



Britta Rösener/Prof. Dr. Klaus Selle

Information, Partizipation, Kooperation

Entwicklung und Stand der Diskussion zur bürgerorientierten Kommunikation in Stadt und Quartier

Erörterung, Partizipation, Bürgerbeteiligung, Mitwirkung, Kooperation, Bürgerorientierung... Es gibt viele Worte für einen an sich einfachen Vorgang: Planungs- und Politikprozesse werden geöffnet. Kommunikation findet nicht mehr nur zwischen Fachleuten in Ämtern und Büros, unmittelbar Beteiligten (Eigentümern, Investoren) und politischen Entscheidern statt. Vielmehr werden andere Akteure einbezogen – als Expertinnen und Experten des Alltags, als Planungsbetroffene oder auch als Kooperanden für mögliche gemeinsame Vorhaben.¹

Diese Erweiterung des Beteiligtenkreises über die Fachleute und die politisch oder ökonomisch entscheidenden Akteure hinaus – hier vereinfachend mit einem Schlagwort aus der neueren Diskussion als „Bürgerorientierung“ bezeichnet – hat eine lange Geschichte.

Wer sich den Risiken starker Vereinfachung aussetzen will, kann diese Geschichte in sechs Entwicklungslinien bzw. -etappen zusammenfassen:

1. Beteiligungsrechte: Angebote zur Partizipation,
2. Aktivierung: Aufsuchende Beteiligung,
3. Eigenaktivitäten: Potenziale der Zivilgesellschaft,
4. Entstaatlichung und Modernisierung: Mehr Bürgerorientierung und direkte Einflussmöglichkeiten?
5. Marktprozesse: Mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten durch Nachfrageorientierung?
6. Zwischen den Welten: Neue Partnerschaften?

Bei einer solchen Darstellung ist allerdings viererlei zu berücksichtigen:

- Blinde Flecken sind nicht zu vermeiden – das gilt insbesondere für die Frühgeschichte zivilgesellschaftlichen Engagements oder auch für die Vorgeschichte des Bürgerengagements im Osten Deutschlands (bis 1990).
- Wenn von Linien und erreichten Ständen die Rede ist, so meint dies nicht, dass überall ein einheitlicher Stand erreicht wurde. Das Bild in Sachen Bürgerorientierung und Bürgermitwirkung war immer widersprüchlich und mosaikhaft:

Während an einer Stelle (einer Stadt, einem Aufgabenbereich, einem Ressort) große Fortschritte erzielt wurden, konnte gleich nebenan unbeirrt am alten Denken festgehalten werden.

- Hinter die jüngeren Entwicklungslinien (4 bis 6) sind noch Fragezeichen zu setzen. Angesichts der Ambivalenzen, die ihnen innewohnen, ist noch nicht eindeutig auszumachen, wohin sie führen werden.
- Die hier dargestellten Entwicklungslinien sind nicht isoliert zu sehen. Sie überlagern sich vielmehr auf mannigfache Weise. Insbesondere in jüngster Zeit haben sich Schnittmengen herausgebildet, die zu den Herausforderungen führen, die es heute und in nächster Zukunft zu bewältigen gilt.

1. Beteiligungsrechte: Angebote zur Partizipation

Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre erlebte das, was wir heute Bürgerorientierung nennen, einen entscheidenden Aufbruch: In vielen gesellschaftlichen Bereichen wurde mehr Demokratie gefordert, wurden mehr Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten politisch eingeklagt. Die Politik griff auf, was sich in der Gesellschaft bewegte. Zum Leitmotiv wurde Willy Brandts Versprechen aus der Regierungserklärung vom 28.10.1969: „Wir wollen mehr Demokratie wagen. Mitbestimmung, Mitverantwortung in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft werden eine bewegende Kraft der kommenden Jahre sein. Wir stehen nicht am Ende unserer Demokratie, wir fangen erst richtig an.“ Dies war ein Programm. Eines mit Wirkung. Folgen fanden sich in den nächsten Jahren in vielen Politikfeldern und gesellschaftlichen Bereichen.

Die Planung der städtebaulichen Entwicklung, so hieß es zum Beispiel, müsse sich stärker auf den Willen des Bürgers stützen. Es blieb nicht bei Forderungen. Sie fanden Niederschlag in Gesetzen – dem Städtebauförderungsgesetz zum Beispiel sowie später im Bundesbaugesetz und im Baugesetzbuch. Den Bürgerinnen und Bürgern wurden mit den gesetzlichen Regelungen Möglichkeiten eröffnet, sich in einem frühen Stadium über Planungen zu informieren und ihre Meinung kund zu tun. Und die planaufstellenden Gemeinden waren und sind aufgefordert, diese (Bedenken und) Anregungen bei der Abwägung verschiedener öffentlicher und privater Belange zu berücksichtigen.

¹ Hinweis: Bei dem vorliegenden Text geht zurück auf einen Auszug aus Selle 2005 (S. 414-425). Zu vielen der hier nur angeschnittenen Fragen sei auf die Kap. 10-15 der genannten Quelle verwiesen. Zahlreiche praktische Beispiele, die das breite Spektrum erfolgreicher gestalteter Kommunikationssituationen verdeutlichen, sind zu finden in: Rösener/Selle 2005.



Abb. 1: Aus Widerstand gegen geplante Maßnahmen speist sich auch weiterhin ein Beteiligungsinteresse der Bevölkerung.

