

### Zivilgesellschaft in der Stadt- und Raumentwicklung

Becker, Elke

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, E. (2009). *Zivilgesellschaft in der Stadt- und Raumentwicklung*. (Opuscula, 40). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-308498>

#### Nutzungsbedingungen:

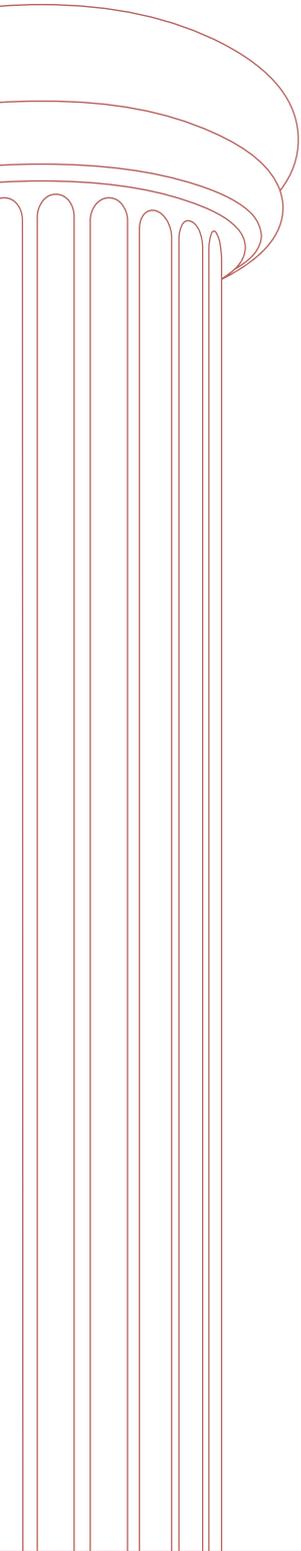
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Elke Becker

**Zivilgesellschaft in der Stadt- und  
Raumentwicklung**

## Die Autorin

**Elke Becker** hat an der TU Dortmund und der La Sapienza, Rom Raumplanung studiert und das Studium 2000 beendet. Schon zu Studienzeiten setzte sie u.a. einen Schwerpunkt auf die Rolle von Bürgerinnen und Bürgern in der Stadtentwicklung, zunächst mit einer Fokussierung auf Bürgerstiftungen.

In den Jahren 2000 bis 2006 sammelte sie zahlreiche praxisnahe Erfahrungen mit der Moderation von Stadtentwicklungsprozessen, im Umgang mit Förderprogrammen und Bürgerbeteiligung bei Planungsbüros in Dortmund, Potsdam und Berlin. Seit November 2006 arbeitet sie als Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung, Fachgebiet Planungstheorie. Dort setzt sie in Forschung und Lehre einen Schwerpunkt auf Raumentwicklung, Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung.

Die vorliegende Arbeit spiegelt u.a. Überlegungen über die Rolle der Zivilgesellschaft in raumentwicklungsrelevanten Disziplinen im Rahmen ihrer Promotion wider.

## Das Maecenata Institut

Das **Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft** wurde 1997 als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung gegründet. Das Institut hat die Aufgabe, das Wissen über und das Verständnis für die Zivilgesellschaft und den sogenannten Dritten Sektor mit den Themenfeldern Bürgerschaftliches Engagement, Stiftungs- und Spendenwesen durch Forschung, akademische Lehre, Dokumentation und Information sowie den Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis zu fördern. Das Institut versteht sich als unabhängiger Think Tank. Im Rahmen eines Kompetenzzentrums für Gemeinnützigkeit ist er mit der Beratungs- und Dienstleistungsgesellschaft Maecenata Management GmbH und dem Verein Maecenata International, verbunden.

Das Institut ist eine nicht rechtsfähige Einrichtung der Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft gemeinnützige GmbH (München) und hat seinen Arbeitssitz in Berlin. Seit 2004 ist das Institut durch Vertrag in der Form eines An-Instituts an die Humboldt-Universität zu Berlin (Philosophische Fakultät III, Institut für Sozialwissenschaften) angegliedert.

Weitere Informationen unter: <http://www.maecenata.eu/institut>

## Die Reihe Opuscula

Die Reihe **Opuscula** wird seit 2000 vom Maecenata Institut herausgegeben. Veröffentlicht werden kleinere Untersuchungen und Forschungsarbeiten sowie Arbeitsberichte aus Projekten des Instituts. Nach der Umstellung der Publikationsstruktur des Maecenata Instituts in 2008, ist die Reihe *Opuscula* neben dem im Verlag Lucius&Lucius erscheinenden *Maecenata Schriften*, ein wichtiger Publikationsweg des Instituts. Die Registrierung dieser in elektronischer Form erscheinenden Reihe unter der ISSN 1868-1840, sowie die Vergabe von Einzelkennungen (URNs) durch die Deutsche Nationalbibliothek sorgen für eine beständige Verfügbarkeit. Eine Übersicht der neuesten Exemplare erhalten Sie auf der letzten Seite jeder Ausgabe.

Die gesamte Reihe *Opuscula* finden Sie zum kostenlosen Download unter: <http://www.opuscula.maecenata.eu>

## Impressum

**Herausgeber:** MAECENATA Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, Albrechtstraße 22, 10117 Berlin,  
Tel: +49-30-28 38 79 09,  
Fax: +49-30-28 38 79 10,  
E-Mail: [mi@maecenata.eu](mailto:mi@maecenata.eu),  
Website: [www.maecenata.eu](http://www.maecenata.eu)

Reihe Opuscula ist frei erhältlich unter: [www.opuscula.maecenata.eu](http://www.opuscula.maecenata.eu)

**Redaktion** Rupert Graf Strachwitz, Thomas Ebermann, Christian Schreier

**ISSN** (Web) 1868-1840

**URN** urn:nbn:de:0243-122009op401

Alle Rechte vorbehalten! Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

**Die Beiträge** geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder.

**Haftungsausschluss** Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt das Maecenata Institut keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

## Inhalt

|  |    |
|--|----|
| Vorwort .....  | 4  |
| 1. Zivilgesellschaft und Raumentwicklung – eine Diskurs-Einordnung.....    | 5  |
| 2. Schnittmengen der Interaktion nach Handlungsstrukturen und -themen..... | 7  |
| 2.1 Zivilgesellschaft ⇔ Wirtschaft.....                                    | 8  |
| 2.2 Zivilgesellschaft ⇔ öffentliche Hand.....                              | 8  |
| 2.3 Zivilgesellschaft ⇔ Wirtschaft ⇔ öffentliche Hand.....                 | 11 |
| 3. Schnittmengen der Interaktion nach Handlungslogiken .....               | 13 |
| 3.1 Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Beteiligungsprozesse.....  | 13 |
| 3.2 Klassisches Engagement von Bürgerinnen und Bürgern – das Ehrenamt..... | 16 |
| 3.3 Gezielte Einbeziehung der institutionalisierten Zivilgesellschaft..... | 18 |
| 3.4 Institutionalisierte Zivilgesellschaft, die sich einmischt .....       | 20 |
| 3.5 Bürgerinnen und Bürger, auch im Zusammenschluss.....                   | 21 |
| 3.6 Zusammenschlüsse in Arenen, Foren und Dialogformen.....                | 22 |
| 4. Ausblick .....  | 24 |
| Literatur.....   | 24 |

## Vorwort

Die nachstehenden Überlegungen über das Verhältnis, die Schnittmengen und Korrelationen zwischen Raumentwicklung und Zivilgesellschaft basieren unter anderem auf einem in der Bearbeitung befindlichen Promotionsvorhabens mit dem Arbeitstitel „Die Zivilgesellschaft in der Metropolregion“. Diese Arbeit beruht auf der Wahrnehmung, dass die Zivilgesellschaft und Metropolregionen in politischen, planerischen und wissenschaftlichen Diskursen kontinuierlich an Bedeutung gewinnen. Allerdings werden sie nur selten in einem gemeinsamen Kontext thematisiert. Dies geschieht zwar gelegentlich bei der Reflexion oder Betrachtung regionaler Governance-Strukturen oder bei Fragen der Legitimierung, aber ohne vertiefende Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Handlungslogik. Somit wird in dem Promotionsvorhaben zunächst die Frage gestellt, ob es eine Zivilgesellschaft auf metropolregionaler Ebene gibt - und wenn ja, in welcher Form und Funktion. Entsprechend wird eine differenzierte Betrachtung ihrer Facetten, Formen, Motivationen, Möglichkeiten, aber auch Grenzen angestellt. Schließlich fragen unterschiedliche Herausforderungen im räumlichen Kontext nach unterschiedlichen Strukturen und Antworten der Zivilgesellschaft.

