



HELMUT SCHMIDT
UNIVERSITÄT

EVALUATIONS- BERICHT

Perspektiven!
Miteinander planen für die
Elbinseln.

Prof. Dr. Gary S. Schaal und Dr. Claudia Ritzi
Lehrstuhl für Politikwissenschaft, insbes. Politische Theorie
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg/UniBW
Februar 2015

Im Auftrag von:

Freie und Hansestadt Hamburg

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Neuenfelder Straße 19, 21109 Hamburg

Amt für Landes- und Landschaftsplanung / Stadtwerkstatt

Projektbearbeitung: Claudius Lieven

www.hamburg.de/stadtwerkstatt

stadtwerkstatt@bsu.hamburg.de



Behörde für
Stadtentwicklung
und Umwelt

**STADT
WERK
STATT**
auf Dialoge bauen

und

vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Abteilung Forschung und Beratung

Fritschestr.27 / 28, 10585 Berlin

Projektbearbeitung: Dr. Thomas Kuder

www.vhw.de

tkuder@vhw.de



Stärkung lokaler Demokratie durch
STÄDTENETZWERK bürgerorientierte
integrierte Stadtentwicklung

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary.....	i
1. Die Evaluation des Beteiligungsverfahrens „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“	5
2. Kontext, Ziele und Aufbau des Verfahrens	8
2.1 Prozessstruktur	10
2.2 Die Prozessphasen im Detail	14
3. Evaluationskriterien	18
3.1 Die Leitideen der Evaluation	18
3.2 Begründung der Evaluationskriterien	18
3.3 Evaluationskriterien.....	20
4. Datengrundlage und Analysemethoden	25
4.1 Milieuanalysen des vhw	25
4.2 Standardisierte Fragebögen	26
4.3 Teilnehmende Beobachtungen.....	27
4.4 Experteninterviews	27
4.5 Medienanalyse.....	28
4.6 Dokumentenanalyse	28
5. Evaluation.....	29
5.1 Inklusion und Aktivierung	29
5.2 Deliberation	44
5.3 Entscheidungsrelevanz	52
5.4 Beteiligungskultur.....	64
6. Synthese: Stärken und Schwächen der „Perspektiven!“	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1:	Zeitschiene Prozess.....	9
Abbildung 2-2:	Meilensteine des „Perspektiven!“-Prozesses in chronologischer Folge	11
Abbildung 2-3:	Vollständiger Zeitplan "Perspektiven!"	13
Abbildung 5-1:	Informationsquellen	36
Abbildung 5-2:	Interesse an Themen	54
Abbildung 5-3:	Wer nimmt die Ergebnisse der „Perspektiven!“ ernst?	59
Abbildung 5-4:	Berichterstattung über „Perspektiven!“ im Zeitvergleich	68

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Sieben Phasen des „Perspektiven!“-Prozesses.....	14
Tabelle 4-1:	Phasen und Evaluationskriterien	25
Tabelle 5-1:	Teilnehmer_innen Themengruppen.....	35
Tabelle 5-2:	Altersstruktur der Teilnehmer_innen der Themengruppen	37
Tabelle 5-3:	Höchster Bildungsabschluss.....	37
Tabelle 5-4:	Residenzdauer in Jahren, gruppiert	37
Tabelle 5-5:	Erstbeteiligung bei politischen Beteiligungsverfahren	38
Tabelle 5-6:	Dauer des Beteiligungsverfahrens	39
Tabelle 5-7:	Expert_innen in den Themengruppen.....	41
Tabelle 5-8:	„Ich fühlte mich in den Gesprächen respektiert.“	45
Tabelle 5-9:	„Einige Mitglieder der Themengruppen haben Gespräche dominiert.“	45
Tabelle 5-10:	„Meine Sicht der Dinge hat eine wichtige Rolle gespielt.“	45
Tabelle 5-11:	Wurde in der Themengruppe lösungsorientiert diskutiert?	46
Tabelle 5-12:	„Im Laufe der Arbeit in der Themengruppe haben sich meine Meinungen und Ansichten zum Thema verändert.“	47
Tabelle 5-13:	„Ich habe in den Gesprächen in der Themengruppe viel von den anderen Teilnehmern gelernt“	47

Tabelle 5-14:	Waren die Informationsveranstaltungen interessant?	50
Tabelle 5-15:	„Der Abschlussbericht enthält noch Forderungen, die einander widersprechen.“	56
Tabelle 5-16:	Wie zufrieden sind Sie mit dem Ergebnis Ihrer Themengruppe?	57
Tabelle 5-17:	Wie zufrieden sind Sie persönlich mit dem Ergebnis des Beteiligungsverfahrens „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“?	57
Tabelle 5-18:	„Die Politik kann die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens gut umsetzen.“	58
Tabelle 5-19:	„Der Abschlussbericht enthält Vorschläge, die bisher noch nicht genügend in der Politik beachtet wurden.“	58
Tabelle 5-20:	„ Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit "Perspektiven!"“?.....	64
Tabelle 5-21:	„Die Mitarbeit hat mir Spaß gemacht.“	64
Tabelle 5-22:	„Das Beteiligungsverfahren hat es mir ermöglicht, meine Interessen gegenüber der Politik deutlich zu machen.“	65
Tabelle 5-23:	„Würden Sie noch einmal an einem solchen Beteiligungsprojekt wie „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“ teilnehmen?“	65
Tabelle 5-24:	Anzahl von Artikeln zu „Perspektiven!“ nach Medium.....	67

Executive Summary

Die Elbinseln haben in den letzten Jahren große Veränderungen erfahren. Zu den bedeutsamsten Projekten in Wilhelmsburg und auf der Veddel zählen die Internationale Gartenschau (*igs*) und die Internationale Bauausstellung (*IBA*). Sie waren zentrale Bestandteile des „Sprung über die Elbe“-Konzeptes, das Europas größter Flussinsel Impulse für eine nachhaltige, ökologisch und sozial ausbalancierte Stadtentwicklung geben sollte. Das Beteiligungsverfahren „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“ (Herbst 2013 April 2014) wurde in diesem Kontext aufgesetzt, um die Bürger an der mittelfristigen Planung der Stadtentwicklung auf den Elbinseln zu beteiligen.

Insgesamt diskutierten mehrere hundert Bürger in weitgehender prozeduraler und thematischer Eigenregie in zwölf Themengruppen und bei vielfältigen Informationsveranstaltungen die Stadtentwicklung auf den Elbinseln. Das Ergebnis dieser Arbeit mündete in einen Bericht, der Eingang in die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft (Drucksache 20/13206) „Rahmenkonzept. Hamburgs Sprung über die Elbe – Zukunftsbild 2013+“ fand.

Das Bürgerhaus Wilhelmsburg fungierte als Träger dieses Beteiligungsprojektes. Zur Planung und Durchführung des Verfahrens ging die Freie und Hansestadt Hamburg außerdem eine Kooperation mit dem Verband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (*vhw*) ein, der den Dialogprozess beratend begleitete. Aus den Zielsetzungen des *vhw*-Städtenetzwerkes, der BSU sowie den vertraglichen Grundlagen des „Perspektiven!“-Prozesses lassen sich vier Kriterien ableiten, die als Grundlage der hier vorgelegten Verfahrensbewertung dienen: *Inklusion und Aktivierung* sowie *Deliberation, Entscheidungsrelevanz* und *Beteiligungskultur*.

Um den Erfolg des Beteiligungsverfahrens auf diesen vier Dimensionen zu bewerten, wurden an den Dialogen beteiligte Bürger, die Initiatoren und Organisatoren des Verfahrens und Vertreter aus Politik und Verwaltung mit Hilfe standardisierter Fragebögen bzw. in Experteninterviews befragt. Darüber hinaus erfolgten eine teilnehmende Beobachtung des Prozesses, eine Medienanalyse und eine Sichtung der vom *vhw* durchgeführten Milieuanalysen sowie anderer Dokumente, die im Rahmen des Beteiligungsprojektes erstellt wurden.

Das Kriterium „*Inklusion und Aktivierung*“ zielt darauf, einen möglichst bevölkerungsrepräsentativ zusammengesetzten Teilnehmerkreis in das Beteiligungsverfahren zu integrieren. Darüberhinaus sollen insbesondere jene Bewohner der Elbinseln zur Teilnahme motiviert werden, die sich sonst nicht oder nur selten politisch beteiligen. Die Evaluation zeigt auf, dass durch die vom *vhw* initiierten Mileugespräche und die vom Bürgerhaus durchgeführten Stadtteilgespräche mehrere hundert Menschen in Kontakt mit „Perspektiven!“ kamen, darunter viele, die in so genannten politikfernen Milieus leben

und/oder sich in der Vergangenheit nicht an vergleichbaren Beteiligungsprozessen beteiligt haben. Allerdings erfolgte die Auswahl der Gesprächspartner teilweise unstrukturiert und die Integration der Ergebnisse der Milieu- und Stadtteilgespräche in die Arbeit der Themengruppen bzw. den Ergebnisbericht gelang nur punktuell.

An der Arbeit in den Themengruppen, die das Herzstück des Verfahrens darstellt, da hier die zentralen Diskussionen stattfanden und die Inhalte des Ergebnisberichts erarbeitet wurden, beteiligten sich insgesamt mehr als 300 Menschen, rund 100 davon kontinuierlich. Dies ist ebenfalls als ein großer Erfolg zu bewerten, der lediglich dadurch getrübt wird, dass junge Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund unterrepräsentiert blieben. Immerhin 40% der Befragten gaben jedoch an, sich zum ersten Mal an einem solchen Prozess beteiligt zu haben.

Insgesamt können die „Perspektiven!“ mit Blick auf die Kriterien *Inklusion* und *Aktivierung* also positiv bewertet werden. In der Zukunft sollte jedoch eine bessere Verzahnung von Aktivierungsgesprächen und der Arbeit in den Themengruppen angestrebt werden.

Das zweite Kriterium, „*Deliberation*“, untersucht, ob die Diskussionen in den Themengruppen unter fairen Bedingungen erfolgten und gemeinwohlorientiert waren. Mehr als 95 % der befragten Teilnehmer gaben an, dass sie sich in den Gesprächen respektiert gefühlt haben. Der Grundton der Diskussionen in den Themengruppen war meist freundlich, respektvoll und zugewandt und es wurde in der Regel sachlich und lösungsorientiert diskutiert, womit basale Voraussetzungen guter inhaltlicher Arbeit gewährleistet waren.

75 % der Befragten gaben jedoch an, dass einige Mitglieder der Themengruppen die Gespräche dominiert haben. Dies sollte in deliberativen Gesprächen nicht der Fall sein, weshalb ein verstärkter Einsatz von Moderatoren für zukünftige Beteiligungsverfahren empfehlenswert erscheint. Eine intensiviertere Moderation kann zudem dazu beitragen, Rollenkonflikte auf Seiten des Projektträgers zu vermeiden, die im Rahmen der „Perspektiven!“ bestanden.

Wichtig ist mit Blick auf die Diskursqualität außerdem, dass in den meisten Gruppen ein bemerkenswertes Maß an Konfliktvermeidung vorherrschte. Deliberation strebt zwar nach Konsens, bestehende Konflikte sollten jedoch nicht geleugnet werden. Im Fall der „Perspektiven!“ führte die mangelnde Diskussion konfliktiver Fragen dazu, dass in dem Abschlussbericht einige einander widersprechende Forderungen aufgestellt wurden. Dies droht die Entscheidungsrelevanz des Beteiligungsverfahrens zu verringern, da Politik und Verwaltung aus dem Bericht keine klaren Handlungsempfehlungen entnehmen können.

Dennoch ist die Mehrheit der befragten Mitglieder der Themengruppen mit den Inhalten und Ergebnissen des Verfahrens zufrieden und zusammenfassend ist auch die deliberative Qualität der „Perspektiven!“ als gut zu bewerten.

Das Kriterium „*Entscheidungsrelevanz*“ besagt, dass die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren die politische Entscheidungsfindung beeinflussen sollten. Hierzu ist neben dem Verweis auf die mangelnde Stringenz der Forderungen der einzelnen Themengruppen im Abschlussbericht kritisch anzumerken, dass der Abschlussbericht nach seiner Fertigstellung weder im Rahmen der Themengruppen noch öffentlich zur Diskussion stand. Damit entfiel die Möglichkeit, Widersprüche zu adressieren und Priorisierungen vorzunehmen, welche den Ertrag des Berichts in der politischen Arena hätten erhöhen können. Eine dazu dienende Reflexions- und Abstimmungsphase sollte in zukünftigen Verfahren etabliert werden.

Sowohl die BSU, als auch der Bezirk Mitte und der Stadtentwicklungsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft befassten sich zeitnah nach der Fertigstellung des Berichtes mit den Ergebnissen der „*Perspektiven!*“. In den Experteninterviews versicherten Vertreter aus Politik und Verwaltung außerdem glaubhaft ihre Wertschätzung von Bürgerbeteiligungsverfahren. Wo dennoch eine gewisse Zurückhaltung hinsichtlich der Berücksichtigung der Ergebnisse der „*Perspektiven!*“ bestand, wurde diese damit erklärt, dass die Offenheit des Prozesses nur schwer operativ mit (klassischen) Verwaltungsprozessen und Verwaltungsabläufen kompatibel ist. Ein enger gefasstes Thema könnte deshalb die Entscheidungsrelevanz zukünftiger Beteiligungsverfahren erhöhen.

Welchen substanziellen Einfluss die „*Perspektiven!*“ auf die stadtentwicklungspolitische Entwicklung der Elbinseln haben werden, kann noch nicht abschließend bewertet werden. Die ersten Schritte auf dem Weg zu einer angemessenen Berücksichtigung in Politik und Verwaltung wurden in diesem Verfahren jedoch gemacht.

Das Kriterium der „*Beteiligungskultur*“ untersucht schließlich, ob ein Verfahren die Ausbildung einer neuen demokratischen Beteiligungskultur begünstigt. Die wichtigsten Indikatoren dafür sind die Zufriedenheit mit dem Verfahren und die Bereitschaft zur nochmaligen Teilnahme an einem ähnlichen Format. 5 % der Befragten sind voll und ganz zufrieden mit dem Prozess, 69 % sind weitestgehend zufrieden. 77 % der Befragten sagten darüber hinaus, dass sie noch einmal an einem solchen Verfahren teilnehmen würden. Auch diese Ergebnisse sind positiv zu bewerten.

Verbesserungswürdig ist jedoch die Öffentlichkeitswirksamkeit der „*Perspektiven!*“, die ebenfalls die Beteiligungskultur beeinflusst. Vor allem am Ende des Beteiligungsprozesses gab es nur sehr wenig Berichterstattung. Verbesserte Pressearbeit und die Durchführung einer großen, politisch möglichst hochkarätig besetzten Abschlussveranstaltung könnten dazu beitragen, dies in der Zukunft zu verbessern.

Zusammenfassend ist also zu konstatieren, dass die „*Perspektiven!*“ ein in vielerlei Hinsicht sehr zufriedenstellendes Beteiligungsprojekt waren. Dennoch erscheint es bedeutsam, dass die in diesem Bericht formulierten Handlungsempfehlungen Berücksichtigung bei zukünftigen Beteiligungsverfahren finden.

1. Die Evaluation des Beteiligungsverfahrens „Perspektiven! Mit-einander planen für die Elbinseln“

Die Elbinseln haben in den letzten Jahren große Veränderungen erfahren. Zu den bedeutsamsten Projekten in Wilhelmsburg und auf der Veddel zählen die Internationale Gartenschau (2013, *igs*) und die Internationale Bauausstellung (*IBA*, 2006 2013). Sie waren zentrale Bestandteile des „Sprung über die Elbe“-Konzeptes¹, das Europas größter Flussinsel „Impulse für eine nachhaltige, ökologisch und sozial ausbalancierte Stadtentwicklung“² geben sollte. Dem „Sprung über die Elbe“ folgten Veränderungen auf den Elbinseln, die von ihren Bewohner_innen ambivalent bewertet werden. Das Portfolio gesellschaftlicher Reaktionen auf die genannten Prozesse ist vielfältig, so befürchteten manche Bewohner_innen der Elbinseln IBA-bedingte Gentrifizierungstendenzen, andere schätzen hingegen die Aufwertung der Elbinseln und die erhöhte politische Aufmerksamkeit, die ihnen in den letzten Jahren zuteil wurde. Flankierend zu diesen Prozessen wurden große Bürgerbeteiligungsprozesse durchgeführt, so u. a. die Zukunftskonferenz Wilhelmsburg 2001/2002, deren Ergebnisse in einem Weißbuch³ publiziert wurden und die Internationale Entwurfswerkstatt zum „Sprung über die Elbe“ im Jahr 2003.⁴ Die Ergebnisse dieser Prozesse flossen in das Rahmenkonzept des Senats aus dem Jahr 2005 ein, wobei divergierende Einschätzungen darüber vorliegen, wie intensiv die Ergebnisse der Bürgerbeteiligungsverfahren politisch berücksichtigt wurden.

Das Jahr 2013 markiert in dieser Konstellation eine Zäsur, da IBA und IGS abgeschlossen und politisch nach Anschlussnutzungen und -verwendungen gesucht wurden. So hat der Senat entschieden, die *IBA* in eine städtische Entwicklungsgesellschaft zu überführen und aus der *igs* wurde der Wilhelmsburger Inselpark. Diese Entscheidungen markieren wichtige Weichenstellungen für die weitere Stadtentwicklung auf den Elbinseln.

¹ http://www.iba-hamburg.de/fileadmin/Die_IBA-Story_post2013/051030_sprung_ueber_die_elbe.pdf; <http://www.hamburg.de/sprung-ueber-die-elbe/> und <http://www.hamburg.de/zukunftsbild-elbinseln/3620786/zukunftsbild-elbinseln-artikel/>, 14.12.2014.

² <http://www.iba-hamburg.de/iba-hamburg-2006-2013.html>, 14.12.2014

³ <http://zukunft-elbinsel.de/wp-content/uploads/2013/08/weissbuch.pdf>, 14.12.2014

⁴ vgl. u.a. <http://www.baunetz.de/meldungen/Meldungen-Stadt-Hamburg-praesentiert-Ergebnisse-einer-Entwurfswerkstatt-14181.html> und <http://zukunft-elbinsel.de/wp-content/uploads/2013/08/2004-entwurfswerkstatt-reiherstieg-as.pdf>, 14.12.2014

Das ko-kreative Beteiligungsverfahren „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“⁵ (Herbst 2013 April 2014) wurde in diesem Kontext aufgesetzt, um die Bürger_innen an der mittelfristigen Planung der Stadtentwicklung auf den Elbinseln zu beteiligen. Damit stehen die „Perspektiven!“ in der Tradition der eingangs genannten Beteiligungsprojekte, sie zeichnen sich jedoch durch ein neues und innovatives Trägerchaftsmodell aus, das vier institutionelle Akteure verbindet: die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU)⁶, den Bezirk Hamburg-Mitte⁷, das Bürgerhaus Wilhelmsburg⁸ sowie beratend den Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw)⁹.

Innovativ ist nicht nur die Kooperation dieser Akteure, sondern die Tatsache, dass das Bürgerhaus Wilhelmsburg, also ein Akteur der Zivilgesellschaft, das Beteiligungsprojekt durchgeführt hat. Während der „Perspektiven!“ arbeiteten und diskutierten insgesamt mehrere hundert Bürger_innen in prozeduraler und thematischer Eigenregie über viele Monate hinweg über die Stadtentwicklung auf den Elbinseln. Das Ergebnis dieser Arbeit liegt als Ergebnisbericht¹⁰ vor. Dieser fand Eingang in die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft (Drucksache 20/13206) „Rahmenkonzept. Hamburgs Sprung über die Elbe – Zukunftsbild 2013+“¹¹. Am 18. Dezember 2014 fand hierzu eine öffentliche Anhörung im Rahmen einer Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft statt. Zudem liegt eine Aufarbeitung des Ergebnisberichtes durch die Verwaltung des Bezirksamts Hamburg-Mitte vor.¹²

Als Mitglied des Städtenetzwerkes ging die Freie und Hansestadt Hamburg eine Kooperation mit dem Verband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (vhw) ein, der den Dialogprozess beratend und den Beteiligungsprozess mit wissenschaftlichen Analysen begleitete. Als Ergebnis einer Ausschreibung wurden Prof. Dr. Gary S. Schaal und Dr.

⁵ <http://perspektiven-elbinseln.de>, 14. 12. 2014.

⁶ <http://www.hamburg.de/bsu/>, 14. 12. 2014.

⁷ <http://www.hamburg.de/mitte/>, 14. 12. 2014.

⁸ <http://buewi.de>, 14. 12. 2014.

⁹ <http://www.vhw.de>, 6. 1. 2015.

¹⁰ <http://zukunft-elbinsel.de/wp-content/uploads/2014/10/perspektiven-ergebnisbericht-2014-perspektivenergebnisberichtb.pdf>

¹¹ <http://suche.transparenz.hamburg.de/dataset/rahmenkonzept-hamburgs-sprung-ueber-die-elbe-zukunftsbild-2013>, 14. 12. 2014.

¹² http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2014/11/141120_Kommentartabelle_Ergebnisbericht_Perspektiven-Copy.pdf, 14. 12. 2014

Claudia Ritzi von der Helmut-Schmidt-Universität im Dezember 2013 von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) damit beauftragt, den „Perspektiven!“ Prozess wissenschaftlich zu evaluieren.¹³

Aus den Zielsetzungen des vhw-Städtenetzwerkes, der BSU sowie den vertraglichen Grundlagen des „Perspektiven!“-Prozesses wurden jene Kriterien abgeleitet, die im vorliegenden Evaluationsbericht als Grundlage der Verfahrensbewertung dienen: *Inklusion und Aktivierung* sowie *Deliberation* sind zentrale Evaluationskriterien. Hinzu treten die Kriterien *Entscheidungsrelevanz* und *Beteiligungskultur*.

Die hier vorgelegte Evaluation untersucht, ob und in welcher Intensität die Ideale Inklusion, Aktivierung, faire und sachorientierte Diskussion (Deliberation), Entscheidungsrelevanz und Beteiligungskultur während des Beteiligungsverfahrens „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“ erreicht wurden. Sie bezieht dazu sowohl die Einschätzungen der an den Dialogen beteiligten Bürger_innen als auch der für die Organisation des Verfahrens verantwortlichen Gruppe und die Urteile von Vertreter_innen aus Politik und Verwaltung in die Bewertung mit ein. Darüber hinaus erfolgt eine Bewertung des Beteiligungsprozesses vor dem Hintergrund theoretischer Ideale auf der Basis einer teilnehmenden Beobachtung des Prozesses durch die Autoren dieses Berichts, die neben der Zustimmung der aktiv Beteiligten auch eine formale Bewertung des „Perspektiven!“-Prozesses erlaubt.

Der Evaluationsbericht gliedert sich wie folgt: Zunächst erfolgt eine knappe Beschreibung des „Perspektiven!“-Prozesses (Abschnitt 2). Darauf aufbauend wird erörtert, welche Kriterien (Abschnitt 3) und Daten (Abschnitt 4) der Evaluierung zugrunde liegen. Im fünften Abschnitt werden die Ergebnisse der Evaluierung entlang der zuvor diskutierten Evaluationskriterien präsentiert. Der „Perspektiven!“-Prozess ist ein komplexer, mehrstufiger Beteiligungsprozess, der im sechsten Abschnitt unter Berücksichtigung der vorgängig präsentierten Evaluationsergebnisse einer zusammenfassenden Betrachtung unterzogen wird. Dieser Abschnitt endet mit Überlegungen zur Frage, welche Lehren aus dem Prozess gezogen werden können und spricht vor diesem Hintergrund Empfehlungen für spätere Beteiligungsprojekte aus.

¹³ Wir danken Matthias Land und Björn Ewert für ihre Unterstützung bei der Durchführung der Evaluation und ihre redaktionellen Beiträge.

2. Kontext, Ziele und Aufbau des Verfahrens

Die Veddel und Wilhelmsburg galten lange Zeit als die vergessenen Stadtteile Hamburgs. Im Zuge der stadtentwicklungspolitischen Leitidee der wachsenden Stadt und des Projekts „Sprung über die Elbe“ lässt sich eine Entwicklung zum „Stadtlabor“ feststellen,¹⁴ die in der Internationalen Bauausstellung (*IBA*; 2006–2013) und der Internationalen Gartenschau (*igs*; 2013) ihren Höhepunkt und (vorläufigen) Abschluss finden sollte. Neben der Freude über die so neugewonnene Aufmerksamkeit und die massiven Investitionen in die Quartiere der Elbinseln wurde jedoch auch Kritik an diesen Großprojekten, den befürchteten Gentrifizierungs- und Verdrängungsprozessen und den als unzureichend wahrgenommenen Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger_innen im Prozess der Stadtteilentwicklung geäußert.

Diese inhaltliche und prozedurale Kritik sowie das in den offenen Planungswerkstätten des Projekts „Zukunftsbild Elbinseln 2013+“¹⁵ artikulierte Bedürfnis, neben baulichen auch sozialräumliche Entwicklungen in einem selbstgesteuerten, thematisch offenen und die ganzen Elbinseln umfassenden Beteiligungsprozess zu bearbeiten, wurden von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) und der Bezirksverwaltung aufgenommen, indem Finanzmittel für einen solchen Mitwirkungsprozess bereitgestellt wurden. Als Grundlage hierfür legte die Stiftung Bürgerhaus Wilhelmsburg in Person von Frau Bettina Kiehn das Arbeitspapier „Ko-Kreative Entwicklungsplanung für die Elbinseln“¹⁶ vor. Ziel war es, die vielfältigen Bürgerprojekte auf den Elbinseln, die Ausdruck einer lebendigen Beteiligungskultur sind, zusammenzuführen und zu stärken, dabei aber auch jene miteinzubeziehen, die bislang nicht an basisdemokratischen Formaten mitgewirkt haben bzw. die Beteiligungsmöglichkeiten der repräsentativen Demokratie nicht oder nur selten nutzen. Die Themen des Bürgerbeteiligungsverfahrens sollten ausgehend von den Interessen der Mitwirkenden entwickelt werden, die mit großer Eigenverantwortung und im Dialog mit Vertreter_innen der jeweiligen Fachbehörden, mit Interessensgruppen, politischen Parteien, der Bezirksverwaltung und der ansässigen Wirtschaft „auf Augenhöhe“ und „ko-kreativ“ Perspektiven und Antworten auf drängende Zukunftsfragen der integrierten Stadtentwicklung erarbeiten sollten. Auch um politisches Vertrauen, das im Zuge vorangegangener Beteiligungs- und Entwicklungsprozesse (*IBA*, *igs*) bei den Bürger_innen verloren gegangen war, wiederzuerlangen,

¹⁴ Vgl. bspw. <http://www.zeit.de/hamburg/stadtleben/2014-04/hamburg-wilhelmsburg> (27.10.14)

¹⁵ Das BSU-Projekt „Zukunftsbild Elbinseln 2013+“ fungierte als Bürgerbeteiligungsverfahren für die Fortschreibung des Rahmenkonzeptes „Sprung über die Elbe“.

