

Bilfinger Berger Award 2009:

**Bürgerbeteiligung als
Schlüssel zum Erfolg:
Beispielhaftes Stadtentwick-
lungsprojekt in Kopenhagen**

Ausgangssituation

Projekte zur Aufwertung benachteiligter Stadtviertel beschränkten sich in Dänemark lange Jahre vor allem auf die bauliche Aufwertung einzelner Gebäude oder Gebäudekomplexe. Der enge Zusammenhang zwischen baulichen, sozialen, ökonomischen und politischen Problemen wurde von der Stadtentwicklung lange Zeit ignoriert. Im europäischen Vergleich war Dänemark als dasjenige Land bekannt, das in der Stadtentwicklung mit dem investierten Geld die geringste Wirkung erzielte. Vor diesem Hintergrund wurde die Förderpolitik zur Stadtentwicklung in Dänemark Mitte der 90er Jahre einer völligen Neugestaltung unterzogen.



Ergebnis dieses Reformprozesses war das Kvarterloft (Quartiersanhebung) Programm. Das Förderprogramm hatte den Anspruch, der Vielschichtigkeit und den Interdependenzen unterschiedlicher städtischer Probleme erstmals umfassend Rechnung zu tragen. Neben baulichen Aspekten werden soziale, ökonomische, politische und ökologische Aspekte der Stadtentwicklung gleichermaßen berücksichtigt. Die wichtigsten Aspekte dieses neuen ganzheitlichen Ansatzes sind die Beteiligung der Bürger und deren Aktivierung im Quartier. Bei ersterem stand die Initiierung, Förderung und Erhaltung eines umfassenden Beteiligungsprozesses für die Bürger im Vordergrund. Die Aktivierung zielte darüber hinaus darauf ab, die Einwohner der betroffenen Quartiere besser miteinander zu vernetzen und in die Lage zu versetzen, die Entwicklung ihres Quartiers zu beeinflussen (Empowerment). Die Maßnahmen bezogen sich insbesondere auf die lokalen Bewohner, umfassten aber auch alle weiteren rele-

vanten Stakeholder, wie Unternehmen und lokale Organisationen sowie unterschiedliche Verwaltungsebenen und -bereiche. Über die Gestalt des Aufwertungsprozesses sollten zukünftig diejenigen entscheiden, die Gegebenheiten und Bedürfnisse am besten kennen.



Holmbladsgade war eines von sieben Projekten, die 1997 für die erste Förderrunde des neuen Programms ausgewählt worden sind. Zu diesem Zeitpunkt war Holmbladsgade ein Stadtteil, der durch eine sehr schlechte Bausubstanz gekennzeichnet war. Ein Großteil Gebäude war Anfang des 20. Jahrhunderts als Arbeiterwohnungen entstanden, deren Zustand inzwischen bedenklich war. Zu Projektbeginn verfügten ein Drittel der Wohnungen zum Beispiel über kein eigenes WC.

Darüber hinaus kumulierte in Holmbladsgade eine Reihe von sozialen Problemen. Die Zahl der Arbeitslosen, Sozialhilfeempfänger und Migranten lag deutlich über dem Kopenhagener Durchschnitt. Alkohol- und Drogenabhängigkeit waren ein öffentlich wahrnehmbares Problem. Oft wurden die kaum vorhandenen öffentlichen Räume von Alkohol- und Drogenabhängigen okkupiert. Das Image von Holmbladsgade in ganz Kopenhagen war zu diesem Zeitpunkt sehr schlecht, viele Bewohner schämten sich ihrer Herkunft.

