



Dr. Olaf Schnur

Zwischen Quartiersmanagement und Aufwertung – Ambivalenzen sozialer Stadtentwicklungspolitik



Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ ist ein Erfolgsmodell. Seit 1999 wurde es in 390 deutschen Städten und Gemeinden mit 659 Gesamtmaßnahmen implementiert (Stand 31.12.2014, nach www.staedtebaufoerderung.info). Dass das Programm im Grundsatz funktioniert, zeigen – trotz berechtigter Kritik an Details – die vorliegenden Evaluationen auf Bundes- und Länderebene. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit das Programm mit anderen Logiken der Stadtentwicklung harmoniert. Der vorliegende Beitrag zeigt Ambivalenzen sozialer Stadtentwicklungspolitik am Beispiel der Bernauer Straße in Berlin auf, wo bis 1990 noch die Mauer stand und die sich heute als eine Art „Sozialäquator“ zwischen Brunnenviertel und Rosenthaler Vorstadt erstreckt.

Quartiersansatz und Quartiersmanagement – etablierte Instrumente der Stadtentwicklung

Bekanntlich gilt die sozialräumlich-selektive und integrierte Herangehensweise – in Deutschland meist als „Quartiersansatz“, in anderen Ländern auch allgemeiner als „area-based politics“ bezeichnet (Duyvenak 2004) – als wichtigstes Merkmal des Programms „Soziale Stadt“. Dieser Politikansatz folgt der Auffassung, dass Quartiere bzw. deren sozialräumlichen Kontexte – selbst in problematischen Fällen – wichtige Ressourcen bereithalten und damit stabilisierend wirken können. Zu den Ressourcen zählen die physisch-räumlichen Umfeldbedingungen und vor allem die Bewohner in ihrer Rolle als Bürger und als Nachbarn. Auch wenn klar ist, dass sich nicht alle Probleme kleinräumig angehen und lösen lassen, avancieren Quartiere damit zu einer zentralen stadtentwicklungspolitischen Interventionsebene mit entsprechenden Instrumentarien (z.B. das zentrale Instrument des Quartiersmanagements). Dadurch wird ein neues Verhältnis zwischen Kommune und Einwohnern etabliert: Die Menschen vor Ort werden mehr und mehr zu Koproduzenten des Städtischen, deren Lebensverhältnisse mit ihnen gemeinsam verbessert werden sollen. Der Quartiersbezug erfordert auch ein Umdenken von sektoralem zu räumlich-integriertem Verwaltungshandeln, das eine praktische Hinwendung zu Querschnittsaufgaben und ressortübergreifender Ressourcenbündelung erfordert. Daraus ergeben sich anspruchsvolle Steuerungs- und Aushandlungskonstellationen.

Das Programm „Soziale Stadt“ wirkt inmitten eines Spannungsfelds: Hohe programmatische Ansprüche und Erwartungshaltungen treffen auf eine – im Vergleich zu anderen Ressorts – relativ geringe Mittelausstattung. Als „sozial aufgeladenes“

Programm in der Städtebauförderung, als „Top-down“-Ansatz, der „Bottom-up“ seine Wirkung entfalten soll und als zeitlich befristete Intervention angesichts dauerhaft verfestigter Problemlagen, ist es nicht widerspruchsfrei konstruiert. Gleichwohl ist die mediale Aufmerksamkeit enorm: Als Programm, das in lebensweltlichen Umfeldern operiert, erzeugt es Diskussionen, Betroffenheiten und Reibungen. Es schafft einen Raum für öffentliche Diskurse, gerade weil es ganz bestimmte normative Prinzipien verfolgt und diese stets „mitschwingen“.

Von diesen „Subtexten“ und „inneren Spannungen“ ist die Arbeit des Quartiersmanagements als Projektionsfläche für das gesamte Programm betroffen. Quartiersmanager haben – auch abseits ihres „Kerngeschäfts“ – alle Hände voll zu tun, die divergierenden Erwartungen, die Finanzknappheit, die politischen Befindlichkeiten etc., die mit dem Programm verbunden sind, auszutarieren. Die Perspektiven von Akteuren, die im Umfeld der „Sozialen Stadt“ aktiv sind, werden oft durch Dilemmata und Zwänge eingeengt. Vieles im Programm dreht sich um das Programm selbst, vieles aus dem Quartier bleibt im Quartier, Entwicklungen von außen können manchmal nicht in angemessenem Umfang einbezogen werden. Wenn in solchen Konstellationen andere Akteure mit divergierenden Handlungslogiken auftauchen, können paradoxe stadtentwicklungspolitische Situationen entstehen. Das folgende Beispiel aus Berlin soll dies illustrieren.

