

Hochschule Hannover

Fakultät V – Diakonie, Gesundheit und Soziales

Studiengang: Soziale Arbeit

Sommersemester 2017

**Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des akademischen Grades
Bachelor of Arts (B. A.)**

Stadtentwicklung und Bürger*innenbeteiligung am Beispiel des Steintorplatzes in Hannover

eingereicht von

Jeanette Katenka Froitzheim

Hannover, 13. Juni 2017

Erstgutachter: Prof. Dr. Joachim Romppel

Zweitgutachter: Bernd Wolter

Matrikel-Nr.: 1224268

Email: Jeanette_Katenka.Froitzheim@yahoo.com

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
1. Was ist Stadtentwicklung?.....	4
1.1 Das Programm ‚Soziale Stadt‘	6
1.2 Einzug der Sozialen Arbeit in die Stadtentwicklungspolitik.....	7
1.2.1 Entwicklung und Veränderung in der Gemeinwesenarbeit.....	7
1.3 Stadtentwicklung und Governance.....	10
1.3.1 Governance.....	10
1.3.2 Stadtentwicklungsprogramme.....	11
1.3.3 Die ‚unternehmerische Stadt‘	12
2. Bürger*innenbeteiligung.....	13
2.1 Der Einfluss der ‚Neuen Sozialen Bewegungen‘ auf die Soziale Arbeit.....	15
2.2 Funktionen von Bürger*innenbeteiligung.....	17
2.2.1 Bürger*innenbeteiligung versus Partizipation.....	19
2.2.2 Stufenmodell der Partizipation.....	20
2.3 Ausschlussmechanismen der Bürger*innenbeteiligung.....	23
2.4 Planungsbezogene Soziale Arbeit in Bürger*innenbeteiligungsprozessen.....	24
2.4.1 Kriterien erfolgreicher Bürger*innenbeteiligung.....	26
3. Der öffentliche Raum.....	28
3.1 Definition des öffentlichen Raumes.....	28
3.2 Die Funktionen des öffentlichen Raumes.....	28
3.3 Auswirkungen der Privatisierung von öffentlichen Räumen.....	30
4. Bürger*innenbeteiligung am Beispiel der Bebauung des Steintorplatzes.....	31
4.1 Die Bebauungsplanung für den Steintorplatz.....	31
4.2 Der öffentliche Dialog zur Bebauung des Steintorplatzes.....	33
4.2.1 Stadtpolitische Akteur*innen und ihre Interessen in Bezug auf die Bebauungspläne.....	36
4.2.2 Planung des Bürger*innenbeteiligungsverfahrens.....	38
5. Fazit.....	40
Literaturverzeichnis.....	44
Erklärung.....	55

Einleitung

Im Rahmen des Studiums der Sozialen Arbeit besuchte ich das Seminar „Gemeinwesenarbeit und Öffentlichkeit am Beispiel des Steintorplatzes in Hannover“. Während des Seminars entwickelte sich ein großes Interesse insbesondere an den Themen Stadtentwicklung und Bürger*innenbeteiligungen, sodass ich beschloss, mich im Rahmen der Bachelorarbeit noch einmal vertiefend mit der Thematik zu beschäftigen.⁰

Der Steintorplatz in Hannover ist ein öffentlicher zentrumsnaher Platz. Das Zentrum von Hannover bildet der Hauptbahnhof mit den sich anschließenden, teils sternförmig auseinander gehenden Geschäftsstraßen. Hier konzentrieren sich Handel, Kultur und Schnellverpflegung, sodass die Angebote aus den jeweiligen Segmenten für die Kund*innenschaft gut erreichbar sind. Der Steintorplatz nimmt in der Stadt Hannover einen zentralen Stellenwert ein und wird vielseitig genutzt. Jährlich finden hier eine Vielzahl von Veranstaltungen statt, beispielsweise der Fischmarkt mit seinen Marktschreier*innen und das Beachvolleyballturnier, auch Kundgebungen und Demonstrationen finden auf dort statt. Menschen verweilen am Steintorplatz, nutzen die Mauer für eine kleine Pause. Es halten sich hier allerdings auch weniger finanzstarke Nutzer*innen auf als beispielsweise in der angrenzenden Georgstraße. Sie nutzen den Platz als Treff- und Aufenthaltspunkt. In der Nacht, besonders auch an Wochenenden, gehören dazu auch verstärkt Drogengebrauchende und -verkaufende, sowie Publikum aus dem angrenzenden ‚Szene- und Event Viertel‘, wie das Party- und Rotlichtviertel offiziell genannt wird, dazu.

Seit 2007 gibt es einen Entwurf zur Bebauung des Steintorplatzes, eine Umsetzung dieser Pläne könnte ausschließende Auswirkungen vor allem auf die finanzschwächeren Nutzer*innengruppen haben. Es ist zu vermuten, dass sie dadurch aus der Innenstadt verdrängt würden. Die Umgestaltung des Steintorplatzes kann daher auch im Lichte einer angestrebten ‚Sauberkeit und sicherheitspolitischen‘ Maßnahme (vgl. Simon 2007: 156; vgl. Manderscheid 2007: 63; vgl. LHH 2016b) betrachtet werden, welche jedoch die Problematiken mit Drogenkonsum und -handel und unterschiedlichster Kriminalität nur räumlich verlagern würde (vgl. Gillich 2005: 348).

Am Beispiel der Diskussion um die Bürger*innenbeteiligung bei der Planung zur Bebauung des Steintorplatzes wird in dieser Arbeit nachgezeichnet, welche Ziele und Interessen bei der Durchsetzung von Stadtplanungs- und Entwicklungsprozessen eine Rolle spielen. Dazu wird sowohl der Prozess, der öffentlichen Dialog zur Bebauung des

Steintorplatzes als auch die Interessen, Durchsetzungspotenziale und Erfolge der Akteur*innen betrachtet. Auf Grundlage dieser Analysen wird diskutiert, welche Nutzer*innengruppen von öffentlichen Räumen von Bürger*innenbeteiligungsprozessen ausgeschlossen bleiben und auf welche Weise die Soziale Arbeit hier aktiv in Entwicklungsprozessen ihres Feldes aktiv werden kann. Als Datengrundlage dienen dabei die aktuelle Tagespresse, die Dokumentation der öffentlichen Veranstaltung zur Bebauungsplanung der Landeshauptstadt Hannover (LHH) im Rahmen des Innenstadtkonzeptes ‚Hannover City 2020+‘, sowie weitere Veröffentlichungen der Stadt Hannover. Ferner erfolgt eine umfassende Auswertung von Literatur zu den Themengebieten Stadtentwicklung, Bürger*innenbeteiligung, sozialer Ausschluss, Gemeinwesenarbeit sowie Stadtsoziologie.

Städtische Bauvorhaben wie die Umgestaltung des Steintorplatzes sind stets eingebunden in ein größeres Konzept der Stadtentwicklung. Diese bildet den Rahmen für die Gestaltung der Stadt und des Zusammenlebens der Bürger*innen mit ihren unterschiedlichsten Lebenswelten. Die Stadtentwicklung ist heute ein Aushandlungsprozess zwischen den Interessen verschiedenster Akteur*innen. Im ersten Teil der Arbeit findet daher eine theoretische Annäherung an das Themengebiet Stadtentwicklung statt, dabei werden die Unterschiede zwischen Stadtentwicklung und Planung dargestellt, sowie ein kurzer historischer Abriss der Stadtentwicklung seit den 1950er Jahren in der Bundesrepublik skizziert. Des Weiteren wird auch auf die wachsende Bedeutung der Sozialen Arbeit in Stadtentwicklungsprozessen eingegangen, besonders in Gestalt der Gemeinwesenarbeit. Auch der Einfluss einer veränderten politischen Steuerung (Governance) auf die Stadtentwicklung und die Theorie der ‚unternehmerischen Stadt‘ werden zur Darstellung herangezogen, ebenso wie ein kurzer Exkurs zu Stadtentwicklungsprogrammen.

Durch die veränderten Parameter der Stadtentwicklung und auch durch das Aufkommen ‚Neuer Sozialer Bewegungen‘, die selbst eine aktive Beteiligung an der Gestaltung der Stadt und damit ihrer Lebensumstände, forderten, hat sich die Bürger*innenbeteiligung zu einem wirkmächtigen Faktor der Stadtplanung entwickelt. Auch die Soziale Arbeit blieb von diesen Veränderungen nicht unberührt: Das zweite Kapitel schildert den Einfluss dieser ‚Neuen Sozialen Bewegungen‘ auf eine sukzessive Ausweitung von Beteiligungsprozessen. Die politische Funktion der Bürger*innenbeteiligung im Prozess der Stadtentwicklung wird dargestellt und diskutiert, ebenso wie die sich abzeichnende Grenze zwischen bloßer Beteiligung und weitergehender Partizipation an der Stadtge-

staltung. Hier wird notwendigerweise auch das Problem von Ausschlussmechanismen thematisiert, die dazu führen, dass bestimmten Personengruppen trotz formaler Berechtigung zur Beteiligung diese Möglichkeit praktisch verwehrt bleibt. Ferner wird dargelegt, welche Impulse die Soziale Arbeit aus diesen Auseinandersetzungen in ihre Theorie und Praxis übernommen hat.

Ein wichtiger Faktor für die Beurteilung der Umgestaltung des Steintorplatzes unter dem Gesichtspunkt der Bürger*innenbeteiligung ist die Tatsache, dass es sich hierbei um einen von vielTextkörperfältigen Nutzer*inneninteressen geprägten öffentlichen Raum handelt. Die Definition und Bedeutung von ‚öffentlichem Raum‘ sind daher Gegenstand des dritten Kapitels – und auch die Frage, welche Auswirkungen es hat, wenn ein solcher öffentlicher Raum verschwindet.

Im vierten Teil der Arbeit wird der in den ersten drei Kapiteln entwickelte theoretische Rahmen auf die Analyse des aktuellen städtischen Umgestaltungsprozesses des Steintorplatzes angewendet. Dazu wird zunächst die Entwicklung der Bebauung des Steintorplatzes nachgezeichnet und der Bebauungsentwurf vorgestellt. Es folgt eine Analyse des stadtpolitischen Prozesses, der laufenden Umsetzung und der Bebauungsplanung. Den Ausgangspunkt bildet die Betrachtung des öffentlichen Dialogs um die Nutzung bzw. Definition des öffentlichen Raums ‚Steintorplatz‘ im Rahmen des Innenstadtkonzepts ‚Hannover City 2020+‘. Dazu werden die einbezogenen stadtpolitischen Akteur*innen und ihre jeweiligen Interessenlagen vorgestellt und untersucht. Hier lassen sich deutliche inhaltliche Verschiebungen festhalten, nicht zuletzt im Licht der stattgefundenen Kommunalwahlen 2016 und der daraus resultierenden veränderten politischen Ausgangslage. Entscheidend ist bei der Betrachtung des Prozesses auch das Spannungsverhältnis zwischen in reinen Behördenrunden und Expert*innengesprächen getroffenen Richtungsentscheidungen und die damit produzierten Ausschlüsse der zahlreichen, aber nicht offiziell eingebundenen Nutzer*innengruppen. Das Kapitel schließt ab mit einem Ausblick auf das inzwischen beschlossene, 2018 anlaufende (erneute) Verfahren der Bürger*innenbeteiligung.

Die so herausgearbeiteten Erkenntnisse werden zusammenfassend analysiert und kommentiert, sowie in einen Bezug zur planungsbezogenen Sozialen Arbeit gestellt. Ferner wird im Fazit ein Ausblick gegeben über die Chancen, welche der Einbezug der Sozialen Arbeit für die unterschiedlichen bisher marginalisierten Nutzer*innengruppen des Steintorplatzes haben kann.

1. Was ist Stadtentwicklung?

Stadtentwicklung, Städtebau und Stadtplanung werden häufig synonym gebraucht, da sie sich alle auf die Gestaltung von Städten und Gemeinden beziehen. Sie meinen jedoch keinesfalls das Gleiche. Der Fokus liegt hierbei auf den Entwicklungen in der Bundesrepublik seit den 1950er Jahren. Daher wird in dieser Arbeit die Definition des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zu Grunde gelegt. Demnach wird Stadtentwicklung als ein weitergehender Begriff verstanden,

„der die Organisation des Interessenausgleichs [und] die Moderation der unterschiedlichen Ansprüche an die Stadt umfasst. Städtebau wird hier im Sinne aller gesetzlich vorgeschriebenen Bau- und Planungstätigkeiten für die Gemeinde verstanden. Stadtplanung meint die damit verbundenen planerischen Aktivitäten“ (BBR 2000: 8).

Stadtentwicklung kann jedoch auch als ein Oberbegriff gefasst werden. Unter diesem Oberbegriff werden verschiedene Bezeichnungen zusammengefasst wie beispielsweise Stadtteilentwicklung oder Stadterneuerung. Unter Stadtentwicklung kann man in einer weit gefassten Definition „die Gesamtheit aller zufälligen und gestalteten materiellen und immateriellen Vorgänge verstehen, die eine Stadt verändern“ (Schäfer 1991: 76 zit. n. Lüttringhaus 2000: 73).

Diese Definitionen erfassen die strukturellen, sachlichen und finanziellen Gegebenheiten. Doch dies ist nur eine Sichtweise, denn die Stadt ist ebenso ein sich permanent wandelnder Lebensraum, der von seinen Bewohner*innen¹ im täglichen Handeln (mit)gestaltet wird (vgl. Selle 2013: 77). Die Stadt und die gesellschaftliche Ordnung des Gemeinwesens sind historisch verschiedenen Entwicklungen ausgesetzt gewesen (vgl. Manderscheid 2007)². In der Stadtsoziologie der letzten fünfzig Jahre sind verstärkt die Stadt als Lebensraum und die Ein- und Auswirkungen auf die Einwohner*innen in den Blick genommen worden³, denn Stadt (re-)produziert Ein- und Ausschlüsse⁴.

¹ Bewohner*innen sind ungleich Bürger*innen, sie haben eine unterschiedliche Ausstattung von Rechten. Bewohner*innen sind tatsächlich sich dauerhaft aufhaltende, also auch illegalisierte Menschen. Unter Einwohner*innen versteht man am Ort gemeldete Personen, z.B. können auch Nicht-EU Bürger*innen gemeldete Einwohner*innen sein, sie dürfen aber nicht politisch partizipieren. Auch EU-Bürger*innen, die zu Kommunal- und EU-Parlamentswahlen zugelassen sind, zählen als Einwohner*innen (vgl. Krummacher 2011: 190). Nur Bürger*innen haben vollen Staatsbürger*innenstatus und damit liberale Freiheitsrechte, politische Teilhaberechte und soziale Rechte (vgl. Mairhofer 2014:155).

² Weiterführende Literatur: Schröter-von Brandt (2014): Stadtbau- und Stadtplanungsgeschichte

³ z. B. die polit-ökonomischen Ansätze von Brede et al. (1976); Lefebvre (1974); Castells (1977) oder auch feministische Stadtanalysen von Dörhöfer & Terlinden (1998) oder Bitzan (2013).

⁴ Weiterführende Literatur: Anhorn & Bettinger (2005); Dangschat (1999)

In dieser Arbeit wird im Weiteren nur noch auf Bürger*innen Bezug genommen, da alle Menschen ohne diesen Status keine politischen Teilhaberechte und somit keinen Einfluss auf die Stadtentwicklung durch Bürger*innenbeteiligung haben.

In den 1950er Jahren standen der Wiederaufbau und die Eingliederung von Flüchtlingen im Vordergrund, es ging vorrangig darum, die Wohnungsnot zu beheben (vgl. Harth 2012: 248). Monika Alisch, Professorin für sozialraumbezogene Soziale Arbeit, beschreibt im Anschluss an den Wiederaufbau drei Phasen der jüngeren Vergangenheit in bundesdeutschen Städten (vgl. Alisch 2007: 305): Für den Zeitraum von 1960-1980 sieht sie den Übergang von einer reinen Flächensanierung⁵ („Kahlschlagsanierung“) hin zu einer erhaltenden Stadterneuerung, welche mit dem Städtebauförderungsgesetz 1971 eingeleitet wurde. Mit diesem Gesetz wurde erstmals Bürger*innenbeteiligung festgeschrieben, wenn auch in der Umsetzung eher „abgehakt“ (Harth 2012: 353), als dass die gewonnenen Daten wirklich genutzt wurden. Dabei soll(te) die lokale Bevölkerung im Sinne des Sozialplans einbezogen werden, Hauptziel war jedoch „negative Folgen räumlich-technischer Maßnahmen zu vermeiden“ (Alisch 2007: 305).

Die 1980-1990 Jahre waren dann vom Übergang von der ‚behutsamen Stadterneuerung‘ zum Leitbild der ‚Sozialen Stadt‘ geprägt: Es wurden soziale, ökologische und städtebauliche Aspekte miteinander verknüpft; ein sensibler Umgang mit der vorhandenen Bausubstanz und mit den Bewohner*innen angestrebt. Die so angegangene Aufwertung und Verbesserung der benachteiligten Stadtquartiere brachte Konzepte der Gemeinwesenarbeit mit der ‚behutsamen Stadterneuerung‘ (Oelschlägel 2002) zusammen. Der Begriff des ‚Quartiersmanagement‘ etablierte sich in der Diskussion um die integrierte Stadtteilentwicklung jedoch erst Ende der 1990er Jahre mit dem Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘ (vgl. Oehler & Drilling 2013: 28).

Als dritte Phase kennzeichnet Alisch den Zeitraum der 1990er bis 2000er Jahre. In dieser Phase wurde nicht nur eine bauliche Verbesserung in den ‚benachteiligten Stadtquartieren‘ als sozialpolitische Aufgabe gesehen, es sollten alle wesentlichen Funktionen eines Stadtteils in die Erneuerungsstrategie mit einbezogen werden, denn die „Beschränktheit“ (Hamacher 2005: 24) von einzelnen nicht ineinandergreifenden Funktionsplanungen (Verkehrsplanung, Stadtplanung, Freiflächenplanung, Sozialplanung) wurde zunehmend deutlicher (vgl. Hamacher 2005: 23–24). 1998 entstand somit das

⁵ Sie beinhaltete eine Stadtsanierung durch einen großflächigen Abriss der Altbausubstanz mit einer anschließenden Neubebauung, welche das Leitbild der „autogerechten Stadt“ zum Gegenstand hatte.

Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ (vgl. Alisch 2007: 306).

1.1 Das Programm ‚Soziale Stadt‘

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – ‚Soziale Stadt‘“ ist Teil der Städtebauförderung und verknüpft in seinem sozialräumlichen Ansatz bauliche und soziale Maßnahmen (vgl. Häussermann⁶ 2011a: 269). Es wurde seit der Einführung in vielen Gemeinden umgesetzt⁷ und sollte einen „Anstoß für die Entwicklung neuer Ansätze und neuer Formen der Stadtpolitik geben“ (Häussermann 2011a: 276). Dabei zielt es neben der „Erneuerung und Verbesserung der Infrastruktur“ (ebd. 269) auch auf Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen und öffentlichen Akteur*innen und sieht eine aktivierende und partizipationsorientierte Einbeziehung der Bewohner*innen vor. Es gilt daher als eine „geeignete strukturelle Plattform für ein gemeinsames Handeln“ (Staubach 2005: 63) von Stadtplanung und Sozialer Arbeit und ist ein inhaltlicher Bezugsrahmen für „kooperative intersektorale Projektansätze“ (ebd.).

Im „Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ (Häussermann 2011a: 276) sind unter anderem als typische Maßnahmen die Themen Bürgerbeteiligung, Förderung der lokalen Wirtschaft und soziale Integration aufgeführt, nebst Bildung, Wohnen, Gesundheit, Freizeit und Kultur (vgl. ebd.). Dies erfordert Kooperation von unterschiedlichen Fachämtern und weiteren Akteur*innen und hat zu „neue[n] Formen der Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit“ geführt (Häussermann 2011a: 277). Auch im Baugesetzbuch⁸ wurden im Jahre 2004 Vorschriften über die Maßnahmen im Städtebaurecht verankert. Das Bund-Länder-Programm hat Stadtpolitik nachhaltig verändert und neue Impulse für die Stadtentwicklung gegeben. Häussermann sieht diese Ziele „insbesondere im Bereich von Partizipation und Aktivierung („Empowerment“) der Bewohner erreicht“ (Häussermann 2011a: 276) jedoch nur teilweise in Bezug auf die „Organisation einer sozialräumlich integrierten Stadtpolitik“ (ebd.). In der Umsetzung der Forderung dieser integrierten Stadtteilentwicklung in ‚benachteiligten Quartieren‘ entstand das Stadtteil- beziehungsweise Quartiersmanagement⁹.

