



Prof. Dr. Rotraut Weeber

Mehr sozialer Zusammenhalt – integrierte Ansätze zur Aufwertung benachteiligter Stadtteile in Europa



CoNet – Cohesion Network – heißt das europäische Städtenetzwerk, das die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als *lead partner* auf den Weg gebracht hat und das ich als *lead expert* begleiten darf. Was wir unter *cohesion* verstehen wollen, haben wir mit der *cohesion windrose* beschrieben: die Teilhabe der Menschen in allen wichtigen Lebensbereichen. Dazu gehört auch die Teilhabe am Stadtteilleben, die auch Ausdruck und Voraussetzung eines subjektiven Zugehörigkeits- und Zusammengehörigkeitsgefühls ist. Wenn es an Teilhabe fehlt, sprechen wir von Armut. Wie integrierte Ansätze, um Armut und ihre Konzentration in benachteiligten Stadtteilen zu verringern, am besten umgesetzt werden können, untersuchen unsere elf im Netzwerk beteiligten Städte¹ und tauschen ihre Erfahrungen aus.

Armut ist vielschichtig; sie beruht nicht einfach darauf, dass die Betroffenen wenig Geld haben, sondern es fehlt regelmäßig auch an Teilhabe – an Arbeit, an Bildung, am bürgerschaftlichen Leben, an guten Umwelt- und Wohnbedingungen und bei der Gesundheit. Diese Mangelerscheinungen verstärken sich gegenseitig. Wenn sie sich räumlich sehr konzentrieren und die Wertschätzung des Standortes stark absinkt, werden daraus auch wohnungswirtschaftliche, städtebauliche und stadtwirtschaftliche Probleme. Auch wegen dieser Wechselwirkungen verspricht ein ganzheitliches Vorgehen mehr Erfolg als separate Ansätze. Dieses Verständnis gilt in Europa auch noch nach über 20 Jahren engagierter Politik (European Commission 2010: 187).

Die Avantgarde dieser Ansätze hatten die Niederlande, Frankreich und Großbritannien gebildet. Das Auf und Ab der Programme – Erwartungen und Entmutigungen – spiegelt nur die kontroversen Auffassungen wider, wie man mit den wachsenden sozialen Ungleichheiten und auch mit den Folgen der aktuellen Finanz-, Wirtschafts- und Steuerkrise umgehen soll. Das Konzept der Ganzheitlichkeit wird aber nicht in Frage gestellt und es werden auch keine Alternativen aufgezeigt. Auch in Deutschland ist es in Form der Sozialen Stadt als Daueraufgabe ins Baugesetzbuch Teil vier aufgenommen worden. Das ist aus aktuellem Anlass herauszustellen. Nötig ist also ein langer Atem und eine ständige Qualitätsverbesserung der Konzepte und ihrer Umsetzung – dazu will CoNet mit seinen Ergebnissen beitragen.

Die Teilhabe der Bewohner in allen wichtigen Lebensbereichen verbessern und so umfassend wie möglich vorgehen!

Aufgaben, die zusammengehören, sollten auch zusammen bedacht und zusammen in Angriff genommen werden, das heißt mit Beteiligung aller, die etwas beitragen können, insbesondere auch der Bürger – das ist die Idee der integrierten Ansätze, um benachteiligte Stadtteile zu verbessern. In der Praxis sind aber die Potenziale, ganzheitlich vorzugehen und die damit verbundenen Synergien, bei weitem nicht ausgeschöpft, auch wenn es in den Netzwerkstädten viele hervorragende Beispiele gibt. Zu wenig ist das Bemühen oft noch darauf gerichtet, in allen Handlungsfeldern Projekte mit Mehrfachnutzen und in konzertierten Aktionen von Stadtverwaltung, Bürgern und Unternehmen zu realisieren. Projekte beschränken sich zum Beispiel darauf, soziale und bauliche Maßnahmen gleichzeitig durchzuführen oder sie praktizieren vor allem eine verstärkte Bürgerbeteiligung. Kindergarten- und Schulentwicklung, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, strukturelle städtebauliche Verbesserungen werden dagegen selten tatsächlich zu einer Gesamtstrategie vereinigt und im Verbund durchgeführt.