Allerdings regte sich bald Widerstand gegen diese gesetzlich normierte Bürgerbeteiligung. Manche sahen darin eine Verfahrensverzögerung, die als Investitionsbremse wirke. Der Gesetzgeber machte sich diese Meinung zu eigen und formulierte – im Zuge so genannter Beschleunigungsgesetze – Ausnahmen von den Beteiligungsregeln bzw. so genannte Heilungsklauseln, die die Wirkungen einer ungenügenden Beteiligung auf die rechtliche Bestandskraft von Bebauungsplänen begrenzten, wollen sagen: Hat eine Gemeinde in Beteiligungsverfahren Fristen versäumt oder Offenlegungen von Plänen unzulänglich angekündigt etc., so wird deswegen der beschlossene Bebauungsplan nicht ungültig.

Aber es gab nicht nur solche Rücknahmen und Aufweichungen. Vielmehr waren auch Ausweitungen gesetzlicher Beteiligungsregeln zu beobachten. Nach der Planungsgesetzgebung wurden auch im Umweltrecht oder in der Naturschutzgesetzgebung verschiedene Informations- und Beteiligungsregeln eingefügt.

In den 90er Jahren war dann ein neuer Schub zu verzeichnen: die Ergänzung repräsentativer Demokratieformen durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Inzwischen sind in den meisten Bundesländern (von denen die jeweiligen Gemeindeordnungen beschlossen werden) diese Elemente direkter Demokratie rechtlich verankert. Damit können Themen durch Bürger-Votum auf die politische Agenda einer Kommune gesetzt oder, wenn sich der Rat dem Begehren nicht anschließt, ggf. auch entschieden werden – vorausgesetzt, es wird eine ausreichende Anzahl von Stimmen gesammelt (die Quoren sind in den jeweiligen Kommunalverfassungen allerdings sehr verschieden). Inzwischen wurden in vielen tausend Fällen durchaus widersprüchliche Erfahrungen (hinsichtlich Inhalten und Verfahren) mit diesen neuen Instrumenten gemacht. Aber es steht außer Zweifel, dass hier neue Elemente in die demokratische Realität eingefügt wurden, die von erheblicher Bedeutung sind.

Bei der hier zuerst genannten Entwicklungslinie handelt es sich also um das Einräumen gesetzlich geregelter Informations-, Be-

teiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten. Diese Entwicklung verlief – wie angedeutet – in heftigen Pendelschlägen zwischen Demokratisierungsversprechen und Beschleunigungsgesetzen, Ausweitungen und Eingrenzungen; sie hat aber die Rechtslandschaft nachhaltig verändert.

Alle diese Formen haben eines gemein: Es handelt sich um Angebote. Die allerdings werden in der Regel nur von bestimmten Gruppen genutzt. Andere bleiben fern. Womit die Frage nach Kompensationsmöglichkeiten und ergänzenden Kommunikationsangeboten aufgeworfen ist (vgl. dazu ausführlicher: Kapitel 13 in Selle 2005).

2. Aktivierung: Aufsuchende Beteiligung

In den letzten 35 Jahren wurde aus den Problemen schlichter Informations- und Partizipationsangebote die Konsequenz gezogen, einzelne Gruppen oder lokale Milieus direkt anzusprechen und zu Aktivitäten und Mitwirkung zu motivieren. Das ist die zweite Entwicklungslinie. Einige Beispiele:

Vor Ort zur Mitwirkung anregen

Schon in den 70er Jahren bemühte man sich mancherorts darum, Bürgerinnen und Bürger für Planungsaufgaben zu interessieren, sie zur Mitwirkung anzuregen und intensiv in Erörterungen einzubeziehen. Die Planerinnen und Planer richteten Beratungsstellen vor Ort („ortsnahe Beratung“, „Stadtteil-“ oder „Quartierbüros“) ein. Von hier aus versuchten sie, auf die lokalen Probleme einzugehen, Akteure gezielt anzusprechen und auf Handlungsmöglichkeiten hinzuweisen. Planung mischte sich ein.

In diesem Zusammenhang ist auch zum Beispiel die „Anwaltsplanung“ zu nennen. Mit ihr soll(t)en die Bewohnerinnen und Bewohner eines Quartiers in die Lage versetzt werden, ihre Interessen zu artikulieren und in geeigneter Weise an Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen teilzunehmen. In einigen deutschen Städten wurde dieses Konzept über ein Vierteljahrhundert weiterentwickelt und in verschiedenen Handlungsfeldern – neben der Stadterneuerung und Quartiersentwicklung auch auf der gesamtstädtischen Ebene – angewendet (vgl. Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover 1998).

