



PT-Materialien 26

Klaus Selle
Gemeinschaftswerk?
Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger
an der Stadtentwicklung.
Begriffe, Entwicklungen,
Wirklichkeiten, Folgerungen

Klaus Selle

Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung . Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen

Kurzgutachten für das
Nationale Forum für Engagement und Partizipation

PT_Materialien Bd. 26

http://www.pt.rwth-aachen.de/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=93

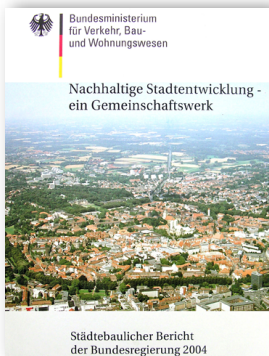
Aachen, im Januar 2010

Inhalt

Vorbemerkung	1
1. An der Entwicklung der Stadt teilhaben:	
Zur Aktualität eines Begriffs	3
Wie Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung mitwirken	4
Teilhabe und Governance	6
Der engere und der weitere Teilhabe-Begriff	11
2. Entwicklungslinien und Diskussionsfelder	13
Gesetzlich geregelte Beteiligungsangebote	13
Teilhabe und Städtebauförderung	13
Teilhabeleistungen in stadtpolitischen Programmen	14
Informelle Beteiligungsstrategien in der Praxis	15
Neue Kommunikationstechniken	16
Verwaltungsmodernisierung und Bürgerorientierung	16
Eigenaktivitäten 1: Von der informellen Ökonomie zu den Potenzialen der Zivilgesellschaft	17
Eigenaktivitäten 2: Marktakteure und Rollenvielfalt	18
Kooperationen: Viele statt zwei	19
3. Schlaglichter auf die Praxis:	
Widersprüchliche Erfahrungen	21
Lokales Engagement	21
Vielfalt und Widersprüche der Bürgerorientierung	23
Reibungen, Widerstände, Stolpersteine	25
Sonntagsreden – Alltagshandeln: Festhalten an Gewohntem	26
4. Folgerungen, Empfehlungen	27
»Humus« bilden: Verlässlichkeit und Kontinuität	27
Leitbilder und Qualitätskriterien	29
Kleine Schritte der Bürgerorientierung	30
Von der Spitze in die Breite...	31
Anhang	
Qualitätskriterien 1 (»Erfolg! Erfolg?«)	34
Qualitätskriterien 2 (»Zwölf Grundsätze«)	38
Sieben typische Argumente gegen Bürgerbeteiligung	42
Bürgerorientierung. Elemente eines Leitbildes (CIVITAS)	45
Schnittstellen gestalten	48
Literatur	52

Einführung

In den raumbezogenen Disziplinen galt lange Zeit »die Planung« als zentrales Subjekt der Stadtentwicklung. Gemeint waren damit vor allem die von öffentlichen, insbesondere kommunalen Akteuren zu verantwortende Stadtentwicklungs- und Stadtplanung.



Der Titel des Städtebauberichts von 2004 (»Nachhaltige Stadtentwicklung ein Gemeinschaftswerk«) bringt die veränderte Sichtweise auf Stadtentwicklung – aber auch ein gewisses Maß an Realitätsferne – zum Ausdruck. Auch im Stadtentwicklungsbericht 2008 wird diese Perspektive wieder aufgegriffen und vielfach variiert.

Mittlerweile hat sich dieses Bild gewandelt: Zwar ist unbestritten, dass die öffentlichen Akteure eine wichtige Rolle in Prozessen der Stadtentwicklung spielen, aber wesentliche Aufgaben waren und sind nicht ohne die Mitwirkung Anderer zu bewältigen. In der Praxis zeigt sich dies in vielfältigen Formen des Zusammenwirkens unterschiedlicher Akteure. Die Theorie hat inzwischen mit dem »Governance«-Konzept das analytische Instrumentarium bereit gestellt, um diese Prozesse der Stadtentwicklung durch viele Akteure abzubilden.

In diesem Prozess, der schon in den 90er Jahren zutreffend als »Entdeckung der Akteure« bezeichnet wurde, änderte sich auch schrittweise der Blick auf die Bürgerinnen und Bürger: Anfangs lediglich als Störpotenzial betrachtet, das durch frühzeitige Beteiligung befriedet werden sollte, sah man zunehmend ihr (Mit-)Gestaltungspotenzial als Akteure eigener Kompetenz. Dabei wurde vor allem an jenes »bürgerschaftliche Engagement« gedacht, das zur Erledigung der von öffentlichen Akteuren vordefinierten Aufgaben einsetzbar schien. Erst durch genauere Untersuchungen der Aktivitäten von Bürgerinnen und Bürgern wurde deutlich, dass diese oft nur geringe Schnittmengen mit den Plänen und Projekten der professionellen Planer aufweisen – gleichwohl aber für das städtische Leben und die soziale wie kulturelle Quartiers- und Stadtentwicklung von wesentlicher Bedeutung sind.

In jüngster Zeit, etwa im Zusammenhang mit Überlegungen zur lokalen Klimapolitik, gerieten die Bürgerinnen und Bürger noch in anderer Hinsicht (wieder) in den Blick: Ihr Lebensstil, ihr Konsumverhalten, ihre Standort- und Mobilitätspräferenzen etc. haben wesentlichen Einfluss auf die CO₂-Produktion. Als wichtige Akteure müssen sie ernst genommen und in Strategien eingebunden werden. Insofern traf schon die Titelaussage des Städtebauberichts der Bundesregierung von 2004 – »Nachhaltige Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe« – den Kern auch heutiger klimapolitischer Programme auf lokaler Ebene.

Dieser Wandel der Sichtweisen und die ihn begleitenden programmatischen Bekenntnisse oder Aufrufe standen und stehen jedoch in einem befremdlichen Kontrast zum tatsächlichen Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern in den Kommunen: Dort herrscht vielfach noch die alte Sicht vom »Bürger als Störenfried« vor. Selbst die noch aus den frühen 70er Jahren stammende politische Forderung, Stadtentwicklung dürfe sich nicht über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg vollziehen, muss nahezu durchweg als uneingelöst gelten.

Weiter gesteckte Prinzipien der Bürgerorientierung, wie sie etwa im Rahmen des von der Bertelsmann-Stiftung initiierten CIVITAS-Projektes entwickelt wurden, sind in der Mehrzahl der Kommunen nicht be-

kannt, geschweige denn Grundlagen des politischen und administrativen Handelns. Und auch dort, wo man sich intensiv um die Bürgerinnen und Bürger bemüht, sind noch viele Reibungen und Hemmnisse zu finden.

Grundsätze der Bürgerorientierung sind in der Mehrzahl der Kommunen nicht bekannt...

Es gibt durchaus, neben vielen Gemeinden, in denen Bürgerorientierung auf Sonntagsreden beschränkt oder als »PR« und Mittel der Plandurchsetzung instrumentalisiert wird, Positivbeispiele: Es gibt

sinnvolle Beteiligungsprozesse, deren Ergebnisse Eingang finden in Entscheidungen der Politik und das Handeln der Verwaltung,

- groß angelegte, offensiv auf Dialog ausgerichtete Einzelveranstaltungen und mehrjährige, komplexe kommunikative Planungsprozesse,

- intensive Engagementförderung und eine entwickelte Anerkennungskultur,

- erfolgreiche Kooperationen in wichtigen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung.

Aber diesen Beispielen ist eines gemein: Sie bleiben fast immer Ausnahmen von der Regel. Ihre Reichweite ist begrenzt. Bemühungen, sie zum Allgemeingut zu machen sind bislang gescheitert. Zukünftige Anstrengungen müssen daher darauf gerichtet sein, dass elementare Anforderungen an bürgerorientiertes Handeln der Kommunen auf breiter Basis alltäglich erfüllt werden. Auch diese Vorstellung ist nicht neu: Das Konzept »von der Spitze in die Breite«, also: vom Ausnahme- zum Regelfall, wurde schon mehrfach propagiert. Bedauerlicherweise fehlte es bislang an ausreichend langem Atem und womöglich an den geeigneten gesellschaftlichen Akteuren, um an dieser entscheidenden Stelle weiter zu kommen.

Von der Ausnahme zur Regel: Elementare Anforderungen der Bürgerorientierung alltäglich erfüllen. Wie ist eine solche Veränderung der Praxis zu bewirken?

Mit diesem Gutachten wird daher das Ziel verfolgt, an den Bemühungen aus dem letzten Jahrzehnt anzuknüpfen und nach Wegen zu Veränderungen in der Praxis zu suchen.

Vier Argumentationsschritte, mit denen einige zentrale Diskussionsstränge der letzten Jahre zusammengefasst werden, sollen hier gegangen werden:

1. Zunächst ist festzuhalten wovon die Rede ist, denn Begriffe wie »Teilhabe« etc. sind in ständigem Wandel begriffen und auch ihr (theoretisches) Umfeld verändert sich ständig. So ist hier insbesondere auf den Zusammenhang zwischen »Teilhabe« und »Governance« einzugehen.

2. Aus den gleichen Gründen ist auch ein Blick auf die Entwicklungslinien in der bisherigen Programmatik und Praxis bürgerschaftlicher Teilhabe hilfreich: Auch hier wechseln Themen und Schwerpunkte einander ab, was jeweils eine aktuelle Positionsbestimmung erfordert.

3. Der Blick in die Praxis zeigt: Es gibt sehr viel mehr Engagementbereitschaft als gemeinhin angenommen – selbst in benachteiligten Stadtquartieren. Und: In vielen Stadtverwaltungen sind Bemühungen um Bürgerorientierung zu finden. Aber es gibt auch Reibungen, Hemmnisse und Widerstände, die dazu führen, dass gute Praxis in der Regel räumlich, sachlich, institutionell, personell und/oder zeitlich begrenzt bleibt.

4. Die Frage, wie diese Beschränkungen überwunden werden könnten, wurde in den letzten Jahren mehrfach aufgeworfen. Es ist interessant, dass sich die Antworten, die in verschiedenen Kontexten erarbeitet wurden, weitgehend gleichen. Lässt sich sagen, woran es lag, dass bislang aus diesen Erkenntnissen noch wenig praktische Wirkungen folgten?

Insbesondere bei den letzten Argumentationsschritten greife ich auf Ergebnisse eines Projektes zurück, das der Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) in Zusammenarbeit mit den Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung 2006-2009 durchführte (»Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung«; Bundesverband...2010). Hier ging es um das Ausloten von Teilhabechancen indem einerseits Engagementpotenziale vor Ort ermittelt und andererseits Möglichkeiten und Restriktionen kommunaler Bürgerorientierung er-

Besonders wünschenswert: Auf Veränderungen der Praxis hinwirken

fasst und im Theorie-Praxis-Dialog erörtert wurden. Diese »zweiseitige« Betrachtung – von den Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger einerseits und kommunalen Handeln andererseits ausgehend und nach Möglichkeiten der »Schnittstellengestaltung« fragend – erscheint mir auch

für die weitere Arbeit sehr sinnvoll. Das gilt besonders dann, wenn es nicht in erster Linie um Forschung, sondern um Veränderung der Praxis gehen soll. Letzteres erscheint mir angesichts der vielen schönen (theoretischen, programmatischen) Worte, denen bislang zu wenig Taten folgten, besonders wünschenswert.

1. An der Entwicklung der Stadt teilhaben: Zur Aktualität eines Begriffs

»Teilhabe« meint zunächst: Dabeisein, beteiligt werden, sich beteiligen, mitwirken, mitgestalten etc. und kann damit ein sehr breites Spektrum von Aktivitäten und eine sehr unterschiedliche Reichweite von Einflussnahmen bezeichnen. Diese verschiedene Facetten des Begriffsinhalts eint zunächst nur ein Merkmal: In den Blick genommen wird das Handeln mehrere Akteure, das sich auf eine gemeinsame Angelegenheit bezieht. Die Art der Mitwirkung der einzelnen Akteure an dieser gemeinsamen Sache – ihre jeweils konkrete »Teilhabe« – kann dabei sehr verschieden sein.

An der Stadtentwicklung teilhaben heißt heute: »Local Governance«

Mit dieser kurzen Erläuterung rückt das altherwürdige Wort »Teilhabe« unversehens in ein ganz aktuelles Begriffsumfeld. Denn der heute in der sozialwissenschaftlichen Diskussion ebenso wie in der politischen Praxis weit verbreiteten Begriff der »Governance« bezeichnet etwas sehr Ähnliches. Das macht das kurze Zitat aus einer Bundestagsdrucksache deutlich: »Governance« ist danach die »Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen und öffentliche wie private Institutionen ihre gemein-

¹ »Teilhabe« und »Partizipation« finden hier synonym Verwendung. Das entspricht der Wortbedeutung, denn P. ist lediglich die lateinische Entsprechung von Teilhabe. Mit der Bevorzugung der Bezeichnung Teilhabe soll hier der Verengung des Begriffs entgegen gewirkt werden, denn »Partizipation« wird in der Fachdiskussion fast durchweg noch mit »Teilhabe an öffentlichen Planungsprozessen« gleichgesetzt. Eben das ist aber, wie noch zu zeigen sein wird, nur ein kleiner Ausschnitt tatsächlicher Teilhabe.

samen Angelegenheiten regeln« [Bundestagsdrucksache 14/9200, 415 mit Bezug auf den UN-Bericht »Our Global Neighbourhood].

Die »gemeinsame Angelegenheit«, das ist hier die Stadtentwicklung. Auf sie wirken viele Akteure ein. Bürgerinnen und Bürger gehören dazu. Sie haben – als Marktakteure wie als Akteure der Zivilgesellschaft und der politischen Sphäre – auf unterschiedliche Weise Teil an den Prozessen der Stadtentwicklung:

Wie Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung mitwirken

Wie gewichtig der Einfluss der Bürgerinnen und Bürger für die Stadtentwicklung sein kann, lässt sich an einem einfachen Beispiel aus der jüngeren städtebaulichen Diskussion illustrieren: Dort war die Rede von der »Renaissance der Innenstädte«. Es regte sich die Hoffnung, dass nach vielen Jahrzehnten der Suburbanisierung, also des Herauswanderns aus den Städten an ihren »grünen Rand« nun wieder innerstädtische Standorte attraktiv würden. Die, die da heraus- oder hineinwandern, sind Bürgerinnen und Bürger, die mit ihren Standortentscheidungen ganz wesentlich dazu beitragen, wo und wie sich etwa die Wohnquartiere der Städte entwickeln: Sie bauen und bezahlen die Einfamilienhäuser an den Peripherien. Oder entscheiden sich – zum Beispiel – für Eigentumswohnungen an integrierten Standorten und tragen so zur »Reurbanisierung« bei. Wo sie nicht selbst bauen sind sie Nachfrager von Wohnraum und beeinflussen mit ihren Präferenzen der Angebote der Wohnungsproduzenten. Das gilt selbst für Haushalte mit niedrigem Einkommen: Auch ihre Standortwahl kann (unter Bedingungen von Nachfragermärkten) über die Geschicke von Stadtquartieren entscheiden.

Im Falle der »Renaissance der Innenstädte« zeigte sich, dass die Bürgerinnen und Bürger durchaus nicht von alten Präferenzen abließen: Zwar gab und gibt es eine Gruppe (ältere, besser verdienende Stadtrandbewohner), die es wieder in die Städte zieht, zugleich aber ist der Trend an den Stadtrand bei jungen Familien ungebrochen.

Ein weiteres aktuelles Beispiel sei erwähnt: Mit dem Bemühen um CO₂-Minderung rückt ebenfalls das Investitionsverhalten der Haus- und Wohneigentümer sowie das Nachfrageverhalten der Mieterhaushalte in

den Fokus der Aufmerksamkeit. Es wird deutlich, dass ohne deren aktive Mitwirkung der (erhebliche) Beitrag des Wohnungsbestandes zur CO₂-Last nicht gemindert werden kann.

Aber die Bürgerinnen und Bürger wohnen ja nicht nur, sie kaufen auch ein, gestalten ihre Freizeit, bewegen sich in Stadt und Region: Ihr Mobilitätsverhalten etwa prägt ganz wesentlich Stadtstruktur und Umweltqualität und entscheidet auch darüber, ob die großen SB-Märkte jenseits der Stadtgrenze ihre Kunden finden oder ob die lieber im eigenen Stadtzentrum einkaufen gehen.

Bürgerinnen und Bürger gestalten zudem auf unmittelbare Weise ihre Lebenswelt – nicht nur in den eigenen vier Wänden, sondern sie nehmen im Quartier und in der ganzen Stadt Einfluss zum Beispiel auf das soziale und kulturelle Leben. Ob die Elterngruppe nun eine KiTa gründet, ob ein Haus der offenen Tür ein Tanzprojekt für arbeitslose Jugendliche initiiert, ein lokaler Service-Club (ob Rotarier, Lions oder an-



Ein Beispiel für die Relevanz bürger-schaftlichen Verhaltens: Unerschlossene Potenziale zur lokalen CO₂ Minderung (Hallenberg 2009)



dere) das Projekt »Hausaufgabenhilfe« in Gang setzt, der Kunstverein Gelder für eine Ausstellung sammelt, der Naturschutzverband die Patschaft für einen »Kinderwald« übernimmt oder ob eine Bürgerinitiative das örtliche Freibad zukünftig selbst bewirtschaftet– es ist die Summe dieser vielen Einzelaktivitäten, die »Stadtleben« ausmacht.

Und natürlich sind die Bürgerinnen und Bürger auch dort aktiv, wo sie die professionellen Stadtentwickler vor allem vermuten: Unterschriften sammelnd gegen die Bebauung der Flussaue, auf der Bürgerversammlung protestierend gegen die Reduzierung von Parkplätzen im eigenen Viertel, vor Gericht gegen den geplanten Brückenbau klagend.

Und nicht zu vergessen: Wir reden hier auch von Wählerinnen und Wählern, die zumindest in größeren Abständen auch Einfluss auf die lokale Politik nehmen, sofern sie nicht selbst unmittelbar politisch aktiv sind.

Abb.1: Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung in ihren Rollen als Marktakteure, politische Akteure und Akteure der Zivilgesellschaft. Benannt werden lediglich Beispiele für relevante Aktivitäten, das tatsächliche Spektrum der Mitwirkungsformen und -inhalte ist weitaus breiter.



Kurzum die Bürgerinnen und Bürger der Städte wirken auf vielfältige Weise – direkt oder indirekt, gezielt oder gleichsam nebenbei – auf Stadtentwicklung ein. Sie entwickeln Stadt...

...aber selbstverständlich nicht allein. Noch fehlen die Akteure, die zumeist als erste unter den »Stadtproduzenten« genannt werden – die Bau-, Boden- und Immobilienunternehmen, die Grundeigentümer, Bauinvestoren, die Entwickler und Vermarkter, die Wohnungsunternehmen und Industriebetriebe, die Einzelhändler, die Logistik- und Verkehrsbetriebe, Entsorgungs- und Energieunternehmen und so fort. Mit ihren Aktivitäten tragen sie auf vielfältige Weise zur Stadtentwicklung bei.

Last but not least sind die kommunalen Akteure zu nennen: Sie fertigen nicht nur Pläne und Konzepte zur Stadtentwicklung und schaffen mit der Bauleitplanung die rechtlichen Grundlagen für die bauliche Entwicklung. Sie sind vielmehr auf vielfache Weise selbst – als städti-

sche Dienststellen oder ausgelagerte öffentliche Unternehmen – investierend, bauend, entwickelnd tätig. Und sie prägen mit Sozial-, Kultur-, und Bildungspolitik (trotz der immer wieder beschworenen engen Handlungsgrenzen) ganz wesentlich die Lebensqualität in den Städten.

Teilhabe und Governance.

Kurzer Exkurs zum Wandel der theoretischen Konzepte

Die knappe Illustration der »Teilhabe« unterschiedlicher Akteursgruppen an der Stadtentwicklung – wobei unser Augenmerk hier vor allem auf den Bürgerinnen und Bürgern lag – macht dreierlei deutlich:

1. Die zahlreichen, auf Stadtentwicklung einwirkenden und an ihr teilhabenden Akteure handeln zunächst weitgehend unabhängig voneinander. Insofern ist die Definition des Governance-Begriffes von Renate Mayntz an einem wesentlichen Punkt präziser, weil allgemeiner. Nach Mayntz (2004, 66) bezeichnet Governance »alle nebeneinander bestehenden Formen kollektiver Regelung *gesellschaftlicher Sachverhalte*« (Hervorhebung d. Verf.) Hier ist nicht mehr von »gemeinsamen Angelegenheiten« die Rede². Bei dieser Formulierung assoziiert man schon ein Zusammenkommen der Akteure und einen Verständigungsprozess unter ihnen. Das wird jedoch beim traditionellen Teilhabe-Begriff ebenso wie beim »Governance«-Konzept nicht vorausgesetzt. »Gesellschaftliche Sachverhalt« ist da allgemeiner, bezieht ausdrücklich auch das untereinander zunächst unverbundene Handeln mit ein und trifft auch »Stadtentwicklung« als Gegenstand der Betrachtung.

2. Dennoch weisen diese unterschiedlichen Aktivitäten zahlreiche wechselseitige Bezüge, die Politikwissenschaften verwenden hier den Begriff »Interdependenzen«, auf: Die privaten Bauherren können ohne die Bauleitplanung und Infrastrukturvorleistungen der Kommunen nur begrenzt wirksam werden, die Kulturpolitik bleibt weitgehend eine leere Hülle ohne die kulturellen Interessen und Aktivitäten der Bürgerschaft, das CO₂-Minderungsprogramm greift nur, wenn es den wirtschaftlichen Situationen verschiedener Eigentübertypen entspricht, die Revitalisierung der Innenstadt kann nur gelingen, wenn die Einzelhändler konzentriert und in Kooperation mit der Stadt agieren (und die Bürgerinnen und Bürger Interesse für die Konsum- und Kulturangebote zeigen), die soziale

Das Handeln der verschiedenen Akteure weist »Interdependenzen« auf, die bewältigt und gestaltet werden müssen.

Stabilisierung von Stadtquartieren kann erst gelingen, wenn die Engagementpotenziale vor Ort sinnvoll mit den sozialen Unterstützungssystemen und intermediären Organisationen zusammengreifen und so fort.

Für die Verwendung des Governance-Begriffs in den raumbezogenen Wissenschaften ist hier wesentlich, dass sich ein großer Teil dieser wechselseitigen Bezüge und Abhängigkeiten über den Raum und seine Nutzung herstellt. Hier liegt denn auch der städtebauliche Beitrag zur Stadtentwicklung: Es gilt, Nutzungskonkurrenzen zu entschärfen, Interessenskollisionen zu vermeiden, Synergien herzustellen und so fort.

² Obwohl das der englische Originaltext (»Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs«) nicht zwingend nahelegt. Denn »common« kann eine Sache auch »objektiv« sein - ohne dass die Akteure sich schon zu ihr als gemeinsames Anliegen bekannt hätten.

Das verweist bereits darauf, dass diese Interdependenzen nicht einfach nur »gegeben« sind, sondern durch die Akteure gestaltet werden (können):

3. Analyse und Gestaltung der Bezüge zwischen den verschiedenen Aktivitäten sind in besondere Weise Gegenstände des Governance-Konzepts: »Interdependenzbewältigung«, so führt etwa Uwe Schimank [2007, 30] aus, meine zunächst »Handlungsabstimmung« und die liege immer dann vor, wenn ein Akteur bei der Wahl des eigenen Handelns das schon geschehene oder für die Zukunft antizipierte Handeln anderer in Rechnung stellt: »Ein Akteur fragt sich also, was er angesichts des bereits erfolgten oder erwarteten Handelns seiner Gegenüber zur Realisierung seiner Intentionen am besten tut«. Dabei ist diesem Akteur bewusst, dass die anderen sich im Bezug auf ihn die gleiche Frage stellen.