Brunnenviertel und Rosenthaler Vorstadt: Berlins fragmentierte Mitte

Die Quartiere Brunnenviertel und Rosenthaler Vorstadt (Bezirk Berlin-Mitte) liegen sich am ehemaligen Mauerstreifen an der



Bernauer Straße gegenüber und stellen in ihrer historischen Entwicklung einen besonders interessanten Fall dar. Die dortige Situation kann als prototypisch für kleinräumig-divergierende Entwicklungen gelten, wie wir sie auch anderswo in verschiedenen Varianten einer zunehmend fragmentierten Stadtentwicklung kennen (vgl. Schnur 2013, Vorlaufer 2013).



Abb. 1: Bernauer Straße (Berlin-Mitte), Sicht von der Brunnenstraße nach Osten – links Brunnenviertel, rechts Rosenthaler Vorstadt mit einigen Neubauten am Mauerstreifen (2012) (Fotos: Schnur)

Brunnenviertel: Von der Gründerzeit über die Flächen-sanierung zur „Sozialen Stadt“

Das nördlich der Bernauer Straße gelegene Brunnenviertel geht auf eine Mietskasernenbebauung aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert zurück (im Folgenden nach Vorlaufer 2013, S. 83 ff.). Da der Mauerbau das Quartier von heute auf morgen vom Zentrum an den Stadtrand versetzte und wegen gravierender baulicher Mängel waren die Altbauwohnungen in der Folgezeit kaum noch vermietbar. Anders als die DDR-Planer, die sich auf die Stadtränder konzentrierten, hatten die westlichen Städtebauer die Idee, auch die Innenstädte zu modernisieren und damit lebenswerter zu gestalten. Dies geschah im Weddinger Brunnenviertel von den 1960er bis in die 1980er Jahre geradezu „mustergültig“ als Flächen-sanierung. Nach umfassenden Entmietungen wurden die meisten Altbauten abgerissen und durch zeittypische Neubauten ersetzt. Durch die brachiale Sanierungspolitik wurden nachbarschaftliche Netzwerke und Ortsbindungen vollständig zerstört. Soziale Entmischungsprozesse führten – beschleunigt seit dem Fall der Mauer – zu einem relativ homogen besetzten, sozial prekären Quartier, das durch Arbeitslosigkeit und Menschen mit Migrationshintergrund geprägt ist.

Die Logik der „Sozialen Stadt“ griff im Brunnenviertel Anfang der 2000er Jahre, als es als Quartier mit kumulierten Problemlagen identifiziert wurde. Im Jahr 2005 wurden durch Land und Bezirk zwei Quartiersmanagement-Gebiete eingerichtet, eines westlich (QM „Brunnenviertel-Ackerstraße“) und eines östlich der Brunnenstraße (QM „Brunnenviertel-Brunnenstra-

ße“). Auch das landeseigene Wohnungsunternehmen degewo, das im Quartier allein ca. 5.100 Wohnungen besitzt, betreibt ein eigenes „Stadtteilmanagement“. Wie in vielen anderen Soziale-Stadt-Gebieten spielt auch im Brunnenviertel die Förderung der Chancengleichheit im Bildungsbereich und des sozialen Miteinanders eine besondere und für das Programm exemplarische Rolle (siehe Beispiel 1).

Beispiel 1: Bildungsverbund Brunnenviertel

Gerade Jugendliche mit Migrationshintergrund leiden oft unter schulischen Problemen, an fehlenden Abschlüssen und Schwierigkeiten beruflich Fuß zu fassen. Im Brunnenviertel sind 90% der Schüler „nichtdeutscher Herkunft“. Als Institutionen, die lokal „ver-ortet“ sind, haben die Schulen selbst ein großes Potenzial, räumlich und sozial integrativ zu wirken – aber auch desintegrativ, wenn durch Schulsegregation eine weitere Entmischung stattfindet. Aus dem von der degewo initiierten „Bildungsverbund Brunnenviertel“, an dem sich sieben Schulen beteiligen (vgl. degewo 2011, S. 8 ff.), haben sich Projekte entwickelt wie z.B. eine kostenlose Nachhilfe, eine Hausaufgabenbetreuung oder die sog. „Elternverträge“, durch die Eltern zur Zusammenarbeit mit der Schule angehalten werden. Darüber hinaus haben sich „Mütterklassen“ bzw. eine „Elternschule“ etabliert, in denen Sprachkurse für die Eltern der Kinder angeboten werden. „Elternlotsen“ vermitteln außerdem zwischen Schulen, Lehrern und Eltern und können damit auch Lehrkräfte entlasten, deren Arbeitsspektrum sich inzwischen vom klassischen Unterricht auch hin zu sozialarbeiterischen Aufgaben ausweitet. Leitbild des Bildungsverbunds ist die „Andere Schule“, die sich durch einen integrierten pädagogischen Ansatz auszeichnet. Sprachvermittlung, interkulturelle Kompetenzen und Berufsorientierung gelten hier als fächerübergreifende Querschnittsaufgabe. Auch selbstständiges und potenzialorientiertes Lernen nach individuellen Lehrplänen und ohne die übliche Benotung gehört dazu (vgl. ebd.). Der Bildungsverbund – getragen durch den „starken Partner“ degewo als verlängertem Arm der Senatsverwaltung – ist eng verzahnt mit den beiden Quartiersmanagement-Büros des Areals, also verwoben mit zahlreichen weiteren Maßnahmen aus dem Programm „Soziale Stadt“, die im Quartier greifen.