Ebenfalls der Mobilisierung von Artikulation und Aktivitäten dienten die bereits in den 60er Jahren (wie die Anwaltsplanung) aus den USA importierten Konzepte der Gemeinwesenarbeit. Dabei wurden in den Anfangsjahren sehr weit reichende und für viele irritierende Ansprüche formuliert: „Da war die Rede von Widerstand, Betroffenenbeteiligung, Veränderung von Verhältnissen, Organisation von Gegenmacht, Kampf gegen das Establishment und außerparlamentarische Organisation von kollektiver Betroffenheit... Gemeinwesenarbeiter initiierten Mieterinitiativen, Demonstration und Stadtteilstefeste, sie skandalisierten unzumutbare Wohnverhältnisse... und sorgten auf



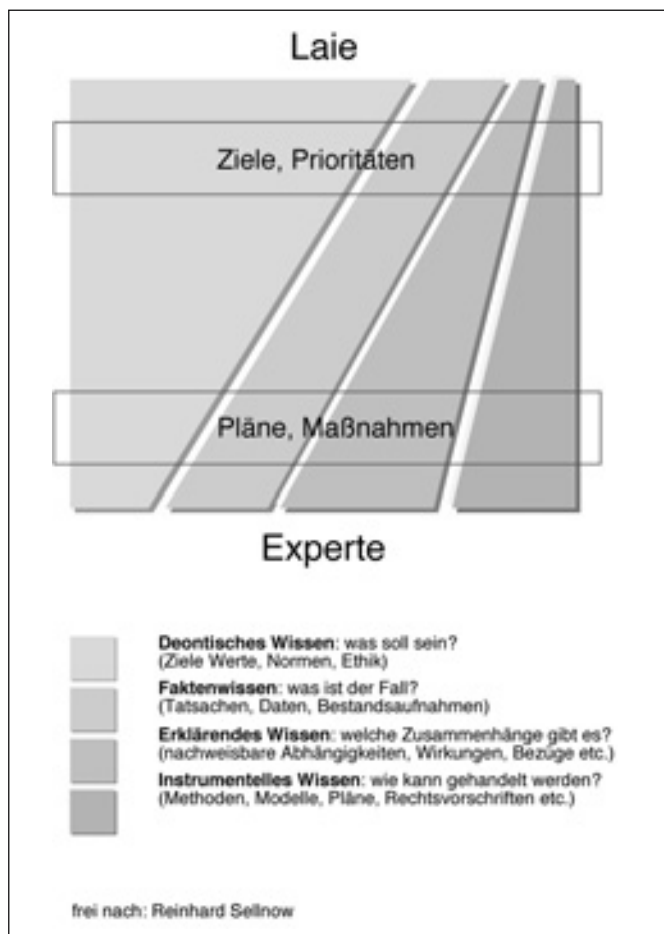
vielfältige Weise dafür, dass verschiedenste Bevölkerungsgruppen sich im Wohnquartier artikulierten und organisierten“ (Grimm u. a. 2004: 22 f).

Es war dieses Unruhepotenzial, das damals viele zu Skepsis und Zurückhaltung veranlasste. Aber heftige Konflikte blieben auf wenige Fälle und eine Phase der Stadterneuerung beschränkt, mit der massiv in Lebensverhältnisse eingegriffen wurde – was deutlich macht, dass nicht die Kommunikationsformen, sondern die Inhalte der damaligen Stadtpolitik ursächlich für derlei Konflikte waren.

Inzwischen gingen Kommunikationsformen wie ortsnahe Beratung, Gemeinwesenarbeit und Anwaltsplanung in ein übergreifendes (aber inhaltlich vageres) Konzept des Quartiermanagements auf. Dies findet insbesondere im Kontext von Programmen wie „Soziale Stadt“ in vielen deutschen Städten Anwendung.

Ideen entwickeln, Laien zu „Planern“ machen

Ebenfalls bereits in den späten 70er Jahren wurden Kommunikationsformen entwickelt, die einer längerfristigeren, intensiven



Gemeinhin existiert das Vorurteil, dass Laien „von der Sache“ zu wenig verstünden. Differenziert man aber nach Arten des Wissens, wird deutlich, dass verschiedene Beteiligte über unterschiedliche Kenntnisse verfügen – und es insofern sehr nützlich sein kann, die verschiedenen Wissensarten zusammenzuführen (eigene Abb. frei nach Reinhard Sellnow).

Auseinandersetzung mit einem Thema – in gemeinsamer Beratung der Beteiligten – dienen: Die Zukunftswerkstätten, die Robert Jungk und Norbert R. Müllert Anfang der 80er Jahre einführten, sollen die Gedanken frei machen, auch Ungewohntes zu denken und nach Möglichkeiten zu suchen, dies in die Realität zu bringen. In vielfacher Weise ist diese Kommunikationsidee inzwischen variiert und so zu einem festen Bestandteil der Praxis in vielen Bereichen geworden.

Lange Tradition hat auch die Methode der Planungszelle, die vor etwa 30 Jahren von Peter C. Dienel eingeführt wurde und mit der Laien in die Lage versetzt werden sollen, sich als Experten eigener Art mit Planungsaufgaben auseinander zu setzen (vgl. zur Aktualität: Dienel 2004). Inzwischen erlebte die Methode in Form der „Bürgergutachten“ eine Renaissance.

Während Zukunftswerkstätten und Bürgergutachten methodisch relativ detailliert durchgearbeitete Kommunikationsformen sind, gibt es im Spektrum der Ideenfindungs-, Beratungs- und Erörterungsformen noch zahlreiche weitere, die in Zielsetzung und Durchführung offen sind und lediglich unter Sammelbezeichnungen wie „Foren“, „Workshops“ oder „Runder Tisch“ zusammengefasst werden. Ihnen gemeinsam ist der Versuch, Beteiligte zusammenzuführen und Meinungen, Vorschläge, Ideen gemeinsam zu erörtern, um so zu einer offenen, transparenten und möglichst am Konsens orientierten Entscheidungsfindung beizutragen. Zugleich machen sie deutlich, dass unabhängig von gesetzlichen Vorgaben öffentliche Auseinandersetzungen über nahezu alle Aufgaben der Umweltentwicklung möglich und sinnvoll sind.

