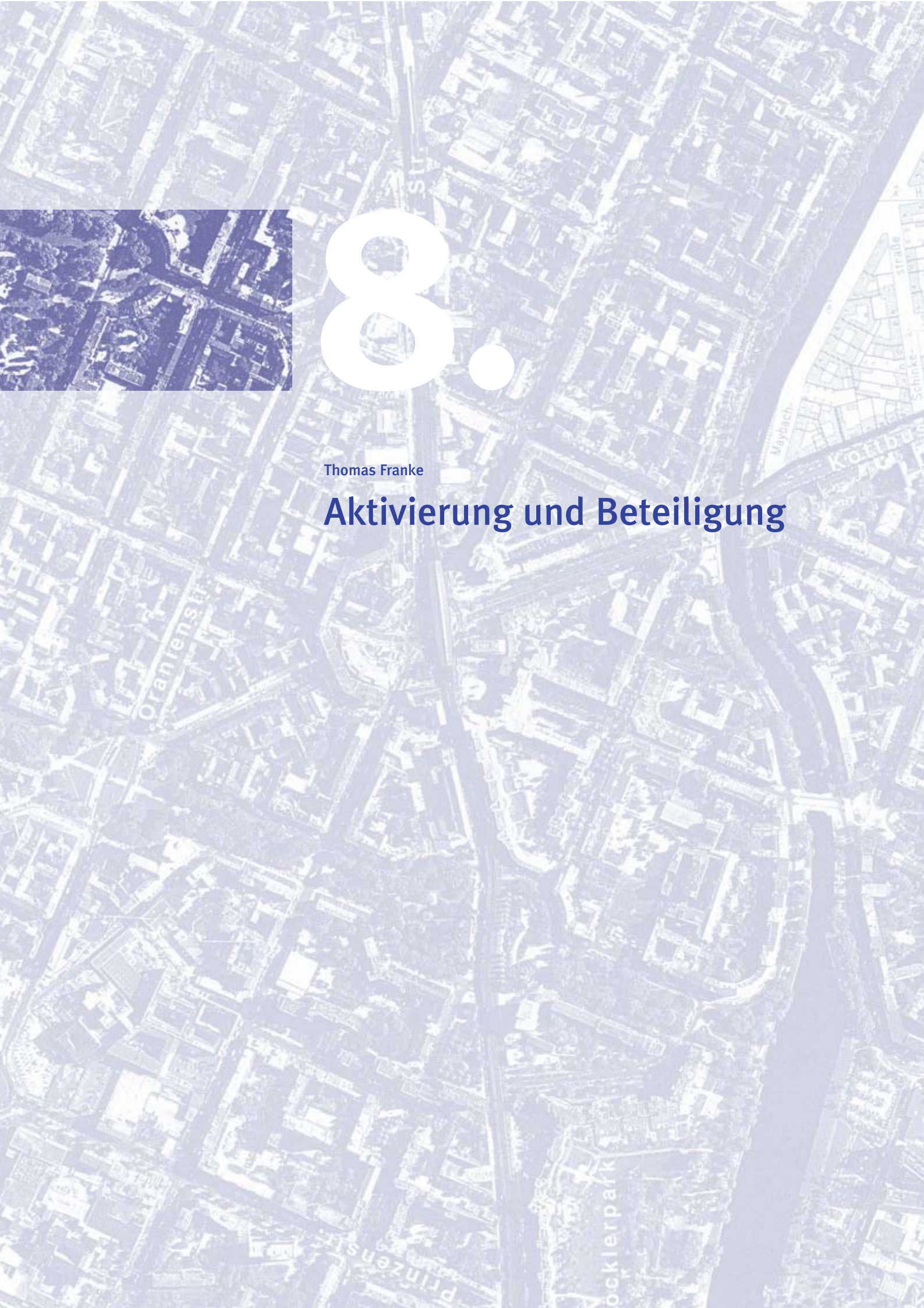




8.

Thomas Franke

Aktivierung und Beteiligung



Mit dem Handlungsfeld Aktivierung und Beteiligung wird ein weiteres strategisches Ziel des Programms Soziale Stadt verfolgt. Es soll unter anderem dazu dienen, quartiersbezogene Beteiligungsstrukturen aufzubauen, lokale Initiativen, Organisationen und Unternehmen zu vernetzen sowie individuelle Problemlösungskompetenzen auch bisher nicht organisierter Bürgerinnen und Bürger zu stärken (Empowerment).

8.1 Länder-Vorgaben zu Aktivierung und Beteiligung

Der ARGEBAU-Leitfaden enthält zu Aktivierung und Beteiligung vergleichsweise genaue Aussagen. Als Ziele werden unter anderem die „Aktivierung örtlicher Potenziale, Hilfe zur Selbsthilfe“ und die „Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze“ genannt¹. In benachteiligten Quartieren „wird es zum zentralen Anliegen der Stadtteilentwicklung, das eigenständige Stadtteilleben wieder aufzubauen, den sozialen Verbund wieder herzustellen, alle vorhandenen Potenziale zu stärken und die Bewohner zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren. So soll erreicht werden, dass die Stadtteile schrittweise wieder als selbständige Gemeinwesen funktionieren.“ Als „typische Maßnahmen“ werden – neben der Einrichtung von Stadtteilmanagements und -büros – die „Unterstützung vieler Möglichkeiten, die Bürger durch Selbsthilfe an Maßnahmen der Stadtteilentwicklung zu beteiligen“ sowie die „Ausstattung der Stadtteilbeiräte mit kleinen Verfügungsfonds“ genannt. Aktivierungs- oder beteiligungsrelevante Hinweise finden sich auch im Aufgabenfeld „Wohnen“; hier werden als wohnungswirtschaftliche Maßnahmen unter anderem „Angebote zur Aktivierung und Identifikation der Mieter“ sowie die „Schaffung/Unterstützung nachbarschaftlicher Netze, Initiierung von nachbarschaftlicher Hilfe, Angebote für bestimmte Gruppen“ vorgeschlagen.

„Bürgermitwirkung und begleitende Bürgerbeteiligung ist Erfolgsvoraussetzung“ lautet ein allgemeiner Grundsatz zur fachübergreifenden Umsetzung des Programms. Und zum „Handeln in den Städten und Gemeinden“ wird festgestellt: „Den Gemeinden obliegt es, eine umfassende Bürgermitwirkung sicherzustellen. Dabei ist während der Laufzeit der Förderung auch darauf hinzuarbeiten, dass die in Gang gekommenen Beteiligungsprozesse im Quartier dauerhaft weiterwirken.“ Die Länder sollten „den Nachweis dafür fordern, dass die notwendigen Vorkehrungen für eine ... angemessene Bürgerbeteiligung getroffen werden“. Rechtlich basiert die Beteiligung auf den Regelungen des Baugesetzbuches (BauGB) zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen: „Die Aktivierung der Bürger gemäß § 137 BauGB und die Beteiligung und Mitwirkung der öffentlichen Aufgabenträger gemäß § 139 BauGB ist zielführender Bestandteil der städtebaulichen Erneuerung. Das gilt in verstärktem Maße für die soziale Stadterneuerung.“

In den Länderrichtlinien und -informationen zur Programmumsetzung Soziale Stadt werden die ARGEBAU-Empfehlungen zu Aktivierung und Beteiligung in unterschiedlich starkem Maße aufgegriffen und ausgelegt, wobei Aktivierung und Beteiligung – anders als Quartiermanagement – in den Vorgaben aller Länder zumindest Erwähnung finden.

