



Aufwertung als Programm?

Ansätze und Folgen integrierter Stadtteilentwicklung

Eine internationale Fachtagung in Zürich

Gottlieb Duttweiler Institut GDI, Rüschlikon bei Zürich

Donnerstag, 25. April 2002

Freitag, 26. April 2002

Veranstalterin:

Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich, Präsidialdepartement

In Zusammenarbeit mit Dr. Walter Schenkel, synergo Zürich

Inhaltsverzeichnis

Tagungsziel	3
Grundlagenreferate	4
Begrüßung <i>Josef Estermann, Stadtpräsident der Stadt Zürich</i>	4
Ansätze und Folgen integrierter Stadtteilentwicklung <i>Brigit Wehrli-Schindler, Zürich</i>	7
Soziale Stadtentwicklung in Deutschland <i>Dr. habil. Monika Alisch, Diplomsoziologin, Hamburg</i>	15
Urban Renewal – the Dutch Way. Experiences in Rotterdam in a European Perspective <i>Prof. Dr. Jack Burgers, Rotterdam</i>	24
Mit städtebaulichen Mitteln gesellschaftliche Probleme lösen – Anspruch und Wirklichkeit des Quartiermanagements <i>Prof. Dr. Jens S. Dangschat, Wien</i>	37
Stadterneuerung vor Ort: Seiltänze zwischen Machtsphären, Kreativität und wirklichen Handlungsmöglichkeiten <i>Prof. Dr. Ingrid Breckner, Hamburg</i>	50
Workshops I	59
Workshop 1: Auswahlkriterien <i>DI Stefan Gabi, Leipzig</i>	59
Workshop 2: Programme, Steuerungsinstrumente und Ressourcen <i>DI Jutta Kleedorfer, DI Klaus Steiner, Wien</i>	64
Workshop 3: Formulierung, Entscheidung, Umsetzung <i>DI Dieter Polkowski, Hamburg</i>	68
Workshop 4: Win-Win Situationen schaffen <i>Thomas Schulze, Hamburg</i>	78
Workshop 5: Qualitäts- und Erfolgskontrollen <i>DI Wolfgang Gerlich, DI Hanna Posch, Wien</i>	95
Workshops II	96
Workshop 1: Grosse Ziele, kleine Massnahmen. Überfordert die Wissenschaft die Praxis? <i>Brigit Wehrli-Schindler, Zürich</i>	96
Workshop 2: Wer zahlt, wer befiehlt, wer profitiert? Rolle von Bund, Länder/Kantone, Stadt und Privaten <i>Walter Schenkel, Zürich</i>	98
Workshop 3: Partizipation mit wem, für wen, weshalb? Alter Wein in neuen Schläuchen oder neue Kooperationsformen <i>Michael Emmenegger, Zürich</i>	99
Workshop 4: Versteckte Verwaltungsreform, Verstadtteilisierung? <i>Barbara Emmenegger, Zürich</i>	101

Tagungsziel

Die europäischen Städte haben in den letzten beiden Jahrzehnten viele Erfahrungen gesammelt mit Projekten zur Gebietsentwicklung belasteter Stadtteile, die „soziale Stadt“, „integrale Stadtteilentwicklung“ oder „Gebietsaufwertungen“ genannt werden. Mit dieser Tagung möchten wir einen vertieften Blick auf die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen werfen, unter denen diese Programme und Projekte entwickelt werden und die Instrumente beleuchten, mit denen sie umgesetzt werden. Ziel ist eine fachliche Auseinandersetzung zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung mit den Erfahrungen und Folgen von Stadtteilentwicklungsprozessen.

Das thematische Schwergewicht dieser Tagung soll auf der Diskussion folgender fünf Fragen liegen: Aufgrund welcher Kriterien werden die Gebiete ausgewählt? Mit welchen Steuerungsinstrumenten und Ressourcen sind die Programme ausgestattet? Wer formuliert, entscheidet und setzt die Programme um? Wie lässt sich am besten ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen erreichen? Wie lassen sich Qualität und Erfolg der Programme überprüfen?

Die Tagung ist als ein internationaler Wissens- und Erfahrungsaustausch konzipiert. Deshalb wird neben dem Referatsteil, in dem Fachleute aus Wissenschaft und Praxis eine Auslegung schaffen, grosses Gewicht auf themenorientierte Workshops gelegt. Einzelne konkrete Beispiele aus der Schweiz, den Niederlanden, Deutschland und Österreich werden die Diskussionsschwerpunkte veranschaulichen.

Grundlagenreferate

Begrüssung

Josef Estermann, amtierender Stadtpräsident der Stadt Zürich

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich freue mich, Sie zur Tagung "Aufwertung als Programm. Ansätze und Folgen integrierter Stadtteilentwicklung" herzlich willkommen zu heissen. Als einen, der die Aufwertung tatsächlich zum politischen Programm erhob, hat mich Brigit Wehrli, sozusagen auf der letzten Stufe meines Abgangs, beim Schopf gepackt, damit ich auf zwölf Jahre Zürcher Stadtentwicklung Rückschau halte.

Ich erinnere mich des Titels einer Newsweek-Nummer anfangs der neunziger Jahre. "Sind Städte obsolet?" wurde dort gefragt, und über ein Heft hin blätterten verschiedenste Autoren eine hoffnungslose Realität auf. Die amerikanischen Städte drehten sich im Teufelskreis von wirtschaftlichem Niedergang und sozialer Verelendung. Sie waren ausweglos verschuldet, ihre Steuerkraft erodierte, die Kriminalität stieg an und Rassenkonflikte spitzten sich zu.

Daniel Mandelkers These lautet, die Städte hätten ihre komparativen Vorteile - ihre "Standortgunst" - eingebüsst. Das revolutionierte Kommunikations- und Transportwesen erschliesse das ganze Land flächendeckend, die Wirtschaft sei von städtischen Standorten weitgehend unabhängig, ja der sicherere und besser mit Flughafen und Autobahn verknüpfte Rand empfehle sich eher als das vernachlässigte städtische Zentrum.

Natürlich haben wir uns auch in Zürich Gedanken gemacht. Denn nach den überbordenden End-Achtziger-Jahren zeichnete sich auch bei uns ein scharfer Einbruch ab.

Hatte man in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre noch bis zu einer Viertelmillion für den Quadratmeter Land an der Bahnhofstrasse gelöst, so standen nun plötzlich Tausende von Quadratmetern Bürofläche leer. Selbst in den heiss umstrittenen Industriezonen waren die Preise in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf 1'600 Franken gestiegen. Jetzt lagen die Industriezonen brach. Die Preise zerfielen. Weder konnte der Schutz der Industriezone die Produktionsbetriebe erhalten, noch ihre Öffnung mit Ukas der Baudirektion die wirtschaftliche Stagnation durchbrechen. Der Aufschwung blieb aus. Die Abermilliarden, welche die Banken auf ihren Immobilienportefeuilles abschreiben mussten, erstickten jede Investitionslust.

In den politischen Programmen anfangs der neunziger Jahre hatten noch die überbordenden achtziger Jahre nachgewirkt. Das Interesse konzentrierte sich darauf, der boomenden City Grenzen zu setzen, die Wohnstadt gegen die Spekulation zu schützen und günstigen Wohn-

raum zu erhalten. Eigentlich wurde damit die Politik der siebziger Jahre fortgeschrieben: Damals hatte man, im Einvernehmen aller Parteien, gegen den sogenannten „Citydruck“ Wohnanteile festgeschrieben und ein Wohnhaltungsgesetz erlassen. Was die wirtschaftliche Entwicklung anbelangt, neigte man, zumindest auf der Linken, dazu, Wachstum in Zürich sowohl für selbstverständlich als auch für problematisch zu halten. Eine über den Umweltschutz im engeren Sinn hinaus führende Auseinandersetzung mit wirtschaftlichen Perspektiven hatte nicht stattgefunden.

Die frühen neunziger Jahre zeigten erste Anzeichen einer wirtschaftlichen Flaute; sie wuchsen sich zur Krise aus und schärfen auch die Wahrnehmung für die Entwicklung anderswo, zum Beispiel in amerikanischen Städten.

Ich erinnere mich an Diskussionen über die Agglomerationsentwicklung in den Kategorien Van der Bergs, der im sogenannten „städtischen Zyklus“ Suburbanisation, Desurbanisation und Reurbanisation unterschied. Er ging in seinem Schema, grob vereinfacht, von Siedlungswellen aus, die vom Kern her an den Rand drängen und dort immer weitere Kreise, sogenannte Vorortsgürtel, bilden. Dem Wachstum am Rand entspricht eine Ausdünnung im Zentrum, wobei dem Wohnen, in einem Time-lag von etwa zwanzig Jahren, auch Arbeitsplätze folgen.

An Zürich waren die Agglomerationsprozesse leicht aufzuzeigen. Die Stadt hatte seit 1964 80'000 Einwohner verloren, was ungefähr der Bevölkerung des Kantons Zug entspricht. Während um die Jahrhundertmitte noch siebzig Prozent der Agglomerationsbevölkerung in der Stadt lebten, waren es anfangs der neunziger Jahre knapp vierzig Prozent. Gewichtsverschiebungen hatte es, wenn auch weniger deutlich, auch bei den Arbeitsplätzen gegeben.

Die politischen Programme gingen anfangs der neunziger Jahre wohl auf die Entmischung von Wohnen und Arbeiten ein und auf die Verkehrs- und Umweltprobleme, die daraus entstanden. Sie diskutierten die Überalterung in der Kernstadt und ihre Attraktivität für Randgruppen. *Aber die Gefahr einer Desurbanisation wurde nicht in Betracht gezogen.* Zürich, das „Oberzentrum der schweizerischen Volkswirtschaft“ und „Dienstleistungszentrum der Schweiz“, stand im Ruf, alles an sich zu ziehen, und diesem Ruf sind nicht zuletzt seine eigenen Politiker erlegen. Zwar wusste man, dass Agglomerationen vor allem am grünen Rande wachsen, insbesondere in der Nähe des Flughafens, und die Zunahme in der Innenstadt verlangsamt erscheint. Aber mit eigentlichen Einbrüchen rechnete niemand.

In der Krise der neunziger Jahre büsste Zürich 40'000 Arbeitsplätze ein. In der Industrie hält der Krebsgang seit den fünfziger Jahren an. Aber was an Werkplätzen verloren ging, war bisher bei den Dienstleistungen nicht allein wettgemacht, sondern überkompensiert worden. In den neunziger Jahren brach erstmals auch der tertiäre Sektor ein: Zwischen 1991 und

1995 wurden hier über 26'000 Arbeitsplätze abgebaut. Die Zahl der Erwerbslosen kletterte von rund tausend auf gegen fünfzehntausend; die Arbeitslosenrate betrug zeitweise 7,2 Prozent.

Im Budget der Stadt schlug sich die Krise sowohl in schwindenden Einnahmen als auch in sprunghaft zunehmenden Ausgaben nieder. Bei den Steuereinnahmen macht der Tiedenhub zwischen mageren und fetten Jahren ein halbe Milliarde Franken aus. Bei den Soziallasten fielen allein für die Stadt zusätzliche 200 Millionen an.

Das sind lediglich Zahlen. Wir aber waren mit Menschen konfrontiert, mit Verzweifelten, Arbeitslosen, Kranken, zu denen sich Kriegsvertriebene und Flüchtlinge gesellten; zudem geriet bei den unabdingbaren Sparmassnahmen zunehmend auch die breite Bevölkerung in den nach Einsparungen suchenden Blick. Es zeigte sich, dass es auch hier nur wenige Schichten gab, denen der vielfach gepredigte Verzicht keine ernsthaften Opfer abverlangt hätte.

Die neunziger Jahre haben den Blick von der funktionalen auf die soziale Entmischung gelenkt. Die Vergleichsstudien im Vorfeld der Leistungsabgeltung hoben die Lasten der A-Stadt ins politische Bewusstsein einer breiten Bevölkerung. Wie nie zuvor sind die eklatanten Unterschiede zum privilegierten Teil der steuergünstigen Agglomerationsgemeinden zutage getreten. Dazu trugen zweifellos auch die Auflösung der offenen Drogenszene, die Diskussionen um die Herkunft der Drogenabhängigen und deren Rückführung in die Wohnsitzgemeinden bei. Schliesslich sind in den Krisenjahren auch die Auseinandersetzungen über Ausländerinnen und Ausländer neu entflammt; der Zuzug aus Kriegs- und Krisengebieten, die sprunghafte Zunahme junger Menschen fast ohne Ausbildung zwangen uns, das Konzept und Massnahmen zu einer Integrationspolitik zu entwickeln.

Kurz und gut: Die Krise der neunziger Jahre verschärfte zwar die Brüche und Spannungen in unserer grossstädtischen Gesellschaft, rückte sie aber auch sosehr ans Licht und in den Brennpunkt des Interesses, dass sich die Gesellschaft und ihre Politikerinnen und Politiker den Problemen stellen mussten.

Ansätze und Folgen integrierter Stadtteilentwicklung

Brigit Wehrli-Schindler, Soziologin, Direktorin der Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich

Einleitung

Auch ich begrüße Sie ganz herzlich im Namen der Fachstelle für Stadtentwicklung als Veranstalterin zu dieser Tagung. Es freut uns, mit Gästen aus Deutschland, den Niederlanden und Oesterreich sowie aus verschiedenen Städten der Schweiz die Fragen der sozialen Stadtentwicklung oder - wie wir es bei uns nennen - der Aufwertung von Stadtgebieten zu diskutieren.

Wir in der Schweiz sind (auch hier) etwas im Rückstand, was die systematische Anwendung solcher Programme anbelangt. In diesem Fall hat das aber nicht nur mit mangelnder Innovationskraft, sondern auch mit der Tatsache zu tun, dass sich in den Schweizer Städten bis anhin die Sachlage nicht so dramatisch präsentierte, wie sie *Dirk Schubert* in "Die soziale Stadt", 2002 beschreibt. Er schreibt: *"Dauerarbeitslosigkeit und Erosion der bisher üblichen sozialen Sicherungen haben in einzelnen Stadtquartieren zur zunehmenden Abhängigkeit von Sozialhilfe, verfestigter Armut und Perspektivlosigkeit von Jugendlichen und Erwachsenen geführt."*

Ein deutlicher Unterschied zwischen der Schweiz und Deutschland zeigt sich beim Zugang zur Arbeit, der die Alltagsrealität nicht nur finanziell, sondern auch sozial entscheidend beeinflusst: Die Arbeitsloskeitszahlen in Zürich mit 2.5% deutlich geringer als in Deutschland (8.1%). Grosse Unterschiede bestehen insbesondere bei der Jugendarbeitslosigkeit, die in der Schweiz mit 1.5% im Vergleich zu Deutschland mit 8.5% und zu den Niederlanden mit 7.4% sehr tief ist. Ein Spitzenreiter ist Frankreich mit 26%.

Der soziale Druck ist deshalb bei uns wohl etwas geringer, weshalb die Thematik der Aufwertung von Stadtgebieten der lokalen Ebene vorbehalten ist. Wir können nur staunen, wenn wir lesen, wie viel Veranstaltungen im Rahmen des Bundes-/Länderprogramm "Soziale Stadt" durchgeführt werden. Die jetzt im Mai geplante grossangelegte Veranstaltung mit Bundeskanzler Schröder zeigt auch die Bedeutung, die der Bundesstaat der Entwicklung der Städte gibt.

Im Gegensatz dazu ist die sozialräumliche Entwicklung der Städte in der Schweiz vorläufig noch ein lokales Thema. Das heisst, dass jede Stadt ihre eigenen Konzepte und Vorgehensweisen erarbeiten muss. Deshalb ist für uns der Erfahrungsaustausch, wie wir ihn mit dieser Tagung angehen wollen, sehr wichtig.

Die Stadtentwicklungsdebatte spielt sich ja auf verschiedenen Ebenen ab: in den Sozialwissenschaften, bei den Städtebauern, in der Politik und den städtischen Behörden ebenso wie unter Betroffenen. Es handelt sich einerseits um ein *transdisziplinäres Thema*, das aber auch *ausserwissenschaftlich* und öffentlich, zuweilen leidenschaftlich und auch kontrovers diskutiert wird. Als Veranstaltende freuen wir uns, dass Referenten fast all dieser Akteurguppen anwesend sind. Nur eine wichtige Akteurguppe fehlt heute. Nicht eingeladen haben wir für einmal die Betroffenen, d.h. Vertretungen der Quartiere und ihrer Bevölkerung. Weshalb?

Diese zwei Tage sind als Fachtagung konzipiert. Ziel ist es, dass Personen in einem Erfahrungsaustausch miteinander ins Gespräch kommen, die losgelöst von den jeweiligen lokalen Betroffenheiten politische Programme formulieren oder umsetzen müssen. Dabei soll gerade auch die wichtige Thematik des Einbezugs der lokal betroffenen Akteurguppen zur Sprache kommen. Unter den Anwesenden sind auch Fachleute mit ganz unterschiedlichen Bezügen zum Quartier und zu den Betroffenen vertreten. Solche, die eher strategisch tätig sind und andere, welche die Interessen des Quartier vertreten - so diese klar formuliert sind. Denn es ist eine Tatsache, dass es keinen klaren und eindeutigen Willen einer betroffenen Öffentlichkeit gibt. Doch auf diese Fragen der Partizipation, auf das Spannungsfeld zwischen Obstruktion und konstruktivem Zusammenarbeiten mit der Quartier-Bevölkerung werde ich im Verlauf meines Referats und wir alle im Verlauf der Tagung noch zurück-kommen.

Ich werde Ihnen im folgenden über die verschiedenen Zürcher Ansätze zur Quartierentwicklung berichten. Lassen Sie mich, bevor ich auf die Inhalte zu sprechen kommen, noch etwas zum Begrifflichen sagen. In der Vorbereitung der Tagung haben wir uns mit manchem Begriff rund um die soziale Stadtentwicklung auseinandersetzen müssen und gemerkt, dass hier mehr dahinter steckt als bloss definitorisches. Wir sprechen von: *integrierter Stadtteilentwicklung*, *sozialen Brennpunkten*, *sozialer Stadt*, *Stadterneuerung*, *Gebietsaufwertung* oder manchmal auch ganz neutral von *Quartierentwicklung*. Das führt mich zur Frage: Reden wir eigentlich vom selben? und sagen wir klar, was wir meinen? Stecken dahinter theoretisch gegensätzliche Ansätze, handelt es sich um unterschiedliche Programme oder nur um eine Frage der Kommunikation?

Zur Klärung dieser Frage habe ich mich in Publikationen zum Programm "Soziale Stadt" umgesehen und bin in einem kleinen Bändchen, das dieses Jahr neu erschienen ist, fündig geworden: "*Soziale Stadt - ein politisches Programm in der Diskussion*", ist sein Titel. Es enthält verschiedenen Beiträge, teils von Verantwortlichen des Programms verfasst, teils aber kritische Beiträge von externen Fachleuten. Im ersten Teil geht es um die "*Annäherung an den Begriff 'Soziale Stadt'*". Nach der Durchsicht dieses Teils war ich so ratlos wie zuvor. Die sogenannte Annäherung hat einer zu einer fast noch grösseren Begriffsverwirrung geführt

und gezeigt, dass wirklich auch unterschiedliche Haltungen hinter den Begriffen stehen. Im zweiten Teil des Buches, in dem die *Ziele und das Selbstverständnis* des Bund-Länder-Programms "Soziale Stadt" beschrieben sind, habe ich eine - trotz Verwendung anderer Begrifflichkeiten - eine grosse Übereinstimmung zu unserem Programm, das sich "*Aufwertung von Stadtgebieten*" nennt, gefunden:

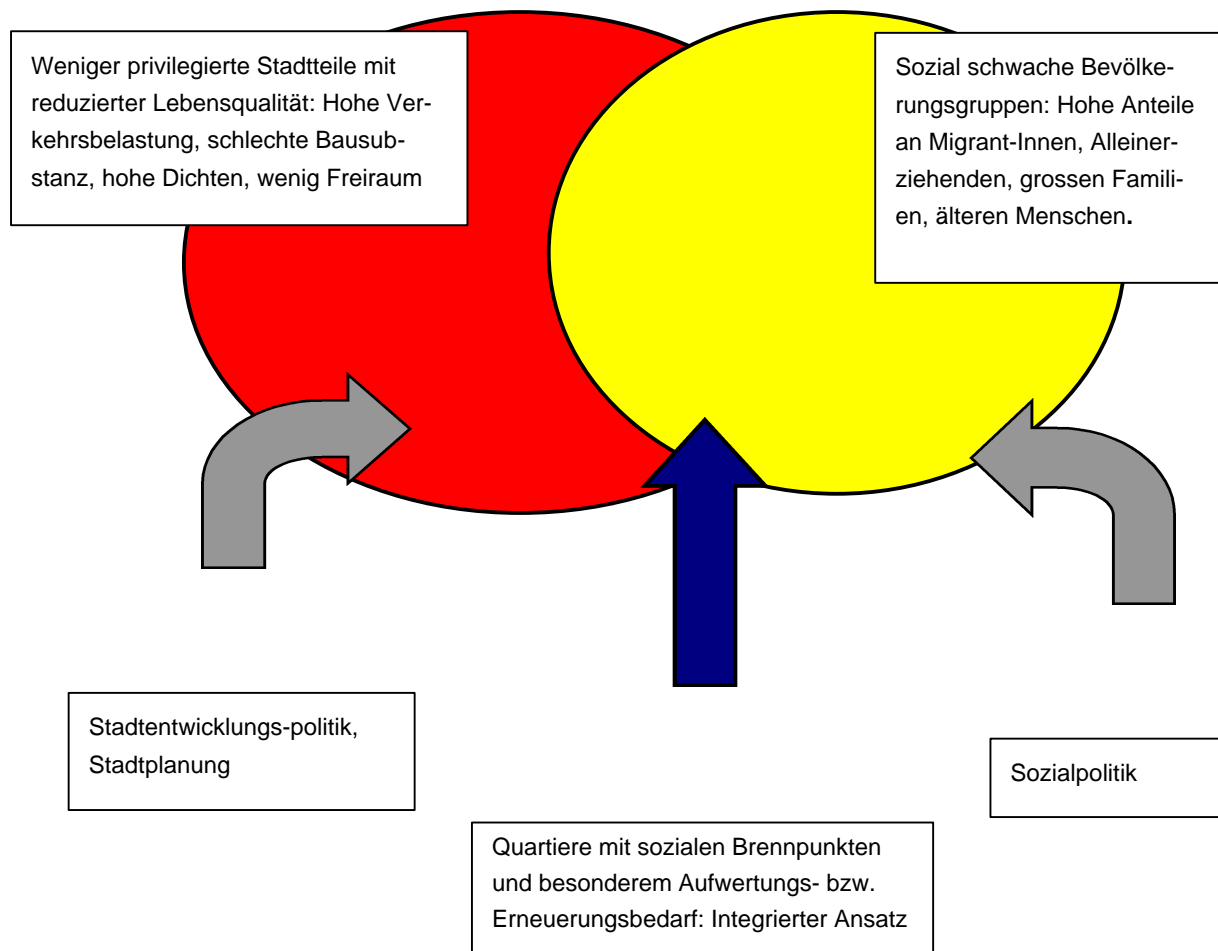
Die Charakterisierung im Programmleitfaden zur "Sozialen Stadt" (März 2000) könnte auch für unser Programm zutreffen: Das Programm postuliert eine "Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten". Es heisst: *"Die Gemeinschaftsinitiative "Soziale Stadt" gilt Stadt- und Ortsteilen, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits abzurutschen. Es handelt sich dabei meistens um hochverdichtete, einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur, sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfelds und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen."*

Ansätze in der Stadt Zürich

Wie unser Stadtpräsident bereits ausgeführt hat, wurde 1998 die "Aufwertung von belasteten Stadtgebieten" zu einem der 12 Legislatorschwerpunkte erklärt. Dabei wurde die Aufwertung in Verbindung gesehen mit den verwandten Schwerpunkten "Integration" und "Sicherheit". Der Fokus in Zürich ist wahrscheinlich etwas räumlicher ausgerichtet als in Deutschland.