¹⁶ Vgl. für die endgültige und mit den Behörden abgestimmte Fassung vom 30.7.13 (Kiehn 2013). Eine erste Version, mit dem Titel „Weißbuch 2.0: Ko-kreative Entwicklungsplanung für die Elbinseln“ war bereits im Januar 2013 in die Diskussion eingebracht worden.

verpflichteten sich BSU und Bezirk frühzeitig zur kontinuierlichen Mitwirkung an der Steuerung des Prozesses und dazu, die Ergebnisse des Prozesses bei ihrer Arbeit zu berücksichtigen, was auch eine fortlaufende Berichterstattung zum Umgang mit diesen und entsprechende Vorlagen an Bürgerschaft und Bezirksversammlung umfasst.¹⁷

Die Ergebnisse des „Perspektiven!“-Prozesses wurden von der BSU als *ein* inhaltlicher Baustein für die Fortschreibung des Rahmenkonzepts „Sprung über die Elbe“, d. h. für die Ausarbeitung einer Stadtentwicklungsplanung für Wilhelmsburg und die Veddel, verstanden, der mit zeitlich vorgängigen oder parallel verlaufenden Prozessen inhaltlich synthetisiert werden sollte. Wie die zeitliche und inhaltliche Verzahnung paralleler Projekte geplant war, wird aus der Abbildung 2-1 deutlich, die einer Präsentation der Baudirektorin und Leiterin der Projektgruppe „Sprung über die Elbe“, Frau Carola Hoffenreich, entstammt.¹⁸

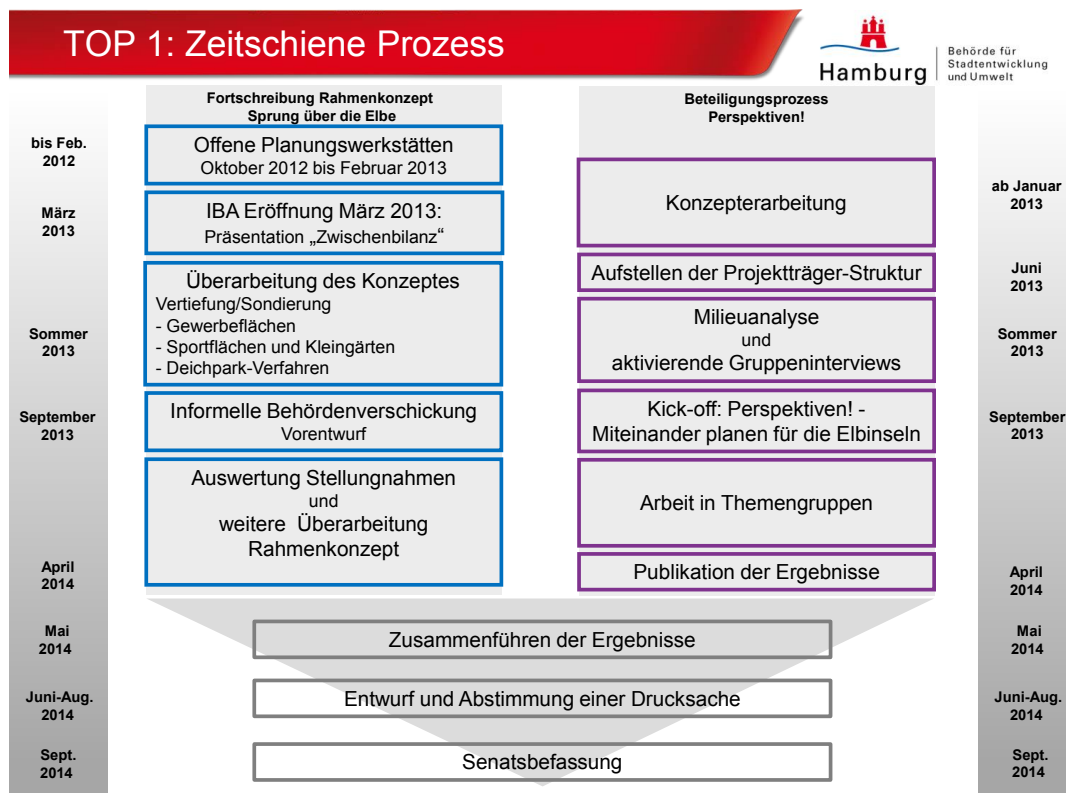


Abbildung 2-1: Zeitschiene Prozess

¹⁷ Vgl. Kiehn 2013: 9.

¹⁸ Präsentation von Frau Carola Hoffenreich „Auftaktgespräch zur Drucksache. 28. 5. 2014“.

2.1 Prozessstruktur

Die Prozessstruktur der „Perspektiven!“ ist komplex und variiert über die Laufzeit des Beteiligungsprozesses. Wir rekonstruieren die Prozessstruktur daher im Folgenden nicht nur chronologisch, sondern systematisch. Zur besseren Übersicht ist der zeitliche Ablauf des gesamten Beteiligungsprozesses in Abbildung 2-2 grafisch darstellt.

Der „Perspektiven!“-Prozess umfasst den Zeitraum September 2013 bis April 2014. Er wird inhaltlich festgelegt durch die Auftaktveranstaltung am 16. September 2013 und die Übergabe des Ergebnisberichtes am 30. April 2014. In einem weiteren Sinne sind die Verarbeitung des Ergebnisberichtes in Form der Senatsdrucksache „Zukunftsbild Elbinseln 2013+“ sowie die zwei öffentlichen Veranstaltungen des Bezirkes Hamburg-Mitte im Dezember auch Teil des Beteiligungsprozesses.

Die Grundlagen des Beteiligungsprozesses sind vertraglich geregelt. Über eine Zuwendungsvereinbarung (10.05.13) mit dem Bezirksamt Hamburg-Mitte wurde mit dem Bürgerhaus Wilhelmsburg eine zivilgesellschaftliche Einrichtung mit der Projektträgerschaft und -leitung betraut. Dem „Perspektiven!“-Prozess liegt der Rahmenprojektplan „Ko-Kreative Entwicklungsplanung für die Elbinseln“ (Stand: 30. 7. 2013) des Bürgerhauses zugrunde.¹⁹ Zudem schloss die BSU mit dem vhw einen Vertrag als Berater des Dialogprozesses und als wissenschaftlichen Dienstleister. Die Beteiligung des vhw resultierte aus einer parallel initiierten Kooperation: Die Stadt Hamburg beteiligt sich am Projekt „Städtenetzwerk – Stärkung lokaler Demokratien durch eine bürgerorientierte, integrierte Stadtentwicklung“ des vhw. Das Städtenetzwerk strebt die erweiterte Partizipation von Bürger_innen in stadtentwicklungspolitischen Mitwirkungsprozessen an und stellt dafür Instrumente und Analysen auf Basis des Sinus-Milieuansatzes zur Verfügung. Die Zuordnung von Milieus soll tiefergehende Einblicke in Handlungsmuster und -präferenzen bestimmter Gruppen ermöglichen, als dies allein über sozioökonomische Variablen gelingen kann. Ziel ist es, jene Milieus stärker in lokalpolitische, „ko-kreative“ Beteiligungsprozesse zu integrieren, die sich typischerweise unterdurchschnittlich intensiv beteiligen. Langfristig soll so ein Beitrag zur dauerhaften Ausbildung einer demokratischen Beteiligungskultur geleistet werden, die bei systematischer Verschränkung mit den institutionellen Strukturen der Kommunen bzw. Bezirke zu einer *new urban governance* führen soll.

¹⁹ http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2013/09/EntwicklungsplanungElbinseln_Stand-130731.pdf, 12. 11. 2014

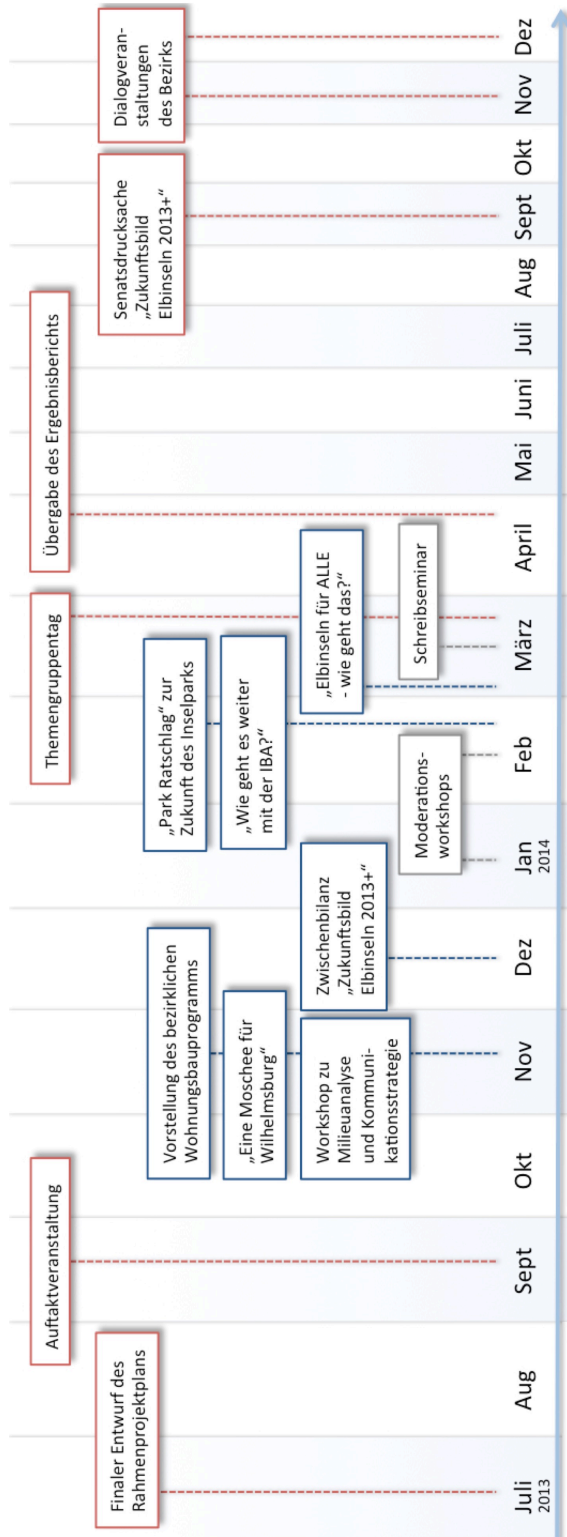


Abbildung 2-2: Meilensteine des „Perspektiven!“-Prozesses in chronologischer Folge

In seiner Funktion als Projektträger koordinierte und organisierte das Bürgerhaus Wilhelmsburg den „Perspektiven!“-Prozess. Es stellte Räumlichkeiten für die Treffen der Themengruppen bereit, begleitete und beriet diese, war in leitender Funktion im Themen- und Verfahrensrat vertreten, organisierte die Abendveranstaltungen, führte die Stadtteilgespräche, sorgte für die Öffentlichkeitsarbeit und leistete die Endredaktion des Ergebnisberichts. Mitunter moderierten die Mitarbeiterinnen des Bürgerhauses auch Treffen von Themen- oder Verfahrensrat und Themengruppen. Die Bewerbung von Veranstaltungen erfolgte über Anschreiben, Anzeigen und Aushängen im Stadtteil sowie den Internetauftritt des Projekts. Die zentrale Projekthomepage diente nicht nur der Ankündigung von Veranstaltungen und Gruppentreffen, sondern auch der inhaltlichen Arbeit der einzelnen Themengruppen, die hier Protokolle, Tagesordnungen, Informationen und Arbeitsmaterialien veröffentlichen und abrufen konnten.

Für die koordinativen und Steuerungsaufgaben waren zwei Gremien verantwortlich: Der *Themenrat* setzt sich aus Vertreter_innen der einzelnen Themengruppen zusammen und trat sechs Mal (bis zur Übergabe des Ergebnisberichts) zusammen, um die Arbeit der Gruppen inhaltlich untereinander abzustimmen. Der *Verfahrensrat* begleitete in vier Sitzungen wiederum die konzeptionelle Durchführung des Verfahrens und entwickelte diese gegebenenfalls weiter. Dieser setzte sich aus Vertreter_innen der BSU (Projektgruppe „Sprung über die Elbe“ und Stadtwerkstatt), dem Bezirk Hamburg-Mitte (Dezernat für Wirtschaft, Bauen und Umwelt, Fachamt Sozialraummanagement), des Regionalausschusses Wilhelmsburg/Veddel der Bezirksversammlung Hamburg-Mitte, des Themenrates, des vhw und des Bürgerhauses Wilhelmsburg zusammen. Beide Gremien konstituierten sich erst im Laufe des Prozesses: Der Verfahrensrat ging aus der Steuerungsgruppe, die im Austausch zwischen Behörden, vhw und Projektträger Verfahrensaufbau und -ziele spezifizierte,²⁰ hervor und tagte am 9. 1. 2014 das erste Mal; der Themenrat kam am 12. 2. 2014 erstmalig zusammen.

Eine vollständige chronologische Übersicht des „Perspektiven!“-Prozesses, die die Treffen der Arbeitsgruppen, des Themenrates und des Verfahrensrates berücksichtigt, findet sich in Abbildung 2-3.

²⁰ Die Steuerungsgruppe beschloss am 13. 11. 13 die Einsetzung des Verfahrensrates, der ihre Aufgaben mit erweiterter Besetzung fortführen sollte.

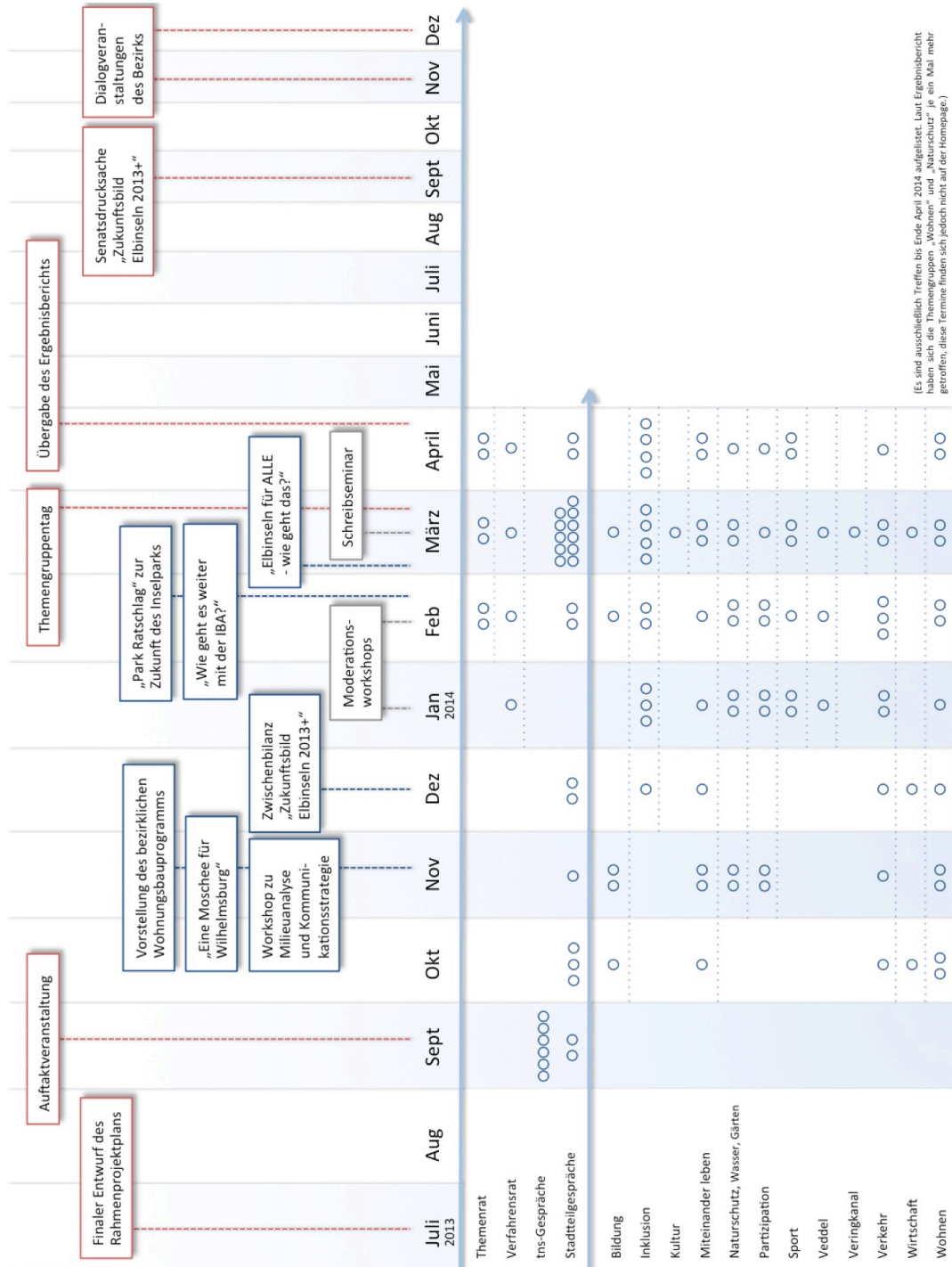


Abbildung 2-3: Vollständiger Zeitplan "Perspektiven!"

2.2 Die Prozessphasen im Detail

Der „Perspektiven“-Prozess gliedert sich in sieben Projektphasen, die im Folgenden erörtert und analysiert werden:

Phase 0	Basisanalyse Milieustruktur Elbinseln (vhw), Herbst 2013
Phase 1	Fokusgruppeninterviews (vhw), Herbst 2013
Phase 2	Aktivierungs-/Stadtteilgespräche (Bürgerhaus), Herbst 2013 April 2014
Phase 3	Kontinuierliche Themengruppensitzungen, Dezember 2013 April 2014
Phase 4	Begleitende Abend-/Großveranstaltungen, Herbst 2013 April 2014
Phase 5	Ergebnisbericht, April 2014
Phase 6	Verstetigung, April 2014 - heute

Tabelle 2-1: Sieben Phasen des „Perspektiven!“-Prozesses

Phase 0: Basisanalyse Milieustruktur Elbinseln (vhw), September 2013

Der vhw wurde beauftragt, mikrogeographische Milieuanalysen zur Einwohnerstruktur des Stadtteils und eine Analyse der Partizipationsnetzwerke auf den Elbinseln durchzuführen, um bislang nicht erreichte Bevölkerungs- oder Interessengruppen zu identifizieren und Beteiligungspotentiale zu benennen.

Phase 1: Fokusgruppeninterviews (vhw), Herbst 2013

In „klassischen“ Bürgerdialogen dominieren zumeist die „gesellschaftlichen Leitmilieus“, während die auf den Elbinseln stark vertretenen hedonistisch-prekären, kreativ-experimentalistischen und wertkonservativ migrantischen Milieus bisherigen Beteiligungsformaten eher fernbleiben. Mit diesen Zielgruppen führte TNS Infratest im Oktober 2013 im Auftrag des vhw sechs Fokusgruppeninterviews zu Fragestellungen der Stadtentwicklung und der Bürgerbeteiligung durch:²¹

- (A) Kreative (mit und ohne Migrationshintergrund)
- (B) Moderne
 - a. Moderne Milieus mit prekären Lebensumständen (Schwerpunkt: Konsum-Hedonisten), ohne Migrationshintergrund
 - b. Moderne Milieus mit prekären Lebensumständen (Schwerpunkt: Hedonistisch-Subkulturelle), mit Migrationshintergrund

²¹ Die Ergebnisse wurden bei einem Workshop zur Auswertung der Milieu- und Netzwerkanalyse Wilhelmsburg am 23. 7. 2013 im Bürgerhaus Wilhelmsburg präsentiert.

(C) Wertkonservative

- a. Wertkonservatives Milieu (Schwerpunkt: Religiös-verwurzeltes Milieu / Traditionelles Arbeitermilieu), mit Migrationshintergrund

Angestrebt wurden nicht nur Erkenntnisse über die Bedürfnisse und Erwartungen dieser Gruppen, sondern auch die Aktivierung bislang nicht beteiligter Personen für den folgenden Arbeitsgruppenprozess. Dabei muss die Aktivierung mit jeweils milieuspezifischen Strategien hinsichtlich des Aufsuchens, des Angebots und der Ansprache verfolgt werden (vgl. Kommunikationshandbuch des vhw).

Phase 2: Aktivierungs-/Stadtteilgespräche (Bürgerhaus Wilhelmsburg)

Ergänzend zu den Fokusgruppeninterviews führte Frau Tiedemann vom Bürgerhaus Wilhelmsburg 22 „Aktivierungsgespräche“ (später: „Stadtteilgespräche“) mit Einzelpersonen und Gruppen (insgesamt 220 Personen) durch, und zwar im Zeitraum von September 2013 bis April 2014. Deren Fokus lag auf jüngeren Bewohner_innen sowie solchen aus dem wertkonservativ migrantischem Milieu, um bislang vernachlässigte Positionen in Erfahrung bringen zu können. Die in diesen Gesprächen gewonnenen Einsichten sollten anschließend wieder in den Dialogprozess eingespeist werden.

Phase 3: Themengruppensitzungen

Der Fokus des Verfahrens lag auf der organisatorisch selbständigen und deliberativ angelegten thematischen Arbeit, die in Themengruppen erfolgte und sich von September 2013 bis April 2014 über einen Zeitraum von sieben Monaten erstreckte. Am 16. 9. 2013 besuchten ca. 150 Bürger_innen die Auftaktveranstaltung der „Perspektiven!“ im Bürgerhaus Wilhelmsburg. Ausgehend von den dort in Tischgesprächen artikulierten Wünschen und Ideen entlang der Leitfragen „Was ist für Sie auf den Elbinseln wichtig?“, „Was brauchen Sie, damit wir hier gut leben können?“ und „Was macht die Elbinseln für Sie lebenswert?“ konstituierten sich im Laufe des Prozesses *autonom* und *selbstorganisiert* die Themengruppen „Inklusion“, „Nachbarschaft Miteinander Leben“, „Naturschutz, Wasser, Gärten“, „Partizipation und Mitwirkung“, „Sport“, „Veddel“, „Verkehr“, „Wirtschaft“ und „Wohnen“. Die Gruppe „Bildung“ arbeitete dabei in den bereits bestehenden Strukturen der Regionalen Bildungskonferenz und des Offenen Bildungsforums. Einmalig trafen sich die Gruppen „Kultur“ und „Veringkanal“; ferner konzentrierte sich die Gruppe „Moscheeneubau“ auf die Organisation einer Informationsveranstaltung und das Thema „Lokale Ökonomie, Qualifizierung und Beschäftigung“ wurde von einem einzelnen Bürger in einem Diskussionspapier erörtert.²² Aufgabe der Gruppen war es, Entwicklungsbedarfe, Defizite und Potenziale in Bezug

²² Vgl. für genauere Angaben zur Anzahl von Teilnehmer_innen, Häufigkeit der Treffen und Arbeitsweise der Gruppen Abbildung 1 und Abschnitt 5.

auf die jeweiligen Räume und Themen zu diskutieren, um dann konkrete Lösungsansätze und Vorschläge zu erarbeiten. In weitreichender Eigenverantwortung, begleitet und beraten vom Bürgerhaus und teilweise unter Einbezug externer Fachkompetenz, sollten Strukturen der Selbstorganisation und neue Netzwerke geschaffen und das Vertrauen zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen gestärkt werden. Die regelmäßig tagenden Gruppen trafen sich zumeist im zweiwöchentlichen Rhythmus an Abendterminen in Räumlichkeiten des Bürgerhauses und bestanden im Durchschnitt über die Prozesslaufzeit aus fünf bis zehn Personen.

Phase 4: Begleitende Abend-/Großveranstaltungen

Neben den Treffen der Kleingruppen fanden – auf deren Initiative hin oder in Kooperation von Bürgerhaus und Verwaltung – acht zentrale Informationsveranstaltungen, etwa zur Entwicklung nach der *IBA*, zum Inselpark, zum Wohnungsbau oder zur Frage der Inklusion in Wilhelmsburg, statt. Zudem wurden ein Schreibseminar und Moderations-Workshops organisiert.

Phase 5: Ergebnisbericht

Der Ergebnisbericht wurde maßgeblich im April erstellt. Im März 2014 wurde am „Themengruppentag“ die Arbeit der einzelnen Gruppen präsentiert und koordiniert, welche mit jeweils *eigenständigen* Beiträgen den Ergebnisbericht des Projekts verantworteten, der am 30. 4. 2014 der Senatorin für Stadtentwicklung und Umwelt, Jutta Blankau, und dem Bezirksamtsleiter von Hamburg-Mitte, Andy Grote, übergeben wurde.²³ Ergänzt wird der Ergebnisbericht um die Dokumentation der Stadtteilgespräche, er verzichtet jedoch auf eine integrierte, synthetisierende Darstellung der Themengruppenarbeit und auch der Ergebnisse der Milieu- und Netzwerkanalysen. Der Ergebnisbericht wurde vom Bürgerhaus redaktionell, aber nicht inhaltlich bearbeitet. Das „Gipfeltreffen“ im Mai 2014 bot die Chance, die einzelnen Ergebnisse zu präsentieren und das Projekt feierlich abzuschließen.

Phase 6: Verstetigung

Der Bezirksamtsleiter Hamburg-Mitte, Andy Grote, informierte die Projektträger am 19. Mai 2014 darüber, dass der Ergebnisbericht auf die Tagesordnung des Hauptausschusses am 6. Mai 2014 gesetzt und in die überbehördliche Steuerungsgruppe zu Wilhelmsburg eingespeist worden war. Sämtliche betroffenen Fachämter sollten den Bericht darauf überprüfen, „welche Anregungen, Hinweise ggf. auch Konfliktstände sich daraus

²³ Einzusehen unter: <http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2014/05/Perspektiven-ErgebnisberichtB.pdf> (12.11.14)

für die laufenden Kontexte und Planungsverfahren ergeben“.²⁴ Der Bezirk Hamburg-Mitte führte am 25. November 2014 und 10. Dezember 2014 zwei Dialogveranstaltungen im Bürgerhaus Wilhelmsburg durch, in denen er sehr detailliert über seinen Umgang mit einzelnen Aspekten des Berichts informiert hat. Dem schlossen sich jeweils Sitzungen der Themengruppen an, in denen auf Basis der Aufarbeitungen des Bezirks weiter diskutiert wurde.²⁵

Der Ergebnisbericht fand darüber hinaus Eingang in das Rahmenkonzept „Hamburgs Sprung über die Elbe – Zukunftsbild 2013+“,²⁶ das im September 2014 als Senatsdrucksache der Hamburger Bürgerschaft vorgelegt wurde.

²⁴ Mitteilung des Bezirksamtsleiters Andy Grote an die Projektträger des „Perspektiven!“-Prozesses vom 19. 5. 2014, zitiert nach der Präsentation der Baudirektorin Hoffenreich vom 25. 5. 2014.

²⁵ Fotoprotokolle der Ergebnisse der Themengruppensitzungen finden sich unter <http://perspektiven-elbinseln.de/dialogveranstaltung-25-november-2014-fotoprotokolle/> sowie <http://perspektiven-elbinseln.de/dialogveranstaltung-vom-10-dezember-2014-fotoprotokoll/>, 6. 1. 2015.

²⁶ <http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2014/10/Rahmenkonzept2013+1.pdf>, 12. 11. 2014

3. Evaluationskriterien

3.1 Die Leitideen der Evaluation

Der vorliegende Evaluationsbericht folgt zwei Leitideen: Die erste Leitidee betrifft die Frage, ob anhand „interner“ oder „externer“ Kriterien der „Perspektiven!“-Prozess bewertet wird. Für den Bericht wird hierzu eine klare Position bezogen: Er evaluiert mit wissenschaftlichem Anspruch, inwieweit der „Perspektiven!“-Prozess seine *eigenen* normativen Erwartungen erfüllt hat. Die Bewertungskriterien werden somit nicht „von außen“ an den Prozess herangetragen, sondern „von innen“ gewonnen. Damit umschiffen wir die Gefahr, unrealistisch anspruchsvolle Kriterien für die Evaluation zu nutzen. Zugleich sind die so gewonnen Kriterien hinreichend bedeutsam, um einen kritisch-produktiven Blick auf den Prozess zu richten, da die Ziele des Prozesses – wie anschließend detailliert ausgeführt wird – normativ anspruchsvoll sind. Der reale „Perspektiven!“-Prozess wird dadurch mit seinem idealen Prozess kontrastiert und um die „Verunreinigungen“ realer politischer Beteiligungsprozesse diskontiert.

Die zweite Leitidee betrifft die Perspektive, welche für die Evaluation eingenommen wird. Prinzipiell existieren zwei Blickwinkel: erstens die subjektive Perspektive der Teilnehmer_innen und zweitens eine objektivere Perspektive anhand von Kennzahlen, Rahmendaten etc. In der Evaluation gehen wir davon aus, dass beide Perspektiven eingenommen werden müssen, um diesen politischen Beteiligungsprozess angemessen bewerten zu können. Hintergrund hierfür ist die Beobachtung, dass legitime Verfahren politischer Entscheidungsfindung bei den Bürger_innen nicht notwendigerweise zur Akzeptanz politischer Entscheidungen führen. Analoges gilt für die Evaluation eines innovativen Beteiligungsverfahrens: Die Erfüllungen normativer, theoretisch begründeter Kriterien muss nicht zur Akzeptanz des Verfahrens oder seiner Ergebnisse durch die Beteiligten führen et vice versa. Die Differenzierung in subjektive *und* objektive Evaluationskriterien ermöglicht es, differenzierter zu evaluieren. Ihre Entsprechung findet diese Entscheidung bei der Wahl der Erhebungsmethoden und analysierten Daten, auf die wir im nächsten Abschnitt näher eingehen werden.

3.2 Begründung der Evaluationskriterien

Der ersten Leitidee folgend, resultieren die Kriterien für die Evaluation aus den normativen Erwartungen, mit denen der „Perspektiven!“-Prozess implementiert wurde. Drei Ideale der relevanten Projektakteure sind hierbei entscheidend:

- erstens der Rahmenprojektplan „Ko-Kreative Entwicklungsplanung für die Elbinseln“ der Stiftung Bürgerhaus Wilhelmsburg in Kooperation mit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und dem Bezirksamt Hamburg-Mitte,

- zweitens das Selbstverständnis des vhw-Städtenetzwerks mit seiner theoretisch-konzeptionellen Fundierung in der Theorie deliberativer Demokratie und dem Sinus-Milieuansatz sowie
- drittens die Zielspezifikation des Verfahrensrates, mit dem Stand vom 9. 1. 2014.

