Uwe Altrock

Am besten gemeinsam? Strategische Herausforderungen an die Stadtgesellschaft – oder: Das Ausrufezeichen

Vortrag auf der Tagung „Am besten gemeinsam. Partnerschaftlich für eine integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung“ am 23.-24.11.2012 an der Evangelischen Akademie Hofgeismar

Hofgeismar, 24.11.2012

1. Herausforderungen

1.1 Vorbemerkung

Ich bin gebeten worden, heute vor dem Hintergrund strategischer Herausforderungen an die Stadtgesellschaft szenarienhaft Überlegungen zu einer Weiterentwicklung partnerschaftlicher Ansätze integrierter Stadt- und Quartiersentwicklung vorzustellen. Ich begreife das so, dass erstens übergreifende, nicht nur den Alltagsbetrieb betreffende Herausforderungen im Mittelpunkt stehen sollen, die zweitens darauf hin geprüft werden, ob sie Konsequenzen für eine langfristig ausgerichtete strategische Stadtentwicklung und ihr Instrumentarium besitzen und die drittens in Bezug zu einer vielgestaltigen stadtentwicklungsrelevanten Akteurslandschaft zu setzen sind. Hierbei ist stets die Frage nach dem Verhältnis zwischen stadtpolitischen Institutionen im engeren sowie der Konstitution und Handlungsfähigkeit der Stadtgesellschaft im weiteren Sinne zu stellen. Mit anderen Worten: Was kann der lokale Staat eigentlich beitragen, und was wäre eher eine Aufgabe für nichtstaatliche Akteure etwa aus der Zivilgesellschaft?

1.2 Zwei Beispiele für den üblichen Umgang mit gesellschaftlichen Herausforderungen

Zunächst zu den übergreifenden Herausforderungen: Da diese weitgehend bekannt sind und auch auf dieser Tagung bereits umfänglich diskutiert wurden, möchte ich sie nicht ausführlich noch einmal nennen. Sie wurden von Engelbert Lütke Daldrup ganz gut mit den Begriffen Wirtschaft, Klimawandel, Demographie und Soziale Integration auf den Punkt gebracht, spielen aber bislang auf den räumlichen Maßstabsebenen eine völlig unterschiedliche Rolle. Dies liegt nicht zuletzt an den externen Effekten dieser Probleme: Ursachen und Wirkungen liegen hier häufig nicht auf derselben Ebene. So wird der Klimawandel maßgeblich in unseren Städten verursacht, wirkt sich aber am schnellsten auf den Malediven aus. Und globaler Migrationsdruck entsteht in vielen Teilen der Erde, schafft aber in einigen unserer Stadtquartiere Integrationsherausforderungen.

Ich möchte diese Überlegungen im Folgenden an zwei Beispielen noch einmal zuspitzen und fragen, was die integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung hier in Zukunft leisten müssten, um sich den genannten Herausforderungen auf allen Ebenen erfolgreich stellen zu können.

- *Die Bearbeitung des Klimawandels durch einen politischen Reparaturbetrieb:* Engelbert Lütke Daldrup hat gestern bereits darauf hingewiesen, dass wir uns derzeit von dem politischen Anspruch des Zwei-Grad-Ziels in der globalen Klimapolitik zu verabschieden beginnen. Wir steuern derzeit mit Nachdruck auf eine Erwärmung von vier Grad hin. Interessant ist dabei, dass in Deutschland Klimaleugner nur selten anzweifeln, dass die Erwärmung stattfindet, sondern wie man mit ihr umgehen sollte. Klimaforscher verfolgen deswegen das Zwei-Grad-Ziel, weil die Erderwärmung sich durch Abschmelzen der Polkappen mit geringerer Reflexion des Sonnenlichts und die Freisetzung von Methan im auftauenden Permafrostboden selbst verstärkt. Das heißt, wenn wir versuchen, die Klimagas-Emissionen gemütlich auf lange Sicht zu reduzieren, werden wir einen dramatischen Meeresspiegelanstieg nicht mehr rückgängig machen können. Mit anderen Worten: Der Klimawandel lässt sich nicht mit unserem gängigen politischen Reparaturmodus erfolgreich bewältigen, wie das beispielsweise bei der Nachrüstung von Großkraftwerken mit Filtertechnologien stattgefunden hat. Eine technologisch-sektoral ausgerichtete Klimapolitik, die sich auf unser konventionelles Ingenieurwissen verlässt, wird also nicht erfolgreich sein. Bisherige Erfolge in der Umweltpolitik, die sehr häufig Nachsorge statt Vorsorge und sektorale Lösungen waren, sind hier systembedingt unzureichend.
- *Die Städtebauförderung und ihre Missstandsorientierung:* Analoges lässt sich in der Quartiersentwicklung im Umgang mit anderen gesellschaftlichen Herausforderungen wie etwa dem Umgang mit Migration, Alterung oder kleinräumigen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels beobachten. Mit wenigen Ausnahmen dominiert hier die Begriffsfigur des Missstands. Mit anderen Worten: Nur wenn in einem Quartier Missstände – und zwar zumeist schon auf baulich-räumlicher Ebene – festgestellt werden, kann überhaupt der Reparaturmechanismus der Städtebauförderung greifen, und dann naheliegender Weise klar befristet. Die Föderalismusreform hat hier übrigens die Ausgangsbedingungen noch verschärft. Gleichwohl gibt es sehr wohl – Engelbert Lütke Daldrup hat es deutlich gemacht – einen riesigen Anpassungsbedarf in den Städten, die sich nicht unmittelbar in besonders herausragenden städtischen Problemlagen abbilden. Inwiefern sich hier der Modus des Reparaturbetriebs immer bewährt, muss hier offen bleiben. Der Blick auf den Klimawandel zeigt jedoch, dass wir hierauf viel mehr achten sollten und in der Quartierspolitik ein Übergang vom Missstands- zum Präventionsansatz längst überfällig ist. Dafür spricht auch, mit welchem Zeitverzug etwa bildungs- oder migrationspolitische Weichenstellungen wirken.

