



Karin Schwab

Das Potenzial der lokalen Demokratie durch die europäische Stadtentwicklung

Länderstudien in Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland



Der Beitrag basiert auf einer im Jahr 2008 von der Autorin verfassten Diplomarbeit und widmet sich der Anwendung des integrierten Ansatzes in den Städten Liverpool, Berlin und dem niederländischen Apeldoorn. Die dabei zu ergründenden Fragen waren unter anderem: „Wie und in welcher Form werden die Anwohner in das Bürgerbeteiligungsverfahren des integrierten Ansatzes einbezogen und inwiefern kommt ihnen die Verwaltung entgegen?“, und die zweite Frage lautete: „Sind die Kommunikations- und Organisationsformen der einzelnen integrierten Stadtentwicklungskonzepte angepasst, um die Voraussetzung für eine aktive Bürgerbeteiligung zu schaffen?“

Großbritannien/Liverpool/Kensington: ‚New Deal for Communities‘ und Neighbourhood Management

In der britischen Stadterneuerung, die unter dem englischen Begriff ‚Urban Regeneration‘ geführt wird, ist Governance als umfassende und integrative Strategie zu verstehen, die privatwirtschaftliches und lokales Engagement in der Stadtentwicklung fordert und dahingehend wegweisend ist, dass der britische Planungssektor in diesem Bereich seine kommunale Planungshoheit zu Gunsten der neuen Verwaltungsstrukturen nahezu aufgegeben hat. Mit der Einrichtung von Local Strategic Partnerships wurden stadtentwicklungspolitische Aufgaben der Verwaltungen von Partnerschaften übernommen (vgl. Cullingworth, B. et al.: 1ff.). Die örtliche Bezeichnung in Liverpool für das Local Strategic Partnership ist ‚Liverpool First‘. Die Außenwirkung dieser restrukturierenden Maßnahmen prägt heute den Begriff der ‚postindustriellen Stadt‘ und verleitet viele Fachplaner und Sachverständige einen Blick nach Liverpool zu werfen, da sie den Wandel einer einst industriellen zu einer dienstleistungsorientierten Stadtgesellschaft vollzogen hat.

‚Liverpool First‘ bewarb sich mit dem Stadtteil Kensington im Jahr 2000 für die Aufnahme in das britische ‚New Deal for Communities‘-Programm. Die Vergabe der öffentlichen Mittel für diesen Aspekt der Stadterneuerung erfolgt über ein Wettbewerbsverfahren, das heißt, je benachteiligter das Gebiet anhand der vorgegebenen statistischen Indikatoren im landesweiten Vergleich ist, umso eher wird es in das Programm aufgenommen und umso mehr Geld erhält es. Kensington, nordöstlich des Liverpools Zentrums gelegen und in der viktorianischen Epoche entstanden, stellte sich als einer

der am stärksten benachteiligten Stadtteile in Liverpool und Großbritannien heraus und wurde daraufhin als ‚New Deal for Communities‘-Gebiet festgestellt.

Wie es der ‚New Deal for Communities‘ vorsieht, richtete ‚Liverpool First‘ im selben Jahr ein Neighbourhood Management im Stadtteil ein, welches durch den von den Anwohnern gegründeten Verein ‚Kensington Regeneration‘ vor Ort betrieben wird. Innerhalb von zehn Jahren und mit einer einmaligen Auszahlung von 62 Millionen Britischen Pfund sollen in diesem Zeitraum die Defizite mit Hilfe geeigneter Maßnahmen behoben werden. Der Stadterneuerungsprozess wird durch den Abbruch und Wiederaufbau der desolaten Stadtteile und durch die umfassende Einrichtung diverser Dienstleistungen wie Jobcenter, Gesundheitsorganisationen etc. begleitet. Das Neighbourhood Management ‚Kensington Regeneration‘ initiierte dahingehend eine Organisations- und Managementstruktur,



Abb. 1: Siedlungsaufteilung von Liverpool/Kensington
Eigene Darstellung, Map: Google Earth, 2008



die bei der Umsetzung des Maßnahmenplans die tragende Rolle innehält. Seine Aufgabe besteht darin, die lokale Partnerschaft zu bilden, welche die Bürger, lokale Unternehmen sowie öffentliche, private und ehrenamtliche Vereinigungen des Quartiers zusammenführt und die Kommunikation innerhalb und über das definierte Gebiet sicherstellt. Das Quartier Kensington besteht aus fünf Siedlungen, die je über ‚Neighbourhood Assemblies‘, das heißt Siedlungsgemeinschaften, organisiert sind. In dieser Form vertreten die Anwohner ihre Interessen und Anliegen und steuern als kleinste Einheit den lokalen Stadterneuerungsprozess.

Neben den Siedlungsgemeinschaften wird ‚Kensington Re-generation‘ von Committees, Arbeitsgruppen sowie einem entscheidungsbefugten Board mit 30 Stakeholdern aus Verwaltung, Wirtschaft, Vereinen und gewählten Vertretern aus den Siedlungsgemeinschaften ergänzt. Für die organisatorischen Aufgaben wurde ein ‚Team‘ etabliert, welches die Durchführung des Programms und die lokale Partnerschaft vor Ort betreut. Wichtig hierbei ist, dass die Gremien allen Anwohnern offen stehen und ihnen erlauben, sich an der städtischen Erneuerung zu beteiligen – womit ihnen als lokalen Experten die ausschlaggebende Rolle zukommt, die durch das Know-how der Professionellen unterstützt wird.

