

Bürgerschaftliche Teilhabe in Quartier und Stadt: Anspruch und Wirklichkeiten

Oder: Es ist nicht alle Tage Sonntag

Sonntagsrede und Alltagshandeln wollen oft nicht recht zueinander passen. Das gilt auch für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Entwicklung ihrer Quartiere und Städte: Seit mehr als drei Jahrzehnten werden weit reichende programmatische Forderungen formuliert – aber die praktische Umsetzung in den Quartieren und Städten entspricht dem vielfach nicht. Wer diese Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeiten verringern, bürgerschaftliche Teilhabe also auch im Alltag stärken will, der wird mit einer nüchternen Bestandsaufnahme von Restriktionen, Ambivalenzen und Grenzen beginnen müssen. Das sei hier, anknüpfend an frühere Überlegungen (Forum Wohneigentum 6/2005: 281) versucht.¹

In Form einer „Wochenschau“ wird dem Sonntag, mit seinen programmatischen Bekenntnissen zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, das gegenübergestellt, was unter der Woche, im Alltag von Planung und Politik, vielfach geschieht – von Montag bis Freitag.

1. Sonntags: Der Siegeszug eines Programms

Viele Rückblicke auf die Geschichte der Partizipation beginnen mit 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“. Tatsächlich war dies ein Signal des Aufbruchs, das in viele gesellschaftliche Bereiche hinein wirkte. Auch die Stadtentwicklung blieb davon nicht unberührt: So wurden etwa 1970 in der Begründung zur Vorlage des Städtebauförderungsgesetzes durch den 14. Bundestagsausschuss bis heute bemerkenswerte Sätze formuliert: „Die betroffenen Bürger müssen die Gewissheit haben, dass sich die bauliche Gemeindeentwicklung nicht über sie hinweg von

Amts wegen vollzieht. Diese ‚Demokratisierung des Planungsprozesses‘ ist eine wichtige Voraussetzung, demokratisch-staatsbürgerliches Engagement dort zu ermöglichen, wo der Lebensbereich jedes Einzelnen am unmittelbarsten berührt wird.“

Wer heute den Zustand der bürgerschaftlichen Teilhabe an der Entwicklung von Quartieren und Städten analysieren und bewerten will, kann diese programmatische Aussage noch immer als Maßstab verwenden. Und es sind weitere Ansprüche und Hoffnungen hinzugekommen. Drei Beispiele:

- Im Schlussbericht der Enquetekommission des Deutschen Bundestages wird Bürgerschaftliches Engagement als eine wesentliche Voraussetzung für „die Zukunftsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft“ bezeichnet. Es gilt als „unverzichtbare Bedingung für den Zusammenhalt der Gesellschaft“ (Enquetekommission 2002: 24/2).
- Im Städtebaulichen Bericht der Bundesregierung 2004 (BMVBW 2005: I) wird festgestellt: „Die Städte werden ihre neuen Aufgaben und Herausforderungen aber nur dann bewältigen, wenn sie die Lebensinteressen aller Beteiligten unmittelbar berücksichtigen, wenn Mitgestaltung und Mitbestimmung zunehmen. Das Engagement der Bürgerinnen und Bürger ist daher unverzichtbare Voraussetzung für den Weg zur Stadt der Zukunft“.
- Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005: 25) erklärt in ihrem Papier „Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen“ die „Partnerschaft mit den Bürgern“ zum „demokratischen Imperativ“.

Die Entwicklung der Programmatik wurde auch von der Theorie begleitet: In den Planungswissenschaften ist bereits seit Jahren vom „communicative turn“ die Rede (vgl. Selle 2005: Kap. 10 und 12) und immer wieder von „Kooperationen“ und „Partnerschaften“. Hatte man vormals Ziel-Mittel-Relationen optimiert und in komplexen Informationssystemen versucht, die Wirklichkeiten „draußen“ abzubilden, gerieten mit einem Mal die Akteure in den Blick, und deren Interaktion und Kommunikation schien mehr Wissen über die Welt, ihre Probleme und die möglichen Lösungspfade zu erzeugen als die Modelle und Berechnungen der Fachleute. Und die Politischen Wissenschaften erkannten, dass die Regierungen in Städten, Regionen und Ländern keinesfalls allein Richtungen vorgeben und steuern können. Der Be-

¹ Hinweis: Der vorliegende Beitrag stellt einen Auszug aus einer umfassender angelegten Argumentation dar. Überlegungen zu den Konsequenzen aus der hier beschriebenen Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeiten werden in einem späteren Heft des Forums Wohneigentum vorgestellt.



