



vhw-Studie „Stadtmacherinnen und Stadtmacher“

Zentrale Ergebnisse & Impulse

Kooperationsstrukturen, Wirkungen,
Politisierung und Zukunftsvisionen

Tischvorlage, Berlin, 28.2.2017

Autorinnen und Autoren: S. Beck, F. Gesemann, M. Kriemann,
C. Luchmann, M. Mayer und S. Walz

Mit der Studie Stadtmacherinnen und Stadtmacher setzt der vhw gemeinsam mit dem Berliner Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) und der Berliner L.I.S.T. Stadtentwicklungsgesellschaft mbH die Debatte um die Intermediären fort, die mit der Veröffentlichung des Debattenbuchs „Mittler, Macher, Protestierer“ (Beck/Schnur 2016, jovis Verlag, Berlin) begonnen wurde. Im Fokus der Studie stehen die Veränderungen der Aushandlungsprozesse zwischen Kommune, Wirtschaft, organisierter Zivilgesellschaft und einzelnen Bürgerinnen und Bürgern. Der Schwerpunkt liegt auf Initiativen, die sich durch neuartige Kooperationsformen mit der Kommune, Veränderungen in den diesbezüglichen formellen bzw. informellen Kooperationsstrukturen und Schnittstellen oder eigenständige Ideen und Projekte im Umgang mit aktuellen Herausforderungen der Stadtentwicklung auszeichnen.

Wie können zivilgesellschaftliche Initiativen eingebunden werden, um Berlin als Koproduktion von Stadtgesellschaft, Verwaltung und Politik zu gestalten?

Von konkreten Anliegen vor Ort bis zu stadtweiten Diskursnetzwerken: Diese Initiativen – wir nennen sie Stadtmacherinnen und Stadtmacher – stehen für ein zivilgesellschaftliches Potenzial, das Berlin zusätzliche Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten bietet. Dazu sind geeignete Schnittstellen zu Politik und Verwaltung gefordert, die eine verlässliche Kooperation ermöglichen, und eine Kultur der Kooperation, die Stadtmacherinnen und Stadtmacher als Mittler und Macher, und nicht (nur) als Protestierer begreift. Beides ist momentan in Bewegung – zumindest in den von uns untersuchten Projekten.

In Berlin begegnet uns eine Vielfalt an zivilgesellschaftlichen Initiativen, die Stadtentwicklung mitgestalten. Ist das neu?

Diese Initiativen sind Ausdruck eines realen Engagementpotenzials und gesteigener Beteiligungsansprüche, aktuell insbesondere bei den Themen Wohnungspolitik und Flüchtlings-/Integrationspolitik und bei der Gestaltung öffentlicher Plätze. Sie illustrieren einen Veränderungsprozess von Stadtentwicklung, in dessen Kontext die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure zunimmt. Die Kompetenzen und Netzwerke dieser meist sehr konkret und lokal agierenden Akteure verändern sich momentan qualitativ, so dass sich auch die Frage stellt, welche übergeordnete politische Rolle sie übernehmen wollen bzw. sollen.

Was sind Eckpunkte der Veränderungen, die sich im Engagement von Stadtmacherinnen und Stadtmachern beschreiben lassen?

Mit den Schwerpunkten „Kooperationsstrukturen“, „Wirkungen“ und „Politisierung und Zukunftsvisionen“ wird hier an die bereits veröffentlichten Zwischenergebnisse der Studie angeknüpft (vgl. vhw-werkSTADT 11/2017).

Zur Studie: www.stadtmacher.info

Aufbauend auf einer explorativen Analyse von Berliner Stadtentwicklungsinitiativen wurden folgende Initiativen näher untersucht: Die Initiativen „Bundesplatz“ und „Kotti & Co“ aus dem Themenfeld Stadtentwicklung und Wohnen, die Initiativen „Hellersdorf hilft“ und „Willkommen im Westend“ aus dem Themenfeld Flüchtlings- und Willkommensinitiativen und die Initiative „Haus der Statistik“, die an der Schnittstelle dieser Themenfelder liegt.