Die sich damit eröffnenden Interdependenzen können nun auf vielfältige Weise »bewältigt« oder – absichtsvoller ausgedrückt – gestaltet werden: Lediglich das Handeln der anderen beobachten, es zu beeinflussen versuchen, Verhandlungen aufzunehmen, Vereinbarungen zu treffen, Kooperationen einzugehen etc. sind demnach mögliche »Modi der Interdependenzgestaltung« oder, wie Renate Mayntz es formulierte »nebeneinander bestehenden Formen kollektiver Regelung« [vgl. ausführlicher zur Governance in der Stadtentwicklung: Seite 2008].

Nicht immer wurde die Auffassung, dass Städte von vielen – in einem chaotisch anmutenden und schwer vorherzusehenden Prozess – entwickelt werden, geteilt. Es gab andere Vorstellungen. Sie waren insbesondere bei den Fachleuten aus den Disziplinen des Städtebaus, der Stadt- und Raumplanung vorzufinden. Ihr Selbstverständnis und ihre Theorien sahen Pläne und deren Verfasser im Zentrum der Stadtentwicklung.

Diese Wahrnehmungsweise der Stadtentwicklung begann sich im Verlaufe der 80er Jahre zu ändern. In den theoretischen Konzepten und empirischen Untersuchungen erschienen nun auch nicht-staatliche Institutionen und Gruppen – und zwar nicht mehr nur als Adressaten staatlicher Politik oder Beteiligte in öffentlichen Planungsverfahren, sondern als eigenständig Handelnde. Dieser Rolle entsprechend bezeichnete man sie als »Aktoren« oder »Akteure«. Und so wurde, durch eine Änderung der Wahrnehmungsweise erkennbar, dass zum Beispiel »Wohlfahrt« nicht nur durch den Staat, sondern durch viele gesellschaftliche Kräfte »produziert« wird [vgl. Evers 1988, zur Quartiersentwicklung: Seite 1991].

Ein alte Erkenntnis: Wohlfahrt wird nicht nur vom Staat »produziert«, sondern von vielen gesellschaftlichen Kräften.

Dieser Erkenntnisprozess, der als die »Entdeckung der Akteure« bezeichnet wurde, erreichte auch die Planungswissenschaften und mit einem Mal wurde die Vielfalt von Akteuren sichtbar, die auf eigene Weise zur räumlichen Entwicklung beitragen. Schon damals begann man den Versuch zu unternehmen, diese Akteursvielfalt in drei »Sphären« zu ordnen: »roughly speaking, state, capital and organized civil society« [Friedmann 2006, 275], also:

- Akteure der Märkte – Grundeigentümer, Banken, Wohnungsunternehmen, Immobilienentwickler, Baufirmen, Architekten, Ingenieure und viele andere;

- Akteure der Zivilgesellschaft – Familien, sozialen Netzwerke, Initiativen, Vereine und so fort;
- und den öffentlichen Akteuren – staatliche und kommunale Institutionen auf allen Ebenen: Parlamente, Behörden, öffentliche Betriebe etc.

Die Unterscheidung dieser Sphären ergibt sich aus der Annahme, dass in ihnen jeweils unterschiedliche Werte, Organisationsprinzipien etc. wirksam sind (Staat etwa: Gemeinwohl, Hierarchie etc.). Das ist zweifellos eine Vereinfachung, denn – um Beispiele zu nennen – marktähnliches Verhalten findet sich auch im öffentlichen Sektor und auch den Marktakteuren ist »Hierarchie« nicht fremd. Auch müssen die Akteure weiter differenziert werden, denn sie haben jeweils »bestimmte Fähigkeiten, bestimmte Wahrnehmungen und bestimmte Präferenzen« [Scharpf 2000, 86], die der Beachtung bedürfen. Und nicht zuletzt ist auch zu beachten, dass einzelne Akteure in verschiedenen Rollen in allen drei Sphären präsent sein können – wie das Beispiel der Bürgerinnen und Bürger zeigt (s.o.).

Zur Differenzierung der Akteure trägt auch der »Stakeholder«-Begriff bei. Danach können Akteure hinsichtlich der Interessen oder Anliegen (»stakes«) unterschieden werden, die sie mit einem Ort verbinden. Louis Albrechts [2003, 23] beschreibt das am Beispiel der Bürgerinnen und Bürger: »These stakes are potentially very diverse. Some citizens have the knowledge, the skills, the power and the networks through which they are able to influence or even steer planning proposals and policy decision. Others lack the means and the cultural codes to participate in the system. Their voice has hardly any impact on decision«.

Diese Feststellung von Albrechts ist in der Teilhabediskussion natürlich nicht neu: Dass die Stadtbewohnerinnen und -bewohner ungleich sind und über sehr verschiedene Voraussetzungen verfügen, Ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen ist Grundwissen, dass schon den frühesten Ansätzen zu erweiterter Partizipation zugrunde lag (etwa: Anwaltsplanung). In Zeiten der »Governance«-Debatten muss aber gelegentlich ausdrücklich daran erinnert werden...

»Entdeckung der Akteure« hieß auch:
Auseinandersetzung mit Ungleichheit

Die »Entdeckung der Akteure« lieferte also ein erstes begriffliches Rüstzeug zur Analyse von Stadtentwicklungsprozessen – auf das weiter aufgebaut werden kann.

Zugleich löst sie politik- wie raumwissenschaftliche Untersuchungsansätze von der etatistischen Fixierung und ordnet das Handeln öffentlicher Akteure in die reale Akteurs- und Aktivitätenvielfalt ein. Es gilt, wie Hubert Heinelt [2006, 238] schreibt, auch in der wissenschaftlichen Arbeit »Abschied zu nehmen ... von Vorstellungen des Staates als einem der Gesellschaft übergeordneten politischen Entscheidungszentrum«. Die Politikwissenschaftlerin Renate Mayntz [1997, 286] beschreibt die sich daraus ergebenden Konsequenzen so: »Das politische Steuerungs-handeln ist nur ein sozialer Teilprozess, der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel *beiträgt*, ohne ihn lenken zu können. Auf der Ebene des Gesamtsystems findet keine Steuerung statt, sondern lediglich Strukturbildung und Strukturwandel. Das bedeutet, dass es zwar *Steuerung in der* funktionell differenzierten Gesellschaft

Zur Verwendung des »Governance-Begriffs«

Da die Bezeichnung *Governance* »eindeutig uneindeutig« (Schuppert) ist, hier einige kurze Erläuterung zu ihrer Verwendung.

Es lassen sich drei Verwendungsarten [Holtkamp 2007, 366 spricht von drei »Begriffsdimensionen«] unterscheiden:

1. Governance als analytische Perspektive: Der politikwissenschaftliche Blick auf die Wirklichkeit hat sich verändert. Aus dieser neuen Perspektive werden, um im Bild des UN-Berichts zu bleiben, die vielen Wege erkennbar, auf denen Individuen und Institutionen ihre Angelegenheiten regeln können. Frühere Betrachtungsweisen haben demnach nicht alle diese Wege sichtbar gemacht oder nur wenige im Blick gehabt. So ist in der Fachdiskussion zur räumlichen Planung und Entwicklung über viele Jahre vor allem das hoheitliche, planende Handeln öffentlicher Akteure in den Vordergrund gestellt worden, während die Tatsache, dass im Raum viele weitere Akteure selbständig handeln und es zwischen diesen und den öffentlichen Akteuren vielfältige Bezüge gibt ausgeblendet blieb. Mit Anwendung der Governance-Perspektive weitet sich der Blick und wird zugleich genauer, differenzierter – so dass man die Vielfalt der Akteure und die Mannigfaltigkeit ihrer Beziehungen (»Intependenzen«) untereinander erkennen kann.

2. Governance als »Trendhypothese«: Es habe, so wird es in einem anderen Verwendungskontext gesehen, eine »weitgehende inhaltliche Veränderung der politischen Steuerung« [Holtkamp ebenda] stattgefunden – etwa durch die Ablösung hoheitlicher durch nicht-hierarchische Steuerungsformen. Für letztere findet dann häufig der »Governance«-Begriff Verwendung. Im Kontext der räumlichen Planung und Entwicklung gibt es eine vergleichbare Diskussion schon seit den 80er Jahren. Dabei wurde vielfach als »neu« beschrieben, was durchaus zuvor schon existierte – etwa informelle Absprachen zwischen zentralen Akteuren, die z.B. in der erhaltenen Stadterneuerung von Anfang an zum notwendigen Repertoire gehörten. Übersehen wurde auch, dass es bereits in noch weiter zurück liegenden Phasen der Stadtentwicklung – als weder »Steuerung« noch gar »Governance« als Begriffe existierten – durchaus Strukturen und Interaktionen gab, die man heute mit dem neuen Begriff belegen würde (etwa die Entstehung der kommunalen Sozialpolitik oder die komplexen Selbstregulierungs- und Austauschbeziehungen im Zuge der Entfaltung der Gemeinwirtschaft im Wohnungswesen vor und nach der Wende zum 20. Jahrhundert. Solche Beispiele für »Governance avant la lettre« lassen sich fast be-

liebig mehren und belegen die These, dass nicht alles »neu« ist, für das es ein neues Wort gibt.

3. Governance als normativer Begriff: Vielfach findet sich der Zusatz »good« wenn von Governance die Rede ist. So geht man z.B. davon aus, dass »good governance« das Bemühen um nachhaltige Entwicklung oder etwa Bürgerorientierung impliziere. Dies wird man als Soll-Vorstellung verstehen müssen: Eine Stadtpolitik, die als »good« gekennzeichnet werden will, *soll* also nach dieser Auffassung so ausgestaltet sein. In andern Zusammenhängen wird der Governance-Begriff mit der »Frage nach der ›richtigen‹ Steuerung« in Verbindung gebracht [Hamedinger u.a. 2008, 27] und so fort.

Solche Ziel- und Sollvorstellungen und auch die Diskussionen darüber sind zweifellos sinnvoll. Wenn dies allerdings mit einer Bezeichnung belegt wird (»Governance«), die auf der anderen Seite als analytische Perspektive verstanden wird und auch noch Veränderungen in der Realität signalisieren will, dann sind Missverständnisse in der wissenschaftlichen Diskussion vorprogrammiert. Außerdem wird in der jüngeren Diskussion darauf hingewiesen, dass durch eine normativ »eingestellte Governancebrille« viele Koordinationsprobleme sozialen Handelns gar nicht erst in den Blick geraten und gerade die spannenden Fälle [...] analytisch nicht erfassbar sind.« [Schuppert 2008, 27]

Eine neue Sichtweise

Inzwischen hat sich mehrheitlich die Auffassung durchgesetzt, dass die Verwendung des »Governance«-Begriffs im normativen Sinne wenig hilfreich ist (was nicht heißt, dass man sich mit Werten und Kriterien für eine »gute« Politik nicht auseinandersetzen muss) und als »Trendhypothese« methodisch fragwürdig bleiben muss. Also wird man Schuppert [2008, 23] zustimmen können wenn er zusammenfassend feststellt: »Beim Zauberwort Governance [handelt es] sich nicht einfach um alten Wein in neuen Schläuchen ... , sondern um eine andere – und dadurch eben neue – Sichtweise (Hervorhebungs) auf die Dinge als in den bisherigen Theorieangeboten der Politik- und Verwaltungswissenschaft«.

Uwe Schimank [2007, 29] versteht Governance ebenfalls als »analytische Perspektive« – und führt dazu weiter aus: »Ihr Gegenstand sind Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren«.

Für unseren Zusammenhang folgt daraus:

- Governance wird hier nur analytisch, im Sinne von »andere Sichtweise« verwendet. Zur Verdeutlichung sprechen wir auch von »Governance-Perspektive« [vgl. Klemme/Selle 2008, Seite 2008]

• Das Interesse ist nicht auf *einzelne* Steuerungsmodi oder »Muster der Interdependenzbewältigung« (also z.B. die mit dem »Governance«- Begriff häufig in Verbindung gebrachten kooperativen Arbeitsformen), sondern auf das ganze Spektrum möglicher Bezug- und Einflussnahmen von Akteuren untereinander gerichtet – sowohl hoheitliches Handeln wie netzwerkförmige Bezüge, rechtliche Regelungen wie informelle Abstimmung, formale Kooperationen ebenso wie lose Verbände, marktförmiges Interagieren ebenso wie Mechanismen der Gemeinschaftsbildung und so fort...

Mit dieser Aufzählung wird schon deutlich, worin der besondere Ertrag der Governance-Perspektive besteht: Vielfach wurde in der Vergangenheit (dabei beziehen wir uns vor allem auf die planungstheoretische Diskussion) mit begrifflichen Gegenüberstellungen operiert – etwa: »Plan« versus »Markt«, »hoheitlich« versus »kooperativ« ... und so fort. Aber solche einfachen Gegensätze existieren nur in der Welt der Begriffe. Im wirklichen Steuerungshandeln (etwa kommunaler Stadtplanung) geht es sehr viel komplizierter und uneindeutiger zu. Daher war in der jüngeren Vergangenheit immer auch schon mit Begriffen wie »Steuerungsmix« operiert worden, um zum Ausdruck zu bringen, dass zum Beispiel öffentliche Akteure selbst in klassischen Aufgabefeldern sowohl hoheitlich handeln wie auch in Netzen agieren, auf Persuasion und »weiche Instrumente« bauen, formale Kooperationen ebenso wie lose Verbände eingehen, marktförmig interagieren oder unternehmerisch tätig sind und so fort...

Dazu wieder Schimank: Ordnungsmuster wie Staat, Markt, Gemeinschaft, sind »analytisch betrachtet, noch nicht elementar genug, sondern stellen jeweils schon spezifische Kombinationen elementarer Mechanismen dar. In diesem Sinne ist zum Beispiel immer wieder darauf hingewiesen worden, dass reale Märkte in der modernen kapitalistischen Wirtschaft eben keineswegs allein auf dem ... elementaren Mechanismus des ... Tausches ... beruhen, sondern dass dieses Kernelement ... durch ... Beimischungen anderer elementarer Mechanismen wie Hierarchie und Netzwerk sowie ein- und wechselseitiger Anpassung gerahmt wird« [a.a.O. S. 34].

Das Schimank'sche Beispiel lässt sich, wie erwähnt, auf die öffentliche Sphäre erweitern: Auch hier findet man zahlreiche »Kombinationen« und »Beimischungen«. Und auch zivilgesellschaftliche Organisationen kennen die marktlichen Mechanismen des Tausches (wenngleich sie sie zumeist »not for profit« einsetzen), kennen Planung und Hierarchie.

Diese »Mischungen« können am ehesten verstanden und in ihren Wirkungen begriffen werden, wenn sie in ihre »Elemente« zergliedert und entsprechend untersucht werden. So verstanden ist die Governance-Perspektive in erster Linie eine spezifische Beschreibungs- und Analyseweise, um hinreichend differenziert Muster sozialer Ordnung erkennen, die Modi der Interdependenzgestaltung wahrnehmen und in der Folge: gestalten zu können.

gibt, aber *keine politische Steuerung der Gesellschaft*«.

Bezogen auf Stadtentwicklung heißt das: Das planende und steuernde Handeln öffentlicher Akteure ist lediglich ein Impuls unter vielen anderen, die auf die Entwicklungen der Städte einwirken.

Es gibt keine von einem Zentrum ausgehende Steuerung der Stadtentwicklung.

Es gibt demnach *Steuerung in der Stadtentwicklung*, aber *keine* von einem Zentrum ausgehende *Steuerung der Stadtentwicklung*.

Von hier aus war es nur noch ein kleiner Schritt zu den heute dominierenden *Governance-Konzepten*: Mit ihnen wird, wie erläutert, die Vielfalt der Akteure und Aktivitäten unterstellt und das Augenmerk vor allem auf die differenzierte (»elementare«) Analyse und Gestaltung der Bezüge zwischen ihnen gerichtet.

Der engere und der weitere Teilhabe-Begriff

Dieser kurze Rückblick auf die planungs- und steuerungstheoretische Entwicklung war notwendig, um die Entwicklung des Begriffs »Teilhabe« und seine heutige Verwendung nachvollziehen zu können:

• Eng verbunden mit dem früheren »Planungsverständnis« und der Vorstellung, dass ein öffentlicher Akteur die Stadtentwicklung planen und lenken können war und ist auch der traditionelle Partizipationsbegriff. Hier wird Teilhabe eingengt auf die Beteiligung der Bürgerinnen

und Bürger an Prozessen öffentlicher Akteure (zum Beispiel: Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung). In der Regel erlauben diese Beteiligungsangebote den Bürgerinnen und Bürger Anregungen und Einwände zu formulieren und so an der *Meinungsbildung mitzuwirken*. Eine Mitwirkung an der *Entscheidungsfindung* ist nur in Ausnahmefällen möglich.

- In den letzten Jahrzehnten hat sich daneben ein weiter reichender Begriff etabliert: Mit ihm wird, wie beschrieben, davon ausgegangen, dass Stadtentwicklung aus dem Handeln vieler, unterschiedlicher Akteure resultiert, die jeweils für sich oder gemeinsam mit anderen aktiv sind. Bürgerinnen und Bürger wirken hier in verschiedenen Rollen auf vielfache Weise mit (vgl. auch Hummel 2010). Der weitere Begriff bezeichnet eine Vielfalt von Einflussnahmen auf Prozesse der Stadtentwicklung sowie die Gestaltung der Bezüge zwischen den Akteuren (*»local governance«*). Bezogen auf die unterschiedlichen Aufgaben und Handlungsfelder der Stadtentwicklungspolitik sind die Stadtbewohnerinnen und -bewohner also in einer Vielzahl von Governanceprozessen auf ganz verschiedene Weise wiederzufinden. Diese zunächst begrifflich-abstrakt erscheinende Feststellung ist, wie noch zu zeigen sein wird (Kap. 4) von enormer praktischer Bedeutung.

Die Unterscheidung des engeren und weiteren Teilhabebegriffs, die sich in ähnlicher Form in den Politikwissenschaften wiederfindet³, darf nicht als Alternative missverstanden werden. Vielmehr ist und bleibt die Mitwirkung an der Entscheidungsfindung öffentlicher Akteure ein Ausschnitt der insgesamt für die Bewohnerinnen und Bewohner der Städte gegebenen Teilhabemöglichkeiten an der Stadtentwicklung. Das soll auch durch die nachfolgende grafische Darstellung unterstrichen werden:

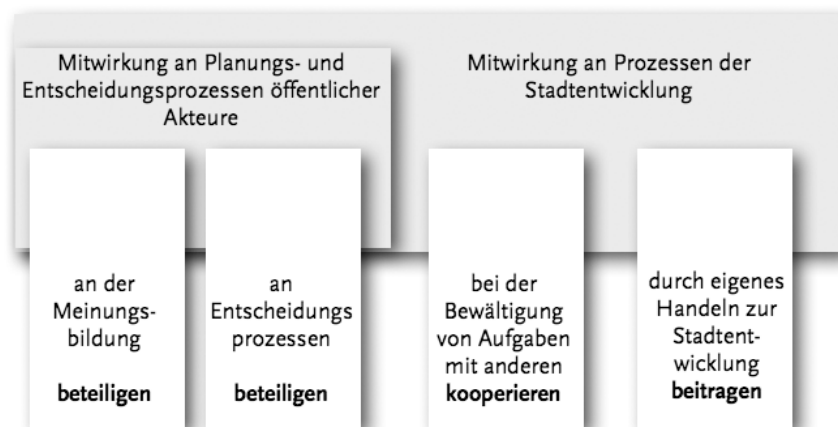


Abb. 2
Was »Teilhabe an der Stadtentwicklung« heißen kann

³ In den Politikwissenschaften lassen sich eine allgemeine und verschiedene spezielle Verwendungen des Begriffs unterscheiden: Allgemein wird mit Partizipation oder Teilhabe die Beteiligung der Mitglieder einer Organisation oder einer Gruppe an der Erledigung gemeinsamer Angelegenheiten bezeichnet (man beachte die Nähe zum heutigen Governanceverständnis). Speziell kann zum Beispiel die politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde gemeint sein – etwa durch Mitwirkung in den Parteien, durch Teilnahme an Wahlen oder durch eigene (Bürger-)Initiativen.

Mit Blick auf den traditionellen, engeren Beteiligungsbegriff ist noch zu klären, *wie* sich die Mitwirkung an den von öffentlichen Akteuren verantworteten Prozessen vollziehen kann. Grundsätzlich sind zu unterscheiden (vgl. Abb.):

- gesetzlich definierte, »formale« Beteiligungsformen; Sie lassen sich unterscheiden in direkte und indirekte Einflussnahmen auf Meinungsbildung oder Entscheidungsfindung öffentlicher Akteure;
- »informelle«, nicht regulierte Formen, die das gesamte Spektrum kommunikativen Handelns umfassen können (in der Abbildung 2 sind nur einige Stichworte exemplarisch genannt). Auch hier kann grundsätzlich unterschieden werden in direkte Beteiligungsformen und solche, in denen Stellvertreter die Interessen bestimmter Gruppen wahren – allerdings sind die Übergänge hier fließend.



Abb. 3
Teilhabeformen für
die Mitwirkung an
Meinungsbildungs-
und Entscheidungs-
prozessen öffentli-
cher Akteure

In der Praxis bilden die formal definierten Beteiligungspflichten den »harten Kern« für ein breites Spektrum kommunikativer und partizipativer Prozessgestaltungen.

2. Entwicklungslinien und Diskussionsfelder

Der heutige Stand der Diskussion um Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an Stadtentwicklung und Stadtplanung speist sich aus zahlreichen Quellen. Einige dieser Entwicklungslinien sollen hier kurz benannt werden, um die Facetten des heute wirksamen Teilhabebegriffs zu verdeutlichen:

Gesetzlich geregelte Beteiligungsangebote

Stadtplanung berührt Eigentumsrechte. Um die grundgesetzliche Garantie des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG) zu gewährleisten, wurden daher den Eigentümern schon früh Informations- und Einspruchsrechte in gesetzlich geregelten Verfahren zugebilligt.

Mit dem Bundesbaugesetz von 1960 wurde der Kreis der zu Beteiligenden aber radikal erweitert: Bevor Bebauungspläne vom Rat beschlossen werden konnten, musste nun die gesamte städtische Öffentlichkeit über die Planungsabsichten informiert werden. Die Pläne wurden öffentlich ausgelegt und jedermann hatte die Möglichkeit, Anregungen und Bedenken zu äußern, die im weiteren Verfahren zu prüfen waren.

Diese Regelung hat im Kern bis heute Bestand, wurde jedoch durch eine vorgeschaltete Verfahrensstufe ergänzt: Im Rahmen der »frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung« (§ 3 Abs. 1 BauGB) werden die grundsätzlichen Ziele des Planungsprojektes diskutiert. Wenn sich die Planung konkretisiert hat, erfolgt die öffentliche Auslegung der Planentwürfe (§ 3 Abs. 2). Während der Auslegungsfrist besteht für die Öffentlichkeit noch einmal die Gelegenheit zur Äußerung.

Aber die Beteiligungsrechte waren politisch nicht unbestritten: Der Gesetzgeber machte z.B. in mehreren Novellierungen, mit denen z.B. die frühzeitige Unterrichtung in bestimmten Fällen verzichtbar wird oder Verletzungen der Beteiligungspflichten »geheilt« werden können, deutlich, dass er Bürgerbeteiligung auch als potentielles »Verfahrens- und Investitionshemmnis« ansah. Dieser Auffassung wurde in Theorie

Die Praxis zeigt: Frühzeitige Einbindung der Bürgerinnen und Bürger hemmt nicht, sondern gewährleistet am ehesten zügige Umsetzung.

wie Praxis immer widersprochen, zeigte sich doch, dass umfassend vorbereitete und mit allen wichtigen Akteuren abgestimmte Projekte zumeist sehr viel zügiger umgesetzt werden konnte als solche, die »beschleunigt« geplant, in der Umsetzung dann aber durch Einsprüche und gerichtliche Verfahren

behindert wurden.

