



Beate Wilding

Integrierte Stadtentwicklung als Ausgangspunkt nachhaltiger Kommunalpolitik



Nach 15 Jahren sinkender Einwohnerzahlen, steigender Schulden und einer weitgehend unwirksamen Verwaltungsdezentralisierung setzt die Stadt Remscheid heute auf die Bündelung von Fachressorts und eine intensive Diskussion mit den Bürgerinnen und Bürgern. Auf der Grundlage einer umfangreichen Stärken-Schwächen-Analyse und eines durch den vhw erstellten Wohnraumversorgungskonzeptes wird ein Leitbild für die Zukunft erstellt. Während sich die Bürgerschaft zuvor lediglich einbrachte, um Verwaltungsentscheidungen anzufechten, gilt es nun mit einem ehrlichen Blick auf die äußerst knappen Ressourcen gemeinsam mit allen Akteuren über unerfüllbare Wünsche, aber auch über die Potenziale der Stadt zu diskutieren.

Remscheid ist mit 111.044 Einwohnern die bevölkerungskleinste kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen und bildet mit den Nachbargemeinden Wuppertal und Solingen das sogenannte Bergische Städtedreieck. Diese Bezeichnung knüpft an die historische Zugehörigkeit der Städte zum Großherzogtum Berg an und geht auf das gleichnamige Grafengeschlecht zurück. Die häufig gemutmaßte Verbindung zwischen dem Begriff „bergisch“ und der durch Berge und Täler geprägten Topografie ist zwar unrichtig, jedoch mit Blick auf die zerklüftete Landschaft des Bergischen Landes durchaus naheliegend. Das Bergische Städtedreieck hat im Rahmen des nordrhein-westfälischen Strukturentwicklungsprogramms REGIONALE 2006¹ begonnen eine eigene Identitätsmarke zu entwickeln, beispielsweise mit der wirtschaftsbezogenen Marke kompetenzhoch3 für den gemeinsamen Auftritt der Region bei Messen und Veranstaltungen.

Das Bergische Land stellt den Übergang vom urbanen Raum – des Ruhrgebietes und der Rheinschiene – zum ländlichen Raum – dem Sieger- und Sauerland – dar. Die Stadt Remscheid liegt verkehrsgünstig gut erschlossen unmittelbar an einer der wichtigsten Nord-Süd-Verbindungen Deutschlands – der Bundesautobahn A 1. In einer Fahrzeit von weniger als 45 Minuten können drei Flughäfen sowie die Großstädte Köln, Düsseldorf und Dortmund erreicht werden. Das Bergische Land gehört zu den Wiegen der Industrialisierung Westdeutschlands. Weltbekannte Namen und Marken wie Mannesmann, Krupp und Thyssen finden ihre Wurzeln in dieser Region. Remscheid ist eine Stadt der Erfinder, Entdecker und Entwerfer. Hier sei an den Physiker und Nobelpreisträger Wilhelm Conrad Röntgen und den Grafiker Gerd Arntz erinnert, die beide aus Remscheid stammen.

Heute verfügt Remscheid über den höchsten Anteil gewerblich-produzierenden Gewerbes² in Nordrhein-Westfalen. Infolgedessen ist Remscheid die letzte klassische Industriestadt Nordrhein-Westfalens – mit einer Vielzahl kleiner mittelständischer Unternehmen. Hierzu zählen auch namhafte Unternehmen der deutschen Werkzeugindustrie; beispielsweise seien die Firmen GEDORE und HAZET genannt. Jeder fünfte Remscheider ist ein Bürger mit Migrationshintergrund³. Jedes zweite Neugeborene stammt aus einer Familie mit Migrationshintergrund. Der demografische Wandel macht sich auch in einem steigenden Altersdurchschnitt und in einem deutlichen Bevölkerungsrückgang bemerkbar, so gehen wir heute von einer Einwohnerzahl von 96.500 im Jahr 2030⁴ aus.

Schwierige kommunale Haushaltslage

Die Stadt Remscheid befindet sich wie der ganz überwiegende Teil kreisfreier Städte in Nordrhein-Westfalen seit Jahren in der Haushaltssicherung, da es ihr nicht gelingt, die jährlichen Erträge und Aufwendungen auszugleichen. Zur Jahreswende 2011/12 werden die in mehr als 15 Jahren angehäuften Schulden das städtische Eigenkapital übersteigen. Damit wird die

¹ Vgl. hierzu die Forschungsergebnisse des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH zu den REGIONALEN 2006, 2008 und 2010, die online unter www.regionale.nrw.de abrufbar sind.

