

## Städtenetzwerk at work: Was sind die Ziele?

*Peter Rohland*

Wie kommt ein Verband wie der vhw dazu, ein Städtenetzwerk zu initiieren, das durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Demokratie leisten will? Diese Frage lässt sich unschwer beantworten, wenn man das Handlungsfeld kennt, dem der vhw qua Satzung verpflichtet ist. Denn wer sich wie der vhw mit der Stadtentwicklung befasst, arbeitet in einem Handlungsraum, in dem der Diskurs über den vorgefundenen und erwünschten Zustand des Gemeinwesens idealiter geführt wird bzw. zu führen ist. Wer dann auch noch wie der vhw in der Emanzipation des Bürgers den erwünschten Zustand des Gemeinwesens sieht, für den heißt stadtentwicklungspolitischen Nutzen stiften, die Stadtgesellschaft in den Mittelpunkt seiner Bemühungen zu stellen.

Wer so in seiner Arbeit »konditioniert« ist, der landet – um das Unwort des Jahres 2010 aufzugreifen – »alternativlos« bei dem Anliegen des Städtenetzwerkes:

### Stärkung der lokalen Demokratie durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung

Mit diesem Anliegen sind wenigstens zwei – nicht unbescheidene Erwartungshaltungen – verknüpft:

- Das Handlungsfeld Stadtentwicklung kann – jedenfalls wenn es sich an einem politikfeld- und akteursintegrierenden Ansatz ausrichtet – einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Demokratie leisten und
- es gibt Chancen für eine »Erneuerung der Demokratie von unten«; mit anderen Worten, die lokale Demokratie kann als Rettungsanker für unser demokratisches Mehrebenensystem fungieren.

Die Notwendigkeit, sich mit dem Zustand des demokratischen Gemeinwesens auseinanderzusetzen, liegt auf der Hand. Ist doch der Befund unbestritten, dass sich das politische System und die Zivilgesellschaft schon seit längerem eindrucksvoll entfremdet haben. Ein Bericht des WZB vom Mai 2010 über die politische Partizipation in Deutschland kommt zu folgendem Schluss: Große Teile der Bürgerschaft wünschen eine Erweiterung politischer Beteiligungsmöglichkeiten. Hierbei zeigen sich allerdings markante Verschiebungen. Die institutionell geregelten und durch Großorganisationen kanalisierten Beteiligungsformen verlieren an Gewicht. Dies korrespondiert mit einem massiven Mitgliederschwind bei den Volksparteien, dem Deutschen Gewerkschaftsbund und den Kirchen. In den letzten zwanzig Jahren hat beispielsweise die SPD nahezu die Hälfte und die CDU ein Drittel ihrer Mitglieder verloren. Dazu passt eine Umfrage von Allensbach aus dem Jahre 2008, die besagt, dass nur noch 27% der befragten Bürger glauben, Politiker wollen das Beste für das Land. Die Kommunikation mit den Bürgern gelingt offensichtlich nicht mehr – für eine Demokratie ein schweres Versäumnis.

Folglich hat – so das WZB – die Protestneigung im Trend der letzten Jahrzehnte zugenommen. Die politische Beteiligung wird vielgestaltiger und variantenreicher. Sie ist Ausdruck einer insgesamt konfliktreichen Kultur, die immer stärker von einer selbstbewussten und aktiven Bürgerschaft geprägt wird, in der – wie alle verfügbaren Daten zeigen – die gebildeten Mittelschichten deutlich überrepräsentiert sind. Diese Auffächerung von Demokratie wird zwar das Modell der repräsentativen Demokratie nicht ersetzen, wohl aber um partizipatorische Demokratieelemente anreichern. Diesem Verlangen nach partizipatorischen Demokratiekonzepten steht jedoch eine überwiegend von oben nach unten verlaufende Verkündungs- und Werbekommunikation der Parteien gegenüber.

Warum stellt der Bürger das Modell der repräsentativen Demokratie in Frage und will es um partizipatorische Demokratieelemente erweitert wissen?

