Themen und Projekten auch außerhalb der begrenzten Beteiligungsfenster und der Erläuterung komplexer multilateraler Zusammenhänge von Projekten. Sie können jedoch Hintergründe auch für die Szenarien 1 (Hinweise geben) und 2 (Unterstützung für Engagement suchen) liefern.

## 5.3. Spezifische Dialogangebote: Orte, Personen, Events

In dieser Kategorie finden sich Angebote zum Dialog, die über allgemeine Kontaktangebote hinausgehen. Zusammengefasst werden hier Nennungen von Orten, an denen Informationen sowie Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zu finden sind, die konkrete Nennung von Ansprechpartnerinnen und -partnern für spezifische Themen oder Projekte mit ihren Kontaktdaten, oder auch Veranstaltungen

gen, bei denen neben Informationen auch Personen für den Kontakt zur Verfügung stehen. Die Angebote sind offenbar grundsätzlich als Angebote in physischer Präsenz konzipiert, können aber auch in virtuellen Umgebungen stattfinden.

Dies sind im Einzelnen:

- Beauftragte für Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern
- Bürgerbüro/Stadtbüro (Ladenlokal/Ort für Information zur Stadtentwicklung)
- Lab – ein Ort, an dem Veranstaltungen und Diskussionen stattfinden können
- Quartiersmanagement/-büro / Stadtteilbezogene Akteure im Auftrag der Stadt
- Ausschüsse oder/und Beiräte für Beteiligung
- Stadtpaziergänge zu aktuellen Projekten
- Info-Boxen/-Container zu Projekten
- Veranstaltungen zur Information zur Stadtentwicklung
- Ausstellungen zur Stadtentwicklung
- Einwohnerfragestunde im Rat / Ausschuss als eigener TOP
- Politik-Sprechstunden
- Bürgermeister/-in-Sprechstunde
- Marktgespräche Bürgermeister/-in
- Telefon-Sprechstunde (Rückruf Bürgermeister/-in)
- Jugend-Sprechstunden Bürgermeister/-in
- Unternehmens-Stammtisch und -Sprechstunde von Bürgermeister/-in oder Verwaltung

Die hier zusammengestellten Angebote beinhalten unterschiedliche Möglichkeiten des persönlichen Kontakts, die zum Teil mit Informationsveranstaltungen oder Informationsorten kombiniert werden und zum Teil als direkte 1:1-Kontakte gedacht sind. Im Gegensatz zur reinen Informationsvermittlung bieten die hier dargestellten Angebote die Möglichkeit zum Dialog mittels synchroner Kommunikation, – bei der also die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner gleichzeitig anwesend sind und direkt interagieren können. Den genannten Personen oder Organisationseinheiten (Bürgerbüro, Lab, Quartiersmanagement, Ausschüsse, ...) lassen sich auch beispielsweise per Mail Botschaften zu senden, die asynchron, – also zeitversetzt ohne gleichzeitige Anwesenheit der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner – beantwortet werden können, das Angebot der synchronen Kommunikation steht jedoch im Vordergrund.

Grundsätzlich sind diese Angebote der Kommunikation für alle vier Szenarien geeignet, wobei nicht alle Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zu allen Themen auskunftsfähig sein werden. Hinweise zu Straßenschäden (Szenario 1) lassen sich beispielsweise bei einer Ausstel-

lung zum Opereumbau (Szenario 3 oder 4) kaum unterbringen, auch wenn kommunales Personal anwesend ist.

#### 5.4. Medial vermittelte Kontakte

- WhatsApp / Telegram-Chat Bürgermeister/-in
- Online-Dialog Bürgermeister/-in

Im Vergleich zur vorigen Kategorie geht es bei diesen Angeboten um direkte persönliche Kontaktangebote an einzelne Bürgerinnen und Bürger, die ein grundsätzlich asynchrones Kommunikationsmittel nutzen. Zusätzlich wurde in den Interviews auf die direkte schriftliche Kontaktaufnahme mit Ratsmitgliedern oder der Verwaltung hingewiesen (Brief, Mail) sowie auf die Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme über Soziale Medien, die von einzelnen Politikerinnen und Politikern angeboten werden:

- Direkte Ansprache von Ratsmitgliedern, Briefe an Abgeordnete bei kleineren Anliegen; Briefe oder E-Mails an die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister oder an die Verwaltung
- Social Media-Account von Politikerinnen und Politikern

Die genannten Kommunikationswege sind grundsätzlich für alle betrachteten Szenarien nutzbar. Die Nutzung für Szenario 1 führt im Vergleich zu den allgemeinen Kontaktangeboten zu einem hohen Aufwand innerhalb von Politik und Verwaltung. Daher wird laut Aussagen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner hier auf die allgemeinen Kontaktangebote, – besonders auf Mängel- und Anliegenplattformen – verwiesen. Für Unterstützungsanfragen für eigenes Engagement (Szenario 2) können diese Kontaktwege als Einstieg in ein vertiefendes Gespräch dienen. Für die Szenarien 3 und 4 können auf diesen Wegen Hinweise auf weiterführende Dokumente gegeben oder Verabredungen zu einem Austausch getroffen werden. Die von einigen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern geäußerte Meinung zu Kontakten per Brief, Mail und besonders zu Social Media war, dass gerade strittige oder komplexe Fragen auf diesen Kanälen nicht geklärt werden können. Dafür sei ein persönliches Gespräch erforderlich.

#### 5.5. Intermediäre / Mittler

„Intermediäre“ oder „Mittler“, die nicht der Politik oder Verwaltung angehören, werden auf den untersuchten Webseiten der 20 Städte nur selten ausdrücklich erwähnt, in den Interviews von allen Akteursgruppen aber häufig angesprochen. Dazu gehören:

- Intermediäre Organisationen der Zivilgesellschaft (Ortsteilvereine, NGOs, ...)
- lose oder spontan organisierte Gruppen wie Elternschaften
- Akteure zwischen Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik z. B. außerhalb der hier untersuchten Städte: Bürgerbüros wie in Hannover, Potsdam oder Köln
- Die Presse, in der Leserbriefe erscheinen können
- Andere Einflussnahme auf Berichterstattung in der Tageszeitung

Hier geht es im Kern oft um das Szenario 3, den Wunsch nach Informationen zu Themen oder Projekten sowie um das Szenario 1, wenn gegebenen Hinweisen oder Anliegen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger nicht ausreichend Rechnung getragen wurde. Das Szenario 2 kann in ähnlicher Form eine Rolle spielen, wenn auch hier die erhoffte Unterstützung der Verwaltung oder Politik nicht erreicht wurde. Die Intermediäre / Mittler sind in gewisser Weise selbst ein Teil der komplexen Akteurslandschaft, die in Szenario 4 thematisiert wird. Sie können aber aufgrund von Erfahrungen mit Themen, Projekten und Strukturen der Stadtentwicklung Bürgerinnen und Bürger dabei unterstützen, Akteursrollen und -interessen besser einzuordnen.

Die Nutzung von Intermediären lässt sich in zwei Varianten unterscheiden:

- die Inanspruchnahme bestehender Gruppen, Vereine oder Kanäle zur Informationsbeschaffung ("Ich frag immer den Verein, die wissen, was los ist und wen sie fragen müssen")
- ihre Einbindung zur Reaktion auf unerwünschte (Nicht-) Reaktionen ("Dann haben wir Leserbriefe geschrieben und Briefe an die Parteien")

## 5.6. Gesetzlich vorgeschriebene Verfahren

Bei gesetzlich vorgeschriebenen Wegen der Kommunikation kann es sich um die Beteiligung nach BauGB handeln oder um das Recht auf Information aus Umwelt-, Verwaltungsverfahren-, Informationsfreiheits- oder vergleichbaren Gesetzen oder um das Recht auf Einwohnerfragestunden, Bürgeranträge, Bürgerbegehren und -entscheide nach der jeweiligen Gemeindeordnung.

- „Bürgerantrag“ (z. B. § 24 Gemeindeordnung NRW – Anregungen und Beschwerden): Recht jedes Einwohners / jeder Einwohnerin, sich mit Anregungen oder Beschwerden an den Rat oder die Bezirksvertretung zu wenden.

- Vergleichbar: Petition (z. B. § 16 Gemeindeordnung Brandenburg – Petitionsrecht): Recht jedes Einwohners / jeder Einwohnerin, sich mit Anregungen oder Beschwerden an den Rat oder den/die Bürgermeister/in zu wenden.
- Ähnlich: Einwohnerantrag (z. B. § 20b Gemeindeordnung Baden-Württemberg): Antrag auf Behandlung eines Themas im Gemeinderat
- Einwohnerfragestunde (z. B. § 44 Abs. 3 Sächsische Gemeindeordnung – Mitwirkung im Gemeinderat und in den Ausschüssen): Ermöglichung, dem Rat oder seinen Ausschüssen Fragen zu stellen oder Vorschläge zu unterbreiten.
- Einwohnerversammlung (z. B. § 16 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz – Einwohnerversammlung): Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner, ggf. auch Aussprache.
- Bürgerbegehren/-entscheid (z. B. Art. 18a Gemeindeordnung Bayern – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid): Entscheid über Angelegenheiten der Gemeinde.
- Umweltinformationsgesetz mit Auskunftsansprüchen
- Informationsfreiheitsgesetz Stadt Leipzig
- Informationsfreiheitsgesetz mit Auskunftsansprüchen
- Einsicht in Bebauungspläne nach § 10 Abs. 3 Satz 2 Baugesetzbuch

Auf den sehr niedrigschwelligen „Bürgerantrag“ nach Gemeindeordnung NRW und die Petition nach Gemeindeordnung Brandenburg wurde nur in Interviews hingewiesen. Die Möglichkeiten des Informationsfreiheitsgesetzes und Umweltinformationsgesetzes wurden nur auf Nachfrage in den Interviews genannt. Die anderen vorgeschriebenen Möglichkeiten fanden sich auch auf den untersuchten Webseiten der Gemeinden.

Alle dieser Möglichkeiten werden grundsätzlich genutzt, die Anfragen nach Informationsfreiheitsgesetz und Umweltinformationsgesetz nach Aussagen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner eher von der organisierten Zivilgesellschaft (Umweltverbände, Vereine). Diese Anfragen werden auch eher durch das Rechtsamt oder/und die Öffentlichkeitsarbeit beantwortet und nicht durch die Fachämter selbst.

Das Sprechen und Fragen im Gemeinderat und den Ausschüssen (Einwohnerfragestunde) scheint von Bürgerinnen und Bürgern unterschiedlich wahrgenommen zu werden. Es wird von zahlreichen Sitzungen berichtet, in denen die Bürgerinnen und Bürger nicht erscheinen und dann einzelne Abgeordneten diese Möglichkeit wahrnehmen.

Das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid scheinen bei Politik und Verwaltungen unbeliebt zu sein, da sie Verfahren verzögern, die eigene Entscheidungshoheit infrage stellen und konfrontativ werden können. Hier wurde berichtet, dass im Vorfeld versucht wurde, durch Gespräche die Anwendung des Instruments zu verhindern.

Die hier genannten Kommunikationswege richten sich vor allem auf die Informationsgewinnung (Szenario 3) und den Versuch, die Kommune – nach Hinweisen auf ein Thema oder einen Missstand (Szenario 1) – zum Handeln zu bewegen. Die Instrumente Bürgerbegehren und -entscheid können auch genutzt werden, um die Kommune zu bewegen, Projekte zu unterstützen, die sie sonst nicht, geringer oder später angegangen wären (beispielsweise Radentscheide).

	Szenario 1: Hinweise, Anliegen	Szenario 2: Unterstützung Engagement	Szenario 3: Informationen auf Dauer	Szenario 4: Komplexität verstehen	Dialog / Informationen	asynchron/ synchron
Allgemeine Kontaktangebote	X	(x)	(x)	(x)	D / (I)	a / s
Informationsangebote			X	X	I / (D)	a / (s)
Spezifische Dialogangebote: Orte, Personen, Events	X	X	X	X	D / (I)	s / (a)
Medial vermittelte Kontakte	X	(x)	(x)	(x)	D	a / (s)
Intermediäre/Mittler	X	X	X	X	D	s / (a)
Gesetzlich vorgeschriebene Verfahren	X	(x)	X	(x)	D	a / (s)

X – Szenario abgedeckt

(X) – Szenario teilweise abgedeckt

D: überwiegend Dialogangebot

I: überwiegend Informationsangebot

a: asynchrones Kommunikationsangebot

s: synchrones Kommunikationsangebot

Abb. 6: Übersicht über Teilbereiche des Möglichkeitsraums – Angebote für untersuchte Szenarien



## 6. Die Nutzung der Kommunikationsmöglichkeiten

Die Nutzung der im vorigen Kapitel dargestellten Möglichkeiten der Kommunikation wird im Folgenden entlang der in Szenarienform präsentierten ausgewählten Kommunikationsanlässe dargestellt. Zu Beginn jedes Szenarios wird die Formulierung vorgestellt, die den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern zur Verfügung gestellt wurde. Bei den als Zitat gekennzeichneten Aussagen handelt es sich um paraphrasierte Zitate, die sicherstellen sollen, dass die einzelnen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, denen Vertraulichkeit zugesichert wurde, nicht erkennbar sind.

