Albert Geiger

Bürgernahe Politiker – bürgernahe Verwaltung

Das Stadtentwicklungskonzept Ludwigsburg

***„Auch das Musiktheater will Bürgernähe"*, so die Schlagzeile zum Auftakt der Opernsaison in der Stuttgarter Zeitung am Montag, 19.09.2011. Spätestens jetzt wird dem interessierten Betrachter klar, dass die inflationäre Verwendung des Begriffs „Bürgernähe" immer seltsamere Blüten treibt. Nein, die ganze Republik wetteifert um Bürgerpartizipation, Bürgerbeteiligung und Bürgernähe. Dabei ist unser Selbstvertrauen so gering, dass Heiner Geissler mahnte, doch in die Nachbarstaaten Schweiz und Österreich zu blicken, um Bürgerpartizipation zu lernen. Sicher gibt es dort auch gute Beispiele. Er übersieht dabei aber, dass es auch in Deutschland eine Vielzahl von richtungsweisenden Prozessen der Bürgerbeteiligung gibt. So auch in der nur 20 Kilometer von Stuttgart entfernten Stadt Ludwigsburg.**

Übergeordnete Strategie

Das Ludwigsburger Stadtentwicklungskonzept (SEK) wurde im Jahr 2004 von Oberbürgermeister Werner Spec auf den Weg gebracht. Spec, der 2003 gewählt worden war, hatte davor als Oberbürgermeister einer anderen süddeutschen Stadt wichtige Erfahrungen zur Stadtentwicklung und zur bürgerschaftlichen Arbeit im Rahmen des Lokalen-Agenda-Prozesses gemacht. Auch in der Ludwigsburger Verwaltung gab es einen aktiven Agenda-Prozess und erste projektbezogene Ansätze mit umfassender Bürgerbeteiligung. Daraus wurde ein ganzheitlicher Ansatz mit dem Ziel, dass bürgernahe Kommunalpolitiker und eine bürgernahe Verwaltung unter Beteiligung der Bürgerschaft gemeinsam ein Zukunftsprogramm für die Stadt entwerfen. Dieses trägt den Namen „Chancen für Ludwigsburg" und wird bis heute gelebt und weiterentwickelt. Schon zu Beginn stand fest, dass die wichtigen sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und räumlichen Prozesse ressortübergreifend koordiniert werden müssen.

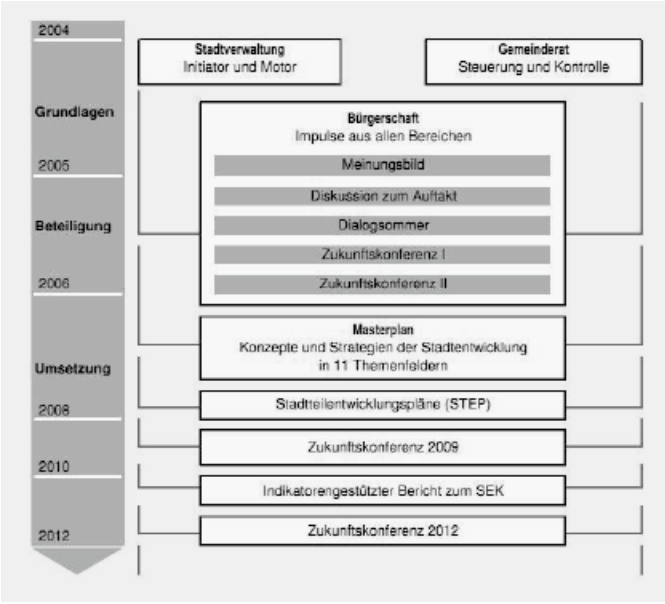

Abb. 1: Stadtentwicklungskonzept im Überblick

Der Start des Stadtentwicklungsprozesses mit Bürgerschaft, Verwaltung und Politik erfolgte formal im Jahr 2004 durch eine Grundsatzentscheidung des Gemeinderates. Nach leidenschaftlich geführten kommunalpolitischen Diskussionen, in denen man sich insbesondere mit der Frage beschäftigte, ob eine intensive Bürgerbeteiligung die Bedeutung der gemeinderätlichen Gremien tangieren würde, wurde mehrheitlich der Startschuss zur Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts unter umfassender Beteiligung der Bürgerschaft gegeben. Das Gremium hatte zunächst erhebliche Bedenken und befürchtete, seine eigene Macht könnte eingeschränkt werden und eine Art Nebenparlament entstehen. Erst eine Beteiligung an der Gestaltung des Prozesses der Bürgerpartizipation räumte die Vorbehalte des Gemeinderats aus