Weshalb? Die allgemeine Wohn- und Lebensqualität in Zürich ist hoch. Zürich figuriert in den internationalen Rankings stets an einer der obersten Stelle. Doch auch bei uns gibt es Bevölkerungsschichten, die deutlich unter dem Durchschnitt leben. Auch in der Schweiz gibt es soziale Probleme, die neue Armut nimmt zu und die soziale Schere öffnet sich. Gleichzeitig gibt es traditionelle Arbeiterquartiere, die im Verlauf der Zeit z.B. durch den Strassenverkehr, durch zu hohe Dichten und/oder durch vernachlässigte Bausubstanz weiter an Qualität eingebüsst haben. Zumindest in gewissen Teilen. Qualitäten und Missstände liegen in Zürich manchmal oft sehr nahe beieinander, weshalb auch diese Quartiere von einer meist heterogenen Bewohnerschaft bewohnt sind. Deshalb decken sich der *soziale Ansatz* (Unterstützung unterprivilegierter sozialer Gruppen) und der *räumliche Ansatz* (Aufwertung belasteter Gebiete) nicht vollständig.

Der sozialräumliche Ansatz als Schnittmenge zwischen städtebaulichen und sozialen Ansätzen



Wir beschäftigen uns in diesen Gebieten grundsätzlich mit Verbesserungen im Bereich des Wohnumfeldes, des sozialen Zusammenlebens, der Infrastruktur, aber auch mit dem Image der entsprechenden Problemgebiete. *H. Häussermann* beschreibt sehr treffend, wie sogenannte "Problemquartiere" entstehen können: In ehemaligen Arbeiterquartieren mit traditionell einfacher und wenig erneuerter Bausubstanz und somit einem Angebot an günstigem Wohnraum ziehen vermehrt neue Schichten, darunter viele Migrantenhaushalte ein.

"Nicht immer, aber sehr oft führt dieser Prozess zu einem unfreiwilligen Nebeneinander von unterschiedlichen Lebensstilen und unterschiedlichen Herkunftsmilieus, die sich unter der Bedingung sozialer Bedürftigkeit schlecht vertragen. Die gegenseitige Fremdheit führt zu einer Verunsicherung, zu Angst vor sozialem Abstieg und zu Angst vor zunehmender Gewalt, die gar nicht wirklich auftreten oder zunehmen muss, aber als "soziale Angst" real ist. Diejenigen, die für sich eine Perspektive sozialer Sicherung noch sehen oder diese für ihre Kinder retten wollen, suchen dann das weite. Man kann dies eine "Status-Panik" nennen. Der Kern der Panik bildet für Familien mit Kindern die Schule. Zwar ist nicht erwiesen, dass

hohe Anteile fremdsprachiger Kinder die Lernchancen der Kinder mindern, aber die Plausibilität der Annahme ist so gross, dass sie verheerende Wirkungen für die Stadtgesellschaft entfalten kann." (in: Soziale Stadt, S. 56)

In Zürich ist es dann tatsächlich weniger ein in bestimmten Quartieren konzentriertes Auftreten von Arbeitslosigkeit und Armut, das zum Handeln zwingt, sondern die Tatsache, dass es Gebiete in der Stadt Zürich gibt, die städtebaulich in einem vernachlässigten Zustand sind und eine schlechte Umweltqualität aufweisen. Dort lebt, der Situation entsprechend, eine Bevölkerung, die sich vorwiegend aus traditionell ansässigen Modernisierungsverlierern, zugezogenen MigrantInnen und jungen Leuten in Ausbildung zusammensetzen. In solchen Quartieren gibt es tatsächlich einzelne soziale Brennpunkte (je nach Quartier unterschiedlicher Natur: Schule, Jugendgewalt, Drogen usw.), die dann aber in Form von negativen Zuschreibungen zu einer Problematisierung des ganzen Quartiers führen.

Somit ist unser Ausgangspunkt für die Auswahl von sogenannten Aufwertungsgebieten in erster Linie ein sozialräumlicher. Stadtentwicklung in Zürich bedeutet dynamische Entwicklung und behutsame Aufwertung zugleich.

In der Schweiz gilt das Postulat der Siedlungsentwicklung nach innen. Ausserdem verzeichnen wir zur Zeit eine sehr starke Nachfrage nach Wohnraum aller Preislagen in Zürich. Deshalb sollen die Reserven in den ehemaligen Industriebrachen schnell und qualitativ gut zu Wohnmischquartieren ausgebaut werden.

Ziel ist die Schaffung von neuen Wohnmischquartieren von hoher Qualität und Identität. Dies geschieht durch eine sorgfältige städtebauliche Planung und Begleitung sowie durch die Schaffung von Grün- und Freiräumen. Dabei entstehen je nach Gebiet teils genossenschaftliche Wohnungen im unteren und mittleren Preissegment für Familien, teils aber auch private Wohnungsbauprojekte mit Loftwohnungen im oberen Preissegment. Alle Arten von neu entstandenen Wohnungen in diesen Gebieten werden sofort vom Markt geschluckt.

Neben diesen Entwicklungsgebieten in den ehemaligen Industriebrachen liegen die ehemaligen Industriearbeiterquartiere, die heute Gebiete "mit besonderem Erneuerungsbedarf". Sie sind gekennzeichnet durch alte, kaum erneuerte Bausubstanz, meist hohe bauliche Dichten und vielfach starke Belastungen durch Verkehr. Das Entwicklungsgebiet Zürich West liegt zwischen mehreren solchen Aufwertungsgebieten, also Quartieren, die der gezeigten Schnittmenge entsprechen:

- Der innere *Kreis 5* (ehemals Drogenumschlagplatz und von Abwanderung betroffen, heute teilweise zum multikulturell-urbanen In-Quartier geworden).
- Der *Kreis 4*: Langstrasse (Redlight-District) und Hardquartier (einfaches Wohnquartier mit starker Verkehrsbelastung und wenig Freiraum).

- Etwas stadtauswärts liegt, etwas isoliert zwischen Autobahn und Limmat, das Stadtrandquartier *Grünau*. Ein reines Wohnquartier mit einem hohen Anteil an gemeinnützigem Wohnungsbau und einer grossen städtische Siedlung, die sich baulich in einem sehr schlechtem Zustand befindet und deshalb abgebrochen und durch einen Neubau ersetzt werden soll.

Unsere Aufwertungsprogramme

Es gibt in Zürich zwei Programme im Bereich der sozialen Stadtentwicklung:

Aufwertungsprogramm „DOMINO“

Die Schwerpunkte des Aufwertungsprojektes Domino konzentrieren sich vorerst auf drei Gebiete: das Hardquartier, die Grünau und das Schwamendinger Quartier Auzelg. Sie alle leiden unter überdurchschnittlichen Verkehrs- und Immissionsbelastungen sowie unter strukturellen Mängeln. Hier sollen quartierspezifische Massnahmen eine Verbesserung der Lebensqualität bringen. Mit Domino – der Initiative der Stadt Zürich zur Quartieraufwertung – werden vielfältige Ansätze und Aktivitäten gebündelt, um dieses Ziel zu erreichen.

Die Handlungsfelder sind breit gefächert. Es geht um Wohnen, Grün- und Freiflächen, Verkehr, Schule und Quartierleben. Ein ganzheitlicher Ansatz ermöglicht es allen Beteiligten, das jeweilige Gebiet in seiner Gesamtheit zu betrachten. So werden Einzelmassnahmen optimal aufeinander abgestimmt und auf das übergeordnete Ziel einer verbesserten Lebensqualität ausgerichtet. Departementsübergreifende Arbeitsgruppen, die von der Fachstelle für Stadtentwicklung koordiniert werden, leiten die laufenden Projekte in den Quartieren. Diese pragmatische Projektorganisation stellt schnelle und unbürokratische Entscheidungswege über Departementsgrenzen hinweg sicher. Gleichzeitig fliessen Informationen und Impulse aus dem Aufwertungsprozess in laufende Programme der verschiedenen Departemente ein. Dieses Vorgehen gewährleistet auch die Vernetzung und den Erfahrungsaustausch mit anderen Projekten, die ebenfalls zur Verbesserung der Lebensqualität in Zürichs Quartieren beitragen.

Spezialprogramm „LANGSTRASSE PLUS“

Ein spezielles Aufwertungsprogramm für den "Redlight-Distrikt" rund um die Langstrasse. Dieses Programm ist im Legislatorschwerpunkt "Sicherheit" verortet, d.h. die Federführung liegt bei der Polizei. Auch dieses Programm ist aber departementsübergreifend.

Bei beiden Programmen ist ein ähnliches Vorgehen gewählt worden:

- Am Anfang steht eine **Analyse der Problemlage** (verwaltungsübergreifend) anhand von Strukturdaten und anhand von explorativen Gesprächen mit Schlüsselpersonen aus den Bereichen Schule, Sozialarbeit, Polizei und Quartierorganisationen.
- Die Umsetzung von Massnahmen erfolgt unter Einbezug der **Quartierbevölkerung**. ("Bürger als Koproduzent öffentlicher Leistung.")

Partizipation

Die Fragen rund um die Partizipation sind wichtige und manchmal schwierige Themen, auf die ich im Rahmen dieses Referats nicht näher eintreten kann. Alle haben wir wohl dasselbe Ziel, nämlich einen möglichst breiten Einbezug der betroffenen Bevölkerung, kennen aber auch dieselben Probleme:

- Selbsternannte "Quartierkönige", die für sich in Anspruch nehmen, die Interessen des Quartiers zu vertreten, obwohl sie dazu eigentlich keine Legitimation haben
- Unterschiedliche Haltungen der Quartierbevölkerung, die bis zu einer eigentlichen Polarisierung des Quartiers führen kann.
- Schwierigkeit des Einbezug aller Bevölkerungsgruppen, insbesondere auch der fremdsprachigen Migrantinnen und Migranten.

Ich hoffe, dass die zwei Tage Gelegenheit geben, auch dazu einen fruchtbaren Erfahrungsaustausch zu pflegen. Ich möchte mein Referat mit einem positiven Beispiel von Kooperation und konstruktiver Zusammenarbeit mit den Betroffenen im Quartier beenden:

Das Beispiel Grüнау:

Im Grüнау-Quartier geht es um den Abbruch einer heruntergekommenen Siedlung mit 260 städtischen Wohnungen aus den Fünfzigerjahren. Ein solches Abbruchprojekt hat es in Zürich noch nie gegeben. Der Entscheid für den Abbruch wurde denn auch erst nach intensiven Gesprächen mit der Quartierbevölkerung und nach Prüfung verschiedenster Erneuerungsvarianten gefällt. Ausschlaggebend war neben den bautechnischen und finanziellen Überlegungen der Stadt die Haltung des Quartiers, dass die Siedlung im heutigen Zustand zum

Problem für ein ohnehin nicht sonderlich privilegiertes Quartier geworden ist. Das Projekt wurde behutsam und mit verschiedenen Begleitmassnahmen an die Hand genommen. Ein aus einem Wettbewerb hervorgegangenes Neubauprojekt steht, der Abbruch der Siedlung ist 2004 geplant.

Seit einem Jahr gibt es in der Siedlung ein MieterInnenbüro, das die vom Abbruch betroffenen, oft fremdsprachigen Mieterinnen und Mieter darin unterstützt, eine neue Wohnung zu finden. Was in Zürich tatsächlich keine einfache Angelegenheit ist - schon gar nicht für Fremdsprachige und Haushalte mit einem schmalen Budget. In einem breit abgestützten Prozess zusammen mit dem Quartier gilt es bis zum Abbruch, die sozialen Folgen für die Mieter-Haushalte auf der einen Seite und für das Quartier im Umgang mit einer sich leeren Wohnsiedlung zu bewältigen. Der Abbruch erfolgt in zwei Jahren; in der Zwischenzeit gibt es noch viel zu tun. Das behutsame und partizipative Vorgehen hat dazu geführt, dass das Abbruchprojekt trotz extrem angespannter Wohnungsmarktsituation in Zürich bisher keine Protestwelle ausgelöst hat.

Das Beispiel bringt mich zurück auf meine Darstellung mit den beiden Kreisen und der Schnittmenge des sozialräumlichen Ansatzes: Wir beginnen mit dem integrierten Ansatz im Quartier. Meist wird bald einmal ersichtlich, dass dieser sozialräumlich-quartierbezogene Ansatz nur der Anfang sein kann. Für die Lösung der eigentlich sozialen Probleme, kann aber an den Grenzen des Quartiers nicht haltgemacht werden. Es müssen zusätzliche Lösungsstrategien aus den gesamtstädtischen Politikfeldern wie der Sozial- oder Bildungspolitik in Anspruch genommen werden, um nicht nur schnell räumlich sichtbare Zeichen zu setzen, sondern um nachhaltig sozial zu handeln. Dazu braucht es aber Zeit.

Ich möchte deshalb mit einem letzten Zitat aus dem Buch "Soziale Stadt" schliessen, und zwar von Heidede Becker, DIFU: "Die Umsetzung solcher Programme braucht Zeit, Geduld und Durchhaltevermögen." Das wünsche ich uns allen.

Soziale Stadtentwicklung in Deutschland

Dr. habil. Monika Alisch, Diplomsoziologin, TRION Institut für Bildung, Forschung und Entwicklung e.V. Hamburg.

1. Einleitung

Unter dem Begriff „Soziale Stadtentwicklung“ werden in Deutschland seit etwa 10 Jahren lokale Handlungsansätze entwickelt und umgesetzt, die soziale und ökonomische Benachteiligung auf der Ebene des Quartiers zum Ausgangspunkt des Handelns machen.

Die Strategie „Sozialer Stadtentwicklung“ versteht sich als integrierte Stadtteilentwicklung und hat – mit einigen regionalen Unterschieden – ihre Wurzeln vorwiegend in der städtebaulichen Stadterneuerung sowie in der stadtteilbezogenen Sozialarbeit. Erst seit 1999 gibt es mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ eine nationale Politik, die sich der Entwicklung von solchen benachteiligten und benachteiligenden Quartieren annimmt. Dieses Programm speist sich inhaltlich aus den Erfahrungen, die zuvor bei der Realisierung verschiedener Landesprogramme (in NRW, Hamburg und Hessen) und durch die Initiative einzelner Grossstädte gesammelt wurden.

Damit hat Deutschland – im Vergleich zu seinen europäischen Nachbarn erst sehr spät – auf die sozialräumlichen Folgen der ökonomischen Umstrukturierung mit einer gezielten Politik reagiert.

„Mittel zweiter oder dritter Wahl“ hatten die Herausgeber des Bandes „lokale Partnerschaften“ 1994 die europäischen „urban policies“ genannt, die bereits in den 80er Jahren zumindest eine Stabilisierung der Lebenssituationen erreichen, einem weiteren Absinken entgegenwirken und Ausgrenzung wenigstens „mindern“ wollten (Froessler et al. 1994: 3). Gerade die Erfahrungen in Grossbritannien, den Niederlanden und Frankreich dienten schon zu Beginn der 90er Jahre als Vorbilder für lokale Strategien integrierter Stadtteilentwicklung in Deutschland.

Seitdem gelten quartiersbezogene Arbeit, horizontale und vertikale Kooperation, Bürgeraktivierung und Vernetzung als handlungsleitende Qualitäten dieser Politik. Sozial- und Beschäftigungspolitik, Wohnungswesen, Wirtschafts- und Stadterneuerungspolitik sollten im Zusammenwirken von administrativen Instanzen und selbstinitiierten Gruppen zu einer neuen, auf den sozialen Ausgleich ausgerichteten Stadtpolitik führen.

In der praktischen Umsetzung haben diese Handlungsansätze ein schwieriges Spannungsverhältnis auszuhalten: Auf der einen Seite gelten sie als nicht mehr als der „soziale Flankenschutz“ einer wirtschaftsstandort-orientierten Stadtpolitik. Auf der anderen Seite haben

sie die Hoffnung geweckt auf eine innovative, durch Integration, Kooperation und Partizipation gekennzeichneten Zukunftspolitik.

In meinem Beitrag werde ich die „soziale Stadtentwicklung“ als noch recht junge Policy in ihren Zielen und Ansprüchen umreißen, die Hauptmerkmale vorstellen und die jeweiligen Ambivalenzen zwischen den optimistisch stimmenden Chancen (neuer, aber noch nicht bewährter Lösungswege) und den Grenzen (alter, nicht mehr angemessener Lösungswege) aufzeigen.

2. Ziele und Ansprüche

Zentrales Anliegen der „Sozialen Stadtentwicklung“ ist es, soziale Integration auf der Ebene der Quartiere (wieder) herzustellen. Die Zielsetzung dieser Ansätze hat zwei Dimensionen:

1. die gebietsbezogenen Ziele streben deren Stabilisierung, Aufwertung oder die Verbesserung der Lebensbedingungen an.
2. Die strukturbezogenen Ziele reihen sich in die Debatte zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ein. Sie benennen eigentlich Mittel zum Erreichen der gebietesbezogenen Ziele, werden jedoch in vielen Konzepten explizit als Ziele formuliert, die es ebenso zu erreichen gilt.

Gebietsbezogene Ziele

Es lassen sich drei Zielrichtungen erkennen:

1. die (städtebauliche) **Aufwertung** der Gebiete im Sinne einer Modernisierungsperspektive, nach der die Wohnqualität und Lebensweise in benachteiligten Gebieten den Standards einer modernen Gesellschaft nachholend anzupassen ist.
2. In den westdeutschen Grosstädten galt diese Strategie spätestens mit der Erfindung der „behutsamen Stadterneuerung“ in den 80er Jahren als überholt. Das Ziel **der Verbesserung der Lebensverhältnisse** bezieht sich auf die gegebenen Strukturen (baulich, funktional, sozial).

Da jedoch die sozialen und ökonomischen Lebensbedingungen der Bewohner durch diese Strategien kaum gegen alle gesamtgesellschaftlichen Trends verbessert werden können, behalten städtebauliche Ziele eine wichtige Position als Lieferant schnell sichtbarer Erfolge.

3. Die **Stabilisierung** der Situation in den Wohngebieten markiert die angestrebte Bremsfunktion sozialer Stadtentwicklung. Wenn es schon nicht besser werden kann,

dann soll es wenigstens auch nicht schlechter werden. Die Stabilität bezieht sich wiederum nicht auf individuelle Lebenslagen, sondern vorwiegend auf die soziale (demographische) Zusammensetzung der Gebiete, deren „Erosion“ durch selektive Wanderungen aufgehalten werden müsse (Fasshauer 1997; Stadt Berlin 1999).

In den gebietsbezogenen Zielen sozialer Stadtentwicklung wird auch die Vorstellung einer negativ bewerteten Segregation nach dem Einkommen deutlich. Diese Bewertung ist der Auslöser dafür, dass die Handlungsansätze nicht explizit auf die Armut bestimmter Bevölkerungsteile gerichtet sind, sondern die von aussen wahrgenommene negative Gesamtsituation eines Wohngebietes gegenüber anderen und gegenüber den Wunschvorstellungen in der modernisierten Stadt, beeinflussen sollen.

Die strukturbezogene Ziele

Mit der sozialen Stadtentwicklung sollen nicht nur stadtgeseftliche Probleme gelöst werden, sondern eine Modernisierung traditioneller Vorgehensweisen eingeleitet werden.