¹ Hierzu und zum Folgenden: *ARGEBAU-Leitfaden*, Kapitel 3.1, 3.5, 4.1 und 4.2, siehe Anhang 9.

Dabei beschränken sich die Programminformationen und -richtlinien von Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen weitgehend auf den Hinweis, dass Beteiligung und Aktivierung der Quartiersbevölkerung und anderer lokaler Akteure bei der Zielbestimmung, Erstellung des Integrierten Handlungskonzepts sowie der Maßnahmendurchführung gewünscht werden. In Brandenburg wird darauf hingewiesen, dass „soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur und diesbezügliche Aktivitäten“ sowie die „Unterstützung aktiver Nachbarschaften“ – darunter werden auch Maßnahmen zur Aktivierung und Beteiligung verstanden – förderfähig sind². In Hamburg werden die „Organisation von Entwicklungs- und Beteiligungsprozessen, Aktivierung der Bewohnerschaft, Unterstützung und Stärkung der lokalen Initiativen, Entwicklung von Hilfen zur Selbsthilfe“ explizit als Aufgaben des lokalen Quartiermanagements³ festgeschrieben⁴. In Mecklenburg-Vorpommern wird betont, dass die Integration der Akteure vor Ort, die Aktivierung von Eigeninitiative und von Selbsthilfepotenzialen sowie die Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins erfolgsentscheidend für das Programm sind; die Umsetzung der über die Vorschriften des § 3 BauGB hinausgehenden Bürgerbeteiligung kann dabei in unterschiedlicher Form (Stadtteilkonferenzen, Bürgerforen, Workshops) erfolgen. Andere Länder weisen auf zusätzliche Einzelaspekte hin:

- Im Berliner Programmansatz beispielsweise wird die Bedeutung von Aktivierung und Beteiligung vor allem als Möglichkeit zur Stärkung der Selbsthilfepotenziale von Anwohnerschaft, Initiativen und anderen Akteuren vor Ort betont⁵. Daher seien bereits existierende Bürgerbeteiligungsverfahren und Stadtteilgremien besonders zu fördern. Ein Schwerpunkt ist außerdem die Einbeziehung von Haushalten mit Migrationshintergrund. Auch in Berlin wird Bewohneraktivierung als Aufgabe des lokalen Quartiermanagements betrachtet: Es ist für die Erarbeitung einer „geeigneten Form der Bewohneraktivierung“, die „Unterstützung der Bewohnervertretungen, -aktivitäten und -initiativen, Selbsthilfegruppen sowie Projektträger“, aber auch die „Aktivierung und Einbindung der kleingewerblichen Potenziale“ verantwortlich.
- In Bremen gehören „insbesondere die Aktivierung von Bewohnerinnen und Bewohnern“ durch „Initiierung und Unterstützung von Beteiligungsprozessen“, die „Durchführung von öffentlichen Foren (z.B. ‚Stadtteilgruppen‘) zur Information, Vermittlung von Projekten“, die „Unterstützung von Initiativen, Trägern, Organisationen, Einrichtungen usw. bei der Entwicklung von Vorhaben/Projekten und bei Anträgen auf die Fördermittel des Programms“ oder die „Förderung von lokalen Partnerschaften und Vernetzungen“⁶ zu den Aufgaben des „Lokalen Managements“⁷.

² *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Ergänzungserlass zur Förderrichtlinie '99 zur Stadterneuerung zum Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ vom 26. Juni 2001, Besonderer Teil B, Ergänzung zu B.2.1 c).

³ Hier: Stadtteilmanagement; vgl. Kapitel 7.1.

⁴ *Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde*, S. 2 ff.

⁵ Hierzu und zum Folgenden: *Bericht über die Entwicklung einer gesamtstädtischen Strategie*, Teil A, S. 4 f., sowie Teil B, S. 30 ff.

⁶ *Freie Hansestadt Bremen, Senator für Bau und Umwelt, Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales*, Handlungsprogramm „Wohnen in Nachbarschaften (WiN) – Stadtteile für die Zukunft entwickeln“, Bremen 1999, S. 4 f.

⁷ Vgl. Kapitel 7.1.

- Eines der vier grundlegenden Prinzipien im strategischen Ansatz der sozialen Stadterneuerung in Hessen ist die „Einbindung der örtlichen Akteure und der Bürgerschaft“. Hierzu gehören neben der Einrichtung eines Stadtteilmanagements die „Förderung selbsttragender Bewohnerorganisationen und stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze“, die „Förderung von Bürgerengagement durch Beteiligung und Mitbestimmung an Maßnahmen, die zur Wohngebietsidentität beitragen“ sowie die „Förderung von Gemeinweseninitiativen, Selbsthilfeprojekten und Vereinsarbeit“⁸.
- In Nordrhein-Westfalen organisiert das jeweilige Stadtteilbüro „Stadtteilkonferenzen unter weitgehender Beteiligung der betroffenen Menschen, der Verbände, der Vereine, Initiativen, der Wirtschaft und Gewerkschaften“, um die „Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner und die Vernetzung aller Aktivitäten vor Ort“ als eines von drei wesentlichen Kennzeichen des Integrierten Handlungskonzepts zu ermöglichen. Das lokale Quartiermanagement ist außerdem für „aktivierende Maßnahmen im Stadtteil“ zuständig. In jedem Fall ist ein „Gremium mit Schlüsselpersonen und weiteren Akteuren im Stadtteil“ zu bilden, das auch andere Organisationsformen als Stadtteilkonferenzen – beispielsweise Runde Tische oder Stadtteilforen – annehmen kann: „Wichtig hierbei ist, dass die lokale Politik (Bezirksvertretung) mit eingebunden ist, um die entscheidende politische Akzeptanz des Projektes sicherzustellen“⁹.
- Die saarländische Landesregierung fordert, „Strukturen zu schaffen, in denen die Mitwirkung ... bei der Erarbeitung der Entwicklungskonzepte und bei der Festsetzung von Prioritäten für die Durchführung einzelner Vorhaben ... gewährleistet“ wird (ähnlich lautet ein Passus in den Vorgaben zur sachsenanhaltinischen Landesinitiative URBAN 21¹⁰). Förderfähig sind unter anderem „Maßnahmen zur besseren Information und Beteiligung der Bürger im benachteiligten Stadtgebiet sowie zur Förderung eines interessenübergreifenden Dialogs der im Stadtteil agierenden Akteure“. Die von den Kommunen vorzulegenden Integrierten Handlungskonzepte müssen bereits Angaben zu „Formen und Umfang der Bürgerbeteiligung und der Öffentlichkeitsarbeit“ enthalten¹¹.
- Im Leitfaden zur Erarbeitung Integrierter Handlungskonzepte des Sächsischen Staatsministeriums des Innern heißt es: „Die Bewohner eines Stadtteils sind bereits an der Erstellung der Konzepte zu beteiligen. Für die Umsetzung sind geeignete Verfahren und Instrumente zu entwickeln, die die Beteiligung der Bürger, der privaten Akteure/Investoren sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner gewährleisten“¹². Im Anhang des Leitfadens wird darauf hingewiesen, dass eine „über die gesetzliche Vorgabe nach § 3 BauGB hinausgehende Bürgerbeteili-