1.3 Die strategische Gemeinsamkeit gesellschaftlicher Herausforderungen

Es ist also nicht immer absehbar, ob sich technologischer Wandel auf sektoraler Ebene, konventionelle Politikansätze und nationale oder gar transnationale Förderstrategien hinreichende Beiträge zur Bewältigung unserer strategischen Herausforderungen leisten können. Vor diesem Hintergrund müssen künftig sämtliche politische Ebenen und

Interaktionsformen auf ihren möglichen Beitrag geprüft und ggf. aktiviert werden. Ein inzwischen immer wichtiger werdendes Beispiel haben meine Vorredner mit dem Hinweis auf die zunehmend quartiersorientierten Klimaschutzkonzepte gegeben. Es gibt also vieles auf Quartiersebene zu tun, was bisher gar nicht unbedingt seinen prominenten Niederschlag in der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung gefunden hat. Ich meine, dass es sich hierbei überdies um ein offenes System handelt, dessen Herausforderungen auf Quartiersebene nicht einfach in einer Programmarchitektur der Städtebauförderung abgebildet werden können. Hierauf ist aus meiner Sicht stadtentwicklungspolitisch zu reagieren. Auf kommunaler Ebene stellt sich die Frage, inwieweit die Voraussetzungen hierfür überhaupt bestehen. Damit sind wir bei der Rolle der Stadtgesellschaft im Rahmen der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen.

2. Strategische Konsequenzen im Hinblick auf die Rolle der Stadtgesellschaft

2.1 Die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit des lokalen Staats

Die Lage der Städte ist eigentlich schizophoren: In ihnen leben die meisten Menschen, und sie stehen für die wesentlichen Herausforderungen unserer Zeit. Das städtische Leben hat uns den Wohlstand gebracht, der heute durch den Klimawandel und die Ausbeutung endlicher Ressourcen in Gefahr ist, und zwar ganz grundsätzlich. Doch entgegen sämtlicher Bekenntnisse liegen die Folgen weit außerhalb der Reichweite des Handelns städtischer Gemeinwesen. Warum sich also anstrengen? Das Hemd ist einem doch immer noch näher als der Rock. Liegt es nicht in der Natur der Sache, dass vor diesem Hintergrund Bürgermeister vielfach hauptsächlich auf das wirtschaftliche Fortkommen einer Stadt zielen? Das bedeutet ja nicht, dass die städtische Politik von Natur aus unsolidarisch eingestellt ist, nein, die meisten Bürgermeister stützen ihre Popularität gerade auf eine breit abgesicherte Unterstützung, die bisweilen an Populismus grenzt und Legitimität daraus schöpft, dass sie sich als Vertreter aller Bürger verstehen. Dies schließt unterschiedliche Auffassungen über das sinnvolle Verhältnis von Wachstums- und Verteilungspolitik natürlich nicht aus. Die vielen Städte, die mehr tun als sich einseitig auf den interkommunalen Wettbewerb auszurichten, stoßen bekanntlich aufgrund der Abhängigkeit von Kassenkrediten und Haushaltskommissaren, Ressortlogiken und Neuem Steuerungsmodell sowie der mangelnden Integrationsfähigkeit des äußerst flüchtigen Kapitals in die Stadtentwicklung an enge Grenzen der Problemlösungsfähigkeit, die gestern mehrfach thematisiert wurden.

2.2 Die Stadtgesellschaft: Voraussetzungen für weitergehende Problembearbeitungsansätze

Es liegt also nahe, auf andere Akteure der Stadtgesellschaft und hier insbesondere die Zivilgesellschaft zuzugehen. Das wird vielfach getan, wie Frau Steffen deutlich gemacht hat. Doch leider korrelieren bisweilen städtischer Problemdruck und geringes Sozialkapital in der Zivilgesellschaft hoch. Und wenn es Initiativen oder die Bereitschaft aus dem nicht-staatlichen Raum zur Mitwirkung an Stadtentwicklung gibt, stoßen sie auf mannigfache Alltagsprobleme. Häufig fehlt es auch an Anreizen, wertvolle Zeit für die Gemeinschaft zu

opfern, wie dies Christian Strauss aufgezeigt hat. Zum gleichen Zeitpunkt gibt es ein riesiges Potential an nicht oder wenig Beschäftigten, die bislang vom reformierten Sozialstaat vor allem über markige Formeln wie „Fördern und Fordern“ individuell adressiert wurden, aber durchaus anders in die Quartiersentwicklung einbezogen werden konnten. Freiwillige Initiativen, wie sie derzeit beispielsweise im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik gefördert werden, führen bislang noch ein Nischendasein auf Zeit. Eine systematische Mobilisierung der in Quartieren schlummernden Problemlösungskapazitäten scheint mir hier noch wenig ausgeprägt

3. Stadtentwicklungspolitische Instrumente: Stand und Perspektiven

3.1 Integrierte Konzepte und Soziale Stadt als Quartiersentwicklung der „dritten Stufe“

Wenn diese Tagung postuliert, dass Stadtentwicklung am besten „gemeinsam“ durchgeführt werden sollte, interpretiere ich das vor dem Hintergrund des hier gestern und heute behandelten Themenspektrums aber als ein Plädoyer für einen besonders integrierten Ansatz der Quartiersentwicklung, der die Ressourcen unterschiedlichster Akteure vom Staat über private Unternehmen und Stiftungen bis zur Zivilgesellschaft systematisch einbezieht und dabei auf Fairness und soziale Ausgewogenheit setzt. Nicht zuletzt wird immer wieder das Schicksal des Bund-Länder-Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ als Messlatte hierfür herangezogen.