Ein Baustein des Promotionsvorhabens besteht darin, die Gegebenheiten, in denen Raumentwicklung und Zivilgesellschaft überhaupt aufeinander treffen herauszuarbeiten und zu analysieren. Auch wenn diese Schnittmengen erst einmal für die Ebene der Metropolregion entwickelt wurden, scheint es sinnvoll und hilfreich, diese auch auf andere räumliche Ebenen zu übertragen.

Um zunächst für aktuelle Themen der Stadt- und Raumentwicklung zu sensibilisieren, werden nach einer Diskurs-Einordnung die derzeit gegebenen und räumlich wahrnehmbaren Konstellationen und Überschneidungen anhand von Themenstellungen in der Raumentwicklung dargestellt, um in einem weiteren Teil die Schnittmengen entlang von Motivationen und Handlungslogiken zu erläutern.

## 1. Zivilgesellschaft und Raumentwicklung – eine Diskurs-Einordnung

Die Sozial- und Geisteswissenschaften widmen der Zivilgesellschaft bereits seit fünfzehn bis zwanzig Jahren eine wachsende Aufmerksamkeit. Soziologen, Politologen oder Philosophen nähern sich dem Phänomen aus unterschiedlicher Richtung und zumeist normativ. Auch in den raumrelevanten Disziplinen ist der Begriff als solcher angekommen. Allerdings wird er hier nur zögerlich diskutiert, hinterfragt oder erforscht. In gewisser Weise wird er als gegeben hingenommen. Dies lässt insofern aufhorchen, als dass der Begriff gerade in der politischen Rhetorik zunehmend Verwendung findet, aber völlig unklar bleibt, wer was darunter versteht. Im Kontext der Raumentwicklung gilt es ein Augenmerk auf unter anderem folgende Aspekte zu legen:

> Raumentwicklung umfasst auch Planung, und Planung ist in der Regel mit hohen Kosten verbunden. Wenn die Zivilgesellschaft im Kontext von Stadtentwicklung erwähnt wird, ohne dies weiter zu untersetzen, wird sie damit, gewollt oder nicht, oft im Kontext leerer Kassen thematisiert.

> Raumentwicklung ist aber auch deutlich breiter aufgestellt als Planung und umfasst ebenso soziale, ökologische oder gesellschaftliche Komponenten. Da die öffentliche Hand es nicht mehr leisten kann, alle diese Komponenten umfassend im Blick zu haben und entsprechende Strategien und Projekte umzusetzen, wird auch hier ein Ruf nach mehr Verantwortungsübernahme durch die Zivilgesellschaft laut. Ähnlich wie bei den leeren Kassen, erscheint es diskussionswürdig, Zivilgesellschaft somit primär im Kontext des Rückzugs des Staates zu thematisieren.

> Die Erfahrungen der Raumentwickler mit der (Gesellschaft und) Zivilgesellschaft beruhen in weiten Teilen auf Beteiligungsprozessen. Neben der gesetzlich vorgeschriebenen und damit formellen Beteiligung der Öffentlichkeit nach dem Bau-Gesetzbuch (BauGB) gibt es auch diverse Ansätze informeller Bürgerbeteiligung. Sowohl bei der formellen, wie auch informellen Beteiligung, stellen Bürgerinnen und Bürger ihre Zeit und ihr Wissen für die Entwicklung der Stadt zur Verfügung. Die Erfahrung zeigt, dass in raumrelevanten Disziplinen der ohnehin nur vorsichtig geführte Diskurs um die Zivilgesellschaft oft auf Beteiligung reduziert wird.

> Der zuletzt genannte Aspekt gewinnt zusätzlich an Brisanz, wenn man sich vor Augen führt, dass informelle Beteiligung in erster Linie im Rahmen von Förderprogrammen eine

Rolle spielt. Eine Vielzahl von Förderprogrammen, die oft auf so genannte benachteiligte Stadtteile bzw. Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf<sup>1</sup> ausgerichtet sind, fordert die Einbeziehung der Bürgerschaft ein. Damit liegen zum einen kaum Erfahrungen mit einem Querschnitt der Bevölkerung vor. Zum anderen ist von zumeist aktivierenden Strukturen auszugehen, da die Beteiligung von oben gewollt (oder gefordert) und initiiert wird.

Dies führt zu der Annahme, dass Aspekte wie die räumliche Verteilung, unterschiedliche Formen, Motivationen und Ziele einer selbstermächtigten Zivilgesellschaft weitestgehend ausgeklammert werden. Damit einher geht eine mangelnde Auseinandersetzung mit der Heterogenität zivilgesellschaftlicher Strukturen und Denkmuster. Zusätzlich wird Zivilgesellschaft fast ausnahmslos im Kontext von Problemen und Problemlösungen thematisiert.

Somit ist nur zu begrüßen, dass im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (NSP) neben den Themenfeldern Klima, Baukultur, Regionalisierung und Wirtschaft das Förderprogramm *Soziale Stadt* und die Zivilgesellschaft zwei getrennte Handlungsfelder darstellen. Dies führt womöglich zu einer intensiveren und reflektiveren Auseinandersetzung darüber, was *von oben* aktiviertes Engagement von *von unten* gewachsenem unterscheidet, wo die Schnittmengen liegen und welche räumlichen Unterschiede es geben mag. Notwendig scheint also ein Diskurs darüber, was Zivilgesellschaft ausmacht, wie facettenreich sie ist, ob sie sich räumlich einordnet und wenn ja, auf welche Weise sie dies tut.

Mit der NSP verfolgt der Bund seit 2007 die Strategie, Stadt- und Raumentwicklung stärker zu einem öffentlichen Thema zu machen. Daran wird die Hoffnung geknüpft, dass eine solche Bewusstseinsbildung auch zu einem stärkeren Verantwortungsgefühl für Stadt und Stadtgesellschaft führt. Der Zivilgesellschaft hier seit 2008 ein eigenes Handlungsfeld zuzuordnen ist vor diesem Hintergrund mehr als sinnvoll. An dieser Stelle soll nun versucht werden, die Schnittmengen zwischen der Zivilgesellschaft (auch unabhängig von Förderkulissen) und der Raumentwicklung heraus zu arbeiten. Dies geschieht in Kapitel 2

---

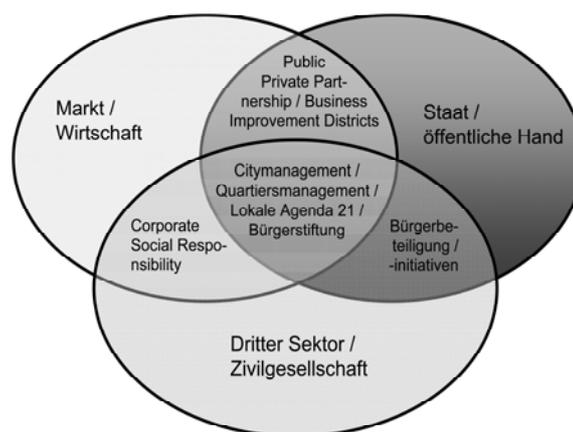
<sup>1</sup> Städte müssen sich mit dem jeweiligen Stadtteil um eine Förderung bewerben. Hierzu werden vorab definierte Indikatoren zur Hilfe genommen, u.a. die Gebietsgröße, die Altersstruktur, die Bevölkerungsentwicklung, das Durchschnittseinkommen, der Ausländeranteil, die Arbeitslosenquote, Infrastrukturangebote und die Wohnungsleerstandsquote. Zusehends werden diese und andere Aspekte in einem *Integrierten Stadtentwicklungskonzept* oder *Handlungskonzept* aufbereitet und beim Fördergeldgeber eingereicht. Im Falle einer Bewilligung dient dieses als fortzuschreibende Arbeitsgrundlage.

zunächst entlang von beispielhaften raumentwicklungsrelevanten Handlungsstrukturen und in Kapitel 3 dann entlang von Schnittmengen der Interaktion unter Einbeziehung der unterschiedlichen Handlungslogiken.