Abb. 1: Projekt „Kinderfreundliche Stadt“ des Bürgerbüros Stadtentwicklung Hannover.¹

griff „Governance“ wurde erfunden und mit ihm die Einsicht verbreitet, dass *„Regieren weit mehr [ist] als das, was die Regierung tut“* (Evers 2004). Wenn sich die Geschehnisse von Gesellschaft oder Raum steuern lassen, dann indem das Handeln vieler auf gemeinsame Angelegenheiten hin koordiniert und verknüpft wird. Der Staat wird, so das neue Bild, zum „Ermöglicher“ und Moderator.

Die Wissenschaft hat also ihre neuen Paradigmen. Und in Planung und Politik scheint sich manches von Grund auf geändert zu haben. Aber entspricht dieses Bild der Wirklichkeit?

Die Loblieder auf Teilhabe und Bürgerschaftliches Engagement werden von vielen angestimmt. Es scheint kaum Dissens zu geben. Eben das aber muss zu denken geben. Ist diese Harmonie möglich, weil sie folgenlos bleibt? Unterscheiden sich also auch hier Sonntagsrede und Alltagshandeln? Dieser Vermutung sei im Folgenden nachgegangen, indem – ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit – genauer betrachtet wird, was am Montag und unter der Woche geschieht.

2. Montags: Kommunikationsverweigerung

Beginnen wir mit dem Gegenteil von Dialog und Teilhabe – der Kommunikationsverweigerung. Auf die stößt man allenthalben in der Praxis der Stadtentwicklung: Planungs- und Entscheidungsprozesse werden gegenüber Einblicken von außen abge-

schottet, und die vermeintlich ohnehin nur störenden Bürgerinnen und Bürger erfahren zumeist erst von den Absichten, wenn das Wesentliche entschieden ist. Alle Bekenntnisse – etwa dem „Bedürfnis nach Information gerecht zu werden“, wie Brandt gesagt hatte – sind vergessen, wenn es um die „wirklich wichtigen Dinge geht“ oder doch die, die dafür gehalten werden.

Hier ein paar Originaltöne aus der kommunalen Praxis: *„Das ist zu sensibel.“*, *„Das soll man nicht in die Öffentlichkeit zerren.“*, *„Das lasse ich mir nicht zerreden!“*, *„Halten Sie mir die Bürger da raus!“*... Alle, die in Politik und Verwaltung tätig sind und auch viele, denen als Bürgerinnen und Bürger die Geschehnisse ihrer Kommunen am Herzen liegen, werden dem manches hinzufügen können.

Selbstverständlich ist das als „Kommunikationsverweigerung“ nur unzureichend gekennzeichnet. Denn Kommunikation findet hier durchaus statt – in engstem Kreise, auf kurzen Wegen, mit wenigen Beteiligten, eben jenen, auf die es angeblich oder tatsächlich „ankommt“. Bei Angelegenheiten, die als besonders heikel empfunden werden, kann dies durchaus an großen Teilen der Verwaltung vorbei erfolgen, und auch mancher Ratspolitiker erfährt davon nicht selten erst, wenn die Beschlussdrucksache auf seinem Pult liegt.

Das aber ist nicht die Kommunikation, die hier gemeint ist. Hier kann von einer „umfassenden Einbeziehung“ oder gar „Teilhabe“ der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen – wie es in den Sonntagsreden hieß – keinesfalls die Rede sein.

Es gibt nur wenige belastbare empirische Daten zum tatsächlichen Stand der Teilhabe. Aber die wenigen vorliegenden Untersuchungen sprechen eine deutliche Sprache: Im Kontext von Stadtumbauprozessen wurde etwa gefragt, ob sich die Bürgerinnen und Bürger mit Blick auf die sie wesentlich betreffenden Fragen der Entwicklung ihres Wohnortes von den Verantwortlichen überhaupt hinreichend informiert fühlten (Aehnelt 2002: 327; MSWV 2002). Die Antwort ist ernüchternd: 88 % der Befragten sind mit den Informationen über die geplanten Maßnahmen nicht zufrieden, genauer: 55 % bezeichnen sie als „nicht ausreichend“, 33 % als „teilweise nicht ausreichend“. Birgit Schmidt und Heidi Sutter-Schurr (2005: 97 ff.) berichten ergänzend davon, dass „Wohnungsunternehmen versuchen, ihre Pläne bis zuletzt geheim zu halten“ und auch die Kommunen eine „Praxis der Nichtinformation“ betreiben. Die Gründe, die das seitens der Verantwortlichen erklären sollen (sensible Daten, wirtschaftliche Konkurrenz etc.), sind, das zeigt eine genauere Betrachtung, nicht wirklich stichhaltig (vgl. auch Rösener/Selle 2005: 318 ff.; Bernt und Kabisch in Weiske u. a. 2005).

