



Thomas Kuder

Inklusion und Kohäsion durch soziale Netzwerke

Zum Gestaltungsprozess der Horner Geest Landschaftsachse



Der nachfolgende Beitrag geht der Frage nach, welche Rolle soziale Netzwerke – und die Analyse von sozialen Netzwerkstrukturen – für die Entwicklung einer breit angelegten Strategie inklusiver Bürgerbeteiligung einnehmen können. Darüber hinaus zeigt er exemplarisch anhand eines Fallbeispiels aus der Freien und Hansestadt Hamburg – der Horner Geest Landschaftsachse – die Einsatzmöglichkeiten der Netzwerkanalyse im Dienste einer innovativen Bürgerbeteiligung.

Viele Politikwissenschaftler und auch Praktiker vertreten seit längerer Zeit die begründete Auffassung, staatliches Handeln könne heute nicht mehr ausschließlich einem kompakt auftretenden Staat zugesprochen werden, sondern erfolge sehr viel mehr im komplexen Zusammenwirken staatlicher und zivilgesellschaftlicher bzw. intermediärer Einrichtungen. Entscheidungen würden demnach heute kaum noch allein in einer Verwaltung vorbereitet, sondern in komplexen Netzwerken gedacht und verhandelt, bevor sie in den zuständigen repräsentativen Gremien abschließend entschieden würden.

Auf der anderen, der bürgerorientierten Seite der Medaille gilt die Einbindung (Inklusion) aller Bürgerinnen und Bürger in die Gesellschaft als zentraler Grundpfeiler der demokratischen Ordnung. Sie erscheint heute umso wichtiger für die lokale Demokratie, da bestimmte Teile der Gesellschaft an Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der Politik eingebüßt haben, immer weniger an politischer Willensbildung und an Wahlen teilnehmen und zugleich aber mehr demokratische Mitbestimmung fordern und auch eine zunehmende Protestbereitschaft zeigen. Zur gesellschaftlichen Inklusion zählt daher auch unabdingbar die Möglichkeit zur gleichberechtigten Mitwirkung an der Bürgerbeteiligung bzw. an öffentlichen Beratungs- und politischen Entscheidungsprozessen.

Bildung sozialer Netzwerke

Allerdings sind Menschen, die in der politischen Landschaft etwas bewegen wollen, so die These der Netzwerkforschung, meist weniger als Einzelpersonen engagiert, sondern sind in Initiativen, Vereine und andere Einrichtungen eingebunden (Laumann/Knoke 1987; Van Waarden 1992, S. 33). Diese set-

zen sich aus kollektiven, nur lose miteinander verbundenen oder korporativen, eng verknüpften Akteuren zusammen. In ihrem Zusammenspiel bilden sie mehr oder weniger weitreichende soziale Netzwerke aus. Diese Netzwerke wiederum stellen Ressourcen und Infrastrukturen für Kommunikations- und Austauschprozesse der Akteure bereit, organisieren Erarbeitungsprozesse für gemeinsame Handlungsorientierungen und das Zusammenwirken der Akteure und verleihen ihnen in bestimmten Konstellationen, Situationen und ggf. im Rahmen selbstbindender Regeln eine politische oder soziale Handlungsfähigkeit (Mayntz/Scharpf 1995, Diaz-Bone 2006).

Netzwerke beziehen sich meist auf Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen und folgen dabei ihren eigenen Spielregeln. Diese basieren auf institutioneller Gleichheit, generalisiertem Vertrauen, freiwilliger Kooperation und loser Kopplung der Mitwirkenden durch gemeinsame Ressourcen, Wertvorstellungen und Regeln. Interessenkonflikte werden durch Überzeugung (arguing) und Konsens oder Verhandlungen (bargaining) und Kompromiss gelöst, wobei beides ineinandergreift, was die Effektivität bei der Suche nach „vernünftigen Lösungen“ fördert. Man sagt Netzwerken folglich nach, sie verfügten über ein hohes Maß an Verständigungsbereitschaft, Zielorientierung und Problemlösungskompetenz.