⁶ Die Schreibweise des Autoren entspricht der der Herausgeber des Sammelbandes aus welchem der Aufsatz stammt (vgl. Dahme & Wohlfahrt 2011).

⁷ „2009 waren es bereits 571 Gebiete in 355 Gemeinden“ (Soziale Stadt 2008 zit. n. Becker 2014: 123)

⁸ Zu finden unter anderem im § 171e Baugesetzbuch (BauGB)

⁹ Weiterführende Literatur: Grimm et al. (2004)

1.2 Einzug der Sozialen Arbeit in die Stadtentwicklungspolitik

Die Umsetzung einer alten Forderung scheint seit den 1990er Jahren zunehmend möglich: die Zusammenarbeit von Stadtplanung und Sozialer Arbeit, zumindest in ‚Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf‘:

„[D]er Ruf nach Beteiligung von Sozialarbeitern und Sozialexperten an und die Berücksichtigung von ‚sozialen Gesichtspunkten‘ bei der ‚physischen‘, d.h. räumlich-architektonischen Gestaltung der Stadt [ist] so alt wie die Profession Social Work“ selbst (Nimmermann 1973:101 zit n. Oehler & Drilling 2013: 14).

Soziale Arbeit wirkt in und durch die spezifische Eingebundenheit von Menschen in gesellschaftliche Kontexte, die unter anderem auch durch den konkreten physischen Raum mitgestaltet werden. Dieses Bewusstsein begleitet die professionelle Soziale Arbeit seit ihren Anfängen¹⁰. In der Geschichte der Sozialen Arbeit in der Bundesrepublik seit den 1950er Jahren ist es zwar immer wieder gelungen, sich in Fragen der Stadtentwicklung kritisch zu positionieren (vgl. Oehler & Drilling 2013: 15), explizite Einmischung in stadtplanerische Angelegenheiten sind jedoch ein recht junges Phänomen, wie der Ansatz der ‚planungsbezogenen Sozialen Arbeit‘ seit den 2000er Jahre zeigen wird.

1.2.1 Entwicklung und Veränderung in der Gemeinwesenarbeit

Besonders deutlich wird der Zusammenhang von Stadtentwicklung und Sozialer Arbeit in der Gemeinwesenarbeit (GWA), welche mehrfach unterschiedliche Ausprägungen und Ansätze hervorgebracht hat, die mit den konkreten sozialpolitischen Gegebenheiten der Zeit in Verbindung stehen. Im Folgenden werden kurz die Entwicklung und Veränderungen in der Gemeinwesenarbeit nachgezeichnet, insbesondere im Hinblick auf die Bereiche Stadtentwicklung und Bürger*innenbeteiligung. Diese Arbeit orientiert sich an der Definition von Gemeinwesenarbeit, wie sie Anja Wendland formuliert hat:

„Die aktivierende GWA ist grundsätzlich auf ein Gemeinwesen gerichtet und nicht auf einzelne Individuen. Sie agiert dabei auf der zentralen Erkenntnis, dass nicht die BewohnerInnen dieses Gemeinwesens mit ihrem Verhalten oder ihrer Lebenssituation das Problem sind, sondern die ihnen aufgeherrschten Umstände, die sich benachteiligend auf ihre Lebensumstände auswirken. Ziel ist es deshalb, zum einen gemeinsam *diese Lebensumstände* [Hervor-

¹⁰ Zum Beispiel nutzte Jane Addams, die Begründerin des Hull House in Chicago 1889, die Informationen über die menschenunwürdigen Lebensbedingungen im Stadtteil der Hull House Nutzer*innen, um auf deren Grundlage die sozialpolitische Versäumnisse anzuprangern (vgl. Wendt 2017a: 350 & Baum 2012: 575). Den Vorreiter*innen der professionellen Sozialen Arbeit in der amerikanischen Settlement Bewegung war also durchaus bewusst, „dass die unmittelbare soziale und räumliche Umwelt, deren Positionierung in der Stadt oder Region in die Lösung oder doch Abschwächung von Problemen einbezogen werden sollte“ (Riege 2007: 376).

hebung im Original] mit Hilfe von unterschiedlichen Arbeits- und Organisationsformen ‚von unten‘ zu verändern und zum anderen die BewohnerInnen so zu unterstützen, dass sie ihre Interessen machtvoll in Entscheidungs- und Veränderungsprozessen vertreten können“ (Wendland 2002: 55-56).

Hier werden individuelle Problemlagen und Gemeinwesen unter dem Aspekt von sozialer Ungleichheit verknüpft und als zentrales Prinzip für Ansätze und Entwicklungen zur Unterstützung der Bewohner*innen angesehen, was ein konstruktiver Ausgangspunkt der weiterführenden Analyse sein wird.

In den 1950er und 1960er Jahren wurde GWA hauptsächlich als ‚Demokratisierungs- und Integrationsstrategie‘ entdeckt und als ‚dritte Methode‘ der Sozialen Arbeit aufgenommen¹¹. Im Kontext der Verwaltungsreform sollte sie zwischen Verwaltung und Bürger*innen vermitteln und die Demokratiedefizite mit „Partizipation an (Sozial-)Planungsprozessen“ beheben (Oehler 2013: 21 & 39).

„Damit steht die frühe deutsche GWA für eine Verbesserung der bestehenden demokratischen Ordnung – aber auch für ein professionalistisches, technokratisches und sozialkonservatives GWA-, Demokratie- und Fortschrittsverständnis“ (Buck 1982 152f. & 216f. zit. n. Oehler & Drilling 2013: 21).

Der elementare Gedanke eines „räumlich fokussierte[n] Interventionsansatz[es]“ (Riege 2007: 376) wie er in der Settlement Bewegung¹² noch vorhanden war, ist also durch die Formalisierung und Institutionalisierung der Sozialen Arbeit in Deutschland fast vollständig zu Gunsten eines einzelfallbezogenen bzw. gruppenarbeitsbezogenen Hilfeleistungsansatzes verschwunden und erst in den 1970er Jahren im Zuge der Neuorganisation sozialer Dienste wiederentdeckt worden (vgl. ebd.). Den integrativ-konservativen Konzepten der Anfangsjahre der BRD folgte in der Auseinandersetzung mit den Protestaktionen der Betroffenen von Altbausanierung in den Innenstädten (vgl. Wendt 2017b: 257) und einer sich verschärfenden Wohnungsnot zunehmend die Zusammenarbeit mit Bürger*innen und Selbsthilfeinitiativen in den 1970er Jahren, die sich gegen ‚Kahlschlagsanierungen‘ wehrte und mehr Lebensqualität forderte (vgl. Harth 2012: 353f): Die Gemeinwesenarbeit wurde politisiert und eine aggressive konfliktorientierte Gemeinwesenarbeit hatte Konjunktur (vgl. Oehler & Drilling 2013: 21-22). Es kam häufig zu „einer direkten Gegnerschaft“ (Staubach 2005: 62) zwischen Stadtplaner*innen und Akteur*innen der Sozialen Arbeit, welche ihre Aufgabe darin sah, sich mit der „Mobili-

¹¹ Erst später wurde die Gemeinwesenarbeit zum eigenständigen Arbeitsprinzip weiterentwickelt (vgl. Oelschlägel 2013: 190)

¹² Ausführliche Darstellung zu Settlement - Bewegung in: Wendt 2017a: 335-370

sierung von Gegenmacht“ (ebd.) oder dem „Zustandekommen von Gegenplanung“ (ebd.) zu beschäftigen und sich abgrenzte von einem „bloßen Erfüllungsgehilfen von Flächensanierungskonzepten“ (ebd. 63). Die nun auftauchenden ‚aggressiven Konzepte‘ strebten eine Veränderung der Verhältnisse und der Machtstrukturen an. Sie versuchten vielfach durch den solidarischen Zusammenschluss von Minderheiten¹³ eine Verbesserung im Wohnquartier zu bewirken (vgl. Müller 1973: 323 zit. n. Oehler & Drilling 2013: 22).

Neben diesem Ansatz gab es zeitgleich bis in die 1980er Jahre auch die ‚katalytisch-aktivierende Gemeinwesenarbeit‘ (Oehler & Drilling 2013: 39), die sich der Aktivierung der Betroffenen und die Gestaltung und Verbesserung der Lebenswelt widmete, sie arbeitete insbesondere zu Themen der Selbst- und Mitbestimmung (vgl. ebd.). Dabei blendete sie strukturelle Ungleichheits- und Machtverhältnisse häufig aus. Seit etwa den 1980er Jahren entwickelten sich aus der Gemeinwesenarbeit weitere Konzepte und Praxisstraditionen mit unterschiedlichen inhaltlichen Fokussierungen und Referenzpunkten¹⁴.

Im Folgenden wird das Hauptaugenmerk auf die Planungsbezogene Soziale Arbeit liegen, da sie sich in interdisziplinären Zusammenspiel mit anderen Professionen an einer Stadtentwicklung beteiligt (vgl. Oehler & Drilling 2013: 41). Sie orientiert sich dabei an sozialer Gerechtigkeit und setzt sich für die Verwirklichungschancen von Nutzer*innen ein (vgl. ebd.).

Laut Staubach (2005) gewinnen seit den 2000er Jahren richtungsweisende Leitbilder (vgl. ebd. 50f ; Becker 2014: 109f) der Politik für den Städtebau und Stadtplanung wieder an Konjunktur, nachdem sie in den 1980er Jahren deutlich nachließen. Dabei übernehmen sie eine ‚Wegweiserfunktion‘, da in den Leitbildern nicht mehr nur auf Ziele und Inhalte eingegangen wird, sondern auch die ‚Wege‘ dorthin, mit Prozessorientierung oder Bürger*innenbeteiligung als „grobe Entwicklungs- bzw. Handlungskorridore“ (Staubach 2005: 51). In der Folge wurden die Formulierungen der stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen abstrakter und sind durch eine gesellschaftspolitische Wertsetzung charakterisiert.

¹³ Diese auch als ‚Randgruppenstrategie‘ bezeichneten Versuche der Mobilisierung sind in der Reflexion vielfach kritisiert als Instrumentalisierung der „Leidenden“ für ‚revolutionäre‘ Zwecke“ (Oehler & Drilling 2013: 22). Weiterführende Literatur: Mohrlock et al. (1993)

¹⁴ Beispielsweise die stadtteilbezogene Soziale Arbeit. Auch wurden Ansätze aus der GWA für das Stadtteil- und Quartiersmanagement teilweise übernommen und für diese angepasst. Ab den 1990er Jahren folgte die Sozialraumorientierung, welche verschiedene Akteur*innen und Ebenen mit aufnahm. Auf diese kann im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden kann, ebenso wie auf Sozialraumarbeit. Für eine ausführliche Darstellung: Drilling & Oehler (2013)

„Programmatisch wird damit der Weg aufgezeigt für eine zivilgesellschaftliche Orientierung als prozedurales Grundprinzip für die weitere Entwicklung der Stadtgesellschaft und eine gleichzeitige Modernisierung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft“ (Staubach 2005: 51).

So wird im Folgenden auf das Verhältnis von Governance und Stadtentwicklung eingegangen, um den daraus entstehenden Einfluss von zahlreichen Akteur*innen auf die Stadtplanung aufzuzeigen.

1.3 Stadtentwicklung und Governance

1.3.1 Governance

Mit dem Begriff Governance wird allgemein der „neoliberale[n] Steuerungsmodus“ (Klöti 2016: 56) beschrieben, in welchem der Staat als „Interdependenzmanager zwischen unterschiedlichen Interessen vermittelt“ (Walk 2011: 64) und nicht mehr als „steuerndes Zentrum“ (ebd.) agiert. Dabei vollzieht sich die Steuerung nicht mehr „nur von der Regierung (Government)“ (ebd.) sondern in einem „kooperativen Verhandlungsprozess“ (ebd.) mit unterschiedlichen Akteur*innen und Organisationen. „Hinter dem Governancebegriff verbergen sich also meistens sehr komplexe Mixformen öffentlicher und privater Tätigkeit“ (Walk 2011: 64). Dies stellt auch Baum in seiner multifokalen Definition von Governance heraus:

„Mit Governance umschreiben wir ein Steuerungsinstrument, das neben dem Staat und dem Markt eine neue Steuerungsebene einzieht, nämlich das Soziale. Das Steuerungsobjekt wird auch zum Steuerungssubjekt [...]. Der kooperative Staat, die kooperative Stadt, das politisch administrative System sind nicht mehr diejenigen, die den Prozess und damit die Objekte steuern. Vielmehr werden die Steuerungsobjekte zu Akteuren im Steuerungsprozess. Damit bezieht sich Governance auf einen Prozess des Aushandelns und der überparteilichen und egalitären Diskurse zwischen den unterschiedlichen Akteuren, zwischen den Betroffenen und den Experten“ (Baum 2012: 580-581).

Alisch drückt dies im Begriff der „Prozessgestaltung als Ko-Produktion“ aus (Alisch 2007: 310). Sowohl bei Walk als auch bei Baum finden sich die Elemente des Prozesshaften und Verhandelns zwischen mehreren nun auch privaten Akteur*innen, wobei diese vorerst nur vage benannt werden. In der Analyse des Beispiels Steintorplatz wird deutlich, welche Akteur*innen mit einbezogen werden, welche Personengruppen

damit ‚nicht-genannt‘ und gemeint sind und welche Interessen in der Stadtentwicklung zur Durchsetzung gelangen.

1.3.2 Stadtentwicklungsprogramme

Seit den 1980er Jahren sind mehr Steuerungs- und Entscheidungskompetenzen auf die kommunalen bzw. städtischen Ebenen übertragen worden, was Veränderungen in der Aufgabenwahrnehmung, den Politikformen aber auch den Problemdefinitionen nach sich gezogen hat.

So wirken politische Programme zur Stadtentwicklung von internationaler Ebene bis hinein in die Kommunen. Die bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 in Rio de Janeiro verabschiedete ‚Lokale Agenda 21‘ hat spürbare Auswirkungen auf die Gestaltung von Stadt, denn sie verpflichtet die teilnehmenden Gemeinden zur Nachhaltigkeit und zum Dialog (vgl. Diebäcker & Hammer 2004: 17). In diesem internationalen Dokument wird unter anderem auch das Verhältnis von Kommunalverwaltung zu ihren Bürger*innen thematisiert. Dies ist in Kapitel 28 mit dem Ziel formuliert, einen institutionalisierten Dialog herbeizuführen in dem

„die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts-, und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen“ (Agenda 21 1992: 252 zit. n. Diebäcker & Hammer 2004: 17).

So wird ein Dialog institutionalisiert, der verschiedene Akteur*innen für eine nachhaltige Entwicklung miteinbeziehen soll. Ziel ist dabei unter anderem auch die Effizienzsteigerung durch ‚lernende‘ Systeme und die Schaffung von Synergieeffekten¹⁵.

Die Strategie der ‚Lokalen Agenda 21‘ ist mit der ‚Leipzig Charta‘ der EU im Jahr 2007 noch einmal bekräftigt worden und stellt als Herausforderung der Städte des 21. Jahrhunderts die soziale Entwicklung und Partizipation der Bürger*innen gleichwertig gewichtet neben ökologische und ökonomische Aspekte (vgl. Becker 2014: 138). In der Erweiterung der Akteur*innen ist die Transformation von staatlichem Handeln zu erkennen, wie sie eingangs mit dem Begriff Governance eingeführt wurde.

In Hannover wird dies beispielsweise durch das Bürgerbüro für Stadtentwicklung Hannover e.V. (BBS Hannover) seit 1995 geleistet. Damals beschloss der Stadtrat die

¹⁵ Ähnliche Funktionen werden in den Kapiteln 2.2 (Funktionen von Bürger*innenbeteiligung) und 2.4.1 (Kriterien erfolgreicher Bürger*innenbeteiligung) benannt, da es auch dort um die Frage nach der Zielsetzung von partizipativen Arrangements geht.

„Bürgerinnen und Bürger in die weitere Entwicklung der Stadt einzubeziehen“ (Selle 2012: 75), da die Zustimmung bei der Bürger*innenbefragung im Jahr 1992, ob die Ausrichtung der EXPO 2000 stattfinden soll, nur sehr knapp ausfiel. Es entstand das BBS Hannover als eine von „drei stadtpolitischen Einrichtungen“¹⁶ (Auffarth 30.01.2017: 1), welche die Hannoveraner Stadtpolitik ins Leben rief um den „expokritischen Gruppen“ (ebd.) entgegenzukommen. Seither begleiten und unterstützen sie auch Prozesse und Aktivitäten „im Rahmen der Lokalen Agenda 21“ (Selle 2012: 75).

In der Folge von Stadtentwicklungsprogrammen findet vermehrt eine „von oben“ (Junge 2008: 241) verordnete Partizipation der Bürger*innen statt. Zunehmend traten auch wirtschaftliche Akteur*innen in den Diskurs um Stadtentwicklungspolitik ein.

1.3.3 Die ‚unternehmerische Stadt‘

Ein weiterer markanter Wendepunkt für eine Veränderung in der Stadtentwicklung und –planung ist der Wandel der Stadt von einer ‚verwaltenden zur unternehmerischen Stadt‘. Der Begriff der ‚unternehmerischen Stadt‘ geht auf David Harvey zurück der dieses Phänomen erstmals im Jahre 1989 beschrieb.

Als ein Kennzeichen der ‚unternehmerischen Stadt‘ ist die verstärkte Konkurrenz bzw. der Standortwettbewerb zu nennen (vgl. Klöti 2016: 57), was erheblichen Einfluss auf die Planung und Entwicklung von Stadt hat (ebd.). So hat sich mit der ‚unternehmerischen Stadt‘ das Aufgabenverständnis von „Stadtpolitik bzw. politischer Steuerung von Stadtentwicklung“ (ebd.) gewandelt. Die Hauptaufgabe der Stadtpolitik liegt nun in der Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und Kapitalakkumulation. Was deutlich in der

„Verlagerung weg von Verteilungspolitik, Wohlfahrtsstaat und Dienstleistungserbringung, hin zu marktorientierten bzw. marktabhängigen Ansätzen für mehr Wachstum und Wohlstand [zu bemerken ist] der lokale Staat agiert nach unternehmerischen Kriterien mit verstärktem Fokus auf Steuereinnahmen, Investitionsmöglichkeiten und Wertsteigerung“ (Swyngedouw et al. 2002: 547 f. zit. n. Klöti 2016: 58).

Für die Stadtentwicklung heißt das unter anderem ein Rückgang an Investitionen im sozialen Wohnungsbau und die Bereitstellung und Erhaltung von Infrastruktur (vgl. Herkommer 2005: 72) bzw. auch die Veräußerung von bisher städtischen Immobilien und

¹⁶ Es entstanden auch das Stadtforum Hannover und die Anwaltsplanung Süd-Ost, welche es heute nicht mehr gibt (vgl. Auffarth 2017: 1).

die Freigabe von städtischen Grundstücken als Bauland an private Investoren, was konkret der Fall wäre, wenn der Steintorplatz bebaut werden würde (vgl. LHH 2015a).

Die Bedeutung von Governance und ‚der unternehmerischen Stadt‘ macht sich auf der lokalen Ebene bemerkbar in veränderten „Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen“ (Klöti 2016: 58), in welcher, nicht mehr nur Staat und Markt als Handelnde begriffen und einbezogen werden, sondern zunehmend auch zivile Akteur*innen wie Interessengruppen, also organisierte, lokale Bürger*innen Einfluss nehmen. Auch in der Stadtentwicklung haben wir es mit einer Erweiterung und Veränderung der Gruppe von Akteur*innen zu tun. Diese, das sei hier bereits vorweggenommen, sind jedoch häufig ressourcenstark und gesellschaftlich anerkannt. Holtkamp (2011) beschreibt eine „Dominanz des Einzelhandels“ (ebd. 62)¹⁷ bei der Zusammensetzung der Gremien und Bürger*innenforen, welche als Form der Beteiligung häufig gewählt werden (ebd. 62f). Für das Beispiel des Steintorplatzes ist eine solche gewichtige Akteur*in die ‚City Gemeinschaft Hannover e.V.‘, die ein Zusammenschluss von über 560 Akteur*innen aus Handel, Wirtschaft und Gastronomie ist (vgl. City Gemeinschaft Hannover e.V. o.J.).