### Szenario 1 – Hinweise und Anliegen: „Macht was!“

#### Kommunikation zu alltäglichen Anliegen

Frage: Wenn Bürgerinnen und Bürger z. B. auf einen zugeparkten Radweg hinweisen oder einen Vorschlag für die Neupflanzung eines Baumes machen wollen,

1. Welche Wege stünden ihnen dazu grundsätzlich zur Verfügung?
2. Welche Wege werden in solchen oder ähnlichen Fällen (nach Ihren Erfahrungen) tatsächlich genutzt?

Im Szenario 1 werden Bürgerinnen und Bürger von dem Motiv geleitet, ihrer kommunalen Verwaltung oder ihrer lokalen Politik in ganz verschiedenen Themenfeldern im Bereich Stadtentwicklung ein Anliegen zu vermitteln bzw. mit ihren Hinweisen bei den verantwortlichen Personen eine Handlung auszulösen. Sie wählen dazu aus dem breiten Spektrum der Möglichkeiten individuell ganz unterschiedliche Wege, um solche Handlungen der Verwaltung oder der Politik zu erreichen.

Die Vielfalt des „Möglichkeitsraums“ an Wegen zur Kommunikation wird in der alltäglichen Praxis der untersuchten

Städte und Gemeinden von den Bürgerinnen und Bürgern breit genutzt. Dies gilt für klassische Wege wie die Nutzung des Telefons oder schriftlicher Anfragen per Brief, die direkt bei dem Oberbürgermeister bzw. der Oberbürgermeisterin oder der Pressestelle, aber auch bei Dezernentinnen und Dezernenten, Amtsleiterinnen und Amtsleitern oder Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern eingehen können. Solche klassischen Zugangsmöglichkeiten werden den Bürgerinnen und Bürgern in den untersuchten Städten und Gemeinden in unterschiedlicher Form geboten. Allgemeine Telefonnummern bzw. Mail-Adressen sind fast immer leicht verfügbar. Persönliche Adressen mit dem Hinweis auf Zuständigkeiten für einzelne Themen finden sich ab und zu Zugänge zu konkreten Projektverantwortlichkeiten hingegen seltener.

Ebenso vielfältig sind die digitalen Wege per Mail oder auch über digitale Plattformen. Dazu gehören heute in vielen Städten auch eigens eingerichtete Mängelmelder, die in einigen Kommunen auch für Anliegen und Anregungen genutzt werden können. Diese zentralen Wege, die oft mit einem klaren Workflow verbunden sind, kanalisieren die Mitteilungen der Einwohnerinnen und Einwohner an die Verwaltung häufig durch Kategorienvorgaben in der Eingabemaske. Es wird berichtet, dass Einwohnerinnen und Einwohner von Politikerinnen und Politikern ausdrücklich auf die Nutzung dieser Instrumente hingewiesen werden.

Auch Social-Media-Kanäle werden erwähnt. Viele Kommunen beobachten diese Aktivitäten und reagieren darauf. Hier ist die Handhabung laut unseren Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern aber sehr heterogen. Einige Kommunen reagieren auf Social Media auf Hinweise, andere nicht. Bürgerinnen und Bürger nutzen diese Kanäle ab und zu, um Hinweise zu geben.

Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist es nicht immer ganz leicht, die richtige Stelle bzw. den besten Weg für ihr

Anliegen zu finden. Zudem nutzen die Bürgerinnen und Bürger die direkte Ansprache an die Verwaltung oder die Politik unterschiedlich. Digitale Angebote werden nach Aussage einiger Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner etwa von älteren Personen oder Migrantinnen und Migranten weniger genutzt. Es wird vermutet, dass sie diese Angebote nicht kennen, nicht schätzen oder technisch nicht in der Lage sind, sie zu nutzen. In Stadtteilbüros vor Ort, die als weitere Kontaktmöglichkeit genannt wurden, können diesen Personengruppen Hilfestellungen gegeben werden.

Ausdrücklich werden in den Interviews aus der Verwaltung, der Politik und der Zivilgesellschaft die lokalen Politikerinnen und Politiker auf Bezirks- oder Ortsteilebene genannt, die für die Einwohnerinnen und Einwohner als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner und als Brücke zur Verwaltung eine wichtige Rolle spielen. In kleineren Städten übernehmen die Mitglieder der Stadträte diese Funktion.

Schließlich werden in einigen Interviews von allen interviewten Gruppen auch Intermediäre / Vermittler genannt. Das können z. B. Ortsvereine sein, die Anfragen aus Ortsteilen bündeln und über eingespielte Kontakte zur Verwaltung und Politik Antworten und Vor-Ort-Erläuterungen organisieren können und dafür Verwaltungsmitarbeitende zu einem Thema oder Projekt in den Ortsteil einladen:

**„Wenn wir einen Referenten brauchen, krieg ich den auch.“**

Durch die Vielfalt an Zugangsmöglichkeiten erhalten die Kommunen durch ihre Bürgerinnen und Bürger zahlreiche Hinweise. In einigen Interviews wurde beschrieben, dass die hohe Anzahl von Eingaben zu einer so hohen Arbeitsbelastung führe, dass die bemängelten Sachverhalte nicht mehr bearbeitet werden könnten. Knappes Personal würde durch die erforderlichen Reaktionen auf die Hinweise gebunden. Zusätzliche qualifizierte Arbeitskräfte seien auf dem Arbeitsmarkt aktuell kaum verfügbar.

Die Qualität und die Geschwindigkeit der Rückmeldungen wurden von einigen interviewten Personen aus der Zivilgesellschaft bemängelt.

**„Wenn Du nach drei Wochen nach zweiter Nachfrage den lapidaren Hinweis bekommst, dass Dein Haus – entgegen dem Solarkataster – für Solarenergie nicht geeignet sei, hilft Dir das auch nicht weiter.“**

Ein schlecht funktionierendes Feedback auf eingehende Nachrichten kann bei Bürgerinnen und Bürgern den Ein-

druck hinterlassen, dass ein Kommunikationsangebot nur als Alibi wahrgenommen wird oder es lässt an der Kompetenz des Absenders zweifeln.

Zur Antwortqualität bei den zahlreich genutzten Mängelmeldern wurde in einzelnen Aussagen berichtet, dass die aus Verwaltungssicht formulierte „Problemlösung“ lediglich bedeute, dass das Problem die zuständige Person erreicht hat. Dies sei aus Sicht der Bürgerinnen oder Bürger allerdings noch nicht gleichzusetzen mit der Lösung des gemeldeten Problems.

Neben Hinweisen zur Interaktion von Einwohnerinnen und Einwohnern mit der Verwaltung wurde in einzelnen Interviews auch darauf hingewiesen, wie Informationen und Hinweise, die die Verwaltung erreichen, intern weiterverarbeitet werden. Während bei der Einführung von Mängelmeldern oder zentralen Rufnummern oft ein eindeutiger Workflow für die Bearbeitung von Bürgeranfragen definiert wird, trifft dies bei mehreren Kontaktmöglichkeiten nicht zu und stellt sich als herausfordernd dar. In einem Interview wurde von einem Fall berichtet, dass es auf diese Weise zu zwei unterschiedlichen Verwaltungsreaktionen auf eine Bürgeranfrage gekommen sei, es also an Abstimmung mangle.

Aus den Berichten verschiedener Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner ist indirekt zu entnehmen, dass es in der Regel kein einheitliches Informationsmanagement in den Kommunen gibt, das eine eingehende Anfrage eindeutig einem Projekt oder Thema zuordnet und in seinem Bearbeitungsverlauf auch für andere Stellen der Verwaltung nachvollziehbar macht. In einem Fall wurde von einem System im Bereich der Bürgerbeteiligung berichtet, das von anderen Ämtern eingesehen werden kann, aber nicht aktiv mit Informationen unterstützt wird.

Die Motivation der Mitarbeitenden, die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zu guten Lösungen zu führen, ist innerhalb einer Verwaltung nach verschiedenen Äußerungen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner unterschiedlich. Es gibt aufgeschlossene Mitarbeitende, Abteilungen oder Ämter, die einfühlsam und geschickt mit den Bürgerinnen und Bürgern sprechen, es gibt aber auch Mitarbeitende, die unumstößlich Positionen vertreten und auf diesen beharren würden.

**„Das X-Amt würde ich nie ansprechen. Da versuche ich es lieber beim Y-Amt, auch wenn die nicht zuständig sind. Die fragen dann ihre Kollegen.“**

Die Fähigkeit, mit den Bürgerinnen und Bürgern zu kommunizieren, ist bei den Mitarbeitenden in den Verwaltungen unterschiedlich ausgeprägt. So ist es eine Frage des „Abholens der Bürger“, eine Frage des „Tons“, wie Verwaltung mit ihren Bürgerinnen und Bürgern umgeht. Umgekehrt sind hier allerdings ebenso im Ton unangemessene Anfragen zu beobachten.

Persönliche Ansprachen scheinen in kleineren Kommunen eine größere Rolle zu spielen als in größeren Kommunen. Überschaubare Strukturen ermöglichen hier leichter den Zugang zu den verantwortlichen Personen. Zuständigkeiten sind für die Bürgerinnen und Bürger einfacher zu durchschauen. In kleineren Gemeinden wird es zudem möglich, die Bürgermeisterin oder auch einzelne Verwaltungsmitarbeiter auch außerhalb der üblichen Dienstzeiten oder außerhalb des Rathauses auf ihr Anliegen hin anzusprechen.

**„Die Leute sprechen mich oder auch die Dezernenten auf dem Marktplatz an. Ich bekomme auch schon mal um 22 Uhr eine WhatsApp.“**

In großen Kommunen findet eine ähnliche Ansprache dann häufig auf der Ebene von Bezirken oder Ortsteilen statt, wobei die Größe und Überschaubarkeit der jeweiligen räumlichen Einheit hier offenbar eine wichtige Rolle spielt.

## Szenario 2 – Engagement: „Unterstützt uns!“

Im Szenario 2 geht es um Initiativen einzelner Bürgerinnen und Bürger oder zivilgesellschaftlicher Gruppen, die sich mit einem Anliegen für ein eigenes konkretes Vorhaben im Bereich der Stadtentwicklung an die Verwaltung wenden, um zu klären, ob eine Unterstützung bei der Realisierung eines solchen Vorhabens möglich ist. In den Interviews wurde als Beispiel die Gründung einer Wohninitiative genannt. Es geht bei diesen ausgewählten Fällen nicht darum, dass die Kommune die Umsetzung des Projektes übernehmen soll. Vielmehr sind die Initiativen in diesen Konstellationen an verschiedenen Stellen auf die Kommune angewiesen. Eine Baugenehmigung für ein Vorhaben wäre hierfür ein Beispiel.

### Kommunikation einer Initiative zu ihrem Projekt

Frage: Eine generationenübergreifende Gruppe möchte ein Wohnprojekt realisieren und bedürfte dazu kommunaler Kooperation (z. B. bei der Grundstückssuche) –

- Welche Wege stünden ihnen grundsätzlich zur Verfügung, um ihr Anliegen an Politik und Verwaltung heranzutragen?
- Welche werden in solchen oder ähnlichen Fällen (nach Ihren Erfahrungen) tatsächlich genutzt?

Die Interviews zeigen, dass bei solchen Anfragen ein persönlicher Kontakt zur Verwaltung oder Politik zentral ist. Vielfach sind zwar über die klassischen Wege zuständige Ansprechpartnerinnen oder -partner zu finden, doch für eine erfolgreiche Umsetzung solcher Anliegen ist es oft hilfreich, jemanden zu finden, der innerhalb der Kommune die erforderlichen Akteure anspricht und gegebenenfalls koordiniert. Häufig handelt sich bei solchen Vorhaben um komplexe Angelegenheiten, bei denen Außenstehenden nicht immer klar ist, welche kommunalen Leistungen für die Umsetzung eines Projekts überhaupt erforderlich sind und wer für das Anliegen der richtige Adressat in einer Verwaltung ist. Deshalb ist der direkte Kontakt zu Personen auf einer höheren Hierarchiestufe hilfreich und erforderlich, um das jeweilige Anliegen in seiner Komplexität zu erläutern und um nach einer Prüfung durch die Verwaltung Unterstützung zu erhalten.

Um auf diese Weise Zustimmung und Hilfestellungen für ein Vorhaben zu erhalten, ist es von Vorteil, wenn die Ideen aus der Bürgerschaft „auf der Linie der Verwaltungen“ liegen, also zu den Zielsetzungen der kommunalen Politik passen.