Aktivierende, ortsnahe Planung und Beratung, Bürgergutachten, Foren, offene Workshops und vieles mehr (vgl. zur Übersicht über die Vielfalt der Methoden und Formen der Beteiligung und Kooperation: Bischoff u. a. 2005) gibt es heute noch – weiterentwickelt gehören sie in vielen Stadtteilen zum inzwischen gut bekannten Repertoire sozialer Quartiersentwicklung.

3. Eigenaktivitäten: Potenziale der Zivilgesellschaft

Als dritte Entwicklungslinie ist das breite Feld gesellschaftlicher Eigenaktivitäten anzusprechen. Gruppen, Initiativen, Verbände kümmern sich in den verschiedensten Lebensbereichen um die eigenen Belange. Vielfach sind das unspektakuläre, alltägliche Aufgaben – von den Kleingärtnern, den Sportvereinen, den kulturell motivierten Zusammenschlüssen bis hin zu Selbsthilfegruppen in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Wohnen etc.

An dieser Stelle muss an eine der Vorbemerkungen erinnert werden: Der geschichtliche Rückblick reicht hier nur wenige Jahrzehnte zurück. Das wird der Sache nicht gerecht. Denn es gibt historische Entwicklungslinien, die ein erhebliches Anregungspotenzial für uns Heutige bieten. Hier ist insbesondere die Genossenschaftsbewegung bis zum Ende der 20er Jahre zu nennen. Damals fanden sich starke gesellschaftliche Kräfte zusam-



Bürgerinnen und Bürger interessieren sich für viele Aspekte der Stadtentwicklung – das erweist sich etwa in der Arbeit des Bürgerbüros Stadtentwicklung Hannover.

men, um wesentliche Lebensbereiche diesseits von Markt und Staat selbst zu gestalten (vgl. Novy 1983, Novy/Prinz 1985; zu den heutigen Potenzialen: BMVBW/BBR 2004). Zugleich entwickelten sich dynamische Austausch- und Unterstützungsformen, die der Struktur nach das schufen, was Theoretiker in den 90er Jahren wieder forderten: „Ein Rahmenwerk für faire und verantwortliche Selbstregulierung“ (Offe 1990).

Als man gegen Ende des 20. Jahrhunderts begann, die Potenziale der Zivilgesellschaft wieder zu entdecken, wurde zunächst kritisch eingewandt, dass es mit den gesellschaftlichen Eigenaktivitäten nicht mehr so weit her sei. Das erwies sich allerdings als Fehleinschätzung. Es zeigte sich vielmehr, dass sich das Eigenaktivitätspotenzial in der Gesellschaft keinesfalls verringert, wohl aber in Form und Inhalt verändert hat. Eine Illustration aus dem eigenen Arbeitsbereich mag zunächst die Vielfalt verdeutlichen: Das Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover stieß Mitte der 90er Jahre bei dem Versuch, seine Gegenüber in der städtischen Gesellschaft zu identifizieren, auf eine große Zahl von Eigenaktivitäten. Binnen weniger Wochen wuchs die Zahl der Adressen von Gruppen, Initiativen und Verbänden, die sich mit verschiedenen räumlichen Aspekten der Stadtentwicklung beschäftigten – allein für das Stadtgebiet Hannovers – auf über 200 an.

In einer Fallstudie, die das Baden-Württembergische Sozialministerium in Auftrag gab (vgl. SIGMA 1996) wurden für die Stadt Geislingen zum Beispiel durchaus Probleme im sozialen Miteinander („soziale Kälte“, „Privatismus“) festgestellt – zugleich aber stimmten die Befragten mehrheitlich der Auffassung zu, dass sie die „Dinge selbst in die Hand nehmen müssen, wenn sie etwas erreichen wollen“. Das Engagement in traditionellen Formen (Vereinsmitgliedschaften) war ebenso hoch wie die Bereitschaft, sich ggf. in neuen Formen der Teilhabe zu engagieren (Gesamtakzeptanz etwa 40 %). Zu ähnlichen Aussagen kam eine Auswertung des „Speyerer Wertesurvey“ (vgl. Klages und Gensicke 1999), mit dem eine sehr viel breitere empirische Basis berücksichtigt wird. Insbesondere diese Studie machte deutlich, dass die Engagement-Bereitschaft weiterhin hoch ist, die Enga-

gement-Motive sich jedoch geändert haben. Dieser veränderten „Nachfrage“ steht „eine Institutionenseite gegenüber, die nicht – oder noch nicht – angemessen reagiert, oder die eine solche angemessene Reaktion ... verweigert“ (a.a.O.: 13; vgl. auch Klages 2002).

Solche Befunde wurden umfassend bestätigt und in vielerlei Hinsicht differenziert durch die Arbeit der Enquetekommission (2002) des Deutschen Bundestages zum Bürgerschaftlichen Engagement. Wer neben solchen umfassenden Analysen und Dokumentationen zudem die Rundbriefe und Infodienste der Freiwilligenagenturen, der Stiftung Mitarbeit, des Vereins aktive Bürgerschaft, der zahlreichen Bürgerstiftungen und vieler Netzwerke studiert, wird erkennen, dass es heute eine beachtliche (und wieder beachtete) Formenvielfalt von Eigenaktivitäten in verschiedenen Feldern lokaler Entwicklung gibt, die – sollen sie entfaltet und gefördert werden – allerdings nach neuen Formen der Unterstützung verlangen.

