

PLANERIN

FACHZEITSCHRIFT FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG



Städte im Umbau

Umbau der Stadt

weitere Themen:

Jugendliche als Akteure der Stadtentwicklung

Planung für Senioren

Förderung der Familienfreundlichkeit

Lärmrobuste Stadtquartiere

Business Improvement Districts im Überblick

Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung

SRL

VEREINIGUNG
FÜR STADT-,
REGIONAL- UND
LANDESPLANUNG

PLANERIN HEFT 2_10 APRIL 2010

STADT- UND VERWALTUNGSUMBAU LUDWIGSBURG

Eine Kommune auf dem Weg zur nachhaltigen Stadtentwicklung Werner Spec

Eines der entscheidenden strukturellen Defizite in der politischen Praxis ist, dass man viel zu oft auf Probleme situativ reagiert und angesichts eines akuten öffentlichen Erwartungsdrucks versucht, außerhalb von Gesamtstrategien zu einer raschen Lösung zu kommen. Darunter leidet nicht nur die inhaltliche Effizienz von Maßnahmen, sondern es geht auch der Blick für die Angemessenheit bzw. finanzpolitische Priorisierung von Maßnahmen verloren. Der Gesamtblick auf die Summe politischer Ziele und Maßnahmen und die Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Finanzierungssysteme findet, so ernüchternd oder erschreckend es klingen mag, im Regelfall nicht statt.

Dies ist zwar nachvollziehbar, weil öffentliche Aufgaben unglaublich vielschichtig geworden sind. Das daraus resultierende Spezialistentum in der administrativen und politischen Praxis versucht folglich mit meist überzeugenden Argumenten, möglichst viele finanzielle Ressourcen als unverzichtbare Zukunftsinvestitionen für „ihr“ Politikfeld zu reklamieren. Dadurch wächst der Teil öffentlicher Maßnahmen, der scheinbar steuer-, faktisch aber schuldenfinanziert ist.

Der öffentliche Protest gegen diesen bedenklichen Umstand regt sich nur deshalb viel zu zögerlich, weil die Betroffenheit nicht in der heutigen Generation, sondern in der künftigen liegt, die noch nicht einschätzen kann, was sie in der Zukunft erwartet. Wir leben in den öffentlichen Systemen nicht im Ausnahme-, sondern leider im Regelfall über unsere Verhältnisse. Weil integrative Gesamtansätze fehlen, leiden wir häufig an einer suboptimalen Effizienz der Anstrengungen, wie z. B. im Bildungsbereich.

NACHHALTIGE STADTENTWICKLUNG

Vor diesem Hintergrund geht es darum, weg von einer eher reaktiven Politikgestaltung hin zu einer aktiv vorausschauenden zu kommen. Es gilt, fachlich-separatistisches Denken zu überwinden und stattdessen unterschiedlichste öffentliche Aufgabenfelder überall dort zu verzahnen, wo dadurch die Wirksamkeit der Maßnahmen verstärkt werden kann.

Durchschlagende Erfolge in der Bildungspolitik wird man beispielsweise nur dort haben, wo nicht nur die quantitativen und qualitativen Angebote an Kindertagesstätten und Schulen geschaffen worden sind. Es sind teilweise parallel tiefgreifende städtebauliche Veränderungen notwendig, darüber hinaus Kultur- und Integrationsarbeit, um tragfähige Sozialstrukturen zu erreichen. Gleichzeitig wäre es aber sträflich, städtebauliche Veränderungen ohne Energiekonzept, ohne Einbettung in ein Mobilitätskonzept oder ohne die Frage anzugehen, wie sich die Wohnbedürfnisse künftig angesichts des demografischen Wandels verändern.

Daneben ist es unverzichtbar, wesentlich stärker als bislang das Wissen und die Methodenkompetenz der Zivilgesellschaft zu nutzen und diese auf dem Weg zu unterstützen, wieder mehr Eigenverantwortung zu übernehmen. Nur so wird es möglich sein, von der unübersehbaren Wahl- und Politikmüdigkeit sowie der vorherrschenden Konsummentalität öffentlicher Dienstleistungen wieder wegzukom-

men und den Teufelskreis der Generationenungerechtigkeit zu durchbrechen.