Der Einfluss einer veränderten Steuerung auf die lokale Entwicklung der Stadt ermöglicht einerseits aktive Beteiligung von unterschiedlichen Akteur*innen, zu denen auch Bürger*innen gehören (können), andererseits wird zu klären sein, in welcher Weise diese einbezogen werden und zu ihrem Beteiligungs- und Mitentscheidungsrecht kommen und welches Gewicht ihren Aussagen zugestanden wird. Dies ist abhängig davon, wie weitreichend Partizipation gewährt wird und wird im Kapitel 2.2.1 erläutert.

2. Bürger*innenbeteiligung

Wie im Kapitel Stadtentwicklung kurz angerissen wurde, ist die Bürger*innenbeteiligung in der Stadtplanung und -entwicklung 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz als ein partizipatives Element verankert worden, welches anfangs jedoch eher wenig Einfluss auf die tatsächlichen Umsetzungen hatte. Beteiligungsverfahren wurden erstmals dort festgeschrieben und kamen später auch in anderen Themenfeldern¹⁸ zum Tragen, als Bürger*innen (als Teil von ‚Neuen Sozialen Bewegungen‘) eine direkte Beteili-

¹⁷ Holtkamp (2011) belegt empirisch, dass der Einzelhandel grade in Bürger*innenforen zur „kommunalen Kriminalprävention“ (ebd. 62) die Vertreibung von Randgruppen aus der Innenstadt mit der Platzierung von subjektiven Sicherheitsbedürfnissen legitimiert und „nicht, weil sie [den] Umsätzen und [der] Einkaufsatmosphäre schaden“ (Holtkamp 2011: 63).

¹⁸ So ist die Mitwirkung z.B. im Rahmen des KJHG in §36 SGB VIII festgelegt und umfasst, dass die Kinder und Jugendlichen gehört werden sollen und ihrer Wahl und ihren Wünschen zu entsprechend ist, wenn dadurch keine unverhältnismäßigen Mehrkosten entstehen.

gung einforderten. Auch im später entstandenen Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘ ist eine Beteiligung der Bewohner*innen im Stadtteil vorgesehen. Die konkrete Ausgestaltung dieser zu erfolgenden Beteiligung ist dagegen nicht explizit geklärt und wird höchst unterschiedlich in der Praxis umgesetzt, zumal es kein einheitliches Verständnis davon gibt, was ‚Beteiligung‘ meint. In der Stadtplanung wird beispielsweise zwischen einer allgemeinen ‚Öffentlichkeitsbeteiligung‘ und einer spezifischen ‚Betroffenenbeteiligung‘ unterschieden (vgl. Staubach 2005: 54). Wie Beteiligung ausformuliert wird und wo die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu einer allgemeinen Partizipation liegen, wird im späteren Kapitel 2.2.2 näher erläutert.

Zunächst jedoch sei die folgende Definition von Bürger*innenbeteiligung vorangestellt:

„Unter Bürgerbeteiligung versteht man die politische Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungen des Staates auf lokaler, regionaler, nationaler oder auch supranationaler Ebene außerhalb der Wahl von Parlamenten. Es geht um Formen der direkten und deliberativen Demokratie“ (Dienel 2011: 203).

Bürger*innenbeteiligung meint demnach eine direkte Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse des Staates, die durch eine veränderte Steuerung möglich wird. Die Bürger*innen können so beispielsweise durch Teilnahme an öffentlichen Diskursen oder Beratungsprozesse als Akteur*innen in Entscheidungsprozesse eingreifen.

Wie zuvor schon einmal angemerkt, sind an den Bürger*innenstatus Rechte und Pflichten¹⁹ geknüpft, zum Beispiel genießen sie generell

„Aufenthalts-, Beteiligungs-, Versammlungs- und Mitentscheidungsrechte, die in Bundes- und Landesgesetzen bzw. den einschlägigen Gemeindeordnungen verankert sind“ (Becker 2014: 136).

Dennoch sind diese Bürger*innenrechte in der tatsächlichen Ausübung doch nicht so universell (vgl. Wagner 2013a: 18), sondern stark von der persönlichen Ausstattung und Ressourcen beeinflusst²⁰. Titus Simon (2007) nennt eine nicht abgeschlossene Liste von „Underdogs“ (ebd. 156) die obwohl (zum Teil) Bürger*innenrechte genießend, wenig Einfluss- und Entscheidungsmacht²¹ besitzen. Zu jenen zählen unter anderem finanzschwache Menschen, Sexarbeiter*innen, Obdach- und Wohnungslose, ebenso wie Alkohol- und Suchtabhängige (ebd. 156), also Personengruppen, die sich neben kaufkräftigen Kund*innen auch auf dem Steintorplatz aufhalten, deren Interessen aber selten

¹⁹ Zum Beispiel von Mieter*innen, Pächter*innen oder Eigentümer*innen

²⁰ Hierauf wird in Kapitel Ausschlussmechanismen von Bürger*innenbeteiligung eingegangen.

²¹ Verwiesen sei an dieser Stelle auf Kraus & Krieger (2016): Macht in der Sozialen Arbeit

artikuliert werden, beziehungsweise nur schwach repräsentiert werden, da sie über wenig Machtressourcen verfügen (Alisch & Hofmann 2015: 157-158). Dies wird auch als „schwache Interessen“ bezeichnet (Rieger 2012: 193).

Gleichzeit aber sind mit dem neoliberalen Umbau des Staates, die Forderungen nach einer ‚aktiven Bürger*innenschaft‘ und nach mehr ‚Bürgerschaftlichem Engagement‘ zu verzeichnen (vgl. Mairhofer 2014: 149f). Dies hat einen erheblichen Einfluss darauf, wie Bürger*innen in diesem Prozess gesehen werden²².

Da im vorangegangenen Kapitel Governance als ein Steuerungsinstrument umschrieben wurde, das „neben dem Staat und dem Markt [...] das Soziale“ (Mayntz 2009 zit. n. Baum 2012: 580) als weitere Ebene miteinbezieht, soll nun dargestellt werden, wie es auch durch den Druck ‚von unten‘ zu einer Implementierung von Beteiligungsverfahren kam.

2.1 Der Einfluss der ‚Neuen Sozialen Bewegungen‘ auf die Soziale Arbeit

Wie im Kapitel Stadtentwicklung bereits angeklungen, hat sich die Soziale Arbeit durch die ‚Neuen Sozialen Bewegungen‘ ab den späten 1960er Jahren gewandelt: Mit dem Aufkommen der Student*innen- und Protestbewegung und der Gründung von Bürger*inneninitiativen rückten die „Bedürfnisse der Bürger“ (Wendt: 2017b: 259) auch in den Fokus der Sozialen Arbeit und ebenso der Gemeinwesenarbeit. Sie entwickelten unter anderem den anwaltschaftlichen Ansatz²³, der die Belange von marginalisierten Bevölkerungsgruppen in „Planungsgremien der lokalen und staatlichen Administration“ (Wendt 2017b: 254) vertrat.

Angelika Vetter (2008) beschreibt die Entwicklung der lokaler Bürger*innenbeteiligung wie folgt: In den 1960er Jahren war eine Einflussnahme auf die Politik durch die Bürger*innen lediglich über die Teilnahme an Wahlen (also repräsentativ-demokratisch) möglich. Dies änderte sich in den 1970er Jahren mit der „partizipatorischen Revolution“ (ebd. 11) durch die Protestbewegungen. Es fand eine sukzessive Ausweitung lokaler Bürger*innenbeteiligung statt, der mit einer Stärkung der allgemeinen Informationsrechte durch die Initiierung von Bürger*innenversammlungen nachgekommen wurde.

²² Die Stadt, als lokale Ebene des Staates, sieht sich weniger ihren Bürger*innen verpflichtet, sondern behandelt sie zunehmend als Kund*innen bzw. Konsument*innen von (nicht-mehr) staatlichen Gütern, bzw. als aktive (oder im Falle der Sozialen Arbeit als zu aktivierende) Bürger*innen.

²³ „*Advocacy* [Hervorhebung im Original] bildet seither ein Bestandsstück der Praxis sowohl der methodischen Gemeinwesenarbeit als auch der professionellen Einzelhilfe“ (Wendt 2017b: 254).

Ebenso wurden die Bürger*innen zunehmend in Planungsverfahren angehört (vgl. Vetter 2008: 11-12).

Das Einfordern von Bürger*innenrechten, der Ruf nach Mitbestimmung und Beteiligung bestimmte diese Zeit und hatte einen nachhaltigen Einfluss auf das Professionsverständnis der Sozialen Arbeit. Ebenso entlehnte die Soziale Arbeit den Erfahrungen mit den ‚Neuen Sozialen Bewegungen‘ das Konzept des Empowerment. Mit diesem ist ein Prozess der Selbstermächtigung gemeint

„durch den Menschen, die benachteiligten Gruppen angehören, zur Entfaltung ihrer Befähigung angehalten und durch den sie unterstützt werden, selbstbewusst Einfluss (Macht) in ihrer gesellschaftlichen Umgebung und auf sie auszuüben“ (Wendt 2017b: 255).

Die ‚Neuen Sozialen Bewegungen‘ wie beispielsweise die Friedensbewegung, Frauenbewegung, die Schwulen- und Lesbenbewegung, aber auch die Kultur- und Kunstszene haben die in die Gesellschaft hineingetragenen Auseinandersetzungen in Form von Protesten, Streiks und reformerischen Betätigungen nachhaltig verändert, denn die Errungenschaften beleben unsere Gesellschaft „durch Demokratisierungsprozesse und gesellschaftliche Vielfalt bis heute“ (Boos-Krüger 2015: 165).

In den 1980er Jahren erfolgte eine teilweise Institutionalisierung von sozialer Bewegung, beziehungsweise deren Themen, welche mit einer „Entradikalisierung“ (Stövesand 2013: 86) und einem Bedeutungsschwund von politischer und kritischer Sozialer Arbeit verbunden ist. Dennoch haben Bürger*inneninitiativen und ‚Neue Soziale Bewegungen‘ sowohl in der Gemeinwesenarbeit als auch in der Stadtplanung, im Zusammenspiel mit einer „neoliberalen Steuerungsmodus“ (Klöti 2016: 56, vgl. Kapitel 1.3), einen veränderten Umgang mit den Betroffenen im Allgemeinen, aber auch in der Einbeziehung von Bürger*innen in die Stadtplanung im Besonderen, bewirkt. Die Forderungen nach Selbst- und Mitbestimmung, nach Beteiligung und Verwirklichung der sozialen Bürger*innenrechte hatten nachhaltigen Einfluss. In den 1990er Jahren wurden „direkt-demokratische Mitwirkungsrechte wie kommunale Bürgerbegehren und -entscheide bundesweit institutionalisiert“ (Vetter 2008: 12).

Wir sehen also einen zeitgleich verlaufenden Prozess, in welchem auf der einen Seite Selbst- und Mitbestimmung von den Menschen selbst („von unten“) eingefordert wird, weil sie in sie betreffenden Angelegenheiten ein Mitentscheidungsrecht verwirklichen wollen. Andererseits gibt es eine ‚von oben‘ veränderte Steuerung, die dies nun vielfach

von den Menschen in bestimmten Formen erwartet. Im nun folgenden Kapitel werden daher die Funktionen der Bürger*innenbeteiligung betrachtet und geschildert, was unter Beteiligung zu fassen ist.

2.2 Funktionen von Bürger*innenbeteiligung

Wie es in den letzten Jahrzehnten zu einer Ausweitung von bürgerlichen Mitbestimmungsrechten und einer sukzessiven Ausweitung von Beteiligung gekommen ist, wurde in den voranstehenden Kapiteln umrissen. Doch was meint Bürger*innenbeteiligung genau? Welche Funktion erfüllt die Bürger*innenbeteiligung und welche Ziele werden mit ihr verfolgt? Ferner stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die Bürger*innenbeteiligung auf ein Demokratieverständnis hat, in der formal alle gleich sind und partizipieren dürfen und sollen.

Knabe et al. (2015) legen dar, dass das Einbinden von Gemeinwesenarbeit in Bürger*innenbeteiligungsprozesse aus einer sozialstaatlichen Perspektive zu beurteilen ist. Sie arbeiten vier Funktionen im kommunalen Handeln heraus (vgl. ebd. 102): Zum einen wird Anerkennung für Verwaltungshandeln mit der Einbeziehung von Bürger*innen erwirkt. Es soll den ‚sozialen Frieden‘ sichern und dient der politischen Legitimation. Ein weiterer Aspekt ist der funktionale, denn es ergeben sich durch die Einbeziehung Synergieeffekte z.B. neue Produkte und zusätzliche Dienstleistungen durch den Einbezug weiterer Akteur*innen. Auch finanziell sind dadurch Einsparungen möglich, da ehemals kommunale Leistungen nun von Dritten erbracht werden können; es kommt zu einer Umverteilung der finanziellen Belastungen. Und zu guter Letzt werden ‚kontrollierende Aspekte‘ (ebd.) genannt, indem Sozialraumkoordinator*innen ‚vermehrt finanzkontrollierende Aufgaben übernehmen, allerdings ohne die notwendigen Sanktionsmöglichkeiten zu besitzen‘ (Knabe et al. 2015: 102).

Ähnlich, wenn auch differenzierter, führt Lüttringhaus die Funktionen der Partizipation aus. Sie schlüsselt diese jeweils für den Staat, die Ökonomie und als Funktionen für die zivile Gesellschaft auf. Die wesentliche Funktion ist jedoch auch bei ihr die Legitimationsfunktion, welche die Akzeptanz von Planung erhöhen soll (vgl. Lüttringhaus 2000: 75). Die Effektivierungs- und Effizienzsteigerungsfunktion ist das zweite Stichwort: Es geht um quantitative und qualitative Informationsausweitung durch Einbeziehung der Bürger*innen als Expert*innen ihrer Lebenswelt (vgl. ebd. 75), durch die ein Spareffekt eintreten kann, wenn mehr ‚Eigenarbeit‘ stattfindet (ebd. 78). Weiter nennt sie eine Lern- und Lehrfunktion, in der Verwaltungshandeln durch Rückbindung an die zu Parti-

zipierenden reflektiert wird, und für Bürger*innen, die Einblicke in das „politisch-administrative System“ (ebd.) erhalten, das zum Abbau von Fremdbestimmung und mehr persönlicher Selbstbestimmungs- und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten führt und letztlich eine Emanzipationsfunktion hat (vgl. ebd. 78). Gleichfalls kann durch die erlebte Verbindung zum Gemeinwesen, durch öffentliche Diskussion und eine gesteigerte Motivation zum kollektiven Handeln die Integration gefördert werden. Durch die aktive Einbeziehung von Minderheiten oder Randgruppen können die Solidarität und Loyalität gegenüber dem Gemeinwesen, aber auch die Toleranz im Stadtteil erhöht und interkulturelle Partizipationsprozesse in dieser Weise gefördert werden. Auch dient Partizipation als Mittel „des sozialen Interessenausgleichs“ (ebd. 78): für eine sozialverträgliche Stadterneuerung sei dies unerlässlich, wobei Lüttringhaus ebenfalls erwähnt, dass ein weiterer Faktor ist, dass dadurch „soziale Folgekosten vermieden werden“ könnten (ebd. 76).

Besonders in der Sozialpolitik wird die aktive Beteiligung der Bürger*innen eingefordert (vgl. Junge 2008: 190). Dabei ist der in Governancesystemen geltende demokratische Anspruch hoch voraussetzungsvoll: Personen bedürfen der Fähigkeit zur politischen Diskussion und brauchen, um sich am politischen Prozess beteiligen zu können, individuelle demokratische Qualitäten, welche frühzeitig erlernt und eingeübt werden müssen (vgl. Walk 2011: 65).

Zusammengefasst zeigt sich, dass die Funktionen von Bürger*innenbeteiligung vielfältig sind, ebenso wie die Formen und Abstufungen der jeweilig ermöglichten Partizipation. So werden unter Bürger*innenbeteiligung verschiedenste Formen der Beteiligung gefasst, sowohl Befragungen, wie auch Versammlungen und Informationsveranstaltungen bis hin zu „relativ neuen Modellen der Co-Governance“ (Geißel 2008: 32–33). Trotz der unterschiedlichen Ausformung, die Forderung nach mehr Bürger*innenpartizipation ist ubiquitär. Politik, Planung und Verwaltung sehen sich ebenso wie die Soziale Arbeit in die Situation versetzt, dass Partizipation gefordert und eingefordert wird²⁴ (vgl. Junge 2008: 190). Klöti geht dabei noch einen Schritt weiter, wenn sie behauptet, dass sie

„als überlegene Lösungsstrategie für (beinahe) alle gesellschaftlichen Probleme propagiert, zum Standard von ‚good governance[...]‘ und ‚Nachhaltiger Ent-

²⁴ Wobei zu bedenken bleibt das Bestrebungen der Einflussnahme (Partizipation) auf die vorherrschende Politik, ebenso von dieser gewährt werden müssen.

wicklung[...]‘ erhoben und euphorisch als Mittel für eine demokratischere Gesellschaft (oder gar eine gerechtere Welt) gefeiert“ wird (Klöti 2016: 53).

Obwohl Partizipation und Bürger*innenbeteiligung oft synonym verwendet werden, weisen sie spezifische Charakteristika auf, die sie voneinander unterscheiden. Im folgenden Kapitel wird daher nun der Begriff der Beteiligung gefasst und im Folgenden mit Hilfe eines Stufenmodells zur Partizipation abgegrenzt.

2.2.1 Bürger*innenbeteiligung versus Partizipation

Nach dem Abflauen der ‚Neuen Sozialen Bewegungen‘ und der teilweisen Institutionalisierung mancher ihrer Themen sind die Begrifflichkeiten ‚Beteiligung‘ und ‚Partizipation‘ in den Veröffentlichungen und Konzepten der Sozialen Arbeit verblieben. Diese Begriffe sind seit den 1980er Jahren im Gebrauch, werden jedoch häufig als Synonym verwendet für Teilnahme, Verfügung oder Teilhabe. Scheu und Aufrata kritisieren diesen unreflektierten, synonymen Gebrauch: Es fehlt eine klare semantische und instrumentelle Differenzierung in der Sozialen Arbeit (vgl. Scheu & Aufrata 2013: 75). Dies sei im Weiteren widerlegt: Der Unterschied zwischen Teilhabe und Teilnahme ist der von Gewährung von Einfluss (Teilhabe) (vgl. Lüttringhaus 2000: 44) durch das „politisch-administrative System“ (ebd.), welches als Voraussetzung die Bürger*innen informiert. Eine Teilnahme ist erst danach möglich und reicht von „konsumierender Beobachtung“ (ebd.) über Mitentscheidung bis zur Eigenständigkeit und Selbstverwaltung²⁵.

„Aus der Sicht der Sozialen Arbeit meint Beteiligung immer auch einen kontinuierlichen und differenzierten Einbezug aller relevanten Akteure über alle Phasen eines Planungsprozesses und über die Umsetzung eines Projekts hinaus. Sich für Beteiligung einzusetzen, verlangt, die zu Beteiligten differenziert anzusprechen“ (Drilling & Oehler 2013: 99).

Drilling und Oehler geben Aufschluss darüber, mit welcher Haltung Soziale Arbeit Menschen an Prozessen beteiligen soll, jedoch nicht, mit welcher Zielsetzung, was bezweckt wird oder gar welchen subjektiven Nutzen die zu Beteiligten davon haben.

Im Vergleich ist jedoch Beteiligung nicht gleichzusetzen mit Partizipation. Eine weit gefasste Definition von Partizipation bieten uns Scheu und Aufrata (2013) selbst an. Nach ihnen bezeichnet sie eine „besondere Form des menschlichen Handelns“ (Scheu & Aufrata 2013: 9), welche Einfluss nimmt auf das Ganze mit der Intention „eine[r] Beibehaltung oder Erhöhung der eigenen Lebensqualität“ (ebd.). Für die Bestimmung, ob

²⁵ Siehe dazu auch Stufenmodell Kapitel 2.2.2

eine Handlung als Partizipation zu werten ist oder nicht, „ist die Perspektive der Subjekte“ relevant (ebd.), da Menschen ihr Handeln so ausrichten, dass es ihnen „subjektiv nützlich erscheint“ (ebd. 74)²⁶.