Wenn wir einmal bilanzieren, inwiefern es sich hierbei wirklich um ein erfolgreiches Beispiel integrierter Quartiersentwicklung handelt, erkennen wir aus meiner Sicht, dass das Programm gewissermaßen die dritte Stufe in einer historischen Entwicklung integrierter Ansätze darstellt. Die erste Stufe würde ich mit gesamtstädtisch angelegten Stadtentwicklungsplänen und der nicht selten mit ihr einhergehenden Kahlschlagsanierung in weiten Teilen der 1960er zu den 1970er Jahre ansetzen. Sie ist mit als Kind ihrer Zeit davon aus, durch grundlegende Informationsverfügbarkeit eine umfassende Modernisierung der Stadtgesellschaft oder wenigstens ihres Raumnutzungsgefüges vornehmen zu können. Der sich in ihr widerspiegelnde utilitaristische Gestaltungsanspruch führte zu einem später vielfach kritisierten „Gott-Vater-Modell“ von Planung. So sehr diese erste Stufe auf der gesamtstädtischen wie der Quartiersebene als gescheitert gelten kann, so deutlich kann man sie als Vorläufer heutiger Integrationsbemühungen ansehen. Dies ist gerade an dem breiten thematischen Zugang und dem Bewusstsein davon abzulesen, wie komplex die in der Stadtentwicklung miteinander verknüpften Vorgänge und Einflüsse sind.

Die zweite Stufe hat insbesondere die 1980er und 1990er Jahre geprägt. In doppelter Ablehnung sowohl der abstrakten und wenig zielführenden umfassenden Stadtentwicklungsplanung auf gesamtstädtischer Ebene als auch des Gott-Vater-Modells hat sich zumindest auf der Leitbildebene eingebettet in eine weit reichende Berücksichtigung städtischer Akteure vor Ort im Rahmen eines Behutsamkeitsparadigmas eine filigrane stadtplanerische Beteiligungskultur etablieren können, für die etwa die

jüngst 25 Jahre alt gewordene IBA in Berlin-Kreuzberg steht. Mit ihr ging der Übergang zu einem kommunikativen Planungsverständnis einher, das eine akteursbezogene Integration insbesondere in der Bestandsentwicklung auf Quartiersebene vollzogen hat. Daneben ist allerdings nicht zu vernachlässigen, dass sich, nicht zuletzt getrieben durch die ökonomische Restrukturierungspolitik, das Pendel des planerischen Selbstverständnisses weit hin zu projektbezogenen Ansätzen ohne umfassende stadtentwicklungsplanerische Integration bewegt hat, die sich etwa auf Konversionsflächen und in städtischen Zentren ausleben konnten.

Die dritte Stufe, anzusiedeln etwa ab der Wende zum neuen Millennium, vorbereitet durch den Perspektivischen Inkrementalismus der IBA Emscher Park und verbunden etwa mit der Ausdifferenzierung der Bund-Länder-Städtebauförderung anlässlich der Geburt von Sozialer Stadt und Stadtumbau, ging einher mit einer Renaissance der integrierten Stadtentwicklung in geläuterter Form. Sie konnte die Defizite einer projektförmigen Stadtentwicklungspolitik verarbeiten und mündete in sehr viel pragmatischer angelegten, auf das Wesentliche beschränkten integrierten Stadtentwicklungsansätzen. Diese prägen bis heute viele Quartiersentwicklungsprozesse mit. Doch darüber hinaus steht die dritte Stufe für eine entscheidende zusätzliche Qualität der Integration, die sich mit der Einführung von Stadtteilmanagementansätzen und Quartiersfonds verbindet und auf der gesamtstädtischen Ebene in der Einführung von Perspektivwerkstätten und ähnlichem ein gewisses Pendant hat. Stadtteilmanagement, so meine Interpretation, führt zum ersten Mal systematisch Politikansätze der räumlichen Stadtentwicklung mit zahlreichen weiteren zusammen, so etwa den Feldern der Bildungs-, Sozial- und Migrationspolitik. Daraus ergibt sich allerdings ein kaum auflösbares Spannungsfeld zwischen den beteiligten Ressorts über den Stellenwert quartiersbezogener Konzepte.

3.2 Tendenzen einer Infragestellung der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung

Trotz -oder gar wegen? – des erreichten Standes an die Integrations- und Strategiefähigkeit in der von mir identifizierten dritten Stufe sind die beschriebenen Planungsansätze keineswegs unumstritten. Ja, vielmehr unterliegen sie impliziter und expliziter Kritik aus Teilen der Fachwelt, der Politik und der Gesellschaft. Nicht alle diese Kritik sollten sich die Unterstützer zu eigen machen, denn an vielen Stellen drücken sich in ihr unangemessene Ansprüche an die Problemlösungsfähigkeit bescheiden dotierter gesellschaftlicher Konfliktlösungsinstanzen aus, die mit der Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen auf kleinräumlicher Ebene schlicht überfordert sind. Gleichwohl lohnt es sich, einen kurzen Blick auf die verschiedenen Dimensionen der Kritik zu werfen, da sie die Hintergrundfolie für die Infragestellungen gängiger integrierter Stadt- und Quartiersentwicklungsansätze bilden.

- *Fachliche Kritikebene:* Fachliche Kritik wird immer wieder aus der Richtung der Stadtsoziologie und der Sozialarbeit geäußert. Der explizite Raumbezug des Handelns sei nicht treffsicher genug und baue auf unfundierten Annahmen über baulich-räumliche, infrastrukturelle und symbolische Quartierseffekte auf. Es sei

nicht klar genug nachzuweisen, dass Bewohner eines Quartiers deutliche Nachteile durch ihr unmittelbares benachteiligtes Wohnumfeld erleiden, die über integrierte Ansätze einer Quartierspolitik mit räumlichem statt individuellem Zugang der Problemlösung sinnvoll zu bearbeiten wären. In diesem Zusammenhang werden beispielsweise die Ansätze und Ergebnisse in den Handlungsfeldern Qualifikation und Arbeitsmarktpolitik, Lokale Ökonomie sowie Empowerment und Identitätsstiftung kritisiert. Weiterhin wird beklagt, dass die starke Fixierung auf baulich-investive Zugänge der Quartiersentwicklung keine hinreichende Unterstützung bei sozialen Problemlagen im Quartier bieten kann und viele diesbezügliche Versuche eher kosmetischer Natur sind.