Für Mainstreaming und Nachhaltigkeit ist es entscheidend, dass sich Kooperationstraditionen entwickeln; das ist nur auf der Basis vieler in Zusammenarbeit mehrerer Partner durchgeführter Projekte möglich. Zusammenarbeit braucht Vertrauen, muss eingeübt werden und soll den Zeitaufwand lohnen. Quartiersmanagement ist in den beteiligten Städten sehr unterschiedlich organisiert; für uns in Deutschland sind solche Lösungen besonders lehrreich, die dafür eine dauerhafte Or-

¹ Berlin, Liverpool, Vaulx-en-Velin (Metropolregion Lyon), Sofia, Alba Iulia, Brüssel, Apeldoorn, Zabrze, Malmö, Gijón, Palermo



ganisationsstruktur eingerichtet haben, das ist zum Beispiel im niederländischen Apeldoorn der Fall.

Alle einbeziehen, die beitragen können und den Bewohnern eine aktive Rolle geben, vor allem auch den jungen Leuten!

Das ist einfacher gesagt als getan. Schon bei einer engeren Zusammenarbeit der unterschiedlichsten Abteilungen innerhalb von Stadtverwaltungen und anderer Institutionen gilt es viele Hemmnisse zu überwinden. Auch bei der Bürgerbeteiligung mühen sich Stadtteilmanagement und Stadtverwaltungen manchmal sehr, wenn zum Beispiel partikulare Interessen dominieren oder „Berufsbürger“ übermäßig fordernd auftreten. Leute, die das Bereden und Beraten nicht gewohnt sind, aus anderen Kulturen kommen oder auch Jugendliche sind oft nicht ohne weiteres zur Mitwirkung zu gewinnen. Wie es Politologen (Dalton 2008: 32) zugespitzt ausgedrückt haben, sind die meisten Leute keine „Superbürger“, die gut informiert und interessiert mitmachen, sondern eher das Gegenteil davon.

Eine wichtige Gruppe sind die sogenannten politischen Geizkragen, die sich gut überlegen, ob ihnen das Thema wichtig genug und ein Nutzen zu erwarten ist und ob im Falle eines Engagements auch der Freizeitwert stimmt. Viele Menschen sind wiederum nur über persönliche Kontaktaufnahme ansprechbar. Es sind also sehr unterschiedliche Kommunikationsformen einzusetzen und in benachteiligten Stadtteilen ist viel Beziehungspflege notwendig, um dem großen Ziel gerecht zu werden, dass die Bewohner in den Entwicklungsprozessen selbst aktiv werden. Es ist oft viel leichter, eine Mitwirkung an konkreten Aktionen als an Planungen zu erreichen. Schließlich ist zu beachten, dass offene Bürgerbeteiligung in Beratungs- und Entscheidungsprozesse an verschiedenen Schauplätzen und unter Mitwirkung von unterschiedlichen Experten, Ämtern und politischen Gremien eingebettet ist. Die CoNet Profis – wie auch die moderne politologische Literatur (Fung 2006) – empfehlen, die Ziele, Konzepte und Formen einer offenen Bürgerbeteiligung differenzierter zu reflektieren und präziser einzusetzen.

Die lokalen Netzwerke der Bewohner stärken und etwas dafür tun, dass die Bewohner sich im Stadtteil zu Hause fühlen!

Viele Menschen – und auch Politiker – denken, die Förderung des Stadtteillebens in benachteiligten Stadtgebieten sei zwar schön, aber nicht wichtig. Das ist falsch. Die aktuelle Gehirnforschung, die Studien über Gesundheit und Wohlbefinden sowie über die Funktion von Netzwerken haben den großen Nutzen von Kontakten erneut belegt – nicht nur für die einzelnen Menschen, sondern auch für das Gemeinwesen als Ganzes (Christakis/Fowler 2009). In benachteiligten Stadtteilen ist

das überdurchschnittlich wichtig (Putnam 2007). Erstens sind hier die Leute im Schnitt ärmer an Kontakten, sie brauchen diese aber für schwierigere Lebensverhältnisse besonders. Zweitens wird hier die Integrationsarbeit für das Miteinander der Menschen aus vielen Kulturen geleistet – und dies für die ganze Stadt. Daraus ergibt sich durchaus ein Anrecht auf Kompensation, nämlich auf gute Bedingungen und Unterstützung für diese Leistung.

