

Till Sloane

**Bürgerbeteiligung bei den Luisenhöfen
Aachen –
Eine Perspektive der resilienten
Stadtplanung und
-entwicklung**

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Die Luisenhöfe – Vorstellung des Untersuchungsgebietes und der Bürgerinitiative	2
3 Theoretische Grundlagen der Arbeit.....	5
3.1 Perspektiven der resilienten Stadtentwicklung und -planung.....	5
3.2 Theoretische Grundlagen von Bürgerbeteiligungen	8
4 Prozesse und Probleme von partizipativer Stadtplanung und -entwicklung am Beispiel der Luisenhöfe in Aachen	10
4.1 Probleme und Konfliktlinien in der Bürgerbeteiligung in den Luisenhöfen.....	11
4.1.1 Verfahrensdefizite.....	12
4.1.2 Ernsthaftigkeit der Beteiligung	14
4.1.3 Politisch-administrative Rahmenbedingungen	17
4.1.4 Resignation und Erschöpfung der Bürger	19
4.1.5 Zwischenfazit zur Beteiligung und dem Gesamtvertrauen in die Politik und Verwaltung	19
4.2 Übergeordnete Problematiken von Bürgerbeteiligungen	20
4.2.1 Zwischen Kolumbus-Syndrom und einer passiven Stadt – Verfahrensdefizite in der Praxis	20
4.2.2 <i>Particitainment</i> und anderen Formen von Irrelevanz von Bürgerbeteiligungen	21
4.2.3 Rahmenbedingungen von Partizipation in Stadt und Verwaltung.....	23
4.2.4 Mängel und Grenzen des kommunikativen Handelns bei Bürgerbeteiligungen.....	25
5 Ein Plädoyer für mehr Bürgerbeteiligungen	27
5.1 Erfolgsbilanz der Bürgerinitiative Luisenhöfe Aachen.....	27
5.2 Wie geht es besser? – Inseln Guter Praxis von Bürgerbeteiligung und Ideen und Notwendigkeiten für die Zukunft.....	30
6 Schlussbemerkung	35
Literaturverzeichnis	37

1 Einleitung

In den letzten Monaten hat in Deutschland die Debatte um die Themen *Bauen* und *Wohnen* immer mehr Raum im öffentlichen Diskurs eingenommen. Zentral war dabei die Frage nach dem Wohnraummangel und der gleichzeitigen flächendeckenden Erhöhung von Mietpreisen in deutschen Großstädten. Doch auch die Thematik eines nachhaltigen Stadtlebens in Zeiten des Klimawandels und großer Transformationen erlebte immer mehr mediale und öffentliche Aufmerksamkeit. Der Fall der *Luisenhöfe* in Aachen erlaubt es all diese großen Themenkomplexe anhand eines lokalen Beispiels aufzugreifen und analytisch zu begleiten. Dabei soll der Fokus dieser Arbeit nicht den inhaltlichen Aspekten von sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit im urbanen Raum gelten, sondern vielmehr der Frage wie es gelingen kann, etablierte Strukturen in der Stadtplanung aufzubrechen und die genannten Aspekte von Nebenschauplätzen in den Fokus von Bau- und Planungsvorhaben zu rücken.

Zu diesem Zweck wird im Rahmen dieser Arbeit das Engagement der Bürgerinitiative 'Luisenhöfe Aachen' betrachtet, welche versucht, bei einem Bauvorhaben in der Aachener Innenstadt höhere ökologische und sozialen Standards in den Planungsprozess zu integrieren. Untersucht wird vor allem der Verlauf des Beteiligungsverfahrens am Planungsprozess, welches aufgrund des Engagements der Initiative zustande kam. Fokussiert werden hierbei Probleme und Chancen, die im Rahmen von partizipativen Planungsvorhaben auftreten können. Zu diesem Zweck wurden mit einigen Mitgliedern der Initiative Experteninterviews geführt und diese mit bestehender Literatur zur Partizipationsforschung abgeglichen, um auf dieser Weise Komplikationen und Erfolge von partizipativen Verfahren herauszuarbeiten. Der theoretische Rahmen der Arbeit bildet dabei eine Perspektive der resilienten Stadtentwicklung.

Im Verlauf der Arbeit wird dabei zunächst das Untersuchungsgebiet kurz vorgestellt und die Forderungen der Initiative skizziert. Anschließend werden in einem Kapitel die theoretischen Grundlagen der Arbeit vorgestellt, indem die Perspektive der resilienten Stadtentwicklung und -planung dargelegt wird und eine Einführung in die Grundlagen der Partizipationsforschung vorgenommen wird. Im darauffolgenden Hauptteil werden zunächst die geführten Interviews ausgewertet, indem die Probleme des Beteiligungsprozesses in Aachen vorgestellt werden und diese anschließend in einen größeren Rahmen von allgemeinen Problemstellungen von Partizipationsverfahren kontextualisiert. Im letzten Teil werden positive Aspekte und die Erfolge der Bürgerbeteiligung hervorgehoben und abschließend mit einigen Beispielen von 'Inseln guter Praxis' ein Ausblick auf vorhandene Potentiale im Bereich von Bürgerbeteiligungen gewährt. In einer Schlussbemerkung werden Ergebnisse der Arbeit noch einmal kurz zusammengefasst und ein Resümee über den Arbeitsprozess gezogen.

2 Die Luisenhöfe – Vorstellung des Untersuchungsgebietes und der Bürgerinitiative

Luisenhöfe ist die Bezeichnung, für den Innenblock, der in Aachen von der Südstraße, der Mariabrunnstraße, der Reumontstraße und dem Boxgraben gebildet wird. Es ist der größte Innenblock Aachens dieser Art und ist somit mit einer Vielzahl von Funktionen und Nutzungen für und von den Bewohnern versehen (Schellmat:2019). Die Schließung der Kaldefabrik im Blockinneren machte den Weg frei, um eine „ehemalig gewerblich genutzte Fläche [...], in innerstädtischer Lage für eine Nutzungsgemischte Struktur umzuwidmen und eine nachhaltige innerstädtische Quartiersentwicklung zu verfolgen“ (Erläuterungsbericht 2018:6). Maßgeblich vorangetrieben durch den Wohnungsmangel und dem städtebaulichen Leitbild der Nachverdichtung wurde der Innenblock von der Stadtverwaltung zur Bebauung freigegeben und von einer Investorengruppe um Landmarken/Aixect (*Luisenhöfe GmbH*) aufgekauft. Abbildung 1 zeigt die genauen Ausmaße der geplanten Projektfläche, während Abbildung 2 den grünen Charakter des Innenhofes verdeutlicht und gleichzeitig die Nutzungsmischung mit Kaldegelände (Mitte links), Boxpark (Grünfläche in Richtung Boxgraben), den Bunker (unten rechts) und die Garagenhöfe aufzeigt.

Bebauungsplan - Südstraße / Mariabrunnstraße -

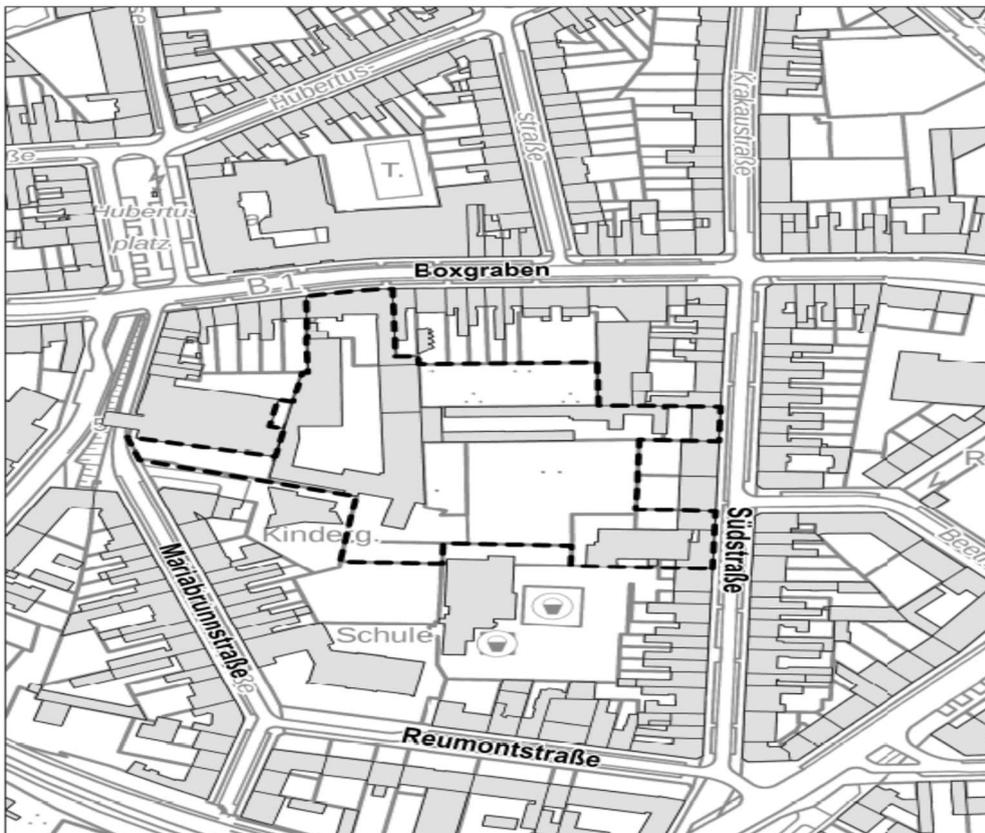


Abbildung 1: Planungsgebiet Luisenhöfe (Erläuterungsbericht 2018:1)

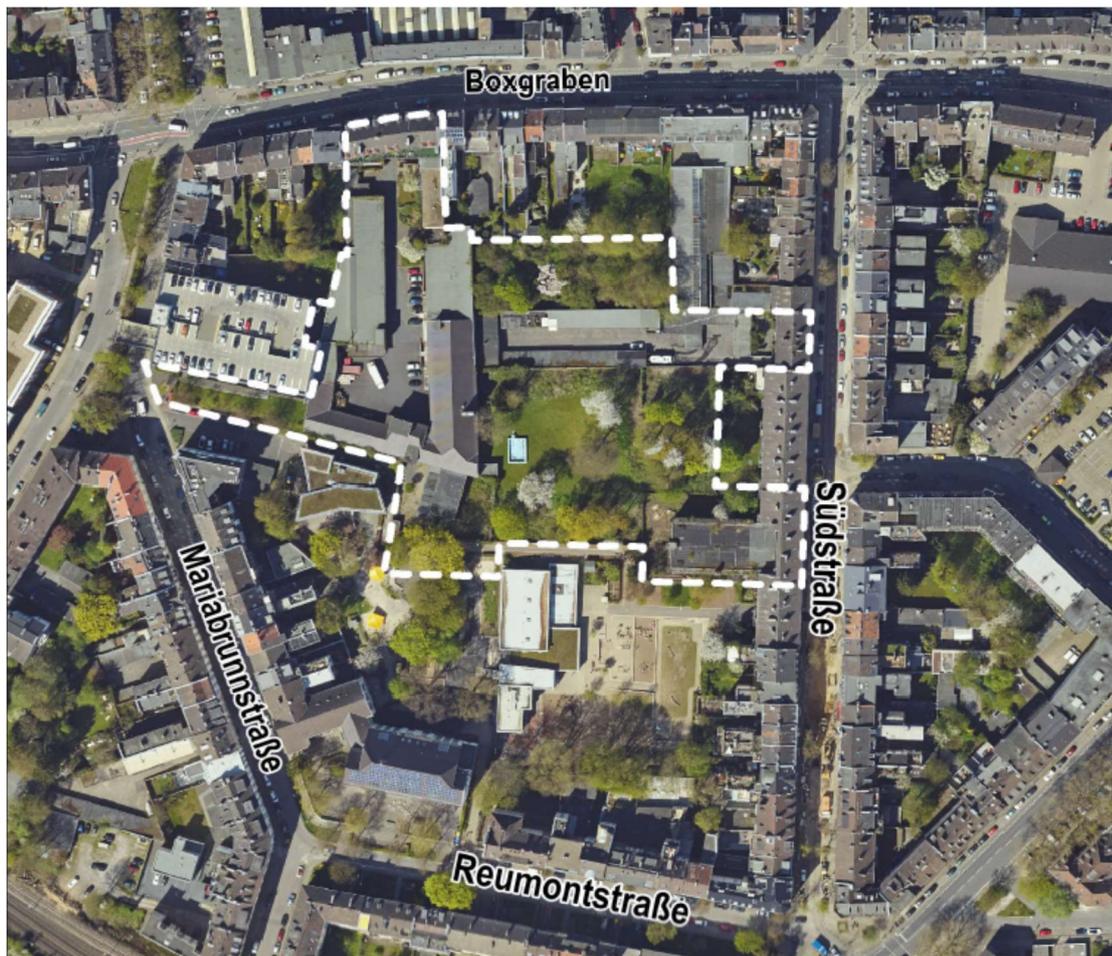


Abbildung 2: Luftbild des Planungsgebietes (Auslobung des städtebaulichen Wettbewerbs 2018:4)

Nach dem Bekanntwerden der Bebauungspläne für die Projektfläche formierte sich dort die Bürgerinitiative *Luisenhöfe Aachen*, die seitdem ein Mitspracherecht bei der Gestaltung des Innenblockbereiches, der Art und Weise der Bebauung und des Wohnungsbesatzes fordert. Die Bürgerinitiative sieht sich selbst eindeutig nicht als *Verhinderungsinitiative*, sondern setzt sich für eine „ganzheitliche Quartiersentwicklung“ ein (Schellmat 2019). Ein Bauvorhaben soll nicht grundsätzlich verhindern werden, jedoch wird eine maßvolle, ökologisch und sozial verträgliche Bebauung gefordert, die vorhandene Stärken und Charaktereigenschaften des Viertels respektieren und fördern soll (ebd.). Zu den Kernforderungen der Initiative zählen: eine maßvolle Bebauung, bezahlbarer Wohnraum, Erhaltung des Kaldegeländes, Erhalt des Boxparks als Stadtoase, keine Erweiterung des Luisenhospital Parkhauses, ein Autofreier Innenblock und ein innovatives Mobilitätskonzept für den Innenblock (Luisenhöfe Aachen 2019: Für ein lebendiges Viertel).

Die Bürgerinitiative ist der Überzeugung, dass die Stadt Aachen ihren eigenen Ansprüchen nach einer nachhaltigen Quartiersentwicklung nicht ausreichend nachkommt und versucht so, aus der Zivilgesellschaft heraus Druck aufzubauen und Mitspracherechte bei der Gestaltung ihres direkten Lebensumfeldes zu erwirken. Abbildungen 2 und 3 zeigen die vorläufigen

Entwürfe, welche den städtebaulichen Wettbewerb für die Projektfläche gewonnen haben. Zwar wurden einige Forderungen der Initiative in die Auslobung für den Wettbewerb mitaufgenommen, aber die Umsetzung, die derzeit zu einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan ausgearbeitet wird, ist in den Augen der Anwohner immer noch unzureichend, da ihre Kernforderungen nicht in einem angemessenen Ausmaß umgesetzt wurden.