Für das Management des Prozesses wurde die „Geschäftsstelle Stadtentwicklungskonzept" mit zwei Mitarbeitern der Verwaltung als Stabsstelle beim Oberbürgermeister eingerichtet. Es galt, gemeinsam mit der Verwaltung, dem Gemeinderat, Fachleuten und der Bürgerschaft ein Bild der Zukunft zu entwickeln. Dabei sollte jedoch keine Wunschliste entstehen. Vielmehr geht es der Stadt Ludwigsburg darum, im Sinne der Generationengerechtigkeit Prioritäten zu setzen und durch Eigeninitiative eine – zumindest teilweise – Entlastung des städtischen Haushalts zu erreichen.

Die intensive Beteiligungsphase begann 2005 mit einem Meinungsbild aus der Bürgerschaft, indem durch die Mitarbeiter der Stabsstelle rund 80 leitfadengestützte Interviews mit Vertretern aus allen gesellschaftlichen Bereichen geführt wurden. Dadurch konnte zum einen ein Stimmungsbild über das Stadtgeschehen gezeichnet und gleichzeitig die Schlüsselpersonen auf den Prozess vorbereitet und zur Mitarbeit motiviert werden. Von besonderer Bedeutung im gesamten Beteiligungsprozess war die frühzeitige Einbindung des Gemeinderats. Die Bürgerinnen und Bürger wurden in allen Phasen darüber in Kenntnis gesetzt, dass die erarbeiteten Ergebnisse dem Gemeinderat zur Verfügung gestellt werden und die Entscheidungskompetenz weiterhin bei ihm liegt.

Bei der Auftaktveranstaltung im Mai 2005 diskutierten mehr als 200 Bürger zu den Themen Wirtschaft, Kultur und Wohnen. Dabei war es wichtig, über Ziele, Akteure und Ablauf des Stadtentwicklungskonzepts (SEK) zu informieren und für eine aktive Teilnahme zu werben. Die Auftaktveranstaltung läutete eine neue Phase der Bürgerbeteiligung im Stadtentwicklungskonzept ein, den „Dialogsommer 2005". Bei zahlreichen Veranstaltungen u.a. zu Kultur, Mobilität und Bildung, Stadtteilspaziergängen sowie einer Kinder- und Jugendkonferenz konnte sich die Bürgerschaft zu einzelnen Themen direkt informieren und einbringen. Dadurch erhielt die Stadtverwaltung wertvolle Anregungen, die in das Stadtentwicklungskonzept einflossen. Zentraler Baustein der öffentlichen Beteiligung war die erste Zukunftskonferenz 2005. Bei dieser entwickelten 128 Personen aus allen Bereichen des Stadtlebens Visionen, Ziele und Ideen zu elf Themenfeldern: Attraktives Wohnen, Bildung und Betreuung, Energie, Grün in der Stadt, Kulturelles Leben, Lebendige Innenstadt, Mobilität, Vielfältiges Sportangebot, Vitale Stadtteile, Wirtschaft und Arbeit sowie Zusammenleben von Generationen und Nationen.

Abb. 2: Die Themenfelder des Stadtentwicklungskonzepts

Die Bürgerschaft stellte, neben Gemeinderat und Stadtverwaltung, mit 96 Personen den höchsten Anteil. Mehr als zwei Tage arbeiteten die repräsentativ zusammengesetzten Teilnehmer in wechselnden Gesprächskreisen und diskutierten konstruktiv, offen und zuweilen auch kontrovers.

Im Frühjahr 2006 führte der zweite Teil der Zukunftskonferenz (ZUKO) die bisherigen Beiträge zu Leitprojekten und Maßnahmen zusammen und es wurden Netzwerke für die Umsetzung gebildet. Die gesellschaftliche Basis des Stadtentwicklungskonzepts soll sicherstellen, dass es zu ausgewogenen Ergebnissen kommt, die von der Bürgerschaft getragen werden. Im Juni 2006 hat der Gemeinderat mit großer Mehrheit die Leitsätze und strategischen Ziele in elf Themenfeldern beschlossen. Dabei stehen die einzelnen Themenfelder nicht nebeneinander, sondern werden integriert betrachtet und untereinander vernetzt. Und der Prozess geht stetig weiter. 2009 fand bereits die dritte ZUKO statt. Für den Herbst 2012 wird die vierte Zukunftskonferenz geplant.