Aktivierung durch Bürgerbeteiligung

Im Mittelpunkt des Kvarterloft in Holmbladsgade stand ein umfassender Einbezug der lokalen Bevölkerung und Interessengruppe in die Planung und Umsetzung der Aufwertung. Integration und Beteiligung sollten in erster Line nicht dadurch erreicht werden, dass Häuser und Wohnungen saniert oder Menschen in neue Jobs vermittelt werden, sondern sehr viel stärker durch die Aktivierung der Menschen vor Ort und die Förderung von ownership. Das bedeutete vor allem, dass Bürger zur Übernahme von Verantwortung für sich und ihre Umwelt und damit auch für ihr Stadtviertel aktiviert werden sollten. Ziel war es, alle Entscheidungen auf der kleinstmöglichen Entscheidungsebene zu treffen, das heißt soweit möglich immer durch die Bürger selbst.

Prägend für den Kvarterloft in Holmbladsgade war die konsequente Umsetzung in einem definiertem Zeitraum, mit vorab festgelegtem Budget (für Bürgerbeteiligung, Aktivierungsprojekte und Bauvorhaben) und klaren Steuerungsinstrumenten zwischen Projektbüro, Stadtverwaltung und nationaler Verwaltung. Unter anderem durch diesen aus dem New Public Management entlehnten Ansatz wurde die Effizienz des Kvarterloft erreicht.

Durch die Akquisition von Drittmitteln aus dem „Lokale- und Anlaegefondene“ konnten zudem Finanzmittel für zusätzliche Bauprojekte im Kultur- und Sportbereich bereitgestellt werden.

Als ersten Schritt, um auf die Bürger zuzugehen, wurde das Projektbüro für den Kvarterloft Holmbladsgade direkt im Bezirk eingerichtet. So konnte ein enger Kontakt aufgebaut werden, das Projektbüro war direkt und unkompliziert für die Bewohner erreichbar.

Auftakt des Kvarterloft war eine große Bürgerversammlung, auf der das Vorhaben und das Vorgehen vorgestellt und die Bürger für Arbeitsgruppen zur Erarbeitung eines Masterplans gewonnen wurden. Diese Veranstaltung war ein großer Erfolg, fast 400 Bewohner kamen zu diesem ersten Treffen. Anschließend wurden fünf Arbeitsgruppen gebildet (Öffentlicher Raum, Bausubstanz, Kultur & Sport, Soziales Umfeld sowie Wirtschaft und

Beschäftigung), in denen jeweils zwischen 75 und 100 Mitglieder den Aktionsplan für ihren jeweiligen Bereich erarbeiteten. Insgesamt beteiligten sich fast 800 Menschen an der Erstellung der Pläne. Den Arbeitsgruppen war die Verantwortung übertragen worden, ihre Vorstellungen und Ziele mit dem vorgegebenen Budget zu erreichen. Dabei bestand auch die Möglichkeit, Budget von einer Arbeitsgruppe auf andere zu übertragen. Diese enge Einbindung der Bürger in Form eines „Bürgerhaushalts“ stellte sicher, dass die Beteiligten verantwortlich mit ihren unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen umgehen mussten und die Bürgerbeteiligung nicht einfach zu einer langen, aber unrealistischen „Wunschliste“ führte. So gelang es auch die typischen „Protestler“ in den Prozess einzubinden und sie für die Budgetbeschränkungen und die Komplexität der unterschiedlichen Interessenlagen zu sensibilisieren. Die erarbeiteten Vorschläge hatten nach umfangreichen Willensbildungsprozessen eine hohe Qualität und konnten schließlich der Stadtverwaltung zur Abstimmung vorgelegt werden. Nur ein Bürgervorschlag wurde von der Stadtverwaltung abgeändert, alle weiteren Vorschläge wurden unverändert akzeptiert: Der Aktionsplan war ein Bürgerplan.



Diese intensive Bürgerbeteiligung wurde auch in der Umsetzungsphase beibehalten, insbesondere wenn sich zeigte, dass Änderungen der ursprünglichen Planung notwendig waren. Eine wichtige Rolle kam hierbei der lokalen Steuerungsgruppe zu. Ihre Mitglieder waren, im Gegensatz zu anderen Kvarterloft Projekten in Dänemark, in der Mehrheit Anwohnervorteiler. Darüber hinaus gehörten jedoch dem Gremium auch Vertreter lokaler Vereine und Verbände (bspw. auch lokaler Unternehmen) sowie Verwaltungsvertreter an. Aufgabe der Steuerungsgruppe war es vor allem,

zwischen Stadt und lokalen Interessengruppen zu vermitteln.