⁸ *Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.), HEGISS Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, Wiesbaden 2000, S. 11 f. und S. 16.*

⁹ *Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ und Bund-Länderprogramm für „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Düsseldorf 2000, S. 2 f. und S. 6.*

¹⁰ *Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, S. 1 f. und S. 6 f.* Diese Richtlinien gelten nur für Programmgebiete der Sozialen Stadt, die gleichzeitig an der URBAN 21-Initiative teilnehmen. Für die anderen Programmgebiete sind keine gesonderten Richtlinien erlassen worden.

¹¹ *Ministerium für Umwelt des Saarlandes, „Stadt-Vision-Saar“, S. 1 f. und S. 8 f.*

¹² Hierzu und zum Folgenden: *Sächsisches Staatsministerium des Innern, S. 1 ff. und S. 5.*

„Grundlage für die „erfolgreiche Bewältigung komplexer stadtentwicklungspolitischer Probleme“ ist.

- In der Programmkonzeption Soziale Stadt des Landes Schleswig-Holstein wird als ein Ziel von Quartiermanagement formuliert, Organisations-, Entscheidungs- und Beteiligungsstrukturen zur Förderung und Stabilisierung der Mitwirkungsbereitschaft von Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern zu schaffen. Dazu gehört auch die „Aktivierung des Selbsthilfepotenzials sowie Bürgerinnen- und Bürgerengagements“. Kommunen, die am Programm teilnehmen möchten, müssen „Vorbereitungen für ein Partizipations- und Beteiligungsmodell in Anbindung an das Stadtteilmanagement“ nachweisen¹³.

Insgesamt zeigt sich, dass Aktivierung und Beteiligung sowie Akteursvernetzung und die Unterstützung lokaler Initiativen im Rahmen der Umsetzung des Programms Soziale Stadt in allen Ländern für wichtig erachtet und explizit eingefordert werden. In nur wenigen Länderinformationen finden sich allerdings konkrete Hinweise zur Umsetzung: beispielsweise im Rahmen „Lokaler Foren“ (Bremen) oder Stadtteilkonferenzen, Runder Tische oder Stadtteilforen (Nordrhein-Westfalen). In den meisten Fällen werden die teilnehmenden Kommunen lediglich aufgefordert, entsprechende Strukturen zu schaffen, Verfahren einzurichten und Maßnahmen zu ergreifen. Mehrheitlich wird dies als Aufgabe des lokalen Quartiermanagements betrachtet.

8.2 Die Begriffe Aktivierung und Beteiligung

Auch in den Städten und Gemeinden ist die grundlegende Bedeutung von Aktivierung und Beteiligung unstrittig. Allerdings gibt es – ähnlich wie beim Quartiermanagement – ein von Kommune zu Kommune teilweise sehr unterschiedliches Verständnis davon, was Aktivierung und Beteiligung im Einzelnen bedeuten oder mit welchen Techniken und mit welchen Zielen wer durch wen zu aktivieren oder zu beteiligen sei. Oftmals wird darauf hingewiesen, man könne Aktivierung und Beteiligung nicht voneinander trennen, da Aktivierung immer beteiligend wirke und alle Beteiligungsformen zugleich aktivierenden Charakter haben. Betrachtet man allerdings die Arbeit vor Ort, lässt sich feststellen, dass viele Kommunen zwar herkömmliche, top-down initiierte Beteiligungsmöglichkeiten anbieten und sich davon Aktivierungseffekte erhoffen, dann aber feststellen müssen, dass die angebotenen Beteiligungsgremien nur in geringem Maße oder gar nicht von der Quartiersbevölkerung genutzt werden. Deshalb ist es wichtig, den Aktivierungsaspekt gesondert zu betrachten¹⁴.

Aktivierung ist unter anderem auch zentraler Bestandteil von Stadtteilbezogener Sozialer Arbeit und Gemeinwesenarbeit (GWA): „Stadtteilbezogene Arbeit in der Tradition von GWA bezeichnet einen projekt- und themenunspezifischen Prozess einer (in der Regel) mehrjährigen Aktivierung der Wohnbevölkerung, der zwar ein-

¹³ Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau des Landes Schleswig-Holstein, S. 2, S. 10 f. und S. 17.

¹⁴ Vgl. auch: Thomas Franke, Aktivierung und Beteiligung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“, in: Soziale Stadt info, Nr. 7 (2002), S. 2–6.

zelne Leuchtturmprojekte nicht ausschließt, sich jedoch vornehmlich über eine Vielzahl kleinerer Aktivierungsaktionen darauf richtet, anhand direkt geäußerter und durchaus häufig wechselnder Interessen der Wohnbevölkerung gleichsam eine ‚Grundmobilisierung‘ eines Wohnquartiers zu bewirken, die dann den Humus für größere Einzelprojekte darstellt.“¹⁵ Würden dagegen Strategien zur Stadtteilentwicklung ohne eine solche „Mobilisierung“ der betroffenen Bevölkerung umgesetzt, hätte dies geringere Wirkungen auf das Gemeinwesen und damit nur wenige Effekte in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung eines Quartiers. Es gehe also darum, „kollektive Aspekte individueller Betroffenheit zu organisieren, Menschen an einen Tisch zu bringen, Nachbarschaften zu stärken, lokale Potentiale zu mobilisieren – schlagwortartig gesagt: um Kommunikation, Ideenproduktion sowie Organisation von Menschen und Ressourcen“, um „an vorhandene Interessen, Aktivitäten und Bedürfnislagen anzuknüpfen und diese für das Zusammenleben im Gemeinwesen nutzbar zu machen.“ Wesentliche Prinzipien stadtteilbezogener sozialer Arbeit sind daher auch die Bedürfnisorientierung – das heißt die Frage „Was wollt ihr?“ anstelle der Frage „Was braucht ihr?“ – sowie die Nutzung der im Stadtteil/Quartier bereits vorhandenen Ressourcen. „Wer Menschen befähigen will, den eigenen Möglichkeitsraum zu erweitern, muss innerhalb ihrer Lebenswelt agieren.“¹⁶