Kooperationsstrukturen

1. Die Kooperationspraxis von Stadtmacherinnen und Stadtmachern changiert zwischen kooperativen Impulsen und „konfrontativer Kooperation“. Die untersuchten zivilgesellschaftlichen Initiativen weisen im Hinblick auf Engagementpotenziale, Beteiligungsansprüche und Vermittlung ihrer Interessen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf. Basis des kooperativen Agierens aller Initiativen ist es, ihre Anliegen durch die Suche nach aktiven Unterstützerinnen und Unterstützern, vielfältige Formen des Protests und die Suche nach geeigneten Partnerinnen und Partnern zu schärfen, zu verstärken und öffentlich sichtbar zu machen bzw. an dafür zuständige politische und administrative Akteure heranzutragen und diese zum Handeln zu bewegen.

2. Die beiden untersuchten Themenfelder „Stadtentwicklung und Wohnen“ und „Flüchtlings- und Willkommensinitiativen“ lassen qualitative Unterschiede bei den Schnittstellen zu Politik und Verwaltung und der Kultur der Kooperation erkennen. Akteure im Bereich der Stadtentwicklung verfügen über eine längere Geschichte in der Artikulation ihrer Interessen und Durchsetzung ihrer Ziele, während die Willkommensinitiativen ein neues, auf die Aufnahme und Integration von Geflüchteten bezogenes Phänomen sind, deren strukturelle Verankerung noch fragil und deren langfristige Rolle, z.B. in Bezug auf die Integration von Geflüchteten, noch nicht abzusehen ist.

3. Stadtmacherinnen und Stadtmacher verfügen über eine neuartige Qualität von vertikalen, vor allem aber auch horizontalen Netzwerkstrukturen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure spielen eine wichtige Rolle als Vermittler

zwischen Bürgerinnen, Bürgern und Verwaltung, in dem lokale Anliegen in oft hoher Professionalität bearbeitet, mit Fachwissen verknüpft sowie durch vertikale und horizontale Netzwerke in politische Aushandlungsprozesse übertragen werden. „Neu“ an diesen Intermediären ist vor allem die starke horizontale Vernetzung, die – durch die Nutzung digitaler Medien – hohe Geschwindigkeit bei der Aktivierung von Engagement und Protestpotenzialen sowie die Qualität und Quantität, mit der stadtesellschaftliche Anliegen außerhalb „klassischer“ Vermittler erfolgreich in der Öffentlichkeit vertreten und platziert werden.

4. Stadtmacherinnen und Stadtmachern bündeln Kompetenzen zu stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen über horizontale Netzwerke. Dies macht sie auf vielen Ebenen der Stadtentwicklung als Wissens- und Handlungs-Ressource anschlussfähig. Die Initiativen sind auf der horizontalen Ebene äußerst vielfältig, flexibel und oft informell, aber dennoch stabil vernetzt und erschließen sich dadurch Zugang zu bestehenden Ressourcen. Im politischen Raum, in dem sich die Initiativen bewegen, ist „Horizontalität“ dabei mehrdimensional: Es gibt auch in horizontaler Betrachtung „höhere Ebenen“ – beispielsweise von Akteuren mit nützlicher Expertise oder ermöglichenden Zugängen. Die breite Vernetzung ermöglicht das Suchen und Finden von Partnerinnen und Partnern, die ein Wirken in „höhere Ebenen“ bis hin zu politischen und administrativen, also klassischen „vertikalen“ Ebenen eröffnen.

5. Die Kooperationsimpulse von Stadtmacherinnen und Stadtmachern sind vor Ort – in den Bezirken – häufig anschlussfähig an die Agen-

den von Politik und Verwaltung. Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und ihre Kooperation mit der Verwaltung ist auf kommunaler, also bezirklicher Ebene, bei den meisten untersuchten Initiativen sehr ausgeprägt. Eine positive Grundhaltung in den Bezirken resultiert teilweise auch aus einer gemeinsamen Haltung gegenüber der Landesebene. Willkommensinitiativen profitieren zudem davon, dass sie auf Grund der „plötzlichen Notsituation“ eine unverzichtbare Unterstützung für die Bezirke bei der Versorgung von Geflüchteten darstellten. Diese Ausnahmesituation hat Möglichkeitsräume eröffnet, die unter „normalen“ Umständen nicht vorstellbar gewesen wären.