Es spricht vieles dafür, dass die Entfremdung von Politik und Gesellschaft auf eine unheilvolle Mischung aus Sachzwangpolitik und Entparlamentarisierung zurückzuführen ist. Um eins klarzustellen: Natürlich gibt es diese Sachzwänge tatsächlich! Dennoch steckt in der Politik des Sachzwangs – wie es Thomas Assheuer im Oktober 2010 zutreffend in der »Zeit« formuliert hat (»Wir haben die Nase voll«) – eine subtile Erpressung. Sie demütigt den demokratischen Geist und den politischen Freiheitssinn, weil sie Inhalt und Ziel einer Maßnahme immerschon vorgibt und damit dem Wähler die Wahl nimmt und ihn nötigt, der alternativlosen Entwicklung »zwanglos« zuzustimmen.

Diese Implementierung von Sachzwängen in die Politik mag eine Weile funktionieren, aber früher oder später erzeugt sie Ohnmachtsgefühle, die sich in Protest entladen werden. Dann erkundigen sich Bürger plötzlich nach Alternativen. Sie fordern partizipatorische Demokratiekonzepte ein, die sich nicht nur auf Mitentscheidung in punktuellen Abstimmungen richten, sondern auch auf aktive Teilnahme an Kommunikationsprozessen von unten, in denen Bedürfnisse, Interessen und gute Gründe verschiedenartiger sozialer Gruppen artikuliert werden können.

Folgt man einigen Demokratietheoretikern, dann erleben wir gerade den Abschluss der klassischen parlamentarischen Epoche. Diese Entwicklung zeichnet sich dadurch aus, dass – so Assheuer – »die alte kontrollierende Demokratie durch undurchsichtige Verhandlungsregime abgelöst wird, indem der Staat in informellen Strukturen Entscheidungen trifft, die anschließend unter Einsatz von »Basta-Parolen« durch das machtlose Parlament gepeitscht und von bienenfleißigen PR-Agenturen schmackhaft gemacht werden«. In diesem Kontext macht auch das böse Wort von der »Investorendemokratie« die Runde. Dahinter steckt der Verdacht, dass im Parlament viele Entscheidungen erst dann »transparent« diskutiert werden, wenn sie im Hinterzimmer bereits gefallen sind.

Wie aber stellt man das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie wieder her? Kann hierbei die lokale Demokratie eine »Vorbildfunktion« einnehmen, um offensichtlichen Fehlentwicklungen in unserem politischen Mehrebenensystem entgegenzusteuern?

Es gibt zwar bisher keine empirischen Belege dafür, dass lokal sozialisierte positive Erfahrungen mit demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen tatsächlich auf Einstellungen zur Demokratie insgesamt übertragen werden können. Entsprechende Transferprozesse sind indes hoch plausibel und werden von der einschlägigen Literatur kaum bestritten. Durchweg wird vermutet – worauf Angelika Vetterin dem Beitrag »Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie« (2011) hinweist –, dass die lokale Politik einen Bewertungsbonus hat, der sich aus der Nähe zwischen den Regierenden und Regierten, der geringeren Komplexität und dem damit verbundenen besseren Verständnis lokaler Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse ergibt. Als Beleg für diesen Bewertungsbonus kann auch eine im Frühjahr 2008 von Infratest/Dimap durchgeführte Umfrage herangezogen werden. Diese zeigt, dass die lokale Politik von dem Bürger in vielen Bereichen positiver bewertet wird als die Politik auf höheren Systemebenen. So ist das Gefühl der Bürger, politischen Einfluss ausüben zu können, vor Ort wesentlich stärker entwickelt als hinsichtlich der nationalen oder europäischen Politik. Dass insbesondere von der kommunalen Ebene in den nächsten Jahren vermutlich Veränderungen auf die Demokratieeinstellung der Bürger ausgehen werden, hängt mit dem doppelten Druck zusammen, den Vetter a. a. O. wie folgt beschreibt: »Von oben« werden zunehmend Leistungen von den Kommunen abverlangt, deren Erfüllung jedoch bereits heute durch finanzielle Grenzen vereitelt wird, und von Seiten der Bürger wird primär »vor Ort« Unmut abgeladen, unabhängig davon, ob die lokale Politik hierfür verantwortlich ist oder nicht.«

