



*Bergischer Impuls 01*

# **Subsidiarität als Motor urbaner Transformation**

*Boris Bachmann*

*Maria Behrens*

*Davide Brocchi*

*Jörg Heynkes*

*Matthias Sinn*

*Andreas Thiesen*

**Herausgeber:**

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH  
Döppersberg 19  
42103 Wuppertal  
www.wupperinst.org

Titelfoto: Thinkstock

**Autorinnen und Autoren:**

Boris Bachmann – Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Transformationsforschung und Nachhaltigkeit (TransZent), Wuppertal

Prof. Dr. Maria Behrens – Leiterin des Zentrums für Transformationsforschung und Nachhaltigkeit (TransZent) und Professorin für Politikwissenschaft an der Bergischen Universität Wuppertal

Davide Brocchi – Initiator des "Tags des guten Lebens", Dipl.-Sozialwissenschaftler

Jörg Heynkes – Unternehmer

Matthias Sinn – Leiter des Umweltamts der Stadt Essen

Prof. Dr. Andreas Thiesen – Professor für Sozialarbeitswissenschaft mit dem Schwerpunkt Sozialer Raum an der Fakultät Architektur und Sozialwissenschaften der HTWK Leipzig

Die Schriftenreihe „Bergische Impulse“ greift wichtige Ergebnisse der Bergischen Klimagespräche auf. Die Impulse dienen als Inspiration für Akteure, politische Prozesse und gesellschaftliche Debatten. Im Nachgang der Bergischen Klimagespräche erscheint diese Reihe mit mehreren Denkanstößen.

Seit 2009 finden diese Klimagespräche statt. Vormalig als Spiekerooger Klimagespräche bekannt, wechselte die Veranstaltungsreihe im Herbst 2017 ins Bergische Land und setzt damit noch stärker auf konkrete Gestaltungsimpulse.



[www.bergische-klimagespraech.de](http://www.bergische-klimagespraech.de)

Dezember 2017

Der Text dieses Werks steht unter der Lizenz *Creative Commons Namensnennung – nicht-kommerziell*  
– keine Bearbeitung Lizenz 4.0 International | <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



## Zusammenfassung

*Die notwendige Transformation hin zu einer nachhaltigen Entwicklung kann die Städte als Akteure und zentrale Schauplätze der Nachhaltigkeitsherausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht ignorieren. Soll sie mehr als bloße Symbolpolitik bleiben, muss sie in der Lebenswirklichkeit der Menschen ansetzen, und das bedeutet: in den Quartieren, in denen neue Vorstellungen des „Guten Lebens“ verhandelt werden können. Voraussetzung ist eine Reform der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Prinzip partizipatorischer Subsidiarität und Dezentralisierung. Im Kern stehen drei Forderungen: die Einführung einer neuen politischen Entscheidungsstruktur durch die Bildung von Quartiersräten, die Schaffung eines horizontalen Ressourcen-Ausgleichs zwischen den Quartieren und die Ermöglichung echter sozialer, kultureller und ökonomischer Teilhabe innerhalb des Quartiers als Voraussetzung für politische Eigenverantwortung und Partizipation.*

## Aktuelle Diskussion

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen kommt in seinem Gutachten 2016 „Der Umzug der Menschheit. Die transformative Kraft der Städte“ zu dem Ergebnis, dass Städten bei der Bewältigung der globalen Nachhaltigkeitsherausforderungen eine zentrale Rolle zukommt. Eine Transformation der Städte in Richtung Nachhaltigkeit kann jedoch nur gelingen, wenn sie zugleich politische Teilhabe und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht. Dazu müssen geeignete Voraussetzungen geschaffen werden, unter denen sich die gesamte Stadtbevölkerung in die Gestaltung der Städte einbringen kann (vgl. WBGU 2016). Als geeigneter Bezugsrahmen für nachhaltige Entwicklung, der neben der ökologischen auch die soziale und ökonomische Dimension von Nachhaltigkeit integriert, erscheint dabei das „Gute Leben“ im Quartier (vgl. Schneidewind/ Zahrnt 2013).