Abbildung 3: Städtebaulicher Lageplan des Siegerentwurfes (Competitionline: 1. Preis Luisenhöfe Aachen:2018)



Abbildung 4: Skizze der Vogelflugperspektive (Competitionline: 1. Preis Luisenhöfe Aachen:2018)

Diese Informationen sollen im Kontext dieser Arbeit allerdings nur ihren groben Rahmen bilden und im weiteren Verlauf als Orientierungshilfe dienen. Die genaue chronologische Abfolge der einzelnen Beteiligungsschritten und eine detaillierte Schilderung und Erläuterung der Forderungen der Initiative, sowie die Versuche des Entgegenkommens von Investoren und Stadtverwaltung können ausführlich im Internet recherchiert werden¹. Gegenstand dieses Textes wird vielmehr eine Analyse und Bewertung des Partizipationsverfahrens an sich. Hierzu wird im folgenden Kapitel die theoretische Perspektive des Autors dargestellt, aus der die Ereignisse analysiert werden. Anschließend wird es eine Einführung in die Grundlagen der Partizipationsforschung geben, die als Basis für die Analysen in späteren Kapiteln dienen werden.

3 Theoretische Grundlagen der Arbeit

Bürgerbeteiligungen und Partizipationsforschung sind umfangreiche Forschungsfelder, in denen, je nach Blickwinkel und Perspektive der Forscher, verschiedene Schwerpunkte gesetzt werden. Als Folge dessen, existiert ein breites Feld an Meinungen über die Möglichkeiten, den Nutzen und die Grenzen von Bürgerbeteiligungen. Darüber hinaus ist es schwer verlässliche empirischen Daten zu Partizipationsbemühungen zu finden, da solchen Verfahren zum einen selten genau wissenschaftlich begleitet werden und zum anderen schwer zu vergleichen sind, da sich Einzelfälle durch viele Details und Einflussfaktoren stark voneinander unterscheiden. Nichtsdestotrotz ist es sehr wichtig, eine Perspektive der *resilienten und nachhaltigen Stadtentwicklung* bezüglich Bürgerbeteiligungen zu skizzieren und einige grundlegende Konzepte der Partizipationsforschung darzustellen, um der Arbeit einen klaren und nachvollziehbaren Rahmen zu geben.

3.1 Perspektiven der resilienten Stadtentwicklung und -planung

Die grundlegende Herausforderung der Stadtplanung ist es, die Entwicklungsdynamiken menschlicher Gesellschaften vorauszudenken und diesen Anforderungen entsprechend, die Stadt zukunftsgerecht zu gestalten, sowie die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der gewählten Gestaltungsmuster mit den BürgerInnen zu kommunizieren (Hesse 2017:17). Erschwert wird diese, ohnehin schon anspruchsvolle Aufgabe, durch zwei politisch und gesellschaftlich bestimmte Spannungsfelder. Zum einen die Tatsache, dass Städte große, politische Produkte sind, welche langwierigen und zum Teil undurchsichtigen politisch-administrativen Prozessen

¹ Siehe hierzu: Website der Bürgerinitiative: <https://luisenhoefe-aachen.de/>
Website der Investoren: <https://www.luisenhoefe.com/>
Nachrichtenportale Aachener Nachrichten/Aachener Zeitung
Website der Stadtverwaltung für Bebauungsvorhaben:
http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/planen_bauen/bauleitplanung/verfahren/suedstr_mariabrunnestr/index.html

unterworfen sind und so zuweilen, eine innere Trägheit entwickeln, die zu vermeidlichen und teilweise real existierenden Pfadabhängigkeiten führen können. Diese Pfadabhängigkeiten können der Etablierung von innovativen und nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten verzögern, oder sogar verhindern (Hesse 2017:18). Zum anderen gibt es häufig verschiedene Vorstellungen, wie eine erstrebenswerte zukünftige Entwicklung überhaupt aussieht. Diese oft politisch fundierten Meinungsunterschiede sorgen dafür, dass es unterschiedliche Antworten auf die Fragen gibt: Was macht Städte erfolgreich und was gilt als zukunftsfruchtig und Allgemeinwohl fördernd? (ebd.).

Für die Perspektive der resilienten Stadtentwicklung ist dabei die zentrale Frage, wie sich langfristig stabile, nachhaltige und möglichst krisenresistente Entwicklungspfade konzipieren lassen (Christmann et al. 2016:27). Dabei sind den unklar definierten Begriffen wie *nachhaltig* und *stabil* klare Indikatoren zugeordnet, um diese unmissverständlich verwenden zu können. Hierzu zählt, dass aus Sicht der nachhaltigen Resilienzforschung, diese nicht als ein „endzeitliches `Sich-Wappnen´ gegen unabwendbare Disaster“ interpretiert werden, sondern als „ein genüssliches Wideraneignen von Souveränität durch ein zukunftsfruchtiges Gestalten der eigenen Lebensbedingungen“ (Raith et al. 2017:49). Zentrale Voraussetzung hierfür ist das sich Lösen von etablierten Denkmustern, vor allem im Bereich von Raum und Infrastruktur. Spezifisch beinhaltet dies die Abkehr von der Idee, den Raum nach den Bedürfnissen der dominanten Wirtschaftsweise und nicht nach denen der Menschen zu gestalten (ebd.:56). Hierfür ist eine Abkehr der oben beschriebenen physischen und vor allem von den mentalen Infrastrukturen notwendig. Dies impliziert vor allem ein Aufbegehren gegen den existenten Zeitgeist, der Sachzwänge und Alternativlosigkeiten anstelle von innovativen und transformativen Gestaltungsmöglichkeiten setzt (ebd.:57). Möglich wird dies nur über die Formulierung, Ausgestaltung und am Ende auch der Implementierung von positiven Visionen für die Zukunft.

Seitdem Lucius Burckhardt in seinem Aufsatz *Wer plant die Planung* herausgearbeitet hat, dass die Stadtplanung einem Demokratiedefizit unterliegt und eingebettet in bestehende Strukturen von Machtbeziehungen und innerinstitutionellen Restriktionen nur begrenzt wandelbar ist, stellt sich die Frage, woher Wandlungsimpulse für eine resiliente Stadtentwicklung kommen sollen (Burckhardt 2017:105ff). Die Antwort aus Sicht der Resilienzforschung ist einfach. Nur durch die Stärkung von lokalen Entscheidungsbefugnissen und lokaler Eigenständigkeit können BürgerInnen ihre „Daseinsmächtigkeit für mehr Autonomie“ (Raith et al. 2017:50) ausleben. Anders gesagt, nur durch bessere und weitreichendere Beteiligungen von Bürgern können Weichenänderungen in Stadtplanung und -entwicklung herbeigeführt werden. Diese Idee, den Bürger als durch sein Leben und Handeln tätig werdenden Raumproduzenten zu respektieren und seinen Tätigkeiten mehr Chancen für

eine tatsächliche und langfristige Raumwirkung zu gewähren, ist hierbei zentral (Christmann et. al 2016:41). Zusätzliche, konzeptionelle Relevanz bekommen Partizipationsprozesse durch die Auffassung von einem *Recht auf Stadt*. In diesem wird der Gestaltungseinfluss auf die Stadt als ein Menschenrecht formuliert, was jedem Menschen zugänglich gemacht werden muss. Unsere direkte, städtische Lebensumwelt beeinflusst unsere Fähigkeit zur Raumproduktion und damit die Möglichkeit einer emanzipierten Lebensgestaltung, die folglich durch die Chancen und Grenzen der städtischen Lebenswelt bestimmt werden (Harvey 2008:23f). Darüber hinaus kann nur eine durchlässige und wirkungsmächtige Bürgerbeteiligung sicherstellen, dass soziale Innovationen schnell genug in die Praxis überführt werden können. Nur so kann eine gesellschaftliche Transformation ermöglicht und realisiert werden (Raith et al. 2017:64). Die soziale und vor allem ökologische Schwerpunktsetzung resilienter Stadtentwicklung kann daher nur durch breiter angelegte und raumwirksame Bürgerbeteiligungen ermöglicht werden.

Die vorgestellte Perspektive der resilienten Stadtentwicklung mag auf den ersten Blick radikal klingen. Die Überwindung von ökonomischen Zwängen und die Priorisierung von ökologischen und sozialen Problemstellungen ernten immer noch häufig den Vorwurf der `Realitätsferne` und ihre Verfechter die der `unverbesserlichen Utopisten`. Allerdings sind diese Vorwürfe mit Blick auf die existierende wissenschaftliche Fachliteratur nicht tragbar. Der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Umweltfragen (WBGU) spricht z.B. in seinem Papier für den `Neuen Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation`, von der Notwendigkeit von „erweiterter Partizipation“ und „Experimentierfeldern für [...] ambitionierte neue klimaverträgliche Stadt- und Mobilitätskonzepte“ (WBGU:2011:10/ebd.:14). Die `Neue Urbane Agenda`, welche von den Vereinten Nationen mit dem Ziel verabschiedet worden ist, die *Sustainable Development Goals* (SDGs) mit klaren Konzepten und Richtlinien für städtische Leben zu begleiten, schlägt ähnliche Töne an. So beinhalten Artikel 11 und 13b der Agenda, klare Bekenntnisse zu „resiliente[n] und nachhaltige[n] Städten“ sowie zu mehr Partizipation (NUA 2016:8). Dies sind nur zwei von vielen Beispielen dafür, dass zumindest auf wissenschaftlicher Ebene ein Umdenken stattgefunden hat, welches dazu geführt hat, die zunächst radikal erscheinenden Forderungen der resilienten Stadtplanung als notwendig und folgerichtig zu bezeichnen. Mittlerweile sind durch das Ausrufen von Klimanotständen in deutschen Städten und den Bewegungen von `Fridays for Future` (FFF) und `Scientists for Future` Forderungen nach sozialem und ökologisch gerechtem Handeln in aller Munde.

Für die Stadtplanung und Entwicklung leitet sich daraus vor allen die Notwendigkeit zum Experimentieren ab, um weiterhin auf die zukünftigen Herausforderungen vorbereitet sein zu können (Mackrodt 2014:243f/ Christmann et. al 2016:31f). Wichtig wird dabei die Frage, inwiefern partizipative Elemente zum Repertoire dieser experimentellen Stadtplanung gehören

können. Im Konfliktfeld von Transformation und Pfadabhängigkeit spielt sich ebenso das Gegeneinander zwischen direkter und repräsentativer Demokratie ab (Hesse 2017:18). Soll die Fähigkeit zur Gestaltung der Zukunft in den Händen der gewählten Regierungsvertreter liegen, oder sollen Menschen durch Selbstorganisation und Eigeninitiative in ihren direktdemokratischen Befugnissen gestärkt werden? Die Antwort der resilienten Stadtentwicklung auf diese Frage ist ein klares Befürworten der zweiten Option. Welche potenziellen Probleme und Herausforderungen mit Bürgerbeteiligungen verknüpft sind und wo ihre Stärken und Schwächen zu verorten sind, soll im nächsten Kapitel erläutert werden, bevor anschließend der Beteiligungsprozess bei den Luisenhöfen näher untersucht wird.

3.2 Theoretische Grundlagen von Bürgerbeteiligungen

Grundlegend gibt es in Deutschland drei gesetzliche Grundlagen, welche die Rahmenbedingungen von Bürgerbeteiligungen auf kommunaler Ebene maßgeblich bestimmen. Zum einen sind Bürgerbeteiligungen nach Paragraph 3 des Baugesetzbuchs ein Bürgerrecht, dem Kommunen bundesweit nachkommen müssen (Mackrodt 2014:39). Zum anderen verankert Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes die kommunale Selbstverwaltung, die Kommunen das Vorrecht über die Erstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen sichert (Roth 2017:58). Die groben Leitlinien der Bürgerbeteiligungen während der Aufstellung und Konzipierung dieser Pläne geben die auf Landesebene beschlossenen Kommunalverfassungen vor (Sippel 2017:92). Darüber hinaus steht es den kommunalen Ratsversammlungen offen, freiwillig eigene, weitreichendere Partizipationsverfahren in ihren Kommunen zu verordnen. Durch diese Verworrenheit von Gesetzgebungskompetenzen auf bundes-, landes- und kommunaler Ebene kommt es dazu, dass es keine vergleichbaren, bundesweiten Standards für Bürgerbeteiligungen gibt. Als Folge dessen befinden sich diese, abhängig von einer Vielzahl von lokalen Faktoren, in einem Niemandsland von politischer und gesellschaftlicher Relevanz. Sogenannte Inseln guter Praxis zeigen wie erfolgreich Bürgerbeteiligungen sein können, während sie andererseits an vielen Orten ein Dasein fristen, in dem sie von Politik, Verwaltung und Investoren lediglich als notwendiger, im Zweifelsfall nerviger Verfahrensschritt angesehen werden. Dies führt zu einer Vielzahl an Kritiken und Problemen Rund um die Thematik der Bürgerbeteiligungen, mit denen wir uns in den folgenden Kapiteln intensiver beschäftigen werden.

Ins Blickfeld von Politik und Gesellschaft kamen Bürgerbeteiligungen zum ersten Mal im Rahmen der 68er Jahre. Die Formierung einer außerparlamentarischen Opposition und von Bürgerinitiativen, vor allem gegen das damals die Stadtplanung dominierende Leitbild der 'autogerechten Stadt', waren dafür ausschlaggebend. Durch Häuserbesetzungen, Mietstreiks und *Rot Punkt Aktionen* wurde diesem Leitbild erfolgreich Widerstand geleistet (Roth 2017:60).

Die Folge war nicht nur eine Wiederbelebung der Innenstädte, sondern auch die erstmalige Institutionalisierung von Mitspracherechten bei lokalen Angelegenheiten im Städtebauförderungsgesetz von 1970 (Selle 2006:234). Nach diesen ersten Erfolgen wurden die Rechte von Bürgern bei der Mitbestimmung, sowie ihre gesellschaftliche Akzeptanz und Relevanz sukzessiv ausgebaut. Heute ist das bürgerliche Engagement laut Enquetekommission des Bundestages „Für (sic!) die Zukunftsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft [...] eine wesentliche Voraussetzung“ (Enquete-Kommission 2002:24) und Mitsprache, Mitgestaltung und eine Partnerschaft mit den Bürgern gelten auch auf EU- Ebene als ein demokratischer Imperativ (Selle 2006:234).

Leitbild dieser Überzeugungen ist die Bürgerkommune oder die bürgerorientierte Stadt. Dieses Leitbild sieht vor, dass in der Stadt zwischen den Elementen von Verwaltung und Politik sowie mit den Bürgern ein Austausch auf Augenhöhe stattfindet (Selle 2011:1/ Roth 2017:63). Dies wird in der Partizipationsforschung auch als ein *'communicative turn'* bezeichnet. Als Kern der Partizipation gilt hierbei der Austausch von Argumenten (Mackrodt 2014:238). Es soll deutlich werden, dass hier kein hoheitlicher oder hierarchischer, sondern ein kooperativer, im Optimalfall sogar ein aktivierender und ermöglichender Staat agiert. Subjekte sollen nicht durch von oben verordnete Ge- und Verbote gelenkt werden, sondern sie sollen sich zu Ko-Produzenten von Planung entwickeln (Christmann et al. 2016:43ff). Die real existierende Bürgerbeteiligung setzt sich aus einer Vielzahl an verschiedenen formellen und informellen Beteiligungsformen zusammen. Grundsätzlich lassen sich dabei fünf verschiedenen Verfahren differenzieren: die gesetzlich verbindliche Beteiligung der Öffentlichkeit an den Plänen, informelle Erweiterung dieser Verfahren, neue dialogorientierte Verfahren, dauerhafte Beteiligungen und direktdemokratische Verfahren (Roth 2017:71). Inwiefern sich Kommunen entscheiden, über den ersten, gesetzlich verpflichteten Beteiligungsschritt hinaus zu gehen und welche Mitbestimmungsrechte konkret eingeräumt werden, hängt von dem oben beschriebenen Zusammenspiel aus Kommunalverfassung und Kommunalpolitik ab. Wichtig ist dabei, dass Transparenz und Zivilität als maßgebliche Leitbilder für alle Arten von erfolgreicher Bürgerbeteiligung gelten (ebd.:62).