Die Wahl der drei Dokumente/Selbstverständnisse spiegelt die relevanten institutionellen Akteure – Bürgerhaus Wilhelmsburg, BSU, Bezirk Hamburg-Mitte und vhw – angemessen wider. Die zentralen Ziele und normativen Ideale der drei kollektiven Akteure werden im Folgenden skizziert:

Der Rahmenprojektplan (Bürgerhaus Wilhelmsburg, BSU, Bezirk Hamburg-Mitte) setzt als Ziel des Prozesses „eine mustergültige Ko-Kreation von Gemeinwohl“ (Rahmenprojektplan 2013: 5): „Grundlage des Prozesses ist das Ziel, die auf den Elbinseln lebende Bevölkerung möglichst breit in die Beteiligung einzubinden, ebenso wie weitere Interessensgruppen (z.B. Umweltverbände), Politik, Fachbehörden, Bezirksverwaltung und die ansässige Wirtschaft als Partner auf Augenhöhe für den Prozess zu gewinnen. Hieran müssen die Methoden ausgerichtet werden.“ (Rahmenprojektplan 2013: 7-8) Die politische Relevanz des Prozesses soll darüber hergestellt werden, dass eine „Selbstverpflichtung, die Ergebnisse zu respektieren“ bei den relevanten Gremien vorliegt und um die „Verwendung der Ergebnisse über einen mehrjährigen Zeitraum transparent zu halten, verpflichten sich die Verwaltungen regelmäßig jährlich öffentlich zu berichten und mit den Bürger_innen und weiteren lokalen Interessensgruppen in Dialog zu treten“ (Rahmenprojektplan 2013: 9).

Das vhw-Städtenetzwerk weist klar formulierte und zugleich normativ anspruchsvolle Ziele auf: Das übergeordnete, langfristige Ziel besteht in der Ausbildung einer politischen Beteiligungskultur auf kommunaler Ebene. Die Realisierung dieses Ziels soll über unterschiedliche, kurz- und mittelfristig zu implementierende Zwischenstufen erreicht werden. Von besonderer Bedeutung hierfür ist erstens das Ideal der Inklusion, also die Beteiligung von Bürger_innen aus verschiedenen sozialen Milieus im Prozess der demokratischen Willens- und Meinungsbildung. Zweitens soll, vermittelt über inklusivere Partizipationsprozesse, die Legitimation demokratischer Entscheidungsverfahren und der daraus resultierenden demokratischen Outputs und Outcomes auf der kommunalen Ebene sowie ihre faktische Akzeptanz durch die Bürger_innen erhöht werden. Dem steht bislang entgegen, dass formaljuristisch legitime demokratische Entscheidungsverfahren nicht mehr automatisch zur Akzeptanz durch die Bürger_innen führen, da die Transformation von Legitimation in Akzeptanz brüchig geworden ist.

Das vhw-Städtenetzwerk vertritt die Position, dass dialogorientierte, faire und inklusive Entscheidungsverfahren einen wichtigen Beitrag zum Erreichen dieser Ziele leisten können. In der Ausgestaltung solcher Verfahren auf kommunaler Ebene orientiert sich das Städtenetzwerk dabei an einer im politikwissenschaftlichen Diskurs aktuell besonders einflussreichen Demokratietheorie: der Theorie der deliberativen Demokratie.

Die Zielspezifikation des Verfahrensrates baut auf dem Rahmenprojektplan auf, erweitert und spezifiziert ihn jedoch auf Basis der Milieuanalysen des vhw aus der Phase 0 (Basisanalyse Milieustruktur Elbinseln) des „Perspektiven!“-Prozesses. Die konkretisierten Ziele lauten hinsichtlich der Beteiligungsdimension: „Im Verlauf des Prozesses sind alle Milieus der Bevölkerung beteiligt [...]. Im besonderen Fokus der aktivierenden Arbeit stehen die bisher nicht beteiligten Milieugruppen (Moderne mit unsicheren Lebensbedingungen, Kreative, wertkonservative MigrantInnen). [...] Es soll ausdrücklich auch die ansässige Wirtschaft eingebunden werden. [...] Um ein gemeinsames Agieren auf Augenhöhe zu ermöglichen, wird für die Akteure ein einheitlicher Informationsstand hergestellt und milieugerecht kommuniziert“ (Protokoll Verfahrensrat 9. 1. 2014, S. 1 2).

Hinsichtlich der Aufarbeitung der Ergebnisse werden sehr klare Erwartungen formuliert: „Zusammenführen, Widersprüche herausarbeiten, abwägen und integrieren, priorisieren der verschiedenen Ergebnisse der Themengruppen in einem repräsentativen Gesamtverfahren (Wie ergänzen sich die Teilergebnisse zu einem integrierten Ganzen? Wo gibt es innere Widersprüche? Was hat ggf. eine höhere Priorität?); Legitimation des zusammengeführten Gesamtergebnisses im Beteiligungsprozess (wer sichtet, akzeptiert und legitimiert die Gesamtergebnisse, ggf. deren erforderliche Prioritätensetzungen und inneren Widersprüche?“ (Protokoll Verfahrensrat 9. 1. 2014, S. 2 3).

Es wird deutlich, dass die zentralen Akteure gemeinsame Zielperspektiven besitzen, sich jedoch hinsichtlich deren relativer Priorisierung und auch hinsichtlich der Methoden, diese Ziele zu erreichen, unterscheiden.

3.3 Evaluationskriterien

Die normativen Ziele und Erwartungen der oben genannten Akteure können zu vier Evaluationskriterien synthetisiert werden, die im Folgenden detailliert ausgeführt werden.

Inklusion und Aktivierung

Das Kriterium der *Inklusion* bezeichnet die faktische Beteiligung von möglichst allen gesellschaftlichen Milieus ab dem Alter des kommunalen Wahlrechts des jeweiligen Bundeslandes, idealerweise proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil (Repräsentativität) im politischen Beteiligungsprozess. Inklusion zielt auf die Behebung des Mittelschichtenbias, der alle politischen Beteiligungsformate kennzeichnet, die selbstselektiv sind. Die repräsentativitätsrelevanten Gruppen können mit Hilfe des Sinus-Milieu-Ansatzes identifiziert werden.

Das Kriterium der *Aktivierung* bezeichnet die faktische politische Beteiligung von zuvor politisch nicht aktiven Bürger_innen. Aktivierung berücksichtigt nicht die individuelle Milieuzugehörigkeit, sondern nur das vorgängige Aktivitätsprofil.

Relevant ist die Differenzierung von Inklusion und Aktivierung unter unterschiedlichen Gesichtspunkten: Aus demokratietheoretischer Perspektive macht es z. B. einen Unterschied, ob eine Erstteilnehmer_in bei den „Perspektiven!“ einem bürgerlichen oder einem prekären Milieu angehört. In beiden Fällen läge auf der individuellen Ebene ein Aktivierungserfolg vor, aber nur in letzterem Fall wäre das Makrokriterium der Inklusion erfüllt. Denkbar ist auch der Fall, dass eine Person aus einem prekären Milieu sich durch ein hohes politisches Interesse auszeichnet und bereits vorgängig politisch aktiv war. Ihre Beteiligung erfüllt das Kriterium der Inklusion, nicht jedoch jenes der Aktivierung.

Deliberation

Das Kriterium der *Deliberationsqualität* summiert mehrere Subkriterien. Das vhw-Städtenetzwerk vertritt genau wie die Rahmenplanung des Bürgerhauses Wilhelmsburg die Position, dass dialogorientierte Entscheidungsverfahren einen wichtigen Beitrag zum Erreichen *gemeinwohlorientierter* Politikergebnisse leisten können. Hierbei rekurriert das Städttenetzwerk auf ein im politikwissenschaftlichen Diskurs besonders einflussreiches Demokratieverständnis: der *Theorie der deliberativen Demokratie*. Im Fokus dieser Theorie steht das Ideal einer normativ anspruchsvollen Diskussion zwischen Bürger_innen, die sich wechselseitig als Freie und Gleiche ansehen und in der nur der „zwanglose Zwang des besseren Argumentes“ gelten soll. Die deliberative Demokratietheorie vertritt dabei erstens die normative Position, dass Entscheidungsbetroffene auch Entscheidungsberechtigte sein sollen (Identität von Rechtsautor_innen und Rechtsadressat_innen). Aus dieser Position kann das Ideal der Inklusion abgeleitet werden. Zweitens wird die normative Hoffnung vertreten, dass politische Entscheidungsprozesse, die sich am Ideal der Deliberation orientieren, eine höhere Qualität aufweisen, d. h. im Ergebnis „besser“ sind. Damit deliberative Entscheidungsprozeduren zu „besseren“ Ergebnissen kommen, muss die deliberierende Gruppe *heterogen* hinsichtlich der zu entscheidenden politischen Frage(n) sein. In diesem Sinne ist Inklusion eine Voraussetzung für den Erfolg deliberativer Verfahren auf der inhaltlichen Ebene. Drittens geht diese Theorie davon aus, dass die Akzeptanz deliberativer politischer Entscheidungsprozeduren und deliberativ getroffener Entscheidungen höher ist als jene von repräsentativen „Standardverfahren“.

Der Erfolg eines deliberativen Verfahrens hängt von mehreren Faktoren ab, die durch die Gestaltung des deliberativen Prozesses beeinflusst werden und die der Sicherstellung formaler Gleichheit dienen. Zu diesen Faktoren zählen gleiche Rederechte und

gleicher Anspruch auf Redezeit für alle Teilnehmer_innen sowie die Geltung des „One person, one vote“-Prinzips im Falle einer Abstimmung.

Neben der prozeduralen Qualität gilt es zudem, die so genannte „epistemische Qualität“ des Dialoges zu optimieren. Die Beteiligten sollten sich hierfür idealerweise als Gleiche anerkennen, sie sollten fair und sachorientiert argumentieren (sodass der von Habermas beschriebene „zwanglose Zwang“ des besseren Argumentes zum Tragen kommt) und sie sollten im Zuge des Dialogverfahrens die Möglichkeit besitzen, all jene Informationen in ausgewogener Form zu erhalten, die für den Entscheidungsprozess relevant sind (z. B. durch Expertenhearings, Zusendung von Vorabinformationen etc.). Der Einsatz eines geschulten Moderators ist – wie frühere deliberative Verfahren gezeigt haben – unverzichtbar, um diese Kriterien erfüllen zu können.

Als Resultat eines Deliberationsprozesses von hoher Qualität ergeben sich drei Transformationserwartungen, die ebenfalls Indikatoren für ein gutes Dialogverfahren darstellen und die darüber hinaus der Legitimationssteigerung politischer Entscheidungsprozesse dienen: Erstens die bessere Begründung politischer Präferenzen, zweitens die Transformation der Präferenzen hin zu einer stärkeren Gemeinwohlorientierung und drittens eine stärkere Konsensorientierung der Präferenzen der Teilnehmer_innen des Dialogverfahrens, verglichen mit ihren zu Anfang artikulierten Meinungen und Einstellungen.

Die konkreten Kriterien der Deliberationsqualität lauten vor diesem Hintergrund

Wie heterogen ist die deliberierende Gruppe zusammengesetzt?

Betrachten sich die Teilnehmer_innen als Freie und Gleiche? Gehen sie respektvoll miteinander um?

Sind die Redebeiträge in der Gruppe ungefähr gleich gewichtet?

Werden die Redebeiträge in einer Sprache vorgetragen, die von allen verstanden werden kann?

Werden die inhaltlichen Forderungen argumentativ gedeckt?

Wird auf vorgängige Beiträge Bezug genommen?

Erfolgt ein sachlicher, argumentativ geprägter Austausch über inhaltliche Divergenzen?

Wurden politische Präferenzen transformiert?

Hat sich die abstrakte Bereitschaft, die Ergebnisse des deliberativen Prozesses *auf jeden Fall* zu akzeptieren, erhöht?

Die deliberative Demokratietheorie ist – wie die skizzierten Kriterien zeigen – normativ ausgesprochen anspruchsvoll. Daher ist evident, dass sie in der Evaluation lediglich als ein *regulatives Ideal* genutzt werden kann. Unabhängig davon werden in der politischen Praxis überall auf der Welt zunehmend häufiger deliberative Entscheidungsverfahren angewendet, des Öfteren mit ähnlichen Zielsetzungen, wie sie im Städtenetzwerk ver-

folgt werden. Sehr viel spricht also dafür, dass die deliberative Demokratietheorie nicht nur ein theoretisch angemessenes, sondern auch ein praktisch gehaltvolles Konzept ist, das Leitlinien für die Evaluation moderner Beteiligungsformen vorgibt.

Entscheidungsrelevanz

Das Kriterium der *Entscheidungsrelevanz* geht von der Annahme aus, dass politische Beteiligung kein Selbstzweck ist. Auch sind sich alle beteiligten Akteure einig darüber, dass der „Perspektiven!“-Prozess keine symbolische Beteiligung sein darf; vielmehr muss er politisch bedeutungsvoll sein. Das Bewertungskriterium Entscheidungsrelevanz besitzt vor diesem Hintergrund eine prozedurale und eine substanzielle Dimension.

Prozedurale Entscheidungsrelevanz bezeichnet die *Beschäftigung* der Politik und der Verwaltung mit den Ergebnissen des „Perspektiven!“-Prozesses. Die Aufrichtigkeit dieser Beschäftigung zeigt sich durch eine anhaltende Transparenz: darin, dass über einen mehrjährigen Zeitraum relevante Akteure aus Politik und/oder Verwaltung in öffentlichen, diskursiven Veranstaltungen über die Beschäftigung bzw. Nutzung der Ergebnisse berichten. Das Kriterium der prozeduralen Entscheidungsrelevanz resultiert einerseits aus dem begrenzten zeitlichen Horizont der vorliegenden Evaluation: der Politikprozess benötigt für die *Umsetzung* der Ergebnisse mehr Zeit, als vorliegend betrachtet werden kann. Andererseits resultiert aus der *Beschäftigung* mit den Ergebnissen des Prozesses nicht notwendigerweise auch deren Umsetzung. Die Gründe hierfür können vielfältig sein (Ressourcenknappheit, divergierende und/oder rivalisierende Ergebnisse etc.) und müssen einzeln betrachtet werden.

Substanzielle Entscheidungsrelevanz bezeichnet die *Umsetzung* der Ergebnisse des „Perspektiven!“-Prozesses in konkrete Politik.

Entscheidungsrelevanz ist jedoch nicht nur auf der Outputseite des „Perspektiven!“-Prozesses verortet. Das Kriterium besitzt vielmehr auch eine Prozessdimension dergestalt, dass die Teilnehmer_innen über die politischen, finanziellen, rechtlichen etc. Rahmenbedingungen hinreichend informiert sein müssen.

Schließlich können deliberative Formate unterschiedlichen Zwecken dienen: Sie können der Information und (Selbst-)Aufklärung der Teilnehmer_innen dienen, sie können eine beratende Funktion im politischen Prozess besitzen und sie können konkrete Entscheidungen generieren. Diese drei Funktionen korrespondieren mit unterschiedlichen prozeduralen Ausgestaltungen von Beteiligungsprozessen und Ergebnisberichten. Diese Verbindung wird in den Zielvorgaben des Verfahrensrates erkannt, wenn vom Ergebnisbericht erwartet wird, dass er Folgendes leisten soll: „Zusammenführen, Widersprüche herausarbeiten, abwägen und integrieren/ priorisieren der verschiedenen Ergebnisse der Themengruppen in einem repräsentativen Gesamtverfahren (Wie ergänzen sich die Teilergebnisse zu einem integrierten Ganzen? Wo gibt es innere Widersprüche? Was hat ggf. eine höhere Priorität?); Legitimation des zusammengeführten Gesamtergebnis-

ses im Beteiligungsprozess (wer sichtet, akzeptiert und legitimiert die Gesamtergebnisse, ggf. deren erforderliche Prioritätensetzungen und inneren Widersprüche?).“

Beteiligungskultur

Die beteiligten Akteure verorten den „Perspektiven!“-Prozess im Kontext anderer Beteiligungsprozesse. Ziel ist nicht die punktuelle Aktivierung von Bürger_innen, sondern deren Verstetigung, final die Ausbildung einer neuen demokratischen Beteiligungskultur und einer *new urban governance*.

Kulturelle Wandlungsprozesse überschreiten den Zeithorizont dieser Evaluation bei Weitem. Es existieren jedoch eine Reihe von Indikatoren, die als Annäherungen für das Evaluationskriterium *Beteiligungskultur* dienen können. Es handelt sich um notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzungen ihrer Ausbildung.

Der wichtigste Indikator der Beteiligungskultur ist die Zufriedenheit der Teilnehmer_innen mit dem Verfahren und ihre Bereitschaft zur nochmaligen Teilnahme an einem ähnlichen Beteiligungsformat. Die Hintergrundhoffnung lautet, dass die Teilnehmer_innen durch ihre politische Beteiligung an den „Perspektiven!“ eine Bereitschaft entwickeln oder verstärken, auch in Zukunft an Bürgerbeteiligungsverfahren mitzuwirken und/oder auf anderen wegen verstärkt politisch zu partizipieren. Sie sollen erfahren, dass sie sich effektiv in den politischen Prozess einbringen können, dass ihre Wünsche und Positionen von Politik und Verwaltung berücksichtigt werden – aber auch, dass sie kompetent sind, sich politisch zu beteiligen. Wenn es dem „Perspektiven!“-Prozess gelingt, diese Überzeugung bei den Teilnehmer_innen – und idealerweise auch darüber hinaus in der politischen Öffentlichkeit – zu stärken, kann man davon sprechen, dass eine Ermächtigung der Bürger_innen stattgefunden hat. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Ausbildung einer Beteiligungskultur.

Die Hoffnung auf Ausbildung einer Beteiligungskultur kann jedoch nicht ausschließlich auf den Teilnehmer_innen ruhen. Notwendig ist darüber hinaus eine positive Wahrnehmung des „Perspektiven!“-Prozesses durch die nichtbeteiligten Bürger_innen auf den Elbinseln. Relevant werden hier Analysen der Berichterstattung über den „Perspektiven!“-Prozess in den Massenmedien sowie in den sog. Neuen Medien. Qualität und Quantität der Berichterstattung, ihre Reichweite und ihre Bewertung des Prozesses werden daher als weitere Kriterien für das Evaluationskriterium *Beteiligungskultur* herangezogen.

Schließlich inkludiert das Kriterium der Beteiligungskultur die Bereitschaft der relevanten Akteure in Politik und Verwaltung, auch in Zukunft Beteiligungsformate und -prozesse zu implementieren, die den Idealen der Inklusion und Aktivierung, Deliberation und Entscheidungsrelevanz verpflichtet sind.

4. Datengrundlage und Analysemethoden

Die Analysemethoden und Datengrundlagen folgen der zweiten Leitidee der Evaluation, d. h. der Verbindung aus subjektiven und objektiven Datenquellen. Die erhobenen Daten folgen Operationalisierungen der vier skizzierten Evaluationskriterien Inklusion und Aktivierung, Deliberation, Entscheidungsrelevanz und Beteiligungskultur. Die Evaluationskriterien sind nicht in gleichem Maße für alle Phasen des Beteiligungsprozesses relevant. Die Tabelle 4-1 liefert eine Übersicht, welche Evaluationskriterien für welche Phase des „Perspektiven!“-Prozesses Anwendung finden.²⁷

Phase	Evaluationskriterium			
	Inklusion und Aktivierung	Deliberation	Entscheidungsrelevanz	Beteiligungskultur
1 Fokusgruppengespräche	I ₁			
2 Aktivierungs-/Stadtteilgespräche	I ₂			
3 Themengruppen	I ₃	D ₁	E ₁	B ₁
4 Groß-/Abendveranstaltungen	I ₄	D ₂	E ₂	B ₂
5 Ergebnis	I ₅	D ₃	E ₃	B ₃
6 Verstetigung			E ₄	B ₄

Tabelle 4-1: Phasen und Evaluationskriterien

Im Folgenden werden die Daten und Erhebungsmethoden vorgestellt, die der Evaluation zugrunde liegen. Zu den jeweiligen Daten und Erhebungsmethoden wird im Rekurs auf die Zellennamen in Tabelle 4-1 angezeigt, welches Evaluationskriterium jeweils erhoben wurde.

²⁷ Auf die Evaluation der Phase 0 wird verzichtet, da sie als Referenzpunkt und Basisanalyse für die Bewertung der Inklusion in den späteren Phasen dient.

4.1 Milieuanalysen des vhw

Dem „Perspektiven!“-Prozess liegt eine Basisanalyse des vhw zugrunde, in dem die Milieuzusammensetzung der Elbinseln analysiert wurde. Sie liefert den Referenzrahmen, um das Kriterium der Inklusion bewerten zu können (I₁ I₅). Darüber hinaus wird auf eine Milieuanalyse des vhw der Teilnehmer_innen der Eröffnungsveranstaltung des „Perspektiven!“-Prozesses zurückgegriffen.

4.2 Standardisierte Fragebögen

Teilnehmer_innen: Die Autoren des Evaluationsberichtes verwenden standardisierte Fragebögen, um die subjektive Einstellungsdimension der Teilnehmer_innen des „Perspektiven!“-Prozesses zu erheben. Genutzt wurden die Mailinglisten der Themengruppen, die dem Bürgerhaus vorlagen. Es war sowohl möglich, den Fragebogen online auszufüllen als auch per E-Mail eine ausgedruckte Variante mit frankiertem Rückumschlag anzufordern. Unter Wahrung geltender Datenschutzrichtlinien wurde (u. a. mit IP-Trackern) Sorge dafür getragen, dass nicht mehrfache Fragebögen von identischen Personen eingereicht wurden. Im Internet stand der Fragebogen vom 05.05.14 bis zum 08.06.14 zur Verfügung. Darüber hinaus wurden beim „Gipffest“ am 10.05.14 Papierfragebögen verteilt.²⁸

Insgesamt wurden 49 Fragebögen von Teilnehmer_innen ausgewertet (n=49). Die Ausschöpfungsquote variiert mit der Grundgesamtheit: Laut Bürgerhaus haben 394 Bürger_innen mindestens einmal an einer Veranstaltung der „Perspektiven!“ teilgenommen, die Zahl der regelmäßigen Teilnehmer_innen lag bei ca. 100 Personen. Den Fragebogen ausgefüllt haben mit großer Mehrheit Personen, die an mehr als einer Veranstaltung (hierzu zählen auch die Sitzungen der Themengruppen) teilgenommen haben. Daraus folgt, dass die relevante Grundgesamtheit ca. 100 Personen sind und die Ausschöpfungsquote bei knapp 50 % liegt und die Daten „belastbar“ sind. Diese gute Ausschöpfungsquote wird jedoch mit einem Defizit erkauft: Wir hofften Aufschluss darüber zu gewinnen, aus welchen Gründen ca. 300 Teilnehmer_innen nur einmalig bei den „Perspektiven!“ waren. Der geringe Rücklauf bei dieser Gruppe ermöglicht jedoch keine Interpretation dieser Daten. Die so erhobenen Daten wurden für die Evaluation der Kriterien I₃ I₅, D₁ D₂, E₁ E₄ sowie B₁ B₃ genutzt.

Mitglieder des Verfahrens- und Themenrates: Die Autoren des Evaluationsberichtes nutzen darüber hinaus standardisierte Fragebögen, um die subjektive Einstellungsdimension der Mitglieder des Verfahrens- und Themenrates mit jeweils eigenen Fragebögen zu erheben. Die Ausschöpfungsquote beträgt beim Verfahrensrat 27 % (n=9), beim Themenrat 33 % (n=7). Diese Fallzahlen sind zu klein, um statistische Auswertungen jen-

²⁸ Der Fragebogen befindet sich im Anhang des Evaluationsberichts.

seits von Häufigkeitsanalysen vorzunehmen, daher werden die Ergebnisse von uns lediglich ergänzend herangezogen, um B₃ B₄ sowie E₃ E₄ zu bewerten. Für die abschließende, integrative Betrachtung des Prozesses konnten aus den Fragebögen zudem wertvolle Einsichten hinsichtlich der Prozessarchitektur gewonnen werden.

4.3 Teilnehmende Beobachtungen

Die Autoren des Evaluationsberichtes haben über den Verlauf eines Jahres (Dezember 2013–Dezember 2014) 15 teilnehmende Beobachtungen in den Phasen 3, 4 und 6 durchgeführt und mit standardisierten Beobachtungs- und Analyseschemata protokolliert. Anwendung fanden dabei maßgeblich die unter 3.1 spezifizierten Kriterien Inklusion und Deliberation. Zu den beobachteten Veranstaltungen gehörten u. a. vier Sitzungen von Themengruppen, zwei Sitzungen des Themenrats, eine Sitzung des Verfahrensrats sowie der Themengruppentag und das Gipfeltreffen; darüber hinaus drei Informationsveranstaltungen, die Übergabe des Berichts und – wenn auch nur inoffiziell – die Auftaktveranstaltung sowie nach Abschluss unseres offiziellen Beobachtungszeitraums eine Sitzung des Verfahrensrats, zwei Dialogveranstaltungen des Bezirks Hamburg-Mitte (Nov. und Dez. 2014) sowie die öffentliche Anhörung im Rahmen einer Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft (Dez 2014).

4.4 Experteninterviews

Nach der Übergabe des Ergebnisberichtes haben die Autoren dieser Evaluation zehn leitfadengestützte Interviews von jeweils 30–60 Minuten Dauer mit zentralen Akteuren des „Perspektiven!“-Prozesses geführt. Alle Interviews wurden transkribiert und einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Hierzu wurden ein offenes Kategoriensystem konstruiert, Dimensionen zugewiesen und eine Auswertung durch den Vergleich der extrahierten Daten vorgenommen. Die mit den Interviews verbundenen Erkenntnisinteressen galten maßgeblich der Evaluation der Kriterien B₃ B₄ sowie E₃ E₄.

Vier Interviews wurden mit unmittelbaren Prozessbeteiligten geführt. Die Interviewpartner waren Dr. Thomas Kuder, der auf Seiten des vhw das Projekt federführend begleitete, Claudius Lieven, der auf Seiten der BSU das Projekt maßgeblich begleitete, sowie Frau Brit Tiedemann und Frau Bettina Kiehn, die seitens des Bürgerhauses Wilhelmsburg als Projektträger das Projekt durchführten. Diese Interviews zielten inhaltlich auf Erkenntnisse zur jeweiligen Bewertung der Stärken und Schwächen des Prozesses und der Beurteilung der Kooperationsqualität zwischen den Akteuren.

Vier Interviews wurden mit Mitarbeiter_innen der Verwaltung (BSU und Bezirksamt Hamburg-Mitte) geführt. Die Interviewpartner_innen waren der Oberbaudirektor der Freien und Hansestadt Hamburg, Prof. Dr. Jörn Walter, die Leiterin der Projektgruppe „Sprung über die Elbe“, Frau Carola Hoffenreich, der Leiter des Fachamtes Stadt- und Entwicklungsplanung des Bezirks Hamburg-Mitte, Herr Michael Mathe, sowie Herr Bo-

do Hafke, Dezernent für Wirtschaft, Bauen und Umwelt des Bezirks Hamburg-Mitte. Diese Interviews zielten inhaltlich auf Erkenntnisse zur Bewertung des Verfahrens aus Verwaltungssicht, Einschätzungen zur Umsetzbarkeit, generelle Bewertungen von Bürgerbeteiligung und deren Ausgestaltung sowie Informationen zur Kooperation der Behörden untereinander.

Zwei Interviews wurden mit Bezirkspolitikern der Bezirksversammlung Hamburg Mitte geführt (Wolfdietrich Thürnagel, Piratenpartei und Kay Gottschalk, AfD), ergänzend wurde ein Fragebogen von Lukas Skwiercz (CDU) ausgefüllt. Drei von den sechs kontaktierten Fraktionen haben auf die Interviewbitte nicht reagiert. Diese Interviews zielten inhaltlich auf Erkenntnisse zur Wahrnehmung/Bewertung des Verfahrens sowie zu Vorstellungen über die Rolle von Bürgerbeteiligungsprozessen im Bezirk.

4.5 Medienanalyse

Die Autoren der Studie führten eine Vollerhebung der Berichterstattung in der Presse durch (n=60) und analysierten die Artikel quantitativ und qualitativ, womit die Kriterien B₁ B₄ abgedeckt werden.