Um die Beteiligungs- und Aktivierungswirkung weiter zu vergrößern, wurden alle Planungs- und Umsetzungsprozesse in eine zu diesem Zweck ins Leben gerufenen und aus Projektmitteln finanzierte Stadtteilzeitung erläutert, die kostenlos an alle Haushalte verteilt wurde.

Neben der Beteiligung an Entscheidungsprozessen wurde die Aktivierung der Bewohner aber auch über Quartiersfeste, Kulturveranstaltungen und kleinere Projekte angestrebt, die aus einem Teilbudget des Kvarterloft finanziert wurden. So gelang es, die Bürgeraktivierung auf eine breitere Basis zu stellen, sie bekannter zu machen und die Akzeptanz zu erhöhen. In über 70 Klein- und Kleinstprojekten konnten verschiedene Wünsche der Bewohner aufgegriffen werden.

Insgesamt war der Erfolg des Beteiligungsprozesses beeindruckend: In einer Bevölkerungsbefragung gaben 86 Prozent der Bewohner an, das Aufwertungsprojekt in ihrer Nachbarschaft zu kennen. Über ein Zehntel der Bewohner gab darüber hinaus an, auch aktiv daran beteiligt zu sein. Das ist eine beeindruckende Zahl. Ähnliche Maßnahmen beispielsweise in Holland erreichten nur eine aktive Beteiligung von 5 Prozent.

Aktivierung durch neue soziale Infrastruktur

Nicht nur die Bausubstanz war in Holmbladsgade zu Projektbeginn marode. Es bestand auch ein erheblicher Mangel an öffentlichen Räumen sowie sozialer Infrastruktur. Parks, Sportplätze oder Kultur- und Gemeinderäume waren kaum vorhanden. Vor diesem Hintergrund wurden insgesamt 80 Prozent des Projektvolumens (39 Mio. Euro) in die bauliche Aufwertung des Quartiers investiert. Der größte Teil floss dabei in die Modernisierung von Wohnungen, aber auch in die Neugestaltung öffentlicher Räume.



Für den Projekterfolg insgesamt jedoch von weit größerer Bedeutung waren Investitionen in drei Kultur- und Sporteinrichtungen, die zum großen Teil aus Drittmitteln finanziert werden konnten. Ziel war es in erster Linie, den Bewohnern eine verbesserte gesellschaftliche Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus entfalteten die Projekte eine Strahlkraft weit über den Stadtteil hinaus und halfen so das Image von Holmbladsgade zu verbessern. Der Planung und Umsetzung lag der Anspruch zugrunde, Funktionalität mit höchsten architektonischen Ansprüchen zu verbinden und dabei aufgrund des sehr begrenzten Budgets nur auf einfachste Materialien und Verfahren zurück zu greifen. Das Motto war: „Keep it simple but do it good“. Dies ist in vorbildlicher Art und Weise gelungen. Alle drei Gebäude sind architektonisch innovativ gestaltet, sind höchst funktional und konnten gleichzeitig zu geringen Kosten umgesetzt werden:

Kvarterhuset: Das älteste Industriegebäude des Stadtteils wird als Stadtteil- und Kulturzentrum genutzt. Es beherbergt unter anderem die Stadtteilbibliothek, ein Café, eine Schule, eine Einrichtung für Kleinstkinder, die lokale Bürgervertretung sowie eine Vielzahl weiterer Gemeinde- und Netzwerkaktivitäten.