Rosenthaler Vorstadt: Von der Gründerzeit über den Verfall zur Toplage für Wohnimmobilien

Die südlich gelegene Rosenthaler Vorstadt geht ebenfalls aus einem typischen Berliner Mietskasernenquartier aus der Gründerzeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts hervor (im Folgenden nach Vorlaufer 2013, S. 75 ff. sowie Krajewski 2006). Genau wie das Brunnenviertel rutschte das benachbarte Ost-Berliner Quartier nach dem Mauerbau von der Mitte in die Peripherie. Anders als das früh der Abrissbirne zum Opfer gefallene nördliche Pendant verfiel es bis in die 1980er Jah-



Abb. 2: Quartiersmanagement-Gebiet Brunnenviertel (2012)

re zusehends. In den heruntergekommenen, billigen Häusern entstand zu DDR-Zeiten ein subkulturelles und regimekritisches Milieu. Nach dem Fall der Mauer lockte dies vermehrt Studierende, Künstler und Kreative an – in einem Gebiet, dessen Wohnungen in einem schlechten Zustand waren, aber als Ensemble weitgehend intakt. Der Bevölkerungsaustausch beschleunigte sich u.a. durch eine Sanierungssatzung seit 1994 (Aufhebung 2009), in deren Folge das gesamte Gebiet einem starken Modernisierungsprozess unterlag. In dieser Zeit waren massive Wegzüge von Bewohnern in kostengünstigere Stadtgebiete zu beobachten (vgl. Kuder 2013, S. 146 f.) – ein beinahe lehrbuchhafter Gentrification-Prozess. Die Nachfrage nach renovierten Altbau-, aber auch nach modernen Neubauwohnungen („Ökolofts“, Baugruppenprojekte, Luxuswohnprojekte, Dachgeschosswohnungen etc.) ist enorm und trägt diesen Prozess bis heute. Entsprechend sind die Preise für Miet- und Eigentumswohnungen innerhalb weniger Jahre stark angestiegen. Heute gehört das Quartier zu den teuren, begehrten Vierteln in der postmodernen Berliner Mitte.

Weil die Entwicklung der Rosenthaler Vorstadt vielfach beschrieben und analysiert worden ist, soll in Beispiel 2 ein kleiner, bislang weniger beachteter Teilbereich des Quartiers in den Fokus gerückt werden: der Bereich des ehemaligen Mauerstreifens der Bernauer Straße zwischen Brunnenstraße und Mauerpark. Nachdem die meisten Baulücken im südlichen Teil geschlossen waren, wurden auf dieser prominenten Freifläche vor allem durch international tätige Investoren hochpreisige Neubauten projektiert.

Beispiel 2: Investitionsboom am Mauerstreifen

Die Projektentwickler orientieren sich konsequent am Markt- und Preisgefüge europäischer oder globaler Metropolen und nutzen die vergleichsweise großen „rent gaps“ in Berlin. Die seit der Finanzkrise günstigen Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Fremdkapital erleichtern die Vermarktung zusätzlich. Neben bereits abgeschlossenen Projekten

(z.B. Bernauer Straße 31/32 von Kuhn Architekten oder Nr. 38/39 von Zander Roth Architekten) befinden sich viele der Vorhaben im Bau bzw. noch in der Vermarktung. Hier nur einige ausgewählte Beispiele (abgerufen am 4.11.2015):