Dass der „Bürger als Störfaktor“ angesehen wird (Schmidt, Sutter-Schurr a.a.O.) gilt nicht nur für Stadtumbauprozesse in Ost und West. Vielmehr kann man verallgemeinernd feststellen, dass dies fast immer dann der Fall ist, wenn erhebliche wirtschaftliche Interessen im Spiel sind. Es nimmt also nicht wunder, wenn – um noch einmal nach empirischen Grundlagen zu fragen – Studien zu Großprojekten regelmäßig einen eklatanten Mangel an

¹ Seit 1995 trägt das Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover, so der Ratsauftrag, „zur öffentlichen Erörterung von Problemen und Projekten der Stadtentwicklung in Hannover bei“. Finanziert wird es überwiegend von der Kommune, arbeitet aber institutionell und inhaltlich selbstständig. Aufgabenschwerpunkte waren und sind – neben der laufenden Beratung und Unterstützung von Gruppen, Initiativen und Verbänden – das Projekt kinderfreundliche Stadt (Abb. 1), die Begleitung von Maßnahmen im öffentlichen Raum (Abb. 2), die Förderung von Baugemeinschaften und Wohngruppenprojekten (Abb. 3) sowie die kontinuierliche Auseinandersetzung mit laufenden Aufgaben der Quartiers- und Stadtentwicklung in Werkstätten (Abb. 4) und StadtRadTouren (Abb. 5).

Transparenz konstatieren (vgl. Müller/Selle 2002, Flyvberg u. a. 2003, Selle 2005, Kap. 6). Eine Teilhabe von Bürgerinnen und Bürger ist, solange es um die zentralen Entscheidungen geht, ohnehin nicht vorgesehen.

Unzureichend und zu spät informiert, gelegentlich sogar gezielt hinters Licht geführt, bleibt denen, die Planungen ablehnen, nur der klassische Weg des Protests und der Skandalisierung – was dann alle Beteiligten in der Auffassung bestärkt, dass die Bürger eben tatsächlich Störfaktoren sind.

3. Dienstags: Formen der Irrelevanz

Aber selbstverständlich wird den Bürgerinnen und Bürgern nicht immer und überall die Kommunikation verweigert. Beteiligung findet statt. Aber: Sie bleibt nicht selten ohne Wirkung oder mündet in vagen und unverbindlichen Ergebnissen. In der Praxis lässt sich derlei Irrelevanz in verschiedenen Ausprägungen beobachten:

■ Schon aus der Tatsache, dass Beteiligung oft ein reines Verfahrenserfordernis ist und als solches „abgewickelt“ wird, resultiert vielfach eine gewisse Unabsehbarkeit der Wirkungen: Die Ergebnisse der Erörterungen werden „zu den Akten“ genommen, fließen in komplexe Abwägungsprozesse ein und finden – vielleicht – in abgewandelter Form in Plänen einen Niederschlag, die die ursprünglich Beteiligten selten zu Gesicht bekommen. Und was davon in der Realität ankommt, steht noch einmal auf einem anderen Blatt.

■ Aber auch aufwendige informelle Beteiligungsangebote bleiben in nicht wenigen Fällen folgenlos: Wie viele schöne Zukunftskonferenzen, Bürgerwerkstätten etc. wurden durchgeführt, deren Ergebnisse in keinerlei Beschlussfassung Eingang fanden. Dass sich die Politik vorab darauf festlegen ließe, etwas zur Verwendung der Ergebnisse zu sagen, wie das die Beteiligungsfachleute in Kenntnis dieses Problems, gern und oft fordern – davon ist in der Planungsrealität selten zu hören. Beteiligung als „l'art pour l'art“?

■ In nicht wenigen Fällen stellt sich auch heraus, dass schon vor jeder Bürgerbeteiligung alles Wesentliche entschieden war. Das Beteiligungsangebot hat also in dieser Situation keinerlei Substanz. So bleibt es bei einer „Pro-forma-Teilhabe“.

■ Solche Beobachtungen macht man nicht nur hierzulande. Auch in anderen Ländern nimmt man ebenfalls eine deutliche Diskrepanz zwischen den an Teilhabe geknüpften Heilerwartungen und den Wirklichkeiten wahr. So beobachtete Michael Neumann (2000: 343), dass zum Beispiel so lange herumdiskutiert werde, bis der kleinste gemeinsame Nenner gefunden sei – und der sei nicht sehr bekömmlich: „*The result is ... like homogenized american cheese. Consent end up being the lowest common denominator instead of the highest hope and aspiration.*“ Oder man einige sich auf „*mom and apple pie statements*“ wie: Wir wollen gute Luft und mehr Arbeitsplätze – beides gleichermaßen konsensfähig und ohne praktische Konsequenz.

Abb. 2: Begleitung von Maßnahmen im öffentlichen Raum des Bürgerbüros Stadtentwicklung Hannover.