## 2. Schnittmengen der Interaktion nach Handlungsstrukturen und -themen

Stadtentwicklung funktioniert nicht nach festen Regeln. Das Verständnis von dem, was Stadtentwicklung ist und dem, wer Stadtentwicklung macht, unterliegt einem ständigen Wandel. Seit Mitte der 1990er Jahre sind es zunehmend globale Einflüsse oder Vorbilder, die die Stadtentwicklung prägen. Beispielhaft sei hier die Lokale Agenda 21 genannt. Der Planer ist nicht mehr der Gestalter mit einem allumfassenden Überblick, wie dies in den 1960er Jahren noch der Fall war. Vielmehr ist es nun seine Aufgabe, die komplexen Prozesse in der Stadtentwicklung zu steuern, zu moderieren und die relevanten Akteure angemessen einzubeziehen. Hierfür ist es hilfreich, wesentliche Ströme, Interessen und Hintergründe zunächst den drei Sphären Markt/Wirtschaft, Staat/öffentliche Hand sowie Zivilgesellschaft/Dritter Sektor zuzuordnen (vgl. Abbildung).

Abbildung: Disziplinrelevante Schnittmengen



Quelle: eigene Darstellung

Nicht vertiefend eingegangen wird an dieser Stelle auf die Schnittmenge zwischen Markt/Wirtschaft und Staat/öffentliche Hand. Schließlich bleibt zivilgesellschaftliches Handeln bei traditionellem Public-Private-Partnerships (ppp) oder Business-Improvement-Districts (BIDs) weitgehend außen vor. Bei ersteren handelt es sich um den Ansatz, beispielsweise bei Infrastruktur-Projekten die private Wirtschaft verstärkt inhaltlich und finanziell einzubeziehen. Im Ergebnis werden ein besserer Transfer von Know-how und eine höhere Effektivität erwartet. BIDs sind ein neuerer Trend aus den USA. Der ursprüngliche Ansatz, dass sich Eigentümer und Händler einer Einkaufsstraße freiwillig, auf Zeit zusammen tun, um das Umfeld aufzuwerten und attraktiver zu gestalten, ist in einzelnen Landesgesetzen Deutschlands inzwischen rechtlich verankert. Auch wenn bei beiden Ansätzen ein positiver Effekt für die Allgemeinheit verzeichnet werden kann, sind die Motive doch primär von wirtschaftlichem Interesse geprägt.

## **2.1 Zivilgesellschaft ↔ Wirtschaft**

Auch bei dem Thema *Corporate Social Responsibility (csr)* und dem Unternehmen als *Corporate Citizen*, also als Bürger einer Stadt, wird die zivilgesellschaftliche Komponente kontrovers diskutiert. Unternehmen können nur schwerlich der Zivilgesellschaft zugeordnet werden, gleichwohl gibt es Engagement von Unternehmen, die zum einen Geld und Wissen in die Gesellschaft investieren und zum anderen ihren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen Zugang zu Engagement ermöglichen.

## **2.2 Zivilgesellschaft ↔ öffentliche Hand**

Im Fokus stehen hier Bereiche, in denen die Zivilgesellschaft auch eine offensichtlichere Rolle spielt oder spielen kann. Für die Schnittmenge Dritter Sektor/Zivilgesellschaft und Staat/öffentliche Hand, werden an dieser Stelle die Formelle Bürgerbeteiligung, Bürgerinitiativen und das Engagement bzw. Ehrenamt bei der öffentlichen Hand näher betrachtet.

### *> Formelle Beteiligung*

Eingangs wurde bereits auf die Differenzierung zwischen formeller und informeller Beteiligung verwiesen. Die gesetzlichen Regelungen nach BauGB setzen voraus, dass

gewisse Kenntnisse in der Bürgerschaft über die eigenen Rechte und Möglichkeiten gegeben sind. Schließlich muss man wissen, dass und wo ein Bebauungsplan *ortsüblich* ausgelegt wird, diesen auch lesen und verstehen können. Jeder Bürger und jede Bürgerin hat dann die Möglichkeit, so wie alle Träger öffentlicher Belange (TÖB), zu den vorgesehenen Planungen Stellung zu beziehen. Diese Stellungnahmen werden daraufhin von der entsprechenden Behörde gegeneinander abgewogen. Die Stellungnahme einer einzelnen Person konkurriert also mit zahlreichen anderen – auch behördlichen – Stellungnahmen. Die Aussicht auf tatsächliche Einflussnahme ist somit tendenziell gering. Entsprechend wird diese Form der Mitsprache von Einzelpersonen recht selten in Anspruch genommen, zumal sie, wie dargestellt, in nicht unerheblicher Form eigene Initiative, aufsuchende Strukturen und planerisches Wissen voraussetzt. Zudem bezieht sich diese Beteiligung ausschließlich auf hoheitliche Planung.

#### > *Informelle Beteiligung*

Neben der formellen Beteiligung nach BauGB gibt es auch Formen der informellen Bürgerbeteiligung, die sich um abholende Strukturen bemühen. Bürgerinnen und Bürger unterschiedlicher Herkunft und mit unterschiedlichen Interessen sollen befähigt werden, bei der Gestaltung ihres Umfeldes mitzuwirken. Dies gelingt mit unterschiedlichem Erfolg.

Es muss sich dabei nicht allein um planerische Projekte handeln. Die Inhalte spiegeln eher die Breite der Themen der Stadtentwicklung wider. Informelle Beteiligung ist ein Angebot, dass die öffentliche Hand nicht erbringen muss, gleichwohl ist sie Gegenstand zahlreicher Förderprogramme auf unterschiedlichen Ebenen. Beispielhaft genannt seien hier URBAN (EU-Ebene), *Soziale Stadt* (Deutsches Programm auf Bundesebene) oder Zukunft im Stadtteil – ZiS (Förderprogramm im Land Brandenburg von 2000 – 2006). Diese Programme fordern die Einbeziehung und Beteiligung möglichst aller betroffenen Akteure. Kritiker stellen bei diesem Vorgehen fest, dass Beteiligungsangebote nicht aus Überzeugung, sondern lediglich aus der Anforderung der Förderprogramme heraus entstehen. Tatsächlich sind alternative Beteiligungsangebote und Bemühungen primär in Quartieren und Städten zu finden, in denen sie durch eine Förderung unterstützt werden und fallen nach Auslaufen einer Förderung weg – eine Verstetigung der Beteiligungsidee findet also kaum statt. Im Umkehrschluss scheint die Möglichkeit der Mitsprache und –wirkung in Förderprogrammen kaum dazu zu führen, dass diese nach deren Auslaufen, durch die Bürgerschaft oder lokalen Akteure eingefordert werden. Dies mag mit einer weiteren Kritik zusammenhängen: Es ist sich stets vor Augen zu führen, dass jeder Beteiligung auch ein Beschluss der öffentlichen

Hand vorweg geht – sie bleibt von oben initiiert. Es muss jeweils vorab entschieden werden, ob und wie beteiligt wird. Das gewählte Beteiligungsverfahren wirkt sich nicht unerheblich auf die Beteiligungsstruktur aus – oft werden nur die erreicht, die sich ohnehin engagieren. Zum Teil bemüht man sich daher auch um unterschiedliche parallel laufende Methoden, um möglichst einen Querschnitt zu erreichen. Selbstverständlich ist es unmöglich alle zu beteiligen – und man muss auch respektieren, dass gar nicht alle Menschen beteiligt werden wollen.