Das Potenzial für zivilgesellschaftliches Engagement wird allerdings nicht nur unterschätzt. Es ist auch die gegenteilige Beobachtung zu machen: In bestimmten Politikfeldern wird die Reichweite lokaler Eigenaktivitäten erheblich überschätzt – hier ist wieder die „Soziale Stadt“ oder allgemeiner: die Auseinandersetzung mit Armut, Arbeitslosigkeit und Segregation in der Stadt zu nennen. Geht man von der Programmatik aus, entsteht der Eindruck, gesellschaftlich benachteiligte Gruppen könnten sich gleichsam am eigenen Schopfe aus ihrer schwierigen Situation befreien. Dem stehen dann in der Praxis bescheidene (aber bedeutsame) Aktivitäten und Initiativen (etwa im Wohnungsumfeld, in Bezug auf das Zusammenleben verschiedener Kulturen etc.) gegenüber, denen eines gemein ist: An den Ursachen der Probleme verändern sie nichts. Armut und Arbeitslosigkeit sind gesamtgesellschaftliche Probleme, die auf Stadtteilebene und durch Selbsthilfe nicht bewältigt werden können. Insofern ist auch vor einer „strukturellen Überforderung“ des zivilgesellschaftlichen Engagements zu warnen (vgl. dazu Sauter 2005).



4. Entstaatlichung und Modernisierung: Mehr Bürgerorientierung und direkte Einflussmöglichkeiten?

In der chronologischen Folge der Entwicklungslinien ist als Nächstes ein Impuls neuerer Art zu nennen: Er setzt im öffentlichen Sektor und dessen Umstrukturierung an.

Seit mehr als einem Jahrzehnt zeichnet sich in Deutschland (und in vielen anderen europäischen Ländern) ein Prozess ab, der als „Entstaatlichung“ beschrieben wird: Der Staat (und mit ihm die Kommunen etc.) zieht sich aus vielen Bereichen zurück; von Ver- und Entsorgung, Post, Telekommunikation, Energie etc. über die Wohnungspolitik bis hin zur Kultur sind diese Entwicklungen zu beobachten. Vormals staatliche Aufgaben werden Märkten oder der Gesellschaft zur „Erledigung“ überantwortet. Zugleich findet eine weitgehende Umgestaltung von Teilen öffentlicher Verwaltungen statt: Sie werden in privatwirtschaftlich tätige (aber noch öffentlich kontrollierte) Organisationseinheiten umgewandelt oder ganz aus dem öffentlichen Sektor ausgelagert. Mit diesen Prozessen ist mittel- und langfristig ein ganz erheblicher Verlust an Gestaltungskraft der öffentlichen Hände verbunden: Gelegentlich wird in diesem Kontext auch von einer „Selbstentmachtung“ der Politik gesprochen (vgl. Kap. 1 in Selle 2005).

Was bedeutet das für die Bürgerorientierung? Zunächst schwächen die Entstaatlichungstendenzen die Handlungsmöglichkeiten der politischen Vertretungen und der (auf sie einwirkenden) Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen. Es gibt also weniger Substanz, an der mitgewirkt werden könnte. Andererseits sind die öffentlichen Akteure beim Verfolgen ihrer Ziele zunehmend auf Mitwirkungsinteresse und -bereitschaft anderer Akteure angewiesen. Zu denen zählen auch Bürgerinnen und Bürger. Aus „Beteiligten“ könnten also „Partner“ werden (vgl. auch Entwicklungslinie 6).

Jörg Bogumil und Lars Holtkamp (2002: 73) fassen diesen Rollenwandel mit den Veränderungen der Kommunalverfassungen zusammen und kommen zu dem – auf den ersten Blick – überraschenden Schluss: „Die größten Gewinner sind die Bürgerinnen und Bürger. Sie erhalten sowohl durch die Direktwahl des Bürgermeisters, durch die Möglichkeit des Bürgerbegehrens und -entscheides als auch durch den Ausbau von Elementen kooperativer Demokratie eine deutliche Aufwertung. Die Einflussmöglichkeiten auf den kommunalen Entscheidungsprozess haben sich deutlich verbessert, auch wenn in allen Bereichen sicherlich noch weitere Einflussnahmen möglich sind. Insgesamt ist eine zunehmende „Konkurrenz um die Bürger“ zu beobachten.

Man mag die Einschätzung nicht vollständig teilen – unstrittig ist jedoch, dass es starke „push and pull“-Faktoren gibt, die den Kommunen ein engeres Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern nahe legen: Neben den genannten Einflussgrößen sind noch demographische Entwicklung und Binnenwanderungen zu nennen, die zu einer verschärften Konkurrenz um Einwohner

führen. Die Bürgernähe der öffentlichen Verwaltungen wird als ein möglicher Attraktionsfaktor (unter anderen) gesehen.

Aus alledem resultiert (mancherorts, nicht überall): Öffentliche Dienststellen beginnen damit, sich aus der hoheitlichen Rolle zu lösen und die Bürgerinnen und Bürger als Auftraggeber, Kunden und Partner („Bürgerkommune“) zu verstehen.