GIBT ES PATENTREZEPTE

Der Weg zu nachhaltigen und integrativen Gesamtstrategien mit bürgerschaftlicher Beteiligung ist so eigen und unverwechselbar wie das jeweils besondere Profil einer Kommune und die Individualität der handelnden Personen. Die Dynamik von Innovationen lebt allerdings immer vom Austausch der Ideen und Erfahrungen. Deshalb wird hier ein Ludwigsburger Weg geschildert, in den eigene Ideen und



Themenfelder des SEK

Erfahrungen ebenso eingeflossen sind, wie vielfache Erfahrungen aus dem Austausch mit Kollegen aus dem In- und Ausland. Dabei ist zu beachten, dass wir über keinen abgeschlossenen Lösungsansatz verfügen, sondern wie viele auf einem Weg sind, der von ständigem Hinzulernen geprägt ist. Allerdings lässt sich schon heute feststellen: Unsere durchaus hohen Erwartungen an ein Entwicklungskonzept für die Gesamtstadt, das schrittweise für alle Stadtteile konkretisiert und sehr eng mit der Bürgerschaft erarbeitet wird, sind in der Praxis weit übertroffen worden.

STADTUMBAU UND VERWALTUNGSUMBAU

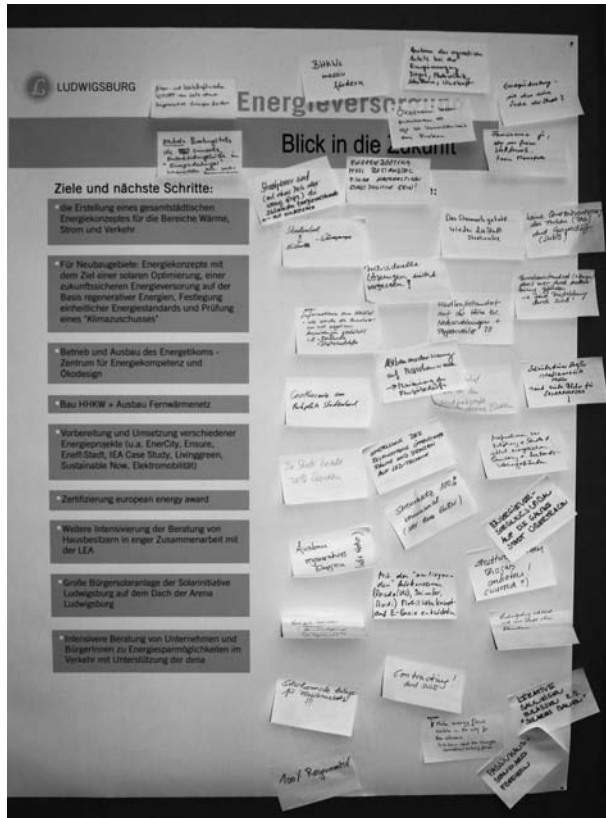
Unser im Jahr 2004 begonnener Weg hat mit der Leipzig-Charta und der nationalen Stadtentwicklungsstrategie eine völlig neue Dimension bekommen. Er ist geprägt von großen Anstrengungen in Verwaltung, Politik und Bürgerschaft, weil alle wesentlichen Politikfelder einschließlich der nachhaltigen Finanzen parallel aufgearbeitet worden sind. Gleichzeitig ist es faszinierend zu erfahren, welche innere Logik sich aus ganzheitlichen Politikansätzen entwickelt. Frühere Einzelentscheidungen sind nun einzelne Mosaiksteine eines Gesamtbildes. Fachliche Lösungsansätze gewinnen an Transparenz in der Breite, und zwar in der Verwaltung genauso wie in der Politik.

Wissen und Erfahrungen aus der Bürgerschaft stellen eine unglaubliche Bereicherung dar, und allen Unkenrufen zum Trotz wächst in der Gesellschaft die Bereitschaft, sich zu engagieren und Verantwortung zu übernehmen. Eigeninitiative wirkt einem hohen öffentlichen Ressourcenverbrauch entgegen und fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die zuletzt erkennbare Überbetonung der Indivi-