Außerhalb der Planungsgesetzgebung entstanden in den 90er Jahren neue gesetzlich normierter Teilhaberechte, die auch auf Stadtentwicklung und Stadtplanung erheblichen Einfluss haben (können): In die Gemeindeordnungen und Länderfassungen wurden Elemente direkter Demokratie eingeführt. Seither haben die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, per Bürgerbegehren und Bürgerentscheide direkt auf die politische Agenda einer Kommune einzuwirken.

Beteiligung als Voraussetzung für Städtebauförderung

Von Beginn der Städtebauförderung an wurde Bürgerbeteiligung als wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Planungsprozesse angesehen. Das ist auch heute noch so. Allerdings geht es in Programmen wie »Stadtumbau Ost/West« oder »Soziale Stadt« um sehr viel mehr als um die Beteiligung an Verfahren der kommunalen Planung. Das kam bereits – um ein Beispiel zu nennen – im Leitfaden der ARGEBAU zur Ausgestaltung des Programms Soziale Stadt zum Ausdruck: Dort werden unter Zielen und Maßnahmen als erste »Bürgermitwirkung und Stadtteileben« genannt. Dazu zählen:

- Aktivierung örtlicher Potenziale, Hilfe zur Selbsthilfe
- Entwicklung von Bürgerbewusstsein für den Stadtteil,
- Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze

Bürgerinnen und Bürger werden hier als eigenständige Akteure der Quartiersentwicklung angesehen, deren Potenziale aktiviert und für die soziale Stabilisierung der Stadtteile genutzt werden sollen.

Eine solche Rollenzuweisung bleibt nicht auf die Bewohnerschaft benachteiligter Quartiere beschränkt. Auch in anderen Zusammenhängen werden die vor Ort Aktiven als wichtige Partner kommunalen Handelns angesehen: Das gilt zum Beispiel für Programme zur Revitalisierung von Innenstädten, wo der lokale Einzelhandel zumeist intensiv, auch mit finanziellen Beiträgen, beteiligt ist. Und da gilt inzwischen auch für Stadtentwicklungskonzepte, von denen, wenn sie öffentlich gefördert werden sollen, eine intensive Einbindung aller relevanten Akteure verlangt wird. Hier wird auch sichtbar, dass selbst in der Praxis der Städtebauförderung der traditionelle Begriff der »Bürgerbeteiligung« längst überwunden ist und es de facto um die umfassende Gestaltung von Governanceprozessen geht – ohne dass dies so benannt würde.

Teilhabeforderungen in stadtpolitischen Programmen

Hinter den in Gesetzen und Förderprogrammen festgeschriebenen Beteiligungsangeboten stehen programmatische Forderungen, mit denen Ziele und Reichweite der Partizipation oft sehr weit abgesteckt wurden und werden.

Einen Anfang stellte Willy Brandts Versprechen aus der Regierungserklärung vom 28.10.1969 dar: »Wir wollen mehr Demokratie wagen. [...] Mitbestimmung, Mitverantwortung in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft werden eine bewegende Kraft der kommenden Jahre sein«. Diese gesellschaftspolitische Zielsetzung fand auch im Aufgabenbereich Stadtplanung und -entwicklung Niederschlag. So hieß es etwa in der Begründung zum Städtebauförderungsgesetz: »Die betroffenen

Bürger müssen die Gewissheit haben, dass sich die *bauliche Gemeindeentwicklung nicht über sie hinweg von Amts wegen vollzieht*«. Und im damaligen Städtebaubericht wird der Anspruch noch weiter gesteckt: »Die Planung der städtebaulichen Entwicklung muss sich stärker auf den Willen des Bürgers stützen. [...] Diese »Demokratisierung des Planungspro-

Schon 1971 hieß es: »Die ... Bürger müssen die Gewissheit haben, dass sich die bauliche Gemeindeentwicklung nicht über sie hinweg ... vollzieht«.

zesses« ist eine wichtige Voraussetzung, demokratisch-staatsbürgerliches Engagement dort zu ermöglichen, wo der Lebensbereich jedes Einzelnen am unmittelbarsten berührt wird«.

35 Jahre später liest sich das im bereits eingangs erwähnten Städtebaubericht 2004, der den bezeichnenden Titel »Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk« trägt, so: »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«.

Auch hier findet sich wieder die Bedeutungsverschiebung von der Beteiligung an Meinungsbildungsprozessen hin zur aktiven und eigenverantwortlichen Mitwirkung an Aufgaben der Stadtentwicklung.

Aussagen, die die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken und ihnen eine wichtige Rolle zuweisen, finden sich inzwischen in vielen stadtpolitischen Programmen, ob sie nun »Leipzig Charta« oder »Nationale Stadtentwicklungspolitik« heißen, ob es um soziale Entwicklung oder Klimapolitik geht. Ihnen gemein ist, dass hier sehr weit gesteckte Ziele verkündet werden, ohne auf Grenzen (etwa der Eigenaktivitäten), Restriktionen und interessengeleitete Widerstände einzugehen.

Informeller Beteiligungsstrategien in der Praxis

Die gesetzlich definierten Mindeststandards für die Einbindung der Öffentlichkeit in Prozesse der Stadtentwicklung beinhalten in erster Linie *Angebote*: Informationen werden bereitgestellt, Möglichkeiten zur Erörterung – etwa im Rahmen von Bürgerversammlungen – geboten. Es zeigte sich in der Praxis jedoch schon bald, dass diese Angebote nur sehr selektiv wahrgenommen und genutzt werden. Wer diese Hürde überwinden und darüber hinaus die Bürgerinnen und Bürger auch längerfristig für die Mitwirkung an Aufgaben der Quartiers- und Stadtentwicklung interessieren will, muss sich zusätzlicher Beteiligungsformen bedienen. Sie werden, da sie nicht »formal« (gesetzlich) definiert sind, auch als *informell* bezeichnet. Ihre Merkmale sind gemeinhin: Zielgruppenbezug, Aktivierung und die Einbindung in längerfristige Prozesse der Ideenfindung und gemeinsamen Beratung.

In der Praxis ist inzwischen ein umfassendes Repertoire solcher Beteiligungsformen entstanden [vgl. Bischoff u.a. 2005, Rösener/Selle 2005]. Dabei hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die einzelnen Teilhabe-

und Mitwirkungsformen im Rahmen einer längerfristig angelegten Kommunikationsstrategie ineinander greifen müssen, um eine wirkungsvolle Einbindung der Bevölkerung zu erreichen.

Eine weitere zentrale Voraussetzung für das Gelingen solcher Beteiligungsstrategien ist, dass Gegenstand und Zielsetzung des Partizipationsprozesses für die Zielgruppen unmittelbar plausibel und relevant sein müssen. Das ist in der Regel bei einer reinen Verfahrensbeteiligung (z.B. Aufstellung eines Bebauungsplanes) nicht gegeben. Erst wenn die Angesprochenen einen eindeuti-

Die Inhalte die in Rede stehen müssen für die Zielgruppe plausibel und relevant sein. Das ist sehr viel seltener der Fall als die Planungsfachleute glauben.

gen Bezug zu ihrer Alltagswelt herstellen können und dem in Rede stehenden Problem eine angemessene Bedeutung beimessen, besteht die Chance, sie zur Mitwirkung zu gewinnen. Aus diesen Erfahrungen resultiert auch, dass viele Aufgaben, die die Stadtplanung zu bearbeiten hat, für Menschen, deren Lebenslage (Arbeitslosigkeit, Armut, Alter, Ausgrenzung etc.) deutlich andere Prioritäten nahe legt, kaum von Belang sind.

Neue Kommunikationstechniken

Mit der rasanten Entwicklung der Kommunikationstechnologien, der Verfügbarkeit von Computern in immer mehr Haushalten und vor allem dem der sich immer weiter durchsetzenden Nutzung des Internets wurde vielfach die Hoffnung auf neue Partizipationsmöglichkeiten verknüpft: Es entstünden, so die Annahme, »neue öffentliche Räume«, in denen viele Angelegenheiten eines Gemeinwesens beraten werden könnten – auf der Grundlage umfassendster Informationen, die multimedial aufbereitet für jedermann zu jeder Zeit zugänglich seien.

Tatsächlich sind heute praktisch alle Kommunen mit umfassenden Angeboten im Internet präsent. Dies hat bereits dazu geführt, dass interessierte Bürgerinnen und Bürger auch bei Fragen der Quartiers- und Stadtentwicklung erwarten, angemessen informiert zu werden.

Es ist banal, muss aber immer wiederholt werden: Wenn die Inhalte nicht verständlich oder irrelevant sind, können auch herausragende Vermittlungsformen kein dauerhaftes Interesse wecken.

Zugleich haben die bisherigen Praxiserfahrungen gezeigt, dass man mit gut angelegten Beteiligungsverfahren, die geschickt Off- und Online-Angebote

verknüpfen, insbesondere jüngere Zielgruppen in einem Maße ansprechen kann, das bei konventionellen Beteiligungsformen nicht erreichbar war [vgl. ausführlich Sinning u.a. 2003].

Es erweist sich aber zugleich, dass auch bei diesen Kommunikationsformen entscheidend ist, welche Inhalte mit welchen Absichten in welchem Kontext transportiert werden.

Verwaltungsmodernisierung und Bürgerorientierung

In den 90er Jahren wurde eine weiterer partizipationsrelevanter Impuls wirksam: Die öffentlichen, zumal die kommunalen Verwaltungen begannen sich – im Zuge eines Modernisierungs- und Umstrukturierungsprozesses – aus der hoheitlichen Rolle zu lösen und die Bürgerinnen und Bürger (auch) als Auftraggeber und Kunden zu verstehen, an deren Bedürfnissen das Verwaltungshandeln auszurichten ist.

Für diese Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit fand anfänglich die Bezeichnung »Kundenorientierung« Verwendung (vgl. zur Kritik auch: Hummel 2010, S. 9), die später durch den – für öffentliche Verwaltungen angemesseneren – Begriff »Bürgerorientierung« ersetzt wurde. Dass es sich hierbei nicht nur um eine ferne Vision handelt, sondern vielerorts schon erste Schritte auf dem Weg zur »bürgerorientierten Kommune« gegangen wurden, machten die Zusammenstellungen und Auszeichnungen von Praxisansätzen (»Best Practices«; vgl. dazu insgesamt Pröhl, Sinning, Nährlich 2002) deutlich.

Mit der ins Stocken geratenen Verwaltungsmodernisierung scheinen auch die Bemühungen um Bürgerorientierung nach hoffnungsvollem Beginn an Schwungkraft verloren zu haben. Zwar gibt es in viele Städten inzwischen Beschwerdemanagement, Bürgerbüros, intensivierte Informationsarbeit etc., aber es gibt leider auch viele Beispiele für weiterhin bürgerunfreundliches Verhalten (s.u.). Selbst dort, wo viel versprechende Ansätze vorhanden waren, wurden diese nicht selten durch Personalabbau konterkariert: die um Bürgerorientierung Bemühten blieben so nicht selten als überlastete »Einzelkämpfer« zurück.

Eigenaktivitäten 1: Von Selbsthilfebewegung und informeller Ökonomie zu den Potenzialen der Zivilgesellschaft

Stadtentwicklung war und ist immer auch Produkt der Eigen-Aktivitäten von Bürgerinnen und Bürgern. Das wurde in der »etatistischen« Phase der Planungs- und Steuerungstheorien ebenso übersehen wie in der Praxis der 60er und 70er Jahre des letzten Jahrhunderts nicht gewürdigt. Erst Energie-/Wirtschaftskrisen und Neoliberalismus richteten die Aufmerksamkeiten auf gesellschaftliche Ressourcen, die bislang im Schatten lagen. Man wurde schnell fündig: Analysen der »Selbsthilfebewegungen« förderten ein erhebliches gesellschaftliches Engagementpotenzial hervor, dessen Bedeutung sich sogar in volkswirtschaftlich relevanten Größenordnungen (Beitrag zum Bruttosozialprodukt) messen ließ. Von hier war es nur ein kleiner Schritt, um auch all die vielen Aktivitäten in Haushalt und Arbeitsumfeld in den Blick zu nehmen und als »informelle Ökonomie« und Teil der »Wohlfahrtsproduktion« zu würdigen.

Bürgerschaftliches Engagement hat lange Tradition - mit vielen verschiedenen Inhalten, in unterschiedlichsten Formen

Durchaus ökonomisch motiviert war auch der nächste Aufmerksamkeitszyklus, den die bürgerschaftlichen Aktivitäten erfuhren: Mit der »Entdeckung der Zivilgesellschaft« und ihrer Potenziale wurde zugleich von interessierter Seite immer gefragt, welche bislang staatlichen oder kommunalen Aufgaben in Zukunft von Bürgerinnen und Bürgern übernommen werden könnten.

Lässt man einmal diese Instrumentalisierungsabsichten und die damit verbundenen Ambivalenzen aller Strategien der Engagementförderung beiseite, so gilt es zunächst festzustellen, dass insbesondere die Kommunen Ort intensiver Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger waren und sind: Ob es sich dabei um das Sozialwesen handelt, die Kultur, die Freizeiteinrichtungen und so fort – es lassen sich in allen diesen Handlungsfeldern in der modernen Stadtgeschichte zahlreiche Beispiele für bürgerschaftliche Aktivitäten benennen. Das Spektrum der Aktiven und Aktivitäten ist breit und bunt

- *Mäzene und Sponsoren stiften* Museen, gründen Akademien, beteiligen sich finanziell an der Umgestaltung öffentlicher Räume, fördern innovative Projekte und schaffen Freiräume für neue Ideen;
- *Vereine und Clubs* initiieren den Bau von Parkanlagen, übernehmen ihre Pflege übernehmen, tragen Freizeit- und Kultureinrichtungen, fördern kulturelle und soziale Aktivitäten,
- *Genossenschaften* haben seit Ende des 19. Jahrhunderts nicht nur in großem Umfang Wohnungen gebaut und in »Konsumvereinen« die

Versorgung insbesondere der Arbeiterschaft organisiert, sondern auch Bildungs- und Freizeiteinrichtungen betrieben. Mit der Gleichschaltung des Genossenschaftswesens durch den Nationalsozialismus und die nachfolgende Aushöhlung der gemeinwirtschaftlichen Ideen, verlor diese Bewegung an Kraft – gewinnt sie jedoch in jüngerer Zeit insbesondere im Wohnbereich zurück.

- *Initiativen und Verbände* mischen sich in die öffentliche Meinungsbildung ein, machen gegen kommunale bzw. staatliche Planungen mobil, setzen sich für den Erhalt einer intakten Umwelt ein etc. [vgl. zur Geschichte der Sozialen Bewegungen in Deutschland Roth und Rucht 2008].
- und so fort...

Nachdem diese verschiedenen Ausdrucksformen bürgerschaftlichen Engagements, oder – weiter gefasst: – diese Potenziale der Zivilgesellschaft lange Zeit nicht angemessen beachtet wurden, ist der Pendel seit einigen Jahren zur anderen Seite ausgeschlagen und es richtet sich viel Aufmerksamkeit auf diese gesellschaftlichen Aktivitäten. Dabei werden häufig Quantität und Qualität der Eigenaktivität ebenso unterschätzt wie die »Nutzbarkeit« des Engagements im Rahmen kommunaler Stadtentwicklungsstrategien etc. überschätzt. Dass die Eigenaktivitäten »eigensinnig« sind und eigenen Logiken folgen, war bereits eine Erkenntnis der frühen »Selbsthilfe«-Forschung – wird aber bis heute immer wieder gern übersehen (vgl. dazu in Kap. 3 auch die Ergebnisse der Untersuchungen zu lokalen Engagementpotenzialen).

Eigenaktivitäten 2: Marktakteure und Rollenvielfalt

Dass Bürgerinnen und Bürger auch

- Wohnungen und Häuser bauen, finanzieren und kaufen,
- unternehmerisch tätig sind oder
- mit ihren Standortpräferenzen, Konsum- und Freizeitgewohnheiten wesentlich die entsprechenden Angebote prägen,
- mit ihrem Mobilitätsverhalten (und der Verkehrsmittelwahl) auf die Umweltqualität Einfluss haben

und so viele marktvermittelte Impulse zur Stadtentwicklung geben, wurde in der Teilhabe-Diskussion (wie oben bereits erwähnt) lange Zeit ausgeblendet. Lediglich in umweltpolitischen Kampagnen (etwa »Umdenken – Umsteigen«) oder in manchen »Lokale Agenda«-Prozessen wurde schon in den 80er und 90er Jahren auf diese Handlungspotenziale Bezug genommen. In jüngerer Zeit hat diese Sichtweise auf Bürgerinnen und Bürger an Bedeutung gewonnen, was wiederum besonders im Umweltbereich sichtbar wird.

Für das Handlungsfeld Wohnen kommt dem vhw das Verdienst zu, schon früh auf die Bedeutung von Nachfragepräferenzen etc. hingewiesen zu haben und mit milieudifferenzierten empirischen Studien ein deutlicheres Bild von den Bürgerinnen und Bürgern als Akteuren an den Immobilienmärkten zu erzeugen. Allerdings blieb bislang die Frage nach der praktischen Nutzung dieses Wissens zur Erweiterung von Teilhabechancen unbeantwortet und damit die Verbindung zu den traditionellen Linien der Teilhabe-Diskussion offen.

Kooperationen: Viele statt zwei

Viele Aufgaben in Quartier und Stadt bedürfen zu ihrer Bewältigung offensichtlich eines Zusammenwirkens öffentlicher und privater Akteure. Heute gibt es kaum noch ein Handlungsfeld der Stadtentwicklung, in dem es nicht zu Kooperationen kommt. Selbst in Aufgabenbereichen, die vormals zum Kernbestand öffentlichen Handelns gehörten – wie etwa die Entwicklung öffentlicher Räume – findet man »Public-Private Partnerships«. So werden Plätze und Stadträume neu gestaltet, aber auch Branchen reaktiviert, soziale Infrastrukturen auf neue Weise bewirtschaftet, Siedlungen gebaut und Wohnungsbestände im Zuge des »Rückbaus« neu strukturiert etc..

Diese Kooperationen wurden lange nur bi-lateral betrachtet: Öffentlich-Privat war die Partnerschaft angelegt und auf der Privaten Seite sah man vor allem Unternehmen und kapitalkräftige Marktakteure.

Ähnlich bi-lateral war, wie oben gezeigt, das Verständnis von bürgerschaftlicher Teilhabe angelegt: Hier die Kommunen als zentrale Akteure – dort die Bürgerinnen und Bürger, die von den kommunalen Aktivitäten betroffen waren und/oder an ihnen beteiligt werden sollten. Mit der Entdeckung der Potenziale der Zivilgesellschaft verschoben sich die Rollen und es entstanden Partnerschaften neuer Art: Das Spektrum entsprechender Experimente ist breit und bunt. Einige Schlaglichter [vgl. zu Beispielen auch: Pröhl, Sinning, Nährlich 2002; Rösener, Selle 2005]:

- Vereine übernehmen ehemals kommunale Einrichtungen – z.B. Grünflächen, Freibäder und andere Sport- und Freizeitanlagen – und pflegen, entwickeln, bewirtschaften sie mit eigenen Kräften;
- Bürgerstiftungen oder -initiativen bauen (unterstützt durch Landesmittel) alte Fabrikgebäude in soziokulturelle Zentren um und betreiben sie, initiieren kulturelle Aktionen und Projekte (gemeinsam mit öffentlichen Einrichtungen) oder betreuen mit anderen Akteuren soziale Programme;
- in benachteiligten Stadtgebieten entstehen weit verzweigte Netzwerke, die als »Lokale Partnerschaften« gemeinsam nach Möglichkeiten zur Stabilisierung der Quartiere suchen;
- selbst größere Entwicklungsvorhaben werden unter wesentlicher Beteiligung der Nutzungsinteressierten realisiert. Bürgerinnen und Bürger bilden Baugruppen, die sich durch eigene Investitionen an der Entwicklung von Gebieten mit besonderen (ökologischen, sozialen, städtebaulichen) Qualitäten beteiligen – wie z. B. zunächst in Freiburg und Tübingen, inzwischen aber auch in anderen Städten der Republik (z.B. Hamburg, Hannover etc.).

Von bi- zu multilateralen Konstellationen

Inzwischen hat sich gezeigt, dass viele Aufgaben der Stadtentwicklung nicht mehr nur in bilateralen Verhältnissen gestaltet werden können. Zunächst – etwa in dem ExWoSt-Projekt »3stadt2« [vgl. Herz u.a. 2005] – wurde deutlich, dass zum Beispiel Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft der Bürgerschaft auch für Kooperationen von Kommunen mit Unternehmen von Bedeutung sind. So wurde der Blick auf »trilateralen Kooperationen« gerichtet. Deren besondere Herausforderung besteht darin, das Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen

Beteiligten auszutarieren, so dass noch von fairen und transparenten Prozessen gesprochen werden kann.

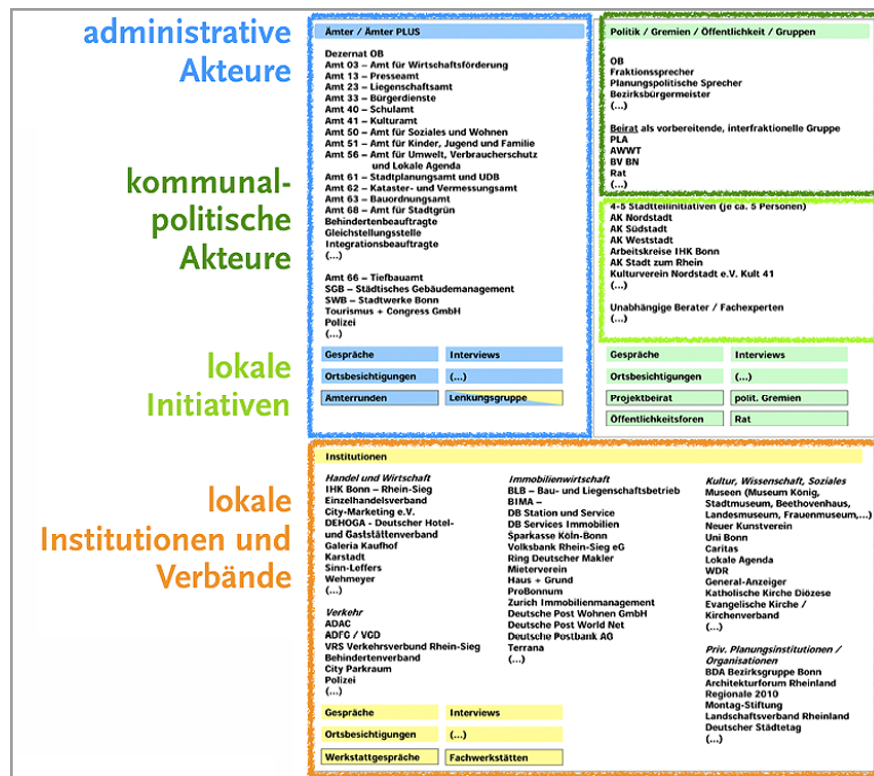


Abb. 4
Multilaterale Verhältnisse: An einem Innenstadtkonzept (Bonn) zu beteiligende Akteure

Bei dieser Herausforderung ist es geblieben, aber die Betrachtungsweise ist mittlerweile noch komplexer geworden. Das liegt nicht nur daran, dass zumeist mehrere Akteure einer Sphäre (Markt/Bürgerschaft) eingebunden werden müssen, sondern auch daran, dass insbesondere die kommunale Seite in viele Einzel-Akteure »zerfällt« und so nicht nur verschiedene Ämter und politische Gremien/Ebenen sondern auch noch selbständige öffentliche Betriebe u.a. beteiligt werden wollen. Prozessgestaltungen selbst für überschaubare Aufgaben der Stadtplanung – wie eine Platzumgestaltung – müssen heute nicht selten zehn und mehr Akteursgruppen berücksichtigen. Und wer sich an das Stadtentwicklungskonzept für eine Großstadt macht, wird oft weitaus längere Akteurslisten zu berücksichtigen haben (vgl. Hummel 2010: 14).

