



vhw

# „Nur im Schulterschluss mit den Bürgern sind die Städte noch gestaltbar!“

## Chancen und Potenziale für den urbanen Zusammenhalt

Das Städtenetzwerk des vhw hat zahlreiche Akteure und Mitstreiter. Neben den Hauptakteuren in den Städten sind regelmäßig auch Personen aus Politik, Wissenschaft und Beratung in den Prozess involviert, von denen wir an dieser Stelle einige vorstellen wollen.



**Prof. Dr. Heidi Sinning** ist Leiterin des ISP – Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation und Studiendekanin der Fachrichtung Stadt- und Raumplanung an der Fachhochschule Erfurt. Sie ist Mitglied im Kuratorium des vhw. Ihre Arbeitsschwerpunkte in Forschung und Praxis sind Wohnen und Bestandsentwicklung, integrierte Stadtplanung und Stadtteilentwicklung, nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung sowie kommunikative Planung, Governance und Bürgerbeteiligung.

Prof. Dr. Sinning hat zuletzt mehrere Forschungsprojekte für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführt, die sich u.a. mit Fragen der Bestands- und Quartiersentwicklung in Kooperation mit Städten und Wohnungsunternehmen sowie mit ihrer Anpassung durch demografische Veränderungen (altersgerechtes Wohnen und Stadtentwicklung) und veränderte Einkommenssituationen (Wohnqualität bei niedrigen Kosten) beschäftigen. Im Rahmen des Städtenetzwerkes „Stärkung der Lokalen Demokratie durch eine bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung“ befasst sie sich entsprechend mit Fragen der zielgruppenorientierten Entwicklung des Wohnens in den Städten vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der sich daraus ergebenden Veränderungen in der Nachfrage.

*Frau Prof. Sinning, vor welche großen Herausforderungen sehen sich die Städte bei der zukunftsfähigen Gestaltung und Entwicklung des Wohnens im Rahmen einer Integrierten Stadtentwicklung gestellt?*

Wir werden weniger, älter, bunter, ärmer und einsamer – so hat es ein Mitglied einer Enquetekommission des Deutschen Bundestages einmal formuliert. Auch wenn die Bevölkerung nicht in allen Städten zurückgeht, sind diese Trends bzw. He-

rausforderungen für die Stadtentwicklung und Wohnungswirtschaft doch entscheidend. Für 2060 geht das Statistische Bundesamt davon aus, dass die Gruppe 65plus in Deutschland auf 34% der Gesamtbevölkerung kommt. Darüber hinaus geht es um Strategien für einen besseren Zusammenhalt in der Gesellschaft. Dazu können z.B. gemeinschaftliche Wohnprojekte beitragen oder die gezielte Integration unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen im Stadtteil. Stichworte sind Interkulturalität und die Durchmischung von unterschiedlichen Einkommensgruppen. Eine bürgerorientierte, kooperative Stadtplanung kann helfen, die Nutzer nicht aus dem Auge zu verlieren. Die Planung sollte möglichst viele Akteure aktivierend in die Zukunftsgestaltung einbeziehen, damit es zu tragfähigen und nachhaltigen Lösungen kommen kann.

*Sie sprechen in Ihren Vorträgen zur Entwicklung der Städte und des Wohnens von einer neuen Aufgaben- und Verantwortungsteilung sowie von einer kooperativen Stadt- und Quartiersentwicklung. Was ist damit gemeint?*

Ausgangspunkt ist, dass staatliche Steuerung in der klassischen Form „von oben“ immer weniger Erfolg hat. Zu bevorzugen wäre dagegen ein moderner Governance-Modus, dem ein erweitertes Steuerungsverständnis zugrunde liegt. Dabei gewinnen private Akteure, also Wirtschaft und Bürgerschaft, als Partner der öffentlichen Hand an Bedeutung. Bei Governance handelt es sich um eine geregelte, aber dennoch flexible Form kooperativer Politik, die Akteure aus Staat und Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenführt. Je nach Akteurskonstellation eröffnen sich verschiedene Muster der Zusammenarbeit. Zu diesen Kooperationsformen gehören Interkommunale Kooperation, Public-private-Partnership, Bürgerorientierung/Partizipation, Bürgerschaftliches Engagement, Corporate Citizenship, Unternehmensnetzwerke und übergreifende raumbezogene Partnerschaften, bei denen alle drei Akteursgruppen zusammenwirken. Für Städte und Gemeinden stellt sich dabei in Bezug auf ihre politisch-administrative Organisation vor allem die Aufgabe, ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation auszubauen und die Kooperationspotenziale im Zusammenspiel mit privaten Akteuren aufzugreifen.