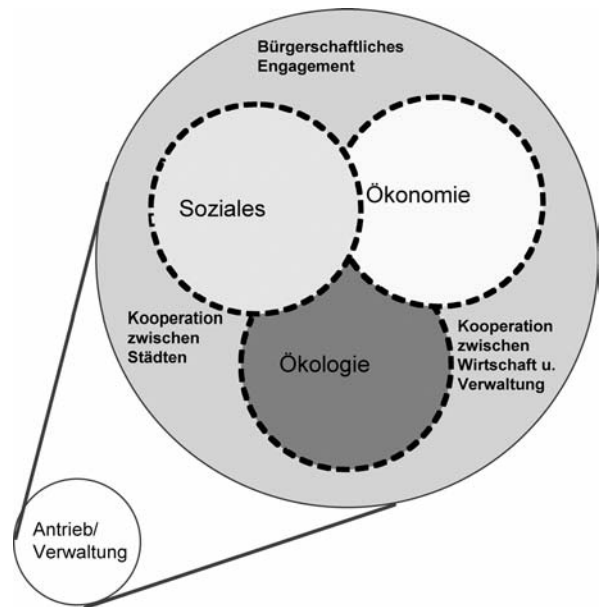
dualität weicht einer neuen Qualität bürgerschaftlichen Gemeinsinns.

Besonders spannend ist die Frage der öffentlichen Finanzen. Die bisherige Leitidee bestand darin, dass Verteilungsspielräume je nach Konjunktur größer, kleiner oder gar nicht vorhanden waren. Politikspielräume ergaben sich demnach nur im Rahmen von Steuermehreinnahmen, ansonsten durch wachsende Verschuldung. Jetzt wächst die Erkenntnis, dass auch ohne konjunkturellen Handlungsdruck die Aufgabenerfüllung strukturell verändert werden muss. Das heißt: Wir müssen den Ressourcenverbrauch sen-

dem Unbehagen über die Folgen für das Gremium, wenn die Verwaltung einen Weg mit intensiver bürgerschaftlicher Beteiligung geht: Würden von Interessengruppen politische Positionen aufgebaut, von denen man nur schwer herunterkommt? Werden die Gestaltungsspielräume und die Verantwortung des Gemeinderats durch einen solchen Prozess eingeschränkt? Am Anfang stand deshalb die Vertrauensarbeit: Der Gemeinderat ist und bleibt das gewählte Hauptorgan der Gemeinde, er wird zu allen Veranstaltungen und Projekten der Bürgerschaft eingeladen, um das Geschehen verfolgen zu können.



Methodik bürgerschaftliche Beteiligung



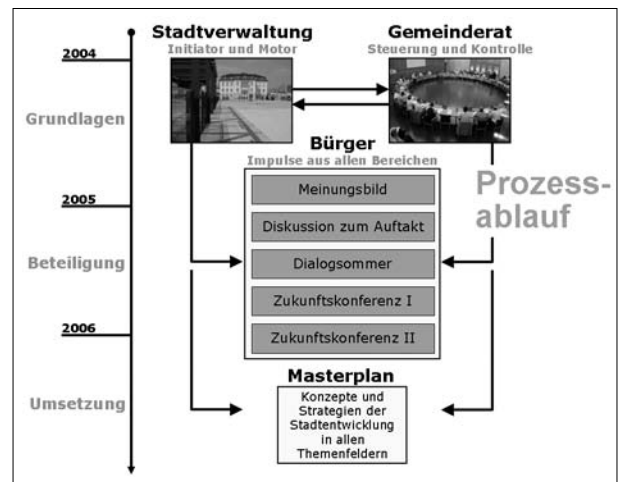
Neue Steuerungseinheit als Antrieb (Quelle: Stadt Ludwigsburg)

ken und die Ertragskraft der Haushalte stärken, wir müssen Spielräume schaffen und die Verschuldung abbauen. Die dramatischen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Haushalte belasten natürlich auch eine so ausgerichtete Haushaltspolitik. Umgekehrt wird gerade in dieser Finanzkrise, die sich in einigen europäischen Ländern bereits zur Staatskrise entwickelt hat, umso klarer, dass es zu nachhaltigen und integrativen Politikansätzen mit höherer Effizienz und geringerem Ressourcenverbrauch keine Alternative gibt.

Wichtig ist, diesen Politikansatz in der Verwaltungsorganisation als Querschnittsaufgabe horizontal zu vernetzen. Dazu gehören Masterpläne und Zielindikatoren sowie Methodenkompetenz und politische Akzeptanz bei der bürgerschaftlichen Beteiligung. Der nächste Schritt ist die stärkere vertikale Vernetzung nachhaltiger Politik von der kommunalen über die staatlichen bis zur europäischen Ebene.

