

Dr. Frank Jost

Wer, wie, was ? – Wieso, weshalb, warum? Teilhabe an der Stadtentwicklung auf neuen Wegen

Der vhw hat das neue Gesellschaftsverständnis von der Bürgergesellschaft im aktivierenden und ermöglichenden Staat zu einer Leitlinie seiner Verbandspolitik gemacht. Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass auf die Bürger insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung und der Wohnungspolitik erweiterte Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zukommen. Im Jahr 2005 wurde deshalb das Projekt „Bürgerorientierte Kommunikation“ gemeinsam mit dem Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen unter Leitung von Professor Dr. Klaus Selle ins Leben gerufen. Eine Reflexion der ersten Schritte nach knapp einjähriger Arbeit:

Einordnung in die Verbandspolitik

Der vhw konzentriert sich im Rahmen von Stadtentwicklung und Wohnen auf die Handlungsfelder „Transparenz“ und „Teilhabe“. Beide Felder sind unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Leitbildes „Bürgergesellschaft“ (vgl. Rohland in Forum Wohneigentum 6/2005: S. 285 f.).

Handlungsfeld Transparenz: Die Funktionsfähigkeit des „aktivierenden und ermöglichenden Staates“ im Sinne der neuen Arbeitsteilung und insbesondere die erweiterte Rolle und Teilhabe des Bürgers setzen auf jeder Bewertungs- und Gestaltungsebene von (Wohnungs-)Politik differenzierte Kenntnisse über Zusammenhänge, sachliche und räumliche Wirkungsmuster oder Bürgerverhalten und -wünsche voraus. Nur auf der Basis entsprechender Informationen kann geklärt werden, welche Handlungsfelder in welcher Form staatliche Aufgabe bleiben sollen, welches die angemessene Regelungsebene ist und wie das Partizipationserfordernis ausgestaltet und umgesetzt werden kann. Zu diesem Zweck müssen neue Instrumente entwickelt und sachgerecht eingesetzt werden. Vor allem gilt es, die bestehenden Informationsdefizite über wohnungsbezogene Einstellungen und räumlich-qualitative Verhaltensmuster der Bürger systematisch abzubauen. Mit dem vom vhw und seinen Partnern entwickelten innovativen Analyseansatz zur „Nachfrageorientierten Wohnungspolitik“ leistet der Verband einen wesentlichen Beitrag zu einer qualitativen Wohnungsmarktanalyse, die zu mehr Transparenz am Wohnungsmarkt sowie zu tief greifenden Erkenntnissen für die Stadt- und Regionalentwicklung

führt (vgl. u.a. Beiträge im Schwerpunktheft „Nachfrageorientierte Wohnungspolitik“, Forum Wohneigentum 1/2004).

Handlungsfeld Teilhabe: In der neuen Verantwortungsteilung des aktivierenden und ermöglichenden Staates fallen den Bürgerinnen und Bürgern zugleich neue Aufgaben und Mitwirkungsmöglichkeiten zu. Dies bedeutet für alle Beteiligten – in Politik, Verwaltungen, Wirtschaft und Gesellschaft – eine Veränderung gewohnter Rollen und Handlungsweisen. Für das Gelingen einer erweiterten Teilhabe an Stadtentwicklung und Wohnungspolitik ist es daher von entscheidender Bedeutung, zu klären,

- ❑ welche Teilhabemöglichkeiten und Aufgabenteilungen in Zukunft möglich werden,
- ❑ welche Voraussetzungen dafür bei den verschiedenen Beteiligten geschaffen werden müssen und
- ❑ welche Folgerungen sich für die Gestaltung von Kommunikations- und Kooperationsprozessen ergeben.

Hier setzt das **Projekt „Bürgerorientierte Kommunikation“** an und geht dabei von zwei Prämissen aus:

1. Die aktuellen und zukünftigen Veränderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erfordern auch in Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik neue Rollenverteilungen und entsprechend anders gestaltete Kommunikations- und Kooperationsprozesse.
2. Bürgerinnen und Bürgern kommt dabei eine wesentlich erweiterte Rolle zu: Bereits in der Vergangenheit gingen von ihnen Gestaltungsimpulse für die Stadtentwicklung (insbesondere im Wohnbereich) aus. Nun gilt es zu prüfen, unter welchen Bedingungen sie die sich erweiternden Handlungsräume mit eigenen Aktivitäten ausfüllen können.