Diese Ziele umreissen die angestrebte Qualität sozialer Stadtentwicklung als integrierte Politik. Diese Integration soll sichtbar werden durch die Verteilung der politischen und gestalterischen Verantwortung:

1. fächerübergreifende Problemlösung und Projektfinanzierung: Trotz der Zuordnung der sozialen Stadtentwicklung zu einem bestimmten Ressorts, wird erwartet, dass auch andere Ressorts ihre Ziele und ihre Mittelverteilung auf die Umsetzung der Policy ausrichten (horizontale Verteilung);
2. Verknüpfung politisch-administrativer Handlungsebenen: An der Definition der zu lösenden Probleme, der Projekte und Konzepte wirken sowohl die zentrale Landesverwaltung, die Bezirke bzw. Stadträte sowie die Akteure der Stadtteilebene mit (vertikale Verteilung);
3. Aktivierung zur Selbsthilfe: Die „Mitwirkung“ der Bewohner in den Gebieten an der Projektentwicklung (weniger an der Entscheidungsfindung und Mittelvergabe) wird zum Qualitätsmerkmal erhoben (demokratische Verteilung).

Ganz gleich, ob es um die Verbesserung der Lebensbedingungen in benachteiligten Quartieren geht oder um die Optimierung des Ressourceneinsatzes durch die Integration sämtlicher Handlungsfelder: Diese struktur- und gebietsbezogenen Ziele zu verwirklichen, scheint mit den sektoralen Instrumenten der Stadterneuerung, der Wirtschaftsförderung und Sozialpolitik kaum mehr möglich.

Die Operationalisierung und Umsetzung dieser Ziele spiegelt sich in den spezifischen Strukturelementen der sozialen Stadtentwicklung, die ich jetzt darstellen werde:

3. Die entscheidenden Merkmale Sozialer Stadtentwicklung

Der Quartieransatz

Soziale Stadtentwicklung könnte ein Versuch sein, individuenbezogene (Klientel) Sozialpolitik und raumbezogene Stadtteilentwicklungsstrategien in einer Quartierspolitik sinnvoll zusammenzuführen.

Mit dem Quartiersansatz wird ein Zugang zur Problembearbeitung angestrebt, der gegenüber dem Terminus „Gebiet“ die soziale Dimension des Raumes betont. Er bezeichnet einen sozialen Raum, der kleiner sein kann als ein (administrativ abgegrenzter) Stadtteil aber durchaus vielfältiger ist, als ein Wohngebiet, das planungsrechtlich nur dem Wohnzweck dient.

Dass Soziale Stadtentwicklung auf dieser Ebene angesiedelt ist, wird in den einzelnen Konzepten damit erklärt, dass das Wohnquartier

- der unmittelbare Lebensraum mit vielschichtigen Bezügen sozialer, kultureller, ökologischer Art für die dort lebende Bevölkerung und
- der Ort wirtschaftlicher Betätigung sei,
- der Identifikation der dort lebenden und arbeitenden Menschen mit der Gesamtstadt dient,
- der unmittelbaren Einflussnahme und Mitwirkung in einer demokratischen Gemeinde diene und
- der Ort sei, an dem lokale und überlokale Projekte umgesetzt werden (vgl. HMWVL 1999: 3).

Allerdings werden in den jeweiligen Handlungsprogrammen vor allem Fördergebiete definiert als Orte

- hoher Arbeitslosigkeit,
- wirtschaftlicher Probleme,
- schlechten Wohnraums,
- infrastruktureller Defizite,
- Gebäudeleerstands,
- vernachlässigtem öffentlichem Raum etc.

Städtebauliche Merkmale der Gebiete wie ihre periphere Lage (Grosswohnsiedlungen), eine nicht modernisierte Bausubstanz (neue Bundesländer), eine unterdurchschnittliche Umweltqualität oder der Widerspruch zwischen begehrter, zentraler Lage und vernachlässigter Wohnungsstruktur und Wohnumfeld bestimmen die Gebietstypisierung. Die Eigenheiten der „Quartiere“, ihre Funktion als Milieu und ihre in den Programmen erwartungsvoll benannten Potenziale rücken zunächst in den Hintergrund.

Intersektorale Kooperation

Die strukturbezogenen Ziele sozialer Stadtentwicklung erfordern eine horizontale (ressortübergreifend) und eine vertikale (ebenenübergreifend) Koordination. Die Aufgaben der zentralen Handlungsebene bleiben relativ unscharf und werden so zusammengefasst:

- vorhandene Fördermitteln auf die Förderschwerpunkte lenken d.h.
- staatliche Aktivitäten, insbesondere staatliche Programmmittel koordinieren;
- Förderbestimmungen und Richtlinien harmonisieren,
- Projekte in den einzelnen Referaten in inhaltlicher, finanzieller und zeitlicher Hinsicht unterstützen und mit bestehenden Projekten vernetzen.

Die Frage, wie die policy-maker diese Aufgaben erfüllen wollen, wird nicht dargestellt. Häufig wird die Frage durch die Gründung eines Gremiums (Ausschuss, Lenkungs- oder Koordinierungsgruppe) beantwortet, die sich unterschiedlich zusammensetzt und keine einheitliche Beteiligung aller Ressorts erkennen lässt (d.h. was relevant ist, ist eben Definitionssache). Aber gerade die Kompetenz, also die Zuständigkeit für ein bestimmtes Arbeitsfeld bestimmt die Problemwahrnehmung und die Wahl der Mittel zur Lösung.

Intermediärer Bereich

Ein weiteres Merkmal sozialer Stadtentwicklungsstrategien ist der Versuch, neue Formen der Entscheidungsfindung und Prozessgestaltung zu erproben und dabei ausserhalb der öffentlichen Verwaltung kompetente Akteure zu finden:

Damit sind Institutionen gemeint, „die als intermediäre Instanzen zwischen personellen Gruppierungen einerseits und dem politisch-administrativen System andererseits vermitteln, neue Problemlagen aufdecken bzw. als eigenes Handlungsfeld begreifen“ (Labisch 1987: 102).

Diese Funktionszuweisung entspricht dem Aufgabenspektrum jener Akteure, die im Politikfeld Soziale Stadtentwicklung dafür verantwortlich sind, die Programmziele vor Ort in Prozesse und Projekte umzusetzen.

Sie werden als „Quartiersbeauftragte“ (Berlin), „Projektentwickler“ und „Quartiersentwickler“ (Hamburg) bezeichnet, als „neutrales Management“ (München) oder - über den Ort ihres Wirkens – als „Stadtteilbüro“ (NRW) betitelt. Sie sind gegenüber den Initiativen, Gruppen und Bewohnern dafür verantwortlich, dass deren unterschiedliche Interessen, Bedürfnisse und Ideen auch berücksichtigt werden. Von ihnen wird erwartet, dass sie flexibler sind als die öffentliche Verwaltung. Sie nehmen insofern eine interessenneutrale Rolle im Quartier ein, als sie im Quartier keine auf die eigene Organisation bezogene Interesse verfolgen, sondern zwischen den dort vorhandenen Interessen(-gruppen) vermitteln.

Gesucht und eingesetzt wurden „professionelle Institutionen und Büros, die über einen breiten Erfahrungshintergrund und eine hohe kommunikative Kompetenz verfügen“ (Landeshauptstadt München 1999: 23), „die Kompetenzen auf dem Gebiet der Aktivierung der Bewohnerinteressen sowie der Stadtteilplanung gleichwertig vertreten“ können (HMWVL 1999: 15) sowie „Kreativität und die Fähigkeit zum unternehmerischen Denken und Handeln sowie Erfahrungen im Projektmanagement“ mitbringen (FHH 1998: 16).

Auch ohne, dass der Begriff des „Intermediären“ in Deutschland bisher politikfähig geworden ist, wurde mit der sozialen Stadtentwicklung eine Handlungsebene installiert, die zwischen Markt, Staat und privaten Haushalten agieren soll. Hier sollen die Logik und die Handlungsanforderungen, die aus diesen Sphären heraus artikuliert werden, miteinander vermittelt und verschränkt werden.

Stadtteilmanagement

Für das Aufgabenbündel dieser Intermediären hat sich der Begriff des Stadtteilmanagements eingebürgert. Es ist nicht einheitlich definiert und ein Profil, das Ziele, Arbeitsweise, Aufgaben und Handlungsprämissen verdeutlicht und gegenüber anderen Formen der „Gebietsbetreuung“ abgrenzt, muss erst noch erarbeitet werden. Innerhalb dieser Politik kann Stadtteilmanagement verstanden werden als klassisches Projektmanagement, das seine Aufgabe für einen befristeten Zeitraum mit einem vorher vereinbarten Ziel und entsprechenden Kriterien zur Zielerreichung bewältigt.

Es hat den Anspruch, Organisationsformen zu schaffen, die das gemeinsame Ziel für die Entwicklung des Quartiers nicht aus dem Auge verliert, den Prozess der Entwicklung inklusive Bewohnerbeteiligung gestaltet und in die Richtung des vereinbarten Ziels lenkt, ohne dabei die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure zu vernachlässigen.

Die Liste der Aufgaben variiert zwar zwischen den einzelnen lokalen Ansätzen, enthält im Kern jedoch immer die vier Bereiche

1. Aktivierung der Bewohnerinnen bzw. Organisation von Beteiligungsprozessen;
2. Stadtteilkoordination (Vernetzen, Aufbau und Unterstützung von Kooperationen, Öffentlichkeitsarbeit);
3. Projektinitiierung und -begleitung aber auch Projektmanagement sowie
4. administrative Dienste (Einrichten eines Vor-Ort-Büros, erarbeiten, steuern und fortschreiben von Quartiersentwicklungskonzepten und Zeit-Massnahmenplänen, Mitwirken an der Erfolgskontrolle).

Partizipation

Die Beteiligung und Aktivierung der Menschen vor Ort gehört zum Standardrepertoire der sozialen Stadtentwicklung.

Die Formen dieser Beteiligung gelten als offen und sollen den Gegebenheiten im Quartier angepasst sein. Während einerseits betont – aber nicht erläutert – wird, dass ein funktionierender Rahmen für tatsächliche Mitsprache und Beteiligung der Bewohnerschaft gefunden werden muss, werden andererseits die Grenzen dieser Mitsprache deutlich aufgezeigt.

Denn die Entscheidungsbefugnis über die Auswahl von Projekten und die Verteilung der Mittel bleibt den städtischen Organen vorbehalten.

Gleichzeitig wird der Versuch unternommen, Bürgerbeteiligung durch Runde Tische, Stadtteilforen oder Selbsthilfeorganisationen zu gewährleisten. Sie werden als kooperative und diskursive Verfahren in einer „neuen Zivilgesellschaft“ interpretiert.

Insgesamt wird der Bogen der Erwartungen an die Bewohnerschaft weit gespannt. Er reicht von der Information (eigentlich nur die Voraussetzung für Beteiligung) über die Beteiligung am Entwicklungsprozess, den Grundsatzbeschlüssen bis zur Beteiligung an der Umsetzung von Massnahmen. Auffällig in den Vordergrund treten „lokale Handlungs- und Selbsthilfemöglichkeiten“. D.h. Den Bewohnerinnen der benachteiligten Quartiere kommt eine unverhofft verantwortungsvolle Rolle zu:

Sie zielt auf die Unterstützung der Politik durch die eigentlichen Adressaten. Das Ziel der Mitwirkungsmöglichkeiten ist die Mobilisierung der Selbsthilfekräfte, ohne dass ersichtlich wird, welche Voraussetzungen dafür geschaffen werden, und ohne dass Unterschiede bei den Zielgruppen (Männer, Frauen, Erwerbstätig oder nicht deutsch oder nicht) deutlich werden. Das heisst, diese grossen Erwartungen an die Bewohnerschaft als „Akteure der Stadt-

teilentwicklung“ stehen einer recht konventionellen Auffassung von Beteiligungsformen gegenüber.

Galten angebotsorientierte Beteiligungsformen (der runde Tisch) vor wenigen Jahren noch als Fortschritt gegenüber Anhörungen oder der öffentlichen Auslegung von Plänen, reicht auch das eigentlich nicht aus, denn

1. bleibt die öffentliche Verwaltung Initiator der Beteiligung und ist berechtigt, das Angebot zum Dialog jeder Zeit zurückzuziehen.
2. Die Angebote erreichen vor allem die Vertreterinnen von Einrichtungen vor Ort sowie geübte Kritiker staatlicher Projektplanungen.

In der Praxis der Implementation der sozialen Stadtentwicklung relativieren sich anspruchsvolle Ziele und die Hoffnung auf eine neue Steuerungsform der öffentlichen Verwaltung. Die Konkurrenz zwischen bestehenden Gremien und neuen, von Bewohnerinnen organisierten Gruppen, die „Stellvertreterpolitik“ von Sozialprofis und Politikern und schliesslich bestehende Kooperations- und Diskursstrukturen lassen eine Integration neuer Akteure, vor allem nicht organisierter Bewohner kaum zu und erweisen sich als Hemmnisse bei der Beteiligung der Adressaten des Programms.

Eine Politik neuer Qualität

Eine Politik neuer Qualität zu formulieren, heisst nicht, ein weiteres Mal die notwendigen Elemente einer „besseren“ sozialen Stadtentwicklung aufzuzählen und als Appell in die Implementation zu geben, sondern den Rahmen für die Umsetzung dieser Elemente (Kooperation, Partizipation, Antizipation, Autonomie) neu abzustecken. So wäre ein Handlungssystem zu entwickeln, das sich nicht allein auf die öffentliche Verwaltung und die Politik bezieht, sondern die Rolle der Bürger als Adressaten politischer Entscheidungen, die Organisationen im intermediären Bereich, die Wissenschaft, Verbände und Medien berücksichtigt. Es geht um die Veränderbarkeit von stadtpolitischem Handeln als Prinzip. Nur mit diesem reflexiven Charakter wird es künftig möglich sein, das Handeln an Umbrüche sozialverträglich und damit verträglich für das Gemeinwesen Stadt anzupassen. Gleichzeitig geht es darum, die Interaktionen zwischen den beteiligten Akteuren zu strukturieren und den Kommunikationsprozessen einen ebenso verbindlichen wie offenen Charakter zu verleihen.

Eine derartige Stadtpolitik neuer Qualität (in die soziale Stadtentwicklung eingebettet ist) setzt eine Reihe von staatlichen Aufgaben voraus, die ein hohes Mass an Kontinuität und Organisation erfordern.

- eine kontinuierliche Sozialberichterstattung auf der Basis qualitativer Methoden;

- das Institutionalisieren von „Denkfabriken“ (d.h. die Organisation von Diskursen, themen- bzw. problembezogenen Innovationsbündnissen, Folgenmanagement und Wissenstransfers;
- die Installation interner Monitoring- und Sozial-Audit-Prozesse sowie die Unterstützung solcher Prozesse bei intermediären Organisationen (Reflexion);
- die Organisation von Lernprozessen für Vertreterinnen intermediärer Organisationen sowie für die Akteure innerhalb des PAS – und zwar auf allen Ebenen, insbesondere für die „Policy-Maker“ (Befähigung);
- der Aufbau und die Pflege der Partizipations-, Kooperationsstrukturen und -prozesse.

Der Appell, eine andere, den komplexen sozialen Problemen angepasste – und das wäre letztlich eine sozialverträgliche Stadtpolitik – zu entwickeln, gilt weiterhin, auch wenn das Politikfeld „Soziale Stadtentwicklung“ bereits einen wichtigen Schritt in diese Richtung macht. Weiterführende Schritte zur Erneuerung der Stadtpolitik müssten sich mit den oben geschilderten „strategischen“ Fehlern im System der politisch und administrativ Verantwortlichen auseinandersetzen und eine Qualität dieser Politik neu bestimmen. Ihr Ziel müsste ein Handlungssystem sein, das Lernmechanismen installiert und den Übergang zu neuen Organisations- und Politikmodellen erleichtert.

Urban Renewal – the Dutch Way. Experiences in Rotterdam in a European Perspective

Prof. Dr. Jack Burgers, Erasmus Universität Rotterdam, Urban Studies.

Introduction

I have been invited to talk about urban renewal in the City of Rotterdam in the context of European experiences. I guess that the reason that I have been invited is that, in addition to the fact that I am personally acquainted with one of the organizers of this 'Tagung', I take part in an international research project, commissioned by the European Union. This project is called the "UGIS-project", which stands for Urban Governance, Social Integration and Sustainability. Nine countries, 16 countries and 32 cities are part of this project. The basic element of the program is an comparative evaluation of urban development programs. The program will be concluded by publishing a handbook for policymakers with a number of recommendations as to how develop urban renewal plans. Part of the program is a so-called 'cross evaluation', which means that researchers from one country visit another to interview policy makers and public officers. Coming from another country, you can, because of a lack of local knowledge, ask the silliest of questions, which is sometimes the best strategy to get the right information. Last week I had the privilege to visit the Italian cities Naples and Genova to see how things are done over there. Earlier this year, I was in the Hungarian cities of Budapest and Sz ged. Other colleagues visited other countries and cities, ranging from Sweden to Spain, from Copenhagen to Grenoble.

What I will NOT do today, is give you concrete and detailed information on the two Rotterdam neighborhoods which are researched in the UGIS program, nor, for that matter, of other cities in the program. What I will do, and I think that is more useful for a discussion as we shall have here, is present you a number of dimensions which are, in almost all cities that I visited or have information from in the UGIS project, of central importance in terms of the results of urban development plans. Before I go into more detail as to these dimensions, I will first indicate a few characteristics that seem to be central in the policies that address deteriorated areas in European cities.

Central characteristics of urban development plans

Let me just briefly sum up the main elements in UDP's conceived and implemented in European cities, from Scandinavia to Spain.

First, there is an increasing emphasis on a neighborhood approach. Neighborhoods much more than specific categories of people are the targets of urban policies. Apart from subsi-

dies for the improvement of certain types of housing, specific segments of the housing market, or for the improvement or reconstruction of shops and other business estates, neighborhoods, of course, have always been important in to the physical side of urban renewal. But now social and economic aspects are increasingly taken into account. Two reasons can be given for this development; technical one and a political one. As for the technical factor, there is the conviction that a neighborhood approach can have an integral character which does justice to the intricacies of the social and economic problems. Apart from the notion that a neighborhood approach will be effective because different social problems are related, a neighborhood approach is also used as a means to alleviate formal barriers in bureaucratic structures and procedures. The political reason consists of the notion that a neighborhood approach, because of its more or less 'holistic' character is democratic, because it is geared to the everyday life of the people who are addressed.

Second, it is striking that the main social aspect of urban development plans is first and foremost conceived of as increasing the employability of people. Where in the seventies social participation was much more broadly defined, now the main aim is helping people in getting a job. All over Europe, participation in the labor market is seen as the stepping stone to participation in civil society. Curing unemployment is seen as the major antidote to other problems, such as crime and lack of integration of minority groups.

Third, the economic aspect of urban policies is now, more than in the past, directed towards local entrepreneurship. For instance, policies focussing on the integration of minority groups partly consists of stimulating entrepreneurship. In the recent past, there have been studies and – to a lesser degree – experiments in several countries in which possibilities were explored to alleviate rules and regulations in certain areas in order to stimulate startups of new enterprise.

Fourth, urban development plans are more and more have been subjected to systems of monitoring in which the results of policy efforts are registered and evaluated. This system of monitoring is an expression of a style of planning which is based on a market analogy. In the Netherlands, for instance, central government provides the financial means for urban developments plans which have the character of a contract between municipalities and the state. At some point in time, the municipality is expected to deliver and has to show what the results are of its policy efforts. In the official Dutch Big City Policy, in which 26 municipalities are involved – I can imagine that some of you may be a bit surprised to learn that we do have so many big cities in such a small country – it has become customary that the municipalities involved to indicate the volume of the reduction of unemployment they expect to realize with the funds they receive from the central government. In the Netherlands, the evaluation of

local results of the Big City Policy is also done by teams of experts, many of them university professors, which visit the municipalities involved.

Fifth and finally, it seems to me that urban renewal in many countries, and this is certainly the case in the Netherlands, is not really politically contested as it was in the seventies and eighties. There was a time when urban renewal was one of the main theatres in which political struggle raged. In the Netherlands this period stretched from the mid 1960s till the early 1980s. Retrospectively, the riots in Amsterdam at the occasion of the wedding (1966) and the coronation (1980) of Queen Beatrix seem to mark the beginning and the end of this period in The Netherlands. The latter date witnessed one of the last large scale outbreaks of violence related to, or at least legitimated by housing shortages and organized by the squatter movement. Because of the political pressure in this period, the dominant policy changed from demolition and 'modernization' to what in The Netherlands was called 'building for the neighborhood', which basically meant decent housing at low prices, only conceivable outside a market context and with the state – at all levels – and, subsequently, housing associations heavily involved. At the time this policy became hegemonic, the social and demographic structure of distressed neighborhood was dramatically changing. Most important in this respect was the fast growth of minority groups settling in poor neighborhoods since the 1970s. Their presence in old neighborhoods, so visible not only in terms of numbers but also in differences in appearance and lifestyle compared to the indigenous population, was an additional impetus to an already ongoing process of outward mobility of the indigenous population. In the Dutch case, I would argue that neighborhoods, when it comes to urban renewal, are much more passive than they were in the past and that social networks which exist, are to a lesser degree politically organized or in a dialogue with local politics. In urban policy, participation and grass-root movements lost most of their aura. Urban renewal, also where it is focussed on social issues, has become much more a 'technical' matter.

I would argue that these five trends are discernible in several European countries. This goes at least for the countries I visited or heard from in the research project in which I am taking part. I do not know much about the Swiss practice of urban renewal – I hope to cure this ignorance on my part during this conference – but I would really be amazed if you have not recognized at least some of the trends I just mentioned. Because of their more or less general character, there is also a strong correspondence between countries in terms of the practices and results of urban policies. I will now address a number of topics which, it seems to me, can be seen as generalized experiences and outcomes of urban policy, in the sense that they have a validity and relevance for different institutional contexts and countries. It can be of some help to take these topics into account in the course of designing and implementing urban policies. In what follows, I will address these topics in a more or less random order.