Die räumliche Fokussierung auf das Quartier erhöht einerseits die Bereitschaft zum politischen Engagement, andererseits ermöglicht sie einen klaren Bezug auf erfahrbare Entwürfe des „Guten Lebens“ und des Gemeinwohls. Dabei wird das Quartier ausdrücklich als Alltagsraum der Bürgerinnen und Bürger verstanden, der variable Interpretationen einer diversifizierten Stadtbevölkerung zulässt. Dazu muss die Deutungshoheit darüber, was ein „Gutes Leben“ sein kann, im demokratischen Diskurs unterschiedlicher Lebenswelten und biographischer Erfahrungen ausgehandelt werden, wobei Diversität diese Suchbewegungen eindeutig bereichert (Thiesen 2016). Damit das Lokale nicht als soziökonomische Ersatzleistung erhalten muss, bedarf es einer Fokussierung auf transformative Wertschöpfungsstrategien. Es muss darum gehen, konkrete Möglichkeitsräume zur demokratischen Gestaltung des Gemeinwohls zu schaffen. **Eine urbane Transformation in Richtung Nachhaltigkeit kann nur durch kleinräumige, formal im politischen Entscheidungsprozess eingebundene Gebietseinheiten wie Quartiere realisiert werden.**

## Empfehlungen

Quartiere entsprechen in ihrer Größe dem Alltagsraum von Bürgerinnen und Bürgern. Die hier vorgeschlagene kommunale Quartiersstruktur ersetzt nicht bisherige Strukturen kommunaler Selbstverwaltung, sondern erweitert und modifiziert diese aus einer Subsidiaritätsperspektive von unten und ermöglicht dadurch eine stärkere eigenverantwortliche Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen. Dieser Vorschlag richtet sich ausdrücklich nicht nur an sogenannte „benachteiligte“ oder „Problemquartiere“ und ist auch nicht als Ersatz für vorhandene Förderprogramme zu lesen. Er versteht sich vielmehr als Entwurf einer zwar tiefgreifenden, aber notwendigen Reform kommunaler Selbstverwaltung. Er gilt perspektivisch und flächendeckend für alle Quartiere, unabhängig von ihren soziodemographischen Charakteristika – d. h. für Marxloh ebenso wie für Blankenese. Quartiere werden also lediglich aus Gründen der politischen Handlungsfähigkeit administrativ begrenzt, kulturell geht es um ihre räumliche Öffnung zur Kernstadt.

In einem einmaligen Prozess bestimmen Bürgerinnen und Bürger die administrativen Grenzen ihres Quartiers selbst. Die Größe der Quartiere hinsichtlich der Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner ist sowohl nach oben als auch nach unten zu begrenzen. Die Bewohnerinnen und Bewohner eines Quartiers wählen einen Quartiersrat. Die repräsentative Vertretung im Quartiersrat wird nach dem Prinzip der positiven Diskriminierung (Affirmative Action) sichergestellt. Der Delegiertenquotient richtet sich nach den Diversity-Kriterien des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Auf diese Weise werden Diversität und Inklusion strukturell zusammengedacht. Der so konstituierte Quartiersrat wählt aus seiner Mitte eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden sowie eine Stellvertretung auf Zeit (z. B. für zwei Jahre). Eine Wiederwahl der Vorsitzenden ist ausgeschlossen, um die demokratische Durchlässigkeit in politischen Entscheidungsstrukturen zu erhöhen.

Als Grundlage von Entscheidungsprozessen auf der Quartiersebene sind dabei die Better-Life-Indikatoren der OECD zu berücksichtigen, damit eine Transformation in Richtung Nachhaltigkeit gewährleistet wird und die Quartiere nicht in die Falle einer einseitig ökonomischen Quartierskonkurrenz geraten. Auch wenn sich die Spannung zwischen solch „objektiven“ Nachhaltigkeitskriterien und lokalem Agenda Setting in Partizipationsprozessen nicht ganz auflösen lässt, muss klar sein, dass eine nachhaltige Entwicklung auf der lokalen Ebene ohne effektive Subsidiarität unmöglich ist. Aus diesem Grund ist jedoch die enge und verbindliche Einbindung der Quartiersräte in den Zusammenhang der Gesamtkommune umso wichtiger.