Prismen: Das neugeschaffene Sport- und Kulturzentrum steht allen Bewohnern zur Verfügung. Ein Teil der Aktivitäten ist dabei kostenlos, um möglichst allen einen Zugang zu ermöglichen. Bereits im Vorfeld der Fertigstellung wurde zur Aktivierung insbesondere der Kinder und Jugendlichen im Viertel ein Trainer beschäftigt und ein „Sportcontainer“ eingerichtet, der den Jugendlichen unterschiedlichen sportlichen Aktivitäten nahe brachte. Das neueröffnete Sport- und Kulturzentrum konnte dadurch sofort an die bereits bestehenden Aktivitäten anknüpfen und diese ausbauen.



Det Maritime Ungdomshus: Mit dem Jugendzentrum direkt am Meer sollte Holmbladsgade, das zwar in Meeresnähe liegt aber keine direkte Anbindung hat, zum Meer hin geöffnet werden. Die Einrichtung kann von unterschiedlichen Jugendgruppen in Kopenhagen kostenlos für alle Aktivitäten rund um den Lebensraum Meer genutzt werden (bspw. Exkursionen zum Umweltschutz, Segeln, Surfen, Kanufahren, Angeln, Tauchen und Wasserski). Das Jugendhaus hat weit über Holmbladsgade hinaus Bekanntheit und Beliebtheit erlangt und ist ein großer Erfolg: Seit seiner Fertigstellung vor fünf Jahren nehmen zwischen März bis Oktober täglich rund 50 Kinder und Jugendliche das Angebot wahr.



Anchoring sichert Nachhaltigkeit

Ein wichtiges Anliegen und ein zentraler Erfolgsfaktor des Revitalisierungsprojektes in Holmbladsgade war die klare Formulierung und spätere Implementierung einer funktionierenden Exit-Strategie bereits von Beginn des Projekts an. Nach baulichen Aufwertung und ersten Erfolgen in der gesellschaftlichen Aktivierung waren die Maßnahmen der letzten Jahre hauptsächlich dem Projekt-Anchoring gewidmet, das heißt es wurden Projekte durchgeführt, welche die Nachhaltigkeit der neu entstandenen Strukturen, Netzwerke und Einrichtungen auch nach Ende der Förderung im Jahr 2003 hinaus sichern sollten.

Alle dänischen Kommunen, die im Rahmen des Kvarterloft Programms gefördert wurden, verpflichteten sich zur Bereitstellung von Fördergeldern, um die Quartiersarbeit auch nach Ende des Kvarterloft fortzuführen. In Holmbladsgade werden von diesen Mitteln vor allem Mitarbeiter und ein Teil der Sachmittel für die neugeschaffenen Kultur- und Sporteinrichtungen finanziert. Es kann jedoch nur ein Teil der Kosten gedeckt werden. Alle Einrichtungen sind deshalb darauf angewiesen, über unterschiedliche Formen der Kooperation zusätzliche Gelder zur Finanzierung zu gewinnen. So werden zum Beispiel die Räumlichkeiten im Kvarterhuset mit großem Erfolg an kommerzielle und gemeinnützige Organisationen vermietet. Vermietung und Geldeinwerbung sind dabei jedoch nicht das oberste Ziel: Alle Mieter (sowohl die kommerziellen als auch die gemeinnützigen) bieten soziale Dienstleistungen für die Bevölkerung vor Ort an und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Aktivierung und Vernetzung der Bewohner und damit zur Nachhaltigkeit der Quartiersaufwertung.

Durch die intensive Bürgerbeteiligung konnte *ownership*, das heißt die Identifikation, Akzeptanz und das Engagement der Bürger für die Aufrechterhaltung und Weiterführung der Strukturen geschaffen werden. Alle neuen Kultur- und Sporteinrichtungen haben sich in Holmbladsgade etabliert, werden von der Bevölkerung in hohem Maße frequentiert und konnten dadurch auch in den Jahren

nach Ende der Förderung erfolgreich weitergeführt werden.