General experiences from the integrated neighborhood approach

The paradox of the integrated area approach

Even when neighborhoods are comparable on several social indicators – such as unemployment levels, crime rates, mobility – there can be important differences as to the effects of an integrated urban policy, focussing on a neighborhood or district. Of great importance here is the degree of social and political organization of a specific neighborhood. In Rotterdam, where urban policy goes under the heading of The Strategic Area Approach, districts are classified on three dimensions: physical quality, social problems and economic indicators. Six districts score low on all three dimensions – they were called ‘three star areas’, a bit confusing for those who are used to Michelin guides when on holiday – and therefore they were chosen as object of an integrated neighborhood approach. We studied two of these districts and found important differences as to the effects of this policy. One district was considered to be very successful, the other very problematic. In the successful district, policy-makers at the district level had already formulated plans and projects before the Strategic Area Approach was put in actual practice. An important element in the plans was the demolition of a great number of high rise apartment blocks, which were not only dilapidated, but also places of crime and nuisance, mainly related to drug abuse and drug trafficking. In the district, plans had already been conceived and partly put in practice. More in general, the district had a strong identity, which, among other things, can be read of the fact that there is a political party organized only at the district level, a unique phenomenon in the City of Rotterdam. The successful district has a strong local identity, which is the result of its political and economic past. The district was an independent municipality before the second world war. Economically, its past is strongly connected with the Shell refinery which was to be the main employer till the late seventies. The district, therefore, had the character of a company town. The advent of the Strategic Area Approach was perceived as an opportunity to further already established goals of the district politicians and their bureaucratic apparatus. In other words, they were given new tools to finish a job already defined and under way.

In the other district more or less the opposite happened. This district has been relatively newly created, the result of a administrative measure. The district is characterized by a troublesome relationship between the local social workers and the municipality. The new policy was first and foremost interpreted as a criticism of what local professionals had been doing in the past. The resulting attitude of the social workers especially was basically uncooperative. In a way, the Strategic Area Approach aggravated already existing conflicts. In the neighborhood the advent of the Strategic Area Approach was perceived not as so much as a new opportunity, but as a means of the City of Rotterdam to control what was going on in the neighborhood.

This is an example of what I would call the paradox of an integrated area approach. Intended to mobilize the social potential of a neighborhood or district, it can only do so when there already is a certain degree of social organization favorable towards improving the neighborhood. In other words: only active districts with inhabitants and or professionals who are active and willing to take part in new urban development plans. In that case, a policy will have lasting results. In a neighborhood where there is no social organization in terms of the presence of voluntary associations or social workers who have good contacts with the local population, lasting results are very improbable. In the case of a neighborhood in conflict with the municipality, as was the case in Rotterdam, an integrated area approach may make things worse. In those kinds of situations it could be sensible not to follow a massive integrated approach, but to work with small projects, maybe at first especially oriented to physical improvement in order to show that the neighborhood can be changed and that it is taken care of.

Conflict between social and geographical integration

Neighborhoods are part of cities and cities are part of urban agglomerations. Thinking about an integrated urban development approach, one could distinguish between integration in a geographical sense and integration in terms of social cohesion. The last form of integration is dominant in the urban renewal in neighborhood and districts. But there can be a conflict between what should be done on district level and what should be done on a city or even regional level. A district or neighborhood is part of a larger urban fabric and plays a certain function in that fabric. An approach too deeply involved in only one district or neighborhood can be either unrealistic or counterproductive in terms of the development of an urban region. As I stated before, an integrated area approach is based on the idea that only an encompassing intervention can solve the problems of a distressed neighborhood. But the problem is, that in many cases the more integrated the approach is, the more one loses sight of the broader geographic context.

Let me give you one example from the Rotterdam case. In a specific neighborhood of Rotterdam, part of a ‘three star district’ – let me remind you that these are considered the worst, and not the best districts – where the Strategic Area Approach was put in practice, a number of inhabitants decided that it would be a good thing to open up a supermarket in the neighborhood. There were very good reasons for this idea. First, the establishment of a supermarket could be used as a means to redevelop part of the public space in the neighborhood. Secondly, a supermarket would give the neighborhood which consisted mainly of houses and some educational institutions, a more heterogeneous character and people would be able to shop in their own neighborhood without having to cross a nearby very busy road at the pe-

riphery of their neighborhood. And thirdly, a supermarket would create a few jobs. At the neighborhood level, everybody, including the social workers, concluded this was a brilliant idea. So, the idea was presented to city hall. There, the usual procedure was followed, which means that an economist would look at the viability of the initiative. He decided that the supermarket was not a good idea. In the district adjacent to the neighborhood where the supermarket was being considered, initiatives had been taken to strengthen the shopping infrastructure. A new supermarket would either not be viable, because of the competition with the adjacent neighborhood, or it would damage the initiatives taken elsewhere. So a perfectly logical idea at the neighborhood level, was not such a good one at the city level.

One of the flaws of an integrated neighborhood approach is that it tends to isolate neighborhoods and districts from the wider urban context of which they are part. There is then a tendency to treat districts as cities on their own, which should be complete in terms of the facilities which are there and which should keep all the present inhabitants aboard. That is why a mobility rate is often seen and even officially used as a sign of malfunctioning. And when new housing is realized, the tendency is to create a more average composition of the local population, encompassing all groups and all classes. A city in the city. But different districts can and do have different functions in a wider urban context, and changing those differences can have serious consequences at a higher level. When, for instance all marginal housing and facilities are cleared and done away with in all districts, homelessness may increase, as American experiences have shown. And it can become increasingly difficult for certain newcomers to cities to find a place to live in the city, because of rising rents and real estate value. Marginal places can be breeding places for innovation and entrepreneurship; when all marginality is done away with, cities may lose some of their creative capacity. And of course there is the problem of the social outcasts, like drug addicts and asylum seekers. They are, of course, everywhere the victims of the 'not in my backyard' mechanism. This mechanism cannot be solved at the level of the backyard itself.

An extreme example of conflict and imbalance between districts and city can be found in Budapest, Hungary, where districts, because of the typical political constellation in Hungary, function more or less as cities within a city. Partly, they even raise their own taxes and have their own revenues. There you can find the anomaly that the central district of Pest, on the right bank of the Danube, is so rich, that rents of relatively high quality housing are lower than in adjacent districts where large parts of the housing stock are in decay. Surely, further social and geographical polarization will result from this extreme degree of decentralization.

The problematic time dimension

Time is an important factor in urban renewal plans and can cause at least three types of problems. One problem arises from the fact that, as I stated before, urban development plans take the form of quasi or real contracts between different parties and institutions (central state, city, neighborhood, private institutions), there is often a more or less fixed date at which agreed goals must have been reached or beyond which further financial means are no longer guaranteed. In many cases the time-span which is essential, is the period in which a central or local government is in power. This can have the effect that urban plans which have a timeframe that goes beyond that of the political cycle of elections face a high degree of uncertainty. An example is the Rotterdam district I referred to earlier, where an important part of the urban renewal plan is the demolition of decayed high rise apartment blocks and the construction of large numbers of new dwellings. The time-span of this plan is twelve years, whereas financial means have been guaranteed for only eight years. The district is now negotiating with the City of Rotterdam in order to be reassured as to the feasibility of the policies developed by the district.

A second problem with the time dimension is that there can be a gap between policy implementation and tangible effects. In this case, the physical aspect of urban renewal plans is rather straightforward. Buildings and other physical constructions are very noticeable, of course. But the effect of schooling programs for let's say recently arrived migrants are much harder to assess and can materialize at a much later date than the moment that courses are finished. As a matter of fact, the solution of many problems relating to migrants has a problematic time dimension. In some respects integration can be a matter of generations. In a planning rationale which is built upon short and medium term targets, say periods of four years, the election cycle, one of two things will happen. Either formulated targets are not reached, and urban development plans will be perceived as disappointing or even inadequate. Or targets and indicators are used which are not very relevant and, to some extent, are meaningless. In the first case, we deal with what in The Netherlands has been called 'the democratic impatience'. Politicians promise, and therefore the electorate expects aims to be realized in a unrealistic timeframe. Everybody but the opposition, is bound to be disappointed. In the case in which more modest or more realistic targets or indicators are formulated, there is the uncertainty of what meaning can be attached to them. What does, say, the number of people enrolled in a particular course mean for their employability? The social indicators used to evaluate urban development plans are a problem in itself which I will address later on.

I came upon a third problem related to the time dimension of urban development in my visit to Naples and Genoa, Italy, last week. In the recent past, both cities have received money

from the European Union within the Urban Program. The most serious condition the EU posed, so at least it was perceived by the local politicians and professionals, was the time at which certain amounts of money had to be spent. At first sight, this allowed a great freedom in terms of the spending of the money. But because of the fact that local government was not able to come up with integrated development plans, the money had to be spent in a almost random manner, just in order to spend the money before entitlements would expire. Flexibility in terms of the destination of the funds was seriously curbed by a too compelling time-frame.

The problem of steering the economy at neighborhood level

As I stated earlier, the most important social aim of recent urban development plans is to decrease unemployment. Therefore, the economic element has become more central in urban development plans for distressed areas. On the one hand, all kinds of projects are set up in order to pave the way of unemployed people into the labor market. Job centers are established, all kind of training programs are set up. On the other hand, efforts are made to attract new economic activities to distressed areas, especially those which have lost much employment. That goes for many traditional working class areas which have fallen victim to processes of de-industrialization. When we look at the experiences in several European cities, the conclusion can be reached that it is very hard to realize a good match between supply and demand in the labor market at neighborhood level. Where new employment has been created in distressed areas, most of the time this has taken one of two forms. Either old large scale industrial sites have been transformed into new and modern business parks where new modern forms of industries or service activities have started or to which already existing industries have been relocated. Or new employment has settled in a more scattered way in neighborhoods. This last pattern can be found in neighborhoods which have been subject to gentrification. In either case, the advent of new employment has not been completely beneficial to the local unemployed.

An good example in this respect is the district of Cornigliano in Genoa, which immediately after the war industrialized at a rapid pace, and in which the steel-industry and port-related activities were dominant. Between the early eighties and early nineties, the district lost 30% of its industrial employment. Apart from unemployment, the district suffered from different forms of severe pollution, which was the reason why successful children of working class families fled the neighborhood in the nineties. Now that because of the restructuring of the industrial area new economic activities have been attracted, a substantial part of the people employed in the district consists of daily commuters from other districts. So if we look at the

number of jobs in the area, urban development plans have been certainly successful; but the local unemployed are not to a great extent employed in the newly arrived companies.

This is a more general trend. The Netherlands was in the early nineties the sick man of Europe because of its huge state deficit and its towering levels of unemployment. Then the Dutch miracle happened, in which the state deficit rapidly decreased and more than a million new jobs were created. But many people who profited from increasing employment were newcomers in the labor market. Especially in the lower segments of the service industries, mainly in leisure and tourist activities, not the middle aged male longtime unemployed, but women and young people found a job. Especially in the lower parts of the service sector, which are so important in gentrifying neighborhoods – think of hotel accommodation, restaurants, trendy shops, child care and the like – those newcomers in the labor market are dominant. In both the case of restructured industrial sites and the more scattered pattern of new employment in the service industry, there is a mismatch between available jobs and local unemployed. Sometimes this is not very clear from the social indicators used in order to judge the success of urban development plans, where very often only the newly created jobs are mentioned. It is important to monitor who the people are who are employed. When in the early seventies the mines in the southern part of The Netherlands were closed, the national government compensated the loss of employment among other things by establishing a university in the City of Maastricht. A great gesture, but the former miners have not become university professors, of course.

Apart from this mismatch, there is the problem that a large and increasing part of the economy has a global or international character. Where it is becoming increasingly difficult to steer and to control the economy at the level of national states, it is, of course, even more difficult to do so at the level of cities and city districts. In the actual practice of urban renewal policies, it seems that possibilities are limited to actively steer economic activities. What can be done, so it seems, is to accommodate on a district level those trends which are already visible and active. So, centrally located districts in historical cities can accommodate tourism which has been booming anyway during the last decades. Even areas with a questionable reputation can profit from international tourism if they are centrally located in attractive cities. A good example is the Quartieri Spagnoli in Naples. The most densely built neighborhood in Naples, it is known for its poverty, crime and informal activities. It is close to the city center and it borders on the trendy shopping street Via Toledo. It is still densely populated, but much less than it once was because many people had to leave the district after the earthquake in 1980. There are now signs of gentrification, one of them, a newly established four star hotel in the middle of the district. It is not difficult to predict that this district will eventually develop in a kind of historical, museumized neighborhood, where tourists can have a look

how it was in the old days. By that time, of course, poor people will live elsewhere and will be pushed out of the district. This way of reconstructing distressed neighborhoods can only be followed when districts have tourist potential. Centrally located areas in historic cities have of course much more potential in this respect than peripheral neighborhoods of former industrial cities. And the danger is, as I stated before, that the original inhabitants of these neighborhoods are not able to keep up with the increasing rent levels.

Problematic indicators

As I stated before, in recent urban development plans indicators of all sorts play an important role. The success of urban policies is measured by scores on these indicators. In some cases, as for instance in The Netherlands, urban development plans have the character of contracts between different political levels. In that case indicators are of importance to judge whether municipalities or districts realized the goals which were agreed upon when funds were allocated. Several problems arise in this respect. First, it is not always clear whether changes in the levels of certain indicators are the result of planning efforts, or of more general processes. During the last eight years, unemployment had gone down very rapidly in The Netherlands. This is a general trend, and not specific to certain areas or categories of people. When urban development plans are evaluated in terms of their contribution to the decrease of unemployment, one should correct for this general trend and see what the specific contribution of the plan was. This is a difficult thing to do.

Secondly, indicators can be misleading. When, for instance, after a certain period the level of unemployment has not decreased in a neighborhood, and the number of people on welfare has remained the same, that does not necessarily mean that an urban renewal scheme was not successful. It is possible, in some cases even probable, that people who succeed in getting a job and increase their standard of living, will eventually leave the neighborhood where they resided before their fate took a turn a positive direction. It is a general sociological law that social mobility is in many cases translated into geographic mobility. This is a general principle, which can also be discerned in minority groups in Dutch cities. The most successful minority group in The Netherlands, the Surinamese, recently are starting to show a tendency towards suburbanization. An urban development plan can be successful and by that very success contribute to the out-migration of people who profit from the policies implemented. In the end, in the targeted neighborhood, although the plan was successful, nothing has changed if we only look at the indicators describing the neighborhood.

Thirdly, there can be significant differences between ‘objective’ and ‘subjective’ indicators. In the City of Rotterdam, a quality-of-life index is used to express the quality of life of the differ-

ent districts in Rotterdam. Among other aspects, unemployment and safety on the streets are part of this index. But there is a clear discrepancy between this index and the impressions of professionals and politicians. Where the quality-of-life index may not suggest substantial differences between certain districts, there are important differences between judgments of the same districts by professionals and politicians. And there also can be differences between what professionals think and the judgement of the inhabitants. During the last local elections, a rightwing, populist and xenophobic politician mobilized political support based on popular feelings of uncertainty, a lack of safety and criticism of traditional political parties. In the district where urban renewal was thought to be very successful, he got the same number of votes as elsewhere. This last phenomenon reminds us of the fact that urban development plans in many cases have not the scope and scale to alter life conditions of people in such a fundamental way that they acquire a totally different outlook on life and society. Even in the case of large-scale physical reconstruction – arguably the most visible and lasting measure in distressed neighborhoods – the results can be disappointing in this respect. Almost never do stones change people.

The integrality of urban development plans

As I said before, one of the main reasons for adopting a urban renewal policy which targets neighborhoods is the assumption that on this level integral planning can best be done. Another assumption is that integral planning is the most desirable and in terms of results most effective form of planning. Earlier on, I already indicated that in some cases integral planning can sharpen existing conflicts at district-level. Another important observation is that integral planning should be executed at the level of programs, and not so much at the level of projects. When situations arise in which every public officer has to deal and communicate with every other public officer in the neighborhood, urban renewal runs the risk of taking the form of a never-ending debating club.

Another problem with integrality is that is a means, not an end. But what is the end? When it is stated that in order to achieve an effective and lasting result, urban renewal policy should have an integral character, nobody will disagree. The logical next step, then, is to argue that the bureaucratic organization of the municipality should be arranged in such a way that it is geared as much as possible to conception and implementation of urban development plans. But urban renewal is not the only task of a municipality. And therefore a plea for integral planning comes from other sectors as well, as, for instance, education, public safety and youth policy. Integral programs are developed in these spheres as well, and, subsequently, bureaucratic reorganizations are asked for from these sectors too. Of course, not all these claims can be realized, and therefore there will always be a limit in terms of how far integral-

ity can go. And the consequence is that there will be always a tension between districts and neighborhoods on the one hand, and the municipality on the other.

Still another point to be addressed as far as integrality is concerned, is that because of processes of privatization in the eighties and nineties, integral planning has become more difficult. In The Netherlands, housing corporations have become independent organizations, forced to adapt to the logic of the market. They now are not only private, but also commercial institutions with a public task. The consequence of this privatization operation is that housing corporations cannot be forced to participate in urban renewal plans because municipalities do not have the means anymore to make them comply to what they think has to be done. There is at least one district in Rotterdam that I know of, where the explanation for the fact that urban renewal is very tiresome is the unwillingness of the housing associations to cooperate.

Privatization can also be a problem at the level of individual households. In central and eastern European countries, large parts of the housing stock have been sold to the inhabitants who lack the means for maintenance and renewal. The consequences of this privatization scheme are tragic in some cases. This should be a warning for the western European countries in the sense that privatization can go too far and can become a threat for the sustainability of the housing stock and the quality of urban neighborhoods.

Ladies and Gentlemen, let me briefly summarize the things I have brought forward this morning, and which, I would argue, are important to take into consideration when a urban renewal policy is followed which is based on a integrated area approach. For the sake of discussion, I will present my main conclusions in the form of theses.

- a. More integrated areas and organized areas will do better when they are the object of an integrated area approach than those areas which are less organized and lack a clear identity and social organization;
- b. A too rigorously defined and applied area approach runs the risk of being counterproductive as to the development of the city and the urban region as a whole;
- c. The time-span in which results of urban development plans can detected is in many cases greater than the political cycle of elections. This may be detrimental to continuity and sustainability of urban development plans;
- d. The economic dimension of urban development plans targeting at specific areas is the least manageable. Where employment is created, the importance or advantage for the district is not always clear;
- e. Indicators used to evaluate the outcomes of urban policies are problematic because they do not always take into account the dynamic in specific neighborhoods or socio-

economic trends at large. Official indicators do not always reflect how inhabitants evaluate the quality of life in their neighborhoods;

- f. Integrality of urban development plans will always be limited because integrality is a guiding principle in many fields of policymaking. Integrality is important at the level of programs, not of projects.

Mit städtebaulichen Mitteln gesellschaftliche Probleme lösen – Anspruch und Wirklichkeit des Quartiermanagements

Prof. Dr. Jens S. Dangschat, Institut für Stadt- und Regionalforschung, Technische Universität Wien

Soziale und städtebaulich-funktionale Probleme treten in der Regel zur gleichen Zeit am selben Ort auf. Angesichts zunehmender Konzentration sozialer Problematik wird mit einer sozialeren Gestaltung der Stadterneuerung auf die Verräumlichung der Probleme geantwortet. Vor diesem Hintergrund werden Fragen der Segregation und Konzentration, der Bedeutung des Fremden und der Integrationsfähigkeit des Raumes angesprochen und diskutiert, wo und wie die Strategie des Quartiermanagements auf eine Stadtgesellschaft integrativ wirken kann.

Mit städtebaulichen Mitteln gesellschaftliche Probleme lösen – Anspruch und Wirklichkeit des Quartiersmanagements

Jens S. Dangschat, TU Wien

Tagung: „Aufwertung als Programm?“

**Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich
Präsidialdepartement**

Zürich, 25. / 26.04.2002



Mit städtebaulichen Mitteln gesellschaftliche Probleme lösen – Anspruch und Wirklichkeit des Quartiersmanagements -
Jens S. Dangschat, TU Wien

GLIEDERUNG

1. Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft?
2. Anlässe und Ziele eines Quartiersmanagements (QM)
3. Quartiersmanagement als governance-Aspekt in einem Umfeld des government
4. Public private-partnerships (ppp) für eine „sozial-verträgliche Aufwertung“?



STÄDTEBAULICHE INTERVENTIONEN UND INTENTIONEN

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?



- Städtebau als „Kunst“ (C. Sitte: „Am Städtebau soll das Volk genesen“)
- Diskussion um das „angemessene Wohnen“ (minimales Wohnen, angemessene Küche, private vs. kollektive Organisation)
- Leitbilder der „aufgelockerten und gegliederten Stadt“ in Folge des CIAM-Charta von Athen (1933) (→ fordistische funktionsentmischte Stadt)
- Neue Großsiedlungen / sozialistischer Wohnungsbau mit dem Ideal des richtigen Wohnens; heterogene Erstbelegung, später Eigentums- und Förderungsmix und unterschiedliche Grundrisse
- Stadterneuerung („behutsame Stadterneuerung“)
- Kompakte Stadt / Stadt der kurzen Wege
- Europäische Stadt / Urbanität / „gesunde Mischung“

„GUTE“ UND „BESSERE“ GESELLSCHAFT

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?



- Gleichberechtigte und gleichwertige Stadt („gleichwertige Lebensbedingungen“) / Erreichbarkeit, Barrierefreiheit
- starke, „gesunde“, ausgewogene soziale Mischung (Kriterien der Ungleichheit? / Ambivalenzen zur Homogenität)
- solidarische Gemeinschaft (→ Gemeinwesen)
- Urbanität als Ort(e) des vielfältigen Austauschs ohne Barrieren
- nachhaltige Gesellschaft
- vielfältiges Nebeneinander der Lebensstile und Milieus
- wettbewerbsorientiert, modern, pulsierend, flexibel

REALE GESELLSCHAFT

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?



