



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



NATIONALE
STADT
ENTWICKLUNGS
POLITIK

Miteinander Stadt Entwickeln

Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement



Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen
Wohnen Stadt Land www.bmvbs.de Verkehr Mobilität Bauen Wohnen
Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität



NATIONALE
STADT
ENTWICKLUNGS
POLITIK

Eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Gemeinden.

Inhalt

Einführung	3
10 Grundlagen	5
10 Gebote der Interaktion.....	9
6 Schnittstellen	10
12 Beispiele	16
Ausblick	29
22 Begriffe	31
33 Literaturhinweise	37

Diese Handreichung ist ein Teil des Forschungsprojekts Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement, das von Januar 2009 bis Januar 2010 vom Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und dem Fachgebiet Planungstheorie am Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin durchgeführt wurde. Das Projekt wurde im Rahmen des Programms Nationale Stadtentwicklungspolitik durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), gefördert.

Im April 2010 erschien außerdem das Buch zum Projekt: Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel, Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.): „Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement“, Maecenata Schriftenreihe Band 6, Verlag Lucius & Lucius, Stuttgart.

Einführung

Bürger entwickeln ihre Stadt! Die Notwendigkeit, dass Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, bei der Planung und Entwicklung ihrer Stadt mitreden und mitwirken zu können, wird unter Experten kaum mehr angezweifelt. Zwar ist die Bedeutung der möglichen Mitsprache und Mitgestaltung nicht in allen Kommunen gleichsam ausgeprägt. Aber zahlreiche Methoden und Verfahren wurden entwickelt, um auch Laien die Möglichkeit zu geben, im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen komplexe Fragestellungen zu verstehen, sich einzubringen und kreative Antworten zu finden. Insbesondere in den Gebietskulissen der Städtebauförderung – allen voran in denen der „Sozialen Stadt“ – wurden Erfahrungen zu diesem Bereich gesammelt. Viele Betroffene, teilweise organisiert in Vereinen, Initiativen,

Verbänden und Stiftungen, wurden so aktiviert, sich – zumindest für die Länge einer Förderung – für ihren Stadtteil zu engagieren.

Inwieweit aber tragen zivilgesellschaftliche Akteure dort zur Stadtentwicklung bei, wo keine Fördergelder (mehr) fließen und wo kein Quartiersmanagement die Akteure vernetzt? Und wer sind diese zivilgesellschaftlichen Akteure überhaupt? Welche Interessen haben sie? Was passiert, wenn Politik und Verwaltung, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft in Fragen der Stadtentwicklung aufeinander treffen? Und gibt es in diesem Zusammenwirken Unterschiede zwischen Stadt und Land, zwischen Metropolregionen und Quartieren, zwischen strukturschwachen und -starken Regionen?



Diese Fragen führten zu dem Forschungs- und Publikationsprojekt „Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement“, das im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gefördert wurde. Ausgangspunkt für dieses Projekt war der Wunsch, ein Stimmungsbild zu den Themenfeldern zu erfassen und die Schnittmengen näher zu betrachten, in denen sich Stadt- und im weitesten Sinne Raumentwicklung und Zivilgesellschaft – und damit auch bürgerschaftliches Engagement – begegnen, und zu fragen, welche Erfahrungen in diesen Begegnungen gemacht werden. Dabei wurde unterschieden zwischen dem ländlichen Raum, dem Quartier, der Stadt, dem strukturschwachen Raum und der Metropolregion. Im weiteren Verlauf schließt der Begriff Stadtentwicklung diese fünf räumlichen Arenen mit ein.

Ausgehend von der Annahme, dass Wissenschaftler und Praktiker aus der Zivilgesellschaft, Verwaltung, Politik und Stadtentwicklung mit unterschiedlichen Handlungslogiken, Wahrnehmungen, Vorstellungen und Sprachen aufeinander stoßen, wurden diese nach ihren Eindrücken, Erfahrungen und ihrer Meinung gefragt. Die Ergebnisse mögen zum Teil nicht überraschen, die 35 durchgeführten Interviews haben jedoch gezeigt, dass der Dialog vielerorts nicht funktioniert und von vielerlei Missverständnissen bzw. unterschiedlichen Wahrnehmungen und Begriffsverständnissen geprägt ist. Ziele dieser Handreichung sind, ein Stück Übersetzungsarbeit zu leisten und die Akteure der Zivilgesellschaft und der Stadtentwicklung füreinander zu sensibilisieren.

Im Folgenden werden 10 für das Verständnis der Thematik wichtige Grundlagen erklärt. Ihnen folgen 10 Gebote der Interaktion, deren Einhaltung eine gelungene Kooperation ausmachen. Im Anschluss werden 6 Schnittstellen erläutert, in denen Zivilgesellschaft und öffentliche Hand im Bereich der Stadtentwicklung aufeinandertreffen. Anhand von 12 fiktiven und dennoch realistischen Beispielen werden

verschiedene Konfliktthemen aufgezeigt, die auf die unterschiedlichen Handlungslogiken der Akteure zurückzuführen sind. Hinweise zur Bewusstseinsänderung, aber auch mögliche praktische Ansätze werden angeführt, um diese Konflikte zu lösen. Alle Begriffe, die durch einen Pfeil (→) markiert sind, werden auf den hinteren Seiten erläutert. Hier finden Sie auch weiterführende Literatur.

Im April 2010 erschien zusätzlich das gleichnamige Buch. Das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft und das Fachgebiet Planungstheorie an der TU Berlin haben hierzu die bereits erwähnten Interviews aufbereitet und in dem Sammelband 13 Beiträgen von Autoren unterschiedlicher Fachrichtungen gegenübergestellt.



10 Grundlagen

Um Missverständnissen vorzubeugen und den Dialog zwischen raumentwicklungsnahen Akteuren und denen der Zivilgesellschaft zu erleichtern, ist es hilfreich, sich die folgenden 10 Grundlagen vor Augen zu führen. Sie klingen in der Theorie plausibel und einfach. Die Probleme im Miteinander zeigen sich in der Praxis.

1. Stadtentwicklung

Zwar benutzen viele den Begriff → Stadtentwicklung, aber nicht alle verstehen das Gleiche darunter. Sie wird in den Köpfen der Bürgerschaft oft mit der hoheitlich belegten Stadtplanung gleichgesetzt. Stadtentwicklung umfasst im Gegensatz zu der primär baulich-technischen Stadtplanung aber auch soziale, ökonomische oder ökologische Komponenten. Der Umfang und die Komplexität der Herausforderungen übersteigen zusehends das kreative und wirtschaftliche Potenzial der → Kommunen. Daher kommt sie ohne eine enge Zusammenarbeit aller Akteure nicht mehr aus. Stadtentwicklung braucht Stadtgesellschaft. Stadtplaner und die öffentliche Hand denken bei der Rolle der Zivilgesellschaft zumeist an aktivierte Partizipation und an die Übernahme konkreter Aufgaben. Die Zivilgesellschaft hingegen fühlt sich nicht für die Stadt- bzw. die räumliche Entwick-

lung verantwortlich oder ist sich nicht bewusst, dass sie bereits maßgeblich zur Entwicklung ihrer Umwelt – und damit zur Stadt- oder weitergefassten Raumentwicklung – beiträgt.

2. Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement

→ Zivilgesellschaft und → Bürgerschaftliches Engagement werden derzeit an vielen Stellen diskutiert. Dabei löst der Begriff „bürgerschaftliches Engagement“ zusehends den Begriff „Ehrenamt“ ab. Bürgerschaftlich engagiert ist, wer sich für das Gemeinwohl einsetzt. Dies kann allein geschehen, z. B. in Form von Zivilcourage, oder aber in den zivilgesellschaftlichen Organisationen, also in Vereinen, Stiftungen, Verbänden und Initiativen. Viele Menschen leisten ehrenamtliche Tätigkeiten. Der Trend geht hierbei jedoch weg von einer Bindung an Institutionen mit langfristigem Engagement in Gremien oder durch Mitgliedschaften hin zu einem projektbezogenen Engagement, oftmals als Beitrag zur Selbstverwirklichung. Die stärker institutionalisierten Organisationen verfügen über hauptamtliches, professionelles Personal. Zivilgesellschaft wird in der Regel als dritte Sphäre neben Staat und Wirtschaft gesehen. Damit besteht die Zivilgesellschaft gewissermaßen aus

dem → Dritten Sektor, der als institutionalisierter Teil der Zivilgesellschaft verstanden wird, und bürgerschaftlich engagierten Menschen. Jedoch gibt es umstrittene Überschneidungen, wie z. B. corporate social responsibility (kurz: CSR, gemeinwohlorientierte Aktivitäten der Wirtschaft) oder das Engagement in Parteien.

3. Bewusstseinsbildung und Gemeinsinn

Ohne das Engagement der Bürgerinnen und Bürger sind die Herausforderungen der Gesellschaft nicht erfolgreich zu bewältigen. Daraus lässt sich politisch die Forderung ableiten, dass Menschen möglichst früh lernen, sich zu engagieren und sich einzumischen. Dies setzt im Kontext der Stadtentwicklung voraus, dass Menschen bei der Gestaltung der Stadtgesellschaft und des Stadtbildes mitwirken. Dazu gehört, dass sie ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass nicht alles, was sie gut finden, auch für alle anderen gut ist und dass auch nicht alle Vorschläge und Wünsche durch Politik und Verwaltung umgesetzt werden können. Die Schule hat hier eine entscheidende Funktion! Aber auch die Fortbildung von Verwaltungsmitarbeitern ist notwendig, um Konflikte zu vermeiden und den Umgang mit der nicht immer umgänglichen Zivilgesellschaft zu erlernen. Für eine produktive Zusammenarbeit müssen beide Seiten die Handlungslogik der anderen verstehen.

4. Engagement

Die Strukturen der öffentlichen Hand einerseits und die Art des Engagements andererseits sind in den Dörfern, Städten und Regionen unterschiedlich. Während beispielsweise im ländlichen Raum die Menschen sehr engagiert sind und einen Zugang zu den Vertretern der öffentlichen Hand haben, findet auf der gesamtstädtischen Ebene, in der Metropolregion und im strukturschwachen Raum tendenziell weniger Engagement statt. Dies ist unter anderem auf die Problemstellung zurückzuführen: Je konkreter das zu behandelnde Thema, desto einfacher kann die nicht-institutionalisierte Zivilgesellschaft eingebunden werden bzw.

schaltet sie sich selber ein. Dies kann zu einer Vertiefung von Disparitäten führen: In den Orten mit gehäuften und komplexen Entwicklungsproblemen findet sich am wenigsten Engagement, um die Probleme zu beheben.

5. Handlungslogik

In jedem Fall finden sich Engagement und Zivilgesellschaft nur dort, wo Einzelpersonen oder Gruppen subjektiv ein Problem oder einen Handlungsbedarf wahrnehmen und einen kreativen Spielraum für entsprechende Lösungen haben. Die klassische Zivilgesellschaft handelt selbstermächtigt und selbstorganisiert. Sie übernimmt keine hoheitlichen Pflichtaufgaben des Staates (→ Freiwillige und Pflichtaufgaben) und handelt nicht gewinnorientiert wie die Wirtschaft. Engagement ist freiwillig und darf nicht als selbstverständlich abrufbar gelten. Zudem ist die Zivilgesellschaft – unter anderem auch aufgrund ihrer Diversität – nicht steuerbar. Zivilgesellschaft ist nicht per se effektiv, innovativ oder gut. In manchen Diskussionen wird ausgeblendet, dass es auch eine radikale oder sogar „dunkle“ Seite der Zivilgesellschaft gibt. Zivilgesellschaftsakteure verfolgen subjektive Gemeinwohlinteressen, die insgesamt als Partikularinteressen erscheinen und nicht notwendigerweise mit Gemeinwohlanliegen anderer Akteure übereinstimmen. Zu zivilgesellschaftlichem Han-





deln gehört daher auch ein Wettbewerb der Interessen, der Konfliktpotenziale enthält.

6. Aktivierung

Weil die Zivilgesellschaft selbstermächtigt handelt, stößt die Vorstellung des „aktivierenden Staates“ an Grenzen. In ihr steht die Frage im Mittelpunkt, wie die Zivilgesellschaft und die einzelnen Bürgerinnen und Bürger durch die öffentliche Hand dazu gebracht werden können, sich für das Gemeinwesen zu interessieren und zu engagieren, und welche Aufgaben sie dabei übernehmen können. Das Problem ist: Die Menschen entscheiden selbst, ob, wann, wo und wie sie sich engagieren. Das führt zu Interessenskonflikten und dazu, dass Engagement nicht immer dort stattfindet, wo gerade eine zuvor durch die öffentliche Hand durchgeführte Aufgabe weggebrochen ist oder wo es am nötigsten gebraucht wird. Insbesondere in den entwicklungsschwachen Gebieten ist es schwer, die Menschen zu aktivieren. Es gibt weitere Kritik an dem Aktivierungs-Modell. So befürchten manche dadurch eine Manipulation der Zivilgesellschaft seitens der öffentlichen Hand; andere fürchten, dass die Aktivierten gegen und nicht mit dem Staat arbeiten.

7. Ermöglichung

Um diesem Dilemma zu entgehen hat die Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements des Deutschen Bundestags den Begriff des ermöglichenden Staates geprägt. Dieser kann und soll Rah-

menbedingungen dafür schaffen, dass sich die Zivilgesellschaft entfaltet und sich immer mehr Menschen für das Gemeinwohl engagieren können – wann, wo und wie sie möchten. Einzelne Bausteine in der integrierten Stadtentwicklung haben einen solchen ermöglichenden Charakter. Als Beispiel kann hier die Einrichtung von Stadtteilbüros genannt werden: Zwar hat eine Vielzahl der Aktivitäten von Quartiersmanagern eine aktivierende Funktion. Aber die Tatsache, dass ein „neutraler“ Anlaufpunkt im Kiez geschaffen wird, führt zu einer niedrigeren Hemmschwelle und ermöglicht einer Vielzahl von Menschen einen ersten Zugang zu öffentlichkeitsrelevanter Mitsprache. Hierzu muss die Zivilgesellschaft als Partner auf Augenhöhe wahrgenommen werden. Für die Stadtentwicklung bedeutet dies, dass sie sich zunächst einmal mit den unterschiedlichen Interessen, Motivationen, Logiken und Strukturen der Zivilgesellschaft auseinandersetzen muss. Denn bürgerschaftliches Engagement bedarf nicht in jedem Fall finanzieller, sondern oft ideeller und struktureller Unterstützung. Es bleibt als Problem die Komplexität des Themas Stadtentwicklung, das für die Menschen greifbarer gemacht werden muss.

8. Neujustierung

Das Verhältnis zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft untereinander und in ihrem Verhältnis zu den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern und deren Familien muss immer wieder neu justiert werden. Einheitliche Antworten auf die Frage, wie ein gemeinsames



Gestalten der Zukunft aussehen kann, gibt es nicht. Aufgrund der unterschiedlichen örtlichen und räumlichen Rahmenbedingungen kann es auch keine für alle gleichermaßen gültige Musterlösung geben. Gemeinsam ist allen Lösungen eine Strategie des Interessensausgleichs und der Konfliktbewältigung.