Viele Städte und Gemeinden haben zweifellos noch einen langen Weg vor sich. Aber auch wenn dieser Weg nicht immer gradlinig verläuft und die ersten Modernisierungsschübe mancherorts zu Verwirrungen oder „hyperaktiver Starre“ (Grimm u. a. 2004: 37) führten, so herrscht doch auch bei den kritischen Kommentatoren Einigkeit, dass insbesondere in Sachen Bürgerorientierung deutliche Veränderungen zu beobachten sind: „Mehr und mehr gehört ... zur Kultur einer Kommune ... Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen bzw. Bürger/innen anzuregen, sich am öffentlichen Leben aktiv zu beteiligen“ (dies.: 17). In vielen Städten künden zum Beispiel Bürgerbefragungen, Beschwerdemanagement, Bürgerbüros, intensivierte Informationsarbeit und Dialogangebote von diesem neuen Denken.

Die Umstrukturierungen in den öffentlichen Verwaltungen sind noch nicht abgeschlossen. Es stehen weitere Veränderungen an. Unter dem Druck der „öffentlichen Armut“ werden auch sie ambivalent sein und Einschnitte ebenso wie problematische Auslagerungen und Verantwortungsverschiebungen beinhalten. Dennoch sehen Kommentatoren in dem zu erwartenden zukünftigen Prozess – bei allen Problemen und Ambivalenzen – auch Demokratisierungspotenziale (vgl. z. B. Kersting 2004).

5. Marktprozesse: Mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten durch Nachfrageorientierung?

Wenn in früheren Jahren die Frage gestellt wurde, wie Bürgerinnen und Bürger ihre Interessen wahren und an der Entwicklung der Städte mitwirken können, dann schien ihr Gegenüber klar benennbar: Staat oder Kommune waren die Adressaten, an die sich ihre Forderungen richteten. Konflikte fanden entlang dieser „Frontlinie“ statt. Dieses bipolare Bild – hier Staat, dort Bürger – beginnt sich grundlegend zu wandeln: Es ist inzwischen deutlich geworden, dass viele Akteure an der Entwicklung von Städten und Regionen mitwirken. An die Stelle einer „etatistischen“ (auf staatliches Handeln fixierten) Betrachtungsweise ist daher die „Governance-Perspektive“ getreten: Die Kunst der Politik besteht nun darin, das Handeln vieler aufeinander zu beziehen und soweit möglich auf gemeinsame Ziele und Handlungsfelder auszurichten.

Durch eine solcherart veränderte Sichtweise rückt – unter anderem – auch (wieder) der Beitrag der Wohnungswirtschaft zur Lebensqualität in den Städten ins Blickfeld. Zugleich wird die Frage aufgeworfen, wie es denn in den Wohnungsmärkten um die Teilhabechancen der Stadtbewohnerinnen und -bewohner steht. Noch vor wenigen Jahren hätte diese Frage mit dem la-



Bürger übernehmen Verantwortung – zum Beispiel in Schwerte: Hier hat ein Bürgerverein die Trägerschaft für das lokale Freibad übernommen.

ten bald wieder in Routinen. Lediglich der genossenschaftliche Sektor (s. o.) blieb einer – wenn auch nicht immer intensiv gelebt – Nutzermitwirkung verpflichtet. Darüber hinaus blieb nur das individuelle Wohnungseigentum, wenn es darum ging, eigene Wohnwünsche Wirklichkeit werden zu lassen.

Hier zeichnen sich nun grundlegende Veränderungen ab: Der Wandel vom Anbieter- zum Nachfragermarkt ist in vollem Gange. Und damit verbunden ist eine Neuverteilung der Macht und der Rollen an den Wohnungsmärkten. Wie schon zuvor in den Kommunen der „Bürger als Souverän“ entdeckt wurde, sehen sich

pidaren Hinweis auf die dominante Stellung der Wohnungsanbieter in einem durch strukturelle Versorgungsengpässe insbesondere unterer und mittlerer Einkommensgruppen gekennzeichneten Markt beantwortet werden können. Über Jahrzehnte mussten Wohnungssuchende in den Städten das nehmen, was zu finden war – und die Anbieter waren es gewohnt, dass ihnen abgenommen wurde, was sie anboten. Von einer Orientierung an den Bedürfnissen der Kunden konnte nur in Ausnahmefällen die Rede sein. Wozu hätte man ihrer auch bedurft? Zwar gab es immer wieder – zumeist in politisch zugespitzten Situationen – Konzepte und Projekte der Mieterbeteiligung und -mitbestimmung (vgl. Mauthe u. a. 1989). Sie blieben aber zumeist auf kleine Einheiten beschränkt und erstarrten nicht sel-

nun die Wohnungsanbieter vielfach dem „souveränen Konsumenten“ gegenüber, der seine Interessen auf bislang ungewöhnliche Weise durchzusetzen vermag – über den Markt (ob als Käufer oder Mieter). Schon sehen Kommentatoren eine Zeit anbrechen, in der „souveräne Konsumenten auf den Wohnungsteilmärkten ihre innovativen und kreativen Interessen freisetzen können“ (Schmals 2002: 167).

Möglicherweise ist es so weit noch nicht. Aber die Wohnungswirtschaft entdeckt ihre Kunden und beginnt „ernsthaft, sich mit den Wohn- und Standortpräferenzen der Bevölkerung auseinander zu setzen. Ohne deren Berücksichtigung hätten auch die planerisch überzeugendsten Ansätze keine Chance“ (Spiegel 2005). Es besteht Grund zu der Annahme, dass es nicht bei Untersuchungen bleibt. Der Schritt zum unmittelbaren Dialog, zur Beteiligung und zur Kundenorientierung liegt nahe – und wird mancherorts schon gegangen.