6. An den Schnittstellen zur Landes- und Bundespolitik befinden sich häufiger Abwehrmechanismen. Stadtmacherinnen und Stadtmacher werden hier eher (noch?) als „Protestierende“ betrachtet. Auf der Landesebene fällt es den Initiativen dagegen wesentlich schwerer, Gehör für ihre Anliegen zu gewinnen. Zu den Hemmnissen gehört vor allem der Mangel an Schnittstellen. So fehlen zumeist konkrete und formelle Ansprechpersonen in der Landesverwaltung. Darüber hinaus scheint es auch immer wieder an einer Bereitschaft zu mangeln, Initiativen über den Bezirk hinaus als legitime Vertreterinnen und Vertreter von zivilgesellschaftlichen Interessen in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse einzubinden; die Haltung ihnen gegenüber verbleibt zumeist auf einer informellen Einbindung als Vermittlerinnen und Vermittler von Informationen oder Impulsen.

7. Prozessstrukturen für verlässliche Kooperationen mit Stadtmacherinnen und Stadtmach-

chern sind auf Bezirksebene oft bereits angelegt – scheinen aber (noch?) zu schwach aufgestellt zu sein. Vorhandene Ansprechpersonen in den bezirklichen Verwaltungen sind schwach aufgestellt oder ihre Zuständigkeiten und Rollen sind häufig noch unklar (z.B. Ehrenamts- und Flüchtlingskoordinatorinnen bzw. -koordinatoren). Die Wirksamkeit erfolgversprechender Schnittstellen, beispielsweise der Sozialraumkoordination, wird innerhalb der Verwaltung durch vertikale Prozesse und fehlendes Querschnittsdenken begrenzt.

8. Eine Kultur der Kooperation, die Stadtmacherinnen und Stadtmacher als Mittler und Macher begreift, und nicht (nur) als Protestierende, ist auf den unterschiedlichen politischen Ebenen ungleich entwickelt. Die beiden politischen Ebenen (Bezirk und Land) sind durch unterschiedliche Politik- und Partizipationsvorstellungen geprägt: Auf kommunaler/bezirklicher Ebene zeigt sich häufig eine wertschätzende, auf Landesebene eher eine instrumentelle Vorstellung zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Auf Landesebene ist der Drang nach stringentem „Durchregieren“ auf der Grundlage von Koalitionsvereinbarungen vorherrschend; ein (demokratisches, korrekatives) „Aufsuchen“ zivilgesellschaftlicher Meinungen bzw. Offenheit und entsprechendes Querdenken sind wenig verbreitet. Notwendig für einen demokratischen stadtpolitischen Prozess ist aber eine Beteiligungskultur, die politische Maßnahmen durch gegenseitige Rückkopplung und Austausch mit den an der Stadt beteiligten Akteuren trifft oder legitimiert.

9. An der Schnittstelle von Kommune und zivilgesellschaftlichen Initiativen ist „Intermediarität“ häufig noch von Einzelpersonen abhängig. Ausnahmen von einer Distanz gegenüber

Stadtmacherinnen und Stadtmachern finden sich in Form engagierter Einzelpersonen in der Verwaltung, welche sich zivilgesellschaftlicher Anliegen annehmen und bereit sind, innovative Wege einzuschlagen. Aber auch diese Handlungsspielräume sind strukturell begrenzt. Innovationsschübe entstehen dagegen dort, wo beispielsweise bei externen Stellenbesetzungen Mitarbeitende übernommen werden, die aus einem zivilgesellschaftlichen Umfeld kommen.

Wirkungen

10. Das Mobilisierungspotenzial für lokale Anliegen hat sich in den letzten Jahren stark erhöht. Immer häufiger gelingt es Initiativen der Stadtgesellschaft, eigene Ideen im politischen Raum zu artikulieren und in politische Aushandlungsprozesse einzubringen.