Grundsätzlich sollen Bürgerbeteiligungen allen Akteuren der kommunalen Planung (Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung) Vorteile bringen. Partizipation soll dazu führen, dass neue Ideen in die Planung einfließen, dass das Fachwissen der Bürger das der Planer ergänzt und es zu einer insgesamt verbesserten Qualität von Planung führt. Die Bürgerschaft soll dadurch motiviert werden ihre Gestaltungsmöglichkeiten und ihre Rechte und Pflichten als Bürger einer Stadt mit mehr Engagement wahrzunehmen. Hierdurch und durch die gemeinsame Planung soll eine bessere Identifikation und Annahme des Raumes stattfinden und mögliche Konflikte sollen frühzeitig erkannt, gelöst oder gänzlich vermieden werden (Roth

2017:65). Mit diesen Hoffnungen sind die Ideen verbunden, dass Bürgerpartizipation so insgesamt zu mehr Qualität in der Planung, mehr Gemeinwohlverträglichkeit und Akzeptanz von politischen Entscheidungen, weniger Fehlplanung, mehr Zufriedenheit mit der Demokratie führt (Roth 2017:65) und dabei Unsicherheiten durch Gespräche reduziert, sowie effektivere Problemlösungen herbeiführt (Vetter:2012:172).

Leider muss konstatiert werden, dass im Bereich von Bürgerbeteiligung eine große Lücke zwischen Hoffnungen und Realität existiert. So entfaltet Partizipation in der Realität häufig wenig Wirkung und lässt oftmals alle Beteiligten unzufrieden und ernüchtert zurück. Beteiligte Bürger werden häufig als Störenfriede angesehen, für Planer und Investoren bedeuten Beteiligungen im schlimmsten Fall, dass sie ihr Projekt nicht bauen können und Bürger fühlen sich nicht ernstgenommen (Selle 2011:1/Christmann et al. 2106:47f). Diese und viele weitere Probleme führen häufig dazu, dass es eher ein Misstrauensverhältnis zwischen Bürgern auf der einen und Akteuren der Planung auf der anderen Seite gibt (Roth 2017:6). Da sich aber nach wie vor eine deutliche Mehrheit der Menschen Beteiligungen wünschen (bei Bauprojekten 65%/bei Verkehr 71%) und zwischen 50-80% der Menschen sogar ein mehr in Qualität und Quantität fordern (hohe Prozentzahlen in Städten, niedrigere auf ländliche Regionen), sollte das Engagement und die Forschung für bessere Praxis in diesem Bereich unbedingt fortgeführt werden (Roth 2017:69). Ziel kann dabei die Forderung nach einem demokratischen Experimentalismus sein, der eine großzügige Repertoireerweiterung bei partizipativen Verfahren miteinschließt (Christmann et al. 2016:49). Zu diesem Zweck werden im nächsten Kapitel anhand des Beispiels der Bürgerinitiative *Luisenhöfe Aachen* die Erfolge und Probleme von Bürgerbeteiligungen intensiv diskutiert und anschließend werden einige Möglichkeiten vorgestellt, wie es zu einer besseren Praxis bei Bürgerbeteiligungsverfahren kommen kann und welche Stolpersteine dabei beachtet werden müssen.

4 Prozesse und Probleme von partizipativer Stadtplanung und -entwicklung am Beispiel der Luisenhöfe in Aachen

Bevor eine detailliertere Analyse der Bürgerbeteiligungen bei den Luisenhöfen Aachen stattfindet, müssen noch einige Rahmenbedingungen abgesteckt werden. Die Bürgerbeteiligungen, die bis dato stattgefunden haben, sind alle, rein rechtlich gesehen, frühzeitige und größtenteils informelle Beteiligungsschritte gewesen, zu denen weder Stadt noch Investor rechtlich verpflichtet gewesen wären. Lediglich die Beteiligung am Bebauungsplanungsverfahren ist ein rechtlich verpflichtender Schritt für die Stadt, allerdings wurde auch diese Beteiligung aufgrund des Engagements der Initiative vorgezogen. Alles in allem gab es eine Vielzahl von informellen Beteiligungsschritten: von der Teilnahme an öffentlichen Sitzungen vom Planungsausschuss, zu Gesprächsrunden mit den Investoren,

eine aktive Teilnahme am städtebaulichen Wettbewerb, sowie Gespräche mit Vertretern von Politik und Verwaltung. Die genaue Chronologie der Ereignisse und alle einzelnen Beteiligungsschritte können unter der Rubrik `Termine` auf der Website der Luisenhöfe Aachen nachgelesen werden². Grundsätzlich könnte eine solche Vielzahl an informellen und damit letztlich freiwilligen Beteiligungsschritten ein Indiz dafür sein, dass bei den Luisenhöfen eine beispielhafte Bürgerbeteiligung stattgefunden habe. Dass dieser Eindruck, aus der Sicht von einer Partizipation für eine resilienten Stadtplanung und Entwicklung nicht aufrechterhalten werden kann und Bürgerbeteiligungen eher qualitativ als quantitativ bemessen werden sollten, wird in den nächsten Abschnitten dargestellt.

Zu diesem Zweck wurden im Rahmen dieser Arbeit drei aktive Mitglieder der Bürgerinitiative Luisenhöfe zu ihren Erfahrungen mit den Beteiligungsprozessen interviewt. Die Interviews wurden in Form von leitfadengestützten Expertengesprächen geführt und hatten jeweils eine Dauer von 30-55 Minuten. Interviewt wurden: Karsten Schellmat, Initiator der Bürgerinitiative, sowie Ingrid Getz und Hans Poth, zwei engagierte Mitglieder der Initiative. Die detaillierten und persönlichen Erfahrungsberichte der Interviewten wurden zunächst gemeinsam ausgewertet und typologisiert, um eine genaue Darstellung der Probleme und Erfolge des Beteiligungsprozesses zu ermöglichen. Die so gewonnen Erkenntnisse wurden daraufhin mit dem Forschungsstand der bestehenden Fachliteratur abgeglichen und diskutiert. Dabei soll zu diesem Zeitpunkt noch einmal ausdrücklich betont werden, dass der Beteiligungsprozess bei den Luisenhöfen noch nicht abgeschlossen ist und alle in dieser Arbeit gewonnen Erkenntnisse oder Schlussfolgerungen zunächst nur als Zwischenfazit für den Beteiligungsprozess dienen können. Allerdings sollten die vielfältigen Diskussionspunkte und die ausgiebige Analyse zeigen, dass ein solches Zwischenfazit, schon jetzt äußerst sinnvoll ist und es darüber hinaus einige Kritikpunkte bei den Beteiligungsverfahren gibt, welche letztendlich unabhängig vom Endergebnis diskutiert werden können.

4.1 Probleme und Konfliktlinien in der Bürgerbeteiligung in den Luisenhöfen

Die Typologisierung der Interviews ergab fünf verschiedene Kategorien, unter welche die Konflikte und Probleme um die Bürgerbeteiligung zusammengefasst werden können. Einige dieser Kategorien wurden zur dezidierten Betrachtung in Unterkategorien eingeteilt. Die Grenzen zwischen diesen sind nicht starr oder undurchlässig und viele Sachverhalten können durchaus verschiedenen Rubriken zugeordnet werden. Die Einteilung erfolgt also anhand von qualitativen Kriterien struktureller Übersichtlichkeit und nicht aufgrund von festen empirischen Indikatoren.

² <https://luisenhoefe-aachen.de/termine/>

4.1.1 Verfahrensdefizite

Unter der Kategorie der Verfahrensdefizite gibt es zwei Hauptprobleme, welche während der Bürgerbeteiligung aufgetreten sind. Zum einem gab es übereinstimmende Kritik an der Informationspolitik der Stadt und andererseits gab es Unzufriedenheiten mit der Art und Weise wie Beteiligungsprozesse initiiert wurden.

Die Informationspolitik der Stadt wird grundlegend auf drei verschiedenen Ebenen kritisiert. Zunächst gibt es die Problematik einer ausbleibenden bzw. gar nicht vorhandenen Informationspolitik von Seiten der Stadt. Herr Schellmat, führt im Interview aus, dass die Informationen über die geplante Bebauung des Projektgebiets nur über befreundete Politiker und Verwaltungsangestellte an ihn (und dadurch die restlichen Anwohner) herangetragen wurden (Schellmat:1). Die anderen Beteiligten der Bürgerinitiative erfuhren von den Plänen nur über von Herr Schellmat aufgearbeitete Informationen auf diversen Internetplattformen. Dies mag zum gegebenen Zeitpunkt, noch keine rechtliche Verfehlung der Stadt gewesen sein, allerdings führt eine solche Informationsbeschaffung über Dritte, nicht zu einer Stärkung des Vertrauensverhältnisses zu Verwaltung und Politik und kann als ein Zeichen fehlender Transparenz gesehen werden. Dies wird dadurch verstärkt, dass zu dem Zeitpunkt, an dem die Initiative von den Plänen erfuhr, bereits der dritte Planungsentwurf beim Planungsausschuss vorlag, eine Bebauung also schon längerfristig geplant wurde.

Diese zu Beginn des Beteiligungsprozesses fehlende Informationspolitik der Stadt führte zu der von allen Interviewten geteilten, grundsätzlichen Kritik an den Zeitpunkt, zu dem die Stadt verpflichtet ist, ihre Bürger von Bebauungsmaßnahmen zu informieren. Es wurde betont, dass selbst zu dem Zeitpunkt der frühzeitigen Beteiligung, welcher Anfang April dieses Jahres stattfand, alles für den Planungsprozess Relevantes schon entschieden war (Poth:3). Die Beteiligten fordern einstimmig, eine frühere Informierung über Bauvorhaben und eine Möglichkeit zur Mitgestaltung dieser Pläne zu einem Zeitpunkt, an dem die Art der geplanten Flächennutzung noch ergebnisoffen diskutiert werden kann und eine Beteiligung so wirklich Wirkung erzielen kann. Es wurde kritisiert, dass Planungsvorhaben zunächst in nicht-öffentlichen Sitzungen von Planungsausschüssen diskutiert werden und den Bürgern dann ein quasi-fertiges Projekt präsentiert wird, an dem nur noch Einzelheiten in Frage gestellt werden können (Getz:3). Eine wirkliche Beteiligung der Bürger, in Bezug auf die grundsätzliche Frage, wie der Raum genutzt werden soll, und wie eine zukünftige Nutzung im Einklang mit der bestehenden Raumproduktion der Anwohner stehen kann, gibt es nicht. Mit einer Beteiligung zu einem so späten Zeitpunkt wird den Beplanten also zum einen eine wirkliche, raumwirksame Beteiligung vorenthalten und zum anderen geht wichtiges und nützliches Wissen der Anwohner über die Stärken und Schwächen des Viertels verloren, die die Planung schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt hätten bereichern können (Poth :4/Getz:3).

Der letzte Kritikpunkt an der Informationspolitik der Stadt bezieht sich auf das Ausmaß der verfügbaren Informationen und der Verfügbarkeit von Informationen an sich. Herr Schellmat kritisiert grundsätzlich, die Legitimität von Planungsverfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Zwar wären diese formal legitim und sind unter der Begründung des Investorenschutzes in Deutschland normaler Verfahrensschritt, allerdings kann dies als ein Zeichen einer Politik gewertet werden, welche Investoreninteressen über das der Anwohner stellt. Bauprojekte, die große Veränderung für das Umfeld mit sich bringen, sollten nicht in einem solchen Ausmaß geheim gehalten werden dürfen (Schellmat:4). Darüber hinaus gab es Kritik an der Tatsache, dass einige Informationen, wenn überhaupt, erst nach teilweise wiederholtem Nachfragen ausgegeben wurden (ebd.). Hinzu kommt, dass es kaum Bemühungen gab, die vorhandenen Informationen in einer Art und Weise aufzubereiten, in der sie auch für betroffene Laien verständlich wären. Mehrfach wurde angemerkt, dass viele Sachzusammenhänge und Probleme nur durch die private Aufbereitung von Herr Schellmat, auch für Laien verständlich gemacht worden wären. Eine solche Informationspolitik wird den Leitbildern von Transparenz und Zivilität nicht gerecht und beschneidet durch ein erst verspätetes Miteinbeziehen die Mitgestaltungsmöglichkeiten der BürgerInnen.

Die nächste Unterkategorie beschäftigt sich mit Kritikpunkten zur Initiierung der Beteiligung. Hier sammeln sich Unmutsbezeugungen darüber, dass alle Beteiligungsschritte überhaupt nur aufgrund des Engagements der Initiative zustande kamen und dass es keinen institutionalisierten Rahmen gab, an dem sich die Initiative hätte orientieren können. Natürlich kann der erste Punkt durchaus als ein Erfolg gewertet werden, allerdings wurde betont, dass durch diesen Umstand die Beziehung zu Investor und Stadt von Anfang durch ein gewisses Misstrauen geprägt gewesen ist (Poth:4). Dieser Umstand geht Hand in Hand mit dem Fehlen eines Rahmens für Bürgerbeteiligungen, an den man sich als Initiative hätte orientieren können und welcher ihnen zumindest einige Grundsicherheiten garantiert hätte. So waren die BürgerInnen stets auf Kooperationen angewiesen, welche entweder durch wohlwollendes Entgegenkommen oder durch das Aufbauen von öffentlichem Druck entstanden. Beide sind deswegen problematisch, da sie keinen Grund für einen neutralen Ideenaustausch lassen. Ein reines Entgegenkommen der Investoren oder Stadt impliziert eine Hierarchisierung der Akteure. Dies kann zu Gefühlen der Bevormundung führen und nimmt ein Kräfteungleichgewicht zwischen den Akteuren vorweg. Auch öffentlicher Druck ist kein optimales Mittel für eine ergebnisoffene Debatte, da sich eine Partei, dabei in die Enge getrieben fühlt und Fronten gegebenenfalls schon verhärtet sind. Hier ist die Politik in der Verantwortung, frühzeitig neutrale Begegnungsorte für alle Stakeholder zu schaffen. Als besonders wichtig wurde hierbei von den Mitgliedern der Initiative empfunden, dass man Treffen plant, indem alle Beteiligte Argumente in einem angemessenen Rahmen austauschen können (Poth S4). Im aktuellen Beteiligungsverfahren war die Redezeit oft auf 10-15 Minuten

begrenzt und besonders auf Investorenmenseite hatte es mehrmals Intransparenz und Unwille bei den Erklärungen für die Notwendigkeit der von ihnen angeführten Sachzwänge gegeben.

Zu guter Letzt wünschte sich die Initiative mehr Hilfe von der Stadt dabei, die Menschen im Viertel zu mobilisieren und zur Mitarbeit zu bewegen. Vor allem bildungsferne und sozialschwache Schichten seien in der Bürgerinitiative und den Beteiligungsverfahren unterrepräsentiert gewesen. Zwar hatte diese eigenständig und in größerem Ausmaß als die Stadt versucht durch Plakate und Aufrufe im Internet und in sozialen Medien zu mobilisieren, doch fehlten für weitere Anstrengungen hierfür leider die Ressourcen. Damit Bürgerbeteiligungen ihre demokratisierenden Potentiale entfalten können, muss sichergestellt sein, dass alle betroffenen Menschen miteinbezogen werden und die Stadtplanung damit nicht nur partizipativ, sondern auch integrativ wird.