Für solche hervorgehobenen Maßnahmen sind kommunikative Prozessgestaltungen, die den multilateralen Realitäten der Stadtentwicklung Rechnung, heute keine Seltenheit mehr, im Alltag der kommunalen Entscheidungsfindung kann man jedoch immer wieder Rückfälle in sehr enge zweiseitige Absprachen beobachten.

Zwischenresümee

Soweit ein kurzer Rückblick auf Entwicklungslinien der Teilhabe. Sie haben deutlich gemacht dass der Begriff sehr verschiedene Bedeutungen haben kann. Zudem hat sich im Laufe der Zeit ein Perspektivenwechsel ergeben, der zu einer veränderten Wahrnehmung der Rolle von Bürgerinnen und Bürgern führte: Früher war die Sicht auf Stadtentwicklung »bilateral« oder »bipolar«: Die einen (Staat oder Kommunen) pflanzen,

die andere (Bürgerinnen und Bürger) waren beteiligt und/oder betroffen. Dieses Bild hat sich grundlegend gewandelt: Es ist inzwischen deutlich geworden, dass viele Akteure an der Entwicklung von Städten und Regionen mitwirken. An die Stelle einer »etatistischen« (auf staatliches Handeln fixierten) Betrachtungsweise ist daher die »Governance-Perspektive« getreten: Die Kunst der Politik besteht nun darin, das Handeln Vieler aufeinander zu beziehen und soweit möglich auf gemeinsame Ziele und Handlungsfelder auszurichten.

3. Schlaglichter auf die Praxis: Widersprüchliche Erfahrungen.

Nach diesen zusammenfassenden Darstellungen ist es an der Zeit, etwas detaillierter auf Stand und Entwicklung der Praxis einzugehen. Dies kann im Rahmen eines Kurzgutachtens nur schlaglichtartig geschehen: Kurz beleuchtet werden

- Potenziale des Engagements insbesondere in benachteiligten Stadtquartieren,
- Realitäten der Bürgerorientierung in Städten, in denen dieses Thema schon länger auf der Agenda steht,
- Schwierigkeiten beim Bemühen um Bürgerorientierung (wenn diese gewollt ist);
- Realitäten überall dort, wo Bürgerorientierung eher gemieden oder stark verkürzt praktiziert wird;

Mit den ersten drei Schlaglichtern werden Ergebnisse und Erfahrungen aus dem Projekt »Lokales Engagement und kommunale Bürgerorientierung« in stark verkürzter Form dargestellt. Sie lassen sich in der Projektdokumentation [Bundesverband... 2010] und den drei gesondert aufgeführten (siehe Randspalte auf der folgenden Seite) »Topografien des Engagements« ausführlicher nachlesen. Zum vierten Aspekt gibt es wenig Literatur (denn diese Beispiele wollen nicht zitiert werden) aber viel Erfahrung. So greife ich hier auf eigene Praxis zurück.

Lokales Engagement

Ein wesentliches Ziel des Projektes »Lokales Engagement und kommunale Bürgerorientierung« war es, mehr über die Realitäten des bürgerschaftlichen Engagements bei der Stadt- und Quartiersentwicklung in Erfahrung zu bringen. Dabei war von Anfang an klar, dass dies eine methodisch wie inhaltlich anspruchsvolle Aufgabe war, die keinesfalls umfassend, also für die verschiedensten Formen und Inhalte des Engagements anzugehen ist. Mit Blick auf den Stand der Forschung erschien es besonders wichtig, die Betrachtung auf Quartiere zu konzentrieren, in denen gemeinhin wenig Engagement der lokalen Bevölkerung vermutet wird. Nach einem vorbereitenden Workshop wurden daraufhin in drei Quartieren (Aachen-Ost, Dortmunder Nordstadt, Hannover-Badenstedt) »Sondierungen« durchgeführt. Hier einige wenige Stichwort (mehr dazu in den drei Ergebnisberichten)



Die drei im Rahmen des Projektes »Lokales Engagement und kommunale Bürgerorientierung« erarbeiteten »Topografien des Engagement«.
 Download unter <http://www.pt.rwth-aachen.de> (->Publikationen -> PT_Materialien)

Vielfalt und Reichtum des Engagements

Auf die Frage, wie es denn um das lokale Engagement der Menschen in Stadtteilen steht, die – in unterschiedlichem Maße als benachteiligt anzusehen sind – haben die drei Sondierungen eindrucksvolle Antworten geben können. Es lässt sich nun – zumindest für diese drei Quartiere – zeigen, wie vielfältig und intensiv das »Engagement vor Ort« ist. Einige Stimmen:

- »Aachen-Ost ist ein Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf – ein Stadtgebiet, in dem überdurchschnittlich viele Arbeitslose, Ausländer und Arme wohnen, Menschen mit wenig Bildung, wenig Geld und wenig Perspektive. In diesem Stadtteil gibt es viel Engagement – sowohl von Aachen-Ost-Bewohnern, als auch von Menschen, die nicht im Stadtgebiet wohnen. Ihr Engagement ist sehr vielfältig: Es reicht von einfachen nachbarschaftlichen Hilfen über die gelegentliche Mitwirkung an gemeinschaftlichen Aktionen bis hin zur Schaffung und Aufrechterhaltung von Infrastrukturen«.
- »Von den sich im Stadtteil [Dortmunder Nordstadt, ks] engagierenden Jugendlichen und Erwachsenen wissen wir, dass es sich vielfach um Menschen mit Migrationshintergrund und aus eher bildungsfernen Schichten handelt, in denen traditionelle Formen des Ehrenamts nicht unbedingt zum selbstverständlichen Handlungsrepertoire gehören... Unter den verschiedenen Migrantengruppen finden sich in den oftmals noch sehr ausgeprägten familiären und sozialen Netzwerke, sehr selbstverständliche Formen der gegenseitigen Hilfe und Solidarität im Alltag, die aus der Sicht der Betroffenen nicht besonders erwähnenswert sein mögen (>Es ist eine Art Austausch«).
- Aus dem Hannover-Bericht: »Trotz der großen Vielfalt, die zu entdecken war, haben wir ganz sicher Vieles nicht gesehen«. »Es gibt viel Engagement im »Nahbereich« der Menschen – darauf stößt man aber nur zufällig. Wer hier fündig werden will, muss wirklich in die Lebenswelten »eintauchen«. Wenn wir da hätten weiterforschen können, wäre das Finden immer weiter gegangen«.

Als eine zentrale Erkenntnis aller drei Studien kann die folgende Feststellung angesehen werden: »Uns wurde immer wieder gesagt, da werden Sie aber kaum etwas finden – aber diese Einschätzungen greifen zu kurz.« Ganz offensichtlich entgehen sowohl den klassischen Surveys wie auch der professionellen Wahrnehmung von Stadtplanungs-Fachleuten viele Arten des Engagements. Das führt zu zum Teil deutlichen Fehleinschätzungen

Vorurteile und Erwartungen bedürfen der Korrektur
 Diese wenigen Stichworte machen deutlich, dass manche Vorurteile, aber auch Erwartungen, die gemeinhin mit dem Stichwort »bürgerschaftliches Engagement« verbunden werden, der Korrektur bedürfen. Insbesondere wurde auch deutlich, dass viele Arten des Engagements ein hohes Maß an »Eigensinn« haben, sich also vorrangig auf die eigene Lebenswelt, deren Themen und Netzwerke

ke beziehen. Daraus resultiert unter anderem auch die auf den ersten Blick befremdliche Beobachtung, dass in allen drei lokalen Studien einerseits viel Engagement beobachtet wurde, aber auch immer Stimmen lokaler Akteure zu hören waren, die sich über mangelndes Engagement beklagen: Offensichtlich ist es so, dass viele traditionelle Angebote und Beteiligungsmöglichkeiten die Menschen vor Ort nicht erreichen – und die jeweiligen Anbieter dieser Möglichkeiten dann fehlendes Engagement vor Ort unterstellen. Dieses Auseinanderfallen von »Angebot« (ingeräumte Teilhabemöglichkeit) und »Nachfrage« (Interesse, Mitwirkung) hat viele Gründe, darf aber nicht verwechselt werden fehlendem Engagement oder mangelnder Engagementbereitschaft.

Insbesondere die Fachleute für die bauliche Entwicklung der Städte übersehen oft, dass die aus ihrer Sicht wichtigen Inhalte und Aufgaben für andere von sehr nachgeordneter Bedeutung sein können. Insbesondere muss man zur Kenntnis nehmen, dass klassische Inhalte der Quartiers- und Stadtentwicklung (Umfeldgestaltung, Verkehrsfragen etc.) einer großen Mehrheit der Bevölkerung in den hier untersuchten Quartieren fern liegen. Ihre sozialen und inhaltlichen Schwerpunkte liegen woanders. Das schließt nicht aus, dass es Konfliktpunkte (etwa Gefährdung der Kinder durch Straßenverkehr) gibt, an denen sich Engagement entzündet. Auch weisen lokal Engagierte oft auf örtliche Missstände hin oder machen auf andere Weise Handlungsbedarf deutlich. Aber die gelegentlich zu hörenden Vorstellungen, man könne lokales Engagement zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben einsetzen, erweist sich hier als schon im Ansatz verfehlt. Eine »Funktionalisierung« von Engagement in diesem Sinne ist in vielen Bereichen, auch wenn es an Anreizen nicht fehlen sollte, kaum möglich.

Das heißt nun aber keinesfalls, dass die ermittelten »Realitäten und Potenziale lokalen Engagements« für die Entwicklung in Quartier und Stadt unerheblich seien. Das Gegenteil ist der Fall: Es trägt ganz wesentlich zur sozio-kulturellen Stabilisierung und Entwicklung der Stadtteile bei. Und: Es legt die Grundlage für weiteres Engagementpotenzial. Womit auf einen kreisförmigen Wirkungszusammenhang verwiesen wird: Soziale Einbindung ist zugleich Voraussetzung und Ziel vielen Engagements. So erwächst soziales Kapital aus lokalem Engagement und erzeugt zugleich neues. In Einzelfällen – besonders deutlich in den fast »dörflichen« Strukturen des hannoverschen Untersuchungsgebietes – kann dies zu »Ehrenamtskarrieren« führen (aus Selbsthilfe kann bürgerschaftliches Engagement, aus Vereinsengagement kann Mitwirkung in politischen Parteien, aus Planungsbeteiligung kann selbstorganisiertes Engagement werden etc.). Ansonsten ist es dieser »Mechanismus«, der das Interesse an Aktivitäten im eigenen sozialen Umfeld wach hält, ohne aber darüber hinaus weisen zu müssen..

Vielfalt und Widersprüche der Bürgerorientierung

In einem zweiten Arbeitsstrang des Projektes »Lokales Engagement und kommunale Bürgerorientierung« fand ein Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen statt, die sich um Bürgerorientierung bemühen. Anlässlich von drei »Ortsterminen« – in Essen, Bonn und München – kamen Fachleute aus Kommunen, freien (Beratungs-)Büros, Verbänden

Vielfalt der Bürgerorientierung - Das Beispiel München

Ergebnisse eines »Ortstermins« im Rahmen der Reihe »Aus der Praxis für die Praxis« (vhw/pt 2010)

München...

- informiert über
 - ...städtische Projekte und Aktivitäten,
 - ...staatliche/kommunale Leistungen, die Bürger empfangen können,
 - ...Möglichkeiten, sich zu engagieren,
 - bietet Beteiligungsmöglichkeiten an
 - ... formell (gemäß §3 BauGB),
 - ... informell (z.B. Kontext Soziale Stadt),
 - sensibilisiert Bürgerinnen und Bürger für städtische Planungen und erfährt dabei auch etwas über deren Sichtweisen (z.B. Schülerwettbewerb, Spaziergänge mit der Stadtbaurätin),
 - regt Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen zu eigenen Aktivitäten an,
 - begleitet und fördert die Entwicklung des sozialen Gemeinwesens in neuen Stadtteilen,
 - vernetzt und schafft Plattformen, damit Freiwillige zum Engagement finden,
 - unterstützt bürgerschaftliche Eigenaktivitäten durch die Bereitstellung von Räumen und sonstigen Ressourcen,
 - würdigt Engagement,
 - berät städtische Einrichtungen im Hinblick auf die Aktivierung und Einbindung von freiwilligem Engagement,
 - unterstützt Baugemeinschaften und Genossenschaften – zum Beispiel bei der Grundstücksbeschaffung,
- ...

und Hochschule zum Erfahrungsaustausch und zu wechselseitiger Beratung zusammen. Es ging dabei sowohl darum,

- die Breite der lokalen Aktivitäten und ihre Zusammenhänge sichtbar zu machen;
- Möglichkeiten aber auch Restriktionen kommunaler Bürgerorientierung (»good and bad practices«) zu identifizieren.

Diese Ortstermine waren sehr ergebnisreich. Insbesondere zwei Erfahrungen überraschten aber selbst die, die schon länger in diesem Feld aktiv sind:

- In allen drei Städten ist das Spektrum bürgerorientierter Aktivitäten so weit, dass es sich selbst in zwei Tagen vor Ort nur bruchstückhaft erschließen ließ. Das widerspricht vielen Vorurteilen und spiegelt sich auch in der Fachdiskussion, die zumeist einzelne Prozesse, Aufgabenfelder oder Institutionen in den Blick nimmt, nicht wider.
- Die Aktivitäten der Bürgerorientierung können in großen Städten so vielfältig und über die Breite der Verwaltung verteilt sein, dass das Gesamtspektrum selbst den lokalen Akteuren nicht bekannt ist.

Diese Breite und Vielfalt der Aktivitäten ist nicht nur erstaunlich, sie wirft auch die (bislang selten gestellte) Frage auf, inwiefern Vernetzungen und gemeinsame Lernprozesse innerhalb einer Stadtverwaltung sinnvoll und möglich sind.

In den Feldern, die schon seit langem auf Bürgerorientierung eingestellt sind (das gilt, wie es scheint, insbesondere für Teile des Planungsbereichs und der Sozialverwaltung) wurde in allen drei Städten »Humus« gebildet.

In allen drei Städten sind die Erfahrungen jedoch nicht widerspruchsfrei: Es gibt weiterhin große Teile der Verwaltung (und beharrende Kräfte in der Politik), die den Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern meiden oder ihn nur in traditionellen Rollen (hoheitlich oder paternalistisch) zu gestalten wissen.

In allen dreien wurde sichtbar, dass Bürgerorientierung nicht selbstverständlich ist und nicht in der Alltagslogik der jeweiligen Tätigkeiten in der Verwaltung (bzw. Politik) liegt.

Damit wird das Augenmerk schon auf einen Themenbereich gerichtet, der zu selten aufgerufen und offen erörtert wird. Von »Good Practices« ist viel die Rede und auch immer wieder von den guten Gründen für mehr Teilhabe oder intensiviertere Bürgerorientierung. Die Schwierigkeiten, die damit verbunden sind, die Hindernisse, die zu überwinden sind und die vielen Steine, die Anlass zum Stolpern geben werden – auch das eine Erkenntnis des Erfahrungsaustausches – in der Praxis zwar ständig erlebt, zu selten aber Gegenstand gemeinsamer Erörterungen. Daher

war eine Tagung im Rahmen des Projektes ausdrücklich diesen Aspekten gewidmet. Einige Ergebnisse:

Reibungen, Widerstände, Stolpersteine – selbst dort, wo man sich um Bürgerorientierung bemüht...

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien hier einige der Probleme aufgelistet, die sich dort stellen (können), wo man sich ernsthaft um Bürgerorientierung bemüht:

- Die einzubindenden Akteure unterscheiden sich in erheblichem Maße hinsichtlich ihrer Lebens- und Denkwelten, ihrer Zielvorstellungen und Wertorientierung, ihrer Erfahrungen, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Möglichkeiten. Entsprechend verschieden sind auch ihre Interesse und/oder ihr Teilhabeverhalten. Ein entsprechend differenziertes Teilhabeangebot ist aber oft aufgrund der finanziellen und personellen Rahmenbedingungen nicht möglich. Dies kann dazu führen, dass Gruppen dauerhaft aus Kommunikationsprozessen ausgegrenzt werden.
- Vielfach bestehen unausgesprochene Erwartungen an beteiligte Akteure – z.B. hinsichtlich der Leistungsfähigkeit einer Institution, der Finanzierbarkeit von Projekten, der Zustimmungsbereitschaft der Politik etc.. Werden diese nicht erfüllt, können Verständigungsprozesse scheitern: die sich überfordert fühlenden Akteure kontern oder ziehen sich zurück, diejenigen, die mit weit reichenden, aber unrealistischen Erwartungen in den Prozess hineingingen, sind demotiviert und so fort.
- Eine ganz wesentliche Quelle für Probleme unterschiedlicher Art sind verschiedene »System- und Handlungslogiken«. Es ist schon in der Diskussion um Selbsthilfe darauf aufmerksam gemacht worden, dass Instandbesetzergruppen und – zum Beispiel – öffentliche Fördermittelgeber derartig unterschiedliche Sicht- und Handlungsweisen aufweisen, dass eine gedeihliche Kooperation nicht möglich ist (damals führte das zur Entstehung spezifischer »intermediärer Organisationen«). Für die Vielfalt der Erscheinungsformen bürgerschaftlichen Engagements und die Schnittstellen mit z.B. Akteuren in kommunalen Verwaltungen kann das auf ähnliche

Wesentliche Ursachen für Probleme mit der Bürgerorientierung sind: unterschiedliche Handlungslogiken und fehlende Kontinuität

Weise gelten: Das Spektrum der Probleme reicht hier von Sprachproblemen (im wörtlichen wie übertragenen Sinne) über unterschiedliche Zeithorizonte (Bürgerinnen und Bürger erwarten kurzfristige Resultate, der Handlungsrahmen der Kommunen erfordert oft lange Abstimmungsprozesse und Wartezeiten) bis hin zu rechtlichen Aspekten (viele Initiativen weisen z.B. keine Rechtsform auf, die eine Formalisierung von Kooperationen oder Mittelfluss ermöglichen würde). Insofern ist eine Auseinandersetzung mit diesen unterschiedlichen Logiken der Akteure für eine erfolgreiche kommunale Bürgerorientierung unerlässlich [vgl. Hummel 2010: 13].

- Mangelnde Kontinuität und fehlende Nachhaltigkeit der Kommunikation sind weitere zentrale Problemursachen: In vielen Kommunen sind besondere Programme oder Projekte oft Anlass für besondere Kommunikationsanstrengungen. Während des Projekt- oder Förderzeitraums können dann oft von allen Beteiligten gute Erfahrungen mit der Kooperation gewonnen werden. Nach dem Wegfall der Förderung allerdings

brachen diese Strukturen weg und alte Verhaltensweisen greifen wieder Platz – was zu einer nachhaltigen Beschädigung des wechselseitigen Vertrauensverhältnisses führen kann.

- Bürgerorientierung kann mit Rollenbildern und Selbstdefinitionen kollidieren: Das gilt sowohl für das Verständnis der Fachleute von ihrer Arbeit (»darüber kann man nicht diskutieren«) wie für Rollenbilder der kommunalen Politik (»wer entscheidet denn hier!«). Werden die solchen Einstellungen oft zugrunde liegenden Missverständnisse nicht frühzeitig geklärt und/oder durch Qualifikationsangebote mehr Kenntnisse von Anspruch und Möglichkeiten der Bürgerorientierung vermittelt ist das Scheitern vieler Kommunikationsbemühungen vorprogrammiert.
- Und selbstverständlich muss das Scheitern von Kooperations- und Verständigungsanstrengungen nicht selten auch auf Machtfragen zurückgeführt werden, die nicht austariert werden konnten.

Womit bereits auch auf die grundsätzliche Bereitschaft angesprochen ist, sich mit der konstruktiven Gestaltung von Teilhabeprozessen auseinanderzusetzen.

Sonntagsreden – Alltagshandeln: Festhalten an Gewohntem

Wenn sich die Diskussion über Teilhabe von Bürgerinnen und Bürger an Stadtentwicklungsprozessen vor allem auf Positivbeispiele bezieht und unter denen geführt wird, die sich hinsichtlich der Ziele (etwa: Erhöhung von Teilhabechancen) einig sind, dann gerät leicht die Welt außerhalb dieser »Ingroup« aus dem Auge.

Man sollte aber nicht verkennen, dass die »gute Praxis« immer noch eine Ausnahme – räumlich, zeitlich, sachlich und/oder institutionell beschränkt – ist und viele Städte und ihre Bürger vom Zustand des vertrauensvollen kommunikativen Umgangs miteinander noch weit entfernt sind. Auch hier wieder nur einige Schlaglichter auf jene Praxis, in der an traditionellen Handlungsweisen und »Interdependenzbewältigungen« festgehalten wird:

Wer die Praxis der Stadtentwicklung aus der Nähe betrachtet wird nicht selten auf Kommunikationsverweigerung stoßen: Planungs- und Entscheidungsprozesse werden gegenüber Einblicken von außen abgeschottet und die vermeintlich ohnehin nur störenden Bürgerinnen und Bürger erfahren zumeist erst von den Absichten, wenn das Wesentliche entschieden ist. Einige Originaltöne aus der kommunalen Praxis mögen das illustrieren: »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!«... Natürlich ist es nur teilweise richtig, dies unter Kommunikationsverweigerung zu subsumieren. Denn Kommunikation findet in solchen Fällen durchaus statt – in engstem Kreise, auf kurzen Wegen, mit wenigen Beteiligten – eben jenen, auf die es angeblich oder tatsächlich »ankommt«.

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

Selbstverständlich wird nicht immer und überall die Kommunikation verweigert. Sie findet statt. Aber wie? Allzu oft ohne Wirkung: Entweder redet man nicht über die aus der Sicht der Beteiligten wirklich wichtigen Probleme – das Kommunikationsangebot bleibt also irrelevant oder aber: Es können weitreichende Vorstellungen (z.B. hinsichtlich gemeinsamer Aktivitäten) entwickelt werden – aber die entscheidenden Akteure lassen diese Ideen und Konzepte ins Leere laufen. Ein Ergebnis (mit den Worten Konrad Hummels, 2010: 5): Es entsteht eine Stadtentwicklungspolitik, die »eine umfangreiche Aktivitätsagenda und Rhetorik hat, aber nicht so gefühlt und wahrgenommen wird«.

Die Beteiligten bleiben von solchen Erfahrungen nicht unbeeindruckt. Dass »doch sowieso alles andernorts entschieden werde« ist eine oft zu hörende und – wie jeder aus der Praxis bestätigen kann – allzu oft zutreffende Feststellung. Und für die Erfahrung, dass noch so intensives Engagement wirkungslos bleibe, gilt Gleiches.

Und natürlich klagen die Bürgerinnen und Bürger nicht nur. Sondern ziehen ihre Konsequenzen. Und die lauten z.B.: »Wenn Du etwas bewirken willst, bringen die Bürgerversammlungen nichts ... Wir machen das mit der Presse – die freut sich über so was ...«. Eine andere Konsequenz: »Da gehe ich nie wieder hin«. Womit dann alle Beteiligten ihre negativen Vorurteile über die Rolle der Bürger bei der Stadtentwicklung auf's Schönste bestätigt hätten.

Beobachtungen wie diese sind keine Einzelfälle. Sie sind – nach unseren Erkenntnissen – 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 positiven Teilhabepaxis – unmittelbar neben traditionellen, allein an Machtverhältnissen orientierten Entscheidungsprozesse (die von kommunalen oder privaten Akteuren dominiert werden können).

Es gilt also festzuhalten: Lokale Governanceprozesse, die um die aktive Gestaltung der Bezüge zu Bürgerinnen und Bürgern bemüht sind und dabei elementare Anforderungen an einen fairen Umgang miteinander erfüllen, sind und bleiben (noch) rar. Es gibt sie, in durchaus großer Zahl, aber sie sind Ausnahmen und nicht die Regel.

4. Folgerungen Empfehlungen

Die Alltagsprobleme wurden beschrieben, Entwicklungslinien dargestellt und Klärungen zentraler Begriffe versucht. Bleibt die Frage: Was tun?