Die positiven Erfahrungen, welche bei der Durchführung des nationalen Programms gesammelt wurden, veranlassten ‚Liverpool First‘ unter anderem im Jahr 2004 das gesamte Gemeindegebiet der Stadt in abgegrenzte ‚Neighbourhood Management Areas‘ zu gliedern und innerhalb dieser Bereiche ‚Neighbourhood Management Services‘ einzurichten. Mit Hilfe dieser Institutionen sollen lokale Demokratie und

Bürgernähe zwischen Verwaltung und Bürger gewährleistet werden. Hieran sehen wir, dass der nächste Schritt von einer stadtteilbezogenen Arbeit auf einer Bezirksebene etabliert wird, die dahingehend allen Einwohnern der Stadt die Möglichkeit bietet, an Verwaltungsentscheidungen und an den bereitgestellten Dienstleistungen teilzuhaben. Somit werden also nicht „nur“ die benachteiligten Stadtteile miteinbezogen, die jedoch nach wie vor mehr Beachtung in der städtischen Entwicklungsarbeit bedürfen.

Deutschland/Berlin/Soldiner Kiez: ‚Soziale Stadt‘ und Quartiersmanagement

Neben dem bundesweiten Programm zur Nachbesserung der Großwohnsiedlungen und speziellen Modernisierungs- und Sanierungsprogrammen entstanden in den neunziger Jahren in Deutschland lokale Aktivitäten wie zum Beispiel der ‚Essener Konsens‘. Dieser beinhaltete eine strategische Beratungsrunde zwischen Stadtverwaltung, Kommunalpolitik, den wichtigsten Wirtschaftsbetrieben und Nichtregierungsorganisationen. Ein Ergebnis des ‚Essener Konsens‘ ist die Revitalisierung der Zeche Zollverein in Essen (vgl. AK Wien: 54 f.). Derartige Initiativen und darauf folgende Programme einiger Bundesländer zur Förderung integrativer Lösungsansätze stellen die gegenwärtige Entwicklung der sozialen Stadtpolitik in Deutschland dar. Pioniere waren Nordrhein-Westfalen, welches 1993 das Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf mit sozialintegrativem Ansatz‘ eingeführt hatte oder Hamburg, das im selben Jahr ein Armutsbekämpfungsprogramm initiierte (vgl. ebd.: 5).

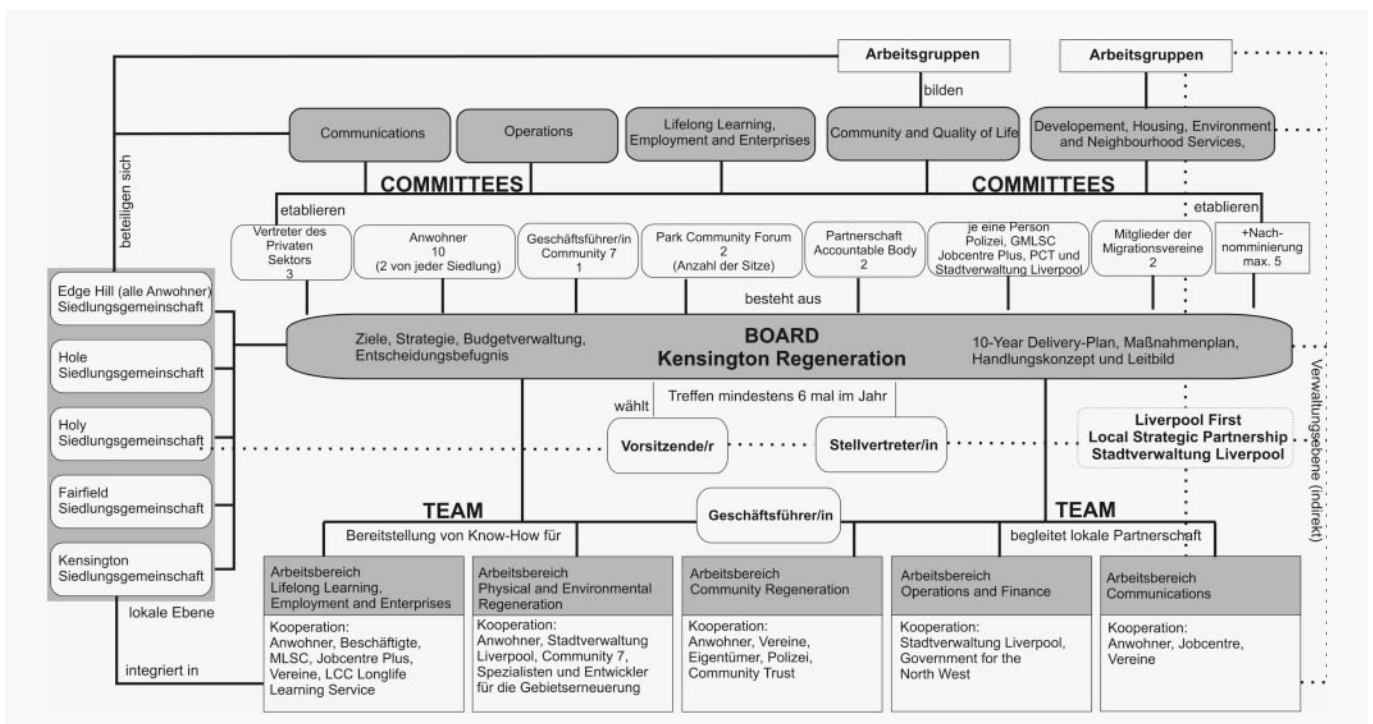


Abb. 2: Organigramm der Managementstruktur von ‚Kensington Re-generation‘

Eigene Darstellung



Aufbauend auf diesen unterschiedlichen Modellen und auf Erfahrungen anderer europäischer Länder, wie den Niederlanden und Großbritannien, entstand die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘. Der Beschluss wurde 1996 in der Ministerkonferenz der Ausschüsse für Bauwesen und Städtebau gefasst. Daraufhin wurde in Hessen die ‚Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS)‘ eingeführt, Bremen etablierte 1998 das Programm ‚Wohnen in Nachbarschaften (WIN)‘ und der Berliner Senat ver-