Vor diesem Hintergrund lassen sich unter Aktivierung alle Techniken verstehen, mit denen einzelne Personen oder Personengruppen im Quartier angesprochen und in Kommunikation (miteinander) gebracht werden können. Zu den Zielen von Aktivierung gehört es, Kontakt zu Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern aufzunehmen und zu pflegen, die in deren Lebenswelt erfahrbaren Probleme zu identifizieren und die Mitwirkungsbereitschaft Einzelner bei der Stadtteilentwicklung zu wecken und zu erfragen. Es handelt sich demnach in erster Linie um projektspezifische, vergleichsweise informelle und zu einem großen Teil aufsuchende Vorgehensweisen: aktivierende Befragungen, Beratungsangebote, aufsuchende Arbeit, Streetwork, Vernetzung von und Vermittlung zwischen einzelnen Akteuren, Institutionen und Organisationen, Schlichtung von Interessenkonflikten (Mediation), Organisation von Versammlungen, (Stadtteil-)Festen, Veranstaltungen und Aktionen, Gebiets- und Gebäudebegehungen, Informationsangebote und -veranstaltungen. Auch quartiersbezogene Öffentlichkeitsarbeit über (mehrsprachige) Stadtteilzeitungen, Plakate, Flyer, Broschüren, Rundbriefe, Internetangebote sowie den Einsatz von Logos und Slogans ist Teil der Aktivierungsarbeit¹⁷.

Beteiligung setzt dagegen meist auf einer eher formalen Ebene an und basiert auf mehr oder weniger geplanten Verfahren (konkretes Programm, bestimmter Ort, moderierter Ablauf) sowie vergleichsweise konkreten Zielvorstellungen (z.B. Diskussion zu bestimmten Themen, Entwicklung von Projekten, Vertretung von Gruppeninteressen). Zu solchen Beteiligungsformen gehören Stadtteilkonfe-

15 Hierzu und zum Folgenden: *Wolfgang Hinte*, Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Quartiermanagement: www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Theorie/Hinte/Quartiermanagement.htm (Stand 9/2001).

16 *Maria Lüttringhaus*, Förderung von Partizipation durch integrierte Kommunalpolitik: www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Theorie/Luettringhaus/Buergerbeteiligung.htm (Stand 9/2001).

17 Vgl. *Marion Mohrlock, Michaela Neubauer, Rainer Neubauer und Walter Schönfelder*, Let's Organize! Gemeinwesenarbeit und Community Organization im Vergleich, München 1993, S. 223 f. (Reihe Gemeinwesenarbeit, AG SPAK Bücher M 113).

renzen, Stadtteil- oder Bürgerforen, Zukunftswerkstätten, Bürgergutachten, thematische Arbeitskreise oder -gruppen, Workshops und beteiligungsorientierte Projekte.

Bei Aktivierung und Beteiligung geht es nicht um den Anspruch, möglichst alle Einzelpersonen erreichen zu müssen (die Entscheidung Einzelner, sich nicht aktivieren oder beteiligen zu lassen, sollte respektiert werden). Dies darf allerdings nicht bedeuten, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen von vornherein ausgeschlossen werden, weil keine ihren Fähigkeiten und Interessen entsprechenden Ansprache- und Beteiligungsmöglichkeiten angeboten werden und sie sich damit gar nicht erst einbringen können.

8.3 Aktivierung und Beteiligung in der Programmumsetzung

Ausgangssituation in den Gebieten

Die Erfahrungen in den Modellgebieten verdeutlichen, dass es teilweise sehr unterschiedliche Ausgangssituationen für Aktivierung und Beteiligung in den verschiedenen Quartieren gab. In gut einem Drittel der Modellgebiete existierten zu Beginn der Programmumsetzung nur sehr wenige oder gar keine Vereine und Initiativen – mithin bürgerschaftliche Organisationsformen im Sinne eines Gemeinwesens. Dies korrespondiert mit der Feststellung, dass es zu Beginn der Programmumsetzung in einigen Gebieten eine nur geringe Eigeninitiative der lokalen Akteure gab – möglicherweise weil sozial benachteiligte Gruppen teilweise Hemmungen haben, sich zu engagieren. Die Mitgliedschaft in einem Verein – für viele Kommunen und auch Evaluatoren ein wichtiger Indikator zur Messung von „Gemeinwesen“ – ist bei einigen Bevölkerungsgruppen eher unüblich¹⁸. Individuelle Probleme dominieren gegenüber allgemeinen quartiersbezogenen Themen¹⁹. Im Extremfall sind ein „Ghetto-Wir-Gefühl“, Mangel an Solidarität, ein nur geringes Verpflichtungsgefühl, Lethargie und Frustration in der Bewohnerschaft Ausgangspunkte für die Programmumsetzung²⁰. Hohe Fluktuation, der Fortzug einkommensstärkerer und der Zuzug benachteiligter Haushalte erschweren die Stabilisierung von Gemeinwesenstrukturen²¹.

Auf der anderen Seite konnte die Vor-Ort-Arbeit in einem weiteren guten Drittel der Modellgebiete bereits auf einer aktiven Vereins- und Initiativenlandschaft aufbauen, was allerdings nicht in jedem Fall bedeuten musste, dass diese Gruppierungen anfangs miteinander in Kontakt standen; in vielen Fällen war dafür zunächst erhebliche Vernetzungsarbeit zu leisten²². In einigen Gebieten wurden bei „traditionellen“ deutschen Sport- und Kulturvereinen eher ein Rückgang, dafür aber eine Zunahme von Migranten-Clubs und -Initiativen – insbesondere der türkischen Bevölkerung – beobachtet²³.

¹⁸ Schröder/Werth, S. 67.

¹⁹ Geiss/Kemper/Krings-Heckemeier, S. 73.

²⁰ Krings-Heckemeier/Heckenroth/Geiss, S. 58.

²¹ Cramer/Schuleri-Hartje, S. 53; Krings-Heckemeier/Heckenroth/Geiss, S. 58.

²² Knorr-Siedow/Jahnke/Trostorff, S. 75.

²³ Mussel/Kreisl, S. 65.