Stärken

- Konsequentes Projektmanagement sichert effiziente Umsetzung des Kvarterloft in Holmbladsgade
- Breite Bürgerbeteiligung macht aus Protestlern Partizipierende und bindet sie in Entscheidungen und Verantwortung ein
- Aktivierung auf breiter Basis (Entscheidungskompetenz aber auch Kulturveranstaltungen und Straßenfeste zur Aktivierung der Bürger) gewährleistet Akzeptanz des Projekts
- Exzellente neue soziale und kulturelle Infrastruktur mit Strahlkraft über den Stadtteil hinaus
- Anchoring stellt Nachhaltigkeit des Kvarterloft sicher
- Erfolgreiche Aktivierung von privater Investition in Wohnungsbau/-renovierung (für jeden öffentlich investierten Euro wurden vier Euro privat investiert)

Schwächen

- Begrenzte ökologische Dimension

- Teilprojekte werden von der Bevölkerung nicht angenommen (Prags Boulevard)
- Gewachsene, heterogene Bevölkerung mit relativ hohem Bildungsstand findet sich nicht in jedem Stadtteil: Übertragbarkeit begrenzt

Fazit

Mit dem Kvarterloft in Holmbladsgade ist es gelungen, ein Problemviertel vor dem Absturz zu bewahren und die Quartiersentwicklung in eine positive Richtung umzukehren. Der Ansatz der breiten Bürgeraktivierung kann in vielen Stadtteilen mit ähnlicher Problemlage Anwendung finden und stellt somit ein best practice Beispiel dar.



Durch die Einbindung der Bürger in Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse konnten langfristig Kompetenzen auf Seiten der Bürger aufgebaut werden (empowerment), die auch in Zukunft der positiven Entwicklung des Stadtteils und darüber hinaus zu Gute kommen. Bereits jetzt engagieren sich einige Bürger, um die guten Erfahrungen aus Holmbladsgade in die Nachbarviertel zu übertragen.

Durch die enge Einbindung der Bewohner konnte zudem eine Identität und ein Gefühl der Teilhabe am Gesamtprojekt generiert werden, die das langfristige Engagement der Bürger sicherstellen.

Es ist gelungen, die soziale Aktivierung im Rahmen von Projekten, Netzwerken und Entscheidungsprozessen durch gesellschaftliche Infrastruktur zu verstetigen. Die hohe bauliche Qualität ebenso wie die Qualität der Angebote im kulturel-

len und im Freizeitbereich helfen, die Aktivierung zu institutionalisieren und für die Zukunft zu erhalten.

Der Erfolg der Bürgerbeteiligung in Holmbladsgade zeigt beispielhaft einen zukünftigen Trend im Handeln öffentlicher Verwaltungen. Angesichts der steigenden Komplexität wird die Administration der Zukunft immer stärker auf die enge Zusammenarbeit mit den Bürgern angewiesen sein, um Governance-Netzwerke beherrschen zu können. Holmbladsgade kann hierfür als Vorbild gelten.



Art des Projektes: Aufwertung eines benachteiligten Stadtviertels

Kurzzusammenfassung: Erfolgreiche und nachhaltige Stadtteilaufwertung durch Bürgerbeteiligung sowie eine neue soziale Infrastruktur

Lage: Südliches Kopenhagen

Größe: 160 ha

Projektleitung: Ministry of Refugee, Immigration and Urban Affairs, Stadt Kopenhagen sowie Stadtverwaltung Holmbladsgade

Finanzierung:	47 Mio. Euro , davon:
Bausubstanz	25 Mio. Euro
Projektförderung	6 Mio. Euro
Koordination und ÖA	2 Mio. Euro
Kultur- und Sportprojekte	14 Mio. Euro (private Stiftungsgelder)

2/3 der öffentlichen Mittel wurden durch den Staat, 1/3 durch die Stadt Kopenhagen finanziert

Zahl der Wohneinheiten: ca. 10.000

Zahl der Einwohner: ca. 16.000

Planungszeitraum: 1997 – 1998

Umsetzungszeitraum: 1998 – 2003

Finale Fertigstellung: 2006