- **Zunahme der sozio-ökonomischen Ungleichheit durch ...**
 - Spreizen der Entlohnungen,
 - De-Regulierung der Arbeitsmärkte → Zunehmende Unsicherheit bzgl. des Arbeitsplatzes (→ projektbezogenes Arbeiten, working poor),
 - Liberalisierung der Sozialstaaten (Rücknahme der Unterstützung von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, Schlechterstellung von ZuwanderInnen und Randgruppen, oftmals auch von Alleinerziehenden),
 - Liberalisierung des Wohnungsmarktes (→ housing classes?), Zunahme der Segregation / Konzentration (→ „soziale Brennpunkte“),
 - Rückzug aus öffentlich finanzierter Infrastruktur.
- **Zunahme der kulturellen Heterogenität durch ...**
 - Auflösen von Standard-Biographien,
 - Kohorteneffekten (Kriegsgeneration, 68er etc.),
 - Zunahme von Emanzipation (→ Befreiungen),
 - Individualisierung / ‚disembedding‘
 - Ästhetisierung (→ „die feinen Unterschiede“)
 - Orientierung an Lebensstilen und sozialen Milieus zur sozialen Schließung.

REALE GESELLSCHAFT

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?



Also:

- **keine „nivellierte Mittelstandsgesellschaft“ (Schelsky), sondern**

eine Gesellschaft mit **zunehmenden sozialen Ungleichheiten**,

- **unterschiedlichen Interessenslagen**, Lebensstilen und Kulturen,
- **unterschiedlichen Artikulationsformen**,
- **zunehmender Entsolidarisierung**,
- **zunehmenden Empfindungen von Störungen** (Lärm, fremde Menschen, ungewohnte soziale Situationen etc.) mit entsprechendem Schutzbedürfnis

Sondern:

Eine Gesellschaft voll „überforderter Toleranz“ mit großem Sicherheitsbedürfnis

(STADT)GESELLSCHAFTLICHE ORIENTIERUNGEN

**Städtebauliche
Interventionen
für eine
„bessere“
Gesellschaft**

Anlässe und Ziele
eines QM

QM – governance
im government

ppp für eine
„sozialverträgliche
Aufwertung“?



Der Modernisierungstrend (opinion leader, lifestyle-Erfinder)
und eben auch Städte in ihren Strategien orientieren sich an der

0,5 x 3 x 2 – (Teil-)Gesellschaft (Opaschowski)

D.h.: Wir alle sind an dieser Zukunftsgesellschaft orientiert

Diese 0,5 x 3 x 2-Gesellschaft erzeugt jedoch eine

0,2 x 0,5 x 0,1 – (Teil-)Gesellschaft der Armut

➔ **JedeR Fünfte (0,2)**

hat künftig nur noch die Hälfte des Einkommens (0,5) und

hat nur noch eine geringe Beschäftigung (0,1)

STÄDTE -- ORTE DER ARMUT UND VERSTÄRKER DER ARMUT

**Städtebauliche
Interventionen
für eine
„bessere“
Gesellschaft**

Anlässe und Ziele
eines QM

QM – governance
im government

ppp für eine
„sozialverträgliche
Aufwertung“?



- **Städtische Arbeitsmärkte**
 - De-Industrialisierung (Kohle, Stahl, Textil, Schiffsbau – aber auch: Banken und Versicherungen!!),
 - De-Regulierung des Dienstleistungssektors („erfolgreiche Dienstleistungsstädte“).
- **Demographische Strukturen**
 - kleine Haushalte (Verschwinden der familialen Hilfs- und Sicherungssysteme),
 - Hoher Anteil Alleinerziehende (Risikogruppe),
 - Hoher Anteil an AusländerInnen (Risikogruppe), insbesondere große Haushalte.
- **Kommunale Politik und Verwaltung**
 - Überlastete kommunale soziale Sicherung (Kürzungen im präventiven und „freiwilligen“ Bereich),
 - Überwälzung der Arbeitsmarkt-Risiken vom Bund,
 - Wachstums- und Wettbewerbs-Orientierung erzeugt soziale Polarisierung (→ „Armut durch Wohlstand“).

ANLÄSSE EINES QUARTIERSMANAGEMENTS

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?



- **städtebauliche Probleme** und vernachlässigter Wohnbestand (→ Sanierungs-, Stadterneuerungsgebiet),
- vernachlässigte, „**heruntergewirtschaftete**“ **Infrastruktur**, Leerstand,
- hohe Konzentration „**sozialer Problemfälle**“ in der Wohnbevölkerung (Armut, Arbeitslosigkeit, Ausländer, Kinder??) (→ „sozialer Brennpunkt“),
- Probleme im **öffentlichen Raum** (Aufenthalt von Dealern, Junkies, Bettlern, Alkoholikern, Probleme mit Sauberkeit und Ängste vor kriminellen Handlungen),
- **schlechtes Image** (negative Medienberichte),
- **populistischer Handlungsdruck** (→ Symbolpolitik),
- wenig erfolgreiche Maßnahmen des politisch-administrativen Systems (Sanierung, klientelorientierte Sozialpolitik) in der Vergangenheit.

ORTE DER ARMUT (IN STÄDTEN)

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?



Wohnbevölkerung

- Großsiedlungen (1. Förderweg)
- nicht sanierter Altbau, innenstadtnah, Nähe zu Industrie und Gewerbe (Bahnlagen) (ehemalige Arbeiterquartiere)
- nicht privatisierte Bestände der 50er/60er Jahre, niedriger Standard

Aktionsräume der Armutsbevölkerung

- Zentren (geschützte Orte)
- Bahnhöfe / Umfeld
- Nähe zu sozialen Einrichtungen der Randgruppen (Drogen, Obdachlosigkeit, Treffs von Ausländern)

Kommerzialisierung und Kontrolle des 'öffentlichen Raumes'

Städtebauliche
Interventionen für
eine „bessere“
Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance
im government

ppp für eine
„sozialverträgliche
Aufwertung“?



- Aufgrund der zunehmenden psychischen Reize benötigen die Menschen **mehr Orte der Ruhe** (d.h. keine überraschenden Sinnenswahrnehmungen – Musik, Lebensstil, Essen, Art der Menschen etc.)
- Zentren sind als **Orte höchster Erreichbarkeit** höchst attraktiv für ökonomische Wertschöpfung (Banker, Bettler, McDonalds) (Steigerung der Nachfrage trotz Info-Gesellschaft)
- Zentren werden zunehmend zu den „**Schaufenstern**“ der Städte und „**Bühnen**“ der Urbanisten (→ Einkaufserlebnis)
- Die **3 „S“** (Service, Sicherheit, Sauberkeit) werden immer wichtiger, um die nötige „Ruhe“ herzustellen; sie werden präventiv eingesetzt und vermitteln „Sicherheit“
- **Privatisierung und Kommerzialisierung** der (zentralen) Orte sind Folge und Voraussetzung für garantierte Wertschöpfung (im Interesse der Kapitalgesellschaften als Anleger/ Developer)
- **„Neue Urbanität“ durch Trennung der „Lebenswelten“** durch Kosten, Architektur/ Design, Musik, Kameras und „schwarze Sheriffs“

S Sicherheit S Sauberkeit S Service – Ablauflogik im Sinne einer ‚self-fulfilling prophecy der Ausgrenzung‘

Städtebauliche
Interventionen für
eine „bessere“
Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance
im government

ppp für eine
„sozialverträgliche
Aufwertung“?



1. **Misstände** [baulich, Sauberkeit, Anwesenheit von „falschen“ Menschen, zurückgehende Umsätze] nehmen zu -- Anlässe
2. Zu große und unerwartete soziale Ungleichheit erzeugt **Ängste, Verhaltensunsicherheiten**, ästhetische Störung -- Reaktionen A
3. Aus A ergeben sich „**Forderungen**“ **nach Lösungen** an „die da oben“ -- Reaktionen B
4. Zurückgehende **Umsätze des Einzelhandels** werden auf die Misstände zurückgeführt -- Interpretationen
5. Um zu zeigen, dass das Problem „im Griff“ ist, wird **Symbolpolitik** betrieben: technische und personelle Kontrolle des öffentlichen Raumes -- „Sicherheits“-Produktion A
6. **Sicherheitspartnerschaften** -- „Sicherheits“-Produktion B
7. **Populistische Politik** -- „Sicherheits“-Produktion C
8. Die Folge sind die **„Säuberung“ des öffentlichen Raumes** (Homogenisierung der Vielfalt) und eine veränderte Kriminalitätspolitik / Kriminalisierung – Ziel?

ZIELE EINES QUARTIERSMANAGEMENTS

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?



- Verbesserung des **Zusammenlebens** (ethnische und soziale Integration),
- Förderung der **lokalen Ökonomie**,
- Kopplung **baulich-städtebaulicher Investitionen** mit
- **Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen**,
- Erhöhung der **Sicherheit** im Quartier sowie
- Entwicklung eines **positiven Gebietsimages**.

ANKNÜPFEN AN ENDOGENE POTENZIALE

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?



- Projektbezogene **Förderung der Kommunikation und Kooperation** zwischen verschiedenen Interessensgruppen (MieterInnen, EigentümerInnen, Gewerbetreibende, Vereine, Verbände etc.),
- **Freisetzung und Mobilisierung von lokalen Kräften** der Selbstorganisation durch Unterstützung und neue Möglichkeiten für Aktivitäten (→ ‚empowerment‘)
- **Hilfe zur Selbsthilfe** über die Förderung von Projektideen aus dem Quartier sowie Anleitungen zur Umsetzung
- **Eingliederung des Quartiersmanagements** in bereits bestehenden Institutionen resp. intensive Vernetzung in „helfende Institutionen“

ZUSAMMENFÜHRUNG IM QUARTIERSMANAGEMENT

In der Regel werden Maßnahmen ...

- der **Arbeitsmarktpolitik** (Qualifikation und Schaffen neuer Arbeitsplätze),
- der **Stadterneuerung** (behutsame Stadterneuerung, Beteiligungsverfahren, ökologische Sanierung),
- der **Lokalen Agenda 21** (BewohnerInnen-Beteiligung, Zukunftsorientierung durch Zukunftswerkstätten und Arbeitsgruppen, der gleichwertigen und -gewichtigen Beachtung ökologischer, ökonomischer und sozialer Zielsetzungen),
- der **Verwaltungsmodernisierung** (sozialverträgliches outsourcing durch Verlagerung von Mitteln und Entscheidungen nach unten und außen an „intermediäre Organisationen“) und
- das **Schaffen zivilgesellschaftlicher Strukturen** (Vernetzungen, Beteiligungsverfahren und ‚empowerment‘)

... **zusammengeführt.**

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?



INTEGRATION GESELLSCHAFTLICHER GRUPPEN

Das Ziel der Integration soll in verschiedener Weise erfüllt werden

- **Städtebaulich-funktional** durch bessere Einbindung und Erreichbarkeit (Verkehr, Infrastruktur),
- **Sozio-ökonomisch** durch Arbeitsmarkt (neue Arbeitsplätze, Qualifikation),
- **Sozio-kulturell** durch Beteiligungsverfahren und inter-kulturelle Projekte.

Aber:

Welche Art und Intensität an Integration kann erreicht werden?

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?



EBENEN DER INTEGRATION

Integrationsstyp	Integrationsaspekt	Ebene
institutionell-funktionale Systemintegration	gleiche staatsbürgerliche Rechte	EU / Nation
individuell-funktionale Systemintegration	Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt, sowie zu Bildungseinrichtungen (ökonomisches und institutionalisiertes kulturelles Kapital)	Stadtregion
kommunikativ-interaktive Sozialintegration	Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten, Sicherung der Grundnormen	Stadtregion / Quartier
expressiv-kulturelle Sozialintegration	Binnenintegration in Gemeinschaften und Anerkennung dieser Gemeinschaften (soziales Kapital)	Quartier
Kognitive Individualintegration	Sprache, Fertigkeiten, Verhaltenssicherheit, Normenkenntnis und Situationserkennung in der Aufnahmegesellschaft (kulturelles Kapital der Aufnahmegesellschaft)	Individuum
identifikative Individualintegration	Überwindung der ausschließlich eigen-ethnischen und Akzeptanz der fremd-ethnischen Zugehörigkeitsdefinition sowie Loslösen von eigen-ethnischen Bräuchen und Akzeptanz fremd-ethnischer Bräuche (Akzeptanz ethnisch- spezifischen kulturellen Kapitals)	Individuum

Strategische Ziele der Verwaltungsmodernisierung

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?

- Effizienz-Orientierung
 - Benchmarking
 - Kontrakt-Management
- Neue strategische Positionen
 - Politik des „und“ (Herausformen ortsgebundener Allianzen)
 - Deliberative Politik
 - Perspektivischer Inkrementalismus
 - Konfliktmanagement (der auf den Ort gerichteten Interessen)
- Beteiligung in Planungsverfahren und im Verwaltungshandeln
- Kreativität der Gesellschaft erhöhen
 - Reaktive, anpassende und erfindende Aktivitäten

From government to governance

Mit dem Übergang der

- ausschließlich administrativ geregelt (Kommunal-)Politik
(→ **government**)

hin zu

- Aushandlungsstrategien mit sehr unterschiedlichen Akteuren wie Kammern und Verbände (→ traditioneller Korporatismus) und – neu – Developern, NGOs und BürgerInnen (→ Neo-Korporatismus)
(→ **governance**)

nimmt die Bedeutung von Verhandlungen zu.

Aber:

Kann es in einem erfolgreichen fordistischen System zu flexiblen Aushandlungsstrukturen kommen?

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozialverträgliche Aufwertung“?

rsrf

Public private-partnerships (ppp) für eine „sozial verträgliche Aufwertung“?

Sind Unternehmen geeignete (Verhandlungs-)Partner?

Bedenken:

- Unternehmerische Interessen stehen im **Widerspruch zu einer Gemeinwesen-Orientierung**
- Unternehmer haben ein „**Erpressungspotenzial**“ durch Androhung einer Standort-/Investitions-Mobilität
- Unternehmen sind an **kurzfristigen Renditen** orientiert, Städte an kurzfristiger „Vorzeigbarkeit“ (populistische Politik) und mittelfristiger Wirkung (Verwaltung/Planung)
- **Städtisches Handeln** ist schwerfälliger, risikoscheuer und mit geringem Kapitalstock

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozial verträgliche Aufwertung“?

rsrf

Du hast keine Chance – also nutze sie! Vom Zwang zu gesellschaftlichen Erfindungen

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozial verträgliche Aufwertung“?

rsrf

- Fiskalische Engpässe
- „Scheitern“ traditionellen Verwaltungshandelns (segmentiert, hierarchisiert, in Haushaltsjahren handelnd)
- Auch Unternehmen sind – trotz aller Globalisierungs-Rhetorik – an Orte gebunden (Liegenschaften, Headquarter-Standorte, „Fühlungsvorteile“)
- Planungsvorgaben sind zwar „Gesetz“, aber auch nur formalisierter Ausdruck von Zielsetzungen

→ Es gibt Verhandlungsspielräume, auch auf andere Weise die gemeinten Ziele zu erreichen

Commitment bilden!

Commitment: Mittelfristige Allianzen gemeinsamen Interesses

Städtebauliche Interventionen für eine „bessere“ Gesellschaft

Anlässe und Ziele eines QM

QM – governance im government

ppp für eine „sozial verträgliche Aufwertung“?

rsrf

- Suche nach Problemen und Lösungswegen (→ SWOT)
- Suche nach Konsens- und Dissensfeldern
- Suche nach Verhandlungsspielräumen
 1. Konsens festhalten und sichern
 2. Dissens festhalten und ausklammern (Konsens über Dissens)
 3. Spielregeln für das Commitment festlegen
 - Dauer
 - Ziel
 - Teilnehmende / Rollen (Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft)
 - „passage points“
- Umsetzung des Commitment-Plans (u.U. unter Einbeziehung ehemaliger Dissens-Faktoren)

Neue Wege, neue Ideen

Städtebauliche
Interventionen für
eine „bessere“
Gesellschaft

Anlässe und Ziele
eines QM

QM – governance
im government

**ppp für eine
„sozial
verträgliche
Aufwertung“?**

rsrf

- städtebauliche Verträge (nicht formal abgelen, sondern Quartiersmanagement unterstützen)
- social sponsoring als Feld zivilgesellschaftlichen Engagements entwickeln
- Vielfältige Möglichkeiten zum ‚fund raising‘ entwickeln und umsetzen
- Beteiligung in „help-4-self help“-Projekten (Vorteil für Unternehmen zur Vertrauensbildung und Förderung der Identifikation)
- Management-Denken, -Strategien und -Praktiken der Verwaltung und Sozialarbeit ermöglichen (‚empowerment‘, → know how transfer)
(Beispiel: startsocial)

Stadterneuerung vor Ort: Seiltänze zwischen Machtsphären, Kreativität und wirklichen Handlungsmöglichkeiten

Prof. Dr. Ingrid Breckner, Institut für Stadt- und Regionalsoziologie der TU Hamburg-Harburg.

1. Stadterneuerung jenseits des Geniekults

In den seltensten Fällen erweist sich Stadterneuerung als das geniale Werk eines Menschen. Stets gestalten Gruppen – mehr oder minder sichtbar, unterstützt und anerkannt – städtische Lebensverhältnisse. Im Wandel geschichtlicher Zeiten greifen sie dabei auf unterschiedliche Ressourcen zurück. Ihr Spektrum reicht von kulturellen Dimensionen (Wissen, Normen, Wertorientierungen sowie Fähigkeiten, Fertigkeiten und Erfahrungen), über soziale Netzwerke und Kompetenzen sowie politisch-administrative Strukturen und Praktiken bis hin zu wirtschaftlichen Strukturen und Praktiken sowie materiellen Gütern. Der Zugang zu und die Handhabung von verfügbaren Ressourcen in den Gruppen, die Stadt gestalten entscheiden jedoch nicht allein über die Ergebnisse ihres Handelns. Menschen, die bewusst oder unbewusst an der Stadt arbeiten, tun dies als Professionelle oder schlicht als wohnende, reisende, arbeitende Nutzerinnen und Nutzer von städtischen Räumen. Sie sind geprägt von mehr oder minder reichhaltigen Lernprozessen, beruflichen Erfahrungen, Kulturen des Verstehens und der Verständigung, fachlichen Traditionen des Denkens und Handelns, Gewohnheiten, Notwendigkeiten und Zwängen ihres Alltags.

Um Stadterneuerung zu verstehen, zu beurteilen und zu gestalten, greifen Hoffnungen und Erwartungen in Richtung sicherer ‚Rezepte‘ oder genialer Vorbilder stets zu kurz. Interessanter, ertragreicher und langfristig in jeder Hinsicht effektiver ist demgegenüber eine neugierige und umsichtige Erkundung derjenigen Kontexte und Handlungsfelder von Stadterneuerung, die zur Diskussion stehen. Hierzu gehören die darin wirksamen Akteurskonstellationen, politische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen ihres Handelns sowie geschichtliche Spuren in Gedanken, Praktiken und deren Materialisierung.

Für alle mittelbar oder unmittelbar an Handlungskontexten der Stadterneuerung Beteiligten ist eine Veröffentlichung ihres Verständnisses von dem Gegenstand erforderlich, auf den sich ihre Aussagen beziehen. Dies gilt selbstverständlich auch für Akteure der Wissenschaft, die ihren analytischen Bezug zur gesellschaftlichen Praxis der Stadterneuerung offen legen sollten, um ihre Erkenntnisse und Empfehlungen für ‚Praktiker‘ in diesem Handlungsfeld verstehbar und damit fruchtbar zu machen (vgl. Breckner 1999). Die verbreitete Scheu vor einer inhaltlichen Positionierung in der Öffentlichkeit resultiert auch im gesellschaftlichen Handlungsfeld der Stadterneuerung aus Hierarchien, Routinen der Machtausübung, unterentwickelten Kompetenzen der Konfliktaustragung, Unsicherheiten oder Ängsten, für mögliche

Fehler zur Verantwortung gezogen zu werden. Erst wenn sich alle an der Herstellung von Stadt beteiligten Akteure eingestehen, dass Menschen immer Fehler machen können, gleichzeitig aber auch die Fähigkeit besitzen, aus Fehlern zu lernen, entsteht das notwendige Vertrauen für eine offene und kreative Zusammenarbeit, die allein kostspieliger und frustrierender Stadtreparatur vorzubeugen vermag.

2. Stadterneuerung als Kultur der Veränderung urbaner Lebenswelten

Geschichtliche Rückblicke in die Jahrtausende der Existenz städtischer Siedlungsformen öffnen Sinne und Verstand für die Tatsache, dass jede Aktivität der Stadterneuerung immer ein Baustein in einem anhaltenden Konzert von Veränderungen des städtischen Raumes darstellt. Es handelt sich nie allein um eine abgrenzbare Massnahme in der Gegenwart, sondern immer um eine Intervention in einen komplexen raumzeitlichen Kontext. Städte sind ‚existenziell‘ sogar auf Veränderung angewiesen. Zu fragen ist deshalb im Rahmen jeder Reflexion von Stadterneuerung wo und wann sich was durch wen mit welchen Begründungen, Ressourcen und Ergebnissen verändert.