Bei der Suche nach Antworten auf diese Frage konzentriere ich mich im Folgenden vor allem auf den Aspekt der Kommunalen Bürgerorientierung, also auf das, was auf Seiten von Politik und Verwaltung getan

werden kann und muss, um die Ausnahmen zur Regel werden zu lassen.

»Humus« bilden:

Verlässlichkeit und Kontinuität als zentrale Voraussetzungen

Begonnen sei mit einer allgemeinen Überlegung, die als Orientierung für das Folgende dienen kann: Das erfolgreiche Zusammenwirken von Bürgerschaft und kommunaler Verwaltung bzw. Politik ist auf Einzelfälle beschränkt. Das ist – fast überall – die Ausgangslage. Diese Situation signalisiert zunächst eine Abweichung vom Anspruch umfassender Bürgerorientierung und kennzeichnet mithin bereits einen Handlungsanlass. Wesentlicher aber noch und aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger gedacht: Wer hier auf offene Ohren und Dialogbereitschaft stößt, kann schon im nächsten Fall, an anderer Stelle, am anderen Ort mit Kommunikationsverweigerung oder »pro-forma-Beteiligung« konfrontiert werden. Carola Scholz [2006, S. 144] beschreibt diesen Sachverhalt so: »Auf der einen Seite wird verstärkt um den aktiven, sich einmischenden Bürger geworben, auf der anderen Seite der Bürgerprotest ignoriert, wenn dieser sich z.B. gegen umstrittene Großprojekte richtet«. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger entsteht so eine widersprüchliche Situation: Ihr Engagement wird beschworen, gar eingefordert, bleibt aber in vielen Fällen wirkungslos, reibt sich auf an Widerständen oder ist gar ausdrücklich unerwünscht, wenn es mit Plänen anderer Art kollidiert.

Bürgerengagement ist nur ganz oder gar nicht zu haben. Man kann es nicht nach Wunsch ein- oder abschalten.

Bürgerengagement ist aber nur ganz oder gar nicht zu haben. Man kann es nicht nach Wunsch ein- oder abschalten.

Wer diesen einfachen Grundsachverhalt ignoriert, darf sich nicht wundern, wenn auch gut gemeinte und kompetent konzipierte Teilhabeangebote auf wenig Gegenliebe stoßen: »Wir haben uns doch«, so ein Planer mit einer Klage, die oft zu hören ist »bei der Bürgerbeteiligung zum neuen Entwicklungskonzept so viel Mühe gegeben, aber es kamen wieder nur die, die immer kommen...«.

Tatsächlich entwerten die Negativerfahrungen auch positive Ansätze – und so bestätigen sich alle Beteiligten wechselseitig in ihren Vorurteilen: »Da kommen doch immer nur die »Berufsbürger« und: »Das bringt doch sowieso nichts«... So und ähnlich lauten die Einschätzungen, mit denen eine Negativspirale in Gang gehalten wird, die in unterschiedlichsten Formen der Sprachlosigkeit münden kann. Wer Spiralen dieser Art durchbrechen will, wird eine zentrale Voraussetzungen herstellen müssen: Verlässlichkeit.

Wer Negativ-Spiralen durchbrechen will, muss eine zentrale Voraussetzung herstellen: Verlässlichkeit.

Kommunikation gelingt dann am ehesten, wenn sie auf positive Vorerfahrungen aufbauen kann. In einem vom vhw veranstalteten Werkstattgespräch, in dem es um Teilhabemöglichkeiten bei der Quartiersentwicklung ging fasste das einer der Teilnehmenden in folgender Metapher zusammen: »Eine partizipative politische Kultur entsteht nur in längeren Zeiträumen – erst dann vermag sie den Humus für neue Partizipation zu bilden«.

Verständigung gelingt dann, wenn eine »Basis und eine Grundstimmung« zum Beispiel für »selbst bestimmtes bürgerschaftliches Han-

deln« [Hatzfeld 2006: 15] vorhanden ist. Ähnliches meint Carola Scholz [2006: 138], wenn sie eine »Vertrauensbasis zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren der Stadtentwicklung« als Voraussetzung für mehr Bürgerengagement ansieht und unter Bezug auf Putnams Überlegungen zum »Sozialen Kapital« feststellt, dass Bürgergesellschaft am ehesten dort entsteht, wo »soziale Beziehungen ... und ein Mindestmaß an Vertrauen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren gewachsen sind«. Als letzter Zeuge in dieser Reihe sei Birger Priddat [2000: 157] aufgerufen, der diese Überlegungen auf institutionelle Aspekte bezieht: »Haben die Bürger gewisse sichere Institutionen, die ihrem Gerechtigkeits­sensus entsprechen, werden sie optionenfreudiger. Sie gewinnen die Freiheit, riskanter zu handeln, auch politisch neue Erfahrungen und Optionen einzugehen, wenn sie ›basalen commitments‹ vertrauen können«.

Das mag manchen abstrakt erscheinen. Und lässt sich doch anhand vieler alltagspraktischer Erfahrungen illustrieren. Auch im politischen Leben gibt es Beispiele für dieses Zusammenspiel von Einstellung und Erfahrung: Das Institut der direkten Teilhabe an wichtigen politischen Entscheidungen hat beispielsweise in der Schweiz das Verhalten und die Einstellungen der Menschen (etwa ihr Interesse an den politischen Geschehnissen) und somit die politische Kultur insgesamt wesentlich geprägt⁴.

Leitbilder und Qualitätskriterien

Man muss sie nicht neu erarbeiten. Es gibt sie – die Leitbilder und Qualitätskriterien für eine »gute Praxis«, für eine im Sinne des fairen Einbeziehens der Bürgerinnen und Bürger in Stadtentwicklungsprozesse »good governance«. Sie wurden in unterschiedlichsten Zusammenhängen erarbeitet – zumeist im Dialog von Fachleuten aus Kommunen, Beratungseinrichtungen, Verbänden etc. – und weisen ein hohes Maß an Übereinstimmung auf. Um dies zu dokumentieren, sind im Anhang zum vorliegenden Gutachten einige dieser Leitbild- und Kriterienlisten zusammengestellt worden⁵.

Dieser Fundus macht auch deutlich, dass es über die Ziele der und die Anforderungen an Bürgerorientierung keinen wesentlichen Dissens gibt. Offen bleibt die Frage, wie der Weg dorthin zu gestalten ist.

Dabei ist auch klar, dass man nicht einfach einen solchen Kriterienkatalog nehmen könnte, um einer Verwaltung, einem kommunalen Wohnungsunternehmen etc. die Richtung zukünftigen Handelns vorzuge-

⁴ In Deutschland sind auch Städte zu nennen, die auf besondere Traditionen – etwa im Verhältnis von Bürgerschaft und Stadtregierung (Ulm) oder hinsichtlich dessen was man heute corporate citizenship nennen würde (Hamburg) – zurückblicken können. Insgesamt wäre es eine lohnende Forschungsaufgabe, lokale Governance mit solchen Traditionen in Verbindung zu bringen und so womöglich spezifische örtliche Formen des Umgangs der Akteure untereinander als Teil der »Eigenlogik« (Löw 2008) der Städte zu identifizieren.

⁵ Das soll natürlich nicht heißen, dass es des weiteren Nachdenkens über die Orientierung einer sozialen Stadtentwicklungspolitik nicht mehr bedarf (vgl. die Anregungen im Gutachten von Konrad Hummel). Hier ist lediglich gemeint, dass in großen Teilen der Diskurslandschaft zu oft in die wolkige Leitbild-Diskussion ausgewichen wird, wo es doch um einfache Anforderungen an das Handeln der Akteure geht.

ben. Für eine nachhaltige kommunale Bürgerorientierung ist es zweifellos sinnvoller, wenn sich Verwaltung und Politik in gemeinsam getragenen Prozessen auf Leitbilder verständigen, die dem zukünftigen Alltagshandeln Orientierung geben. Dieser Einsicht entsprach das Vorgehen im CIVITAS-Prozess (den die Bertelsmann-Stiftung und der Verein Aktive Bürgerschaft gemeinsam mit einem Netzwerk von zehn Kommunen in Gang setzte). Auch die in diesem Kontext erarbeiteten »harten« Indikatoren, mit denen beispielsweise im Rahmen einer lokalen Demokratieberichterstattung Fortschritte auf dem Weg zu mehr Bürgerorientierung gemessen werden können, sind weiterhin sinnvoll und empfehlenswert.

Offensichtlich sind derzeit jedoch nur wenige Kommunen bereit und in der Lage, sich grundsätzlich zu einem Mehr an Bürgerorientierung zu bekennen und sich via Leitbildprozess auf den Weg dorthin zu machen.

Daher wurde im Projekt »Lokales Engagement und Kommunale Bürgerorientierung« auch über einen Prozess der kleinen Schritte nachgedacht:

Kleine Schritte der Bürgerorientierung für kommunale Verwaltungen

Wenn die an sich wünschbare Verständigung der lokalen Gesellschaft über die Art und Weise, wie sie miteinander umgehen möchte (im Kern geht es bei der Bürgerorientierung um eben diese Frage) in einem gemeinsamen Prozess nicht zustande kommt, so sind doch kleine Schritte denkbar: In jedem Handlungsfeld, in dem Kooperationen mit der Bürgerschaft möglich sind, können sich Standards der (wechselseitigen) Information, der Teilhabe und der Kooperation entwickeln. Diese Teilerfahrungen können sich – gleichsam »bottom-up« – wenn nicht zu einem Leitbild, so doch zu einem Klima verdichten, das den Umgang miteinander prägt. Einige dieser »Standards« könne sein:

- *Formenvielfalt.* Es ist offensichtlich, dass die unterschiedlichen Beteiligungs- und Kooperationsangebote der bürgerorientierten Kommune in unterschiedlicher Weise sozial selektiv sind und wirken [vgl. auch Hummel 2010 S. 8]. Wenn diese Wirkungen kompensiert werden sollen, müssen Zielgruppen direkt angesprochen und die dazu erforderlichen Ressourcen bereit gestellt werden. Für die grundsätzliche Orientierung ist auch hier wiederum ein Leitbildelement aus dem CIVITAS-Prozess hilfreich: »Wir widmen denjenigen Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit, die bis dato in Politik und Verwaltung unterrepräsentiert sind. Wir fördern Bürgerorientierung innerhalb erfahrbarer Einheiten, z.B. in Stadtteilen und Quartieren«. Dass auch eine solche »positive Diskriminierung« nicht ohne Fallstricke ist, macht Konrad Hummel (2010) in seinem Gutachten deutlich. Dennoch besteht Einigkeit darüber, dass »viele Boote gebaut werden müssen, um alle ins Boot zu holen«

Formenvielfalt ist zwingend, wenn Bürgerorientierung die vielfältig verschiedenen Akteure in der Stadtgesellschaft erreichen soll: »Man muss viele Boote bauen, um alle ins Boot zu bekommen«. Oder, wie Konrad Hummel in seinem Gutachten [2010] mit Blick auf die kommunalen Verwaltungen schreibt: »Sie hat transparent die verschiedenen Rollen im Prozess des kommunalen Handelns wahrzunehmen«.

- *Verbindungen untereinander.* In den Großverwaltungen mit ihren zahlreichen Handlungsfeldern (potenziell) bürgerorientierter Arbeit ist es notwendig, dass untereinander Kenntnis voneinander und Bezüge zueinander hergestellt werden. Eine Koordination von oben (»top-down«)

erscheint wenig sinnvoll, wohl aber viele verschiedene Formen eines »loose coupling«, der offenen Verbindungen und gemeinsamen Lernprozesse [vgl. auch Hummel 2010].

- »Selbst-Bewusstsein«: *Aktivitäten sich selbst und anderen sichtbar machen.* Dort, wo erfolgreiche Bemühungen um Bürgerorientierung im Alltag vorzufinden sind, ist es wichtig, diese Tatsache ins Bewusstsein zu heben und den lokalen Akteuren zu vermitteln.
- *Kontinuität und Langer Atem.* Im Überblick über die Stadtentwicklung der letzten Jahrzehnte wie auch beim Blick in einzelne Kommunen wird deutlich, dass »Bürgerorientierung« Konjunkturen durchläuft. Vor Ort sind es vor allem die politischen und personellen Konstellationen, die sich als mal förderlich mal hinderlich erweisen können. Auch wechselnde Erfahrungen in und mit konkreten Projekten schaffen mal positive, mal negative Stimmungen. Das kann dazu führen, dass mühsam Aufgebautes wieder umgestoßen wird. Auch dort, wo schon umfängliche Erfahrungen vorliegen, gibt es »gute Zeiten - schlechte Zeiten«...

Aus den Konjunkturen, die die Bürgerorientierung bei Politik und Verwaltung im Allgemeinen hat, resultieren in besonderer Weise Probleme auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger – deren Engagement mal wertgeschätzt wird, mal nicht. Das kann zu Verdrossenheiten unterschiedlicher Art führen und die Voraussetzungen für eine fruchtbare Kooperation nachhaltig schädigen.

Das Bemühen um Bürgerorientierung muss daher auf lange Dauer angelegt sein und sich auch in diesem Sinne nach außen vermitteln. Es entsteht erst so eine wechselseitige Verlässlichkeit und der Humus, aus dem neues Engagement und weitere Aktivitäten der Bürgerorientierung wachsen können.

Von der Spitze in die Breite: Lokale Entwicklungsprozesse unterstützen

Seit mehr als einem Jahrzehnt gibt es Bemühungen, Entwicklungen hin zu mehr Bürgerorientierung zu fördern und zu unterstützen – sei es durch Netzwerke (z.B.: BBE), durch Stiftungen (z.B. Bertelsmann), Verbände (z.B. vhw, vgl. z.B. Rohland/Hallenberg 2009). Diese Bemühungen müssen fortgesetzt und mit den Aktivitäten in den Kommunen zusammengeführt werden. Insofern ist der folgende »Sieben-Punkte-Katalog« als Anregung für die weitere Arbeit zu verstehen:

Prämisse: Zwischen Praxis und Programmatik (»Stärkung der Souveränität des Bürgers«) klaffen erhebliche Lücken. Diese Beobachtung ist seit den frühen Tagen der Bürgerbeteiligung zu machen: Es gibt zwar viele gute Beispiele, aber sie bleiben zumeist Ausnahmen, zeitlich, sachlich und räumlich beschränkt. Es muss daher für die weitere Arbeit ein zentrales Anliegen sein,

- die Praxis »von der Spitze in die Breite« weiterzuentwickeln;
- die Programmatik auf die Bedürfnisse vor Ort zu beziehen und darauf zu achten, dass sich Leitbild und theoretische Konzepte nicht zu weit von den realen Restriktionen und Vorbehalten entfernen.

Die folgenden Vorschläge orientieren sich vor allem an diesen Zielsetzungen:

Wer sich nicht mit den Schwierigkeiten und Restriktionen vor Ort auseinandersetzt und sie zu beseitigen sucht, wird wenig bewegen.

1. *Restriktionen und Vorbehalte.* Es gibt – auf Seiten aller Akteure in den Kommunen – weiterhin erhebliche Vorurteile (»Das verzögert doch nur«, »die verstehen doch von der Sache nichts«, »es ist doch ohnehin alles entschieden«) oder Missverständnisse (»Da kommen doch immer nur die Gleichen«, »wenn unsere Interessen nicht berücksichtigt werden, ist das undemokratisch«), die die Kooperation zwischen Bürgerschaft und Verwaltung/Politik wesentlich prägen. Es gilt, diese Vorbehalte ernst zu nehmen, aufzugreifen und sich mit ihnen auseinandersetzen (vgl. Anhang 3). Die Wege, auf denen dies geschehen könnte, sind vielfältig:

- Zum einen ist sorgfältige Analyse vonnöten, um die Ursachen für die (Fortdauer der) Hemmnisse zu untersuchen.
- Zum anderen sollten die alltäglichen Restriktionen zum Ausgangspunkt konkreter Qualifizierungsangebote und Handreichungen gemacht werden. Dabei besteht eine besondere Herausforderung darin, auch jene Gruppen und Personen zu erreichen, deren Einstellungen und Verhalten bislang skeptisch bzw. distanziert war (»Nicht-Anwender«).

2. *Kraft der Beispiele.* Es ist schon oft gesagt und geschrieben worden: Konkreten Beispielen kommt besondere Überzeugungskraft zu. Es könnte damit zu den laufenden »Dienstleistungen« eines Verbandes oder eines Netzwerkes gehören, seinen Mitgliedern und weiteren Interessierten eine kontinuierlich gepflegte »Good-Practice-Sammlung⁶« zur Verfügung zu stellen (Beispiel aus dem städtebaulichen Bereich etwa werkstatt-stadt.de).

Dieser Katalog guter Beispiele könnte Basis für zahlreiche weitere Aktivitäten sein und zusätzlichen Nutzen stiften:

- Mit ihm ließe sich eine Form der Anerkennungskultur verbinden: Die Neuaufnahme eines Beispiels bedeutet zugleich auch eine Anerkennung der Leistungen vor Ort.
- Beispiele ließen sich um bestimmte Themen (z.B.: Wie Restriktionen überwinden?) oder Adressaten (z.B. Bürger finden Partner) gruppieren und so zum Teil der Qualifizierungsangebote machen.
- Es wären kommunale »Gesamtdarstellungen« möglich, deren Wert im Rahmen unserer Dialogreihe »Aus der Praxis für die Praxis« besonders deutlich wurden. Diese wiederum könnten zur Grundlage einer Anerkennung besonderer kommunaler/bürgerschaftlicher Leistungen im Bereich Wohnen/Stadtentwicklung werden etc....

3. *Öffentliche Kritik.* Schon im Zusammenhang mit der Förderung der Baukultur ist gefordert worden, auch über Negativbeispiele zu reden und sie durchaus öffentlich zu kritisieren. Wenn sich ein gesellschaftli-

⁶ Leider liegt die Beispielsammlung von CIVITAS ebenso wie die der Stiftung Mitarbeit oder unsere eigene Zusammenstellung von guten Beispielen – vgl. Rösener/Selle 2005 – nur in gedruckter Form vor und veraltet daher. Die noch im Netz verfügbaren recht zahlreichen Falldokumentationen aus der Arbeit der Netzwerkknoten werden leider auch nicht fortgeschrieben und unterliegen daher dem gleichen Schicksal.

cher Akteur (um Namen zu nennen: BBE, Stiftung Mitarbeit oder andere – ggf. auch mehrere im Verbund) fände, der einmal im Jahr die fünf besonders schlechten Beispiele für den Umgang mit Bürgerinnen und Bürger bei der Stadtentwicklung »prämierte« und die Kritik an ihnen begründete und mit Hinweisen auf Alternativen untermauerte, hätte das vermutlich nicht unerhebliche öffentliche Wirkung und würde auch in der Fachöffentlichkeit zu Kontroversen und zur Schärfung der Positionen beitragen. Um Missverständnisse vorzubeugen: Diese öffentliche Kritik würde sich nicht nur auf Städte/Stadtpolitik und Verwaltungsarbeit in einzelnen Fällen richten, sondern selbstverständlich auch auf Unternehmen und andere Akteure zielen können.

4. *Forschungsgestützter Erfahrungsaustausch.* Forschung kann mit ihren Begriffen, Analysen und Berichten die Erfahrungsdichte des Alltags vor Ort nicht abbilden. Insofern kritisieren die lokal agierenden Fachleute zu Recht die Ratschläge der Forscher als realitätsfern. Sie vertrauen eher auf das Urteil von »Peers« von Kolleginnen und Kollegen aus anderen Arbeitszusammenhängen/Orten. Insofern sind alle Kommunikationsformen, die solchen Erfahrungsaustausch befördern, hilfreich. Dabei ist die Mitwirkung von Forschung durchaus erwünscht und hilfreich – wenn sie intensiv in den Praxis-Praxis-Dialog eingebettet und an ihn rückgebunden wird. Das hat sich etwa bei der Auseinandersetzung über Engagementpotenziale, ihre »Entdeckung« und Förderung im Rahmen des Projekts »Lokales Engagement und kommunale Bürgerorientierung« gezeigt.

6. *Qualifizierung.* Good-Practice-Sammlung, Beratungsangebote, Handreichungen etc. könnten Bausteine einer umfassend und langfristig angelegten Qualifizierungsstrategie sein, die zu Teilen eines noch zu entwickelnden Weiterbildungsprogramms werden. Von entscheidender Bedeutung für das Gelingen eines solchen Programms dürfte es sein, die Themen »Teilhabe«, »Bürgerorientierung« oder »Engagementpolitik« in einen Rahmen zu stellen, der sie als selbstverständliche Bestandteile des Wissens/der Fähigkeiten z.B. zukünftiger Führungskräfte erscheinen lässt.

7. *Veränderte Kontexte?* »Teilhabe« ist für viele ein »alter Hut«. Attraktiv ist das Thema und die Qualifizierung in diesem Feld daher nur für wenige. Anders als etwa in den USA, wo »community organizing« als wichtige Führungserfahrung gilt, die zu Weiterem befähigt (wie Präsident Obama zu sehen ist, der drei Jahre in der Southside von Chicago tätig war) oder wo das »volunteering« als Teil des »sozialen Profils« bei Bewerbungen gilt und hoch eingeschätzt wird.

Ähnliches müsste auch hier bewirkt werden. Um Bürgerorientierung und lokales Engagement zu einem »Faszinosum« werden zu lassen (wie das in München gefordert wurde), muss zweifellos noch viel für das »Marketing« des Themas geleistet werden.

Anhang A

Dokumentation von Anforderungen an bürgerorientiertes Handeln in den Kommunen



Qualitätskriterien (I): Erfolg! Erfolg?

Auszug aus: Erfolg! Erfolg? Kriterien für »gute« und »schlechte« Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung. Dokumentation und Auswertung des Werkstattgesprächs am 5./6. Dezember 2002 in der Galerie für Architektur und Arbeit in Gelsenkirchen [GAAG] Pilotphase des Projektes: Kommunikative Planungskultur für NRW. Handlungsansätze der Landesebene PT_Materialien H. 3

Was ist die Aufgabe? Worum geht es?

Werden Gegenstände, Ziele und Aufgaben der Kommunikation frühzeitig geklärt?

Sind die Gegenstände der Kommunikation deutlich herausgearbeitet? Wissen diejenigen, die Kommunikation anbieten, worum es gehen soll? Gibt es Leitfragen, einen zu besprechenden bzw. zu verhandelnden Kern? Oder – falls die Kommunikation selbst zur Klärung der [Streit-] Gegenstände beitragen soll – ist der Prozess geeignet, zu dieser Klärung beizutragen?

Sind Ziele und Gegenstände der Kommunikation für alle Beteiligten transparent?

Entscheidend ist nicht nur, dass der Klärungsprozess frühzeitig stattfindet sondern dass auch für alle Beteiligten dessen Ergebnisse erkennbar sind. Nur so besteht die Möglichkeit, die Kommunikation auf gesicherter Basis in Gang zu setzen.

Wird die Reichweite der Kommunikation bestimmt und deutlich gemacht?

Wann immer es um mehr geht als um schlichte Information, ist von zentraler Bedeutung, dass rechtzeitig geklärt wird, welche inhaltliche Reichweite das Kommunikationsangebot hat: Geht es um Meinungsbildung im Vorfeld politischer Beschlüsse? Fühlt sich jemand an mögliche Beschlüsse der Beteiligten gebunden? Sind Vereinbarungen im Kooperationskreis [mit oder ohne Rückversicherung in den jeweiligen Heimatinstitutionen] möglich? Etc.

Wer wird mit welcher Rolle in die Kommunikation einbezogen?

Gelingt es, die relevanten Akteure zu identifizieren und einzubinden?