Wesentlich enger gefasst und auf die Soziale Arbeit bezogen, ist Lüttringhaus (2000) der Meinung, dass Partizipation

„grundsätzlich das Verhältnis von Staat (als das auf der Grundlage der Verfassung strukturell legitimierte Herrschaftssystem) einerseits und andererseits den Individuen und gesellschaftlichen Zusammenschlüssen (als zivile Gesellschaft und politische Gemeinschaft) sowie den VertreterInnen des Wirtschaftssystems [beschreibt]. Das Politiksystem (als Teilsystem des Staates) ist durch den Wahlakt formal legitimiert, weit reichende politische Entscheidungen für die anderen Systeme zu treffen“ (Lüttringhaus 2000: 22).

Hier ist der Begriff der Partizipation begrenzender: Unkonventionelle Formen²⁷ oder indirekte Einflussnahme sowie informelle Beteiligungsformen, welche Einfluss auf die politischen Entscheidungen auf allen Ebenen nehmen, fallen nicht darunter (vgl. Arlanch 2011: 44).

Um die unterschiedlichen Ausformungen des Grades der Partizipation, die unter dem Sammelbegriff Bürger*innenbeteiligungsverfahren zu finden sind, einordnen zu können, folgt im nächsten Kapitel das Stufenmodell nach Wright et al. zur Verdeutlichung der qualitativen Unterschiede.

2.2.2 Stufenmodell der Partizipation

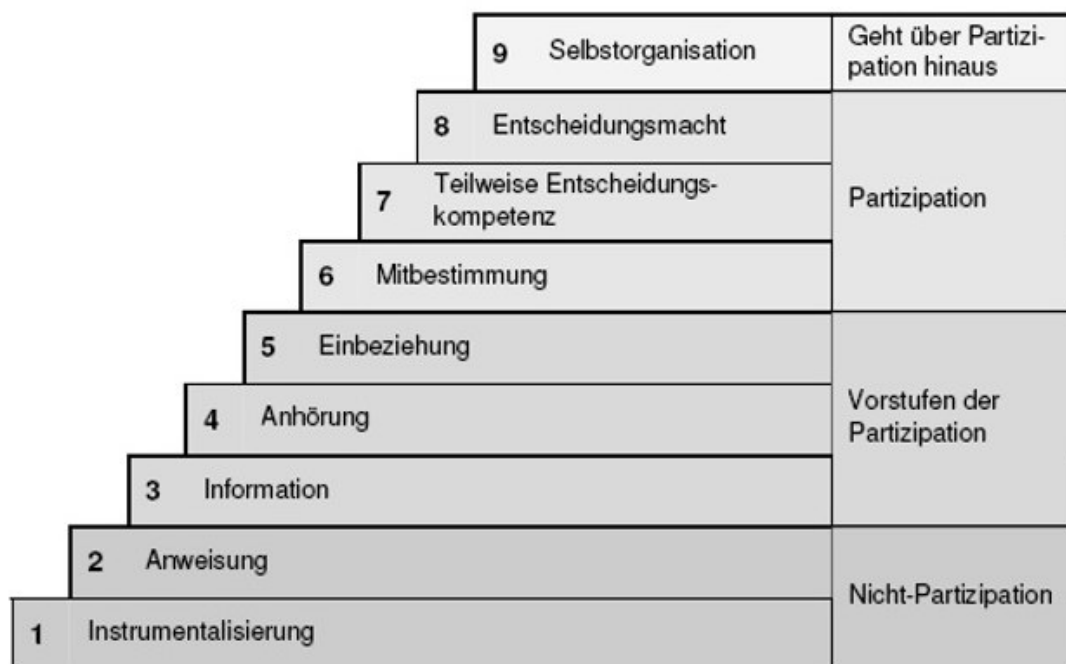
Für die Analyse des tatsächlichen Gehalts von Partizipation wird im Folgenden das Partizipationsmodell von Wright et al. (2008) vorgestellt. Das Partizipationsmodell nimmt Bezug auf das viel beachtete Modell von Sherry Arnsteins (1969). Arnsteins nimmt eine grobe Dreiteilung von „Nicht-Partizipation“, „Quasi-“ oder „Scheinbeteiligung“ und „Partizipation“ vor, welche in weitere acht Stufen ausdifferenziert wird (vgl. Schnurr 2001 zit. n. Deutsche Gesellschaft für Demokratiepädagogik e.V.). Das in der Grafik dargestellte Modell von Wright et al. (2008) lehnt sich stark an das von Arnstein an, es verfügt jedoch über eine neunte Stufe, die Selbstorganisation, welche weit über Partizipation hinausgeht. Bei beiden Modellen ist jedoch zu beachten, dass von den insgesamt

²⁶ Sie merken ebenso an, dass in vielen Bereichen der Sozialen Arbeit eine Subjekttheorie fehlt, die den Terminus der Partizipation fassen kann.

²⁷ Einen guten Überblick über verschiedene konventionelle, unkonventionelle (legale und illegale) Partizipationsformen bieten Ackermann und Müller (2015: 21).

acht beziehungsweise neun Stufen die ersten fünf explizit nicht unter Partizipation fallen.

Abbildung 1: Stufen der Partizipation



Quelle: Wright et al. 2008 zit. n. Alisch 2015: 160

Die Stufen eins und zwei umfassen „Instrumentalisierung“ und „Anweisung“ und werden unter „Nicht-Partizipation“²⁸ gefasst.

Die Stufen drei bis fünf sind ebenfalls noch keine Partizipation, sie umfassen die „Information“, die „Anhörung“ sowie „Einbeziehung“²⁹. Erst in den Stufen sechs bis acht ist von echter Partizipation zu sprechen. Sie umfassen „Mitbestimmung“ (Stufe 6), „Teilweise Entscheidungskompetenz“, also die Übertragung von Macht an die Bürger*innen (Stufe 7) und gipfeln in der „Entscheidungsmacht“ (Stufe 8), in der die Bürger*innen die Kontrolle über ihre Belange innehaben. Da in dieser Arbeit ‚echte‘ Partizipation in den Blick genommen wird, werden nun die Stufen sechs bis acht kurz dargestellt.

Die Mitbestimmung (Stufe 6) ist als eine Beteiligung an Aushandlungssystemen zu fassen. Es handelt sich um ein partnerschaftliches Verhältnis, indem die Entscheidungsträger*innen Rücksprache halten mit der Zielgruppe bzw. deren Vertreter*innen. Diese haben ein Mitspracherecht, jedoch keine Entscheidungsbefugnisse.

²⁸ Bei Arnstein werden diese mit „Manipulation“ und „Therapie“ benannt.

²⁹ Bei Arnstein ist Stufe 5 „Beschwichtigung“

Auf Stufe 7 wird eine teilweise Übertragung von Entscheidungskompetenz zugebilligt. Die Zielgruppe kann bestimmte Aspekte selbst bestimmen, die Verantwortung liegt jedoch bei den letztlichen Entscheidungsträger*innen.

Auf der 8. Stufe (die letzte des Modells von Arnstein) liegt die Entscheidungsmacht über alle wesentlichen Aspekte bei den Betroffenen, andere Akteur*innen können beteiligt sein, haben jedoch nur eine unterstützende oder begleitende Rolle.

Selbstorganisation als über Partizipation hinausgehende 9. Stufe, umfasst das selbst Initiieren und Durchführen eines Projektes von Mitgliedern einer Zielgruppe, die eigenständig und eigenverantwortlich handelt. Die Entscheidungsträger*innen sind Mitglieder*innen der Zielgruppe (vgl. Wright et al. 2008).

Eine prägnante Definition von Arnstein lautet, dass Partizipation die Teilhabe an Entscheidungsmacht ist (vgl. Deutsche Gesellschaft für Demokratiepädagogik e.V., o.J.). Dabei ist das Verhältnis der Akteur*innen zueinander beziehungsweise die Stufe der Entscheidungsmacht, ausschlaggebend für den Grad der Partizipation. Dies wird jedoch nur sichtbar, wenn unterschiedliche Vorstellungen und Wünsche vorhanden sind; bei Ausbleiben eines Interessenskonfliktes können keine Aussagen über Partizipation erfolgen.

In den meisten Beteiligungsverfahren verbleibt die Partizipation der Bürger*innen auf den Stufen zwischen Instrumentalisierung (Stufe 1) und Einbeziehung (Stufe 5) und ist damit „Nicht-Partizipation“ bzw. eine „Vorstufe der Partizipation“³⁰. Bürger*innen wird dabei eine partnerschaftliche Beteiligung auf Augenhöhe, in welcher ein Aushandlungsprozess stattfinden kann, verwehrt. Stattdessen bleibt in diesen unteren Stufen ein Ungleichgewicht und Machtgefälle bestehen. Eine solche Art von Beteiligungsverfahren dient eher der Legitimation von Regierungshandeln sowie Effektivierungs- und Effizienzsteigerung, als der partizipativen Einbeziehung der Bürger*innen. Insofern muss, wenn von Beteiligungsverfahren die Rede ist, immer auch eine kritische Analyse der Machtverhältnisse erfolgen.

Im folgenden Kapitel wird der Frage nachgegangen, welche Voraussetzungen eine Beteiligung bedarf und wer die vorhandene Angebote in der Regel nutzt.

³⁰ Bei Arnstein klingt die Analyse sehr viel härter. Ihrem Modell entsprechend würde es sich bei Stufe 5 um ‚Beschwichtigung‘ handeln und die ‚Vorstufe der Partizipation‘ heißt bei ihr schlicht Scheinbeteiligung, was meiner Meinung nach sehr viel zutreffender ist.

2.3 Ausschlussmechanismen der Bürger*innenbeteiligung

In den vorangegangenen Kapiteln ist teilweise bereits angeklungen, dass Beteiligung hoch voraussetzungsvoll ist und trotz eines allgemeinen gleichen Bürger*innenrechtes die Chance des ‚Gehört Werdens‘ von „schwachen Interessen“ (Rieger 2012: 193) oder gar der aktiven Mitwirkung in diesen Prozessen ungleich gegeben sind. Dies trifft in besonderem Maße die Nutzer*innen von Sozialer Arbeit, welche häufig von einer schlechten Ressourcenausstattung³¹ betroffen sind. Es fehlt ihnen sowohl an habituellen Vermögen wie auch an sozialen (symbolischen und materiellen) Ressourcen, welche als Voraussetzungen für politisches Handeln gelten und „unter den Bedingungen bürgerlich-kapitalistischer Klassengesellschaften ungleich verteilt“ sind (Wagner 2013a: 19). Dies erklärt, warum die Teilnahme an Beteiligungsverfahren meist von einem homogenen sozio-ökonomischen Milieu dominiert wird: überwiegend handelt es sich um männliche, mittelständische Einheimische mittleren Lebensalters, beziehungsweise um organisierte Gruppen und Initiativen, die so ihre Partikularinteressen im Aushandlungsprozess platzieren (vgl. Arlanch 2011: 50f; vgl. Klöti 2016: 55).

Empirische Studien belegen immer wieder, dass „vorwiegend ressourcenstarke gesellschaftliche Akteure“ (Holtkamp 2011:62; vgl. Vetter & Remer-Bollow 2017: 295) beteiligt werden, unter Anderem auch, weil sie von sich aus Beteiligung anstreben. Hinzu kommt, dass sich soziale Ungleichheitsverhältnisse in strukturellen Zugängen zu Beteiligungsverfahren widerspiegeln (vgl. Vetter & Remer-Bollow 2017: 295). Es kommt daher zu einer

„sozialen Verzerrung bei der Häufigkeit und Intensität politischer Partizipation und zu Ungleichheit im politischen Einfluss, den die jeweiligen sozialen Schichten oder Milieus ausüben können“ (vgl. Schlozman et al. 1999 zit. n. Vetter Remer-Bollow 2017: 84).

Dies beginnt schon bei der Grundvoraussetzung für politisches Handeln, der Informationsbeschaffung, welche häufig zeitintensiv ist und für Einzelpersonen einen „hohen Aufwand“ bedeutet (Selle 2013: 296). Hinzu kommt noch, dass ihr eine geringe „Einflussmöglichkeit für das Individuum“ gegenübersteht (Huber 2010: 27). Des weiteren gelten nach Winter (1997) die Nutzer*innen der Sozialen Arbeit prinzipiell als „organisations- und konfliktschwache Gruppierungen“ (Winter 1997: 138 zit. n. Rieger

³¹ Dieser Ressourcenmangel kann unterschiedliche Bereiche umfassen zum Beispiel: niedriges Einkommen, Mangel an Eigentum oder fehlender Arbeitsplatz, sowie nicht tragfähige soziale Netzwerke, bildungsferne oder nicht ausgeprägte Argumentationsfähigkeit (vgl. Rieger 2012: 194). Auch Zeit als Ressource spielt eine Rolle (vgl. Vetter & Remer-Bollow 2017: 83).

2012: 194). Ihnen fehlt es an „politischer Sanktionsmacht“ (ebd. 194), und sie wissen darum. Oftmals fehlt auch die Erfahrung von (Selbst-)Wirksamkeit in politischen Partizipationsprozessen. Denn diese erfordern eine „frühzeitige Erlernung von individuellen demokratischen Qualitäten“ (Walk 2011: 65), die zu politischer Diskussion und auch Partizipation befähigen. Jedoch besteht das Dilemma darin, dass

„die für Partizipation und Entscheidungsbeteiligung erforderlichen Kompetenzen nicht vorausgesetzt, aber ohne Partizipationserfahrung auch nicht angeeignet werden können“ (Schnurr 2015: 1175).

Walk konstatiert daher, dass „[d]er demokratische Anspruch von Governancesystemen [...] eng gekoppelt [ist] an die Forderung nach individueller Selbstbestimmung“ (ebd. 65). Diese muss erlernt werden; wie schon bei Lüttringhaus aufgeführt, haben Partizipationsprozesse auch eine Lern- und Emanzipationsfunktion.

Klöti stellt als Hauptdefizit an partizipatorischen Planungsprozessen die „selektive Beteiligung“ (ebd. 2016: 55) fest. Auch bei breit angelegten und niederschweligen Partizipationsangeboten wird „häufig nicht mehr als 1% der angesprochenen Bevölkerung“ (ebd.) erreicht und am Verfahren beteiligt.

Dies steht im Kontrast zur postulierten universellen Gleichheit im Bürger*innenstatus (vgl. Wagner 2013a: 79-84). Da zwar gleiche Rechte gewährt werden, die Ausübung von Bürger*innenrechten jedoch an Voraussetzungen und Machtmittel geknüpft ist, die ungleich verteilt sind, fehlt es an ‚Vermögen‘ und Partizipation wird verhindert (vgl. Wagner 2013a: 79-84). Insbesondere die symbolischen Voraussetzungen seien für eine Beteiligung relevant (vgl. Wagner 2013a: 19). Daher sind die Anforderungen für bildungsferne Schichten weiterhin hoch (vgl. Huber 2010: 28). Um grade auch diese Bevölkerungsgruppen, welche ungeübt sind und über geringe Ressourcenausstattung verfügen, in Beteiligungsprozesse mit einzubeziehen, bedarf es der Kenntnis über diese Ausschlussmechanismen über welche Soziale Arbeit verfügt.

2.4 Planungsbezogene Soziale Arbeit in Bürger*innenbeteiligungsprozessen

Über den Gegenstand Sozialer Arbeit herrscht Uneinigkeit. Beinahe allen Theorien gemeinsam ist jedoch, dass sich Soziale Arbeit mit der Bearbeitung von sozialen Problemlagen befasst, wobei die Perspektive und Definition, was als problematisch angesehen wird, variieren.

Da es in dieser Arbeit auch um die Frage geht, wer in Bürger*innenbeteiligungsprozessen ausgeschlossen wird und wie sich Soziale Arbeit darin positionieren kann, liegt die Gegenstandsbestimmung der „sozialen Ungleichheits- und Ausschließungsverhältnisse“ (vgl. Anhorn & Bettinger 2005) und -prozesse nahe: Durch ungleiche Ausstattung mit Ressourcen und Machtmitteln entsteht eine Benachteiligung. So wird bestimmten Bevölkerungsgruppen Teilhabemöglichkeiten vorenthalten. Auftrag Sozialer Arbeit ist daher, Partizipation zu ermöglichen, um „systematische Beschränkung bzw. Vorenthaltung von Teilhabemöglichkeiten“ (Anhorn 2005: 32) sichtbar zu machen und abzubauen. Dies kann im Feld der Stadtentwicklung durch planungsbezogene Soziale Arbeit gelingen, denn (Stadt-)planungsbezogene Soziale Arbeit erkennt an, dass Planung als Steuerungsinstrument eine zentrale Rolle „für den mittelfristigen Ein- und Ausschluss“ (Drilling & Oehler 2013: 100) von Menschen innen hat.

„Denn der Plan legt über seine Vorgaben zu Nutzungen die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten fest und eröffnet damit Verwirklichungschancen in einer räumlichen Dimension. Soziale Arbeit im Bereich der Stadtentwicklung verpflichtet dies zur frühzeitigen Einflussnahme auf Planungsprozesse, mit dem Ziel, Berechtigungen bzw. Zugänge und damit Chancen für ihre Bezugsgruppen zu eröffnen – eine Forderung, die eine planungsbezogene Soziale Arbeit für Empowerment-Konzepte anschlussfähig macht“ (Drilling & Oehler 2013: 100).

Nach Staubach ist die Soziale Arbeit bei Bauvorhaben auch in dem Sinne relevant, als dass sie bei der Erhebung der Raumnutzung ein besonderes Augenmerk auf marginalisierte und artikulationsschwache Nutzer*innengruppen legt (vgl. Staubach 2005: 58-59). Sie kann ‚schwachen Interessen‘ zu einer Miteinbeziehung verhelfen. Dies kann entweder durch direkte, aktive Beteiligung und Empowerment geschehen (vgl. Drilling & Oehler 2013: 100) oder durch indirekte, ‚advokatorische‘ Repräsentation (vgl. Vetter & Remer-Bollow 2017: 289), in der Interessen der ‚passiven Bürger in das politische System‘ (ebd.) mit eingebracht werden.

Als praxisorientierte Profession und Disziplin bringt sich Soziale Arbeit in die interdisziplinären Zusammenhänge mit ihren fachspezifischen Wissensbeständen ein (vgl. Drilling & Oehler 2013: 96), gleichzeitig favorisiert sie eine ‚Bottom-up-Planung‘, die sich an den Bedarfen der marginalisierten Menschen“ orientiert (Drilling & Oehler 2013: 88).

Die Aufgabe von Sozialer Arbeit im Feld der Bürger*innenbeteiligung ist es, die Ausschlussmechanismen bei diesen Verfahren zu mindern oder gar abzubauen. Hierbei ist die Planung und Moderation besonders in der Verantwortung, sie hat einen Einfluss auf das Gelingen des Verfahrens³². Soziale Arbeit kann grade dies durch ihre Profession leisten, besonders dann, wenn sie als Gemeinwesenarbeit (GWA) im Stadtteil bereits verankert ist und wenn es um die Beteiligung von lokaler Bevölkerung in Stadtentwicklungsprozessen geht. Sie kann einen eigenständigen Beitrag leisten, indem sie sich mit konkreten räumlichen und personalen Kapazitäten und Möglichkeiten dafür einsetzt, so dass eine faktische „Realisierung des demokratischen Versprechens gleicher Freiheit zu stärken und zu erweitern“ (Otto & Ziegler 2005: 138) sein könnte.

2.4.1 Kriterien erfolgreicher Bürger*innenbeteiligung

Welche Kriterien für eine erfolgreiche Bürger*innenbeteiligung gelten sollen, darüber herrscht keine Einigkeit, denn es fehlt bislang an „einer systematischen Konzeptualisierung der Evaluationskriterien“ (Geißel 2008: 32). So finden sich nach einer Analyse von Geißel verschiedenste Unterkategorien für eine Erfolgsmessung von „partizipativen Arrangements“ (ebd. 29). Diese umfassen unter anderem

„Unabhängigkeit, frühe Einbeziehung, Einfluss, Transparenz, Zugang zu Ressourcen, klare Aufgabenstellung, strukturierte Entscheidungsfindung, Kosteneffizienz“ (Geißel 2008: 33).