DAS STADTENTWICKLUNGSKONZEPT

Der Start erfolgte im Jahr 2004 mit einem Grundsatzbeschluss des Gemeinderats. Jener war jedoch nicht frei von



Prozessablauf

Einer öffentlichen Auftaktveranstaltung mit 200 Bürgerinnen und Bürgern folgte schon bald eine Zukunftskonferenz im September 2005 mit rund 100 ausgewählten Teilnehmern, die einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung darstellten. Ein Gremium wählte die Bewerber nach verschiedenen Kriterien aus. Ziel war, eine große Bandbreite in der Altersstruktur, eine Ausgewogenheit zwischen männlichen und weiblichen Teilnehmern sowie Einheimischen und Migranten zu erzielen. Hinzu kamen Vertreter aus Sport, Kultur, sozialem und kirchlichem Bereich, auch Arbeitnehmer und Arbeitgeber waren dabei.

Wichtiger Erfolgsfaktor war eine eigene kleine Geschäftsstelle für die Prozesssteuerung mit zwei versierten Mitarbeitern aus dem Führungsnachwuchs, sodass nur punktuell eine Unterstützung von außen erforderlich war. Aus den Ergebnissen der Zukunftskonferenz wurden elf kommunale Themenfelder definiert: Attraktives Wohnen, Bildung und Betreuung, Wirtschaft und Arbeit, Mobilität, Zusammenleben von Generationen und Nationen, Lebendige Innenstadt, Vitale Stadtteile, Energieversorgung, Kulturelles Leben, Vielfältige Sportangebote, Grün in der Stadt.



Managementsystem zum Stadtentwicklungskonzept Ludwigsburg

Wohnungsbestände deutlich, dass ein eigenes Wohnbauunternehmen ein wichtiges Instrument aktiver Stadtentwicklung ist und unter keinen Umständen veräußert werden darf, ja im Gegenteil, eher gestärkt werden sollte.

Im Frühjahr 2006 folgte die nächste Zukunftskonferenz, in welche die ersten Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen mit externen Fachleuten einfließen. Gemeinsam wurden auf dieser Grundlage Leitsätze, strategische Ziele und Maßnahmen definiert. Den Teilnehmern wurde bei allen Veranstaltungen vermittelt, dass keine abschließenden Konzepte, sondern Beratungsvorschläge für den Gemeinderat erarbeitet werden, in dessen Kompetenz die Entscheidungen liegen. Die Teilnahme von Vertretern des Gemeinderats bei allen Projekten sorgte für Transparenz und wachsendes Vertrauen. Der Gemeinderat erkannte die erheblichen Vorteile darin, Ideen und Auffassungen der Bürgerschaft bereits im Vorfeld von Entscheidungen zu kennen. Stets haben wir den Vertretern der Bürgerschaft aber auch vermittelt, dass es nicht um „Weihnachtswunschlisten“ gehe, sondern im Interesse generationengerechter Finanzen durchaus auch darum, Verantwortung für einen machbaren Teil bislang ausschließlich öffentlich finanzierter Aufgaben zu übernehmen. Dies hat beispielsweise dazu geführt, dass heute nicht



Arbeitsgruppen Zukunftskonferenz (Quelle aller Abbildungen: Stadt Ludwigsburg)

Parallel installierte die Verwaltung Arbeitsgruppen, die gemeinsam mit externen Fachleuten mehrere Themen bearbeiteten: Fragen veränderter Wohnbedürfnisse infolge des demografischen Wandels, ein Gesamtverkehrskonzept mit Individualverkehr, ÖPNV, Rad- und Fußwegekonzepte, attraktivere Einzelhandelsstandorte in Innenstadt und Stadtteilen, die qualitative und quantitative Erhöhung der Angebote an Kindertagesstätten und Schulen, die Weiterentwicklung des Wirtschafts-, Film- und Medienstandorts und erste Grundlagen für ein Gesamtenergiekonzept. Rasch wurde in dieser Zeit der Diskussionen um den Verkauf kommunaler

mehr hauptamtliche Mitarbeiter der Stadtverwaltung Seniorenbegegnungsstätten betreiben, sondern aktive Senioren mit einem städtischen Zuschuss – mit großem Erfolg! Stadtteilbibliotheken gingen auf neugegründete Vereine auf der Basis ehrenamtlichen Engagements über.