Für derart in Irrelevanz mündende Teilhabeprozesse prägte Dieter Hoffmann-Axthelm (2006: 523) das leider oft treffende Bild vom „Verkehrskindergarten der Bürgerbeteiligung“.

Selbstverständlich bleiben die Beteiligten von solchen Irrelevanz-erfahrungen nicht unbeeindruckt. Sie sind verärgert, resigniert und sehen in Beteiligungsangeboten keinen Sinn: „*Da gehe ich nie wieder hin, das ist doch nur eine Laberbude.*“ Oder sie gehen ihre eigenen Wege: „*Wenn Du etwas bewirken willst, bringen die Bürgerversammlungen nichts... Wir machen das mit der Presse – die freut sich über so was...*“.

Weniger Reaktionsspielräume haben oft die Mitarbeiter der Verwaltungen. Nicht wenige leiden unter den beschriebenen Realitäten, was sich in Sätzen wie dem folgenden ausdrückt: „*Unsere Aufgabe ist es, die Planungen zu verkaufen – nicht, sie in Frage stellen zu lassen.... Wenn es Einwände gibt, müssen wir das dann alles ‚wegwägen‘.*“

Kurzum: Es gibt zwar vielfach Beteiligungsangebote. Aber die Teilhabe, so sie denn stattfindet, führt allzu oft – zu nichts.

4. Mittwochs: Die verlorene Unschuld der Beteiligung

In frühen Zeiten haftete der Partizipation etwas Unschuldiges, per se Gutes an: Es schien allein darum zu gehen, den Schwachen eine Stimme zu geben, den Austausch von Meinungen und Argumenten zu fördern – kurz: mehr Demokratie zu wagen. Das wurde aber schon früh bestritten: Kritische Geister sahen Beteiligungsangebote als „Frühwarninstrumente“ genutzt, zur „beschleunigten Durchsetzung“ sinistrierter Interessen eingesetzt und der „Befriedung“ empörter Bürger dienstbar gemacht. Wie zur Bestätigung solcher Auffassungen gab und gibt es auch eine zynische Beteiligungspraxis, deren Funktion vor allem darin besteht, den Zorn der Bürger zu kanalisieren. Im O-Ton kann das dann so klingen: „*Manchmal muss ich mich auf einer solchen Bürgerversammlung einen Abend beschimpfen lassen. Aber dann ist die Luft raus – und wir kommen wieder ein Stück weiter.*“

Heute wird das böse Wort von der „Funktionalisierung“ nur mehr selten gebraucht, die Tatsache aber, dass Beteiligung vielen Funktionen dient, durchaus bewusst genutzt: Planungen können besser werden, wenn in sie das Wissen vieler einfließt, Konflikte lassen sich tatsächlich meiden, und Prozesse verlaufen – ganz im Gegensatz zu manchem Vorurteil – reibungsfreier und damit oft auch zügiger.

Inzwischen gibt es auch die Politiker und Verwaltungschefs, die virtuos auf dem Beteiligungsklavier zu spielen wissen, sich so ihre eigenen Legitimationen „besorgen“, oder Projekte zu befördern, die allein auf dem Dienstwege wenig Aufmerksamkeit und Unterstützung fänden. Das ist in dieser Form keinesfalls anrühlich – mag es auch zum alten, unschuldigen Bild von der Beteiligung nicht so recht passen.

Bestenfalls könnten Einwände demokratietheoretischer Art geltend gemacht werden: Der eigentliche Legitimationsstrom Wah-

len → Legislative → Administration wird gleichsam kurzgeschlossen: Die Administration „besorgt“ sich in diesem Fall ihre Legitimation direkt.

Nun wäre es gänzlich unzutreffend, lediglich Politik und Verwaltungen anzulasten, sie hätten der Bürgerbeteiligung die Unschuld geraubt. Dazu haben die Beteiligten und sich Beteiligten schon selbst beigetragen. Die an dieser Stelle zu nennenden Stichworte lauten: „St. Florian“ und „NIMBY“ („not in my back yard“). Im Prinzip meinen beide das Gleiche: „*Was auch immer Ihr plant und realisiert – erspart mir negative Begleiter-scheinungen. ... Überall sonst gern, aber nicht bei mir.*“ Die, die so reden, haben ganz unmittelbar ihre eigenen Interessen im Sinn, und sie „funktionalisieren“ Bürgerprotest und Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten, um sie durchzusetzen. Praktiker sprechen in diesen und vergleichbaren Fällen von der „Selbstbedienungsbeteiligung“. Das ist (von krassen Fällen abgesehen) nichts moralisch Verwerfliches, selbst dann nicht, wenn man aus wenig viel macht und ein paar unmittelbar Betroffene ihre Interessen in das Gewand einer durch Unterschriftenlisten aufgebauchten Bürgerinitiative hüllen. Da ist dann von gefährdeten Arten, Trinkwasserschutz und Freizeitwert der Landschaft die Rede, wo doch vor allem der Wert des eigenen Grundstücks, die eigene Wohnqualität (oder vieles andere) gemeint ist.



