

Prof. Dr. Uwe Altröck

Perspektiven der Sozialen Stadterneuerung



In den letzten Jahren ist das Programm „Soziale Stadt“ in Frage gestellt, gekürzt und neu ausgerichtet worden. Darin zeigte sich eine kritische Haltung von Teilen der Politik zur möglichen Leistungsfähigkeit integrierter Quartiersentwicklungsansätze, für die das Programm steht. Im Folgenden werden vor diesem Hintergrund Überlegungen zu einer Weiterentwicklung des Programms angestellt, die es einerseits zukunftsfester machen und andererseits Chancen für eine Neubelebung zivilgesellschaftlichen Engagements in der Quartiersentwicklung besser nutzen sollen.

Soziale Stadterneuerung als „dritte Stufe“ der integrierten Stadtentwicklung

Das Programm Soziale Stadt stellt einen ausgeprägten Ansatz der integrierten Stadtentwicklung dar. Ordnet man diesen historisch ein, so lassen sich drei Stufen nachzeichnen. Die erste Stufe zeichnete sich durch gesamtstädtische Stadtentwicklungspläne und nicht selten die mit ihr einhergehende Kahlschlagsanierung der 1960er und 1970er Jahre aus. Integrierte Entwicklung wollte damals aufbauend auf einer breiten Informationsverfügbarkeit eine umfassende Modernisierung des städtischen Raumnutzungsgefüges vornehmen. Der sich darin widerspiegelnde utilitaristische Gestaltungsanspruch führte zu dem vielfach kritisierten „Gott-Vater-Modell“ von Planung. So sehr diese erste Stufe als gescheitert gelten kann, so deutlich kann man sie als Vorläufer heutiger Planungsansätze ansehen. Dies ist etwa 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 umfassenden Stadtentwicklungsplanung 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. Dabei ist 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 Defizite einer projektformigen Stadtentwicklungspolitik verarbeiten und mündete in sehr viel pragmatischer angelegten, auf das Wesentliche beschränkten integrierten Stadtentwicklungsansätzen. Diese prägen bis heute viele Quartiersentwicklungsprozesse mit. Die dritte Stufe steht für eine entscheidende zusätzliche Qualität der Integration, die sich mit der Einführung von Perspektivwerkstätten, Stadtteilmanagementansätzen und Quartiersfonds verbindet. Stadtteilmanagement führt zum ersten Mal systematisch räumliche Entwicklungsansätze mit Feldern wie der Bildungs-, Sozial- und Migrationspolitik zusammen. Daraus ergibt sich allerdings ein kaum auflösbares Spannungsfeld zwischen den beteiligten Ressorts über den Stellenwert quartiersbezogener Konzepte.

Infragestellung der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung

Trotz – oder gar wegen? – des erreichten Standes von Integrations- und Strategiefähigkeit in der dritten Stufe sind die beschriebenen Planungsansätze keineswegs unumstritten. Sie werden von Teilen der Fachwelt, der Politik und der Gesellschaft kritisiert. Teilweise drücken sich darin jedoch unangemessene Ansprüche an die Problemlösungsfähigkeit bescheiden do-



tierter gesellschaftlicher Konfliktlösungsinstanzen aus, die mit der Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen auf kleinräumlicher Ebene schlicht überfordert sind. Gleichwohl lohnt es sich, einen kurzen Blick auf die Kritik zu werfen.