Alles in allem ergänzen sich somit in einem modernen Politikverständnis das bürgerschaftliche Engagement und dessen häufige Einbindung in einschlägige soziale Netzwerke auf der einen Seite und die intensive Einbindung u.a. zivilgesellschaftlicher Akteure und Netzwerke in die Politikgestaltung und das staatliche Handeln auf der anderen Seite. Zudem liegt vor diesem Hintergrund die These nahe, dass sich gesellschaftliche Inklusion bei der politischen Mitwirkung nicht



nur über die möglichst repräsentative, gleichwohl mit großen Schwierigkeiten behaftete Einbeziehung von Individuen aus allen Teilen der Gesellschaft befördern lässt, wie nicht zuletzt die vielfältigen Erfahrungen mit den durchgeführten Beteiligungsprojekten im Rahmen des vhw-Städtenetzwerks gezeigt haben. Vielmehr gehört auch der kommunikative und interaktive Zugang – und die Chance auf Zugehörigkeit – aller Menschen zu den intermediären Instanzen der Gesellschaft, d.h. zu zivilgesellschaftlichen Initiativen, Organisationen, Vereinen, Sozialeinrichtungen und deren Netzwerken zur gesellschaftlichen Inklusion und damit auch die möglichst repräsentative Einbeziehung dieser zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Netzwerke in die Bürgerbeteiligung. Der Grad der gesellschaftlichen Inklusion bei der Bürgerbeteiligung wiederum gilt letztlich als eine zentrale Einflussgröße der demokratischen und legitimatorischen Qualität der lokalen Demokratie. Mag man dieser Argumentationskette bis hierher folgen, erweisen sich zivilgesellschaftliche Einrichtungen, Vereine und Initiativen sowie deren Netzwerke potenziell als eine zentrale Schaltstelle zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits sowie Kommunalpolitik und Verwaltung andererseits.

Netzwerkanalyse in der Bürgerbeteiligung: Horner Geest Achse, Freie und Hansestadt Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat im Jahr 2016 ein auf mehrere Jahre angelegtes Landschaftsplanungs- und Dialogverfahren mit dem Titel „Stadt trifft Landschaft“ in Angriff genommen. Das Projekt befasst sich mit der „Horner Geest Landschaftsachse“ und reicht von der Hamburger Innenstadt bis zum östlichen Stadtrand. Hier soll in den nächsten Jahren die aus den 1920er Jahren stammende, auf den berühmten Stadtbaumeister Fritz Schumacher zurückgehende, inzwischen aber funktional überformte Landschaftsachse als durchgängige Grün-, Biotop-, Erlebnis- und Mobilitätsverbindung von der Hamburger Innenstadt in Richtung Osten bis in die „freie Landschaft“ herausgeschält und neu belebt werden. Bis Ende 2019 sollen an dieser Achse für mehrere Millionen Euro Projekte entstehen, wie z.B. durchgängige Rad- und Fußwege, Grünflächen, Spielplätze und Freiräume für sonstige Aktivitäten. Die Achsenentwicklung ist eingebettet in das Konzept „Stromaufwärts an Elbe und Bille“ und ist ein gefördertes Projekt des Bundesprogramms „Nationale Projekte des Städtebaus“.

Eine zentrale Intention des Planungs- und Realisierungsprojektes war es, die lokalen Akteure, d.h. insbesondere die Bewohner der Stadtteile St. Georg, Hamm, Horn und Billstedt von Beginn an intensiv in den Planungsprozess einzubinden. Aufgrund dessen galt es, zunächst eine umfassende Bürgerbeteiligung mit innovativen Methoden und Formaten zu konzipieren, die möglichst gut an vorhandene Beteiligungsstrukturen andocken und zudem Menschen aus beteiligungsferneren Sozialgruppen für den Beteiligungsprozess gewinnen sollte.

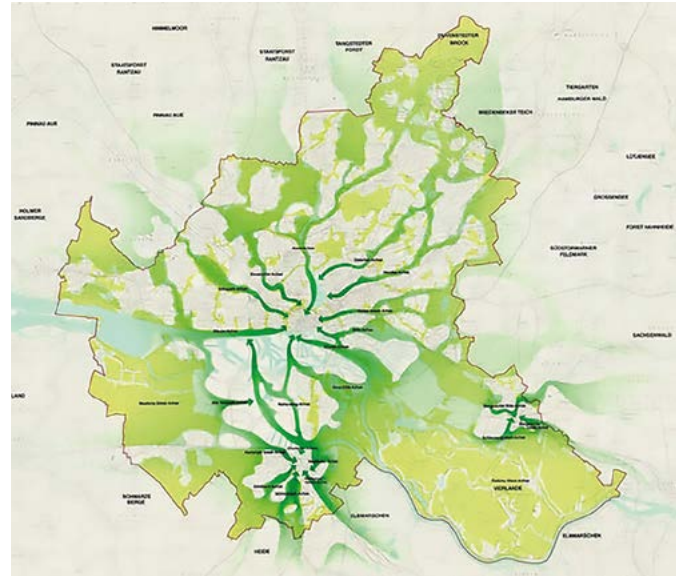


Abb. 1: Das Hamburger Landschaftsachsenmodell, 1985 (Quelle: <http://www.hamburg.de/landschaftsachsen/>)

Der vhw hat zu diesem Zweck mit der Stadtwerkstatt in der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) der Freien und Hansestadt Hamburg einen Kooperationsvertrag geschlossen, der die Durchführung von vorbereitenden Milieu- und Netzwerkanalysen für die vier Stadtteile und die Ableitung fundierter Empfehlungen für die Bürgerbeteiligung zum Gegenstand hatte.