9. Kommunikation

All diese unterschiedlichen Auffassungen führen dort, wo Stadtentwicklung und Zivilgesellschaft aufeinandertreffen, häufig zu Kommunikationsproblemen. Und so können Teilhabeangebote der öffentlichen Hand einerseits und bereits bestehendes oder potenzielles bürgerschaftliches Engagement andererseits häufig nicht produktiv zusammengeführt werden. Eine unklare Aufgabenverteilung führt hingegen zu Frustrationen und Überforderung auf beiden Seiten. Zivilgesellschaftliche Akteure ziehen sich aus Mangel an Erfolgsaussichten zurück, während sich die öffentliche Hand aus Sorge vor zu hohen Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber deren Teilhabe verschließt.

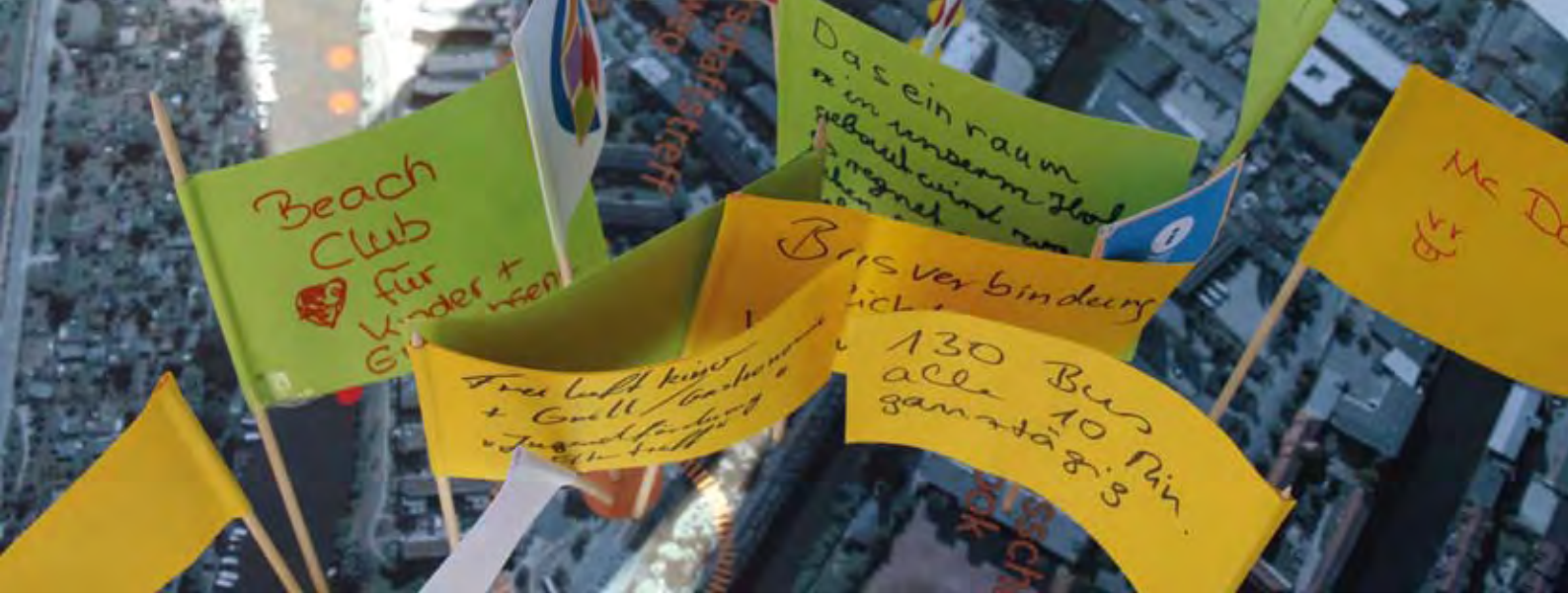
10. Methoden

Es ist hilfreich, wenn Prozesse in der Stadtentwicklung von einem neutralen Dritten

moderiert werden, der die Funktion eines Vermittlers und Übersetzers einnimmt. Zudem müssen Formen der Zusammenarbeit gefunden werden, die es ermöglichen sowohl einzelne Bürgerinnen und Bürger als auch große zivilgesellschaftliche Organisationen zu berücksichtigen. Dies impliziert, dass es in der Regel nicht nur eine Form geben darf, sondern eine ganze Bandbreite, die die unterschiedlichen Akteure unterschiedlich abholt. Beispielhaft genannt seien hier:

- **Runder Tisch:** Akteure treffen sich zu einem definierten Thema oder speziellen Problem mit dem Ziel, eine Lösung oder einen Kompromiss herbeizuführen. Wichtig ist, dass diese Runden hierarchiefrei gestaltet sind. Runde Tische sind damit auch ein Beispiel dafür, wie die Netzbildung innerhalb der Zivilgesellschaft vereinfacht werden kann.
- **Einrichtung und/oder Unterstützung engagementfördernder Infrastruktur:** Es gibt Angebote, die den Zugang zu Engagement erleichtern. Genannt seien hier → Freiwilligenagenturen oder → Bürgerstiftungen, die auf unterschiedliche Engagementformen setzen und zwischen Engagierten und Engagementsuchenden vermitteln.
- **Ansprechbarkeit in der Verwaltung:** Oft ist nicht das Geld zur Umsetzung einer Idee das Problem, sondern die Frage von Ansprechbarkeiten und Zuständigkeiten in der Verwaltung, zum Beispiel bei der Überwindung bürokratischer Hürden. Hier kann eine Person oder Stabsstelle, die der Handlungslogik der Zivilgesellschaft angepasst ist, unterstützende Hilfestellung leisten – und die Verwaltung bekommt gleichzeitig bessere Einblicke in die Strukturen vor Ort.

Umfang, Kombination und Breite solcher Strukturen hängen von den jeweils örtlichen Gegebenheiten und Akteuren ab.



10 Gebote der Interaktion

Als Leitlinie für ein gemeinsames Gestalten lassen sich 10 Gebote der Interaktion zwischen öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft formulieren:

Denken Sie daran, dass ...

1. ... Stadtentwicklung – mehr als Stadtplanung – auf die Interaktion aller Akteure angewiesen ist.
2. ... Sie auf der Grundlage arbeiten, dass Bürgergesellschaft von allen Bürgerinnen und Bürgern entwickelt wird und dass die besten Lösungen durch Diskurs und Prozesse der Konsensfindung entstehen.
3. ... Sie Ihrem Gesprächspartner auf Augenhöhe und mit Respekt begegnen, unabhängig davon, wie viel Macht oder Geld er hat, und bedenken Sie, dass weder die eine noch die andere Seite immer nur „gut“ oder „schlecht“ ist.
4. ... die Handlungslogik der öffentlichen Hand und die der Zivilgesellschaft zu Recht unterschiedlich sind.
5. ... Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik ihre eigenen Agenden haben und es nicht von vornherein ihre Bestimmung ist, einander bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu helfen.
6. ... Sie Ihre Prioritäten bestimmen und versuchen, die Prioritäten des anderen zu verstehen.
7. ... nicht alle Wünsche erfüllbar sind.
8. ... Sie Konflikte und unterschiedliche Interessenslagen austragen, aber lassen Sie sie nicht die Lösung verhindern.
9. ... der Ausgang der Zusammenarbeit offen ist.
10. ... das Ziel die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Ort und nicht die Durchsetzung theoretischer Modelle ist.

Es ist davon auszugehen, dass die beschriebenen Grundlagen vielfach bereits in den Köpfen verankert sind. Allerdings stellen sie noch nicht die Regel dar und gehen im Alltagsstress, aufgrund bürokratischer Zwänge oder bestimmter unglücklicher Situationen oder Konstellationen oftmals unter.

6 Schnittstellen

Um im Rahmen der Stadtentwicklung für ein Miteinander auf Augenhöhe zu sensibilisieren, ist es notwendig, sich die Konstellationen vor Augen zu führen, in denen sich zivilgesellschaftliche Akteure und die öffentliche Hand überhaupt begegnen. Hierzu wurden 6 Schnittstellen erfasst, die über reine Beteiligungsangebote hinausgehen.

1. Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Beteiligungsprozesse

Mit Beteiligungsprozessen haben Planerinnen und Planer sowie zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure schon Erfahrungen gemacht. Diese Prozesse werden von der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Hand bzw. der Planerschaft teilweise unterschiedlich wahrgenommen. Es lässt sich hier festhalten, dass Beteiligungsverfahren

- durch die öffentliche Hand initiiert werden,
- sich in der Regel auf ein konkretes, kleinteiliges Anliegen beziehen oder



- ein Projekt – oftmals ein bauliches Projekt – zum Gegenstand haben und
- sich im Falle der formellen Beteiligung auf hoheitliche Planungen beziehen bzw.
- im Falle der informellen Bürgerbeteiligung in erster Linie in öffentlich geförderten Gebieten und somit in Stadtteilen mit besonderer Struktur- oder Funktionsschwäche angewendet werden (→ Förderprogramme und -gebiete), zumindest dort das Gros der bisherigen Erfahrungen gesammelt wurde.

Die klassische und im Baugesetzbuch vorgeschriebene → Bürgerbeteiligung gibt die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu öffentlich ausgelegten Plänen zu verfassen und damit Einfluss zu nehmen. Auch ein Bürger, der sich im Rahmen einer solchen Stellungnahme einbringt, stellt Zeit und Wissen zur Verfügung und leistet damit einen zivilgesellschaftlichen Beitrag. Gesonderte Regelungen gibt es darüber hinaus für die Mitwirkungs-



strukturen in bestimmten Fördergebieten
(→ Förderprogramme und -gebiete).

Beispiele für informelle Beteiligungsformen reichen von Bürgerforen über Zukunftswerkstätten, Malwettbewerbe, Planungszellen, Open-Space-Verfahren und Stadtteilspaziergänge bis zu der Einrichtung von Stadtteilbüros (→ Informelle Bürgerbeteiligung). Auch wenn diese Methoden das Ziel haben, die Menschen „bottom-up“ abzuholen und Planung verständlich zu machen, so werden diese Beteiligungsprozesse dennoch durch die öffentliche Hand „top-down“ angestoßen (→ Top-down und bottom-up). Das heißt, im Vorfeld der Beteiligung wurde entschieden, zu welchem Thema und in welcher Form eine Beteiligung stattfindet.

2. „Klassisches“ Ehrenamt von Bürgerinnen und Bürgern

Zwar lässt das an Institutionen und Organisationen gebundene, überwiegend regelmä-

ßige und langfristige Ehrenamt nach, aber selbstverständlich engagieren sich weiterhin Menschen in dieser eher traditionellen Form des Engagements. Als Kennzeichen für dieses Engagement können genannt werden:

- Entstehung aus der Zivilgesellschaft,
- in bestehenden Institutionen, in Gremien und Kuratorien,
- mit langfristiger Bindung an diese Gremien/ Institutionen oder
- als punktuelles (ernanntes) Engagement in bestehenden Strukturen.

Zu dieser Gruppe engagierter Menschen zählt der → Sachkundige Bürger im Bauausschuss ebenso wie der Kassenwart im Sportverein oder die Vorsitzende im Kirchbauverein. Bei letzteren finden sich die Zusammenhänge zur Stadtentwicklung eher indirekt und sind den Akteuren oftmals selber nicht bewusst.

Schließlich trägt der Ehrenamtliche im Sportverein zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und damit zur Identifikation mit dem Umfeld bei. Dabei lebt er alten und jungen Menschen Engagement vor. Das Kirchengebäude trägt in nicht unerheblicher Weise zum Stadtbild und zur Identifikation mit der Stadt bei, entsprechend ist der Beitrag des Kirchbauvereins relevant. Und selbstverständlich treffen die Denkmalschutzbehörde, das Bauamt und der Kirchbauverein aufeinander, wenn Sanierungen am Kirchengebäude anstehen.

Traditionell geben Menschen auch ihren Namen oder guten Ruf und ihre Kontakte, indem sie sich in einem Beirat oder Kuratorium für eine Sache stark machen und Pate stehen oder in einer Jurysitzung ihr Fachwissen zur Verfügung stellen. Womöglich leisten sie damit auch einen Beitrag zur Seriosität der Institution oder des jeweiligen Projekts, für das sie sich einsetzen.

Auch das politische Ehrenamt ist dieser Schnittmenge zuzuordnen. Schließlich rückt die Erinnerung daran, dass ein Großteil der Politiker und Politikerinnen ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausführen und damit einen Teil der Zivilgesellschaft darstellen, oftmals in den Hintergrund. Als letzte Veranschaulichung seien die freiwilligen Feuerwehren genannt, die ein Beispiel dafür sind, dass eine öffentliche Aufgabe von sehr viel Ehrenamt getragen wird (→ Ehrenamt und Hauptamt).

3. Gezielte Einbeziehung der institutionalisierten Zivilgesellschaft

Zu bestimmten Themen oder Problemen wird zuweilen gezielt der institutionalisierte Teil der Zivilgesellschaft (z. B. Vereine, Verbände, Stiftungen) – auch Dritter Sektor genannt – angesprochen und einbezogen. Hierzu zählen eben solche Initiativen, die sich stark verfestigt haben, dauerhaft angelegt sind und über einen entsprechenden Erfahrungsschatz verfügen (→ Dritter Sektor). Die Interaktion zeichnet sich dadurch aus, dass

- sie durch die öffentliche Hand initiiert wird,
- sie sich entlang konkreter Themen-, Frage- oder Problemstellungen bzw. Projekte orientiert,
- die Form und Struktur der Mitwirkung durch die öffentliche Hand vorgegeben wird und
- die zivilgesellschaftlichen Partner einen entsprechenden Professionalisierungsgrad haben.

Bei den Landfrauen in Bayern findet sich ein Beispiel für eine solche Entwicklung: Lange Zeit war die Ernährungsbildung ein fester Bestandteil in der schulischen Ausbildung. Als diese zurückgefahren wurde, wurden die Landfrauen – neben anderen Verbänden – von



ministerieller Seite angesprochen, diese Lücke zumindest in Teilen durch die Landbäuerinnen zu schließen. Ein Baustein der Tätigkeit besteht darin, Kinder aus der Stadt aufs Land zu holen, damit sie erleben, woher die Produkte aus dem Supermarkt ursprünglich kommen.

Bei den Bürgerbädern hat sich beispielsweise gezeigt, wie notwendig es ist, dass Mitwirkung von Vereinen oder Verbänden nicht ohne Mitsprache und Mitentscheidung funktioniert. Die Bereitschaft seitens der öffentlichen Hand, eine Mitwirkung aus der Bürgerschaft (beispielsweise des Sportvereins) zu erwägen, ist groß. Wie sich diese sinnvoll ausgestaltet und wie eine angemessene Aufteilung von Mitsprache, Mitwirkung und Verantwortung aussehen kann, bedarf aber erfahrungsgemäß der Moderation und Prozessbegleitung durch einen neutralen Dritten.

In Deutschland ist das System der → Freien Wohlfahrtspflege sehr ausgeprägt. Als Institutionen, die weder staatlich noch wirtschaftlich-gewinnorientiert agieren, sind sie Teil der Zivilgesellschaft. Vielfach übernehmen diese Verbände von der öffentlichen Hand ausgeschriebene Aufgaben.

