



Bernd Hallenberg, Peter Rohland

Herausforderung „Neue Soziale Kohäsion“ in den Städten

Der Beitrag des Städtenez-Projektes



Der soziale und gesellschaftliche Zusammenhalt ist in weiten Teilen Europas in eine ernste Krise geraten. Die Ursachen und Symptome sind vielfältig und reichen von einer breiten Individualisierung und Entsolidarisierung über den schwierigen Umgang mit wachsender Vielfalt („diversity management“) bis zur Vertiefung der sozialen Spaltung in vielen Staaten. Besonders betroffen sind die größeren Städte, in denen sich ungeachtet aller Anstrengungen diese negativen Entwicklungen bündeln und sich ihre Symptome am deutlichsten zeigen.¹ Die Krisenerscheinungen der Kohäsion gehen einher mit einem Vertrauensverlust in demokratische Institutionen und Mechanismen. Teile der Stadtgesellschaften sind im sozialen wie im politischen Sinn abgekoppelt.

Doch die soziale Kohäsion ist nicht nur schwächer geworden, vielmehr haben sich auch ihre Koordinaten verändert. Insofern bedarf es zu ihrer Revitalisierung einer entsprechend angepassten Rahmung und neuer Impulse, die den veränderten Bedingungen auf allen Ebenen Rechnung tragen. Herkömmliche Antworten reichen nicht mehr aus. Das Städtenez des vhw (SN) will und kann einen wichtigen Beitrag zur Stärkung und Neujustierung des Zusammenhalts auf lokaler Ebene leisten. Durch das Öffnen von Kommunikationskanälen, die Einbeziehung der abseits Stehenden in Partizipationsprozesse (Inklusion) und das Aufgreifen bislang unberücksichtigter Bürger-Anliegen – in Summe also die Erzeugung von Teilhabegerechtigkeit – wird die Grundlage für eine neue Vertrauensbildung innerhalb der Bürgerschaft und zwischen Bürgern und Lokalpolitik sowie sonstigen Akteuren geschaffen.²

Gesellschaftlicher Zusammenhalt und seine Erosion

Begriff, Substanzzuschreibung und Erfordernisse von „gesellschaftlichem Zusammenhalt in der Demokratie“ werden sehr unterschiedlich akzentuiert.³ Es handelt sich ebenso um eine analytische Kategorie wie um ein normatives Leitbild. Im Kern

geht es um die Qualität des Zusammenlebens in der Gesellschaft (Möller 2013). Zusammenhalt sei keine „Tatsache und kein erreichbares Endziel, sondern ein politisch-sozialer Prozess, getragen von sozialmoralischen, lebensweltlich-kollektiven Einstellungen und Verhaltensweisen: Vertrauen in Verfassung, Institutionen und soziale Infrastruktur, Engagement für das Gemeinwohl, politische Beteiligung und Konfliktbereitschaft nach demokratischen Spielregeln“. (Jaschke 2009, S.7) Der dauerhafte Bestand freiheitlich verfasster Gesellschaften hänge stark von der „Existenz sozialmoralischer Ressourcen“ ab, von der „Sorge der Bürger um das Gemeinwohl, ihrem Gemeinsinn und ihrer Bürgertugend, die sich im freiwilligen bürgerschaftlichen Engagement bzw. im „Sozialkapital einer vitalen Zivilgesellschaft manifestieren und reproduzieren“. Wenn diese Ressourcen abnehmen, so bedeute dies einen Verlust des sozialen Zusammenhalts, der, falls nicht gegen-gesteuert wird, das „Auseinanderbrechen“ der Gesellschaft herbeiführen könne (Münkler/Wassermann 2008).

Vor allem seit den späten 1990er Jahren verdichten sich jene Entwicklungen, welche für die negative Dynamik des Zusammenhalts bestimmend sind. Unter den Bürgern machten sich in der Folge Verunsicherung und Orientierungslosigkeit breit; mehr als 70% zeigten sich schon 2005 überzeugt, dass die Gesellschaft immer weiter auseinandertreibe (Neugebauer 2007, S. 28f), 2011 waren es sogar 74% der Befragten. Die Ursachen und Dimensionen dieses Prozesses sind vielfältig und betreffen alle Ebenen des politischen und sozialen Handelns. Keineswegs waren alle diese Entwicklungen sofort als

¹ Vgl. dazu für die europaweite Perspektive jüngst: EU-Kommission 2013; zum „Zustand“ der Städte in Europa vgl. 2nd State of European Cities Report (2010)

² Bharadwa betont das Erfordernis eines „organischen Wachstums von Zusammenhalt“ durch die Identifizierung und Artikulation gemeinsamer Anliegen zwischen unterschiedlichen Gruppen (Bharadwa 2008).