- **Fachliche Kritik** wird u.a. aus der Stadtsoziologie und Sozialarbeit geäußert. Der explizite Raumbezug des Handelns sei nicht treffsicher genug und baue auf unfundierten Annahmen über baulich-räumliche, infrastrukturelle und symbolische Quartiereffekte auf. Spürbare Nachteile der Bewohner eines Quartiers durch ihr unmittelbares benachteiligtes Wohnumfeld, die über integrierte Ansätze einer Quartierspolitik mit räumlichem statt individuellem Zugang der Problemlösung sinnvoll zu bearbeiten wären, seien nicht eindeutig nachzuweisen. Kritisiert werden raumbezogene Ansätze von Qualifikation und Arbeitsmarktpolitik, Lokaler Ökonomie, Empowerment und Identitätsstiftung. Weiterhin wird beklagt, dass die starke Fixierung auf baulich-investive Zugänge soziale Problemlagen im Quartier nur kosmetisch bearbeitet und der Ansatz der Sozialen Stadt Quartiere bevormundet.
- **Gesellschaftliche Kritik** richtet sich an die Leistungsfähigkeit quartiersbezogener Ansätze. Die beobachtbare Zunahme von innerstädtischen Konflikten im Zuge eines allgemeinen Reurbanisierungstrends stellt sie vor große Herausforderungen. Stuttgart 21 kann lediglich als Fanal dafür betrachtet werden, dass das Spannungsfeld zwischen ökonomisch ausgerichteter, riskanter Fachplanung und Qualifizierungsansätzen im Wohnquartier bis heute unaufgelöste Widersprüche produziert. Da hilft auch nicht, dass sich auf Stadtteilebene eine intensive Beteiligungskultur herausgebildet haben mag. Selbst explizit quartiersbezogene Auseinandersetzungen etwa um Kita-Lärm werden von so eigensüchtigen Motiven gespeist wie der Maximierung des eigenen Grundstückswerts durch Anwohner und haben zu einer massiven Bekämpfung vermeintlicher Störer geführt, 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, wie etwa die jüngst diskutierte Ablehnung von Roma aus Bulgarien in Duisburg-Hochfeld zeigt. Zeitgemäße außergerichtliche Konfliktbewältigungsmechanismen im Quartiersentwicklungskontext stoßen hier an ihre Grenzen.
- **Politische Kritik** wird an einer dauerhaften Abhängigkeitskultur von Quartieren und einer öffentlich alimentierten Projektbürokratie sozialer Träger geäußert, die ein Eigeninteresse an einer Perpetuierung von projektförmigen Beruhigungsspielen für benachteiligte Quartiere habe, statt über deren langfristige Stabilisierung nachzudenken. Auch der lokale Staat verfolgt zur Finanzierung seiner vielschichtigen Projektwünsche über Fördermittel integrierte Stadtentwicklung bisweilen taktisch. Viele weitergehende Kritikpunkte

schließen sich an, wenn man von der Quartiersentwicklung erwartet, dass sie ganz viele Arbeitsplätze schafft, sämtliche extremistischen Tendenzen kleinbügelt oder Ähnliches.

Offenbar gelingt es integrativen Ansätzen noch nicht gut genug, bürgerliche Eigeninitiative aufzugreifen. Dabei ist sie bisweilen stark auf Animatoure aus dem Stadtteilmanagement angewiesen oder von starken Einzelpersonen geprägt. Anreize für die Zivilgesellschaft, sich in die Quartiersentwicklung einzumischen, sind natürlicherweise begrenzt. Dies zeigt sich etwa in dem engen Korsett, in dem sich Bürgerhaushaltsverfahren bewegen. Auf Quartiersebene entwickelte Nachhaltigkeitsüberlegungen zur Bearbeitung weiter reichender gesellschaftlicher Probleme wie des Klimawandels scheitern an anschlussfähigen Umsetzungsmechanismen und laufen daher teilweise leer. 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, so aus Stiftungen, Unternehmen, Fördermittelgebern auf höheren Ebenen usw.

Perspektiven einer integrierten Quartiersentwicklung: Auf dem Weg zu einer „vierten Stufe“

Fragt man nach der grundsätzlichen Leistungsfähigkeit der Instrumente aus der „dritten Stufe“, so zeigt sich, dass diese gegenüber früheren Ansätzen deutliche Fortschritte in mehreren Dimensionen gemacht haben. *Adressatenbezogen* zeichnen sich schon die frühen Ansätze der integrierten Stadtentwicklung dadurch aus, dass die Belange aller potenziellen Nutznießer und Betroffenen Berücksichtigung finden, wenn auch inzwischen durch Beteiligungsverfahren direkter als früher. Eine *sektorale* Einbeziehung von Fachplanungen und sämtlicher sich städtebaulich äußernder Nutzungsansprüche ist traditionell (allerdings nicht immer voll eingelöst) Anspruch integrierter Planungsansätze. *Fachlich* geht die Quartiersentwicklung über rein baulich-räumlich-investive Konzepte hinaus und verknüpft sie mit anderen relevanten Feldern der städtischen und überörtlichen Politik. *Partnerschaftlich* sind durch die kommunikative Wende in der zweiten Stufe deutliche Fortschritte bei der Einbeziehung aller Stakeholder und verfügbarer Ressourcen erreicht worden. *Räumlich* werden die Konzepte bis zu einem gewissen Grad sinnvoll auf die umgebenden Stadtteile, die Gesamtstadt und darüber hinaus abgestimmt.