Das übergeordnete Ziel des Projektes „Bürgerorientierte Kommunikation“, nämlich das Leitbild der Bürgergesellschaft auf die Themenfelder Stadtentwicklung und Wohnen zu übertragen, wird in der „Dreiecksbeziehung“ zwischen Bürgern, Aufgaben und Methoden deutlich. Im Zentrum steht dabei die Stärkung des Bürgers, mit der ein Perspektivwechsel der Akteure einhergehen muss.

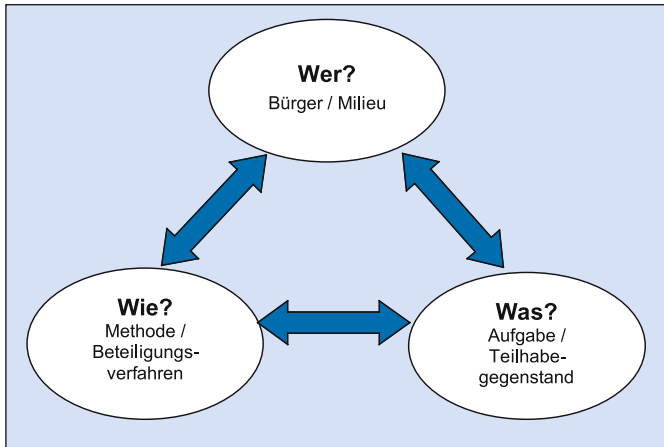


Abb. 1: Wer, wie, was? – Verhältnis von Bürgern, Beteiligungsverfahren und Aufgaben.

Die Beziehungsgeflechte von Teilhabegegenständen/Aufgaben („Was?“) mit Methoden/Verfahren („Wie?“) sind durch über 30 Jahre intensiver Partizipationsarbeit im Rahmen gesetzlicher Beteiligungs- und informeller Partizipationsverfahren erforscht und dokumentiert. Der große „Unbekannte“ im oben skizzierten Zusammenspiel ist der Bürger selbst. Zwar gibt es Informationen, die i.d.R. aus Bürgerversammlungen und Umfragen resultieren, diese sind indes nur von eingeschränktem Wert für normative Aussagen, die etwa den Erkenntnisstand von Teilhabegegenständen und Beteiligungsverfahren erreichen. Weitestgehend unbekannt sind beispielsweise die Einstellungen zur Teilhabe an der Stadtentwicklung gerade von denjenigen Personen, die an den praktizierten Verfahren bislang nicht teilgenommen haben.

Die Arbeitsschritte

In einem ersten Schritt wurden im Februar 2006 am Beispiel des Handlungsfeldes Quartiersentwicklung und Stadtumbau mögliche Inhalte und Formen bürgerschaftlicher Teilhabe erörtert. Dies fand statt im Rahmen eines Expertenworkshops in Essen, dessen wesentliche Ergebnisse im Forum Wohneigentum 3/2006 dokumentiert sind. Vertreten waren Partizipations-Experten aus Kommunen, Wohnungswirtschaft, intermediären Organisationen/Beratung sowie von vhw und RWTH Aachen. Es wurden u. a. offene Fragen und weiterer Erörterungsbedarf, an den bei der Fortführung des Prozesses angeknüpft werden soll, formuliert:

- Was wissen wir über die tatsächlichen Eigenaktivitäten in den verschiedenen Situationen und über die Bedingungen, unter denen sie sich entfalten (können)?
- Wann (und gemessen woran) sind diese Aktivitäten als Beiträge zur Quartiersentwicklung zu werten?
- Wie dauerhaft kann bürgerschaftliches Engagement sein? Unter welchen Bedingungen ist es zu verstetigen?
- Können Schwellen gesenkt und Risiken minimiert werden?
- Welche Hemmnisse gegenüber verschiedenen Formen der bürgerschaftlichen Teilhabe sind bei Kommunen (Politik/Ver-

waltung) und Unternehmen wirksam, und wie können sie gemindert oder vermieden werden?