4.6 Dokumentenanalyse

Für ein umfassendes Verständnis des „Perspektiven!“-Prozesses erfolgte eine umfassende Sichtung von Akten und sonstigen einschlägigen Dokumenten. Hierzu gehören u. a. alle Verträge und Vereinbarungen zwischen den Beteiligten, alle verfügbaren Protokolle der Steuerungsgruppe, des Verfahrens- und des Themenrates, alle verfügbaren Protokolle und Materialien der Themengruppen, die auf der Homepage der „Perspektiven!“ veröffentlicht wurden, Protokolle der Stadtteilgespräche, Drucksachen der BSU und des Senats sowie der Ergebnisbericht. Weder die Teilnehmer_innen der Fokusgruppengespräche noch jene der Stadtteilgespräche konnten im Rahmen dieser Evaluation befragt werden, da ihre Kontaktdaten den Autoren nicht vorlagen. Die Evaluation der Stadtteilgespräche erfolgt daher auf Basis der Analyse der Protokolle, die im Ergebnisbericht veröffentlicht wurden, jene der Fokusgruppengespräche auf Basis der Ergebnispräsentation von TNS/vhw.

5. Evaluation

Im folgenden Kapitel des Berichtes legen wir eine erste Bewertung des „Perspektiven!“-Prozesses vor. Strukturierungskriterium sind die vier zentralen Evaluationskriterien *Inklusion und Aktivierung*, *Deliberation*, *Entscheidungsrelevanz* und *Beteiligungskultur*. Innerhalb der jeweiligen Kriterien differenzieren wir nach den 7 Phasen des Prozesses, wobei nicht alle Evaluationskriterien in jeder Phase relevant werden (vgl. Tabelle 4-1). Innerhalb der Phasen nehmen wir zuerst eine deskriptive Perspektive ein und präsentieren die uns zur Verfügung stehenden Daten (vgl. Abschnitt 3.2), um im Anschluss zu einer Bewertung auf Basis der jeweiligen Evaluationskriterien voranzuschreiten. Diese Strukturentscheidung erzeugt zwar ein minimales Maß an Redundanz, erhöht aber zugleich die Transparenz der Evaluation und den Anschlussnutzen des Berichtes für andere Erkenntnisinteressen.

Die serielle Abarbeitung der einzelnen Evaluationskriterien fungiert als Basisanalyse. Sie ist nicht in der Lage, die Komplexität des Prozesses vollständig in den Blick zu bekommen. Daher nehmen wir im letzten Schritt (Abschnitt 6) eine synthetisierende Bewertung des Gesamtprozesses vor. Denjenigen, die einen schnellen Überblick über die Evaluationsergebnisse gewinnen wollen, legen wir nahe, mit der Lektüre dieses Abschnittes zu beginnen und bei Bedarf die Detailanalysen nachzulesen.

5.1 *Inklusion und Aktivierung*

Zentrale Ziele des „Perspektiven!“-Prozesses waren die Erhöhung der Inklusion – so dass sich die Heterogenität der Bewohner_innen der Elbinseln, etwa in Bezug auf Alter, Bildungsstand und Milieuzugehörigkeit, auch in der Zusammensetzung der in den „Perspektiven!“ Engagierten widerspiegelte – sowie die Aktivierung jener Bürger_innen für das Verfahren, die sich sonst nicht oder nur selten politisch engagieren.

Die Milieuanalysen des vhw im Herbst 2013 ergaben, dass auf den Elbinseln die Milieus der „Konsum-Hedonisten“, der „Experimentalisten“ und der „Traditionellen“ im Vergleich zur Milieuverteilung in Hamburg überdurchschnittlich stark vertreten sind, außerdem ist die dort ansässige Bevölkerung jünger als der Hamburger Durchschnitt und stark migrantisch geprägt²⁹ (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2014: 46-51).

²⁹ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2014: Hamburger Stadtteilprofile 2013. *NORD.regional* Band 15, S. 46-51.

Phase 1

Aus der Forschung und vorgängigen Studien des vhw ist gesichert, dass spezifische Milieus sich unterdurchschnittlich häufig politisch beteiligen. Die Basisanalyse des vhw zur Milieustruktur auf den Elbinseln diente vor diesem Hintergrund in deskriptiver Perspektive dazu, die Verteilung und Stärke der Milieus zu bestimmen und in operativer Perspektive jene Milieus zu benennen, mit denen Fokusgruppeninterviews (die auch als Satellitengespräche bezeichnet wurden) geführt werden sollen. Diese aufsuchenden Fokusgruppeninterviews zielten primär auf die Erhöhung der Inklusion, aber nicht im Sinne einer personalen, sondern einer thematischen Inklusion. Die Fokusgruppeninterviews sollten den in der politischen Diskussion vorgängig Sprachlosen eine Stimme geben und ihre Anliegen, Ansichten und Wünsche so in den „Perspektiven!“-Prozess einspeisen. Die sechs Interviews führte TNS im Auftrag des vhw mit insgesamt 48 Vertreter_innen der folgenden Milieus durch: Moderne Performer (zwei Gesprächsgruppen), Wertkonservative (zwei Gesprächsgruppen) und Kreative (zwei Gesprächsgruppen). Die Ergebnisse der sechs Fokusgruppengespräche lagen detailliert aufgebretet im Herbst 2013 vor.

Die Fokusgruppengespräche erheben keinen Anspruch auf Repräsentativität. Sie zielen vielmehr auf ein vertieftes Verständnis des diskutierten Themas aus der Perspektive der Teilnehmer_innen. Vor dem Hintergrund dieser konzeptionell angelegten Einschränkung kann konstatiert werden, dass sowohl die Auswahl der Milieus für die Interviews als auch die thematische Orientierung das Kriterium der Inklusion voll erfüllen. Die Fokusgruppengespräche fokussierten auf Milieus, die wie anschließend gezeigt wird durch die Stadtteilgespräche nicht adressiert wurden. Die Durchführung und Aufarbeitung der Interviews erfolgte auf hohem Niveau.

Ein konzeptioneller Bruch resultiert aus der Tatsache, dass die Inklusion in dieser Phase keine personale, sondern eine thematische war. Daraus folgt die Notwendigkeit eines Konzepts, wie die notwendigerweise statistischen Ergebnisse der Fokusgruppeninterviews *systematisch* in den deliberativen Arbeitsprozess der Themengruppen einbezogen werden können. Ein solches Konzept wurde jedoch nicht entwickelt, obwohl die Ergebnisse vor dem Beginn der Arbeit der Themengruppen vorlagen. Bei der teilnehmenden Beobachtung verschiedener Sitzungen der Phasen 3 und 4 zeigte sich, dass das gewonnene Wissen in den allermeisten Gruppen nicht in die Diskussionen eingeflossen ist und teilweise nicht zur Kenntnis genommen wurde. Ein Teilnehmer einer Themengruppe erklärte bspw. seine Weigerung, die Ergebnisse der Fokusgruppengespräche zu berücksichtigen. Er begründete diese Haltung damit, dass die Idee der Deliberation im Austausch von Argumenten *unter Anwesenden* besteht. Dieses Ideal werde durch die Art der Erhebung und Distribution der Erkenntnisse der Fokusgruppengespräche verletzt. Diese Kritik ist berechtigt und es hätte prozeduraler Fantasie bedurft, eine Lösung hierfür zu finden. Es wäre z. B. denkbar gewesen, einen „Anwalt der Abwesenden“ zur

Gruppenarbeit einzuladen, der advokatorisch die Positionen der Fokusgruppengespräche vertritt.

Die Ergebnisse der Fokusgruppengespräche finden – anders als jene der Aktivierungs-/Stadtteilgespräche – auch keine Erwähnung in dem Ergebnisbericht des „Perspektiven!“-Prozesses. Dies hat Konsequenzen für die Wahrnehmung des Prozesses bei den politischen Eliten und den Verwaltungseliten. Wie wir in den Interviews mit den Verwaltungsspitzen erfuhren, wird die Inklusionsqualität des Gesamtprozesses geringer eingeschätzt als sie faktisch war, weil die thematische Inklusionsleistung, die durch die Fokusgruppengespräche und die Stadtteilgespräche erreicht wurde, in der Aufbereitung und Präsentation der Ergebnisse nicht nachvollziehbar ist.

Aufgrund von Datenschutzerwägungen lagen die Kontaktdaten der Teilnehmer_innen der Fokusgruppengespräche dem Evaluator und der Evaluatorin nicht vor, so dass keine Aussagen darüber getroffen werden können, ob die Teilnahme an den Gesprächen zu Einstellungsänderungen geführt haben. Von denjenigen, die den Fragebogen beantwortet haben, hat niemand an den Fokusgruppengesprächen teilgenommen. Ein Aktivierungserfolg kann also nicht festgestellt werden. Zusammenfassend muss daher konstatiert werden, dass der Erkenntnisgewinn über die Einstellungen vorgängig „sprachloser“ Milieus durch die Fokusgruppengespräche zwar hoch (wenn auch nicht repräsentativ) war, die thematische Integration der Ergebnisse in den Arbeitsprozess der Themengruppen jedoch nicht erfolgte.

Phase 2

Im Selbstverständnis des Bürgerhauses Wilhelmsburg ist die Phase 2 eine zentrale, da hier proaktiv die Inklusion und die Aktivierung der Bewohner_innen der Elbinseln durch „Aktivierungsgespräche“ (die später im Prozess in „Stadtteilgespräche“ umbenannt wurden) erhöht werden sollte. Der Rahmenprojektplan sieht vor, dass das Bürgerhaus, als auf den Elbinseln gut vernetzter Akteur der Zivilgesellschaft, beteiligungsferne Bürger_innen auf den Elbinseln, ausgesucht unter Anleitung des vhw mit Hilfe des Instruments der milieugerechten Kommunikation im Rahmen des Sinus-Milieu-Ansatzes, proaktiv/initiativ aufsuchen und für die Themengruppenarbeit aktivieren soll. Die Aktivierungsgespräche sind von Frau Brit Tiedemann vom Bürgerhaus Wilhelmsburg im Zeitraum September 2013 – März 2014 durchgeführt worden.

In ihrer konkreten Durchführung wichen die Aktivierungsgespräche jedoch von dem oben skizzierten Vorgehen bald ab und wurden deshalb auch in „Stadtteilgespräche“ umbenannt, die einer offeneren Herangehensweise folgten als die vom vhw entwickelten Aktivierungsgespräche. Begründet wurde diese Änderung, die vom Bürgerhaus initiiert wurde, damit, dass die Aktivierungsgespräche in ihrer angedachten Form nicht um-

setzbar gewesen seien³⁰ und die Bürger_innen kein Interesse dafür gezeigt hätten. So entwickelten Frau Kiehn und Frau Tiedemann ein offeneres Vorgehen und stellten den Bürger_innen im Zeitraum zwischen Oktober 2013 und April 2014 in Kurzinterviews drei offene Fragen über das Leben und die Situation auf den Elbinseln. Es wurden 22 Gespräche mit insgesamt 220 Personen geführt, die häufig entweder als Videodatei oder als schriftliches Protokoll auf der „Perspektiven!“-Webseite einsehbar sowie im Anhang des Ergebnisberichtes dokumentiert sind.

Wie sind die Aktivierungs-/Stadtteilgespräche vor dem Hintergrund der Kriterien der Inklusion und der Aktivierung zu bewerten? Zunächst muss betont werden, dass das Bürgerhaus Wilhelmsburg als bekannter zivilgesellschaftlicher Akteur auf den Elbinseln seine Vernetzung nutzen konnte, um mit Menschen oder Gruppen ins Gespräch zu kommen, die ohne diese Kontakte schwer oder gar nicht erreichbar gewesen wären, hierzu gehören u. a. muslimische Frauen. Auch die schiere Zahl der Gespräche ist gerade vor dem Hintergrund der knappen personalen Ressourcen des Bürgerhauses sehr positiv zu bewerten.

Trotz dieser Positiva existiert auch eine Reihe von Negativa, die zu Defiziten bei der Erfüllung der Kriterien Inklusion und Aktivierung führten. Wie Frau Kiehn in dem Interview mit den Autoren selbst anmerkte, war die Reaktion der Bürger_innen auf die Aktivierungsgespräche sehr zurückhaltend, d. h. vor allem, dass der Aktivierungsaspekt der Gespräche nicht erfolgreich war. Da keine Kontaktdaten der Gesprächsteilnehmer_innen vorliegen (weder von den Fokusgruppeninterviews noch von den Stadtteilgesprächen), kann der Aktivierungsaspekt nicht ex post überprüft werden. Damit verschob sich der Fokus von der Aktivierung zur thematischen Inklusion – und dies spiegelt sich auch in der veränderten Terminologie der „Stadtteilgespräche“ wider. Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die Evaluation des Inklusionserfolgs der Stadtteilgespräche analoge Kriterien wie für die Fokusgruppengespräche: Existierten systematische Kriterien für die Auswahl der Gesprächspartner_innen? Sind „die richtigen“ Milieus angesprochen worden? Ist die thematische Strukturierung der Gespräche angemessen? Die Stadtteilgespräche wurden mit dem Ziel geführt, die Perspektiven, Interessen und Positionen von Personen zu erfahren, die sich typischerweise nicht oder sehr selten politisch beteiligen, und sie in den „Perspektiven!“-Prozess, d. h. insbesondere in die Arbeit der Themengruppen, einzuspeisen. Existierten vor diesem Hintergrund systematische Schnittstellen zwischen den Stadtteilgesprächen und der Arbeit in den Themengruppen?

³⁰ Frau Kiehn habe beispielsweise festgestellt: „[...] das wird so nicht funktionieren“ (Interview Kiehn: 406).

Die Milieuanalyse des vhw zeigte unter anderem, dass es nicht nur Menschen aus bildungsfernen Haushalten sind oder Personen mit Migrationshintergrund, die sich selten politisch beteiligen, sondern dass andere Milieus – u. a. Kreative, Moderne und Wert-konservative – existieren, die sich ebenfalls unterdurchschnittlich häufig beteiligen und auf die nur selten der Fokus aktivierender Bürgerbeteiligung gerichtet wird. Der Analyse des vhw folgte jedoch keine entsprechend orientierte Kommunikations- und Selektionsstrategie in den Stadtteilgesprächen. Denn adressiert wurden einerseits jene Personen, die (s. o.) eher aus bildungsfernen Haushalten stammen und/oder einen Migrationshintergrund besitzen, und andererseits jene, die über die Netzwerke des Bürgerhauses zugänglich waren. Auch wenn die Stadtteilgespräche im Sinne der thematischen Inklusion *auch* mit „den Richtigen“ geführt wurden, war die Auswahl der Gesprächspartner_innen nicht systematisch milieorientiert. Mit Bürger_innen aus dem Milieu der Modernen und Kreativen wurden kein respektive nur ein Stadtteilgespräch geführt. Die Ergebnisse der vorangegangenen vhw-Analyse und die daraus abgeleiteten Handlungs-(bzw. Organisations-)Empfehlungen wurden nur ansatzweise umgesetzt. Die Interviews selbst wichen in ihrer Form von den Vorgaben im Rahmenkonzept deutlich ab, und die Leitfragen der Interviews sind so allgemein gehalten, dass ihre Ergebnisse schlecht in die differenzierten Diskussionen in den Themengruppen eingespeist werden konnten. Die Qualität ihrer schriftlichen Dokumentation ist zudem sehr heterogen.

Schließlich konnten die Stadtteilgespräche nicht die erhoffte thematische Inklusion leisten, weil es erstens – genau wie bei den Fokusgruppengesprächen – an einem Konzept der *systematischen* Integration dieser Ergebnisse in die Arbeit der Themengruppen mangelte und weil zweitens die Mehrheit der Stadtteilgespräche so spät im „Perspektiven!“-Prozess geführt wurde (vgl. Abbildung 2-3), dass ihre Ergebnisse nicht mehr produktiv in die Arbeit der Themengruppen eingespeist werden konnten. Hinzu kommt eine geringe Bereitschaft der Themengruppen, die Ergebnisse der Stadtteilgespräche in ihre Diskussionen einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund existiert keine systematische Schnittstelle zwischen den Einsichten aus den Stadtteilgesprächen und der Arbeit der Themengruppen.

Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass der thematische Inklusionserfolg aufgrund konzeptioneller Probleme – wie speist man die Ergebnisse der Stadtteilgespräche systematisch in die Arbeit der Themengruppen ein? – deutlich hinter den Möglichkeiten zurückblieb. Demgegenüber zeigte sich ein deutlicher Aktivierungserfolg bei den Interviewpartner_innen. Immerhin 12 % der Befragten gaben im Fragebogen an, an einem Stadtteilgespräch teilgenommen zu haben. Dieser Aktivierungserfolg, bleibt jedoch für Außenstehende des Prozesses (genauso wie der inhaltliche Inklusionserfolg) im Ergebnisbericht nahezu unsichtbar.

Phase 3

In Bezug auf die Themengruppen muss der Inklusionserfolg differenzierter bewertet werden. Aus dem langen Beobachtungszeitraum und der hohen Fluktuation innerhalb und zwischen den Themengruppen resultiert in methodischer Perspektive die Schwierigkeit, den angemessenen Zeitpunkt bzw. Zeitraum der Inklusion bestimmen zu können. Anders als die großen Abendveranstaltungen zielte die Arbeit in den Themengruppen nicht auf einmalige Aktivierung, sondern auf die kontinuierliche Mitarbeit von Menschen, die sich sonst wenig beteiligen. Zudem können sich milieuspezifische Interessen vor allem dann erfolgreich in den politischen Prozess einspeisen, wenn sie bei der Ausformulierung des Ergebnisberichtes *aktiv* beteiligt sind. Diese Überlegungen rechtfertigen es, einerseits den gesamten Dialogprozess der Themengruppen in den Blick zu nehmen, für die abschließende Bewertung des Inklusionserfolges jedoch die Milieuzusammensetzung der Themengruppen gegen *Ende* der Projektlaufzeit der „Perspektiven!“ zu priorisieren.

Zunächst soll in deskriptiver Absicht eine Übersicht über die Zahl der Teilnehmer_innen in den Themengruppen über die Zeit geliefert werden. Wie bereits im Kapitel 3.2 ausgeführt, ist es aufgrund folgender Faktoren weder möglich, präzise Angaben über die Gesamtzahl der Teilnehmer_innen noch über ihre Verteilung auf die einzelnen Themengruppen vorzulegen: Die Arbeit in den Themengruppen erfolgte dezentral und wurde von ihnen autonom organisiert. Nicht alle Themengruppen haben Teilnehmer_innenlisten geführt oder sie dem Bürgerhaus Wilhelmsburg zur Verfügung gestellt. 81,6 % der Teilnehmer_innen haben sich laut unserer Umfrage in zwei oder mehr Themengruppen beteiligt. Da dem Evaluationsteam aus datenschutzrechtlichen Gründen die existierenden Teilnehmer_innen und E-Mail-Listen nicht zur Auswertung vorgelegt wurden, konnte die Teilnehmer_innenzahl von uns nicht um Dubletten bereinigt werden. Vor diesem Hintergrund existieren unterschiedliche, auch offiziell publizierte, Teilnehmer_innenzahlen. Auf Grundlage unserer teilnehmenden Beobachtungen rekurrieren wir auf die „redaktionell erstellten Hinweise[...] zur Arbeitsweise der Themengruppen“ aus dem Ergebnisbericht, um die Teilnehmer_innenzahl und deren Verlauf über die Zeit in den Themengruppen darzustellen (vgl. Tabelle 5-1), da sie uns realistisch erscheint.

<i>Themengruppe</i>	<i>Treffen</i>	<i>Beteiligte Personen</i>	<i>davon Frauen</i>	<i>Durchschnittliche Zahl von Teilnehmer_innen</i>
Bildung	2 (danach 3x OBF)	11	5	?
Inklusion	14	27	21	4-7
Kultur	1	7	4	-
Lokale Ökonomie	-	1	-	-
Nachbarschaft Miteinander leben	10	30	15	6
Naturschutz, Wasser, Gärten	10	72	29	?
Partizipation	8	31	15	?
Sport	7	31	6	10
Veddel	3	?	?	16
Veringkanal	1	31	7	-
Verkehr	10	32	13	2-5 („zum Schluss“)
Wirtschaft	3	23 (davon 12 Wirtschaftsvertreter_innen)	?	?
Wohnen	13	61	25	?

Tabelle 5-1: Teilnehmer_innen Themengruppen, Quelle: Ergebnisbericht „Perspektiven!“

Insgesamt haben laut Ergebnisbericht des „Perspektiven!“-Prozesses 357 Personen in den Themengruppen mitgearbeitet. Wie aus Tabelle 5-1 sichtbar wird, variiert die Teilnehmer_innenzahl deutlich zwischen den Themengruppen, mit einem Maximum von 72 (Naturschutz, Wasser, Gärten) und einem Minimum von 1 (Lokale Ökonomie). Die Zahl der Teilnehmer_innen variiert auch deutlich über die Zeit (vgl. letzte Spalte der Tabelle). Das Bürgerhaus Wilhelmsburg geht von einer regelmäßigen Teilnahme von durchschnittlich 8 Personen in jeder Arbeitsgruppe über den gesamten Zeitraum aus, insgesamt also ca. 100 Personen. Diese Zahl haben wir auch als relevante Grundgesamtheit der Phase 3 im Kapitel 3.2 angesetzt. Auf Basis unserer teilnehmenden Beobachtungen gehen wir davon aus, dass an den letzten Sitzungen der Themengruppen, d. h. jenen, in denen die Abschlussberichte für den Ergebnisband finalisiert wurden, im Durchschnitt drei bis sechs Personen teilnahmen.

Laut Bürgerhaus Wilhelmsburg lag der Anteil der Frauen, die sich *mindestens einmal* beteiligt haben, bei 42 %. Diese Aussage wird durch unsere Umfrageergebnisse gedeckt und die gute Beteiligung beider Geschlechter ist als Erfolg der „Perspektiven“ zu bewerten.

Über welche Quellen haben die Teilnehmer_innen von den „Perspektiven“ erfahren? Die Abbildung 5-1 visualisiert, welche Kanäle genutzt wurden. Es wird deutlich, dass kein dominantes Informationsmedium, sondern eine Pluralität von Informationsquellen existiert. Drei Punkte fallen ins Auge: erstens die Bedeutung der Lokal- bzw. Stadtzeitung, zweitens die Relevanz von Freunden/Bekanntem und drittens die vollkommene Irrelevanz von Radio und Fernsehen.

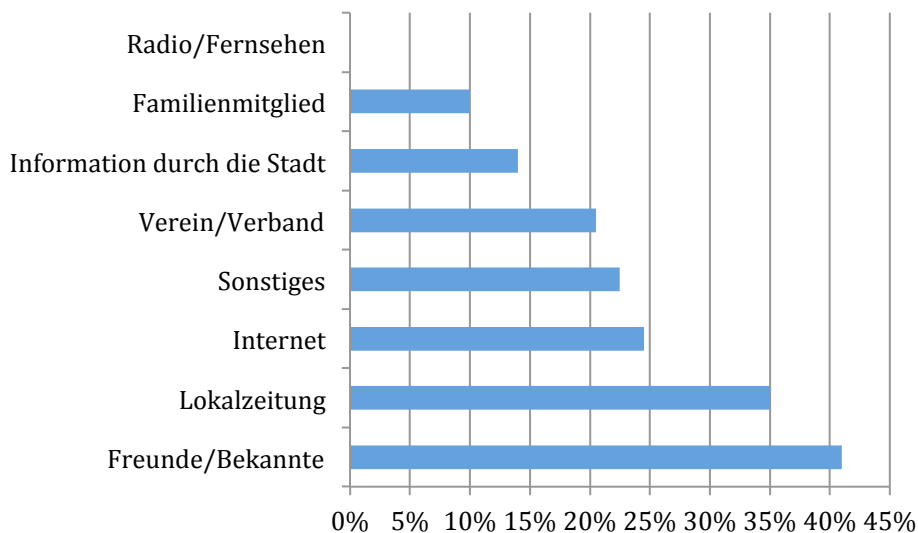


Abbildung 5-1: Informationsquellen, (Mehrfachnennung möglich, n=49).

Vergleicht man die *Milieuzusammensetzung* der Teilnehmer_innen der 12 Themengruppen mit ihren ca. 360 einmalig oder dauerhaft Beteiligten mit der Milieuzusammensetzung auf den Elbinseln insgesamt dann zeigen sich deutliche Unterschiede. Über den langen, siebenmonatigen Zeitraum, in dem diese ihr jeweiliges Thema bearbeiteten, kristallisierten sich bis zur Fertigstellung des Ergebnisberichts nicht nur zahlenmäßig wesentlich kleinere „Kerngruppen“ heraus, sondern die Gruppen wurden – so das Ergebnis unserer teilnehmenden Beobachtungen – in ihrer Milieuzugehörigkeit und ihrer Altersstruktur auch zunehmend homogener.

Dieser Eindruck wird auch durch die Ergebnisse unserer schriftlichen Umfrage unter den Teilnehmer_innen bestätigt. Wie bereits ausgeführt, wurde die Befragung nach Übergabe des Ergebnisberichtes durchgeführt und die ausgefüllten Fragebögen erreichten uns mehrheitlich von Teilnehmer_innen, die über die gesamte oder zumindest eine längere Zeit am „Perspektiven!“-Prozess partizipiert haben. Unsere Umfrage unter den

Teilnehmer_innen der Themengruppen ergab eine Altersstruktur, in der die mittleren Jahrgänge dominieren und die für die Elbinseln charakteristische junge Bevölkerung kaum erscheint). Dieser Eindruck einer mangelnden Inklusion junger Bürger_innen wurde durch unsere Beobachtungen von Sitzungen diverser Themengruppen bestärkt.

Im Vergleich zur Stadtteilstruktur waren Teilnehmer_innen mit Migrationshintergrund ebenfalls unterrepräsentiert (Datenbasis: teilnehmende Beobachtungen). Die Mehrheit der Teilnehmer_innen mit Migrationshintergrund war bereits vorgängig sozial oder politisch aktiv. Punktuell aktiv (v. a. am Themengruppentag) waren darüber hinaus Vertreter_innen der islamischen Community auf den Elbinseln,

Tabelle 5-2: Altersstruktur der Teilnehmer_innen der Themengruppen (n=43)	
Unter 25 Jahre	0 %
26 35 Jahre	19 %
36 45 Jahre	21 %
46 55 Jahre	32,5 %
56 65 Jahre	14 %
66 75 Jahre	11,5 %
Über 75 Jahre	2 %

deren spezifisches Interesse der Moscheebau darstellt und die gleichsam als „Single-Issue-Interessenvertreter“ aktiv waren.

Inklusions- und Aktivierungserfolg zeigen sich jedoch nicht nur entlang der aktivierten Milieus, sondern auch hinsichtlich der klassischen Biase politischer Beteiligungsverfahren,

d. h. Bildung, Einkommen, politischem Interesse und geschlechtsspezifischer Zusammensetzung der partizipierenden Bürger_innen.

Tabelle 5-3: Höchster Bildungsabschluss (n=44)	
Hauptschule	7 %
Realschule	7 %
Fachabitur	2 %
Abitur	9 %
Fachhochschule	16 %
Hochschule	59 %

Ein Defizit vieler Beteiligungsformate stellt die Dominanz statushoher, gut ausgebildeter Bürger_innen dar. Im Sinne einer angemessene Repräsentanz der Heterogenität des Stadtteils in der Teilnehmer_innenschaft war auf den Elbinseln die Inklusion bildungsferner Bürger_innen ein wichtiges Ziel. Tatsächlich verfügen 75 % der Befragten über einen (Fach-) Hochschulabschluss. Dieses Übergewicht Hochqualifizierter wiegt noch schwerer, wenn nur jene Personen in den Blick genommen werden, die regelmäßig und bis zum Abschluss des Verfahrens in den Themengruppen mitgewirkt haben.

Tabelle 5-4: Residenzdauer in Jahren, gruppiert (n=34)	
0, nicht auf den Elbinseln	6 %
0,5 3	41 %
4 9	15 %
10 20	3 %
21 30	12 %
31 40	6 %
Über 40	17,5 %

Politisches Interesse und partizipatives Engagement korrelieren positiv bei den „Perspektiven!“ genau wie in vielen anderen Beteiligungsverfahren: So interessieren sich fast alle Befragten für das politische Geschehen auf den Elbinseln (93 %, n=45), finden es wichtig, dass Bürger_innen in Planungs- und Entscheidungsprozesse im Stadtteil einbezogen werden (95 %, n=44) und votieren dafür, häufiger vergleichbare Beteiligungsverfahren einzurichten (89 %, n=45).