Abb. 3: Förderung von Baugemeinschaften und Wohngruppenprojekten des Bürgerbüros Stadtentwicklung Hannover.

Solchen Verhaltensweisen ist gelegentlich vorgeworfen worden, da gerade vor lauter Partikularinteressen das große Ganze aus dem Blick. Diese Kritik geht von falschen Voraussetzungen aus: Es ist durchaus nicht die Aufgabe einzelner Betroffener, das Gemeinwohl zu wahren: Dass die Bürgerinnen und Bürger vorrangig ihre Interessen vertreten, ist ihr gutes Recht. Schließlich billigt man das den Grundstückseigentümern und Investoren auch zu. Gemeinwohl wird erst durch Verfahren sichtbar, in denen die verschiedenen Partikularinteressen und die vielfältigen (und nicht selten kontroversen) öffentlichen Belange zusammengeführt und abgewogen werden. Dass die Gewährleistung solcher Verfahren eine der vornehmsten öffentlichen Aufgaben sein sollte, dürfte unstrittig sein.



Abb. 4: Quartiers- und Stadtentwicklung in Werkstätten des Bürgerbüros Stadtentwicklung Hannover.

5. Am Donnerstag: Begrenzte Beteiligung

Der Alltag sieht nicht immer und überall so negativ aus, wie sich das in den ersten drei Alltagsausschnitten darstellte. Es gibt durchaus Positivbeispiele in großer Zahl (vgl. als Beispielsammlungen guter Praxis Pröhl u. a. 2002; Ley u. a. 2003; Rösener u. a. 2005): sinnvolle Beteiligungsprozesse, deren Ergebnisse Eingang finden in Entscheidungen der Politik und das Handeln der Verwaltung. Aber ihnen ist eines gemein: Sie bleiben fast immer Ausnahmen von der Regel. Ihre Reichweite ist begrenzt. Nur zwei Beispiele aus einer sehr langen Liste:

- Das Stadtteilforum wird an einen profilierten externen Moderator vergeben. Dem gelingt es, viele Akteure einzubinden und einen kooperativen Prozess zu gestalten. Nach Ende seines Einsatzes verfällt das so aufgebaute Potenzial.
- Während die Bebauung einer Konversionsfläche mit großem Kommunikationsaufwand begleitet wird, werden zur gleichen Zeit alltägliche Anfragen aus der Bürgerschaft zu verschiedensten Problemen entweder gar nicht oder lediglich auf sehr restriktive Weise aufgegriffen.

Beobachtungen wie diese sind keine Einzelfälle. Sie sind – nach unseren Beobachtungen – vielmehr die Regel. Selbst in Städten, die seit Jahren für ihre „best practices“ bekannt sind, findet sich das Phänomen der auf (zeitliche, sachliche, räumliche, institutionelle und personelle) „Inseln“ begrenzten Teilhabepaxis. In einem Workshop des vhw mit Fachleuten aus Kommunen, Wohnungsunternehmen und intermediären Organisationen wurde

dieser Sachverhalt in der folgenden Formulierung zusammengefasst: „Solche Prozesse werden bei uns als Luxus angesehen“ (Forum Wohneigentum 3/2006: 171 ff.).

Daran haben auch die umfassenden Bemühungen um Verwaltungsmodernisierung und Bürgerorientierung nichts Wesentliches ändern können. Selbst in Programmgebieten der „Sozialen Stadt“ oder des „Stadtumbaus“ (Ost wie West), in denen die Förderung der Teilhabe im Kontext integrierter Entwicklungsstrategien als Fördervoraussetzung gilt, ist sehr häufig die Beobachtung zu machen, dass die verschiedenen Formen der Beteiligung nur von wenigen, unmittelbar mit der Programmabwicklung betrauten Personen und Institutionen praktiziert werden, während die sie umgebenden Großstrukturen von öffentlicher Verwaltung, Unternehmen und Politik an den überkommenen Verfahrensabläufen und Handlungsweisen festhalten. Versuche, die hier erprobten kommunikativen Praktiken in den Alltag zu übernehmen (vgl. Wermker 2006), waren bislang nur in wenigen Ausnahmefällen bedingt erfolgreich.