abschiedete 1999 den Beschluss zur ‚Einrichtung von integrativen Stadtteilverfahren eines Quartiersmanagements‘ (vgl. ebd.: 54 f.). Die Bundesregierung nahm im selben Jahr die Gemeinschaftsinitiative zum Anlass, das Bund-Länder-Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt‘ in die Städtebauförderung einzugliedern. 2004 erhielt die ‚Soziale Stadt‘ mit dem Europaanpassungsgesetz des Baugesetzbuches unter § 171 e BauGB eine eigenständige Regelung (vgl. ebd.: 54).

Anders als in Liverpool/Kensington wurde der Soldiner Kiez in Berlin-Wedding anhand lokaler statistischer Indikatoren als ‚Gebiet mit besonderem Entwicklungsbedarf‘ ausgewiesen. Das ‚Quartiersmanagement Soldiner Straße‘ war von Beginn an in diesem Verfahren integriert und sammelte erste Erfahrungen durch das Pilotprojekt der ‚Bürgerjury‘. Die Jury wurde 1999 vom Senat initiiert und durch ein moderiertes Stadtteilverfahren mit Entscheidungsbefugnis hinsichtlich eines Quartiersfonds und diverser Maßnahmenvorschläge aus der Bürgergesellschaft in die laufenden Verwaltungsaufgaben integriert. Die positiven Erfahrungen, welche die Senatsstadt Berlin während diesem Pilotprojekt sammelte, waren Anlass, das Konzept des ‚Quartiersmanagements‘ weiterzuverfolgen, welches zu Beginn in 15 und heute in 33 Gebieten angewendet wird.

Organisatorisch beinhaltet das ‚Quartiersmanagement‘ zunächst administrative Vorgaben auf Verwaltungsebene, welche vor Ort durch ein von einem Träger betreutes Vor-Ort-Büro gezielt ermittelt und auf das jeweilige Stadtgebiet entsprechend angepasst werden. Hauptmerkmal der organisatorischen Durchführung ist das informelle Gremium ‚Quartiersrat‘. Der ‚Quartiersrat‘ wird für die Dauer von zwei Jahren von den Anwohnern des ‚Gebietes mit besonderem Entwicklungsbedarf‘ direkt gewählt. Das Gremium setzt sich zu 51% aus gewählten Einwohnern und zu 49% aus dem Dritten Sektor

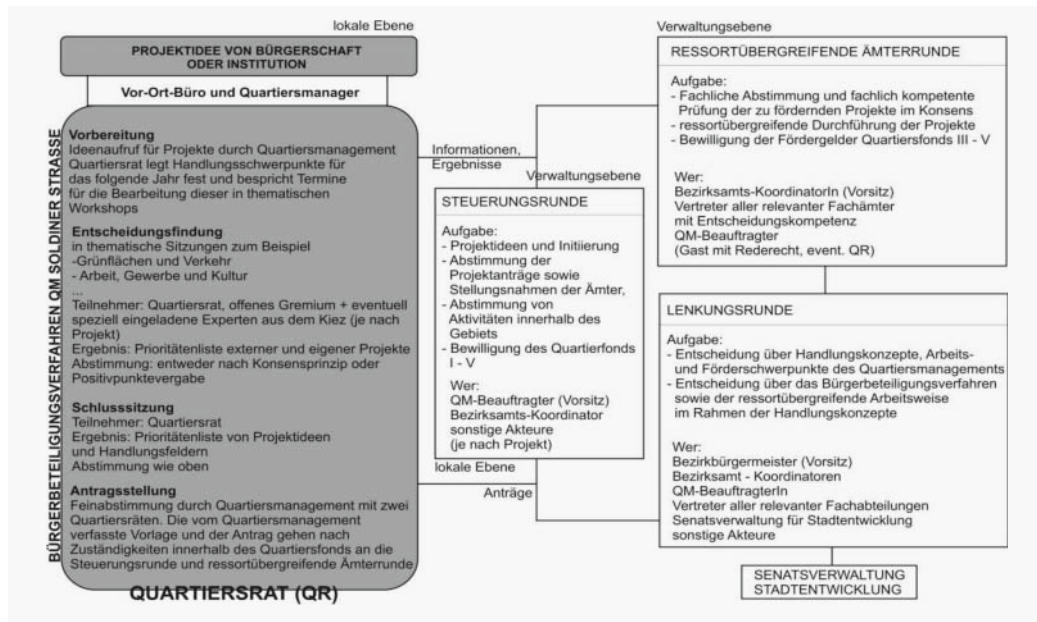


Abb. 3: Organigramm der Managementstruktur des Quartiersmanagements ‚Soldiner Straße‘. Eigene Darstellung

zusammen.

Über eine auf Bezirksebene eingerichtete Steuerungsrunde gelangen die vom ‚Quartiersrat‘ vorgeschlagenen Maßnahmenvorschläge für den Zeitraum von einem Jahr in die Verwaltung. Hier wird je nach Qualität und Kostenaufwand in einer Ämterrunde entschieden, ob oder wie sich das gewünschte Vorhaben umsetzen lässt und ob es angebracht ist. In der vom Bezirksbürgermeister geleiteten Lenkungsrunde wird letztendlich den Maßnahmenvorschlägen in Form eines temporären Handlungskonzeptes stattgegeben oder nicht. Das jährlich auszustellende integrierte Handlungskonzept des Trägers vor Ort soll die Entwicklung im Hinblick auf die Maßnahmen und die weiteren Entwicklungen sicherstellen und bewerten.