Innerhalb der Zivilgesellschaft existiert häufig eine „Beteiligungselite“ aus Bürger_innen, die über einen längeren Zeitraum an unterschiedlichen Beteiligungsprojekten partizipiert haben und die daher fundierte Kenntnisse der typischen Prozesse und

Prozeduren, aber auch der involvierten Akteure besitzen. Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass „Perspektiven!“ auch viele Menschen ansprechen und aktivieren konnte, die erst seit kurzer Zeit auf den Elbinseln leben (vgl. Tabelle 5-4), sodass sich die in den letzten Jahren bei vorgängigen Beteiligungsverfahren gebildete Gruppe etablierter Engagierter durch das Verfahren tatsächlich erweitert hat.

Der wichtigste Indikator für einen *grundlegenden* Aktivierungserfolg ist jedoch die Frage, wie viele Bürger_innen sich *zum ersten Mal* in einem politischen Beteiligungsverfahren eingebracht haben. Diesbezüglich gaben 40 % der Befragten an, mit den „Perspektiven!“ das erste Mal an einem Bürgerbeteiligungsverfahren mitgewirkt zu haben (n=45). Dies ist ohne Zweifel als ein Erfolg zu bewerten.

Tabelle 5-5: Erstbeteiligung bei politischen Beteiligungsverfahren (n=45)	
Erstbeteiligung	40 %
Habe mich schon zuvor beteiligt	60 %

Bevor der Inklusions- und Aktivierungserfolg abschließend bewertet werden kann, muss die Frage adressiert werden, welche Gründe dafür ausschlaggebend waren, dass nicht nur die Zahl der Teilnehmer_innen, sondern auch deren Milieuzusammensetzung sich über die Laufzeit der Phase 3 so deutlich verändert haben. Unsere Daten legen den Schluss nahe, dass hierfür das Thema des „Perspektiven!“-Prozesses und die damit einhergehende Prozesstruktur eine wichtige, wenn auch nicht die einzige, Rolle gespielt haben.

Der „Perspektiven!“-Prozess war nicht nur hinsichtlich seines Trägerschaftsmodells innovativ, auch seine thematische Breite, seine Komplexität und seine Gesamtdauer waren im Vergleich zu vielen anderen politischen Beteiligungsprozessen hoch. Diese Prozessgestaltung wirft eine Reihe von Fragen für die Evaluation auf: War das Thema für einen Beteiligungsprozess, der Bürger_innen ansprechen sollte, die zuvor nicht politisch aktiv waren, angemessen? Hatten die Teilnehmer_innen der Arbeitsgruppen genug Zeit, um sich dem Thema anspruchsvoll zu nähern? Dauerten die „Perspektiven!“ vielleicht zu lange, um jene Bürger_innen, die keine Erfahrung in solchen Prozessen besaßen, zum Durchhalten zu bewegen? Diese exemplarischen Fragen sollen verdeutlichen, dass thematische Komplexität, Inklusion und Aktivierungserfolg nicht gleichzeitig zu optimieren sind – je komplexer ein Thema, desto länger dauert seine angemessene Bearbeitung und desto höher ist die Drop-out-Quote gerade jener Bürger_innen, die über wenig Erfahrung in zivilgesellschaftlichen Partizipationsprozessen verfügen. Schon mit der Themenwahl ist also jeweils eine gewisse Vorentscheidung über die Stärken und Schwächen eines Verfahrens verbunden. Die komplexe politische Problemlage auf den Elbinseln und die Orientierung an den konzeptuellen Vorschlägen lokaler Akteure haben es nahegelegt, den „Perspektiven!“-Prozess thematisch breit und komplex aufzusetzen.

Um vor diesem Hintergrund die Ziele der Aktivierung und der Inklusion realisieren zu

Tabelle 5-6:
Bitte führen Sie den folgenden Satz fort: Die Arbeit in den Themengruppen hat im Oktober 2013 begonnen und Ende April 2014 geendet. Dieser Zeitraum war für die Mitwirkung der Bürger_innen (n=44) ...

Zu kurz	41 %
Genau richtig	27,3 %
Zu lang	4,5 %
Weiß nicht	27 %

können, bedurfte es eines mehrstufigen und mehrgliedrigen Prozesses der Bürgerbeteiligung. Inwiefern konnte der „Perspektiven!“-Prozess durch seine spezifische Ausgestaltung die skizzierte Spannung, die der Themenstellung und dem politischen Kontext bereits eingeschrieben sind, erfolgreich abfedern? Und trifft dies auch für die Arbeit in den Themengruppen zu? Die aktive Mitarbeit in den The-

mengruppen war zeitintensiv – die großen Themengruppen hatten sieben bis 14 Sitzungen (vgl. Tabelle 5-1) – und erfolgte zumeist abends zwischen 18.00 und 21.00 Uhr, was nach Aussagen von Interviewten einige Teilnehmer_innen – v. a. allein erziehende Mütter – zeitlich von den Sitzungen ausschloss und zu Problemen führte. Die lange Dauer und die hohe Arbeitsbelastung waren laut unserer Umfrage auch die mit Abstand wichtigsten Gründe aus denen Teilnehmer_Innen nicht bis zum Ende am „Perspektiven!“-Prozess mitgewirkt haben.

Die meisten Themengruppen orientierten sich in ihrer Arbeit prozedural am deliberativen Ideal einer rationalen, sachlich kenntnisreichen, Positionen abwägenden Diskussion (vgl. auch Kapitel 4.3). Doch gerade diese Merkmale waren dafür verantwortlich, dass nicht nur die Zahl der Teilnehmer_innen über die Prozesslaufzeit absolut sank, sondern dass Personen, die sich zuvor noch nicht politisch beteiligt hatten, im Vergleich dazu überproportional häufig und früh im Verfahrensablauf ihre Mitarbeit beendeten.

Die Beteiligung von Bürger_innen aus verschiedenen sozialen Milieus als Ideal der Inklusion bedarf neben der werbenden Aktivierung³¹ auch einer milieusensiblen Gestaltung von Prozessarchitektur und Kommunikationsweise. Der „Perspektiven!“-Prozess zeigte sich sensibel für eine milieugerechte Ansprache, wenn sie, wie etwa beim gut und milieuspezifisch breit besuchten Themengruppentag, notwendig schien. Die eher homogen zusammengesetzten Themengruppen zeichneten sich dagegen durch eine normale bis gehobene Umgangssprache aus, die aber auch immer wieder, in Form und Inhalt, akademisches Niveau erreichte (vgl. Abschnitt 5.2 bis 5.4). Dies stellte aber aufgrund des vorherrschenden hohen Bildungsniveaus der Teilnehmer_innen (s. oben) für diese kein Problem dar.

³¹ Neben den persönlichen Kontakten und Netzwerken des Bürgerhauses wurde über Flyer, die Projekthomepage, Anzeigen, Plakate und eine engagierte Pressearbeit für die „Perspektiven!“ geworben. Ferner wurde versucht, über die Stadtteilgespräche und einzelne Vereine oder Verbände Mitwirkende zu finden.

Der teilweise akademische Diskussionsstil und das „klassische“ Format der Themengruppen mit ihren regelmäßigen Sitzungen stehen jedoch im Widerspruch zu den Zielen Inklusion und Offenheit gegenüber bisher Beteiligungsabstinenten.³² Auch Bewohner_innen der Elbinseln, die sich nur sporadisch äußern und engagieren wollen, sollte der Zugang zu Beratung und Entscheidung in den Themengruppen ermöglicht werden. Dazu müssen Termine bekannt gegeben, Themen kommuniziert, Zielsetzungen definiert und der Arbeitsprozess dokumentiert werden. Alle Themengruppen konnten hierzu die zentrale Projekthomepage als Kommunikationsmedium nutzen. Tatsächlich veröffentlichten fast alle Gruppen hier die Termine ihrer nächsten Treffen und nutzten die Seite für die Bereitstellung von Protokollen und Arbeitsmaterialien. Die Dokumentation der Treffen nahm im Verlauf des Prozesses jedoch kontinuierlich ab, sodass bis zur Übergabe des Ergebnisberichtes nur 39 % der Treffen dokumentiert waren und nur 25 % auf der Homepage der „Perspektiven!“ protokolliert wurden.

Da die Protokolle oft nur der Ergebnissicherung dienen, Arbeitsweise, Ziele oder das Thema des nächsten Treffens für Außenstehende aber nicht ersichtlich wurden, war die Transparenz der Arbeit in den Arbeitsgruppen und damit Offenheit gerade für „Neueinsteiger“ unzureichend. Auch für die kontinuierlich Engagierten wäre eine bessere Dokumentation hilfreich gewesen, damit die Vor- und Nachbereitung einzelner Treffen effizienter hätte gestaltet werden können. Ziele und inhaltliche Agenden einzelner Sitzungen waren nicht nur nicht protokolliert, sondern, insbesondere bis zur Schreibphase des Ergebnisberichts, häufig nicht definiert bzw. wurden nicht wie geplant umgesetzt.

So gesehen bedingen sich Transparenz, Inklusion und Aktivierung: Ohne die kontinuierliche Kommunikation der eigenen Arbeit kann die Offenheit gegenüber bislang Nichtbeteiligten nicht gelingen.

Das Kriterium der Inklusion umfasst nach den Zielvorgaben des Verfahrensrates auch die Inklusion von Expert_innen in die Arbeit der Themengruppen. Die Entscheidung, Expert_innen zu den Sitzungen einzuladen, lag in der Hoheit der jeweiligen Themengruppen und konnte durch das Bürgerhaus Wilhelmsburg angeregt, aber nicht durchgesetzt werden. Daher präsentieren wir in rein deskriptiver Absicht, welche Themengruppen Experten zu ihren Sitzungen eingeladen haben. Als Datengrundlage rekurrieren wir auf den Ergebnisbericht des „Perspektiven!“-Prozesses.

³² Verstärkt wurde dies durch die Fortführung etablierter Strukturen, wie etwa bei der Themengruppe „Bildung“, die Teil der Regionalen Bildungskonferenz wurde oder der Themengruppe „Wohnen“, die strukturell an die „AG Wohnen“ aus dem Beteiligungsverfahren „Zukunftsbild Elbinseln 2013+“ anschloss.

Themen- gruppe	Behördenvertreter
Bildung	-
Inklusion	Referent im Inklusionsbüro bei der Senatskordinatorin für die Gleichstellung behinderter Menschen
Kultur	-
Lokale Öko- nomie	-
Nachbar- schaft Miteinander leben	-
Naturschutz, Wasser, Gärten	Ein Besuch einer Mitarbeiterin des LSBG ³³
Partizipation	Ein Mitarbeiter der Stadtwerkstatt /BSU
Sport	Ein Mitarbeiter des Bezirksamts (Sozialraummanagement) (regelmäßig)
Veddel	-
Veringkanal	-
Verkehr	ein Gespräch mit einem Vertreter der BWVI und mit einer Vertreterin vom Bezirk, Gespräch mit einer Vertreterin des LSBG
Wirtschaft	3. Sitzung: VertreterInnen von HPA, BWVI ³⁴ , BSU und dem Bezirksamt
Wohnen	„Ein Besuch einer Mitarbeiterin der Projektgruppe „Sprung über die Elbe“/BSU als ‚normale‘ Teilnehmerin“
Quote	50 %

Tabelle 5-7: Expert_innen in den Themengruppen

Die Evaluation der Inklusion und der Aktivierung in der Phase 3 muss vor dem Hintergrund der vorgelegten Daten differenziert erfolgen. Auf der grundlegenden Ebene sind die „Perspektiven!“ mit mehr als 350 einmaligen und ca. 100 kontinuierlichen Teilnehmer_innen ein bemerkenswerter Mobilisierungserfolg. Aktivierung und Inklusion fallen in der Arbeit der Themengruppen jedoch auseinander. Zweifellos war der „Perspekti-

³³ Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer.

³⁴ Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation.

ven!“-Prozess erfolgreicher als viele andere, nicht milieusensibilisierte Beteiligungsverfahren, bislang partizipationsabstinente *Milieus* der Elbinseln zu aktivieren. Dennoch gelang es nicht, die Milieuheterogenität des Stadtteils (zumindest nicht über den gesamten Zeitraum) im Verfahren abzubilden. Die Gründe hierfür wurden bereits teilweise genannt: Die Themenstellung des Verfahrens war komplex und erforderte eine intensive Bearbeitung durch die Themengruppen. Beides – die Dauer und die Intensität – reduzieren die Wahrscheinlichkeit, vorgängig beteiligungsdefizitäre Milieus *dauerhaft* zur Teilnahme zu motivieren. Zudem scheint es nicht auszureichen, nur die Ansprache der Bürger_innen milieugerecht zu formulieren: Vielmehr müssen auch die konkreten Arbeitsprozesse in den Themengruppen milieugerecht orientiert sein. Die meisten Arbeitsgruppen folgten jedoch einem Arbeitsstil, der Bildung, gute Sprachkenntnisse und gute Sachkenntnisse voraussetzt – und damit am ehesten gut gebildeten Personen aus dem bürgerlichen Milieu entgegenkommt. Auch die Tatsache, dass die Gruppen gemischtgeschlechtlich zusammenarbeiteten, hinderte einige konservative Muslima an der Teilnahme. Hier hätten niederschwelligere Beteiligungsformate (z. B. nachmittägliche Tee-Cafés) beteiligungsfördernd wirken können.

Positiver fällt die Evaluation des Kriteriums Aktivierung aus, da 40 % derjenigen, die kontinuierlich teilgenommen haben, sich zum ersten Mal in einen politischen Beteiligungsprozess eingebracht haben. Dies ist ein mehr als bemerkenswerter Erfolg des „Perspektiven!“-Prozesses! Trotzdem wird dieser Erfolg durch die soziodemographische Struktur der Teilnehmer_innen getrübt. Wie gezeigt wurde, besitzen mehr als 70 % von ihnen einen höheren Bildungsabschluss, sie sind überdurchschnittlich alt und überdurchschnittlich an Politik interessiert. Sie kennzeichnet mit anderen Worten all jene soziodemographischen und Einstellungsmerkmale, die politische Partizipation in hohem Maße erwartbar machen. Aktiviert wurden diejenigen, die sich – aus der Perspektive der politischen Partizipationsforschung – eher leicht aktivieren lassen. Wie wir in persönlichen Gesprächen erfahren haben, zeichneten sich auch viele der Teilnehmer_innen mit migrantischem Hintergrund durch hohes politisches Interesse aus.

Darüber hinaus existiert eine geographische Verzerrung dahingehend, dass „[w]ie bereits in den Planungswerkstätten Elbinseln 2013+ auch, [...] mit dem Format „Themengruppe im Bürgerhaus Wilhelmsburg“ die ‚normale‘ Veddelerin, der ‚normale‘ Veddeler nicht erreicht [wurde; d. A.].

Zusammenfassend ist dem „Perspektiven!“-Prozess eine hohe Aktivierungsleistung bei Personen zu attestieren, die aus eher beteiligungsaffineren Milieus stammen, aber individuell zuvor noch nicht politisch aktiv waren. Das Kriterium der Inklusion wurde weniger gut erfüllt; dies trifft sowohl auf die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund als auch – mit Vorsicht, weil die Datengrundlage hierfür unzureichend ist – auf die Milieus der Kreativen und der Modernen zu.

Phase 4: Abend-/Großveranstaltungen

Im Rahmen des „Perspektiven!“-Prozesses wurden eine Reihe von Abend-/Großveranstaltungen durchgeführt (vgl. Abbildung 2-1). Ziel dieser zentralen Veranstaltungen war es, mit aktiver Bewerbung und einer Orientierung an den Themen und Bedürfnissen der Bürger_innen möglichst viele Besucher_innen über die typischerweise Interessierten hinaus zu erreichen. Zu dieser Intention gehört auch, jene anzusprechen, die sich nicht kontinuierlich in den Themengruppen beteiligen können oder wollen, aber trotzdem Interesse an dem Themenkomplex Stadtentwicklung auf den Elbinseln besitzen. Diese Hoffnung wird durch unsere Umfrage bestätigt: 53% der Befragten gaben an, ausschließlich an (mindestens einer) Informationsveranstaltung teilgenommen zu haben. Von besonderer symbolischer Bedeutung war die Auftaktveranstaltung der „Perspektiven!“ am 16. 9. 2013, die entsprechend intensiv beworben wurde: „Die Auftaktveranstaltung zum Start des Verfahrens am 16. September 2013 wurde in Wilhelmsburg und auf der Veddel durch Plakate und Flyer angekündigt. Die Lokalpresse hat ausführlich berichtet. Über die Schulen wurden 3.000 Infobriefe an Eltern verteilt, weitere 1.000 (nach Milieukriterien ausgewählte) Haushalte wurden durch den Regionalbeauftragten direkt angeschrieben. Eine Internetseite zur Information über das Verfahren wurde eingerichtet. Vereine, Verbände, Initiativen und Netzwerke auf den Elbinseln wurden gezielt über das Verfahren informiert.“³⁵

Der vhw führte eine Milieuanalyse der Teilnehmer_innen der Auftaktveranstaltung durch, die ergab, dass die Milieuverteilung der Besucher_innen der Auftaktveranstaltung annähernd jener der Elbinseln entsprach. Das analytische Instrumentarium zur Bestimmung der Milieuzusammensetzung (geographische Methode) ist zwar nicht so differenziert wie fragebogenbasierte Bestimmungsmethoden, aber doch so valide, dass hinsichtlich der Bestimmung der zentral adressierten Milieus ein Inklusionserfolg eindeutig konstatiert werden kann, obwohl skeptische Beobachter_innen und einige Stimmen in der Presse diese Einschätzung nicht vollständig teilen.³⁶

Konnte durch die Milieuanalysen gezeigt werden, dass die Teilnehmerschaft der großen Abendveranstaltungen der Bewohnerschaft der Elbinseln ähnelt, lassen sich doch spezifische Gruppen identifizieren, die auch dieser neuen Partizipationsmöglichkeit fernblieben: So sind insbesondere die vielen jungen Bewohner_innen der Elbinseln, sowohl aus prekären, bildungsfernen als auch aus kreativ-experimentellen Milieus, in dem Verfahren unterrepräsentiert und die Beteiligung migrantischer Bewohner_innen nur in An-

³⁵ BSU-Bericht zum Zwischenstand der „Perspektiven!“ vom 16. 4. 2014: S. 1f.

³⁶ Vgl. bspw. „Die meisten, die ins Bürgerhaus gekommen sind, stammen aus Deutschland und sind etwa 50 oder älter.“ (*Trautwein, Annabel* 2013: Startschuss für neue Perspektiven auf den Elbinseln. In: wilhelmsburg-online.de, 18.9.13.)

sätzen erreicht worden. Hinsichtlich der Wohnorte wird das Teilnehmerfeld von Menschen dominiert, die im Reihertstiegviertel leben, während Bürger_innen aus Kirchdorf-Süd, Georgswerder oder der Veddel nur vereinzelt an Veranstaltungen der „Perspektiven!“ teilnahmen. Diese Lücken sollten mit den kleineren und niedrigschwelligeren Angeboten der Stadtteilgespräche gezielt kompensiert werden.

5.2 *Deliberation*

Deliberation wurde im Rahmen der „Perspektiven!“ als der auf Argumenten und Begründungen basierende faire und gleichberechtigte Austausch von inhaltlichen Positionen von sich als frei und gleich wahrnehmenden Bürger_innen verstanden. Deliberation besitzt eine intrinsische Qualität insofern, als die subjektive Erfahrung, in einer Dialogsituation als gleichberechtigter und gleichwertiger Partner wahrgenommen zu werden, eine wichtige Dimension eines zivilgesellschaftlichen Selbstverständnisses als aktive Bürger_in darstellt. Deliberation besitzt jedoch auch eine instrumentelle Dimension insofern, da die Ergebnisse von deliberativen Entscheidungsverfahren die Vermutung „höherer epistemischer Qualität“ für sich beanspruchen und damit auch Legitimität für sich reklamieren können. Jüngere Forschung hat gezeigt, dass das Ideal der Deliberation (gemeinwohlorientierte Entscheidungen zu finden) von der Zusammensetzung der deliberierenden Gruppe abhängig ist. Je heterogener die Gruppe und je breiter das Spektrum der vertretenen inhaltlichen Positionen ist, desto eher tendiert eine deliberierende Gruppe zu gemeinwohlorientierten Positionen. Homogene Gruppen tendieren hingegen dazu, ihre vorgängige Position durch Deliberation nur zu radikalieren. Der Deliberationserfolg hängt jedoch nicht nur von der Zusammensetzung der Gruppe ab, sondern auch von der Einhaltung der „kontrafaktischen Präsuppositionen des rationalen Dialoges“: Nehmen sich die Bürger als Gleiche war? Schenken Sie allen Dialogbeiträgen dieselbe Aufmerksamkeit? Diskriminieren Sie keine Personen oder Meinungen?

Der Erfolg des Zielkriteriums *Deliberation* setzt sich zusammenfassend also aus zwei Faktoren zusammen: erstens der Einhaltung anspruchsvoller deliberativer Ideale, zweitens der heterogenen Zusammensetzung der deliberierenden Gruppe. In diesem Sinne ergänzen und verweisen die beiden Ideale der Inklusion und der Deliberation aufeinander. Zusätzlich kann die Qualität der Moderation zu einem relativen Erfolg oder Misslingen der Deliberation führen.

Deliberation ist als normatives Evaluationskriterium für die Themengruppenarbeit (Phase 3) sowie die Groß-/Abendveranstaltungen (Phase 4) relevant. Die Qualität der Deliberation der Gruppengespräche im Rahmen der Stadtteilgespräche können wir nicht evaluieren, da hierzu keine Daten vorliegen (Phase 2). Die Fokusgruppengespräche (Phase 1) fanden statt, bevor wir mit der Evaluation beauftragt wurden.

Phase 3

Ein deliberativer Dialogprozess, der nur den zwanglosen Zwang des besseren Arguments kennt, setzt eine faire Diskussion zwischen Bürger_innen voraus, die sich wechselseitig als Freie und Gleiche anerkennen. Es bedarf also eines respektvollen und offenen Umgangs der Teilnehmer_innen untereinander und einer Moderation, die diesen einfordert und unterstützt.

Tabelle 5-8: „Ich fühlte mich in den Gesprächen respektiert.“ (n=32)	
Trifft voll und ganz zu	31 %
Trifft eher zu	65,5 %
Trifft eher nicht zu	0 %
Trifft überhaupt nicht zu	3 %

In unserer Umfrage gaben mehr als 95 % der Teilnehmer_innen an, dass sie sich in den Gesprächen der Themengruppen respektiert fühlten (vgl. Tabelle 5-8). Unsere Beobachtungen unterstützen diese Einschätzung. Der Grundton der Diskussionen in den Themengruppen war freundlich, respektvoll und zugewandt. Damit war eine basale Voraussetzung guter inhaltlicher

Diskussionen gewährleistet. Das positive Diskussionsklima korrespondiert damit, dass nur 15 % der Befragten vorab niemanden aus ihrer Themengruppe kannten (n=33). Dies erklärt sicherlich die freundliche Atmosphäre, die in vielen Sitzungen herrschte, förder-

te partiell aber auch die Fortsetzungen bereits bestehender Konflikte und Meinungsunterschiede.

Tabelle 5-9: „Einige Mitglieder der Themengruppen haben die Gespräche dominiert.“ (n=32)	
Trifft voll und ganz zu	19 %
Trifft eher zu	56 %
Trifft eher nicht zu	19 %
Trifft überhaupt nicht zu	6 %

Damit wenden wir uns der prozeduralen Dimension der Diskussionen in den Themengruppen zu. Ein wichtiger Aspekt erfolgreicher Deliberation besteht in der gleichen Möglichkeit aller Teilnehmer_innen, sich in die Diskussion einzubringen. Kein Einzelner oder keine

Gruppe von Personen soll die Diskussion dominieren. Unsere Umfrage zeigt jedoch, dass die Teilnehmer_innen genau diesen Eindruck hatten (vgl. Tabelle 5-9): 75 % von ihnen gaben an, dass einige Mitglieder der Themengruppen die Gespräche dominiert haben. Dies deckt sich mit den Eindrücken, die wir durch die teilnehmende Beobachtung gewinnen konnten.³⁷

gewinnen konnten.³⁷

Tabelle 5-10: „Meine Sicht der Dinge hat in den Gesprächen eine wichtige Rolle gespielt.“ (n=32)	
Trifft voll und ganz zu	6 %
Trifft eher zu	65,5 %
Trifft eher nicht zu	25 %
Trifft überhaupt nicht zu	3 %

Trotzdem geben mehr als 70 % der Befragten an, dass ihre Sicht der Dinge in den Gesprächen eine wichtige Rolle gespielt hat (vgl. Tabelle 5-10), d. h., dass die Dominanz einzelner in den Diskussionen nicht dazu führte, dass der diskursive Grundcharakter und die Offenheit für die Argumente der anderen verloren gingen.

³⁷ Frau Kiehn bemerkte im Interview dazu, dass viele Teilnehmer_innen nach der ersten Sitzung einer Themengruppe ihre Mitarbeit eingestellt hätten mit der Begründung: „Diese Diskussionskultur hier, da habe ich einfach keinen Bock zu“ (Kiehn, Z. 412-417).

Der argumentative Austausch ist kein Selbstzweck, er dient dem Ziel, die eigene Position inhaltlich aufzuklären und besser nachvollziehen zu können, was die anderen Bürger_innen denken. Unserer Umfrage zufolge fühlen sich 75 % der Befragten durch die Ihre Teilnahme an den „Perspektiven!“ besser darüber informiert, „was anderer Bewohner der Elbinseln denken als zuvor“. Immerhin 56 % gaben an, durch den Prozess auch selbst eine „klarere Meinung zur Zukunft der Elbinseln als zuvor“ ausgebildet zu haben. Beide Umfrageergebnisse zeigen, dass die mit deliberativen Verfahren verknüpften Sekundärhoffnungen informationeller Natur im „Perspektiven!“-Prozess eingetreten sind.

Außerdem ist der argumentative Austausch dazu förderlich, die Gemeinwohlorientierung zu erhöhen, indem partikulare Positionen diskursiv ausgefiltert werden, weil sie nicht öffentlich begründbar sind. Daraus folgt, dass das Ergebnis einer diskursiven Debatte in einer heterogenen Gruppe eine hohe Gemeinwohlwahrscheinlichkeit besitzt. Da das Gemeinwohl schwer inhaltlich zu bestimmen ist – zumal im Rahmen einer Evaluation – wird in der empirischen Deliberationsforschung als Operationalisierung häufig die Intensität und/oder Häufigkeit der Änderung der politischen Präferenzen der Teilnehmer_innen als Näherungswert genutzt.

Unsere teilnehmenden Beobachtungen ergaben, dass die deliberative Qualität, d. h. insbesondere die Begründung von vorgetragene Positionen, in der Regel sehr hoch war. Einige Sitzungen der Themengruppen hatten die Anmutung von universitären Seminaren, was sowohl positive als auch negative Implikationen besitzt. Positiv insofern, als bei allen von uns besuchten Gruppensitzungen ein hoher Informationsstand der Teilnehmer_innen vorlag und die Ergebnisse der Diskussion daher keine „Wunschschlösser“ darstellten, sondern sachlich fundierte, diskursiv gereinigte Präferenzen waren. Vor dem Hintergrund des Ideals der Inklusion ist jedoch sowohl der akademische Sprachduktus als auch das hohe inhaltliche Vorwissen problematisch, da es die inhaltliche Inklusion von vorgängig politisch abstinenten Bürger_innen erschwert.

Sehr	34,5 %
Eher schon	37,5 %
Eher nicht	25 %
Überhaupt nicht	3 %
Weiß nicht	0 %

Das hohe diskursive Niveau zeigt sich auch in der mehr als 70-prozentigen Zustimmung der Teilnehmer_innen, dass in den Themengruppen lösungsorientiert diskutiert wurde (vgl. Tabelle 5-11). Es spricht viel dafür, dass die subjektiv wahrgenommene Ziel- und Lösungsorientierung ein wichtiger Grund dafür sind, dass viele Teilnehmer_innen über einen langen Zeitraum und viele Sitzungen hinweg an dem „Perspektiven!“-Prozess teilgenommen haben. Die

Lösungsorientierung der deliberativen Prozesse ist darüber hinaus bemerkenswert, weil viele zivilgesellschaftliche politische Aktivitäten auf den Elbinseln von der Frontstellung des „Dagegen-Seins“ getragen werden und die Transformation in konstruktive, politisch

potentiell umsetzbare Politikvorschläge vor diesem Hintergrund eine veränderte „Grundmelodie“ der politischen Beteiligung darstellt.³⁸

Hinsichtlich des Kriteriums der Gemeinwohlorientierung – der Änderung der Präferenzen über die Zeit der Teilnahme hinweg – überraschen die Antworten der Befragten

Tabelle 5-12: „Im Laufe der Arbeit in der Themengruppe haben sich meine Meinungen und Ansichten zum Thema verändert.“ (n=33)	
Trifft voll und ganz zu	9 %
Trifft eher zu	21 %
Trifft eher nicht zu	58 %
Trifft überhaupt nicht zu	6 %
Weiß nicht	6 %

(vgl. Tabelle 5-12): Nur 30 % der Befragten gaben an, im Laufe der Zeit ihre Meinungen und Ansichten zum Thema verändert zu haben, während 64 % das verneinen. Dieses Ergebnis ist erklärungsbedürftig; denn obwohl Präferenzänderung keine notwendige Konsequenz eines deliberativ hochwertigen Prozesses ist, so wird sie doch umso wahrscheinlicher, je eher die „kontrafaktischen Präsuppositionen des rationalen Diskurses“

und die anspruchsvollen Diskursregeln eingehalten werden. Aufgeklärt werden kann diese Irritation nicht durch Rekurs auf unsere Umfragedaten, sondern nur durch unsere teilnehmenden Beobachtungen.