Erfolgsfaktor für das zwischenzeitlich stark gestiegene Bürgerengagement war ein bereits im Jahr 2004 geschaffener Fachbereich für bürgerschaftliches Engagement, der die optimale Verzahnung von Haupt- und Ehrenamt sicherstellt. Um eine strukturierte Steuerung des Prozesses und der Arbeit innerhalb der Verwaltung sicherzustellen, haben

wir Masterpläne geschaffen, die die Leitsätze, die strategischen Ziele sowie die operative Umsetzung erfassen. Um die Wirkung der Maßnahmen messen zu können, wurden rund 60 Indikatoren erarbeitet – hinreichend differenziert, aber noch überschaubar im Umfang. Neben den themenbezogenen Masterplänen wurden drei weitere erarbeitet: für die Haushaltskonsolidierung mit Zielen für einen generationengerechten Haushalt, für den Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit und für bürgerschaftliche Projekte.

Zwischenzeitlich wurde deutlich, dass es einer konkreten Ausformung des Gesamtstadtdenkkonzepts für jeden einzelnen Stadtteil bedarf. 2007 fand deshalb die erste Auftaktveranstaltung für ein Stadtteilentwicklungskonzept (STEP) statt, bei der die Methoden der Zukunftskonferenzen jetzt auf den Stadtteil angewendet wurden.

stand aus dem Stadtdenkkonzept eine Dynamik, die zu einer Aufbruchstimmung führte. Die Teilnehmer dieses Prozesses nahmen wahr, dass die Zukunftskonferenzen keine Strohfeuer waren, an deren Ende gedrucktes Papier im Nirwana voller Schreibtischschubladen landet. Spürbar war stets, dass kein Anspruch darauf bestand, alle Ideen umzusetzen, stattdessen eine intensive Auseinandersetzung mit den Ergebnissen. Wichtig war es, vor allem die prioritären Maßnahmen, bei denen ein hohes Maß an Konsens zwischen beteiligten Bürgern und dem Gemeinderat kennzeichnend war, schrittweise umzusetzen. Parallel wurde die Haushaltskonsolidierung mit Zielen vorangetrieben, die im Sinne generationengerechten Handelns deutlich über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen und die laufende Ertragskraft steigert.



Weiterentwicklung der Verwaltungsorganisation

Für die meisten Handlungsfelder fand sich eine beachtliche Zahl von Bürgerinnen und Bürgern zu Arbeitsgruppen zusammen, die in mehreren Sitzungen Vorschläge erarbeiteten. Diese wurden der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt und gingen dann in die Beratungen des Gemeinderats.

Von großem Gewinn war der Erfahrungsaustausch mit 24 weiteren nationalen und europäischen Städten im Rahmen des EU-Projekts „Managing Urban Europe 25“ im Zeitraum von 2005 bis 2007, die sich ebenfalls mit nachhaltiger Stadtentwicklung beschäftigten. Viele dieser Städte kamen aus den Lokale-Agenda-Prozessen und hatten schon fortgeschrittene Entwicklungen auf dem Energie- und Umweltsektor erfolgreich mit europäischen Partnern gestartet. 2008 erhielt die Stadt in Leipzig den Deutschen Nachhaltigkeitspreis. Ludwigsburg wurde 2010 zudem als Modellstadt der „Energieeffizienten Stadt“ im Rahmen des Forschungsprojektes Annex 51 der Internationalen Energieagentur ausgewählt.

Weil wir aus der konzeptionellen Strategiephase schon bald konkrete Realisierungen vorantreiben konnten, ent-

Um die nachhaltige Stadtentwicklung dauerhaft als Querschnittsaufgabe innerhalb der Verwaltung zu verankern, haben wir im Jahr 2009 stellenneutral ein dem Oberbürgermeister unterstelltes Referat „Nachhaltige Stadtentwicklung“ ins Leben gerufen, dem gleichzeitig die Aufgaben der Wirtschaftsförderung, Energie- und Europapolitik angegliedert sind. Seit Anfang 2010 haben wir damit begonnen, die Ablaufprozesse innerhalb der Verwaltung so weiterzuentwickeln, dass die Masterpläne der nachhaltigen Stadtentwicklung als zentrales Steuerungsinstrument gelten, z. B. muss jede sektorale Maßnahme mit den Zielen des Stadtdenkkonzeptes abgeglichen werden. Somit ist eine langfristige Verankerung der Ziele des Stadtdenkkonzeptes in der Verwaltungsstruktur gewährleistet, der Stadtbau geht einher mit einem Verwaltungsumbau.

Werner Spec, 1958, Dipl.-Verwaltungswirt (FH), seit 2003 Oberbürgermeister der Stadt Ludwigsburg, Regionalrat Verband Region Stuttgart, Vorstandsmitglied Städtetag Baden-Württemberg