4. Institutionalisierte Zivilgesellschaft, die mitmisch

Teile des → Dritten Sektors verfügen über den Einfluss, die Weitsicht, die Professionalität und das Geld, um nicht nur auf Angebote des Zusammenwirkens von der öffentlichen Hand zu reagieren, sondern aktiv Mitsprache, notwendige Handlungsschritte oder Entscheidungen einzufordern. Wesentlich für solche Entwicklungen sind, dass sie

- aus der Zivilgesellschaft heraus entstehen,
- auf Mitsprache und Mitwirkung bestehen,
- Strukturen der Zusammenarbeit vorschlagen und
- eigene Ideen, Anregungen, Vorschläge und Projekte entwickeln und durchführen.

Bei den Kirchen und Glaubensgemeinschaften findet sich ein solches Mitmischen auf unterschiedlichen Ebenen: In den Regionen Frankfurt und Stuttgart haben die Kirchen stark auf die Notwendigkeit eines Sozial(struktur)-bereichs hingewirkt. Bei der Erarbeitung und teilweise auch bei der Finanzierung haben sie eine wesentliche Rolle gespielt. Ein Ansatz, der für die eher wirtschaftsnahen Metropolregionen sicherlich neue Einblicke gewährt und hilfreich ist. Aber auch auf anderen räumlichen Ebenen zeichnet sich bei den kirchlichen Verbänden sowie bei der kirchengemeindlichen Arbeit eine Umorientierung ab. So zeigt sich, dass sich nicht nur die Verbände, sondern auch die Kirchen zunehmend über die eigentliche Gemeindegarbeit hinaus ihrem Stadtteil öffnen. Nur beispielhaft



werden hier Projekte wie Schülerhilfe, Tafelrunden oder Familienberatungsangebote genannt.

Als weiteres Beispiel kann hier die Landjugend genannt werden. Die vor Ort rein ehrenamtlich agierenden Akteure werden von den Landes- und Bundesstrukturen mit hauptamtlichem Personal unterstützt und vertreten (→ Ehrenamt und Hauptamt). Gibt es einen Schulungs-, Bildungs- oder Mitsprachebedarf, wird dieser „nach oben“ kommuniziert, ebenso wie aktuelle Themen, Probleme oder Erkenntnisse. Zum Teil gibt es auch thematische Arbeitsgruppen, wie die AG Impuls der Landjugend in Niedersachsen, die sich zu Themen wie der EU- oder Bildungspolitik austauscht und sich damit auch politisch positioniert. Landjugend und Landfrauen betonen beispielsweise, dass sie nah an der Landbevölkerung dran sind und gleichzeitig über ihre Organisationsstrukturen auf Landesebene politisch mitreden und Einfluss nehmen können.

5. Bürgerinnen und Bürger, auch im Zusammenschluss

Von der Politik und Verwaltung nicht immer gerne gesehen und von ihnen womöglich auch nicht unbedingt der Zivilgesellschaft zugeschrieben sind Bürgerinnen und Bürger bzw. Gruppen, die konkret auf eine Veränderung reagieren bzw. eine Veränderung einfordern. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie

- aus der Zivilgesellschaft heraus entstehen,
- Mitsprache oder Veränderung einfordern,
- potenziell Protestcharakter haben und
- aus Bürgerinnen und Bürgern bestehen, die sich ggf. für ihre Interessen zusammenschließen.

Je nach Anliegen und Akteurskonstellation können auch sehr klein gestartete Initiativen sehr groß und zu einem relevanten zivilgesellschaftlichen Partner werden. Auch

Initiativen wie Greenpeace oder Ärzte ohne Grenzen haben einmal klein angefangen. Die Übergänge zu einem professionellen Akteur sind sicherlich schleichend und nicht an bestimmten Kriterien festzumachen. Während die genannten Einrichtungen eher Beispiele für sogenannte Themenanwälte sind, richten sich andere Initiativen oft gegen konkrete Vorhaben, Projekte oder Situationen vor Ort.

Beispiele hierfür sind zahlreiche Bürgerinitiativen oder sogenannte → Raumpioniere, die durch ihr zumeist ehrenamtliches Engagement versuchen, eine Entwicklung zu verhindern oder durch ein Projekt eine Veränderung herbeizuführen. Dazu gehören z. B. die Nachbarschaftsgärten in Leipzig: Bürgerinnen und Bürger haben in einem gründerzeitlichen, teils von Leerstand geprägten Stadtteil eine vermüllte Brache bereinigt und zu Nachbarschaftsgärten umfunktioniert.





6. Zusammenschlüsse in Arenen, Foren und Dialogformen

Auch diese Form betrifft in erster Linie den institutionalisierten Teil der Zivilgesellschaft und umfasst weniger einzelne Bürger. Im Mittelpunkt stehen nicht so sehr konkrete Projekte als vielmehr der Erfahrungsaustausch und die Bildung von Netzwerken entlang bestimmter Themen, die sich nicht auf administrative Grenzen und Lösungen beziehen müssen. Die Besonderheit an ihnen ist, dass diese Zusammenschlüsse

- aus der Zivilgesellschaft, durch die öffentliche Hand oder gemeinsam initiiert werden,
- eine Mitwirkung ermöglichen und nicht von der öffentlichen Hand aktiviert werden,
- sich entlang von Themen, Problemen und Interessen anordnen und
- vielfach unabhängig sind von administrativen Strukturen, Räumen und Grenzen.

Diese Formen der Interaktion finden sich beispielsweise in dem Instrument der Runden Tische, wie sie z. B. von der Bürgerstiftung Stuttgart bereits mehrfach durchgeführt wurden. Wesentlicher Anlass sind hier Themen und nicht Projekte.

Als weitere Kriterien sind Netzwerkstrukturen zu nennen, die einen sehr freiwilligen Charakter haben. Beispiele finden sich in der Metropolregion Rhein-Neckar, die in drei Bundesländer hineinragt. Dort bilden sich Netzwerke zwar unter dem Dach oder Label der Metropolregion, aber mit eigenen Themen und Schwerpunktsetzungen. Wie sich dies inhaltlich und strukturell gestaltet, ist offen, ebenso ist die Mitwirkung völlig freiwillig. Dies haben beispielsweise die Freiwilligenagenturen oder Kirchen wahrgenommen. Sie nutzen diese Plattform zum Erfahrungsaustausch und für gemeinsame Projekte und tragen damit zu einer erhöhten Qualität ihrer Arbeit und damit der Region bei.



12 Beispiele

Kommt ein Mann aufs Amt ... Das Aufeinandertreffen von Zivilgesellschaft und Vertretern der öffentlichen Hand – sei es ein Verwaltungsmitarbeiter oder ein politischer Vertreter – gibt genügend Stoff für zahlreiche Anekdoten. Manchen kann mit einem Schmunzeln begegnet werden, andere führen zu Frust und Enttäuschung, weil „die da oben“ oder „der Bürger“ einfach nicht verstehen wollen, was gemeint ist. Dabei sind die unverständlichen Reaktionen gar nicht da, um den anderen „zu ärgern“, sondern beruhen in erster Linie auf einer sehr unterschiedlichen Art zu denken und zu handeln und zum Teil auf einer mangelnden Bereitschaft, sich in sein Gegenüber hineinzuzusetzen. Dies ist geprägt durch die Struktur, in der sich der Engagierte oder der Vertreter der öffentlichen Hand befindet. Denn eine öffentliche Verwaltung und ein Verein oder eine Bürgerinitiative haben nun einmal unterschiedliche Interessen und Ziele, Aufgaben und Organisationsstrukturen. Macht man sich diese bewusst, so wird das Miteinander Stadt Entwickeln einfacher!

Die 6 Schnittstellen der Interaktion haben gezeigt, wo Bürger und öffentliche Hand im Bereich der Stadtentwicklung aufeinandertreffen. Aber egal, ob der Planer auf die Bewohner zugeht oder zivilgesellschaftliche Akteure die Verwaltung an einen Runden Tisch einladen – auf das Wie kommt es auch an! Die 12 folgenden Szenarien beschreiben anhand der Schnittstellen alltägliche Situationen der Begegnung, geben Einblicke in die Denkweisen des jeweils anderen und bieten Lösungsvorschläge an. Besonders die „Sind-Sie-sich-bewusst“-Fragen machen auf ein anderes Denken aufmerksam. Vielleicht kann dem „Mann auf dem Amt“ ja sogar geholfen werden ...

1. Erwartungshaltung

Die öffentliche Hand und die Zivilgesellschaft stellen hohe Erwartungen aneinander, denen in vielen Fällen nicht entsprochen werden kann. Nicht zuletzt geprägt durch die Rolle des sozialen Wohlfahrtsstaates hat sich bei Teilen der (Zivil-)Gesellschaft eine gewisse

Erwartungshaltung gegenüber der öffentlichen Hand eingeschlichen. Dabei wird oft übersehen, dass diese zusehends an Grenzen stößt und Engagement in den eigenen Reihen ausgebremst wird. Während die öffentliche Hand sich in einer solchen Phase Unterstützer, Befürworter und Hilfe wünscht, wird sie vielfach mit Gruppen und Personen konfrontiert, die aus ihrer Sicht nur kritisieren, hinterfragen und vermeintlich alles besser wissen.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

Herr S. hat einen Flyer in seinem Briefkasten, der ihn zur Mitsprache bei einem Bürgerforum einlädt. Es geht um die neue Gestaltung des Kiezplatzes. Herr S. freut sich, denn er hat schon lange mit Freunden die Idee, auf dem Platz eine kleine Boccia-Anlage unterzubringen. Er ist enttäuscht, als bei dem Forum bereits zwei fertige Varianten vorgestellt werden und macht den Vorschlag, doch noch ein Boccia-Feld einzufügen – schließlich kann das nicht so aufwändig sein. Als sein Vorschlag seitens der Verwaltung auf wenig Begeisterung stößt, hat Herr S. das Gefühl, dass die Mitarbeiter einfach keine Lust haben, sich Arbeit zu machen und mit den Ideen der Bürger zu befassen.

Die Leute aus der Verwaltung sind träge, faul und motivationslos – denen geht es viel zu gut. Die wissen doch gar nicht, was es heißt, richtig zu arbeiten, kreativ zu sein und das unter Druck!

Sind Sie sich bewusst, dass es auch in den Verwaltungen kontinuierlich Kürzungen, Einschränkungen und infolgedessen Überlastungen gibt, die sich einschränkend auf die Arbeit auswirken und sowieso schon komplexe Verwaltungsverfahren weiter erschweren?

Lösungsansatz: Ergebnis des Bürgerforums ist die Einrichtung eines Runden Tisches. Die Bürger, die Verbesserungsvorschläge hatten, werden eingeladen, an einer detaillierteren Planung in einer kleinen diskursorientierten Runde teilzunehmen. Dabei können die Bürger die Hürden und Grenzen von Verwaltung besser erfahren und bekommen Einblicke in Abläufe, Zwänge und Verfahren einer Verwaltung. Die Mitarbeiter der Verwaltung erfahren in dem direkten projektbezogenen Gespräch mehr über die Vorstellungen und Bedürfnisse einzelner Menschen vor Ort. Dies setzt voraus, dass die Planvarianten einen entsprechenden Gestaltungsspielraum zulassen.

Die Erwartungshaltungen sind vielschichtig und werden dadurch belastet, dass die Komplexität der jeweils anderen Strukturen keine Musterlösung im Miteinander Stadt Entwickeln zulässt. Selbstverständlich kann der Mitarbeiter eines Wohlfahrtsverbands – also einer Organisation, die selbst in der Regel einen hohen Bürokratisierungsgrad hat – die Zwänge in einer Verwaltung besser nachvollziehen als ein Bürger in einer Bürgerinitiative. Missverständnisse lassen sich wohl nur im Dialog aus der Welt schaffen.

Aus Sicht der Verwaltung

Bei der Steuerungsrunde überlegen sich die Kollegen aus der Verwaltung, wie sie denn die Bürger bei der Platzgestaltung einbeziehen können. Frau K. vom Grünflächenamt meint, dass es vielleicht etwas viel verlangt sei, wenn sich die Bürger die Platzgestaltung selber überlegen sollen und schlägt vor, zwei mit der Politik vorab abgestimmte Varianten zur Diskussion zu stellen. Bei dem Forum wünscht sich ein Herr S. dann ein Boccia-Feld. Frau K. denkt an die zeitaufwändigen Änderungen im Planverfahren, die Gremienfolge (→ Gremien), die Kosten für einen geeigneten Unterboden und vor allem den Aufwand, den es braucht, die Fläche sauber zu halten und die Gefahr, dass ein großer Müllplatz entsteht.

Die Zivilgesellschaftler haben immer so schlaue Ideen, wissen alles besser und haben letztlich keine Ahnung.

Sind Sie sich bewusst, dass Ihr Gegenüber etwas über Bedarfe und Probleme vor Ort weiß, die Sie nicht kennen, und in seiner Freizeit in der Hoffnung zum Bürgerforum gekommen ist, tatsächlich mitreden zu können?

2. Stadtentwicklung versus Stadtplanung

Die Erfahrung zeigt, dass die Begriffe Stadtplanung und → Stadtentwicklung oftmals annähernd synonym verstanden werden. Dies gilt nicht allein für Bürger oder die Zivilgesellschaft, sondern kann auch bei Mitarbeitern unterschiedlicher Ressorts in einer Stadtverwaltung festgestellt werden. Dabei ist Stadtplanung lediglich ein Baustein der Stadtentwicklung. Die planerische Zunft neigt dazu, sehr voraussetzungsvoll zu sein und übersieht dabei womöglich, dass Stadtplanung hoheitlich belegt und zunächst einmal als reine Angele-

genheit der öffentlichen Hand wahrgenommen wird. Die damit assoziierte Stadtentwicklung ist aber deutlich komplexer und variabler: Sie umfasst auch soziale, ökologische und kulturelle Aspekte und betrifft damit die gesamte Stadtgesellschaft. Ein Bewusstsein hierfür scheint kaum gegeben. Weder die öffentliche Hand – ausgenommen seien hier die zuständigen Referate – noch Vereine und Initiativen vergegenwärtigen sich, dass sie durch ihre Aktivitäten und ihr Wissen einen Beitrag zu sozialer Kompetenz, Verantwortungsgefühl sowie Bewusstseins- und Identifikationsbildung im direkten Umfeld leisten können.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

Nachdem die Umgehungsstraße von der Stadt T. nun endlich fertiggestellt ist, hängen plötzlich Plakate in der Stadt, die zu einer Werkstatt „zur Planung der Fußgängerzone“ aushängen. Frau C. findet die Idee ganz nett, zukünftig eine Fußgängerzone zu haben, aber sie fragt sich, welchen Einfluss sie auf diese Planung nehmen soll. Ihre noch wenig ausgereifte Idee, ein Mehrgenerationencafé zu eröffnen, wird auf solch einer Veranstaltung ohnehin niemanden interessieren. Schließlich geht es hier um den Bereich des Straßenbaus, und dafür fühlt sie sich überhaupt nicht zuständig. Außerdem gesteht sie sich ein, von Straßenbau überhaupt keine Ahnung zu haben.