Bei aller Kritik scheinen die geschaffenen Angebote sinnvoll. Die Alternative wäre schließlich, ganz auf die Mitsprachemöglichkeit für die Bevölkerung zu verzichten. Auch wenn die zunächst erhofften Effekte, dass flächendeckend nachhaltige Strukturen in den jeweiligen Quartieren entstehen, ausbleiben, gibt es durchaus punktuell Beispiele dafür, dass sich Bürgerinnen und Bürger zusammengeschlossen haben, um ihre Interessen zu bündeln. Somit kann die Stadtentwicklung auch als Lernfeld für Engagement gesehen werden – auch wenn sie von oben initiiert wurde. Die Grenzen von der Aktivierung zur Ermöglichung sind hier nicht immer klar zu ziehen.

#### *> Bürgerinitiativen*

Bürgerinitiativen sind verstärkt seit den 1970er Jahren entstanden. Dabei handelt es sich in der Regel um einen Zusammenschluss von Bürgerinnen und Bürgern, die für oder gegen etwas gemeinsam vorgehen wollen. Damit einher geht ein gewisser Protestcharakter. Diese Initiativen setzen dabei oft auf Öffentlichkeitswirksamkeit. Bürgerinitiativen entstehen nicht selten in der Auseinandersetzung mit einem baulichen Vorhaben. Von der öffentlichen Hand sind sie, nicht zuletzt deshalb, oftmals nicht gerne gesehen, da sie den Aufwand eines Verfahrens deutlich erhöhen können (vgl. Kap. 3.5).

#### *> Engagement und öffentliche Hand*

Die Schnittmenge zwischen öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft trifft sich dort in besonderer Weise, wo das Engagement unmittelbar bei der öffentlichen Hand angesiedelt ist. So wird zum Teil übersehen, dass insbesondere in kleineren Gemeinden Politiker oftmals ein Ehrenamt ausfüllen. Auch ein Bürger, der als *Sachkundiger Bürger* im Bau- oder Sozialausschuss engagiert ist, stellt der Gesellschaft seine Zeit und sein Wissen zur

Verfügung. Als weiteres Beispiel seien hier Schöffen genannt. Hierbei handelt es sich um eher traditionelle Formen des Engagements (vgl. Kap. 3.2).

## **2.3 Zivilgesellschaft ↔ Wirtschaft ↔ öffentliche Hand**

In dieser Schnittmenge sollen das City-Management bzw. Stadtmarketing, Quartiersmanagement, die Lokale Agenda 21 und Bürgerstiftungen beispielhaft angerissen werden. Auch hier sind die Linien und Grenzen zwischen den einzelnen Sphären nicht immer trennscharf zu ziehen.

### *> City-Management und Stadtmarketing*

Stadtmarketing ist in den 1990er Jahren ein wesentliches Handlungsfeld im Kontext der Stadtentwicklung geworden. Zum Teil angestoßen durch die öffentliche Hand, zum Teil aber auch aus der Händler- oder Anrainerschaft initiiert, verfolgt es das Ziel, die Innenstadt – oder Teile davon – aufzuwerten. Hierzu haben sich vielfach Vereine gegründet, die nicht allein über (in der Regel öffentliche finanzierte) bauliche Maßnahmen, sondern auch durch (soziale) Events eine Aufwertung der Zentren zum Ziel haben. Eine gewisse Nähe zu den oben beschriebenen BIDs fällt an dieser Stelle auf. Unterschiede liegen beispielsweise darin, dass sich beim Stadtmarketing Vereine gründen, die auch auf bürgerschaftliches Engagement zurückgreifen und eine gewisse Nachhaltigkeit vor Augen haben, wohingegen es sich bei BIDs eher um einen Zusammenschluss auf Zeit handelt.

### *> Quartiersmanagement*

Bei dem Quartiersmanagement (QM) handelt es sich um einen Ansatz, der in erster Linie in öffentlich geförderten Stadtteilen oder Gebieten zum Tragen kommt. Ziel ist die Verbesserung der Lebensqualität und die Aktivierung der Akteure vor Ort. In diesem Zusammenhang wird oft der Begriff des *Empowerments* verwendet. Wesentlich ist der *integrierte Ansatz*, also ein ressortübergreifendes Handeln in der Verwaltung, aber auch ein akteursübergreifendes Handeln in den jeweiligen Stadtteilen. Dazu gehört im Idealfall auch die lokale Wirtschaft.

In QM-Gebieten werden in der Regel Vor-Ort-Büros eingerichtet, die die Ansprechbarkeit für die Bürgerschaft erleichtern. Gleichzeitig haben diese Büros eine vermittelnde Funktion zwischen den Akteuren im Stadtteil, zur Verwaltung und zwischen den Akteuren bei der öffentlichen Hand.

#### > *Die Lokale Agenda 21*

Die Lokale Agenda 21 ist ein Ergebnis der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro. Nach dem Prinzip *global denken, lokal handeln* wurde vereinbart, durch lokale Initiativen nachhaltiges Handeln vor Ort zu verankern. Hier wird ebenfalls eine Mischung aus öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren angestrebt, auch wenn dies in der Praxis nicht immer so funktioniert. Denn ein Miteinander auf Augenhöhe ist nicht immer gelungen. Vielleicht auch, weil der Anstoß stark durch die öffentliche Hand kam – eine aktive Rolle der Kommunen wird im Artikel 28 der Lokalen Agenda explizit eingefordert – haben sich die Prozesse vielerorts nicht verstetigt. Gleichwohl gibt es auch zahlreiche gelungene Beispiele, in denen sich die Akteure gemeinsam um nachhaltige Projekte vor Ort bemüht haben und dies bis heute tun.

#### > *Bürgerstiftungen*

Die Idee der Bürgerstiftungen ist vor gut zehn Jahren aus dem Anglo-Amerikanischen Raum nach Deutschland gekommen. Unter dem Prinzip, eine Stiftung von Bürgern für Bürgern zu sein, tun sich Menschen in einem fest definierten Raum zusammen mit dem Ziel, die Lebensqualität vor Ort zu verbessern. Der Charme dieses Konstrukts liegt darin, dass die Menschen jeweils nach ihren Möglichkeiten Zeit, Wissen und/oder Geld zur Verfügung stellen können. Auch wenn diese Ansätze sehr stark aus der Bürgerschaft heraus entstehen, so sind doch viele Projekte von einer Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand abhängig. Entsprechend kann es sich kontraproduktiv für die Akteure auswirken, wenn sie auf das Wissen und die Erfahrungen der öffentlichen Hand gänzlich verzichten. Ein partnerschaftliches Miteinander wird hier empfohlen. Die Wirtschaft spielt bei Bürgerstiftungen in der Regel weniger eine initiierende Rolle. Dennoch ist sie, z.B. als *Corporate Citizen* und damit einhergehend als Geldgeber und Multiplikator, ein willkommener Akteur und Partner.

Es wird deutlich, dass die themenbezogenen Schnittmengen hier nur exemplarisch angesprochen werden können und die Beispiele keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben. Zweifellos zeichnen sich Aufgaben und Akteure ab, mit denen die Planer und die Stadtentwicklung mehr oder weniger offensichtlich konfrontiert werden, ohne dass die dahinter stehenden zivilgesellschaftlichen Konstellationen differenziert betrachtet werden.

### **3. Schnittmengen der Interaktion nach Handlungslogiken**

Die Zivilgesellschaft funktioniert anders als die öffentliche Hand – darüber mag Konsens bestehen. Dabei sind es nicht allein die Strukturen, die die Unterschiede ausmachen, sondern auch die Motivationen, ideelle Vorstellungen oder das gesellschaftliche Umfeld. Außerdem gibt es nicht die eine Zivilgesellschaft. Sie ist in sich diffus. Entsprechend gibt es auch bei dem beschriebenen Ansatz keine 100-%ige Trennschärfe. Die sechs im Folgenden definierten Schnittmengen veranschaulichen die unterschiedlichen Sphären in denen sich die öffentliche Hand und die Zivilgesellschaft begegnen können und befassen sich mit den unterschiedlichen Motivationen, Hintergründen, Ausgangsvoraussetzungen, Handlungslogiken und Kontexten.