Strategisch werden Leitbilder zur handlungsleitenden Orientierung, mit denen schlüssig abgeleitete Konzepte verzahnt sind.

Insbesondere *methodisch* (Verknüpfung von Plänen, verbalen Konzepten, Maßnahmenlisten, Finanzplanung und Umsetzung), *zeitlich* (Ineinandergreifen vorbeugender, verstetigender und nachsorgender Ansätze) und *ressortbezogen* (schlüssige Einbeziehung aller Verwaltungsdienststellen in die Quartiersentwicklung), findet dagegen noch keine so starke Integration statt. Es lässt sich darüber streiten, ob diese erstrebenswert oder überhaupt realistisch ist. Neben den Diskussionen über die Mittelausstattung der Sozialen Stadt bleibt eine Debatte über die Ausgereiftheit und die mögliche Zukunft quartiersbezogener integrierter Planungsansätze als zentrale Bausteine für eine stadtentwicklungspolitische Bearbeitung gesellschaftlicher Problemlagen jedoch unterbelichtet. Sie soll nachstehend in Überlegungen zu einer möglichen „vierten Stufe“ der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung angestoßen werden. Dabei geht es 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 eine Neubelebung und Reinterpretation integrierter Ansätze in einer sozialraumorientierten Verwaltungsorganisation entgegenstellt. Wesentliche Elemente eines derartigen *Szenarios* könnten sein:

Quartiersbezogene Regelaufgabe mit flexiblem Handlungsauftrag

Quartiersentwicklung wird zum Regelprogramm. Sie findet vor Ort statt und bündelt ressortübergreifend Aufgaben der Verwaltung im Quartiersbüro, das als Bürgerbüro vor Ort zur Verfügung steht. Nach dem Vorbild der Londoner Idea Stores könnte man sie sogar mit quartiersbezogenen Infrastrukturreinrichtungen wie Stadtteilbibliotheken und Treffpunkten verknüpfen und in geeigneten Fällen leerstehende Immobilien im Quartier wiederbeleben. Eine Mehrfachnutzung kann tagsüber stärkere Schwerpunkte bei den Verwaltungsdiensten legen, abends stärker bei eher zivilgesellschaftlich ausgerichteten Initiativen. Schwerpunkte quartiersbezogenen Handelns werden 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 bei dessen Aufgabendefinition im Quartiersbüro statt. Dazu übernimmt es auch Personalressourcen der bisherigen Ressorts und Teile von deren Budgets, sofern sie sich quartiersbezogen organisieren lassen. Informationsverbesserung, Abstimmung und Zusammenarbeit, Bündelung von Mitteln und Beteiligung lassen sich so im überschaubaren Rahmen organisieren. Quartiersmanagementstrukturen erhalten durch ihre Nähe zur Regeltätigkeit der Verwaltung eine stärkere Stabilität als im jetzigen Rahmen, in dem sie als vermeintlich freiwillige Leistungen häufig gefährdet sind, wenn z.B. 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. Thematische Schwerpunkte können sich in den Bereichen der Sozialen Stadterneuerung bewegen und beispielsweise einen Schwerpunkt auf soziale Integration oder die Verbesserung der Infrastruktur legen. Quartiersmanager sind keine isolierten Einzelkämpfer mehr und flexibler in der Lage, mit der Bevölkerung vor Ort auch komplexere Umbaufaufgaben zu bearbeiten. Dabei geht es etwa um den Aufbau von Bildungsnetzwerken, einen Masterplan generationengerechtes Quartier oder die Suche nach Mobilitätsalternativen für Quartiere im Rahmen der Verbesserung der quartiersbezogenen Energiebilanz. Vielleicht lässt sich so vermeiden, dass einzelne Städte die Städtebauförderung zur Finanzierung ihrer Regelaufgaben nutzen und die dabei entstehenden Projektlisten dann blumig als integrierte Ansätze deklarieren müssen.