Die Aktivitäten in den Netzwerkstädten sind zahlreich und lebenswert – meist auch im Urteil der Bewohner und der Presse. Die Herausforderung besteht vor allem darin, den unverzichtbaren Aufwand an Personal z.B. für die so hilfreichen Stadtteilstefte recht zielgenau einzusetzen; schließlich ist Stadtteilmanagement weit mehr als Eventmanagement.

Die örtliche Infrastruktur und die Dienstleistungen an die Bedürfnisse der Bewohner anpassen, so dass auch benachteiligte Menschen Zugang finden!

Viele der Netzwerkstädte haben intensiv daran gearbeitet, mit den im Stadtteil vorhandenen Bürgerbüros, Beratungsstellen, Bibliotheken, Volkshochschulen, Turnhallen, Schulen, Vereinsräumen usw. kleine und große Lösungen für integrierte Stadtteilzentren zu entwickeln. Die Suche nach Synergien im Spannungsfeld zwischen der großen Nachfrage nach Orten für das sozialkulturelle Leben und Bezahlbarkeit lässt eine neue Generation von Stadtteilzentren mit für uns zum Teil ungewohnten Nutzungskombinationen entstehen – sogenannte hybride Organisationen. Dazu gehört auch viel „Koproduktion“ als Ergebnis einer Zusammenarbeit mit bürgerschaftlichen Gruppen, Vereinen und Ehrenamtlichen. „Outreach-Aktivitäten“, die bildungsfernen Gruppen Zugänge eröffnen, tragen zum Erfolg bei, wie zum Beispiel die Link-Worker in Malmö oder die Stadtteilmütter in Berlin, die dafür 2008 den Metropolis Award erhalten haben.

Das zweite große Thema der Netzwerkstädte bezogen auf Infrastruktur und Dienstleistungen ist die Frage, was auf Stadtteilebene möglich ist, um insbesondere Menschen „sehr weit entfernt vom Arbeitsmarkt“ wirksamer zu helfen, wieder Zugang zum Arbeitsleben zu finden. Besonders wenn Arbeitslosigkeit schon quasi von den Eltern auf die Kinder vererbt wird und sich Milieus in Nachbarschaften bilden, wo fast keiner mehr arbeitet, bieten stadtteilbezogene Projekte Chancen, das aufzubrechen. Das Konzept „Arbeit von den Leuten im Stadtteil für die Leute im Stadtteil zu schaffen“ hat auch in Deutschland lange Zeit Hoffnungen erweckt. Möglichkeiten können auch durch Kontakte mit Unternehmen vor Ort erschlossen werden. Weit stärker sollte aber auch auf den Entwicklungs- und Prüfstand kommen, was die Dienste der Arbeitsämter und die arbeitsfördernden Maßnahmen, die sie langjährig Arbeitslosen anbieten können – auch mit mehr Ko-



operation im Stadtteil – leisten können. Einige Partnerstädte geben hier mit sehr viel eigenem Engagement ein Beispiel (z.B. Arbeits- und Integrationszentren in Malmö², Jet Service in Liverpool, Urban Contract for Social Cohesion and Local Mission project Vaulx-en-Velin).

Jugendliche und Kinder zuerst – auf ihre Stärken setzen und das Verständnis zwischen den Generationen fördern!

