

Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit in Stadtumbau-Prozessen

Eine Auswertung der Anregungen und Diskussionen von der 3. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 22./23.04.04 in Wilhelmshaven

Im Mittelpunkt der 3. Projektwerkstatt des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West stand das Thema „Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit in Stadtumbau-Prozessen“. Angesichts fehlender systematischer Aufbereitung von Erfahrungen zum Thema wurden Anregungen aus der am Forschungsfeld teilnehmenden Pilotstadt Bremen und aus der Stadt Leipzig als Beispiel des Stadtumbau Ost vorgestellt. Aufbauend auf diesen Anregungen wurden in Kleingruppen Aspekte denkbarer Kampagnen in Stadtumbau-Prozessen erarbeitet und diskutiert.

Die Diskussionen gingen von dem Verständnis aus, dass es sich bei der *Öffentlichkeitsarbeit* in Stadtumbau-Prozessen um das Management von Informations- und Kommunikationsprozessen innerhalb einer Kommune und zwischen der Kommune und ihrem Umfeld (Organisationen und Bürger) in Bezug auf den Stadtumbau handelt. Als *Bürgerbeteiligung* wurde die Teilhabe und Mitbestimmung der Bürger an Verwaltungsentscheidungen und politischen Prozessen definiert.

Warum ist Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit in Stadtumbau-Prozessen notwendig?

Die Beteiligten an den Umbauprozessen in den Pilotstädten von Stadtumbau West formulierten schon früh die hohe Bedeutung von Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit für den Erfolg des Gesamtprozesses. Die Bedeutung dieser Thematik hat im Verlauf der Prozesse mancherorts noch zugenommen, weil die Erkenntnis reifte, dass manche Problemstellungen z.B. bei der Vorbereitung des Abrisses ausgewählter Wohnimmobilien durch eine systematische Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit hätten aufgefangen werden können. Aber auch das Schüren (zu) hoher Erwartungen in der Bevölkerung durch eine systematische Öffentlichkeitsarbeit kann Probleme bereiten, wenn sich die Erfolge nicht schnell genug einstellen und enttäuschte Erwartungen zu erhöhter Resignation bei den Akteuren vor Ort führen. Eine Einschätzung zur Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit in den Pilotstädten gibt Martin Karsten (Forschungsagentur Stadtumbau West) im ersten Teil seines Vortrags (Link). Demnach hat die hohe Bedeutung einer systematischen Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit in Stadtumbau-Prozessen verschiedene Hintergründe.

Neue Herausforderungen: Die Stadtumbau-Bedarfe in der Mehrheit der Pilotstädte von Stadtumbau West verteilen sich räumlich über die Gesamtstadt und berühren nahezu alle Politikfelder. Dieser komplexen Problemlage muss sich die Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit stellen. Dabei besteht die besondere Herausforderung in vielen Stadtumbau-Kommunen darin, bei einer resignativen Grundstimmung der Bürgerschaft die städtischen Schrumpfungsprozesse als Qualitätsgewinn zu kommunizieren. Dies wiederum kann nur gelingen durch neue Formen des Engagements privater Akteure, das durch die Beteiligungsarbeit erreicht werden soll. Private Akteure für ein Engagement zu motivieren, bei dem zu Beginn noch nicht zu erkennen ist, ob dabei überhaupt jemand gewinnen kann, stellt eine besondere Schwierigkeit dar.

Kaum Vorbilder: Bisher gibt es kaum Beispiele einer systematischen Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit in Stadtumbau-Prozessen. Jedoch konnten für die Projektwerkstatt zwei Personen gefunden werden, die von ersten Erfahrungen zu der Thematik berichten konnten:

„Lernen von Leipzig“

Stefan Heinig, amt. Abteilungsleiter Stadtentwicklung im Stadtplanungsamt der Stadt Leipzig, reflektierte die Erfahrungen der Stadt Leipzig mit Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit im gesamtstädtischen und im Stadtteilumbau. Leipzig hatte alleine zwischen 1989 und 1998 einen Verlust von ca. 100.000 Einwohnern zu verkräften und wies in der Folge im Jahr 2000 einen Leerstand von 63.000 Wohnungen auf, davon 52.000 Wohnungen in Altbauten. Im Rückblick auf die Erfahrungen in Leipzig kann gefolgert werden, dass eine erfolgreiche Strategie alle Problemlagen der Schrumpfung aufgreifen muss und die Potenziale des Stadtumbaus „erlebbar“ zu machen hat (Link).