Generell zeichneten sich die Diskussionen in den einzelnen Gruppen dadurch aus, dass sie argumentativ und sachlich geführt wurden und durch hohe Sach- und Detailkenntnis geprägt waren. Wichtig ist jedoch auch, dass viele Diskussionen stark *konsensorientiert* waren und in den meisten Gruppen ein bemerkenswertes Streben nach Einigkeit vorherrschte, das im Gegenzug dazu führte, dass konfliktive Themen umgangen wurden. In einzelnen Fällen führte diese Nichtbearbeitung von konfliktiven Themen zu deren Auslagerung, durch die Neugründung von Themengruppen (z. B. die Gruppe Lokale Wirtschaft). In seltenen Fällen verließen Personen mit Gegenpositionen die Themengruppe bei aufkommenden Dissonanzen. Als Ergebnis dieses Prozesses wurden die Gruppen in ihren politischen Präferenzen zunehmend homogener. Die findet seine Entsprechung in dem Umfragedatum, dass die meisten Teilnehmer_innen *nicht* viel von anderen Teilnehmer_innen gelernt haben (vgl. Tab. 1-13):

Tabelle 5-13: „Ich habe in den Gesprächen in der Themengruppe viel von den anderen Teilnehmern gelernt“ (n=32)	
Trifft voll und ganz zu	19 %
Trifft eher zu	42 %
Trifft eher nicht zu	35 %
Trifft überhaupt nicht zu	3 %
Weiß nicht	0 %

Einerseits, weil der sachliche Kenntnisstand der kontinuierlich Teilnehmenden hoch war, andererseits, weil in den Themengruppen zunehmend weniger Personen mitarbeiteten, die „ganz anders als ich“ waren. So erklärt sich die geringe Zahl der Präferenzänderungen bei den Teilnehmer_innen: Das Prozessdesign, d. h. vor allem die autonome Auswahl der Themengruppenthemata und die Möglichkeit, im laufenden Prozess neue Themengruppen zu eröffnen, führte zu einer Homoge-

³⁸ Vgl. zustimmend auch Brit Tiedemann im Interview (Tiedemann: Z. 620–639).

nisierung der Themengruppenmitglieder. So sank die Notwendigkeit, sich mit den Wünschen Andersdenkender auseinanderzusetzen.

Weiterhin fiel auf, dass in den seltenen Fällen, in denen der Konsens innerhalb einer Gruppe durch unterschiedliche Interessen und Positionen bei spezifischen Themen in Frage gestellt wurde, der Diskussionsstil schnell konfrontativ wurde. Das hohe Maß an Selbstorganisation der Gruppen erwies sich hier in Bezug auf die Gesprächsführung als schwierig und problematisch. Ferner führte es insbesondere in den Themengruppen und am Themengruppentag dazu, dass rhetorisch versierte und in Beteiligungsverfahren oder Stadtteilpolitik erfahrene Bürger_innen das Agendasetting und die Diskussionen dominieren konnten. Die auch objektiv hohe deliberative Qualität in den Gruppen und das vorherrschende Klima wechselseitiger Anerkennung lässt sich mit der homogenen Zusammensetzung der Teilnehmer_innen erklären: Die kontinuierlich Mitarbeitenden stammen nicht nur vornehmlich aus gesellschaftlichen Leitmilieus und kannten sich bereits vor den „Perspektiven!“, sondern verfügen in der Mehrzahl über einen hohen formalen Bildungsgrad, vor allem aber auch über reichlich Erfahrung in deliberativen Arenen, welche sie sich in zahlreichen Initiativen und sozialen oder politischen Zusammenhängen angeeignet haben. Bei der Deliberation handelt es sich um eine anspruchsvolle Kommunikationsform, die insbesondere für Personen aus „prekären“ Milieus schwierig zu erschließen und zu handhaben ist. Die Kritik, dass das jeweilige Hauptinteresse Einzelner in der Themengruppe nicht im erwünschten Maße verhandelt wurde, ist, neben dem hohen Zeitaufwand, ein weiterer wichtiger Grund, warum Personen ihre Mitarbeit in einer Themengruppe vorzeitig beendet oder die Gruppe gewechselt haben – wobei solche Situationen im Kontext von Beteiligungsverfahren kaum zu vermeiden sind.

Für die Validität dieser Interpretation spricht auch, dass sich die Kommunikationsmodi am Themengruppentag deutlich von jenen in den einzelnen Themengruppen unterschieden. Der Themengruppentag wurde implementiert, um „Schnittmengen“ zu identifizieren, d. h. jene Themenbereiche, die von mehreren Themengruppen bearbeitet wurden und die potentiell konfliktiv sein können. Der Themengruppentag veränderte daher die kommunikativen Rahmenbedingungen: Die Heterogenität der politischen Präferenzen erhöhte sich und die Konsensorientierung sank. Damit gewann der Themengruppentag einen eminent politischen Charakter, wenn das „Politische“ der Politik als ihre inhärente und unaufhebbare Konfliktivität verstanden wird. Die Abstimmung zwischen solch externalisierten Meinungsverschiedenheiten bekam am Themengruppentag eine beinahe realpolitische Dimension, als, bei eher vorsichtigen und von wechselseitigem Verständnis geprägten Diskussionen, die Gruppen als Lobbyisten ihrer Themen zumeist die eigenen Interessen wahrten und die Aushandlungen damit nur im Sinne ihres begründenden, aber eben nicht hinsichtlich ihres präferenzändernden Charakters als deliberativ zu bezeichnen sind. Die teilnehmende Beobachtung verdeutlichte,

dass die Kommunikation zwischen den Themengruppen in den „Schnittmengen“ weniger im Modus des Argumentierens als vielmehr im Modus des „Bargaining“, des Aushandelns, erfolgte – ein Eindruck, der von den anwesenden Mitarbeiter_innen der BSU geteilt wurde. Wenn zentrale Konflikte auf den Elbinseln, etwa zwischen Hafen- und Logistikwirtschaft und dem Naturschutz, zwischen dem Wohnungsbau und dem Kleingartenwesen oder – auf einer allgemeineren Ebene – zwischen Bürger_innen und der Verwaltung nicht aufgelöst werden konnten, so lag dies auch in der Prozessstruktur begründet. Dies verdeutlicht, dass die Qualität der Deliberation und die Gemeinwohlorientierung ihrer Ergebnisse auch ein Resultat des Prozessdesigns ist.

Vor dem Hintergrund der Kritik an der diskursiven Dominanz einzelner Teilnehmer_innen (vgl. Tabelle 5-9) ist die Sicherstellung einer gleichberechtigten Diskussion die Kernaufgabe einer Gesprächsmoderation. Im „Perspektiven!“-Verfahren wurde für die Arbeit der Themengruppen weitgehend auf den Einsatz professioneller Moderator_innen verzichtet. Stattdessen, dem Ziel der Selbstermächtigung folgend, wurden Bürger_innen mit dieser Aufgabe betraut, die sich in zwei Moderationsworkshops Anfang 2014 weiterbilden lassen konnten. In unserer Umfrage haben jedoch nur drei Personen angegeben, an einem Moderationsworkshop teilgenommen zu haben. Dies führte dazu, dass in einigen Sitzungen die Aufgabe der Moderation nicht vergeben wurde oder im Verlauf des Treffens zwischen verschiedenen Teilnehmer_innen wechselte. Auch wenn die Moderationsrolle klar definiert wurde, gestaltete sich die Gesprächsleitung unseren Beobachtungen nach zwar zumeist unparteiisch, dabei aber auch häufig eher zurückhaltend, was sich darin äußerte, dass die Moderator_innen zu selten strukturierend oder motivierend in die Diskussionen eingriffen und somit Einzelnen erst ermöglicht wurde, die Gespräche zu dominieren. Fehlende Zieldefinitionen für die einzelnen Sitzungen (vgl. Sitzungsprotokolle und Sitzungsankündigungen auf der Homepage) konnten durch die Moderator_innen häufig nicht kompensiert werden, um kurzfristig noch eine ergebnisorientierte Gesprächsführung sicherzustellen.

Ein Rollenkonflikt ergab sich, wenn Mitarbeiter_innen des Bürgerhauses Moderationsaufgaben bei Sitzungen von Themengruppen übernahmen und dabei als Vertreter_innen des Projektträgers Diskussionsbeiträge von Teilnehmer_innen bewerteten oder die Arbeit der Themengruppen zu beeinflussen suchten. Aber auch die Mitglieder der Themengruppen, die Moderationsaufgaben übernahmen, blieben als Teil der lokalen Zivilgesellschaft immer auch *Stakeholder*, was auch bei ihnen häufig zu einem Rollenkonflikt führte, der gerade für nichtprofessionelle Moderator_innen nicht aufzulösen war.

Der zentralen Bedeutung der Moderation in deliberativen Verfahren und insbesondere in heterogenen Gruppen, wie sie das „Perspektiven!“-Projekt angestrebt hat, wurde das Verfahren mit der Übertragung dieser Aufgabe an die Bürger_innen nicht ausreichend gerecht. Bei der Vielzahl von Erstbeteiligten und dem Anspruch, auch beteiligungsabs-

tinente Milieus zu integrieren, wäre eine professionelle Moderation, die aktiviert und reguliert sowie zielgerichtete und lösungsorientierte Gespräche sicherstellt, erforderlich gewesen. Die freundliche und konsensorientierte Atmosphäre in den einzelnen Themengruppen wurde folglich durch eine Verletzung der Kriterien der Heterogenität und der Priorisierung erkauft: Sich widersprechende Lösungen stehen auch nach Abschluss des Prozesses nebeneinander und bei Konflikten wurden neue Gruppen ausgegründet, die sich wiederum durch interne Homogenität auszeichneten. Statt divergierende Vorstellungen und Interessen zu identifizieren und einer Aushandlung zwischen den Beteiligten zuzuführen, wurden diese auf dem Themengruppentag zu „Schnittmengen“ umgedeutet und fanden parallelen Einzug in den Ergebnisbericht.³⁹

Phase 4

Die Groß-/Abendveranstaltungen, aber auch das Gipfeltreffen waren in erster Linie als

Tabelle 5-14: Waren die Informationsveranstaltungen Ihrer Ansicht nach interessant? (n=38)	
Sehr interessant	26 %
Eher interessant	63 %
Eher uninteressant	10,5 %
Sehr uninteressant	0 %

Informationsveranstaltungen konzipiert, sodass der Anspruch deliberativ geführter Diskussionen im großen Forum niedrig war. Trotzdem waren die acht zentralen Informationsveranstaltungen bis Ende Mai 2014 ein wichtiger Pfeiler der inhaltlichen Arbeit im „Perspektiven!“-Prozess und wurden von der überwiegenden Mehrheit der Besucher_innen auch als interessant bewertet. Wenn auch ca. 40 % der Befragten bemängeln, dass sie dort nicht ihre Meinung einbringen konnten (n=38), sind fast drei Viertel der Befragten der Ansicht, dass diese Veranstaltungen eine Hilfe für die Arbeit in den Themengruppen waren (n=34).

Informationsveranstaltungen konzipiert, sodass der Anspruch deliberativ geführter Diskussionen im großen Forum niedrig war. Trotzdem waren die acht zentralen Informationsveranstaltungen bis Ende Mai 2014 ein wichtiger Pfeiler der inhaltlichen Arbeit im „Perspektiven!“-Prozess und wurden von der überwiegenden Mehrheit der Besucher_innen auch als interessant bewertet. Wenn auch ca. 40 % der Befragten bemängeln, dass sie dort nicht ihre Meinung einbringen konnten (n=38), sind fast drei Viertel der Befragten der Ansicht, dass diese Veranstaltungen eine Hilfe für die Arbeit in den Themengruppen waren (n=34).

Deliberationsqualität im Themenrat und im Verfahrensrat

Der Themenrat ist mit dem Ziel eingerichtet worden, die inhaltliche Koordination zwischen den Themengruppen zu verbessern, Schnittmengen und Divergenzen zu identifizieren und so eine übergeordnete Perspektive über den „Perspektiven!“-Prozess einzunehmen. Dem Themenrat gehörten Abgesandte der einzelnen Themengruppen an. Er zeichnete sich durch eine stabile Kerngruppe und personalen Fluktuationen an den Rändern aus.

Die deliberative Qualität in den Sitzungen des Themenrates wurde durch Fragebögen und teilnehmende Beobachtungen erhoben und wird analog zur deliberativen Qualität der Themengruppensitzungen bewertet. Da die Fallzahl gering ist (n=9), verzichten wir darauf, die Ergebnisse tabellarisch zu dokumentieren.

³⁹ Diese Tendenz wird von zahlreichen Beobachter_innen des Verfahrens und von Vertreter_innen aus Politik und Verwaltung gerade in der Kontrastierung mit den Inhalten des Weißbuchs zur Zukunft der Elbinseln aus dem Jahr 2002 bedauert und kritisiert.

Die Diskursatmosphäre in den Sitzungen des Themenrates ist positiv zu bewerten. Alle Teilnehmer_innen fühlten sich in den Gesprächen respektiert. Zwei Drittel der Befragten gaben an, dass in den Sitzungen ein reger Austausch zwischen den Gruppen erfolgte. Doch genau wie in den Sitzungen der Themengruppen sagen zwei Drittel der Befragten auch, dass einige Mitglieder des Themenrates die Gespräche dominiert haben. Dies korrespondiert damit, dass fünf Mitglieder die Frage, ob ihre Sicht der Dinge in den Gesprächen im Themenrat eine „wichtige Rolle“ gespielt hat, bejahten, sie jedoch von vier Mitgliedern tendenziell oder gänzlich verneint wurde. Trotzdem stimmen mehr als 70 % der Befragten der Aussage zu, dass sie „viel von den anderen Teilnehmer_innen“ gelernt haben. Dieser Wert liegt über den Ergebnissen der korrespondierenden Frage bei den Themengruppensitzungen. Aufgrund der niedrigen Fallzahl darf das Ergebnis nicht überinterpretiert werden; es ist jedoch plausibel anzunehmen, dass das bessere Ergebnis im Themenrat mit der höheren Heterogenität der Teilnehmer_innen und der thematischen Breite der diskutierten Fragen in Verbindung steht.

Deliberation ist ein zeitintensiver Prozess. Vor diesem Hintergrund sagen fünf der Befragten, dass sie „ausreichend Zeit“ hatten, um die Aufgaben der Themenrates angemessen zu erfüllen, vier Personen verneinen diese Aussage.

Unsere Beobachtungen decken sich mit den Einschätzungen der Teilnehmer_innen. Die Diskussionen im Themenrat waren durch eine hohe Sachlichkeit, einen diskursiven Kommunikationsmodus und eine hohe Konsensorientierung geprägt. Das Sprachniveau war hoch und eine milieuorientierte Kommunikation fand nicht statt. Diese war nicht notwendig, da die Mitglieder des Themenrates in überwältigender Mehrheit älter, politisch sehr interessiert und formal hochgebildet waren. Bei unseren Beobachtungen war jeweils nur eine Person mit Migrationshintergrund anwesend. Der Bedeutung des Themenrates entsprechend wurde zumindest in der konstituierenden Sitzung und in der Sitzung vom 26. 3. 2014 ein professioneller, externer Moderator, Christian Braun, eingeladen. Immer wieder wurde in den Sitzungen jedoch anhand ihrer vehementen Argumentation der grundlegende Rollenkonflikt sichtbar, in dem sich die Vertreterinnen des Bürgerhauses befanden: Sie organisierten das Verfahren, waren Moderatorinnen, aber zugleich auch Stakeholder und engagierte Bürgerinnen. Dies war der diskursiven Atmosphäre in den Sitzungen nicht immer zuträglich.

In der konstituierenden Sitzung des Themenrates wurden außerdem die Terminabsprachen hinsichtlich des Übergabedatums des Abschlussberichtes vom Bürgerhaus fehlerhaft kommuniziert, ebenso blieben die Details einer möglichen Abschlussveranstaltung unklar. Diese Fehlinformationen haben zu Terminunklarheiten in der Arbeit der Themengruppen geführt und Misstrauen auf Seiten mancher Teilnehmer_innen hinsichtlich der Ernsthaftigkeit der Aufnahme des Berichts bei den politischen und Verwaltungseliten geweckt.

Die Mitglieder des Verfahrensrates haben wir ebenfalls gebeten, einen Fragebogen auszufüllen. Aufgrund der niedrigen Fallzahl (n=7) verzichteten wir auch hier auf das Ausweisen der Ergebnisse in Tabellenform. Zusammenfassend beurteilen die Teilnehmer_innen des Verfahrensrates die Kommunikationsatmosphäre als respektvoll und schätzen den lösungsorientierten Diskussionsmodus. Im Gegensatz zu den anderen diskursiven Arenen des „Perspektiven!“-Prozesses verneint die Mehrheit der Befragten, dass Mitglieder des Verfahrensrates die Gespräche dominiert haben. Damit korrespondiert, dass alle Teilnehmer_innen die Ansicht teilen, dass „ihre Sicht der Dinge in den Gesprächen des Verfahrensrates eine wichtige Rolle gespielt“ hat.

5.3 Entscheidungsrelevanz

Der „Perspektiven!“-Prozess zielte von Beginn seiner Planung an darauf ab, einen Unterschied in der Stadtentwicklung auf den Elbinseln zu machen; der Ergebnisbericht sollte von den politischen Eliten und den Verwaltungseliten nicht nur wahrgenommen und verarbeitet, sondern auch Grundlage von politischen Entscheidungen werden. Diese Erwartungen haben wir als prozedurale und substanzielle Entscheidungsrelevanz bezeichnet. Im Folgenden werden wir analysieren, wie gut diese Kriterien realisiert wurden. Für ein umfassendes Verständnis ist es notwendig, zuvor die Genese des Ergebnisberichtes und seiner Inhalte in den Fokus zu nehmen. Die Evaluation bezieht sich dabei nicht auf die konkreten Inhalte des Ergebnisberichtes, sondern auf das Verhältnis seiner Teile zum Ganzen und die daraus resultierenden Chancen und Probleme bei seiner Wahrnehmung und Umsetzung in Politik und Verwaltung.

Der Ergebnisbericht

Der Ergebnisbericht ist das zentrale Dokument des „Perspektiven!“-Prozesses. Er wurde Ende April 2014 fertig gestellt und besteht aus zwei Teilen: einem ersten Teil, der 140 Seiten umfasst und in zwölf Kapiteln die Ergebnisberichte der einzelnen Themengruppen sowie die Stadtteilgespräche dokumentiert und von einem Vorwort des Bürgerhauses Wilhelmsburg eingeleitet wird, sowie aus einem 130 Seiten umfassenden Materialanhang.

Die Abbildung 2-1 verdeutlicht, dass erste Themengruppen zwar bereits im Oktober 2013 tagten, die intensive Arbeitsphase jedoch erst im Januar 2014 begann. Daraus folgt, dass die Mehrheit der Themengruppen vier Monate Zeit hatten, um die inhaltliche Arbeit zu erledigen *und* ihren Ergebnisbericht zu verfassen.

Die Mehrheit der Ergebnisberichte der einzelnen Themengruppen orientiert sich mit kleineren Modifikationen an der vom Verfahrensrat empfohlenen Struktur „Defizite, Potenziale, Lösungsansätze und Maßnahmen“. Der Ergebnisbericht wurde nur redaktionell vom Bürgerhaus Wilhelmsburg bearbeitet; eine Homogenisierung der Ergebnis-

präsentation wurde nicht vorgenommen. Es liegt auch keine Synopse oder Synthese der Themengruppenarbeiten vor. Die Teilberichte stehen somit (relativ) unverbunden nebeneinander.

Der Ergebnisbericht zeichnet sich durch eine hohe Sachkenntnis aus. Auch sind die artikulierten Forderungen realistisch und keine „Luftschlösser“, so dass sie im politischen Prozess ernst genommen werden können. Auf der inhaltlichen Ebene führt die Parallelität und Unabhängigkeit der Teilberichte jedoch dazu, dass der Ergebnisbericht in der Summe heterogen ist und in unterschiedlichen Kapiteln Forderungen und Wünsche aufgestellt werden, die sich widersprechen oder in Konflikt stehen.

Diese Heterogenität resultiert daraus, dass die Teilnehmer_innen die Agendaheftigkeit im „Perspektiven!“-Prozess besaßen. Die Wertschätzung dieser innovativen Grundentscheidung ist für die Bewertung der Entscheidungsrelevanz ein wichtiger Faktor. Häufig zeichnen sich Bürgerbeteiligungsprozesse dadurch aus, dass die Beteiligten keine Agenda-Kompetenz besitzen, d. h., sie partizipieren im thematischen Rahmen dessen, was Politik oder Verwaltung gesetzt haben. Der „Perspektiven!“-Prozess unterscheidet sich hiervon gleich doppelt: Das Thema des „Perspektiven!“-Prozesses, die integrierte Stadtentwicklung, ist von einem Agenda-Agenten der Zivilgesellschaft – dem Bürgerhaus Wilhelmsburg – auf die Agenda gesetzt worden. Innerhalb des Rahmens „Integrierte Stadtentwicklung“ hatten die Teilnehmer_innen die Möglichkeit, ihre eigenen Schwerpunkte zu setzen, indem sie Themengruppen bilden konnten. Unsere Umfrage zeigt, dass fast 96 % der Befragten der Meinung sind, dass sich das Thema „Integrierte Stadtentwicklung“ gut bis sehr gut für einen Bürgerbeteiligungsprozess eignet. Hier zeigt sich, dass das Thema der „Perspektiven!“ auf ein thematisches Beteiligungsbedürfnis antwortete, das auf den Elbinseln vorhanden war.

Da die Agenda-Kompetenz bei den Teilnehmer_innen lag, kann davon ausgegangen werden, dass alle diskutierten Themen auf Interesse stießen. Die kritische Frage lautet jedoch, wie groß dieses Interesse war und ob partikuläre Interessen es unter dem prozeduralen Deckmantel demokratischer Selbstorganisation geschafft haben, sich in Form von Themengruppen zu institutionalisieren. Um diesen Zweifel zu adressieren, wurde den Teilnehmer_innen der „Perspektiven!“ eine Liste aller Themengruppen mit der Bitte vorgelegt, das eigene Interesse an den jeweiligen Themen zu nennen (vgl. Abbildung 5-2).

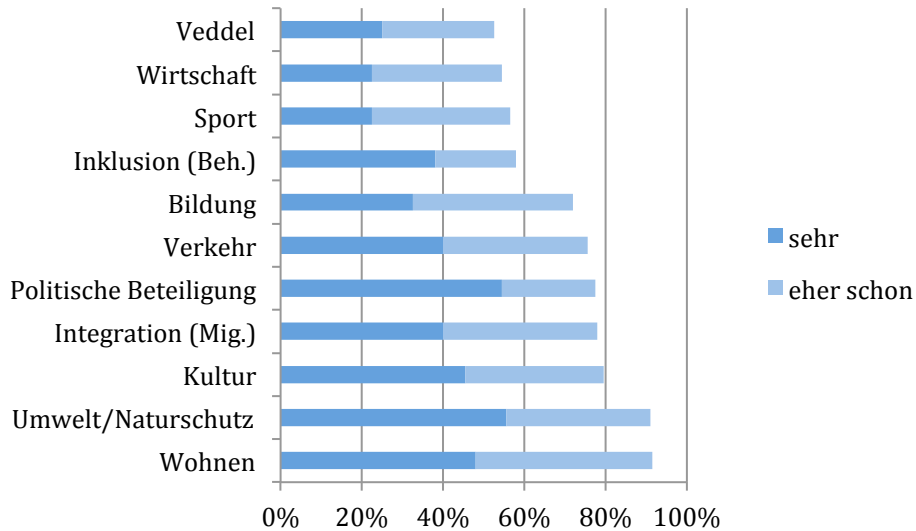


Abbildung 5-2: Interesse an Themen (Mehrfachnennung möglich, n=43-46)

Die Umfrageergebnisse legen nahe, dass keine Themengruppe ausschließlich Partikularinteressen vertreten hat. Positiv gewendet zeigt sich, dass die Mehrzahl der Themengruppen für die Teilnehmer_innen so interessant war, dass viele von ihnen an mehreren Themengruppen mitgearbeitet haben. Insgesamt zeigt sich damit, dass aus der Binnenperspektive der Teilnehmer_innen das Konzept der Agenda-Kompetenz auf Ebene der Themengruppen erfolgreich war.

Erfüllt der Ergebnisbericht die Zielkriterien des Verfahrens? Der Kriterienkatalog formuliert im Hinblick auf den Ergebnisbericht die Erwartung, dass „die gemeinsam von Bürger_innen, Bezirks- und Landesverwaltungen, Politik und Wirtschaft entwickelten Entwicklungsziele [...] die Benennung von Entwicklungsbedarfen, Defiziten und Potenzialen der unterschiedlichen Themen und Räume, sowie Lösungsansätze und Maßnahmenvorschläge [beinhalten].“ Weiter heißt es: „Die Gliederung Entwicklungsbedarfe-Defizite-Potenziale-Lösungsansätze-Maßnahmen ist Basis der Ergebnisdarstellungen“, und „milieuspezifische Kommunikationsanforderungen werden berücksichtigt.“ Schließlich sollen die Prozessbeteiligten bzw. die Organisatoren die Ergebnisse „zusammenführen, Widersprüche herausarbeiten, abwägen und integrieren/priorisieren der verschiedenen Ergebnisse der Themengruppen in einem repräsentativen Gesamtverfahren und die „Legitimation des zusammengeführten Gesamtergebnisses im Beteiligungsprozess“ leisten. Legt man diese Kriterien an, muss man feststellen, dass die Ziele nur teilweise erreicht wurden. Zwar werden in den einzelnen thematischen Abschnitten des Berichtes jeweils Entwicklungsbedarfe, Defizite, Potenziale und Lösungsansätze benannt; wie dargestellt wurde, gelang es aber nicht daraus ein integriertes Ganzes zu machen. Innere Widersprüche blieben unaufgelöst und eine Priorisierung der Ziele und Forderungen über die unterschiedlichen Themengruppen hinweg wurde nicht

vorgenommen. Diese Einschätzung findet sich auch in der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft (Drucksache 20/13206, S. 5): „Den Berichten der einzelnen Themengruppen liegen unterschiedliche Ansätze und Arbeitsformen und zum Teil auch widersprüchliche Ergebnisse zugrunde. Das Ziel, einen Abgleich zwischen sich überschneidenden oder sich widersprechenden Inhalten vorzunehmen und eine finale Meinungsbildung, bzw. Kompromisse, sowohl innerhalb als auch zwischen einzelnen Themengruppen herbeizuführen, konnte nur sehr bedingt erreicht werden.“ Aus der teilnehmenden Beobachtung muss hierzu angemerkt werden, dass die Ergebnisberichte unter großem Zeitdruck verfasst wurden und nur mit hohem (zeitlichen) Engagement der Teilnehmer_innen v. a. im April 2014 rechtzeitig fertiggestellt werden konnten. Dieser Zeitplan stand einer integrierenden Präsentation der Ergebnisse objektiv entgegen. Dies ist jedoch nicht der Hauptgrund, warum dieses Zielkriterium unerreicht blieb. Wichtiger ist, dass die Grundstruktur des „Perspektiven!“-Prozesses zu wenig darauf angelegt war, Interessenkonflikte innerhalb der Zivilgesellschaft zu adressieren. Organisatorisch hätte es hierfür einer stärkeren Rahmung des Prozesses bedurft, als sie durch den Themenrat und den Verfahrensrat de facto gegeben war. Die inhaltliche und die organisatorische Autonomie der Themengruppen unterstützten die Tendenz, Konflikte durch exit und nicht durch voice aufzulösen. Es bestand keine Notwendigkeit der politischen Aushandlung innerhalb der Teilnehmer_innen, d. h. der zivilgesellschaftlichen Akteure.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die Evaluationskriterien für die „Perspektiven!“ aus dem Prozess selbst gewonnen wurden. Trotzdem ist es sinnvoll, nach der Angemessenheit des oben diskutierten Zielkriteriums zu fragen. Ausformuliert wurde es auf der Basis grundlegender Materialien, die von Bürgerhaus, BSU und vhw zur Verfügung gestellt wurden vom Verfahrensrat am 9. 1. 2014, d. h. im laufenden „Perspektiven!“-Prozess. Die Grundstruktur des Verfahrens war den Mitgliedern des Verfahrensrates dabei durchaus bekannt. Zu diesem Zeitpunkt war es ohne grundlegende Strukturänderungen im „Perspektiven!“-Prozess jedoch bereits kaum noch möglich, dieses Kriterium zu erfüllen.