6. Am Freitag: Schwierigkeiten, erfolgreich aktiv zu werden

Einer der Wochentage sei jenem Thema gewidmet, das sich in den letzten Jahren großer Beliebtheit erfreut und dem es ergehen könnte wie weiland der Partizipation: dass die Hoffnungen weit über die Realitäten hinauschießen. Die Rede ist vom Bürgerschaftlichen Engagement. Das mit dieser Bezeichnung belegte breite Spektrum unterschiedlichster Aktivitäten von Bür-

gerinnen und Bürgern ist in vielen gesellschaftlichen Handlungsfeldern von Bedeutung – hier sei wiederum nur die Quartiers- und Stadtentwicklung in den Blick genommen und gefragt, ob es dem bürgerschaftlichen Engagement gelingt, „die Geschicke des Gemeinwesens wesentlich (zu) prägen“ (Enquetekommission 2002: 24).

Wie würden die Mitglieder eines Naturschutzverbandes diese Frage beantworten, denen soeben erneut Verantwortungslosigkeit vorgeworfen wurde, weil sie mit ihrem Engagement für ein Feuchtgebiet „hunderte von Arbeitsplätzen gefährden“? Was würde die Kulturinitiative dazu sagen, der die kommunalen Zuschüsse gestrichen wurden, sodass ihre Existenz auf dem Spiel steht? Welche Meinung hätte wohl die Künstlergruppe, die einst ein altes Haus vor dem Abriss sicherte und der nun mitgeteilt wurde, das Gebäude werde mitsamt Grundstück verkauft und es gäbe schon 220 Interessenten? Und wie würden sich die Verfechter eines interkulturellen Wohnprojektes äußern, denen bei der entscheidenden Abstimmung im Gemeinderat zwei Stimmen für die Übertragung eines kommunalen Grundstücks fehlten?

Was diese Liste realer Beispiele (die sich beliebig fortsetzen ließe) sagen will, dürfte offenkundig sein: Das Scheitern von bürgerschaftlichen Projekten und Initiativen ist der Normalfall, das Misserfolgserlebnis die Regel. Insbesondere wenn wirtschaftliche Interessen im Spiel sind, und das ist bei Prozessen der Quartiers- und Stadtentwicklung nicht eben selten der Fall, unterliegen schwache, wenig zahlungsfähige und kaum mit „bargaining-

power“ ausgestattete Gruppen in der großen Mehrzahl aller Fälle.

Es gibt Gegenbeispiele (vgl. z. B. Boll u. a. 2004), aber diese Beispiele widerlegen die These von der Ausnahme nicht, sondern bestätigen sie: Denn wer die Geschichte erfolgreicher Fälle Revue passieren lässt, erkennt unschwer, wie viele Faktoren zusammenkommen müssen, damit überhaupt eine winzige Chance zur Realisierung besteht. Und man sieht zugleich, welchen Risiken und Belastungen die Aktiven ausgesetzt sind, bis sie sich über den Erfolg ihrer Arbeit freuen können.

Vielen aber ist dieser Erfolg nicht vergönnt: Sie scheitern – mal kläglich, mal spektakulär. Und da Engagement und Initiative begrenzte Ressourcen sind, geht da jeweils noch mehr verloren als eine Projektidee.

Selbstverständlich lag und liegt es nicht immer nur an „den anderen“, wenn aus guten Absichten böse Erlebnisse und unrühmliche Enden werden. Bürgerschaftliches Engagement ist fragil und verfügt oft nicht über die personellen, organisatorischen und materiellen Ressourcen, um mit langem Atem Projekte realisieren oder gar auf Dauer betreiben zu können.

Da ist die Siedlerinitiative, die sich im Zuge der Neuplanung gründet, den gesamten Prozess begleitet und hernach mit viel Elan (und unterstützt vom Wohnungsunternehmen) die Geschicke der Siedlung in die Hand nimmt: Gemeinschaftsräume, Grünflächen, Siedlungsfeste ... alles das besorgen die Aktiven mit Freude. Irgendwann allerdings tritt Routine ein, einige ziehen sich zurück ... Die Gruppe zerfällt, eine neue bildet sich nicht. Inzwischen sind die Gemeinschaftsräume längst als Wohnung vermietet, Siedlerfeste finden nicht mehr statt, die Freiräume wurden vom Unternehmen umgestaltet, um sie effizienter pflegen zu können ...

Da ist die Gemeinschaft der Einzelhändler aus einer eher unbeachteten Ecke der inneren Stadt, die sich zusammenschließt, um gemeinsam zu werben, Weihnachtsbeleuchtung zu installieren, ein Fest zu organisieren, die Umgestaltung der öffentlichen Räume mit der Stadt anzugehen ... Nach nicht zu langer Zeit ist die Gruppe heillos zerstritten. Es gibt politische Querelen. Vor allem aber zermürbt die Gruppe die Haltung einiger „Trittbrettfahrer“, die von den Aktivitäten der anderen profitieren wollten, ohne selbst aktiv zu werden.

Da ist die Kulturinitiative, die sich nach fulminantem Beginn schon bald an der Frage spaltet, wie weit die „Kommerzialisierung“ der eigenen Aktivitäten gehen darf und soll. Und so weiter und so fort ...