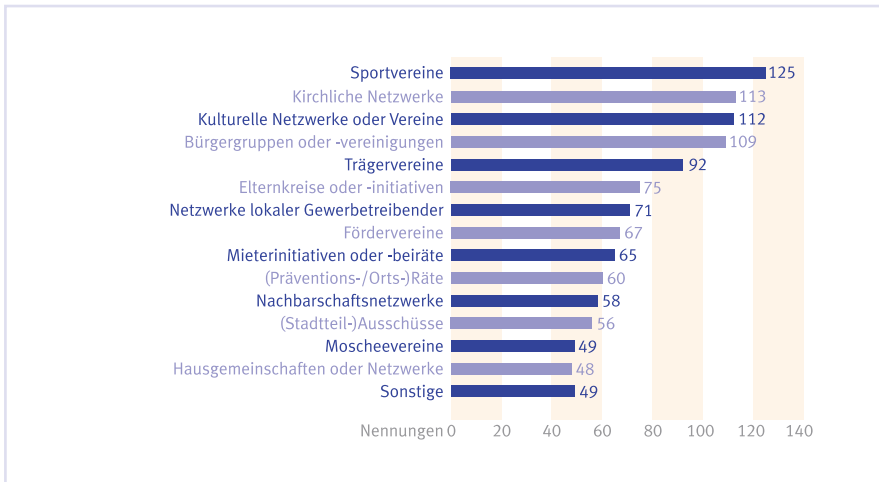


Abbildung 89: Netzwerkkonstellationen in den Programmgebieten (n=222, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)

Auch in den Programmgebieten basieren die Gemeinwesenstrukturen sehr stark auf Sport- oder kulturellen Vereinen; daneben spielen kirchliche oder kulturelle Netzwerke sowie Bürgergruppen oder -vereinigungen eine wichtige Rolle. Weniger institutionalisierte Gruppierungen wie Nachbarschaftsnetzwerke oder Hausgemeinschaften werden in der Befragung dagegen seltener genannt.

Aktivierung

In den Programmgebieten (inklusive Modellgebieten) wird eine breite Palette an Aktivierungstechniken eingesetzt. Besonders häufig wurden Informationsangebote und -veranstaltungen, Beratungsangebote, Stadtteilstefte und (aktivierende) Befragungen genannt. Informationsarbeit, Stadtteilstefte sowie die Akteursvernetzung gelten als besonders wichtige Elemente. Der Stellenwert von aktivierenden Befragungen, Gebäude- und Gebietsbegehungen sowie Beratung hat – wie die zweite gegenüber der ersten Befragung zeigt – insgesamt zugenommen.

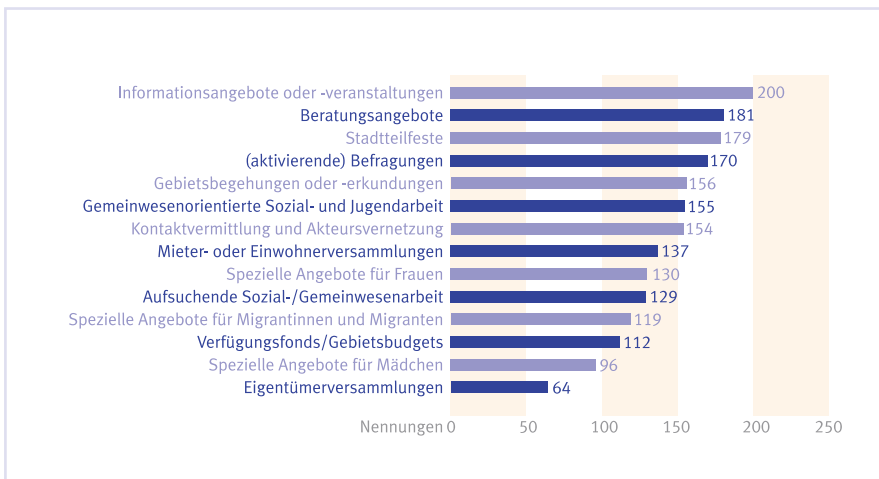


Abbildung 90: Eingesetzte Aktivierungstechniken (n=222, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)

Abbildung 91/92:

Beratschlagung zum Bürgergutachten Karlsruhe – Oststadt
(Fotos: Kerstin Langer/Kommaplan, Stuttgart)

**Abbildung 93:**

Gründungsversammlung des Bürgerforums Hannover – Vahrenheide
(Foto: Thomas Oberdorfer, Hannover)

**Abbildung 94:**

Bürgerveranstaltung zur Stadtteilentwicklung in Ludwigshafen – Westend
(Foto: Wolf-Christian Strauss, Berlin)

Abbildung 95:

Kinder planen ihren Spielplatz im Hamburger Flusseviertel – Süd
(Foto: Sabine Tengeler, Hamburg)



Trotz intensiverer Aktivierungsarbeit in der Mehrzahl der Modellgebiete betonen viele PvO-Teams, dass es in diesem Bereich noch immer Nachholbedarf gibt. Für Ludwigshafen – Westend wird beispielsweise empfohlen, dass in Zukunft „noch intensiver als bisher eine ‚aufsuchende Aktivierung‘ der Bewohner betrieben“ wer-



Abbildung 96–98:

Zukunftskonferenz II „Bildungs- und Qualifizierungsoffensive“ im November 2001 für die Nürnberger Südstadt

(Fotos: Wolf-Christian Strauss, Berlin)

den sollte²⁴. Zu einem ähnlichen Schluss kommt das PvO-Team für Hamburg-Altona – Lurup, wo zwar die Aktivierung der Quartiersbevölkerung bereits erfolgreich, unter verschiedenen Gesichtspunkten gleichwohl noch verbesserungsfähig sei²⁵. Auch im Bremer Modellgebiet sind nach Einschätzung der PvO sowohl eine Intensivierung aufsuchender Ansätze – unter anderem, um vor allem Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund besser zu erreichen – als auch insgesamt eine bessere Abstimmung der Maßnahmen aufeinander notwendig²⁶. Für Halle – Silberhöhe wird ein niedrighwelliges Angebot an Beteiligungs- und Aktivierungsformen vorgeschlagen: „Die gewählten Aktivierungs- und Beteiligungstechniken zielen ... nur auf eine sehr kleine Personengruppe, die bereit und in der Lage ist, sich im Stadtteil zu engagieren“²⁷. Auch aus Sicht der PvO Leipziger Osten ist es notwendig, „dem Aspekt Aktivierung künftig eine sehr viel größere Bedeutung zuzumessen, um Eigeninitiative und Organisationsgrad der Quartiersbevölkerung zu stärken und sie damit für die Teilnahme an Beteiligungsprozessen zu befähigen“²⁸.

²⁴ Schröder/Werth, S. 81.

²⁵ Breckner und andere, S. 117.

²⁶ Franke/Meyer, S. 68.

²⁷ Geiss/Kemper/Krings-Heckemeier, S. 86.