#### **3.1 Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Beteiligungsprozesse**

Die Möglichkeiten und Unterschiede formeller und informeller Beteiligung wurden bereits erläutert. An der formellen Beteiligung in Planungsprozessen kommt kein Planer vorbei. Die informelle Bürgerbeteiligung gehört noch nicht zum Standard planerischen Handelns und wird auch nicht von jedermann gleichermaßen akzeptiert. Dennoch: auch mit informeller Bürgerbeteiligung dürfte jeder Stadtplaner oder -entwickler bereits Erfahrungen gemacht haben. Wie bereits beschrieben sind sie häufig Bestandteil von Förderprogrammen – haben aber, oftmals mit der Begründung höheren Aufwandes und Kosten, selten Einzug in einen standardisierten Umgang gefunden. Die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Beteiligungsverfahren ist gekennzeichnet durch die folgenden Punkte:

*> Initiierung durch die öffentliche Hand*

Zwar werden den Bürgerinnen und Bürgern Informationen, zum Teil auch eine Mitsprache, angeboten, der Einfluss auf die Entscheidung und das tatsächliche Vorgehen der öffentlichen Hand bleiben aber zumeist intransparent. Das Miteinander und der Dialog werden von oben initiiert: Seitens der Politik und Verwaltung können Verfahren, Moderator, Gestaltungsspielraum, zum Teil sogar der Ausgang eines solchen Verfahrens vordefiniert werden. Damit wird zwar ein Raum für Mitsprache oder Mitgestaltung angeboten, oft ist dieser aber geprägt von aktivierenden Strukturen. Die Mitsprache wird an dieser Stelle also nicht von der Zivilgesellschaft eingefordert oder gar initiiert.

*> Beteiligungsgegenstand: Ein Projekt – oftmals baulich*

Insbesondere bei der formellen Planung bezieht sich das Beteiligungsangebot zumeist auf bauliche Projekte. Planung ist in den Köpfen der Bürgerschaft oft hoheitlich belegt und kein klassisches zivilgesellschaftliches Handlungsfeld. Gleichzeitig ist eine eher geringe Bereitschaft feststellbar, sich auf diese Weise zu engagieren. Diese ist in der Regel aber dort gegeben, wo ein bauliches Projekt eigene Interessen tangiert (die Bebauung des Nachbargrundstücks, der Bau einer Umgehungsstraße vor der eigenen Haustür oder ein Großprojekt), was gewisse NIMBY-Effekte<sup>2</sup> mit sich bringt.

Auch im informellen Bereich geht es oft um bauliche oder stadtgestalterische Ansätze, wie eine Parkanlage oder eine Platzgestaltung. Der Grundsatz, dass die Menschen oder Initiativen bereits bei der Problemerkennung und Bestandsaufnahme einbezogen werden, setzt sich nur zögerlich durch. Bisher wird den Anwohnern eher die Möglichkeit gegeben, sich mit Anregungen bei der Umsetzung einzubringen, ggf. auch eigene Vorschläge zu entwickeln. Für manch einen ist ein solches Angebot – vielleicht auch wegen der hoheitlichen Assoziation – befremdlich. Zudem ist nur schwierig einzuschätzen, was sich von den eigenen Anregungen in der anschließenden Planung wiederfindet. So gut gemeint diese Angebote sind, sind sie dort überflüssig, wo sie als Alibi-Beteiligung durchgeführt werden und die Erwartungen der Planer in einem Missverhältnis zu dem Leistbaren der Bevölkerung steht. Es darf nicht voraus gesetzt werden, dass die Anwohner tatsächlich Zeit und Interesse haben, sich für ihre Situation vor der eigenen Haustür zu engagieren. Denen, die sich engagieren wollen, sollte aber die Möglichkeit gegeben werden.

---

<sup>2</sup> NIMBY = Not in my Backyard

> *Beteiligungsgegenstand: Ein Konkretes Anliegen*

Alternativ kann es bei der informellen Beteiligung auch um ein konkretes Anliegen oder eine konkrete Fragestellung gehen, die keine bauliche Maßnahme zum Gegenstand hat. Dies ist beispielsweise bei einer Leitbilddiskussion, der Entwicklung von Perspektiven für einen Stadtteil oder der Einrichtung eines Stadtteilbeirates der Fall. Aber auch hier geht die Initiative von der öffentlichen Hand aus, indem sie vorgibt, zu welcher Thematik und mit welcher Methode etwas entwickelt werden soll. Den Akteuren vor Ort wird damit ein vordefinierter Raum gegeben, in dem sie ihre Interessen artikulieren können. Dabei bemüht man sich, die Fragestellung nicht zu abstrakt zu gestalten, um die Bevölkerung nicht zu überfordern.

> *Bei der informellen Beteiligung Schwerpunkt auf Fördergebiete*

Wie bereits dargestellt, wird insbesondere in Fördergebieten ein breites und zielgruppenspezifisches Beteiligungsangebot gefordert. Dies bringt aber auch die Gefahr mit sich, dass das Gros der Erfahrungen eben in diesen geförderten Quartieren mit den jeweiligen spezifischen Strukturen und Akteurskonstellationen gemacht wurde. Diese Erfahrungen sind wichtig und wertvoll, aber nicht auf eine Gesamtstadt übertragbar. Vor allem klammern sie eine nicht unerhebliche Gruppe aktiver Bürgerinnen und Bürger mit einer oftmals anderen Handlungslogik gänzlich aus.

Die hier gewählten, zum Teil relativierenden Worte sind nicht als Kritik an den Bemühungen der öffentlichen Hand zu verstehen, Stadtentwicklung auf eine breitere Basis zu stellen. Vieles ist gut gemeint und in den letzten 15 Jahren optimiert worden. Schließlich ist sich auch immer wieder vor Augen zu führen, dass die Stadtentwicklung aus der Stadtplanung und damit aus einer ingenieurswissenschaftlichen Disziplin entstammt. Vor diesem Hintergrund sind Förderprogramme eines Bundesbauministeriums wie die *Soziale Stadt* als höchst fortschrittlich, experimentierfreudig, gesellschaftswissenschaftlich und innovativ zu sehen. Die Ausführungen sollen aber verdeutlichen, dass sie nur einen – eher kleinen Teil – der Schnittmenge zwischen Zivilgesellschaft und öffentlicher Hand in der Raumentwicklung ausmachen. Paradoxerweise ist dies aber der Teil, der in den Köpfen der öffentlichen Hand am präsentesten ist. Dies mag auch daran liegen, dass es sich um solche Formen im Umgang miteinander handelt, die von der öffentlichen Hand noch halbwegs lenk-, steuer- und überschaubar sind. Hier findet sich ein wesentlicher Baustein unterschiedlicher Handlungslogiken: Engagementbereitschaft und Zivilgesellschaft entstehen in der Regel

nicht dort, wo sich ein Handlungsfeld für die öffentlichen Hand auftut, sondern dort, wo von einer Person oder Gruppe subjektiv ein Problem oder eine Aufgabe wahrgenommen wird.

### **3.2 Klassisches Engagement von Bürgerinnen und Bürgern – das Ehrenamt**

Das Ehrenamt als solches hat eine lange Tradition. Nicht erst mit der wieder aufkommenden Diskussion um die Zivilgesellschaft spielt die Übernahme eines Amtes als Ehrensache eine Rolle. Vielmehr wird dieser eher traditionell geprägte Begriff zusehends durch den Begriff des *Bürgerschaftlichen Engagements* abgelöst. Das klassische Ehrenamt unterliegt dabei einem anderen Ehren- oder Wertekodex. Unter anderem Helmut Klages hat sich intensiv mit einem Wandel des Wertesystems zum Übergang in das 21. Jahrhundert und daraus resultierenden Folgen für das Engagement befasst. (vgl. Klages/Gensicke 1999) Engagementmöglichkeiten werden heute eher projektbezogen gesucht und der Aspekt der Selbstverwirklichung spielt dabei eine nicht unerhebliche Rolle. Dies sowie auch die Tatsache, dass sich Menschen nicht mehr so gerne an Institutionen binden, sind Gründe, warum Kirchen, Vereine oder Parteien über eine abnehmende Mitgliederzahl klagen. Gleichwohl gibt es die traditionellen Engagementformen noch und sie tangieren auch die Stadtentwicklung. Sie kennzeichnen sich durch folgende Punkte:

#### *> Entstehung aus und in der Zivilgesellschaft*

Die Übernahme eines Ehrenamtes ist freiwillig und findet zumeist in der Zivilgesellschaft statt. Zwar gibt es auch Ehrenämter bei der öffentlichen Hand, wie der *Sachkundige Bürger* in diversen Ausschüssen (vgl. Kap. 2.2), Politiker (s.u.) oder der Schöffe; laut Freiwilligen Survey fand im Jahr 2004 jedoch lediglich 12 % der freiwilligen Tätigkeiten in staatlichen oder kommunalen Einrichtungen statt. Das Engagement in Parteien und Gewerkschaften wird für das Jahr 2004 mit 5 % angegeben. (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend 2005: 125) Bei dem Gros handelt es sich also um die Übernahme von Ämtern und Aufgaben in Gremien von Vereinen oder anderen Strukturen des Dritten Sektors. Die Engagierten in Ausschüssen, Stadtteilbeiräten oder Parteien sollten darum aber nicht übergangen oder ausgeklammert werden.