Hier mischen Bürger mit. In der Tübinger Südstadt entstand ein nutzungsgemischtes Quartier unter wesentlicher Beteiligung von Baugruppen.





Dass mit den sich abzeichnenden Veränderungen nicht alle Probleme auf einem Schlag gelöst werden, liegt auf der Hand: Manche der bislang benachteiligten sozialen Gruppen haben weiterhin einen schweren Stand (vgl. Staubach 2005). Und auch einige der über Jahrzehnte verkrusteten Strukturen werden nur mühsam aufbrechen. Dennoch darf man gespannt sein, welche Teilhabe- und Mitwirkungsformen sich in den nächsten Jahren beim Wohnen herausbilden werden.

6. Zwischen den Welten: Neue Partnerschaften?

Die Einsicht, dass Stadt von vielen Akteuren entwickelt wird, findet ihren Ausdruck nicht nur in theoretischen Konzepten (wie „Urban Governance“), sondern sie ist überall in der Stadtentwicklungspraxis abzulesen: Kaum ein Handlungsfeld, in dem es nicht zu Kooperationen kommt. Selbst in Aufgabenbereichen, die vormals zum Kernbestand öffentlichen Handelns gehörten – wie etwa die Entwicklung öffentlicher Räume – findet man „Public-Private-Partnerships“. So werden Plätze und Stadträume neu gestaltet, aber auch Brachen reaktiviert, soziale Infrastrukturen auf neue Weise bewirtschaftet, Siedlungen gebaut und Wohnungsbestände im Zuge des „Rückbaus“ neu strukturiert etc.. Diese Kooperationen beschränken sich nicht (mehr) nur auf Unternehmen und staatliche Akteure – auch Bürgerinnen und Bürger werden auf vielfache Weise involviert. Einerseits sind sie selbst aktive Partner der Kommunen zum Beispiel bei Kultur, Freizeit und in sozialen Handlungsfeldern. Andererseits ist ihre Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft auch in komplexen Konstellationen, etwa den „trilateralen Kooperationen“ (vgl. Herz u. a. 2005) gefragt; deren besondere Herausforderung besteht darin, das Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Beteiligten auszutariieren, so dass noch von fairen und transparenten Prozessen gesprochen werden kann.

Noch übt man vielerorts, wie die neuen Partner zusammenfinden und wie Eigenaktivitäten und Kooperationen stimuliert und gefördert werden können – aber das Spektrum viel versprechender Experimente ist breit und bunt. Einige Schlaglichter (vgl. zu Beispielen auch: Pröhl/Sinning/Nährlich 2002; Ley/Weitz 2003; Rösener/Selle 2005; Städtenetzwerk/MSWKS 2004):

- Vereine übernehmen ehemals öffentliche Einrichtungen – z. B. Grünflächen, Freibäder und andere Sport- und Freizeitanlagen – und pflegen, entwickeln, bewirtschaften sie mit eigenen Kräften;
- Bürgerstiftungen oder -initiativen bauen (unterstützt durch Landesmittel) alte Fabrikgebäude in soziokulturelle Zentren um und betreiben sie, initiieren kulturelle Aktionen und Projekte (gemeinsam mit öffentlichen Einrichtungen) oder betreiben mit anderen Akteuren soziale Programme;



In Castrop-Rauxel wurde eine alte Schule in bürgerschaftlicher Trägerschaft zu einem Bürgerzentrum umgebaut.

- in benachteiligten Stadtgebieten entstehen weit verzweigte Netzwerke, die als „Lokale Partnerschaften“ gemeinsam nach Möglichkeiten zur Stabilisierung der Quartiere suchen;
- selbst größere Entwicklungsvorhaben werden unter wesentlicher Beteiligung der Nutzungsinteressierten realisiert. Bürgerinnen und Bürger bilden Baugruppen, die sich durch eigene Investitionen an der Entwicklung von Gebieten mit besonderen (ökologischen, sozialen, städtebaulichen) Qualitäten beteiligen – wie z. B. zunächst in Freiburg und Tübingen (vgl. Hüchtker u. a. 2000), inzwischen aber auch in anderen Städten der Republik (z. B. Hamburg, Hannover etc.).

Diese Beispielliste ließe sich erheblich verlängern und in andere Aktionsfelder hinein erweitern... Festzuhalten bleibt: Die „neuen Kooperationen“ sind Realität. Bürgerinnen und Bürger werden zu Partnern in komplexen Aufgabenfeldern der Stadtentwicklung. Damit bildet sich zwischen den bisher genannten Entwicklungslinien ein Schnittbereich heraus – zwischen Staat, Märkten und Gesellschaft. Da handelt nicht mehr jede Seite für sich oder gar gegeneinander. Da wird kooperativ agiert – durchaus nicht immer in Eintracht, aber aus der Einsicht heraus, dass viele Aufgaben von einzelnen Akteuren allein nicht mehr zu bewältigen sind.