- **„B40 Homes“** der Niber Realty GmbH, 22 WE (davon 2 Penthouse-Wohnungen), Slogan: „Be close, be Mitte, B40! The luxury of living in a historical place.“ (<http://www.bernauer40.com/project.htm>) sowie **„B49 Homes“** desselben Entwicklers, 12 WE (davon 2 Penthouse-Wohnungen), Slogan: „Feel at home in a vibrant location“ (<http://www.bernauer40.com/project.htm>)
- **„B.Nau Urban Home“** der Stofanel Investment AG, 30 WE (davon 3 Maisonette-Penthouses), Slogan: „Leben und Wohnen im Penthouse, inmitten von Berlin“ (<http://www.stofanel.com/de/BNau>) – von Stofanel stammt auch das bekannte, in direkter Nachbarschaft gelegene Projekt „Marthashof Urban Village“ mit 130 WE (<http://www.stofanel.com/de/Marthashof>)
- **„PAX in the City“**, Bernauer Straße 42-44, der russischen MonArch Projektentwicklungsgesellschaft, 67 WE, Slogan: „Dort, wo die Stadtteile Mitte, Prenzlauer Berg und Wedding zusammenkommen...“ (<http://pax-in-the-city.ziegert-immobilien.de/>)
- **„Bernauer Str. 50“** der Natulis Group AG, 20 WE, Slogan: „Leben direkt am belebten Mauerpark und auf der Grenze zwischen Berlin Mitte und Prenzlauer Berg“ – weiter von der Webseite: „Natulis Living steht für exklusives, außergewöhnliches Wohnen in Berlin. Dabei legen wir besonderen Wert auf die Verbindung von authentischem Kiezambiente und urbanem Design.“ (http://www.natulis-living.de/Bernauer-Str_-50,75,75.html)

Als weitere zum Teil fertiggestellte Neubauten sind u.a. noch diverse energieeffiziente Townhouses, diverse Baugruppenprojekte sowie ein neues Hotel vorzufinden. Klar und deutlich kristallisiert sich eine Bautätigkeit für ein bestimmtes Publikum heraus (Kaltenbrunner/Schnur 2014): Es schätzt einen urbanen Lebensstil, ist wohlhabend und international und wird direkt durch die Projektentwickler adressiert (verbreitet z.B. durch Webseiten in englischer, italienischer und russischer Sprache). Für viele der internationalen Nachfrager dürften die aus der lokalen Perspektive hochpreisigen Eigentumswohnungen ohnehin wie Schnäppchen wirken. Klar und deutlich verläuft auch die Entwicklung des Quartiers, das konsequent bis zu seinen Rändern zu einem Wohnort gehobener Bevölkerungsschichten umgestaltet wird.

„Sozialäquator“: Produkt divergierender Handlungslogiken und Machtverhältnisse

Der „Sozialäquator“, wie die trennende Bernauer Straße bisweilen genannt wird, ist inzwischen längst keine „Ost-West-Grenze“ mehr, sondern als soziale Bruchlinie ins Stadtbild eingeschrieben (vgl. Abb. 3): Wie eine städtebauliche Pro-

vokation stehen sich das „Soziale Stadt“-Quartier und die hochpreisigen neuen Wohngebäude entlang der Straße gegenüber. Überspitzt gesagt: Nördlich gilt die „Soziale Stadt“- , südlich die „Rendite“-Logik.

Die Gründe für den Status quo sind vielfältig. Sie haben mit den Zielen und Motiven der beteiligten Akteure und den Governance-Modi zu tun, in denen sie sich bewegen. Klar ist, dass Immobilieninvestoren aus nachvollziehbaren Gründen solche Strategien präferieren, die sich an einer auskömmlichen Kapitalrendite für ihr Unternehmen orientieren. Dazu gehört es, möglichst hohe Bodenrenten zu erzielen, also am besten zentrale Standorte in interessanten, einzigartigen Umfeldern mit einer „Unique Selling Proposition“ zu entwickeln. Die komplexen Volten der Märkte sind dabei für Nicht-Insider oft ebenso wenig transparent wie die Eigenlogiken von Banken und Investoren: Oftmals haben diese nichts oder nur wenig mit Stadtentwicklung gemein, wie sie z.B. in der „Leipzig Charta“ skizziert wird (BBSR 2010). Während sich in der Wohnungswirtschaft bei Bestandsentwicklung oder großmaßstäblichem Neubau inzwischen auch die Quartiersidee verbreitet, ist dies bei kleineren Investments in aller Regel nicht der Fall: Hier zählt meist nur die Lage- und Objektqualität in Bezug auf den zu erzielenden Preis. Das Quartiersumfeld spielt dann allenfalls beim Marketing kurzzeitig eine Rolle. Auch die klassische Vorstellung von Angebot und Nachfrage trägt immer weniger zum Verständnis dessen bei, was tatsächlich auf den Grundstücks- oder Wohnungsmärkten geschieht. Häufig gehen lokale Investitionen weniger auf reale Angebotslücken als auf einen hohen Anlagedruck globaler Kapitalmärkte zurück (vgl. auch Niermann et al. 2014).