> *Entweder ein punktuelles Engagement bzw. die Übernahme einer spezifischen Aufgabe...*

Traditionell stellen Menschen ihren Namen oder guten Ruf für *Events* zur Verfügung. Dies tun sie als Schirmherr einer Benefiz-Veranstaltung, als Projekt-Pate oder indem sie Zeit und Wissen ehrenamtlich beispielsweise für eine Jurysitzung zur Verfügung stellen. Damit bemühen sie sich um einen Beitrag zur Seriosität der Institution, für die sie sich einsetzen, bzw. werben für das jeweilige Projekt.

> *...oder: Engagement in bestehenden Gremien, Kuratorien oder Institutionen mit langfristiger Bindung oder durch Patenschaft*

Zu dieser Gruppe engagierter Menschen zählt der *Sachkundige Bürger* im Bauausschuss ebenso wie der Kassenwart im Sportverein oder die Vorsitzende im Kirchbauverein. Bei letzteren erschließen sich die Schnittstellen zur Stadtentwicklung eher indirekt und sie 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 Planungsamt und der Kirchbauverein aufeinander, wenn Sanierungen am Kirchengebäude anstehen.

Auch das politische Ehrenamt ist dieser Schnittmenge zuzuordnen. Schließlich wird oft vergessen, dass ein Großteil der in politischen Parteien engagierten Menschen ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausführen und damit eine wichtige Bedingung zivilgesellschaftlichen Handelns erfüllen.

Menschen, die sich in dieser Form engagieren, haben nicht das Ziel neue zivilgesellschaftliche Institutionen zu entwickeln, sie nutzen und bedienen gegebene Strukturen, um sich einzubringen. Sie geben ihr Wissen, ihren Namen, zum Teil auch ihr Geld (nicht zuletzt durch Mitgliedschaften), um im eher traditionellen Sinne einen Beitrag für das Gemeinwohl zu leisten und binden sich dabei meist längerfristig an die jeweilige Institution. Weitere Beispiele hierfür sind die freiwilligen Feuerwehren, die gleichzeitig ein Beispiel dafür sind, dass eine öffentliche Aufgabe von sehr viel Ehrenamt getragen wird.

### 3.3 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 bereits stark verfestigt haben, dauerhaft angelegt sind und über einen entsprechenden Erfahrungsschatz verfügen. Diese Schnittmenge ist von folgenden Aspekten geprägt:

*> Struktur der Mitwirkung, Anlass, Form und Inhalt werden durch die öffentliche Hand initiiert und vorgegeben*

Ergänzend zur Bürgerbeteiligung bzw. bei komplexeren Themen, Projekten oder Fragestellungen werden auch zivilgesellschaftliche Akteure gezielt angesprochen und einbezogen. So werden thematische Arbeitskreise oder Runde Tische eingerichtet, um komplexe Aufgaben breiter aufzustellen und zu diskutieren bzw. zu lösen. Wie bei der Bürgerbeteiligung entscheidet die öffentliche Hand zunächst, zu welchem Inhalt, zu welchem Zeitpunkt wie diskutiert und was an die Öffentlichkeit weiter gegeben werden soll.

Ein weiteres Beispiel für eine sicherlich eher unbewusste Steuerung zivilgesellschaftlicher Akteure können Wettbewerbe sein. Solche werden lokal, regional, landes- oder bundesweit ausgelobt. Die Form, Gegenstand und Zielrichtung der Auslobung lenken die Wettbewerbsbeiträge, die eingereicht werden: Die öffentliche Hand bzw. die Auslober definieren, was auszeichnungswürdig ist. Auch im raumrelevanten Kontext gibt es Wettbewerbe (z.B.: landesweite Wettbewerbe zur Stärkung der Innenstädte, Engagement für die Stadt im Rahmen der NSP oder der Preis des Forums Region Stuttgart für Engagement in der Region). Oftmals vernachlässigt wird das Format, in dem die Wettbewerbsbeiträge eingereicht werden sollen: Die Erarbeitung eines DIN A0 Plakat entspricht für die einen der täglichen Arbeit, diverse zivilgesellschaftliche Initiativen stellt es vor unlös- und unfinanzierbare Aufgaben.

*> Beteiligungsgegenstand: konkrete Themen-, Frage- oder Problemstellungen bzw. Projekte*

Wie bereits angedeutet, geht es bei dieser Schnittmenge zumeist um aktuelle Themen oder Probleme, die einer Lösung bedürfen. Zum Teil ist es der den Versuch, freiwillige Aufgaben der öffentlichen Hand, die nicht mehr geleistet werden können, an vorhandene

zivilgesellschaftliche Einrichtungen zu übertragen oder zumindest die Last neu zu verteilen. Schon lange geschieht dies in Deutschland in bestimmten Bereichen durch das sehr ausgeprägte System der *Freien Wohlfahrtspflege*. Vielfach übernehmen diese Verbände von der öffentlichen Hand ausgeschriebene Aufgaben. Als Institutionen, die weder staatlich noch gewinnorientiert agieren, sind sie Teil der Zivilgesellschaft. Aber dieser Ansatz, der auf dem Subsidiaritätsprinzip beruht, setzt sich auch in anderen Bereichen fort. Zuweilen wird versucht, beispielsweise Bibliotheken oder Schwimmbäder in die Trägerschaft zivilgesellschaftlicher Akteure zu übertragen. Vielerorts mit Erfolg. Dies mag kritisch gesehen werden, erscheint aber dann denkbar, wenn ein solcher Prozess von einem neutralen Dritten begleitet wird und die Spielregeln nicht von der öffentlichen Hand vorgegeben werden. Akteure der Zivilgesellschaft übernehmen schließlich nur solche Aufgaben, die sie wahrnehmen wollen.

> *Entsprechender Professionalisierungsgrad der zivilgesellschaftlichen Partner*

Voraussetzung für ein Zusammenwirken in dieser Schnittmenge ist ein entsprechender Grad der Professionalisierung der angesprochenen zivilgesellschaftlichen Akteure, die in die Aufgabenbewältigung einbezogen werden sollen. Nicht zuletzt ist hauptamtliches Personal für feste oder regelmäßige Arbeitsgruppen fast unabdingbar. So sind es oft die Dachstrukturen und Verbände, die für eine gezielte Zusammenarbeit oder die Übernahme von Aufgaben angesprochen werden.

Zweifelloos ist es ein wichtiger und hilfreicher Schritt die großen, wahrnehmbaren zivilgesellschaftlichen Akteure themenbezogen mit ins Boot zu nehmen, um einen breiteres Meinungs- und Lösungsbild zu erfassen. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch hier nur ein Teil der zivilgesellschaftlichen Akteure und Handlungslogik angesprochen wird. Zum einen sind die zivilgesellschaftlichen Akteure mit einem hohen Professionalisierungsgrad zum Teil auch nicht nah an der Basis und neutral, sondern, wie im Falle der Träger der *Freien Wohlfahrtspflege*, nicht unerheblich abhängig von der öffentlichen Hand. Entsprechend wird zum anderen die öffentliche Hand auch nur die Akteure an ihren Tisch bitten, die ihr genehm sind und bietet keine Kommunikationsplattform für diejenigen, die unabhängig von den geladenen Akteuren mitwirken wollen.