- Von der Ausnahme zur Regel: An welchen Stellen muss angesetzt werden, um „Beteiligungskultur“ und „Bürgerorientierung“ (im Alltagshandeln) zu verankern?

Arbeitsgruppe „Teilhabe“

In einem zweiten Schritt wird derzeit das Spektrum der Probleme und offenen Fragen im Rahmen einer Arbeitsgruppe vervollständigt und zugleich erste Vorschläge entwickelt, wie die Akteure vor Ort in ihrer Arbeit unterstützt werden können. Die Arbeitsgruppe „Teilhabe an der Stadtentwicklung“ mit Vertretern der Städte Hannover, Essen und München hat Anfang Juli 2006 ihre Arbeit aufgenommen. Der Kern der Teilnehmenden wurde in seiner Konstituierungsphase mit kommunalen Akteuren besetzt, um die Themen und Handlungsfelder aus kommunaler Sicht einzugrenzen und festzulegen. Erst im weiteren Prozess wird die Arbeitsgruppe dann um die weiteren Akteure, wie Wohnungsunternehmen, „Intermediäre“, Wissenschaft/Forschung etc. erweitert werden.

Der Arbeitsgruppe „Teilhabe“ liegen über die o. g. Ziele hinaus folgende zentrale Fragestellungen zugrunde:

- Welche Arten bürgerschaftlicher Teilhabe sind in den beteiligten Kommunen vorzufinden (Aufgabe, Inhalte, beteiligte Gruppen, Prozesse)?
- In welcher Weise sind Politik und Verwaltung (fördernd) beteiligt?
- Gibt es Governance-Ansätze in den Kommunen und wenn ja, welche?
- Was ist über bürgerschaftliche Eigenaktivitäten in den verschiedenen Situationen und über die Bedingungen, unter denen sie sich entfalten (können), bekannt?
- Kann die Kenntnis über die Partizipationseinstellungen der Sinius-Milieus zur Diskussion beitragen? Für welche kommunalen Anwendungsfelder im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements ist der vhw-Ansatz einsetzbar?

Ausgangslage in den Städten

Die Voraussetzungen in den beteiligten Städten sowie ihre Handlungsfelder und Fragestellungen sind unterschiedlich: Die Stadt Hannover setzt vor dem Hintergrund einer erweiterten Teilhabe auf die Handlungsfelder Bürgerschaftliches Engagement und Freiwilligenarbeit. Eine Vielzahl von Broschüren und Publikationen in diese Richtung sowie das Engagement der Stadt im Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) zeugen von der Umsetzung des kommunalen Handlungsprogramms zur Stadtentwicklung. Darüber hinaus liegen Ergebnisse von Befragungen der Bevölkerung sowie zahlreiche Prognosen vor. Die Verknüpfung dieser Ansätze zur konkreten Teilhabe an der Stadt- und Quartiersentwicklung erfolgt bisher teilweise, muss

aber noch erweitert und vertieft werden. Trotzdem kann mit einer Strategie, über die Aufgaben und Themen Gleichgesinnte zu finden, erfolgreich ein Schneeballeffekt erreicht werden, der u. U. auch in unkonventionelle Beteiligungsformen jenseits der formellen Bürgerbeteiligung mündet.



Abb. 2: „Katernberg-Konferenz“ in Essen. Quelle: Büro für Stadtentwicklung, Essen.

Auch wenn die Stadt Essen nicht über ein „von oben beschlossenes“ Leitbild oder Handlungskonzept verfügt, so ist die Verwaltung doch seit Jahren äußerst erfolgreich in der bürgerorientierten Kommunikation tätig. Die Verortung des Bereiches Stadtentwicklung beim Oberbürgermeister erleichtert dabei die Aktivitäten auch im Rahmen einer „Selbstbeauftragung“ der Verwaltung. Nach der erfolgreichen Initiierung der „Katernberg-Konferenz“ durch eine bürgerschaftliche Initiative (vgl. Wermker in Forum Wohneigentum 3/2006: S. 181ff.) erfolgen derzeit erste Schritte in diese Richtung auch im Stadtteil Rüttenscheid. Dar-