Hierzu wurden einige Prüffragen formuliert: Wer ist betroffen? Sind die wesentlichen Interessen berücksichtigt/vertreten? Wer kann zur Entwicklung bestmöglicher Lösungen beitragen? Wer könnte die Planung nachhaltig absichern? Wer könnte das Vorhaben gefährden? Gefragt wird also nicht nur nach den »Ohnehin-Beteiligten« sondern auch danach, ob Potenziale [Beitrag zur Lösungsentwicklung ebenso wie Gefährdungspotenzial] identifiziert und entsprechende Akteure einbezogen wurden. Drei Aspekte können hier beispielhaft unterstrichen werden:

- die oft vernachlässigte »Entscheider-Beteiligung«, also insbesondere die Einbindung der lokalen Politik;
- das Erschließen von Potenzialen bürgerschaftlichen Engagements;
- die Voraussetzungen zum Erreichen bestimmter Zielgruppen [Sprache, Zuschnitt des Themas, fachliche Kompetenz etc.].

Sind die Rollen der Beteiligten klar?

Entscheidend für die Qualität eines Kommunikationsangebotes ist die Klarheit [und Transparenz] der Rollen: Wer will was? Wer trägt was bei? Wer unterstützt, wer entscheidet? Gibt es etwa in der Verwaltung oder bei anderen Großorganisationen klare Ansprechpartner [»Brückenköpfe«]?

Wie wird der Prozess gestaltet?

Hinsichtlich der Prozessgestaltung werden in der Literatur zwei zentrale Kriterien genannt: Fairness und Kompetenz. Was das im einzelnen heißen kann, machen die folgenden Aspekte deutlich:

Wurden Vereinbarungen über die Gestaltung des Prozesses getroffen? Wurden zum Beispiel wesentliche Schritte und Teil-Ziele zu Beginn eines Prozesses zwischen den Beteiligten vereinbart und bei Bedarf fortgeschrieben?

Im Vorfeld eines länger angelegten Kommunikationsprozesses sollten zum Beispiel Vereinbarungen getroffen werden zu: Zielen und Gegenstand eines Vorhabens, Zusammensetzung des Beteiligtenkreises und Rollen der Beteiligten, wesentlichen Schritten, Zäsuren und Zwischenzielen – verbunden mit den Fragen: Wer macht wann was? Wer hat welche Verantwortungen? Zentral sind ebenfalls Vereinbarungen über die Kommunikation zwischen den Beteiligten – etwa hinsichtlich Informationspflicht, Informationszugang, Beteiligungsmöglichkeiten, Kooperationsoptionen etc..

Gibt es [noch] Gestaltungsspielräume? Sind die Partizipations- und Kooperationsprozesse [zumindest in Teilen] ergebnisoffen?

Wer Erörterungen und Mitgestaltungsmöglichkeiten eröffnet, muss auch gewährleisten, dass die Ergebnisse solcher Prozesse Wirkungen entfalten können. Prüffragen sind daher: Welche Handlungsspielräume bestehen? Haben die Beteiligten Einfluss auf die Entscheidungsfindung in zentralen Fragen? Ist der Prozess so flexibel, dass auf aktuelle Entwicklungen reagiert werden kann?

Eng damit zusammen hängt die Frage:

Ist ein [möglichst enger] Zusammenhang von Erörterung und Umsetzung gewährleistet?

Wenn eine Umsetzung gemeinsamer Erörterungen angekündigt wird, dann aber nicht – oder nur sehr verspätet und/oder inhaltlich stark verändert – erfolgt, düpiert das alle Beteiligten und gefährdet spätere Kommunikationsbemühungen. Prüffragen sind daher: Ist [u.a. im Rahmen der Rollenklärung und bei der Bestimmung der Inhalte und Aufgaben] geklärt, ob und auf welchem Wege eine Umsetzung geplant ist? Liegen die Voraussetzungen [Ressourcen, politische Beschlüsse etc.] vor, um dies auch zu gewährleisten?

Sind einzelne Schritte der Kommunikation in ein sinnvolles Gesamtkonzept eingebettet?

Kommunikation ist kein Selbstzweck. Sie dient vielmehr bestimmten Zielen und muss sich in Art und Intensität daran orientieren. Und: Kommunikation bedarf der Konzeption. Lediglich ein Verfahren, eine Kommunikationsmethode zur Anwendung zu bringen, ohne das »Vorher« und »Nachher«, ohne parallel laufende Prozesse zu berücksichtigen etc., ist zumeist problematisch. Hieraus ergeben sich u.a. die folgenden Fragen:

- Ist die Kommunikation auf Ziele ausgerichtet und im Sinne dieser Ziele effektiv?
- Stehen Aufwand und zu erwartender Ertrag in einem angemessenen Verhältnis, das heißt: Ist die Kommunikation effizient?
- Sind einzelne Schritte in eine Kommunikationsstrategie eingebunden?

Wird der Zusammenhang von informellen zu formalisierten Verfahren berücksichtigt?

Wird die Beteiligung, insbesondere bei Kooperationsprozessen, transparent und ggf. differenziert gestaltet?

Die Beteiligten an einem Prozess sind hinsichtlich ihrer Rollen, Interessen, Betroffenheit, Durchsetzungsmacht etc. ungleich. Dies wird zumeist nicht [vollständig] auszugleichen sein. Dennoch müssen Mindestkriterien hinsichtlich Transparenz und Teilha-

bemöglichkeiten [Informationszugang etc. siehe oben] erfüllt werden, um dem Gebot der Fairness zu entsprechen.

Kooperationen zeichnen sich nicht selten dadurch aus, dass es einen prozess- und umsetzungsrelevanten »Kooperationskern« [zum Beispiel Investoren, Grundeigentümer, Projektsteuerer, Teile der Verwaltung] gibt, der mit einem gewissen Maß an Vertraulichkeit operieren muss. In solchen Fällen ist der Kern in ein »kommunikatives Umfeld« einzubetten [zum Beispiel weitere Betroffene, Bürgerinnen und Bürger etc.].

Werden die relevanten Inhalte umfassend berücksichtigt, verständlich dargestellt und kompetent behandelt?

In vielen, besonders den konflikthaften Planungsfällen, zeigt es sich, dass unterschiedliche fachliche Perspektiven von Bedeutung sein können. Das Zusammenführen des entsprechenden Sachverständes ist also ebenso wichtig wie dessen verständliche Vermittlung in den Beteiligtenkreis hinein. Dabei ist davon auszugehen, dass das Problem der Vermittlung zwischen allen Beteiligten [neben den Sachverständigen aus Verwaltung, Wissenschaft und freien Büros auch Investoren, Grundeigentümer, Bürger, Politik etc.] in alle Richtungen zu bewältigen ist.

Können Glaubwürdigkeit und Vertrauen zwischen den Beteiligten hergestellt bzw. erhalten werden?

Nachhaltige Kommunikation setzt Vertrauen voraus. Das muss möglicherweise nach einer Phase des Misstrauens erst entwickelt werden und bedarf dann ständiger Pflege. Dabei ist davon auszugehen, dass Probleme mangelnden Vertrauens wiederum zwischen allen Beteiligten [auch zwischen verschiedenen Dienststellen einer Verwaltung oder zwischen Verwaltung und politischen Entscheidern] auftreten können.

Ist das Kommunikationsangebot attraktiv? Macht es »Lust«, daran mitzuwirken?

Dieser Aspekt wurde von den Teilnehmern und Teilnehmerinnen der Werkstatt mehrfach unterstrichen. Er findet in »offiziellen« Kriterienlisten selten Berücksichtigung, ist jedoch in der Praxis von eminenter Bedeutung: Zu dem sachlichen »Nutzen«, der die Beteiligten zur Teilnahme motiviert, gehört auch eine angenehme Atmosphäre, ein interessanter Kreis und eine attraktive Gestaltung des Prozesses.

Welche Ressourcen stehen zur Verfügung? Welche Rahmenbedingungen bedürfen der Prüfung?

Kommunikationsprozesse werden vielfach dadurch gefährdet, dass wichtige Rahmenbedingungen im Vorfeld nicht geklärt wurden. Insbesondere sind folgende Fragen zu beantworten:

- Sind Ziele, Inhalte und Reichweite des Prozesses ausreichend politisch abgesichert und eingebunden?
- Sind innerhalb der Verwaltung die notwendigen Absprachen [etwa hinsichtlich der Kompetenzen der Verhandlungsteilnehmer] getroffen und ist rechtzeitige Koordination bei offenen Fragen gewährleistet?
- Steht ausreichend Zeit zur Verfügung?
- Sind notwendige Mittel bereitgestellt [bzw. stehen Prozessaufwand und Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis]?
- Steht ausreichend Personal zur Verfügung?
- Kann eine personelle Kontinuität des Teilnehmerkreises in zentralen Phasen des Kommunikationsprozesses gewährleistet werden?
- Wird der Prozess professionell [Moderation, Prozess-Steuerung ...] gestaltet?

Welche Anforderungen werden an die [Zwischen-] Ergebnisse gestellt und wie werden sie bewertet?

Es gibt nicht das Ergebnis kommunikativer Prozesse. Unstrittig aber ist, darauf wurde auch in den Gesprächen hingewiesen, dass auf einzelne Etappen hin gestaltet werden muss ... Zu klärende Fragen sind in diesem Zusammenhang etwa:

- Werden die angestrebten [Teil-]Ziele erreicht?
 - Können »win-win-Situationen« hergestellt werden?
 - Sind die Beteiligten mit dem Prozess zufrieden?
 - Akzeptieren auch bislang unbeteiligte Dritte das Ergebnis?
 - Werden nicht erreichte Ziele und fortdauernde Konflikte offen gelegt?
 - Ist eine Umsetzung [dort wo sie in Aussicht gestellt wurde] gewährleistet?
- Gibt es eine [Selbst-]Evaluation des Prozesses?



Qualitätskriterien (II): Zwölf Grundsätze

Auszug aus: Britta Rösener und Klaus Selle: Mit Planungskultur zur Baukultur. Zwölf Grundsätze zur Gestaltung kommunikativer Prozesse. In: PlanerIn, H. 6/2007, Seite 12-14

Die Basis für die folgenden Qualitätsanforderungen bilden langjährige Auseinandersetzungen mit dem Thema: Sie fußen etwa auf Beispielsammlungen, Expertendiskursen und Publikationen, in denen Kriterien beschrieben und weiterentwickelt wurden (vgl. z.B. Bischoff et al. 2005, Hüttinger et al. 2006, Pröhl et al. 2002, Selle 1996, Rösener/Selle 2003, Rösener/Selle 2005, Selle 2005).

1. Ein Kommunikationskonzept erstellen

Wenn viele Akteure in einen Planungsprozess eingebunden werden, können Verfahren schnell unübersichtlich werden. Mit Hilfe von Kommunikationskonzepten kann dies vermieden werden. Sie sollten – bevor die öffentliche Kommunikation beginnt – mit allen relevanten Akteuren abgestimmt und später bei Bedarf fortgeschrieben werden. Bei der Aufstellung eines Kommunikationskonzeptes ist es zunächst zentral, dass vier Fragen in der richtigen Reihenfolge gestellt werden:

1. Was: Um welche Aufgaben geht es, was soll Gegenstand der Kommunikation werden, mit welchen Zielen?
2. Wer soll in die Kommunikation einbezogen werden?
3. Welche Rahmenbedingungen gibt es?
4. Erst wenn es hierzu Klärungen gibt, kann die Wie-Frage nach den Formen der Kommunikation sinnvoll beantwortet werden.

Selbstverständlich ist es nicht damit getan, die Fragen für sich zu klären; Antworten müssen miteinander in Beziehung gesetzt werden, damit ein stimmiges Konzept entstehen kann – und dies benötigt zu Beginn eines Prozesses Zeit.

2. Gegenstände, Aufgaben und Ziele klären

Zentral für jeden Planungsprozess ist, dass an dessen Anfang Gegenstände, Ziele und Aufgaben der Kommunikation geklärt und zur Basis der weiteren gemeinsamen Arbeit gemacht werden: Worum geht es eigentlich? Über was soll und kann gesprochen werden? Warum!? Und was hat das für eine Wirkung?

Dabei gilt es, im Zusammenspiel mit den Fragen nach den Beteiligten und den Rahmenbedingungen erkennbar herauszuarbeiten:

- Die Reichweite der Kommunikation: Über was soll informiert, was soll erörtert, in welchem Punkt kann kooperiert werden? Geht es um Meinungsbildung im Vorfeld politischer Beschlüsse? Wird sich jemand an Beschlüsse der Beteiligten gebunden fühlen?
- Der Nutzen für die Beteiligten: Was haben die Akteure davon, wenn sie sich an Diskursen oder Kooperationen beteiligen? Es gilt, Bezüge zu den Lebenswelten und Interessen der gewünschten Akteure herzustellen.
- Die Gestaltungsmöglichkeiten für die Beteiligten: Wenn Erörterungen gewünscht sind, dann müssen die, die Kommunikation anbieten, Gestaltungsspielräume einräumen und von den Beteiligten lernen wollen.

3. Relevante Akteure identifizieren

Für eine sinnvolle Kommunikation ist es unerlässlich, dass die relevanten Akteure identifiziert und eingebunden werden. Wer »relevant« ist, hängt von der Aufgabe ab und von den Gründen des Kommunikationsangebotes.

In der Regel wird man zumindest die Akteure, die ein Anliegen mit der Planungsaufgabe verbinden und jene, die für Entscheidungen und Umsetzung wesentlich sind, in eine Kommunikation einbinden müssen (beispielsweise die lokale Politik). Diesen

»Kooperationskern« kann man unter Effizienz Gesichtspunkten sehr eng fassen. Werden aber weiter gehende Ziele als lediglich die schnelle Aufstellung eines Planes verfolgt, sollen etwa die Identifikation der späteren Nutzer mit einem Bauvorhaben oder ein Diskurs über Baukultur entfacht werden, dann wird man einen weiteren Teilnehmerkreis abstecken. Dann werden Gespräche und Verhandlungen des »Kooperationskerns« in ein »kommunikatives Umfeld« eingebettet werden müssen.

Wichtig ist, im Vorfeld herauszuarbeiten, warum einzelne Gruppen oder Personen in die Kommunikation einbezogen werden sollen, welchen konkreten Beitrag sie liefern können, und in welchen Rollen sie sich beteiligen. Schließlich ist zu beachten, dass die Akteure möglichst wenig wechseln.

4. Rahmenbedingungen klären

Kommunikationsprozesse sind nur dann sinn- und wirkungsvoll zu gestalten, wenn wichtige Rahmenbedingungen im Vorfeld geklärt werden. Zentrale Prüffragen sind:

- Ist der Wille zu einem offenen Kommunikationsprozess vorhanden – auch und besonders bei denen, die zu Entscheidungen befugt sind und/oder über die Ressourcen zur Umsetzung verfügen? Sind Akteure aus Politik und Verwaltung gewillt, neue Rollen und partnerschaftliche Haltungen einzunehmen?
- Steht ausreichend Zeit zur Verfügung?
- Stehen die benötigten finanziellen Mittel für Personal, Räume, Ausstattungen, Dokumentation, Evaluation etc. zur Verfügung?
- Sind die zur Prozessgestaltung benötigten Personen verfügbar und hinreichend zur Mitwirkung motiviert?
- Lassen sich die erforderlichen Strukturen innerhalb und außerhalb der Verwaltungen (nachhaltig) schaffen?
- Ist der Kontext zu anderen Kommunikationsformen und Erörterungsgegenständen gewahrt?

5. Nicht mit allen über alles reden

Bei den Zuschnitten von Rollen und Themen gilt es zu differenzieren: Wer entscheidet worüber? Wer berät worüber? Wer wird worüber informiert? Schließlich bedingen kooperative Prozesse eine gewisse Vertraulichkeit in einem kleinen, auf relevante Personen beschränkten Kreis, und nicht alle Themen finden bei allen Zielgruppen Interesse.

6. Ungleiche ungleich behandeln

Wer Selektivitäten im Beteiligtenkreis vermeiden will, wird selektieren und auf die Gewohnheiten und Anforderungen der unterschiedlichen Adressaten eingehen müssen. Um verschiedene Zielgruppen zu erreichen, müssen oft verschiedene Kommunikationsformen angeboten werden, die einander im Rahmen einer übergreifenden Strategie ergänzen.

7. Zu allen wesentlichen Fragen Transparenz herstellen

Bei der Gestaltung von Bau- und Planungsprozessen ist Transparenz *conditio sine qua non*. Ohne Transparenz in wesentlichen Fragen wird eine Ziel führende Kommunikation zwischen sehr verschiedenen Akteuren kaum möglich sein.

Klarheit hergestellt werden muss über Inhalte und Hintergründe, Absichten und Ziele, über Beteiligte, ihre Zuständigkeiten, Rollen und Grenzen, über die Verfahrensgestaltung und wichtige Etappen, über Rahmenbedingungen, Entscheidungswege, die Verwendung von Arbeitsergebnissen etc.. Selbst über die intransparenten Punkte im Verfahren muss Transparenz hergestellt werden. Wollen sagen: Auch dass gewisse Aspekte einer Vertraulichkeit unterliegen, kann und muss man deutlich machen und erläutern.

8. Kompetente Fachleute hinzu ziehen

Fachleute, die in Planungsprozessen beteiligt sind, benötigen hohe Kompetenzen. Dies gilt sowohl für die fachlichen Dienstleister als auch für diejenigen, die Prozesse gestalten und moderieren.

Bezogen auf die Inhalte sind folgende Fragen zu stellen:

- Sind die beteiligten Fachleute in der Lage, relevante Inhalte umfassend zu berücksichtigen und kompetent zu behandeln?
- Werden die nach dem »Stand der Kunst« möglichen Lösungswege erkannt und angewendet?
- Kann Sachverstand zusammengeführt werden?

Bezogen auf kommunikative und soziale Anforderungen, ist zu fragen:

- Sind die Fachleute kommunikationsfähig, das heißt beispielsweise: Können sie zwischen den Welten vermitteln, in einer Sprache sprechen und schreiben, die auch Laien verstehen? Können sie einem inhomogenen Beteiligtenkreis komplexe Inhalte verständlich nahe bringen? Können sie zuhören?
- Bringen sie die notwendigen persönlichen Voraussetzungen wie Konfliktfähigkeit, Verlässlichkeit, Beharrlichkeit, Geduld und Chaostoleranz mit?
- Verfügen sie über eine realistische Selbsteinschätzung und Lernbereitschaft – auch im Hinblick auf das eigene Verhalten und eigene Sichtweisen?
- Sind sie sich über ihre eigene Rolle klar, und verfügen sie über die Sicherheit, diese auch deutlich zu machen?

Fachleute, die Prozesse gestalten und moderieren benötigen zudem Verfahrenskreativität, das heißt: Kennen sie die relevanten Kommunikationsinstrumente und –methoden, und können sie diese bedarfsgerecht auswählen und anwenden?

9. Faire Kommunikation anbieten

Bürger, die sich an Planungsprozessen beteiligen, haben vergleichsweise wenig Macht. Dieses Defizit kann und muss in einem gewissen Maße durch einen fairen Umgang ausgeglichen werden. So ist es für die Motivation der Beteiligten und für ein vertrauensvolles Miteinander wichtig, dass sich Bürger ernst genommen und fair behandelt fühlen. Das heißt: Alle Beteiligten müssen Zugang zu Informationen und hinreichende Möglichkeiten zur Meinungsäußerung erhalten. Was dies konkret heißt, kann und sollte zu Beginn der Kommunikation in Form von »Spielregeln« vereinbart werden.

10. Ergebnisse zeitnah umsetzen

Eine Voraussetzung für Bürgerengagement ist, dass Engagement in nicht ferner Zukunft Wirkung zeigt. Ergebnisse eines Kommunikationsprozesses müssen zeitnah umgesetzt werden. Hierzu gilt es, frühzeitig Grundlagen zu legen: Wenn die Beteiligten nicht selbst über die Umsetzung entscheiden, muss mindestens Aussicht auf eine angemessene und zügige Berücksichtigung der Ergebnisse bei den Entscheidungsträgern bestehen.

11. Kommunikationsangebote attraktiv machen

Ein Aspekt wird in der Literatur selten erwähnt, dafür aber umso öfter in der Praxis genannt: Ist das Kommunikationsangebot attraktiv? Reizt es, daran mitzuwirken? Neben dem sachlichen Nutzen sind vielfach auch eine angenehme Atmosphäre, ein interessanter Kreis und eine attraktive Gestaltung des Prozesses Voraussetzungen dafür, dass sich Bürger an Kommunikationsangeboten beteiligen. Formen der Anerkennungskultur und ein generell wertschätzender Umgang sind zwingend.

12. Lernprozesse gestalten

Dass kommunikative Prozesse Lernprozesse sein müssen, ist eine Binsenweisheit. Das setzt zunächst voraus: Prozesse müssen so gestaltet sein, dass sie den beteiligten Ak-

teuren ein individuelles und kollektives Lernen ermöglichen. Insbesondere dann, wenn Planungskultur vor Ort nachhaltig verändert werden soll, ist zudem eine kritische Begleitung und eine auf nächste Schritte gerichtete Auswertung von Kommunikationsprozessen von Bedeutung. Denn ohne Evaluationen wird sich auf Dauer wenig ändern.



Sieben typische Argumente gegen Bürgerbeteiligung

Auszug aus einem internen Papier des Netzknotens 3 (Bürgerorientierte Stadtteilentwicklung) des CIVITAS-Netzwerkes o.J. (2002)

1. »Die haben doch keine Ahnung!«

»Denen fehlt es an Fachkompetenz! Wofür haben wir denn das Stadtplanungsamt? Die machen uns doch nur die schönen Planungen kaputt!«

Was ist dazu zu sagen?

1. An Planungsprozessen nehmen viele teil. Sie sind auf verschiedene Weise und für verschiedene Arten von Wissen Experten. Die Bewohnerinnen und Bewohner aus dem Stadtteil zum Beispiel sind Fachleute für die Alltagswelt, für die Nutzung der Räume etc.

2. Erst wenn das Wissen der verschiedenen Beteiligten zusammengeführt wird, entsteht ein vollständiges Bild von der Aufgabe und möglichen Lösungen.

3. Die Fachleute in den öffentlichen Verwaltungen müssen im Zuge des Planungsprozesses öffentliche und private »Belange« unter- und gegeneinander abwägen. Damit dies möglich wird, müssen sie diese »Belange«, die verschiedenen Interessen kennen. Die Einbeziehung verschiedenster Beteiligter und Betroffener macht erst die Interessensvielfalt sichtbar und eine hinreichend vollständige Abwägung möglich. Erst in Kenntnis aller Interessen kann gemeinwohlorientiert gehandelt werden.

4. Es bleibt natürlich dabei, dass es Meinungs- und Auffassungsunterschiede gibt – etwa hinsichtlich der technischen »Machbarkeit« bestimmter Lösungen, oft aber vor allem hinsichtlich der Ästhetik eines Bauwerks, Parks, einer Plastik etc. Hier prallen oft die Meinungen der Künstler und der Laien hart aufeinander. Aber auch dieser Konflikt kann gemindert werden, wenn

- die Rollenverteilung im Prozess deutlich gemacht,
- das (verschiedene) Expertenwissen aller anerkannt und
- frühzeitig Kommunikation versucht wird.

2. »Wofür haben wir denn die Politik!«

»Die haben keine Legitimation! Das untergräbt die repräsentative Demokratie! Und welche Rolle hat der Stadt/Gemeinderat? Die reden doch nur und tragen keine Verantwortung!!«

Was ist dazu zu sagen?

1. Bürgerorientierung ergänzt die klassischen Formen repräsentativer Demokratie auf vielfache Weise:

- Es geht überwiegend um Meinungsbildung und nicht um Entscheidungen. Damit können Beschlüsse der Vertretungskörperschaften auf eine genauere Kenntnis der Stimmung »vor Ort« gegründet werden.
- Es wird eine intensive Kommunikation aufgebaut (»Basskontakt«), die auch den gewählten Vertreterinnen und Vertretern ein genaueres Bild von den alltäglichen Fragen und Interessen der Bürgerinnen und Bürger vermitteln.
- Demokratie wird an kleinen Dingen, im Alltag erlebbar (small democracy) und ergänzt so die umfassenderen Entscheidungsprozesse im Rahmen traditioneller Vertretungsformen (»big democracy«),
- Es wird Verantwortungs- und dMitwirkungsbereitschaft sichtbar.
- Einzelne, sich z.B. an Wahlen nicht beteiligende Gruppen, werden auf diese Weise erreichbar – damit können auch Legitimationsdefizite repräsentativer Demokratie (z.B. in Bezirken mit geringer Wahlbeteiligung etc.) kompensiert werden.