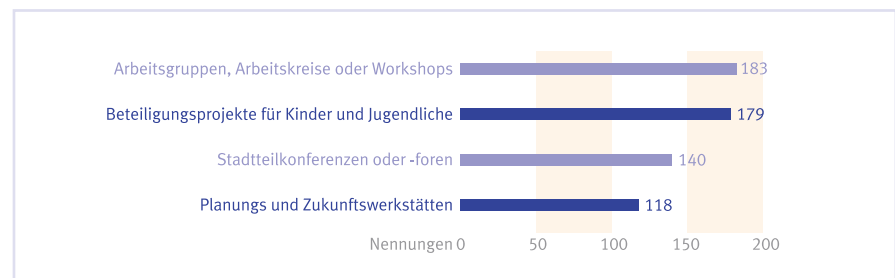
²⁸ Böhme/Franke, Programmbegleitung, S. 67.

Beteiligung

In den Programmgebieten werden als Beteiligungsformen am häufigsten Arbeitsgruppen, Arbeitskreise oder Workshops sowie Beteiligungsprojekte für Kinder und Jugendliche angeboten. Stadtteilkonferenzen oder -foren spielen für knapp zwei Drittel der Programmgebiete eine Rolle.

Abbildung 99:

Beteiligungsmöglichkeiten in den Programmgebieten (n=222, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

Während im Frühjahr 2001 zum Zeitpunkt der Zwischenberichterstattung in fast einem Drittel der Modellgebiete noch keinerlei Beteiligungsmöglichkeiten eingerichtet worden waren, spielt Partizipation heute überall eine Rolle – wenn auch mit von Fall zu Fall sehr unterschiedlicher Ausprägung in Bezug auf Anlass, Ziel, Thema, zeitliche Kontinuität. Beteiligung findet in den Modellgebieten vor allem in Form von Gebietsforen (im weiteren Sinne Runde Tische, Stadtteilarbeitskreise usw.) – oftmals in Verbindung mit Themen-Arbeitsgruppen – statt. Neben diesen Partizipationsangeboten mit Veranstaltungscharakter spielen auch hier (zielgruppenspezifische) beteiligungsorientierte Projekte („Mitmachprojekte“) eine wichtige Rolle.

Wie schon im Bereich Aktivierung scheint in vielen Modellgebieten auch die bisher geschaffene Basis für Beteiligung noch ausbau- und verbesserungsfähig zu sein. Dies gilt gleichermaßen für Städte und Gemeinden mit vergleichsweise großen Beteiligungserfahrungen. Für Hamburg-Altona – Lurup wird beispielsweise konstatiert, dass bestimmte Zielgruppen nicht erreicht werden, obwohl eine Vielzahl an Instrumenten, Konzepten und Methoden der Bürgerbeteiligung zur Verfügung steht. Zudem sei zu fragen, ob die Wünsche der Beteiligten ausreichend berücksichtigt werden²⁹. Auch im Ludwigshafener Modellgebiet konnte eine „dauerhafte Beteiligung aller Zielgruppen im Quartier noch nicht“ erreicht werden: „Um eine kontinuierliche Beteiligung sicherzustellen, bedarf es allerdings Strukturen und persönlicher Kontakte im Quartier, die erst in einem mittelfristigen zeitlichen Horizont aufgebaut werden können“³⁰. Für Hannover – Vahrenheide wird empfohlen, Maßnahmen zur Aktivierung und Beteiligung „angesichts der beobachtbaren Rückzugs- und Resignationstendenzen in der Bevölkerung so niedrigschwellig wie möglich“³¹ anzusetzen. Für die Neunkirchener Innenstadt wird unter anderem das Spannungsfeld zwischen Top-down- und Bottom-up-Ansätzen problematisiert: „Die Beteiligung erfolgte bisher auf Initiative der Verwaltung, vorwiegend in der Programmplanungsphase. Für den weiteren Umsetzungsprozess ist

²⁹ Breckner und andere, S. 117.

³⁰ Schröder/Werth, S. 80 f.

³¹ Geiling und andere, Begleitende Dokumentation, S. 162.

allerdings eine weitergehende Beteiligung z.B. im Rahmen der Projektkonzeption unerlässlich. Dies scheint allerdings in einer traditionellen Verwaltungsstruktur schwierig, da intensive Beteiligungsprozesse wenig eingeübt sind. ... Im weiteren Umsetzungsprozess sind vor allem Aktivitäten zur umfassenden Beteiligung der Bewohner auszubauen, um dem integrativen Ansatz gerecht zu werden.“³²

Erreichbarkeit der Quartiersbevölkerung

Angesichts der Tatsache, dass in den Programmgebieten wie z.B. in Flensburg – Neustadt „in den letzten zwei Jahren viel an Beteiligung, Kommunikation und Begegnung entstanden ist“³³, bleibt zu fragen, welche Bevölkerungsgruppen wirklich erreicht wurden. Aus Leinefelde – Südstadt wird berichtet, dass durch „ein breites Spektrum von Aktivierungsformen ... unterschiedliche Bevölkerungsgruppen angesprochen und zunehmend auch erreicht“ worden sind³⁴.

Mit den bisher praktizierten Aktivierungs- und Beteiligungsansätzen werden nach Einschätzung der kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner für das Programm Soziale Stadt vor allem Kinder, Jugendliche, Frauen und alte Menschen erreicht. Problematischer stellt sich dagegen die Erreichbarkeit von Aussiedlerinnen und Aussiedlern, Arbeitslosen/Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern

Bevölkerungsgruppe	++	+	+/-	-	--	weiß nicht	k.A.
Kinder	57	102	21	6	2	12	22
Jugendliche (Mädchen)	31	98	38	13	6	12	24
Jugendliche (Jungen)	32	101	40	10	2	12	25
Alte Menschen	22	82	45	22	4	19	28
Angehörige fremder Ethnien	14	61	63	26	9	18	31
Aussiedlerinnen/Aussiedler	7	42	48	30	16	35	44
Alleinerziehende	4	46	66	25	3	45	33
Arbeitslose, Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger	9	45	63	41	2	32	30
Frauen	32	91	41	2	1	20	35
Männer	10	65	64	23	2	21	37
Andere	9	4	7	2	1	17	182

Tabelle 18:

Einschätzung der Erreichbarkeit von Bevölkerungsgruppen (n=222; Zweite Befragung – Difu 2002)

Hervorgehoben sind die jeweils vier häufigsten Nennungen bei den positiven und negativen Einschätzungen.



Deutsches Institut für Urbanistik

³² Jacob und andere, S. 93 f.

³³ Frinken/Rake/Schreck, S. 106.

³⁴ Buhtz und andere, S. 89.

sowie Migrantinnen und Migranten dar. Diese Trends werden durch die Erfahrungen in den Modellgebieten größtenteils bestätigt, wobei hier in zwei Dritteln der Fälle auch die Erreichbarkeit von (jugendlichen) Migrantinnen und Migranten als problematisch beschrieben wird.