Was soll ich denn bei dieser Bürgerversammlung? Da reden die nur über irgendwelche Pläne und Querschnitte, mit denen ich nichts am Hut habe, Planung und Straßenbau ist nun mal deren Sache.

Sind Sie sich bewusst, dass Stadtplanung heute nur noch ein Teil von Stadtentwicklung ist und zur Stadtentwicklung auch kulturelle, soziale oder ökologische Komponenten und Kompetenzen – also auch Ihre – gehören?

Lösungsansatz: Sicherlich sind die Worte für eine Werkstatt mit Bürgerinnen und Bürgern zumeist sorgfältiger gewählt. Die richtige Wortwahl, ausreichende Information und die direkte Ansprache von Personen und Institutionen als Multiplikatoren hätte den Interessierten-Kreis womöglich erweitert. Allerdings bringt auch alle Information nichts, wenn nicht ein Bewusstsein bei der Bevölkerung geweckt wird, dass sie auch eine Verantwortung für ihre Stadt haben und ihre Ideen wertvolle Beiträge für eine gelungene Stadtentwicklung sein können.

Aus Sicht der Verwaltung

Die Stadt T. plant, nach dem Bau der Umgehungsstraße die ehemalige Hauptstraße in eine Fußgängerzone umzugestalten. Dem Amtsleiter schwebt zur Aufwertung der Gesamtstadt eine Straße mit Spiel- und Pausierangeboten vor, und er möchte den Einzelhandelsmix in der Straße gerne um sozio-kulturelle Angebote erweitern. Da er die Meinung der Händler durch den Stadtmarketing-Stammtisch schon kennt, regt er ein Teilnehmungsangebot für die Bürgerschaft „zur Planung der Fußgängerzone“ an. Er ist enttäuscht, dass auf die Einladungsflyer und Plakate zu der Werkstatt doch wieder nur die paar Einzelhändler kommen, deren Meinung er schon kennt.

Es ist schon überraschend: Immer wollen sie alle mitreden und jetzt geben wir ihnen bei einer Bürgerversammlung sogar über die vorgeschriebene Beteiligung hinaus die Möglichkeit dazu, aber es kommt kaum einer.

Sind Sie sich bewusst, dass Bürgerinnen und Bürger Aktivitäten aus dem Stadtplanungsbereich als hoheitlich und damit außerhalb ihrer Einflussnahme wahrnehmen und ein Bewusstsein für integriertes Vorgehen in der Stadtentwicklung nicht vorhanden ist?

3. Die Rolle der Politik

Das Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft ist nicht immer einfach. Auch innerhalb der öffentlichen Hand gibt es Konflikte, denn man darf nicht vergessen, dass sich die öffentliche Hand aus Verwaltung und Politik zusammensetzt. Hier (wie auch in der Zivilgesellschaft) stoßen → Ehrenamt und Hauptamt aufeinander. Daher gibt es naturgemäß unterschiedliche Interessen, Motivationen, berufliche Hintergründe und Ziele. Die Sachkenntnis und Fachausbildung der Verwaltung und der

demokratische Auftrag der Mandatsträger lassen sich nicht immer ohne Weiteres auf einen Nennen bringen. Letztlich ist die Verwaltung an politische Weisungen gebunden.

Dies führt vielfach zu einem gespannten Verhältnis zwischen diesen beiden Akteursgruppen, die von vielen Bürgern aber als eine Einheit, etwa als „Das → Rathaus“ oder „Die öffentliche Hand“ verstanden werden. Nicht zu unterschätzen ist auch die Rolle der vom Land ausgeübten Kommunalaufsicht.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

Herr W. hat davon gehört, dass ein Lokale Agenda 21-Prozess (→ Lokale Agenda) in der Stadt angestoßen wurde. Er findet die Idee einer vernetzten Zusammenarbeit und nachhaltigen Entwicklung der Stadt sehr sinnvoll und schließt sich der Initiative an. Neben einigen Ehrenamtlichen sitzen auch Vertreter der Parteien und der Verwaltung in diversen Arbeitsgruppen. Herrn W. fällt auf, dass Frau G. von der lokalen Partei und Herr H. von der Wirtschaftsförderung ständig aneinandergeraten. Er ist genervt und frustriert, schließlich sitzen die doch beide im Rathaus und sollen gefälligst konstruktiv zusammenarbeiten. Seine Freizeit ist ihm zu schade, um sich das weiter anzusehen. Er bittet Herrn H. um ein klärendes Gespräch.

Das ist schon verrückt, da sitzen die gemeinsam in einem Rathaus und sind nicht in der Lage, gescheit zu kommunizieren.

Sind Sie sich bewusst, dass Politiker „nur“ ein Teil des Systems sind und dass Fachleute in den Ämtern womöglich einen anderen Blick und eine andere Einschätzung zu der Machbarkeit von Ansätzen haben als ehrenamtliche Politiker?

Aus Sicht der Verwaltung

Herr H. von der Wirtschaftsförderung freut sich, dass er nun mit der Lokalen Agenda Initiative ein neues Aufgabenfeld wahrnimmt. Ein wenig störend empfindet er aber die Spannungen zwischen ihm und Frau G. Frau G. hat sich schon immer für Umweltbelange stark gemacht und neulich im Wirtschaftsausschuss wurden die Ideen und Konzepte der Wirtschaftsförderung von ihrer Partei in der Luft zerrissen. Schließlich spürt er die Spannungen in der ganzen Gruppe und wird auch von Herrn W. dazu angesprochen. In den Bürgersprechstunden hat er sich schon oft gewundert, dass die Bürger sich bei ihm über die Politik beschwerten. Dabei würde er sich ja selbst eine bessere Kooperation mit Frau G. wünschen.

Jetzt beschwert sich Herr W. auch noch bei mir. Dabei sind mir doch die Hände gebunden, die Politik hat andere Interessen.

Sind Sie sich bewusst, dass Bürgerinnen und Bürger zunächst einmal nicht zwischen Politik und Verwaltung unterscheiden und denjenigen von beiden als zuständig für die Umsetzung sehen, den sie gerade vor sich haben?

Lösungsansatz: Politik und Verwaltung müssen ihre Rollen auch in der Öffentlichkeit stärker ausfüllen und wahrnehmen. Dies bedeutet Präsenz auf Veranstaltungen mit Bürgern und Transparenz, was ihre Aufgaben und Interessen angeht (→ Rathaus). Dazu gehört auch zu vermitteln, wie Entscheidungsprozesse ablaufen, wer welche Kompetenzen hat und wer sich in welchem Umfang einsetzt. Seitens der Bürgerschaft braucht es eine Sensibilisierung für die geteilte Aufgabenwahrnehmung und Zuständigkeit im Rathaus.

4. Expertenwissen

Die öffentliche Hand erkennt zusehends die Qualität, die durch Beteiligungsprozesse oder durch die Bildung von Strukturen, die ein Mitwirken der Zivilgesellschaft ermöglichen, entsteht. Schließlich verfügt auch die Zivilgesellschaft über ein bestimmtes Expertenwissen. Dabei ist aber zu unterscheiden: Der Bürger hat einen anderen Erfahrungshintergrund als der Vereinsvorsitzende der Bürgerstiftler

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

Frau P. ist Köchin. Schon seit Jahren arbeitet sie ehrenamtlich für die Suppenküche im Nachbarkiez. Das Schicksal der meisten ihrer Kunden hat sie im persönlichen Gespräch erfahren. Als im Kiez ein Haus leer gezogen wird, weil es mittelfristig abgerissen werden soll, schlägt Frau P. Herrn F. vom Stadtplanungsamt vor, das Haus gezielt auf Zeit von einzelnen Personen nutzen zu lassen. Sie hat mal gehört, dass das Schlimmste für ein Haus der Leerstand ist und findet die Idee, das Haus zumindest tagsüber sinnvoll zu nutzen, plausibel. Herr F. sieht allerdings keine Chance für dieses Projekt und zählt eine Reihe von Argumenten auf. Frau P. ist enttäuscht und hat das Gefühl, dass der Mann gar nicht so recht wusste, wovon er spricht. Sie fühlt sich und ihre langjährigen Erfahrungen nicht ernst genommen.

Der muss mir doch glauben, dass es da ein riesiges Problem gibt und wir da etwas tun müssen. Ich kenn mich doch aus in meinem Umfeld, der ist einfach nur zu bequem.

Sind Sie sich bewusst, dass Ihr Gegenüber von der Materie und der Machbarkeit auch eine Ahnung hat, seinen Beruf erlernt hat, aus jahrelanger Erfahrung spricht und nicht nur aus Bequemlichkeit heraus zögerlich reagiert?

Lösungsansatz: Jede Situation verlangt einen eigenen Lösungsansatz. Bei politisch und sozial sensiblen Themen kann es hilfreich sein, den Prozess durch einen Beirat zu öffnen, in dem die Fraktionen, die Ressorts der Verwaltung und zivilgesellschaftliche Akteure zusammenarbeiten.

einen anderen als die Mitarbeiter bei einem sozialen Träger. Langjährige Erfahrungen in Engagementstrukturen führen zu einem Erfahrungsschatz, der oftmals viel zu wenig genutzt und anerkannt wird. Ein Verwaltungsmitarbeiter mag sich das eine oder andere Mal auf die Füße getreten fühlen, wenn ein Bürger ihm mit seinem vermeintlichen Laien-Wissen erklären will, wie er seine Arbeit zu machen hat. Wie bereits dargestellt, ist natürlich auch die öffentliche Hand differenziert zu betrachten.

Aus Sicht der Verwaltung

Auf Herrn F. im Stadtplanungsamt kommt eine undankbare Aufgabe zu: Ein Haus, das ohnehin fast leer steht, soll leer gezogen werden, damit sich ein Investor für das Objekt finden lässt. Allerdings steht das Haus auf einem Grundstück, für das derzeit noch ein Bebauungsplanverfahren läuft. Somit wird das Objekt frühestens in zwei Jahren auf dem Markt sein. Er muss nun dafür sorgen, es zu verplomben, damit kein Vandalismus entsteht. Als ihn Frau P. aufsucht, klingt ihr Vorschlag, das Haus auf Zeit zu nutzen, zunächst interessant. Dann hat Herr F. aber das Klientel vor Augen, um das es geht – damit kennt er sich nicht so gut aus, weiß aber, dass es leicht im anstehenden Wahlkampf polarisiert werden könnte. Außerdem fürchtet er, dass der Marktwert sinkt, wenn das Haus derartig genutzt wird. Er geht davon aus, dass so eine Idee niemals durch die kommunalen → Gremien gehen wird – und wenn, dann erst in zwei Jahren, wenn das Haus ohnehin verkauft werden soll.

Ich habe doch meinen Job gelernt und weiß, was geht und was nicht geht, außerdem kenne ich die Strukturen hier. Wie kommt Frau P. darauf, mir zu erklären, was richtig oder falsch ist und was ich zu tun habe?

Sind Sie sich bewusst, dass sich der Bürger in seinem Anliegen gut auskennt und auf einem Erfahrungsschatz aufbaut, Sie ihm jedoch die allgemeinen Rahmenbedingungen vermitteln müssen?

5. Komplexität von Stadtentwicklung

Stadtentwicklung ist ein komplexes interdisziplinäres Thema und nicht einfach kommunizierbar. Es kann entlang bestimmter Themen (Soziales, Kultur, Infrastruktur etc.), entlang von konkreten Projekten (Spielplatzgestaltung, Bau einer Umgehungsstraße, Schließung einer Schule etc.) oder räumlich (auf Quartierebene,

Zentrum, gesamtstädtisch etc.) diskutiert werden. Je nach Thema, Projekt oder Raum unterscheiden sich die Konstellation, die Interessen, das Vorwissen und die Akteure. Es ist davon auszugehen, dass zivilgesellschaftliche Akteure eher themen- und projektbezogen agieren und die räumlichen Auswirkungen ihres Handelns nicht im Vordergrund stehen. Genau hierfür gilt es aber, ein Bewusstsein zu entwickeln.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

In der Kita Q. hat sich der Förderverein überlegt, die Aufwertung eines Spielplatzes anzugehen. Alle sind sehr begeistert von der Idee eines Wasserspielplatzes, schließlich wohnen sie ja in der Stadt – und ein bisschen Natur kann den Kleinen nicht schaden. Von dem Spielplatz würden ja alle Kinder im Kiez profitieren. Sie bringen ihre Vorschläge aufs Papier und übermitteln ihre Vorstellungen über die Kita an die Stadtverwaltung. Von dem Antwortschreiben sind sie enttäuscht: Ihnen wird mitgeteilt, dass ein solcher Spielplatz in dem Kiez nicht vorgesehen sei. Sie verstehen nicht, wieso in dem nicht armen Stadtteil ein solcher Spielplatz nicht möglich sein soll.

Aber ich weiß doch, dass meine Idee für meinen Kiez wichtig und gut ist.

Sind Sie sich bewusst, dass Ihr Anliegen für einen Teil der Bevölkerung interessant ist, aber im Kontext der gesamten Stadt aus unterschiedlichsten Gründen keinen Sinn macht – oder gar andere benachteiligt?

Lösungsansatz: Anstatt eines förmlichen Schreibens hätte die Verwaltung Vertreter der Elterninitiative zu sich einladen können. In einem persönlichen Gespräch hätte man anhand von Karten und Bildern auf die prekäre Situation in anderen Stadtteilen hinweisen können. Vielleicht hätte man einen Standort gefunden, der auch für einen anderen Kiez interessanter ist. Darüber hinaus hätte man über das Problem der Folgekosten reden und damit um Verständnis für die Situation werben können.

Aus Sicht der Verwaltung

Das Spiel- und Grünflächenamt bekommt ein Schreiben des Fördervereins der Kita Q., mit dem Wunsch einen Wasserspielplatz zu errichten. Die Eltern wären sogar bereit, den Umbau finanziell zu unterstützen. Die Verwaltung prüft die Spielplatzsituation im Kiez und stellt fest, dass er mit Spielplätzen zunächst einmal gut ausgestattet ist. In anderen Stadtteilen ist das Verhältnis von Kinder- und Spielplatzdichte deutlich schlechter. Dort herrscht tatsächlicher Nachholbedarf. Dies und die Tatsache, dass die eigentlichen Kosten langfristig durch die Wartung und Pflege entstehen, führen dazu, dass eine Spielplatzaufwertung, geschweige denn ein Wasserspielplatz, nicht umgesetzt werden kann. Dies wird der Initiative schriftlich mitgeteilt.

Dieses Anliegen ist in der Tat für den Kiez sehr hilfreich, aber die Mittel, die wir dafür geben müssten, würden mittelfristig auf Kosten anderer Stadtteile und Projekte gehen, in bzw. bei denen sie noch viel dringender gebraucht werden.

Sind Sie sich bewusst, dass Ihr Gegenüber nicht gesamtstädtisch, sondern kleinräumlich denkt?