Viele Geschichten vom Verfall der Initiativen lassen sich erzählen. Sie entwerten keinesfalls das bürgerschaftliche Engagement an sich, sondern verweisen auf Wirklichkeiten, die in der Programmatik oft „übersehen“ werden, wenn bürgerschaftliches Engagement vorschnell in die Pflicht genommen wird, um Seit' an Seit' mit staatlichen Institutionen bei der „Erledigung öffentlicher Aufgaben eng zusammen(zu)arbeiten“ (Enquetekommission 2002: 25).



Abb. 5: StadtRadTouren des Bürgerbüros Stadtentwicklung Hannover.



Abb. 6/7: Ein erfolgreiches Projekt bürgerschaftlichen Engagements in Schwerte: Die ehemalige Rohrmeisterei wurde von einer Bürgerstiftung in ein Kulturzentrum umgebaut.

Es gibt zweifellos Initiativen, Vereine und bürgerschaftliche Projekte, die einen sehr langen Atem bewiesen, die sich institutionalisierten, formalisierten und professionalisierten. Aber für viele andere gilt das nicht: Hier bleiben Projekte, Gruppen, Initiativen Episoden, sie blühen auf und welken nach einiger Zeit, kommen und gehen. Das ist nichts Schlechtes. Das ist die Normalität. Denn hier wird die Natur dieses Engagements sichtbar: Man begeistert sich – und die Ernüchterung folgt, man fühlt sich in einer Gruppe wohl – und dann nicht mehr, man hat ein Interesse – und das erlischt, wenn sich die Voraussetzungen ändern. Gelegentlich wird aus dem punktuellen Engagement auch mehr, eine Sinn stiftende Aufgabe, der man sich auf Dauer widmet, eine Freundschaft fürs Leben, eine soziale Heimat ... Aber wer vom „Bürgerschaftlichen Engagement“ spricht, kann diesen Verlauf nicht als Regelfall unterstellen. Wer das Interesse der Menschen in den Städten, selbst aktiv zu werden und auf die Entwicklung ihres Umfeldes Einfluss zu nehmen, nutzen will, muss die spezifische Dynamik dieses Engagements nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern auch Formen, Institutionen und Verfahren finden, um eigenes Handeln (z. B. das von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Institutionen) in Verbindung mit den flüchtigen Energien bürgerschaftlichen Engagements zu bringen.

Ebenfalls durchaus nicht unbekannt, gleichermaßen aber in den Elogen auf bürgerschaftliches Engagement gern vernachlässigt, ist die Tatsache, dass die schwachen, bedürftigsten und ausge-

grenzten Gruppen in besonders geringem Umfang zu gemeinschaftlichen Eigenaktivitäten in der Lage sind.

Und nicht zuletzt muss auf die an sich banale Tatsache hingewiesen werden, dass viele Menschen gute Gründe haben, sich derzeit oder auf Dauer nicht für die Angelegenheiten ihres Stadtteils, die Bebauung im Wiesengrund oder die Schließung der Kindertagesstätte zu interessieren (vgl. auch Scholz 2006: 156). Und selbst wenn ihre Lebenslage ihnen Energien für frei wählbare Aufgaben lässt, können diese vielleicht im südamerikanischen Regenwald liegen oder in der Erarbeitung eines neuen Stichworts der Wikipedia bestehen.

„Vorsicht ist also geboten, wenn das hohe Lied von der Bürgergesellschaft angestimmt wird.“ (Evers 2006: 49) – denn allzu oft wird dabei von gänzlich unrealistischen Voraussetzungen ausgegangen. Man muss schon sehr genau hinsehen und Grenzen wie Gefahren im Auge behalten, soll es zu einem sinnvollen Miteinander von öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten kommen.

7. Am Ende der ersten Woche: Weitere Herausforderungen

Damit ist die Woche (fast) komplett, keinesfalls jedoch die Liste der alltäglichen Widrigkeiten. Aber alle, die sich in der Praxis aus-

kennen, werden unschwer weitere Diskrepanzen zwischen Sonntagsreden und Alltagshandeln ergänzen können, und jenen, denen solcherart Widrigkeiten bislang erspart blieben, mag dies als erster Eindruck ausreichen.