**„Der Bürgermeister hört sich das gerne an und wenn das sinnvoll ist, dann holt er sich die Leute dazu, die für die Umsetzung notwendig sind.“**

**„Die Stadt orientiert sich auch bei der Unterstützung von Initiativen an ihrem Stadtentwicklungskonzept und ihren strategischen Zielen.“**

Wenn dies nicht der Fall sein sollte, bleiben die Wege über die persönlichen Kontakte erfahrungsgemäß schwierig oder sogar versperrt. In solchen Fällen können dann andere gesetzlich ermöglichte Wege zum Beispiel über Anträge in politischen Ausschüssen bestritten werden. Bei größeren Vorhaben bieten Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide Möglichkeiten, die Anliegen umzusetzen. Die Protestforschung zeigt, dass Initiativen bei Vorhaben, in denen sie von vornherein keine wohlwollenden Antworten und Unterstützung erwarten, die Wege über die Verwaltung oder die Politik manchmal erst gar nicht gehen, sondern stattdessen direkt die gesetzlichen Möglichkeiten

von Bürgerbegehren und -entscheiden wählen, die eine große öffentliche Aufmerksamkeit versprechen. Ein aktuelles Beispiel hierfür sind die Radentscheide in einigen Kommunen. Ebenso können Wege über die politische Opposition und deren Anträge in den Gremien oder die Aktivierung der Öffentlichkeit etwa über Leserbriefe oder Social Media genutzt werden, um Aufmerksamkeit für das Vorhaben zu erreichen und Interessen umzusetzen.

**„Aufmerksamkeit bekamen wir von der Verwaltung erst, als wir eine Unterschriften-sammlung initiiert hatten, eine kritische Masse erreicht hatten und die Lokalpresse in unserem Sinn berichtet hat.“**

Der Weg einer persönlichen Kontaktaufnahme zur Unterstützung konkreter Vorhaben ist in Städten und Gemeinden aller Größenordnungen zu beobachten. In größeren Städten kann es in Abhängigkeit der Bedeutsamkeit des Projekts ausreichend sein, dazu eine Amtsleiterin oder einen Dezernenten anzusprechen bzw. auf der Ebene der Stadtbezirke und Ortsteile zu agieren. In kleineren Städten sind häufiger gleich der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin Adressat dieser Anliegen. In Städten aller Größenordnungen kann es strategisch günstig sein, das Anliegen auf einer höheren Verwaltungsebene einzubringen, um ein Vorhaben mit entsprechend großem Nachdruck zu verfolgen. Bei den persönlichen Ansprachen ist dann davon auszugehen, dass zur Prüfung der Anliegen die entsprechend fachlich zuständigen Personen in den Verwaltungen hinzugezogen werden. Eine Bereitschaft, solche Anliegen in den Verwaltungen zu behandeln, wurde in allen untersuchten Städten und Gemeinden formuliert.

Die passenden Wege in die Verwaltungen zu finden, garantiert aber noch keine erfolgreiche Bearbeitung des Anliegens. So kann es passieren, dass ein Anliegen zu einem (partei-)politischen Streitthema wird. Sachlich anscheinend klare Angelegenheiten können auf diese Weise verzögert oder gar verhindert werden.

Die Kenntnisse über die Wege in die Verwaltung und Politik sind bei Bürgerinnen und Bürgern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Bei Antragstellenden ist zwischen Bürgerinnen und Bürgern zu unterscheiden, die über Netzwerke in den Kommunen verfügen und diese für ihr Vorhaben nutzen, und Bürgerinnen und Bürgern, die keine entsprechenden Möglichkeiten haben. „Vitamin B“ („B“ für Beziehungen) erleichtert den Zugang in die Verwaltung oder zur Politik, wie es Gesprächspartnerinnen und -partner in den Interviews immer wieder ausgedrückt und auch beklagt haben.

**„Beziehungen schaden nur dem, der keine hat.“**

Initiativen, die über wenig Kontakte und keine Netzwerke verfügen, haben eher Schwierigkeiten, Ansprechpartnerinnen oder Ansprechpartner für ihre Vorhaben zu finden. Auch deshalb sind intermediäre Netzwerke entstanden, die dazu beitragen sollen, diese Probleme zu überwinden. Dies können örtliche Zusammenschlüsse von Vereinen oder Gewerbetreibenden sein, die rein zivilgesellschaftlich organisiert sind und über einen kontinuierlichen Austausch mit Verwaltung und Politik zum einen auf dem Stand der diskutierten Entwicklungen sind und zum anderen wissen, welche Ansprechpartnerinnen oder Ansprechpartner für welche Fragen und Probleme angesprochen werden müssen.

**„Wenn ich da was erreichen will, geh ich über den Verein, die kennen ihre Pappenheimer und können auch mal eine Ebene höher was erreichen, wenn der Sachbearbeiter überfordert ist.“**

Außerhalb unserer untersuchten Fallbeispiele ist beispielsweise die „ZwischenZeitZentrale“ in Bremen zu nennen, die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen bei kreativen Zwischennutzungen von leer stehenden Gebäuden begleitet. Solche Einrichtungen können hier engagierten Bürgerinnen und Bürgern helfen, Wege in die Verwaltung aufzuzeigen und zu öffnen. Dies gilt in Berlin etwa auch für die neu eingerichteten Anlaufstellen für Beteiligung auf Bezirksebene. Neutrale Ideenplattformen, die zum Teil auch mit Budgets ausgestattet sind, können eine weitere Möglichkeit sein, Abhilfe zu schaffen. Zentral ist es hier, das Wirkungsversprechen von solchen Plattformen klar zu formulieren und wertschätzend zu kommunizieren. Vor allem Verwaltungssprache kann abschreckend wirken.

### **Szenario 3 – In Kontakt bleiben: „Informiert uns!“**

Im Szenario 3 geht es um die Frage, wie Bürgerinnen und Bürger bei länger laufenden Stadtentwicklungsprojekten informiert bleiben können.

#### **Nach anfänglicher Beteiligung im Kontakt bleiben**

Frage: Die für Stadtplanung typischen Öffentlichkeitsbeteiligungen finden zumeist zu Beginn langer Prozesse statt. Was nach der Beteiligung geschieht, bleibt zumeist intransparent.

- Welche Wege stünden der Öffentlichkeit grundsätzlich zur Verfügung, um weiterhin informiert zu bleiben?
- Welche werden in solchen oder ähnlichen Fällen (nach Ihren Erfahrungen) tatsächlich genutzt?

Häufig finden zu Beginn länger laufender Projekte Informations- oder Beteiligungsveranstaltungen statt und die dargestellten Sachverhalte, Überlegungen und Diskussionen sind häufig auch auf Webseiten dokumentiert. Eine darauf folgende Arbeitsphase der Verwaltung, in der beispielsweise Gutachten vergeben, durchgeführt und interpretiert werden, bleibt den Bürgerinnen und Bürgern jedoch häufig verborgen. Diese (notwendige) „Stillarbeitsphase“ der Planerinnen und Planer führt in der Kommunikation mit der Stadtöffentlichkeit jedoch oft zu zwei Schwierigkeiten. Zum einen entsteht der Eindruck, es passiere nichts im Projekt, zum anderen werden Konzepte weiterentwickelt, die bei einer späteren Präsentation in der Öffentlichkeit zu Irritation und Protest führen, weil sie sich vom früheren vorgestellten Arbeitsstand möglicherweise deutlich unterscheiden.

Alle Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus Politik und Verwaltung sehen für dieses Szenario den Bedarf einer möglichst umfassenden und aktuellen Information der Öffentlichkeit. Häufig wird auch vonseiten der Zivilgesellschaft formuliert, dass es zu vielen Themen und Projekten Informationen auf den Webseiten der Kommunen gibt, diese aber meist aus ihrer Sicht nicht vollständig und nicht aktuell genug sind. Die Vertreterinnen und Vertreter aus der Verwaltung teilen diese Auffassung, sind damit auch oft unzufrieden, formulieren jedoch fehlende Ressourcen, um alle Themen und Projekte auf einem detaillierten und aktuellen Stand zu halten.

**„Wir können nicht jedes Gutachten, das wir vergeben, öffentlich kommentieren. Dazu haben wir schlicht nicht die Zeit.“**

Bei diesem Szenario wird vonseiten der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner zusätzlich zu möglichen vorhandenen persönlichen Kontakten und intermediären Organisationen auch ausdrücklich die Presse als Informationslieferant erwähnt.

**„Oft fragt die Presse nach, was denn aus dem einen oder anderen Projekt geworden ist. Das ist auch ihre Aufgabe.“**

Wie schon in den Szenarien 1 und 2 sind auch hier diejenigen häufig im Vorteil, die selbst oder über intermediäre Organisationen Kontakte zu relevanten Ansprechpartnerinnen und -partnern in der Verwaltung haben.

**„Die haben da bestimmt tolle Webseiten, aber ich weiß schon, wen ich fragen muss, wenn ich was wissen will.“**

Auch der Weg über politische Vertreterinnen und Vertreter wird ausdrücklich von allen Seiten genannt. Zum einen wird die Nachfrage eines Ratsmitglieds von der Verwaltung offenbar mit höherer Priorität beantwortet als die von Bürgerinnen und Bürgern, zum anderen wissen erfahrene Politikerinnen und Politiker im Zweifel, an welcher Stelle sie fragen müssen, um eine Antwort zu erhalten. Die Frage, an wen man sich wendet, um eine angemessene Antwort zu erhalten, wird auch von denjenigen Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft thematisiert, die über Kontakte in die Verwaltung verfügen. Eine sehr ähnliche Formulierung eines anderen Gesprächspartners gab es auch für das Szenario 1:

**„Ich frag doch nicht das Tiefbauamt. Da geh ich zum Umweltamt. Die sind zwar nicht zuständig, aber die liefern mir Antworten.“**

Häufig wird von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern aus der Verwaltung und der Politik auf Informationen im „Ratsinformationssystem“ verwiesen. Im Zusammenhang mit dieser Einschätzung wird häufig auch der Begriff der „Holschuld“ genannt, der darauf hinweisen soll, dass die notwendigen Informationen an geeigneter Stelle vorliegen, die interessierten Bürgerinnen und Bürger sie jedoch selbst abholen müssen. Auf Nachfrage nach der Einschätzung der Benutzerfreundlichkeit von „Ratsinformationssystemen“ wird jedoch durchgängig eingeräumt, dass diese Seiten für „Normalbürgerinnen und -bürger“ eher nicht zu durchschauen sind.

**„Ja, da muss man schon eher Experte oder sehr leidensfähig sein.“**

Neben diesen Informationssystemen, die alle Vorlagen und Entscheidungen der städtischen Gremien enthalten, oft jedoch nur über rudimentäre Suchfunktionen und keinerlei Aufbereitung zu Ortsteilen oder Projektverläufen verfügen, führen einige Kommunen sogenannte „Vorhabenlisten“, in denen sich alle „allgemein bedeutsamen Planungen und Vorhaben“ (beispielhafte Formulierung aus den „Leitlinien Bürger\*innenbeteiligung“ der Stadt Bonn; Stadt Bonn 2014:5) der Stadtentwicklung finden. Auch auf diese wird von den Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Verwaltung hingewiesen, in deren Kommunen sie vorhanden sind. Eine skeptische Einordnung eines Vertreters der Zivilgesellschaft macht deutlich, dass zusätzliche Information nicht zwangsläufig in gelingende Kommunikation münden muss:

**„Das Instrument ist für Nörgler ja bestimmt eine super Sache.“**

## **Szenario 4 – Überblick behalten: „Erklärt es uns!“**

In diesem Szenario wird betont, dass nahezu alle Themen und Projekte der Stadtentwicklung von zahlreichen Akteurinnen und Akteuren abhängig sind, von denen die Kommune nur eine unter vielen darstellt. Es wird die Frage formuliert, mit welchen Wegen und Instrumenten Kommunen diese Komplexität und die Rollen von Kommune einerseits und Einwohnerinnen und Einwohnern andererseits vermitteln können.

### **In einer Vielzahl von Akteuren und Kommunikationen den Überblick behalten.**

Frage: In komplexen kommunalen Aufgaben (z. B. Innenstadtentwicklung) wirken viele Akteure mit. Für große Teile der Öffentlichkeit bleibt das unübersichtlich,

- ob und wie lassen sich solche komplexen (»multilateralen«) Prozesse grundsätzlich der Öffentlichkeit vermitteln?
- wie wird das bei Ihnen in einem solchen oder in vergleichbaren Fälle gehandhabt?

Diese Herausforderung wird von fast allen Interviewten als schwierig bis unlösbar eingeschätzt. Unterschiedlichen Zielgruppen mit unterschiedlichem Kenntnisstand komplexe Sachverhalte anschlussfähig zu vermitteln, scheint die „Königsdisziplin“ zu sein.

Mit der durch die Multi-Akteurs-Formulierung angesprochenen Vielfalt der Blickwinkel auf ein Thema oder ein Projekt stellt sich auch die grundsätzliche Frage, wie Kommunikation zwischen verschiedenen Beobachterinnen und Beobachtern gelingen kann.