² Mit Stand vom 30. Juni 2010 sind 36,6% aller Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe tätig. In Wuppertal beträgt der Vergleichsprozentsatz 25,7% und in Solingen 32,2%. (Industrie- und Handelskammer Wuppertal-Solingen-Remscheid. Erhebung zur Wirtschaftsstruktur im IHK Bezirk. Wuppertal 2010)

³ Stadt Remscheid, Die Oberbürgermeisterin (Hrsg.). Statistisches Jahrbuch 2009. Seite 36ff. Der Anteil der Migrantenbevölkerung an der Gesamtbevölkerung betrug am 31. Dezember 2008 14,5%, hinzuzurechnen sind noch Einwohner mit Migrationshintergrund, die zwischenzeitlich deutsche Staatsangehörige wurden.

⁴ Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.). Datenmosaik 2010. Die Vorausberechnung der Bevölkerung im Regierungsbezirk Düsseldorf 2008/2030 und die Auswirkungen auf die Entwicklung der Privathaushalte und Erwerbspersonen. Düsseldorf 2010.



Stadt Remscheid im Sinne des kommunalen Haushaltsrechts in Nordrhein-Westfalen als überschuldet gelten, so dass weitere Sanktionen der kommunalen Aufsichtsbehörde in Kraft treten werden. Bemühungen der Vergangenheit, durch starke Dezentralisierung der Verwaltung eine Rationalisierung und Effizienzsteigerung zu erzielen, können vor diesem Hintergrund als weitestgehend gescheitert angesehen werden. Diese Erkenntnis führte 2008 zu einer grundlegenden Neuorientierung der Verwaltungsarbeit.

Die Verwaltungsstrukturen wurden neu geordnet. Mit der Bildung von Zentraldiensten für Personal und Organisation, Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung und Verwaltungssteuerung wurden bisher dezentrale und nicht in einem Verantwortungsbereich liegende Aufgaben gebündelt. Dies erfolgte mit der Zielsetzung, die infolge dezentraler Entscheidungsstrukturen stark gewichteten Fachinteressen mit den Gemeininteressen der Verwaltung und des Rates wieder in Ausgleich zu bringen. Trotz großer Restriktionen bei sächlichen und personellen Ressourcen ist es in den zurückliegenden zehn Jahren gelungen, politische Handlungsschwerpunkte im Bereich von Bildung und Betreuung zu setzen. Neben dem flächendeckenden Angebot an Betreuungseinrichtungen in Grundschulen und weiterführenden Schulen bietet Remscheid eine vielfältige Betreuungslandschaft für Kinder.⁵ Diese Entwicklung wurde auch begünstigt durch die traditionelle Stärke und Vernetzung lokaler Akteure. Jugend- und Sozialverbände, Sport- und Kulturvereine sind Ausdruck einer vitalen Stadtgesellschaft und äußern sich auch in einem hohen Maß bürgerschaftlichen Engagements.

Handlungsaufgaben als Antworten auf vier wesentliche Fragestellungen

Aus den inneren und äußeren Rahmenbedingungen ergeben sich Handlungserfordernisse und Fragestellungen:

- Wie gehen wir mit knappen und geringer werdenden kommunalen Ressourcen um?
- Wie begegnen wir den Auswirkungen des demografischen Wandels?
- Wie formulieren wir ein Leitbild für die Zukunft unserer Stadt?
- Wie können Bürgerinnen und Bürger besser in Entscheidungsprozesse eingebunden werden?

Diese Fragen haben Rat und Verwaltung dazu veranlasst, einen Prozess zur nachhaltigen integrierten Stadtentwicklung anzustoßen. Seine Zielsetzung ist die Beschreibung eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (INSEK).

⁵ Ein Beleg für den Erfolg des Ausbaus offener Betreuungsangebote und der vielfältigen Verknüpfung zwischen Kommune und freien Trägern ist der Kooperationsvertrag und dessen Begründung, die über das Ratsinformationssystem der Stadt Remscheid (www.remscheid.de) unter der Drucksache Nr. 14/0263 abgerufen werden kann.