Diese „Wochenschau“ kann aber nicht beendet werden, ohne zumindest darauf hinzuweisen, dass das Bemühen um mehr Bürgerorientierung und Teilhabemöglichkeiten in den Städten und Gemeinden heutzutage weiteren Herausforderungen ausgesetzt ist: Die rasanten Veränderungen der Rahmenbedingungen kommunalen Handelns (vgl. Selle 2005: Kap. 4 und 5) haben auch weit reichende Auswirkungen auf Beteiligung und Kooperationen. In dem schon erwähnten vhw-Expertenworkshop hieß es dazu unter anderem (Forum Wohneigentum 3/2006): *„Insbesondere die finanzielle Auszehrung von Kommunen und (staatlichen) Programmen begrenzt die Gestaltbarkeit vor Ort wesentlich und führt zum Substanzverlust von Politik.“* – mit hin auch zur inhaltlichen Entleerung von Teilhabeangeboten. Zudem bestehe die Gefahr, dass Leistungsbeteiligung Lückenbüßerfunktionen bekomme. Und nicht zuletzt könne mit der weiteren Marginalisierung gesellschaftlicher Gruppen bürger-schaftliche Teilhabe zur „Elite-Beteiligung“ werden ...

Diese Stichworte müssen hier genügen (vgl. ausführlicher Selle 2006a: 505 ff.), aber sie mögen schon verdeutlicht haben, dass die Herausforderungen groß sind, die sich denjenigen stellen, die die Programmatik bürgerschaftlicher Teilhabe beim Wort nehmen und sie in den lokalen Alltag umsetzen wollen. Denn nach wie vor vollzieht sich Stadtentwicklung – ganz im Gegensatz zur Forderung von 1970 – überwiegend „über die Köpfe der Bürger hinweg“.

Wer daran etwas ändern will, hat einen langen Weg vor sich. Und es ist sehr zu begrüßen, dass der vhw sich entschlossen hat, diesen Weg zu gehen.

Prof. Dr. Klaus Selle

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung,
Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
(RWTH)

Literatur:

Aehnelt, R. (2002): Stadtumbau Ost – bleiben die Bürger unbeteiligt? In: Forum Wohneigentum Heft 6/2002, S. 326 ff.

BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2005): Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Berlin/Bonn.

Boll, J., u. a. (Hrsg.) (2004): Bürger machen Stadt. Zivilgesellschaftliches Engagement in der Stadterneuerung – Ein Projektbuch. Dortmund.

Enquetekommission des Deutschen Bundestages (2002): Bürgerschaftliches Engagement. Schlussbericht. Bundestagsdrucksache 14/8900 vom 3.6.2002.

Evers, A. (2004): Staat und Zivilgesellschaft im Kontext neuer Formen des Regierens und Verwaltens. In: Boll, J.; u. a. (Hrsg.) Bürger machen Stadt. Zivilgesellschaftliches Engagement in der Stadterneuerung – Ein Projektbuch. Dortmund, S. 13-18.

Evers, A. (2006): Fördern oder Fordern – Soziale Dienstleistungen zwischen Staat, Markt und Bürgergesellschaft. In: Hatzfeld, U.; Pesch, F. (Hrsg.): Stadt und Bürger. Darmstadt, S. 44 ff.

Flyvberg, B.; Skamris Holm, M.; Buhl, S. (2003): Kostenunterschätzung bei öffentlichen Bauprojekten: Fehler oder Lüge? In: Planungs-rundschau Bd. 8, S. 15-34.

Hoffmann-Axthelm, D. (2006): Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Selle, K.; Zalas, L. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd. 1. Dortmund, S. 515-528.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen. Brüssel 23.11. 2005.

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

Müller, H.; Selle, K. (Hrsg.) (2002): EXPOst. Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung: Lernen von Hannover. Dortmund.

MSWV (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg) (Hrsg.) (2002): Öffentlichkeitsarbeit und Bewohnerbeteiligung im Stadtumbau. Potsdam. Download unter <http://www.literatur.mir.brandenburg.de/>

Neumann, M. (2000): Communicate This! Does Consensus Lead to Advocacy and Pluralism? In: Journal of Planning Education and Research 19, S. 343-350.

Pröhl, M.; Sinning, H.; Nährlich, S. (Hrsg.) (2002): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes Civitas. Gütersloh.

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

Schmidt, B.; Sutter-Schurr, H. (2005): Wer hat Angst vor dem Bürger? Kommunikation beim Stadtumbau in Ostdeutschland. In: Rösener, B.; Selle, K. (Hrsg.): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Dortmund, S. 97 ff.

Scholz, C. (2006): Stadtentwicklung braucht Beteiligungskultur – Bürgerorientierung als kommunale Gesamtstrategie. In: Fachkommission Stadtentwicklung der Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin, S. 137 ff.

Selle, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Der Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.

Selle, K. (2006): Ende der Bürgerbeteiligung? In: Planung neu denken Bd. 1., Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Dortmund, S. 497 ff.

Weiske, Ch.; Kabisch, S.; Hannemann, Ch. (Hrsg.) (2005): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus: Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden.

Wermker, K. (2006): Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an Quartiersentwicklung und Stadtumbau. In: vhw Forum Wohneigentum Heft 3/2006 S. 181-184.