Entscheidend für ein Gelingen ist jedoch eine klare Zieldefinition (vgl. Vetter 2008: 16). Angelika Vetter schlägt als Analyserahmen folgende Kriterien vor „Effizienz, Effektivität und Legitimität“ (Vetter 2007: o.A. zit. n. Geißel 2008: 34), wobei nach dieser groben Einteilung noch „einige Unterziele, wie Sozialkapital oder Qualifizierung der Bürger“ hinzukommen (ebd.). Nicht unerheblichen Einfluss darauf, ob eine Bürger*innenbeteiligung gelingt, hat auch die Haltung und das Selbstverständnis der Durchführenden (vgl. Klöti 2016: 56). Es ist also unbedingt eine Klärung von diversen Beteiligungs- und Interessensfragen zu beantworten: Wer ist Auftraggeber*in, welche Ziele werden verfolgt, wird „in den Beteiligungsverfahren eher auf Akzeptanz“ (Staubach 2005: 56) hingewirkt oder ist es für die Moderator*innen möglich, sich auf einen „ergebnisoffene[n] dialogische[n] Prozess[e] einzulassen“ (ebd.). Andernfalls handelt es sich um eine reine Legitimationsveranstaltung, in der nur noch Zustimmung zu einem Projekt geschaffen werden soll (vgl. ebd.). Klöti greift, um dies zu beschreiben, auf die

³² Siehe dazu folgendes Kapitel 2.4.1

Wortkreation von Selle (2013) zurück und benennt dies mit „Participation“ (Klöti 2016: 54). Darunter wird eine Partizipationspraxis verstanden, in der keine ernsthaften Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürger*innen bestehen; es handelt sich dabei vielmehr um ein „Unterhaltungsereignis“ (Klöti 2016: 54) bei dem die „Interessen der Projektleitenden im Vordergrund stehen“ (ebd.) und die öffentliche Inszenierung lediglich für eine „Legitimation des Planungshandelns instrumentalisiert“ wird. Insbesondere sei dies bei sogenannten „städtischen Großbauprojekten“ (Selle 2013: 252) der Fall, bei denen „Inhalte, Ziele und Umsetzung solcher Projekte häufig nicht verhandelbar sind“ (ebd.).

Für eine erfolgreich verlaufende Bürger*innenbeteiligung sind neben einer klaren Zielformulierung, welche eine Evaluation ermöglicht, ebenso die „Persönlichkeitsmerkmale“ (Vetter 2008: 16) der angesprochenen Bürger*innen, deren Ressourcen und Fähigkeiten entscheidend. Hier kann Soziale Arbeit durch ihre Profession und dem eigenständigen Auftrag abwägen, in wessen Interesse sie agiert und wie sie Ausschlussmechanismen (siehe Kapitel 2.3) abmildert. Sie trägt hier auch die Verantwortung, den Ausschluss und die dazu führenden Verhältnisse zu thematisieren und sichtbar zu machen. Andernfalls trägt sie bestehende Ungleichheitsverhältnisse mit und lässt sich Instrumentalisieren, verliert die Eigenständigkeit der Profession. Es geht also um eine kritische (Selbst-)Reflexion, des Auftrages und die Wahl der passenden Beteiligungsform(en). Nicht jede Methode³³ eignet sich für jede Zielgruppe, daher ist die zur Anwendung kommende Methode mitentscheidend für den Erfolg.

Vetter (2008) benennt als weitere Komponente, dass die Einstellung und das Verhalten der administrativen und politischen Eliten einen Einfluss auf den Erfolg der Beteiligung hat (ebd. 19). Sind sie gewillt und ermutigend, wirkt sich dies anders aus als wenn eine im Grunde nach ablehnende Haltung (vgl. Klöti 2016: 56) besteht und die Zugänge zur Beteiligung dadurch hochschwelliger sind.

Es gibt bei der Durchführung von Beteiligungsverfahren also viel zu beachten. Sowohl die Intention der Beteiligung, die Haltung aller Akteur*innen (Auftraggeber*in, Moderation und Bürger*innen), als auch die Wahl der Methode sind für ein Gelingen ausschlaggebend. Des weiteren bedarf es einer klaren Zielsetzung, um den Erfolg nicht nur am Ergebnis, sondern auch am Prozess kenntlich zu machen. Dieses Wissen ist für die weitere Anwendung auf das Beispiel des Steintorplatzes zu beachten.

³³ Einen Überblick über gängige Methoden der Bürger*innenbeteiligung bietet Dienel (2011). Er beschreibt folgende Formen der Bürger*innenbeteiligung exemplarisch jeweils mit „Kennzeichen des Verfahrens“: „Zukunftswerkstatt, Planungszelle/ Bürgergutachten, Mediation, Petition, Bürgerkonferenz/ Konsensuskonferenz, Open Space, Bürgerpanel, Bürgerausstellung“ (vgl. ebd. 208-213).

3. Der öffentliche Raum

Da der Steintorplatz ein öffentlicher Raum im Zentrum der Innenstadt von Hannover ist und als solcher bestimmte Eigenschaften und Funktionen für das Leben in der Stadt hat, wird in diesem Kapitel zunächst der öffentliche Raum definiert und die Bedeutung des öffentlichen Raumes behandelt. Im Anschluss daran werden die Problematiken erläutert die sich aus einer Privatisierung ergeben würden.

3.1 Definition des öffentlichen Raumes

Eine allgemeine Definition davon, was öffentlicher Raum ist, richtet sich nach der Nutzbarkeit der Räume durch die ‚Öffentlichkeit‘: Sie können ohne wesentliche Beschränkungen oder besondere Befugnisse von Menschen genutzt werden (vgl. Selle 2008: 1), es bestehen keine Voraussetzungen für den Aufenthalt. Die Nutzbarkeit und Zugänglichkeit sind wesentliche Kriterien für das „Öffentliche“ (Klamt 2012: 779), denn nicht jeder „kollektive Raum“ (ebd.) ist gleichzeitig auch ein öffentlicher.

Bei genauerer Betrachtung lässt sich feststellen, dass viele als öffentlich wahrgenommene Räume, in Abgrenzung zu eindeutig privaten Räumen (wie beispielsweise Wohnungen), als teil- oder halböffentliche zu bewerten sind, dazu zählen unter anderem Bahnhöfe, Cafés und Einkaufszentren. Sie werden als öffentlich wahrgenommen, unterliegen aber spezifischen Nutzungsvorgaben durch die Inhaber*innen beziehungsweise Betreiber*innen und deren Hausrecht (vgl. Klamt 2012: 784). (Außen-)Gastronomie, Einkaufspassagen und Bahnsteige sind daher als teilöffentliche Räume zu betrachten, da der Aufenthalt dort an spezifische Nutzungsvorgaben und Hausrecht gebunden ist (vgl. Klamt 2012: 779).

3.2 Die Funktionen des öffentlichen Raumes

Der öffentliche Raum ist „mehr als nur funktionaler Raum“ (Simon 2007: 156), er ist Ort der Kommunikation, Sozialisation und (politischer) Auseinandersetzung und stellt somit erst Öffentlichkeit her³⁴ (ebd.). Öffentliche Plätze dienen nicht nur der ‚Identität der Stadt‘, sie ermöglichen Stadtkultur. Diese zeichnet sich aus durch den „Umgang mit Fremden und Fremdem, das Aushalten von Andersartigkeit, das Erleben kultureller Vielfalt“ (Selle 2008: 4).

Innerstädtische Plätze als öffentliche Räume haben sowohl kulturelle, soziale, ökologische als auch ökonomische und politische Funktionen (vgl. Berding 2012: 12-16).

³⁴ Wobei diese Funktion mit zunehmender Mobilisierung und Digitalisierung der Bevölkerung teilweise in Frage gestellt wird (vgl. Simon 2007: 157; Häußermann 2007).

Die „besondere Bedeutung der öffentlichen Räume“ wurde laut Auffarth (2017) auch im ‚Manifest für die öffentlichen Räume in Hannover‘ im Jahre 1999 von 16 Akteur*innen aus ‚Politik, Verwaltung, Planung und Wissenschaft‘ (ebd. 2) herausgearbeitet³⁵. Darin heißt es:

„Die Plätze sind Orte des sozialen Lebens, wo sich Menschen unterschiedlichen Alters, Geschlechts, Herkunft, Kultur und Lebensweisen begegnen. Sie sind auch Orte der Demokratie, wo sich die Stadtgesellschaft in ihrer Meinungsvielfalt darstellen kann. Sie sind kulturelle Orte als Bühne für Quartiersfeste und kulturelle Arbeit, sie sind Impulsgeber für die Modernisierung der Stadt und helfen, die Identifikation mit dem Stadtteil und Verantwortung zu festigen. Insofern sind die Planungs- und Umsetzungsprozesse für die Neugestaltungen nur mit intensiver Beteiligung der Bürger*innen durchzuführen. Denn vor allem sie benutzen die Plätze oder aber ignorieren sie“ (zit. n. Auffarth 30.01.2017: 2).

Hier wird deutlich, dass auch die Akteur*innen in der Stadtentwicklung der Landeshauptstadt Hannover (LHH) sich der zuvor genannten Vielzahl von Funktionen öffentlicher Plätze bewusst sind.

Öffentliche Plätze fungieren also als Treffpunkte und Aufenthaltsorte mit kulturellen und sozialen Funktionen für unterschiedliche Nutzer*innengruppen. Ebenso dienen sie als Veranstaltungsorte für Märkte, Feste und Festivals. Sie sind ‚Bühne‘ und beleben die Innenstadt, schaffen so Attraktoren im Sinne der ‚unternehmerischen Stadt‘³⁶. Innerstädtische Orte eignen sich darüber hinaus auch für politische Veranstaltungen wie Demonstrationen und Kundgebungen. Sie ermöglichen das ‚Sichtbarwerden‘ und die politische Auseinandersetzung, haben daher auch eine wichtige Funktion in einer demokratischen Gesellschaft.

Dabei ist der öffentliche Raum mit den Worten Simons (2007) ebenso „umkämpftes Terrain“ (ebd. 156): Während manche Menschen die Plätze bloß überqueren, nutzen andere sie zur Freizeitgestaltung, beispielsweise zum Skaten oder zum Verweilen. Sie sind Treffpunkte und Aufenthaltsorte für unterschiedliche Personengruppen, von denen manche gesellschaftlich als ‚problematisch‘ betrachtet werden. Hierzu zählen häufig Jugend-

³⁵ Leider ist das Dokument (Heft 80.6 Dialog zur Stadtentwicklung Leitthema: Urbane Lebensqualität – Ein Manifest für die Öffentlichen Räume Hannover September 1999) nicht mehr auf der Internetpräsenz der Landeshauptstadt Hannover verfügbar, anders als andere frühere und auch spätere Materialien.

³⁶ Zunehmend wird durch den Blick auf ‚nachhaltige Stadtentwicklung‘ (vgl. Berding 2012: 14) aber auch die ökologische Funktion, wie die Beeinflussung des Stadtklimas, erkannt.

liche³⁷, ebenso wie drogengebrauchende oder alkoholkonsumierende Personengruppen, aber auch Bettler*innen und Wohnungslose.

Simon (2007) stellt heraus, dass die Form der Nutzung und Aneignung gruppen- und klassenspezifisch in unterschiedlicher Weise erfolgt und häufig in Konkurrenz zueinander steht. Wer sich den Raum wie aneignet, wird daher immer wieder auch unter Gesichtspunkten von „öffentlicher Sicherheit und Ordnung“ (Simon 2007: 156; vgl. LHH 2016b) thematisiert und in Folge dessen mit ordnungspolitischen Maßnahmen bestimmten Personengruppen verwehrt. Mit einer Bebauung des Steintorplatzes würde ein öffentlicher Platz wegfallen und ein an Nutzungsbedingungen geknüpfter, teilöffentlicher Raum geschaffen werden.

3.3 Auswirkungen der Privatisierung von öffentlichen Räumen

Mit der zunehmenden Privatisierung und einer Ausdehnung in ehemals öffentliche Infrastrukturen wird „die sozio-ökonomische und räumliche Polarisierung der Gesellschaft“ (Manderscheid 2007: 63) vorangetrieben und verstärkt. Diese erschwert die gesellschaftliche Integration und produziert (weitere) Ausschlüsse von bestimmten (meist finanzschwachen) Nutzer*innengruppen von öffentlichen Räumen: Während beispielsweise die Gastronomie einen Teil des öffentlichen Raumes mit Außensitzplätzen zum halböffentlichen umwandelt, schränkt er dessen Nutzung für ‚Randgruppen‘ ein (vgl. Becker 2014: 137), es findet eine zunehmende Orientierung an zahlungskräftigen Kund*innen statt. Diese geht zu Lasten der allgemeinen Zugänglichkeit von öffentlichen Räumen. Das hat enorme Auswirkungen auf „sozial randständige [...] Gruppen meist männliche[r] bildungsferne[r] Jugendliche[r] oder Obdachlose[r]“ (Manderscheid 2007: 63–64), für die ihre Teilhabe an der Gesellschaft durch den Aufenthalt auf öffentlichen Plätzen eine wichtige Dimension darstellt. Eine weitere Privatisierung hat für sie katastrophale Auswirkungen (vgl. ebd.). Ähnlich beschreibt es auch Baum, der die provokante These aufstellt, dass das ‚richtige Verhalten‘ im öffentlichen Raum erprobt werden muss. Ein Zugang zur Stadt als Lebensraum ist daher auch für Menschen aus benachteiligten Quartieren wichtig (vgl. Baum 2012: 582). Sie brauchen Aufenthalts- und Kommunikationsorte als Möglichkeit, einen ‚urbanen Lebensstil‘ zu pflegen (vgl. ebd.). Eine Bebauung des Steintorplatzes würde für diese Menschen einen Verlust all dieser Möglichkeiten darstellen.

³⁷ Die vielfach durch ihre jeweils spezifische Raumaneignung bzw. Umnutzung von öffentlichem Raum von Erwachsenen als störend empfunden werden (vgl. Kemper & Reutlinger 2015: 13), wenn nicht sogar als deviant.

4. Bürger*innenbeteiligung am Beispiel der Bebauung des

Steintorplatzes

Die bisherigen theoretischen Grundlagen zur Stadtentwicklung, Bürger*innenbeteiligung und der Funktion von öffentlichen Räumen werden in diesem analytischen Teil der Arbeit Anwendung finden. Dazu wird zu Beginn der Steintorplatz in seiner jetzigen Form und die geplante Bebauung vorgestellt. Daran anschließend wird der Dialog im Rahmen des Innenstadtkonzeptes ‚Hannover City 2020+‘ bezogen auf den Steintorplatz ausgewertet. Es wird nachgezeichnet, welche Interessen bzw. Akteur*innen bisher hinsichtlich des Bauvorhabens besonders durchsetzungsstark waren. Zuletzt wird ein Ausblick zur Planung des für 2018 geplanten Bürger*innenbeteiligungsverfahrens gegeben.

4.1 Die Bebauungsplanung für den Steintorplatz

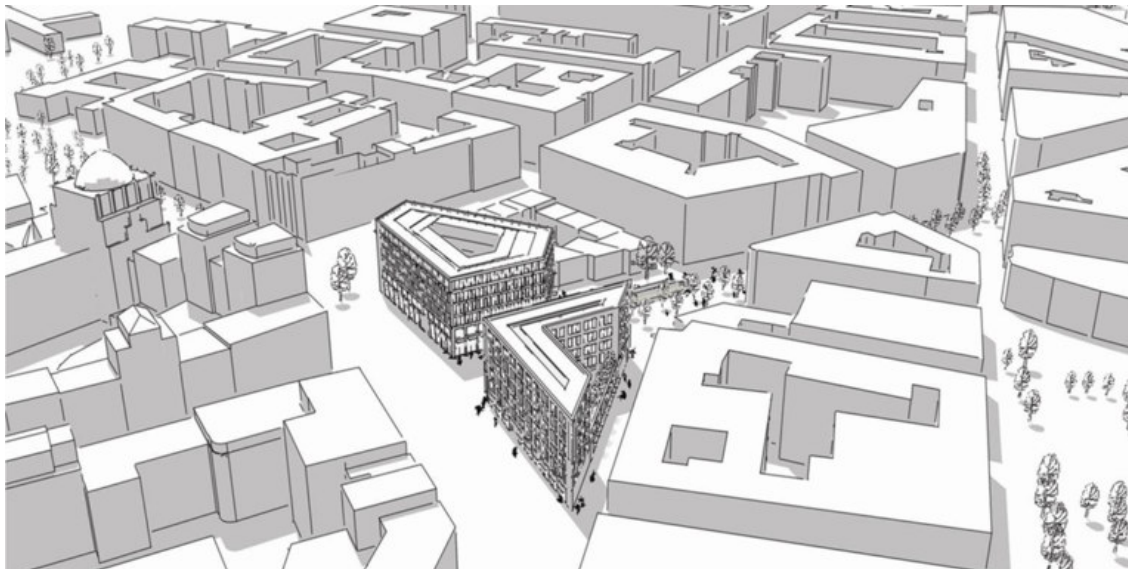
Der Steintorplatz in seiner heutigen Form entstand im Zuge des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg, denn zuvor war die Fläche dicht bebaut gewesen. Hinrich Storch gestaltete den jetzigen Steintorplatz Anfang der 1980er Jahre (vgl. Bohnenkamp 23.11.2015), jedoch sind nicht alle Ideen umgesetzt worden. Es fehlen bis heute die kleinen runden Brunnen, welche den Verkehrslärm durch ihr Plätschern schlucken sollen, sowie die Skulpturen auf der Mauer (vgl. ebd.).

Der Steintorplatz grenzt an den innerstädtischen Einkaufsbereich und das „Szene- und Event-Viertel Steintorviertel“ [sic] (LHH o.J.) ebenso wie die Lange Laube, welche als Medienviertel erschlossen werden soll. Die Fläche von rund 2700 Quadratmetern wird auch für „Sport- und Werbeveranstaltungen“ (ebd.) genutzt und ansonsten durch Fußgänger*innen und Radfahrer*innen täglich stark frequentiert (vgl. ebd.). Die öffentliche Verkehrsanbindung ist mit sechs Straßenbahnlinien und weiteren sechs Buslinien sehr gut³⁸ (vgl. ebd.).

Der Entwurf für die Bebauung stammt aus dem städtebaulichen Ideenwettbewerb zur Langen Laube 2007. Das Büro von Jabusch+Schneider wurde dafür prämiert. Es sieht zwei sechsgeschossige Gebäude vor (vgl. LHH 2011). Diese sollen die Straßenachse der Fußgängerzone vom Kröpcke über die Georgstraße zur Langen Laube erweitern. Es ist fraglich, ob die niedrige Bebauung am derzeitigen Platzrand aufgestockt werden soll. Auf dem Entwurf wie er unten gezeigt wird, ist dies nicht der Fall.

³⁸ Ob und wie die bereits im Rohbau vorhandene unterirdische D-Linie realisiert wird, wird in dieser Arbeit nicht verfolgt.

Abbildung 2: Entwurf zur Bebauung des Steintorplatzes



Quelle: Landeshauptstadt Hannover – Steintorplatz-Bebauung

Im Jahr 2009 startete der Rat das Bebauungsverfahren für den Steintorplatz wie aus dem Architektenwettbewerb hervorgegangen ohne Gegenstimmen (vgl. Meding 13.01.2016). Doch die Planungen ruhten lange Zeit, da sich kein Investor fand (vgl. Meding 05.10.2015), da das Grundstück durch die darunter verlaufende U-Bahn bei einer Bebauung besonders abgesichert werden musste (vgl. LHH 2015a). Zeitgleich startete die Landeshauptstadt zwischen 2008 und 2010 einen Dialogprozess zur stadtplanerischen Umgestaltung mit dem Titel ‚Hannover City 2020+‘. Im Rahmen dieses Projektes wurden „Interventionsorte untersucht“ (LHH 2015a: 2), welche „durch [die] Umgestaltung positive Wirkung auf ihre unmittelbare Umgebung entfalten“ sollten (ebd.). Der Prozess gliederte sich in „ein dreizyklisches Beteiligungsverfahren, bestehend aus Behördenrunden, einem Expertengesprächen und öffentlichen Innenstadtforen“ (LHH 2009a: 3). Die oben benannte Reihenfolge fand Anwendung. Den Anfang machte jeweils die Behördenrunde, an welcher fest benannte Entscheidungsbefugte und Vertreter*innen der planungsrelevanten Fachbereiche und „stadteigener Betriebe und Einrichtungen“ (ebd. 5) teilnahmen. Als Zweites folgte dann eine Expert*innenrunde „mit ausgewählten Vertretern und Vertreterinnen der Fachöffentlichkeit (u.a. Wirtschaft, Einzelhandel, Kultur, Kirchen, Hochschulen, Verbände, Initiativen)“ (ebd.). Also ganz im Sinne von Governanceprozessen werden hier verschiedenste Akteur*innen in den Prozess der Stadtentwicklung einbezogen (vgl. Kapitel 1.3.1). Nach diesen beiden Veranstaltungen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden, folgte je ein Innenstadtforum „[z]ur Information und Einbeziehung einer breiten, interessierten Öffentlichkeit“ (LHH 2009a:

5). Das Innenstadtforum ist ein Bürger*innenforum ganz im Sinne von Holtkamp, der sie als

„freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Beteiligung von Bürgern und Verbänden an der Formulierung und Umsetzung kommunaler Politik verstanden“ hat (Holtkamp 2011: 55).