Technisch gesehen wurden die Verwaltungsstrukturen des Bezirks Berlin-Mitte für das Beteiligungsverfahren angepasst. Positiv ist, dass sich für das institutionalisierte Gremium ‚Quartiersrat‘ alle Anwohner aufstellen lassen können, also auch Anwohner mit Migrationshintergrund. Dennoch können sich nur diejenigen beteiligen, die innerhalb des rechtlich festgelegten Gebietes wohnen. Relativ zur Managementstruktur von ‚Kensington Regeneration‘ ist jedoch, dass sich die Anpassung sehr sektoral äußert und das Bürgergremium ab der ‚Steuerungsrunde‘ nicht mehr in Entscheidungsfindungen anwesend ist.

Niederlande/Apeldoorn: ‚Groetestedenbeleid‘ und ‚Stadtbezirkskonzept‘

Das niederländische Programm für integrative Stadtteilverfahren entwickelte sich in einem Zeitraum von über 30 Jahren. Die Vorläuferprogramme des ‚Groetestedenbeleid‘ wurden verflochten, und in seiner Entwicklung ist ersichtlich, dass die Durchführung der Programmvorgaben im Laufe der Jahre



sozialer, demokratischer und liberaler gehandhabt wurde. In den 1960er Jahren als Städtebauliches Sanierungsprogramm begonnen, wurde in den siebziger Jahren die sanfte Stadterneuerung eingeführt, welche sozialverträglich in den Sanierungsprozess eingebunden wurde.

1985 kam erstmalig der integrative Politikansatz zum Einsatz und sollte von nun an für die weitere Präventivarbeit der benachteiligten Stadtteile legitim sein. Das nationale Programm setzte in Europa als eines der ersten den Ansatz integrativer Stadtteilverfahren ein, was die Niederlande in Sachen integrierte Stadtentwicklung als Vorreiter etablierte (vgl. AK Wien: 42). Die Weiterentwicklung des Programms ist heute der ‚Groetestedenbeleid‘ aus dem Jahr 1994. Hier wurden Anstrengungen unternommen, die bereits bestehenden Programme stärker zu integrieren und zu koordinieren. Dabei sollte ein nachhaltiges und ganzheitliches Programm aus einem Guss entstehen, das auf den drei Säulen der Nachhaltigkeit aufbaut.

Die letzte Änderung wurde 2005 vorgenommen, indem der ‚Groetestedenbeleid‘ an das niederländische Leitbild der ‚Starken Stadt‘ angepasst wurde. Bis dahin zentral organisiert, sollen die niederländischen Städte von nun an mehr Raum bei der Formulierung eigener Akzente und Ziele erhalten (vgl. Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt; BBR-Online-Publikation: 79f.). Anders als in den anderen beiden Länderstudien wendet die Gemeinde Apeldoorn nicht das nationale Programm ‚Groetestedenbeleid‘ in ihren Stadtteilen an. Die Stadt fragmentiert sich zunehmend, und bestimmte Stadtteile sind anhand der statistischen Indikatoren im Vergleich zur Gesamtgemeinde benachteiligt, jedoch nicht hinsichtlich des Landesdurchschnitts. Dieses ist wiederum eine Voraussetzung, um das nationale Förderprogramm in benachteiligten Gebieten anzuwenden.

Die Gemeinde Apeldoorn mit ihren 138.000 Einwohnern verzichtet auf die Staatshilfe, da sie der Meinung ist, dass damit den betroffenen und ausgewählten Stadtteilen nicht geholfen ist. Aus der Erfahrung und Wahrnehmung der Förderstadtteile werden die Quartiersanwohner stigmatisiert, und die vielschichtigen Problemlagen werden im städtischen Raum eher verlagert als verbessert. Jedoch implementierte die Gemeinde Apeldoorn das Beste aus dem Förderprogramm in ihre städtische Arbeit, welches sich durch die Beteiligungsformen aus unterschiedlichen Programmausführungen ableiten ließ.

Das allgemeine Wählerverhalten schweifte immer mehr in den rechtsorientierten politischen Sektor ab und die Jugendlichen bildeten weit mehr rechtsradikale Gruppierungen als zunächst befürchtet. Der Tod Pim Fortuyns war Auslöser für die Initiierung des ‚Stadtbezirkskonzept‘ der Gemeinde. Apeldoorn wendete bereits ein stadtteilbezogenes Managementverfahren an, welches durch das Bürgergremium Stadtteilrat in die Apeldoornner Stadtentwicklung und Verwaltungsarbeit einbezogen wurde. Die Zuständigen des Gemeindevorstandes ka-

men nach einigen Evaluationen aber zu dem Ergebnis, dass der bis dahin verfolgte stadtteilorientierte Ansatz zu wenig zukunfts-, zu stark räumlich und zu wenig sozial orientiert war. In diesem Zusammenhang sahen die Gemeindevorstände auch, dass die Abstimmungsebenen zu umfangreich und die Möglichkeit der Beteiligung und Eigeninitiative der Bewohner minimal ausgeprägt waren. Daher sollte der stadtteilorientierte Ansatz auf die nächst höher gelegene Verwaltungsebene – den Bezirk – übergehen, um lokale Demokratie effektiver gestalten zu können (vgl. Gemeinde Apeldoorn: 1).