Einführend wurde in begleitenden Workshops mit der fachlich zuständigen Behörde für Umwelt und Energie (BUE) ein gemeinsames Verständnis von den Sinus-Milieus und der klassischen Lesart von Milieudaten erarbeitet. Zudem wurden die repräsentativen Befragungsergebnisse der vhw/sinus-Trendstudie 2015 zum Thema Partizipation erörtert, die einen Einblick in die differenzierten Einstellungen verschiedener beteiligungsaffiner und beteiligungsferner Milieus zum Thema Bürgerbeteiligung geben und eine Berücksichtigung dieser Erkenntnisse bei den Fragen der strategischen Ausgestaltung zukünftiger Beteiligungsverfahren und Bemühungen zur nachhaltigen Verbesserung der gesellschaftlichen Inklusion nahelegen.

Die nachfolgenden Milieuanalysen zu den verschiedenen Stadtteilen an der Landschaftsachse wurden mit Blick auf eine solche Beteiligungs- und Kommunikationsstrategie anhand der aktuellen Milieumodelle und mikrogeografischen Milieudaten von sinus und microm erstellt. Sie zielten darauf ab, die jeweilige Zusammensetzung und die Cluster der Milieus und Migrantmilieus in den Stadtteilen aufzuzeigen, die differenzierten Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Partizipation und den im Verfahren aufgeworfenen Fachfragen zu beleuchten sowie die organisatorischen und kommunikativen Besonderheiten von lokalspezifischen Beteiligungsverfahren zu umreißen.



Ein weiteres Kapitel des Projekts widmete sich der Durchführung einer alle Ortsteile umfassenden sozialen Netzwerkanalyse. Diese untersuchte in dem zuvor festgelegten kommunalen Handlungsfeld eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure wie Stadtteilvereine, Beiräte und Initiativen, alle Arten von Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen, soziale und kulturelle Einrichtungen, Sport- und Kleingartenvereine etc. sowie deren Beziehungen untereinander anhand ihrer jeweiligen Kommunikations- oder Kooperationsvorgänge. Die Aufgabe der Netzwerkanalyse war es dabei, anhand der vorgefundenen komplexen Beziehungen, welche die Einrichtungen untereinander pflegen, die Strukturen in diesem Ausschnitt der sozialen Welt möglichst genau zu rekonstruieren. Grundannahme dabei ist, dass die Akteure und ihre Beziehungen zueinander Aufschluss über die Struktur sozialer Netzwerke geben, die wiederum Auswirkungen auf das Verhalten, die Wahrnehmung und Einstellung der beteiligten Akteure und Intermediäre haben (Serdyt 2005; Laumann/Knoke 1987; Van Waarden 1992).

Dem entsprechend lässt sich durch eine methodisch fundierte Analyse der sozialen Netzwerke, ihrer kommunikativen und handlungsbezogenen Zentren und Peripherien sowie der eingebundenen und nicht eingebundenen Akteure auch der Grad der darüber erreichbaren und erzielten institutionellen Inklusion ermitteln. Unter Berücksichtigung der milieuorientierten oder sozialen Nutzerstrukturen in den zivilgesellschaftlichen Einrichtungen, Vereinen und Initiativen geben die Analyseergebnisse zudem Auskunft über die erzielte gesellschaftliche Inklusion und können in Folge den Handlungsempfehlungen und Optimierungsstrategien für eine verbesserte – inklusive – politische Teilhabe in der Gesellschaft zugrunde gelegt werden.

So dürfte es in einem lokalen Netzwerk zur Bürgerbeteiligung durchaus naheliegend sein, dass eng miteinander verknüpfte Einrichtungen im Zentrum eines Netzwerkes sehr viel eher ihre Chance auf Mitwirkung wahrnehmen als Einrichtungen, die nicht oder nur lose am Rande in ein solches Netzwerk eingebunden sind. Das konkrete Ziel der Netzwerkanalyse ist demnach die Ermittlung der mehr oder weniger starken Einbeziehung von Initiativen, Vereinen oder Einrichtungen sowie deren Klientel in die untersuchten Netzwerke. Und sie zielt, aus einem anderen Blickwinkel gesehen, auf die gesellschaftliche Reichweite dieser sozialen Netzwerke.