4.1.2 Ernsthaftigkeit der Beteiligung

Der Themenkomplex rund um die Ernsthaftigkeit der Beteiligung machten den mit Abstand größten und wohl auch den bedeutendsten Teil der Problematiken bei dieser Bürgerbeteiligung aus. Er untergliedert sich in die Teilaspekte von: Glaubwürdigkeit und Verbindlichkeit, Vereinnahmung der Initiative und Kommunikation. Der erste Themenkomplex wird präzise durch folgendes Zitat beschrieben:

„...man hat uns immer gehört und immer Verständnis gefunden und uns auch immer Wohlwollen entgegengebracht und um es dann ganz knapp zu Ende zu bringen, das war es aber dann auch. Man hat uns den Eindruck gegeben, man nimmt das was wir sagen auf und verarbeitet das, aber das ist eigentlich nie passiert. Sowohl gilt das für die Investoren, das gilt für die Stadt, sowohl für die Verwaltung als auch für die Politik“ (Poth:1)

Die Hauptproblematik dieses Sachverhaltes besitzt zwei Komponenten. Zunächst ist es für eine Bürgerbeteiligung natürlich schwierig, wenn sich ihre Ideen und Forderungen in keinerlei verbindlichen, planerischen Richtlinien wiederfinden. Im Falle der Luisenhöfe wurden zum Beispiel, viele Forderungen der Initiative in die Auslobung des städtebaulichen Wettbewerbes übernommen, aber nicht als verbindliche Anforderungen, sondern sozusagen als Zusatzleistungen. Es wurden Umschreibungen und Konjunktive benutzt wie „die Anwohner würden es begrüßen“ oder „könnte“ und „sollte“ (Poth:3). Die Meinung der Interviewten dazu ist sehr deutlich. Architektenbüros und Planungsverantwortliche wüssten, wer die Entscheidungen trifft und welche Richtlinien der Stadt umgesetzt werden müssen und welche nicht. So unscharf formulierte Forderungen würden nur selten ihre Umsetzung in die endgültige Bebauung finden. Die Tatsache, dass kein verbindliches Entgegenkommen an die Bürgerinitiative gemacht wurde ist also an sich schon problematisch, da dies die grundsätzliche Sinnhaftigkeit von Bürgerbeteiligungen in Frage stellt. Dies wirft die Frage auf, warum die BürgerInnen partizipieren sollten, wenn sie im Endeffekt sowieso keinen

raumwirksamen Input liefern können. Doch das oben beschriebene Problem hat noch eine weitere Komponente. Unter bestimmten Voraussetzungen könnte das Fehlen von verbindlichen Kompromissen und Umsetzen von Bürgerideen unproblematisch beziehungsweise erklärbar sein. Unrealistische Forderungen, finanzielle Zwänge, fehlende rechtliche Grundlagen zum Realisieren der Forderungen, oder einfach Profitinteresse der Investoren können alles Gründe sein, weshalb eine Bürgerbeteiligung praktisch wirkungslos bleibt. Wichtig ist dabei allerdings, wie transparent die Gründe dafür aufgezeigt werden und dass Entscheidungsprozesse für die engagierten BürgerInnen nachvollziehbar bleiben. Hierfür ist unter Umständen das Führen einer klaren Konfliktlinie und hitziger, offener Diskussionen zielführender als wirkungslosbleibende, oberflächliche Sympathiebekundungen. Genau diese waren aber bei der Stadt und den Investoren bei den Luisenhöfen ein immer wiederkehrendes Muster. Was zunächst wohlwollend und als kooperatives Verhalten wahrgenommen wurde, führte innerhalb der Bürgerinitiative sehr schnell zu Ernüchterungen und einem Vertrauensverlust in die Zusammenarbeit (Schellmat:2). Eine fehlende Vertrauensbasis ist für jede Art von Zusammenarbeit eine große Hypothek, allerdings kann sie bei Bürgerbeteiligungen zu einem weiteren großen Problem führen, nämlich dem Gefühl, dass die Arbeit der BürgerInnen für die Interessen der Politik und der Investoren vereinnahmt wird.

Herr Schellmat, spricht im Detail von drei Fällen, bei denen er das Gefühl hatte, dass die Arbeit der Initiative von Seiten der Politik und der Investoren vereinnahmt wurde. Zunächst geht es speziell um den städtebaulichen Wettbewerb, zu dessen Begleitung die Initiative eingeladen wurden. Trotz anfänglicher Bedenken wurde dieser zugestimmt, obwohl die Sorge der Vereinnahmung schon im Raum stand. Der Eigenanspruch, nicht als Verhinderungs- oder *'not in my backyard'*-Initiative zu gelten, war stärker als die Bedenken. Im Verlauf des Wettbewerbes wurde ihnen einer von 13 Juryplätzen angeboten und am Ende wurde der Siegerentwurf einstimmig angenommen. Im Nachhinein bereut Herr Schellmat diese Entscheidung und berichtet, man habe sich von der rein städtebaulichen Qualität des Entwurfes und der Veranstaltung selbst blenden lassen. Der Siegerentwurf sei zwar besser als die anderen, aber trotzdem noch weit von einem annehmbaren Kompromiss entfernt. Die zähneknirschend erteilte Zustimmung sei eher aus dem Moment heraus geboren und aus einer Mischung von äußerem Druck und noch schlechteren Alternativen heraus entstanden. Es bleibt der unangenehme Verdacht, bewusst in diese Situation geführt und so zu einer Zustimmung verführt worden zu sein (Schellmat:3).

In einem anderen Beispiel berichtet Herr Schellmat von einer Situation, in welcher der Vorsitzende des Planungsausschusses die gelungene Bürgerbeteiligung im Planungsverfahren lobt und sie als eine tolle Leistung der Stadt bezeichnet (Schellmat Interview:3). Dies mag vielleicht als individueller Ausrutscher mit wenig systematischer

Vereinnahmung angesehen werden, zeigt aber dennoch deutliche Probleme auf. Ein solches Verhalten verdeutlicht eindeutig einen mangelnden Respekt und fehlende Anerkennung für die Arbeit, die die Bürgerinitiativen in ihre Bemühungen investieren. Der Versuch aus einer solchen Situation persönliche Vorteile zu erwirken zeigt, dass der tiefere, demokratisierende Sinn von Bürgerbeteiligungen scheinbar nicht verstanden wurde. Wären Bürgerbeteiligungen umfassender institutionalisiert, hätte dies tatsächlich als eine Lappalie oder ein Ausrutscher abgetan werden können und ggfs. durch eine neutrale Ansprechstelle entsprechend gerügt und kommuniziert werden können. In einer Situation, in der eine Initiative aber jeden Aspekt der Beteiligung und jedes Entgegenkommen der eigenen Arbeit und großen freiwilligen Ressourcenaufwand zu verdanken hat, kann es eine sehr negative Symbolwirkung entfalten.

Grundsätzlich bleibt das allgemeine Gefühl, dass Stadt und Investoren die Qualität und das Wissen der Bürger abgreifen würden, ohne diesen dafür wirkliches Entgegenkommen zu zeigen (Schellmat:6). Der Investor profitiert letztendlich durch qualitativ hochwertigere Entwürfe im Rahmen des Wettbewerbes und durch die Vermittlung von diesem durch die Stadt. Das anfängliche Einbeziehen und spätere Missachten aller unangenehmen Forderungen ruft das Gefühl hervor, sich in einer Beteiligungseinbahnstraße zu befinden.

Der dritte Unterpunkt bezieht sich auf die Thematik der Kommunikation. Bei partizipativen Verfahren ist wichtig, dass Kommunikation zwischen den Akteuren transparent, auf Augenhöhe und ergebnisoffen stattfindet. Ist dies nicht der Fall, führt dies, wie oben beschrieben, zu einer Verhärtung der Fronten und zu einem Ungleichgewicht zwischen den Beteiligten. Im Nachfolgenden sollen drei spezifische Begebenheiten beschrieben werden, in denen es klare Kommunikationsdefizite gab. Diese konnten aufgrund des informellen Charakters der Beteiligung nicht moderiert und aufgearbeitet werden und unterminierten so kontinuierlich das Vertrauensverhältnis, welches für eine funktionelle Bürgerbeteiligung unabdingbar ist.

Die erste Begebenheit spielte sich während eines Treffens mit den Investoren in deren Räumlichkeiten ab. In einem Interview wurde einer der Vorsitzenden der Investorengruppe, Herr Hermans, mit den Worten zitiert: „wenn Menschen wegziehen müssten, wäre das ja kein Problem, ich bin ja schließlich auch schon 15 Mal umgezogen“ (Getz:1). Auf eine Bürgerinitiative, zu deren Hauptanliegen der Erhalt der Sozialstruktur des Viertels zählt und welche sich aktiv Sorgen um die Gentrifizierung des Viertels macht, muss eine solche Aussage sehr respektlos vorkommen. Aus Investorenperspektive mag diese Sichtweise sogar verständlich sein, problematisch wird sie allerdings dadurch, dass Aussagen wie diese, im Zusammenhang mit fehlenden fest verankerten Rechten von Bürgerinitiativen, deutlich aufzeigen, wie mächtig die Kapitaleseite im Gegensatz zur Bevölkerung ist. Alle

Interviewpartner ließen zu dem einen oder anderen Zeitpunkt verlauten, man habe sich in Anbetracht der finanziellen Mittel der Investoren im Grunde genommen machtlos gefühlt.

In einer anderen Situation wurde beschrieben, dass der Fraktionsvorsitzende der CDU im Stadtrat, mehrmals Fragen ignorierte, einsilbige Antworten gab und „persönlich beleidigt“ schien, als die Bürgerinitiative weitere Mitspracherechte forderte (Getz:1). Intransparenter und ablehnender Umgang mit Fragen und Partizipationsbemühungen von Seiten der Politik lassen diese Versuche oft schon von Beginn an als hoffnungslos erscheinen. Ein Konflikt mit Investoren oder Geldgebern kann für Bürger nur gelingen, wenn die Politik auf ihrer Seite ist, oder sich aber zumindest als neutrale Vermittler versteht. So kam es zu dem Eindruck, die Politik empfände die Bürgerbeteiligung als „Störfaktor“ und alle scheinbaren Bemühungen der Politik auf die Initiative zuzugehen standen unter dem Verdacht nur ein „Deckmäntelchen von Beteiligung“ zu sein (Getz:1).

Zusätzlich dazu kam es während des Beteiligungsprozesses in dem sogenannten *Boxpark* zu Rodungsarbeiten der Stadtbetriebe Aachen. Der Boxpark ist eine Grünfläche innerhalb des Planungsgebietes und Gegenstand vieler Auseinandersetzungen zwischen Stadt und Initiative gewesen. Diese bestand auf den Erhalt des Parks und der darinstehenden Pflanzen. Unter dem Vorwand der „Verkehrswegesicherung“ wurde daraufhin nach einer stürmischen Frühjahrszeit eine Magnolie gefällt und sehr viel Unterholz entfernt. Da in diesem Bereich des Boxparks aber keinerlei Fußwege entlangführen oder eine sonstige Gefährdung für die Infrastruktur oder parkende Autos bestand, misstrauten die Mitglieder der Initiative dieser Erklärung der Stadt. Sie sahen darin viel eher den Versuch, den Boxpark im Vorhinein zu entwerten und damit seinen Verkauf an die Investoren zu rechtfertigen (Getz:3). Unabhängig davon, ob die Stadt wirklich nur ihren Pflichten nachkommen wollte, oder sich in einen Kleinkrieg mit der Initiative verwickeln lassen wollte, ist die Kommunikation bei der gesamten Angelegenheit mangelhaft abgelaufen. Wenn es innerhalb der Stadtverwaltung keinerlei Kenntnisse über die angespannte Lage im Boxpark gab und die Arbeiten dort bei den Anwohnern nicht entsprechend angekündigt und erläutert wurden, mag noch vorstellbar sein. Dass es aber auch im Nachhinein keine Gesprächsbereitschaft oder Klärungsversuche gab, ist ein weiteres Indiz dafür, dass in der Aachener Stadtpolitik und -verwaltung nicht den nötigen Respekt für die Legitimität von Bürgerprotesten gibt. Dies ist eine denkbar schlechte Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit in der partizipativen Stadtentwicklung.

4.1.3 Politisch-administrative Rahmenbedingungen

Unter diesem Themenfeld sind verschiedene Probleme zusammengefasst, welche in der Zusammenarbeit mit der Stadtpolitik und der Stadtverwaltung entstanden sind, sowie Probleme innerhalb dieser Strukturen, welche eine Zusammenarbeit erschweren. Hierzu

zählen vor allem Machtgefüge zwischen Verwaltung und Politik und ein Unwille bestimmter politischer Kreise, Bürgerbeteiligungen mehr Rechte zuzugestehen.

Die Verwaltung der Stadt Aachen ist seit etwas über einem Jahr ohne einen Dezernenten für den Bereich Bauen und Planen. Diesen Umstand machen einige Mitglieder der Initiative mit dafür verantwortlich, dass die Stadtplanung in Aachen seit einiger Zeit etwas führungslos agiert und ggfs. größere Schwierigkeiten damit hat, sich dem Druck aus der Politikebene entgegenzusetzen (Poth:4/Schellmat:3). Natürlich ist es die Aufgabe von Verwaltung der Politik zuzuarbeiten und keine eigenständige Agenda zu verfolgen, trotzdem haben Verwaltungen immer einen Spielraum wie Handlungsempfehlungen für die Politik formuliert und artikuliert werden. Hier könnte durchaus mehr Platz für Themen der sozialen, kulturellen und ökologischen Nachhaltigkeit sein. Mehrfach wurde der Bürgerinitiative mitgeteilt, man habe Verständnis für die Anliegen und Probleme, aber ihnen wären die Hände gebunden und man könne nichts ändern. Bei diesen Umständen wurde von Mitgliedern der Initiative der Verdacht geäußert, dass der Einfluss der Politik auf die Verwaltung in Aachen sehr groß ist und es so allgemein schwierig ist, die Trägheit der Stadt und der Verwaltung zu überwinden (ebd./ebd.).

Hinzu kommt, dass es für die Verwaltung und für die Politiker als problematisch angesehen wurde, dass eine Bewegung aus der Zivilgesellschaft auftaucht und ihnen ihre Kompetenzbereiche streitig macht (Schellmat:5). Einerseits zeigt sich hierbei ein fehlendes Bewusstsein innerhalb von Politik und Verwaltung für die Nützlichkeit und Notwendigkeit von Bürgerbeteiligungen. Dahinter verbirgt sich auch die Problematik, die als *change management* beschrieben wird. Diese beschreibt die Schwierigkeit, Strukturen innerhalb von Organisationen mit eingespielten Verfahrensabläufen zu verändern. Anstatt die Initiative als eine Bereicherung für den politischen Prozess und einen zusätzlichen Partner anzusehen, wird auf dem Beibehalten alter Strukturen und Verfahrensmuster bestanden. Die Initiative und deren Mitglieder werden als 'Wutbürger' oder 'Emporkömmlinge' angesehen, mit denen die erlangte Macht nicht geteilt werden soll. Andererseits verbirgt sich dahinter auch eine Problematik von repräsentativer und direkter Demokratie. Repräsentativ gewählte Vertreter mit aus dieser Wahl abgeleiteten Machtbefugnissen werden von einer direkt demokratischen oder zumindest direkt aus der Bevölkerung kommenden Gruppierung herausgefordert. Die Problematiken, welche sich aus diesem Konflikt ergeben, sind nicht zu unterschätzen und werden in Kapitel 4.2 näher betrachtet werden. Allerdings ist der Konflikt von etablierten repräsentativen Strukturen mit neu aufkommenden, partizipativen und direktdemokratischen Bürgerbestrebungen ein Kernkonfliktfeld im Bereich der Partizipationsforschung. Vor allem wenn es als erstrebenswert gilt, eine umfassende Bürgerbeteiligung im Sinne der resilienten Stadtentwicklung zu erreichen.