Im Jahr 1994 wurde in Frankreich eine der ersten Wohnsiedlungen in die Luft gesprengt. Die Frankfurter Rundschau veröffentlichte dazu ein Bild von Thierry Saliou (ap) unter dem Titel „Gesprengte Demokratie“ mit folgendem Begleittext:

„86.000 Tonnen Schutt blieben von der einstmals für ihre Fortschrittlichkeit gelobten Wohnsiedlung ‚La Democratie‘ in Lyon zurück. Mit einer Tonne Dynamit wurden (...) zehn jeweils 15 Stockwerke hohe Mietshäuser mit rund 650 Wohnungen zerstört. Beim Bau in den 60er Jahren noch als Musterbeispiel für Komfort und Fortschrittlichkeit gefeiert, war ‚La Democratie‘ bald als ein Hort der Kriminalität in Verruf geraten. Ausser einem Fussballfeld gab es keinerlei Sport- und Freizeiteinrichtungen in der riesigen Wohnanlage. Mit der Langeweile stieg die Kriminalität vieler jugendlicher Bewohner. In den 80er Jahren kam es, wie in anderen französischen Städten auch, zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Polizei. Die Sprengung fand aber nicht ungeteilten Beifall. Unbekannte hatte auf eine Mauer in der Nähe der Siedlung gesprüht: ‚Wer einen Briefkasten zerstört, gilt als Randalierer. Wenn jemand aber 650 Wohnungen zerstört, wird er zum Bürgermeister und Abgeordneten gemacht‘.“

Offensichtlich war den Akteuren in diesem Handlungskontext der Stadterneuerung die Perspektive einer sozialen und friedlichen Nutzung dieser früher als fortschrittlich beurteilten Stadtgestaltung verloren gegangen. Entstehen solche enttäuschenden Erfahrungen aus unrealistischen Fortschrittsideologien, begrenzten Vorstellungen und Praktiken städtischer Raumgestaltung oder aus einem modernen Geniekult, dessen betonierte Gestalt keinen Spielraum für Zukunft erlaubt? Auch aus diesem Beispiel können wir nur lernen, über politische, sozio-kulturelle und wirtschaftliche Kosten einer Stadterneuerung nachzudenken, deren Gebrauchswerte nach gut 30 Jahren aufgezehrt sind und deren Zukunftsperspektiven materielle Vernichtung erfordern. Nicht die materielle Veränderung, sondern die Vernichtung ist dabei der wichtige Denkpunkt. Denn durch die Zerstörung der Raumstruktur der 60er Jah-

re verschwindet auch die damit verbundene geschichtliche Erfahrung und Erinnerung und damit ein mögliches Warnsignal für Wiederholungstaten. Eine Kultur der Veränderung in der Stadterneuerung zu entwickeln bedeutet auch die Entfaltung von Kompetenz im Umgang mit solchen schwierigen ‚Erbschaften‘. Hier ist Kreativität gefragt, auch in den Modi der Regulation solcher Prozesse: Wem ist in Lyon nichts Besseres eingefallen als die Sprengung? Hätte es Alternativen gegeben und wer hätte sie unter welchen Konditionen in welcher Weise verwirklicht? Was ist mit den Menschen geschehen, die in der gesprengten Siedlung mehr oder minder freiwillig ihren Alltag lebten? Wo wohnen sie heute? Was steht heute an dieser Stelle und wie ‚nachhaltig‘ bzw. zukunftsfähig ist der Ersatz der ‚gesprengten Demokratie‘ unter wirtschaftlichen, sozio-kulturellen und politischen Gesichtspunkten?

Der europäische Diskurs über Stadterneuerung krankt seit den 60er Jahren immer wieder an dichotomischen Polarisierungen und Wirklichkeitsscheu: Es kämpfen in variablen Schattierungen unterentwickelter Kulturen des Handelns Modernisten gegen Traditionalisten, sozial Engagierte gegen wirtschaftliche Effektivierer oder Technokraten, nutzende Laien gegen Professionelle mit unterschiedlichen Haltungen zum Genialen, Männer gegen Frauen, Zahlungsfähige gegen Arme, Einheimische gegen Fremde usw. Die Palette gesellschaftlicher Differenzierungen (vgl. Breckner/Sturm 2002 und andere Beiträge in Löw 2002) lässt sich unschwer in hierarchische Konstruktionen einer oder mehrerer überlagerter dichotomischer Kampfgemeinschaften übertragen. Sie folgen stets einer Logik des ‚entweder – oder‘, orientieren sich gerne an einfachen, kausalen Erklärungen und erhoffen sichere Rezepte für unmittelbar erfolgreiches Handeln, um sich von eigener Verantwortung zu entlasten. Ob die zeitgenössische und zukünftige städtische Wirklichkeit mit einer solchen Denk- und Handlungslogik angemessen erfasst wird, bleibt zweitrangig, solange die Kosten solcher Fehlleistungen ‚externalisiert‘ werden können – wie es im modisch verschleiernenden Sprachgebrauch des Managements heisst.

In der Praxis der Stadterneuerung hat sich eine Kultur der Reduktion von Komplexität verfestigt, die immer wieder auf Gewissheiten setzt. Die Diffamierung setzt bereits bei der Suche nach angemesseneren Möglichkeiten des Umgangs mit städtischer Komplexität ein: Mit einem Berg von Bedenken werden häufig kreative Gedanken und Experimentierfreude im Keim erstickt. Der Weg vom ‚entweder – oder‘ zum ‚sowohl – als auch‘ ist unbequem und lang. Richtige Fragen zu stellen bzw. Fehler einzugestehen und zu korrigieren ist schwerer als die Formulierung vorschneller Antworten – sei es auch nur für die Dauer einer Legislaturperiode. Glücklicherweise ist die Wirklichkeit der Stadt so unerbittlich wie Kinder, die sich ihren Eigensinn erhalten: Diese Wirklichkeit hält uns Menschen, die wir Stadt gestalten stets einen allenfalls punktuell manipulierbaren Spiegel vor. Er zeigt uns – mehr oder weniger geschminkt – die Resultate unseres Handelns. Sollten wir tatsächlich auch in Zukunft an leben-

digen Städten mit einer sozialen und vielfältigen Alltagskultur für arme und reiche Menschen interessiert sein und über unsere Zukunft demokratisch bestimmen wollen, so lohnt sich auch die Suche nach Konzepten und Praktiken der Stadterneuerung, die uns solchen Zielen in der Wirklichkeit näher bringen. Die Werterhaltung von Stadt geschähe dann selbstverständlich in kreativer Kooperation und unter Nutzung aller Ressourcen Ihrer Bewohner, Besucher und Verwerter. Ob wir dann noch über Aufwertung nachdenken müssten?

3. Konzepte und Handlungsstrategien komplexer Stadtveränderung

Wenn wir es in der Stadterneuerung immer mit einem hoch komplexen Gegenstand zu tun haben, stellt sich die Frage eines adäquaten Umgangs mit einer solchen Wirklichkeit. Dies betrifft das gesamte mit Stadt befasste „Denkkollektiv“ und dessen „Denkstile“ (vgl. Fleck 1980/1935) wie die daraus entspringenden Handlungsspielräume aller Beteiligten. Letztere sind nicht ausschliesslich fremdbestimmt, sondern von den Handelnden beeinflussbar. Wir können uns entscheiden, ob wir die zu gestaltenden Stadträume als abgeschlossene, begrenzte Flächen oder Container denken und behandeln oder ob wir die vielschichtigen Wechselwirkungen ins Blickfeld und als Gestaltungsaufgabe erst nehmen, die in unseren Handlungsräumen der Stadterneuerung in Erscheinung treten oder erst entdeckt werden müssen. Wir können über Konflikte hinwegsehen und bequeme Wege gehen oder die Kräfte aufspüren, die sich an bestimmten Orten reiben und die Ressourcen der Reibungswärme freilegen, sie für kreative Handlungsstrategien fruchtbar machen. Zudem verfügen wir immer auch über gewisse Spielräume im Umgang mit Zeit und mit dem sozialen Kontext unseres Handelns: Wir sollten genau beobachten und überlegen, wann die Zeit für unsere erneuernden Interventionen günstig ist und wie sie sich längerfristig auswirken. Wann fügen sie sich ergänzend und befruchtend in die stattfindenden räumlichen Prozesse ein? Wie anpassungsfähig ist unsere Raumgestaltung an räumliche Veränderungen in der Zukunft? Welche Akteure sollten wir einweihen und einbeziehen, um für unser Handeln Verständnis oder gar Unterstützung zu erreichen? Wer wird warum in jedem Fall Widerstand leisten und wie bereiten wir uns darauf mental und praktisch vor? Was haben wir unseren Kritikern zu bieten und was können wir von ihnen als Gegenleistung fordern?

Sobald wir uns in dieser Weise mit dem zu gestaltenden Stadtraum beschäftigen, benötigen wir eine komplexe Vorstellung des Sozialen im Raum, wie es in der folgenden Grafik zu veranschaulichen versucht wird (vgl. Abb. S. 57, vgl. auch Läßle 1991, Sturm 2000, Ipsen 1997 oder Bourdieu 1976).

Die soziale und demokratische Stadt existiert in diesem Denkmodell als eine stets sich wandelnde Komposition materieller Substrate, kultureller Symbolisierungen und Repräsentatio-

nen, individueller und kollektiver Handlungsstrukturen sowie regulativer Interventionen durch Normen, Handlungsrationitäten oder Rechtsvorstellungen. Sie verwirklicht sich in diesen verschiedenen, je nach geschichtlicher Zeit und gesellschaftlicher Erfahrung in unterschiedlicher Art und Weise miteinander vernetzten Dimensionen. Stadterneuerung ist immer ein Eingriff in ein solches Wirkgeflecht, in dem sich zusätzlich funktionale Beziehungen des Wohnens, Arbeitens und Wirtschaftens oder der Mobilität ebenso überlagern wie mikro-, meso- und makroräumliche Handlungsperspektiven. Vor diesem Hintergrund erfordert eine angemessene Planung von Aktivitäten der Stadterneuerung auch ein Nachdenken über die Massstäblichkeit unseres Handelns und deren räumlichen Kontext: Beginnen wir mit grossen oder kleinen Schritten? Arbeiten wir gebietsbezogen oder projektorientiert? Welche kurz- und längerfristigen lokalen, regionalen oder globalen Einflüsse prägen unser Gebiet oder das Handlungsfeld unserer Projekte? Befinden wir uns ‚auf der grünen Wiese‘ als Pioniere, die erste räumliche Zeichen setzen oder in einem dichten Geflecht von Geschichte, Interessen, Macht- und Herrschaftsbeziehungen, Kulturen und sozialen Netzwerken? Welche Folgen hat eine funktionsräumliche Intervention auf andere räumliche Funktionen? Welche Handlungsoptionen haben Akteure der Stadterneuerung in einem so komplexen Wirkgefüge? Kennzeichnen Kommunikation, Aushandlungsvermögen und graziler Seiltanz ihre Kunst oder müssen sie sich aus permanenter Angst vor dem Absturz in Sicherheiten patriarchaler Herrschaftsformen flüchten? Was bringen sie selbst und andere Personen in Prozesse der Stadterneuerung ein und welche materiellen und ideellen Gegengaben erhalten sie in den Prozessen und/oder als nachträgliche Anerkennung in der Geschichte?

Die vielen hier gestellten Fragen sind glücklicherweise in der Vergangenheit und Gegenwart der Stadterneuerung nicht gänzlich unbeantwortet geblieben. Sie dienen hier als Anregung dafür, unseren Geist auch für die Zukunft wach zu halten, Erfolge immer wieder zu überprüfen und die neugierige Suche nach noch besseren Lösungen der Stadterneuerung nie aufzugeben, weil jede Zeit und jeder Raum immer wieder neuer massgeschneiderter Konzepte und Handlungsstrategien bedarf. Geeignete geschichtliche Erfahrungen können und müssen darin angemessen eingewebt werden, weil wir das Rad und andere Dinge angesichts der schwierigen Aufgaben nicht immer neu erfinden können. Alter Wein schmeckt durchaus auch in neuen Schläuchen, sofern er zu unserer aktuellen Mahlzeit passt und durch andere Getränke ergänzt wird.

Die aktuelle Veröffentlichung zu ersten Ergebnissen des deutschen Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2002) zeigt sehr anschaulich, wie unterschiedlich alte mit neuen Konzepten und Handlungsstrategien in der Stadterneuerung verknüpft werden. Staatliche, marktwirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure kooperieren besser oder schlechter und

mehr oder minder lernoffen und ergebnisorientiert in der physischen, regulativen, sozialen und symbolischen Erneuerung städtischer Räume. Meist sind sie ex post mit Stadtreparatur beschäftigt. Für innovative Stadtgestaltung in der Gegenwart fehlen oft Auftrag und finanzielle Mittel, weil Probleme noch nicht dazu zwingen. Erst recht gilt dies für präventive Handlungsansätze in der Stadterneuerung. Begrenzte finanzielle Unterstützung dieser Aktivitäten wird vielerorts klug kompensiert durch Kreativität, effektive Nutzung sozialer und politischer Netzwerke oder Investition von Zeit, Wissen und ergänzenden materiellen Ressourcen. Viele erste Ergebnisse können sich sehen lassen, machen Mut für eine kreative Zukunft der Stadterneuerung, deren Handlungsspielräume hoffentlich politisch nicht weiter beschnitten, sondern erweitert werden. Denn Kreativitätspotenziale können auch versiegen, wenn – wie man an der Sprengung von ‚La Democratie‘ sehen konnte – die Perspektive für eine friedliche und soziale Zukunft der Stadt schwindet.

4. Schlussfolgerungen und Zukunftsperspektiven

Zusammenfassend lassen sich die bisherigen Ausführungen in einigen Thesen bündeln, die mir für die Zukunft der Stadterneuerung in Europa besonders wichtig erscheinen:

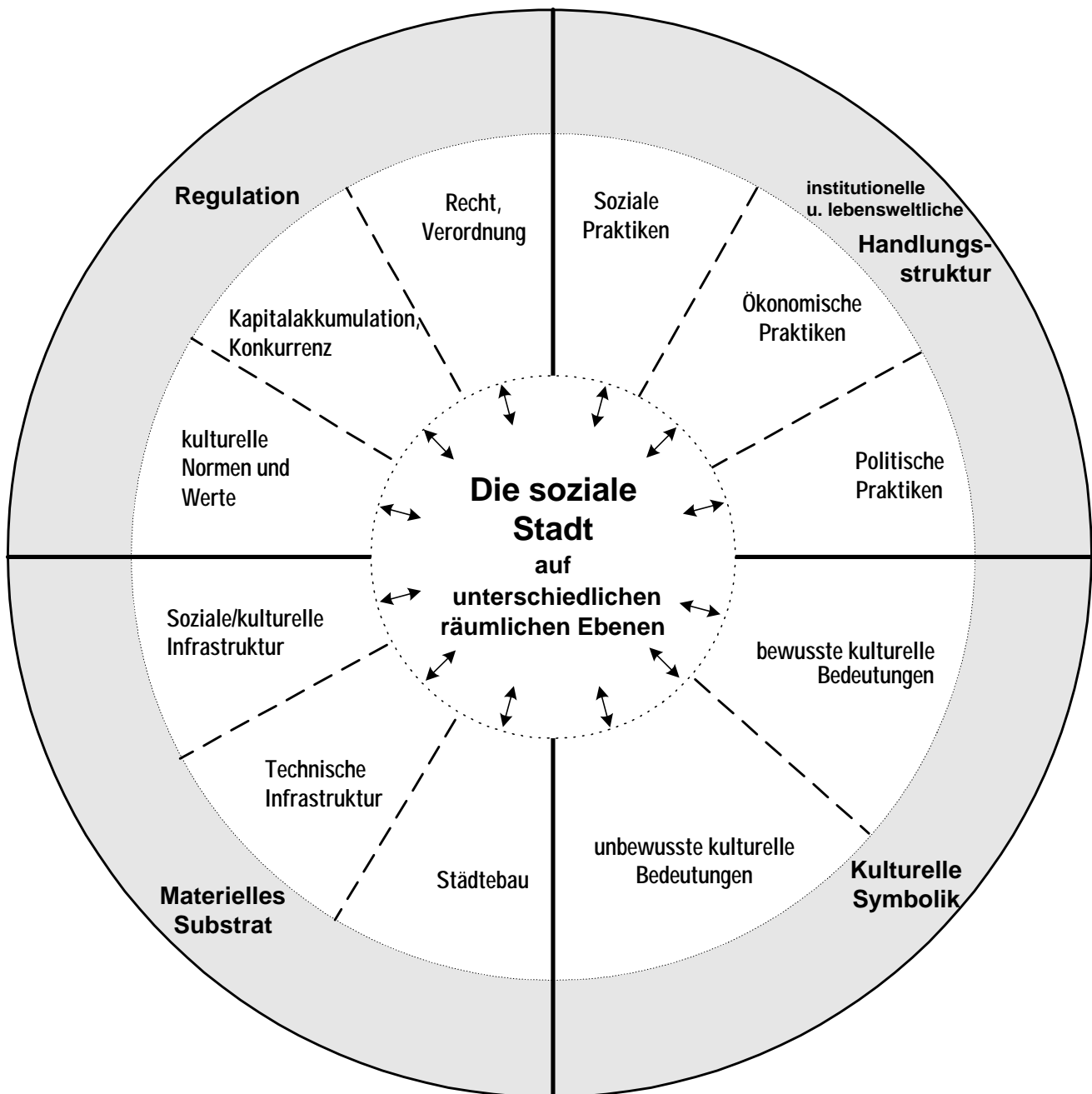
- Präzise Kenntnisse von Geschichte und Gegenwart eines zu verändernden Stadtraumes sind Voraussetzung für dessen angemessene und zukunftsfähige Veränderung.
- Erneuerung von Stadt ist nie nur ein Eingriff in ein System, sondern immer auch eine Veränderung urbaner Lebenswelten. Deshalb sollten damit befasste Akteure ihr Handeln nicht ausschliesslich auf abstrakte Funktionsräume beziehen, sondern ihre Sensibilität für konkrete Orte des Alltags und ihre Atmosphären pflegen, entwickeln und in urbanen Gestaltungsprozessen verwirklichen (vgl. Bretthauer 1999 und Ipsen 2002). Denn die Qualitäten städtischer Orte entscheiden schliesslich darüber, ob Menschen in Städten leben und wirtschaften wollen und sichern somit ihre künftige Existenz auf einem auch in Zukunft tragfähigen Niveau.
- Eine innovative Praxis der Stadterneuerung in Stadtteilen und Projekten bedarf politischer, wirtschaftlicher und sozio-kultureller Unterstützung auf gesamtstädtischer, regionaler, nationaler und europäischer Ebene.
- Komplexe Prozesse der Stadterneuerung können nicht mehr in Alleinverantwortung von Ressorts oder gar von einzelnen Personen gestaltet werden. Sie erfordern vielschichtige Kenntnisse und Erfahrungen, Kommunikation, Kooperation und geteilte Verantwortung. Solche Prinzipien lassen sich jedoch nur bei geteiltem Ertrag verwirklichen. Das Prinzip von Gabe und Gegengabe (vgl. Chtouris et. al. 1993) vermag Engagement und Mitwirkungsbereitschaft auf allen Handlungsebenen der Stadterneuerung

zu fördern, weil alle Beteiligten den Sinn ihres Handelns in den komplexen Strukturen und Prozessen erkennen können.

- Städte mit Zukunft bedürfen einer raumsensiblen Gesellschaftspolitik. Raumorientierte Sozialpolitik für sogenannte Problemgruppen in bestimmten Stadtgebieten greift zu kurz, weil heutige Probleme in urbanen Räumen nicht personalisierbar sind. In Personengruppen manifestieren sich allenfalls Erscheinungsformen von Problemen, deren Ursachen in der Regel in materiellen und immateriellen gesellschaftlichen Strukturen und Prozesse verankert sind. Deshalb arbeitet zielgruppenorientierte Stadterneuerung tendenziell eher an Symptomen als an Ursachen und läuft so Gefahr sich zu einer kostspieligen Daueraufgabe zu entwickeln, anstatt Probleme zu lösen oder ihnen vorzubeugen.
- Starre, unflexible Konzepte und Handlungsstrategien in hierarchisch strukturierten Handlungsfeldern erschweren offene, lernorientierte Gestaltungsstrategien. Lernblockaden garantieren ihrerseits die Wiederholung von Fehlern und eine Persistenz unerwünschter Ergebnisse.

Die Umsetzung dieser in Thesen gefassten Denkpunkte für die Zukunft bleibt den jeweiligen Akteuren der Stadterneuerung vor Ort überlassen. Sie zu konkretisieren, würde tendenziell in die erwünschten Rezepte münden, die aber nur scheinbar die „Kunst des Handelns“ vor Ort erleichtern (de Certeau 1988).

Konzeptualisierung des Sozialen im Raum



TU-Hamburg Harburg, AB 1-06, Stadt- und Regionalsoziologie, Projekt "Soziale Stadt", Mai 2000

Literatur

- Breckner, Ingrid, 1999: Handlungsforschung für eine soziale Stadt: Animositäten und Verflechtungen zwischen ‚Wissenschaft‘ und ‚Praxis‘ in urbanen Gestaltungskontexten. In: Mirbach, Thomas, Hrsg.: Entwürfe für eine soziale Stadt. Amsterdam:Overseas Publishers Association. S. 75-84.
- Breckner, Ingrid/Sturm, Gabriele, 2002: Kleiderwechsel – Sackgassen und Perspektiven in patriarchalen Öffentlichkeiten. In: Löw, Martina, a.a.O. S. 157-186.
- Bretthauer, Bastian, 1999: Die Nachtstadt. Tableaus aus dem dunklen Berlin. Frankfurt am Main/New York:Campus.
- Bourdieu, Pierre, 1976: Entwurf einer Theorie der Praxis auf der ethnologischen Grundlage der kabyliischen Gesellschaft. Frankfurt am Main:Suhrkamp.
- De Certeau, Michel, 1988: Kunst des Handelns. Berlin:Merve.
- Chtouris, Sotiris/Heidenreich, Elisabeth/Ipsen, Detlev, 1993: Von der Wildnis zum urbanen Raum – Zur Stadtentwicklung von Athen. Frankfurt am Main:Campus.
- Deutsches Institut für Urbanistik, Hrsg., 2002: Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Berlin:difu.
- Fleck, Ludwik, 1980 (zuerst 1935): Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv. Frankfurt am Main:Suhrkamp.
- Ipsen, Detlev, 1997: Raumbilder. Kultur und Ökonomie räumlicher Entwicklung. Pfaffenweiler:Centaurus.
- Ipsen, Detlev, 2002: Die Kultur der Orte. Ein Beitrag zur sozialen Strukturierung des städtischen Raumes. In: Löw, Martina, a.a.O. S. 233-245.
- Läpple, Dieter, 1991: Essay über den Raum. In: Häussermann, Hartmut u.a., Hrsg.: Stadt und Raum. Soziologische Analysen. Pfaffenweiler:Centaurus. S. 157-207.
- Löw, Martina (Hrsg.) 2002: Differenzierungen des Städtischen. Stadt, Raum und Gesellschaft Bd. 15. Opladen:Leske+Budrich.
- Sturm, Gabriele, 2000: Wege zum Raum. Methodologische Annäherungen an ein Basiskonzept raumbezogener Wissenschaften. Opladen: Leske+Budrich.