Eine weitere Zielsetzung des Verfahrensrates lautet: „Legitimation des zusammengeführten Gesamtergebnisses im Beteiligungsprozess (wer sichtet, akzeptiert und legitimiert die Gesamtergebnisse, ggf. deren erforderliche Prioritätensetzungen und inneren Widersprüche?)“. Dieser Anspruch, der zugleich eine Handlungsaufforderung darstellt, besitzt hohe normative Bedeutung, da er an einer legitimatorischen Kernfrage aller innovativen politischen Beteiligungsformate ansetzt. Konkret lautet sie: Welche Legitimation besitzen die Ergebnisse des „Perspektiven!“-Prozesses. Wie kann begründet werden, dass auf sie im politischen Prozess bevorzugt zurückgegriffen werden soll? Denn auch wenn der „Perspektiven!“-Prozess viele Bürger_innen zur Teilnahme motiviert hat, stellen sie doch nur einen kleinen Prozentsatz der Bewohner_innen der Elbinseln dar.

Eine wichtige Legitimationsquelle ist daher nach Ansicht des Evaluationsteams auch die Akzeptanz der Ergebnisse des „Perspektiven!“-Prozesses seitens der Nichtbeteiligten. Die dafür notwendige Öffentlichkeit hätte in einer diskursiven und für alle Bewohner_innen der Elbinseln offenen Ergebnispräsentationsveranstaltung hergestellt werden können. Dies impliziert jedoch auch, dass eine solche Präsentation nicht symbolisch bleibt, sondern bei aufbrechenden Dissensen auch Änderungen des Ergebnisberichtes hätten vorgenommen werden müssen. Diese Prozessstruktur ist eine denkbare Operationalisierung des zweiten Zielkriteriums („Widersprüche herausarbeiten“) des Verfahrensrates.

Tabelle 5-15: „Der Abschlussbericht enthält noch Forderungen, die einander widersprechen.“ (n=43)	
Trifft voll und ganz zu	7 %
Trifft eher zu	37 %
Trifft eher nicht zu	25,5 %
Trifft überhaupt nicht zu	2,5 %
Weiß nicht	28 %

Der „Perspektiven!“-Prozess hat diese Anforderung auch deshalb nicht erfüllt, weil der *Gesamtbericht innerhalb* des „Perspektiven!“-Prozesses von den Teilnehmer_innen der Themengruppen nicht kritisch diskutiert wurde. Damit entfiel die Möglichkeit, Widersprüche zwischen den Teilberichten zu adressieren und Priorisierungen vorzunehmen. Betrachtet man die Antworten der Teilnehmer_innen der Themengruppen auf die Frage, ob der Abschlussbericht noch Forderungen enthält, die einander

widersprechen (vgl. Tabelle 5-15), fällt ins Auge, dass 28 % der Befragten mit „weiß nicht“ geantwortet haben. Dies legt einen Schluss nahe: zum Zeitpunkt der Befragung d. h. nach der Übergabe der Ergebnisberichtes kannten viele der kontinuierlichen Teilnehmer_innen an den Themengruppen den Abschlussbericht nicht.

Auch eine öffentliche diskursive Präsentation des Ergebnisberichtes vor der Übergabe des Berichtes an die politischen Verantwortlichen erfolgte nicht. Erst nach der Übergabe wurde das „Gipffest“ gefeiert und die Ergebnisse des Prozesses der Öffentlichkeit präsentiert. Der inhaltliche Prozess war zu diesem Zeitpunkt jedoch bereits abgeschlossen. Damit unterblieb eine wichtige und mögliche Stärkung der Legitimation des Prozessergebnisses für die nachfolgende Verarbeitung in der Verwaltung und der Politik.

Die Hoffnung des Verfahrensrates, die „Perspektiven!“ könnten zur Lösung von Interessenkonflikten in der Bevölkerung beitragen, hat sich in dem Verfahren also nicht erfüllt. Es ist vor diesem Hintergrund instruktiv, die Binnenperspektive der Mitglieder der beiden Steuerungsgremien auf diese Fragen und Themenkomplexe einzunehmen.

Der Ergebnisbericht aus der Perspektive des Verfahrensrates

Wenden wir uns zunächst dem Verfahrensrat zu. Alle Mitglieder erkennen, dass der Abschlussbericht Forderungen enthält, die einander widersprechen. Doch nur ein Mitglied des Verfahrensrates gab an, das „zu viele verschiedene Themen bearbeitet“ wurden, während die anderen Befragten diese Aussage verneinen. Zugleich stimmen sieben Mitglieder der Aussage zu, dass es „viele Überschneidungen zwischen den Diskussionen

in den einzelnen Themengruppen“ gab. Trotz dieser Kritik verneint die Mehrheit im Verfahrensrat, dass die thematische Aufteilung der Themengruppen hätte stärker gesteuert werden sollen. Sechs der sieben Befragten sind insgesamt zufrieden mit dem Abschlussbericht, trotzdem glaubt die Mehrheit nicht, dass die Politik „die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens gut umsetzen“ kann. Dieses Oszillieren in der Bewertung des Prozesses findet seine Entsprechung in den Antworten auf die Frage, ob sich das Modell der Projekträgerschaft bewährt hat. Erstens haben nur vier der sieben Befragten auf diese Frage geantwortet und zweitens votierten nur drei Teilnehmer_innen mit ja und einer mit nein. Die Mitglieder des Verfahrensrates erkennen zusammenfassend die Defizite des Verfahrens, sehen jedoch auch sein innovatives Potential.

Der Ergebnisbericht aus der Perspektive des Themenrates

Die Einschätzung der Mitglieder des Themenrates variiert in einigen wichtigen Punkten gegenüber jener des Verfahrensrates. So verneint die Mehrheit im Themenrat sowohl die Aussage, dass es „viele Überschneidungen zwischen den Diskussion in den einzelnen Themengruppen“ gab, als auch jene, dass „zu viele verschiedene Themen bearbeitet“ wurden. Auch bejaht nur eine knappe Mehrheit, dass der Ergebnisbericht widersprüchliche Aussagen enthält. Eine große Mehrheit ist zufrieden mit dem Abschlussbericht und geht auch mit deutlicher Mehrheit davon aus, dass die Politik die Ergebnisse gut umsetzen kann. Insgesamt beurteilen die Mitglieder des Themenrates den Prozess positiver und identifizieren weniger Bruchstellen als die Mitglieder des Verfahrensrates.

Der Ergebnisbericht aus der Perspektive der Themengruppen

Tabelle 5-16: Wie zufrieden sind Sie mit dem Ergebnis Ihrer Themengruppe? (n=32)	
Voll und ganz zufrieden	31,5 %
Eher zufrieden	34,5 %
Eher nicht zufrieden	22 %
Gar nicht zufrieden	0 %
Weiß nicht	12,5 %

Tabelle 5-17: Wie zufrieden sind Sie persönlich mit dem Ergebnis des Beteiligungsverfahrens „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“? (n=39)	
Voll und ganz zufrieden	5 %
Eher zufrieden	61,5 %
Eher nicht zufrieden	25,5 %
Gar nicht zufrieden	7,5 %

Wie beurteilen die Teilnehmer_innen der Themengruppen den Ergebnisbericht und welche Erwartungen haben sie an den Umgang mit den Ergebnissen?

Die Zufriedenheit der Mitglieder der Themengruppen mit den Inhalten des Verfahrens ist gestaffelt. Zu jeweils 66 % sind sie in der Summe mit dem Ergebnis ihrer Arbeitsgruppe (vgl. Tabelle 5-16) und dem Gesamtergebnis zufrieden (vgl. Tabelle 5-17), hinsichtlich der Intensität der Zufriedenheit fällt das Gesamtergebnis jedoch deutlich ab. Fast 50 % der Teilnehmer_innen gehen davon aus, dass die Politik die Ergebnisse gut umsetzen kann (vgl. Tabelle 5-), obwohl 44 % der Befragten bejahen, dass der Ergebnisbericht noch interne Widersprüche enthält. 74 % der Befragten vertreten die Position, dass der „Abschlussbericht [...]

Vorschläge enthält, die bisher noch nicht genügend in der Politik beachtet wurden“ (vgl. Tabelle 5-) und verweisen damit auf das innovative Potential, dass den „Perspektiven!“-Prozess auszeichnet.

Tabelle 5-18: „Die Politik kann die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens gut umsetzen.“ (n=42)	
Trifft voll und ganz zu	9,5 %
Trifft eher zu	36 %
Trifft eher nicht zu	26 %
Trifft überhaupt nicht zu	5 %
Weiß nicht	24 %

Tabelle 5-19: „Der Abschlussbericht enthält Vorschläge, die bisher noch nicht genügend in der Politik beachtet wurden.“ (n=42)	
Trifft voll und ganz zu	36 %
Trifft eher zu	38 %
Trifft eher nicht zu	2,5 %
Trifft überhaupt nicht zu	0 %
Weiß nicht	24 %

Zentral für die Bewertung der Entscheidungsrelevanz aus der Perspektive der Teilnehmer_innen sind deren Erwartungen hinsichtlich des Umgangs der politischen und Verwaltungseliten mit den Ergebnissen des „Perspektiven!“-Prozesses. Vorab muss festgehalten werden, dass *nach* der Übergabe des Ergebnisberichtes knapp 62 % der Befragten *nicht* wussten, was „mit den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens passiert“.

Hier sind drei Defizite zu diagnostizieren: Erstens ein Kommunikationsdefizit, weil sichere Verfahrensschritte zwar kommuniziert, aber offenbar nicht von allen Bürger_innen und Bürgern wahrgenommen wurden; zweitens ein Planungsdefizit, weil der konkrete Umgang mit den Ergebnissen auf Seiten der Politik und der Verwaltung sich erst spät im Verfahren konkretisierte (als sich das Format und die Inhalte des Ergebnisberichts konsolidierten), und drittens ein Vertrauensdefizit, weil viele Teilnehmer_innen nicht daran glaubten, dass die Politik sich mit den Ergebnissen auseinandersetzen würde.⁴⁰ Von den politischen Akteuren war es insbesondere die BSU, der ein instrumenteller und intransparenter Umgang mit den Ergebnissen unterstellt wurde.

Wir fragten daher danach, wer die Ergebnisse des „Perspektiven!“-Prozesses ernst nehmen wird. Die Ergebnisse sind in Abbildung 5-3 abgetragen, zusammengefasst lautet die Meinung: Weder von dem Senat noch der Verwaltung wird erwartet, dass sie die Ergebnisse der „Perspektiven!“ ernst nehmen, allein den Bezirkspolitiker_innen wird dies zugeutraut. Ob diese Erwartung der Realität entspricht, werden wir im Folgenden betrachten.

⁴⁰ Vgl. hierzu auch das Protokoll des Verfahrensrates vom 15.7.14: „Im besonderen Fokus der letzten beiden Treffen des Themenrates stand der Ko-Kreative Dialog mit den Behörden und dem Bezirk. Hier sind die Wahrnehmungen sehr unterschiedlich. Die Themengruppen warten auf die Rückkoppelung durch Behörde und Verwaltung und fühlen sich in ihrer Erwartungshaltung enttäuscht, da sie keine Informationen seitens Behörde/Verwaltung erhalten.“

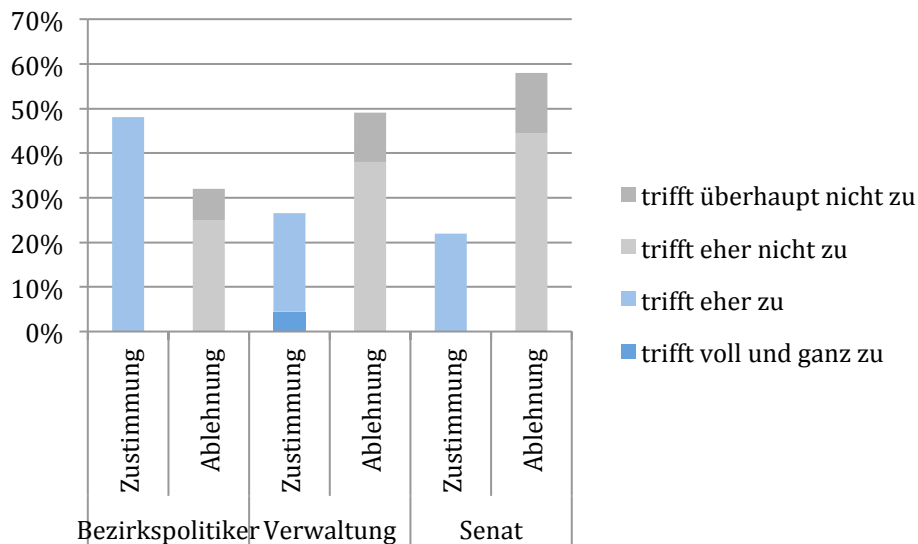


Abbildung 5-3: Wer nimmt die Ergebnisse der Perspektiven! ernst?

Wahrnehmung des Ergebnisberichts in Bezirk, Verwaltung und im Senat

Im Rahmenprojektplan finden sich klare Erwartungen hinsichtlich der Entscheidungsrelevanz des „Perspektiven!“-Prozesses (S. 9): „Die grundsätzliche Bereitschaft der Bezirksversammlung und der Bürgerschaft, sich mit den Ergebnissen des Verfahrens zu befassen, muss sicher gestellt werden. Ziel der Befassung in den politischen Gremien ist eine Selbstverpflichtung, die Ergebnisse zu respektieren. Um die Verwendung der Ergebnisse über einen mehrjährigen Zeitraum transparent zu halten, verpflichten sich die Verwaltungen regelmäßig jährlich öffentlich zu berichten und mit den Bürger_innen und weiteren lokalen Interessensgruppen in Dialog zu treten.“

Der Ergebnisbericht besitzt für BSU und Bezirk unterschiedliche operative Bedeutung. Daher wird im Folgenden die Analyse der Wahrnehmung des Ergebnisberichtes, mit hin die prozedurale Ergebnisrelevanz, und die inhaltliche Bezugnahme in konkreten politischen Planungen, die substanzielle Ergebnisrelevanz, differenziert nach den beiden Institutionen vorgenommen.

Vorab einige Anmerkungen zur Evaluation der substanziellen Ergebnisrelevanz. Die substanzielle Ergebnisrelevanz ist aus vier systematischen Gründen schlecht zu evaluieren: Da der politische Prozess, gerade im Bereich der Stadtentwicklung, viel Zeit benötigt, kann erstens mit der Übergabe des Ergebnisberichtes kaum eine *neue* Politik implementiert worden sein, die auf den Ergebnissen der Prozesse gründet – wohl aber eine bereits bestehende neu begründet werden. Zweitens wurden am 25. Mai 2014 Bezirksversammlungswahlen durchgeführt. Die Neukonstitution der Bezirksversammlungen führten dazu, dass auf Bezirksebene die *politische* Aufarbeitung der Ergebnisse des

„Perspektiven!“-Prozesses verzögert wurde. Drittens führen die internen Widersprüche und Divergenzen des Ergebnisberichtes dazu, dass unterschiedliche Politiken auf Basis des Ergebnisberichtes implementiert werden können. Viertens kann schließlich ohne ergänzende Analyse nicht sicher geklärt werden, aus welchen Gründen Forderungen des „Perspektiven!“-Prozesses umgesetzt oder nicht umgesetzt werden. So stellt sich bei einigen Forderungen die Frage, ob der Bezirk oder der Stadtstaat hinreichende politische Regelungs- und Steuerungskompetenz für deren Umsetzung besitzt. Diese relativierenden Bemerkungen rahmen die Evaluation der substantiellen Ergebnisrelevanz.

Aufnahme des Ergebnisberichtes durch die BSU

Ziel der BSU war die Überarbeitung und Fortschreibung des Rahmenkonzeptes „Sprung über die Elbe“. Hierzu sollten die Ergebnisse zweier parallel laufender Prozesse zusammengeführt werden. Der erste Strang führt über die offenen Planungswerkstätten zum Erläuterungsbericht „Zukunftsbild Elbinseln 2013+ (Zwischenbilanz)“⁴¹ der im Herbst 2013 „von der BSU an alle betroffenen Fachbehörden sowie die Bezirke Hamburg-Mitte und Harburg mit der Bitte um fachliche Hinweise und Stellungnahmen“⁴² verschickt wurde.

Der zweite Strang ist der „Perspektiven!“-Prozess. Am Mittwoch den 30. 4. 2014 erfolgte im Foyer der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt die offizielle Übergabe des Ergebnisberichtes an die Senatorin für Stadtentwicklung und Umwelt, Jutta Blankau, und den Bezirksamtsleiter Hamburg-Mitte, Andy Grote.

Ab Mai 2014 nahm die BSU eine erste Sichtung des Berichtes vor. Sie identifizierte, welche Themen in den Bereich ihrer Zuständigkeit fallen und bearbeitete diese Themen weiter. Der Bezirk hat den Ergebnisbericht an die Fachbehörden gesandt. In der Drucksache wurden die Stellungnahmen des Bezirks und der Fachbehörden zusammengeführt.

Die Erkenntnisse aus beiden Strängen wurden dann nach Behördenabstimmung von der BSU in Form des Rahmenkonzeptes „Hamburgs Sprung über die Elbe – Zukunftsbild 2013+“ synthetisiert. Am 30. 9. 2014 wurde das Konzept von Staatsrat Michael Sachs dem Senat präsentiert⁴³, der ihm als planerische Grundlage zustimmt. Als Druck-

⁴¹ <http://www.hamburg.de/contentblob/4142784/data/vorentwurf-erlaeuterungsbericht.pdf>, 11. 1. 2015.

⁴² <http://www.hamburg.de/zukunftsbild-elbinseln/4126376/erlaeuterungsbericht-zwischenbilanz/>, 11. 1. 2015.

⁴³ <http://suche.transparenz.hamburg.de/dataset/rahmenkonzept-hamburgs-sprung-ueber-die-elbe-zukunftsbild-20131>, 11. 1. 2015.

sache 20/13206 erfolgte am 30. 9. 2014 eine Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft.⁴⁴ Der „Perspektiven!“-Prozess wird im Rahmenkonzept „Hamburgs Sprung über die Elbe – Zukunftsbild 2013+“ in seinen Grundzügen im Abschnitt 3.2 skizziert. Am 18. Dezember 2014 erfolgte schließlich eine öffentliche Anhörung zum Rahmenkonzept in einer Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die Wahrnehmung des Ergebnisberichts durch die BSU das Kriterium der prozeduralen Ergebnisrelevanz gut erfüllt. Einschränkend muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass weder die einzelnen Verfahrensschritte und noch der Stand der Aufarbeitung und der Behördenkoordination durch die BSU für die Teilnehmer_innen transparent waren.

Das Kriterium der substanziellen Ergebnisrelevanz ist im vorliegenden Fall kaum valide zu bewerten. Im Rahmenkonzept des Senats wird der „Perspektiven!“-Prozess jenseits des Abschnittes 3.2 kein einziges Mal *expressis verbis* als *Quelle* der politischen Planungen genannt. Durch die thematische Orientierung des „Perspektiven!“-Prozesses auf die sozialräumliche Entwicklung auf den Elbinseln konnte zudem „eine Vielzahl von Anmerkungen und Vorschlägen [...] im Kontext mit dem Rahmenkonzept „Hamburgs Sprung über die Elbe – Zukunftsbild 2013+“ der BSU gar nicht, oder nur sehr bedingt, abgebildet werden.“⁴⁵ „Gleichwohl [sic] haben sich mehrere Themengruppen, u. a. „Wohnperspektiven“, „Veddel“, und „Veringkanal“, aber auch „Sport“ oder „Wirtschaft“ zu Themen geäußert, die auf der Ebene des Rahmenkonzepts relevant sind. Diese sowohl stadträumlichen als auch sozialräumlichen Aussagen sind an entsprechender Stelle in die Formulierung der Leitlinien (Ziffer 4) bzw. die Beschreibung der Zielbilder für die jeweiligen Entwicklungsräume (Ziffer 5) eingeflossen.“⁴⁶

Jenseits der von der BSU selbst deklarierten thematischen Grenzen der substanziellen Ergebnisberücksichtigung werden die Ergebnisse des „Perspektiven!“-Prozesses im Rahmenkonzept mit Zurückhaltung aufgenommen. Manche Teilnehmer_innen artikulierten am Ende auch offene Kritik an den Ergebnissen. Dies kommt u. a. darin zum Ausdruck, dass berechtigt darauf hingewiesen wird, dass „der Abschlussbericht [...] kein Dokument ‚aus einem Guss‘“ ist und „widersprüchliche Ergebnisse“ beinhaltet. Da „das Ziel, einen Abgleich zwischen sich überschneidenden oder sich widerspre-

⁴⁴ <http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2014/10/Rahmenkonzept2013+1.pdf>, 11. 1. 2015.

⁴⁵ Drucksache 20/13206, S. 5-6.

⁴⁶ Drucksache 20/13206, S. 6.

chenden Inhalten vorzunehmen [...] nur sehr bedingt erreicht werden“ konnte, kann „eine Verwertung der Ergebnisse [...] nur perspektivisch und langfristig erfolgen“.⁴⁷

Es ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend, dass das Rahmenkonzept von einigen Teilnehmer_innen der Perspektiven heftig kritisiert wurde. Exemplarisch sei auf das Arbeitspapier des „Perspektiven!“-Teilnehmers Manuel Humburg⁴⁸ und auf die empörte Reaktion einzelner Vertreter der Teilnehmer_innen im Verfahrensrat am 6. 10. 2014 hingewiesen.⁴⁹

Die von uns geführten Interviews mit den Prozessbeteiligten und den Eliten aus der Verwaltung legen nahe, dass die zitierte Kritik an den Ergebnissen, der Ergebnispräsentation und damit auch an der Prozessausgestaltung der „Perspektiven!“ nicht aus einer generellen Skepsis gegenüber innovativen Bürgerbeteiligungsverfahren resultiert. Die Interviewpartner_innen auf Seiten der BSU betonten glaubhaft ihr Interesse und ihre normative Wertschätzung von Bürgerbeteiligungsverfahren. Die Zurückhaltung hinsichtlich der Berücksichtigung der Ergebnisse wurde damit erklärt, dass die Offenheit des Prozesses und die daraus resultierenden Schwierigkeiten der Antizipation der Ergebnisse aus Verwaltungssicht nur schwer operativ mit (klassischen) Verwaltungsprozessen und Verwaltungsabläufen kompatibel sind. Die substantielle Heterogenität erschwerte es, in einer kohärenten Art und Weise auf die Ergebnisse zurückzugreifen. Und schließlich existierten legitimatorische Defizite, da die personale Inklusion hinter den Erwartungen zurückblieb und die substantielle Inklusion aufgrund ihrer Ergebnispräsentation nicht hinreichend wahrgenommen wurde. Für zukünftige Verfahren wäre es zudem wünschenswert, dass das Gesamtergebnis den Bewohner_innen der Elbinseln vor der Übergabe des Berichtes zur Diskussion – und damit auch zur Legitimation – vorgelegt wird.

Insgesamt bleibt die substantielle Ergebnisrelevanz hinsichtlich des Rahmenkonzeptes eher gering. Sie wird von den relevanten Akteuren mit den ausgeführten Defiziten des „Perspektiven!“-Prozesses begründet. Zugleich resultiert sie fast notwendigerweise aus der Synthese zweier parallel verlaufender Prozesse. Dies wirft mehrere Fragen auf, die wir im nächsten Kapitel diskutieren werden. Hierzu gehört erstens die Frage, ob das Thema „Stadtentwicklung“ in seiner Breite für ein Bürgerbeteiligungsformat in der Art der „Perspektiven!“ sinnvoll ist. Zweitens stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis Verfahrensausgestaltung und Ergebniserwartung stehen. Sind bei einem autonomen,

⁴⁷ Alle Zitate: Drucksache 20/13206, S. 5 und 6.

⁴⁸ <http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2014/10/Der-Stadtentwicklung-die-Grenzen-aufgezeigt-Copy.pdf>, 11. 1. 2015.

⁴⁹ Die empörten Reaktionen wurden im Protokoll der Sitzung nicht berücksichtigt. Das Evaluationsteam war jedoch bei der Sitzung anwesend.

offenen Verfahren operationalisierbare Ergebnisse in einer sinnvollen Weise zu erwarten? Kann die Formulierung von konkreten Politiken und deren Priorisierung wirklich Ziel eines solchen Verfahrens sein?

Aufnahme des Ergebnisberichtes durch den Bezirk

Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat sich intensiv mit dem Bericht auseinandergesetzt und am 17. 11. 2014 einen 48-seitigen „ersten Kommentar“ vorgelegt.⁵⁰ Der Anspruch, aber auch die Grenzen, des Kommentares sind im Vorwort prägnant bezeichnet: „Das Bezirksamt Hamburg-Mitte legt hiermit eine schriftliche Kurz-Kommentierung zu den im „Perspektiven!“-Bericht festgehaltenen Ergebnissen vor. Die Kommentierungen erfolgen chronologisch in tabellarischer Form mit Bezug auf die Themengruppen-Ergebnisse im Bericht, erheben aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Kommentare und Erläuterungen geben erste inhaltliche Anhaltspunkte, jedoch keine abgestimmte bezirkliche oder gar behördenübergreifende Meinung wieder.“⁵¹

Dieser Anspruch erscheint jedoch zu bescheiden, da der Kommentar des Bezirksamts Hamburg-Mitte den Ergebnisbericht der „Perspektiven!“ nicht nur bis auf einzelne politische Forderungen herunterbricht (oder besser: systematisch rekonstruiert), sondern auch die zuständigen Fachämter und deren Reaktionen auf die Forderung ausweist. Schließlich zeigt der Kommentar auf der Ebene einzelner Forderungen des Ergebnisberichtes auf, welche von ihnen im Rahmenkonzept des Senats berücksichtigt wurden und an welcher Stelle.

Der Kommentar ist digital und analog publiziert wurden. Am 25. 11. 2014 und 10. 12. 2014 führte der Bezirk in Kooperation mit dem Bürgerhaus Wilhelmsburg zwei Veranstaltungen durch. In der ersten wurden die zentralen Aussagen der Kommentierung vom Leiter des Fachamtes Stadt- und Landschaftsplanung Michael Mathe präsentiert und anschließend in den Themengruppen diskutiert. Der zweite Termin diente nur der Ergebnisdiskussion in den Themengruppen. Hierzu waren jeweils Mitglieder des Bezirksamtes in jeder Themengruppe als Expert_innen anwesend. In der Diskussion ist eine Verstetigung der „öffentlichen Berichtlegung“ des Bezirkes im Umgang mit den Ergebnissen des „Perspektiven!“-Prozesses.

⁵⁰ http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2014/11/141120_Kommentartabelle_Ergebnisbericht_Perspektiven-Copy.pdf, 11. 1. 2015.

⁵¹ http://perspektiven-elbinseln.de/wp-content/uploads/2014/11/141120_Kommentartabelle_Ergebnisbericht_Perspektiven-Copy.pdf, Vorwort, 11. 1. 2015.

Auf der Ebene der prozeduralen Ergebnisrelevanz erfüllt die Bearbeitung des Bezirksamtes Hamburg-Mitte alle Erwartungen, die im Vorfeld aufgestellt wurden. Auch die Anwesenheit von Mitarbeiter_innen der Verwaltung bei den beiden Abendveranstaltungen im November und Dezember verdient große Anerkennung. Leider blieb die Diskussion der Kommentare in den Strukturen der Themengruppen – d. h., sie erfolgte parzelliert und abgegrenzt. Es ist bedauerlich – und bei späteren Veranstaltungen sicherlich auch korrigierbar –, dass die Chance nicht genutzt wurde, eine integrierte, umfassende Perspektive auf die Ergebnisse des Prozesses einzunehmen und so ein zentrales Defizit des Verfahrens, das primär für die geringe substanzielle Ergebnisrelevanz verantwortlich ist, zu überwinden.