Das Wohlergehen der jungen Leute hat sich zu einer Schlüsselfrage für mehr sozialen Zusammenhalt entwickelt. Die aktuelle Situation ist alarmierend. Bei einer insgesamt sehr hohen Jugendarbeitslosigkeit in Europa sind in den benachteiligten Stadtteilen oft zwei- bis dreimal so viele Jugendliche arbeitslos wie im Durchschnitt der Stadt. Die Zahl derer, die vorzeitig ohne Abschluss die Schule abbrechen und damit kaum berufliche Chancen haben, steht im krassen Missverhältnis zu der heutigen und zukünftigen Wissensgesellschaft, die auf mehr qualifizierte Menschen angewiesen ist und für Ungelernte immer weniger Verwendung hat. Frustrierte arbeitslose junge Leute, die das Vertrauen verloren haben und „aussteigen“, konzentrieren sich in benachteiligten Stadtteilen. Weil die Kinder und teilweise auch Jugendlichen noch fast alle ihre Lebensbezüge hier haben, gilt es, die Möglichkeiten integrierter Ansätze voll auszuschöpfen.

Die Diagnosen der Praktiker in den Städten sind denen in der Literatur recht ähnlich. Zum einen haben sich die nationalen Bildungssysteme immer noch viel zu wenig auf den multikulturellen werdenden sozialen Hintergrund der Kinder und Jugendlichen und ihre Mehrsprachigkeit eingestellt. Weniger Schulfrust und bessere Bildungsergebnisse gehen zum anderen einher mit einem umfassenderen Verständnis von Lernen, in das auch praktisches Tun, die Persönlichkeitsentwicklung und die Einübung eines gedeihlichen Zusammenlebens einbezogen sind. Auch das informelle Lernen im Alltagsleben und das selbst organisierte Lernen müssten als Teil eines Bildungsauftrags verstanden werden.

Es kommt auf die Qualitäten jeder einzelnen Schule und jedes Kindergartens an. In mehreren Städten gab und gibt es stark überforderte Schulen, die von Lehrkräften, Schülern und Eltern nicht mehr geschätzt werden. Positive Veränderungen sind aber möglich, wie bei der in Deutschland bekannt gewordenen Rütli-Schule in Berlin, ebenso wie präventive Schritte, damit sich kein Abwärtstrend einstellt. Das zeigen Schulen, die in gemeinsamer Arbeit einen Qualitätsentwicklungsprozess unternommen und sehr umfassend *best practices* entwickelt haben, wie sie zum Beispiel in Deutschland mit dem Deutschen Schulpreis der Robert Bosch Stiftung und anderer Partner ausgezeichnet werden (Fauser/Prenzel/Schratz 2008). Die Niederlän-

² The Malmö Action Plan for Increased Integration and More Employed Malmö Residents 2010

dische Brede School bezieht informelles Lernen systematisch ein, indem sie intensiv mit externen Partnern zusammenarbeitet (du Bois-Reymond 2009). Das beruht nicht nur auf engagierten Einzelinitiativen und auch weniger auf wechselhaften befristeten finanzierten Projekten, wie das so oft in Deutschland der Fall ist, sondern ist breit eingeführt und unterstützt.