Das ‚Stadtbezirkskonzept‘ ist als eine gebietsorientierte Vorgehensweise zu verstehen, die als Sammelbegriff eine stadtteil- und nachfrageorientierte Handlungsweise beinhalten soll. Der Ansatz setzt voraus, dass der Anwohner das Maß der Dinge darstellt und sich die Vorgehensweise nach den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten von Nachfrage und Angebot richtet. In einer dreigliedrigen Verwaltungs- und Entscheidungsorganisation wird zunächst auf Anwohnerbene beziehungsweise lokaler Ebene eine allgemeingültige ‚Zukunftsagenda‘ erarbeitet, die ein Nachfrageportfolio aus der Bürgerschaft darstellt.

Auf zweiter Ebene wird eine ‚Stadtbezirksplattform‘ von unterschiedlichen Partnern definiert, welche die ‚Zukunftsagenda‘ in Absprache mit den Bürgern als Vorlage für den Apeldoornner Gemeinderat ausarbeiten. Auf dieser Ebene erfolgt eine Angebotserstellung von Seiten der Gemeinde für die Interessen und Initiativen der Anwohner. In Rückkoppelungsprozessen werden die Wünsche, Anregungen etc. kategorisiert und als Prioritätenliste festgelegt. Der Gemeinderat und der Gemeindevorstand verabschieden diese Angebotserstellung mit dem Instrument des ‚Stadtbezirksplans‘, der von nun an die Verwaltungsarbeit der Gemeinde für den jeweiligen Bezirk für die Dauer von vier Jahren diktiert.

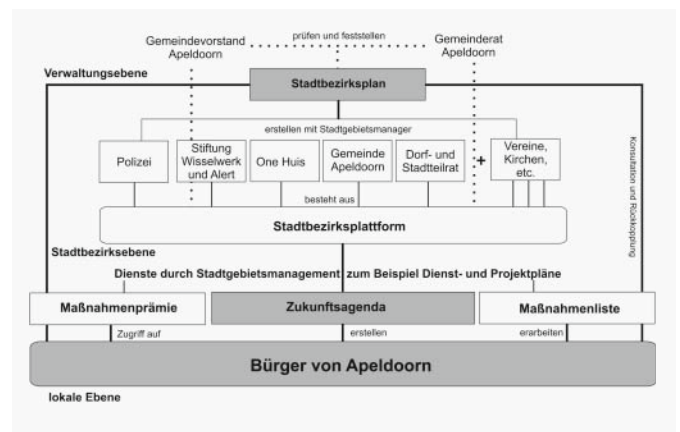


Abb. 4: Organigramm zur Managementform des Apeldoornner ‚Stadtbezirkskonzeptes‘
Eigene Darstellung

In dieser Organisationsstruktur kristallisiert sich heraus, dass sich die Anwohner nicht an der Verwaltung beteiligen, sondern dass sich die Verwaltung an den Initiativen der Anwohner beteiligt. Das Machtverhältnis wird mit Hilfe des Konzept-



tes derart verändert, dass es sich als einen Typus von Best practice des Bottom-up-Ansatzes bezeichnen lassen kann. Vorbildlich ist zudem, dass sich das ‚Stadtbezirkskonzept‘ nicht als Reaktion auf die Mängel in der stadträumlichen Situation konzentriert, wie es zum Beispiel Berlin und Liverpool machen, sondern dass es sich als durchführbares Konzept und bürgerorientierte Vorgehensweise für jegliche Städte und Regionen auszeichnet. Die gebietsorientierte Vorgehensweise ist eine Möglichkeit der Weiterentwicklung von Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, die in einer bürgerorientierten Kommune eingeführt werden kann.

Im Vergleich ergeben sich in den drei erläuterten Verfahren Gemeinsamkeiten und Unterschiede, die im Folgenden dargestellt werden.

Voneinander lernen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Das Neighbourhood Management von Kensington wird durch den Verein ‚Kensington Regeneration‘ gestaltet, der in Kensington angesiedelt ist und für zehn Jahre das britische ‚New Deal for Communities‘-Programm umsetzt. Mithilfe des entscheidungsbefugten Boards, in dem zahlreiche Stakeholder aus Verwaltung, Wirtschaft, Vereinen, Abgesandte der Siedlungsgemeinschaften und weitere teilnehmen, werden alle wesentlichen Entscheidungen des Stadterneuerungsprozesses lokal gefällt. Zur präzisen Bearbeitung von Projekten und Lösungswegen der gemeinsam formulierten Ziele werden die schwerpunktmäßigen Committees etabliert, die, wie auch das Board, durch das Team von ‚Kensington Regeneration‘ unterstützt werden oder vielmehr deren Arbeit bestimmen. Wesentlich hierbei ist, dass alle Bürger stets in den vorliegenden lokalen Kooperationen anzutreffen sind, womit eine lokaldemokratische Beteiligung im Stadtteilentwicklungsprozess aufgezeigt wird.

Die Management-Struktur ist nach dem Partnerschaftsprinzip aufgebaut, d.h. durch eine enge Kooperation verschiedener Akteure, die durch eine koordinierende Instanz dominiert wird. Bei der Anwendung des ‚New Deal for Communities‘ stellt ‚Kensington Regeneration‘ die lokale koordinierende Instanz dar, welche auf kommunaler Ebene als Partner der Local Strategic Partnership ‚Liverpool First‘ zur Seite gestellt wird. Innerhalb dieser vernetzten Struktur werden diese zwei Instanzen zu Kooperationspartnern. Die Bottom-up-Strategie wird somit durch kooperationsorientierte, fachressortentfesselte Governance ermöglicht.