Ein anderes Problem, das im Endbericht zu Hannover – Vahrenheide angesprochen wird, betrifft die Reichweite von Beteiligung: Es „dominieren in der lokalen Politik und Verwaltung bis heute formale Kommunikationsformen und Verfahrensregeln, die viele der im Stadtteil lebenden Menschen schon allein durch ihre förmliche Struktur ausgrenzen (Rednerliste, Anträge stellen usw.). ... Nur ein äußerst geringer Teil der betroffenen Bewohnerschaft, in der Regel Personen mit hinreichenden soziokulturellen Ressourcen der Kommunikation und Konfliktfähigkeit, nehmen diese Foren wahr. Sporadische Beteiligungen am Bürgerforum von Personen mit Migrationshintergrund sowie auch von Personen aus den sozial benachteiligten Milieus reichen nicht aus, ein notwendigerweise kontinuierliches Engagement zu gewährleisten“³⁵. Hier knüpfen auch Empfehlungen des PvO-Teams zur Programmumsetzung im Leipziger Osten an: Es erscheint sinnvoll, „lokal und zeitlich begrenzte Beteiligungsmöglichkeiten anzubieten – beispielsweise im Rahmen von Projektrealisierungen –, um auch außerhalb des Forums ... Partizipationsstrukturen aufbauen zu können“³⁶.

Verfügungsfonds

Der Mangel an Entscheidungsbefugnissen auf der lokalen Ebene und damit das Fehlen von Möglichkeiten eines schnellen Handelns waren in der Vergangenheit ein wesentlicher Hinderungsgrund für erfolgreiche Aktivierung und Beteiligung. Zur Aktivierung der Bevölkerung und zur Initiierung eines Selbstorganisationsprozesses ist daher die Einrichtung von Verfügungsfonds oder Stadtteilbudgets hilfreich, wenn nicht notwendig, mittels derer kleinere Projekte und Maßnahmen schnell und unbürokratisch verwirklicht werden können. Dabei spielt weniger die Summe der verfügbaren Mittel eine Rolle als vielmehr die Möglichkeit, diese Gelder unkompliziert direkt vor Ort einzusetzen: Die Programmumsetzung in Nordrhein-Westfalen hat gezeigt, dass „selbst mit kleinen Beträgen viele Projekte kurzfristig realisiert werden können, die ansonsten an den Finanzierungsmodalitäten scheitern würden“³⁷.

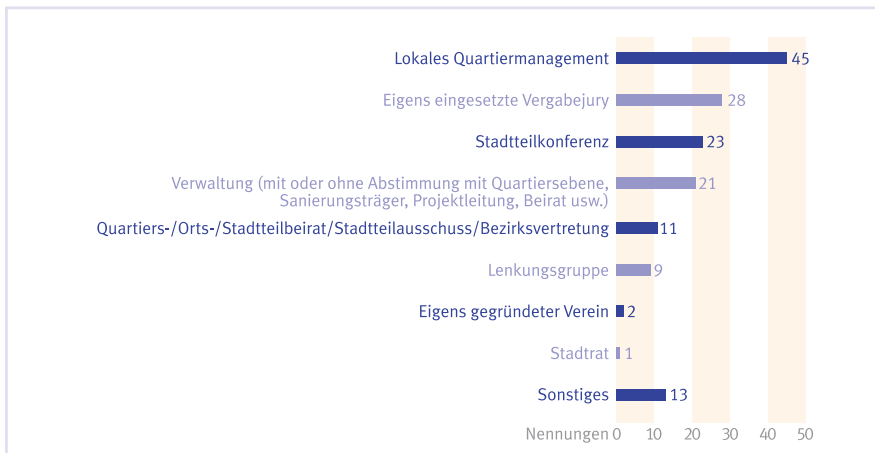
In mehr als der Hälfte der Programmgebiete ist ein Verfügungsfonds eingerichtet worden (128 Nennungen = 58 Prozent), in gut einem Drittel der Quartiere gab es zum Zeitpunkt der Befragung dagegen kein eigenes Budget (85 Nennungen = 38 Prozent). Ähnlich sind die Relationen in den Modellgebieten: In mehr als der Hälfte der Quartiere gibt es bereits einen Verfügungsfonds³⁸. In den meisten Fällen steht dafür eine jährliche Summe zwischen 12 500 und 25 000 Euro zur Verfügung.

³⁵ Geiling und andere, Begleitende Dokumentation, S. 131 f.

³⁶ Böhme/Franke, Programmbegleitung vor Ort, S. 67.

³⁷ Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms, S. 72.

³⁸ Berlin-Kreuzberg – Kottbusser Tor, Flensburg – Neustadt, Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord, Hamburg-Altona – Lurup, Hannover – Vahrenheide-Ost, Leinefelde – Südstadt, Leipzig – Leipziger Osten, Nürnberg – Galgenhof-Steinbühl, Schwerin – Neu Zippendorf. Für Cottbus – Sachsendorf-Madlow ist die Einrichtung eines solchen Budgets geplant.

**Abbildung 100:**

Entscheidungsgremium zur Vergabe von Mitteln aus dem Verfügungsfonds (n=128, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

Über die Mittelverwendung entscheidet in den Programmgebieten sehr häufig das lokale Quartiermanagement. Andere Gremien, die öfter genannt wurden, sind eigens eingerichtete Vergabejurys, Stadtteilkonferenzen und die Verwaltung selbst. Diese Vielfältigkeit spiegelt sich auch in der Organisation der Entscheidung über die Mittelvergabe in den Modellgebieten: In Flensburg bestimmen die in den Sanierungsbeirat entsandten Betroffenenvertreterinnen und -vertreter über die Mittelverwendung für das Gebiet. In Hamburg entscheidet das lokale Beteiligungsgremium („Luruper Forum“), in Schwerin das Stadtteilmanagement, in Leipzig das „Forum Leipziger Osten“ über den Modellgebietsfonds sowie das lokale Quartiermanagement über den Verfügungsfonds in der „Kernzone“ des Modellgebiets. In Gelsenkirchen wird der Verfügungsfonds („Pauschalmittel“) bisher vom Stadtteilbüro verwaltet; für den Ausbau stärker bewohnergetragener Strukturen könnte hier aus Sicht der PvO „die Bereitstellung eines selbstverwalteten ‚lokalen Verfügungsfonds‘“ ein wichtiger Schritt sein³⁹.