Im Folgenden wird der öffentliche Dialog, der mit den Plänen zur Bebauung des Steintorplatzes einherging, anhand der Dokumentation des Innenstadtkonzeptes ‚Hannover City 2020+‘ nachgezeichnet³⁹.

4.2 Der öffentliche Dialog zur Bebauung des Steintorplatzes

Bereits in der Vorbereitungsphase für das Innenstadtkonzept wurde 2007 ein städtebaulicher Ideenwettbewerb für die Lange Laube und das Steintor ausgeschrieben. Diesem entstammt der Ursprung der Idee zur Bebauung des Steintorplatzes (vgl. LHH 2015b). Ab September 2008 folgte eine vierteilige Veranstaltungsreihe als Auftakt, wobei es zuerst nur um allgemeine Rückblicke in die Stadtentwicklung ging (vgl. LHH 2008).

Zwischen 2008 und 2010 hat die Landeshauptstadt einen Dialogprozess zur stadtplanerischen Umgestaltung von öffentlichen Plätzen und Räumen in der Innenstadt durchgeführt, dessen Ergebnisse im Februar 2011 im Konzept des ‚Hannover City 2020+‘ zusammengefasst wurden (vgl. LHH 2011). Erklärtes Ziel des Beteiligungsprozesses war es, die „Erarbeitung eines Innenstadtkonzeptes unter Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess“ (LHH 2009a: 3) zu verwirklichen. Dabei sollte explizit die „interessierte Öffentlichkeit“ (ebd.) angesprochen werden, also Menschen, die über die Grundvoraussetzung der Information, dass ein solcher Prozess besteht, verfügen und darüber hinaus auch nicht von den im Kapitel 2.3 analysierten Ausschlussmechanismen betroffen sind.

Der öffentliche Dialog über die Zukunft der Innenstadt begann im Jahr 2009 und gliederte sich in drei Phasen (vgl. LHH 2009a: 9), deren öffentliche Veranstaltungen alle im Sprengel Museum stattfanden. Im ersten Innenstadtforum mit dem Titel ‚Die lebendige Stadt‘ ging es um die „Nutzungskonzepte“ und „Funktion und Gestalt öffentlicher Räume“ (ebd.). Die zweite Veranstaltung beschäftigte sich vorrangig mit der räumlichen Gliederung und Gestaltung und trug den Titel ‚Die schöne Stadt‘. Die dritte und abschließende fasste zum Teil die Ergebnisse der vorangegangenen zusammen und beinhal-

³⁹ Da der Fokus dieser Arbeit auf Bürger*innenbeteiligung liegt, wird in der Auswertung weder auf die nicht zugänglichen Daten der Behördenrunden und ebenfalls nicht auf die einsehbare Dokumentation der Expert*innenrunden eingegangen.

tet die Umsetzung vereinbarten der Ziele: ‚Die aktive Stadt‘ (vgl. ebd.). Die Landeshauptstadt benennt die Zielsetzung wie folgt:

„Wesentliches Ziel des moderierten Prozesses zur Mitwirkung an der Zukunftsaufgabe Innenstadt ist, eine möglichst umfassende Bündelung der öffentlichen und privaten Kräfte für eine konsensgetragene Entwicklung der City Hannovers zu erreichen, die zentralen Funktionen der Innenstadt herauszuarbeiten, zu stärken und in der Öffentlichkeit bewusst zu machen“ (LHH 2009a: 3).

Aus den entsprechenden Dokumentationen ist herauszulesen, dass bei der öffentlichen Auftaktveranstaltung am 27.04.2009 noch nicht weiter festgelegt war, ob der Steintorplatz bebaut werden soll (vgl. LHH 2009a). Der Steintorplatz ist bei den Vorschlägen für einen räumlichen Planungs- bzw. Entwicklungsschwerpunkt als „Stadtraum oder Baufläche“ (ebd.: 8) aufgeführt, jedoch lediglich als eines unter vielen weiteren Gebieten. Ein abschließendes Planungskonzept für den Steintorplatz wurde zu diesem Zeitpunkt noch nicht öffentlich diskutiert. Jedoch ist im selben Dokument eine Lagebewertung für die Innenstadt als Handelszentrum aufgeführt, in welcher der Steintorplatz mit einer 1c-Lage bewertet ist. Er grenzt an die Georgstraße, welche eine 1a-Lage-Bewertung erhielt. Des Weiteren ist aufgeführt, dass in den vorangegangenen Expert*innengesprächen „die wenigen 1a-Lagen und fehlende Attraktoren“ in der Innenstadt (LHH 2009a: 14) bemängelt wurden.

Auch in der zweiten öffentlichen Diskussionsveranstaltung am 22.06.2009 unter dem Aspekt ‚Die schöne Stadt‘ bestand (noch) kein Konsens zur Bebauung des Steintorplatzes. Der Moderator Hans Werner Dannowski „erläutert zur Einstimmung in die Veranstaltung gesellschaftspolitische und ästhetische Grundsätze zur Entwicklung der Innenstadt“ (LHH 2009b: 5). Zu den Pro-Argumenten auf die Frage, ob Hannover eine schöne Stadt sei, antwortet er wie folgt:

„Das multikulturelle Gesicht der Stadt und die problematische Sozialgestalt der Stadt ist in Hannover nicht aus dem Zentrum herausgedrängt [...] Dieses Merkmal einer integrierten Stadtgestalt darf nicht angetastet werden, auch nicht durch eine Neugestaltung des Steintorplatzes, die bestimmte Gruppen und Schichten vertreiben könnte. Die Gestalt einer spannungsreichen Verschiedenheit mitten im Zentrum der Stadt ist eines der kostbaren Pfunde, mit dem Hannover wuchern kann“ (LHH 2009b: 7).

Hier wird sowohl auf die soziale, kulturelle und integrative Bedeutung von öffentlichen Räumen hingewiesen, als auch die Problematik des Ausschlusses thematisiert⁴⁰. In der Diskussion im Plenum kommt zudem zur Sprache, dass eine Bebauung „sehr genau abgewogen werden“ sollte (LHH 2009b: 45):

„Das dort ansässige soziale Milieu und der Platz als belebter Treffpunkt sind behutsam zu behandeln. Ggf. ist die vorhandene Bebauung aufzustocken“ (LHH 2009b: 45).

Darüber jedoch besteht kein Konsens, Herr Uwe Bodemann (Stadtbaurat und Vorsitzender des Baudezernats)

„erläutert, dass die Plätze in Hannover oft als reine Fläche wirken und empfunden werden. Vielfach ist ein 'Platzerleben' aufgrund der geringen Nutzungsdichte im Umfeld nur bedingt möglich“ (LHH 2009b: 45).

Hier werden bereits die unterschiedlichen Interessen deutlich zwischen einer unternehmerischen Stadt, die sich im Wettbewerb behaupten muss und dem sozialen Anspruch, keine Nutzer*innengruppen zu vertreiben.

Prof. Rolf Wernstedt, Mentor für das Projekt ‚Hannover City 2020+‘, hebt beim dritten und letzten Innenstadtforum am 09.09.2009 schließlich unter dem Punkt „Partner für die Entwicklung der Innenstadt“ (LHH 2009c: 4) hervor, dass die „Präsentation und Integrationskraft unterschiedlicher kultureller und ethnischer Einflüsse in der Innenstadt noch unzureichend“ (ebd.) ist und benennt das Steintorviertel dabei explizit. Die Veranstalter*innen sind sich in dieser Phase bereits bewusst, dass die öffentlichen Angebote zu Stadtentwicklungsfragen und Perspektivfindung nicht von allen, insbesondere nicht von allen Betroffenen, genutzt werden (vgl. LHH 2009c: 4–5). Wernstedt antwortet auf die Frage nach „einzubeziehenden Gruppen“ (LHH 2009c: 35) im Bereich des Steintors, dass „ausländische Geschäftsleute [...] stärker in die Planungen einbezogen bzw. darüber zielgruppenorientierter informiert werden können“ (ebd.).

Zwischen einer reinen Information der um den Steintorplatz ansässigen Geschäftsleute und einer Einbeziehung in die Planung liegen große Unterschiede. Unter Zuhilfenahme des in Kapitel 2.2.1 eingeführten Stufenmodells von Wright et al. (2008) ist hier allein der Begrifflichkeit nach (Information und Einbeziehung) nicht von Partizipation zu

⁴⁰ Andererseits ist zu bedenken, dass Offenheit, Toleranz und Diversität für die ‚unternehmerische Stadt‘ (vgl. Kapitel 1.3.2) wichtige Faktoren sind. Es besteht eine „statistische Korrelation zwischen ökonomischem Wachstum und der Eigenschaft von Städten, offen für Migranten, Künstler, Homosexuelle und für ethnische Minoritäten zu sein“ (Häussermann 2011b: 434) Dies macht die erfolgreiche „urbane Kultur einer Stadt“ aus (ebd.). Weiterführend dazu auch: Richard Florida

sprechen, da die Angebote auf den Vorstufen (die Stufen 3-5) verbleiben. Ob die Empfehlung umgesetzt wurde, ist leider aus den Quellen nicht ersichtlich. Ferner ist der Anspruch an eine Beteiligung im Sinne von Drilling und Oehler (2013), die sowohl kontinuierlich, differenziert und über den gesamten Planungsprozess und die Umsetzung hinaus alle relevanten Akteur*innen mit einbezieht (vgl. ebd. 99; Kapitel 2.2.1) nach je drei Behördenrunden, Expert*innengesprächen und öffentlichen Innenstadtforen, wohl nicht mehr einzulösen. Ebenfalls auffällig ist, dass die ausführlich dokumentierten Meinungen von einflussreichen Akteur*innen kommen, z.B. dem Moderator und einem Politiker (vgl. LHH 2009b). Meinungen der anwesenden interessierten Öffentlichkeit sind hingegen nicht (kenntlich) dokumentiert.

Generell ist in der Dokumentation der Innenstadtforen eine deutliche Verschiebung in der Wahrnehmung des Steintorplatzes zu verzeichnen. Von der Frage, ob der Steintorplatz nun „Stadtraum oder Baufläche“ (LHH 2009a: 8) ist, wie im ersten Bericht, hin zu einem deutlichen Fokus auf ökonomisch geprägte Interessen, welche lediglich Fragen, wer noch mit miteinbezogen werden muss um eine Umgestaltung des Platzes zu realisieren, ist viel unter Ausschluss der Öffentlichkeit passiert.

4.2.1 Stadtpolitische Akteur*innen und ihre Interessen in Bezug auf die Bebauungspläne

Laut der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung (HAZ) spaltet das Neubauvorhaben die Stadt: „Viele Geschäftsleute und die rot-grüne Mehrheit sehen in dem Projekt eine Aufwertung. Aber es gibt auch Protest [gegen eine Bebauung des Steintorplatzes] – in der Opposition und bei Bürgern“ (Meding 07.10.2015). Besonders die ‚City-Gemeinschaft Hannover e.V.‘ wünsche „sich dringend eine Aufwertung des Areals“ (Meding 07.10.2015). Sie argumentieren, dass eine Bebauung des Steintorplatzes „ein starker Magnet“ (ebd.) sei, der „mit guten Geschäften wie im Kröpcke-Center eine echte Bereicherung“ sei (ebd.). Schlussendlich fiel der Beschluss zur Bebauung Mitte Dezember 2015 (vgl. Meding 16.12.2015). Anfang des Jahres 2016 „hatten alle Bürgerinnen und Bürger Gelegenheit, die Planungsziele einzusehen“ (LHH 2016a); auf digitalem und postalischem Weg hatten sie die Möglichkeit „Bedenken zu äußern und Anregungen zu geben“ (ebd.).

Um nachvollziehen zu können, wie die Entwicklung um die geplante Bebauung des Steintorplatzes verlaufen ist, wird im Folgenden auf die Stadtpolitik vor und nach der Kommunalwahl 2016 eingegangen:

Als das Innenstadt-Konzept im Jahr 2007 vorbereitet wurde, hatten die SPD und Grüne im Rat der Stadt die Mehrheit. Gleiches gilt für den Zeitraum vor der letzten Kommunalwahl am 11. September 2016. Beide Parteien waren für die Bebauung. Vertreter*innen von FDP und CDU als Opposition waren dagegen. Die CDU als zweitgrößte Ratsfraktion nutzte den „Konflikt um die Bebauung des Steintorplatzes“ (Meding 13.01.2016) für ihren Wahlkampf und beschloss einstimmig, „einen Antrag auf Bürgerbeteiligung einzureichen“ (ebd.). Sie hat dies gezielt für ihren Wahlkampf genutzt und eine Bürger*innenbefragung angestrebt, bei der die Wähler*innen parallel zur Kommunalwahl über das Bauprojekt abstimmen sollten. „Das Ergebnis der Befragung wäre nicht bindend, aber bei entsprechender Beteiligung ein Stimmungsbarometer“ (Haase 29.01.2016). Auch die ‚Neue Liberale‘ nutzte das Thema mit der Initiierung einer Online-Petition (vgl. Haase 29.01.2016) mit dem Titel „Keine Bebauung des Steintorplatzes ohne Bürgerentscheid!“ (ebd.), obwohl der Gesetzgeber Bürgerentscheide bei Bauleitplanungen grundsätzlich ausschließt.

Mit dem Beschluss der Bebauung wurde eine Informationsveranstaltung im Neuen Rathaus durchgeführt, an der rund 250 Personen am 17.02.2016 teilnahmen. Auf dem Podium saßen diverse Architekt*innen und Stadtplaner*innen⁴¹ (vgl. LHH 2016a), die teilweise schon vorher beim Ideenwettbewerb zur Langen Laube oder bei ‚Hannover City 2020+‘ mitgewirkt haben, sowie ein Vertreter der ‚City-Gemeinschaft‘. Ergo ausnahmslos Befürworter*innen und potenzielle Profiteur*innen einer Bebauung.

Vor der Kommunalwahl im September 2016 hatten SPD und Grüne die Mehrheit im Rat der Stadt Hannover. Dies änderte sich. Eine neue Mehrheit wurde nach der Wahl möglich mit der Ampelkoalition SPD, Grüne und FDP. Sie haben zusammen 33 Ratsmandate von 64 (vgl. LHH 2016c). Der Oberbürgermeister Schostok ließ danach verlauten, dass die „bisherigen Mehrheitsfraktionen SPD und Grüne“ (LHH 2016b) nicht von einer höheren Wahlbeteiligung profitiert hätten. Bereits im Wahlkampf sei spürbar gewesen, dass unter Anderem der „Vorschlag zur Bebauung des Steintor-Platzes [...] kritisch gesehen“ wurde (ebd). Er deutet an, dass die bisherige Linie in der Stadtpolitik einen Einfluss auf die allgemeine Wahlbeteiligung und auch auf den Stimmenverlust der beiden Parteien hatte. Deutlicher drückte dies die HAZ aus, indem sie schreibt, dass der ur-

⁴¹ „Undine Giseke (Landschaftsarchitektin von bgmr aus Berlin und Mitglied der Jury zum Wettbewerb Hannover City 2020+), Karin Kellner (Architektin ksw, Hannover), Prof. Markus Neppel (Stadtplaner von ASTOC aus Köln und Mitglied der Jury zum Wettbewerb Steintor und Lange Laube), Martin Prenzler (City-Gemeinschaft, Hannover), Wolfgang Schneider (Vorsitzender der Architektenkammer Niedersachsen und Architekt ASP, Hannover) und Christoph Schonhoff (Landschaftsarchitekt nsp, Hannover)“ (LHH 2016a).

sprüngliche Bebauungsplan, welcher von der Bauverwaltung und der „rot-grünen Ratsmehrheit“ unterstützt wurde, von vielen Hannoveraner*innen nicht mitgetragen wurde. „Die Wahlschlappe und den Verlust der Mehrheit interpretierte Rot-Grün auch als Votum gegen die Steintor-Pläne“ (Schinkel 22.02.2017). Dennoch ist eine Umgestaltung des Steintorplatzes weiterhin ein „zentrales Thema“ (LHH 2016b), wie Schostok im Kommentar zum Ausgang der Wahl verlauten lässt. Das Bebauungsverfahren ist zwar vorerst gestoppt, doch für eine erneute Bürger*innenbeteiligung starteten die Planungen 2017 (vgl. Schinkel 19.02.2017). Für das Verfahren 2017 und 2018 sind 500.000 Euro vorgesehen (vgl. ebd.).

Weiter zu bedenken ist, dass bei einer Bebauung des Steintorplatzes das bisher städtische Grundstück veräußert wird, wobei die Landeshauptstadt Hannover „mit entsprechenden Einnahmen“ rechnet (LHH 2015a: 6). Diese liegen höher als die „geschätzten Ausgaben für die erforderlichen Maßnahmen“ (ebd. 7), wie beispielsweise Leitungsarbeiten, veränderte Verkehrsregelungen und Umbauten. Zudem würde der Einzelhandel gestärkt und eine „Initialzündung für die Entwicklung des gesamten Quartiers“ ermöglicht (LHH 2015a: 2). Es sollen „attraktive und überdurchschnittlich hochwertige Anbieter gewonnen werden“ (ebd.). Umgestaltet werden soll das „gesamte Areal zwischen Lange Laube, Nordmannpassage und Schiller-Denkmal“ (LHH 2016c). „Dazu soll es intensive öffentliche Beteiligung geben“ (ebd.).

Da dieses Jahr (2017) die Planung für eine zu erfolgende Bürger*innenbeteiligung am Steintorplatz erst vorbereitet wird, kann zu den Methoden und Formen dieser kein Bezug genommen werden. Daher wird im folgenden Kapitel eine mögliche Moderation des Verfahrens vorgestellt.

4.2.2 Planung des Bürger*innenbeteiligungsverfahrens

Derzeit laufen die Planungen für eine Beteiligung der Bürger*innen im kommenden Jahr. Wie diese umgesetzt wird, ist daher noch nicht festgelegt, allerdings gibt es erste Ideen „von offenen Workshops über gezieltes Ansprechen von Randgruppen bis zum Info-Container auf dem Platz“ (Schinkel 22.02.2017). Andere befürworten hingegen, den Bürger*innen verschiedene Modelle vorzustellen. So ist FDP-Fraktionschef Wilfried Engelke dafür „mehrere Varianten für den Steintorplatz vor[zugeben“ (ebd.).

Die Wahl der Methoden und der Art des Verfahrens hängen auch stark von den Ausführenden ab (vgl. Kapitel 2.4.1). Sicher ist zum jetzigen Zeitpunkt, dass die Moderation von einem externen Büro übernommen werden soll (vgl. Schinkel 22.02.2017). Laut der

HAZ ist dafür das ‚Bürgerbüro Stadtteilentwicklung Hannover e.V.‘ (BBS Hannover⁴²) im Gespräch.

Die Mitarbeiter*innen setzen sich hauptsächlich aus Ingenieur*innen und Landschaftsarchitekt*innen zusammen. Ferner ist lediglich ein Sozialarbeiter* (Kassenwart) und ein Psychologe* als weitere Mitarbeitende aufgeführt.