Das ‚Quartiersmanagement Soldiner Straße‘ wird vorerst durch administrative Vorgaben des ‚Quartiersmanagements‘ Berlin bestimmt. Dadurch wird ein einheitlich gesamtstädtisches Konzept für integrative Stadtteilentwicklungsverfahren verdeutlicht. Auf lokaler Ebene wird der verwaltungsmäßige Rahmen zugunsten des Stadtteils und dessen spezifischen

Problemlagen angepasst und vorbereitet. Das Beteiligungsverfahren des ‚Quartiersmanagements Soldiner Straße‘ erfolgt als Basis durch den ‚Quartiersrat‘, der über das Vor-Ort-Büro betreut wird und dessen Vorschläge, Projekte und Anträge in der gebietsorientierten Steuerungsrunde zur Verwaltungsebene gelangen. Die Steuerungsrunde stellt die Verbindung zur ressortübergreifenden Ämterrunde und abschließend zur Lenkungsrunde unter Vorsitz des Bezirksbürgermeisters her. Jede dieser Institutionen besitzt unterschiedliche Entscheidungsbefugnisse und Zuständigkeitsbereiche, so dass das Verfahren übersichtlich gestaltet werden kann.

Die fachliche und hierarchische Top-down-Strategie kommt der Bottom-up-Strategie entgegen und zeigt, dass die einzelnen Ressort-Ebenen für das Quartiersmanagement aufeinander abgestimmt wurden. Dennoch ist innerhalb der gebiets- und verwaltungsbezogenen Institutionen kein Quartiersrat mehr beteiligt. Ein Rederecht ist eingeräumt, womit aber trotzdem Partizipation und die Rolle des Quartiersrates am Entscheidungsprozess geschwächt werden.

Als stadtbezirksorientiertes Konzept wird das Bürgerbeteiligungsverfahren in Apeldoorn über ein dreigliedriges Verfahren aufgezeigt. Eine von allen Bürgern aufgestellte ‚Zukunftsagenda‘ bestimmt im Wesentlichen die kommunale Arbeit. Eine ‚Stadtbezirksplattform‘ und zahlreiche Rücksprachen mit Gemeinde- und Stadtteilvertretern sollen im Sinne der Bürger zu einem vierjährigen ‚Stadtbezirkskonzept‘ führen. Die ökonomischen Grundsätze von Nachfrage und Angebot – der Bürger stellt die Nachfrage und die Kommune und deren Partner versuchen das Angebot zu ermöglichen – bilden eine gute Grundlage, um sich im Beteiligungsprozess entgegenzukommen. Im ‚Stadtbezirkskonzept‘ wird Bottom-up als eine ausschlaggebende Grundlage angesehen, wodurch ein lokales Mitspracherecht gegeben ist, welches die Verwaltungsarbeit beeinflusst und bestimmt.

Zusammenfassend sind alle drei bürgerbeteiligende Managementverfahren auf einen Bottom-up-Ansatz ausgerichtet. Die Verwaltungsebenen wurden angepasst oder durch Partnerships entfesselt. Die Governance-Strukturen sind in den integrierten Stadtteilverfahren ersichtlich. Alle Prozeduren zeigen im Aufbau und in der Mitwirkung die Zusammenarbeit von öffentlichen und nichtöffentlichen Akteuren. Lediglich die Qualität der Bürgerbeteiligung ist unterschiedlich zu bewerten.

Das ‚Stadtbezirkskonzept‘ von Apeldoorn sieht die Initiative aller Bürger als Voraussetzung ihrer gemeindlichen Arbeit vor. Das darin enthaltene Instrument der ‚Zukunftsagenda‘ wird den Anwohnern zur Seite gestellt. Die Veränderung der bis dahin angewandten Partizipationsstrukturen erfolgte unter anderem auch aufgrund dessen, dass die stadtteilbezogene Arbeit mit dem Bürgergremium Stadtteilrat in gewisser Weise zu wenig Bürgerbeteiligung hervorbrachte. Das ‚Quartiersmanagement‘ Berlin hingegen baut auch auf solchen Strukturen auf und hemmt im weiteren laufenden Bürgerbeteiligungs-



verfahren die Mitwirkung des ‚Quartiersrates‘. Dieser sollte bis zur letzten Instanz beteiligt sein, da es um die Interessen der Anwohner geht. Letztlich ist der ‚Quartiersrat‘ auch vom Engagement ehrenamtlicher Anwohner abhängig, und die freiwillige Teilnahme erweist sich vermutlich als schwierig und bedeutet ständige Motivation durch die Quartiersmanager.

Ganz anders ist ‚Kensington Regeneration‘ zu sehen. Unter diesen partnerschaftlichen Gesichtspunkten wird eine ganz andere Möglichkeit der Bürgerbeteiligung eingerichtet. Diese kennzeichnet sich in den sehr ausgeprägten horizontalen Strukturen des Stadterneuerungsprozesses. Hieran ist ersichtlich, dass sich neben öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren auch Anwohner im Neighbourhood Management vorfinden, die an allen Institutionen des Kensingtoner Beteiligungsverfahrens partizipieren. Zwar werden im Board nicht alle Einwohner in die Entscheidungen miteinbezogen, aber in der Entscheidungsfindung sind zehn gewählte Anwohner der Siedlungsgemeinschaft fester Bestandteil des entscheidenden und beratenden Gremiums.

Geht es letztendlich darum mehr Mitbestimmung und eine bessere Zusammenarbeit in der Stadtteilentwicklung zu erhalten, dann sind alle drei Konzepte dazu geeignet.