*Wie sieht Ihre Vision einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Entwicklung des Wohnens im Kontext der Integrierten Stadtentwicklung aus? Was muss dafür von den Kommunen und von der Wohnungswirtschaft geleistet werden?*

Die Stadt der Zukunft setzt auf „Ko-Produktion“, das heißt, dass die Bevölkerung ebenso wie die Wirtschaft mitverantwortlich für die Stadtentwicklung ist. Konflikte lassen sich dabei nicht ausschließen, aber auch sie werden im partnerschaftlichen Dialog gelöst. Dabei stehen zahlreiche Verfahren und Methoden zur Verfügung, die inzwischen vielfältig und erfolgreich erprobt worden sind.

Für soziale Aufgaben, wie das Quartiersmanagement, ist eine neue Verantwortungsteilung zwischen Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung erforderlich. Sozial- und Quartiersmanagement, Gestaltung von öffentlichen Räumen, Infrastruktur und Versorgung sind Bereiche, in denen die Wohnungswirtschaft zunehmend mehr gefordert sein wird, sich an der Übernahme der Aufgaben zu beteiligen. Natürlich gibt es auch dafür heute bereits gute Beispiele. Aber allzu oft versteht sich die Wohnungswirtschaft noch nicht als mitverantwortlicher Akteur im Stadtteil, sondern zieht sich auf den Gebäudebestand zurück.



**Prof. Dr. Hans J. Lietzmann**

ist Leiter des Instituts und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität Wuppertal. Arbeitsschwerpunkt ist die Durchführung, Qualifizierung und Begleitforschung zu moderierten Bürgerbeteiligungsprojekten in Deutschland. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf dem in der Forschungs-

stelle entwickelten Verfahren der Planungszelle. Weitere Arbeitsschwerpunkte sind die Erforschung direktdemokratischer Beteiligungsprozesse und die Mitwirkung bei der „Datenbank Bürgerbegehren“. Die Forschungsstelle bietet darüber hinaus Seminare und Workshops zur Qualifizierung der Bürgerbeteiligung vor Ort an.

Im Auftrag des vhw und des Städtenetzwerkes „Stärkung der Lokalen Demokratie durch eine bürgerorientierte Integrierte Stadtentwicklung“ hat Prof. Dr. Lietzmann im letzten Jahr mit dem Gutachten „Entscheidungsheuristik Bürgerdialog in der Integrierten Stadtentwicklung“ die theoretischen Grundlagen für die im Rahmen des Städtenetzwerkes angedachten Dialoge erarbeitet. Als Experte und Mitglied im Arbeitskreis Dialog begleitet er zudem die weiterführende theoretische Fundierung, die praktische Umsetzung und die Evaluierung der Dialoge im Städtenetzwerk.

*Herr Prof. Lietzmann, vor welche großen Herausforderungen sehen sich die Städte bei der zukunftsfähigen Gestaltung von Beteiligungs- und Dialogprozessen, z.B. im Rahmen einer Integrierten Stadtentwicklung, gestellt?*

Die Städte benötigen neue Formen des politischen Zusammenwirkens zwischen der politischen Leitung und der Bürgerschaft. Denn, obwohl wir die finanzielle und auch die rechtliche Gestaltungsmacht vieler Städte geschwächt sehen, wachsen doch die inhaltlichen Aufgaben im Sozialen, in der Bildungspolitik und vor allem in der Gestaltung des vielfältigen und heterogenen Zusammenlebens in den Städten. Die weitere Herausforderung der Städte liegt in den immer selbstbewussteren und besser ausgebildeten Bürgerinnen und Bürgern. Dies als die Chance und als das Potenzial der Städte zu erkennen, darin liegt zugleich die Kraft kommunaler Gestaltung.

*Was sind die wichtigsten Bausteine, die solche Beteiligungs- und Dialogprozesse aufweisen sollten?*

Der Kern der Beteiligungsprozesse liegt gewiss darin, dass die Bürgerschaft die Bereitschaft und das Vertrauen spürt, das in einem Angebot zur Mitentscheidung liegt. Dafür entscheidend ist neben einer hohen „Inklusion“, also einer umfangreichen Einbeziehung unterschiedlichster Bevölkerungsgruppen, dass die Verfahren selbst transparent und vertrauensbildend gestaltet werden. Reine Abstimmungsverfahren sind da ganz ungenügend. Ein großes Augenmerk muss auf dem Einbezug von Expertenwissen und auf eine faire, professionelle Moderation gelegt werden, damit nicht der Eindruck populistischer Manipulationen oder einer Durchsetzung von Einzelinteressen entstehen kann.