- *Gesellschaftliche Kritikebene:* Auch aus der Gesellschaft kommen immer wieder kritische Hinweise zur Leistungsfähigkeit quartiersbezogener Ansätze. Sie betreffen beispielsweise die auf städtischer Ebene aufbrechenden Konflikte. Macht man sich klar, wie indirekt integrierte Ansätze auf gesamtstädtischer Ebene wirken und wie eingeschränkt sie auf Quartiersebene zentrale gesellschaftliche Problemlagen adressieren können, wird deutlich, dass die beobachtbare Zunahme von innerstädtischen Konflikten im Zuge eines allgemeinen Reurbanisierungstrends diese Ansätze vor große ungelöste – vielleicht unlösbare – Herausforderungen stellt. Stuttgart 21 kann lediglich als Fanal dafür betrachtet werden, dass das Spannungsfeld zwischen letztlich ökonomisch ausgerichteter, sehr riskanter Fachplanung und Qualifizierungsansätzen auf der Ebene des Wohnquartiers bis heute unaufgelöste Widersprüche produzieren, die nicht zuletzt an der Art und Weise aufbrechen, wie die Stadtgesellschaft Stadtentwicklungsfragen gemeinschaftlich bearbeitet. Da hilft auch nicht, dass sich auf Stadtteilebene eine intensive Beteiligungskultur herausgebildet haben mag. Doch selbst auf dieser kleinräumigen Ebene stoßen ja unsere Instrumente an deutliche Grenzen. Ich möchte nur zwei ganz gegensätzliche Beispiele nennen. Explizit quartiersbezogene Auseinandersetzungen wurden in den letzten Jahren um Kita-Lärm geführt, die von so eigensüchtigen Motiven gespeist wurden wie der Maximierung des eigenen Grundstückswerts durch Anwohner und zu einer massiven Bekämpfung vermeintlicher Störer geführt haben, auch wenn diese ganz normaler Stadtteilalltag sind. Gesamtgesellschaftliche Konflikte schlagen sich auf der Quartiersebene bei der Zuwanderung anders gearteter Bevölkerungsschichten nieder. Dies gilt natürlich für die allgegenwärtige Gentrifizierungsdebatte, aber auch im umgekehrten Sinn, wenn wir an die jüngst diskutierte Ablehnung von Roma aus Bulgarien in Duisburg-Hochfeld denken, die durch die EU-Erweiterung mitbeeinflusst wurden – und zwar gerade auch durch älter eingesessene türkischstämmige Mitbewohner. Beiden Phänomenen ist gemeinsam, dass sie auf die Leistungsgrenzen von zeitgemäßen außergerichtlichen gesellschaftlichen Konfliktbewältigungsmechanismen im unmittelbaren Quartiersentwicklungskontext hinweisen.
- *Politische Kritikebene:* Eher im politischen Raum würde ich die Kritik an der dauerhaften Abhängigkeitskultur von Quartieren verorten, die u.a. darauf

zurückgeführt wird, dass eine öffentlich alimentierte Projektbürokratie unterschiedlichster sozialer Träger ein Eigeninteresse an einer Perpetuierung von projektförmigen Beruhigungsspielen für benachteiligte Quartier hat, ohne jemals ernsthaft über deren langfristige Stabilisierung nachzudenken. Man könnte die Beobachtung anfügen, dass auch der lokale Staat zur Finanzierung seiner vielschichtigen und manchmal unverbundenen Projektwünsche auf den Zug der integrierten Stadtentwicklung aufspringt, ohne tatsächlich immer am Gedanken der Integration interessiert zu sein – also letztlich vor allem die maximale Einwerbung von Fördermitteln verfolgt und sich dazu sehr taktisch verhält. Viele weitergehende Kritikpunkte schließen sich an, wenn man von der Quartiersentwicklung erwartet, dass sie ganz viele Arbeitsplätze schafft, sämtliche extremistischen Tendenzen kleinbügelt oder ähnliches. Auf krasse Weise hat sich in dieser Weise bekanntlich einst Patrick Döring mit der Äußerung hervorgetan, es müsse Schluss sein mit Bibliotheken für Migrantinnenmädchen, als ob damit sein persönliches Unbehagen an nur teilweise bewältigten gesellschaftlichen Integrationsherausforderungen im Quartier in irgendeiner Weise gelindert werden könnte. Wie wenig derartige Kritik in Frage gestellt wird, zeigt sich daran, dass diese markige Äußerung seinen Aufstieg zum Generalsekretär einer sich selbst als liberal bezeichnenden Partei offenbar nicht in Frage stellen konnte.

Man muss sich diese Kritik nicht in allen Punkten zu Eigen machen. Frau Kocks hat an einigen Stellen eindrucksvolle Gegenargumente vorgebracht, aber auch eingeräumt, dass diese den gesellschaftlichen Raum nicht immer so leicht erreichen. Auf den Punkt gebracht und um polemische Anfeindungen bereinigt, dringen sie gegen die Kritik vielleicht nur eingeschränkt durch, weil es integrativen Ansätzen noch nicht gut genug gelingt, bürgerliche Eigeninitiative aufzugreifen, und wenn, dann entweder stark auf die Animateure aus dem Stadtteilmanagement angewiesen oder aber sehr einseitig von ganz starken und keineswegs die Interessen eines gesamten Quartiers vertretenden Einzelpersonen geprägt. Ein Ressourcenbezug zu aus dem Quartier entstehenden Initiativen lässt sich dabei nur schwer herstellen, so dass der Anreiz für die Zivilgesellschaft, sich in die Quartiersentwicklung einzumischen, natürlicherweise begrenzt ist. Außerhalb von identifizierten Problemkulissen des besonderen Städtebaurechts ist es ohnehin schwer, hier substantielle Weichenstellungen zu erreichen. Dies zeigt sich etwa in dem engen Korsett, in dem sich Bürgerhaushaltsverfahren bewegen. Auf Quartiersebene entwickelte Ansätze zur Bearbeitung weiter reichender gesellschaftlicher Probleme wie des Klimawandels und umfassende Nachhaltigkeitsüberlegungen, die zwar außerhalb des Quartiers ihre Wurzeln haben, aber so bedeutsam sind, dass sie einer Bearbeitung auf allen Ebenen der Vergesellschaftung bedürfen, scheitern an anschlussfähigen Umsetzungsmechanismen und laufen daher teilweise leer. Wenn Sie hier anderer Meinung sein sollten, frage ich: erinnert sich jemand von Ihnen noch daran, was Lokale Agenden bei Ihnen bewirkt haben? An diesem Punkt zeigt sich, dass eine umfassende Vernetzung quartiersbezogener Politikansätze gegen die etablierte Kompetenz- und Ressortlogik der kommunalen Verwaltung nur selten durchsetzbar ist – und das in einer Zeit, in der die