Fazit

In allen drei Länderstudien ist ersichtlich, dass sämtliche Beteiligte im Stadtentwicklungsprozess näher zusammenrücken. Die unüberwindbaren Hürden aus Sicht der Bürgerschaft zwischen den hierarchischen Strukturen von Staat und Kommune sind innerhalb dieser Gemeinschaften nahezu nicht mehr vorhanden. Das Zusammenrücken und die Reziprozität aller am Prozess Teilnehmender ist offensichtlich und zeigt, dass die angeführten Gemeinden auf dem von der EU geforderten sozial, solidarisch ausgerichteten und nachhaltigen bürgerorientierten Weg sind, der den gewünschten Zusammenhalt erzeugt. Dies erfolgt zum Teil noch über nationale Förderprogramme, kann aber am Beispiel Apeldoorn gut nachvollziehbar auch ohne die Anwendung eines speziellen Programms, wie dem ‚New Deal for Communities‘, ‚Soziale Stadt – Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf‘ oder dem ‚Groetestedenbeleid‘ erfolgen.

Es ließ sich feststellen, dass Liverpool und Apeldoorn das Gemeindegebiet neu geordnet, organisiert und in bezirklich autonome Management-Bereiche zu Gunsten der ‚Nähe zum Bürger‘ gliederten, während in Berlin zwar auf Ebene des Bezirkes die Kommunikations- und Verwaltungsorganisation für den Zweck der Bürgerbeteiligung für die ‚Soziale Stadt‘ angepasst, aber nicht neu organisiert wurde. In der weiteren Bearbeitung der Studien zeigte sich, dass aktive Bürgerbeteiligung in den ‚Soziale Stadt‘-Gebieten nicht das angestrebte Ziel ist, sondern der wesentliche Unterschied ergab sich daraus, wie sich der Anspruch der Selbstorganisation von Stadtteilen in

den einzelnen Ländern definierte. Wird, wie am Beispiel Berlin, der dritte Sektor sehr stark in die Quartiersarbeit miteinbezogen, so ist dies ein Indiz dafür, dass aktive Bürgerbeteiligung nicht das endgültige Ziel des ‚Quartiersmanagements‘ darstellt, sondern dass mit Hilfe von Vereinen, Verbänden und Organisationen die Selbstorganisation und der soziale Verbund des Stadtteils erreicht werden soll. Der Schwerpunkt liegt hier demnach auf selbstorganisierten Bewohnern, die sich in und an Vereinen und Initiativen wenden und/oder einbringen, um sich frei nach ‚Empowermentmaßnahmen‘ selbst zu helfen.

Apeldoorn sieht sich durch sein ‚Stadtbezirkskonzept‘ in einer ähnlich sektoral, hierarchisch orientierten Konstellation wie das ‚Quartiersmanagement‘ Berlin. Es legte hingegen schon im Vorfeld Kernpartner der ‚Stadtbezirksplattform‘ fest, die sich durch gesellschaftliche Organisationen und Verbände kennzeichnen. Die Ausgangssituation hierbei ist, dass Organisation und Verbände den nötigen finanziellen Rahmen besitzen, um die Stadtteil- und Gemeinwesensentwicklung zu unterstützen. Demnach geht es hier nicht um die Selbstverwaltung und -organisation eines Stadtteils, sondern um eine starke Installation derjenigen, die in einem Nachfrage- und Angebot-Konzept in der Lage sind, Angebote beziehungsweise die finanziellen Ressourcen für Angebote bereitzustellen.

Dahingegen ist ‚Kensington Regeneration‘ ein Verein, der aus seinem Anspruch heraus aktive Bürgerbeteiligung, das heißt lokale Demokratie und den sozialen Verbund anstrebt, der alle miteinbezieht und bestimmten Gruppierungen beziehungsweise Stakeholdern nicht mehr oder weniger an Bedeutung und Mitspracherecht zukommen lässt. Daraus wird ersichtlich, dass die Selbstorganisation und der Stadtteilverbund von ‚Kensington Regeneration‘ durch eine durchweg horizontal angelegte Struktur der lokalen Partnerschaft von politischen, wirtschaftlichen und privaten Akteuren erfolgt, die gemeinsam in einem Verein organisiert sind.

Die bearbeiteten Länderstudien zeigen, dass ein dauerhaft horizontal angelegtes bürgerschaftliches Gremium oder optional die Entwicklung eines geeigneten Instruments wie der Apeldoorn ‚Zukunftsaagenda‘ gewinnbringend für Stadtteil, Kommune und Stadtentwicklung eingesetzt werden kann. In Liverpool wurde mitunter der Transformationsprozess abgefedert und der Gemeinde zu neuem Aufschwung verholfen. In Apeldoorn erfolgte eine Umkehrung der verwaltungspolitischen Machtverhältnisse zu Gunsten des mündigen Bürgers, der die Verwaltungsarbeit diktiert. Aber die bisher in Deutschland veröffentlichten Befunde zeichnen zur Weiterentwicklung von derartigen Partizipationsstrukturen in der kommunalen Arbeit kein klares Bild. Neben dem Programm ‚Soziale Stadt‘ treten Modellkommunen unter dem Städtenetzwerk ‚Civitas‘ in den Vordergrund, welche partizipative Strukturen in die kommunale Arbeit implementieren und das Ziel der Bürgerkommune anstreben. Jedoch sind hinreichende Ergebnisse zu einem zufriedenstellenden Resultat nahezu nicht vorhanden.