## Vorbildfunktion für das demokratische Gemeinwesen

Die Bedeutung, die lokale Politik in diesem Kontext für die Demokratie insgesamt haben kann, wird wesentlich davon abhängen, wie die Akteure auf Seiten der Politik, der Verwaltung, der Bürger, aber auch der örtlichen Medien mit den Aufgaben und Veränderungen umgehen. Je mehr es gelingt, **Transparenz** und **partizipatorische Demokratieelemente** in das repräsentative Demokratiemodell vor Ort einzubringen, desto mehr dürfte die lokale Demokratie ihre Vorbildfunktion für das demokratische Gemeinwesen insgesamt einlösen können.

Hier setzt das Städtenetzwerk mit seiner Arbeit im Handlungsfeld Stadtentwicklung an. Das Netzwerk hat sich zum Ziel gesetzt, im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung den Bürger in der Stadt in eine aktive Rolle und zugleich auf Augenhöhe mit solchen Akteuren zu bringen, die sich professionell mit der Stadt beschäftigen. Es wird also darum gehen, die Dialog- und Entscheidungsstrukturen zwischen Stadt, lokaler Wirtschaft und Bürger so zu verbessern, dass die Emanzipation des Bürgers im stadtentwicklungspolitischen Dialog auch tatsächlich stattfinden kann. Darüber hinaus muss darauf hingewirkt werden, dass die Stadtgesellschaft insgesamt – und damit auch politikferne Gruppen – angemessen an diesem Prozess teilhaben.

Diese Akzentuierung der Stadtentwicklungspolitik nimmt offensichtlich seit Verabschiedung der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt auch die nationale Stadtentwicklungspolitik ein. Denn das in der Leipzig-Charta formulierte Leitbild der integrierten Stadtentwicklung fordert nicht nur eine Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht, sondern auch die Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Akteure. Die Erwartungshaltung an das Leitbild der integrierten Stadtentwicklung ist hoch, allerdings ist eine erfolgreiche Umsetzung für Städte zukunftsweisend. Denn sie verspricht zum einen

- durch einen akteursübergreifenden Ansatz (trisektoralen Dialog) eine Stärkung der lokalen Demokratie und
- durch einen ressortübergreifenden Ansatz einen Abbau der bipolaren Realitäten in den Städten, nämlich der Stadt als wirtschaftlichem Wachstumsfaktor einerseits und der Stadt als Kulminationspunkt andererseits.

Der vhw hat hierauf mit der Gründung des zeitlich befristeten Städtenetzwerkes »Stärkung lokaler Demokratie durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung« eine Antwort gefunden. Die Vorarbeit für die Einrichtung des Netzwerkes wurde im letzten Jahr in Angriff genommen. Mittlerweile haben sich 16 Städte diesem Netzwerk angeschlossen. Dazu zählen:

- Städte mit unterschiedlichen sozioökonomischen und –demografischen Strukturen sowie Entscheidungs- und Entwicklungspfaden,
- Städte mit unterschiedlichen raumstrukturellen Gegebenheiten,
- Städte mit unterschiedlichen Herausforderungen und Handlungsschwerpunkten sowie
- Städte verschiedener Größenklassen.

Folglich gehört Berlin zu diesem Netzwerk ebenso wie Bergisch Gladbach, Kiel ebenso wie Stuttgart, Leipzig ebenso wie Karlsruhe, Essen ebenso wie Nürnberg und Erfurt ebenso wie Ludwigsburg. Als Initiator des Netzwerkes hat sich der vhw gegenüber den Städten verpflichtet, den Weg zu diesen Dialog- und Entscheidungsverfahren sachgerecht und innovativ zu ebnet. Dies erfolgt u. a. durch den Rückgriff auf die langjährig durchgeführte Lebensstil- bzw. Milieuforschung des Verbandes und die dadurch gewonnenen Milieupertisen. Auf der Grundlage dieser Arbeit liegen ausdifferenzierte Profile aller Milieus einer Stadtgesellschaft vor. Sie reichen von den grundsätzlichen Orientierungspunkten der Lebensgestaltung über die Ansprüche an Wohnen oder das nachbarschaftliche Zusammenleben bis hin zu Konsumpräferenzen, Bildungsansprüchen oder Engagementpotenzialen.