³ Für den politischen Zugang vgl. die entsprechenden Teile der Wahlprogramme der großen Parteien zur Bundestagswahl 2013.



abträglich für den Zusammenhalt auszumachen; viele haben ihre Separationskraft erst im Zusammenspiel mit anderen Faktoren entfaltet. An dieser Stelle können die Ursachen und Wirkungen nur sehr knapp skizziert werden:

- Der Anstieg unterschiedlicher Lebensentwürfe und -stile, die sog. „Individualisierung“. Dabei spielen, gerade im Hinblick auf die räumliche Dimension des Zusammenhalts, veränderte räumliche Aktivitätsmuster vieler Bürger eine wichtige Rolle und tendieren zu einer Schwächung des „traditionellen Zusammenhalts“ (vhw/Sinus 2008).
- Die starke Zunahme von Wanderungsbewegungen innerhalb und zwischen den Staaten mit der Folge sich rasch verändernder Zusammensetzungen der Bevölkerung in vielen Städten (diversity). Der Umgang mit kultureller und Werte-Vielfalt wird zur großen Herausforderung.
- Neue Anforderungen sind im Zuge der Globalisierung in der Arbeitswelt entstanden: Flexibilität, Mobilität usw. mit der Folge abnehmender lokaler Bindungen.
- Die materielle Abkoppelung eines erheblichen Teils gerade der urbanen Bevölkerung, die sich auf hohem Niveau stabilisiert hat.⁴
- Die soziale Desintegration in den Städten, verbunden mit Diskriminierungserfahrungen, mit der Herausbildung von Problemgebieten, Parallelgesellschaften und „überforderten Nachbarschaften“. Dieser Prozess hat, wie die Frage der Roma-Zuwanderung aktuell zeigt, seinen negativen Höhepunkt vermutlich noch nicht erreicht.⁵
- Schließlich ist hier auch das Phänomen der alternden Gesellschaft anzusprechen, mit vielfältigen Folgen für den „Zusammenhalt im Generationenwandel“.

Lokale Kohäsionspolitik in Europa

Diagnostiziert wurde der erodierende Zusammenhalt in etlichen Ländern und vielen Städten Europas. Maßnahmen, um der Erosion entgegenzuwirken, wurden sowohl von den verschiedenen europäischen Institutionen wie auch von den Einzelstaaten verfolgt. So hat die EU, für die die Kohäsionspolitik bereits seit Maastricht 1991 eine maßgebliche Rolle spielt, entsprechende Initiativen auf den Weg gebracht, so etwa die Forschungsplattform „Städte und soziale Kohäsion“. Der Europarat verabschiedete im Juli 2010 eine „neue Strategie und Aktionsplan des Europarates für soziale Kohäsion“, in der u.a. die Entwicklung „einer breiten Palette partizipativer Instrumente auf allen Ebenen“ gefordert wird (Ministerkomitee des Europarats 2010, S. 4).

In den Niederlanden, wo mehrere Mordanschläge auf Politiker und Künstler das offene gesellschaftliche Klima belasteten (vgl. Schmeets/te Riele 2010), wurde eine lokale Politik der „sozialen Mischung“ als Weg zu mehr Kohäsion propagiert.

⁴ Vgl. den – umstrittenen – 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2013.

⁵ Vgl. den Beitrag von Reiner Staubach in diesem Heft ab Seite 254.

Viele Beobachter sprachen jedoch bald von einem unzulänglichen Lösungsansatz (vgl. van Kempen 2008).