6. Chancengleichheit und Wettbewerb

Will man so unterschiedliche Akteure der Stadtentwicklung wie die Wirtschaft, die öffentliche Hand und die Zivilgesellschaft an einen Tisch holen – sei es mit Beteiligungsansätzen, der Einrichtung Runder Tische, der Verankerung von Netzwerken oder einfachen Abstimmungsterminen – sind diese auf unterschiedliche Art und Weise anzusprechen. Die Kräfte- und Machtverhältnisse sowie die Leistungsprofile zwischen und in den Gruppen können ungleich sein. Ebenso sind

Wahrnehmung und Bedeutung räumlicher Abgrenzungen unterschiedlich ausgeprägt.

Die Stärken der Zivilgesellschaft liegen darin, Wissen zu generieren, als Frühwarnsystem zu wirken oder Multiplikator und Partner zu sein. Sie ist in großen Teilen weder finanziell noch personell in der Lage, mit der Wirtschaft und der öffentlichen Hand zu konkurrieren. Dies birgt die Gefahr, dass ihre Stimme weniger ernst genommen wird und sie in einem direkten Wettbewerb unterliegt.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

Der Verein Z., der aus einem Prozess der → Lokalen Agenda 21 hervorgegangen ist, bekommt ein Schreiben von der Verwaltung: Das Land sucht beispielhafte Projekte zur Stärkung von Innenstädten. Dabei will es explizit das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern erfassen, auszeichnen und vernetzen. Der Vorstand findet das sehr passend, schließlich pflegen einige Mitglieder des Vereins schon seit Jahren die Beete in der Fußgängerzone und würden sich über einen Erfahrungsaustausch mit anderen freuen. Kriterium ist aber, das Projekt auf einem DIN-A1-Plakat zu präsentieren. Der Vorstand ist ratlos. Mit Grafik-Programmen kennt sich niemand aus. Der Vorstand beschließt, sich nicht zu beteiligen.

Bei dem Wettbewerb zur Innenstadtstärkung können wir nicht mitmachen, wie sollen wir auch das DIN-A1-Plakat erstellen – geht das überhaupt mit Word?

Aus Sicht der Verwaltung

Als der Bürgermeister das Schreiben vom Ministerium bekommt, denkt er sich, dass es ratsam sei, die Vereine in der Stadt zu informieren. Sie sollen auch die Möglichkeit bekommen, sich in der Öffentlichkeit zu präsentieren und landesweit zu vernetzen. Er leitet den Text weiter und hofft, dass sich der ein oder andere Verein bewerben wird, schließlich ist das ja auch Werbung für seine Stadt. Bei der Preisverleihung ist er enttäuscht. Aus seiner Stadt hat sich niemand beworben und ausgezeichnet werden in erster Linie Stadtmarketingvereine oder Projekte, die von Kommunen oder Planungsbüros eingereicht wurden. Als er erfährt, warum sich der für seine Stadt so engagierte, aus der → Lokalen Agenda 21 hervorgegangene Verein Z. nicht beworben hat, fragt er sich, was er nur hätte tun können.

Die Abgabe eines DIN-A1-Plakats ist Pflicht. Das kann doch nicht schwer sein, so ein Plakat zu erstellen, und es braucht ja auch Material für die Ausstellung danach.

Sind Sie sich bewusst, dass für die öffentliche Hand anschauliche und einheitliche Präsentationsformen wichtig sind – haben Sie mal über eine Collage nachgedacht?

Sind Sie sich bewusst, dass die Zivilgesellschaft in anderen Formaten denkt als ein Planer?

Lösungsansatz: Der Ansatz ist gut gewählt: Das Land will Ideen erfassen und bietet im Anschluss eine Plattform zur Vernetzung der Preisträger. Dabei ist es wichtig, wirklich allen Wettbewerbsteilnehmern die gleichberechtigte Chance zu geben, einen Preis zu bekommen und sich präsentieren und vernetzen zu können. Dies bedeutet z. B. auch, unterschiedliche Formate für unterschiedliche Zielgruppen zuzulassen. Der Auslober könnte auch über Unterstützungsangebote nachdenken, um allen Zielgruppen eine Teilnahme am Wettbewerb zu ermöglichen.

7. Abgabe von Aufgaben

Die öffentliche Hand wird oft mit dem Vorwurf konfrontiert, Aufgaben auf andere abwälzen zu wollen und sich vor der eigenen Verantwortung zu drücken. In der Tat fällt auf, dass sich die öffentliche Hand aus manchen Aufgaben zurückzieht und sich bemüht, Strukturen zu etablieren, die die Verantwortung auf mehr Schultern verteilt. Diese Entwicklung wirkt plausibler, wenn die allgemeine Daseinsvorsorge zwar als öffentliche, aber nicht staatliche Aufgabe verstanden wird (→ Freiwillige und Pflichtaufgaben). Dies bedeutet, dass die

öffentliche Hand sicherlich in der Pflicht bleibt, einen Rahmen dafür zu schaffen, sie muss ihn aber nicht zwangsläufig selber füllen.

Bei den Bürgerinnen und Bürgern stößt dies auf Kritik, weil sie sich in der Rolle des Lückenbüßers sehen. Außerdem entsteht bürgerschaftliches Engagement nicht da, wo bislang Geleistetes wegfällt, sondern dort, wo Bürger oder Gruppen subjektiv einen Handlungsbedarf sehen. Somit geht es aus der Sicht der Zivilgesellschaft eher um die Übernahme neuer und nicht wegfallender Aufgaben.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

Die Sportvereine in der Stadt B. bekommen vom Schul- und Sportamt ein Schreiben. Der Amtsleiter lädt ein, über die Schließung eines der zwei Freibäder in der Stadt zu reden. In dem Schreiben wird bereits angedeutet, dass die Verwaltung erwägt, freiwillige Helfer ein wenig „mitwirken“ zu lassen, um das Freibad womöglich doch noch zu halten. Die Vereinsvorsitzenden sind irritiert, schließlich gibt es das Freibad seit Jahren und sie verstehen nicht, wie die Verwaltung es einfach aufgeben bzw. die Arbeit abwälzen kann.

Warum sollen wir bei dem Projekt da mitmachen? Das ist doch deren Aufgabe und nicht unser Problem. Was haben wir denn davon?

Sind Sie sich bewusst, dass die öffentliche Hand nur sogenannte freiwillige Aufgaben von sich aus aufgeben darf, dass sie damit aber auch Macht und Einflussmöglichkeiten verliert?

Aus Sicht der Verwaltung

Es zeichnet sich ab, dass die Gemeinde mittelfristig nicht zwei Freibäder als freiwillige Leistung finanzieren kann. Die Schließung eines Bades bedeutet die Entlassung von Personal, eine Einschränkung der Trainingsmöglichkeiten für die Sportvereine und ein reduziertes Freizeitangebot. Der Amtsleiter kommt auf die Idee, dass die Sportvereine und die regelmäßigen Besucher ja eigentlich ein Interesse daran haben müssten, das Bad zu erhalten und appelliert an deren Engagement. Vielleicht lässt sich das Bad damit zumindest übergangsweise halten.

Das können wir nicht mehr bezahlen und müssen kürzen. Aber das könnten ja die örtlichen Sportvereine übernehmen.

Sind Sie sich bewusst, dass Zivilgesellschaft nicht entsteht, wo die öffentliche Hand ein Problem oder Defizit sieht, sondern da, wo sich Menschen aus persönlichen Gründen engagieren, und dass daher die Frage „Was kann sie übernehmen?“ so gar nicht aufkommen darf?

Lösungsansatz: Wenn die öffentliche Hand einlädt, Aufgaben neu zu verteilen, impliziert dies stets einen bitteren Beigeschmack, schließlich bleibt der Eindruck, dass Aufgaben abgewälzt werden. Hilfreich ist es, in solchen Projekten einen neutralen und vermittelnden Dritten als Moderator des Prozesses im Boot zu haben. Dieser kann auf Erfahrungen in anderen Kommunen verweisen, glaubwürdig über die Grenzen der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand sprechen und vermittelnd zwischen den Interessen agieren.

8. Beteiligung

Die Erfahrung zeigt, dass Planungsakteure meist über Beteiligung reden, wenn sie nach Zivilgesellschaft gefragt werden. Dies mag daran liegen, dass bei Beteiligungsprozessen die meisten Erfahrungen mit Engagement und Bürgermitsprache gemacht wurden. Dies widerspricht aber dem Selbstverständnis von Zivilgesellschaft, wonach diese eigentlich selbstermächtigt entsteht und agiert. Somit

sind natürlich Bürger zivilgesellschaftlich aktiv, die sich in ein Beteiligungsverfahren einbringen, aber darüber hinaus gibt es noch zahlreiche Akteure und Zusammenschlüsse, die sich unabhängig von Beteiligungsangeboten engagieren. Gleichwohl können Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung, wenn sie denn ernsthaft, transparent und konstruktiv durchgeführt werden, als Lernfeld für bürgerschaftliches Engagement verstanden werden.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

Die Institutionen aus dem Stadtteil haben sich gefreut, zu einem Bürgerforum eingeladen zu werden und dort ihr Wissen zur Entwicklung des Stadtteils einbringen zu können. Motiviert durch die konstruktive Stimmung in dem Forum und interessiert an einer Umsetzung und Mitwirkung bei einzelnen Projekten, warten sie auf die Einleitung der nächsten Schritte. Sie erfahren aber erst mit der Fertigstellung des Integrierten Handlungskonzepts ca. acht Monate später, was aus den gemeinsamen Vorschlägen und Ideen geworden ist. Dabei hätten sie ihr Wissen auch gerne in die nächsten Arbeitsschritte eingebracht.

Natürlich haben wir im Bürgerforum unsere Einschätzung und Erfahrung eingebracht, aber das war doch nur der Anfang. Unser Verein ist doch dauerhaft im Quartier engagiert, wir wollen auch weiterhin mitdenken und mitgestalten!

Sind Sie sich bewusst, dass die öffentliche Hand Zivilgesellschaft oftmals mit Bürgerbeteiligung gleichsetzt?

Lösungsansatz: Die Einrichtung eines Arbeitskreises zu bestimmten Themen mit einem entsprechend breiten Verteiler kann helfen. Dieser dient zum einen dazu, einen besseren Überblick über die Problemlage vor Ort zu erhalten, aber auch dazu, gemeinsam nach Lösungen zu suchen und es nicht bei einer einmaligen Meinungsabfrage zu belassen.

Aus Sicht der Verwaltung

Für die Erarbeitung eines Integrierten Handlungskonzeptes hat die Gemeinde in einzelnen Stadtteilen Bürgerforen durchgeführt. Im nächsten Schritt sollen Maßnahmen, Zeitabläufe und Prioritäten näher diskutiert werden. Da die Verwaltung hierzu bereits ressortübergreifend zusammenarbeitet und das Wissen der Vereine, Kirchen und Institutionen bereits in den Bürgerforen abgefragt wurden, ist man der Meinung, dass eine Erweiterung der Gruppe um diese Akteure zu aufwändig sei.

Wir brauchen die Institutionen nicht in der Arbeitsgruppe – sie ist verwaltungsintern. Außerdem haben wir doch bereits ein Bürgerforum durchgeführt.

Sind Sie sich bewusst, dass die Einbindung der Zivilgesellschaft deutlich mehr bedeutet, als die Mitwirkung in Beteiligungsverfahren?

9. Geld

Nicht nur bei der öffentlichen Hand – auch bei der Zivilgesellschaft spielt Geld eine Rolle. Während die öffentliche Hand aufgrund leerer Kassen zunehmend nach neuen Partnerschafts- und Finanzierungsmodellen wie → Public-Private-Partnership sucht, ist die Zivilgesellschaft, insbesondere der → Dritte Sektor, in weiten Teilen von öffentlichen Geldern abhängig. Dies führt zu gegenseitigen Erwartungshaltungen, denen eigentlich beide Seiten nicht entsprechen können.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

Die Stiftung X. hat den Stiftungszweck, die Jugendlichen in der Gemeinde zu unterstützen. Aus dem Stiftungsvorstand heraus entsteht die Idee, ein Projekt anzubieten, das verstärkt die Altersgruppe 60+ einbezieht. Um bereits bewährte Projekte weiterfinanzieren zu können, und weil die Unterstützung von Seniorenprojekten gemäß Stiftungszweck schwierig ist, tritt sie an die Kommune heran, um über eine Kooperation und Kofinanzierung (→ Förderprogramme und -gebiete) im vierstelligen Bereich zu reden. Die Akteure aus der Stiftung wundern sich, warum bei den Summen, über die ein städtischer Haushalt verfügt, ein Antrag über einen so kleinen Betrag abgelehnt wird.

Die sollen sich mal nicht so anstellen mit dem Geld. Der Haushalt ist doch riesig groß und es werden so viele Steuergelder verschleudert, da wird doch auch etwas für uns drin sein.

Sind Sie sich bewusst, dass der Haushalt einer Kommune sehr komplex ist, mittel- bzw. langfristig angelegt wird und dass jede unerwartete zusätzliche Ausgabe an Grenzen stößt?

Lösungsansatz: Es ist wichtig, der Zivilgesellschaft zu vermitteln, wie sich der öffentliche Haushalt zusammensetzt und warum gerade keine Gelder zur Verfügung stehen (→ Haushaltsplanung). Für die Kommune könnte es hilfreich sein, die Zivilgesellschaftslandschaft, deren Projekte und Maßnahmen kontinuierlich zu erfassen und mit den Akteuren der Zivilgesellschaft in einen Dialog zu treten. Dabei darf es nicht darum gehen, wer welche Aufgabe übernimmt, sondern, wie man gemeinsam an Aufgaben herantreten kann. Gemeinsame Aufgaben sind dann mit einem realistischen Zeitplan zu untersetzen. Hilfreich wäre darüber hinaus eine Information über generelle Fördermöglichkeiten für die Zivilgesellschaft.

Kritisch ist es, wenn die Zivilgesellschaft im Kontext leerer Kassen thematisiert wird. Unabhängig davon, dass die Zivilgesellschaft diese Lückenbüßerfunktion nicht einnehmen soll, wird sie in dieser Hinsicht auch oft überschätzt. So findet sich im Bericht der Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements des Deutschen Bundestags der Hinweis, dass beispielsweise der Beitrag von Stiftungen, die als finanzstarke Institutionen des Dritten Sektors gesehen werden, bei der Gesamtfinanzierung des Gemeinwohls so gering ist, dass er als nicht mehr messbar gilt.

Aus Sicht der Verwaltung

Der Seniorenbeauftragte Herr N. bekommt die Anfrage von der Stiftung X., gemeinsam über ein generationsübergreifendes Projekt mit anteiliger Finanzierung zu sprechen. Er ist ein wenig irritiert, denn die Stiftung hat noch nie mit der Stadt zusammengearbeitet und hat doch ihre eigenen Ressourcen. Und nun wollen die für ihr Projekt Steuergelder und sich womöglich noch mit dem Erfolg feiern? Dabei kennen die sich doch gar nicht aus mit Seniorenarbeit. Er denkt sich zwar noch „Schade um das Projekt“, aber kurzfristig bekommt er ohnehin kein Geld, es droht ja schon wieder eine Haushaltssperre.

Die wollen doch nur Geld für ihre Projektidee; das ist doch eine Stiftung, die haben doch eigene Mittel. Außerdem ist es mir gar nicht möglich, kurzfristig Mittel freizustellen, selbst wenn ich das wollte.