4.1.4 Resignation und Erschöpfung der Bürger

Erschöpfung und ein gewisser Grad an Resignation sind Probleme, mit denen fast alle Bürgerinitiativen ab einem gewissen Punkt zu kämpfen haben. Auch in der Bürgerinitiative Luisenhöfe sind hauptsächlich Menschen engagiert, die voll berufstätig sind, Familien haben oder anderweitig vielseitig eingebunden und beschäftigt sind (Schellmat:7). Die Zusatzbelastung welche durch die Treffen, deren Vor- und Nachbereitungen und Netzwerkbildung innerhalb der Initiative geschehen, sind äußerst zeitintensiv und bringen Menschen häufig an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Grundsätzlich betont auch Herr Schellmat, dass die kurze Atempause während der Erstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes der Initiative guttut, aber dass die Leute weiterhin viel Energie und Leistungsbereitschaft haben würden.

Ähnlich ist es in Bezug auf die Resignation innerhalb der Gruppe. Bürgerbeteiligungen sind häufig mit vielen Problemen behaftet und oftmals scheitern Initiativen daran, viele ihrer Forderungen umzusetzen. Die Folge sind Resignation und Frustrationen mit der Politik, der Verwaltung und häufig dem gesamten Beteiligungsprozess. Allerdings ist auch hier die Moral der Interviewten noch sehr hoch. Obwohl es Zweifel daran gibt, ob noch mehr erreicht werden kann und man von Stadt und Investoren weiter eingebunden wird, ist man doch stolz auf das Erreichte und bereit weiterzukämpfen, wenn es notwendig sein sollte (Schellmat:2/Getz:6).

4.1.5 Zwischenfazit zur Beteiligung und dem Gesamtvertrauen in die Politik und Verwaltung

Die Resümees der einzelnen Interviewten zu ihren Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung waren von Person zu Person sehr verschieden. Zum einen wurde berichtet, dass es zu einer gewissen Erschütterung des Vertrauens in die Politik und die Verwaltung gab und sich als Folge dessen Meinungen und Standpunkte auch radikalisiert haben (Schellmat:8). Auf der anderen Seite gab es auch positive Erfahrungen und besonders die vielen Möglichkeiten zum Meinungsaustausch zwischen Bürger und Politik wurden als positiv beschrieben (Getz:6). Grundlegender Konsens aller Befragten war allerdings ein Unmut darüber, wieviel Einfluss Geld und die Menschen, die dieses kontrollieren, in politischen Prozessen gegenüber dem Bürger haben (alle Interviews). Als größtes Problem wurde der Umstand beschrieben, dass man sich in den Verhandlungen nicht wirklich ernstgenommen gefühlt hat und das Gefühl aufkam, Investoren und Stadt würden den Beteiligungsprozess aussitzen, ohne ernsthaftes Interesse an einer wirklichen Zusammenarbeit zu haben. Da allerdings auch ein direkter Kontakt mit Menschen und Verantwortlichen bestand, gab es aufgrund der kurzen Rückkopplungsketten von Kommunalpolitik durchaus eine verstärkte Politisierung der Interviewten. Diese sagten aus, dass das Verhalten der Politiker und Parteien klar wahrgenommen wurde und sich dies auf das zukünftige Wahlverhalten auswirken würde

(Getz:6). Dies ist ein gutes Beispiel dafür, wie Aspekte von direkter Demokratie die repräsentative Demokratie stärken können, anstatt diese auszuhöhlen.

4.2 Übergeordnete Problematiken von Bürgerbeteiligungen

Im folgenden Kapitel sollen, die in 4.1 vorgestellten Probleme der Bürgerbeteiligung bei den Luisenhöfen mit den Theorien und Hintergrundwissen aus der Partizipationsforschung kontextualisiert werden, um so eine tiefere Analyse zu gewährleisten und dadurch einige allgemeingültige Konfliktlinien von Bürgerbeteiligungen ableiten zu können. Als Grundlage dienen die oben vorgenommen Typologisierungen, auf deren Basis dann eine weiter gefasste Abstraktion der Problemfelder erfolgen soll.

4.2.1 Zwischen Kolumbus-Syndrom und einer passiven Stadt – Verfahrensdefizite in der Praxis

Verfahrensdefizite, wie sie bei der Bürgerbeteiligung bei den Luisenhöfen stattgefunden haben, sind in der Beteiligungspraxis gut bekannt. Zu späte und unzureichende Information der Bürger, der Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen bei Beteiligungsprozessen und eine unzureichende Institutionalisierung von Beteiligungsansprüchen sind Kritikpunkte, die häufig geäußert werden. Studien zufolge fühlen sich bis zu 88% der Bürger unzureichend über Baumaßnahmen informiert (Selle 2006:235). Oftmals ist der Grund dafür, dass Unternehmen und Investoren auf Argumentationsgrundlage von Schutz vor Konkurrenz und Sensibilität von Daten, eine frühere Beteiligung der Öffentlichkeit ablehnen und die Kommunen dabei nicht widersprechen (ebd.). Klaus Selle legt in seinen Texten dar, dass diese Argumente nicht nur in sich kaum schlüssig sind, sondern vor allem nicht über dem Recht auf Informationen der Bürgerschaft stehen sollten (ebd.). Darüber hinaus bringt die Praxis, die beplanten Menschen erst sehr spät in den Planungsprozess zu integrieren, weitere Probleme mit sich. Es führt unter anderem zum aus der Planungstheorie als *'Kolumbus-Syndrom'* bekannten Phänomen. Dies beschreibt den Umstand, dass Planer häufig denken, sie hätten einen Ort gerade erst entdeckt und könnten diesen Ort beplanen, ohne die Menschen in Betracht zu ziehen, die diesen Ort bereits nutzen und dort leben – wie eben Christopher Kolumbus bei der Entdeckung Amerikas. Das Problem hierbei sind die Machtasymmetrien, die so zwischen Planern und passiven Beplanten entstehen (Duzduzek 2017:165). Anstatt aktiv an der Raumplanung teilnehmen zu dürfen, wird für die passiven Anwohner geplant, was mit ihrem direkten Lebensumfeld geschieht. Eine frühere Miteinbeziehung von Anwohnern oder sonstigen Betroffenen könnte helfen, diese Machtasymmetrien in der aktuellen Planung abzubauen. Um dies zu erreichen muss dem Umstand Rechnung getragen werden, wie mehr Schichten für das Engagement bei Bürgerbeteiligungen gewonnen werden können. Zum jetzigen Zeitpunkt zeigen die meisten Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen, dass es sich dabei eher um Elitenbeteiligung als um

wirkliche Bürgerbeteiligungen handelt (Selle 2006:242). Bildungsferne Schichten, Migranten und prekär lebende Menschen werden kaum repräsentiert und so werden Bürgerbeteiligungen in ihrer aktuellen Verfassung eher zum Sprachrohr des Bildungsbürgertums und können somit sogar undemokratische Züge annehmen (Selle 2006:7). Allgemein lässt sich resümieren, dass Verfahrensdefizite, wie sie bei den Luisenhöfen zu beobachten waren, häufig vorkommen und in der Fachliteratur durchaus bekannt sind. Obwohl es einige Ideen gibt, wie diese Probleme umgangen werden können, muss doch festgestellt werden, dass diese Verfahrensfehler häufig tiefer liegende Ursachen haben. Diese beziehen sich vor allem auf die Frage nach der Ernsthaftigkeit von Bürgerbeteiligungen und den politisch-administrativen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen sie stattfinden.

4.2.2 *Particitainment* und anderen Formen von Irrelevanz von Bürgerbeteiligungen

Die Frage nach der Ernsthaftigkeit, mit der in Deutschland von Seiten der Politik und der Investoren mit Bürgerbeteiligungen umgegangen wird, ist zentral für das Verständnis von den meisten Problemen, die mit diesen zusammenhängen. Hinter dieser Frage verbirgt sich eine scharfe Kritik an der aktuellen Handhabung der Beteiligungspraxis, die so weit geht, der bestehenden Praxis ihre Legitimität und Funktionalität abzusprechen. Im Grunde geht es darum aufzuzeigen, wie zwar eine Vielzahl von verschiedenen Arten der Bürgerbeteiligungen stattfinden, diese aber keinen qualitativ messbaren Einfluss auf die Stadtentwicklung haben, zu keinen Veränderungen von Denkmustern innerhalb von Stadt und Verwaltung führen und es nicht schaffen, nennenswerten Einfluss auf die Beziehungsstrukturen zwischen Politik und Investoren zu haben (Selle 2011:3). Hierfür wurden in der Fachliteratur verschiedene Begriffe geprägt: *Mitmachfallen*, *Particitainment*, *Inszenierungsshows*, und *Partizipationseinbahnstraßen*. Der Kernkritikpunkt dieser vielen, sich in Nuancen unterscheidenden Begrifflichkeiten, ist, dass Bürgerbeteiligungen nichts anderes sind als eine konsequenzlose Symbolpolitik (Roth 2017:73). Dabei steht der Vorwurf im Raum, dass die Bürgerbeteiligung als ein Herrschaftsinstrument missbraucht wird, um Konflikte mit der Bürgerschaft zu entschärfen und die Einbindung in den Planungsprozess nichts anderes ist, als eine Enteignung der Protestmotive zum Erreichen der sowieso schon geplanten Ziele. Thomas Wagner spricht davon, dass: „es sich um den Versuch [handelt], die Selbstorganisation der Bürger zu rahmen und ihr eine Richtung zu geben, die den faktischen Vorrang privater Profitinteressen vor dem Gemeinwohl nicht gefährdet (2013:298). Die Blaupause ist, dass es zu Beginn der Projekte viel Beteiligung, mit umfassenden und unverbindlichen Zusagen gibt. Im weiteren Verlauf werden mit Verweis auf notwendige Flexibilität und Sachzwänge, immer mehr Ideen und Konzepte verworfen oder Zusagen aufgeweicht und am Ende ist die Bürgerbeteiligung quasi ohne zählbare Erfolge geblieben (Selle 2011:3). Der ursprüngliche Plan wird mit nur minimalen Veränderungen durchgezogen

und der Widerstand der Bevölkerung hat sich im langwierigen Beteiligungsprozess aufgerieben und ist langsam verpufft.

Diese Form des *Particitainments*, ist auf mehreren Ebenen äußerst problematisch. Sie wird von Kritikern als Teil der simulativen Demokratie angesehen, welche im Zeitalter der Postdemokratie Teilhabe vortäuscht, diese aber nicht einlösen kann (Roth 2017:67/Selle 2011:2). Dies ist besonders gefährlich, da es zu einer Steigerung von Politik- und Planungsverdrossenheit führen kann und ein Zeichen dafür ist, dass die Eliten einer Kommune die Bürger nicht ernstnehmen, dass sie Mittel und Wege finden um ihre Ziele zu erreichen und nur bedingt zur Rechenschaft gezogen werden können (Selle 2011:7). Der Aspekt der simulativen Demokratie zeigt sich daran, dass Erfolge von Beteiligungen oft quantitativ bemessen werden, also an dem Ausmaß und dem Echo von Inszenierungsveranstaltungen. Eine wirkliche, qualitative Bemessung, anhand von erfolgreich implementierten Forderungen gibt es nicht (ebd:3.). Unter diesen Umständen sollten vor allem die in Kapitel 4.1.2 dargestellten Worte von Herr Baal zum Erfolg der Bürgerbeteiligung, äußerst kritisch betrachtet werden.

Grundsätzlich unterscheidet Selle drei Formen von Irrelevanz bei Bürgerbeteiligungen. Erstens, ihre Abwicklung als reines Verfahrenserfordernis, ohne große Bemühungen der Stadt zur Information, Kommunikation und Umsetzung von Beteiligungsschritten. Zweitens, informelle Zusatzveranstaltungen bleiben ohne verbindliche Beschlüsse und drittens, alles Wesentliche ist schon vorher entschieden und die Beteiligung dient nur der strategischen Einbindung der Bürger (Selle 2006:236). Nimmt man diese Bewertungsvorlage für die Beteiligung bei den Luisenhöfen, drängt sich der Schluss auf, dass es sich hierbei bisher nur um eine Form des *Particitainments* gehandelt hat. Die Stadt hat nur auf das Drängen und das aktiv werden der Initiative hin reagiert. Selbst dann gab es keine großen Bemühungen, weitere Bevölkerungsteile zu aktivieren, noch gab es ein verbindliches Entgegenkommen der Stadt und den Investoren. Natürlich wird erst der vorhabenbezogene Bebauungsplan ein endgültiges Urteil ermöglichen, aber wenn die Stadt keinen radikalen Wandel in ihren bisherigen Verhaltensweisen aufzeigt, wird sich auch der dritte Punkt bewahrheiten und die Beteiligung darf nicht vielmehr als ein Showlaufen bewertet werden. Irrelevanz bei Beteiligungsverfahren führt oft zu Frustration und Resignation, welche sich bis hin zur oben genannten Politikverdrossenheit entwickeln können. Die in Kapitel 4.1.4 beschriebenen Erfahrungen hängen sehr wahrscheinlich eng mit der Angst zusammen, die gesamte Arbeit der Initiative könnte am Ende tatsächlich wirkungslos geblieben sein

4.2.3 Rahmenbedingungen von Partizipation in Stadt und Verwaltung

Die Rahmenbedingungen, unter denen Bürgerbeteiligungen stattfinden, bestimmen alle bis hierher genannte und untersuchte Probleme. Es sind bestimmte Faktoren innerhalb von Politik und Verwaltung, sowie ihr Verhältnis zueinander, welche die Planung auf der lokalen Ebene massiv beeinflusst, während sich der politische Einfluss noch weiter über die Landes- und Bundesebene hinaus erstreckt. In diesem Themenbereich finden sich die grundlegenden Widersprüche wieder, welche maßgeblich zu den Problemen führen, mit denen sich diese Arbeit bis zu diesem Zeitpunkt beschäftigt hat. Dabei sind grundlegend zwei Ebenen voneinander zu unterscheiden. Zum einen geht es um Prozesse innerhalb von Institutionen, welche stark durch Einzelpersonen und organisationssoziologische Begebenheiten bestimmt sind. Zum anderen geht es um die Rahmenbedingungen, unter denen die Personen und Institutionen handeln müssen und deren Konstitutionen, die sie nicht selbst bestimmen können.