Seit dem Entwurf für eine Bebauung des Steintorplatzes von Jabusch+Schneider (2007) wurden in den Prozess der Planung verschiedenste Akteur*innen involviert. Die Landeshauptstadt hat im Zeitraum zwischen 2008 und 2010 mit dem Stadtentwicklungsdialog ‚Hannover City 2020+‘, ganz im Sinne von Governance, unterschiedliche Ebenen miteinbezogen. Dabei sind Interessen in unterschiedlicher Deutlichkeit artikuliert worden und nicht alle Betroffenen, wie ansässige Geschäftsleute oder Nutzer*innen des Steintorplatzes, miteinbezogen worden. Durch das Ergebnis der Kommunalwahl 2016 wurde die zuvor beschlossene Bebauungsplanung ausgesetzt und für 2018 wird ein Bürger*innenbeteiligungsverfahren geplant. Genaueres ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt.

⁴² Das BBS Hannover gibt es seit 1995. Es initiiert und begleitet Bürger*innenbeteiligung seitdem durch ‚Information, Beratung, Erfahrungsaustausch‘ (BBS Hannover o.J.) sowie Qualifizierung von Planungsprozessen. Nach der Selbstdarstellung des BBS Hannover entwickeln und verbreiten sie damit ‚Innovation zu Partizipation und Stadtentwicklung‘ (BBS Hannover o.J.). Als gemeinnütziger Verein finanzieren sie sich über Förder*innen und die Stadt Hannover. Das BBS Hannover kann auf eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit der Stadt Hannover zurückblicken. Sie haben seit den Veranstaltungen zur EXPO verschiedene Themen aufgegriffen, unter anderem auch eine intensive Begleitung des Bürger*innenbeteiligungsdialogs im Rahmen von ‚Mein Hannover 2030‘ (vgl. BBS Hannover 2015).

5. Fazit

In der intensiven Auseinandersetzung mit Stadtentwicklung ist aufgefallen, dass sowohl planungsbezogene Soziale Arbeit, als auch eine allgemeine Auseinandersetzung mit der Funktion von öffentlichen Räumen in der Disziplin derzeit selten thematisiert werden, wohingegen vielfältig einzelne Nutzer*innengruppen, wie beispielsweise Jugendliche und Obdachlose und ihr Verhältnis zur Gesellschaft und dem öffentlichen Raum besprochen werden oder aber der Sozialraum, die Analyse desselben bzw. dessen Gestaltung zum Gegenstand der Forschung gemacht wird.

Anhand dieser Untersuchung wurde deutlich, dass an Stadtentwicklung verschiedene Akteur*innen beteiligt sind, die auf unterschiedlichen Ebenen der Partizipation eingebunden werden (können). Dieser Prozess der zunehmenden Bürger*innenbeteiligung entwickelte sich über verschiedene Phasen in der Geschichte der Bundesrepublik (vgl. Kap. 1.1). Dabei ist der rechtliche Rahmen für eine Beteiligung der Bürger*innen durch nationale Gesetze (Städtebauförderungsgesetz) und durch (inter-) nationale Programme (Lokale Agenda 21; ‚Soziale Stadt‘) abgesteckt. Eine Einbeziehung der Bürger*innen hängt sowohl mit einer veränderten Steuerung (Governance; vgl. Kap. 1.3.1), als auch mit Bestrebungen nach Mitbestimmung von Bürger*innen (‚Neue Soziale Bewegung‘; vgl. Kap. 2.1) zusammen. Beide Prozesse verliefen im konkret untersuchten Fall parallel und führten zu einer Vervielfältigung der Akteur*innen in Stadtplanungsprozessen. Dabei wurde deutlich, dass es unterschiedliche Motive der Involvierten gibt, welche in einem Aushandlungsprozess zu moderieren sind, um so einen Interessenausgleich zu erzielen (vgl. Kap. 1.1). Zu beachten ist dabei auch, dass Städte als ‚unternehmerische Städte‘ in Konkurrenz zueinander stehen und versuchen, durch gezielte Stadtplanung im Wettbewerb der Standortattraktivität zu bestehen (vgl. Kap. 1.3.1). Dies beeinflusst die (neoliberale) Stadtentwicklung erheblich.

Wie in dieser Arbeit aufgezeigt, gibt es seitens der Politik vielfältige Motive, Bürger*innen bei der Stadtentwicklung zu beteiligen (vgl. Kap. 2.2), jedoch sind einige Kriterien zu bedenken, damit sie erfolgreich ist (vgl. Kap. 2.5) und nicht weitere Ausschlüsse (re-)produziert (vgl. Kap. 2.3), denn:

„Viele Studien zeigen, dass die Partizipationsformen ungleich genutzt werden. Dabei sind es vor allem Ressourcen und damit strukturelle Faktoren, die soziale

Ungleichheit in politische Ungleichheit übersetzen.“ (Vetter & Remer-Bollow 2017: 295)

Es besteht also eine nicht unerhebliche Gefahr, dass ‚schwache Interessen‘ durch Beteiligungsverfahren weiter unsichtbar gemacht werden und

„ressourcenstarke Gruppe[n] zusätzliche ‚Sprachrohre‘ erhalten [...]. Partizipation ist eine mittelschichtorientierte Veranstaltung, die sogar zur Legitimierung von Exklusion und sozialer Segregation beitragen kann.“ (Holtkamp 2011: 62)

Damit dies möglichst nicht geschieht, bedarf es einer reflexiven Stadtplanung zum Beispiel durch Einbezug planungsbezogener Sozialer Arbeit (vgl. Kap. 2.4).

Trotz Bekenntnissen zur „besondere[n] Bedeutung der öffentlichen Räume“, wie sie Akteur*innen aus Verwaltung, Politik, Planung und Wissenschaft 1999 gemeinsam herausgearbeitet haben (vgl. Kap. 3.2), scheint eine Bebauung des Steintorplatzes für sie kein Widerspruch zu sein. Mit einer Bebauung jedoch würde der bisher öffentliche Platz privatisiert und zu einem teilöffentlichen, konsumgebundenen Ort werden, der Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen unterliegt, welche den Aufenthalt nicht mehr allen jetzigen Nutzer*innen ermöglicht. Anhand der Analyse des bisherigen Prozessverlaufes um die (derzeit ausgesetzte) Bebauung des Steintorplatzes ist der Frage nachgegangen worden, wer mit welchem Einfluss beteiligt wurde und ob alle Nutzer*innen des Steintorplatzes dazu zählen. Dies ist zu verneinen, der Einbezug der Platznutzer*innen ist bisher nur unzureichend geschehen. Zum Einen, weil die anwesende Zielgruppe bei den Veranstaltungen der Innenstadtforen („die interessierte Öffentlichkeit“ (LHH 2009a: 3)) wenig eigene Vorstellungen mit einbringen konnte. Zum Anderen waren in der Analyse der Dokumentation keine Elemente einer gleichberechtigten Beteiligung im Sinne eines partnerschaftlichen Austauschs und „echter“ Beteiligung (vgl. Kap. 2.2.2) zu finden. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass mit den Innenstadtforen eine (nachträgliche) Legitimierung stattfindet für die zuvor in Behördenrunden und Expert*innengesprächen vereinbarten Zielsetzungen. Diese verharren in der Ausführung der Veranstaltung auf einer Stufe der Information bzw. Anhörung, bei denen die von den Bürger*innen geäußerten Bedenken und Wünsche ohne Wirkung auf den Prozess der Planung verhallen. Dies entspricht der Stufe 3 von Wright’s Partizipationsmodell und ist lediglich eine „Vorstufe der Partizipation“, denn grundsätzlich ist Information eine Voraussetzung für Partizipation. Hinzu kommt, dass viele Nutzer*innen des Steintorplatzes aufgrund fehlender Kenntnis einer geplanten Bebauung gar nicht erst die Möglichkeit hatten, an

dem Prozess zu partizipieren. Es mangelt an einer Öffentlichkeitsarbeit, die ressourcen-schwache Bevölkerungsgruppen erreichen könnte. Oder wie Vetter und Remer-Bollow (2017) es ausdrücken:

„Ohne Kenntnis über die politischen Strukturen, Prozesse und Themen sowie deren Bedeutung für das eigene Leben, kann sich keine Partizipationsabsicht entwickeln“ (ebd. 83).

Mit der Kommunalwahl 2016 und der Thematisierung von Stadtentwicklungspolitik hat sich dies geändert (vgl. Kap.4.2.1). Es soll ein neues Beteiligungsverfahren initiiert werden, was immer noch nicht garantiert, dass eine umfassende Partizipation der Bürger*innen erfolgt, denn den finanziellen Vorteilen, die sich aus einer Bebauung für einige Akteur*innen ergeben, wird offensichtlich größere gestalterische Wirkmacht zugestanden: Erstens kann die Landeshauptstadt einmaligen Gewinn erzielen beim Verkauf des städtischen Grundes, zweitens mittelfristig mehr (Gewerbe-) Steuern einnehmen. Des Weiteren sollen laut Planung besonders „attraktive und überdurchschnittlich qualitativ hochwertige“ Einzelhandelsnutzungen (LHH 2015a: 2) in den (potenziellen) Neubauten Platz finden und so eine „Initialzündung für die Entwicklung des gesamten Quartiers“ (LHH 2015a: 2) erfolgen. „Problematische Faktoren“ wie unliebsame Nutzer*innen werden von einem Ort, der Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen unterliegt, ausgenommen. Es handelt sich daher um eine verdeckte Verdrängung und zukünftigen Ausschluss, welcher thematisiert werden muss. Deshalb muss sich Soziale Arbeit aktiv und eigenständig in die Stadtplanung einbringen und Einfluss auf sie nehmen, denn die Gestaltung von öffentlichem Raum bestimmt gleichzeitig dessen zukünftige Nutzung und Berechtigung und legt damit Zugänge fest. Um bisherigen Nutzer*innen weiterhin Teilhabechancen an der Gesellschaft zu ermöglichen, ist eine planungsbezogene Soziale Arbeit unerlässlich, damit auf diesen Umstand möglichst „im Vorfeld bei den Planungs- und Beteiligungsverfahren“ (Staubach 2005: 59) aufmerksam gemacht werden kann. Sie kann ihr fachspezifisches Wissen und ihre Kompetenzen in die Planung integrieren und Nutzer*innen dazu verhelfen, ihre Interessen zu artikulieren und zu partizipieren oder aber anwaltschaftlich ihre Interessen in Stadtplanungsprozessen vertreten.

Mit dieser Arbeit habe ich auf die Bedeutung von öffentlichen Plätzen und deren wichtige Funktionen in der Stadt hingewiesen (vgl. Kap. 3). Sie machen Gesellschaft erfahr-

bar, in all ihren Differenzen, denn sie sind für alle Bewohner*innen, Bürger*innen und Fremde zugänglich und ermöglichen das Aufeinandertreffen des „Anderen“. Sie bieten Gelegenheiten zur Kommunikation und Auseinandersetzung und können eine in die Gesellschaft integrierende Funktion haben. Denn:

„Demokratie, Diskurs und Liberalität sind [...] Phänomene, die der Öffentlichkeit bedürfen, um konstituiert, ausgehandelt, wahrgenommen und respektiert zu werden, und diese Funktionen kommen auch und gerade den (physischen) öffentlichen Räumen zu“ (Klamt 2012: 789).

Mit einer Bürger*innenbeteiligung zur Stadtplanung am Steintorplatz im Jahr 2018 ist erneut die Möglichkeit gegeben, dieses Wissen in den öffentlichen Diskurs einzubringen, sowie darauf hinzuweisen, dass die ‚Teilhabe an Entscheidungsmacht‘ ungleich verteilt ist und so die Gefahr besteht, dass ein per se partizipatives Arrangement die „Schere zwischen ›unten‹ und ›oben‹ noch mehr, vertieft [...] statt sie einzudämmen“ (Walter 2013: 309).

Der Auftrag der Sozialen Arbeit ist es daher

„einen eigenständigen Beitrag [zu] leisten, indem sie sich darauf richtet, die je konkreten personalen und räumlichen Möglichkeiten und Kapazitäten einer faktischen Realisierung des demokratischen Versprechens gleicher Freiheit zu stärken und zu erweitern“ (Otto & Ziegler 2005: 138).

Mein im Studium entwickeltes Interesse an Methoden der Gemeinwesenarbeit, an Stadtentwicklungsprozessen und der Untersuchung von Dynamiken des Ausschlusses sind in diese Arbeit eingeflossen und werden mich weiter in eine kritische Praxis Sozialer Arbeit begleiten. Ebenso werde ich mit Spannung die 2018 stattfindende Bürger*innenbeteiligung erwarten und in teilnehmender Beobachtung verfolgen, in welchem Maße partizipativ die Umsetzung tatsächlich durchgeführt wird. Es bleibt zu hoffen, dass immer mehr Sozialarbeitende sich in den Diskurse um Stadt beteiligen und ihre Expertise darin einbringen. Denn die Stadt, der urbane Raum, wird für zunehmend mehr Menschen zur bestimmenden Lebenswelt, die es zu gestalten gilt. Das sollte nicht wenigen finanzstarken Gruppen überlassen werden. Letztlich ist eine integrierende Stadtpolitik ein Ausdruck für die Wertschätzung der Anwesenheit aller Bewohner*innen und ihrer Bedürfnisse.

Literaturverzeichnis

- Ackermann, Paul; Müller, Ragnar (2015): Bürgerhandbuch. Politisch aktiv werden, Öffentlichkeit herstellen, Rechte durchsetzen. 4., komplett überarbeitet und erweiterte Auflage. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag (Bürger-Bibliothek).
- Alisch, Monika (2007): Empowerment und Governance: Interdisziplinäre Gestaltung in der sozialen Stadtentwicklung. In: Detlef Baum (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 305–315.
- Alisch, Monika (Hg.) (2015): Sozialraum und Governance. Handeln und Aushandeln in der Sozialraumentwicklung. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich (Beiträge zur Sozialraumforschung, Band 12).
- Anhorn, Roland; Bettinger, Frank (Hg.) (2005): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Anhorn, Roland (2005): Warum sozialer Ausschluss für Theorie und Praxis Sozialer Arbeit zum Thema werden muss. In: Roland Anhorn und Frank Bettinger (Hg.): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–41.
- Arlanch, Stefan (2011): BürgerInnenrat. Leitbilder in der Perspektive von Gemeinwesenarbeit und Governance. Zugl.: München, Hochsch., Masterarbeit, 2009. 1. Aufl. Neu-Ulm: AG-SPAK-Bücher (Materialien der AG SPAK, M 241).
- Auffarth, Sid (2017): Umgang mit dem öffentlichen Raum. Veranstaltungsreihe: Plätze, Parks & Co. Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover e.V. im Pavillion Hannover, 30.01.2017. Online verfügbar unter http://bbs-hannover.de/wp-content/uploads/2017/03/20170130_%C3%96R_Vortrag_Auffarth.pdf, zuletzt geprüft am 26.05.2017.
- Baum, Detlef (Hg.) (2007): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Baum, Detlef (2012): Soziale Arbeit. In: Frank Eckardt (Hg.): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 571–592.
- Beck, Kurt; Ziekow, Jan (Hg.) (2011): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-93065-7>.
- Becker, Martin (2014): Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit in der Sozialen Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer (Handlungsfelder Sozialer Arbeit).

- Berding, Ulrich (2012): Nutzung und Gestaltung öffentlicher Räume als Daueraufgabe der Zentrenentwicklung. Online verfügbar unter http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/AktiveStadt-Ortsteilzentren/Transfer5Berding.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 28.05.2017.
- Bitzan, Maria (2013): Recht auf Beteiligung. Kommunale Planung und Gemeinwesenarbeit unter Genderaspekten. In: Matthias Drilling und Patrick Oehler (Hg.): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. Wiesbaden: Springer VS (Quartiersforschung), S. 179–191.
- Bohnenkamp, Christian (2015): Hannover: Architekt gegen Steintorumbau. NIE VOLLENDET: Der Steintorplatz, den der Architekt Hinrich Storch gestaltet hat. In: Neue Presse, 23.11.2015. Online verfügbar unter <http://www.neuepresse.de/Hannover/Meine-Stadt/Hannover-Architekt-gegen-Steintorumbau>, zuletzt geprüft am 20.05.2017.
- Boos-Krüger, Annegret (2015): Gemeinwesenarbeit als Arbeits- und Handlungsprinzip der Sozialen Arbeit - in Geschichte und Gegenwart. In: Juliane Sagebiel, Ana Muntean und Bettina Sagebiel (Hg.): Zivilgesellschaft und soziale Arbeit. Herausforderungen und Perspektiven an die Arbeit im Gemeinwesen in Rumänien und Deutschland. 1. Auflage. Neu-Ulm: AG SPAK Bücher (Materialien der AG SPAK, M 293), S. 159–171.
- Brede, Helmut; Dietrich, Barbara; Kohaupt, Bernhardt (Hg.) (1976): Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2000): Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland. Ein Überblick. Bonn: BBR (Berichte / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 5).
- Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover e.V. (o.J.). Online verfügbar unter <http://bbs-hannover.de/>, zuletzt geprüft am 30.05.2017.
- Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover e.V. (2015): Ergebnisse des Bürgerdialogs "Mein Hannover 2030!". Online verfügbar unter <http://bbs-hannover.de/die-ergebnisse-des-buergerdialogs-mein-hannover-2030/>, zuletzt aktualisiert am 22.05.2017.
- Büschken, Michael (2017): Soziale Arbeit unter den Bedingungen des »aktivierenden Sozialstaates«. 1. Aufl. Köln: Beltz Juventa.
- Castells, Manuel (1977): The Urban Question: A marxist Approach. Cambridge: MIT Press
- City Gemeinschaft Hannover e.V. (o.J.): Über uns. Online verfügbar unter <http://www.citygemeinschaft-hannover.de/ueber-uns/>, zuletzt geprüft am 25.05.2017

- Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hg.) (2011): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden.
- Dangschat, Jens S. (Hg.) (1999): Modernisierte Stadt - gespaltene Gesellschaft. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Opladen: Leske + Budrich.
- Deutsche Gesellschaft für Demokratiepädagogik e.V.(o.J.): Partizipation. Online verfügbar unter <http://degede.de/202.0.html>, zuletzt geprüft am 22.05.2017
- Diebäcker, Marc (Hg.) (2004): Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21. Diskurse - Methoden - Praxis. 1. Aufl. Wien: Edition Volkshochschule.
- Diebäcker, Marc; Hammer, Elisabeth (2004): Die Lokale Agenda 21: Ein Instrument demokratiepolitischer Innovation? In: Marc Diebäcker (Hg.): Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21. Diskurse - Methoden - Praxis. 1. Aufl. Wien: Edition Volkshochschule, S. 17–26.
- Dienel, Hans-Liudger (2011): Bürgerbeteiligung. In: Thomas Olk und Birger Hartnuß (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 203–214.
- Dörhöfer, Kerstin; Terlinden, Ulla (1998): Verortungen. Geschlechterverhältnisse und Raumstrukturen. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag
- Drilling, Matthias; Oehler, Patrick (Hg.) (2013): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. Wiesbaden: Springer VS (Quartiersforschung).
- Drilling, Matthias; Oehler, Patrick (2013): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung aus einer planungsbezogenen Perspektive. In: Matthias Drilling und Patrick Oehler (Hg.): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. Wiesbaden: Springer VS (Quartiersforschung), S. 87–109.
- Eckardt, Frank (Hg.) (2012): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Effinger, Herbert; Borrmann, Stefan; Gahleitner, Silke Birgitta; Köttig, Michaela; Kraus, Björn; Stövesand, Sabine (Hg.) (2012): Diversität und Soziale Ungleichheit. Analytische Zugänge und professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich (Buchreihe Theorie, Forschung und Praxis der sozialen Arbeit, Band 6).
- Geißel, Brigitte (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Angelika Vetter, Jürgen Friedrichs, Oskar W. Gabriel, Herbert Schneider und Rüdiger Voigt (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 29–48.
- Gillich, Stefan (2005): „Wohnungslos, das ist, wie wenn man die Welt von unten sieht“. Zur Ausgrenzung Wohnungsloser. In: Roland Anhorn und Frank Bettinger (Hg.): Sozialer Ausschluss

- und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 335–350.
- Grimm, Gaby; Hinte, Wolfgang; Litges, Gerhard (2004): Quartiermanagement. Eine kommunale Strategie für benachteiligte Wohngebiete. Berlin: Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23).
- Haase, Bernd (2016): Keine Chance für Bürgerentscheid. In: Hannoversche Allgemeine Zeitung, 29.01.2016. Online verfügbar unter <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/uebersicht/keine-chance-fuer-buergerentscheid-bei-steintorplatz-bebauung>, zuletzt geprüft am 04.03.2017.
- Hamacher, Gerd; Schubert, Herbert (2005): Der Blick auf die anderen. Erfahrungen aus der interdisziplinären Lehrforschung. In: Gerd Hamacher, Herbert Schubert, Antje Eickhoff und Sandra Nüß (Hg.): Sozial - Raum - Stadt. Perspektiven bei der Planung des sozialen Raumes Stadt ; Dokumentation der Fachtagung am 04./05. November 2004 in der Fachhochschule Köln. Köln: Verl. Sozial-Raum-Management (SRM-Reihe, 3), S. 11–32.
- Hamacher, Gerd; Schubert, Herbert; Eickhoff, Antje; Nüß, Sandra (Hg.) (2005): Sozial - Raum - Stadt. Perspektiven bei der Planung des sozialen Raumes Stadt ; Dokumentation der Fachtagung am 04./05. November 2004 in der Fachhochschule Köln. Sozial | Raum | Stadt; Sozial - Raum - Stadt. Köln: Verl. Sozial-Raum-Management (SRM-Reihe, 3).
- Harth, Annette (2012): Stadtplanung. In: Frank Eckardt (Hg.): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 337–364.
- Häußermann, Hartmut (2007): Was bleibt von der europäischen Stadt? In: Detlef Baum (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 71–79.
- Häussermann, Hartmut (2011a): Das Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt. In: Heinz-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, S. 269–279.
- Häussermann, Hartmut (2011b): Stadt- und Dorfentwicklung. In: Thomas Olk und Birger Hartnuß (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 427–437.
- Holtkamp, Lars (2011): Kommunale Entscheidungsstrukturen im Wandel. In: Heinz-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, S. 53–64.