Soweit ein kurzer (und verkürzter) Rückblick auf wesentliche Entwicklungen der Bürgerorientierung und der Teilhabe an der Stadtentwicklung in den letzten Jahrzehnten. Er mag deutlich gemacht haben, dass wir uns derzeit in einer sehr spannungsreichen, aber auch interessanten Situation befinden. In ihr wird sich das alte Bild von der „Bürgerbeteiligung“ wesentlich verändern. Das heißt nicht, dass es nicht weiterhin der Informations- und Partizipationsrechte als Schutzmechanismen bedürfte. Aber es eröffnet sich darüber hinaus ein weites Spektrum von Anforderungen und Optionen. In dieser Situation müssen viele Beteiligte umdenken und ihre Rollen neu finden. Das wird Zeit



benötigen, wohl auch Spannungen und Konflikte erzeugen und einer kritischen Begleitung bedürfen. Aber vielleicht lassen sich in einer Situation wie dieser Wege zur „Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe“ finden.

Dipl.-Ing. Britta Rösener

Prof. Dr. Klaus Selle

Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung. Fakultät Architektur, RWTH Aachen

Literatur

Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. 4. vollständig neu bearbeitete Auflage. Dortmund (Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur)

Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben. Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Libbe, J.; Tomerius, S.; Trapp, J. H. (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 37. Berlin, S. 71-87

BMVWB/BBR (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2004): Wohnungsgenossenschaften. Perspektiven und Potenziale. Berlin (Duncker & Humblot)

Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (Hrsg.) (1998): Seit 26 Jahren... Entwicklung der Anwaltsplanung und anderer Beteiligungsformen in Hannover. Bausteine zur Beteiligungskultur. Hannover

Dienel, P. C. (2004): Denkblockaden in der Politik? Die Planungszelle als Chance politischer Bildung. (Manuskript) Wuppertal

Enquetekommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (2002): Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Schlussbericht. Bundestagsdrucksache 14/8900 vom 3.6.2002. Berlin

Herz, S.; Jacob, A.; Pauly, M.; (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“, Werkstatt: Praxis H. 36. Hrsg.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn

Grimm, G.; Hinte, W.; Litges, G. (2004): Quartiermanagement. Eine kommunale Strategie für benachteiligte Wohngebiete (Modernisierung des öffentlichen Sektors). Berlin

Hüchtker, S.; Scholz, B.; Selle, K.; Sutter-Schurr, H. (Hrsg.) (2000): Siedlungen bauen, Quartiere entwickeln. Beispiele aus der Praxis. Dortmund (Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur)

Jungfer, K. (2005) Die Stadt in der Krise. München (C. Hanser Verlag)

Kasper, B.; Scheiner, J. (2004): Wohnmobilität und Standortwahl als Ausdruck lebensstilspezifischer Wohnbedürfnisse. In: vhw Forum Wohneigentum H. 1/2004. S. 24 ff.

Klages, H.; Gensicke, T. (1999): Wertewandel und Bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Speyrer Forschungsberichte Bd. 193. Speyer (Eigenverlag des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung)

Klages, H. (2002): Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften H. II/2002

Kersting, N. (2004): Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle. Studien zur Demokratieforschung Bd. 7. Frankfurt a.M. (Campus)

Ley, A.; Weitz, L. (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30. Bonn (Verlag Stiftung Mitarbeit, Agenda Transfer)

Mauthe, A.; Segin, B.; Selle, K. (1989): Mieter-Beteiligung. Mit- und Selbstverwaltungsmöglichkeiten für Mieter. Konzepte und Praxiserfahrungen.

Schriften des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen H. 32. Dortmund

Novy, K. (1983): Genossenschafts-Bewegung. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform. Berlin (Transit)

Novy, K.; Prinz, M. (1985): Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft. Berlin/Bonn (Dietz)

Offe, C. (1990): Sozialwissenschaftliche Aspekte der Diskussion. In: Hesse, J.; Zöpel, Ch. (Hrsg.): Der Staat der Zukunft. Forum Zukunft Bd. 5. Baden-Baden, S. 107-126 (Nomos)

Pröhl, M.; Sinning, H.; Nährlich, Stefan (2002): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes Civitas. Gütersloh (Verlag Bertelsmann-Stiftung)

Rösener, B.; Selle, K. (2005): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Dortmund (Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur)

Sauter, M. (2005): Die Zukunft der Sozialen Stadt. Integrierte Stadtteilentwicklung im Spannungsfeld von staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation. Diss. Dortmund

Schmals, K. M. (2002): Souveräne KonsumentInnenen auf dem Wohnungsmarkt – die Utopie ist tot, es lebe die Utopie? In: vhw Forum Wohneigentum H. 3/2002, S. 158-168

Selle, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Der Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund (Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur)

SIGMA (Sozialwissenschaftliches Institut für Gegenwartsfragen Mannheim) (1996): Engagement in der Bürgergesellschaft. Die Geislingen-Studie. Hrsg.: Sozialministerium Baden-Württemberg, 2. Auflage. Stuttgart

Spiegel, E. (2005): Entwicklungslinien des Städtebaus – auf dem Wege zur perforierten Stadt? Unveröff. Manuskript. Heidelberg (erscheint 2006 in: Klaus Selle (Hrsg.): Planung neu denken. Bd. 1. Dortmund)

Städtenetzwerk NRW/Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2004): Ausgezeichnet! Zukunftsprojekte in NRW. Robert Jungk Preis 2003. Düsseldorf/Unna

Staubach, R. (2005): Migranten als Kunden. Zum Umgang der Wohnungswirtschaft mit ethnischkultureller Vielfalt. In: RaumPlanung, H. 122 (Oktober 2005) S. 208 ff.