Diskussionsprozess: Offene Türen für Bürgerinnen und Bürger

Remscheid hat damit Neuland betreten, schließlich gilt es, alle Akteure und Interessen aus Bürgerschaft, Rat und Verwaltung erstmals ganzheitlich zu betrachten und in einem breiten Diskussionsprozess zusammenzuführen. Die zentrale Rolle in diesem Prozess kommt dem Bürger zu. Bürgerbeteiligung ist bereits heute Gegenstand von gesetzlichen Vorschriften, hier sei nur an die Verfahrensvorschriften des Baugesetzbuches erinnert.⁶ Die Einwirkungsmöglichkeiten beschränken sich dabei auf Anregungen und Anhörungen, und zwar in der Regel im Bereich von begrenzten Planungsräumen im Stadtgebiet. Bei kritischer Würdigung dieser Regelungen ist auch zu bemerken, dass die Bürger nur in geringem Umfang von ihren Beteiligungsrechten Gebrauch machen, häufig ist die Bürgerbeteiligung ausschließlich eine Beteiligung der unmittelbaren Nachbarschaft und entfaltet keine Wirkung in die Stadtgesellschaft hinein.



Abb. 1: Rathaus Remscheid

In den zurückliegenden 20 Jahren sind auch Elemente der direkten Demokratie in die Kommunalverfassungen eingeflossen. Seit 1994 kennt auch die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung die Möglichkeiten von Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Die Erfahrung aus knapp zwei Jahrzehnten lehrt jedoch, dass diese Instrumente überwiegend dazu genutzt wurden, bestehende Beschlüsse aufzuheben.⁷ Der Landtag Nordrhein-Westfalen wird nunmehr über eine Initiative zur Stärkung der direkten Demokratie beraten, die von den Regierungsfractionen zur Entscheidung vorgelegt

⁶ Als weiterführende Lektüre wird empfohlen: Hans Böckler Stiftung (Hrsg.). Böckler Impuls 10/2008. Demokratie – Neue Wege für politische Beteiligung. Auch im Internetangebot der Stiftung unter www.boeckler.de abrufbar.

⁷ Dem Landtag Nordrhein-Westfalen wurde vom Innenministerium Nordrhein-Westfalen aus Anlass des 10jährigen Bestehens der Elemente direkter Demokratie in der Gemeindeordnung berichtet. Die Ausarbeitung ist unter dem Titel „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen – 1994 bis 2004“ im Internetangebot des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (www.im.nrw.de) abrufbar.



wurde.⁸ Die bisherigen Regelungen konnten nur in wenigen Ausnahmefällen als neuer Impuls für die Stadtgesellschaft wirken, der überwiegende Anteil von Bürgerbegehren entfaltete ihre Wirkung gegen bestehende Beschlusslagen des Rates. Die Auswirkungen der aktuellen gesetzgeberischen Initiative bleiben abzuwarten.

Der angestoßene INSEK-Prozess versteht sich nicht als ein Ersatz für diese Elemente der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie. Ich sehe diesen Prozess als Chance zur Ergänzung dieser Möglichkeiten und als einen Beitrag zur Belebung des bürgerschaftlichen Engagements in einer Stadt. Der Prozess wird nur dann erfolgreich sein können, wenn die Rahmenbedingungen, die Problembeschreibungen, die Handlungsmöglichkeiten – im wahrsten Sinne des Wortes – allgemein verständlich erläutert werden, um eine Diskussion führen zu können, die nicht zu einer Spielwiese zu werden droht. Die Herausforderung für Rat und Verwaltung liegt darin, die für Außenstehende unverständliche Fachsprache zugunsten allgemein verständlicher Formulierungen zurückzunehmen. Beispielsweise hat die Stadt Remscheid vor einem Jahr die Diskussion zur Haushaltskonsolidierung durch einen moderierten Internetblog und vier Bürgerforen aus dem Rathaus hinaus in die Stadt hineingetragen – man könnte auch sagen: unter die Bürger gebracht.