11. Kooperationserfolge sind nicht verlässlich. Was heute mühsam errungen wurde, kann morgen leider schon hinfällig sein. Es besteht ein Mangel an strukturell nachhaltigen Einbindungsstrukturen. Den Initiativen gelingen nur wenige strukturelle Veränderungen und Erfolge, da es an der dafür notwendigen administrativen Offenheit sowie geeigneten Schnittstellen zum Einbringen zivilgesellschaftlicher Anliegen mangelt. Viele Teilerfolge werden durch erfolgreich aufgebauten öffentlichen Druck erzwungen, nicht jedoch durch symmetrischen politischen Austausch. Zum Teil gelingt es den Initiativen, in einer vergleichsweise visions- und innovationsarmen Verwaltung innovative Strukturen anzuregen (z.B. Ermöglichung direkter Wege und Einsatz

für ein Anliegen statt „Dienst nach Vorschrift“, Ehrenamts- und Flüchtlingskoordination).

12. Stadtmacherinnen und Stadtmacher avancieren über ihre eigenen und über netzwerkartig mobilisierbare Kompetenzen zu relevanten stadtentwicklungspolitischen Akteuren, die Alternativen artikulieren können. Die Initiativen entfalten ihre Wirkungen vor allem über die Aneignung von Wissen und den Aufbau von Fachexpertise, sodass beteiligte Einzelpersonen – meist unbeabsichtigt – zu „zivilgesellschaftlichen Expertinnen und Experten“ werden, welche teilweise auch weit über die Anliegen der Initiative hinaus gefragt sind. Darüber hinaus ist es durch horizontale Vernetzung leicht möglich, an unterstützende Expertinnen und Experten zu kommen. Fachlichkeit und Expertise fließen somit nicht mehr nur aus der Verwaltung in Aushandlungsprozesse ein, sondern auch aus der „gelebten“ Zivilgesellschaft. Administrativen Sichtweisen werden somit konkurrierende Perspektiven entgegengestellt. Wissen ist – auch durch Online-Kommunikation und soziale Netzwerke – schneller mobilisierbar, schneller aufzubereiten und lässt sich leichter weiter verbreiten.

13. Stadtmacherinnen und Stadtmacher sind ein wirksames Potenzial für die lokale Demokratie und die soziale Kohäsion vor Ort. Die Initiativen haben eine positive Wirkung auf den sozialen Zusammenhalt und die lokale Demokratie: Sie fördern beispielsweise das Zusammenleben vor Ort, die Kommunikation zwischen Nachbarinnen und Nachbarn und die Inklusion benachteiligter sozialer Gruppen. Es stellt sich daher die Frage, warum Politik und

Verwaltung viele Ressourcen in Engagementpolitik stecken, diese Potenziale dann aber nicht oder kaum erschließen.

14. Die Entwicklung politischer Visionen unterstützt die langfristige Wirksamkeit und Handlungsfähigkeit von Stadtmacherinnen und Stadtmachern. Die langfristigen Wirkungen der Initiativen hängen vor allem davon ab, ob es den Akteuren während der Dauer des Bestehens der Initiative gelingt, weitergehende politische Visionen zu entwickeln und sich damit übergeordnete und weiterführende Arbeitsfelder zu erschließen.

Politisierung und Zukunftsvisionen

15. Die Skalierung von Zielen ist nicht nur eine politische Weiterentwicklung, sondern ermöglicht auch eine längerfristige Verstetigung. In Bezug auf die untersuchten Initiativen kann festgestellt werden, dass diese auf übergeordnete Problemlagen stoßen und anfangen, sich mit diesen zu beschäftigen und diese verändern zu wollen. Aus dieser Politisierung heraus entwickelt sich häufig eine übergeordnete Zukunftsvision und eine Entwicklung von „Alternativen“ zu gängigen Logiken, welche zu einem neuen Fokus der Initiativen werden können und langfristiges Engagement generieren (siehe vorheriger Abschnitt).

16. Stadtmacherinnen und Stadtmacher besitzen das Potenzial zum Nucleus neuer sozialer Bewegungen. Der Blick der Initiativen und ihrer Mitglieder wendet sich zunehmend von der Gestaltung lokaler Orte bzw. der Suche nach Lösungen für konkrete Problemstellungen (z.B. Gestaltung öffentlicher Plätze, Schaffung bezahlbaren Wohnraums oder Hilfe für

Geflüchtete) hin zu übergeordneten gesellschaftlichen Fragen und den diesen zugrundeliegenden Ursachen (z.B. der Kritik an autogerechter Stadt, Forderung nach sozialem Wohnen oder Empowerment und Inklusion von Geflüchteten).