2. Angesprochen ist hier allerdings zugleich die Frage nach dem Selbstverständnis der Politik: Wie weit will, wie weit muss sie in die Details gehen? Bürgerorientierung erhält

dann Substanz, wenn möglichst problemnah (also vor Ort, im Erfahrungsbereich der Bürgerinnen und Bürger) entschieden wird. Das aber setzt Dezentralisierung voraus. Denkbar wäre ein Rollenbild, das der Politik grundsätzliche Orientierungen, Zielbestimmungen und Rahmenbeschlüsse vorbehält und den kleineren »Einheiten« die Steuerung vor Ort (»Wir machen den Weg frei«).

3. Ebenfalls eine Frage der Rollenklärung ist zwischen Verwaltung und Politik anzusprechen. Die zumeist von Verwaltungsstellen angebotenen Beteiligungsprozesse (an denen sich Politiker nur sehr selten beteiligen) führen tendenziell zu einer Stärkung der Verwaltungsposition gegenüber den Räten (»Wir wissen, was die Bürger wollen«). Soll dies nicht in Konkurrenz (und in der Folge: in Blockaden) münden ist frühzeitig Rollentransparenz herzustellen und wohl auch eine intensivere Teilnahme der Politik an solchen Prozessen wünschenswert.

3. Da kommen doch immer nur die gleichen!

»Da werden doch gar nicht alle Interessen vertreten! Wir kommen doch gar nicht an alle ran! Die sich da zu Wort melden, kennen wir doch!!«

Was ist dazu zu sagen?

1. Besser als gar keiner.
2. Tatsächlich erreicht man mit bestimmten Formen der Beteiligung nur bestimmte Gruppen (z.B. sind auf Bürgerversammlungen Ausländer, Jugendliche und Kinder, Frauen häufig unterrepräsentiert bzw. gar nicht vertreten). Aber da dies bekannt ist, wird eine sinnvolle Kommunikationsstrategie, mit der auch andere Zielgruppen erreicht werden sollen, andere – ergänzende – Formen wählen.
3. Es ist insofern ein »technischer« Fehler derer, die Kommunikation und Beteiligung anbieten, wenn sie »immer die gleichen« erreichen.
4. In diesem Zusammenhang ist auch auf das Missverständnis zu verweisen, es käme darauf an, möglichst viele zu erreichen, zu beteiligen. Die Zahl der Menschen, die zu Versammlungen kommen, ist nicht relevant, sondern die Vielzahl der Interessen und Sichtweisen. Hier ist möglichst »Repräsentativität« herzustellen. Das wiederum bedingt – s.o. – einen differenzierten Einsatz der Beteiligungsformen.

4. Vergrault die Investoren, hemmt den Fortschritt!

Wenn Bürgerinnen und Bürger sich einmischen entsteht Planungs- und Investitionsunsicherheit. Dann springen die Investoren ab, dann kommen wir nicht voran!

Was ist dazu zu sagen?

1. Das Gegenteil ist der Fall: Frühzeitige Beteiligung verbessert Planungs- und Investitionssicherheit.
2. Kommunikation ist zugleich ein Frühwarnsystem, das auf Hemmnisse aufmerksam macht und vor Fehlinvestitionen bewahren kann.
3. In der Auseinandersetzung mit vielen Interessen, aus dem Zwang heraus, neue Lösungsangebote zu entwickeln, können Impulse für Innovationen entstehen.
4. Allerdings verweisen die Gestaltungsmöglichkeiten von Beteiligungsprozessen auch auf ein gewisses Manipulationspotenzial. Klare Ablehnungen eines Vorhabens (»Nulloptionen«) werden z.B. häufig ausgeschlossen bzw. werden Vertreter dieser Position isoliert und minorisiert.

5. Das ist viel zu aufwändig!!

»Diese ganze Beteiligerei frisst viel zu viel Zeit, Geld und Personal! Die gesetzlichen Vorschriften und Verfahren reichen! Das ist doch wieder so eine Mode!«

Was ist dazu zu sagen?

1. Demokratie hat ihren Preis!
2. Beteiligung ist ein Auftrag. Sie ist nicht Kür - sie gehört zum Pflichtprogramm.

3. Besonderer Aufwand entsteht vor allem in der »Umbauphase« (vom hoheitlich-technokratischen zum bürgerorientierten Denken und Arbeiten). Sind die anderen Denk- und Verhaltensweisen erst einmal eingeübt und selbstverständlich geworden, reduziert sich der Anfangsaufwand. Es stellen sich – im guten Sinne – neue Routinen ein.

6. Verwaltung kann nicht schneller!!

»Ja, soll ich denn noch mehr Abendtermine wahrnehmen!

Da werden doch nur unangenehme Fragen gestellt - und wer soll die beantworten? Wenn man da einmal mit anfängt...«

Was ist dazu zu sagen?

1. Das ist richtig. Vielfach steht sich Verwaltung bei dem Bemühen um Bürgerorientierung noch selbst im Wege.
2. Insofern ist Bürgerorientierung ohne Umstrukturierung und Umorientierung nicht zu haben. Auch Schulungen, Weiterqualifikationen sind notwendig.
3. Man muss dem Anfangs-Aufwand (sh. auch Argument 5) jedoch auch langfristig positive Aspekte (Inputs von außen können zur Verbesserung von Vorhaben führen, Zufriedenheit steigt mit Konsens etc.) entgegen halten.

Und die Bürgerinnen und Bürger sagen:

7. Schlussendlich machen sie doch, was sie wollen!

Was ist dazu zu sagen?

1. Resignation bewirkt nichts.
2. Tatsächlich benötigt Beteiligungskultur Zeit, um sich zu entwickeln. Dabei ist ein besonderes Problem, Voreingenommenheiten (wie sie in dem Argument zum Ausdruck kommen), die sich durchaus auch auf reale Begebenheiten beziehen, schrittweise abzubauen.
3. Das heißt aber auch: Die Vor-Urteile können nicht nur durch »Seelenmassage« überwunden werden. Notwendig ist vielmehr ein verlässliches und transparentes Entscheidungsverhalten und eine Beteiligung mit klaren Spielregeln. Das wiederum setzt auch entsprechende



Bürgerorientierung. Elemente eines Leitbildes

Auszug aus: Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2002) *Leitbild Bürgerorientierte. Kommune Orientierungsrahmen und Qualitätsmaßstab*. 2. Auflage. Gütersloh

Grundsätze der Bürgerorientierung

- Wir wollen in unserer Kommune einen politischen Grundkonsens erreichen, der bürgerschaftlicher Mitwirkung einen hohen Stellenwert gibt.
- Wir haben erkannt, dass Bürgerengagement und Bürgerorientierung erhebliche Vorteile für das sinnvolle Zusammenwirken von Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern bieten. Sie stärken insbesondere das Gemeinwesen.
- Wir sind davon überzeugt, dass Bürgerorientierung und Bürgerengagement die Qualität, Effizienz und Legitimation der Entscheidungsprozesse innerhalb der Kommune maßgeblich stärken.
- Wir streben ein partnerschaftliches und respektvolles Verhältnis zwischen Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern an.
- Wir verstehen Bürgerorientierung als integrierten Prozess: Wir arbeiten gemeinsam mit beteiligten Bürgerinnen und Bürgern an Planungen und deren Umsetzung. Wir informieren im Vorfeld transparent, intensiv und professionell.
- Wir führen einen dauerhaften Dialog zwischen Verwaltung, Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern.
- Wir gewährleisten, dass Bürgerinnen und Bürger die Entscheidungsstrukturen von Politik und Verwaltung sowie die Entscheidungen selbst nachvollziehen können.
- Wir setzen vielfältige bürgerschaftliche Beteiligungsformen ein und nutzen sie kreativ.
- Wir widmen denjenigen Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit, die bis dato in Politik und Verwaltung unterrepräsentiert sind.
- Wir fördern Bürgerorientierung innerhalb erfahrbarer Einheiten, z.B. in Stadtteilen und Quartieren.
- Wir setzen uns dafür ein, dass Bürgerinnen und Bürgern, Stadtteilparlamenten und bürgerschaftlichen Initiativen mehr Entscheidungsrechte eingeräumt werden.
- Wir treten dafür ein, dass bürgerschaftliches Engagement die gebührende gesellschaftliche Anerkennung findet, und wir fördern eine entsprechende Anerkennungskultur in unserer Kommune.
- Wir unterstützen die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Selbstorganisation und helfen, sie in die Lage zu versetzen, ihre Interessen effektiv im Sinne des Gemeinwohls zu organisieren.

Selbstverständnis von Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern

Allgemein

- Innerhalb der einzelnen Kommunen sollen Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger gemeinsame Vereinbarungen über Ziele hinsichtlich Bürgerorientierung und Bürgerengagement treffen und diese in regelmäßigen Abständen überprüfen.
- Dabei haben Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger die Aufgabe, sich über Leistungen und Standards von Bürgerorientierung und Bürgerengagement zu einigen.

Verwaltung

- Die Verwaltung soll sich als Ermöglichungsverwaltung verstehen und insbesondere für das Engagement der Bürgerinnen und Bürger offen sein.

- Die Verwaltung soll in ihrem gesamten Handeln darauf ausgerichtet sein, für die Bürgerinnen und Bürger von Vorteil und Nutzen zu sein.
- Die Verwaltung soll Bürgerorientierung als Querschnittsaufgabe begreifen: Die Bürgerorientierung soll sich also im Handeln aller Verwaltungseinheiten wiederfinden.
- Für die Verwaltung soll es handlungsleitend sein, mit Bürgerinnen und Bürgern partnerschaftlich aktivierend zusammenzuarbeiten und sie an Entscheidungsprozessen zu beteiligen.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung sollen die Bereitschaft und Kompetenz besitzen, ressortübergreifend zu denken, zuzuhören sowie mit Konflikten und Widersprüchen umgehen zu können.
- Die Verwaltung soll optimal auf die zeitlichen, räumlichen und sachlichen Bedürfnisse und Bedarfe der Bürgerinnen und Bürger eingehen.
- Die Verwaltung soll Initiativen und Anregungen von Seiten der Bürgerinnen und Bürger zügig behandeln.
- Die Verwaltung soll Projekte, an denen Bürgerinnen und Bürger direkt mitgewirkt haben, zeitnah umsetzen.

Bürgerinnen und Bürger

- Bürgerinnen und Bürger sollen grundsätzlich bereit sein, gegenüber Verwaltung und Politik offen zu sein und ihnen Vertrauen entgegenzubringen.
- Bürgerengagement soll zur Selbstverständlichkeit werden.
- Die Bürgerinnen und Bürger sollen bereit sein, ggf. mit finanzieller Unterstützung seitens der Kommune, selbstbestimmt öffentliche Aufgaben zu übernehmen.
- Die Bürgerinnen und Bürger sollen die Möglichkeiten wahrnehmen, sich, ggf. mit finanzieller Unterstützung durch die Kommune, für die Übernahme öffentlicher Aufgaben zu qualifizieren.
- Bürgerschaftliches Engagement soll Generationen verbinden und Minderheiten einbeziehen.
- Persönliche Interessen bei der Entscheidung, sich bürgerschaftlich zu engagieren, sollen gesellschaftlich akzeptiert werden. Sie stehen nicht notwendigerweise im Widerspruch zur Gemeinwohlorientierung.

Politik

- Die Politik soll es als ihre Aufgabe ansehen, auf der Basis größtmöglicher Bürgermitwirkung mit dem Ziel des Interessenausgleichs zu handeln. • Dazu gehört, dass Politikerinnen und Politiker bereit sind, Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsprozesse einzubeziehen.
- Wertschätzung, Würdigung und Weiterbildung von Bürgerengagement sollen Teil des politischen Selbstverständnisses sein.
- Das Angebot der Politik an die Bürgerinnen und Bürger soll ernst gemeint und glaubwürdig sein und auf Vertrauen aufbauen.
- Die Politik soll Initiativen und Anregungen von Seiten der Bürgerinnen und Bürger zügig behandeln. Organisation der Verwaltung
- Die Bürgerorientierte Kommune soll als Ergänzung und Weiterentwicklung der Dienstleistungskommune verstanden werden.
- Das Thema Bürgerorientierung soll sich in allen (neuen) Steuerungsinstrumenten der Verwaltung wiederfinden.
- Struktur, Verantwortlichkeiten, Arbeitsweise und Arbeitsergebnisse der Verwaltung sollen für Bürgerinnen und Bürger transparent und nachvollziehbar sein. • Bürgerschaftliches Engagement soll ohne bürokratische Hürden möglich sein.
- Die Verwaltung soll zur Unterstützung der Bürgerorientierung projektorientiert, vernetzt und ressortübergreifend arbeiten.

- Die Bürgerinnen und Bürger sollen für ihre Anliegen kompetente Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner finden.
- Die Verwaltung soll einen systematischen Wissenstransfer gewährleisten und organisieren.

Formen der Bürgerorientierung und -mitwirkung

- Es soll in jeder Kommune bzw. in jedem Stadtteil eine Plattform für eine öffentliche Kommunikation, unter Einbeziehung vorhandener Strukturen und Ressourcen, geschaffen werden.
- Zielgruppenspezifische Beteiligungsangebote sollen auf die unterschiedlichen sozialen Gruppen in ihren jeweiligen Lebenssituationen zugeschnitten sein. Dabei ist zu beachten, dass Minderheiten einbezogen werden.
- Bürgeranhörungen und regelmäßige Bürgerbefragungen sollen zur Selbstverständlichkeit werden.
- Der Einsatz der neuen Medien soll als Chance für die Bürgerorientierung genutzt werden.
- Es sollen mehr Formen partizipativer, auch direkter Demokratie zum Einsatz kommen. Dabei sind insbesondere Formen gemeint, die über die gesetzlich verankerten Mitwirkungsformen hinausgehen. Meinungen von Minderheiten sind dabei zu schützen.

Unterstützende Infrastruktur

- Bürgermitwirkung und Bürgerengagement sollen eine institutionelle, eindeutig definierte Verankerung erhalten (z.B. Schnittstellen zwischen Verwaltung, Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern).
- Den Bürgerinnen und Bürgern bzw. deren Zusammenschlüssen soll eine ausreichende finanzielle Grundausrüstung zur Realisierung ihrer Ziele eingeräumt werden.
- Öffentliche Räume sollen den Bürgerinnen und Bürgern für ihr Engagement kostenlos zur Verfügung stehen.
- Das Engagement der Bürgerinnen und Bürger muss auf den unterschiedlichen politischen Ebenen abgesichert werden, vor allem in rechtlicher und finanzieller Hinsicht (z.B. Einrichtungen von Versicherungssystemen für Freiwillige; partielle Steuerbefreiungen; Einführung eines Sabbatjahres für Freiwilligenarbeit).
- Es sollen Anreizsysteme entwickelt werden, die zu einem verstärkten Bürgerengagement führen.
- Bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung sollen aufrichtige Anerkennung und Würdigung erfahren.
- Es soll eine Koordination und Vernetzung des vorhandenen Bürgerengagements stattfinden.
- Die bereits vorhandenen Formen der Infrastruktur von Bürgerengagement (z. B. Tauschringe) sollen gefördert werden.
- Den Bürgerinnen und Bürgern soll der vielfältige und eigenständige Zugang zu den neuen Medien erleichtert werden.
- Lokale Medien sollen zur Unterstützung der Bürgerorientierung genutzt werden.
- Die kontinuierliche Qualifizierung aller Akteure soll die Mitwirkungschancen verbessern.



Schnittstellen gestalten.

Lokales Engagement und kommunale Bürgerorientierung

Auszug aus: Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.; Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung / RWTH Aachen (Hg.) 2010: *Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung. Realitäten, Potenziale, Impulse. Dokumentation eines Verständigungsprozesses, Aachen/Berlin.*

Vorbemerkung

Wie können Kommunen die Schnittstellen zwischen lokalem Engagement und kommunalem Handeln gestalten? Zu dieser Frage formuliert die Projektgruppe, die das Projekt »Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung« begleitete, im Folgenden Empfehlungen an Kommunen.

Die Empfehlungen fassen wesentliche Erkenntnisse eines mehrschrittigen Arbeitsstrangs in diesem Projekt zusammen. Sie basieren auf:

- der vhw-Herbsttagung 2007 in Berlin mit dem Titel »Wenn alle das Beste wollen... und Bürgerorientierung dennoch zum Problem wird.« Diese Tagung widmete sich den alltäglichen Schwierigkeiten, die zu bewältigen sind, wenn Kommunen BürgerInnen beteiligen und sie als Partner sehen wollen.
- der Experten-Werkstatt »Engagement im Quartier: Potenziale und Realitäten« im Mai 2007. In dieser Werkstatt wurde diskutiert, was bürgerschaftliches Engagement ist, und wie Engagement erfasst werden kann.
- die Befunde dreier »Topografien des Engagements« in Aachen-Ost, Hannover-Badenstedt und der Dortmunder Nordstadt. Aufgabenstellung und Methodik dieser Erkundungen wurden auf dem Expertenworkshop vom Mai 2007 erarbeitet. In den Engagement-Topografien wurde die Vielfalt des vorhandenen freiwilligen Engagements in den drei Stadtteilen erfasst und beschrieben.
- der Experten-Werkstatt »Potenziale und Realitäten freiwilligen Engagements« im Mai 2008. In dieser Veranstaltung wurden Folgerungen aus den drei Engagement-Topografien gezogen.
- der vhw-Herbsttagung 2008 mit dem Titel »Engagement und die Rolle der Kommunen. Wie können die Aktivitäten von Bürgerinnen und Bürgern gefördert werden? Wie sind die Schnittstellen zwischen lokalem Engagement und kommunalem Handeln zu gestalten? Erfahrungen und Folgerungen.« In dieser Veranstaltung wurden auf der Basis vorhandener Erkenntnisse in diesem Arbeitsbereich Prüfsteine für eine lokale Engagementpolitik formuliert.

Die Ergebnisse dieses Arbeitsprozesses werden im Folgenden zu sechs Empfehlungen an Kommunen verdichtet und nachfolgend erläutert. Dabei wird deutlich, dass Bürgerorientierung eine Wandlung traditioneller Rollen- und Selbstverständnisse in Verwaltung und Politik sowie eine grundlegende Veränderung kommunalen Handelns voraussetzt.

1. Kommunen ermöglichen und ermutigen ihre BürgerInnen zur Teilhabe und zur Mitgestaltung des Gemeinwesens.

- Allen gesellschaftlichen Gruppen werden grundsätzliche Teilhabemöglichkeiten an der Gestaltung ihrer Lebensumfelder gewährt. Hierzu werden differenzierte Angebote entwickelt, die auf die Interessen und Möglichkeiten der jeweiligen Gruppen eingehen.
- Kommunen beteiligen Bürgerinnen und Bürger an Meinungsbildungen zu Themen und Aufgaben, die Bürgerinnen und Bürger betreffen (z.B. in der Stadtplanung).
- Soziale Einrichtungen, Ausbildungsstätten und andere kommunale Institutionen nutzen oder erweitern ihre Möglichkeiten, ihre NutzerInnen an Entwicklungen und Geschehnissen in den Einrichtungen teilhaben zu lassen. Dabei entwickeln sie auch Angebote für soziale Randgruppen.

- Soziale Einrichtungen, Ausbildungsstätten oder Verwaltungsstellen öffnen sich für Engagement von außen; BürgerInnen erhalten die Möglichkeit, (Co-)Produzenten von Angeboten zu werden.
- BürgerInnen werden in ihrem zivilgesellschaftlichen Engagement gestärkt, ermutigt und unterstützt. Es wird darauf geachtet, dass Engagement, das öffentlich gefördert wird, einen öffentlichen Nutzen erzeugt.
- Kommunen arbeiten ebenso wie kommunale Einrichtungen und Institutionen daran, verlässliche Engagementkulturen zu entwickeln, die die unterschiedlichen Erfahrungshintergründe und Möglichkeiten der Menschen berücksichtigt.
- Die Kommune erleichtert BürgerInnen und Akteuren aus Einrichtungen und Institutionen den Zugang, den Kontakt und die Kommunikation mit ihren Verwaltungen. Für sie werden festen Ansprechpersonen benannt. Sie fungieren als Eingangsportale in Verwaltung und Politik, als Vermittler zwischen den Welten und als Humusbilder für Engagement. Sie sind »Jongleure des Interessensausgleichs« (Konrad Hummel).
- Bei allen Maßnahmen, die eine Kommune zur Bürgerorientierung unternimmt, wird darauf geachtet, dass das jeweils nötige Maß an Kontinuität hergestellt wird - in personeller, struktureller und finanzieller Hinsicht.

2. Es gibt ein kommunales Bekenntnis zur Bürgerorientierung

- Die kommunalen Führungspersonen in Politik und Verwaltung bekennen sich zur »Bürgerorientierung«. Sie setzen sich dafür ein, dass diese Aufgabe bestmöglich umgesetzt wird und prägen hiermit ein engagementförderndes Klima in ihrer Kommune.
- Der Anspruch, sich an BürgerInnen zu orientieren beinhaltet drei Bereiche, zwischen denen es zwar enge Bezüge gibt, die aber dennoch differenziert werden sollten: die bürgerfreundliche Verwaltung, die Beteiligung von BürgerInnen sowie die Ermöglichung und Unterstützung von freiwilligem Engagement. Alle drei Bereiche werden gestaltet und »mit Leben erfüllt«.
- Akteuren in Politik und Verwaltung ist bewusst, dass Eigenaktivitäten von BürgerInnen Entscheidungsspielräume für BürgerInnen voraussetzen.
- Diejenigen, die Bezüge zu den vier Rollen von BürgerInnen als Kunden, Wählern, Betroffenen und Akteuren gestalten können, werden bevorzugt eingestellt und befördert.
- Es wird regelmäßig geprüft, inwiefern die vereinbarten Ziele umgesetzt und Spielregeln eingehalten werden. Politisch Verantwortlichen wird immer wieder über den Stand der Entwicklungen zur Bürgerorientierung berichtet.

3. Es werden sozialraum- und zielgruppenorientierte Ansätze der Engagementförderung entwickelt.

- Verwaltungen handeln sozialraumorientiert und stärker aufgaben- als ressortbezogen.
- In den Stadtteilen / Sozialräumen vernetzen sich Verwaltungen, Einrichtungen und zivilgesellschaftliche Gruppen. Sie gehen die Aufgabe der Engagementförderung gemeinsam an.
- Die Rollen der Akteure aus der Kommune, aus Einrichtungen und Institutionen sowie aus der Zivilgesellschaft werden geklärt – anknüpfend an die jeweiligen sozialräumlichen Möglich- und Notwendigkeiten: Wann und wo muss die Kommune tätig werden, was kann Bürgersache sein?
- Ressourcenschwache Stadtteile/Sozialräume erhalten ein eigenes Budget, durch das sie Aktivitäten von Bürgerinnen und Bürgern im und für den Stadtteil unterstützen können.
- Insbesondere in benachteiligten Quartieren werden für soziale Randgruppen niedrigschwellige Begegnungs-, Fortbildungs- und Beteiligungsmöglichkeiten angeboten. Sie helfen ihnen, sich selbst zu helfen, Gleichgesinnte kennenzulernen und ihre sozialen Netzwerke zu erweitern. Zugleich werden sie hier angestiftet, sich zu engagieren. Kommunen arbeiten bei der Bewältigung dieser Aufgabe mit anderen Akteuren zu-

sammen (z.B. mit Einrichtungen im Stadtteil, Religionsgemeinden, Wohlfahrtsverbänden, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Wohnungsunternehmen, lokale Unternehmen).