Viele Immobilien-Akteure befinden sich in einer starken Position im Vergleich zu Kommunen, weil sie über exklusive Marktinformationen, Finanz- und Anlagekapital verfügen und diese Ressourcen gezielt einsetzen können. Kommunen dagegen können dieser Sphäre vor allem ihre demokratisch legitimierten Instrumentarien sowie ihr politisches Kapital entgegenzusetzen. Auch kommunale Akteure wie etwa öffentliche Wohnungsunternehmen können in einer lokalen Governance-Konstellation eine gewichtige Rolle spielen. Ohnehin gilt im-

mer: Den Kommunen allein obliegt – zumindest formal – die Entscheidung, was wo gebaut wird und was nicht. Sie können Projekte ermöglichen, aber auch verhindern. Die kommunale Handlungslogik ist vom Ziel einer ausgewogenen, nachhaltigen Stadtentwicklung geprägt, bei der es auch um einen sozial gerechten Ausgleich, die soziale Kohäsion und den sozialen Frieden innerhalb der Stadt geht. Umsetzbar ist dies vor allem durch das Programm „Soziale Stadt“. Gleichzeitig sind die Städte sinnvollerweise bestrebt, private Investoren und ihr Kapital zu gewinnen – nicht nur für Investitionen im gewerblichen Bereich, sondern auch auf dem Wohnungsmarkt.

Interferenzen: „Soziale Stadt“ und Immobilien-Investitionen

Es ist also Teil einer sozialen Marktwirtschafts-Logik, wenn Projektentwickler interessante Grundstücke in zentralen Lagen bebauen und teuer vermarkten dürfen, während anderswo das „soziale“ Quartiersmanagement-Instrument greift. Problematisch wird es vor allem dann, wenn dies kleinräumig und in unmittelbarer Nachbarschaft geschieht: Vielfach entstehen dann Interferenzen, die das ursprüngliche Ausgleichsziel in Frage stellen.

Dass in einer nachgefragten Lage aus benachbarten Aufwertungsbereichen Effekte ins Nachbarquartier „schwappen“ können, ist hinreichend bekannt. Aus der Sicht einer an Bodenpreisen orientierten Stadtentwicklung mag dies nach wie vor Sinn ergeben, aus der „Handlungslogik ‚Soziale Stadt‘“ heraus jedoch keineswegs. Während „Aufwertung“ für die Wohnungswirtschaft positiv besetzt ist, kann sie für ein Quartiersmanagement zu schwierigen Interferenzen führen, wie das Fallbeispiel zeigt. Die luxuriösen Modernisierungen und Neubauprojekte in der Rosenthaler Vorstadt (und auf dem Mauerstreifen) und die neuen, wohlhabenden Milieus zeigen nämlich auch ihre Wirkung in den direkt benachbarten Quartiersmanagement-Gebieten:

- Die erfolgte Einrichtung einer „Leistungsklasse“ an der „migrantischen“ Gustav-Falke-Grundschule im nördlichen Brunnenviertel ist ein direkter Ausdruck der paradoxen sozialräumlichen Situation: Hier werden Kinder mit hervorra-

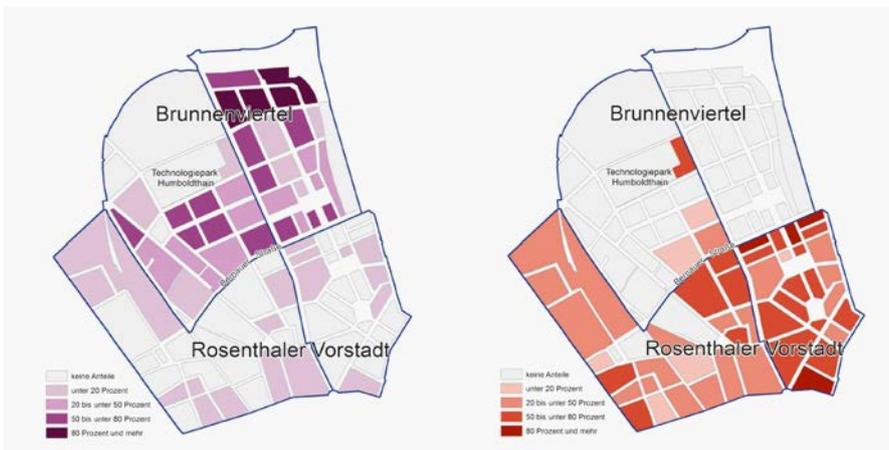


Abb. 3: Verteilung prekärer („Konsumhedonisten“, links) und besser gestellter sozialer Milieus („Expeditiv“, rechts) nördlich und südlich der Bernauer Straße (2014) (Quelle: Microm/vhw-Datenbank 2014, eigene Berechnungen [zu den Milieus: vhw 2013])



genden Deutschkenntnissen eingeschult – was als Angebot an die bildungsnäheren Haushalte der südlich und östlich angrenzenden Milieus in Mitte und Prenzlauer Berg zu verstehen ist. Die sozialen und sozialräumlichen Effekte solcher Leistungsklassen werden kontrovers diskutiert – etwa als weiterer Schritt zur Exklusion derjenigen Schüler, die sich nicht für die Leistungsklasse qualifizieren.