17. Der Spagat zwischen der Wirksamkeit vor Ort und einem Etablieren als stadtpolitischer Player ist die große Herausforderung erfolgreicher Stadtmacherinnen und Stadtmacher. Angesichts dieser Fokusverschiebung stehen viele Initiativen vor der Herausforderung, das konkrete Anliegen vor Ort mit dem Engagement für das „große Ganze“ zu verknüpfen. Den Initiativen gelingt in der alltäglichen Arbeit der Spagat zwischen den unterschiedlichen Interessen ihrer Mitglieder vor allem durch die Einbindung und Wertschätzung aller Beteiligten. Flache Hierarchien und gegenseitiger Austausch sorgen für einen gelingenden Binnentransfer politischer Zukunftsvisionen.

Impulse...

...für eine Verbesserung der Einbindung von Stadtmacherinnen und Stadtmachern in die Berliner Stadtentwicklungspolitik:

Debatte über Kooperationskultur: Die Legitimität von Stadtmacherinnen und Stadtmachern steht zur Debatte. Sie sind wirksame Akteure, die Stadtentwicklung voranbringen können – gleichzeitig ebenso wenig repräsentativ wie wirtschaftliche Investoren. Als Governance-Akteure und Sprachrohr zivilgesellschaftlicher Interessen benötigen sie eine Anerkennung als ressourcenstarke und kompetente Aushandlungspartnerinnen und -partner.

Stadtmacherinnen und Stadtmacher stadtweit sichtbar machen und Vernetzung intensivieren: Erfolgreiche Stadtmacherinnen und Stadtmacher stehen schnell vor der Herausforderung, als Expertinnen und Experten in eigener Sache angefragt zu werden. Sie entwickeln sich von konkret lokal Engagierten zu stadtweit informell Involvierten. Um diesen Prozess zu unterstützen, bieten sich eine Verbesserung ihrer Sichtbarkeit und ihrer Vernetzung untereinander an – wenn sie dies denn wollen.

Intermediarität als Stadtentwicklungsresource nutzen: Nach BauGB haben in der Stadtplanung und in der Politik Tätige die Pflicht, die Gemengelage der zu berücksichtigenden Interessen zu ermitteln und zu gewichten. Eine informelle Einbindung von Stadtmacherinnen und Stadtmachern ist daher häufig Alltagspraxis. Wie wir sehen, gilt dies aber nicht immer. Deshalb benötigen wir Strukturen, um diese informellen Kooperationen verlässlicher bzw. formeller zu gestalten.

Verstetigung und Transfer von bezirklichen Schnittstellen: Die gelingenden Kooperationsstrukturen auf Bezirksebene bieten sich perspektivisch für eine Verstetigung und für einen Transfer an. Zum einen können sie verlässlicher gestaltet werden, indem sie innerhalb der Verwaltung vertikal und ressortübergreifend besser vernetzt werden. Zum anderen bieten sie sich für einen organisierten Erfahrungsaustausch mit Dritten aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft an.

Ansprechpersonen auf Landesebene: Um die Kompetenzen von Stadtmacherinnen und Stadtmachern bei den stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen auf Landesebene besser in Wert setzen zu können, ist die Benennung konkreter formeller handlungsfeldspezifischer Ansprechpersonen empfehlenswert. So ließe sich von einer Kultur der Zuständigkeitsdelegation zu einer Kultur der gemeinsamen Verantwortungsübernahme gelangen.

Impressum

Herausgeber

vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring
Fritschestraße 27/28
10585 Berlin
Telefon: +49 30 390473-0
Telefax: +49 30 390473-190
bund@vhw
www.vhw.de

Abbildungsnachweis

Christoph J. Kellner // studio animanova
Animation / Illustration / Graphic Recording

Verfasserinnen und Verfasser

Sebastian Beck (vhw), Dr. Frank Gesemann (DESI), Martin Kriemann (DESI), Christian Luchmann (L.I.S.T.), Margit Mayer (DESI) und Susanne Walz (L.I.S.T.)

Grundlayout

DCM Druck Center Meckenheim GmbH
www.druckcenter.de

Bezug

Alle Publikationen des vhw sind unter:
<http://www.vhw.de/publikationen/>
kostenfrei herunter zu laden.