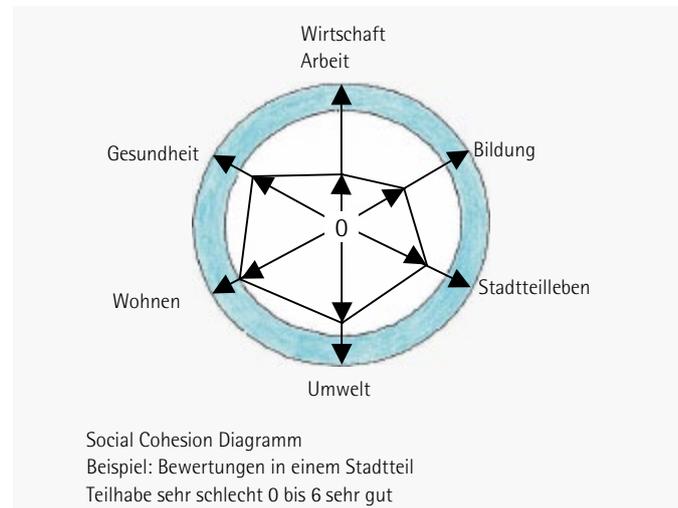


Abb. 1: Social Cohesion Windrose

Das zweite große Aufgabenfeld ist der nahtlose Übergang der Jugendlichen von Schule zu Ausbildung oder Beruf. ‚Keep them busy‘ war das Motto der Debatten auf dem diesjährigen Urbact Tag in Lüttich angesichts der zahlreichen Jugendlichen in „Warteschleifen“. Zur Begleitung der Jugendlichen sind viele gute Projekte entwickelt worden. Insgesamt gelten die Hilfen aber nicht nur in Deutschland als unübersichtlich und ineffektiv. Die viel beschworene new governance funktioniert meist nicht so recht und es wird daran gearbeitet, eine verbindlichere Zusammenarbeit von Schulen, Arbeitsamt, beauftragten Diensten und freien Projekten stadtteilbezogen zu organisieren, damit nicht so viele Jugendliche durchs Raster fallen. Dabei wird zum Teil auch die Rolle der Jugendarbeit neu definiert.

Segregation durch mehr Lebensqualität im Stadtteil verringern und aktiv daran arbeiten, Vorurteile gegenüber kulturellen Minderheiten zu überwinden!

Die Konzentration von Arbeitslosigkeit und Armut in benachteiligten Stadtgebieten ist ein gemeinsames Problem in den europäischen Städten. Einen breiteren sozialen Mix zu ermöglichen, ist deshalb oft ein vorrangiges Ziel der integrierten Stadterneuerungsprojekte. Wenn sich nach beträchtlichen Investitionen in die Stadterneuerung die Sozialstruktur nicht in absehbarer Zeit ändert, werden auch die Konzepte schnell in Frage gestellt. Nach den Regionalwahlen im März 2010 gab es zum Beispiel in Frankreich eine heftige Debatte über die geringe Wahlbeteiligung – bis zu 80% Nichtwähler in benach-



teiligten Vorstädten. Die sehr hohe Zahl von Nichtwählern galt auch als Indikator für fortbestehende „Ghettoisierung“ und für zu wenig Erfolg im Programm „Politique de la Ville“.

Im Paket der unterschiedlichen Maßnahmen zur Aufwertung der Stadtgebiete (von verbesserter Verkehrsanbindung, bis zur Wohnumfeldverbesserung und Bürgerbeteiligung) wirkt sich die Erweiterung des Wohnungsangebotes direkt auf die Einwohnerstruktur aus. So werden in unserer Netzwerkstadt Vaulx-en-Velin bei Lyon auch sehr beherzt eine große Zahl von Wohnungen abgerissen und neue gebaut, um sich auch für eine breitere Nachfrage zu öffnen. Trotz der gewünschten Aufwertung des Wohnungsangebotes und der Stadtteilqualität soll ein Gleichgewicht gefunden werden, um einerseits Segregation zu reduzieren und andererseits stabile und positive Lebensbedingungen für die derzeitigen Bewohner mit bezahlbaren Miet- und Kaufpreisen zu erhalten. Die Wertschätzung eines Stadtteils durch seine Bewohner und generell als Standort in der Stadt ist das eigentliche Erfolgskriterium auf Dauer. Es gilt, die Konzepte, den Maßstab und das Tempo der Eingriffe gut an die Gegebenheiten anzupassen. Auf der einen Seite sollen die Maßnahmen nicht durch zu viel Klein-Klein verpuffen und auf anderen Seite sollen sichtbare Veränderungen nicht mit übermäßigen Risiken und Verlusten erkaufte werden.

Ausgeprägter räumlicher Segregation ist auch deswegen so schwer beizukommen, weil die soziale Ausgrenzung von ethnischen und kulturellen Minderheiten eine wesentliche Triebfeder für Segregation ist. Pauschalierungen und Vorurteile spielen dabei eine große Rolle. Dementsprechend müssen Aktivitäten, diese zu verringern bzw. mit ihnen bewusster umzugehen, Teil integrierter Konzepte in benachteiligten Stadtteilen sein. Auch bei der Auseinandersetzung von Co-Net mit der Integration von Roma-Minderheiten – einer Aufgabe, die in vielen europäischen Ländern aktuell geworden ist – zeigte sich, dass die Vorstellungen über Integration und Identität oftmals zu undifferenziert und holzschnittartig sind. Ein produktiverer Umgang mit den Integrationsaufgaben wäre eine genaueres Hinsehen und Hinhören, mehr und offener Dialog würde die Chancen für Veränderungen verbessern.