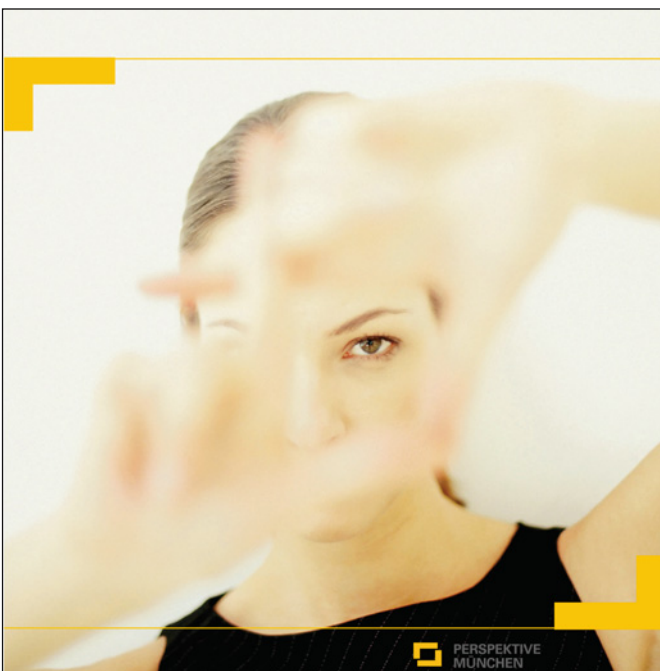


Abb. 3: Informationsbroschüre des Landeshauptstadt München „Perspektive München“.

über hinaus agiert seit über einem Jahr die „Ehrenamtagentur“, in der die Stadt Essen zwar Mitglied ist, jedoch ohne ihr weitere finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen. Essen strebt eine offensive Kommunikationskultur an, bei der die Stadtverwaltung allenfalls die Funktion eines Regisseurs übernimmt.

Mit der seit 1998 kontinuierlich fortgeschriebenen „PERSPEKTIVE MÜNCHEN“ hat die Bayerische Landeshauptstadt ein strategisches und zugleich flexibles, handlungsorientiertes Stadtentwicklungskonzept, in dem als wichtiges Umsetzungsinstrument für die Leitlinien u. a. die „Information und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger“ benannt wird. Unter dem Motto „mitdenken, mitreden, mitplanen“ findet Information und Beteiligung z. B. auch über den im Jahr 1995 eingerichteten PlanTreff, der Informationsstelle zur Stadtentwicklung, statt. Ein Schwerpunkt wird dort u. a. auf die Beteiligung von Jugendlichen in der Planung gelegt. Anhand von konkreten Projekten kann bereits schon Jugendlichen vermittelt werden, wie Stadtplanung funktioniert und welche Beteiligungsmöglichkeiten grundsätzlich bestehen.

Bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen der formellen Bauleitplanverfahren wird noch Erweiterungsbedarf gesehen. Diese Verfahren werden bereits je nach Erfordernis intensiviert u. a. mit Ausstellungen, Workshops und Exkursionen. Weitergehende Mitwirkungsprojekte finden im Rahmen der klassischen Stadtsanierung, im Programm „Soziale Stadt“ und sonstigen Stadtteilentwicklungsprozessen statt. Neben baulichen Projekten, die aus erfolgreichen Partizipationsverfahren hervorgingen (vgl. Ritter in Forum Wohneigentum 3/2006, S. 188 ff.), will die Stadt München mit einem ganzheitlichen Ansatz Eigeninitiative und Engagement im Stadtteil fördern und eine Kommunikationskultur aufbauen. In den übrigen Stadtteilen können mit dem Programm der Stadt München „Bürgerinnen und Bürger gestalten ihre Stadt“ Mitwirkungsprojekte gefördert werden.

Mehr Information!

Die beteiligten Kommunen haben neben ihren unterschiedlichen Erfahrungshintergründen auch erste gemeinsame Anforderungen an eine zu verstetigende und erweiterte Teilhabe an der kommunalen Stadtentwicklung formuliert. Dabei wurde insbesondere ein erhöhtes Informationspotenzial über Beteiligungsmöglichkeiten identifiziert. In Anbetracht der Vielfalt an Beteiligungsmöglichkeiten und an Informationen ist die konkrete Erreichbarkeit der Bürgerinnen und Bürger oftmals erschwert. Ihre zielgerichtete, dezentrale Ansprache und Motivation muss deshalb verbessert werden, insbesondere auch über den Einsatz neuer Medien.