- Die degewo als Großigentümerin treibt schon seit Jahren die Erneuerung ihres Mietwohnungsbestands voran – eine Art „Flucht nach vorn“ oder eine „Aufwertung gegen den Niedergang“. Auf eine degewo-Initiative ist auch das Branding „Brunnenviertel“ zurückzuführen, den das eigentlich namenlose Quartier nach einer Bewohnerbefragung zu diesem Thema erhalten hatte. Mit vielen Aktionen versucht das Unternehmen eine junge, kreative Klientel in die nach heutigem ästhetischem Empfinden immer noch unattraktiven Bestände zu locken (wie z.B. Kulturaktionen, Räume für kreative Milieus), was teilweise gelingt. Verständlicherweise hat die degewo (ebenso wie das Land Berlin als Eigentümer) auch ein wirtschaftliches Interesse an sozialen Verbesserungen im Quartier – alles in allem ein verständliches, aber eben auch ambivalentes Zielsystem angesichts des Aufwertungsdrucks vom Süden.
- Investoren haben inzwischen nicht mehr nur die attraktive Rosenthaler Vorstadt im Blick, sondern auch das (noch?) unattraktive nördliche Brunnenviertel – zumindest punktuell. So wurden an einigen Blockrändern (Voltastraße, Brunnenstraße) des ehemaligen AEG-Geländes (inzwischen „Technologiepark Humboldtthain“) bereits Mitte der 1990er Jahre Wohnungs-Neubauten errichtet, die heute für eine Nettokaltmiete von 9,- Euro angeboten werden. Auf dem Gelände des ehemaligen Hertie-Kaufhauses in der Brunnenstraße plant das Luxemburger Unternehmen „Cresco Capital Mauerpark Sàrl“ unter dem Label „Wohnen im Brunnenviertel“ einen achtgeschossigen Komplex mit ca. 700 kleineren Wohneinheiten, die größtenteils an Studierende vermietet werden sollen. Darüber hinaus projiziert die Groth-Gruppe ein neues Wohnviertel am Mauerpark nördlich des Gleimtunnels mit knapp 700 Wohnungen (darunter mehr als 300 frei finanzierte Mietwohnungen und Eigentumswohnungen sowie 200 Studentenapartments) in direkter Nachbarschaft zum Brunnenviertel.

Alle Aktivitäten entstehen jeweils auf der Basis nachvollziehbarer Eigenlogiken, jedoch sind deren Effekte gegenläufig und bedrohen die Kohärenz der Stadtentwicklungspolitik. Zwar bedeutet „Neubau“ noch lange nicht, dass jemand verdrängt wird. Jedoch zeigen die Erfahrungen, dass dadurch im Umfeld Gentrification-Prozesse getriggert werden können. Wenn dann benachteiligte Haushalte verdrängt werden, besteht die Gefahr, dass die mühsam in vielen Jahren des Quartiersmanagements aufgebauten sozialen Angebote durch solche ersetzt werden, die sich an Besserverdienende richten. Innovative Quartiersstrukturen (z.B. der Bildungsverbund) oder im

Rahmen der „Sozialen Stadt“ entstandene lokale Netzwerke von heute wären für die eigentlichen Zielgruppen morgen nicht mehr nutzbar. Zwar strebt das Programm „Soziale Stadt“ eine Verstetigung der Quartiersentwicklung an, jedoch ist hier ursprünglich eine In-situ-Aufwertung gemeint und kein Bevölkerungsaustausch „Reich gegen Arm“. Dies ist ein elementarer Widerspruch zu den eingangs skizzierten Prinzipien des Quartiersansatzes und der Leipzig Charta.

Was tun?

Die Wirkungen des Programms „Soziale Stadt“ und des Quartiersmanagements als Teil der gesamten Stadtentwicklungspolitik sind komplex und entziehen sich einer einfachen Bewertung. In der Debatte stehen jedoch meist zwei Thesen im Raum:

- Unterstellt man eine systemische Logik, könnte man bei „Sozialer Stadt“ allgemein oder am gezeigten Beispiel von „Symbolpolitik“ sprechen, also von einer Stadtpolitik im sozialen Gewand, die mittelfristig einer einflussreicheren Klientel (Investoren) und gehobenen Mittelschichten (Eliten) zuarbeitet (vgl. Holm 2010). Die skizzierten „Widersprüche“ würden sich aus diesem Blickwinkel auflösen, weil die Handlungslogiken der politischen und ökonomischen Akteure viel ähnlicher wären als angenommen: Aufwertung und Verdrängung wären immanente Bestandteile einer kleinräumigen „sozialen Stadtentwicklung“, die letztlich neoliberalen Interessen dient („Regieren durch Community“, Rose 2000, S. 80 f.).
- Unterstellt man keine direkten oder indirekten, „absichtsvollen“ Interventionen, so blieben immer noch die gravierenden Nebeneffekte eines emergenten Systems (mit einer Tendenz zu Fragmentierung, Gentrification etc.), die von manchen als erwünscht, von anderen als unerwünscht deklariert würden. Die „Soziale Stadt“-Logik stünde dann also in einem Konkurrenzverhältnis zu anderen stadtpolitischen Handlungslogiken.