städtischen Ressorts selbst von den Folgen der Haushaltskonsolidierung massiv geschwächt sind. Von einer echten partnerschaftlichen Verzahnung verfügbarer Ressourcen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären für eine abgestimmte Entwicklung von Quartieren – und zwar nicht nur im Rahmen von Feuerwehrmaßnahmen der Missstands-beseitigung – sind wir also noch immer weit entfernt. Das gilt auch für eine Einbeziehung von Ressourcen, die überlokal verfügbar sind, aus Stiftungen, Unternehmen, Fördermittelgebern auf höheren Ebenen usw., um deren Intensivierung gerade zu bemühen beginnt. Hier ist aber nach wie vor festzustellen, dass es schwierig ist, Private in die Stadtentwicklung einzubeziehen, gerade wenn sie sich als Lückenbüsser für einen lokalen Staat im Rückzug verstehen. Engelbert Lütke Daldrup hat gestern schon erneut darauf hingewiesen, dass hierbei auch die Globalisierung und die Entkopplung des Unternehmenshandelns von ihren städtischen Standorten einen wesentlichen Anteil haben.

3.3 Der Stand von Integration und strategischer Ausrichtung in der dritten Stufe

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Kritikpunkte und Einschränkungen ist zu hinterfragen, welchen Stand eigentlich die integrierten strategischen Planungsansätze der dritten Stufe im Detail erreicht haben. Dazu möchte ich sie auf mehrere Dimensionen ihrer Integrationsleistung befragen und ihre strategische Rolle kurz charakterisieren. Ich werde mich dabei vorrangig auf die quartiersbezogenen Ansätze konzentrieren und die gesamtstädtischen nur kurz streifen.

Die Integrationsherausforderung der Konzepte stellt sich in Bezug auf die folgenden Dimensionen, die denen von Engelbert Lütke Daldrup ein wenig ähneln, aber andere Begriffe verwenden:

- *Adressatenbezogen*: Die Belange aller potentiellen Nutznießer und Betroffenen werden angemessen berücksichtigt.
- *Sektoral*: Fachplanungen und sämtliche sich städtebaulich äußernde Nutzungsansprüche werden einbezogen.
- *Fachlich*: Quartiersentwicklung geht über rein baulich-räumlich-investive Konzepte hinaus und verknüpft sie mit anderen relevanten Feldern der städtischen und überörtlichen Politik.
- *Ressortbezogen*: Alle Verwaltungsdienststellen, die über Entscheidungskompetenzen und Finanzmittel verfügen, werden mit ihren eigenen Konzeptansätzen schlüssig in die Quartiersentwicklung einbezogen.
- *Partnerschaftlich*: Alle Stakeholder und verfügbaren Ressourcen werden in den Prozess einbezogen und für ihn gewonnen.
- *Räumlich*: Konzepte sind sinnvoll auf die umgebenden Stadtteile, die Gesamtstadt und darüber hinaus abgestimmt.
- *Strategisch*: Leitbilder werden zur handlungsleitenden Orientierung, mit denen schlüssig abgeleitete Konzepte verzahnt sind.

- *Methodisch*: Entwicklungsansätze verknüpfen Pläne, verbale Konzepte, Maßnahmenlisten und Finanzplanung zu einem abgestimmten Ganzen, das eine schlüssige Umsetzung unterstützt.
- *Zeitlich*: Vorbeugende, verstetigende und nachsorgende Ansätze greifen sinnfällig ineinander.

Ich kann aus Zeitgründen nicht auf alle Details der Entwicklung von integrativen Ansätzen eingehen und muss mich dabei leider auch auf die quartiersbezogenen Ansätze beschränken, die ich hier auf einer Tabelle zusammengestellt habe. Deutlich machen möchte ich mit diesen Hinweisen, dass die dritte Stufe aufbauend auf früheren Fortschritten in der sektoralen und adressatenbezogenen bereits erhebliche Errungenschaften im Bereich der fachlichen und partnerschaftlichen sowie teilweise der räumlichen und strategischen Integrationsdimension gemacht hat. Dagegen besteht beim genaueren Hingucken aus meiner Sicht insbesondere bei der zeitlichen und der ressortbezogenen sowie bis zu einem gewissen Grad auch bei der methodischen Dimension noch Luft nach oben.

3.4 Integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung am Scheideweg: Auf dem Weg zu einer vierten Stufe

Derzeit befindet sich die Quartiersentwicklung offenbar am Scheideweg. So leben die Nationale Stadtentwicklungspolitik und in ihr die Soziale Stadt, Kinder der dritten Stufe, munter weiter, sind aber gleichwohl Anfeindungen und Infragestellungen aus dem politischen Raum ausgesetzt, die nicht von Pappe sind. Sie knüpfen teilweise an die von mir genannten Kritikpunkte an und lassen den im Tagungstitel postulierten Konsens über eine gemeinsam getragene Stadt- und Quartiersentwicklung mitunter sehr wackelig erscheinen. Dies gilt für die seit 2010 immer wieder aufflammenden Debatten um Kürzungen insbesondere im Programm Soziale Stadt und hier vor allem die Abschaffung nicht investiver Maßnahmen, die einer tendenziellen Zurückdrängung der von mir als charakteristisch für die dritte Stufe bezeichnete Verzahnung von unterschiedlichen Politikfeldern auf Quartiersebene gleichkommt. Es spricht darüber hinaus Bände, dass im Rahmen der aktuellen Haushaltsverhandlungen der Verkehrsminister, aus historischen Gründen auch für die Stadtentwicklung zuständig, allein für den Straßenbau trotz Schuldenbremse einen höheren Zuschlag aushandelt als für den gesamten Bereich der Städtebauförderung im Haushalt zur Verfügung stehen und sich dennoch beschwert, das sei für notwendige Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Infrastruktur viel zu wenig.