- BewohnerInnen und Akteure aus Einrichtungen und Institutionen erhalten in ihren Stadtteilen/Sozialräumen Ansprechpersonen, die sie darin unterstützen, ihre Anliegen im und für den Stadtteil umzusetzen (siehe nächster Punkt).

4. Kommunen stellen eine Infrastruktur zur Engagementförderung bereit.

- Für BürgerInnen und Akteuren aus Einrichtungen und Institutionen werden Anlaufstellen mit festen AnsprechpartnerInnen eingerichtet (siehe oben). Diese ermöglichen und unterstützen Engagement im und für Stadtteile beispielsweise durch die Sicherung und Verbesserung von Informationsflüssen, durch Beratung und Vernetzung, durch die aktivierende Begleitung von Projekten, die Einwerbung oder Vermittlung von Spenden oder Fördergeldern, die Vermittlung von Freiwilligen oder die Moderation von Abstimmungsvorgängen. Sie vernetzen sich und tauschen ihre Erfahrungen mit anderen aus.
- Der Aufgabenzuschnitt und die Aufgabenwahrnehmung der AnsprechpartnerInnen in den Anlaufstellen erfordert ein hohes Maß an Sensibilität, Situationskenntnis und Weitblick, an Sich-Einfügen, Partnerschaftlichkeit und Gestaltungskraft. Zudem gilt es, die Schlüsselaufgaben und -personen im Blick zu haben, um Prioritäten setzen zu können.
- Ziel der AnsprechpartnerInnen sollte sein, Engagement freizusetzen; es sollte ihnen um Empowerment, Enabling und Hilfe zur Selbsthilfe gehen. Das richtige Maß bei ihren Tätigkeiten zu finden, ist allerdings ein Balanceakt: Eine »Rundumbetreuung« kann Engagement auch verhindern oder Engagement-Willige demotivieren. Ein Spannungsfeld wirft zudem die schwierige Frage auf, ob unterrepräsentierte Milieus in die vorhandenen Strukturen eingepasst oder ob die Strukturen für unterrepräsentierte Milieus passend gemacht werden sollen.
- Neben der Einrichtung von Anlaufstellen für BürgerInnen nutzt die Kommune ihre weiteren Möglichkeiten, freiwilliges Engagement zu fördern und zu unterstützen - etwa durch die Bereitstellung von Räumen, die Finanzierung hauptamtlicher Ehrenamtskoordinatoren, die punktuelle Hinzuziehung intermediärer Moderatoren oder durch Qualifizierungsangebote für freiwillig Engagierte.

5. Kommunale Akteure werden qualifiziert.

- Grundlagen der Bürgerbeteiligung und -orientierung werden feste oder gar verpflichtende Bestandteile der Verwaltungsausbildung und Mitarbeiterfortbildung: MitarbeiterInnen in kommunalen Verwaltungen erhalten Anleitungen und Hilfestellungen; ihnen werden Kenntnisse vermittelt etwa über Arbeits- und Denkweisen von Engagierten aus unterschiedlichen Milieus, über eine motivierende Kommunikation mit BürgerInnen, über die Vielfalt freiwilligen Engagements, über positive Beispiele der Bürgerbeteiligung und -kooperation und deren Verankerung in Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft.
- Qualifiziert werden die Führungskräfte und MitarbeiterInnen aller kommunalen Verwaltungen, nicht nur die ausgewiesenen Kontaktpersonen zur Bürgerschaft. Schließlich prägt jeder Kontakt zwischen BürgerInnen und VerwaltungsmitarbeiterInnen in den Kommunen ein bürgerfreundliches oder -feindliches Klima, und schließlich benötigen die Kontaktpersonen in der Verwaltung einen Resonanzraum für ihre Arbeit.
- PolitikerInnen werden Reflexionsräume für eine konstruktive Auseinandersetzung mit dem Thema angeboten.

6. Engagement wird geachtet und anerkannt.

- Gemeinwohlorientiertes Engagement in Kommunen wird wertgeschätzt und gewürdigt.

- Die Kommune ist bestrebt, wertschätzende und konstruktive Umgangsweisen mit unbequemem und konflikthafem Engagement zu finden.
- Es wird eine Anerkennungskultur entwickelt, die sich nicht nur auf freiwilliges Engagement von Bürgerinnen und Bürgern bezieht; sie richtet sich auch auf bürgerfreundliches und engagementförderndes Verhalten im Beruf - etwa von Mitarbeitern in kommunalen Verwaltungen, sozialen Einrichtungen oder Ausbildungsstätten.
- Kommunale Akteure erkennen an, dass freiwilliges Engagement einen Eigensinn hat und anderen Handlungslogiken folgt als Verwaltung und Politik. Sie gehen hierauf ein, kommen BürgerInnen so weit es geht entgegen und tragen dazu bei, dass BürgerInnen auch ein Verständnis für die Notwendigkeiten im System von Politik und Verwaltung erlangen.
- Gemeinwohlorientierte Projekte von BürgerInnen, die mit Unterstützung der Kommune umgesetzt werden, dürfen von der Kommune nicht vereinnahmt werden. Sie müssen ihre Autonomie wahren können.
- Die Grenzen der Engagierten werden akzeptiert. Freiwillig Engagierte werden zwar ge- aber nicht überfordert.

Anhang B

Literatur

Im Rahmen des Projekts »Teilhabe«, das der Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung gemeinsam mit dem vhw (Verband für Wohnen und Stadtentwicklung, Berlin) durchführte erscheinen laufend Artikel zum Thema, die auch als PDF zur Verfügung stehen: <http://www.pt.rwth-aachen.de/content/view/35/44/lang,de/>

Hingewiesen sei auch auf das Schwerpunktthema »Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung« im Online-Magazin pnd|online (www.planung-neu-denken.de/)

Aenhelt, Reinhard (2002): Stadtbau Ost – bleiben die Bürger unbeteiligt? In: vhw Forum Wohneigentum H. 6/2002, S. 327; vgl. ausführlicher: MSWV (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg) (Hg.) (2002): Öffentlichkeitarbeit und Bewohnerbeteiligung im Stadtbau. Potsdam. (Auch als Download unter www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb2.c.449516.de/bbo_products_list?_product_kategorie=&_product_title=Bewohnerbeteiligung&_product_year=2002 (letzter Zugriff 5.1.2010))

Albers, Gerd (2006): Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), S. 43 ff.

Albrechts, Louis (2003): Public Involvement: The Challenges of Difference. In: DISP 155 (4/2003), S. 18-28

Altrock, Uwe; Hoffmann, Heike; Schönig, Barbara (Hg.) (2007) Hoffnungsträger Zivilgesellschaft. Governance, Nonprofits und Stadtentwicklung in den Metropolregionen der USA, Berlin.

Arbter, Kerstin u.a. (2005) Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten; hgg. vom Österreichischen Lebensministerium und der Österreichischen Gesellschaft für Umwelt und Technik. Wien

Baecker, Dirk (2005) Form und Formen der Kommunikation. Frankfurt [Suhrkamp]

Benz, Arthur u.a. (Hg.) (2007) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden [VS]

Bartholomäi, Reinhard Chr. (2009) Stadtgesellschaft neu gestalten – Die Botschaft des vhw »...zu vermessen«? In: vhw Forum 5/2009 S. 237 ff.

Benz, Arthur (2004a) Governance- Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden [VS]

Benz, Arthur (2004b) Governance. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl. Hannover S. 404 ff.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2003) Leitbild Bürgerorientierte. Kommune Orientierungsrahmen und Qualitätsmaßstab. 2. Auflage. Gütersloh

Bischoff, Ariane u.a. (2005) Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation im Planungsprozess Bd. 1. Völlig neu bearbeitete 4. Auflage Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]

BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (Hg.) (2005): Baukultur! Informationen – Argumente - Konzepte. Zweiter Bericht zur Baukultur in Deutschland. Hamburg

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung) (2009) Stadtentwicklungsbericht 2008. Neue urbane Lebens- und Handlungsräume. Berlin

Böhme, Helmut (2006): Die Stadt und ihre Bürger. Versuch zur Klärung eines schwierigen Verhältnisses aus historischer Sicht. In: Ulrich Hatzfeld, Franz Pesch (Hg.): Stadt und Bürger. Darmstadt [Verlag Das Beispiel]

Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.; Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung / RWTH Aachen (Hg.) (2010): Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung. Realitäten, Potenziale, Impulse. Dokumentation eines Verständigungsprozesses, Aachen.

Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Vhw) (Hg.) (2009): Public Value durch Urban Governance. Tagungsdokumentation. Berlin

- Briassoulis, Helen (1997): How the Others Plan: Exploring the Shape and Forms of Informal Planning. In: Journal of Planning Education and Research 17. Jg., S. 105-117
- Evers, Adalbert (1988) Shifts in the Welfare Mix – Introducing a new approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy. – In: Evers, A.; Wintersberger (Hg.), Shifts in the Welfare Mix. Wien
- Evers, Adalbert (1990) Im intermediären Bereich – Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt. – In: Journal für Sozialforschung, 30. Jg., H. 2/1990
- Friedmann, John (2006): Planning Theory revisited. In: K. Selle (Hg.) Planung neu denken Bd. 1 Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund [Rohn Verlag], S. 265 ff.
- Fritz-Händeler, Renate; Möller, Bärbel (Hg.) (2003): Politikfeld Baukultur. Potsdam
- Fürst, Dietrich (2007a) Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: PNDonline (<http://www.planung-neu-denken.de/>) Ausgabe 3/2007
- Fürst, Dietrich (2007) Governance, Einblicke in die Diskussion. In: Städte im Umbruch. Das Online-Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung. Ausgabe 4/2007 [<http://www.schrumpfende-stadt.de>]
- Fürst, Dietrich (2006): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Regionalplanung. In Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), Dortmund, S. 117 ff.
- Ganser, Karl (2006) Alles geplant – was nun? In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 529 ff.
- Geißel, Brigitte (2007) Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden [VS Verlag] S. 23 ff.
- Hallenberg, Bernd (2009) Bürger, Kommunen und Klimawandel. Überlegungen zum Potenzial und zur Erschließung bürgerorientierter kommunaler Einsparstrategie.n. In: vhw-Forum H.3/2009
- Hatzfeld, Ulrich; Pesch, Franz (Hg.) (2006) Stadt und Bürger. Darmstadt [Verlag Das Beispiel]
- Haus, Michael (2007) Governance, Met-Governance und die Transformation lokaler Institutionen. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden [VS Verlag] S. 67 ff.
- Heinelt, Hubert (2006) Planung und Governance. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 235 ff.
- Heinz, Werner (2006) Öffentlich-private Kooperationsansätze (Public-Private-Partnerships) – Eine Strategie mit wiederkehrender Relevanz. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), S. 146 ff.
- Hemati, Minu u.a. (2002): Multi-stakeholder processes for governance and sustainability. London [Earthscan]
- Herz, Sabine; Jacob, Andreas; Pauly, Martina (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld »3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung«. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Werkstatt:Praxis H. 36, Bonn
- Hinte, Wolfgang u.a. (2001): Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit. Reader für Studium, Lehre und Praxis.. Münster [Votum]
- Hoffmann-Axthelm, Dieter (1996) Planung, Investment, Politik. In: Martin Wentz (Hg.): Stadtentwicklung. Frankfurt New York [Campus]
- Hoffmann-Axthelm, Dieter (2006) Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 515 ff.
- Holtkamp, Lars (2007) Local Governance In: Arthur Benz u.a. (Hg.) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden [VS] S. 366-377
- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg (2007) Bürgerkommune und Local Governance. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden [VS Verlag] S. 231 ff.

- Hüttinger, Helene; Selle, Klaus (2008a): Bürgerorientierung in Not? Probleme und ihre Ursachen. In: vhw Forum Wohneigentum, H. 3/2008, S. 160-166
- Hüttinger, Helene; Selle, Klaus (2008b): Engament im Quartier und kommunale Bürgerorientierung - Zwischenbilanz eines vhw - Kooperationsprojektes. In vhw Forum Wohneigentum, H. 2/2008, S. 105-109
- Hüttinger, Helene; Rösener, Britta; Selle, Klaus 2006: Teilhabe im Quartier. Exemplarische Bestimmung von Mitwirkungsmöglichkeiten im Aufgabenbereich Quartiersentwicklung/Stadtumbau. In: vhw-Forum H.3/2006, S. 171-176
- Hummel, Konrad (2009a): Das Kräftefeld des „magischen Viereckes“ als Engagementförderung. In: pnd|online Ausgabe II/2009 (www.planung-neu-denken.de)
- Hummel, Konrad (2010) Stadtentwicklung und bürgerschaftliches Engagement. Kurzgutachten Forum 2010. Ms. Berlin
- Hummel, Konrad (2009b) Erfolgskriterien für den Zusammenhalt unserer Städte Britische Studie: Was hält die europäische Stadt zusammen? In: vhw-Forum H.3/2009
- Hummel, Konrad (2008): Quartiersmanagement, Stadtentwicklung, Bürgergesellschaft In: pnd|online Ausgabe IV/2000 (www.planung-neu-denken.de)
- Jost, Frank; Perry, Thomas (2006): Mein Haus – mein Quartier – meine Stadt. Ergebnisse der Trendbefragung 2005 zum Thema Partizipation. In: Forum Wohneigentum H. 4/2006 S. 246 ff.)
- Klemme, Marion; Selle, Klaus (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. PT_Materialien Bd. 15 Aachen [Selbstverlag PT, als Download unter: http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/PT/Dokumente/Publikationen/pt_materalien_15.pdf]
- Mauthe, Anne; Selle, Klaus (1988) Alltag und Engagement. Zu einigen Voraussetzungen gemeinschaftlichen Handelns im Wohnbereich. In: RaumPlanung H. 40 (März 1988) S. 24-29
- Mayntz, Renate (2008) Von der Steuerungstheorie zur Global Governance. In: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften] S. 43-60
- Mayntz, Renate (2006) Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Gunnar Folke Schuppert (Hg.) Governance-Forschung. 2. Aufl. Baden-Baden S. 11 ff.
- Mayntz, Renate (2004) Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hg.) Governance- Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden [VS] S. 65 ff
- Mayntz, Renate (1997a): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a.M./New York [Campus]
- Mayntz, Renate (1997b): Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden, S. 65-74
- Mitchell, Ronald K.; Agle, Bradley R. ; Wood, Donna J. (1997): Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts, In: Academy of Management Review 22. Jg. H. 4 , S. 853 ff
- Mitscherlich, Alexander (1965) Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden. edition suhrkamp Frankfurt
- Pesch, Franz (2006): Stadtplanung und Wirtschaft – zwischen Konfrontation und Kooperation. In: Planung neu denken Bd. 2 (Selle 2006 b), S. 353 ff.
- Priddat, Birger (2004): Strukturierter Individualismus. Marburg [Metropolis]
- Priddat, Birger (2000) Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur »new governance«. Marburg (Metropolis Verlag)
- Pröhl, Marga; Sinning, Heidi; Nährlich, Stefan (Hg.) (2002): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes Civitas. Gütersloh [Verlag Bertelsmann Stiftung]

- Reuter, Wolf (2004): Planung und Macht: Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: Altröck, Uwe u.a. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, S. 57 ff.
- Reuter, Wolf (2006): Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a) S. 210 ff.
- Reuther, Iris; Stiess, Sebastian; Schiffers, Bertram (2004): Baukultur in ExWoSt – ein Verständigungsversuch. Kurzfassung der Dokumentation im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Bonn/Leipzig
- Rohland, Peter; Hallenberg, Bernd (2009) Das neue Leitbild in der Verbandsarbeit des vhw. In: vhw-Forum H. 4/2009 S. 170 ff.
- Rösener, Britta (2008): Mehr Engagementpotenziale als gedacht? Topografie des Engagements in Aachen-Ost. In: Vhw Forum Wohneigentum, H. 4/2008 Rösener, Britta; Selle, Klaus (Hg.) (2005): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Dortmund
- Rösener, Britta; Selle, Klaus (Hg.) (2005) Kommunikation gestalten. Aus der Praxis für die Praxis. Kommunikation im Planungsprozess Bd. 3. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- Rösener, Britta; Selle, Klaus (2003): Erfolg! Erfolg? Kriterien für »gute« und »schlechte« Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung. Veröffentlichung des Europäischen Haus der Stadtkultur e.V. im Rahmen der Landesinitiative StadtBauKultur. PT-Materialien Nr. 3. Aachen/Gelsenkirchen (Download unter www.pt.rwth-aachen.de)
- Roth, Roland; Rucht, Dieter (Hg.) (2008) Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt [Campus]
- Sandercock, Leonie (1998): Towards Cosmopolis: Planning for multicultural cities. Chichester [Wiley]
- Sauter, Matthias (2006): Mobilisierung von Bewohnerengagement im Rahmen des Programms »Soziale Stadt«: Anspruch und Wirklichkeit. In: Klaus Selle, Lucyna Zalas (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Planung neu denken Bd. 2. Dortmund [Verlag Dorothea Rohn] S. 319 ff.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen [Leske + Budrich]
- Schimanck, Uwe (2007) Elementare Mechanismen. In: Arthur Benz u.a. (Hg.) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden [VS] S. 29-45
- Scholz, Carola (2006): Stadtentwicklung braucht Beteiligungskultur – Bürgerorientierung als kommunale Gesamtstrategie. In: Fachkommission Stadtentwicklung der Heinrich Böll Stiftung (Hg.) (2006) Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin [Heinrich Böll Stiftung] S. 137 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008): Governance – auf der Suche nach Konturen eines »anerkannt uneindeutigen Begriffs«. In: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hg.) Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41/2008, S. 13 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften]
- Selle, Klaus (2008a) Stadtentwicklung aus der »Governance-Perspektive«. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. In: www.planung-neu-denken.de Ausgabe II und III/08
- Selle, Klaus (2008b) Lokales Engagement konkret – Erkundungen, Berichte und erste Folgerungen. In: vhw Forum Wohneigentum H. 6/2008 S. 324 -330
- Selle, Klaus (2007a): Neustart. Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung. In: disP H. 169 (2/2007) S. 17-30
- Selle, Klaus (2007b): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung. H. 1/2007, S. 63 -71.
- Selle, Klaus (2007c): Ungleiche Chancen. Gender Mainstreaming, Diversity Management und die Gestaltung von Partizipationsprozessen. In: Die Oberbürgermeisterin

- der Bundesstadt Bonn (Hg.): Planung in Bonn. Geschlechterperspektiven in der Stadtentwicklung, S. 50-64
- Selle, Klaus (Hg.) (2006a) Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken Bd. 1, Dortmund [Rohn Verlag]
- Selle, Klaus (Hg.) (2006b) Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken Bd. 2, Dortmund [Rohn Verlag]
- Selle, Klaus (2006c) Ende der Bürgerbeteiligung? Geschichten über den Wandel eines alten Bildes; In K. Selle/L.Zalas (Hg.) Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd. 1. Dortmund [Rohn Verlag] S. 497-514
- Selle, Klaus (2006d): Beredte Sprachlosigkeit? Die kommunikative Dimension der Baukultur. In: Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. (Hg.): 5 Jahre Landesinitiative Stadtbaukultur. Düsseldorf
- Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. edition stadt | entwicklung. Dortmund [Dortmunder Vertrieb und Planungsliteratur]
- Selle, Klaus (2000): Was, wer, wie, warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Dortmund
- Selle, Klaus (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden/Berlin
- Selle, Klaus (Hg.) (1991): Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern Bd. 1-7. Darmstadt/Dortmund
- Sinning, Heidi u.a. (Hg.) (2003) Neue Medien und Bürgerorientierung. Gütersloh [Bertelsmann Stiftung]
- Throgmorton, James A. (2000): On the Virtues of Skillful Meandering. Acting as a Skilled-Voice-in-the-Flow of Persuasive Argumentation. In: Journal of the American Planning Association Vol. 66, No. 4, S. 367 - 379
- Tiefensee, Wolfgang (2005): Bürgerbeteiligung: Zwischen sozialem Eigensinn und amtlicher Verfahrensrationalität. (www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-09A3C9CC-487A0393/bst/3_L_Buergerbeteiligung.pdf; letzter Zugriff 05.01.10)
- Wolf, André Christian (2009): Bürgerstiftung als Akteure der Stadtentwicklung. Erkundung der Beiträge von Bürgerstiftungen zur Entwicklung von Stadt und Region. Diss. RWTH Aachen
- Wollmann, Hellmut (2006): Das traditionelle deutsche Kommunalsystem – Auslaufmodell oder Erfolgsstory? Betrachtungen in international vergleichender Perspektive. In: Klaus Selle/Lucyna Zalas (Hg.) : Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd 1. Dortmund [Verlag Dorothea Rohn] S. 292-307
- Zimmer, Annette (2007) Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Deatte. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden]VS Verlag] S. 95 ff.
- Zimmer, Annette (2006): Bürgerschaftlichen Engagement – Grundlage für ein neues Verhältnis zwischen Bürger und Staat. In: Forum Wohneigentum H. 4/2006 S. 258 ff.
- Zimmer (2005): Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Debatte. In: Forschungsjournal NSB 18. Jg. H. 3/2005 S. 29 ff.

Anhang C

Der Autor

Dr. Klaus Selle, Professor an der RWTH Aachen, Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung. Mit dem Thema »Teilhabe an der Stadtentwicklung« seit vier Jahrzehnten befasst. In der Praxis u.a. langjährig Initiativenberater im Ruhrgebiet, Mitgründer und -träger des Bürgerbüros Stadtentwicklung Hannover, Beratung von Verbänden und Kommunen, Mitwirkung an der kommunikativen Gestaltung von Planungsprozessen (derzeit in Aachen, Bamberg und Bonn);

Bücher/Broschüren jüngerer Datums zum Thema

- Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.; Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung / RWTH Aachen (Hg.) (2010): Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung. Realitäten, Potenziale, Impulse. Dokumentation eines Verständigungsprozesses, Aachen.
- Britta Rösener, Klaus Selle: (Hg.) (2005): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Dortmund
- Ariane Bischoff, Klaus Selle, Heidi Sinning (2005) Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation im Planungsprozess Bd. 1. Völlig neu bearbeitete 4. Auflage Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- Klaus Selle (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. edition stadt | entwicklung. Dortmund [Dortmunder Vertrieb und Planungsliteratur] (insbes. Kap. 10 ff.)

Aufsätze aus den letzten Jahren

- Klaus Selle (2008) Lokales Engagement konkret – Erkundungen, Berichte und erste Folgerungen. In: vhw Forum H. 6/2008 S. 324 -330
- Helene Hüttinger, Klaus Selle (2008a): Bürgerorientierung in Not? Probleme und ihre Ursachen. In: vhw Forum Wohneigentum, H. 3/2008, S. 160-166
- Helene Hüttinger, Klaus Selle (2008b): Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung - Zwischenbilanz eines vhw - Kooperationsprojektes. In vhw Forum Wohneigentum, H. 2/2008, S. 105-109
- Klaus Selle (2007): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung. H. 1/2007, S. 63 -71.
- Klaus Selle (2007): Ungleiche Chancen. Gender Mainstreaming, Diversity Management und die Gestaltung von Partizipationsprozessen. In: Die Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn (Hg.): Planung in Bonn. Geschlechterperspektiven in der Stadtentwicklung, S. 50-64
- Britta Rösener und Klaus Selle (2007): Mit Planungskultur zur Baukultur. Zwölf Grundsätze zur Gestaltung kommunikativer Prozesse. In: PlanerIn, H. 6/2007, Seite 12-14
- Klaus Selle (2006): Beredte Sprachlosigkeit? Die kommunikative Dimension der Baukultur. In: Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. (Hg.): 5 Jahre Landesinitiative Stadtbaukultur. Düsseldorf
- Klaus Selle (2006): Ende der Bürgerbeteiligung? Geschichten über den Wandel eines alten Bildes; In K. Selle/L.Zalas (Hg.) Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd. 1. Dortmund [Rohn Verlag] S. 497-514