Die Stadtteile besser in die Gesamtstadt einbinden und die Solidarität der Stadt mit den benachteiligten Stadtteilen stärken!

Social cohesion – sozialer Zusammenhalt – beweist sich nicht zuletzt daran, in welchem Umfang die Zusammengehörigkeit der ganzen Stadt gelebt wird. Dazu gehört es zum einen, die konkreten Kontakte zu stärken: durch gute Verkehrsverbindungen, motivierende Anlässe, dass Leute aus anderen Stadtteilen auch in die benachteiligten Stadtteile kommen und von ihnen wissen, ein markantes Stadtteilprofil und anderes.

Zum anderen muss sich die gesamtstädtische Verantwortung und Führung bei der Planung und Evaluation der integrier-

ten Konzepte beweisen. Beide sind heutzutage Instrumente zu einer stärkeren und geregelteren Zusammenarbeit von öffentlicher Hand, Wirtschaft, gemeinnützigen Vereinigungen und Bürgerschaft. Diese Steuerung, die sogenannte new-style governance, ermöglicht erst die Umsetzung integrierter Konzepte. Dabei besteht weiterhin Entwicklungsbedarf. Die Wohnungswirtschaft beteiligt sich meist intensiv, sie hat erkannt, welche Synergien sich mit einem koordinierten Vorgehen erschließen lassen. Es ist aber in vielen Städten schwierig geblieben, andere wichtige Partner für eine grundlegendere Zusammenarbeit im Stadtteil zu gewinnen, wie im Bereich Wirtschaftsförderung und Arbeit, aber auch Erziehung und Bildung. Dies ist nicht nur eine Aufgabe für die Teams vor Ort; die wichtigsten Akteure der ganzen Stadt müssen ihren Teil der Verantwortung ebenso ernsthaft übernehmen. Wenn es um Erfolgsrezepte zur Weiterentwicklung benachteiligter Stadtteile geht, wird zu Recht herausgestellt, wie wichtig Kreativität und Mitwirkung der Bürgerschaft sind. Ich würde das aus den Erfahrungen von CoNet um drei weitere Faktoren ergänzen:

- weitsichtige Strategie und Ausdauer,
- eine aufgeschlossene und aktive Führung als Teil des neuen Verwaltungsstils und
- Optimismus für die Aufgabe und Einfühlungsvermögen für die Leute und Gegebenheiten vor Ort.

Prof. Dr. Rotraut Weeber

Weeber+Partner – Institut für Stadtplanung und Sozialforschung, Stuttgart

Quellen:

European Commission (2010): Fifth Report on economic, social and territorial cohesion, p. 187

Dalton, R. (2008): Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies, p. 32

Fung, A. (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. Forthcoming in Public Administration Review, December 2007 – www.Archonfung.net

Christakis, A./Fowler, H.: (2009): Connected. The surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives, New York

Putnam D. (2007): E Pluribus Unum: Diversity and community in the twentyfirst Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture, in: Scandinavian Political Studies, No. 2 2007, p. 142 ff.

Fausser, P./Prenzel, M./Schratz, M. (2008): Was für Schulen! Wie gute Schule gemacht wird – Werkzeuge exzellenter Praxis, Der Deutsche Schulpreis 2008, Robert Bosch Stiftung, Heidehof Stiftung

Bois-Reymond, du, M. (2009): The Integration of Formal and Non-Formal Education: the Dutch „brede school“, in: Bollweg, P., Otto, H. (2009): Landscapes of Education and the New Role of Social Work International Models of How to Combine Formal, Non-formal and In-formal Education. Social Work & Society, Vol 7