Die Diskussionen über die Mittelausstattung und Leistungsfähigkeit der Sozialen Stadt verdecken aus meiner Sicht eine viel wichtigere Debatte über die Ausgereiftheit und die mögliche Zukunft quartiersbezogener integrierter Planungsansätze, die ich im Zuge meiner Ausführungen zur Problemlösungsfähigkeit der Stadtgesellschaft und ihrer Institutionen anmahnen wollte. Diese möchte ich szenarienhaft in Überlegungen zu einer „vierte Stufe“ der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung zusammenführen. Bei ihr geht es mir um einen noch stärker problemorientierten, offenen Zugang, der sich den aktuellen Herausforderungen der Stadtentwicklung in einem weiteren Sinn stellt und

dabei den begrenzten Handlungsspielräumen der Kommunen und bisheriger Ansätze etwas entgegengesetzt. Nur durch eine Neubelebung und Reinterpretation integrierter Ansätze, so meine Hoffnung, könnte dies gelingen.

Hierzu leite ich aus den bisherigen Vorträgen und den geschilderten Rahmenbedingungen das Modell einer möglichst flächendeckenden sozialraumorientierten Verwaltungsreorganisation ab. Dabei baue ich auf einigen Vorbemerkungen auf, die insbesondere von Frau Kocks, aber auch von Frau Steffen und anderen im Laufe dieser Tagung gemacht wurden. Folgende Elemente sind für mich dabei von Bedeutung:

- *Quartiersbezogene Regelaufgabe mit flexiblem Handlungsauftrag:*
Quartiersentwicklung wird zum Regelprogramm, idealerweise noch weit über die von Matthias Sauter geschilderten Beispiele hinaus. Sie findet vor Ort statt, bündelt ressortübergreifend Aufgaben der Verwaltung im Quartiersbüro, das als Bürgerbüro vor Ort zur Verfügung steht. Nach dem Vorbild etwa der Londoner Idea Stores könnte man sie sogar mit quartiersbezogenen Infrastruktureinrichtungen wie Stadtteilbibliotheken und Treffpunkten integrieren und in geeigneten Fällen zentral gelegene brach gefallene Immobilien im Quartier wiederbeleben. Eine Mehrfachnutzung kann tagsüber stärkere Schwerpunkte bei den Verwaltungsdiensten liegen, abends stärker bei eher zivilgesellschaftlich ausgerichteten Initiativen. Die Schwerpunkte quartiersbezogenen Handelns werden im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern flexibel entwickelt. Kooperation und Netzwerkbildung in den Stadtteil hinein ist eine Kernaufgabe, findet bezogen auf die Verwaltungsressorts aber auch schon im Quartiersbüro im Rahmen von dessen Aufgabendefinition statt. Dazu übernimmt es auch Personalressourcen der bisherigen Ressorts und Teile von deren Budgets, sofern sie sich quartiersbezogen organisieren lassen. Hierzu wurden von Christian Strauss schon einige Ausführungen gemacht. Die teilweise gestern schon genannten Aufgaben wie Informationsverbesserung, Abstimmung und Zusammenarbeit, Bündelung von Mitteln und Beteiligung lassen sich so im überschaubaren Rahmen organisieren. Quartiersmanagementstrukturen erhalten durch ihre Verknüpfung mit der Regeltätigkeit der Verwaltung eine stärkere Stabilität als im jetzigen Rahmen, in dem sie als vermeintlich freiwillige Leistungen häufig gefährdet sind, wenn eine Förderung ausläuft. Sozialräumlich integrierte Entwicklung wird so zur Pflichtaufgabe einer reorganisierten Verwaltung, die zunehmend unabhängig von dem Druck der Befristungslösungen in der Städtebauförderung wird. Unterstützend versucht sie, Mittel von außen auch aus anderen Ebenen der Verwaltung zu mobilisieren. Die thematischen Schwerpunkte, die vor Ort gefunden werden, können sich in den Bereichen der Sozialen Stadterneuerung bewegen und damit beispielsweise einen Schwerpunkt auf soziale Integration oder die Verbesserung der Infrastruktur legen. Quartiersmanager sind aber keine isolierten Einzelkämpfer mehr und flexibler in der Lage, in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung vor Ort auch komplexere Umbaufaufgaben bearbeiten, wie sie gestern verschiedentlich formuliert wurden. Hier denke ich an den Aufbau von

Bildungsnetzwerken, einen Masterplan generationengerechtes Quartier, die Suche nach Mobilitätsalternativen für Quartier im Rahmen der Senkung des quartiersbezogenen Gesamtenergieverbrauchs. Carola Scholz hat angedeutet, dass es in Münster bereits interessante Vorformen eines derartigen Ansatzes gibt, die ausgebaut werden könnten. Vielleicht wird es durch solche Ansätze sogar möglich, dass die Städte nicht die Städtebauförderung zur Finanzierung ihrer Regelaufgaben nutzen müssen und die dabei entstehenden Projektlisten dann blumig als integrierte Ansätze deklarieren müssen. Arvid Krüger hat wiederum darauf hingewiesen, dass die individuelle Ausrichtung von sozialen Aufgaben hier Grenzen aufzeigt, die aber gerade dann aufzuweichen sind, wenn auf Quartiersebene erst einmal sinnvolle Alternativen der Förderung sozial Benachteiligter entwickelt werden.