## Zugang zur gesamten Stadtgesellschaft

Mit der Milieuforschung werden also die Einstellungs-, Entscheidungs- und Verhaltensmuster aller Milieus der Stadtgesellschaft für die relevanten Handlungsfelder einer integrierten Stadtentwicklung freigelegt. Wir erhalten damit einen Zugang zur gesamten Stadtgesellschaft und damit auch zu den Milieus, die sich dem bisherigen stadtentwicklungspolitischen Dialog weitgehend entzogen haben.

Die Einbeziehung der Milieuforschung erfolgt im Rahmen eines aus drei Phasen bestehenden Arbeitsprozesses, der mit den beteiligten Städten abgestimmt ist:

- In der ersten, derzeit laufenden Projektphase, werden für alle teilnehmenden Kommunen Analysen erstellt, die u. a. Erkenntnisse aus der Milieuforschung einbeziehen. Einheitliche Basisanalysen auf dieser Grundlage werden ergänzt durch ein bis zwei Themenanalysen in den Handlungsfeldern Integration, Bildung, Wohnen, Ökonomie und Nachhaltigkeit. Diese Themen sind allesamt auch Themen der nationalen Stadtentwic-

klungspolitik. Die integrierte Betrachtung von Zusammenhängen dieser Handlungsfelder unter Berücksichtigung der Bedürfnisse unterschiedlicher Milieus übernimmt ein Steuerungskreis aus Praktikern und Experten unter wissenschaftlicher Begleitung. Durch die Zusammenführung kommunaler Daten und durch eine Transformation der Milieudaten in den Raum entsteht ein ganzheitliches Bild der Stadtgesellschaft, das auf unterschiedlichen Raumebenen dargestellt und analysiert werden kann. Durch die einheitliche Anwendung des Instrumentariums können Kommunen miteinander in Bezug gesetzt werden. Ein Längsschnitt von Milieustrukturen zur Abbildung von zeitlichen Veränderungen ist möglich (mit Daten seit 2000) und somit auch ein Monitoring durchführbar.

- In der Phase zwei erfolgt auf Grundlage der integrierten Analyse die Einleitung und Durchführung von Dialogverfahren zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft in den Städten. Die integrierte Betrachtung von Zusammenhängen dieser Handlungsfelder unter Berücksichtigung der Bedürfnisse unterschiedlicher Milieus übernimmt ein Steuerungskreis aus Praktikern und Experten unter wissenschaftlicher Begleitung.
- Schließlich ist es das Ziel in der Phase drei, auf der Grundlage einer gemeinsamen Auswertung dauerhafte Regelungsstrukturen im Bereich der integrierten Stadtentwicklung im Sinne von Urban Governance zu schaffen.

Mit dem Städtenetzwerk bekennt sich ein engagierter Idealverband zu wichtigen gesellschafts- und stadtentwicklungspolitischen Zielen und beteiligt sich mit innovativen Bausteinen aktiv an der Weiterentwicklung einer demokratischen Stadtgesellschaft.

## Literatur

---

Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (WZB) (2010): WZB Brief Zivil-Engagement, 1. Mai 2010.

Assheuer, Thomas (2010): Wir haben die Nase voll, in: Die Zeit, Nr. 42 v. 14.10.2010.

Vetter, Angelika (2011): Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (A-PuZ) Heft 7-8/2011 S. 25ff.

## Autor

---

**Peter Rohland** ist Vorstand des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. Berlin.

Der Beitrag ist zuerst erschienen in »Forum Wohnen und Stadtentwicklung« (Heft 2, März/April 2011), der Verbandszeitschrift des vhw.

<http://www.vhw.de/publikationen/verbandszeitschrift/>

#### Kontakt:

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Bundesgeschäftsstelle

Fritschestraße 27/28

10585 Berlin

Telefon: (03 0) 39 04 73 - 110

Fax: (0 30) 39 04 73 - 190

E-Mail: [prohland@vhw.de](mailto:prohland@vhw.de)

[www.vhw.de](http://www.vhw.de)

#### Redaktion Newsletter

---

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)