5.4 Beteiligungskultur

Die letzte Analyse dieser Evaluation bezieht sich auf das Kriterium der Beteiligungskultur. Ziel dieses Kriteriums ist es, mittel- und vor allem langfristig neue Formen von *local*

Tabelle 5-20: „Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit "Perspektiven!"?“ (n=49)	
Voll und ganz zufrieden	5 %
Weitestgehend zufrieden	69 %
Eher unzufrieden	23 %
Überhaupt nicht zufrieden	3 %

Tabelle 5-21: „Die Mitarbeit hat mir Spaß gemacht.“ (n=43)	
Trifft voll und ganz zu	28 %
Trifft eher zu	44 %
Trifft eher nicht zu	9,5 %
Trifft überhaupt nicht zu	4,5 %
Weiß nicht	14 %

urban governance zu entwickeln, in der Akteure der Zivilgesellschaft, politische Eliten und Verwaltung Politik kreativ entwickeln. Dies setzt zwei Veränderungen voraus: bei den Eliten eine (noch) größere Akzeptanz neuer Beteiligungsformen und die Bereitschaft, sie zu verstetigen; und auf Seiten der Bürger_innen eine „republikanische“ Gesinnung, die politische Partizipation vor allem auf der lokalen Ebene als Teil einer normativ anspruchsvollen (staats-)bürgerlichen Identität begreift und begrüßt.⁵²

Der „Perspektiven!“-Prozess ist nur ein Baustein auf dem (langen) Weg hin zu einer neuen Beteiligungskultur. „Politische Kultur“ bezeichnet in der Politikwissenschaft die Summe der Einstellungen der Bürger_innen zu politischen Objekten – eine Beteiligungskultur zeichnet sich analytisch

vor diesem Hintergrund dadurch aus, dass sie eine Summe von *Einstellungen* ist, die sich auf Objekte im Prozess der politischen Beteiligung richten. Darüber hinaus bezeichnet Beteiligungskultur auch eine *Praxis* des partizipativen Handelns seitens der Bürger_innen. Diese ergänzenden Überlegungen zur Konzeptualisierung sind notwendig, um das Kriterium operationalisieren und empirisch messen zu können.

⁵² Demokratietheoretisch und juristisch sind zudem zentrale legitimatorische Fragen zu klären, aber dies ist nicht Aufgabe dieses Evaluationsberichtes.

Tabelle 5-22: „Das Beteiligungsverfahren hat es mir ermöglicht, meine Interessen gegenüber der Politik deutlich zu machen.“ (n=43)

Trifft voll und ganz zu	11,5 %
Trifft eher zu	49 %
Trifft eher nicht zu	21 %
Trifft überhaupt nicht zu	0 %
Weiß nicht	18,5 %

Generelle Unterstützung für eine Leitidee entwickelt sich nur über die Wiederholung von konkreten positiven Erfahrungen über eine längere Zeit. Die Bewertung des „Perspektiven!“-Prozesses aus der Sicht der Teilnehmer_innen ist daher eine wichtige Voraussetzung für die langfristige Entwicklung einer Beteiligungskultur (vgl. Tabelle 5-20). Insgesamt sind 74 % der Befragten zufrieden mit dem Prozess, davon jedoch nur 5 % voll und ganz, aber 69 % nur weitestgehend zufrieden.

Das Verfahren wird auf der *instrumentellen Ebene* sehr positiv bewertet; mehr als 70 % gaben an, dass das Beteiligungsverfahren es ihnen ermöglicht hat, ihre Interessen gegenüber der Politik deutlich zu machen (vgl. Tabelle 5-22). Ein republikanisches Beteiligungsverständnis erschöpft sich jedoch nicht in einem instrumentellen Verständnis des politischen Prozesses. Bereits Hannah Arendt hat darauf hingewiesen: „acting is fun“. Entsprechend befragten wir die Teilnehmer_innen, ob ihnen die Mitarbeit Spaß gemacht hat (vgl. Tabelle 5-21). Dies bejahten in der Summe 72 % der Befragten.

Die „Perspektiven!“ antworteten auf die Nachfrage der Bürger_innen nach einer umfassenderen Berücksichtigung in politische Entscheidungsverfahren: 95 % der Befragten finden es wichtig, dass die Bürger_innen in Planungs- und Entscheidungsprozessen eingezogen werden. Eine überwältigende Mehrheit von 89 % der Befragten spricht sich auch dafür aus, dass es in Zukunft häufiger Beteiligungsverfahren wie die „Perspektiven!“ geben soll.

Tabelle 5-23: Würden Sie noch einmal an einem solchen Beteiligungsprojekt wie „Perspektiven! Miteinander planen für die Elbinseln“ teilnehmen? (n=35)

Ja, weil...	77 %
Nein, weil...	23 %

Der wichtigste Indikator ist jedoch die Bereitschaft, noch einmal an einem Projekt wie den „Perspektiven!“ teilzunehmen. Trotz aller Unklarheiten über den Umgang mit den Ergebnissen seitens Politik und Verwaltung und der hohen Zeitressourcen, die die Teilnehmer_innen in das Verfahren investieren mussten, sagen 77 % der Befragten, dass sie noch einmal an einem solchen Verfahren teil-

nehmen würden. Dieses Ergebnis ist sehr positiv, zumal 40 % der Befragten sich zum ersten Mal an einem solchen Prozess beteiligt haben, und die Erstbeteiligten prozentual häufiger als die „Beteiligungsprofis“ angaben, sich noch einmal beteiligen zu wollen!

Die vergleichsweise geringe Bereitschaft der „Beteiligungsprofis“ zur erneuten Beteiligung hängt z. T. mit vorgängigen negativen Erfahrungen mit der Ergebnisrelevanz von Bürgerbeteiligungsverfahren zusammen. Drei Teilnehmer_innen haben dies in unserem Fragebogen deutlich artikuliert: „Aber: Wo ändert sich real was? Wo findet darüber die Auseinandersetzung statt? Wo ist die Power, wo sind die Strukturen, die Einflu[ss] nehmen können? Ohne reale Veränderungsmacht bleibt das ganze eine Spielwiese.“

Und: „Kosten-Nutzen von Bürgerbeteiligung? Mehr Alibi für die Politik, die nicht zu ihren Entscheidungen steht bzw. keine treffen mag. Nach 30 Jahren Bürgerbeteiligung? Wofür? Was wurde erreicht?“ Drittens: „Das Entscheidende ist, dass niemand ein zweites Mal mitmachen würde, wenn nicht jetzt transparent wird, was mit Ergebnissen von Politik und Verwaltung gemacht wird.“

Deutlich wird hier noch einmal die Verbindung von Entscheidungsrelevanz und Ausbildung einer Beteiligungskultur. So ein Teilnehmer der Befragung: „Noch besser wäre ein sich anschließendes zusammenhängendes Folgeformat, bei dem politische Entscheidungsträger und Bürger[_]innen gemeinsam die Ergebnisse weiterbearbeiten.“ Das würde den Bürger_innen Hoffnung und Vertrauen zurückgeben. Unmittelbar verbunden damit ist die Bereitschaft der Eliten in Politik und Verwaltung, Bürgerbeteiligung nicht punktuell zu implementieren, sondern kontinuierlich. Bedeutsam ist jedoch auch die Verfahrensausgestaltung des partizipativen Prozesses. Kann er Ergebnisse in einer Form generieren, die operativen Nutzen im politischen System besitzen? Diese Frage wirft ein anderer Teilnehmer in unserem Fragebogen auf: „Unklar bleibt bei „Perspektiven!“ bis zuletzt, wer, woran, mit welchen Konsequenzen eigentlich beteiligt werden sollte. Was ist das Thema? Welche Konsequenzen hat meine Arbeit? Wie wird man mit Konflikten umgehen?“

Der Verfahrensrat stellt eine Schnittstelle von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung dar. Wie sind vor diesem Hintergrund die Ergebnisse unserer Befragung seiner Mitglieder? Aufgrund der kleinen Fallzahl verzichten wir auch hier wieder Zahlen zu nennen, sondern beschränken uns auf die Skizzierung der großen Linien. Diese unterscheiden sich kaum von den Ergebnissen der Befragung der Teilnehmer_innen. Eine überwältigende Mehrheit der Mitglieder findet es wichtig, dass die Bürger_innen in Entscheidungsprozesse im Stadtteil einbezogen werden und votiert daher dafür, dass häufiger Beteiligungsverfahren durchgeführt werden sollten. Alle Mitglieder des Verfahrensrates gehen davon aus, dass das „Perspektiven!“-Projekt einen Beitrag zur Stärkung der lokalen demokratischen Beteiligungskultur geleistet hat. Die generelle Zufriedenheit mit den „Perspektiven!“ liegt wenige Prozentpunkte unter jener der Teilnehmer_innen. Alle Mitglieder des Verfahrensrates würden noch einmal an einem solchen Prozess teilnehmen, allerdings – wie ein Teilnehmer in der Befragung schrieb, „nicht, wenn der Prozess inhaltlich und räumlich so dermaßen breit aufgestellt ist. Das ist m. E. für alle Beteiligten nicht verarbeitbar.“

In den Interviews waren sich Frau Kiehn, Frau Tiedemann, Herr Walter und Herr Lieven in einem Punkt einig: Sie gehen davon aus, dass der „Perspektiven!“-Prozess bereits heute nicht nur zivilgesellschaftliche Netzwerke nachhaltig gestärkt, sondern bisher marginalisierte Teilnetzwerke ins Licht der Öffentlichkeit gerückt und vernetzt hat. Da es um die *nachhaltige* Stärkung lokaler Demokratie geht, sollte der Bezirk in der neuen Wahlperiode „Entscheidungen treffen zur Fortführung der Beteiligungsstrukturen in

Wilhelmsburg“ (Lieven Z. 771-794), um das Beteiligungsmoment nicht zu verlangsamen. Frau Tiedemann zieht auf Basis der Erfahrungen im „Perspektiven!“-Prozess das Fazit, dass die lokale Beteiligungskultur gestärkt wurde: „Aber auch da würde ich sofort wieder sagen, da ist noch mehr zu machen.“ (Z. 142-146) Auch der Oberbaudirektor betont die Stärkung der lokalen Netzwerke, weist für die weitere Entwicklung der demokratischen Beteiligungskultur jedoch darauf hin, dass das Spektrum der Beteiligungsinstrumente sehr breit ist und daher auch jenseits der Verfahrensstrukturen des „Perspektiven!“-Prozesses gedacht werden sollte. Die Leiterin der Projektgruppe „Sprung über die Elbe Carola Hoffenreich, weist darauf hin, dass auch in Zukunft die unterschiedlichen Ziele demokratischer Teilnahmeverfahren mit der Verfahrensausgestaltung kompatibel sein müssen, damit die Bürger_innen nicht das Gefühl haben, nur symbolisch beteiligt zu werden und die Politik und die Verwaltung die Ergebnisse nutzen können.

„Perspektiven!“ im Licht der Öffentlichkeit

Damit sich eine Beteiligungskultur ausbilden kann, die nicht nur von den aktiven Teilnehmer_innen des „Perspektiven!“-Prozesses getragen wird, ist es ferner notwendig, Öffentlichkeit zu erzeugen, in der über den Prozess und seine Ergebnisse kommuniziert wird. Daher haben wir eine Auswertung der Berichterstattung in den Print- und Online-Medien vorgenommen. Tabelle 5-24 schlüsselt auf, wie viele Berichte in welchen Medien erschienen sind.

Tabelle 5-24: Anzahl von Artikeln zu „Perspektiven!“ nach Medium	
Wilhelmsburger Inselrundblick	22
Der Neue Ruf	12
Wilhelmsburg-online.de	12
Elbe Wochenblatt	5
Hamburger Abendblatt	5
Hamburg Mittendrin	3
Taz (HH)	2
Hinz & Kunzt, Saga GWG Turnierzeitung, Stadtkultur Hamburg e.V., Lokal Bote	je 1
Pressemitteilungen (Bürgerhaus, IBA, BSU, SPD, Grüne u.a.)	8

Abbildung 5-4 visualisiert, wann die Artikel publiziert wurden. Die Mehrzahl der Medienberichte wurde zu Beginn der Arbeit von „Perspektiven!“ publiziert. Dann setzte erneut eine breite Berichterstattung zu einzelnen Großveranstaltungen und zu einigen Sitzungen von Themengruppen oder dem Themenrat ein. Insgesamt zeigte sich ein abnehmendes Medieninteresse über die Zeit, das sich vor allem darin widerspiegelt, dass nur zwei Artikel zur Übergabe des Ergebnisberichts vorliegen: Die Berichterstattung in Wilhelmsburg-online fasst die Themen zusammen und lobt das ehrenamtliche Engagement. Der Artikel im „Neuen Ruf“ fasst das Projekt zusammen, gibt die Zusagen von Bezirksamtsleiter Hamburg-Mitte Andy Grote und

Senatorin Jutta Blankau zur ernsthaften Befassung mit den Ergebnissen wieder und reiht die „Perspektiven!“ in die Geschichte der Bürgerbeteiligung in Wilhelmsburg ein.

Insgesamt fanden die „Perspektiven!“ vor allem in regionalen Onlinemedien Widerhall. Die Berichte im Wilhelmsburger Inselrundblick dienten nicht zuletzt der internen Kommunikation einiger etablierter und erfahrener Prozessteilnehmer.

Ein weiterer wichtiger Baustein für die Generierung von Öffentlichkeit war die Homepage des „Perspektiven!“-Prozesses.⁵³ Leider konnten uns keine Zugriffszahlen genannt werden, sodass keine Aussage über die Reichweite der Homepage der „Perspektiven!“ möglich ist.

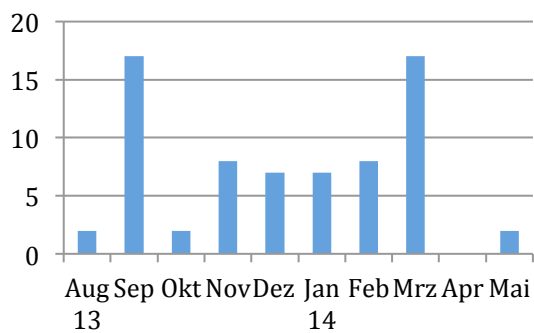


Abbildung 5-4: Berichterstattung über „Perspektiven!“ im Zeitvergleich

⁵³ <http://perspektiven-elbinseln.de>, 12. 1. 2015.

6. Synthese: Stärken und Schwächen der „Perspektiven!“

Mit den „Perspektiven!“ wurde auf den Elbinseln ein innovatives und komplexes Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt. Die Gestaltung dieses Prozess ist in vielerlei Hinsicht eine Reaktion auf kontextspezifische Bedingungen (z. B. die Unzufriedenheit mancher Bürger_innen mit den Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der igs und IBA) – sie ist jedoch auch von dem diese Rahmenbedingungen überschreitenden Wunsch geprägt, neue und vor allem inklusive Formen der Partizipation für die Menschen in Hamburg zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund gilt es nun abschließend und synthetisierend zu bewerten, ob und inwiefern die „Perspektiven!“ als ein erfolgreiches Beteiligungsprojekt bezeichnet werden können und worin Verbesserungsmöglichkeiten für zukünftige Bürgerbeteiligungsverfahren auf den Elbinseln und in ganz Hamburg liegen.

Wie in den vorherigen Ausführungen umfassend dargestellt wurde, ist das zentrale Ziel der „Perspektiven!“, nämlich die Integration von Menschen, die sich normalerweise nicht oder nur selten politisch beteiligen, in diesem Beteiligungsverfahren deutlich besser gelungen als dies in vielen anderen Verfahren der Fall ist. Zu verdanken ist dieser Erfolg maßgeblich dem verfolgten Milieu-Ansatz, der wissenschaftlich vor allem durch den vhw in das Projekt integriert wurde. Auch die zahlreichen Stadtteilgespräche, die Frau Tiedemann vom Bürgerhaus Wilhelmsburg führte, trugen dazu bei, dass eine vergleichsweise große Zahl von Menschen, die in politikfernen Milieus lebt, in Kontakt mit den „Perspektiven!“ kamen. Sowohl der vhw als auch das Bürgerhaus arbeiteten mit großem Engagement und hohem Zeitaufwand daran, beteiligungsferne Milieus anzusprechen und zu aktivieren, was eine besondere Würdigung verdient.

Für zukünftige Verfahren wäre es erstrebenswert, die hohe Zahl von Erstkontakten mit Menschen aus politikfernen Milieus auch in längerfristige und umfassendere Beteiligung zu überführen. Hierzu bedarf es zum Teil der kreativen und situationsspezifischen Entwicklung von Beteiligungsformaten, welche nicht primär auf diskursivem Austausch in thematischen Kleingruppen basieren. Vor allem erscheint es bedeutsam, während der Veranstaltungen stets eine Arbeitsatmosphäre sicherzustellen, welche die Gleichheit aller Teilnehmer_innen betont und die Verständlichkeit der Materie für alle sicherstellt. Häufiger als dies im Rahmen der „Perspektiven!“ der Fall war sollte hierfür eine professionelle Moderation zum Einsatz kommen.

Wichtig ist auch, dass die milieuspezifische Ansprache sich nicht primär auf die Öffentlichkeitsarbeit zu großen Abendveranstaltungen beschränkt. Der Mehrsprachlichkeit der Bewohner_innen der Elbinseln hätte auch im Prozess selbst mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollen – so z.B. durch Übersetzungen zentraler Ergebnisse der Themengruppen auf der Homepage oder durch Anwesenheit einer/s Kulturdolmetschers/In bei den zentralen Informationsveranstaltungen.

Auch ist auf eine hohe Transparenz des Verfahrens noch größerer Wert zu legen. Die „Perspektiven!“ wurden zwar durch einen umfassenden Webauftritt flankiert, der sowohl einer breiten Öffentlichkeit als auch den Beteiligten zur Verfügung stand. Nicht alle Themengruppen stellten aber mit der notwendigen Konsequenz und Regelmäßigkeit jene Protokolle und Informationen zur Verfügung, die es Außenstehenden ermöglichten, sich hinreichend über den Verlauf der Arbeit zu informieren und bei Interesse auch nachträglich oder sporadisch in die Arbeit der Themengruppen einzusteigen. Dies zuverlässig zu leisten wäre eine Aufgabe, die in der Zukunft den Mitarbeiter_innen des Projektträgers übertragen werden könnte. Mit einer derart erweiterten bzw. präzisierten Aufgabenstellung geht allerdings ein erhöhter Personalbedarf einher – zumal die personelle Ausstattung der „Perspektiven!“ ohnehin schon ausgesprochen knapp kalkuliert war.

Noch bedeutender zur Verbesserung der (kontinuierlichen) Inklusionsleistung erscheint es aber, bei zukünftigen Beteiligungsverfahren den Projektablauf und -aufbau von Beginn an einen klarer zu definieren und zu kommunizieren. Viele Bürger_innen möchten sich nur dann engagieren, wenn sie von vorneherein abschätzen können, welche Dauer und welchen Umfang eine Beteiligung erfordert. Auch die Frage, was nach Abschluss des Verfahrens mit den Ergebnissen passiert, sollte verbindlich geklärt werden. Dies war im Kontext der „Perspektiven!“ jedoch nicht der Fall, stattdessen herrschte zeitweise unter vielen Teilnehmer_innen Verwirrung über Zeitpunkt, Art und Bedeutung der Abschlussberichterstattung.

Die damit verbundene mangelnde Planungssicherheit der Beteiligten resultierte maßgeblich aus der Trägerstruktur, die als organisatorische Grundlage für die „Perspektiven!“ gewählt wurde. Mit dem Bürgerhaus erhielt ein Akteur der Zivilgesellschaft den Zuschlag für die Durchführung des Beteiligungsprojekts, der nur wenig organisatorische und politische Vorerfahrung in diesem Bereich besaß. Zwar konnten durch die ausgesprochen gute Vernetzung des Trägers auf den Elbinseln viele Kontakte geknüpft werden, was das Verfahren in der Bevölkerung verankert hat und auch manche Bürger_innen dazu bewogen hat, den „Perspektiven!“ einen Vertrauensvorschuss entgegen zu bringen. Beide Aspekte waren sehr bedeutsam für den Erfolg dieses Verfahrens. Doch die schrittweise Entwicklung der einzelnen Projektelemente und ihre spontane Adaption an situationsspezifische Gegebenheiten haben viele Schwierigkeiten mit sich gebracht. So begann beispielsweise die Arbeit des Themenrates erst spät und die Miteugespräche wurden in Stadtteilgespräche umgewandelt, deren Ergebnisse nicht systematisch in die Arbeit der Themengruppen eingespeist werden konnte.

Auch einige Konflikte über Zielsetzungen und Kompetenzen zwischen den beteiligten institutionellen Akteuren resultierten aus dem Trägermodell und konnten im laufenden Verfahren nicht immer kurzfristig und auf eine für alle Beteiligten befriedigende Weise gelöst werden. Eine klarere und verbindlichere Definition wichtiger Elemente und Eck-

punkte des Beteiligungsprojekts (z. B. Fixierung eines Start- und Endtermins, Gestaltung der Auftakt- und Abschlussveranstaltung, Relevanz des Milieuansatzes) könnte solche Probleme – bei Beibehaltung des Trägerschaftsmodells – vermeiden.

Neben der Integrationsleistung der „Perspektiven!“ ist auch die Akzeptanz des Verfahrens in Politik und Verwaltung positiv hervorzuheben. Auch wenn angesichts manch divergierender Vorschläge im Abschlussbericht eine unmittelbare politische Umsetzung kaum möglich sein dürfte und auch noch abzuwarten ist, welchen faktischen Einfluss die Vorschläge der Bürger_innen haben werden, ist (wenn auch in unterschiedlicher Intensität) die Offenheit der BSU, des Bezirks Mitte und des Senats für die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens bemerkenswert. Hieran zeigt sich, dass Hamburg auf einem guten Weg mit Blick auf die Etablierung einer zeitgemäßen Beteiligungsstruktur und -kultur ist.

Seine faktische Relevanz im Kontext der politischen Entscheidungsfindung ist ein zentraler Erfolgsfaktor für ein Bürgerbeteiligungsverfahren wie die „Perspektiven!“. Nur wenn Politik und Verwaltung das Engagement und Wissen der Bürger_innen ernstnehmen, werden diese dazu bereit sein, sich wiederholt, auch mittel- und langfristig, jenseits etablierter Partizipationsformen wie Wahlen politisch zu beteiligen. Damit Politik und Verwaltung die Ergebnisse von Bürgerbeteiligung berücksichtigen können, müssen diese jedoch auch in einer Form vorgelegt werden, die so konkret und widerspruchsfrei wie möglich ist. Dies leistet der Abschlussbericht der „Perspektiven!“ noch nicht in hinreichendem Maße.

Einerseits, weil das Verfahren bis zum Ende in einer Form durchgeführt wurde, die als konfliktvermeidend beschrieben werden kann. Durch die Etablierung einer beliebigen Zahl von Themengruppen, deren Arbeit parallel erfolgte und nur im Rahmen eines Themengruppentages zusammengeführt wurde, gab es kaum Raum für die Konfrontation divergierender Positionen. Auch die Struktur des Abschlussberichts, der als Aneinanderreihung der Kritiken und Verbesserungsvorschläge der einzelnen Arbeitsgruppen konzipiert wurde, gab keinen Anlass zur Einigung der Themengruppen auf verbindliche, widerspruchsfreie oder gar in ihrer Relevanz geordneten Vorschläge. Stattdessen können Politik und Verwaltung nun fast beliebig aus einem Potpourri von Wünschen und Ideen der Bürger_innen auswählen. Dies erleichtert zwar die Umsetzung zumindest einiger Aspekte der „Perspektiven!“, eine gezielte Beeinflussung der politischen Entscheidungsfindung kann dieser Abschlussbericht aber nicht leisten.

Andererseits wird der Einfluss der „Perspektiven!“ aber auch dadurch geschmälert, dass für dieses Bürgerbeteiligungsprojekt eine ausgesprochen offene Themensetzung gewählt wurde. „Miteinander Planen für die Elbinseln“ umschreibt den Gegenstand des Verfahrens – unter dieses Motto fällt mindestens der gesamte Bereich der Stadtentwicklung auf den Elbinseln. Ein so breites Thema kann von den Bürger_innen nicht umfassend oder detailliert bearbeitet werden, weshalb die „Perspektiven!“ nie mehr sein konnten als

eine punktuelle Ergänzung der Planungen der BSU, d.h. eher eine Informations- als eine Entscheidungsveranstaltung. Dies hat während der Projektlaufzeit zum Teil für Frustration auf Seiten der Teilnehmer_innen gesorgt und erhebliche Zweifel gesät, ob die Behörde hier nicht „Feigenblattpolitik“ betreibe. Dieser Vorwurf erscheint den Autoren der Evaluation unberechtigt. Dennoch gilt es darauf hinzuweisen, dass eine präzisere Themenstellung nicht nur die von den Bürger_innen entwickelten Vorschläge, sondern auch das Vertrauen der Bewohner_innen der Elbinseln in die Relevanz des Beteiligungsverfahrens hätte stärken können.

Schließlich hätte ein diskursiverer und inklusiverer Umgang mit dem Ergebnisbericht vor seiner Übergabe die Legitimität des Berichtes erhöht und auch die Bezugnahme auf ihn durch Politik und Verwaltung in legitimatorischer Perspektive erleichtert.

Die Breite des Themas resultierte aus der zivilgesellschaftlichen Kritik an der igs und der IBA und reagierte auf Forderungen der lokalen Akteure, die moniert hatten, dass die vorangegangenen Werkstätten zum Zukunftsbild thematisch zu eng begrenzt gewesen seien. Doch diese breite Themenstellung liegt quer zum Ziel der forcierten Inklusion. Die „Perspektiven!“ sollten *sowohl* jene Bürger_innen ansprechen, die über eine breite Beteiligungserfahrung auf den Elbinseln verfügen *als auch* jene, die für eine Erstbeteiligung aktiviert werden sollten. Beide Ziele können jedoch nicht gleichzeitig optimiert werden. Daher sank der Inklusionserfolg auch über die Zeit.

Es war eine grundlegende Entscheidung, den Teilnehmer_innen die Agendahoheit im „Perspektiven!“-Prozess zu übertragen, was diese auch sehr wertschätzten. So antwortete das Thema der „Perspektiven!“ auf ein thematisches Beteiligungsbedürfnis, das auf den Elbinseln vorhanden war. Ein enger definiertes Thema hätte vielleicht nicht alle Bewohner_innen der Elbinseln gleichermaßen angesprochen. Doch es gibt durchaus Themen, die fast alle Menschen in bestimmten Stadtteilen bewegen (z. B. Verkehrspolitik, Nutzung freier oder frei werdender Flächen) und die darüber hinaus den Vorteil haben, dass sie vergleichsweise konkrete (und widerspruchsfreiere) Veränderungsvorschläge provozieren. Dies verhindert auch eine so konsequente Konfliktvermeidung innerhalb der Bürgerschaft, wie sie die „Perspektiven!“ charakterisiert hat und gibt den Beteiligten die Chance, ganz konkrete Wünsche, Vorschläge und Ideen an Politik und Verwaltung heranzutragen.

Darüber hinaus kann ein konkretes Thema auch besser von den Massenmedien transportiert und über einen längeren Zeitraum hinweg verfolgt werden, was die Öffentlichkeitswirksamkeit eines Beteiligungsprojekts und in der Folge auch die Legitimität seiner Ergebnisse steigern kann.

Was ist also aus den „Perspektiven!“ für zukünftige Beteiligungsverfahren zu lernen? In der Sitzung des Verfahrensrates am 6. 10. 2014 ist intensiv über Möglichkeiten der Verstärkung des „Perspektiven!“-Prozesses diskutiert worden. Auch in Zukunft soll nach

dem Willen der beteiligten Institutionen auf die nun etablierten Strukturen des „Perspektiven!“-Prozesses in Form des Themenrates und des Verfahrensrates zurückgegriffen werden. Allerdings wird sich das Bürgerhaus aus der Organisation des Verfahrensrates zurückziehen und diese Aufgabe dem vhw überlassen. Der Bezirk verhandelt derzeit mit dem vhw über eine vertragliche Kooperationsvereinbarung. Er ist an einer Verstetigung des „Perspektiven!“-Prozesses interessiert, zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts liegt jedoch noch keine verbindliche Planung vor. Aus Sicht des Evaluationsteams ist eine solche Verstetigung angesichts der Leistungen der „Perspektiven!“ unbedingt empfehlenswert. Auch die angestrebten organisatorischen Veränderungen werden von uns begrüßt. Es würde uns freuen, wenn darüber hinaus einige der hier präsentierten Verbesserungsvorschläge Berücksichtigung finden könnten, wobei uns vor allem eine transparente und verbindliche Planung zentraler Eckpunkte des Beteiligungsverfahrens sowie die Wahl eines Themas, das sinnvoll im Rahmen zeitlich begrenzter Bürgerbeteiligung bearbeitet werden kann, am Herzen liegen.