*Sie sprechen sich in Ihrem Gutachten, das Sie für das Städtenetzwerk zum Thema Bürgerdialog erarbeitet haben, dafür aus, der Repräsentativität im Beteiligungsverfahren und insbesondere bei der Herstellung von Entscheidungen höchste Priorität einzuräumen. Was ist unter Repräsentativität zu verstehen und warum ist diese Ihrer Auffassung nach so ungewöhnlich bedeutsam?*

Für mich steht eine „Zufallsauswahl“ der beteiligten Bürgerinnen und Bürger ganz oben auf der Forderungsliste. Sie lässt sich mit den Einwohnermeldeämtern problemlos gestalten. Die Zufallsauswahl ist wichtig, um von der Beschränkung der Bürgerbeteiligung auf „die üblichen Verdächtigen“ wegzukommen. Denn selbst bei den Kommunalwahlen haben wir inzwischen eine zunehmende soziale Spaltung: Die Armen, die Marginalisierten und viele Einzelgruppen beteiligen sich kaum noch am politischen Leben. In einer heterogenen Gesellschaft braucht es also Verfahren, in denen sie sich buchstäblich „wiederfinden“. Sonst verlieren alle Beschlüsse Glaubwürdigkeit; und ohne Glaubwürdigkeit geht der urbane Zusammenhalt verloren: Er ist der Lebensnerv der Städte!



Die Zufallsauswahl spricht offensiv gerade auch die Teile der Bürgerschaft (wieder) an, die sich aus eigener Initiative an der politischen Gestaltung ihrer Stadt nicht beteiligt hätten. Die Erfahrung zeigt, dass sie (zu ihrer eigenen Überraschung!) begeistert auf dieses Angebot reagieren.

*Wie sieht Ihre Vision von einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Dialogkultur in den Städten aus? Was können die Kommunen konkret tun, um diese Vision zu unterstützen?*

Ich habe die Vision, dass sich ein Bereich kluger bürgerschaftlicher Verfahren wie eine „vierte Gewalt“ in einer „neuen Gewaltenteilung“ der Städte herausbildet. Mit klaren Regeln und Instrumenten – und mit einer hohen Verbindlichkeit in der Mitentscheidung. Zu dieser Vision einer arbeitsteiligen Kooperation gehört auch, dass die „alte kommunale Gewaltenteilung“ – vor allem die Räte, Rathäuser und Bürgermeister – endlich bemerken, dass sie selbst durch diese Entwicklung gestärkt werden. Nur in einem Schulterschluss mit den Bürgern ist noch Gestaltungsmacht gegenüber privaten Investoren und der amtlichen Hierarchie zu gewinnen. Nur im Schulterschluss mit den Bürgern sind die Städte noch gestaltbar.



**Thomas Perry** ist geschäftsführender Gesellschafter der im Bereich der Markt- und Sozialforschung angesiedelten Q | Agentur für Forschung GmbH in Mannheim. Er berät den vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung und das Städtenetzwerk bei der Umsetzung von Forschungswissen in strategisches und praktisches Handeln. Das

Leitmotiv der Agentur Q: Bürger und Verbraucher sind vielfältig, unterschiedlich und subjektiv, nicht objektiv und rational. Dem entsprechend sehen sie dieselbe „Wirklichkeit“ sehr verschieden – Themen, Vorhaben, Produkte, den Alltag, die Welt – und handeln unterschiedlich. Wer mit ihnen zu tun hat, sollte sie in ihrer Unterschiedlichkeit verstehen. Q | Agentur für Forschung hilft mit seiner Forschung dabei.

Ein Arbeitsschwerpunkt der Q | Agentur für Forschung ist die qualitative und quantitative Forschung. Zur qualitativen Forschung gehören lange und offene Gespräche, Gruppendiskussionen, Beobachtungen, ethnografische und alltagsweltliche Studien, in denen es um das Verstehen geht. Die quantitative Forschung dient der zahlenmäßigen Erfassung von Sachverhalten, z.B. bei der Frage, wie viele Menschen ähnlich denken. Zu den unterschiedlichen Segmentationen und Zielgruppenmodellen, die dabei Verwendung finden, gehören seit vielen Jahren auch Milieumodelle wie die Sinus-Milieus.