Mehr Kommunikation!

Auch bei veränderten Strukturen und Governance-Konzepten wird man die anstehenden Arbeiten ohne „Kommunikationsprofis“ nicht bewältigen können. Den sogenannten „interme-

diären“ Beratern kommt auch im Hinblick auf mehr Teilhabe an der Stadtentwicklung bei einem breiten bürgerschaftlichen Engagement eine wichtige Rolle zu. Allerdings wird auch diese Rolle ggf. neu zu definieren sein, da vor dem Hintergrund eines Perspektivwechsels in der Beteiligungslandschaft etwa die Funktion als reine „Methodenverkäufer“ hinfällig wird. Es wird weiter zu fragen sein, ob einige freie Berater in ihren bisherige Rollen und Strukturen nicht etwa auch „Teil des Problems“ sind. Als nichtinteressengebundene Profis sind die intermediären Büros für die Prozessgestaltung jedoch weiter unverzichtbar.

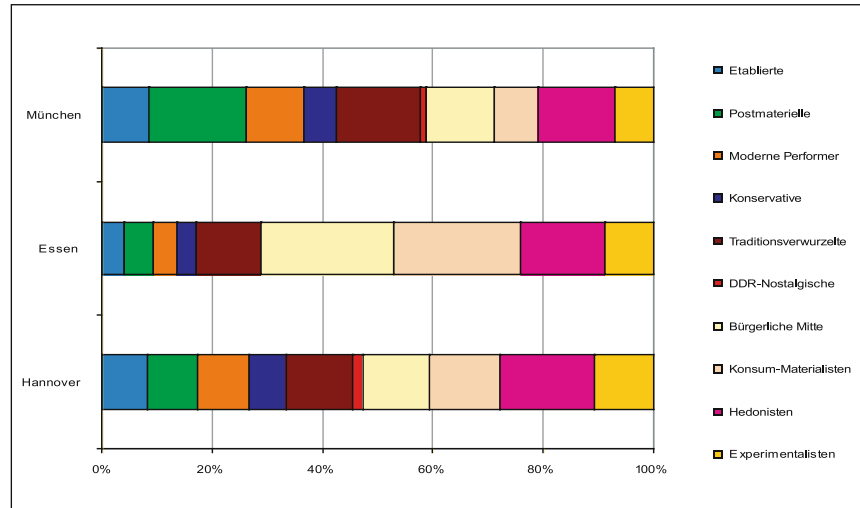


Abb. 5: Gesamtstädtische Verteilung der Sinus-Milieus in München, Essen und Hannover.

Mehr personelle Kontinuität!

Teilhabe an der Stadtentwicklung wird schwerpunktmäßig sowohl die Beteiligung an Projekten als auch an Prozessen sein. Dies erfordert nicht nur strukturelle Voraussetzungen und finanzielle Sicherheit, es erfordert ebenso eine personelle Kontinuität in der Projekt- und Prozessbegleitung. Dies trifft nicht nur auf die Kommunalverwaltung zu, sondern insbesondere auch auf die „Akteure vor Ort“, die Berater und Quartiersmanager. Insofern kann der Weg zu mehr Bürgerengagement in der Stadtentwicklung – auf der Basis geeigneter und förderlicher Organisationsstrukturen – nur über die handelnden Personen führen, eine Erkenntnis, die aus der bisherigen Praxis in kommende Verfahren als Grundvoraussetzung übertragen werden kann.

Wohnen und Stadtentwicklung aus Sicht der Bürger gestalten

Wenn sich bislang Partizipation meist über die Aufgaben und Teilhabegegenstände sowie über Beteiligungsverfahren und Methoden definierte, wie kann ein Perspektivwechsel hin zur Bürgersicht bei der Teilhabe an der Stadtentwicklung gelingen? Als ein wesentliches Hindernis auf dem Weg zu einer erweiterten Beteiligung an Stadtentwicklung und Wohnungspolitik wurden nicht nur fehlende Informationen über die Teilhabewünsche der Bürger, sondern insbesondere auch die bestehenden Kommunikationsstrukturen und das „Planervokabular“ identifiziert, denn: Begriffe werden nicht nur unterschiedlich interpretiert, sie sind für bestimmte Bevölkerungsgruppen auch positiv oder negativ belegt. Dies kann sowohl zu Missverständnissen als auch zu nicht gewünschten Effekten etwa in der Ansprache zur Bürgerbeteiligung führen.