Auch in Großbritannien wurde vor dem Hintergrund von schweren sozial-ethnischen Auseinandersetzungen in vielen Städten eine Strategie zum Aufbau lokalen Zusammenhalts unter den Bedingungen der sozialen, ethnischen und religiösen Vielfalt konzipiert. Diese „community cohesion“-Konzepte sind in vielen Städten und Regionen in konkrete Maßnahmen überführt worden, die das soziale Zusammenleben in allen Facetten, vom Bildungsbereich über die öffentliche Sicherheit bis zum Sport, fördern sollen. Das zuständige Ministerium (Department for Communities and Local Government) und wissenschaftliche Einrichtungen (Institute of Community Cohesion) begleiten und bewerten den Prozess (Institute for Community Cohesion 2009). Besondere Betonung findet weiterhin der „verhaltensbezogene“ Fokus der lokalen Kohäsionspolitik.

Ungeachtet der umfangreichen Aktivitäten werden die Ergebnisse für den lokalen Zusammenhalt durchaus unterschiedlich bewertet. Zu den wichtigen Folgerungen gehört u.a., dass für das (lokale) Zusammenleben zwischen Bewohnern unterschiedlicher kultureller Herkunft der „multikulturelle“ Ansatz durch einen „interkulturellen“ Zugang ersetzt werden müsse, um tragfähige Kohäsionsbrücken zu bauen (Institute for Community Cohesion 2012). Auf weitere Ansätze zur lokalen Kohäsionspolitik, wie zum Beispiel in Finnland oder der Schweiz, kann an dieser Stelle nur hingewiesen werden. Meist steht auch dort der Umgang mit der (neuen) Vielfalt der Stadtgesellschaften im Vordergrund.

Der Gesamtbefund zur Wirksamkeit der bisherigen Ansätze in Europa fällt eher ernüchternd aus, insbesondere hinsichtlich räumlicher Lösungen: „Many policy programmes tackle spatial unevenness in order to build more cohesive communities. These policies have some impact, but their effect on reducing inequalities at city level is limited.“ (Cassiers/Kesteloot 2012, S. 1.909)

Kohäsion „greifbar“ machen

Den hier nur angerissenen Bemühungen in vielen Staaten und Städten, der Erosion der lokalen Kohäsion aktiv entgegenzuwirken, fehlte allerdings oft eine ausreichende Erkenntnisbasis für die Wirkungszusammenhänge der relevanten Faktoren des gesellschaftlichen Zusammenhalts oder des Zustandekommens von „Exklusion“. Dazu heißt es im Agendabericht der erwähnten EU-Plattform zum Untersuchungsstand bei der sozialen Kohäsion: „(...) The concept of social and spatial exclusion, as a state and as a process, is still lacking a precise definition able to account for and systematize its multidimensional nature; further investigation is thus needed on the conceptual and methodological clarification of the concept and the measurement of the related mechanisms and processes said to produce social exclusion. Clear social exclusion indicators at the micro-level are lacking, and work carried out in this direction remains far from adequate and sensitive to different



scales of analysis. Some indicators are too broad, or not sufficiently accurate, to define the different types of dynamics that have led to exclusion (...)” (Social platform on Cities and Social Cohesion 2011).

Aus den angesprochenen Defiziten lassen sich mehrere Erfordernisse ableiten. So gilt es vor allem, dimensionsintegrierende Ansätze zu entwickeln. Dabei sind die Aspekte der individuellen oder lebensweltlich-kollektiven Einstellungen und Zugänge zum sozialen Zusammenhalt ebenso zu berücksichtigen, wie die Wirkung sozialräumlicher Strukturen und Dynamiken auf die lokale Kohäsion. Erst wenn diese Dimensionen aussagekräftig erschlossen sind, können (bisherige) kommunale Maßnahmen zur Förderung des Zusammenhaltes auf den Prüfstand gestellt und vor allem neue Zugänge zur Verbesserung des sozialen Zusammenhaltes – wie sie das Städtenetz über die inkludierende Partizipation verfolgt – auf ihren konkreten Beitrag hin bewertet werden. Bereits an dieser Stelle ist somit sichtbar, dass nur integrierte lokale Ansätze zielführend sein können, wie es im Einklang mit der Leipzig Charta von 2007 für die meisten Aspekte der Stadtentwicklung gilt.