Schulschließungen, Leistungsabbau und Gebührenerhöhungen wurden allgemein verständlich erläutert und Nachfragen durch Verwaltungsmitarbeiter beantwortet. Das war ein neuer Weg. Er ergänzt die gesetzlichen Regelungen, wonach die Haushaltssatzung öffentlich ausgelegt werden muss. Die Stadt Remscheid folgt dem gesetzlichen Auftrag und weist auf die Auslegung der Unterlagen auch im Amtsblatt und den Medien hin. Im Jahr 2010 hat ein (!) Bürger hiervon Gebrauch gemacht. Das virtuelle Bürgerform „mein-remscheid.de“ und vier Bürgerveranstaltungen haben insgesamt mehr als 18.000 Bürger erreicht. Dieses konkrete Beispiel zeigt aber auch, dass eine Diskussion nur auf einer tiefgründigen und wahrheitsgemäßen Bestandsanalyse aufbauen kann.⁹

Grundlage des Prozesses: Bestandsanalyse

Am Beginn des INSEK-Prozesses stand eine Analyse der Stärken, der Schwächen, der bereits vorhandenen Handlungsansätze und der vielfältig vorhandenen – jedoch nicht systematisch zu diesem Zweck zusammengetragenen – Grunddaten in Remscheid. Dieser Prozess wurde mit Unterstützung des Essener Planungsbüros BKR angestoßen. In der ersten Phase wurden die Haupthandlungsfelder auf Grundlage der Bestandsanalyse beschrieben. Für Remscheid sind dies:

- Bevölkerungs-, Haushalts- und Sozialstruktur
- Wohnungsmarkt und Wohnraumversorgung
- Gewerbeflächen, Wirtschaft und Beschäftigung
- Einzelhandel
- Soziales, Bildung, Freizeit, Kultur und Sport
- Umwelt und technische Infrastruktur
- Mobilität und Verkehr

Sie bildeten die Pfeiler für den Endbericht.

Fortführung des Prozesses: Debatte

In einer zweiten Phase wurden Ziele, Szenarien und Impulsprojekte diskutiert und auf Grundlage des Endberichtes weiterentwickelt. Dafür wurden die Akteure zu Workshops eingeladen, um frühzeitig eine enge Vernetzung aller Beteiligten – von Bürgern, Rat und Verwaltung – zu ermöglichen. Die Ergebnisse dieses Diskussionsprozesses wurden in einer Abschlussveranstaltung der Bürgerschaft vorgestellt sowie Rat und Verwaltung vorgelegt. Der Rat hat dann das weitere Vorgehen durch einen Beschluss politisch abgesichert, indem er die weiteren Umsetzungsschritte formulierte:

- Zieldefinition für Maßnahmen aus den strategischen Handlungsfeldern
- Zusammenfassen aller Akteure in einer neuen Projektarchitektur, um fachübergreifend arbeiten zu können
- Reduzierung der Anzahl der Handlungsfelder auf fünf und Konzentration auf diese Bereiche
- Implementierung dieser Handlungsfelder in den Zielfindungsprozess der Stadtverwaltung

Umfangreiche Datenexploration unabdingbar

Für das Handlungsfeld „Wohnen“ wurden eine Milieustudie und ein wohnungspolitisches Handlungskonzept in Auftrag gegeben. Damit wird erstmals das aus verschiedenen Datenquellen stammende Material raumplanerisch ausgewertet und zusammengeführt. Stärken und Schwächen einzelner Stadtquartiere konnten so präziser beschrieben werden. Anstelle von Vermutungen konnten auf diesem Wege beleg- und belastbare Aussagen getroffen werden, um Handlungserfordernisse und Entwicklungspotentiale aufzuzeigen.

Integrierte Stadtentwicklung braucht Zeit

Der Weg zu einem integrierten Handlungsansatz braucht Zeit. Das INSEK lässt sich nicht binnen weniger Monate verwirklichen, es will Stein um Stein auf einem belastbaren Fundament von Daten und Erkenntnissen aufgebaut werden. Wie bei einem Hausbau kann es auch dazu kommen, bestehende Planungen zu überdenken. Die Stadt Remscheid ist beispielsweise dazu gezwungen, den Prozess stets auch aus dem Blickwinkel ihrer katastrophalen Haushaltslage zu betrachten. Ressourcen werden knapper; umso wichtiger ist es dann, sich nicht zu verzetteln, sondern auf das Wesentliche zu konzentrieren. Dies gilt auch für die Kommunikation zwischen Gemeinde

⁸ Vgl. hierzu Drucksachen 15/465 und 15/975 (sog. „Demokratiepaket“) des Landtags Nordrhein-Westfalen, das im dortigen Internetangebot abgerufen werden kann (www.landtag.nrw.de).