- Huber, Stefan (2010): Community Organizing in Deutschland. Eine "neue" Möglichkeit zur Vitalisierung Lokaler Demokratie? Zugl.: Potsdam, Univ., Diplomarbeit, 2009. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (KWI-Arbeitshefte, 17).
- Junge, Torsten (2008): Gouvernamentalität der Wissensgesellschaft. Politik und Subjektivität unter dem Regime des Wissens. 1. Aufl. Bielefeld: transcript Verlag (Sozialtheorie). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.14361/9783839409572>.
- Kemper, Raimund; Reutlinger, Christian (Hg.) (2015): Umkämpfter öffentlicher Raum. Herausforderungen für Planung und Jugendarbeit. Wiesbaden: Springer VS (Sozialraumforschung und Sozialraumarbeit, 12).
- Klamt, Martin (2012): Öffentliche Räume. In: Frank Eckardt (Hg.): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 775–804.
- Klöti, Tanja (2016): Zum Verhältnis von partizipativer Stadtentwicklung, neoliberaler Stadtpolitik und stadtteilbezogener Sozialer Arbeit. In: Patrick Oehler, Nicola Thomas und Matthias Drilling (Hg.): Soziale Arbeit in der unternehmerischen Stadt. Kontexte, Programmatiken, Ausblicke. Wiesbaden: Springer VS (Research), S. 53–73.
- Knabe, Judith; van Rießen, Anne; Blandow, Rolf (Hg.) (2015): Städtische Quartiere gestalten. Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat. Bielefeld, Berlin: transcript; de Gruyter (Urban studies).
- Knabe, Judith; van Rießen, Anne; Blandow, Rolf (2015): Transformation der Gemeinwesenarbeit? Über Rollenkonflikte und Möglichkeitsräume in der Konjunktur des Lokalen. In: Judith Knabe, Anne van Rießen und Rolf Blandow (Hg.): Städtische Quartiere gestalten. Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat. Bielefeld, Berlin: transcript; de Gruyter (Urban studies), S. 79–111.
- Kraus, Björn; Krieger, Wolfgang (Hg.) (2016): Macht in der Sozialen Arbeit. Interaktionsverhältnisse zwischen Kontrolle, Partizipation und Freisetzung. Hans Jacobs Lippe Verlag. (4. überarb. u. erw. Auflage). Lage: Jacobs Verlag.
- Krummacher, Michael (2011): Kommunale Integrationspolitik. In: Heinz-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, 188-200.
- Landeshauptstadt Hannover (o. J.): Am Steintor. Online verfügbar unter <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Landeshauptstadt-Hannover/Dezernate-und-Fachbereiche-der-LHH/Gesch%C3%A4ftsbereich-des-Oberb%C3%BCrgermeisters/B%C3%BCro-Oberb%C3%BCrgermeister/Veranstaltungsservice-der-Landeshauptstadt-Hannover/Pl%C3%A4tze-in-Hannover/Am-Steintor>, zuletzt geprüft am 04.03.2017.

- Landeshauptstadt Hannover (2008): Gelungener Auftakt am 24.September 2008. Hannover City 2020+. Online verfügbar unter <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Stadtplanung-Stadtentwicklung/Konzepte-Projekte/Hannover-City-20202/Auftaktveranstaltungen-2008/Impressionen/Gelungener-Auftakt-am-24.September-2008>, zuletzt geprüft am 20.05.2017.
- Landeshauptstadt Hannover (2009a): Hannover City 2020+. Dokumentation Innenstadtforum 1 'Die lebendige Stadt'. Hannover, Darmstadt, 27.04.2009. Online verfügbar unter <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Stadtplanung-Stadtentwicklung/Konzepte-Projekte/Hannover-City-20202/Der-%C3%B6ffentliche-Dialog-2009/Dokumentation-%22Die-lebendige-Stadt%22>, zuletzt geprüft am 21.05.2017
- Landeshauptstadt Hannover (2009b): Hannover City 2020+. Dokumentation Innenstadtforum 2 'Die schöne Stadt'. Hannover, Darmstadt, 22.06.2009. Online verfügbar unter <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Stadtplanung-Stadtentwicklung/Konzepte-Projekte/Hannover-City-20202/Der-%C3%B6ffentliche-Dialog-2009/Dokumentation-%22Die-sch%C3%B6ne-Stadt%22>, zuletzt geprüft am 14.05.2017
- Landeshauptstadt Hannover (2009c): Hannover City 2020+. Dokumentation Innenstadtforum 3 'Die aktive Stadt'. Darmstadt, 09.09.2009. Online verfügbar unter <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Stadtplanung-Stadtentwicklung/Konzepte-Projekte/Hannover-City-20202/Der-%C3%B6ffentliche-Dialog-2009/Dokumentation-%22Die-aktive-Stadt%22>, zuletzt geprüft am 21.05.2017
- Landeshauptstadt Hannover (2011): Hannover City 2020+. Das Konzept. Unter Mitarbeit von Fachbereich Planen und Stadtentwicklung und Baudzernat, Februar 2011.
- Landeshauptstadt Hannover; Fachbereich Planen und Stadtentwicklung (2015a): Bebauungsplan Nr. 1723 "Steintor". Anlage 2 zur Drucksache 15-2256/2015. Allgemeine Ziele und Zwecke der Planung als Grundlage für die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit. Hannover. Online verfügbar unter <https://e-government.hannover-stadt.de/lhhsimwebre.nsf/DS/15-2256-2015>, zuletzt geprüft am 25.05.2017.
- Landeshauptstadt Hannover (2015b): Steintorplatz: Interesse an Bebauung. 07.10.2015. Online verfügbar unter <http://www.hannover.de/Service/Presse-Medien/Landeshauptstadt-Hannover/Meldungsarchiv-f%C3%BCr-das-Jahr-2015/Steintorplatz-Interesse-an-Bebauung>, zuletzt geprüft am 04.03.2017.
- Landeshauptstadt Hannover (2016a): Steintor: Großes Interesse an Infoveranstaltung. 18.02.2016. Online verfügbar unter <http://www.hannover.de/Service/Presse-Medien/Landeshauptstadt-Hannover/Meldungsarchiv-f%C3%BCr-das-Jahr-2016/Steintor-Gro%C3%9Fes-Interesse-an-Infoveranstaltung>, zuletzt geprüft am 04.03.2017.

- Landeshauptstadt Hannover (2016b): Kommunalwahl 2016. OB Schostok äußert sich zum Wahlausgang. 13.09.2016. Online verfügbar unter <http://www.hannover.de/Service/Presse-Medien/Landeshauptstadt-Hannover/Meldungsarchiv-f%C3%BCr-das-Jahr-2016/OB-Schostok-%C3%A4u%C3%9Fert-sich-zum-Wahlausgang>, zuletzt geprüft am 04.03.2017.
- Landeshauptstadt Hannover (2016c): SPD, Grüne und FDP vereinbaren Partnerschaft. Neue Mehrheit im Rat der Stadt. 03.11.2016. Online verfügbar unter <http://www.hannover.de/Service/Presse-Medien/Landeshauptstadt-Hannover/Meldungsarchiv-f%C3%BCr-das-Jahr-2016/SPD,-Gr%C3%BCne-und-FDP-vereinbaren-Partnerschaft>, zuletzt geprüft am 19.05.2017.
- Lefèbvre, Henri (1991/1974): *The Production of Space*. Oxford: Blackwell
- Ley, Astrid; Weitz, Ludwig; Ley, Lore (Hg.) (2012): *Praxis Bürgerbeteiligung*. Ein Methodenhandbuch. Stiftung Mitarbeit. 4. Aufl. Bonn: Verl. Stiftung Mitarbeit (Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen, 30).
- Lüttringhaus, Maria (2000): *Stadtentwicklung und Partizipation*. Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt. Zugl.: Trier, Univ., Diss., 2000. Bonn: Stiftung Mitarbeit (Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, 17).
- Mairhofer, Andreas (2014): *Nutzerorientierung in der Sozialen Arbeit*. Implikationen der Personenkonzepte Klient, Kunde und Bürger. Berlin, Münster: Lit (Sozialpädagogik, 26).
- Manderscheid, Katharina (2007): *Urbanität im 21. Jahrhundert*. Verfall oder Chance einer Lebensform? Eine soziologische Kontextualisierung. In: Detlef Baum (Hg.): *Die Stadt in der Sozialen Arbeit*. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 52–70.
- Marg, Stine; Walter, Franz (Hg.) (2013): *Die neue Macht der Bürger*. Was motiviert die Protestbewegungen? ; BP-Gesellschaftsstudie. Sonderausg. Bonn: bpb Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, 1332).
- Meding, Conrad von (2015): *Der Steintorplatz verändert sein Gesicht*. In: *Hannoversche Allgemeine Zeitung*, 05.10.2015. Online verfügbar unter <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Grossbaustelle-am-Steintorplatz>, zuletzt geprüft am 20.05.2017.
- Meding, Conrad von (2015): *Steintorplatz: Bebauung ist beschlossen*. Sondersitzung im Rathaus. In: *Hannoversche Allgemeine Zeitung*, 16.12.2015. Online verfügbar unter <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Auf-dem-Steintorplatz-entstehen-zwei-Gebaeude>, zuletzt geprüft am 04.05.2017.
- Meding, Conrad von (2016): *Streit um Bebauung* CDU will Bürgerbeteiligung zu Steintorplatz. In: *Hannoversche Allgemeine Zeitung*, 13.01.2016. Online verfügbar unter <http://www.haz.de/Han>

- nover/Aus-der-Stadt/UEbersicht/CDU-will-Buergerbeteiligung-zu-Steintorplatz, zuletzt geprüft am 03.03.2017.
- Mohrlock, Marion; Neubauer, Michaela; Neubauer, Rainer; Schönfelder, Walter (Hg.) (1993): Let's organize! Gemeinwesenarbeit und Community Organization im Vergleich. München: AG-SPAK-Publ (Materialien der AG SPAK Reihe Gemeinwesenarbeit, 113).
- Oehler, Patrick; Drilling, Matthias (2013): Soziale Arbeit, Gemeinwesenarbeit und Stadtentwicklung. Eine theoriegeschichtliche Spurensuche. In: Matthias Drilling und Patrick Oehler (Hg.): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. Wiesbaden: Springer VS (Quartiersforschung), S. 13–37.
- Oehler, Patrick; Thomas, Nicola; Drilling, Matthias (Hg.) (2016): Soziale Arbeit in der unternehmerischen Stadt. Kontexte, Programmatiken, Ausblicke. Wiesbaden: Springer VS (Research).
- Oelschlägel, Dieter (2002): Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadtentwicklung. Profilierung und Vernetzung auf Bundesebene. Online verfügbar unter <http://www.bagsozialestadtentwicklung.de/downloads#fachveroeffentlichungen>, zuletzt aktualisiert am 30.11.2002, zuletzt geprüft am 20.05.2017.
- Oelschlägel, Dieter (2013): Geschichte der Gemeinwesenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland. In: Sabine Stövesand, Christoph Stoik und Ueli Troxler (Hg.): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Traditionen und Positionen, Konzepte und Methoden ; Deutschland - Schweiz - Österreich. Theorie, Forschung und Praxis der Sozialen Arbeit. Opladen: Budrich (Buchreihe Theorie, Forschung und Praxis der sozialen Arbeit, 4), S. 181–202.
- Olk, Thomas; Hartnuß, Birger (Hg.) (2011): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans; Grunwald, Klaus (Hg.) (2015): Handbuch soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 5., erweiterte Auflage. München, Basel: Ernst Reinhardt Verlag.
- Otto, Hans-Uwe; Ziegler, Holger (2005): Sozialraum und sozialer Ausschluss. Die analytische Ordnung neo-sozialer Integrationsrationalitäten in der Sozialen Arbeit. In: Roland Anhorn und Frank Bettinger (Hg.): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 115–145.
- Riege, Marlo (2007): Soziale Arbeit und Sozialraumanalyse. In: Detlef Baum (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 376–389.
- Rieger, Günter (2012): Schwache Interessen in Governanceprozessen. In: Herbert Effinger, Stefan Borrmann, Silke Birgitta Gahleitner, Michaela Köttig, Björn Kraus und Sabine Stövesand (Hg.):

- Diversität und Soziale Ungleichheit. Analytische Zugänge und professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich (Buchreihe Theorie, Forschung und Praxis der sozialen Arbeit, Band 6), S. 193–203.
- Sagebiel, Juliane; Muntean, Ana; Sagebiel, Bettina (Hg.) (2015): Zivilgesellschaft und soziale Arbeit. Herausforderungen und Perspektiven an die Arbeit im Gemeinwesen in Rumänien und Deutschland. Zivilgesellschaft und Soziale Arbeit : Herausforderungen und Perspektiven an die Arbeit im Gemeinwesen - in Rumänien und Deutschland (Conference). 1. Auflage. Neu-Ulm: AG SPAK Bücher (Materialien der AG SPAK, M 293).
- Scheu, Bringfriede; Autrata, Otger (Hg.) (2013): Partizipation und Soziale Arbeit : Einflussnahme auf das subjektiv Ganze. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schinkel, Andreas (2017): Neue Planungen Bürgerbeteiligung zum Steintor kostet 500.000 Euro. In: Hannoversche Allgemeine Zeitung, 19.02.2017. Online verfügbar unter <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Buergerbeteiligung-zum-Steintor-kostet-Hannover-500.000-Euro>, zuletzt geprüft am 03.03.2017.
- Schinkel, Andreas (2017): Beteiligung startet 2017 Wer soll bei Gestaltung des Steintors mitreden? In: Hannoversche Allgemeine Zeitung, 22.02.2017. Online verfügbar unter <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Ampel-Buendnis-hat-erste-Ideen-fuer-die-Buergerbeteiligung-am-Steintor>, zuletzt geprüft am 03.03.2017.
- Schnurr, Stefan (2015): Partizipation. In: Hans-Uwe Otto, Hans Thiersch und Klaus Grunwald (Hg.): Handbuch soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 5., erweiterte Auflage. München, Basel: Ernst Reinhardt Verlag, S. 1171–1180.
- Selle, Klaus (2008): Öffentliche Räume – eine Einführung. Begriff, Bedeutung und Wandel der öffentlich nutzbaren Räume in den Städten. Aachen. Online verfügbar unter http://www.pt.rwth-aachen.de/dokumente/lehre_materialien/c3a_oeffentlicher_raum.pdf, zuletzt geprüft am 30.05.2017.
- Selle, Klaus (2012): Anwaltsplanung. In: Astrid Ley, Ludwig Weitz und Lore Ley (Hg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. 4. Aufl. Bonn: Verl. Stiftung Mitarbeit (Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen, 30), S. 71–75.
- Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Lemgo: Rohn (Edition Stadtentwicklung).
- Simon, Titus (2007): Öffentlichkeit und öffentliche Räume - wem gehört die Stadt? In: Detlef Baum (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 156–172.
- Staubach, Reiner (2005): Zur Zusammenarbeit von sozialer Arbeit und Stadtplanung aus Sicht der Stadtplanung. In: Gerd Hamacher, Herbert Schubert, Antje Eickhoff und Sandra Nüß (Hg.): So-

- zial - Raum - Stadt. Perspektiven bei der Planung des sozialen Raumes Stadt ; Dokumentation der Fachtagung am 04./05. November 2004 in der Fachhochschule Köln. Köln: Verl. Sozial-Raum-Management (SRM-Reihe, 3), S. 43–74.
- Stövesand, Sabine (2013): Konfliktorientierte, geschlechterdifferenzierende Gemeinwesenarbeit: Maria Bitzan, Tilo Klöck. In: Sabine Stövesand, Christoph Stoik und Ueli Troxler (Hg.): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Traditionen und Positionen, Konzepte und Methoden ; Deutschland - Schweiz - Österreich. Theorie, Forschung und Praxis der Sozialen Arbeit. Opladen: Budrich (Buchreihe Theorie, Forschung und Praxis der sozialen Arbeit, 4), S. 85–89.
- Stövesand, Sabine; Stoik, Christoph; Troxler, Ueli (Hg.) (2013): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Traditionen und Positionen, Konzepte und Methoden ; Deutschland - Schweiz - Österreich. Theorie, Forschung und Praxis der Sozialen Arbeit. Opladen: Budrich (Buchreihe Theorie, Forschung und Praxis der sozialen Arbeit, 4).
- Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Angelika Vetter, Jürgen Friedrichs, Oskar W. Gabriel, Herbert Schneider und Rüdiger Voigt (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 9–28.
- Vetter, Angelika; Friedrichs, Jürgen; Gabriel, Oskar W.; Schneider, Herbert; Voigt, Rüdiger (Hg.) (2008): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Vetter, Angelika; Remer-Bollow, Uwe (2017): Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Grundwissen Politik).
- Wagner, Thomas (2013a): Entbürgerlichung durch Adressierung? Eine Analyse des Verhältnisses Sozialer Arbeit zu den Voraussetzungen politischen Handelns. Zugl.: Wuppertal, Univ., Diss., 2012. Wiesbaden: Springer (Transformation des Sozialen - Transformation Sozialer Arbeit, 3).
- Wagner, Thomas (2013b): Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument. Köln: PapyRossa-Verl. (Neue kleine Bibliothek, 193).
- Walk, Heike (2011): Partizipationsformen und neue Beteiligungsprojekte im Rahmen des Governancebegriffs. In: Kurt Beck und Jan Ziekow (Hg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, S. 63–71.
- Walter, Franz (2013): Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft. Konklusion und Ausblick. In: Stine Marg und Franz Walter (Hg.): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? ; BP-Gesellschaftsstudie. Sonderausg. Bonn: bpb Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, 1332), S. 301–344.

- Wendland, Anja (2002): Mitbestimmung oder Beteiligung im Laufstall? Zur Diskussion um Partizipation in der sozialen Stadtteilentwicklung. Bielefeld: Kleine (Impulse, Bd. 11).
- Wendt, Wolf Rainer (2017a): Geschichte der Sozialen Arbeit 1. Die Gesellschaft vor der sozialen Frage 1750 bis 1900. 6. Aufl. 2017.
- Wendt, Wolf Rainer (2017b): Geschichte der Sozialen Arbeit 2. Die Profession im Wandel ihrer Verhältnisse. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Wright, Michael; Block, Martina; Unge, Hella von (2008): Partizipative Qualitätsentwicklung. In der Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten. Online verfügbar unter <http://www.partizipative-qualitaetsentwicklung.de/partizipation/stufen-der-partizipation.html>, zuletzt geprüft am 01.05.2017.

Erklärung

Ich versichere, dass ich die Arbeit selbständig verfasst und andere als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt habe.

Ich bin mit der Einstellung meiner Bachelorarbeit in der Bibliothek der Hochschule Hannover einverstanden.

Hannover, 13.07.2017