Workshops I

Workshop 1: Auswahlkriterien

Moderation und Input-Referat: DI Stefan Gabi, Abteilungsleiter im Amt für Stadterneuerung und Wohnbauförderung Leipzig

Stadtumbau und integrierte Stadtteilentwicklung in Leipzig

Die ostdeutschen Städte haben in den letzten zehn Jahren dramatische Einwohnerverluste hinnehmen müssen. Daraus ergeben sich weitreichende Konsequenzen für die Stadtentwicklung. Für den Umgang mit dem zumindest in Deutschland eher neuen Phänomen „schrumpfender Städte“ hat sich inzwischen der Begriff „Stadtumbau“ durchgesetzt. Als Lösungsansatz für Teile der entstandenen Probleme erweisen sich Strategien integrierter Stadtteilentwicklung als sehr hilfreich, die in ganz Europa langsam an Bedeutung gewinnen und bei der heutigen Tagung im Vordergrund stehen.

Situation

Die Situation in Leipzig - und anderen ostdeutschen Städten - lässt sich mit dem Bild einer Schere beschreiben: Einerseits hat die Stadt innerhalb von zehn Jahren massiv Einwohner verloren (-100.000), andererseits wurde das Angebot an Wohnungen, aber auch Büros im Rahmen eines gewaltigen Baubooms erheblich ausgeweitet. Heute stehen in Leipzig 60.000 Wohnungen leer, das sind fast 20 % des gesamten Wohnungsbestandes - für ostdeutsche Verhältnisse kein Extremwert.

Die Ursachen für die Bevölkerungsverluste liegen im drastischen Rückgang der Geburten nach der politischen Wende, Abwanderung von Teilen der Bevölkerung in die westlichen Bundesländer insbesondere in den ersten Jahren nach 1989/90, vor allem aber in der Suburbanisierung, die in den letzten zehn Jahren im Zeitraffertempo abgelaufen ist. Die Angebotsausweitung ist zum Teil Folge eines Nachholbedarfs, der sowohl in quantitativer, als auch in qualitativer Hinsicht bestand. Sie ist aber auch Konsequenz einer am Bedarf teilweise vorbei gehenden Wohnungsbauförderungspolitik.

Die hohen Leerstände haben vielfältige Auswirkungen auf dem Wohnungsmarkt, auf die Sozialstrukturen, auf die lokale Ökonomie und die städtebauliche Struktur: Die Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt profitieren zunächst. Der weitaus grösste Teil der Bevölkerung kann sich selbst versorgen. Viele Wünsche, die anderen Orts kaum erfüllbar wären, lassen sich

hier für vergleichsweise wenig Geld verwirklichen. Die Wahlfreiheit ist gross und die Ansprüche an Wohnung und Wohnumfeld sind hoch. Die grosse Wahlfreiheit hat in Bezug auf die Sozialstrukturen auch negative Auswirkungen, sie führt zu sozialer Entmischung. Die Umzugshäufigkeit ist gross, wer halbwegs mobil ist, zieht an die „guten Adressen“. Die weniger attraktiven Viertel laufen leer und veröden teilweise regelrecht. Nicht nur Wohnungen, sondern auch Geschäfte stehen leer. Einzelhändlern und Gewerbetreibenden fehlt die Kundenschaft. Die leerstehende Bausubstanz verwahrlost und verfällt zusehends. Häuser stürzen ein bzw. werden abgerissen. Städtebauliche Strukturen lösen sich auf, die „perforierte Stadt“ entsteht.

Strategie

Übergeordnetes Ziel der Stadterneuerung in Leipzig ist die Herstellung der Konkurrenzfähigkeit innerstädtischer Bereich gegenüber den Wohnungsbaustandorten „auf der grünen Wiese“. Damit soll der Suburbanisierung entgegen gewirkt werden. Es geht darum, die Vorteile innerstädtischen Wohnens und Arbeitens (z.B. gute Infrastrukturausstattung, „Altbaucharme“) durch Qualitäten zu ergänzen, die potentielle Abwanderer im Umland suchen: „Die eigenen vier Wände“, mehr Grün, weniger Dichte.

Trotz erfolgreicher Aufwertung wird man angesichts der angesprochenen Leerstandszahlen an Rückbau und Abriss von Wohnungsbeständen nicht vorbei kommen. Der Begriff „Stadtumbau“ soll vermitteln, dass dieser unvermeidliche Abriss möglichst einen Beitrag zur o.g. Aufwertung leisten soll.

Zur Stabilisierung der in besonderem Masse von Bevölkerungsverlusten, Leerstand, Verfall und Verödung betroffenen Stadtbereiche bedarf es darüber hinaus aber weiterer Ansätze, u.a. die Erhöhung der Gestaltungsmöglichkeiten der Bevölkerung, die Stabilisierung der Stadtteilzentren, die Unterstützung der Eigentumsbildung, berufliche Qualifizierung. Hier bieten integrierte Programme wie URBAN II und Soziale Stadt wichtige Hilfestellung.

Verortung

Die Auswahl von Gebieten für den Stadtumbau und für die besondere Unterstützung einer integrierten Stadtteilentwicklung erfolgte in Leipzig in zwei Stufen:

1. Einschätzung der Entwicklungsfähigkeit von Stadtbereichen
2. Festlegung der Aktionsfelder bzw. Fördergebiete

Die Einschätzung der Entwicklungsfähigkeit der unterschiedlichen städtischen Teilräume erfolgte im Rahmen der Erarbeitung des „Stadtentwicklungsplans Wohnungsbau und Stadter-

neuerung“. Weite Teile der Stadt wurden eingehend analysiert. Letztlich wurden alle Baublöcke in den relevanten Gebieten im wesentlichen drei Gebietskategorien zugeordnet, die Auskunft über Entwicklungsstand und mögliche Entwicklungsrichtung geben: „Konsolidierte Gebiete“, „Erhaltungsgebiete“ und „Umbaugebiete“. Die kleinräumigen (blockbezogenen) wurden zu stadtteilbezogenen Aussagen zusammen gefasst. Die wichtigsten Bewertungskriterien waren dabei: Bevölkerungsentwicklung, Leerstand, Sanierungsfortschritt. Daneben spielten eine Vielzahl weiterer, auch qualitativer Aspekte eine Rolle.

In der Diskussion um die Festlegung von Fördergebieten war eine wichtige Frage, ob es tatsächlich sinnvoll ist, die zur Verfügung stehenden Kräfte dort zu konzentrieren, wo „die Nacht am dunkelsten ist“. Sollen tatsächlich – wie in der Stadterneuerung bisher meist üblich – die Bereiche entwickelt werden, in denen die grössten Probleme bestehen? Oder ist es - angesichts einer Situation, in der es „zu viele Häuser für zu wenige Menschen“ gibt - nicht sinnvoller, Teile der Stadt „liegen zu lassen“.

Die Diskussion blieb – zumindest was die grossräumige Prioritätensetzung angeht – weitgehend theoretisch. Niemand hatte den Mut bzw. Leichtsinn, ganze Stadtteile dem ungesteuerten Verfall preiszugeben. Schwerpunkte der Stadterneuerung sind heute die Stadtteile mit den grössten Problemen: Der „Leipziger Westen“ und der „Leipziger Osten“, zwei grosse gründerzeitliche Bereiche, die früher von Industrie und Arbeiterbevölkerung geprägt waren, sowie die beiden am höchsten verdichteten und am weitesten vom Stadtzentrum entfernt gelegenen Wohnkomplexe der Grosssiedlung Leipzig-Grünau.

In Bezug auf die Entwicklungsziele für diese Gebiete gibt es Unterschiede. Obwohl hier die Leerstände derzeit am weitaus höchsten sind, ist die Aufwertungsperspektive für die Gründerzeitbereiche „Leipziger Westen“ und „Leipziger Osten“ unbestritten. Dabei bedeutet Aufwertung nicht quantitatives Wachstum. Angestrebt sind stadträumliche Veränderungen wie z.B. im Leipziger Osten die schrittweise Schaffung eines heute nur sehr ansatzweise vorhandenen grünen Bands, stabilisierte Kerne und neue, für die Eigentumbildung geeignete Wohnformen. Ein eindeutiges Bekenntnis für die „Plattenbaustandorte“ in Grünau gibt es nicht. Die einen streben auch hier ein sich gegenseitig befruchtendes und stabilisierend wirkendes Nebeneinander von Rückbau und Sanierung an, andere wünschen sich den Totalabriss und „den Rückbau der Stadt von den Rändern her“.

Fragen an die Workshopteilnehmer

Abgeleitet aus den Erfahrungen in Leipzig erscheint mir die Diskussion der folgenden Fragenkomplexe im Workshop „Auswahlkriterien“ sinnvoll:

1. Welches sind die wesentlichen Kriterien zur Bestimmung der Gebiete, in denen Programme integrierter Stadtteilentwicklung greifen sollen? In welchem Verhältnis stehen bauliche und soziale Aspekte zueinander? Wie wichtig sind zähl- und messbare Kriterien und welche Rolle spielen qualitative Aspekte? Welche Bedeutung haben Negativ- (Probleme) und welche Bedeutung haben Positivkriterien (Potentiale)? Ist es richtig, dort Entwicklungen anstossen zu wollen, wo die Probleme am grössten sind?
2. Wie gross dürfen Gebiete höchstens sein, damit Programme integrierter Stadtteilentwicklung noch handhabbar sind? Wie gross müssen sie sein, damit sinnvolle Lösungen möglich werden? Wie kann verhindert werden, dass Insellösungen entstehen? Lässt sich integrierte Stadtentwicklung überhaupt auf abgegrenzte Gebiete beschränken? Welche Probleme lassen sich auf der Ebene abgegrenzter Gebiete lösen und wann sind übergreifende Lösungen erforderlich?

Diskussion (Michael Emmenegger, Geograf, Fachstelle für Stadtentwicklung, Zürich)

In diesem Workshop ging es darum, unterschiedliche Auswahlkriterien für Gebiete, die Teil von Quartierentwicklungsprogrammen sind, zu diskutieren. Ausgehend von der Beschreibung der Situation in Leipzig, (vgl. Input-Referat von Stefan Gabi), wurden in der Diskussion folgende Kriterien für die Gebietsauswahl festgehalten.

Die Gebietsauswahl sollte sich durch ein Zusammenspiel von quantitativen Daten (z.B. Bevölkerungsentwicklung) und qualitativen Fakten (z.B. Gespräche mit ExpertInnen) ergeben. Beeinflusst wird sie durch weitere Faktoren, wie die Frage, wo überhaupt (schnelle) Verbesserungen möglich sind. Als sehr wichtig wurde auch die Ressourcenfrage beurteilt. Welche Kapazitäten stehen zur Verfügung? Was kann rein personell geleistet werden? Ein weiterer, kontrovers diskutierter Aspekt war, ob es von Vorteil ist, wenn Gebiete ausgewählt werden, aus denen am Lautesten gerufen wird, oder ob solche Gebiete eben eher weniger berücksichtigt werden sollten, da sie sich offenbar selber gut manifestieren können. Beachtet werden sollte auf jeden Fall die Gefahr, dass eine Zuweisung als Schwerpunktgebiet mit speziellem Entwicklungsbedarf zu einer weiteren Stigmatisierung belasteter Gebiete führen kann. Dem kann entgegengewirkt werden, wenn die Massnahmen zur Aufwertung einzelner Gebiete in eine gesamtstädtische Strategie eingebunden werden. Vorgeschlagen wurde dazu die Unterscheidung in einen Wirkungsraum (grösseres Gebiet oder ganze Stadt) und in einen Eingriffsraum (spezieller Ort, Quartier, sozialer Brennpunkt).

Aus der Diskussion wurden abschliessend folgende Fragen zur Weiterbearbeitung formuliert:

- Taugen Bundes- oder Länderprogramme für die Arbeit auf lokaler Ebene? Wie werden die Kommunen dabei mit einbezogen?
- Die soziale Stadtteilentwicklung fordert neues Verwaltungshandeln: Wie geht das konkret?
- Inwieweit findet von den Berufsleuten, die sich mit Stadtteilentwicklung befassen, eine Reflektion ihrer eigenen beruflichen Situation statt.

Workshop 2: Programme, Steuerungsinstrumente und Ressourcen

Moderation und Input-Referat: DI Jutta Kleedorfer und DI Klaus Steiner, MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung Wien.

Aufwertung als Programm

Vielen Dank für die Einladung zur Internationalen Fachtagung „Aufwertung der Stadt“ hier in Zürich. Aus Wien haben wir 2 Beiträge als inputs mitgebracht. Herr DI Steiner wird Ihnen von seinem Programm für den „Donaukanal“ berichten, ich vom Strategischen Projekt „einfach-mehrfach“. Als Moderatorin hat sich für unseren workshop freundlicherweise Frau DI Breitfuss von der TU-Wien zur Verfügung gestellt.

„einfach-mehrfach“

Der sogenannte öffentliche Raum ist zu grossen Teilen besetzt durch den Verkehr. Spielen auf der Strasse ist überwiegend eine Geschichte aus der Vergangenheit, ebenso wie die vielen „Gstetten“ – unbebaute Freiflächen im verbauten Gebiet - an die sich die meisten Erwachsenen noch so gern erinnern.

Die Grün- und Freiraumpolitik hat einen schweren Stand. Der Weg von der Planung über Widmung, Ankauf und Ausstattung neuer Areale ist aufwendig und beschwerlich. Die Stadt muss auch neue Wege suchen um auf den Bedarf adäquat reagieren zu können.

Zudem schaffen Trends und Moden neue Nachfragen, die nicht nur kommerziellen Anbietern überlassen werden können und sollen. Der Vereinssport erreicht auch nicht alle „Bewegungsbegeisterten“.

Daher muss man in Grosstädten viel in Lebensqualität investieren und mit neuen Angeboten und Lösungswegen zur Vermehrung des „Spielraumes“ experimentieren.

Das STRATEGISCHE Projekt der Stadt Wien **„einfach-mehrfach“** ist so ein Beispiel. Es hat 2 Schwerpunkte:

- einerseits **„Zwischennutzungen“**
- andererseits **„Mehrfachnutzungen“**

Wien setzt mit einer Vielzahl animativer, aufsuchender und mobiler Angebote sowie Streetwork neue Standards in der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit. Diese Aktivitäten brauchen „Platz“, auch in Zeiten knapper Ressourcen.

Mehrfachnutzung ersetzt jedoch keinesfalls die Flächensicherung, Planung, Errichtung und Pflege neuer Park- und Sportangebote. Mehrfachnutzung bedeutet bei der Planung neuer

und der Sanierung bestehender Anlagen jedoch eine grosse zusätzliche Chance, Flächen der Stadt möglichst vielen und möglichst oft zugänglich zu machen. Zielsetzungen:

- **sozialpolitisch:** „Spielräume“ erweitern, auf Engpässe bei Grün- und Freizeitinfrastruktur reagieren, Entflechtung von Konfliktpotentialen im öffentlichen Raum.
- **demokratiepolitisch:** liefert Beiträge zu den Themen Partizipation, Integration, Prävention.
- entspricht der Definition der **Verwaltungsreform:** Servicecharakter, Bürgernähe, Querschnittsmaterie, Flexibilität, Vernetzung, Kooperation, Effizienzkriterien.
- **Ökonomisch** rentabler, effizienter Umgang mit knappen Ressourcen, Infrastrukturen, Personal.
- **Imagefaktoren:** Neudefinition des öffentlichen Raumes, „Bühnen“ für Trendsport und Events, Stadtmarketing, strategische Dramaturgie.

Hinter jedem Projekt stehen: grosse Anstrengungen vieler, jede Menge Organisationsaufwand, viele offene Fragen, fast immer Kosten, sowohl für die „Erstausstattung“ wie auch für den laufenden Betrieb, die Haftungsfrage und die Notwendigkeit die „Verkehrssicherheit“ zu gewährleisten, die Bereitschaft Verantwortung zu übernehmen, kritische Phasen, und manchmal Konflikte, z.B. mit AnrainerInnen.

Nach cirka 3 Jahren praktischer Erfahrung mit „einfach-mehrfach“ lässt sich sagen:

- „Mehrfachnutzung“ ist in Wien wieder zu einem Begriff geworden.
- In fast allen Wiener Bezirken laufen „**Mehrfach- und Zwischennutzungsprojekte**“
- die Dimensionen sind ganz unterschiedlich, von stundenweiser Mitbenützung einer Schulsportanlage (zumeist begleitet von Parkbetreuung, Aufsuchender und Mobiler Jugendarbeit oder Streetwork) über temporäre, beispielbare Baulücken (wie Geblergasse, Zieglergasse, Giessaufgasse etc.) bis zur grundsätzlichen Neuplanung und -organisation der zentralen Freizeitinfrastruktur in Hirschstetten mit völlig offenen neugeplanten Schulsportanlagen (Actinpark) oder dem Bau eines eigenen Jugendtreffs (Waggons-Bahnfrei) für das Stadterweiterungsgebiet Brünnerstrasse
- die Nachfrage zielt vermehrt auch Richtung „geschlossener Räume“ (s. Mehrzweckraum im Einsiedlerbad, Halle Odeongasse etc.) als Ergänzung und jahreszeitunabhängige Freizeitangebote für lokalen und überregionalen Bedarf (Arthaberbad).
- der Bedarf für derartige Projekte wird von allen Seiten bestätigt als eine der wenigen Möglichkeiten die „Spielräume“ der Stadt zu erweitern und Partizipation bzw. die direkte Umsetzung konkreter Wünsche Jugendlicher realisieren zu können

- die Kooperationsbereitschaft innerhalb und ausserhalb des Magistrats hat sich wesentlich erhöht
- die Nachfrage bzw. das Interesse daran ist nicht auf potentielle „NutzniesserInnen“ und betroffene Bezirke beschränkt, sondern beschäftigt eine breite Fachöffentlichkeit aus den Bereichen Stadtplanung, Jugend- und Sozialpolitik, Kommunalverwaltung sowohl in Wien als auch vielen anderen Städten im In- und Ausland.

Mehrfach- bzw. Zwischennutzungsprojekte werden grundsätzlich in enger Zusammenarbeit mit den Bezirksvertretungen entwickelt, wobei die Bedarfsanmeldung/der Wunsch zu meist direkt aus dem Kreis der lokalen Betroffenen oder konkret sozial Agierenden kommt. Die Umsetzung von Mehrfachnutzungsprojekten setzt in vielerlei Hinsicht eine grosse Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten voraus. Um Synergien wirksam werden zu lassen und z. B. die Haftungsfrage als eines der wiederkehrenden Problem zu bewältigen, müssen viele Dienststellen innerhalb und Akteure ausserhalb des Magistrats ressortübergreifend und „uneigennützig“ agieren, wobei die grundsätzliche Bereitschaft der Wr. Städt. Versicherung auch Fremdgrundbesitz zu versichern wie stadteigene Areale, wenn dies mittels eines Vertrages mit Eigentümer und einer grundverwaltenden Dienststelle geregelt ist (für nichtkommerzielle Zwecke!) Grundvoraussetzung war.

Diskussion (Mark Würth, Ökonom, Fachstelle für Stadtentwicklung, Zürich)

Frau DI Jutta Kleedorfer zeigte in ihrem Referat, wie ihre Stelle flexible Zwischennutzungen für Jugendliche bereitstellt. Oft mangelt es in den Quartieren an Plätzen, wo sich Jugendliche austoben (bspw. Sportplätze) und zurückziehen können. Hierbei hat man temporäre Arrangements mit privaten Grundbesitzern getroffen, um bspw. Industriebrachen zeitlich befristet für entsprechende Bedürfnisse zu erschliessen. Ihre Stelle ist für den reibungslosen Betrieb und die Rückgabe der Flächen auf den vorbestimmten Termin verantwortlich.

Herr DI Klaus Steiner betreut quasi als Sonderaufgabe die Aufwertung eines Gebiets entlang der Donau. Da die Stadt Wien über zu wenig Mittel verfügt, dieses im Alleingang aufzuwerten, hat er quasi das Mandat übernommen, zusammen mit privaten Investoren und Grundeigentümern dieses Gebiet zu entwickeln. Hierzu wird versucht, gezielt win-win-Situation zu schaffen, indem bspw. Private mehr Ausnützung oder attraktive Lagen an der Donau bekommen, die Stadt Wien im Gegensatz Freiflächen und attraktive Wegverbindungen entlang des Flusses erhält.

Beide Initiativen zeichnen sich durch folgende Schwerpunkte aus:

- Engagierte Einzelpersonen „ziehen den Karren“. Sie verfügen über gute Kontakte sowohl in der Verwaltung, zur Politik und zu verschiedenen Gruppen. Für ihre erfolgreiche Tätigkeit brauchen sie Unabhängigkeit von den Vorschriften der Verwaltung.
- Viele kleine Bausteine tragen zum Gesamterfolg bei.
- Die Verwaltung verliert die Angst vor der Bevölkerung und der Wirtschaft.
- Gezielter Einbezug der Medien um einzelne Gruppen überzeugen zu können.