Nach den bundesweiten kommunalen Agenden 2010 findet aus deutscher Sicht aktive Bürgerbeteiligung meistens nur in Stadtmarketing-Konzepten oder aber institutionsübergreifend in den ausgewiesenen „Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ statt. In der Anwendung dieses Programms sind Unterschiede festzustellen, da die Bundesländer unterschiedliche Ausführungen und Herangehensweisen besitzen. Beide stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen sind nicht auf Dauer angelegt, und die daraus entstandenen informellen Gremien verlieren sich, was sicherlich zur Folge hat, dass der Stakeholder an politischen Entscheidungen zwar teilzuhaben lernt, aber dann nach Ablauf oder Aufhebung der Maßnahme in den noch nicht verinnerlichten Lernprozess der Partizipation entlassen wird. Der Lernprozess setzt das Prinzip einer nachhaltigen und demokratischen Gemeinschaft voraus.

Ein Grund für die schwerfällige Weiterentwicklung ist vermutlich die durch den Föderalismus begründete freie Wahl der Maßnahmen und Programme. Worin der Anlass bestehen könnte, warum sich lokale Demokratie und New Governance nicht oder nur schwerfällig durchsetzen. Bürgerbeteiligung ist ein Instrument, welches alle Anwohner dauerhaft ansprechen und integrieren soll und im Sinne einer nachhaltigen europäischen Stadt und Gemeinschaft eingesetzt werden kann und muss. Der darin enthaltene Gedanke der ‚Teilhabe‘ muss in das Bewusstsein der Kommunen und der dort lebenden Einwohner gelangen. Dies geschieht nur durch Kommunikation, Information und aktives Lernen. Die deutsche kommunale Arbeit scheint vielmehr europa- und bürgerfremd zu agieren, in welcher der Mehrwert der Partizipation gar nicht oder kaum kommuniziert wird. Aktive Bürgerbeteiligung schlägt vermutlich fehl, wenn sie nur temporär und zielgruppenorientiert durchgeführt wird und nicht zur kommunalen Kultur gehört. Sie schlägt sicherlich auch fehl, wenn informelle Gremien opportunistisch eingesetzt werden, um den kommunalen Haushalt durch die Freiwilligenarbeit der Bürger zu schonen, indem zum Beispiel auf Aktionen wie Müllentsorgung oder die Pflege von öffentlichen Grünanlagen abgezielt wird. Denn die Reziprozität ist in Beteiligungsverfahren ausschlaggebend.

So ist vermutlich der Einbezug der Wirtschaft noch ein verkürzter Wunsch. Die Möglichkeit der Zusammenarbeit wird selten erkannt, und die kommunalen Zugeständnisse für eine wettbewerbsfähige Standortpolitik zeigen kaum, dass sich die Wirtschaft an einer bürgerorientierten, kooperativen Kommunalpolitik beteiligen möchte. Die Voraussetzungen und das Selbstverständnis, wie zum Beispiel in Großbritannien, sind für solche Partnerschaften nicht (oder noch nicht) gegeben. So entscheiden zum Beispiel die ‚Neighbourhood Assemblies‘ in Liverpool/Kensington im Bereich des Städtebaus darüber, wie die neu errichteten Gebäude aussehen sollen. Sie geben vor, welche Fenster, welches Material, welche Bauweise usw. angewendet und verbaut werden sollen. In einem weiteren Schritt wird eine Kooperation angestrebt, die mit der Ökonomie verbunden ist. Über die Siedlungsgemeinschaften ent-

steht eine Partnerschaft mit bausektoralen Investoren, welche die Gebäude nach dem Wunsch der ‚Neighbourhood Assemblies‘ errichten, was im Umkehrschluss eine Win-Win-Situation unterstreicht und für beide Stakeholder in Gewinn und (Kunden-)Zufriedenheit mündet.

Wenn für Menschen geplant wird, sollten sie als gleichberechtigte Partner angesehen und beteiligt werden. Bürgerschaft und Verwaltungsapparat müssen lernen dauerhaft und langfristig an Entscheidungen, die sie und ihre Umwelt betreffen, gemeinsam zu partizipieren. Sie sollten interessiert sein, Partizipation und integrierte, ressourcengebundene Stadtteilarbeit mit Blick auf den ‚Mainstream‘ weiterzuentwickeln, um daraus die lokalen Partnerschaften für jedermann zu bilden. An diesem Punkt stagniert aus deutscher Sicht das Potenzial eines neuen Weges.

Es sollte nicht vergessen werden, dass eine gute und bürgerorientierte Stadtentwicklung in vernetzter kommunaler Arbeit in der Lage ist, Chancengleichheit, Gleichberechtigung und Basisdemokratie herzustellen. Sie kann Ausgrenzung bestimmter Gruppen und Bevölkerungsschichten verhindern. Über diese Tatsache darf nicht hinwegsehen werden. Die Stadtentwicklung bestimmt die menschliche Umwelt in sozialer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht und muss sich den neuen Anforderungen und den lokalen Partnerschaften stellen. Und das macht sie, auch im Hinblick auf die kommunale Planungshoheit, zu einem der wichtigsten Entwicklungspotenziale einer demokratischen Gemeinschaft.

Karin Schwab

Dipl.-Ing. (FH) im Studiengang Stadtplanung an der HfWU Nürtingen-Geislingen

Quellen

Cullingworth, B. et al. (2002): *Town & Country. Planning in the UK*. London, New York 2002

Gemeinde Apeldoorn (o. J.): *Rahmenvorlage zum Stadtbezirkskonzept*. Deutsche Kurzfassung

AK Wien (2004): *Städtestrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Herausforderungen für eine sozialverträgliche Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungspolitik*. Wien 2004

<http://isra.tuwien.ac.at/Fachbereich/Personal/Oliver.Frey/Deutsch/Publikationen/St%C3%A4dtestrategien.pdf>

BMVBS/BBR (2007): *Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt*. BBR-Online-Publikation 08/2007

http://deposit.d-nb.de/ep/netpub/07/00/96/984960007/_data_stat/gg110959wu.pdf