Das Feld der an Themen und Projekten der Stadtentwicklung Beteiligten ist groß: Es gibt unterschiedliche Interessen, unterschiedliche Kenntnisstände, unterschiedliche Sprachen, unterschiedliche Bereitschaft zum Kompromiss und zum Engagement. Es beteiligen sich heutige Anwohnerinnen und Anwohner, Zuzüglerinnen und Zuzügler, Eigentümerinnen und Eigentümer, Planerinnen und Planer in und außerhalb der Verwaltung, Politikerinnen und Politiker unterschiedlicher Parteien und Ebenen sowie zahlreiche Träger öffentlicher Belange (wie z. B. Landes- und Bundesbehörden, Energieversorger, Telekommunikationsunternehmen, Ver-

kehrsbetriebe, ...) an der Kommunikation. Betrachtet man die möglichen Wechselwirkungen dieser Akteure auf unterschiedlichen Wegen des Austauschs, scheint die Herausforderung für gelingende Kommunikation erheblich.

Wenn jetzt vor dem Hintergrund der Studie die Frage darauf eingeengt wird, welche Wege der Kommunikation zwischen Kommunen und ihren Einwohnerinnen und Einwohnern existieren und genutzt werden, handelt es sich offensichtlich um eine erhebliche Reduktion von Komplexität der tatsächlich stattfindenden Kommunikationen. Zwar kann ohne die Kommune und ihre Legitimation durch die Bürgerinnen und Bürger im Feld der Stadtentwicklung (fast) nichts geschehen, ohne all die genannten – und wahrscheinlich noch weiteren – würde Stadtentwicklung allerdings ebenfalls nicht funktionieren.

Dieser Sachverhalt selbst scheint grundsätzlich nicht allzu schwer darzustellen, die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner formulieren ihn – wenn überhaupt – mit der Kommune im Zentrum der Überlegungen. Das mag durch die Fragestellung der Studie, die sich ausdrücklich um die Kommunikation der Kommune mit ihren Bürgerinnen und Bürgern dreht, induziert sein und durch die enge Verbindung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern oder Lokalpolitikerinnen und -politikern mit der Kommune naheliegen. Aussagen wie „Wir sind nur ein Akteur unter vielen“ finden sich jedoch nicht.

Aus Reihen der Zivilgesellschaft wird darauf hingewiesen, dass die Nicht-Zuständigkeit als Argument für Nicht-Verantwortung genutzt wird:

**„Wir sind nicht zuständig, heißt es dann – das ist das Land, der Bund, ...“**

Es gibt bei vielen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern ein Bewusstsein für die Vielfalt der Akteure, die herausfordernd ist.

**„Ich habe Stadtplanung gelernt, jetzt mache ich Multi-Projekt- und Multi-Akteurs-Management.“**

**„Beispiel Innenstadtentwicklung – einige Projekte stehen eh schon fest, alles intransparent – Was macht das City-Management? – Was ist mit Karstadt und Kaufhof? – Ich habe nicht den Eindruck, dass ich hier mitkriege, was läuft.“**

Die Komplexität wird gesehen, ist aber schwer zu bewältigen. Implizit wird die Aufgabe der angemessenen Komplexitätsreduktion der Kommune zugewiesen, die daran häufig scheitert.

**„Wie erklärt man Laien fachliche Dinge? Die meisten können keine Pläne lesen. Man muss Haushaltsgrundsätze erklären und Fördermittelbestimmungen. Wir versuchen, neutrale Moderatoren einzusetzen. Es ist eine Glaubwürdigkeitsfrage.“**

Scheiternde Komplexitätsreduktion und -kommunikation wird zu einer Glaubwürdigkeitsfrage.

Die Selbsteinschätzung der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter reicht von „Geht nicht“ bis zur Darstellung unterschiedlicher Anstrengungen zur Vermittlung der (Multi-Akteurs-) Komplexität (Ausstellungen, Orte, Exkursionen, Aufbereitungen einzelner Fragen, Informationen, zielgruppengerechte Kommunikation, Formatvielfalt, Standardisierung der Darstellung, begleitende Gruppen über einen längeren Zeitraum). Die Einschätzungen sind zwischen den Kommunen sehr heterogen, auch zwischen Klein- und Großstadt. In der Kleinstadt werden Projekte im Sinne von Multi-Akteurs-Konstellationen offenbar als weniger komplex wahrgenommen.

Die Rolle und Aufgabe der Presse werden auch bei diesem Szenario mehrfach erwähnt – und kritisiert.

**„Die Presse müsste auch mehr über Hintergründe berichten, kann das aber offensichtlich nicht leisten.“**

Eine Gesprächspartnerin wies darauf hin, dass politische Parteien die öffentliche Kommunikation an der einen oder anderen Stelle mehrfach beeinflussen. Beispielsweise beteiligen sie sich mit Pseudo-Bürgerinitiativen, die von ihnen stark beeinflusst werden, an der öffentlichen Debatte. Damit erhöhen sie die Zahl der Akteure und die Komplexität der Kommunikation.

Ein „Mehr an Kommunikation“ von der Kommune in Richtung Zivilgesellschaft ist alleinig allerdings nicht zielführend. Ein Gesprächspartner aus der Zivilgesellschaft formulierte ganz ausdrücklich:

**„Schon heute habe ich eher ein Überangebot an Information und Diskussion.“**

Es geht also eher um eine Reflexion der Rollen und klare Kommunikation der daraus resultierenden Folgen für Verantwortung und Mitgestaltung.

# 7. Einordnung der Ergebnisse

## Vertrauen, Zuhören, Resonanz, Responsivität – was leisten die Kommunikationsangebote?

Wie stellen sich die zur Verfügung stehenden und genutzten Wege der Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und Kommunen andererseits dar? Können sie in der Praxis eine Grundlage bilden, den von Nassehi beschriebenen Herausforderungen für Vertrauen, die komplexer werdende Realität, die zunehmende Granularisierung und die verbreitete Ablehnung asymmetrischer Verhältnisse zumindest teilweise zu begegnen (Nassehi 2016)? Bieten Sie Optionen für Zuhören (Flinders 2015, Hönicke / Aarts 2018), Resonanz (Rosa 2018, Kuder 2019) und Responsivität (Remsperger 2011)?

Für das Szenario 1 (Hinweise geben mit der Intention „Macht etwas“) finden Bürgerinnen und Bürger in allen untersuchten Kommunen zahlreiche und vielfältige Kontaktmöglichkeiten. Diese werden zum Teil so häufig genutzt, dass sie in einigen Kommunen erhebliche Ressourcen für die Bearbeitung binden. Die Vielfalt der Bürgerinnen und Bürger nutzt vielfältige Kanäle, um vielfältige Anliegen an ihre Kommune zu adressieren.

Einige Kommunen versuchen, diese Anfragen und Hinweise auf einen oder wenige Kanäle zu fokussieren, um die Bearbeitung effizienter gestalten zu können. Bis auf vereinzelte Rückmeldungen von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern aus der Zivilgesellschaft, die zu langsamen und inhaltlich nicht ausreichenden Rückmeldungen erwähnen, was als fehlende Resonanz und Responsivität bezeichnet werden könnte, scheinen die im Szenario 1 betrachteten Wege und Angebote für eine Kommunikation durchaus umfangreich vorhanden. Es gilt jedoch die generelle Einschränkung, dass im Rahmen dieser Studie nichts zu den Inhalten und der Qualität der Angebote gesagt werden kann.

Engagierte Bürgerinnen und Bürger, die ein eigenes Projekt umsetzen möchten (Szenario 2) und die Unterstützung ihrer Kommune suchen, können – aus Sicht der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter – mit passgenauer Unterstützung rechnen. Die formulierte Einschränkung lautet, „wenn es sich um ein vernünftiges Projekt handelt“. Wenn Bürgerinnen und Bürger oder deren Organisationen Projekte verfolgen wollen, die von der Kommune anders eingeschätzt werden, können sie medial auf sich aufmerksam machen oder sich gesetzlich vorgeschriebener Instrumente bedienen.

Grundsätzlich scheint nach der Selbstbeschreibung der Kommunen in den angebotenen und genutzten Fällen dieses Szenarios Zuhören, Resonanz und Responsivität erkennbar, wenn ein grundsätzlicher Gleichklang zwischen Projektintention und Interessen der Kommune besteht. Es werden Angebote formuliert, die die Komplexität von Verfahren für Bürgerinnen und Bürger reduzieren und scheinbar auf Augenhöhe funktionieren. In den anderen Fällen besteht für die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich die Möglichkeit, über Oppositionspolitik oder/und Medien ausreichend Aufmerksamkeit auf sich zu lenken, um die Kommune zu einer Unterstützung zu bewegen.

Als Rückfalloption werden mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gesetzlich verankerte Rechte beschrieben, um inhaltliche Positionen durchzusetzen. Inwieweit in den beiden letztgenannten Fällen die Unterstützung der Verwaltung genauso engagiert erfolgt wie im Fall des „Gleichklangs“ der Interessen, bleibt dahingestellt. Auch für Szenario 2 entsteht nach den Gesprächen der Eindruck, dass von Verwaltung und Politik ein großes Interesse besteht, zivilgesellschaftliche Initiativen zu unterstützen. Es handelt sich jedoch um Selbstaussagen, die vonseiten der zivilgesellschaftlichen Gesprächspartnerinnen und Ge-



sprächspartner nicht grundsätzlich infrage gestellt werden.

Alle Kommunen versuchen nach eigener Einschätzung über wichtige Themen und Projekte der Stadtentwicklung aktuell und detailliert zu informieren (Szenario 3). Die Vielfalt der möglichen Perspektiven und Interessen kann jedoch – auch aus Sicht der Kommunen – nicht immer adäquat bedient werden. Zahlreiche Planungs- und Beteiligungsverwaltungen würden gerne mehr kommunizieren, gerne auch ohne den Umweg über ihre Öffentlichkeitsabteilungen, es fehlen dazu jedoch nach eigener Einschätzung die erforderlichen Ressourcen.

Die Komplexität der städtebaulichen Themen und Projekte und die grundsätzliche Herausforderung einer für alle Bürgerinnen und Bürger zuständigen Kommune angemessen auf jede einzelne Bürgerin und jeden einzelnen Bürger zu reagieren, die häufig aus individueller Betroffenheit sehr spezifische Blickwinkel einfordern, kann zu Misserfolgen in der Kommunikation führen. Nicht alle Kommunen stellen Informationen in einer Breite, Tiefe und Art der Aufbereitung bereit, die den vielfältigen Interessen von Bürgerinnen und Bürgern entsprechen. Hier gab es von zahlreichen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern aus allen Bereichen die Einschätzung, dass die Informationen in der Regel zu wenig aktuell, nicht detailliert genug und in zu wenig verständlicher Sprache vorliegen. Hier wird dann, von Seiten der Zivilgesellschaft auch vereinzelt das aktive Zurückhalten von Informationen unterstellt, wo Verwaltungen eher Ressourcenknappheit als Ursache sehen.

Das aktive Bereitstellen von Informationen kann die granularisierte Interessensvielfalt grundsätzlich kaum zufriedenstellend bedienen. Die mangelnde Aufbereitung von Informationen und der Verweis auf Ratsinformationssysteme, deren Benutzeroberfläche und Usability merkwürdig aus der Zeit gefallen scheinen, zeigen, dass diese Aufgabe für einige Kommunen eine Herausforderung darstellt. In einigen kleineren Kommunen und bei einem unterstützenden Kontakt von Bürgerinnen und Bürgern zu Ortsteil- oder Bezirkspolitikerinnen und -politikern oder zu intermediären Organisationen kann dieser Nachteil durch persönliche Kommunikation ausgeglichen werden. Für Szenario 3 verbleibt der Eindruck, dass es bei einem Großteil der Kommunen einen Nachholbedarf am Angebot vielfältiger aktueller Aufbereitungen von Informationen gibt, wenn man als Zielvorstellung eine umfassende Information der Bürgerinnen und Bürger hat, die diese in die Lage versetzt, die kommunalen Aktivitäten selbstständig kritisch und kompetent nachvollziehen zu können.

Die Kommunikation von komplexen Multi-Akteurs-Konstellationen (Szenario 4) wird von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern häufig als besonders herausfordernd dargestellt. Vertreterinnen und Vertreter der Planungsverwaltung scheinen mit dem Management von komplexen Projekten und den dort vorhandenen Interessenlagen – auch aufgrund wahrgenommener zunehmender gesetzlicher Rahmenbedingungen – derart ausgelastet zu sein, dass ihnen für eine Übersetzung für Bürgerinnen und Bürger keine Zeit bleibt. Und eine solche Übersetzung scheint aus Sicht der befragten Kommune durchaus erforderlich.

Vereinzelt werden – besonders in großen Kommunen – vielfältige Wege der Kommunikation eröffnet, die Bürgerinnen und Bürgern Einblicke eröffnen können sowohl mit Blick auf grundsätzliche Erläuterungen von Stadtentwicklungsprozessen als auch zu beispielhaften Projektdiskussionen. In kleineren Kommunen scheinen die Projekte entweder objektiv weniger komplex in ihrer Akteursstruktur oder Politik und Verwaltung reduzieren die Komplexität im Hintergrund, sodass sie in der Öffentlichkeit nicht mehr als komplex wahrgenommen werden.

Die Rolle der Kommune in der Stadtentwicklung wird von allen Beteiligten implizit als zentral eingeschätzt. Das mag am Design der Studie liegen, die ausdrücklich nach Wegen der Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Kommune andererseits fragt, das mag auch an der Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner liegen, von denen die Ansprechpartnerinnen und -partner aus Verwaltung und Politik den Großteil ihrer Zeit damit verbringen, die Rolle der Kommune in der Stadtentwicklung mit Leben zu füllen.