Die Erschließung der verschiedenen Dimensionen des sozialen Zusammenhaltes ist in den letzten Jahren vorangetrieben worden. Bereits 2005 hat der Europarat einen methodologischen Leitfadens vorgelegt, in dem wichtige Kohäsionsindikatoren aufgeführt sind; der metaphorische „Baum der Sozialen Kohäsion“ führt die Dimensionen des Zusammenhaltes zusammen. (Vgl. CoE [ed]: 2005)

In der Folge sind viele empirische Einzelstudien vorgelegt worden; exemplarisch sei hier nur auf den Zusammenhang von Quartiers- und Individualebene für die nachbarschaftliche Kohäsion verwiesen (vgl. Müller 2008). Unter Hinweis auf das Fehlen einer einheitlichen Definition und einheitlicher Indikatoren für die Ermittlung von Umfang und Ausprägung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes legte die Bertelsmann-Stiftung 2012 und 2013 zwei Studien vor, um diese gravierende Lücke füllen zu helfen. Während die erste der beiden Studien sich auf das Herausarbeiten relevanter Dimensionen und, darauf aufbauend, auf die Messung des aktuellen gesellschaftlichen Zusammenhaltes in Deutschland konzentrierte (Schiefer et al. 2012), versuchte sich die Folgestudie an einem internationalen Kohäsionsvergleich, in den neben den EU-Staaten auch die übrigen westlichen OECD-Länder einbezogen wurden (Dragolov et al. 2013).⁶ Nach Ansicht der Autoren ist eine „kohäsive Gesellschaft (...)“ gekennzeichnet durch belastbare soziale Beziehungen, eine positive emotionale Verbundenheit ihrer Mitglieder mit dem Gemeinwesen und eine ausgeprägte Gemeinwohlorientierung“ (ebd., S. 13). Auch diese Studie geht von der Individualebene aus und versucht, den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den drei oben genannten Bereichen mit insgesamt neun Dimensionen zu ermitteln.

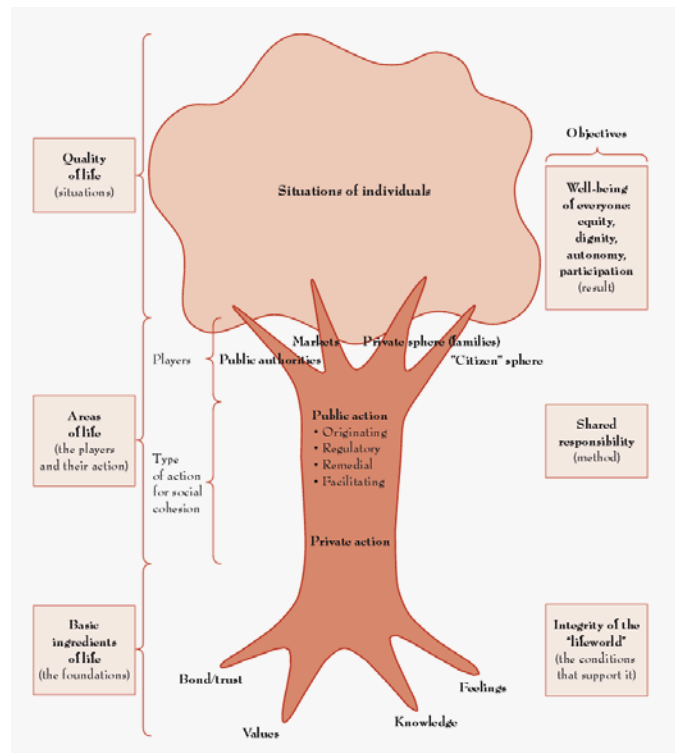


Abb. 1: „Baum der sozialen Kohäsion“ nach Europarat 2005

Aus den Einzelwerten wurde ein Gesamtindex gebildet, auf dessen Basis Deutschland den 14. Rang unter insgesamt 34 Ländern belegte⁷; ausschlaggebend war ein relativ ungünstiger Umfragewert für die „Identifikation mit dem Gemeinwesen“. (Ebd., S. 31, Gesamtübersicht der Ergebnisse)