*Herr Perry, Sie beraten das Städtenetzwerk unter anderem in den Fragen eines auf die verschiedenen Milieus abgestimmten Kommunikationsstils. Was verstehen Sie darunter?*

Der vhw strebt eine neue Qualität von Bürgerbeteiligung an. Dazu stellt er sich der Tatsache, dass die Bürger mit Blick auf ihre soziale Lage, Lebensstile, Interessen, Meinungen, Möglichkeiten und Fähigkeiten sehr unterschiedlich sind. Wenn man – wie der vhw – Dialoge unter Einbeziehung auch der Bürger durchführen will, die sich bisher an solchen Prozessen nicht beteiligen, muss man das in Rechnung stellen.

*Warum ist die Berücksichtigung der Lebensstile im Dialog und beider Kommunikation zwischen Stadt und Bürgern so wichtig?*

Weil sie sonst scheitern. Die Städte müssen lernen, die Bürger in ihrer Vielfalt und Unterschiedlichkeit zu verstehen, um sich auf sie einzustellen. Informieren reicht nicht, man muss sie auch erreichen und sich so ausdrücken, dass sie es verstehen. Wie sollte Dialog sonst gelingen? Hinzu kommt: Die Städte müssen auch verstehen, was die Bürger meinen, tun es aber oft nicht. Beides – kommunizieren und verstehend zuhören – gelingt nur, wenn man dabei die Unterschiedlichkeit der Lebensweisen kennt und berücksichtigt.

*Können Sie uns das an einem anschaulichen Beispiel verdeutlichen?*

Wenn Stadtplaner über Stadtplanung reden, sprechen Experten. Viele Bürger verstehen das schon inhaltlich nicht. Sie verstehen aber oft auch nicht, was bestimmte Pläne für sie und ihr Leben ganz konkret bedeuten. Stadtplaner müssen also lernen, ihre Überlegungen in die Lebenswirklichkeit unterschiedlichster Gruppen zu übersetzen und darüber mit diesen Menschen zu sprechen. Wenn sie diese Lebenswirklichkeit nicht kennen, wie soll ihnen das gelingen?

*Dialog und Kommunikation beginnt immer, wie Sie besonders betonen, mit dem sehr genauen Zuhören, Hinterfragen und ggf. auch Interpretieren. Können Sie das näher erläutern?*

Man neigt zu der Annahme, dass Kommunikation und Zuhören einfach ist. Das stimmt aber nicht. Wir erleben schon im Alltag ständig Missverständnisse. Sie werden umso zahlreicher, je komplexer die Sache ist, über die man redet und je unterschiedlicher die Hintergründe derer sind, die da im Dialog sind – ganz abgesehen davon, dass viele Menschen zwar über Symptome reden, aber nicht die Ursache benennen können, die sie eigentlich meinen. Es gehört zu einem Dialog mit professionellem Anspruch, dies im Blick zu haben. Der Soziologe Richard Sennett hat mal gesagt, man müsse sich darauf konzentrieren, was jemand meint, ohne dass er es sagt. Er hat völlig recht. Das ist ein Teil der dialogischen Aufgabe. Genau zuhören, hinterfragen und analytisch interpretieren ist dafür genau so unabdingbar wie Empathie mit professioneller Distanz.



*Wie sieht Ihre Vision von einer milieugerechten Kommunikation im Rahmen von Beteiligungs- und Dialogprozessen zwischen Stadt und Bürgern aus, z.B. zur Integrierten Stadtentwicklung? Was können die Kommunen tun, um diese Vision Realität werden zu lassen?*

Ganz ehrlich, Visionen führen häufig in die Irre, weil sie zu ergreifen suchen, was wir noch gar nicht erkennen können. Ich finde, wir sollten deshalb einerseits die Kirche im Dorf lassen und überschaubare Brötchen backen. Wir müssen uns bewusst sein, dass wir gerade erst am Anfang einer potenziellen Lernkurve stehen. Ich wäre schon froh, wenn man wirklich lernen wollte, wie integrierte und bürgerorientierte Stadtentwicklung geht, wenn man bereit wäre, Zeit und Geld dafür zu investieren. Viele größere Unternehmen geben viel Geld aus, um ihre Zielgruppen zu verstehen. Das tun die Kommunen meist nicht. Warum eigentlich nicht? Denken sie, dass sie schon alles wissen oder dass sie es nicht wissen müssen? Zum anderen sollten wir uns darauf konzentrieren, uns notwendige Basiskompetenzen anzueignen. Damit kann man bei der Kommunikation prima und sehr praktisch beginnen. Gehen Sie der Frage nach, welche Bürger die Stadtverwaltung und die Stadtentwickler verstehen, welche nicht und warum – Sie werden Ihr blaues Wunder erleben. Das wäre ein schöner Anfang für einen wirklich interessanten Lernprozess.