### **3.4 Institutionalisierte Zivilgesellschaft, die sich einmischt**

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 von sich aus auf Probleme hinzuweisen, aktiv Mitsprache, notwendige Handlungsschritte oder Entscheidungen einzufordern. Dies zeigt sich u.a. in folgenden Punkten:

#### *> Entstehung aus der Zivilgesellschaft*

Bei diesen Ansätzen geht die Initiative von bereits vorhandenen zivilgesellschaftlichen Akteuren aus. Somit suchen sie sich die Themen und Ansätze, die nach ihrem Ermessen relevant sind und reagieren nicht auf Aufrufe, Ansprache oder Mitwirkungsangebote der öffentlichen Hand.

#### *> Einfordern von Mitsprache und Mitwirkung in angemessenen Strukturen der Zusammenarbeit*

Sieht eine zivilgesellschaftliche Initiative oder Institution einen Handlungsbedarf, wird sie auch den Austausch mit der öffentlichen Hand suchen und eine Form leistbarer Kommunikationen und/oder Zusammenarbeit anbieten. Hilfreich für solche Ansätze sind Strukturen, in denen ehrenamtliche Akteure vor Ort von hauptamtlichem Personal auf Landes- und Bundesebene unterstützt und vertreten werden. 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 Arbeitskreise, die sich lokal zu bestimmten Themen austauschen und sich damit über die Dachstrukturen auch politisch positionieren. Solche Einrichtungen haben die Möglichkeit, nah dran zu sein an den lokalen Themen und Bedürfnissen, und gleichzeitig haben sie über die Landesstrukturen die Möglichkeit und Lobby, auch politisch mitzureden und Einfluss zu nehmen.

#### *> Durchführung und Anregung eigener Ideen, Vorschläge und Projekte*

Bei den Kirchen und Glaubensgemeinschaften findet sich ein solches Mitmischen auf unterschiedlichen Ebenen: Allgemein zeichnet sich bei den kirchlichen Verbänden, aber auch bei der kirchengemeindlichen Arbeit, eine Umorientierung von dem primären Ziel der

Heilvermittlung hin zu einer weltlichen und gesellschaftlichen Komponente ab. (vgl. Hinterhuber 2009: 22f.) Nur beispielhaft werden hier Projekte wie Schülerhilfe, Tafelrunden oder Beratungsangebote genannt. Aber auch Träger, Elternvereine, Sportvereine oder Stiftungen initiierten Aktionen und Projekte, die die öffentliche Hand betreffen, aber unabhängig von ihrem Eingreifen oder Anstoß entstehen.

Es ist davon auszugehen, dass die breite Palette bereits vorhandener zivilgesellschaftlicher Institutionen und Aktivitäten, die bewusst oder unbewusst Stadtentwicklung betreiben, bislang nicht umfassend wahrgenommen, geschweige denn erfasst wird. Nach wie vor wird Zivilgesellschaft eher im Kontext dessen gesehen, was sie leisten oder übernehmen könnte – und nicht dessen, was womöglich alles bereits durch sie geleistet wird. Vielleicht deshalb, weil dies weniger steuer- und beeinflussbar ist und damit nicht greif- oder abrufbar wirkt.

### **3.5 Bürgerinnen und Bürger, auch im Zusammenschluss**

Natürlich gibt es auch Einzelpersonen oder Gruppen, die konkret auf eine Veränderung reagieren bzw. eine Veränderung einfordern. Dabei handelt es sich um solche Akteure, die von der öffentlichen Hand nicht immer gerne gesehen oder eher als „Störenfriede“ wahrgenommen werden. Infolge dessen werden sie womöglich auch nicht unbedingt der Zivilgesellschaft zugeschrieben. Sie zeichnen sich durch folgende Punkte aus:

#### *> Entstehung aus der Zivilgesellschaft*

Dieser Teil basiert stark auf dem selbstermächtigten Teil der Zivilgesellschaft. Einzelne Personen setzen sich für oder gegen etwas ein und tun dies gemeinsam und öffentlich.

#### *> Einfordern von Mitsprache und Veränderung oft auch mit Protestcharakter*

Beispiele für diese Gruppe sind zahlreiche Bürgerinitiativen oder so genannte Raumpioniere, die durch ihr zumeist ehrenamtliches Engagement versuchen, eine Entwicklung zu verhindern oder durch ein Projekt eine Veränderung herbei zu führen. Dabei kann es sich um Zusammenschlüsse als so genannte Themenanwälte handeln (im Bereich Entwicklungshilfe, Umwelt etc.), andere richten sich gegen konkrete Vorhaben, Projekte oder Situationen vor Ort.

*> Einzelpersonen, die sich ggf. für ihr Interesse zusammenschließen*

Je nach Anliegen und Akteurskonstellation können auch sehr klein gestartete Initiativen sehr groß und zu einem relevanten zivilgesellschaftlichen Partner werden. Auch die heute großen Umweltverbände oder Gewerkschaften haben einmal klein angefangen. Die Übergänge zu einem professionellen Akteur sind sicherlich schleichend und nicht an starren Kriterien festzumachen. Oft tun sich Menschen mit dem gleichen oder einem ähnlichen Anliegen zusammen, um besser wahrgenommen zu werden.

Andere Beispiele für ein Engagement von unten im Sinne stadtentwicklungsrelevanter Fragestellungen sind zahlreiche Bürgerstiftungen, die in den letzten gut zehn Jahren entstanden sind (vgl. Kap. 2.3).

Nicht nur, aber eben auch solche Gruppen, die sich gegen stadtentwicklungsrelevante Projekte und Maßnahmen stellen, sind Teil der Zivilgesellschaft. In der Regel müssen sie sich in einer Gruppe zusammenfinden, damit sie mit ihrem Anliegen Gehör finden – und selbstverständlich gelingt es nicht jeder Initiative, ihr Ziel durchzusetzen. Ist ein Projekt abgeschlossen, lösen sie sich nicht selten wieder auf, daher kommt es auch nicht immer zu einer institutionalisierten Form. Anders sieht dies wiederum bei anwaltschaftlichen Themen aus: Um langfristig erfolgreich arbeiten zu können, braucht es auch auf Langfristigkeit angelegte Strukturen.

### **3.6 Zusammenschlüsse in Arenen, Foren und Dialogformen**

Auch diese Ebene der Interaktion betrifft in erster Linie den institutionalisierten Teil der Zivilgesellschaft und entsprechend kaum einzelne Bürgerinnen und Bürger. Im Mittelpunkt stehen weniger konkrete Projekte als vielmehr der Erfahrungsaustausch und die Bildung von Netzwerken, orientiert an bestimmten Themen, die sich nicht entlang administrativer Grenzen anordnen müssen und nicht zwangsläufig lösungsorientiert sind. Wesentliche Aspekte für diese Schnittmenge sind die Folgenden:

*> Initiierung aus der Zivilgesellschaft, durch die öffentliche Hand oder gemeinsam*

Bei dieser Schnittmenge ist es weniger relevant oder eindeutig, durch wen das Netzwerk oder das Zusammenwirken angestoßen wurde. Wesentlich ist, dass sich die Akteure für ein bestimmtes Anliegen mit eigenen Spielregeln zusammenschließen.

*> Ermöglichung zur Mitwirkung und nicht Aktivierung stehen im Vordergrund*

Als weitere Kriterien sind Netzwerkstrukturen zu nennen, die einen freiwilligen Charakter haben. Beispiele finden sich in einzelnen Metropolregionen. 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 nutzen beispielsweise die Freiwilligenagenturen oder Kirchen zum Erfahrungsaustausch und für gemeinsame Projekte. Damit tragen sie zu einer erhöhten Qualität ihrer Arbeit und damit der Region bei.

*> Themen, Problemfelder und Interessen stehen im Vordergrund*

Diese Formen der Interaktion finden sich beispielsweise in dem Instrument der *Runden Tische*. Wesentlicher Anlass sind hier spezifische Themen und nicht unbedingt Projekte.