Übergang vom Reparaturansatz der Quartiersentwicklung zum Präventions- und Entwicklungsansatz

Quartiersbüros werden weitgehend unabhängig von der Definition von vermeintlichen Problemquartieren eingerichtet. Paternalistische Problemdefinitionen werden abgelöst durch kooperative, die sich auch nicht mehr auf die Schwäche eines Gebiets beziehen, sondern auf das vor Ort 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. Dabei geht es um eine relative Stabilisierung, bei der es ein Erfolg sein kann, 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 vor Ort für die Gesellschaft erbracht wird. Hierfür ist eine gesamtstädtische Koordination der Quartiersentwicklung verantwortlich, die zur Einbettung in ein ausdifferenziertes Muster von Präventions- und Entwicklungsansätzen beiträgt. Deutlich werden sollte, dass auch Quartiere von wohlhabenden Bewohnern gesellschaftliche Aufgaben übernehmen müssen, etwa bei der Reduzierung ihrer klimawirksamen Emissionen unter Einschluss der Energiefrage und neuer Mobilitätsansätze oder der technologischen Erneuerung ihrer Infrastruktur. Damit geht die Quartiersentwicklung über das bisherige Verständnis von Städtebauförderung hinaus und differenziert ihre Aufgaben deutlich aus. Sie übernimmt Ver-



antwortung für gesamtgesellschaftliche Herausforderungen und bildet ein thematisches Mosaik über die Stadt.

Veränderte Anreizstrukturen für quartiersbezogenes Handeln

Für die Städte sind für eine derartige Umorganisation und Verantwortungsübernahme Anreize notwendig. Zur Finanzierbarkeit werden Umschichtungen in den öffentlichen Budgets erforderlich, die durch die quartiersbezogenen Problemlösungsansätze definiert und legitimiert werden. 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. 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. Als besonders aktuelles weiterführendes Beispiel für eine überörtliche Aufgabenübernahme wurde die Zuwanderung bulgarischer Roma in Duisburg-Hochfeld bereits erwähnt – hier ist offensichtlich, dass das Quartier eine Leistung von nationaler Bedeutung übernimmt.

Veränderte Anreizstrukturen für zivilgesellschaftliches Engagement

Bürgerinnen und Bürger arbeiten an den Quartiersentwicklungsansätzen mit und tragen sie dadurch. So entstehen Spielräume für eine Beteiligung, die über die Spielräume 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 könnte auch das individualisierte „Fördern und Fordern“ abgelöst werden 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 o.Ä. Sie sind möglicherweise auch in der Lage, jenseits der Zeitverfügbarkeit mancher verschrobener Beteiligungswilliger im Quartier neue Anreize für eine Einmischung neuer Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Derartige Anreizstrukturen für zivilgesellschaftliche Beteiligung sind auf mannigfachen Feldern denkbar, die über einen reinen altruistischen Zugang hinausgehen. Man denke nur an die Mitwirkung von Eltern in Schulen und Horten. Weiter erlauben die derzeit niedrigen Zinsen nach dem Vorbild entwicklungspolitisch engagierter Banken, die nur wenige Interessierte erreichen, eine weitergehende Mobilisierung von Kapital, wenn sie dem Wohnquartier des jeweiligen Kapitalgebers zugutekommen. Weit vor der derzeit untersuchten Einbeziehung von Stiftun-

gen und Unternehmen sind damit 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. Weitere Anreize könnten darin bestehen, manifeste Regulierungsprobleme auf nationaler Ebene quartiersbezogenen Verhandlungen zu überantworten, etwa die vermutlich nicht abschließend sinnvoll auf Bundesebene zu klärende Frage, wie die Kosten einer energetischen Sanierung zwischen Vermietern und Mietern aufgeteilt werden sollen. Ein derartiges an Contracting-Modellen orientiertes Handeln könnte von den Quartiersbüros unterstützt werden, ergänzend Fachleute gutachterlich beauftragen und dabei wiederum die erwähnten Kommunalentwicklungsfonds einbeziehen.

Gesamtstädtische Ebene als systematische Koordination und rechtliche Absicherung

Auf gesamtstädtischer Ebene stellt eine systematische Vernetzung und Koordination stadtentwicklungsbezogenen Handelns eine zentrale Aufgabe dar. Diese wird dann sicher nicht bei einem konventionellen Bauressort liegen. Vielmehr bestünde hier eine zentrale Aufgabe in 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.

Fazit

Eine neu gedachte integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung könnte dazu beitragen, 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, eine Ergänzung des Verständnisses von Quartiersentwicklung als 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. Der Beitrag sollte zeigen, dass sich der Einsatz für eine Weiterentwicklung der Sozialen Stadterneuerung auch künftig lohnt, wenn der integrierten Quartiersentwicklung ein neues Selbstbewusstsein verliehen wird.

Prof. Dr. Uwe Altmock

Professor für Stadtumbau und Stadterneuerung an der Universität Kassel