Die Quartiersvorsitzenden sind in der Legislative der Stadt stimmberechtigt vertreten (z. B. in einem Zweikammersystem ähnlich der Konstruktion des Bundestages und des Bundesrates). Bei Maßnahmen der kommunalen Verwaltung, die ein Quartier betreffen, sind die Quartiersvorsitzenden zu informieren, um eine Beratung im Quartiersrat einleiten zu können. Der Quartiersrat kann eine Stellungnahme zur geplanten Maßnahme abgeben, die verbindlich im kommunalen Entscheidungsprozess zu berücksichtigen ist. Weiterhin können aus den Quartieren Gestaltungsvorschläge hervorgehen, die über den Quartiersrat und dessen Vorsitzende oder Vorsitzenden an die kommunale Spitze weiterzuleiten sind. Da die Quartiere über ganz unterschiedliche Ressourcen verfügen und füreinander bestimmte Dienstleistungen

(wie etwa die Bereitstellung gemeinsam genutzter Erholungs- oder Mobilitätsflächen) erbringen, wird hier der Mechanismus eines Quartiersressourcenausgleichs ähnlich dem Länderfinanzausgleichs vorgeschlagen.

Neben den Quartiersräten ist die Einrichtung von Quartiersbeiräten sinnvoll, die sich aus zentralen Anspruchsgruppen aus dem Quartier zusammensetzen (zivilgesellschaftliche Initiativen, öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Unternehmen). Die Quartiersbeiräte beraten die Quartiersräte jedoch lediglich. Die Bürgerinnen und Bürger bleiben die zentralen Eigentümerinnen und Eigentümer der Kommunalverwaltung. Neben einer höheren Transparenz durch kommunales E-Government sollte eine Verwaltungsvertretung im Quartier angesiedelt sein, die den Quartiersräten und -beiräten beratend, d. h. dezidiert ohne Stimmrecht, zur Seite steht und für die Umsetzung von auf Quartiersebene getroffenen Entscheidungen zuständig ist. So kann eine enge Verzahnung zwischen kommunaler Verwaltung und den Quartieren gewährleistet werden, die zu sachkundigen Lösungsvorschlägen in den Quartieren führt.

### **Voraussetzungen**

Wenn Partizipation als demokratische Realutopie realisiert werden will, müssen einige politische Voraussetzungen gegeben sein. Wir unterscheiden hier zwischen den äußeren Voraussetzungen, die die vorgeschlagenen Strukturen möglich machen, und den inneren Voraussetzungen, die sie innerhalb der Quartiere lebendig werden lassen.

Eine zentrale *äußere* Voraussetzung ist eine Umverteilung der Macht in der institutionellen Hierarchie von oben nach unten (Dezentralisierung), begleitet durch eine erkennbar höhere Ausstattung der Kommunen mit finanziellen Mitteln, die sie an die Quartiere verteilen. Die Quartiere müssen in die Lage versetzt werden, selbst zur Verbesserung vor Ort beizutragen. Dies setzt eine progressive Gemeindereform ebenso voraus wie eine Änderung der jeweiligen Landeswahlordnung (zur Sicherstellung der rechtlichen Anerkennung des Quartiersrats als subsidiäres Parlament) und eine Reform des Steuersystems, wobei ein höherer Anteil der öffentlichen Finanzeinnahmen bei Kommunen und Quartieren bleibt.

Nicht alle Bürgerinnen und Bürger sind hinreichend befähigt, politisch verantwortlich zu handeln. Dazu bedarf es signifikanter Investitionen in unterschiedliche Formen der politischen Bildung in den Quartieren, ebenso wie einen Konsens darüber, dass die demokratischen Grundpfeiler von Gemeinwohl – soziale Teilhabe, Anerkennung von Diversität und Menschenrechte – nicht verhandelbar sind. Das Konzept der Bildungslandschaften, wie es derzeit von der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung umgesetzt wird, könnte hier wertvolle Erfahrungswerte bereitstellen.