*> Unabhängig von administrativen Strukturen, Räumen und Grenzen*

Wesentlich ist hier, dass es weniger um ein Denken in räumlichen Grenzen geht, als vielmehr um Themen – strategische Allianzen, die eben unabhängig von administrativen Grenzen relevant sind. Das stellt insbesondere für die öffentliche Hand und stark institutionalisierte Zivilgesellschaft ein neues Handlungsfeld dar und führt gleichzeitig zu neuen Modellen und Inhalten der Interaktion.

In dieser Schnittmenge finden sich Beispiele dafür, dass sich Teile der institutionalisierten Zivilgesellschaft neue Handlungsfelder und –inhalte suchen bzw. sich an wandelnde Rahmenbedingungen, wie die der Metropolregion, anpassen. Diese sind losgelöst von administrativen Grenzen und Aufgaben. Freilich ist auch hier – wie bei allen anderen Schnittmengen – darauf zu achten, wer diese zivilgesellschaftlichen Akteure sind und wen bzw. wessen Interessen sie vertreten.

Wenn es um Projektumsetzungen geht, bleibt letztlich eine Kooperation auf Augenhöhe zwischen der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Hand ein empfehlenswerter Ansatz. Nicht zuletzt braucht eine Stiftung die Stiftungsaufsichtsbehörde, der Verein das Vereinsregister, die Demonstration eine Genehmigung etc.. Grundsätzlich sollte aber ein Umdenken dahin erfolgen, dass die Zivilgesellschaft nicht primär als Problemlöser oder Projektverantwortlicher wahrgenommen wird, sondern auch als Problemerkasser und Frühwarnsystem.

#### **4. Ausblick**

Die dargestellten Ausführungen möchten zum einen dafür sensibilisieren, dass es in den raumrelevanten Disziplinen bereits zahlreiche Erfahrungen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren gibt. Zum anderen sollen sie darauf verweisen, dass das Bewusstsein für die Vielschichtigkeit der Interessen und Schnittmengen hingegen noch nicht sehr ausgeprägt ist.

Vor dem Hintergrund, dass die Rolle der Zivilgesellschaft in den raumentwicklungsrelevanten Disziplinen zusehends Diskussionsgegenstand ist, wird an dieser Stelle dafür plädiert, sich innerhalb der eigenen Disziplin den unterschiedlichen Schnittmengen gegenüber zu öffnen. Vertretern anderer Disziplinen wird empfohlen, sich die unterschiedlichen Schnittmengen der Interaktion zu vergegenwärtigen und den Erfahrungsschatz aus Beteiligungsansätzen, der nicht immer unkritisch sein mag, aber auch zahlreiche positive Beispiele aufweist, ernster zu nehmen und Stadtentwicklung als mögliches Lernfeld für Engagement in Betracht zu ziehen.

#### **Literatur**

- Baugesetzbuch (1998). München
- Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2006): Freiwilliges Engagement 1999-2004. Berlin
- Hinterhuber, Eva Maria (2009): Abrahamischer Dialog und Zivilgesellschaft. Eine Untersuchung zum sozialintegrativen Potenzial des Dialogs zwischen Juden, Christen und Muslimen. Stuttgart
- Klages, Helmut/Gensicke, Thomas (1999): Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Speyer

## Reihe Opuscula (Auszug)

Kostenfreier Download unter <http://www.opuscula.maecenata.eu>

|      |        |  |
|------|--------|--|
| 2006 | Nr.21  | <p><b>Der lange Weg der sozialen Innovation</b> – Wie Stiftungen zum sozialen Wandel im Feld der Bildungs- und Sozialpolitik beitragen können - Eine Fallstudie zur Innovationskraft der Freudenberg Stiftung</p> <p><b>The long march of social innovation</b> – How charitable foundations can contribute towards social change in the fields of educational and social policy - A case study on the innovative vigor of the Freudenberg Foundation</p> <p><i>Pia Gerber</i></p> |
| 2007 | Nr.22  | <p><b>Reformansätze im Bereich der gemeinnützigen Stiftungen in Deutschland</b></p> <p>Eine steuerrechtliche Analyse</p> <p><i>Vroni Kortz</i></p>   |
| 2008 | Nr.23  | <p><b>Die Stiftungsgabe - Beobachtung eines Reziprozitätskreislaufs</b></p> <p><i>Hans Christoph Kahlert</i></p>   |
|      | Nr.24  | <p><b>Deutsche Stiftungen als ‚Venture Philanthropists‘?</b></p> <p><i>Sira Sacconi</i></p>  |
|      | Nr.25  | <p><b>Veranstaltungsreihe „Bürgerkommune und Zivilgesellschaft“</b></p> <p>Protokolle</p>  |
|      | Nr.26  | <p><b>Stiftungen als Instrument staatlicher Kulturförderung am Beispiel Niedersachsen</b></p> <p>Analyse der Positionierung der niedersächsischen Landeskulturstiftungen als Instrument staatlicher Kulturförderung im Kontext der Kulturpolitik der 15. niedersächsischen Wahlperiode</p> <p><i>Christopher Vorwerk</i></p>   |
|      | Nr.27  | <p><b>Zivilgesellschaftspolitik</b></p> <p><i>Rolf Berndt, Peer Steinbrück, Rupert Graf Strachwitz, Benjamin Gidron, Robert Nef</i></p>  |
|      | Nr.28  | <p><b>Zivilgesellschaft, Dialog, Integration</b></p> <p><i>Eva Maria Hinterhuber</i></p>   |
|      | Nr.29  | <p><b>Stiftungen und ihr Beitrag zu gesellschaftlichen Veränderungsprozessen</b></p> <p>Drei Beispiele</p> <p><i>Jennifer Andres, Vanessa Krieg und Ronny Studzinski</i></p>   |
|      | Nr.30  | <p><b>Die Kultur des Stiftens – reaktualisiert und angewendet auf aktuelle Stiftungsdiskurse.</b></p> <p><i>Melanie Waschetzko</i></p>   |
|      | Nr.31  | <p><b>Protokoll des Workshops Bürgerengagement und Stadtentwicklung.</b></p> <p>Strukturen und Bedarfe.</p> <p><i>Maecenata Institut</i></p>   |
| 2009 | Nr.32  | <p><b>Effizienzuntersuchung gemeinnütziger Stiftungen</b></p> <p>Ein internationaler Vergleich aus Managementperspektive</p> <p><i>Janna Lena Förchner</i></p>   |
|      | Nr.33  | <p><b>Die Einnahmequellen des 3. Sektors in Ungarn</b></p> <p><i>Kata Imre, Mariusz Rybak und Szabina Nemes</i></p>  |
|      | Nr. 34 | <p><b>Das Konzept „Social Franchising“</b></p> <p>Die systematische Verbreitung von gemeinnützigen Projekten</p> <p><i>Christian Schreier</i></p>  |
|      | Nr. 35 | <p><b>Nachhaltige Kapitalanlagen für Stiftungen.</b></p> <p>Chancen und Herausforderungen für Stiftungen im 21. Jahrhundert.</p> <p><i>Melinda Köszegi</i></p>   |
|      | Nr. 36 | <p><b>Stiftungen und bürgerschaftliches Engagement.</b></p> <p>Problemaufriss für den Engagement-Bericht des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.</p> <p><i>Rupert Graf Strachwitz, Thomas Ebermann, Henrik Neuke</i></p>  |
|      | Nr. 37 | <p><b>Zivilgesellschaftspolitik in Japan.</b></p> <p>Die Entwicklung der organisierten Zivilgesellschaft.</p> <p><i>Daniel Backhouse, Robert Hoffmann und Christian Schreier</i></p>   |
|      | Nr. 38 | <p><b>Maecenas Erben. Vom Mäzenatentum zum Sponsoring?</b></p> <p>Gründungsideen und heutige Organisationsformen deutschsprachiger Kultureinrichtungen in Italien.</p> <p><i>Corinna Pregla</i></p>  |
|      | Nr. 39 | <p><b>Der zivilgesellschaftliche Mehrwert</b></p> <p>Beiträge unterschiedlicher Organisationen</p> <p><i>Amanda Groschke, Wolfgang Gründinger, Dennis Holewa, Christian Schreier und Rupert Graf Strachwitz</i></p>  |

URN: urn:nbn:de:0243-122009op401

ISSN (Reihe Opuscula) 1868-1840