Im übertragenen Sinne bedeutet das, die gesellschaftliche Inklusion gilt dann als erfolgreich, wenn eine angemessene Einbindung, z.B. aller relevanten Institutionen eines Quartiers sowie deren Klientel, in ein entsprechendes soziales Beteiligungsnetzwerk erfolgt bzw. wenn ein soziales Netzwerk alle thematisch relevanten Initiativen, Vereine und Einrichtungen des Quartiers erfolgreich einzubinden vermag. Zu dieser Ansprache und Einbeziehung können auch die Stärke und die Ausrichtung der Netzwerkbeziehungen, die Qualitäten z.B. der Kommunikation sowie andere Attribute herangezogen

und zudem mit Milieuwissen hinterlegt werden, um zu einer umfassenden Einschätzung zu gelangen.

Die Netzwerkanalyse in den fünf Ortsteilen wurde mittels einer mündlichen Expertenbefragung vor Ort von sechs Personen der Stadtverwaltung, Politik und Zivilgesellschaft vorbereitet und „crossmedial“, per Online-Befragung im Internet von 137 zivilgesellschaftlichen Akteuren durchgeführt. Gegenstand war die Kooperation und Kommunikation zwischen diesen 137 zivilgesellschaftlichen Einrichtungen im Planungsraum der Horner Geest Landschaftsachse. Die mehrstufige Untersuchung zielte darauf ab, wichtige Netzwerkakteure zu identifizieren, die für die angestrebte Breite der Informations- und Kommunikationsprozesse, z.B. als Vermittler oder als Multiplikatoren, von besonderer Bedeutung sein könnten.

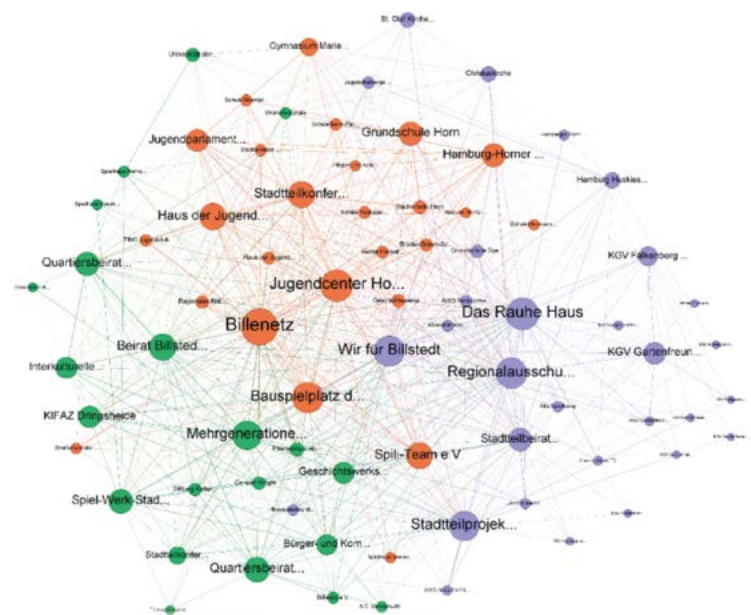


Abb. 2: Funktionale Teilnetzwerke (Modularität) in Horn und Billstedt (Quelle: vhw 2016)

Zudem galt es, die kommunikativen und kooperativen Zentren und verzweigten Peripherien des Netzwerkes zu eruieren. Besonders die Peripherien sind dabei mit Blick auf eine zukünftige Beteiligungs- und Kommunikationsstrategie von Bedeutung, weil sie bislang nicht oder nicht hinreichend in lokale Kommunikationsprozesse eingebunden waren. Möglicherweise können sie zudem, z.B. über erkennbare Schlüssel-einrichtungen, einen konkreten Zugang zu einem für wichtig erachteten externen, bislang ebenfalls nicht eingebundenen Netzwerk, aufzeigen. Die Netzwerkanalyse für die Landschaftsachse wurde aufgrund der Größe des Planungsraumes und der Einwohnerzahlen (rund 175.000 EW) und der dementsprechend großen Anzahl aktiver intermediärer Akteure zweigeteilt durchgeführt. Ein Teilraum wurde für die zivilgesellschaftlich besonders aktiven östlichen Stadtteile Horn und Billstedt gebildet und ein weiterer für die westlichen Stadtteile St. Georg, Borgfelde und Hamm. Trotz eines vergleichsweise kurzen Reaktions- bzw. Bearbeitungszeitraums konnten rund



fünzig funktional und lokal breit gestreute zivilgesellschaftliche Einrichtungen der Landschaftsachse als Teilnehmende der Netzwerkanalyse erreicht und einbezogen werden.