*Innerhalb* der Quartiere setzt politische Teilhabe soziale und ökonomische Teilhabe voraus. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Quartiersräte im Quartier verankert sind. Daher müssen *aus den Quartieren heraus* Prozesse angestoßen werden, die auf die Schaffung von inklusiven Möglichkeitsräumen für Teilhabe sowie auf die Herausbildung eines gemeinsamen Verständnisses von „Gutem Leben“ und Gemeingütern zielen. Dies bedeutet das Entstehen von intermediären Freiräumen, Gemein-

wohlfühlzonen oder Commons im Allgemeinen, die von den Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam selbstverwaltet werden. Dieser Prozess muss allerdings an die lokalen Spezifika einzelner Quartiere anschließen. Schon aus praktischer Perspektive muss Diversität daher nicht nur *innerhalb* des Quartiers, sondern auch *zwischen* den Quartieren anerkannt werden.

Insbesondere die Frage, wer die im Quartier verorteten Inkubatoren solcher Prozesse sein könnten (Einzelpersonen, Gruppen, Unternehmen, soziale Organisationen etc.), wird sich nicht pauschal, sondern nur durch ein Suchen und Lernen vor Ort beantworten lassen.

Zugleich bildet die ökonomische Teilhabe den Gradmesser einer gelingenden sozialen Integration. Symbolische Beteiligungspraxen, wie wir sie aus der Geschichte der „Sozialen Stadt“ kennen, sind gegen echte Teilhabe am ersten Arbeitsmarkt und eine De-Stigmatisierung der so genannten Förder- oder Entwicklungsgebiete zu ersetzen. An spezifische Programmlogiken des Europäischen Sozialfonds (ESF) gekoppelte Sanierungskommissionen und Vergabeausschüsse werden durch basisdemokratische Quartiersräte ersetzt, die auf diese Weise flächendeckend zu demokratischen Korrekturen einer emanzipatorischen Bürgergesellschaft avancieren.

## Maßnahmen

Der erste Schritt auf diesem Weg ist zunächst grundsätzlicher Art: Es geht darum, Lernprozesse in und zwischen den Quartieren anzustoßen, um kontextualisiertes Wissen über diese politische Konstitution „von unten“ zu generieren und „utopische Reallabore“ zu schaffen, die zur Basis gegenseitigen Lernens werden können. Um diese Lernprozesse zu unterstützen, muss ein Netzwerk von Quartieren geschaffen werden, das den gegenseitigen Austausch und langfristig politische Unterstützung für eine föderalistische Reform organisiert. Perspektivisch muss ein grundsätzliches politisches Bekenntnis zu einer Neuorientierung der Kommunalpolitik und eine Abkehr von einem Paradigma zeitlich begrenzter Fördermaßnahmen erreicht werden.

Konkret bedeutet dies eine finanzielle Förderung für Quartiere und die entsprechenden Kommunen, die bereit sind, sich auf die beschriebenen Lernprozesse einzulassen. Notwendig ist auch eine finanzielle Förderung für eine Begleitforschung, die verallgemeinerbare und übertragbare Erkenntnisse generiert, als Knowledge Broker zwischen den einzelnen Quartieren und bei der Schaffung eines Quartiersnetzwerkes dienen kann. Diese Förderung muss bei den Akteuren vor Ort ansetzen und ganz bewusst auch Quartiere einbeziehen, die nicht als „Problemquartiere“ gelten.

*Die Autorin und Autoren bedanken sich für die hilfreichen Anregungen von Harris Tiddens.*

## Literatur

SCHNEIDEWIND, UWE / ZHRNT, ANGELIKA (2013): Damit gutes Leben einfacher wird. Oekom. München.

THIESEN, ANDREAS (2016): Die transformative Stadt. Reflexive Stadtentwicklung jenseits von Raum und Identität. Transcript. Bielefeld.

WBGU (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. WBGU. Berlin.