Zunächst ist es wichtig festzustellen, dass Planung kein isoliert stattfindender Prozess ist, sondern, dass sie durch Politik bestimmt ist und dadurch ein soziales, gesellschaftlich bedingtes Konstrukt darstellt (Burckhardt 2017:105). Das heißt zum einen, dass was in der Planung relevant ist und was nicht, durch gesellschaftliche Kräfte bestimmt wird. Damit werden bestehende, gesellschaftliche Normen und Werte in der Planung reproduziert und das bestehende, gesellschaftliche Gefüge stabilisiert. Hier gibt es eine Vielzahl von Personen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft, die alle eigene Weltanschauungen und Wertesysteme mitbringen. Oft sind diese stark im gegenwärtigen Gesellschaftssystem verortet und stehen Veränderungen kritisch gegenüber. In der Planung kann dies problematisch werden, da diese nicht nur die gegenwärtigen, sondern auch die zukünftigen Bedürfnisse der Menschen befriedigen muss. Dies wird durch organisationssoziologische Erkenntnisse gestärkt, welche aufzeigen, dass für Planer nicht die bestmögliche Planung oder das bestmögliche Ergebnis im Vordergrund stehen, sondern ein angenehmes Sozialklima innerhalb der Organisation (Burckhardt 2017:108). Als Folge dessen befinden sich Planungsinstitutionen häufig in einem Mittelweg zwischen den innerorganisatorischen Veränderungen, die notwendig wären und dem Ausmaß an Veränderung, das den Mitarbeitern zugetraut werden kann. Das Problem besteht also darin, eine Vielzahl an verschiedenen Weltanschauungen unter einen Hut zu bringen und dabei zu versuchen, einem System mit trägen und Veränderungen tendenziell eher abgeneigten Akteuren, eine gewisse Kultur des Wandels beizubringen oder diese von oben durchzusetzen. Deswegen sind in diesem Bereich Spitzenkräfte in Politik und Verwaltung in einer besonderen Verantwortungsposition. Wenn sie einen Wandel zu mehr und ernsthaften Bürgerbeteiligungen realisieren wollen, müssen sie die Widerstände des *change managements* überwinden und eine Kultur der Beteiligung etablieren. Hierzu zählt, dass

politische Unterstützung für das Vorhaben gesammelt werden muss, ihm finanzielle Mittel zugewiesen werden und er einen organisatorischen Rahmen erhält. Gelingt es Einzelpersonen nicht diese Herausforderungen zu überwinden, wird Vieles in alten Strukturen verbleiben und es wird kaum Veränderung in der Beteiligungskultur geben.

Für das Beispiel der Luisenhöfe sind diese Tatbestände direkt mehrfach von besonderer Bedeutung. Eine aktive und artikulationsstarke Initiative taucht mehr oder weniger aus dem Nichts auf und macht Politik, Investoren und der Verwaltung ihre Hoheitsgebiete streitig. Die Initiative hat dabei einen progressiven Forderungskatalog aufgestellt, der zwar durchaus wissenschaftlichen Rückhalt besitzt, aber auch dem Weltbild und Interessen von konservativen Politikern und gewinnorientierten Investoren widerspricht. Unter diesen Bedingungen ist es kaum möglich, eine einfache und konsensfähige Einigung zwischen den Parteien zu finden. Da die Stadt seit über zwei Jahren ohne Dezernenten für Bauen und Planen agiert und sich die maßgeblichen, politischen Entscheidungsträger insbesondere ihrer guten Beziehungen zur Wirtschaft und Investoren rühmen, darf sich nicht gewundert werden, dass in Aachen keine umfassende und integrative Beteiligungskultur existiert. Für erfolgreiche Bürgerbeteiligungen sind keine Verfahren und Veranstaltungen von Bedeutung, sondern die Kultur, die hinter ihnen steht. Nur wenn der politische Wille besteht, die eigenen Rollen und Positionen zu überdenken und unter Umständen die Bereitschaft besteht, Macht und Kompetenzen an Dritte abzugeben, kann erfolgreiche Bürgerbeteiligung erfolgen (Selle 2011:11).

Die zweite Ebene, welche weitestgehend unabhängig von den Entscheidungsbefugnissen von Kommunalpolitiken erfolgen, ist die finanzielle Dimension von Bürgerbeteiligungen. Diese verbrauchen viele Ressourcen in Formen von Zeit, Mitarbeitern, Beteiligungspraxis und als Folge dessen, vor allem an Geld. Die entscheidenden Parameter zu dem, wozu kommunale Politik fähig ist, wird allerdings schon länger durch die föderale Finanzverfassung entschieden (Roth 2017:67). Zwar ist die kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz verankert, aber da Kommunen unter chronischem Geldmangel leiden, sind sie in ihren tatsächlichen Handlungsbefugnissen oft stark eingeschränkt. Roth spricht davon, dass es durch die Neuordnung der Finanzverfassung und durch die Schuldenbremse zu einem „fiskalischen Kontrollföderalismus“ kommt (Roth 2017:76). In diesem kontrollieren Bund und Länder durch die Zuweisung von Finanzen und die Verhinderung von Investitionen durch Schulden, den finanziellen Spielraum der Kommunen. Dies sorgt für weniger Transparenz und Zurechenbarkeit auf kommunaler Ebene und vermindert so die Teilhabe der ansässigen Bevölkerung und schwächt damit die lokale Demokratie (ebd.). Es kann also durch die restriktive Finanzpolitik, zu denen die Kommunen gezwungen werden, dazu kommen, dass Kommunen, die gerne mehr Bürgerbeteiligungen durchführen würden, dies aufgrund von

finanziellen Restriktionen nicht tun können. Hinzu kommt, dass ein geringer finanzieller Handlungsspielraum Kommunen fast abhängig von Investoren macht und es für sie schwieriger wird, ihre städtebaulichen Steuerungsinstrumente einzusetzen, wenn sie Investoren nicht gänzlich abschrecken wollen.

Damit sind in diesem Teil der Analyse die zwei Hauptkonfliktlinien von Bürgerbeteiligungen herausgearbeitet, welche sich unabhängig vom Einzelfall ergeben. Das eine ist die Frage nach dem politischen Willen nach Partizipation und die andere die Frage des verfügbaren Geldes. Natürlich beeinflussen sich diese beiden Konflikte gegenseitig. Bei ausreichendem politischem Willen könnte die Geldfrage gelöst werden und auf der anderen Seite, wäre vielleicht mehr politischer Wille vorhanden, wenn mehr finanzieller Spielraum bestünde. Allerdings gehen diese beiden Konfliktlinien meiner Meinung nach tiefer und werden dadurch zu Themen von übergreifender gesamtgesellschaftlicher Relevanz. Zum einen steht dort eine Grundsatzfrage und ein Konflikt zwischen direkter und repräsentativer Demokratie und auf der anderen Seite, die Frage nach einem Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell, welches Geld zum absoluten Maßstab erklärt und versucht alle gesellschaftlichen Beziehungen, den Marktregeln und dem Streben nach Profit unterzuordnen. Diese beiden Konfliktlinien sind zu groß, um sich mit ihnen im Rahmen dieser Arbeit noch detaillierter auseinanderzusetzen, deswegen wird sich der Rest dieses Kapitel nur noch mit einigen weiteren, allgemein relevanten Hintergründen der Partizipationstheorie beschäftigen. Nichtsdestotrotz halte ich es für wichtig, dargelegt zu haben, dass eine umfassende Partizipation, im Sinne einer resilienten und nachhaltigen Stadtentwicklung die Konstitution unserer momentanen wirtschaftlichen und politischen Systeme in Frage stellt und sehr wahrscheinlich durch die in ihnen existierenden Widersprüche nicht innerhalb dieser gelöst werden können. Auch für eine Bürgerinitiative wie die der Luisenhöfe Aachen, wird sich bei ihrem progressiven und transformativen Forderungsprogramm die Frage stellen müssen, ob ihre Forderungen innerhalb der bestehenden Gesellschaftsordnung überhaupt zu erfüllen sind. Der Rest der Arbeit wird um eine weitere Kontextualisierung von allgemeiner Kritik von Beteiligungsverfahren handeln und auf dieser Basis einige Vorschläge für Verbesserungen von Beteiligungspraxis innerhalb der bestehenden Umstände vorstellen.

4.2.4 Mängel und Grenzen des kommunikativen Handelns bei Bürgerbeteiligungen

Allgemein lässt sich festhalten, dass Bürgerbeteiligungen vor allem deswegen problematisch sind, da die Interessen der Bürger im Vergleich zu denen der Wirtschaft, als irrelevant gelten und eine wirkliche Beteiligung an relevanten Entscheidungen ohnehin nicht vorgesehen ist (Selle 2006:236). Erfolgreiche Beteiligungen sind selten und werden von den meisten Behörden immer noch als Luxus, anstelle eines Grundkonsens angesehen. Dabei sind diese

Inseln guter Praxis häufig abhängig von engagierten Einzelpersonen und wenn diese fehlen, verbleibt Vieles in den alten Strukturen (ebd.:238).

Als eine Ursache für diese Problematik gilt, die theoretische Fundierung des kommunikativen Ansatzes der Beteiligungskonzepte. Diese basieren auf der Theorie des kommunikativen Handelns und setzen ein Vertrauen in die Wirkmächtigkeit des besseren Argumentes voraus (Mackrodt 2014:244). Eine solche Konzeption lässt die in der Wirklichkeit existierenden Machtbeziehungen außer Acht, welche in vielen Entscheidungsprozessen von größerer Bedeutung sind, als die besseren Argumente. Außerdem fokussiert eine solche Theorie die Planer und die mit ihnen kooperierenden Subjekte und legt damit schon den Grundstein für die Problematik der ungleichen Aktivierung von Menschen verschiedener Schichten (Klassen) bei Bürgerbeteiligungen (ebd.:253). Als Alternative gibt es in diesem Kontext ein handlungsorientiertes Konzept von Planung und Bürgerbeteiligungen, welches eine Form der performativen Planung vorschlägt, welche in Kapitel 5.2. eingehender betrachtet werden wird.

Das Hauptproblem einer auf kommunikativem Handeln basierender Praxis ist, dass dabei keine ergebnisoffene Diskussion um das Allgemeinwohl stattfindet. Allgemeinwohl kann allerdings nur durch einen offenen und gleichberechtigten Austausch erschaffen werden und ist keine absolute Größe (Selle 2011:9). Eine politische Praxis, in der mit Alternativlosigkeit argumentiert wird, ist hierfür ungeeignet. Sie ist intransparent und erzeugt so berechtigten Widerstand gegen obrigkeitstaatliches Handeln (ebd.). Stadtentwicklung und Planung ist ein komplexes Themenfeld, aber eine Entmündigung und Infantilisierung der Bürger durch inszenierte und folgenlose Beteiligungen, ist für eine Demokratie unwürdig. Die Bürger müssen mit komplexen Sachverhalten konfrontiert werden und alle beteiligten Seiten müssen ihre Wünsche und Ziele offen vortragen und die Problemlösung darf nicht durch Sachzwänge erzwungen werden. Nur wenn alle Beteiligten ihre Eigeninteressen offen darstellen kann eine transparente Lösung, im Sinne des Gemeinwohles erzielt werden. In der momentanen Verfassung von Stadtplanung haben Investoren und Eigentümer fast ein Vorrecht auf die Definition von Allgemeinwohl und diese, im Kern undemokratischen Umstände, können nur durch wirkungsmächtige Bürgerbeteiligungen entgegengewirkt werden (Selle 2006:237).

Wie und warum Bürgerinitiativen trotz der aufgezählten Problematiken doch ein hilfreiches und notwendiges Werkzeug in der nachhaltigen Stadtentwicklung sein können und welche erfolgreichen Aspekte es in der Bürgerbeteiligung bei den Luisenhöfen in Aachen gab, soll in den nächsten Kapiteln vorgestellt werden.

5 Ein Plädoyer für mehr Bürgerbeteiligungen

Nach wie vor wünschen sich zwischen 58-66% der in Deutschland lebenden Menschen mehr Mitbestimmungsrechte im gesellschaftlichen Leben (Roth 2017:61). Der Wert ist höher, je größer die Stadt ist, in welcher die befragten Menschen leben. Allein dieser Tatbestand sollte Grund genug sein, um weiter für mehr und besser Bürgerbeteiligungen einzustehen. Zwar hat Thomas Wagner stichhaltig ausgearbeitet, dass Partizipation an sich nicht mehr als progressiv und fortschrittlich gelten kann, sondern mittlerweile auch als Herrschaftsinstrument genutzt wird, doch ist es gerade deswegen wichtig Formen der Bürgerbeteiligungen auszuarbeiten, in denen Partizipation ihren subversiven Charakter entwickeln und zurückerobern kann (Wagner 2013:299). Ziel von Partizipation sollte es sein, den Planungsprozess so zu gestalten, dass die Betroffenen das, was in Planungsprozessen als wesentlich gilt, politisch mitbestimmen können (Duzduzek 2017:166).

Zudem muss, aus der Perspektive der nachhaltigen und resilienten Stadtplanung betont werden, wie wichtig erfolgreiche Beteiligungen für die lokale Demokratie sind und welche Rolle sie in der Stärkung und Weiterentwicklung von Demokratie spielen können. Die Nähe von Regierenden und Regierten zueinander und die direkte Betroffenheit der meisten Beteiligten, sind dabei gute Rahmenbedingungen für das Funktionieren von direktdemokratischer Praxis. Gelingt eine gute Beteiligung auf lokaler Ebene, kann dies in Zeiten von Globalisierung und der zunehmend als intransparent empfundenen Verschiebung von politischen Entscheidungskompetenzen auf transnationale Ebene entgegenwirken und das Vertrauen in demokratische Strukturen stärken (Vetter 2011:1f). Der Bürger muss zu einem handelnden Raumproduzenten gemacht werden, der aktiv an der Gestaltung seiner Umwelt teilhaben kann und dazu in aktivierenden Bürgerbeteiligungsprozessen auch aufgefordert wird.

5.1 Erfolgsbilanz der Bürgerinitiative Luisenhöfe Aachen

Trotz der vielfältigen Probleme, die es bei der Bürgerbeteiligung bei den Luisenhöfen bis hierhin gab, ist es wichtig die Erfolge der Initiative nicht zu vernachlässigen oder klein zu reden. Die Erfolge lassen sich grob in drei Kategorien einteilen. Zum einen gibt es dort die Erfolge der Initiative selbst, also die Tatsache, dass überhaupt eine Beteiligung erzwungen wurde und zum anderen stehen Erfolge auf der Ebene des sozialen Zusammenhaltes innerhalb des Viertels zu Buche. Außerdem gab es positive Effekte in Bezug auf eine allgemeine Politisierung und einer verschärften Wahrnehmung von politischen Problemen und des Wahrnehmens von Organisations- und Artikulationsmöglichkeiten dagegen.

Da die Bürgerbeteiligung bei den Luisenhöfen eine frühzeitige Bürgerbeteiligung war, kann es schon als ein Erfolg verbucht werden, dass überhaupt Beteiligungs Bemühungen von Seiten

der Stadt und der Investoren gab. Hätte sich die Initiative nicht so schnell formiert und öffentlichkeitswirksam ihre Interessen vertreten, wäre die Planung komplett ohne den Input der Anwohner verlaufen (Schellmat:4). Auch wenn zum jetzigen Zeitpunkt Vieles darauf hindeutet, dass die Stadt und Investoren die meisten der Forderungen der Anwohner ignorieren wird, ist es dennoch gelungen, den Entwürfen einige Verbesserungen im Bereich von der insgesamt bebauten Flächen und dem Erhalt von Grünflächen zu entlocken (Getz:2). Selbst wenn aus der Beteiligung nicht die erhofften oder prinzipiell möglichen Resultate erzielt werden, kann der Druck, der auf die Stadt und die Investoren aufgebaut werden konnte, als ein positives Zeichen gewertet werden. Dass der Widerstand aus der Bevölkerung, zumindest pro forma, ernstgenommen werden musste und er auf einer bestimmten Ebene, zum Beispiel durch den Wettbewerb, auch legitimiert worden ist, kann wichtige Erkenntnisse und Motivationen für die Zukunft liefern. Bürgerbeteiligungen oder andere Initiativen können aus den Lektionen der Luisenhöfen lernen und mit der gesammelten Erfahrung in Zukunft noch selbstbewusster und artikulationsstärker auftreten, in dem Wissen, dass Stadt und Investoren den Druck nicht einfach aussitzen können. Die Initiative selbst kann aus diesem Wissen Selbstbewusstsein und neue Kraft für die kommenden Herausforderungen sammeln. Wichtig wäre hierbei, sensibler für das Thema der Vereinnahmung zu sein und notfalls die Bereitschaft zu zeigen, einen härteren Konfrontationskurs mit der Stadt und den Investoren zu fahren. Dies kann in der Hoffnung getan werden, dass vor allem die Umwelt- und Klimaaspekte der Initiative durch die Ausrufung des Klimanotstandes in Aachen und der großen Popularität von Bewegungen wie FFF, auch in der Öffentlichkeit und über die Anwohner hinaus große Zustimmung erringen könnten. Da sich die Initiative allerdings schon jetzt weitere, mitunter auch rechtliche Schritte vorbehalten hat, sollten ihre Forderungen nicht in den vorhabenbezogenen Bebauungsplan integriert werden, kann das erlangte Selbstbewusstsein durch die Selbstrepräsentation durchaus schon als Erfolg gewertet werden.