„Lernen von Bremen Osterholz-Tenever“

Hans-Dietmar Sartoris, Abteilungsleiter der GEWOBA Bauen und Wohnen in Bremen, stellt die Imagekampagne für den Stadtumbau West-Pilotstadtteil Osterholz-Tenever in Bremen vor. Osterholz-Tenever steht beispielhaft für eine Großsiedlung mit Wohnhochhäusern aus den 1970er Jahren, die wegen nachlassender Wohnraumnachfrage und zunehmender baulicher Mängel hohe Wohnungsleerstände aufweist. Ein Erfolg der Abriss- und Aufwertungsstrategie für diesen Ortsteil hängt eng mit der Verbesserung seines Images zusammen. Vor diesem Hintergrund wurde eine systematische Imagekampagne im Frühjahr 2004 parallel zu den ersten baulichen Maßnahmen gestartet (Link).

Ein Fragenkatalog zur Systematisierung von Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit im Stadtumbauprozess

Die Beispiele aus Leipzig und Bremen Osterholz-Tenever zeigen, dass eine systematische Konzeption von Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit gerade in Stadtumbau-Prozessen hilfreich sein kann. Im zweiten Teil seines Vortrags unternimmt Martin Karsten (Forschungsagentur Stadtumbau West) den Versuch, ein beispielhaftes Vorgehen für eine Stadtumbau-Kampagne darzustellen (Link). Die im Folgenden aufgelisteten Fragen können Städten helfen, ihre Arbeit mit System zu konzipieren und zu reflektieren:

- Wo liegen die Kernprobleme des Stadtumbaus?
- Welche Ziele sollen die Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit erreichen?
- Welche Zielgruppen sollen erreicht werden?
- Sind mehrere Phasen zu unterscheiden?
- Wie sieht/sehen die zentrale(n) Botschaft(en) aus?
- Welche Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit sollen eingesetzt werden?
- Wie soll die Bürgerbeteiligung aussehen?
- Wie wird der Erfolg kontrolliert?

Aus den Diskussionen in den drei Arbeitgruppen „Unsere Stadt schrumpft!“, „Unsere Stadt wird international!“ und „Unsere Stadt altert!“ lassen sich folgende Aspekte zusammentragen:

- Wo liegen die Kernprobleme des Stadtumbaus?
Die Frage nach den Kernproblemen des Stadtumbaus trägt der Notwendigkeit Rechnung, eine Reduktion von inhaltlichen Botschaften vorzunehmen, wie sie von Kommunikationsexperten gefordert wird. Im Kontext des Stadtumbaus stellt sich dieser Anspruch aber als kaum umsetzbar heraus: Komplexe Wirkungszusammenhänge führen zu den vielgestaltigen Stadtumbau-Bedarfen in den Städten und diese Komplexität muss auch vermittelt werden, um integrierten Stadtentwicklungsansätzen zum Erfolg zu verhelfen. Unumstritten ist also, dass der Versuch unternommen werden muss, alle Facetten des Stadtumbaus in die Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit zu integrieren.

Allerdings muss in vielen westdeutschen Städten noch eine fehlende Sensibilisierung für Rückentwicklungsprozesse bzw. Auswirkungen des demographischen Wandels festgestellt werden. Ob einer solchen zurückhaltenden Realitätswahrnehmung bei lokalen Entscheidungsträgern im Rahmen der Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit offensiv begegnet werden soll, wird von den Beteiligten aus den Pilotstädten im ExWoSt-Forschungsfeld kontrovers diskutiert.

- Welche Ziele soll die Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit erreichen?
Am Anfang der Stadtumbau-Prozesse steht die Information aller Akteure über die teilweise schmerzlichen Entwicklungsprozesse in den Stadtumbau-Städten. Nur eine transparente und kompetente Informationspolitik wird zur Aktivierung von Institutionen und Bürgern für eine Zusammenarbeit beitragen. Hohes Engagement privater Akteure einzufordern und dabei gleichzeitig nicht unerfüllbare Erwartungen zu provozieren, kennzeichnet den schmalen Pfad zu einer erfolgreichen Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit in einem Stadtumbau-Prozess.