- *Übergang vom Reparaturansatz der Quartiersentwicklung zum Präventions- und Entwicklungsansatz:* Als Außenstelle der Verwaltung wird das Quartiersbüro auf diese Weise weitgehend unabhängig von der Definition von vermeintlichen Problemquartieren. Paternalistische Problemdefinitionen werden abgelöst durch kooperative, die sich auch nicht mehr auf die Schwäche eines Gebiets beziehen, sondern auf das vor Ort kooperativ entwickelte Selbstverständnis der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen. Langfristige Stigmatisierungen und besondere Charaktere etwa von Durchgangsquartieren wie Dortmund-Nord können, wie jahrzehntelange Erfahrungen zeigen, durch den Reparaturbetrieb der Städtebauförderung ohnehin nicht überwunden werden. Wohl kann ein Quartier als Durchgangsquartier qualifiziert werden und daran arbeiten, die Voraussetzungen für eine langfristige Integration seiner Bewohner zu optimieren. Dies hat Doug Saunders in seinem Buch „Arrival City“ sehr schön beschrieben, das ich nur empfehlen kann. Übrigens geht es in einem solchen Ansatz auch nur um eine relative Stabilisierung, und es kann ein Erfolgsmerkmal sein, dass seine Adressaten das Quartier schließlich verlassen, um anderen integrationsbedürftigen Zuwanderern Platz zu machen. Eine solche Problemdefinition wird aber nur dann gesamtstädtisch Bestand haben, wenn sie als legitim anerkannt wird. Dazu sind Mindestanforderungen der Stabilisierung genauso erforderlich wie die Vermittlung der Leistung, die dabei im Quartier für die Gesamtstadt und darüber hinaus erbracht wird. Hierfür ist eine gesamtstädtische Koordination der Quartiersentwicklung verantwortlich. Erleichtert wird die Vermittlung, wenn sie eingebettet ist in ein ausdifferenziertes Muster von Präventions- und Entwicklungsansätzen, in denen beispielsweise deutlich wird, dass ein Quartier von wohlhabenden Bewohnern gerade im Sinne des gestern besprochenen Memorandums sehr hart an der Reduzierung ihrer klimawirksamen Emissionen unter Einschluss der Energiefrage und neuer Mobilitätsansätze oder der technologischen Erneuerung ihrer Infrastruktur arbeiten muss und hierzu ebenso auch einen quartiersbezogenen Ansatz verfolgt. Damit geht die Quartiersentwicklung über das bisherige Verständnis von Städtebauförderung hinaus und differenziert ihre Aufgaben deutlich aus. Sie übernimmt auf

Quartiersebene Verantwortung für gesamtgesellschaftliche Herausforderungen und bildet insgesamt ein thematisches Mosaik über die Stadt.

- *Veränderte Anreizstrukturen für quartiersbezogenes Handeln:* Für die Städte sind Anreize erforderlich, um eine derartige Umorganisation und Verantwortungsübernahme zu organisieren. Zur Finanzierbarkeit werden Umschichtungen in den öffentlichen Budgets erforderlich, die durch die quartiersbezogenen Problemlösungsansätze definiert und legitimiert wird. Ergänzend findet eine Budgeteinwerbung statt, die durch die vergrößerte Schlagkräftigkeit der Quartiersbüros überhaupt erst realistisch wird. Da die Ansätze den Rahmen und die Reparaturphilosophie der Städtebauförderung verlassen, wird es möglich, über ergänzende Budgets aus nationalen oder Landeshaushalten nachzudenken, die dafür gewährt werden, dass die Städte konkrete überörtliche Aufgaben wahrnehmen. Engelbert Lütke Daldrup hat darauf hingewiesen, dass eine ressortbezogene Kooperation auf nationaler Ebene in dieser Richtung nicht völlig abwegig ist. Im ganz kleinen Maßstab macht die Nationale Stadtentwicklungspolitik genau dies bereits vor und probt einen Schulterchluss zwischen nationaler und Quartiersebene, der die Problemwahrnehmung auf städtischer und Landesebene zusätzlich unterstützen könnte. Auf diese Weise gelingt es vielleicht sogar, die Länder intensiver in die Pflicht zu nehmen. An dieser Stelle kann ich mir erläuternd nicht verkneifen, neben allem Schimpfen auf die Kürzungspolitik des Bundes bei der Städtebauförderung die häufig völlig unterbelichtete Rolle der Länder zu erwähnen. Da wir hier in Hessen sind, möchte ich in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass gerade das Land Hessen, offenbar um an seiner eigenen Kofinanzierung zu sparen, die ihm zustehenden Mittel der Städtebauförderung gar nicht ausschöpft – übrigens auch gerade im Bereich der Sozialen Stadt. Als besonders aktuelles weiterführendes Beispiel für eine überörtliche Aufgabenübernahme fällt mir die jüngst geführte Diskussion um die bereits erwähnte Zuwanderung bulgarischer Roma in Duisburg-Hochfeld ein – hier ist offensichtlich, dass das Quartier eine Leistung übernimmt, die nationale Bedeutung hat und daher auch eine ergänzende budgetmäßige Berücksichtigung verdient.
- *Veränderte Anreizstrukturen für zivilgesellschaftliches Engagement:* Bürgerinnen und Bürgern arbeiten an den Quartiersentwicklungsansätzen mit und tragen sie dadurch. Auf diese Weise entstehen Spielräume für eine Beteiligung, die über die engen Restspielräume etwa der Bürgerhaushaltsinitiativen hinausgehen und so neue Anreize zur Beteiligung schaffen. Die Budgeteinwerbung wird an die Problemlösungsdefinition angekoppelt und so bis zu einem gewissen Grad flexibilisiert. Auf Quartiersebene ist denkbar, dass hier auch das individualisierte „Fördern und Fordern“ abgelöst werden könnte durch eine Mobilisierung von quartiersbezogenen Tätigkeiten als Reproduktionsarbeit, die auf kleinräumiger Ebene zur Steigerung der Lebensqualität jenseits der Erwerbsarbeit und des marktformigen Konsums beitragen und mehr sind als das Zusammenrechnen von Laub durch Sozialhilfeempfänger noch vor einigen Jahren. Mit ihrer Anbindung an