Der Beitrag des Städtenetz-Projektes

Der offenkundige Vertrauensverlust vieler Bürger in staatliche Institutionen war eine der Antriebsfedern für den Aufbau des Städtenetzwerkes, welches über die partizipative Einbindung aller Teile der kommunalen Bürgerschaft auf die (Wieder-)Erstarkung der lokalen Demokratie unter veränderten Bedingungen zielt. Die ausdrückliche Erweiterung der Zielsetzung des Projektes auf eine „Stärkung der sozialen Kohäsion“ in den Städten stellt eine folgerichtige Bewertung des entsprechenden politischen, gesellschaftlichen und auch instrumentellen Potenzials des Ansatzes dar. Dabei ist zunächst – mit Dangschat – an den engen Zusammenhang zwischen der lokalen Kohäsionsstrategie und den Handlungsfeldern der Stadtentwicklung zu erinnern (Dangschat 2011). Dieser Zusammenhang reicht von der „Produktion“ sozialräumlicher Konstellationen durch das Wohnungswesen über die Gestaltung der Bildungs- und Soziallandschaften vor Ort bis zur Förderung einer aufwertungsrelevanten lokalen Ökonomie.

Mindestens ebenso bedeutsam für die soziale Kohäsion vor Ort ist jedoch, dass sowohl die Vorbereitung und Gestaltung der Beteiligungsverfahren selbst als auch die dort erzielten Er-

⁶ S. Beitrag von Kai Unzicker in diesem Heft ab Seite 235.

⁷ S. Abb. auf Seite 237 in diesem Heft.



gebnisse im Rahmen der Städtenetzarbeit unmittelbare oder mittelbare positive Effekte erzeugen.⁸ Diese entstehen in mehreren Phasen des Beteiligungsprozesses und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Kernaufgabe des Projektes innerhalb des Prozesses ist die Inklusion möglichst aller Teile der Stadtgesellschaft und die Herstellung von Teilhabegerechtigkeit. Diese wird gefördert, indem neue kommunikative Zugänge auch zu bislang sozial und/oder partizipativ abseits stehenden Teilen der Stadtgesellschaft (prekäre Milieus, Migrantengruppen, aber auch jüngere distanzierte Bewohner) entwickelt werden.
- Des Weiteren werden möglichst alle relevanten Anliegen und Perspektiven zum anstehenden Thema in den Prozess eingespeist, eben auch solche, die bislang unberücksichtigt geblieben sind.
- Das Verfahren wird auf der Basis des themennahen Austausches von Argumenten durchgeführt, wobei „Fairness“ und das „Sich-Einlassen“ wichtige Mittel sind, nicht zuletzt auch seitens der Lokalpolitik und -verwaltung (Deliberation).
- Dadurch entsteht sukzessive eine gemeinsame Kommunikationsbasis. Man spricht miteinander, lernt die Anliegen anderer Bürgergruppen, Akteure und der Lokalpolitik kennen und bringt sich ein. Ein solches Vorgehen „produziert“ wichtige Grundlagen für einen neuen sozialen Zusammenhalt über Kulturen, Wertunterschiede oder Lebenslagen hinweg.
- Sukzessive kann daraus Vertrauen erwachsen, nicht zuletzt auch zur Lokalpolitik, die den Bürger und seine Anliegen im Rahmen solcher Verfahren „ernst“ nimmt und so Distanz und Abwendung abbaut.
- Schließlich sind es auch die inhaltlichen Ergebnisse der Verfahren – und der nachfolgende Umgang mit ihnen seitens der Kommunen – die zur Vertrauensbildung und zum Zusammenhalt beitragen.

Aufgaben und Ausblick

Die in sich schlüssige Herleitung des Beitrages inkludierend-deliberativer Beteiligungsverfahren, wie sie im Städtenetz zur Förderung der lokalen Kohäsion verfolgt werden, darf jedoch ihre Grenzen ebenso wenig übersehen wie die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Vorleistungen. Der vhw wird zu diesem Zweck weitere Forschungsvorhaben auf den Weg bringen. Zum einen soll das heutige Verständnis von „sozialer Kohäsion“ bei den Bürgern differenziert ermittelt werden, wobei die Einbeziehung der Milieuforschung eine wichtige Rolle spielt. Über sie können (milieu)spezifische Potenziale und Zugänge erschlossen und zielgerichtet in den Prozess einbezogen werden. Parallel sollen auch die Anforderungen an lokale Kommunikationslandschaften zur Förderung der Beteiligungsbereitschaft und Teilhabegerechtigkeit zielorientiert erschlossen werden.