Im Szenario 4 scheinen die angebotenen Wege der Kommunikation am deutlichsten ausbaufähig, die inhaltlichen Voraussetzungen durch eine eigene Positionierung in einem komplexen Akteursfeld auch am voraussetzungsreichsten. Konstruiert eine Kommune ihre Sicht auf die Akteurswelt zu komplex, beraubt sie sich eigener Handlungsoptionen und läuft Gefahr sich dem Vorwurf auszusetzen, andere Zuständigkeiten oder Abhängigkeiten vorzutauschen, um eigene fehlende Handlungen zu begründen. Reduziert sie in ihrer Kommunikation die Komplexität zu sehr, werden alle Erwartungen auf sie gerichtet, die sie dann notwendigerweise enttäuschen muss. Hier eine angemessene Balance bzw. eine hinreichend komplexe und gleichzeitig für viele verständliche Geschichte zu erzählen, scheint tatsächlich anspruchsvoll.

## Zuhören, Resonanz und Responsivität durch persönlichen Kontakt

Neben den eher „technischen“ Kontaktmöglichkeiten (Mail, Brief, Plattformen) werden von allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern in allen Szenarien die Wege über lokal verantwortliche Politikerinnen und Politiker in Ortsteilen oder Bezirken betont. Hier wird vergleichbar zur Ansprache von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in kleineren Städten versucht, für überschaubare Herausforderungen in überschaubaren Strukturen überschaubare Lösungen zu finden.

Ein ähnlicher Zugang ist der über Intermediäre / Vermittler, die nicht der Kommune angehören und ebenfalls in Ortsteilen oder Bezirken wirken oder auf spezielle Projekte oder Themen fokussiert sind. Dies können Vereine oder informelle Zusammenschlüsse der Zivilgesellschaft sein, die einen guten Kontakt zu Verwaltung und Politik pflegen, Fragen bündeln und Antworten organisieren.

Schwieriger wird es, wenn die knapp kalkulierten Ressourcen der Kommunen auf eine größere Zahl von Bürgerinnen und Bürgern mit umfangreichen oder nicht in die aktuelle politische Richtung der Kommune passenden Herausforderungen treffen. (Vgl. zur immer knappen Kalkulation von Ressourcen Nassehi 2022)

Schwierig bedeutet in den hier betrachteten Fällen:

- Zu viele Hinweise und Anregungen gefährden deren tatsächliche Bearbeitung. (Szenario 1)
- Für politisch kontroverse Initiativen stehen die Ressourcen der Kommune nicht direkt zur Verfügung. (Szenario 2)
- Aktualisiert und detailliert können nicht alle Projekte für verschiedenste denkbare Interessen aufbereitet werden. (Szenario 3)
- Für die mediale Vermittlung von komplexen Zusammenhängen, Möglichkeiten und Grenzen verschiedener Akteure in Projekten fehlt das Personal (quantitativ wie qualitativ). (Szenario 4)

Alle von uns betrachteten Akteure – Planungsverwaltung, Beteiligungsverwaltung, Planungspolitik und Zivilgesellschaft – kalkulieren ihre Ressourcen knapp und schaffen eine Komplexität, die gerade noch bearbeitbar ist. Werden die knappen Ressourcen überfordert und die Zeitereserven persönlicher Kontakte sind oft besonders knapp, funktionieren die Kommunikationsangebote nicht mehr gut.

## Heterogene Nutzung der möglichen Angebote

Von den im Möglichkeitsraum aufgezeigten sechs Feldern von Angeboten:

- Allgemeine Kontaktangebote
- Informationsangebote
- Dialogangebote: Orte, Personen, Events
- Medial vermittelter Kontakt
- Intermediäre/Mittler
- Gesetzlich vorgeschrieben

werden nicht alle von allen Kommunen gleich intensiv angeboten und nicht alle werden gleichmäßig von Bürgerinnen und Bürgern genutzt. Die gesetzlich vorgeschriebenen Angebote werden selbstverständlich von allen Kommunen ermöglicht, auch wenn sie nur selten ausdrücklich dargestellt werden. Hier müssen Bürgerinnen und Bürger oder zivilgesellschaftliche Organisationen in den meisten Kommunen ihre Rechte kennen, um sie nutzen zu können. Von den gesetzlich vorgeschriebenen Wegen der Kommunikation werden einige niedrigschwellige häufig (Bürgerantrag), andere aufwendigere selten genutzt (Bürgerbegehren-/entscheid, Anfragen nach Informationsfreiheitsgesetz oder Umweltinformationsgesetz).

Allgemeine Kontaktangebote finden sich bei allen Kommunen, wenn auch nicht gleich prominent oder immer leicht auffindbar. Eine Kommune hatte auf ihrer Startseite im Netz keinerlei Kontakthinweise, was allerdings zu einer sehr aufgeräumten, übersichtlichen Startseite beitrug. Einige Kommunen nutzen das Angebot der einheitlichen Behördenrufnummer 115. Viele haben eine eigene zentrale Rufnummer, von der aus zu zuständigen Mitarbeitenden vermittelt wird. Einige Gesprächspartner berichteten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der zentralen Hotline von ihnen systematisch Rückmeldungen erhalten, falls die vermutete Zuständigkeit für das vermittelte Anliegen nicht zutraf. So würde das System lernen und die Zuordnung immer besser funktionieren.

Informationsangebote werden sehr häufig angeboten, über den möglicherweise erhobenen Umfang der Nachfrage (zum Beispiel über Logfiles der Abrufe von Webseiten) wurde von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern nicht berichtet. Die Tiefe der Angebote variiert zwischen den Gemeinden. So berichteten einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner davon, möglichst alle zu einem Projekt gehörenden Gutachten und Stellungnahmen zentral bereitzustellen, andere schreiben lediglich zusammenfassende Texte.

Zu Dialogangeboten werden sehr unterschiedliche Resonanzen berichtet, die im Wesentlichen die jeweiligen Betroffenheiten und Ressourcen der Bürgerinnen und Bürger widerspiegeln. Grundsätzlich war die Einschätzung der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, dass aktive Gesprächsangebote vor Ort gerne wahrgenommen werden und damit auch Menschen erreicht werden, die beispielsweise nicht zu Veranstaltungen kommen, keine Zeitung lesen oder sich nicht aktiv auf den Webseiten der Stadt informieren.

Medial vermittelte Kontakte werden von den Kommunen sehr unterschiedlich angeboten. Von der Möglichkeit, per SMS oder WhatsApp mit der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister in Kontakt zu treten und einer aktiven Information und eines aktiven Zuhörens auf Social Media-Kanälen durch die Verwaltung auf der einen Seite bis hin zu festen Sprechzeiten im Rathaus und nur sporadischer Social Media Nutzung als Verlautbarungskanal auf der anderen Seite. Einhellig wurde die Einschätzung geäußert, dass Social Media-Kanäle zur Information und zur Beantwortung von Fragen genutzt werden können, weitergehende Diskussionen dort aber nicht konstruktiv funktionieren.

Einige Instrumente wurden explizit von einigen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner als Angebot erwähnt und von anderen verneint:

- Mängelmelder
- Vorhabenliste
- Newsletter/Stadtzeitung
- Chatbot
- Ladenlokal
- Stadt-App
- Veranstaltungen / Videos / Ausstellungen / Erklärfilme zur Stadtentwicklung
- Info-Boxen / Container
- Quartiersmanagement
- Dokumentation von Planungsgrundlagen
- Bürgergutachten
- Hinweis auf gesetzlich garantierte Möglichkeiten
- Kurze Reaktionszeiten („In drei Tagen bekommt der Bürger eine qualifizierte Antwort“; „Wir versuchen auf schriftliche Anfragen in ein, zwei Monaten zu reagieren“)

Als Gründe, ausgewählte Wege der Kommunikation nicht anzubieten, wurden genannt:

- Fehlende (zeitliche) Ressourcen / Personalknappheit
- Sorge vor mehr Anfragen / mehr Arbeit
- Vorhandene ausreichende kurze Wege

## Verwaltungsorganisation und -management

Schon im Zugang zu den ausgewählten Kommunen wurde deutlich, dass die Organisation der Kommunikation der Gemeinden mit den Bürgerinnen und Bürgern sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Drei von uns angefragte Kommunen verfügen nicht über eine Ansprechpartnerin oder einen Ansprechpartner für Bürgerbeteiligung als Querschnittsaufgabe. Alle Kommunen sind nach ihrem formulierten Selbstverständnis aber jederzeit für ihre Bürgerinnen und Bürger über zahlreiche Kanäle ansprechbar.

Einheitliche Vorgehensweise und Verarbeitung von Anfragen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger im Sinne eines CRM-Systems, das entweder personenorientiert oder themenorientiert einzelne Anfragen zuordnen kann, sind kaum vorhanden. Die Zuordnung erfolgt in der Regel über die Zuständigkeit der jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Damit verbleiben wichtige Informationen bei einzelnen Personen und stehen im Fall von Urlaub, Krankheit oder Überlastung der Kommune nicht zur Verfügung. Eine Ausnahme wurde geschildert, in der der Beteiligungsbeirath eine Liste zu Kontaktaufnahmen führt, die er auch den anderen Bereichen zu Verfügung stellt, den diese aber ihrerseits nur passiv nutzen und nicht ergänzen.

Dies gilt auch im übertragenen Sinn für die aktiven Informationskanäle der Kommune, mit denen sie ihre Bürgerinnen und Bürger über das Thema Stadtentwicklung informiert – eine Basis-Dienstleistung, die sehr hilfreich ist, um qualifiziert ins Gespräch zu kommen. Über Webseiten zu Einzelprojekten, die von allen Kommunen in mehr oder weniger ausführlicher Form vorgehalten werden, wird das viel erwähnte Ratsinformationssystem dem Anspruch nach einer aufbereiteten und gebündelten Information in der Regel nicht gerecht. Weder Mitarbeitende noch Bürgerinnen und Bürger können dieses Instrument zufriedenstellend produktiv nutzen.

Die strukturelle Unterstützung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern durch gut nutzbare Informationssysteme, die auch den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen, könnte in Kombination mit der Haltung, dass der Austausch mit der Gesellschaft nicht Zusatzaufgabe, sondern Kernbestandteil der Tätigkeit ist, einen erheblichen Beitrag für eine gute Kommunikation zwischen Kommune und Bürgerinnen und Bürgern leisten.

## Marginalisierte Gruppen werden von Angeboten nicht erreicht

Insgesamt wird mehrfach formuliert, dass marginalisierte Gruppen („Die sind mit Ankommen und Überleben beschäf-

tigt“) von allen Kommunikationswegen kaum Gebrauch machen: „*Stadtentwicklung ist für sie kein Thema, die haben andere Sorgen*“. Von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern werden als Möglichkeit der Erreichung marginalisierter Gruppen (vor allem Menschen in Armut, häufig zusätzlich mit Migrationsgeschichte) vor allem direkte persönliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Quartieren genannt. Entscheidend sei die Kenntnis vor Ort und eine niedrigschwellige persönliche Erreichbarkeit.

In dieser Form der geforderten direkten Ansprache unterscheiden sich die marginalisierten Gruppen nicht von anderen, eher besser etablierten Gruppen wie beispielsweise Einzelhändlerinnen und Einzelhändler. Auch diese bevorzugen direkte persönliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Sie finden sie nur leichter sowohl in selbst geschaffenen und zum Teil privat, zum Teil öffentlich finanzierten Zusammenschlüssen (Einzelhandelsverband, City-Marketing) als auch in den höheren Ebenen der städtischen Hierarchie.

### **Direkte Betroffenheit kann Kommunikation erschweren**

Häufig wird eine „direkte Betroffenheit“ als Ausgangspunkt für Bürgerinnen und Bürger genannt, mit der Kommune in Kontakt zu treten.

Da Bürgerinnen und Bürger bei „direkter Betroffenheit“ in der Regel spezifische Fragen, Anregungen, Wünsche haben, die auf Kommunikationsangebote treffen, die allgemein gehalten sind und die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger im Blick haben, entsteht eine Orientierungsphase, bevor Kommunikationswünsche und -angebote zusammenpassen. Es wird versucht, diese Phase über den Hinweis auf persönliche Kontakte zum Beispiel zu den genannten Ortsteil-Politikerinnen und Politikern oder zu intermediären Organisationen zu überbrücken.

Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft betonen dabei mehr die erforderliche Qualität als die Quantität an Information und Reaktion. Von einer zeitnahen, inhaltlich gehaltvollen Reaktion bis zum Wunsch nach einer grundsätzlichen Haltung zur Koproduktion reichen die Bedarfe. Fehlende Informationen werden immer negativ bewertet, vor allem, wenn aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger in „ihrem“ Stadtteil (oder zu „ihrem“ Thema) etwas geschieht, ohne dass sie vorher aktiv informiert wurden.