Das Stadtentwicklungskonzept ist die dynamische Grundlage für die langfristige generationengerechte Entwicklung Ludwigsburgs. Die Leitsätze und Ziele sind der Handlungsrahmen für die Nachhaltige Stadtentwicklung. Im Sinne eines Prozesses wird das SEK stetig angepasst, weiterentwickelt und fortgeschrieben.

Integriertes Nachhaltigkeitsmanagement

Die Bürger haben nicht nur ein hohes Informationsbedürfnis, sie möchten auch an der Gestaltung der Zukunft ihrer Stadt mitwirken. Im Rahmen der Arbeiten zum SEK hat sich gezeigt, dass nur bei einer Verstetigung des Veränderungsprozesses und einer entsprechenden Transparenz gegenüber den Beteiligten ein langfristiger Entwicklungsprozess installiert werden kann. Für die kontinuierliche Weiterentwicklung des SEK wurde daher im Rahmen des EU-Projektes Managing Urban Europe (MUE) ein eigenes Managementsystem für die Verwaltung entwickelt, damit der Prozess nicht an Dynamik verliert. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Leitsätze und strategischen Ziele verfolgt und bei Bedarf modifiziert werden können. Das Managementsystem ist ein regelmäßig wiederkehrender Kreislauf, welcher in einem Zeitraum von ca. drei Jahren durchlaufen werden sollte. Der Kreislauf umfasst fünf Schritte:

1. Schritt: Prüfung der örtlichen Situation

Im Sinne einer Bestandsaufnahme wird z.B. durch Stadtteilspaziergänge, Gespräche mit der Bürgerschaft und mit Fachleuten, thematische Workshops die aktuelle Bedürfnislage in der Stadt ermittelt. Die Verwaltung erhält dadurch wertvolle Anregungen, welche neu in den Prozess eingespeist werden.

2. Schritt: Weiterentwicklung der strategischen Ziele

Hierbei gilt es, die bestehenden Ziele zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu definieren. Dies erfolgte zuletzt bei der dritten Zukunftskonferenz 2009. Diese trug den Titel „Bilanz und Weiterarbeit am SEK". Seit dem Grundsatzbeschluss 2006 waren drei Jahre vergangen und es konnte Bilanz gezogen sowie zugleich der Blick in die Zukunft gerichtet werden. Es zeigte sich, dass es Handlungsfelder gibt, die vertieft betrachtet werden müssen, wie beispielsweise die Themen „Älter werden" „Energie" und „Generationengerechter Haushalt". Die nächste Zukunftskonferenz wird 2012 stattfinden.

3. Schritt: Beschluss der Leitsätze und Ziele in den elf Themenfeldern

Die Leitsätze und Ziele werden vom Gemeinderat in einem Beschluss festgehalten. Dadurch erfährt das städtische Handeln auch die wichtige politische Legitimation und Rückendeckung.

4. Schritt: Umsetzung durch SEK-Masterpläne

Für jedes der elf Themenfelder gibt es einen Masterplan. Hier werden die jeweiligen Leitsätze und strategischen Ziele durch Maßnahmen konkretisiert sowie Zeitziele und Zuständigkeiten zugeordnet. Über die Verbindung zur Haushalts- und Finanzplanung entsteht darüber hinaus ein neuartiges und transparentes Steuerungsinstrument. Damit wird es auch möglich sein, alle Projekte in ihrem Arbeitsstand, ihren finanziellen Auswirkungen und ihrer Bedeutung für die strategischen Ziele der Stadtentwicklung sowie mögliche Zielkonflikte abzubilden.

5. Schritt: Berichterstattung und Evaluierung (Indikatoren)

Für jedes Themenfeld wurden mehrere Indikatoren definiert und 2009 als Set mit insgesamt 66 Indikatoren vom Gemeinderat beschlossen. Nach der ersten Datenerhebung werden die Ergebnisse dem Gemeinderat vorgelegt und Zielmarken bestimmt. Mit diesen kann die Überprüfung des Prozesses an vorgegebenen Zielen (Evaluierung) erfolgen. Damit ist es möglich, sowohl im Vergleich mit anderen Städten als auch über Zeitreihen Entwicklungen in der Stadt rechtzeitig zu erkennen, die Wirksamkeit von getroffenen Maßnahmen zu überprüfen und somit zielorientierter zu steuern. Die Ergebnisse sollen kontinuierlich in einem indikatorengestützten Bericht zum SEK (Nachhaltigkeitsbericht) dokumentiert werden.