Sind Sie sich bewusst, dass Ihr Gegenüber die Komplexität des Haushalts nicht kennt und Unterstützung für ein Projekt beansprucht, das im öffentlichen Interesse sein müsste?

10. Repräsentativität und Legitimität

Sei es in Beteiligungsverfahren, bei Runden Tischen oder, wenn sich eine Initiative aktiv in die räumliche Entwicklung einmischt: die Akteure spiegeln jeweils eine persönliche und subjektive Interessenslage und -gruppe wider. Dies impliziert, dass die Zivilgesellschaft, auch wenn sie sehr positiv belegt ist, nicht zwangsläufig nur aus „guten“ Menschen besteht. Im Vordergrund stehen oftmals eigene Interessen, die nicht immer gemeinwohlorientiert sind. Damit kann die Zivilgesellschaft kaum

als legitimierender Faktor für die öffentliche Hand stehen, insbesondere dann nicht, wenn es sich um eine Initiative handelt, die auf kurze Zeit und zur Verwirklichung persönlicher Interessen angelegt ist. Einen etwas breiteren Blick über die Interessen der Bürgerschaft mögen diejenigen haben, die sich langfristig in verstetigten Strukturen engagieren, beispielsweise bei einem sozialen Träger oder in → Gremien. Dabei handelt es sich aber zumeist um Vertreter der bildungsnahen Mittel- und Oberschicht, die auch nur einen Teil des gesellschaftlichen Spektrums widerspiegeln.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

Frau Z. hat sich vorgenommen eine → Bürgerstiftung zu gründen. Auch wenn es der Stadt vergleichsweise gut geht, ist sie der Meinung: Irgendetwas gibt es immer zu tun. Sie tauscht sich in ihrem Kollegen- und Freundeskreis zu der Idee aus und eine Gründungsinitiative entsteht. Der gelingt es sogar relativ schnell, das nötige Startkapital zu akquirieren, und man denkt über die ersten Projekte nach. Da der Sohn von Frau Z. gerne Street-Ball spielt, entsteht die Idee ein Turnier auszurichten. Hierzu will sie die Hauptstraße sperren lassen, um möglichst viel Aufmerksamkeit zu erregen. Eine Reihe von Bürgern kann den Wirbel nicht nachvollziehen und beschwert sich bei der Verwaltung.

Ich bin überzeugt davon, dass das Projekt viele so gut finden wie ich. Unsere Initiative besteht schon aus einer Vielzahl von Personen und selbst Frau O. und ich sind hier einer Meinung.

Sind Sie sich bewusst, dass Ihre Sichtweise bestimmt gut gemeint ist, aber nicht unbedingt den Querschnitt der Bevölkerung widerspiegelt und andere Bürger mit womöglich konträren Vorstellungen ebenfalls bei der Stadt vorsprechen?

Lösungsansatz: Auch zivilgesellschaftliche Akteure sollten sich hin und wieder die Frage stellen, wem ihr Engagement hilft oder was es bewirkt. Ein Eigeninteresse mag legitim sein, aber fundierte Überlegungen sind mittelfristig sicher hilfreich. Projekte solcher Initiativen entstehen oftmals durch ein gewisses Zufallsprinzip, weil man jemanden kennt, der einen kennt. Im anglo-amerikanischen Raum behelfen sich → Bürgerstiftungen zum Teil mit sogenannten „need-studies“. Solche Bedarfsuntersuchungen beschreiben, ähnlich wie integrierte Handlungskonzepte, die sozialräumliche Situation, erfassen, welche Projekte ohnehin schon laufen und leiten daraus mögliche Lücken und Handlungsbedarfe ab.

Aus Sicht der Verwaltung

In der Stadt M. freut man sich. Eine Gruppe engagierter Bürger hat eine → Bürgerstiftung gegründet und will die Lebensqualität der Menschen vor Ort verbessern. Dem einen oder anderen Verwaltungsmitarbeiter schweben schon Projekte der Bürgerstiftung vor: Zum Beispiel könnte die Kita ganz gut neue Sandkästen gebrauchen und das Angebot für Senioren ist etwas einseitig. Als die Bürgerstiftung um die Sperrung der Hauptstraße zur Ausrichtung eines Street-Ball-Turniers für Jugendliche bittet, sind viele ratlos: An Angeboten für Jugendliche mangelt es nun wirklich nicht – und wenn, dann wäre ein Bildungsangebot schön. Durch die Sperrung wäre die ganze Stadt beeinträchtigt. Die Mitarbeiter fragen sich, wie die Bürgerstiftler nur auf diese Idee gekommen sind.

Das Projekt braucht kein Mensch. Diese Truppe verkauft ihre persönlichen Hobbies als Gemeinwohl, die Anwohner haben eine ganz andere Meinung über das Turnier. Und die demokratisch legitimierte Verwaltungsspitze ohnehin.

Sind Sie sich bewusst, dass Ihr Gegenüber durch sein persönliches Umfeld eher die Fürsprecher für sein Anliegen kennt und wahrnimmt und ihm andere Meinungen dazu womöglich gar nicht bewusst sind, er damit auch keine legitimierenden Aussagen über das Gemeinwohl treffen kann?

11. Ehrenamt versus Amt

Ehrenamtliche Akteure sind gemeinhin von ihren Ideen begeistert und überzeugt, sonst würden sie nicht ihre Freizeit dafür aufbringen. Damit stoßen sie auf eine Verwaltung, die hierarchisch strukturiert ist. Der Sachbearbeiter ist mit wenig Entscheidungsgewalt ausgestattet und selbst der Amtsleiter ist von politischen Entscheidungen abhängig. Diese Entscheidungen unterliegen mitunter bestimmten Zeitfenstern.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

Herr D. hat gemeinsam mit ein paar Freunden die Idee, einen Seniorenbeirat zu gründen. Die Gruppe überlegt sich, dass es sinnvoll sein könnte, schon zu einem frühen Zeitpunkt die Stadt mit ins Boot zu holen. Frau A. aus der Gruppe hat einen Nachbarn, der beim Sozialamt arbeitet, und die Gruppe ist der Meinung, dass dies ein erster Anlaufpunkt sein könnte. Da Herr D., kurz vor der Rente, bereits in Altersteilzeit ist, erklärt er sich bereit, bei der Stadt vorzusprechen. Euphorisch berichtet er auf dem Amt von dem Ansatz, den Chancen und ersten möglichen Projekten. Sein Gegenüber reagiert aber eher verhalten, macht auf mögliche Probleme aufmerksam, zeigt Grenzen eines solchen Beirates auf, hinterfragt die Notwendigkeit und macht den Eindruck, nur wenig interessiert zu sein. Herr D. ist enttäuscht und fragt sich, warum die Stadt überhaupt Sprechstunden anbietet. Er ärgert sich, dass er seine Freizeit für diesen Termin geopfert hat.

Der Mitarbeiter vom Amt muss doch zuständig sein für mein Anliegen und sich dem auch annehmen, schließlich ist das sein Job. Er könnte schon etwas mehr Interesse, Engagement und Begeisterung zeigen.

Sind Sie sich bewusst, dass Ihr Anliegen für Ihr Gegenüber eine dienstliche Aufgabe und vielleicht keine Herzensangelegenheit von ihm ist?

Lösungsansatz: Oft geht es gar nicht darum, Anliegen aus der Bürgerschaft finanziell oder zeitlich aufwändig zu unterstützen. Aber es braucht ein offenes Ohr und die Bereitschaft darüber nachzudenken, wie man auch mit wenig Aufwand eine solche Initiative unterstützen könnte. Für einen Seniorenbeirat kann es beispielsweise schon hilfreich sein, eine Übersicht anderer Vereine und Zusammenschlüsse zu bekommen, um sich über Mitwirkungs- oder Abgrenzungsfragen auszutauschen, ohne alle Adressen mühsam recherchieren zu müssen, oder einen Raum zur Verfügung gestellt zu bekommen, wo man sich treffen kann.

Aus Sicht der Verwaltung

Herr M. vom Sozialamt hofft, dass an diesem Tag nicht so viele Bürger in die Sprechstunde kommen, schließlich ist sein Schreibtisch voll mit Arbeit. Aber natürlich gibt es eine Reihe von Anliegen, die ihm vorgetragen werden. Schließlich sitzt ein Herr D. vor ihm, der begeistert von einem Seniorenbeirat berichtet. Herr M. ist irritiert, denn er fühlt sich überhaupt nicht zuständig für so ein Thema, allerdings fällt ihm spontan auch nicht ein, an wen in der Verwaltung er den Herrn verweisen könnte. Daher versucht er die Euphorie zunächst ein wenig zu dämpfen, schließlich gibt es ja schon eine Reihe von Mitsprachemöglichkeiten in der Stadt. Was soll dieser Beirat bewirken? Herr M. ist froh, als die Sprechstunde vorbei ist und er sich wieder den zahlreichen Anträgen und sonstigen Dingen auf seinem Schreibtisch widmen kann.

Ich finde es schon etwas vermessen, dass der Bürger hier mit seinem Anliegen vor mir steht, denke ich hätte nur auf ihn gewartet und Begeisterung und Hilfe erwartet. Ich habe doch noch genug anderes zu tun.

Sind Sie sich bewusst, dass Ihr Gegenüber gerade Zeit, Energie und/oder Geld gibt, um etwas in der Stadt zu bewegen, und sich womöglich Urlaub nehmen musste, um Sie in der Sprechstunde aufzusuchen?

12. Pflichtaufgaben versus freiwillige Aufgaben

Es ist nicht neu, dass der Wohlfahrtsstaat an seine Grenzen stößt, spürbar ist das insbesondere im ländlichen oder strukturschwachen Raum. In der Gesellschaft empfindet man es vielfach zunächst einmal als Rückschritt. Natürlich ist es bequemer, wenn Dinge von Dritten erledigt werden – man gewöhnt sich

aber auch daran. Vielerorts finden sich jedoch auch neue Prozesse der Auseinandersetzung damit, was in der Vergangenheit womöglich vom Staat geleistet wurde, was damit selbstverständlich hingenommen wurde, was aber gar nicht geleistet werden musste. Und vielleicht wächst ein neues Bewusstsein dafür, dass man für einige Dinge auch selber verantwortlich ist (→ Freiwillige und Pflichtaufgaben).

Aus Sicht der Zivilgesellschaft

In einem gründerzeitlich geprägten Kiez in der Stadt O. liegt relativ zentral eine Brachfläche im Eigentum der Stadt. Manche Anwohner haben sich schon mehrfach beschwert, warum die Stadt dort nicht handelt und eine Nachnutzung ermöglicht. Eine Gruppe um Frau L. fragt sich schon länger, ob man die Fläche nicht vielleicht als Treffpunkt für jung und alt mit Grillplatz und kleinen angelegten Gärten nutzen kann. Bei der Stadt holen sie die Nutzungserlaubnis ein. In einer Tagesaktion reinigen sie die Fläche und teilen sie in Parzellen. Für den zentralen Bereich wird gemeinsam ein Grill angeschafft. Inzwischen hat sich zur Pflege und zum Erhalt der Fläche ein Verein gegründet.

Wenn die Stadt sich nicht um eine Nachnutzung kümmert – bitte schön. Das eine oder andere kriege ich auch noch allein oder mit Nachbarn hin. Vielleicht sogar besser.

Machen Sie sich bewusst, dass es freiwillige Aufgaben gibt, die die Stadt anbieten kann, aber nicht muss?

Lösungsansatz: Was freiwillige und was Pflichtaufgaben sind, kann man lernen (→ Freiwillige und Pflichtaufgaben). Wichtiger ist aber, das Bewusstsein dafür zu schärfen, wie miteinander Stadt entwickelt wird und was der Staat dazu leisten kann und soll. Diese Bewusstseinsbildung beginnt in der Schule. Hier werden geeignete Instrumente, Materialien und Angebote gebraucht. Bildung und Bewusstseinsbildung sind aber auch für die öffentliche Hand erforderlich. Die Ziele sind letztendlich ein gemeinsamer Lernprozess und ein Miteinander auf Augenhöhe.

Aus Sicht der Verwaltung

Herr B. ist die Brachfläche im Gründerzeit-Kiez schon lange ein Dorn im Auge. Ständig beschwerten sich Leute über die ungenutzte Fläche, die auch noch vermüllt ist. Zwar ist die Stadt für die Müllentsorgung zuständig, aber Herr B. sieht nicht ein, ständig teure Reinigungsstrüpps loszuschicken, solange keine Nachnutzung in Sicht ist – und die kann er schließlich nicht herbeizaubern. Als er die Anfrage von Frau L. bekommt, bespricht er das Anliegen in der Verwaltung. Man beschließt, den Leuten die Fläche erst einmal zu überlassen. Schon bald zeichnet sich ab, dass die Gärten stark nachgefragt werden und die Fläche durch die soziale Kontrolle auch kein großer Mülleimer mehr ist. Mitten im Quartier blühen jetzt Blumen und es werden Obst und Gemüse angebaut.

Ich weiß gar nicht, warum die Bürger sich bei uns über die nicht genutzte Fläche aufregen. Schließlich ist es gar nicht unsere Pflicht alle Flächen zu bebauen und Parks oder Gärten anzulegen.

Machen Sie sich bewusst, dass der Bürger zunächst einmal nicht zwischen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben unterscheiden kann?



Ausblick

Die dargestellten Beispiele mögen fingiert und überspitzt wirken – und natürlich sind sie dies an manchen Stellen. Doch sie geben Einblicke in Konflikte, wie sie sich erfahrungsgemäß in Kommunen abspielen können. Die Lösungsansätze weisen auf Wege hin, die sich in der Praxis bereits als erfolgreich erwiesen haben. Sie zeigen, dass es oftmals nicht großer Umbrüche oder Reformen bedarf, sondern dass es die kleinen Schritte sind, die zum Erfolg führen können. Sie zeigen auch, dass es zu mehr Effektivität führt, sich auf die Handlungslogik des Gegenübers einzulassen. Denn es geht nicht um die Frage, wer Aufgaben besser durchführt, sondern darum, wie Stadtentwicklung bzw. räumliche Entwicklung insgesamt gemeinsam effektiver, besser und nachhaltiger werden kann.

Wesentliche Voraussetzung hierfür ist eine Bewusstseinsbildung der Gesellschaft dafür, dass Miteinander Stadt Entwickeln eine Aufgabe für alle ist. Nicht umsonst gehört es zu den Zielen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik „Stadt“ zum öffentlichen Thema zu machen. Nur, was öffentlich verhandelt wird, findet Fürsprecher und Engagementbereitschaft. Ein solches Bewusstsein entsteht nicht über Nacht, sondern muss schon früh entwickelt werden.