### **„Berufsbürger“ und „Alte Bekannte“**

Darüber hinaus gibt es eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, die von fast allen Gesprächspartnerinnen und

Gesprächspartnern – wenn auch mit unterschiedlichen Begriffen – benannt wurde. Dabei handelt es sich um Bürgerinnen und Bürger, die häufig zu verschiedenen Themen der Stadtentwicklung auch bei nicht direkter Betroffenheit Kontakt zur Stadtverwaltung und Lokalpolitik aufnehmen. Diese Bürgerinnen und Bürger kennen die Angebote der Kommunikation ihrer Gemeinde gut und nutzen sie.

### **Synchrone und asynchrone Kommunikationsangebote**

Aufgrund der von Zeit zu Zeit in Diskussionen geäußerten These, dass asynchrone Kommunikation (Mail, Brief, Social Media Posts) aufgrund des fehlenden direkten Feedbacks mehr Anlässe für Missverständnisse liefere und damit Gefahr laufe, weniger vertrauensbildend zu sein, wurde diese Unterscheidung ergänzend zu den erhobenen Wegen der Kommunikation dargestellt (vgl. Abb. 6).

Auf den ersten Blick zeigt sich eine breite Mischung von synchronen und asynchronen Angeboten. Lediglich beim Blick auf das Szenario 2 taucht in unserer Zuordnung überwiegend die synchrone Form der Kommunikation auf. Bei den Kommunikationsangeboten im Szenario 2 handelt es sich um komplexe Erklärungs- und Aushandlungsprozesse zu Zielen und Möglichkeiten, Rahmenbedingungen und Grenzen von zivilgesellschaftlichen Initiativen im Austausch mit Unterstützungsmöglichkeiten der Verwaltung. Bei diesen komplexen Kommunikationssituationen scheinen synchrone Wege des Austauschs im Vorteil und zumindest im Falle des Kontaktaufbaus wird von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern berichtet, dass diese möglichst in physischer Präsenz und nicht medial vermittelt stattfinden.

### **Schrumpfend/Wachsend, Lage, Einwohnerzahl – kaum klare Unterschiede**

In den zehn für die Interviews und Webseitenanalyse ausgewählten Gemeinden waren alle Größenordnungen von klein (ab 12.000 Einwohnerinnen und Einwohner) bis groß (knapp 1,5 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner) vertreten, sie lagen in sieben verschiedenen Bundesländern im Norden, Süden, Osten und Westen der Republik. Zwei von ihnen waren vom BBSR (2020) als schrumpfend kategorisiert, eine als uneindeutig und sieben als wachsend. Die weiteren zehn Kommunen, in denen nur die Webseiten ausgewertet wurden, waren ebenfalls von klein (18.000 Einwohnerinnen und Einwohner) bis groß (530.000 Einwohnerinnen und Einwohner) verteilt, sie lagen in sechs Bundesländern, ebenfalls in zahlreichen Regionen des Landes. Hier gab es nach BBSR-Klassifikation eine schrumpfende, zwei uneindeutige und sieben wachsende Kommunen.

Für die vorgefundenen Kommunikationsangebote und deren Nutzungen ergeben sich mit Blick auf diese Kategorien im Nachhinein keine eindeutig erkennbaren Unterschiede. Auf diese Fragestellung war die Studie allerdings auch nicht ausgerichtet. Sowohl für die Webanalyse als auch für die Interviews zur Nutzung der angebotenen Kommunikationswege wurden die Daten nicht mit Blick auf die einzelnen Kommunen erfasst, sondern summarisch mit Blick auf ein grundsätzlich zur Verfügung stehendes Angebot an Wegen der Kommunikation. Es sollte der grundsätzlich zur Verfügung stehende Möglichkeitsraum und dessen Nutzung erfasst werden und nicht die „Performance“ einzelner Kommunen bewertet werden.

Zu erwarten und auch vorgefunden wurden in größeren Kommunen mehr Webseiten zu Projekten der Stadtentwicklung. Die Breite der genannten Angebote zur Kommunikation waren tendenziell bei einwohnerstarken Kommunen auch größer als bei kleineren Kommunen. Jedoch gibt es zum Beispiel große und kleine Kommunen, die einzelne Elemente anbieten (z. B. Vorhabenlisten) und ebenfalls große und kleine, die diese nicht anbieten. Auch zwischen Ost und West und Süden und Norden sowie zwischen schrumpfenden und wachsenden Kommunen ist kein klarer Unterschied aufgefallen, was bei der geringen Zahl der untersuchten Kommunen auch nicht aussagekräftig wäre.

*Deutlich geworden ist – sowohl in kleineren als auch in größeren Kommunen, – dass überschaubare Größenordnungen ein immer wieder genanntes Argument für leichtere Kommunikation darstellen:*

*„Die Leute sprechen mich oder auch die Dezernenten auf dem Marktplatz an. Ich bekomme auch schon mal um 22 Uhr eine WhatsApp.“ (Kleinstadt)*

*„Die Situation, dass Politiker auf der Straße angesprochen werden, gibt es hier in der Großstadt auch, allerdings auf einer anderen Ebene. Wir haben mehrere Bezirksvertretungen. Die Politiker dort sind gut vernetzt – die werden vor Ort angesprochen.“*

*„Besonders die Kontakte im Kiez sind aktiv – hier funktioniert die lokale repräsentative Demokratie – mit Ortsteil- und Bezirksbeiräten“*

*„Ortsteilbeiräte werden von uns laufend informiert und geben Feedback“*

*„In den Ortsteilen kümmern sich die Ortsräte; über die Ortsräte gibt es engen Kontakt zu den Bürgern“*

*„Im Ortsteil [X] gibt es einen begleitenden Arbeitskreis Dorfentwicklung mit 15-20 Personen, in dem Vertreter von Vereinen mitwirken und wo zum Beispiel ein Projekt zum Mehrgenerationenwohnen im Quartier entwickelt wurde“*

In einem außerhalb des Forschungsvorhabens geführten Gesprächs mit dem Leiter eines Planungsamtes einer Großstadt wurden „Quartiersmanager für alle Quartiere“ gefordert. Die Nähe und Überschaubarkeit – zumindest für die „kleineren“ stadtentwicklungspolitischen Fragen – könnte ein Ansatz zu einer möglichen Lösung für eine gute Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft darstellen.

Die Größe der Zwischenebenen, auf denen es institutionelle Vertreterinnen oder Vertreter gibt, ist zwischen den untersuchten Gemeinden allerdings sehr unterschiedlich, soweit das in den Gesprächen erwähnt wurde. Sie reicht von 10.000 bis zu 155.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Hier wäre zu klären, welche Größenordnung noch als überschaubar erlebt wird.

In den kleineren Gemeinden wurde im Vergleich zu den größeren Gemeinden häufiger der direkte Kontakt zum Bürgermeister / zur Bürgermeisterin erwähnt – sowohl von der Verwaltung als auch von der Politik oder der Zivilgesellschaft. Der (Ober-)Bürgermeister oder die (Ober-)Bürgermeisterin in größeren Kommunen scheinen einfach zu weit weg zu sein, um als direkter Ansprechpartner oder direkte Ansprechpartnerin wahrgenommen zu werden.

# 8. Schlussfolgerungen

Was folgt aus den Befunden? Reichen die Kommunikationsangebote der Kommunen aus, um Bürgerinnen und Bürger in den vier von uns betrachteten Szenarien angemessene Möglichkeiten zu bieten, um in Kontakt zu kommen und die jeweiligen Bedarfe an Information und Austausch zu decken? Können die vorgefundene „Infrastruktur der Kommunikation“ und ihre Nutzung dazu beitragen, Vertrauen in die handelnden öffentlichen Akteure zu erhöhen oder es zumindest nicht weiter zu verlieren?

Wenn nicht, was wären mögliche Schritte zur Verbesserung? Was wären offene Fragen, die noch zu klären sind, bevor Empfehlungen formuliert werden könnten?

Zu den einzelnen Anlässen der Kommunikation eine resümierende Einschätzung:

## **Hinweise zu Szenario 1: Ziele, Qualität und Kanäle klären bei systematischer Vorgehensweise**

Es werden zahlreiche Kanäle angeboten; durch die Einrichtung zentraler Anlaufstellen wie Bürgerhotlines oder Anliegenplattformen entfällt für Bürgerinnen und Bürger die Zuständigkeitsrecherche. Teilweise wird vonseiten der Zivilgesellschaft über Qualitätsdefizite bei der Reaktionsgeschwindigkeit und Korrektheit berichtet. Teilweise berichten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der Verwaltung von einer Überforderung durch die hohe Anzahl der Eingaben bzw. die mangelnde Effizienz oder die zu geringe Personaldecke bei der Bearbeitung von Anliegen aus der Bürgerschaft.

Auf drei Ebenen wird in diesem Szenario über eine gelingende Kommunikation entschieden: auf der Eingabeseite durch eine hohe Qualität und Effizienz der Verarbeitung von Hinweisen und Anregungen durch die Verwaltung (die Schnittstellen für eine Eingabe der Bürgerinnen und

Bürger) auf der Bearbeitungsseite durch eine einheitliche, fachlich korrekte und zügige Bearbeitung und auf der Output-Seite durch die Rückgabe eines angemessenen Feedbacks an die Bürgerinnen und Bürger.

Das Angebot von vielfältigen Kanälen auf der Eingabeseite ist erforderlich, um Vorlieben und Kenntnisse der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen. Es steht in einem Spannungsverhältnis zur effizienten Bearbeitung, wenn es nicht gelingt, die verschiedenen Kanäle für eine Bearbeitung automatisiert zu integrieren. Unabhängig von der Organisation der Bearbeitung von Hinweisen und Anliegen ist zumindest in großen Kommunen kaum vorstellbar, dass manuell alle denkbaren Eingangskanäle in abgestimmter Form gesichtet und bearbeitet werden können.

Für eine einheitliche Bearbeitung ist eine eindeutige Zuordnung von Hinweisen und Anliegen zu Themen oder Projekten erforderlich (auch wenn sie gegebenenfalls durch Bürgerinnen und Bürger in gleicher oder ähnlicher Form über den gleichen oder über unterschiedliche Kanäle mehrfach erfolgen). Es muss über die Gestaltung des Workflows sichergestellt werden, dass genau eine fachlich zutreffende Entscheidung bezüglich des Hinweises oder des Anliegens getroffen wird, die als Handlung zum Beispiel das Abstellen eines Mangels (defekte Straßenlaterne) zur Folge hat oder eine Entscheidung zu einem Anliegen produziert.

Schließlich muss die Handlung oder die Entscheidung an die Bürgerinnen und Bürger angemessen kommuniziert werden (Output-Seite). Dazu sollte sie freundlich, verständlich, inhaltlich korrekt und informativ sein. Die Herausforderung, unterschiedliche Zuständigkeiten bei der Umsetzung und schwierige Abwägungen bei Entscheidungen in einfacher Sprache darzustellen, sollte nicht unterschätzt werden.

Diese kurze schematische Beschreibung einer strukturierten Bearbeitung von Hinweisen und Anliegen macht deutlich, dass eine für Bürgerinnen und Bürger befriedigende Umsetzung von Kommunikation im Szenario 1 nur gelingen kann, wenn Kommunen die gesamte Wirkungskette in den Blick nehmen und für den Teil, den sie beeinflussen können, Verantwortung übernehmen. Ohne eine in diesem Sinn **strategische und systematische Betrachtung von Kommunikation** werden durch inhaltlich fehlerhafte, langsame oder gar fehlende Handlungen und Rückmeldungen bei Bürgerinnen und Bürgern Enttäuschungen produziert, die sicher nicht zu Vertrauen in die Leistungsfähigkeit ihrer Kommune beitragen.

Einige Kommunen in unserer Auswahl scheinen eine solche systematische Vorgehensweise mit niedrighem Schwellenwert, gut kommunizierten Kontaktwegen und einem hinterlegten klaren Workflow mit der Garantie einer qualifizierten Antwort in angemessener Zeit einzusetzen. Allen anderen sei es empfohlen.

### **Hinweise zu Szenario 2: Systematische Engagementpolitik klar kommunizieren**

Wenn von zivilgesellschaftlichen Initiativen ein Zugang zu entscheidungsfähigen Verwaltungs- oder Politikebenen gefunden wurde und die Interessen von Bürgerinnen und Bürgern mit den strategischen Zielen von Verwaltung/Politik grundsätzlich übereinstimmen, scheint die Unterstützung von Engagement grundsätzlich zu funktionieren. Ohne eine inhaltliche Übereinstimmung von Initiativen und Kommune und ohne Zugang zu passenden Personen scheint eine Unterstützung allerdings schwierig und muss über Umwege wie Medien, Oppositionspolitik oder auch Bürgerbegehren eingefordert werden.