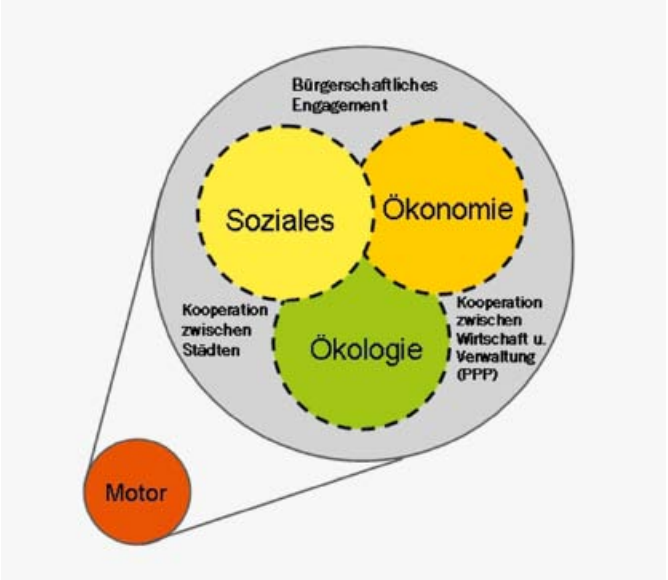

Abb. 4: Motor des kontinuierlichen Änderungsprozesses

Strukturentwicklung der Verwaltung

Es ist nachvollziehbar, dass der Managementkreislauf gelebt werden muss. Dies ist nur mit einer auf eine solche Herausforderung eingestellten Verwaltungsmannschaft möglich. Hierzu sind behutsame, aber entschlossene Umstrukturierungen in der konservativen Linienverwaltung unumgänglich.

Mit der Einrichtung des Referats Nachhaltige Stadtentwicklung am 1. Dezember 2008 als Querschnittseinheit ist Ludwigsburg diesen Weg gegangen. Die neue Steuerungseinheit ist der Motor, um die Themen der nachhaltigen Stadtentwicklung zu steuern, voranzubringen und Partner des Bürgers zu sein. Eines der zentralen Ziele des Referats ist die Vernetzung