⁹ Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung sind in einer Drucksache für die Beratungen des Rates der Stadt Remscheid zusammengeführt worden. Die Drucksache steht noch nicht im neu errichteten Ratsinformationssystem zur Verfügung, kann jedoch über die Autorin bezogen werden. (Drs. B OB 9)



und Kommunalaufsicht. Eine unter dem Gesichtspunkt der integrierten Stadtentwicklung aufgestellte Planung kann von dort aus wesentlich besser beurteilt werden als einzelne und konzeptionell nicht zusammenhängende Maßnahmen.



Abb. 2: Oberbürgermeisterin Wilding (rechts) im Gespräch mit Regina Mönch von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung

Bereits seit mehreren Jahren gewinnt die integrierte Betrachtung von Entwicklungen und Planungen damit auch eine herausragende Bedeutung für die Haushalts- und Finanzpolitik. Integrierte Entwicklung in Zeiten der Haushaltskonsolidierung bedeutet aber auch das Augenmaß für das Machbare und Umsetzbare zu erhalten. Es liegt auf der Hand, dass nicht alle Wünsche aus Bürgerschaft, Rat und Verwaltung verwirklicht werden können. Umso wichtiger ist es dann, offen und ehrlich die Restriktionen mangelnder Ressourcen zu benennen, um bürgerschaftliches Engagement nicht zu enttäuschen.

Chancen und Risiken des Prozesses

Zu einer ehrlichen Betrachtung des Prozesses der integrierten Stadtentwicklung gehört die Betrachtung von **Chancen** und **Risiken**. Zu den großen Chancen zählen:

- die bessere Beteiligung der Bürgerschaft an der Zielfindung und Entscheidung,
- die Möglichkeit, Fehlentwicklungen und auch Irrwege früher zu erkennen,
- Doppelplanungen oder gegenläufige Planungen zu identifizieren, Widersprüche zu klären und weiteres Vorgehen abzustimmen,
- Angebote besser aufeinander abzustimmen und
- verlässliche Strukturen für das Miteinander in der Stadt zu schaffen.

Zu den **Risiken** zählt sicherlich der Zeitbedarf für diesen Prozess. Eine große Gefahr kann also darin bestehen, dass Rat und Verwaltung an Glaubwürdigkeit verlieren, weil Bürger rasches Handeln erwarten. Aus diesem Grunde ist es wichtig, eine Kommunikationsstrategie zu entwickeln, um auch die örtlichen Medien in den Prozess einzubinden. Ein weiteres Risiko besteht in mangelnder Zuverlässigkeit bei Förderkulis-

sen. Die Grundlagen und Rahmenbedingungen für Förderprogramme müssen verlässlich sein. Dazu zählt auch eine klare Aussage der Kommunalaufsicht zur Finanzierung kommunaler Eigenanteile. Dabei haben die Kommunen nur geringen Einfluss auf diese Entwicklungen, hier sind Bund und Länder gefragt. Es sei an dieser Stelle an die Auswirkungen der Reduzierung des Förderprogramms „Soziale Stadt“ durch den Bund erinnert, die zahlreiche Projekte im Erfolg gefährdet und keinen Raum für neue Projekte bietet.

Fazit: „Aus Betroffenen Beteiligte machen!“

Im Sinne der Charta von Leipzig mit ihrer Zielsetzung, eine nationale Stadtentwicklungspolitik zu entwickeln, sind Kurskorrekturen dringend geboten, ansonsten droht vielen Gemeinden die Verödung ihrer Infrastruktur und ihrer subsidiären Strukturen. Diese Entwicklung ist jedoch unvereinbar mit dem in Deutschland gewachsenen Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung, wie er im Grundgesetz und den Landesverfassungen verankert ist. Demnach kommt den Themenfeldern der Finanzpolitik und der Stadtentwicklung eine Bedeutung zu, die sie bedauerlicherweise (bisher) nicht in der öffentlichen Wahrnehmung bundesweit gefunden hat. Hierzu können die skizzierten Formen der Bürgerbeteiligung beitragen. Schließlich kann es den Gemeinden auf diesem Wege gelingen, aus Betroffenen auch Beteiligte zu machen. Das Städtenetzwerk zur integrierten Stadtentwicklung ist hierfür ein wichtiger Motor und zugleich auch Drehscheibe zum Austausch von Erfahrungen und Modellen.

Beate Wilding

Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid



vhw-Fortbildung

- Stadtplanung
- Städtebaurecht
- Immobilienwirtschaft
- Kommunale Organisation und Wirtschaft

Informieren Sie sich über neue Seminare, Tagungen und Symposien des vhw und melden Sie sich online an:

<http://www.vhw.de/seminar>