Abb. 3: Zentrale Akteure der Horner Geest Landschaftsachse (Quelle: vhw 2016 [anonymisiert])

Die Analyse der Netzwerkstrukturen mündete in einer komplexitätsreduzierten Darstellung der wichtigsten Netzwerkkakteure in den jeweiligen Teilräumen. Dazu wurden einige als zentral erachtete Parameter der Netzwerkanalyse ausgewertet, die über die funktionale Zugehörigkeit, den Grad der Zentralität der Einrichtungen, ihre ergänzenden sektoralen Teilnetzwerke und ihre konkreten Vernetzungsmuster Auskunft gaben. Abschließend wurden unter dem spezifischen Blickwinkel der anstehenden Planungsaufgabe bei der Horner Geest Landschaftsachse die wichtigsten Akteure vor Ort herausgearbeitet und um wichtige, bislang aber unzureichend vernetzte Akteure und Einrichtungen ergänzt. Abschließend wurden die ermittelten Ergebnisse grafisch aufbereitet und in raumbezogene Darstellungen überführt.

Fazit

Die Netzwerkanalysen und die abgeleiteten Handlungsempfehlungen fanden einen ersten Eingang in die nachfolgend entwickelte Beteiligungsstrategie für das Teilnahmeverfahren zur Neugestaltung der Horner Geest Achse, insbesondere bei der analytisch begründeten Ansprache von lokalen Akteuren und Einrichtungen, die sowohl themenorientiert als auch ortsbezogen als Vermittler und Multiplikatoren für die geplanten Beteiligungsaktivitäten engagiert und eingebunden werden konnten. Die Netzwerkanalysen, die 2016 in dreimonatiger Bearbeitungszeit erarbeitet und in einem Workshop aller Akteure der beteiligten Planungsbüros, der Zivilgesellschaft sowie der zuständigen Bezirks- und Senatsdienststellen vorgestellt und diskutiert wurden, haben sich als geeignet erwiesen, kommunale Bestrebungen zur Verbesserung der gesellschaftlichen Inklusion methodisch zu unterstützen und einen signifikanten Beitrag zur Strategieentwicklung einer zukünftigen inklusiven Bürgerbeteiligung im erweiterten Planungsraum

der einbezogenen Stadtteile zu leisten. Auskunft über die bisher schon realisierten, innovativen Beteiligungsaktivitäten entlang der Horner Geest Achse gibt inzwischen eine eigene Internetseite, zu finden unter <http://www.hamburg.de/deinegeest/>. Die Neugestaltung der Horner Geest Achse ist eingebettet in die Gesamtstrategie zur Entwicklung der zentralen östlichen Stadtgebietes, die der Hamburger Senat unter dem Namen „Stromaufwärts an Elbe und Bille“ verfolgt. Im Zuge dieser Strategie ist die Entwicklung größerer neuer Wohnungsbauvorhaben in Billstedt und Mummelmannsberg in Vorbereitung. Die Entwicklung dieser Wohnungsbauvorhaben wird unter intensiver Beteiligung der lokalen Bevölkerung erfolgen, wobei die hier vorgestellte Netzwerkanalyse eine wesentliche Grundlage für die Formulierung der Aktivierungs- der Beteiligungsstrategie bilden wird.

Dr. Thomas Kuder

Seniorwissenschaftler und Teamleiter beim vhw e.V., Berlin

Quellen:

- Diaz-Bone, Rainer (2006): Eine kurze Einführung in die sozialwissenschaftliche Netzwerkanalyse. Berlin.
- Laumann, Edward O./Knoke, D. (1987): The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains, Madison.
- Möller, Kurt (2013): Kohäsion? Integration? Inklusion? Formen und Sphären gesellschaftlicher (Ein-)Bindung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Gesellschaftliche Zusammenhänge. Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 13/14, Bonn. S. 44-51.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/New York, S. 43-72.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske+Budrich.
- Serdült, Uwe (2005): Soziale Netzwerkanalyse: eine Methode zur Untersuchung von Beziehungen zwischen sozialen Akteuren. Zürich.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (2009) (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. Oldenbourg Verlag: München.
- Van Waarden, Frans (1992). Dimensions and types of policy networks, in: European Journal of Political Research, 21, 29–52.