die Quartiersentwicklung stärken sie das Verständnis von Beteiligung „auf Augenhöhe“ im Sinne des Vortrags von Frau Steffen. Sie sind möglicherweise auch in der Lage, jenseits der Zeitverfügbarkeit mancher verschrobener Beteiligungswilliger im Quartier neue Anreize für eine Einmischung neuer Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Damit Sie nicht denken, das sei völlig abwegig, will ich Ihnen nur ein reales Beispiel aus meinem eigenen Wohnquartier in Berlin nennen: Idiotischerweise haben dort alle komplett berufstätigen Eltern einen Anspruch auf einen Hortplatz für ihre Kinder, Alleinerziehende auf Hartz IV allerdings nicht, denn die hätten ja Zeit, ihre Kinder zu betreuen. Deren Kinder würden allerdings am meisten von einer Hortbetreuung profitieren. Im Hort wiederum besteht Personalknappheit, die wieder mit der Begrenzung der Hortplatzverfügbarkeit zusammenhängt. Eine Einbeziehung der Alleinerziehenden in die Hortbetreuung für eine bestimmte Zeit wäre für alle Seiten sinnvoll. Dafür wäre natürlich eine Gratifikation erforderlich – die möglicherweise schon in dem Hortplatz für das eigene Kind bestehen könnte und damit nicht einmal viel kosten würde. Ein weiteres denkbare Beispiel wäre die Beteiligung an vor- und außergerichtlichen Konfliktmanagementinstitutionen im Quartier. Doch Anreizstrukturen für zivilgesellschaftliche Beteiligung sind noch auf mannigfachen anderen Feldern denkbar, die über einen reinen altruistischen Zugang hinausgehen. Man denke nur an die niedrigen Guthabenzinsen, die derzeit langfristig absehbar sind. Neben den vielfältigen Ideen einer Kapitalbereitstellung durch entwicklungspolitisch engagierte Banken, die nur einen kleinen Kreis von Engagierten erreichen, wäre eine Mobilisierung von privatem Kapital mangels anderer Alternativen denkbar, wenn sie dem Wohnquartier des jeweiligen Kapitalgebers zugutekommen. Weit vor der derzeit untersuchten Einbeziehung von Stiftungen und Unternehmen sind so kleinräumig vernetzte Kapitalkreisläufe zur Förderung des Quartiers durch so etwas wie Kommunalentwicklungsfonds denkbar, die an die skizzierten Quartiersbüros angekoppelt sind und nicht einmal den merkwürdigen Ruch und die Umständlichkeit der Notökonomie eines Tauschrings hätten. Dennoch wäre natürlich auch die Bereitstellung nationaler Fördermittel für lokales Handeln im Quartier möglich, das dadurch globale Verantwortung übernimmt, aber in ähnlicher Weise im Rahmen lokaler Agenden meines Wissens viel zu wenig in Gang gekommen ist. Weitere Anreize könnten darin bestehen, manifeste Regulierungsprobleme auf nationaler Ebene quartiersbezogenen Verhandlungen zu überantworten. Man denke nur an die bislang ungeklärte Frage, wie die Kosten einer energetischen Sanierung zwischen Vermietern und Mietern aufgeteilt werden sollen, eine Frage, die vermutlich nicht abschließend sinnvoll auf Bundesebene zu regeln ist. Ein derartiges an Contracting-Modellen orientiertes Handeln könnte von den Quartiersbüros unterstützt werden, ergänzend Fachleute gutachterlich beauftragen und dabei wiederum die soeben erwähnten Kommunalentwicklungsfonds zivilgesellschaftlicher Akteure einbeziehen.

- *Gesamtstädtische Ebene als systematische Koordination und rechtliche Absicherung:*
Auf gesamtstädtischer Ebene sind einige Beispiele für eine systematische Vernetzung vom Quartier bis hin zur Bundesebene reichender Ansätze bereits genannt worden. Man denke an das erwähnte Beispiel aus Ludwigsburg, in dem ja nicht nur vorbildliche integrierte Stadtentwicklungsplanung gemacht wird, sondern eine äußerst filigrane Abschichtung dieses Ansatzes bis auf die Stadteilebene erfolgt. Insbesondere die Koordination des stadtentwicklungsbezogenen Handelns ist hierbei eine zentrale Aufgabe auf gesamtstädtischer Ebene. Diese wird dann sicher nicht bei einem konventionellen Bauressort liegen. Vielmehr bestünde hier eine zentrale Aufgabe der Neuinterpretation von Stadtentwicklungsabteilungen. Einige reine Verwaltungsaufgaben und die Sicherstellung der rechtlichen Absicherung des lokalstaatlichen Handelns im Außenverhältnis müssen ebenfalls weiterhin auf der städtischen Ebene verbleiben. Viel mehr allerdings vielleicht nicht einmal.

4. Schlussfolgerungen – das Ausrufezeichen!

Herr Sauter hat in seinem Vortrag davon gesprochen, dass er vorsichtiger bei dem Thema Regelaufgabe integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung geworden ist und in seiner Überschrift aus dem Ausrufezeichen ein Fragezeichen gemacht hat. Mit meinen Ausführungen wollte ich deutlich machen, dass wir das Ausrufezeichen unbedingt aufrechterhalten sollten – und zwar nicht aus einem gutmenschlichen planerischen Anspruch heraus, sondern weil eine neu gedachte integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung möglicherweise dazu beitragen kann, systematisch unerschlossene gesellschaftliche Problembewältigungsansätze auf die Tagesordnung zu bringen. Hierzu bedarf es eines Bündels von Neujustierungen und Veränderungen: neue Anreizsysteme für die Mitwirkung nichtstaatlicher Akteure, die stärker quartiersbezogene Bündelung und sozialräumliche Ausrichtung von Verwaltungsaufgaben, ein Abgehen von dem Verständnis der Quartiersentwicklung als unterausgestatteter, nur leidlich funktionierender Reparaturbetrieb für gesellschaftliche Fehlentwicklungen sowie eine Ausdifferenzierung der Quartiersentwicklung als Mosaik von Umbauansätzen, die uns alle betreffen, ob wir nun in einem reicheren oder ärmeren Quartier leben mögen. Vielen Dank!