Von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern aus Politik und Verwaltung werden in den Antworten auf die Frage der Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Initiativen die Kenntnis der passenden und der Zugang zu entscheidungsfähigen Akteuren oft implizit vorausgesetzt. Der in kleineren Gemeinden hier häufig genannte Weg direkt zum Bürgermeister oder zur Bürgermeisterin ist bei einer Verwaltungsgröße von weniger als 100 Mitarbeitenden auch bei Ansprache einer „falschen“, nicht „zuständigen“ Person relativ kurz. Steigt man in Großstädten mit mehr als 5.000 Mitarbeitenden in der Verwaltung an der falschen Stelle ein, kann Kommunikation auch in einer Sackgasse landen. Hier sind „Lotsen“ wie Ortsteil- oder Bezirkspolitikerinnen und -politiker oder auch nicht „zuständige“ engagierte Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sowie Mittler/Intermediäre, die sich auskennen, hilfreich.

Die angesprochene Trennung von privaten und Gemeinwohlinteressen, die Kommunen vornehmen, wenn sie die Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements prüfen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die Kommune muss mit öffentlichen Ressourcen keine privaten Wünsche erfüllen oder unterstützen. Im Einzelfall ist bei dieser Einordnung jedoch der ein oder andere Konflikt vorstellbar. Hier wäre eine transparente Kommunikation von zustimmenden und ablehnenden Entscheidungen und den zugrunde liegenden Abwägungen hilfreich, sowohl um Unterstützungen nachvollziehen zu können, als auch um für zukünftige Anfragen eine Orientierung zu geben. Eine solche Erläuterung von Entscheidungen wird anscheinend von den befragten Kommunen in persönlichen Gesprächen mit Bürgerinnen und Bürgern durchaus vermittelt. In schriftlichen Darstellungen – zum Beispiel auf Webseiten – sind solche Erläuterungen nicht zu finden.

Eine aktive und systematische Engagementpolitik und deren wirkungsvolle Kommunikation, wie sie von einigen Kommunen verfolgt wird, könnten hier Hinweise zu Unterstützungsmöglichkeiten und -grenzen geben und damit Frustrationen vorbeugen.

### **Hinweise zu Szenario 3: Benennung von Ansprechpartnern und regelmäßige Updates als Mindeststandards**

Hier werden nach Selbstauskunft der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus der Verwaltung zahlreiche Unterlagen zu Themen und Projekten der Stadtentwicklung bereitgestellt. Neben der Schwierigkeit, spezielle Informationsbedürfnisse abzudecken, werden besonders fehlende Ressourcen genannt, um so aktuell und differenziert Informationen anzubieten, wie es auch selbst als wünschenswert eingeschätzt wird. Der Begriff der „Holschuld“ kennzeichnet die vorherrschende Sicht, d. h. eher Informationen zum Abruf bereitzustellen, statt aktiv über Projekte und Themen auch in vermeintlich ruhigeren Zwischenzeiten zu informieren, was in einigen Gemeinden dennoch geschieht.

Aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Akteure wäre eine laufende und umfassende Darstellung von Informationen zu Themen und Projekten an einem Ort hilfreich – ergänzt durch die Nennung von kompetenten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, die über die Ressourcen verfügen, gezielte Nachfragen auch zu beantworten.

Gerade bei Ressourcenmangel scheint eine klare Kommunikation darüber, welche Projekte/Themen dargestellt werden und welche nicht dargestellt werden können, hilf-

reich. Für alle erdenklichen Fragestellungen der granularisierten, vielfältigen Zivilgesellschaft sollten sicher keine konfektionierten Informationshäppchen vorgehalten werden. Die leicht auffindbare Nennung von Ansprechpartnerinnen und -partnern sollte als Mindeststandard nicht unterschritten werden. Und bei lange laufenden Projekten auf einer Webseite regelmäßig (z. B. jedes halbe Jahr) ein kurzes Update zu formulieren, sollte ebenfalls Standard sein.

### **Hinweis zu Szenario 4: Rollen klären, Verantwortung übernehmen und das transparent kommunizieren**

Der Zivilgesellschaft die Komplexität von Multi-Akteurs-Konstellationen in der Stadtentwicklung zu vermitteln, wird von den meisten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner als schwieriges Thema bewertet. Inwieweit dabei auch eine Rolle spielt, dass damit auch die eigene begrenzte Handlungsfähigkeit von Kommunen thematisiert werden müsste, kann hier nicht beantwortet werden. Die von einigen – großen – Kommunen erwähnten Ansätze, diese Komplexität zu vermitteln, reichen von Ausstellungen, Exkursionen oder Vorträgen, die an Projekten beispielhaft Komplexität erläutern, bis zu standardisierten Darstellungen von Projekten, die in ihrer Struktur die Akteursvielfalt berücksichtigen.

Die Darstellung von Akteursvielfalt kann – so ein zivilgesellschaftlicher Gesprächspartner – auch dazu genutzt werden, sich hinter der Zuständigkeit anderer zu verstecken und eigene Verantwortung nicht wahrzunehmen (im doppelten Wortsinn). Die Klärung von Rollen und Zuständigkeiten sowie die Übernahme von Verantwortung für die eigenen Spielräume und für die Kommunikation mit anderen Akteuren wären für den Kontakt mit der Bevölkerung eine gute Voraussetzung. Diese klaren Rollen und Zuständigkeiten könnten den Bürgerinnen und Bürgern erläutert und damit ein Rahmen für angemessene Kritik und Diskussion eröffnet werden.

Bürgerinnen und Bürger verfügen in der Regel nicht über ein detailliertes Wissen zu Rollen, Verfahren oder Prozessen der Stadtentwicklung. Komplexitätsreduzierende Vorstellungen – wie etwa „der Oberbürgermeister müsste nur mal ...“ oder „die stecken doch alle unter eine Decke“ – überbrücken hier Unkenntnis und Unsicherheit. Eine – in einem großen Bürgerbeteiligungsprozess geforderte – „Staatsbürgerkunde“ für Anfänger in der Stadtentwicklung oder ein in einem ähnlichen Verfahren angefragtes „Handbuch für den Umgang der Zivilgesellschaft mit der Verwaltung“ werden in einigen Interview-Städten mit Workshops

zum Erlernen von „Beteiligung“ und zur Orientierung im Verwaltungsdschungel beispielhaft umgesetzt. Auch wenn unsere Studie sich nicht mit Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung beschäftigt, können solche Ansätze eine Anregung sein, die Kommunikation über die komplexe Multi-Akteurs-Landschaft in der Stadtentwicklung zu erweitern.

### **Allgemeines – Haltung, Systematisierung, Orientierung an Bürgerinnen und Bürger**

In den beiden durchgeführten Workshops mit Expertinnen und Experten wurde das Thema der notwendigen „Haltung“, die Verwaltung und Politik gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern einnehmen müssen, als ein Schlüssel für wirksame Wege der Kommunikation identifiziert. Ein wichtiger Schritt wäre es, Bürgerinnen und Bürger und organisierte Zivilgesellschaft mit Respekt und ohne Arroganz als wichtige und gleichberechtigte Akteure im Multi-Akteurs-Setting der Stadtentwicklung anzusehen, sie dementsprechend zu adressieren und zu berücksichtigen – die Bürgerinnen und Bürger also ernst zu nehmen.

Das kann auch bedeuten, darauf hinzuweisen, dass Ressourcen begrenzt sind und dass beispielsweise diejenigen, die Anfragen beantworten, in dieser Zeit keine anderen Aufgaben der Stadtentwicklung betreiben können. Das kann auch bedeuten, Fehleinschätzungen, Meinungsänderungen oder notwendige Vorabsprachen mit anderen Akteuren einzugestehen und aktiv zu kommunizieren. Das kann ebenso bedeuten, ehrenamtliche Initiativen auf Beschlusslagen zu verweisen und sie gegenüber anderen Akteuren nicht zu bevorzugen. Vor allem aber bedeutet es, Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürger nicht als zusätzliche und belastende, sondern als integrale Aufgabe der Stadtentwicklung zu verstehen und die dafür notwendigen Ressourcen bereitzustellen – finanziell, organisatorisch und mit Blick auf die Qualifizierung der Mitarbeitenden. Überspitzt formuliert könnte es heißen: Lieber ein Bauprojekt weniger und dafür die anderen besser kommunizieren.

An mehreren Stellen ist angeklungen, dass offenbar nicht alle betrachteten Kommunen eine systematische Kommunikationsstrategie verfolgen. Die Formulierung „offenbar“ ist hier bewusst gewählt, weil im Rahmen unserer Studie das Vorhandensein einer solchen Strategie nicht explizit erfragt wurde. In einigen Kommunen legen die umfangreichen, zielgruppenspezifischen Kommunikationsangebote nahe, dass es eine solche Strategie ausdrücklich gibt. In anderen Kommunen scheinen die Angebote der verschiedenen Kommunikationswege eher unsystematisch an jeweils neuen Anforderungen gewachsen.



Dieser Studie liegt die These zugrunde, dass eine verlässliche, verfahrensunabhängige Kommunikation zur Stadtentwicklung einen Beitrag dazu leisten kann, ob Bürgerinnen und Bürger ihren Kommunen im Grundsatz vertrauen oder nicht. Das führt im Zusammenhang mit den dargestellten Ergebnissen zu der Schlussfolgerung, dass eine systematische Befassung mit eigenen Zielen, mit der eigenen Rolle im Multi-Akteurs-Geflecht, mit der den Bürgerinnen und Bürgern zugeschriebenen Rolle und daraus resultierend mit Kommunikationswegen und ihren Ausgestaltungen dringend erforderlich ist.

## Offene Fragen

### Qualität

Wie erläutert, beruht die Studie auf der Auswertung von Webseiten der untersuchten Kommunen sowie auf Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Bis auf die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft sind alle Quellen als Selbstbeschreibungen der kommunalen Kommunikationsangebote zu verstehen. Sowohl in der Analyse der Webseiten als auch in den Interviews wurde die Qualität der Angebote nicht betrachtet. Es wurde „nur“ auf das Vorhandensein eines Kommunikationsangebotes und dessen etwaige Nutzung fokussiert.

Ohne Zweifel ist die Qualität der Kommunikation in unterschiedlichen Aspekten (Freundlichkeit, Verbindlichkeit, Korrektheit von Informationen, Schnelligkeit einer Antwort, ...) relevant dafür, ob sie einen Beitrag zur Vertrauensbildung leisten kann. Interessant wäre es, mit Blick auf die Ausgangsthese der Studie zu untersuchen, welche Aspekte von kommunaler Kommunikation für Bürgerinnen und Bürger vertrauensbildend wirken und welche nicht.

### Ressourcen oder „Was gehört dazu und was nicht?“

Immer wieder wurden fehlende Ressourcen als Grund für eine – auch aus Sicht von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern der Verwaltung – zu wenig aktuelle oder detaillierte Informationslage genannt. Wie schon erwähnt, ließe sich das als Indiz für eine Sichtweise interpretieren, dass die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern eine Leistung ist, die zur „eigentlichen“ Arbeit dazukommt. Geht man davon aus, dass gute Kommunikation zur Stadtentwicklung dazugehört, ist es keine Zusatzleistung, sondern integraler Bestandteil – wie die Beachtung von Gesetzen oder Ratsbeschlüssen.

Hier wäre interessant zu betrachten, wie welche Aspekte, die zu Stadtentwicklungsprozessen gehören, von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft jeweils bewertet werden, um zu prüfen, worauf eher verzichtet werden kann oder auch nicht.

## Systematische Strategien

Gibt es systematische Kommunikationsstrategien der Kommunen im hier betrachteten Feld? Sind die beobachteten Angebote das Ergebnis eines strategischen Vorgehens oder ad-hoc-Antworten auf erkannte Bedarfe? Welche Ziele verfolgen die Kommunen mit welchen Kommunikationsangeboten? Diese Fragen bleiben offen. Eine Erhebung hierzu unter Berücksichtigung unterschiedlicher Akteure innerhalb der Verwaltung wäre eine gute Grundlage, um über Möglichkeiten der Verbesserung von Kommunikationsangeboten nachzudenken. Mehrfach wurde beispielsweise von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung in größeren Kommunen über Differenzen der Fachämter und der in der Regel zentralen Öffentlichkeitsarbeit zu Kommunikationswünschen berichtet.

## Erreichen aller Zielgruppen

Wie können auch Bürgerinnen und Bürger erreicht werden, die berechnete Fragen und Anliegen haben, aber nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen, der propagierten „Holschuld“ nachzukommen? Von fast allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern wurde erwähnt, dass Zielgruppen, die ihre Energie für die Bewältigung des Alltags benötigen, mit Kommunikationsangeboten nicht erreicht werden. Als ein Ansatz dieses Problem zu lösen, wurden im Wesentlichen als teilweise bereits erfolgreiche Strategien aufsuchende Aktivitäten genannt, die an die Lebenswirklichkeit der jeweiligen Gruppe anschließen. Hierbei handelt es sich um erheblich ressourcenintensivere Aktivitäten als beispielsweise das Verfassen eines Textes für eine Webseite.

## Ziele, Wirkung, Monitoring

Wenn eine Kommune über eine Kommunikationsstrategie (im hier interessierenden Bereich Stadtentwicklung) verfügt, ist sie vermutlich eher in der Lage zu vermitteln, welche Ziele sie mit Kommunikationsangeboten erreichen will. Ansonsten scheint die Klärung dieser Frage die Grundlage für sinnvolle Aktivitäten und mögliche Veränderungen. Wenn Ziele gut formuliert sind, sollten sie Kri-

terien enthalten, an denen erkennbar ist, ob sie erreicht werden. Dann können auch die Wirkungen von Maßnahmen mit Blick auf die Ziele erhoben werden.