Die erste Argumentation würde im Kern bedeuten, dass wir einer stadtentwicklungspolitischen Chimäre gegenüberstehen, die nur durch eine radikale Kurskorrektur zu überwinden wäre. Allerdings zeigen die konkrete Arbeit der Quartiersmanager sowie das Engagement der Bürger und anderer Akteure vor Ort, dass mit den Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ tatsächlich viele soziale Ziele erreicht werden können. Kaum jemand möchte wirklich darauf verzichten. Bleibt man deshalb bei der zweiten These, stellt sich die Frage, wie man die skizzierten Interferenzen vermeiden und sogar positive „defragmentierende“ Effekte erreichen könnte. Dazu seien hier nur zwei Aspekte angesprochen:

- **Zivilgesellschaft konsequent einbinden:** Kommunale Akteure verfügen über das Potenzial, ihre politischen Ressourcen mit dem lokalen sozialen Kapital zu verknüpfen, d.h. die Zivilgesellschaft konsequent in ihre Strategie einzubinden. Dadurch ist eine bessere Positionierung gegenüber



anderen Akteuren möglich. In einer Konstellation wie derjenigen, die am Beispiel geschildert wurde, müsste man von Beginn an „bottom-up“ mit Hilfe von Anwohnerdialogen, Bürgerforen und unter Einbeziehung intermediärer Akteure (z.B. Bürgervereine) ein Stimmungsbild und konkrete Ideen zur Entwicklung der verfügbaren Freiflächen einholen – Konflikte und schwierige Diskussionen inklusive. Wenn dies über die engen Quartiersgrenzen hinweg und mit gruppen- und nachbarschaftsübergreifenden Dialogformen erfolgen kann, kommt man zu einer differenzierten Bedarfsanalyse aus der Sicht sehr unterschiedlicher Milieus. Erst dadurch wird eine Diskussion über Kompromisse möglich. Auch die Einbindung und Funktion eines kommunalen Wohnungsunternehmens könnte dann Teil dieser breiten Debatte werden. Rund um die „Quartiersgrenze“ entsteht so die Möglichkeit für ein weiches, durchlässigeres Gegenüber mit einem hohen Maß an Akzeptanz, gegebenenfalls auch mit privatem Neubau, vielleicht aber auch mit neu gestalteten Freiflächen, preiswerterem Mietwohnungsbau o.Ä.

- **Quartiere weiterdenken:** Die in benachteiligten Vierteln arbeitenden Quartiersmanager haben trotz der oft deutlich sichtbaren Divergenzen begrenzte Einflussmöglichkeiten. Dies liegt unter anderem an den inselhaften Gebietsabgrenzungen. Gerade kleinräumige, benachbarte Prozesse wären leichter in die Quartiersentwicklung einzubeziehen, wenn die Gebietsgrenzen, die „Membranen“ der „Sozialen Stadt“ permeabler gestaltet würden. Es müsste deshalb über die regelhafte Einführung von breiten Übergangs-Säumen rund um „Soziale Stadt“-Gebiete nachgedacht werden, in denen die QM-Büros in einem gewissen Rahmen „über den Kiez hinaus“ wirken könnten (zur Abgrenzung und Definition von Quartier Schnur 2014, S. 43 ff.; vgl. auch Nagel 2013). Berlin ist mit dem Konzept der „Aktionsräume plus“ (2010 bis 2013) einen Schritt in diese Richtung gegangen, allerdings kam das Instrument am gezeigten Beispiel und in anderen Fällen nicht zur Anwendung. Generell müssten Quartiere mehr als Teile eines „urbanen Archipels“ verstanden werden, bei dem klar ist: Die Inseln konstituieren den Archipel, aber eben auch der Archipel die Inseln (Schnur 2016).

Zweifellos sind die skizzierten Aspekte in der Praxis nicht leicht umsetzbar. Es ist klar, dass viele Kommunen Nöte haben, die angesichts der sich rasant verändernden Rahmenbedingungen fast zwangsläufig zu einer großen Flexibilität und hohen Kompromissbereitschaft gegenüber potenziellen Partnern führen müssen. Dennoch sollte man, wenn man Stadtentwicklung als eine langfristige Aufgabe mit dem Ziel von Nachhaltigkeit oder Resilienz betrachtet, darüber nachdenken, wie die vorhandenen Mittel möglichst effektiv und effizient eingesetzt werden können. Hier, so die These des Beitrags, bleibt oftmals Potenzial ungenutzt, und mehr noch: Es besteht die Gefahr, dass sich die Effekte über einen gewissen Zeitraum sogar konterkarieren. Es geht nicht darum, Immobilieninvestitionen zu

verhindern. Wichtig sind aber Strategien und Haltungen, die dazu führen, dass die Früchte eines wichtigen Instruments wie des Quartiersmanagements (ein Mehr an sozialer Kohäsion) auch tatsächlich geerntet werden können.