Der vhw hat die Sinus-Milieus des Partners Sinus Sociovision, Heidelberg hinsichtlich ihrer Partizipationsprofile qualifiziert (vgl. Beitrag

von Jost/Perry in diesem Heft) und speist die Erkenntnisse in den Arbeitsprozess der Arbeitsgruppe Teilhabe ein.

Die Milieuzusammensetzung der drei an der Arbeitsgruppe Teilhabe beteiligten Städte zeigt die unterschiedlichen Lebensstile in ihren Anteilen der jeweiligen Gesamtstadt (s. Abb. 5). Essen wird aufgrund seiner historischen Bedeutung im Industriegebiet von den Milieus der „Bürgerlichen Mitte“ und der „Konsum-Materialisten“ dominiert, während München über einen überdurchschnittlich hohen Anteil „gesellschaftlicher Leitmilieus“ (insbesondere „Postmaterielle“ und „Moderne Performer“) verfügt. Hannover wiederum zeichnet sich durch eine relative Gleichverteilung der in Westdeutschland ansässigen Milieus aus. Da die Sinus-Milieus über unterschiedliche Partizipationsneigungen verfügen, wird auch das Einfordern von Teilhabe, die Ansprache der Bürger, das Vokabular und das Interesse an Themen differieren.

Der Gesamtblick auf die Stadt offenbart jedoch nur eine grobe Struktur, die lediglich im Vergleich zu entsprechenden Referenzgebieten aussagefähig ist. Um etwa die Handlungsebene der Quartiersentwicklung näher zu betrachten, ist ein Zooming

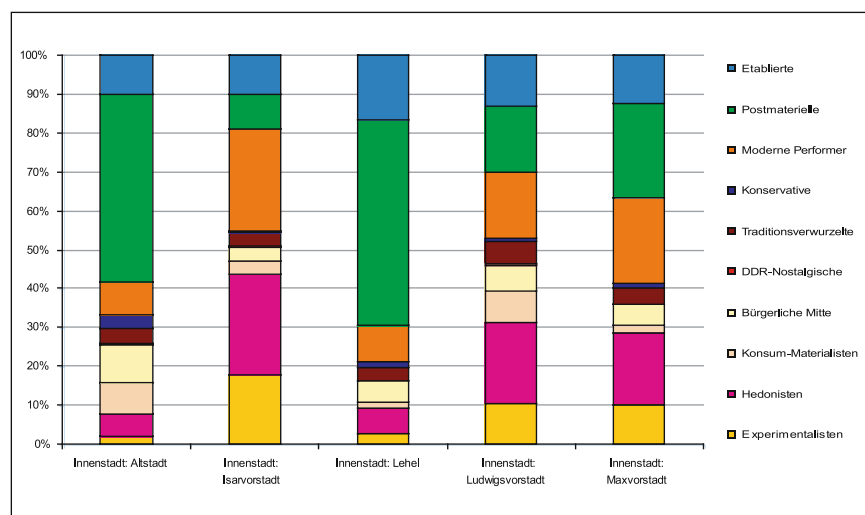


Abb. 6: Verteilung der Sinus-Milieus in den Quartieren der Münchener Innenstadt.