⁸ Vgl. auch Möller 2013: „Es handelt sich somit um „gesellschaftliche Sozialintegration“, die primär über „abstrakt-funktionale kommunikative Leistungen wie Interessendurchsetzung und des Interessenausgleichs aufgebaut (werden), dazu gehören Bereitschaften und Fähigkeiten zu Diskussion, Argumentation, Kompromissfindung oder Konfliktregulation“ (Seite 245 in diesem Heft).

Ohne Partizipation und Teilhabegerechtigkeit wird sich ein Neuaufbau des gefährdeten gesellschaftlichen Zusammenhalts nicht herbeiführen lassen. Die Hürden sind hoch, aber der Weg ist eindeutig vorgezeichnet.

Peter Rohland

Vorstand des vhw e.V., Berlin

Bernd Hallenberg

Fachbereichsleiter Forschung & Beratung, vhw e.V. Berlin

Quellen:

- EU-Kommission (Hrsg.) (2013): Die regionale und urbane Dimension der Krise. 8. Zwischenbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Brüssel, Juni 2013.
- 2nd State of European Cities Report. RWI u.a. (2010): Research Project for the European Commission, DG Regional Policy, Nov. 2010.
- Bharadwa, M. (2008): Go organic for a healthy cohesion crop, in: Nick Johnson (Ed.): Citizenship, cohesion and solidarity. The Smith Institute, S. 82-89.
- Möller, Kurt (2013): Kohäsion? Integration? Inklusion? Formen und Sphären gesellschaftlicher Einbindung, in diesem Heft S. 241 ff.
- Jaschke, Hans-Gerd (2009): Bedingungsfaktoren des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Gutachten i.A. des BMI, Berlin, Nov. 2009, S. 7.
- Münkler, Herfried/Wassermann, Felix (2008): Was hält eine Gesellschaft zusammen? Sozialmoralische Ressourcen der Demokratie, in BMI (Hrsg.): Theorie und Praxis gesellschaftlichen Zusammenhalts. Berlin, Nov. 2008, S. 3-22 (3).
- Neugebauer, Gero (2007): Politische Milieus in Deutschland. FES, Bonn, S. 28 f. vhw/Sinus-Studie zur Segregation, Berlin 2008.
4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2013.
- Ministerkomitee des Europarats, 7. Juli 2010, Die neue Strategie und Aktionsplan des Europarates für soziale Kohäsion., S. 4 (B-17).
- Schmeets, Hans/te Riele, Saskia (2010): A decline of social cohesion in the Netherlands? Participation and trust, 1997-2010. Paper for Internat. Conference on Social Cohesion and Development, Paris 20.1.2010.
- van Kempen, Robert (2008): Social Cohesion, Social Mix, and Urban Policies in the Netherlands. Paper for the Housing Studies Spring Conference, York, 2-4.4.2008.
- Institute for Community Cohesion (ed.) (2009): Building community cohesion in Britain. Lessons from iCoCo local reviews., Februar 2009.
- Institute for Community Cohesion (2012): Cohesion, Integration and Openness: From Multi to Inter Culturalism. Februar 2012.
- Cassiers, Tim/Kesteloot, Christian (2012): Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities. Urban Studies, July 2012, S.1.909.
- Social platform on Cities and Social Cohesion (2011): European Agenda for Research on Cities and Social Cohesion, S. 28.
- CoE (ed) (2005): Concerted development of social cohesion indicators. A methodological guide. Straßburg, S. 43.
- Müller, Barbara (2008): Soziale Kohäsion in der Nachbarschaft. Eine empirische Analyse von Einflussfaktoren auf Quartier- und Individualebene. Universität Zürich, Dezember 2008.
- Schiefer, D. et al. (2012): Kohäsionsradar: Zusammenhalt messen. Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland – ein erster Überblick. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Dragolov, G. et al. (2013): Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt – messen was verbindet. Gesellschaftlicher Zusammenhalt im internationalen Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Dangschat, Jens S. (2011): Social Cohesion – eine Herausforderung für das Wohnungswesen und die Stadtentwicklung?, in: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 1-2011, S.3-8.