Im direkten Zusammenhang damit, sprachen Mitglieder der Initiative auch davon, dass man sich durch die Teilnahme an der Bürgerbeteiligung, in der Wahrnehmung seiner demokratischen Artikulationsrechte gestärkt gefühlt hat (Getz:5). Das Gefühl, Veränderungen in seiner direkten Lebenswelt nicht komplett ohnmächtig ausgesetzt zu sein, wurde als sehr wichtig empfunden (ebd.). Ebenso die Tatsache, dass Informationsrechte und Partizipationsmöglichkeiten wahrgenommen wurden, wie beispielsweise die Teilnahme an öffentlichen Rats- und Ausschusssitzungen und Anfragen an die Bezirksbürgermeisterin, wurden als positiv gewertet. Durch die Berührungspunkte mit den vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten und Institutionen von kommunaler Demokratie wurde sowohl das Gefühl der Teilhabe gestärkt als auch ein verstärkter Wille zur politischen Meinungsbildung und Äußerung konstatiert (Getz:6). Natürlich muss diese erfolgreiche Politisierung und Mobilisierung von Bürgern im Rahmen von besseren Richtlinien für Bürgerbeteiligungen gegen

eventuell einsetzende Resignation und Politikverdrossenheit beim Nichterreichen der Ziele geschützt werden. Doch ist es durchaus ein Erfolg von Bürgerbeteiligungen, dass sie in der Lage sind, Bürger erfolgreich für eine aktivere Teilnahme an lokaler Politik zu begeistern. Dieses Beispiel darf durchaus als Argument dafür benutzt werden, dass eine umfassendere, transparentere und dadurch eventuell auch erfolgreichere Beteiligungspraxis in Kommunen tatsächlich für eine Stärkung der lokalen Demokratie gut ist.

Ein ebenfalls positiver Effekt der Bürgerbeteiligung war eine Stärkung der sozialen Kohäsion im Viertel durch die Arbeit der Initiative. Zum einen haben sich innerhalb der Kerngruppe der Initiative Menschen zusammengetroffen und zwanglos, auf Basis von gemeinsamen Ideen und dem Austausch von Argumenten, eine gemeinsame Sache geschaffen. (Schellmat:4). Die Erfahrung, Menschen kennenzulernen und mit diesen Menschen Zeit in eine gemeinsame Sache zu investieren, wurde als sehr positives Erlebnis beschrieben. Besonders, da es im Rahmen des Partizipationsprozesses durchaus Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Gruppe gab, die ausgehandelt werden mussten. Zum anderen gab es auch eine Verbesserung des sozialen Klimas im gesamten Viertel. Durch die gemeinsamen Treffen und der Teilnahme an den Partizipationsmöglichkeiten lernten sich Menschen innerhalb des Viertels kennen und es wurde berichtet, dass es seit der Gründung der Initiative öfter vorkommt, dass man auf der Straße stehen bleibt, Nachbarn grüßt oder mit ihnen ins Gespräch kommt (Getz:5). Der gemeinsame Kampf schafft einen Zusammenhalt, der Leute aus verschiedenen Ecken und mit verschiedenen Ansätzen zusammenschweißt und so Gemeinsamkeiten schafft (ebd.). Dieser positive Aspekt wird bei der Bewertung von Bürgerinitiativen häufig übersehen, da diese stärker an den wirklichen Beteiligungsschritten oder dem Erreichen ihrer Ziele gemessen werden. Doch gerade aus der Perspektive der resilienten Stadtentwicklung ist die Stärkung sozialer Kohäsion innerhalb der Stadt ein sehr wichtiger Bestandteil des Gesamtkonzeptes. Soziale Ungleichheit und Isolation führt zu erhöhter sozialer Vulnerabilität und gefährdet die soziale Einheit der Stadt, welche als ein Grundpfeiler für ein stabiles urbanes Gefüge darstellt (Christmann et. al 2016:48). Darüber hinaus stellt eine solche Verknüpfung von Menschen eine Aktivierung von sozialem Kapital dar. Beziehungsnetzwerke zwischen Menschen werden geschaffen und wo vormals Fremde waren, befinden sich nun Menschen, deren Netzwerke und sozialen Ressourcen unter Umständen mitgenutzt werden können. Durch diese Aktivierung von sozialem Kapital innerhalb eines Viertels werden Chancenungleichheiten abgebaut, Potenziale geschaffen und wichtige Redundanzen im sozialen Auffangnetz geschaffen. Auf diese Art und Weise werden wieder Vulnerabilitäten reduziert und vormals verborgene Potenziale ausgenutzt und aktiviert (Raith et al. 2017:65f).

Trotz der vielen verfahrenstechnischen Mängel und dem Verdacht der Beteiligungsfassade, hat das Engagement der Bürger in den Luisenhöfen bereits einige Erfolge aufzuweisen. Wie

es grundsätzlich möglich ist, die Erfolgsbilanzen zu vergrößern und die Probleme zu reduzieren, soll im nächsten Kapitel vorgestellt werden. Dies hat vor allem besondere Bedeutung, da viele der Erfolge von Bürgerbeteiligung unter den falschen Umständen verpuffen können und negative Erfahrungen eine zukünftige Aktivierung erschweren können.

5.2 Wie geht es besser? – Inseln Guter Praxis von Bürgerbeteiligung und Ideen und Notwendigkeiten für die Zukunft

In diesem Kapitel soll kurz dargestellt werden, welche Faktoren schon unter den bestehenden Umständen, zu einer Verbesserung der Beteiligungskultur führen können. Hierzu sollen zunächst einige allgemeine Anhaltspunkte für erfolgreiche Bürgerbeteiligung vorgestellt werden und anschließend wird anhand von einigen Beispielen von so genannten Inseln guter Praxis aufgezeigt, wie Bürgerbeteiligungen anders gestaltet werden können.

Um die Frage, wie Beteiligungen im Speziellen besser gehandhabt werden können, gibt es bereits einen umfangreichen Fundus an Forschungsergebnissen und Forderungs- sowie Vorhabenskatalogen. Das 'Netzwerk Bürgerbeteiligung' hat eine Liste von 10 Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligungen zusammengestellt, Hamburg hat eine intensive Dokumentation ihrer Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen verfasst und viele Städte wie beispielsweise Berlin, Heidelberg, Bonn und Potsdam haben umfangreich erläuterte und untersuchte Leitfäden für Bürgerbeteiligungen konzipiert. Die meisten dieser Texte werden in einer Fußnote verlinkt³, während im späteren Verlauf des Kapitels einige Aspekte der Leitfäden etwas detaillierter dargestellt werden. Grundsätzlich lassen sich aber einige grobe Gemeinsamkeiten in allen Abhandlungen zusammenfassen. Die wichtigsten Aspekte von Beteiligungen sind: Zeitpunkt, Information, Transparenz und Rückmeldung (Vetter 2012:173/Stein 2017:55). Zunächst bedeutet dies, dass eine Beteiligung frühzeitig erfolgen muss und zwar nicht nach den momentan geltenden rechtlichen Standards, sondern schon zu einem frühen Stadium der Planungsphase. Nur so ist ausreichend gewährleistet, dass grundsätzliche Fragen des 'ob' und 'wie' ergebnisoffen diskutiert werden können (Vetter 2012:173). Die anderen Faktoren sind stark miteinander verflochten und konzeptionell nicht einfach voneinander zu trennen. Grundsätzlich ist aber wichtig, alle relevanten Informationen für jeden zugänglich und verständlich zur Verfügung zu stellen. Alle Entscheidungsprozesse

³ Bonn: <https://www.bonn.de/service-bieten/dialog-beteiligung/leitlinien-buergerbeteiligung.php>
Potsdam: <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/>
Berlin: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/leitlinien-buergerbeteiligung/>
Heidelberg: https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf
Hamburg: <https://nexthamburg.de/>
Netzwerkbürgerbeteiligung: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/>

sind transparent, öffentlich und nachvollziehbar zu gestalten und zu erklären. Auch muss man in einem permanenten Austausch mit dem Bürger stehen und diesen nicht nur umfassend und transparent informieren, sondern ihnen auch Rechenschaft darüber ablegen zu müssen, was mit ihren Anregungen und Forderungen geschieht und wie diese verarbeitet werden (Stein 2017:55). Wichtig ist hierfür der aktive Verzicht auf Herrschaftswissen von Seiten des Staates (Stadt/Politik und Verwaltung). Nur so können die Rahmenbedingungen von Planung offengelegt und Zielwidersprüche glaubhaft und ergebnisoffen diskutiert werden und am Ende ein nachvollziehbarer Kompromiss gefunden werden (Selle 2011:13). Dabei ist eine ständige Kommunikation wichtig, die nicht nur zu bestimmten festgelegten Zeitpunkten stattfindet, sondern ein laufender Prozess ist, der auch über Probleme und Rückschläge offen berichtet. Dadurch kann eine Vertrauensbasis geschaffen werden, auf der eine gesunde und gemeinschaftliche Problemlösungskultur aufbauen kann (ebd.:14). Oberhalb dieser Indikatoren steht die Notwendigkeit des *'change managements'*, welches vor allem dafür sorgen muss, dass vorhandene Ressourcen anders eingesetzt werden können und durch die Einführung von Leitlinien und Beteiligungsbeauftragten eine Institutionalisierung und dadurch eine Normalisierung der Beteiligungskultur erfolgen kann (Roth:2017:63).

Eine Alternative zu den bestehenden kommunikativen Ansätzen der Bürgerbeteiligung bildet hierbei die performative Bürgerbeteiligung, welche versucht möglichst viele der oben genannten Punkte in einen Planungskonzept zu integrieren. Performative Bürgerbeteiligung zielt auf handlungsorientierte Beteiligungsverfahren im öffentlichen Raum ab (Mackrodt 2014:240). Dabei soll nicht nur der Planungsprozess durch von Experten und Anwohnern geführte Treffen im öffentlichen Raum des Planungsgebietes partizipativer gestaltet werden, sondern es soll den Bewohnern auch erlaubt werden, aktiv an der Gestaltung des Raumes mitzuwirken (Mackrodt/Helbrecht 2013:15). Durch diesen Ansatz sollen viele Schwächen des kommunikativen Designs gelöst und umgangen werden. Der Planungsprozess findet frühzeitig in Kollaboration mit den Anwohnern statt und vor allem bezieht er durch seine Positionierung im Planungsgebiet selbst auch artikulationsschwache Gruppen mit ein, die bei dem kommunikativen Beteiligungsprozessen oft außen vor bleiben (Mackrodt 2014:240). Durch das vor Ort sein werden Informationshindernisse abgebaut und Aktivierungspotenziale maximiert. Gleichzeitig werden durch den angedachten, frühen Zeitpunkt der Beteiligung die Mitgestaltungspotenziale so weit wie möglich ausgeschöpft (ebd.:244). Da so die vorhandene Raumstruktur und Raumproduktion in den Planungsprozess integriert wird, werden auch die Problematiken des Kolumbus-Syndroms aus der Planung verbannt. Mit diesem Konzept sollen die Nutzungs- und Gestaltungsideen der Anwohner zum zentralen Aspekt der räumlichen Planung werden und eine emanzipierte Raumproduktion innerhalb des Alltages der Bürger ermöglicht werden (ebd.). Inwiefern sich die performative Planung, welche für öffentliche Planungsprojekte konzipiert wurde, auch auf private, von Investoren vorangetriebene

Planungsprozesse übertragen lassen kann, ist fraglich. Doch ist es mit Sicherheit vorstellbar, dass die Stadt ihre planungspolitischen und städtebaulichen Kontrollinstrumente wie z.B. Flächennutzungsänderungen und Abrissgenehmigungen an schärfere Bedingungen knüpft, die Elemente performativer Planung enthalten und so auch auf private Investoren einen höheren Druck für mehr Partizipation auszuüben könnten.

Abschließend sollen im Rahmen dieser Arbeit noch kurz die Erfahrungen mit Beteiligungsrichtlinien und Verfahren in den Städten Bonn und Potsdam vorgestellt werden. Beide Städte institutionalisierten Bürgerbeteiligung in einem größeren Ausmaß und konnten so die Beteiligungspraxis merklich verbessern. In Bonn wurden Leitlinien für Beteiligungsverfahren entwickelt, die sich an dem aktuellen Forschungsstand orientieren und dabei helfen sollen, bei den Bürgern und in der Politik eine Beteiligungskultur aufzubauen (Sippel 2017:93f). Der Beteiligungsleitfaden wurde von Mitgliedern aus Politik, Verwaltung und der Bevölkerung ausgearbeitet (8 Bürger, 7 Ratsmitgliedern und 7 Verwaltungsangestellten) und durch die Moderation von Angehörigen der Stiftung *‘Mitarbeit’* von neutraler Basis aus unterstützt. (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2017: Bonn). Die Leitlinien umfassen u.a. eine frühzeitige Information der Bürger und ein kooperativ erstelltes Beteiligungskonzept für jedes Planungsvorhaben in der Stadt. Dabei gibt es eine Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligungen, welche die BürgerInnen berät und unterstützt (Sippel 2017:94). Es wird Wert auf eine anhaltende Kommunikation der Zwischenergebnisse an die Bürgerschaft gelegt und der aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung paritätisch besetzte *Beirat Bürgerbeteiligung* kontrolliert, evaluiert und reflektiert alle Planungsvorhaben der Stadt. Dabei ist es das ausgewählte Ziel, die Leitlinien kontinuierlich und auf Basis der gemachten Erfahrungen weiterzuentwickeln und Beteiligungsprozesse und -kultur immer weiter zu verbessern (ebd.). Mit diesem Konzept zeigen die Beteiligten der Stadt Bonn, dass zumindest der erste Schritt zu einer Bewusstseinsveränderung innerhalb der Verwaltung und Politik gemacht wurden. Auch wenn aus der Perspektive einer resilienten Stadtplanung der Partizipation noch mehr Kompetenzen zugetragen werden könnten, ist durch diesen Schritt doch wenigstens der Weg offen, schon in der Gegenwart Bürgerbeteiligungen zu normalisieren und zu institutionalisieren. Gleichzeitig können über den Weg der repräsentativen Demokratie aktiv Repräsentanten gewählt werden, die versuchen diesen Weg weiter zu beschreiten und zu vertiefen. Damit sind durchaus erste wichtige Schritte zu einer wirklichen Beteiligungskultur getan, welche in Aachen leider noch gänzlich fehlen.