Abb. 3: Managementkreislauf

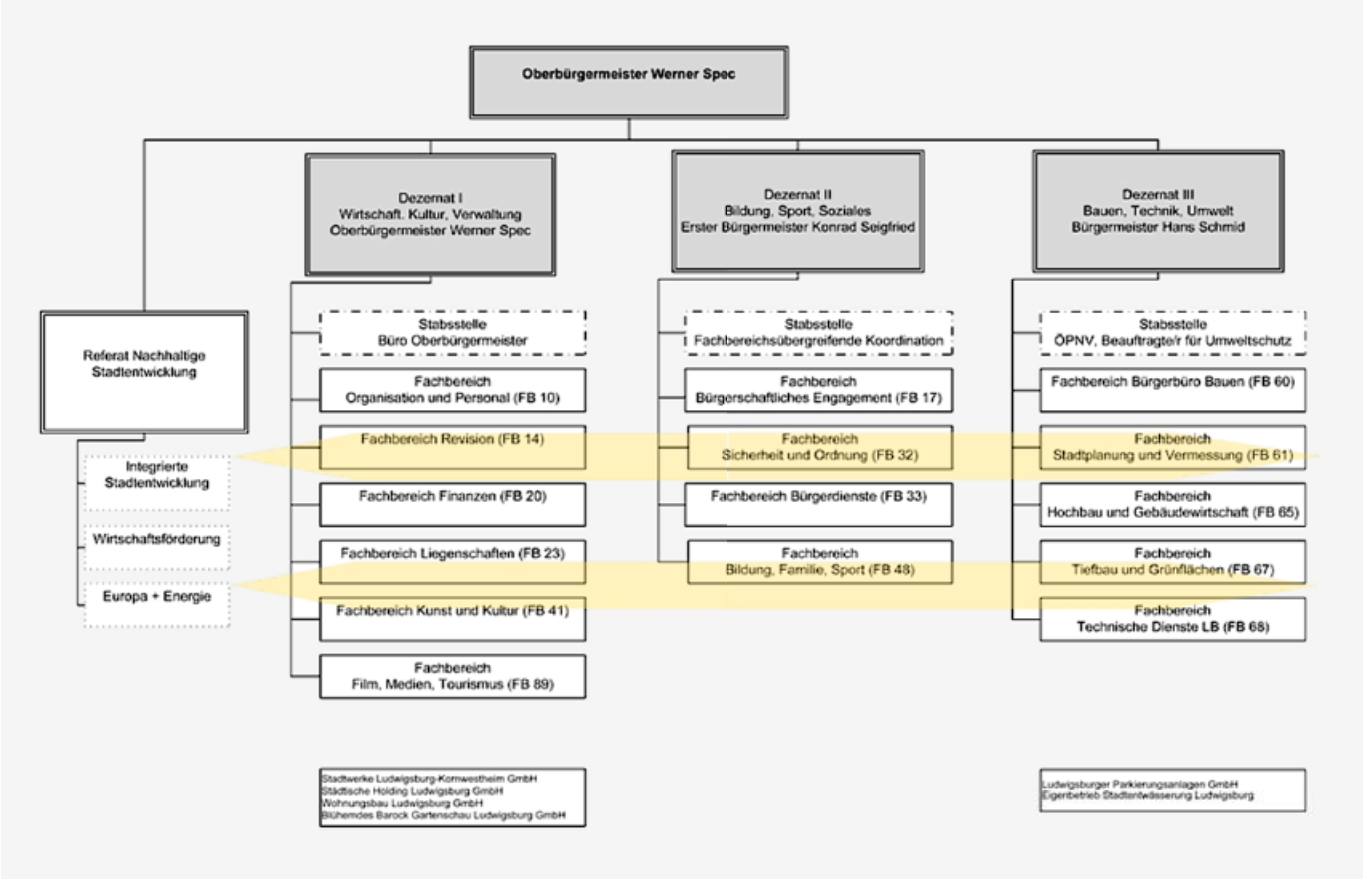

Abb. 5: Weiterentwicklung der Verwaltungsstruktur

der Themenfelder des SEK. Deswegen ist eine seiner Kernaufgaben die Entwicklung der Masterpläne als Steuerungsinstrumente der Stadtteilentwicklungsprozesse.

Fazit

Vor dem Hintergrund des oben Dargestellten wird ein Fazit in Ludwigsburg immer eine Momentaufnahme sein. Aus heutiger Sicht gibt es zur glaubwürdig gelebten Bürgerbeteiligung als Fundament der integrierten, nachhaltigen Stadtentwicklung keine Alternative. In Zukunft wird sich zeigen, ob es gelingt, Vertreter aller Milieus der Stadtgesellschaft in die stetigen Entwicklungsprozesse, wie zum Beispiel das SEK, einzubeziehen. Offen ist auch noch, wie Beteiligte davon überzeugt werden können, bei der Entwicklung des Bürgerhaushalts das öffentliche Interesse vor das eigene Lobbyinteresse zu stellen. Setzen sich das Steuern mit Masterplänen und eine themenfeldbezogene Denkweise durch? Wer hat die beste Lösung bei der Verknüpfung von Masterplänen und Haushalt? Wie entwickelt sich die Rolle des Gemeinderates? Wie kann auch im vertikalen Staatsaufbau ein integriertes Handeln in die Praxis gebracht werden? Wann vernetzen sich die Ministerien der Länder und des Bundes noch überzeugender untereinander und denken Problemlösungen integrativ?

Aber: Viele offene Fragen sind beim Gestalten von Zukunft systemimmanent. Wir sollten das Suchen neuer Lösungen und Wege als riesige Chancen wahrnehmen und den eingeschlagenen Weg fortsetzen. Nur so kann ein breiter gesellschaftlicher Konsens im Hinblick auf die großen Herausforderungen der Zukunft gefunden werden. Unter anderem sei hier die Entwicklung generationengerechter Finanzen, die Erfüllung wichtigster gesellschaftlicher Aufgaben durch bürgerschaftliches Engagement oder moderne, zukunftsfähige und nachhaltige Stadtentwicklung mit angemessenen Managementsystemen zu nennen. Die Verwaltung als Motor der integrierten Prozesse ist inzwischen in vielen Kommunen so aufgestellt, dass sie ihren Beitrag zur Gestaltung der von unseren Bürgern mitentwickelten und mitverantworteten Zukunft leisten kann.

Albert Geiger

Leiter Referat Nachhaltige Stadtentwicklung in der Stadt Ludwigsburg

Quellen:

Fallstudie Energieeffiziente Stadt Ludwigsburg. Programm Annex 51 – Energieeffiziente Städte: Fallstudien und Handlungsstrategien für städtische Entscheidungsträger, Herausgeber: Stadt Ludwigsburg und zafh.net – Zentrum für Angewandte Forschung an Fachhochschulen, www.ludwigsburg-europa.de