Eine besonders weit reichende Variante des Verfügungsfonds gibt es in Berlin⁴⁰: Hier wurde für jedes Gebiet ein Quartiersfonds in Höhe von rund 500 000 Euro (1 Mio. DM) eingerichtet, über dessen Verwendung ein Vergabeausschuss befindet, der zu 51 Prozent mit nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern besetzt ist; die verbleibenden 49 Prozent setzten sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden, Vereinen, Initiativen, lokalen Gruppen, Senioreneinrichtungen, Gewerbe/Einzelhandel, Wohnungswirtschaft, Mieterbeiräten, Schulen/Schülerschaft, Elternvertretungen sowie den bereits in das Quartiermanagementverfahren involvierten Einzelpersonen zusammen. Daneben steht pro Berliner Quartiermanagement-Gebiet noch ein Aktionsfonds mit jährlich rund 15 000 Euro (30 000 DM) für die Realisierung von Projekten zur Verfügung, die von Bewohnerinnen und Bewohnern, Initiativen und Vereinen vorgeschlagen werden. Ein Vergabebeirat aus Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern sowie Vertreterinnen und Vertretern von Schulen, Initiativen und Vereinen entscheidet über den Mitteleinsatz. Das PvO-Team Kottbusser Tor stellt fest, dass durch den Einsatz von Quartiers- und Aktionsfonds mehr Bewohnerinnen und Bewohner als bisher erreicht werden.

³⁹ Austermann/Ruiz/Sauter, S. 96.

⁴⁰ Hierzu und zum Folgenden: Beer/Musch, „Stadtteile ...“, S. 131 ff.

8.4 Voraussetzungen für den Erfolg von Aktivierung und Beteiligung

Erfolg bei Aktivierung und Beteiligung lässt sich vor allem in den Gebieten erwarten, in denen ein leistungsfähiges Quartiermanagement auf der Verwaltungs- und der lokalen Ebene sowie im intermediären Bereich eingerichtet worden ist⁴¹. Probleme ergeben sich insbesondere dann, wenn die Arbeit mit der Quartiersbevölkerung in starkem Maße auf formalisierte Teilnahmeverfahren beschränkt bleibt und damit Aktivierungsanstrengungen eine zu geringe Bedeutung erhalten. Als Folge werden Teilnahmegremien in einigen Kommunen überwiegend von artikulationsstarken und/oder bereits organisierten Bürgerinnen und Bürgern besucht, während benachteiligte Bevölkerungsgruppen kaum oder gar nicht erreicht werden. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mittlerweile in allen Programmgebieten Aktivierungsinstrumente eingesetzt und Teilnahmemöglichkeiten eingerichtet worden sind – wenngleich in von Gebiet zu Gebiet sehr unterschiedlicher Ausprägung und Intensität. Für den Bereich Aktivierung gilt in vielen Fällen, dass die aufsuchende Arbeit noch verstärkt werden muss, um bestimmte Zielgruppen – vor allem (jugendliche) Migrantinnen und Migranten, Arbeitslose sowie Empfängerinnen und Empfänger staatlicher Transferleistungen – besser als bisher erreichen zu können. Sowohl bei Aktivierungsinstrumenten als auch bei Teilnahmemöglichkeiten spielt in diesem Zusammenhang Niedrigschwelligkeit eine große Rolle. Zu diesem Schluss kommen auch die Verfasser der Analyse der Umsetzung des nordrhein-westfälischen Programmansatzes: „Bewohner müssen orientiert an ihrer Lebenswelt durch niederschwellige und aufsuchende Angebote angesprochen werden“⁴². Auch ist deutlich geworden, dass die gewünschten Aktivierungs- und Beteiligungseffekte eine Vertrauensbasis als Grundlage benötigen, die allerdings nur langsam aufgebaut werden kann.

Entscheidend für die Wirksamkeit von Aktivierung und Beteiligung ist, dass die Maßnahmen auf das jeweilige Gebiet und dessen heterogene Bewohnerschaft zugeschnitten sind. Eine einfache Übertragung von Erfahrungen aus anderen Gebieten funktioniert meist nicht. Bei der Aktivierung der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner kommt es darauf an, offen auf diese zuzugehen, ihre Ideen aufzunehmen und einen vielfältigen „Methodenkoffer“ unter Berücksichtigung der örtlichen Ausgangssituation effektiv zu nutzen. Dabei sind die Unterstützung von Ideen aus den Reihen der Bewohnerschaft und deren Mitwirkung bei der Maßnahmen- und Projektumsetzung ein zentraler Aktivierungsaspekt. Damit verbundene Konflikte mit konkreten Projekt-, Zeit- und Output-Vorstellungen der Verwaltung müssen konstruktiv gelöst werden.

Über die eingesetzten Aktivierungstechniken und Teilnahmeangebote hinaus erweist es sich für die Arbeit vor Ort als unerlässlich, den Kontakt zur Quartiersbevölkerung auch über bereits bestehende Initiativen und Organisationen wie Interessengemeinschaften – beispielsweise von lokalen Einzelhändlern –, Mieterforen/-initiativen/-runden/-beiräte, Bürgervereine, Elternbeiräte, Pfarrgemeinderäte oder

⁴¹ Vgl. Kapitel 7.2.

⁴² *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Analyse der Umsetzung des Integrierten Handlungsprogramms, S. 48.*

Stadtteilbeiräte aufzunehmen und diese in die Vernetzungsarbeit einzubeziehen. Ein Mangel an Entscheidungsbefugnissen und das Fehlen eines Verfügungsfonds erschweren die Arbeit deutlich. Eine wesentliche Erfahrung ist ferner, dass hinsichtlich der Realisierung von Bewohnerwünschen keine Illusionen erzeugt werden dürfen – dies betrifft auch die Frage, wie zeitnah Projekte umgesetzt werden können⁴³ – und dass Verfahren transparent sein müssen. Dazu gehört unter anderem die Klärung der Fragen, wie bedeutsam Beteiligung im Gesamtprozess ist, welche Verbindlichkeit die in Beteiligungsgremien getroffenen Entscheidungen haben, wer der Adressat von Empfehlungen oder Beschlüssen ist und wie das weitere Prozedere außerhalb der Beteiligungsgremien geregelt ist. Unabdingbare Voraussetzungen für Beteiligung und Aktivierung der Quartiersbevölkerung sind eine kontinuierliche Präsenz von Fachleuten vor Ort sowie das Angebot offener Anlaufstellen mit „niedrigschwelligen“ Angeboten⁴⁴.



Abbildung 101:

Baumpflanzaktion in Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord
(Foto: Stadtteilbüro Bismarck/Schalke-Nord)

Schließlich sind nach bisherigen Erfahrungen aus der Programmumsetzung Soziale Stadt Aktivierung und Beteiligung – ebenso wie Quartiermanagement – auf die Rückendeckung durch Politik und Verwaltung angewiesen, wenn sie als Instrumente und Methoden einer demokratischen Mitbestimmung von unten tatsächlich ernst genommen werden sollen.

⁴³ Ebenda, S. 48 f.

⁴⁴ Vgl. Franke, S. 5.