

Beteiligung in lokalen Stadtumbauprozessen zwischen „Demokratiepädagogik“ und „Entwicklungssteuerung“

Ergebnisse einer Untersuchung in den Stadtumbauquartieren Tenever in Bremen und Marzahn-Nord in Berlin

Dipl.-Pol. Miriam Fritsche¹

Die Agenden von „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ messen dem Einbezug von Betroffenen bzw. Quartiersbewohnern eine hohe Bedeutung bei: Alle relevanten Programmdokumente betonen die Notwendigkeit einer umfassenden Beteiligung. Seit der Aufnahme der Regelungen zum Stadtumbau in das Baugesetzbuch (BauGB) ist die Anwendung des so genannten Beteiligungsparagraphen (§ 137 BauGB) bei der Vorbereitung und Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen vorgeschrieben. Vorgesehen sind eine frühzeitige Erörterung geplanter Maßnahmen, die Anregung der Betroffenen zur Mitwirkung sowie ihre Beratung.

Mit ihrer Betonung der Bedeutung partizipativer Arrangements zum Gelingen des Stadtumbaus liegen die Programme im Trend: Forderungen nach einer aktiveren Rolle von Bürgern in möglichst allen Phasen des Meinungsbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozesse sind in verschiedenen Politikfeldern *en vogue*; Bürgerbeteiligung gilt als Hoffnungsträger. Insbesondere auf der Ebene lokaler Politik ist diesbezüglich auf den ersten Blick eine erstaunliche Dynamik zu beobachten: Nicht nur institutionelle, direkt-demokratische Reformen der Wahlsysteme in Richtung „mehr Mitbestimmung“ sind dafür symptomatisch, sondern auch formal nicht institutionalisierte, kooperative Verfahren wie z.B. Planungswerkstätten, Konsenskonferenzen oder Mediationsverfahren.

Demgegenüber zeichneten erste wissenschaftliche Evaluierungen der Umsetzung der Stadtumbauprogramme in Ost und West ein ernüchterndes Bild: Gelten Bürger in der Programmrhetorik als Mit-Entscheider und Partner, so scheinen sie in der Umsetzung des Stadtumbaus als „scheue Rehe“ definiert zu werden, die nicht durch zu viele, zu drastische oder zu deutliche Informationen verschreckt werden dürfen. Insgesamt werden in verschiedenen, mittlerweile vorliegenden Untersuchungen ein mangelnder Einbezug der Bevölkerung und eine schleppende Beteiligung konstatiert. Lokale Beteiligungsmodelle, in denen der Einbezug von Betroffenen weder eine nachträgliche Legitimation bereits getroffener Entscheidungen darstellte, noch in klar abgesteckten „Beteiligungslaufställen“ stattfand, sondern Bewohner tatsächlich bei Stadtumbauentscheidungen mitwirkten, können als Ausnahmen angesehen werden.

Vor diesem Hintergrund rückte das Dissertationsvorhaben, aus dem Ergebnisse vorgestellt werden sollen, Umfang, Reichweite, Besonderheiten, Erfolge und Schwachstellen partizipativer Arrangements bei der lokalen Umsetzung der Stadtumbauprogramme in zwei ausgewählten Großsiedlungsquartieren in den Mittelpunkt – die großstädtischen Stadtumbauquartiere Tenever in Bremen und Marzahn-Nord in Berlin, die zugleich Soziale-Stadt-Zielgebiete sind. Gefragt wurde nach den lokalen Formen von Partizipation im Spannungsfeld von *Governance* und Betroffenenbeteiligung: Wie sah die Einbindung von Bewohnern in den Stadtumbau in den Quartieren aus? Welche Kooperations- und Konfliktstrukturen ließen sich ausmachen? Mit welchen Konsequenzen für das partizipative Arrangement konnten sich welche Akteure, Interessen und Handlungslogiken durchsetzen?

Die empirische Untersuchung zeigte, dass Partizipation in den lokalen Stadtumbauverläufen in beiden Gebieten einen besonderen, quartierspezifischen Stellenwert innehatte: Zeichnete sich die Marzahner Beteiligungswirklichkeit durch einen umstrittenen Stadtumbauverlauf, ein hohes Konfliktpotenzial und dynamische Kämpfe um lokale Machtpositionen aus, so orientierte sich der in Tenever eingeschlagene Weg – trotz auch dort vorhandener Interessenskollisionen und Reibungsverluste – an den Prinzipien von Konsens und Diskurs. In Marzahn-Nord blieb die Stadtumbaustrategie lange Zeit

¹ Geographisches Institut der Humboldt-Universität zu Berlin. Promotionsstipendiatin im interdisziplinären Graduiertenkolleg „Stadtökologie – Schrumpfende Städte“ (www.stadtoekologie-berlin.de). Email: miriam.fritsche@geo.hu-berlin.de.

unklar; Finanzierungsschwierigkeiten, Gerüchte und eine mangelhafte Kommunikation des Vorhabens schürten Unsicherheit und Misstrauen. Die verschiedenen beteiligten Akteure schlugen den Weg bilateraler Koalitionen „nach Bedarf“ ein und erschwerten somit eine Koordination der Gesamtstrategie. In Tenever hingegen gelang es der dortigen Koalition aus Stadtumbauakteuren frühzeitig, eine umsetzungsfähige und kooperative Stadtumbaustrategie unter Einbezug der betroffenen Bewohnerschaft zu schaffen, die sich im Verlauf der weiteren Entwicklung als belastbar erwies. Insofern konnte festgehalten werden, dass Partizipation zwar im Stadtumbaugeschehen in beiden Quartieren eine – im Vergleich zu den (Evaluierungs-)Befunden aus anderen Programmgebieten – hervorgehobene Bedeutung zukam, ihre konkrete Umsetzung sich lokal allerdings äußerst unterschiedlich ausprägte.

Auf Grundlage dieser Ergebnisse will der geplante Beitrag Vorschläge zur Systematisierung von „Beteiligungsfaktoren“ zur Diskussion stellen. Dazu werden als Bausteine lokaler Implementationskulturen einerseits Merkmale der lokalen Beteiligungsprozesse – u.a. Entscheidungsmodi, Mikropolitik von Versammlungen, Formalisierungsgrad – und andererseits die unterschiedlichen lokalen Rahmenbedingungen bestimmt. Auf ihrer Grundlage konnten sich in den beiden Quartieren zwei unterschiedliche Beteiligungsmodelle mit jeweils spezifischen Potenzialen und Grenzen entwickeln: Lässt sich das Teneveraner Modell unter der Überschrift „Demokratiepädagogik durch Beteiligung“ zusammenfassen, so kann der in Nordmarzahn eingeschlagene Weg mit „Entwicklungssteuerung durch Beteiligung“ umschrieben werden.