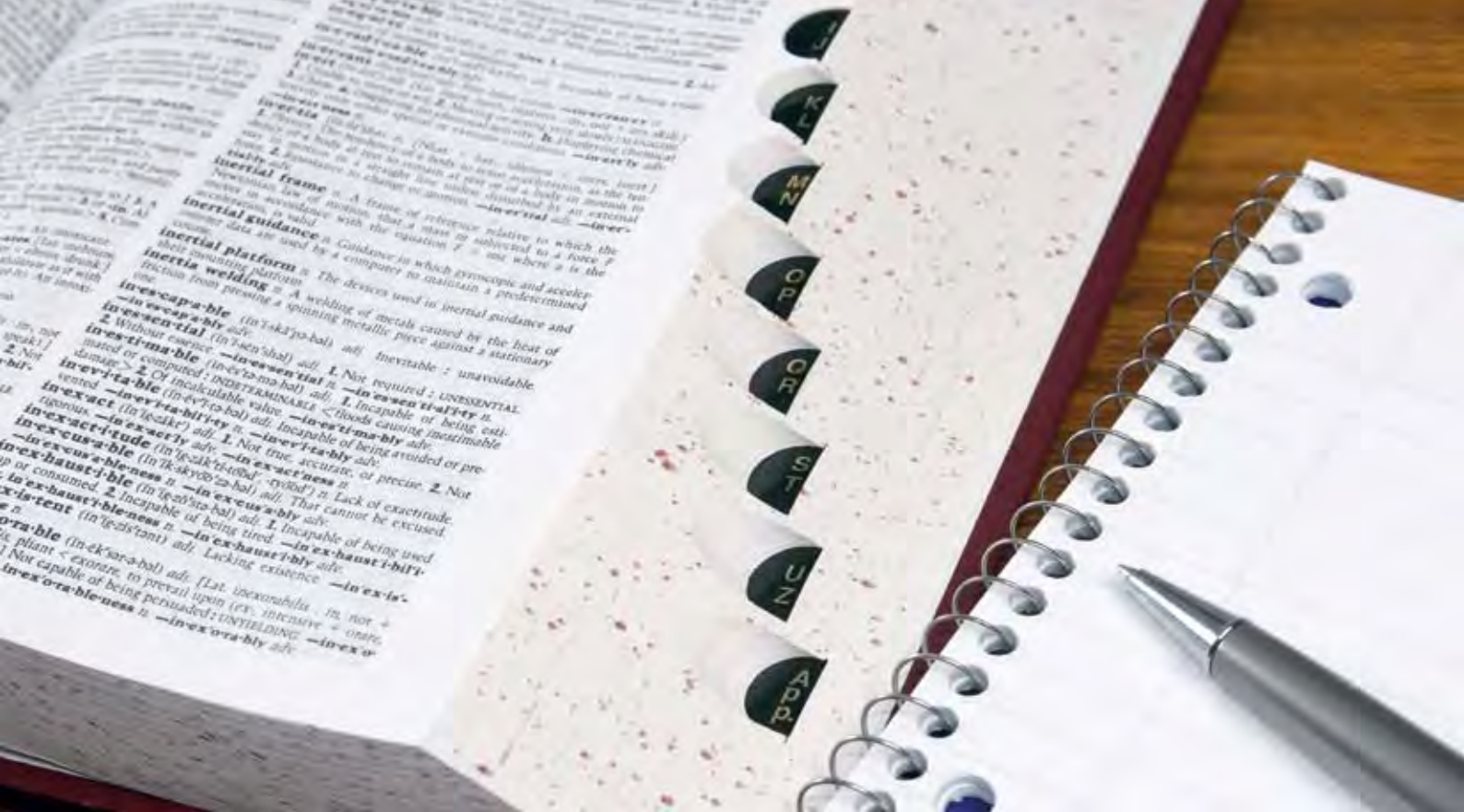


Es geht also um das Schaffen von Arenen für Stadtentwicklungsfragen, in denen Interessen, Erfahrungen und Konflikte ausgetragen werden, wie beispielsweise Runde Tische oder Pilotprojekte. Ein wesentlicher Baustein ist auch eine entsprechende Sensibilisierung für das Thema in der Schule. Akteure der Stadtentwicklung können gemeinsam mit Pädagogen Module oder Bausteine entwickeln und durchführen. Stadtentwicklung ist spannend, wenn man versteht, wovon man spricht – und mit wem man darüber sprechen kann.

Bei Politik und Verwaltung muss eine vielerorts schon eingeleitete Bewusstseinsbildung verstärkt fortgeführt und verinnerlicht werden. So ist diese Handreichung auch ein Appell an das „Verständnis für das Unverständnis“. Was für die öffentliche Hand tägliches Geschäft ist, ist für den Bürger eine fremde Welt. Selbst wenn er aktiv wird und etwas bewegen will: Die erste Hürde ist manchmal schon der Zugang zum richtigen Ansprechpartner im Rathaus! Der gegenteilige Anspruch, alle Bürger mit in die Stadtentwicklung zu nehmen, hat in dieser Absolutheit sicher bereits an Schärfe verloren. Es wollen sich nicht alle Bürger beteiligen, und es wollen auch nicht alle Bürger beteiligt werden. Es muss ihnen aber möglich sein und es muss Räume für sie geben, sich einzubringen, wenn sie dies wollen. Neue Strukturen und ein anderes Verständnis braucht es also da, wo es schon Engagement gibt, denn Engagement entsteht nicht dort, wo es gebraucht wird, sondern da, wo eine Gruppe einen Handlungsbedarf sieht.

Die Gesellschaft muss sich von dem Gedanken verabschieden, die Zivilgesellschaft sei nur ein Koproduct sozialer Dienstleistungen, ein Ersatzbetreiber für fallengelassene öffentliche Aufgaben oder ein Objekt planerischer Beteiligungsverfahren. Das heißt nicht, dass sie nicht (im Idealfall moderiert) gefragt werden darf, wenn beispielsweise das Freibad wegfällt. Man darf nur nicht erwarten, dass das vereinstragene Bürgerbad dann nach den alten Spielregeln funktioniert und langfristig angelegt ist. Wenn die Akteure in dem Verein das Bad nicht hätten übernehmen wollen, wäre dieses Konstrukt auch nicht zustande gekommen. Und wenn sie es nicht mehr haben wollen, wird es das Bürgerbad eben nicht mehr geben. Und damit muss die öffentliche Hand dann leben.

Die öffentliche Hand verfügt über beratende Angebote und Dachstrukturen, beispielsweise Städtenetzwerke und kommunale Spitzenverbände. Beratungsangebote für die Zivilgesellschaft sind aus finanziellen Gründen sehr viel weniger ausgeprägt. Dachstrukturen können nur bedingt ausgebildet werden und sind nicht immer gewollt. Beratungsangebote und Organisationsentwicklung innerhalb der Zivilgesellschaft sind daher zur Herstellung einer gleichen Augenhöhe ein wichtiges Anliegen. Letztlich wird der Einsatz von neutralen, dritten Instanzen unerlässlich sein. Sie können zwischen der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Hand vermitteln und Übersetzungsarbeit zwischen zwei Welten leisten, damit die große Zukunftsaufgabe Miteinander Stadt Entwickeln von vielen angegangen wird, – denn sie geht uns alle an!



22 Begriffe

- **Bürgerbeteiligung:** Flächennutzungspläne und Bebauungspläne sind Instrumente der Bauleitplanung, die beschreiben, wer was wie und wo bauen darf. Deren Entwürfe müssen für einen Monat ortsüblich, das ist in der Regel an einer zentralen Stelle wie das Rathaus, für jeden zugänglich gemacht werden. So schreibt es § 3 des Baugesetzbuchs (BauGB) vor. Dabei kann jeder und jede die Pläne kommentieren und jede Stellungnahme wird geprüft bzw. gegeneinander abgewogen. Das Baugesetzbuch sieht außerdem die Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen in städtebaulichen Maßnahmegebieten, die häufig öffentlich gefördert werden (→ Förderprogramme und -gebiete), vor. Wie diese Beteiligung im Detail aussieht, obliegt der jeweiligen Kommune (→ Informelle Bürgerbeteiligung).
- **Bürgerschaftliches Engagement:** Dieser Begriff hat in der Diskussion die Nachfolge des Begriffs ‚Ehrenamt‘ angetreten. Bürgerschaftlich engagiert ist, wer sich – in Form von Zeit, Kreativität, Empathie, Vermögenswerten oder des persönlichen Ansehens – für die Gesellschaft einsetzt. Das kann man in einer zivilgesellschaftlichen Organisation oder auch alleine tun. Zivilcourage ist z. B. eine Form des bürgerschaftlichen Engagements, aber auch die persönliche Teilnahme an einem Bürgerforum. Vor diesem Hintergrund umfasst bürgerschaftliches Engagement im Grunde mehr als das traditionelle Ehrenamt.
- **Bürgerstiftung:** Die Bürgerstiftung ist in Deutschland eine vergleichsweise neue Form der Stiftung. In den letzten zehn Jahren haben sich in etwa 200 Gemeinden oder Regionen Menschen zusammengetan, um solche Stiftungen zu gründen, mit dem Ziel, die Lebensqualität vor Ort mit einzelnen Maßnahmen und Projekten zu verbessern. Dies erfolgt mit privatem Kapital und viel bürgerschaftlichem Engagement, in wel-

chem Umfang ist abhängig von den individuellen Möglichkeiten und Interessen. Das Konstrukt der Stiftung setzt darauf, Kapital langfristig für gemeinwohlorientierte Projekte vor Ort zu binden. Die meisten Bürgerstiftungen beginnen mit recht kleinem Vermögen, das im Laufe der Zeit aber von interessierten und engagierten Bürgern aufgestockt wird. Bürgerstiftungen sind also eine Stiftung von Bürgern für Bürger.

- **Dritter Sektor:** Der Dritte Sektor wird gemeinhin als der institutionalisierte Teil der Zivilgesellschaft verstanden. Beispielhafte Einrichtungen sind Stiftungen, Vereine, Verbände oder Nichtregierungsorganisationen. Damit kann der Dritte Sektor in Zahlen ausgedrückt werden und ist besser erfass-, eruier- und vergleichbar als dies für die → Zivilgesellschaft in der Gesamtheit möglich ist.

- **Ehrenamt und Hauptamt:** Nicht alle zivilgesellschaftlichen Akteure, die sich für das Gemeinwohl einsetzen, tun dies „ehrenamtlich“ und nicht alle gewählten Vertreter einer Stadt bekommen dafür ein Gehalt. So sind bei den Wohlfahrtsverbänden und Organisationen mit ausreichenden Finanzen Arbeitnehmer beschäftigt, während viele Lokalpolitiker ihr Amt in der Freizeit ausführen. Dies kann Auswirkungen auf die Zusammenarbeit haben, z. B. im Bezug auf die Professionalität oder die Zeit, die jemand für eine Aufgabe mitbringt. Die Mischung hat Vorteile und birgt zugleich Konfliktpotenzial. So können Hauptamtliche Themen, Bedarfe und Befindlichkeiten und die daraus resultierenden „Aufträge“ aus den eigenen Reihen entgegennehmen und bearbeiten. „Aufträge“ an die Ehrenamtlichen zu erteilen, ist nicht der Idealfall. Vielmehr müssen ihnen Rahmen und Strukturen gegeben werden, die individuell und nach den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten gefüllt werden können.

- **Förderprogramme und -gebiete:** Bei Förderprogrammen in der Stadtentwicklung handelt es sich in der Regel um EU-, nationale oder Landesinitiativen, die versuchen, räumliche Funktions- und Strukturschwächen auszugleichen oder abzumildern. Sie verfolgen politische Stadtentwicklungsziele und geben Ansätze vor, wie diese umgesetzt werden können. Eine besondere Funktion hat dabei die Festlegung räumlicher Schwerpunktgebiete. Um die Programme in diesen Fördergebieten zielführend umsetzen zu können, werden zusehends integrierte Handlungskonzepte verlangt. Diese enthalten u. a. die wesentlichen angestrebten Projekte mit einer Zeitplanung für die Umsetzung und gelten als Arbeitsgrundlage für die Programmlaufzeit. In die Erarbeitung und Umsetzung sollen möglichst viele betroffene Akteure vor Ort, aber auch alle betroffenen Ressorts der Verwaltung mitwirken, damit das Konzept auch wirklich „integrativ“ ist. In aller Regel müssen Kommunen oder Projektpartner die Maßnahmen mit einem vorab definierten Eigenanteil kofinanzieren, während EU, Bund und/oder Länder den Rest bezuschussen.



- **Freie Wohlfahrtspflege:** Zur Freien Wohlfahrtspflege gehören die meisten sozialen Hilfen, die auf gemeinnütziger Grundlage und in organisierter Form in Deutschland geleistet werden. Zu den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege gehören die Arbeiterwohlfahrt, der Deutsche Caritasverband, das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband, das Deutsche Rote Kreuz und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.
- **Freiwillige und Pflichtaufgaben:** Die öffentlichen Aufgaben sind nach sogenannten Freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben zu trennen. Zu ersteren gehören z.B. Theater, Museen, Freibäder, Bibliotheken, Stadtfeste oder auch Beteiligungsangebote. Zu letzteren gehören z. B. Schulen, Sozialhilfe, die Feuerwehr und die Müllabfuhr.
- **Freiwilligenagenturen:** Unter Freiwilligenagenturen versteht man Anlaufstellen für Menschen, die Zeit und Interesse haben, sich zu engagieren, aber noch nicht wissen, wie und wo. Hier finden sie Beratung,

Informationen, Qualifizierung und Engagement-Angebote. Sie sind also eine Plattform von Organisationen, die Engagierte suchen, und Menschen, die ehrenamtlich unterschiedliche Aufgaben übernehmen wollen. Die Trägerschaft der Freiwilligenagenturen geht von der öffentlichen Hand über Träger der Freien Wohlfahrtspflege bis zu privaten Initiativen.

- **Gremien:** Mit Gremien sind im vorliegenden Zusammenhang die kommunalen Parlamente und deren Ausschüsse und dergleichen zu verstehen. Zusammensetzung, Aufgaben und Zusammenwirken richten sich nach der Kommunalordnung der Länder.
- **Haushaltsplanung:** Der kommunale Haushalt ist ein komplexes Konstrukt. So ist zu unterscheiden zwischen einem Vermögens- und einem Verwaltungshaushalt oder zwischen der kurz-, mittel- und langfristigen Finanzplanung. Aufgrund der jährlichen Fortschreibung des Haushalts kann dieser auf Veränderungen, Ideen oder Projekte nicht immer flexibel reagieren. Teilweise existieren für einzelne Gebiete Budgets für kleinteilige Maßnahmen. Hier besteht schon eher eine Möglichkeit, vergleichsweise kurzfristig für ein Projekt Unterstützung zu bekommen. In manchen Städten oder Stadtteilen können Bürger selbst über ein bestimmtes Haushaltsbudget entscheiden (Bürgerhaushalte).
- **Informelle Bürgerbeteiligung:** Diese Art der Bürgerbeteiligung ist nicht direkt vorgeschrieben. Weil es aber oft sehr wichtig ist, die Bürgerinnen und Bürger als Betroffene oder als Experten vor Ort in die Planung einzubeziehen, wurden hierzu viele Methoden entwickelt und angewandt. Diese unterscheiden sich im Aufwand, in der Zielgruppe, der Dauer oder im zu erreichenden Ziel. Beispiele sind Stadtteilkonferenzen, Bürgerforen, Zukunftswerkstätten, Open-Space-Verfahren und Planungszellen.