**Prof. em. Dr. Gunnar Folke Schuppert** ist von Hause aus Rechtswissenschaftler und war von 1993 bis 2008 Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungswissenschaft an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin. 1996 bis 1999 war er Gründungsdirektor des Europäischen Zentrums für Staatswissenschaften und Staatspraxis.

1999 wurde er an das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung berufen, hatte dort zunächst eine Gastprofessur, bevor er 2003 eine Forschungsprofessur „Neue Formen von Governance“ antrat. 2008 wurde er Geschäftsführender Direktor des neu gegründeten WZB Rule of Law Center.

Prof. em. Dr. Schuppert, Mitglied im vhw-Kuratorium, berät das Städtenetzwerk „Stärkung der Lokalen Demokratie durch eine bürgerorientierte Integrierte Stadtentwicklung“ in allen staats- und politikwissenschaftlich orientierten Fragestellungen, die mit der Entwicklung neuer Formen von Governance und Dialogen zu tun haben. Mit seiner Vorstudie „Bürgerdialog, lokale Demokratie und Urban Governance aus kommunikationstheoretischer Perspektive“ legte er den ersten Grundstein für die spätere Erarbeitung der Dialogverfahren. Als Experte und „Mitdenker“ im Arbeitskreis Dialog begleitet

er die theoretische Fundierung, die praktische Umsetzung und die Evaluierung der Dialoge.

*Herr Prof. Schuppert, vor welchen Herausforderungen sieht sich die Stadtgesellschaft im Hinblick auf zukünftige Beteiligungs- und Dialogprozesse (z.B. im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklung) gestellt?*

Die Herausforderungen, denen sich eine Politik der integrierten Stadtentwicklung gegenüber sieht, sind größer denn je, denn das gesellschaftliche Großklima hat sich deutlich verändert. Die Bürger wollen nicht mehr nur in Verwaltungsverfahren „bloß beteiligt“ an etwas werden, was andernorts geplant und abgesprochen wurde. Vielmehr wollen sie – zu Recht – von Anfang an mitreden und als mitverantwortlich für die Gestalt ihres Gemeinwesens als Dialogpartner ernst genommen werden. „Stadt verantworten“ heißt alle, die für das Zusammenleben in einer Stadt verantwortlich sind, als Verantwortungsgemeinschaft zu begreifen, womit die klassische Dichotomie zwischen Planenden und Beplanten so nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

*Sie haben auf einem Kongress des Städtenetzwerkes die daraus resultierende Aufgabe für die Stadtpolitik mit dem Schlagwort „Governance as Leadership“ umrissen. Was genau ist damit gemeint?*

In der Tat habe ich – um die negativen Konnotationen, die der deutsche Begriff „Führung“ hervorruft, zu vermeiden – von „Leadership“ gesprochen. Gewählte Politiker – also auch Kommunalpolitiker – haben durch ihre Wahl einen Gestaltungsauftrag für ihre Stadt, der ihnen eine besondere Verantwortung überträgt. Ihre Aufgabe ist es, ihre Vorstellung von „gelungener Stadt“ zu formulieren und diese „Message“ den Bürgern gegenüber zu kommunizieren und sie zu einem Dialog darüber einzuladen. Leadership hat also nichts mit autoritär zu tun, aber mit durch Engagement, Wissen und Ideen zu gewinnender Autorität.

*Sie vertreten die Auffassung, dass Fragen der Kommunikation bei der Gestaltung von stadtpolitischen Dialogen zukünftig eine immer wichtigere Rolle spielen werden. Warum ist das so, Ihrer Auffassung nach, und was gilt es diesbezüglich in den Dialogen im Städtenetzwerk zu leisten?*

Ich glaube, dass die reine Partizipationsperspektive, die dem Bürger vor allem als Beteiligten im Verwaltungsverfahren und in der Rolle des Expost-Skandalisierers von längst beschlossenen Vorhaben sieht, ein nicht mehr tragfähiges Modell ist. Wir erleben und brauchen einen „Communitative Turn“, eine Wendung, mit der der Erlebnisraum Stadt als Kommunikationsraum begriffen und Demokratie als das praktiziert wird, was sie eigentlich ausmacht: Legitimation von zeitlich begrenzter, anvertrauter Herrschaft durch Kommunikation. Dies macht die tragende Idee des Städtenetzwerkes – das Ausprobieren von Dialogverfahren – auch so überzeugend.