### Zusammenfassend:

Die gesamte Kommunikationskette sollte in den Blick genommen werden (Input, Verarbeitung, Output), eine systematische Engagementpolitik und ihre Kriterien sollten klar kommuniziert werden, Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern für Projekte und Themen der Stadtentwicklung sollten klar benannt werden, regelmäßige Updates bei Projekt- und Themendarstellungen müssen

in den Alltags-Workflow integriert werden und schließlich muss die eigene Rolle innerhalb der vielfältigen Akteurslandschaft in der Stadtentwicklung reflektiert und kommuniziert werden.

Diese explorativ gewonnenen Thesen können und sollen anregen zu einer empirischen Überprüfung im größeren Maßstab. Dabei könnte der Blick besonders darauf gelenkt werden, inwieweit es systematische Strategien der Kommunikation in Kommunen gibt, inwieweit darin die Qualitäten von Kommunikation, die Erreichung von vielfältigen Zielgruppen, die Selbstverständlichkeit und Notwendigkeit von Kommunikation in der Stadtentwicklung und ein laufendes Monitoring enthalten sind.

## ANHANG

### Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

Wie erläutert, beruhen die Erkenntnisse, die in der Studie dargestellt sind, zu einem großen Teil auf den Gesprächen mit Akteurinnen und Akteuren aus den ausgewählten Städten und Gemeinden. **Allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für ihre Zeit und Offenheit herzlichen Dank!** (Hier nach Stadt in alphabetischer Reihenfolge)

Anklam	Susan Bienert, Leiterin Fachbereich Bau, Stadtentwicklung und Immobilienmanagement Michael Galander, Bürgermeister, zuständig für Bürgerbeteiligung Marco Kramber, Vorsitzender Ausschuss für Bau, Stadtentwicklung und Immobilienmanagement Sepp Meyer, aktiver Bürger
Bonn	Petra Denny, Leiterin Stadtplanungsamt Dr. Manfred Fuhrich, Redakteur Bonner Umwelt-Zeitung Dirk Lahmann, Leiter Stabsstelle Bürgerbeteiligung Alois Saß, Vorsitzender Ausschuss für Wohnen, Planung und Bauen
Cottbus	Burkhard Dietrich, Einzelhändler Doreen Mohaupt, Leiterin Fachbereich Stadtentwicklung
Duisburg	Prof. Dr. Wilfried Hoppe, Bürger Falko Kupsch, Leiter Abteilung Stadtentwicklung Bernd Welke, Leiter Abteilung Stadtplanung
Friedrichshafen	Alexandra Eberhard, Leiterin Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung Dietmar Nützenadel, Sprecher Fischbacher Runde Robert Waibel, Stv. Leiter Amt für Stadtplanung und Umwelt
Königswinter	Anya Geider, Leiterin Geschäftsbereich Bauen und Planen Dr. Andreas Pätz, Geschäftsführer der Wirtschaftsförderungs- und Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Königswinter Michael Ridder, Vorsitzender Ausschuss Stadtentwicklung, Umwelt und Klimaschutz Florian Striewe, Leiter Stabsstelle Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit
Leipzig	Silvia Haas, Leiterin Koordinierungsstelle "Leipzig weiter denken" Dr. Sabine Heymann, Vorsitzende Fachausschuss Stadtentwicklung und Bau Thorsten Mehnert, Vorstand Stiftung "Ecken wecken" Dr. Brigitta Ziegenbein, Leiterin Stadtplanungsamt
Lingen	Dr. Bernhard Bendick, stv. Vorsitzender Ausschuss für Planen, Bauen und Mobilität Robert Koop, lokaler Blogger und Ratsmitglied Lothar Schreinemacher, Leiter Baudezernat
München	Paul Bickelbacher, Stadtrat und Mitglied des Bezirksausschusses Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt Benjamin David, die urbanauten Anna Hogeback, Leiterin PlanTreff, Referat Stadtplanung und Bodenordnung Dr. Martin Klamt, Wohnungsbaumanager, Referat Stadtplanung und Bodenordnung
Schwerte	Jan Menges, Leiter Planungsamt Dr. Christopher Wartenberg, Ehrenamtskoordinator

## Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Workshops

Sebastian Beck, Seniorwissenschaftler, vhw Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Jun.-Prof. Dr.-Ing. Grischa Bertram, Professur Raumplanung und Raumforschung Universität Weimar

Dr. Manfred Fuhrich, ehem. Referatsleiter Stadtentwicklung Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), heute: Redakteur der zivilgesellschaftlichen Bonner Umwelt Zeitung

Anna Hogeback, Leiterin PlanTreff, Referat Stadtplanung und Bauordnung, Stadt München

Brigitte Karhoff, Geschäftsführerin WohnBundBeratung NRW GmbH

Florian Kommer, Geschäftsführer Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG

Dr. Thomas Kuder, Seniorwissenschaftler, vhw Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Claudius Lieven, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Leitung Stabsstelle Stadtwerkstatt und Partizipationsverfahren, Stadt Hamburg

Leona Lynen, freiberufliche Beraterin, Vorständin ZUSAMMENKUNFT Berlin eG

Dr. Michaela Schier, Geschäftsführerin Münchener Forum e.V.

Prof. Dr. Klaus Selle, NetzwerkStadt

Hans-Josef Vogel, ehem. Regierungspräsident Bezirksregierung Arnsberg, ehem. Bürgermeister Stadt Arnsberg

## LITERATURVERZEICHNIS

- Bogumil**, Jörg und Lars Holtkamp (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Bonn.
- BBSR** Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020): Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland. Online: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/2020-wachsend-schrumpfend.html>
- Diekmann**, Andreas (2005): Empirische Sozialforschung. Reinbek.
- Ercan**, Selen A., Hendricks, Carolyn M. und John S. Dryzek (2019): Coping With Communicative Plenty. Online: <https://medium.com/@participediaproject/coping-with-communicative-plenty-8bddd509a262>
- Faller**, Bernhard und Franziska Hettich (2019): Umkämpfter Wohnungsneubau - Argumentationsstränge des Widerstands gegen Wohnungsbauvorhaben. In: vdw-magazin, H. 01/2019, S. 35-37. Online: [http://www.quaestio-fb.de/media/201901\\_umkaempfter\\_wohnungsbau\\_quaestio.pdf](http://www.quaestio-fb.de/media/201901_umkaempfter_wohnungsbau_quaestio.pdf)
- Flinders**, Matthew Vincent (2015): The Problem with Democracy, in: Parliamentary Affairs 69/2015, S. 181-203
- Fugmann**, Friederike und Sarah Ginski, Klaus Selle und Fee Thissen (2018): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxisbeispielen. = PT\_Materialien 40 | 1. Online: [https://www.netzwerk-stadt.eu/Downloads/Publikationen/multikom\\_40\\_1.pdf](https://www.netzwerk-stadt.eu/Downloads/Publikationen/multikom_40_1.pdf)
- Güllner**, Manfred (2023): Vertrauen zu kommunalen Institutionen sinkt. Online: <https://kommunal.de/vertrauen-kommunalpolitik-guellner>
- Hartmann**, Michael (2022): Vertrauen. Die unsichtbare Macht. Frankfurt.
- Hönicke**, Christian und Martin Aarts (2018): Berlins Vorteil ist zum Nachteil geworden. Interview. In: Der Tagesspiegel, 27.8.18. <https://m.tagesspiegel.de/berlin/stadtentwicklung-berlins-vorteil-ist-zum-nachteil-geworden/22947304.html>
- Kruse**, Jan (2015): Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz. Weinheim.
- Kuder**, Thomas (2019): Kommunalpolitik im Wandel. Versuch einer konstruktiven Einordnung im Lichte der Resonanztheorie. = vhw werkSTADT 30. Online: [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publikationen/werkSTADT/PDF/vhw\\_werkSTADT\\_Kommunalpolitik\\_Nr\\_30\\_2019.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/werkSTADT/PDF/vhw_werkSTADT_Kommunalpolitik_Nr_30_2019.pdf)
- Lobeck**, Michael, Klaus Selle und Claus-C. Wiegandt (2021): Mehr als Bürgerbeteiligung. Verfahrensübergreifende, verlässliche Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und lokalen Öffentlichkeiten in der Stadtentwicklung. Eine Forschungsskizze. = vhw Forschung Nr. 53. Online: [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publikationen/werkSTADT/PDF/vhw\\_werkSTADT\\_Mehr\\_als\\_Buergerbeteiligung\\_Nr\\_53\\_2021.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/werkSTADT/PDF/vhw_werkSTADT_Mehr_als_Buergerbeteiligung_Nr_53_2021.pdf)
- Lobeck**, Michael und Claus-C. Wiegandt (2019): „Can't buy me trust“. Zur Rolle des Vertrauens in der Stadtentwicklung. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6/2019, S. 289-294. Online: [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2019/6\\_2019/FWS\\_6\\_19\\_Lobeck\\_Wiegandt.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2019/6_2019/FWS_6_19_Lobeck_Wiegandt.pdf)
- Luhmann**, Niklas (5. Auflage 2014; Org. 1968): Vertrauen. Konstanz und München.
- Nassehi**, Armin (2022): Dehnungsfugen und Reservelücken. Szenen einer knapp kalkulierten Welt. In: Kursbuch 212. Seite 75-90.
- Nassehi**, Armin (2016): Die Wiedergewinnung des Politischen. Eine Auseinandersetzung mit Wahlverweigerung und kompromisslosem Protest. Sankt Augustin / Berlin. Online: [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_45593\\_1.pdf/4c5099ad-f1d4-6ab8-f65e-3a930704f74f?version=1.0&t=1539650617612](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_45593_1.pdf/4c5099ad-f1d4-6ab8-f65e-3a930704f74f?version=1.0&t=1539650617612)
- Reichert**, Kolja (2022): Kann ich das auch? 50 Fragen an die Kunst. Stuttgart.
- Remsperger**, Regina (2011): Sensitive Responsivität, Wiesbaden
- Röhner**, Jessica und Astrid Schütz (2013): Ein integratives Kommunikationsmodell nach Hargie und Kollegen, in: Dies. (Hg.): Psychologie der Kommunikation, Wiesbaden, S. 39-64
- Rosa**, Hartmut (2018): Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung. Frankfurt a.M.
- Selle**, Klaus (2019): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision. Ende der Naivität? = vhw - Schriftenreihe 15. Online: [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publikationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw\\_Schriftenreihe\\_Nr\\_15\\_0Effentlichkeitsbeteiligung\\_in\\_der\\_Stadtentwicklung.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr_15_0Effentlichkeitsbeteiligung_in_der_Stadtentwicklung.pdf)
- Stadt Bonn** (2014): Leitlinien für Bürgerbeteiligung. Online: [https://www.bonn.de/medien-global/amt-30/ortsrecht/15-1\\_Leitlinien\\_Buergerbeteiligung\\_Bonn.pdf](https://www.bonn.de/medien-global/amt-30/ortsrecht/15-1_Leitlinien_Buergerbeteiligung_Bonn.pdf)
- Wagner**, Sabine (2018): Lokales Demokratie-Update. Wirkung dialogorientierter und direktdemokratischer Bürgerbeteiligung, Wiesbaden.
- Zimmermann**, Frank (2020): Persönliches Interview im Rahmen der Evaluation der Leitlinien für Bürgerbeteiligung der Stadt Bonn.

## IN DIESER REIHE SIND BEREITS ERSCHIENEN:

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 42**

Wohnungsunternehmen als Bildungsakteure

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 41**

Urbane Resilienz – Benachteiligte Quartiere im Spiegel der Corona-Pandemie

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 40**

Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung – Offene Vorgaben. Zurückhaltende Praxis. Dynamischer Kontext.

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 39**

Rettet die Innenentwicklung!

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 38**

Atmosphären als Ressource von Partizipation und Quartiersentwicklung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 37**

Entwickeln. Finanzieren. Umsetzen. Stadtmachen auf digitalen Plattformen

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 36**

Universitätsstadt Marburg. Eine Milieustudie

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 35**

Gemeinschaftlich wohnen und mehr...  
Projekte im Quartier: Bezüge, Impulse, Potenziale

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 34**

Kooperative Sport- und Bewegungslandschaften. Quartiers- und Sportentwicklung am Beispiel von Karlsruhe-Daxlanden

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 33**

Begegnung schaffen. Strategien und Handlungsansätze in der sozialen Quartiersentwicklung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 32**

Nachhaltige Stadtentwicklung durch nachhaltige Verwaltungsentwicklung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 31**

Kooperative Sportlandschaften

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 30:**

Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 29:**

Eigenheime der 1950er bis 1970er Jahre

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 28:**

Lokale Politik und Beteiligung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 27:**

Monitor der Qualität lokaler Öffentlichkeit

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 26:**

Das kommunalpolitische Planetensystem?

### **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 stadtgemeinschaftlich 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](http://www.vhw.de)

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

**vhw** Forschung