Kommunikation über Stadtentwicklung braucht Zeit und erfordert langfristiges strategisches Denken – auch in Zyklen und Szenarien (Schnur 2010). Der kommunikative Aufwand lohnt sich jedoch zweifellos: Man kann davon ausgehen, dass Auseinandersetzungen, denen man sich durch eine gemeinsame Quartiersentwicklung mit der Zivilgesellschaft gegebenenfalls stellen muss, produktiv sein werden – ganz anders als Konflikte, die aus einer sich (auch sozialräumlich) aufspaltenden Stadtgesellschaft entstehen.

Dr. Olaf Schnur

Sprecher des AK Quartiersforschung der Deutschen Gesellschaft für Geographie, wissenschaftlicher Referent beim vhw e.V., Berlin

Quellen:

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2010): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007). Informationen zur Raumentwicklung 4, S. 315-319.
- degewo AG (2011): Werkbuch Stadttrendite. Berlin.
- Duyvenak, J. W. (2004): Spacing Social Work? Möglichkeiten und Grenzen des Quartiersansatzes. In: F. Kessl/H. Otto (Hrsg.): Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit. Wiesbaden, S. 157-168.
- Holm, A. (2010): Berlin: Stadtpolitik für die Mittelklasse. In: <https://gentrification-blog.wordpress.com>, abgerufen am 30.10.2015.
- Kaltenbrunner, R./Schnur O. (2014): Kommodifizierung der Quartiersentwicklung: Wie neue Wohnquartiere als Lifestyle-Produkte vermarktet werden. Informationen zur Raumentwicklung 4, S. 373-382.
- Krajewski, C. (2006): Urbane Transformationsprozesse in zentrumsnahen Stadtquartieren – Gentrifizierung und innere Differenzierung am Beispiel der Spandauer Vorstadt und der Rosenthaler Vorstadt in Berlin. Münster. Münstersche Geographische Arbeiten, Band 48.
- Kuder, T. (2013): Aktuelle Beobachtungen zur Resilienz attraktiver Innenstädte. In: Sulzer, J. (Hrsg.): Stadt stärken. Die Robustheit des Städtischen, S. 139-151.
- Nagel, F. (2013): Quartiersgrenzen: Wo beginnt und endet „Quartier“ aus Sicht von BewohnerInnen? Am Beispiel Berlin: Brunnenviertel-Ackerstraße und Brunnenviertel-Brunnenstraße. Global Studies Working Papers 20, Institute of Geography, Universität Tübingen.
- Niermann, O./Schnur, O./Drilling, M. (Hrsg., 2014): Das Quartier im Kontext von Lebenswelt und Wohnungswirtschaft. In: Schnur, O./Niermann, O./Drilling, M. (Hrsg.): Zwischen Lebenswelt und Renditeobjekt – das Quartier als Wohn- und Investitionsort. Wiesbaden, S. 11-32.
- Rose, N. (2000): Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: U. Bröckling/S. Krasmann/T. Lemke (Hrsg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt/Main, S. 72-109.
- Schnur, O. (2010): Demographischer Impact in städtischen Wohnquartieren – Entwicklungsszenarien und Handlungsoptionen. Wiesbaden.
- Schnur, O. (2013): Zwischen Stigma, Subvention und Selbstverantwortung: Quartiere der Benachteiligung in Berlin. Geographische Rundschau 65 (2), S. 28-36.
- Schnur, O. (2014): Quartiersforschung im Überblick: Konzepte, Definitionen und aktuelle Perspektiven. In: Schnur, O. (Hrsg.): Quartiersforschung – Zwischen Theorie und Praxis. 2. Auflage, Wiesbaden, S. 21-56.
- Schnur, O. (2016): Quartiersentwicklung in Stadtlandschaften – eine Reflexion. In: Hofmeister, S./Kühne O.: StadtLandschaften. Die neue Hybridität von Stadt und Land. Wiesbaden (im Erscheinen).
- vhw (Hrsg.) (2013): vhw-Kommunikationshandbuch. Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft. vhw-Schriftenreihe 4. Bonn.
- Vorlauffer, M. (2013): Die zwei Welten der Bernauer Straße. Sozialräumliche Fragmentierung in Berlin. Saarbrücken.