Solche Ansätze sind in der Regel Gegenstand informeller Planung. Die Ergebnisse haben also für die öffentliche Hand keine Verbindlichkeit, können jedoch für diese entscheidungsleitend sein.

- **Kommune:** Der Begriff leitet sich aus dem lateinischen Wort „communis“ ab, das „Gemeinwesen“ bedeutet. Die Verwendung des Begriffs bezieht sich in dieser Handreichung aber nicht auf die gemeinschaftliche Komponente im Sinne einer sozialen Interaktion von Menschen, sondern auf die Rechtsform. Gemeint ist zunächst die unterstaatliche Gebietskörperschaft, die auf einem territorial begrenzten Gebiet agiert. Als wesentliche Akteure der Kommune sind die Verwaltung und die öffentliche Hand zu nennen.
- **Lokale Agenda 21:** Eine Lokale Agenda ist ein kommunales Handlungsprogramm, in dem die nachhaltige Entwicklung einer Kommune beschrieben wird. Es wird in der Regel in Zusammenarbeit mit kommunalen Vertretern im Idealfall aus den Bereichen Soziales, Umwelt und Wirtschaft sowie mit den Bürgerinnen und Bürgern einer Stadt erarbeitet. Diese können sich in zahlreichen Nachhaltigkeitsprojekten engagieren. Die

Lokale Agenda 21 ist die lokale Ausführung eines globalen Programms, das 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro verabschiedet wurde.

- **Public Private Partnership (ppp):** Hinter diesem Begriff verbirgt sich eine vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Ziel ist es dabei, Risiken und Kosten auf beide Seiten zu verteilen. Während in der Ursprungsphase in erster Linie Infrastruktur und damit finanzstarke Projekte Gegenstand solcher Kooperationen waren, wird ppp heute z. T. auch im Rahmen von kleineren Projekten diskutiert. Unter „Private“ wird dann dabei nicht mehr ausschließlich die Wirtschaft verstanden, sondern auch zivilgesellschaftliche Organisationen.
- **Rathaus:** Der Begriff Rathaus wird landläufig für die Gesamtheit der Lokalpolitik und der Lokalverwaltung gebraucht. Die tatsächlichen Wege, Strukturen, Zuständigkeiten und Rechte sind aber komplex. Erschwert wird dies dadurch, dass jede Stadt und Gemeinde anders strukturiert ist. Gremienfolgen und Amtsbezeichnungen sind ebenso wenig einheitlich wie die



inhaltliche Aufteilung der Ressorts. Der Schlüssel der kommunalen Zuständigkeiten orientiert sich nach jeweiligem Gesetz an der Gemeindegröße, ebenso der Schlüssel der Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen Politiker. Ab bestimmten Stadtgrößen übernehmen die Bürgermeister ein Hauptamt. Die Strukturen und Zuständigkeiten lassen sich also nicht einfach in einem Buch nachschlagen. Der Dialog mit den entsprechenden Akteuren vor Ort kann daher wertvoll und wichtig sein.

- **Raumpioniere:** Als Raumpioniere werden Personen bezeichnet, die quasi mit einer Vorreiterfunktion in Regionen, Städte oder auch Quartiere gehen um dort eine positive Entwicklung anzustoßen. In der Regel sind dies Orte, die von Schrumpfung oder einem schlechten Image betroffen sind. Die Projekte (z. B. kulturelle Einrichtungen oder die Behandlung bestimmter Themen) werden mit Ausdauer, Engagement, Unternehmergeist und Kreativität angestoßen und durchgeführt und greifen dabei zumeist nicht den Mainstream vor Ort auf. Vielfach ecken sie sogar zunächst mit ihren Aktivitäten an, obwohl sie gleichzeitig einen Beitrag dazu leisten, eher unbekanntere Regionen bekannt zu machen.

- **Sachkundiger Bürger:** Einzelne Kreis- und Gemeindeordnungen regeln, dass zusätzlich zu den gewählten Mandatsträgern sogenannte Sachkundige Bürgerinnen und Bürger in einzelne Ausschüsse bestellt werden und dort mitwirken.
- **Stadtentwicklung:** In Erweiterung zur Stadtplanung, die sich hauptsächlich auf baulich-räumliche Komponenten bezieht, werden in der Stadtentwicklung gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Entwicklungen einbezogen. Stadtentwicklung beschreibt somit einen Ansatz, der viele Akteure aus unterschiedlichen Disziplinen einbezieht und zukunftsgerichtet ist. Wesentliche aktuelle Herausforderungen in der Stadtentwicklung sind u. a. der demografische Wandel, der Stadtumbau, die Globalisierung, Nachhaltigkeit und die Umsetzung eines integrierten Ansatzes (→ Förderprogramme und -gebiete).
- **Subsidiaritätsprinzip:** Das Subsidiaritätsprinzip basiert auf der Auffassung, dass die Aufgaben, die eine kleinere Einheit übernehmen kann, von einer größeren nicht übernommen werden dürfen. Die übergeordneten Instanzen sollen die Kleineren da-

bei in ihrer Entwicklung fördern, aber nicht bevormunden. Auf das Staatsverständnis übertragen bedeutet dies, dass die öffentliche Hand die Freiheit der Bürger nur soweit einschränken darf, wie es unbedingt notwendig ist. Die kleinste Einheit ist also der Bürger. Das Konzept setzt sich aber weiter fort, indem auch die Kommunen möglichst die Aufgaben übernehmen sollen, die von ihnen leistbar sind. Die oberen Instanzen (Bund und Länder) sollen sie dabei unterstützen.

→ **Top-down und bottom-up:** Diese beiden Begriffe beschreiben, ob eine Entscheidung oder eine Entwicklung von oben nach unten (top-down) oder von unten nach oben (bottom-up) entsteht. In der Stadtentwicklung gibt es immer mehr Beteiligungsverfahren, die als „bottom-up“ bezeichnet werden, weil in ihnen der Bürger mehr Gestaltungs- und Mitspracherecht hat, die Ideen also „von unten“ kommen. Dennoch bleiben in der Regel auch solche Verfahren „top-down“, zumindest in der Hinsicht, als dass ihnen ein Entscheidungsprozess darüber vorausgeht, ob überhaupt, mit welcher

Zielgruppe und mit welchem Verfahren beteiligt werden soll. Außerdem haben die Beteiligten nur entscheidungsvorbereitenden Einfluss.

→ **Zivilgesellschaft:** Der moderne Zivilgesellschaftsbegriff beschreibt eine von Staat und Markt unterscheidbare Sphäre kollektiven gesellschaftlichen Handelns, die durch subjektive Gemeinwohlorientierung, Verzicht auf Ausschüttung von erwirtschafteten Überschüssen und privatem im Sinne von nicht-hoheitlichem Handeln gekennzeichnet ist. Sie umfasst Dienstleister (z. B. Wohlfahrtsverbände) ebenso wie Themenanwälte (z. B. Greenpeace), Selbsthilfeorganisationen (z. B. Sportvereine, Patientenselbsthilfe) und Mittlerorganisationen (z. B. Förderstiftungen, Dachverbände) und setzt sich im Übrigen aus formell konstituierten Organisationen (Vereine, Stiftungen, gGmbHs, gAGs) und informellen Initiativen (z. B. Bürgerinitiativen, Nachbarschaftshilfen und dergleichen) zusammen. Zivilgesellschaft hat in der modernen Gesellschaft eine Aktions- und eine politische Dimension.





33 Literaturhinweise

Zivilgesellschaft – Grundlagen

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2006):
Freiwilliges Engagement 1999-2004. Berlin.

Nährlich, Stefan/Strachwitz, Rupert Graf/Hinterhuber, Eva M./Müller, Karin (Hrsg.) (2005):
Bürgerstiftungen in Deutschland. Bilanz und Perspektiven.
Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Strachwitz, Rupert Graf/Mercker, Florian (2005): Stiftungen in Theorie, Recht und
Praxis: Handbuch für ein modernes Stiftungswesen. Berlin: Duncker & Humblot.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.) (2009): Bericht zur Lage und
zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Berlin.

Zimmer, Annette (2007): Vereine – Zivilgesellschaft konkret.
2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.



Zivilgesellschaft – Arbeitshilfen

Badelt, Christoph (Hrsg.) (2007): Handbuch der Nonprofit-Organisationen: Strukturen und Management. 4., überarb. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Burhoff, Detlef (2008): Vereinsrecht: ein Leitfaden für Vereine und ihre Mitglieder. 7. Aufl., Herne, Westf.: Neue Wirtschafts-Briefe.

Habisch, André (Hrsg.) (2008): Handbuch Corporate Citizenship: Corporate Social Responsibility für Manager. Berlin, Heidelberg: Springer.

Heinze, Rolf G./Olk, Thomas/Evers Adalbert (Hrsg.) (2008): Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lindlacher, Peter/Strachwitz, Rupert Graf/Mecking, Christoph (2008): Stiftungen nutzen – Stiftungen gründen. 4., aktual. Aufl., Neu-Ulm: AG-SPAK-Bücher.

Riess, Birgit (2008): Mit Verantwortung handeln: Ein CSR-Handbuch für Unternehmer. Bertelsmann-Stiftung. Wiesbaden: Gabler.

Stöger, Roman/Salcher, Martin (2006): NPOs erfolgreich führen: ein Handbuch für Nonprofit-Organisationen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Stadtentwicklung

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Aufl., Hannover: ARL.

Fürst, Dietrich/Scholles, Frank (Hrsg.) (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3., vollst. überarb. Aufl., Dortmund: Rohn.



Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter (2008):
Stadtpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Henckel, Dietrich/von Kuczkowski, Kester/Lau, Petra/Pahl-Weber, Elke/Stellmacher, Florian
(Hrsg.) (2010): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch.
Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas zur Stadt. Von den ersten Gründungen bis zur moder-
nen Stadtplanung. 3., aktual. und erw. Aufl., München: Dt. Taschenbuch-Verlag.

Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung.
Ein Methodenhandbuch. Bonn: Stiftung Mitarbeit.

Siebel, Walter (Hrsg.) (2004): Die Europäische Stadt. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Stadtentwicklungsbericht 2008, Bundestagsdrucksache 16/13130.

Nationale Stadtentwicklungspolitik

BMVBS/BBR (Hrsg.) (2007): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik,
Memorandum, Bonn.

BMVBS (Hrsg.): Nationale Stadtentwicklungspolitik.
Eine Initiative zur Stärkung der Städte, Berlin 2008.

BMVBS (Hrsg.): Nationale Stadtentwicklungspolitik – Positionen. Berlin 2009.

Initiative zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Bundestagsdrucksache 16/9234.



Papenburger Erklärung zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik:
TOP 5 -Anlage der 115. Bauministerkonferenz am 27./28. September 2007 in Papenburg.

Stadtentwicklung und Zivilgesellschaft

Becker, Elke/Gualini, Enrico/Runkel, Carolin/Strachwitz, Rupert Graf (Hrsg.) (2010):
„Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement“.
Maecenata Schriftenreihe Band 6, Stuttgart: Lucius & Lucius.

Becker, Elke (2009): Zivilgesellschaft in der Stadt- und Raumentwicklung.
Opusculum Nr. 40. Maecenata Institut, Berlin.

KGST (Hrsg.) (2010): Bürgerengagement – Chancen für Kommunen. KGST-Bericht 6/1999. Köln.

Wolf, André Christian (2009): Bürgerstiftungen als Akteure der Stadtentwicklung.
Erkundung der Beiträge von Bürgerstiftungen zur Entwicklung von Stadt und Region.
Aachen [Onlinepublikation].

Öffentliche Hand

Ackermann, Paul (2004): Bürgerhandbuch: Basisinformationen und 66 Tips zum Tun.
3., neu überarb. Aufl., Schwalbach/Ts: Wochenschau-Verlag.

Sabathil, Gerhard/Sitzler, Margret (2008): Förderprogramme der EU:
Gesamtüberblick. Weinheim, Bergstraße: WILEY-VCH.

Schwarting, Gunnar (2006): Den Kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch –
richtig lesen und verstehen. 3., überarb. Aufl., Berlin: Erich Schmidt.

Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.) (1999): Kommunalpolitik: Politisches Handeln
in den Gremien. 2., völlig überarb. und aktual. Aufl., Opladen: Leske und Budrich.

Bildnachweis

Titel	iStockphoto/Alex Nikada	S. 22 re.	iStockphoto/Jacom Stephens
S. 3	Evi Goderbauer	S. 23 li.	fotolia.com/Tarzoun
S. 4	Bernd Breuer	S. 23 re.	iStockphoto/nyul
S. 5	Evi Goderbauer	S. 24 li.	iStockphoto/Lise Gagne
S. 6	Evi Goderbauer	S. 24 re.	iStockphoto/daniel rodriguez
S. 7	Evi Goderbauer	S. 25 li.	fotolia.com/Jörg Jahn
S. 8	BPW baumgart+partner	S. 25 re.	fotolia.com/Astock
S. 9	raum+prozess	S. 26 li.	iStockphoto/Neustockimages
S. 10	Evi Goderbauer	S. 26 re.	iStockphoto/claudiobaba
S. 11	PLANUNGSGRUPPE STADTBÜRO/ StadtRaumKonzept GmbH	S. 27 li.	iStockphoto/Daniel Laflor
S.12/13	Bernd Breuer	S. 27 re.	iStockphoto/Steve Cukrov
S. 14	Manfred Fuhrich	S. 28 li.	fotolia.com/fotos4people
S. 15	Manfred Fuhrich	S. 28 re.	iStockphoto/Jacob Wackerhausen
S. 16	Manfred Fuhrich	S. 29 o.	Evi Goderbauer
S. 17 li.	fotolia.com/.shock	S. 29 u.	Evi Goderbauer
S. 17 re.	fotolia.com/Gernot Krautberger	S. 30	BPW baumgart+partner
S. 18 li.	iStockphoto/www.stalman.com	S. 31	fotolia.com/Thomas Perkins
S. 18 re.	fotolia.com/endostock	S.32/33	BPW baumgart+partner
S. 19 li.	iStockphoto/Boone	S. 34	PLANUNGSGRUPPE STADTBÜRO/ StadtRaumKonzept GmbH
S. 19 re.	fotolia.com/Charlesknox	S. 35	PLANUNGSGRUPPE STADTBÜRO/ StadtRaumKonzept GmbH
S. 20 li.	fotolia.com/Esther Hildebrandt	S. 36	Evi Goderbauer
S. 20 re.	iStockphoto/acilo – photography	S. 37	fotolia.com/Antje Lindert-Rottke
S. 21 li.	iStockphoto/fatihhoca	S. 38-40	fotolia.com/Acik
S. 21 re.	iStockphoto/Joshua Hodge Photography		
S. 22 li.	fotolia.com/Barbara Helgason		



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Bearbeitung

Maecenata Institut für
Philanthropie und Zivilgesellschaft
an der Humboldt-Universität
zu Berlin
Carolin Runkel

Institut für Stadt- und
Regionalplanung der
Technischen Universität Berlin
Fachgebiet Planungstheorie
Elke Becker

Gestaltung und Satz

heimbüchel pr
kommunikation und publizistik GmbH, Köln/Berlin
Cheryl Juhasz

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

2010

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.