- Welche Zielgruppen sollen erreicht werden?
Zielgruppen unterscheiden sich je nach Konzeption des lokalen Prozesses und je nach individuellem Stadtumbau-Projekt. In vielen Fällen stehen die Stadtumbau-Städte vor einem schwierigen inhaltlichen Spagat: Den zu aktivierenden Akteuren in der Stadt müssen auch kleine Erfolge als große Schritte kommuniziert werden, um sie für weiteres Engagement zu motivieren. Potenziellen Fördermittelgebern in Bund und Land ist demgegenüber die anhaltende Bedürftigkeit darzulegen. Diesen entgegengesetzten Kommunikationsanforderungen können die Städte gleichzeitig kaum gerecht werden.
- Sind mehrere Phasen zu unterscheiden?
Eine systematische Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit von Stadtumbau-Prozessen in mehrere aufeinander folgende Zeitphasen zu unterscheiden, wird durchweg als sinnvoll erachtet. In der Regel werden folgende Phasen vorliegen:
 - Phase 1: Sensibilisierung und Information
 - Phase 2: Aktivierung und Kooperation
 - Phase 3: Erfolge kommunizieren
- Wie sieht/sehen die zentrale(n) Botschaft(en) aus?
Die Beiträge der Aktiven aus den Stadtumbau West-Pilotstädten haben gezeigt, dass der auf hohes Engagement privater Akteure angewiesene Stadtumbau-Prozess die Chancen des Stadtumbaus zur zentral kommunizierenden Botschaft machen muss. Die stadtentwicklungspolitische Chance und der Nutzen für jeden einzelnen Aktiven sollte bei allen Bausteinen einer Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit Berücksichtigung finden. Einzelne Ideen der Teilnehmer für griffige Botschaften waren z.B.:
 „Völklingen macht sich auf die Socken“ als Botschaft des Stadtumbau West-Prozesses in der Pilotstadt Völklingen;
 „Mehr Qualität mit weniger finanziellen Mitteln“ für einen Stadtumbau-Prozess, der offensiv mit der prekären Haushaltslage der Kommune umgeht;
 „Stadtumbau tut weh – und eröffnet politische Chancen“ für einen Prozess, der offensiv für die konstruktive Akzeptanz von Schrumpfungprozessen wirbt;
 „Bunt ist schön“ für ein durch hohen Migrantenanteil geprägtes Quartier;
 „Hier kannst du alt werden“ für einen durch Alterung charakterisierten Stadtteil.
- Welche Instrumente der Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit sollen eingesetzt werden?
Über die bewährten Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit (Pressearbeit, Broschüren, Flyer, Internet, Event, Stadtumbaubüro) und Beteiligung (Zukunftswerkstatt, Lenkungsgruppen, Foren, Themen- und Projektgruppen) hinaus konzentrierte sich die Diskussion darauf, mit welchen Instrumenten die Sensibilisierung für Schrumpfungprozesse in den Stadtumbau-Städten befördert werden kann. Neben der persönlichen Ansprache von Entscheidungsträgern und der Umwerbung wichtiger Mitstreiter wurde der Wissenstransfer durch Exkursionen in andere Stadtumbau-Städte oder die Einladung Verantwortlicher anderer betroffener Städte als erfolgversprechender Weg zur Sensibilisierung gewertet. Darüber hinaus erscheint auch die Erarbeitung eines „Nichts-Tun-Szenarios“ als sinnvoll, um die Bedeutung des Themas in Politik, Verwaltung und lokaler Presse zu erhöhen. Ein politischer Ausschuss „Stadtumbau“ oder eine Sondersitzung des Stadtrates zur demographischen Entwicklung sind ebenfalls als Instrumente zu werten, die die Wahrnehmung der Problemlage und die Notwendigkeit frühzeitiger Lösungssuche nachhaltig steigern dürften.
- Wie soll die Akteursbeteiligung aussehen?
Neben klassischen Instrumenten der Öffentlichkeits- (Pressearbeit, Flyer, Zukunftswerkstätten, Events usw.) und Beteiligungsarbeit (Lenkungsgruppen, Foren, Themen- u. Projektgruppen) wurden auch weitere Aspekte einer Stadtumbau-Kampagne herausgearbeitet. So erscheint es wichtig, die Akteure persönlich anzusprechen und eine zielgruppenorientierte Sprache zu pflegen. Auch sollten die Zuständigkeiten und die Einzelaspekte des Stadtumbaus klar geregelt und nach außen transparent sein. Neben der Verwaltungsspitze sollte auch die Politik und Verwaltung den Prozess unterstützen.

- Wie soll der Erfolg kontrolliert werden?
Hinsichtlich der Erfolgskontrolle der Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit herrscht Einigkeit, dass diese wichtig sei und in der Praxis oftmals vernachlässigt würde. Eine Erfolgskontrolle sei abhängig von einer klaren Zielsetzung, aus der wiederum messbare Kriterien ableitbar sein müssen.

Oldenburg, 10.05.04
Katja Baumann
Martin Karsten
Antje Rohlfs
Christina Stellfeldt-Koch