in die verschiedenen Stadtteile notwendig. Gerade hier zeigt sich die unterschiedliche Zusammensetzung der Bevölkerung und damit auch die unterschiedlichen Sensibilitäten hinsichtlich Teilhabe an Stadtentwicklung. Alleine das Gebiet der Münchener Innenstadt teilt sich wieder in viele Quartiere auf, die unterschiedliche Nachfragestrukturen nach Teilhabe und Bürgerengagement aufweisen (s. Abb. 6). Die Isarvorstadt mit ihrem hohen Anteil hedonistischer Milieus („Experimentalisten und Hedonisten“) und das Lehel als bevorzugte Wohngegend der Postmateriellen illustrieren in der Münchener Innenstadt zwei Quartiere mit vollkommen unterschiedlichen Milieuschwerpunkten. Für die Akteure ist es jedoch wichtig zu wissen, mit welchen Potenzialen von Engagement sie in welchen Stadtteilen rechnen können, welche Ansprachen „den Nerv der Bewohner treffen“, auf welche Partizipationsangebote die Milieus reagieren oder eben nicht. Im Einzelfall ersetzt die alleinige Kenntnis der Milieulandschaft natürlich nicht die konkrete Erhebung und Befragung der Bewohner vor Ort. Sie kann aber durch ihre Funktion als „Wettervorhersage“ Fehler vermeiden helfen und in einer konkreten Zielgruppenansprache münden.

Teilhabe an der Stadtentwicklung – wie geht es weiter?

Der Verbandstag 2006 des vhw unter dem Motto „Mittendrin statt nur dabei – Bürger entwickeln Stadt“ stellt einen wichtigen Meilenstein in der Projektarbeit zur „Bürgerorientierten Kommunikation“ dar. Die Ergebnisse der bisherigen Projektarbeit werden hier einer größeren Fachöffentlichkeit vorgestellt und die Erkenntnisse kritisch beleuchtet. Aufbauend auf den Verbandstag 2006 wird die Arbeitsgruppe Teilhabe um die Städte München, Essen und Hannover herum ihre Arbeit u. a. mit dem Ziel fortsetzen, den interkommunalen Austausch über partizipative Verfahren zu verstetigen. Dabei soll in der Folge der Kreis der teilnehmenden Kommunen stetig vergrößert werden. Die Plattform könnte ein zu bildendes „Netzwerk Bürgerorientierte Kommunikation“ sein, welches dauerhaft Teilhabe an Stadtentwicklung und Wohnungspolitik aus Sicht der Bürger thematisiert und in die Praxis umsetzt. Die erweiterten Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Stadtentwicklung und der Wohnungspolitik, die das Leitbild der Bürgergesellschaft offeriert, sollen auf diese Weise sukzessive ausgefüllt werden.

Dr. Frank Jost

Wissenschaftlicher Referent des vhw e.V., Berlin

Dr. Frank Jost/Thomas Perry

Mein Haus – mein Quartier – meine Stadt Ergebnisse der Trendbefragung 2005 zum Thema Partizipation

Das Leitbild der Bürgergesellschaft umfasst eine erweiterte Teilhabe der Bürger an der Stadtentwicklung, nur: Wie können die Bürger bei Stadtplanung und Stadtentwicklung besser integriert und beteiligt werden? An „Rezepten“ mangelt es nicht. Von A wie Anwaltsplanung bis Z wie Zukunftswerkstatt reicht das umfangreiche Repertoire der Beteiligungsmethoden und -verfahren. Trotz aller Erkenntnisse und Erfahrungen der letzten 30 Jahre Partizipationsarbeit, wesentliche Fragen zum großen Unbekannten – dem Bürger selbst – konnten bislang nur unzureichend geklärt werden. Wie denkt der Bürger über die vielfältigen Themen zur Stadtentwicklung? Unter welchen Umständen ist er bereit mitzuwirken, gar Verantwortung zu übernehmen, und wann ist er überfordert?

Der vhw hat im letzten Jahr Fragen zur Partizipationsbereitschaft in die 3SC® Trendforschung eingespeist. Mit den Ergebnissen werden zwar noch nicht alle offenen Fragen beantwortet, eine erste Annäherung an die unterschiedlichen Beteiligungspotenziale der Bürger kann indes erfolgen. Damit liefert die Analyse nicht nur weitere wissenschaftliche Erkenntnisse, sondern kann auch für die Akteure der Praxis hilfreich sein.

Politik und Planerfordernis

Das Grundverständnis für die Notwendigkeit von Planung stellt eine wesentliche Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement in der Stadtentwicklung dar.¹

Dieses Grundverständnis ist in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich ausgeprägt. Schon in der 3SC® Trendbefragung 2003 war das Verständnis für die Planung im Osten höher als

¹ Stadtentwicklung hier auch als erweitertes Feld der Stadt„planung“ verstanden.