In Potsdam gibt es seit geraumer Zeit Anstrengungen, um Bürgerbeteiligungen zu verbessern und Potsdam zu einer wirklichen Beteiligungskommune zu entwickeln. Seit 2011 gibt es dort einige Erneuerungen im Beteiligungskonzept, die hier kurz vorgestellt werden sollen. Neben neuen Grundsätzen, die hier nicht weiter diskutiert werden sollen (siehe dazu Fußnote 3), sind

dabei vor allem die Einrichtung von neuen Institutionen interessant und die Einführung eines Stadtteilfonds für die Ermöglichung von Beteiligungen (Kleger 2017:140f). Die Einführung des Fonds soll dabei helfen artikulatioonsschwache Gruppen, welche ansonsten bei Beteiligungen weitestgehend ausgeschlossen sind, aktiv zu mobilisieren. Darüber hinaus werden regelmäßige, repräsentative Umfragen zum Thema Bürgerbeteiligungen durchgeführt, um eine zuverlässige Basis für die Evaluierung und Weiterentwicklung der Beteiligungspraxis zu erlangen. Der Fonds hatte durchaus Erfolge dabei, Bürger in eher sozial schwachen Viertel zu aktivieren und dort eine umfassendere Beteiligungskultur zu etablieren (ebd.:153). Hier sieht man die Wichtigkeit, dass Aktivierungsversuche auch von Seiten der Stadt kommen müssen, da sie so, durchaus erfolgreich eine drohende soziale Spaltung bei Beteiligungsprozessen überwinden können. Die institutionelle Struktur mit einem Büro für Bürgerbeteiligung und einem Beteiligungsrat war ebenfalls sehr erfolgreich. Die Aufgabe des Büros ist es, eine Art Verbindung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft zu sein. So beraten sie einerseits Bürgerinitiativen und helfen diesen bei organisatorischen und rechtlichen Fragen sowie bei der Basisaktivierung mit. Andererseits gelten sie als Schnittstelle zur Verwaltung, wo sie dieser ihr Expertenwissen in Bezug auf Bürgerbeteiligungen zur Verfügung stellt und bei der Ausarbeitung von Beteiligungsverfahren hilft (Kleger 2017:143). Sie wird von einem unabhängigen Träger und der Verwaltung zusammen betrieben und soll bei Beteiligungsprozessen für mehr Professionalität und einer Qualitätssicherung sorgen. Begleitet wird das Büro dabei vom Beteiligungsrat, der sowohl das Büro als auch die Stadtverordnetenversammlung berät. Er besteht aus 2 Verwaltungsangestellten, 2 Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung und neun Bürgern über dem Alter von 16 Jahren (ebd.).

Dabei hat sich gezeigt, dass vor allem die Arbeit des Büros für Bürgerbeteiligung sowohl von der Verwaltung als auch von den Bürgern als sehr positiv eingeschätzt wurde. Besonders die Zusammenarbeit mit dem Beteiligungsrat und dessen kritischen Input haben dazu geführt, dass das Büro sich schnell etablieren konnte und nun als Kompetenzzentrum für Beteiligungsfragen gilt. Der Rat beschreibt, dass ihre kritischen und konstruktiven Beiträge von dem Büro sehr geschätzt worden wären und sie von diesem auch aktiv als Quelle für Kompetenzen und Rat genutzt worden wären. Zwar zeigten Studien, dass einige Bürger von ihrer Tätigkeit im Rat leicht überfordert waren und es aus diesem Grund zeitnah zu einer Überarbeitung des Rates kommen wird, doch trotzdem sind die Eindrücke durchaus positiv. Die Stadt Potsdam hat willentlich zunächst eine Phase des `Aktionismus und der Überforderung` eingeleitet, um eine andere und tiefgreifendere Beteiligungskultur überhaupt zu ermöglichen. Diese soll nun in einer Phase der Konsolidierung etabliert und optimiert werden (Kegeler 2017:144ff). Grundsätzlich zeigt dieses Beispiel deutlich, wie hilfreich eine gewisse Institutionalisierung und Professionalisierung von Beteiligungsprozessen sein kann. Vor allem wenn ein Beteiligungsrat mit hohem Bürgerbesatz dabei eine wichtige Rolle spielt

und man somit deutlich macht, dass es nicht darum geht, die Bürger durch Experten zu ersetzen, sondern ihren Input direkt zu erhalten und wenn möglich umzusetzen. Durch eine solche selbstkritische und gleichzeitig professionellere Begleitung können Bürgerbeteiligungen vor allem in den Bereichen der Transparenz, der Information und der Kommunikation verbessert werden.

Dieses und die anderen vorgestellten Beispiele zeigen deutlich, wie viel Raum zum Experimentieren und Verbessern von Beteiligungsprozessen es innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen gibt. Voraussetzung dafür ist nur ein politischer Wille und eine gewisse Bereitschaft zum Experimentieren und Lernen anhand von gemachten Erfahrungen.

6 Schlussbemerkung

Abschließend lässt sich festhalten, dass das Beteiligungsverfahren bei den Luisenhöfen in Aachen stellvertretend für die guten und schlechten Seiten von Bürgerbeteiligungen im Allgemeinen stehen könnten. Auf der einen Seite gibt es massive Mängel und Probleme, die das Verfahren begleitet haben und die Chancen darauf, dass die Bürgerinitiative ihre Forderungen, oder zumindest ein Teil von diesen, durchsetzen kann stehen sehr schlecht. Auf der anderen Seite stehen positive Entwicklungen zu Buche, die dazu motivieren sollten, weiter an den grundsätzlichen Nutzen von partizipativen Verfahren zu glauben und für ihre weitere Verbreitung einzustehen.

Die Mängelliste des Beteiligungsverfahrens umfasst dabei praktisch jeden Fehler, der bei einem solchen Verfahren unterlaufen kann. Fasst man die Probleme der Verfahrensdefizite, der wiederholten fehlerhaften Kommunikation und vor allem die der Ernsthaftigkeit der Beteiligung zusammen, drängt sich der Schluss auf, dass hier von Beginn keine ernsthafte Beteiligung der Bürger vorgesehen war. Alles deutet darauf hin, dass die Initiative nur soweit eingespannt wurde, wie es nötig war, um größere Proteste zu verhindern, ohne ihnen jemals wirkliche Mitbestimmungsrechte zu ermöglichen. Ob die Stadt hierbei aus Unwissenheit, also ihrerseits mangelnder Erfahrung in dem Umgang mit Bürgerinitiativen heraus gehandelt hat oder mit interessenssicherndem Kalkül, wird unmöglich herauszufinden sein. Es bleibt allerdings die Erkenntnis, dass es innerhalb der Stadt nur ein unzureichendes Bewusstsein dafür gibt, was eine wirkliche Beteiligungskultur bedeutet. Der erste Schritt dieses Bewusstsein zu schärfen, wäre eine Beteiligungskultur in Politik und Verwaltung zu etablieren, indem man einen Partizipationsleitfaden verabschiedet und im Optimalfall Institutionen etabliert, welche zukünftige Beteiligungsprozesse begleiten. Auf diese Art und Weise könnten zumindest Verfahrensmängel und Kommunikationsprobleme abgebaut werden und es könnte ein Umdenken und eine strukturelle Veränderung innerhalb der städtischen Verwaltung und Politik einleiten.

Die grundsätzliche Problematik bei Bürgerbeteiligungen, sowohl bei den Luisenhöfen als auch allgemein, ist aber eine andere. Sie ist eine Frage nach Repräsentativität und Macht. Bürgerbeteiligungen stellen den Anspruch außerhalb von etablierten Systemen von repräsentativer Demokratie in die Prozesse der Gemeinwohlerzeugung einzugreifen, bzw. sich innerhalb von etablierten Systemen mehr Einfluss zuzusichern. Hier liegt eine Grundsatzfrage verborgen, welche die Parameter von Erfolg und Misserfolg von Bürgerbeteiligungen maßgeblich prägt. Die Grundsatzfrage lautet: Sind wir bereit bzw. in der Lage dazu, bestehende Strukturen und Prozesse zu verändern? Dies bezieht sich zum einen auf die Frage nach Macht im Rahmen von direkter und repräsentativer Demokratie und zum anderen auf die

Frage nach der Art und Weise, wie wir in unserer Gesellschaft Gemeinwohl aushandeln. Eine Bürgerinitiative mit einem so progressiven Forderungskatalog wie die Luisenhöfe Aachen, muss sich bewusst sein, dass ihre Forderungen einen transformativen Charakter haben. Die Frage nach der Umsetzung dieser Forderungen ist damit nicht nur eine Fragen nach einem erfolgreichen oder mangelhaften Beteiligungsprozesses, sondern hängt an größeren, gesamtgesellschaftlichen Fragen nach der Möglichkeit einer großen Transformation im Allgemeinen.

Abschließend bleibt darauf hinzuweisen, dass bei allen Problemen, ob den kleineren, leichter lösbaren oder den großen, gesamtgesellschaftlichen Beteiligungsprozesse wie bei den Luisenhöfen, Menschen zusammengebracht werden. Die positiven, sozialen Aspekte der Selbstorganisation innerhalb einer Nachbarschaft sind Erfolge, die gerade in einer Zeit von zunehmender Polarisierung und Individualisierung in der Gesellschaft hochgeschätzt werden sollten. Aus diesem Grund ist es wichtig, weiter für mehr und weitreichendere Bürgerbeteiligungen einzustehen. Soziale Kohäsion innerhalb des Lebensumfeldes zu stärken und politische Prozesse, auch wenn diese frustrierend sein können, wieder in einen greifbaren Rahmen zu versetzen sind Aspekte, die abseits von qualitativen Erfolgen und Misserfolgen von Beteiligungsprozessen, eine sehr wichtige Rolle spielen. Darüber hinaus ist es wichtig, für alle Beteiligten in diesen Prozessen Durchhaltevermögen zu zeigen, in dem Bewusstsein, Teil eines größeren Wandlungsprozesses zu sein.

Literaturverzeichnis

- Auslobung eines städtebaulichen Wettbewerbers (2018): Blockinnenbereich Mariabrunnstraße / Boxgraben / Südstraße ("Luisenhöfe"). Dienststelle: Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlage. Stadt Aachen.
- Burckhardt L. (2017): Wer plant die Planung? Zeitschrift Suburban Band 5, Heft ½, S. 105-114.
- Christmann G./ Kilper H./ Ibert O. (2016): Die resiliente Stadt in den Bereichen Infrastruktur und Bürgergesellschaft. Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Schriftreihe Sicherheit Nr.19. Berlin.
- Competitionline (2018): 1. Preis Luisenhöfe Aachen. Zuletzt aufgerufen am 18.07.2019 unter: <https://www.competitionline.com/de/beitraege/162648>.
- Dzudzek I. (2017): Wem gehört die Planung? Recht auf Stadt jenseits des Kolumbus-Syndroms Kommentar zu Lucius Burckhardts „Wer plant die Planung?“, In: Zeitschrift-Suburban Band 5 Heft1/2, S.163-172.
- Erläuterungsbericht zum Vorhabenbezogenen Bebauungsplan (2018) - Südstraße / Mariabrunnstraße im Stadtbezirk Aachen-Mitte für den Bereich zwischen Boxgraben, Südstraße und Mariabrunnstraße zur Programmberatung. Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen. Stadt Aachen.
- Enquete-Kommission (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“*Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Drucksache 14/8900.
- Harvey D. (2008): The right to the city, In: New Left Review Nr. 53, S.21-40.
- Hesse M. (2017): Herausforderung partizipative Stadtplanung, In: Ons Stad Nr. 115, S.16-18.
- Hummel K. (2014): Bürgerbeteiligung als kritische Weichenstellung für die lokale Demokratie, In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen – Analyse zu Demokratie und Zivilgesellschaft Heft 1, Supplement.
- Interview Schellmat (2019): Eigene Daten, Transkription siehe Anhang.
- Interview Poth (2019): Eigene Daten, Transkription siehe Anhang.
- Interview Getz (2019): Eigene Daten, Transkription siehe Anhang.
- Kleger H. (2017): Neue Wege in die Beteiligungskommune: Strukturierte Bürgerbeteiligung in Potsdam, In: KWI Schriften 10 – H. Bauer / C. Büchner / L. Hajasch (Hrsg.): Partizipation in der Bürgerkommune, Universitätsverlag Potsdam, S.139-158.
- Luisenhöfe Aachen (2019): Für ein lebendiges Viertel – Was wir erreichen möchten. Zuletzt aufgerufen am 18.07.2019 unter: <https://luisenhoefe-aachen.de/lebendiges-viertel/>.
- Mackrodt, Ulrike (2014) : Bürgerbeteiligung im urbanen öffentlichen Raum: Reflexionen über eine Neuerung in der Beteiligungspraxis, In: Küpper, P. Levin-Keitel, M. Maus, F. Müller, P. Reimann, S. Sondermann, M. Stock, K. Wiegand, T. (Ed.): Raumentwicklung 3.0 - Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 235-245.
- Mackrodt U./Helbrecht I. (2013) Performative Bürgerbeteiligung als neue Form kooperativer Freiraumplanung, In: disP - The Planning Review, 49:4, S.14-24.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2017): Bonn. Zuletzt aufgerufen am: 15.07.2019 unter: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungs politik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/einzelansicht-leitlinien/article/bonn/>.
- NUA (2016): Neue Urbane Agenda. Erklärung von Quioto zu nachhaltigen Städten und menschlichen Siedlungen für Alle. United Nations.

- Roth R. (2017): Bürgerpartizipation –Stärkung oder Aushöhlung kommunaler Demokratie?, In: KWI Schriften 10 – H. Bauer / C. Büchner / L. Hajasch (Hrsg.): Partizipation in der Bürgerkommune, Universitätsverlag Potsdam, S.57-80.
- Schellmat K. (2019): Die Aachner Bürgerinitiative `Luisenhöfe` setzt sich für eine nachhaltige Quartiersentwicklung ein. Regionale Resilienz Aachen. Zuletzt aufgerufen am 06.07.2019 unter: <https://resilienz-aachen.de/buergerinitiative-luisenhoefe-kritik-an-planungsprozess/>.
- Selle K. (2006): Bürgerschaftliche Teilhabe in Quartier und Stadt: Anspruch und Wirklichkeiten Oder: Es ist nicht alle Tage Sonntag, In: vhw Nr.4: Teilhabe im Quartier – Anspruch und Wirklichkeiten, S.234-241.
- Selle K. (2011): »Particitainment« oder: Beteiligen wir uns zu Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird. Planung Neu-Denken-Online.
- Sippel H.J. (2017): Auf dem Weg zu einer (neuen) politischen Kultur der Beteiligung, In: KWI Schriften 10 – H. Bauer / C. Büchner / L. Hajasch (Hrsg.): Partizipation in der Bürgerkommune, Universitätsverlag Potsdam, S.81-103.
- Stein U. (2017): Bürgerpartizipation durch eine Änderung der Verwaltungskultur, In: KWI Schriften 10 – H. Bauer / C. Büchner / L. Hajasch (Hrsg.): Partizipation in der Bürgerkommune, Universitätsverlag Potsdam, S.45-57.
- Raith D./Deimling D./ Ungericht B./ Wenzel E. (2017): Regionale Resilienz – Zukunftsfähig Wohlstand schaffen. Metropolis Verlag. Marburg.
- Vetter A. (2011): Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie?, In: APuZ 7–8.
- Vetter A. (2012): Kommunen im Stress – Machen Bürger in Zukunft die Stadtentwicklung, In: vhw FWS Nr. 4, S.170-174.
- Wagner T. (2013): Bürgerprotest in der Mitmachfalle - Wie aus Partizipation eine Herrschaftsmethode gemacht wird, In: PROKLA, Heft 171, Nr. 2, S. 297-304.
- WBGU (2011). Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Zusammenfassung für Entscheidungsträger. Berlin.