Es wurde auch die kritische Frage gestellt, ob sich durch die Ausgliederung der Staat nicht vor gewissen sozialen Aufgaben drückt. Die Herauslösung hat aber eine motivierende Kraft: Die Aufgabe wird zur selbstgestalteten Kür, wo sie vorher lediglich lästige Pflichtaufgabe der Verwaltung war.

Ebenfalls kamen kritische Kommentare, ob es sich bei diesen Massnahmen nicht lediglich um Sozialreparatur, Sozialpflasterchen handelt. Grundsätzlich stellte sich immer die Frage nach der (zukünftigen) Rolle der Verwaltung bzw. des Staates:

- Soll der Staat im Sinne von Public-Private-Partnership offensiv Geld heranschaffen dürfen?
- Welches sind denn die wirklichen Kernaufgaben des Staates?
- Ist die traditionelle Verwaltung nicht mehr in der Lage, aktiv zu steuern? Falls ja, bedarf es neuer Formen (Governance) der Steuerungsfähigkeit bspw. im Sinne der Ausgliederung von Sonderaufgaben?

Workshop 3: Formulierung, Entscheidung, Umsetzung

Moderation und Input-Referat: DI Dieter Polkowski, Leiter der Abteilung Stadterneuerung der Behörde Bau und Verkehr Hamburg.

Das Programm „Soziale Stadtteilentwicklung“ in Hamburg

1. Allgemeine Rahmenbedingungen

1.1 Städtebauförderung des Bundes und der Länder

Die Aufwertung von Stadtquartieren oder die Stadterneuerung ist zunächst Aufgabe der Städte und Gemeinden. Da die finanziellen Spielräume der Städte und Gemeinden begrenzt sind, beteiligen sich Bund und Länder mit Förderprogrammen an dieser Aufgabe. Beim Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ handelt es sich um ein Programmelement der Städtebauförderung. Die Kosten für förderfähige Massnahmen in diesem Programmbereich teilen sich Bund, Länder und Gemeinden (im Rahmen der verfügbaren Mittel) zu je einem Drittel. Die Förderbedingungen werden zwischen Bund und Ländern im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung ausgehandelt.

Als Stadtstaat muss Hamburg zwei Drittel der Mittel aufbringen, um die Bundesförderung in voller Höhe in Anspruch zu nehmen.

1.2 Gliederung der Verwaltung in Hamburg

In Hamburg leben auf einer Fläche von 755 km² ca 1,6 Mio Einwohner. 75 km² sind allein Hafennutzungen vorbehalten. Die Stadt ist gegliedert in 7 Verwaltungsbezirke. In jedem Bezirk gibt es ein Bezirksparlament und eine Bezirksverwaltung. Die Organisation der Bezirksverwaltung spiegelt im Wesentlichen die Aufgabenverteilung zwischen den Senats- oder Fachbehörden wieder. Je nach Grösse der Bezirke gibt es unterschiedlich viele Ortsämter, deren Arbeit durch Ortsausschüsse begleitet wird.

2. Soziale Stadtteilentwicklung in Hamburg – das Förderprogramm

Soziale Stadtteilentwicklung in Hamburg - hinter diesem Begriff verbirgt sich ein finanzielles Förderprogramm, eine Förderstrategie, ein rechtliches und verfahrenstechnisches Instrumentarium. Wie auch das entsprechende Bundesprogramm handelt es sich auch beim Hamburger Programm um ein Städtebauförderungsprogramm. Mit dem Titel des Programms „Soziale Stadtteilentwicklung“ wird oft eine Erwartungshaltung verbunden, die das Programm nicht einlösen kann. Das 1998 von Senat beschlossene Programm der Sozialen Stadtteilentwicklung basiert auf Vorläuferprogramme und Erfahrungen mit der Stadterneuerung /

Städtebauförderung, die bis Anfang der 70er Jahre zurückreichen und stellt den aktuellen Stand der Programmentwicklung dar. Das Programm Soziale Stadtteilentwicklung ist derzeit mit rund 25 Mio EUR ausgestattet. Das Programm zielt auf Quartiere, wo der Markt alleine nicht in der Lage ist, stadtentwicklungspolitisch gewünschte Zustände herzustellen.

3. Soziale Stadtteilentwicklung in Hamburg – eine gesamtstädtische Aufgabe

Die Aufgabe der Sozialen Stadtteilentwicklung ist es, dazu beizutragen, dass die städtischen Räume im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung konkurrenzfähig und lebenswert bleiben. Sie muss daher in gesamtstädtische Strategien und Konzepte für eine nachhaltige Stadtentwicklung eingebettet werden. Da die finanziellen und personellen Ressourcen der Stadt Hamburg begrenzt sind, bedarf die Umsetzung des Programms einer stadtentwicklungspolitischen Prioritätensetzung aus gesamthamburgischer Sicht. Es handelt sich also zunächst um eine Aufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung.

4. Stadterneuerungsgebiete

Die Stadterneuerung zielt (derzeit) auf „benachteiligte Quartiere und Stadtviertel“ mit vielschichtigen städtebaulichen und sozialen Problemen. Merkmale sind ein hohes Mass an sozialer Segregation, hohe Arbeitslosigkeit, schlechter Wohnraum, städtebauliche, ökologische oder kulturelle Defizite. Benachteiligte Quartiere sind heute nicht mehr nur die älteren Viertel der inneren Stadt, sondern auch die Wohnsiedlungen aus den 60er und 70er Jahren. Derzeit sind 46 Quartiere ins Programm aufgenommen.

Stärker als in den letzten Jahren werden (wieder) Aufgaben des Stadtumbaus auf die Städte zukommen. Bestehende Strukturen müssen durch an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst werden. Brachgefallene Bausubstanz oder Flächen müssen für neue Nutzungen aufbereitet werden. Es ist damit zu rechnen, dass mittelfristig ähnliche Probleme auf Hamburg zukommen, wie sie bereits heute in den „neuen Ländern“ existieren. – Problem, die sich aus dem dauerhaften Leerstand von Wohnungen in den Grosssiedlungen der 60er und 70er Jahre ergeben und die nicht allein durch Abriss bewältigt werden können.

5. Soziale Stadtteilentwicklung – ein integrativer Ansatz

Das Programm Soziale Stadtteilentwicklung verfolgt den Ansatz, auf quartiersebene möglichst viele Handlungsstränge der Hamburger Politik zusammenzuführen, Ressourcen der einzelnen Fachbehörden für einen effektiven Einsatz in den Quartieren zu bündeln und das eigenverantwortliche Handeln auf lokaler Ebene zu fördern. Die Stadterneuerungsmittel wer-

den daher in der Regel nur als Anteilsfinanzierung für Projekte und Massnahmen eingesetzt, um möglichst viele Mittel für die Quartiersentwicklung zu mobilisieren. Da die Förderung eines Quartiers grundsätzlich zeitlich begrenzt sein soll (5 bis 7 Jahre), wird der Erfolg des Programms insbesondere davon abhängen, ob es gelingt, ein koordiniertes Handeln aller Fachbehörden in diesen Quartieren über die Dauer der „Sonderförderung“ hinaus zu gewährleisten.

6. Leitziele des Programms

Für die Umsetzung des Programms hat der Senat folgende Leitziele beschlossen:

6.1 Förderung und Stärkung der lokalen Handlungs- und Selbsthilfemöglichkeiten.

Insbesondere soll die Bereitschaft der Bewohnerinnen und Bewohner unterstützt werden, in Bürgerinitiativen und durch ehrenamtliches Engagement unmittelbar an der Verbesserung der eigenen Lebenssituation und der sozialen und ökologischen Situation im Stadtviertel mit zu arbeiten.

6.2 Förderung und Stabilisierung der Mitwirkungsbereitschaft durch Schaffung weitgehender Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Hierfür sollen offene und wirksame Formen erprobt werden. Es sollen Beteiligungsgremien geschaffen werden, die von möglichst vielen Menschen getragen werden. Es ist darauf zu achten, dass die Einbeziehung der Belange der Bewohnerinnen, insbesondere auch der Migrantinnen, sichergestellt ist.

6.3 Anregung von privatem Engagement im Stadtviertel

Öffentliches Engagement soll helfen, in möglichst grossem Umfang privates, wirtschaftliches Engagement im Stadtviertel anzuregen. Dies kann insbesondere getragen werden von Genossenschaften, von Mietern, von Kaufleuten, Handwerkern, Unternehmern, Vereinen und Wohnungsbaugesellschaften.

6.4 Stärkung der lokalen Ökonomie

Durch eine Kooperation mit der lokalen Wirtschaft, Kammern, Verbänden und lokalen Beschäftigungsinitiativen soll die örtliche Wirtschaftsstruktur gestärkt und quartiersnahe Arbeits- und Ausbildungsplätze gesichert und geschaffen werden. Quartiersbezogene Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote für spezielle Zielgruppen, insbesondere für benachteiligte Jugendliche und auch Transfer-Einkommen angewiesene alleinerziehende Frauen sollen gefördert werden.

6.5 Verbesserung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes

Das Wohnumfeld soll unter Berücksichtigung sozialer Bedürfnisse und ökologischer Erfordernisse verbessert, Freiflächen sollen unter aktiver Beteiligung von Bewohnerinnen und Bewohnern nutzbar gemacht und die Sicherheit im öffentlichen Raum erhöht werden.

6.6 Nachhaltige Verbesserung der Wohnqualität

Die Wohnqualität soll durch Modernisierung, Instandsetzung und Umbau und das Wohnungsangebot durch ergänzenden Neubau verbessert werden. Neue Wohnformen sollen unterstützt, preiswerter Wohnraum gesichert und die Bewohnerinnen und Bewohner vor Verdrängung geschützt werden. Ziel ist eine stabile Bewohnerstruktur.

6.7 Stabilisierung und Entwicklung der Stadtteil- und Quartierszentren

Die Versorgungsfunktion der Zentren soll gesichert und ihre Rolle als Ort der Kommunikation und Stadtteilkultur gestärkt werden.

6.8 Sicherung und Erweiterung der sozialen, kulturellen, bildungs- und freizeitbezogenen Infrastrukturangebote im Interesse des sozialen Ausgleichs

6.9 Aktivierung und Förderung der Selbsthilfe in den Quartieren

Die Quartiersentwicklung soll in hohem Masse auf Prävention angelegt sein und Selbsthilfepotentiale für den Stadtteil nutzbar machen.

7. Aufnahme ins Programm durch Beschluss des Senats

Der Anstoss für die Aufnahme von Quartieren kommt entweder von den Bezirksverwaltungen oder aus der für das Programm zuständigen Fachbehörde, der Behörde für Bau und Verkehr. Die Behörde für Bau und Verkehr erarbeitet eine mit den Bezirken und anderen Fachbehörden abgestimmte Entscheidungsvorlage für den Senat bzw. Senatskommission. Aufgenommen werden die Gebiete durch Beschluss auf Senatsebene.

8. Integrierte Handlungskonzepte als Voraussetzung für die Förderung

1998 hat der Senat der Stadt das Programm „Soziale Stadtteilentwicklung“ beschlossen. In diesem Programm wurden zeitweilig parallel laufenden Programme bzw. Programmelemente zu einem einheitlichen Programm zusammengeführt. Mit dem Beschluss des Programms hat der Senat integrierte Entwicklungskonzepte als generelle Voraussetzung für die Förderung aller Quartiere eingeführt.

Die Quartiersentwicklungskonzepte sollen in enger Kooperation sowie in Abstimmung mit den lokalen Akteuren und betroffenen Fachbehörden erarbeitet werden. Mit dieser Aufgabe werden in der Regel private Auftragnehmer betraut – so genannte Quartiersentwickler.

Auf der Basis der vom Senat beschlossenen Ziele des Programms sollen für die einzelnen Quartiere Entwicklungsziele formuliert werden. Dabei ist den jeweiligen Rahmenbedingungen, Problemstellungen und auch den vorhandenen Potentialen für eine positive Quartiersentwicklung Rechnung zu tragen. Zur Umsetzung der Ziele sollen Massnahmen und Projekte entwickelt werden. Bestandteil des Quartiersentwicklungskonzept ist ein Zeit-Massnahmenplan, der Angaben zur zeitlichen Realisierung der Massnahmen und Projekte, der beteiligten Stellen und der geschätzten Kosten enthält. Natürlich kann zu Beginn des Prozesses keine vollständige Zusammenstellung erwartet werden, sondern lediglich zu den s. g. Schlüsselprojekten oder Handlungsschwerpunkten. Die Konzepte sind daher auf Fortschreibung angelegt.

Das Quartiersentwicklungskonzept hat eine zentrale Bedeutung für den gesamten Prozess der Quartiersentwicklung. Es soll als Kommunikationsinstrument in alle Richtungen wirken und Koordinierungsfunktion für die Projektumsetzung übernehmen. Dabei gilt es nicht nur, Zukunftsperspektiven für die Bevölkerung aufzubauen, sondern auch eine verbindliche Basis für den Mitteleinsatz aller betroffenen Fachbehörden zu schaffen und darüber hinaus auch die Vorhaben beteiligter privater Investoren einschliesslich der Wohnungsunternehmen und Wohnungsbaugenossenschaften in ein Gesamtkonzept einzubinden.

Da die Umsetzung der Entwicklungsziele mit den finanziellen Mitteln des Programms alleine nicht erreicht werden kann, geht es darum, möglichst viele Mittel der Fachbehörden, Wohnungsunternehmen oder sonstige öffentliche und private Mittel für die Quartiersentwicklung zu mobilisieren. Die Programmmittel werden nur zur Anteilsfinanzierung eingesetzt, um weitere Mittel zu erschliessen.

Mit den Quartiersentwicklungskonzepten soll ein koordiniertes Handeln aller Akteure vor Ort erreicht werden, um möglichst viel Synergien zu erreichen und nutzbar zu machen.

Durch die Zusammenarbeit mit Bewohnerinnen und Bewohnern und lokalen Akteuren bei der Erarbeitung der Konzepte sollen Bedürfnisse, Wünsche und Ideen der in den Quartieren Lebenden und Handelnden in die Konzepte einfließen. Es werden konsensuale, im Quartier akzeptierte Lösungen angestrebt. Gleichzeitig soll zusätzliche Professionalität in die Quartiersentwicklung eingebracht werden.

Die Quartiersentwicklungskonzepte werden breit abgestimmt und müssen die Zustimmung des eingesetzten Beteiligungsgremiums im Quartier finden. Nur dann werden sie von der zuständigen Senatskommission als Grundlage für die Quartiersentwicklung beschlossen. Die Bewohnerinnen und Bewohner und andere lokale Akteure erhalten so unmittelbar Einfluss auf die Formulierung der Entwicklungsziele für das Quartier. Mit dem Beschluss der Senatskommission sollen alle Fachbehörden und Dienststellen in den Prozess der Umsetzung der Konzepte eingebunden und zur Mitwirkung verpflichtet werden.

Schwierigkeiten bei der Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte

Die an integrierte Handlungskonzepte gestellten Anforderungen können nur dann eingelöst werden, wenn die Konzepte von allen wichtigen Akteuren getragen werden.

Die unterschiedlichen Erwartungshaltungen lassen sich aber nur schwer in Einklang bringen:

- Die Finanzbehörde erwartet bereits mit Vorlage eines abgestimmten Quartiersentwicklungskonzeptes eine konkrete Kostenplanung für den gesamten Förderzeitraum.*
- Quartiersentwickler sehen hierin einen unüberbrückbaren Widerspruch zum Anspruch, das Konzept in Kooperation mit den lokalen Akteuren und insbesondere den Bewohnerinnen und Bewohnern zu erarbeiten.*
- Die Bezirksverwaltungen und auch die Bezirkspolitik messen den Erfolg an dem für die Quartiere mobilisierten Geldbetrag.*
- Die Senatskanzlei fordert Strategien für von den Akteuren vor Ort getragene Aktivitäten, die nicht auf Investitionen basieren und eher dem Ziel Aktivierung und Förderung der Selbsthilfe in den Quartieren entsprechen.*

- *Die Planer sehen den zweifellos gegebenen Investitionsbedarf für das Wohnumfeld, die Gebäude und für fehlende oder modernisierungsbedürftige Infrastruktur.*

Weitere Schwierigkeiten sind:

- *Kompetenzstreitigkeiten zwischen Fachbehörde und Bezirken, die in Hamburg in dem Bestreben der Bezirke nach mehr Eigenständigkeit und unklaren Aufgabenabgrenzungen begründet sind.*
- *Aus der jeweiligen Aufgabe geborene mangelnde quartiersbezogene Sicht- und Handlungsweisen der Fachbehörden.*
- *Die begrenzte Reichweite des Instruments der Städtebauförderung, die vorhandenen vielschichtigen Probleme in den Quartieren lassen sich mit dem Programm nicht lösen, da äussere, mit dem Programm nicht beeinflussbare Rahmenbedingungen die Probleme verursacht haben*

9. Umsetzung der Konzepte

Die Umsetzung des Programms findet im Spannungsfeld zwischen dem Streben der Bezirke nach mehr Eigenständigkeit, der Ressortverantwortung der Fachbehörden und natürlich den Erwartungshaltungen in den Quartieren statt. Für die Durchführung des Programms in den Quartieren ist entweder die Behörde für Bau und Verkehr zuständig – in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten, oder das zuständige Bezirksamt. Das Bezirksamt beantragt Mittel für die Umsetzung der Massnahmen bei der Behörde für Bau und Verkehr. Die Mittel des Programms Soziale Stadtteilentwicklung sind Investitionsmittel und können nur für die Umsetzung der Massnahmen und nicht zur Absicherung von Betriebskosten (Personal- und Unterhaltungskosten) eingesetzt werden. Daher muss als Voraussetzung für die Förderung von konkreten Projekten Klarheit über die Finanzierung möglicher Folgekosten gegeben sein.

Die Mittel werden nur für solche Projekte oder Massnahmen bewilligt, die in den Quartiersentwicklungskonzepten enthalten und somit mit den Beteiligungsgremien des Quartiers und den beteiligten Fachbehörden abgestimmt sind. Dabei handelt es sich um mehr, als um eine formale Beteiligung oder Befragung. Da gegen eine Entscheidung des eingesetzten Beteiligungsgremiums keine Projekte oder Massnahmen umgesetzt werden können, haben die Bewohnerinnen und Bewohner und andere Akteure vor Ort unmittelbar Einfluss auf umzusetzende Projekte und Massnahmen.

9.1 Beteiligungsgremien in den Quartieren

Generell gilt, dass die Mitwirkungsbereitschaft der in den Quartieren der sozialen Stadtteilentwicklung lebenden und arbeitenden Menschen gestärkt und gefestigt werden soll. Die Beteiligungsformen sollen eine grösstmögliche Offenheit sichern. Gleichzeitig ist die Einbindung und angemessene Vertretung aller Bewohnergruppen und im Stadtteil Tätigen (Gewerbetreibende, Eigentümer, Initiativen, Vereine usw.) zu gewährleisten. Darüber hinaus werden für die zu entwickelnden Beteiligungsstrukturen keine konkreten Vorgaben gemacht.

9.2 Stadtteilmanagement

Die Erfahrungen mit Vorläuferprogrammen und Pilotgebieten haben die Notwendigkeit eines quartiersbezogenen Managements verdeutlicht. Die Einsetzung von in den Stadtteilen arbeitenden Sanierungsträgern bzw. Quartiersentwicklern als direkte Ansprechpartner vor Ort ist daher für alle Quartiere obligatorisch geworden.

Zu deren wichtigsten Aufgaben zählen:

- Die Erarbeitung und Fortschreibung von Quartiersentwicklungskonzepten unter Einbeziehung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie lokaler Akteure und betroffener Behörden,
- die Organisation von Beteiligungsstrukturen und Prozessen,
- Aktivierung der Bewohnerinnen und Bewohner, Gewerbetreibenden und Grundeigentümern, Unterstützung und Stärkung lokaler Initiativen,
- Beratung von Investoren, und Öffentlichkeitsarbeit.

In den Quartieren werden von den Quartiersentwicklern so genannte Stadtteilbüros als zentrale Anlaufstelle vor Ort eingerichtet. Von der Fachbehörde wird gewünscht, dass die Quartiersentwickler tatsächlich vor Ort arbeiten und so möglichst unproblematisch ansprechbar sind. Es hat sich bewährt, die Büros in unmittelbarer Nähe zu anderen im Quartier arbeitenden Einrichtungen einzurichten. Soweit möglich, werden die Büros auch von Gruppen und Initiativen aus dem Quartier genutzt.

9.3 Verfügungsfonds in der Verantwortung der Beteiligungsgremien

Um verantwortliches, selbstbestimmtes Handeln auf lokaler Ebene zu fördern, wurden für alle Gebiete sogenannte Verfügungsfonds eingerichtet. Sie dienen dazu, kleinere Projekte oder Aktionen schnell und unbürokratisch zu finanzieren. Sie sollen vorwiegend der Aktivierung von Selbsthilfepotentialen dienen und die Teilnahme der in den Stadtteilen Lebenden und Arbeitenden an der Quartiersentwicklung fördern. Für die Vergabe der Mittel sind die

Beteiligungsgremien vor Ort verantwortlich, mit der Verwaltung der Mittel sind die Quartiersentwickler betraut.

Diskussion (Barbara Emmenegger, Soziologin, Fachstelle für Stadtentwicklung, Zürich)

Thema in diesem Workshop war die Kompetenzregelung in Stadtteilentwicklungsprozessen. Aus dem Eingangsreferat von Dieter Polkowski wurden die Rollen der drei Akteurebenen: Politik, Verwaltung und Quartier zur Diskussion gebracht.

Ziele und Absichten der Programme werden von *politischer Seite* vorgegeben, sowohl beim Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ in deutschen Städten als auch beim Legislaturschwerpunkt „Aufwertung von Stadtgebieten“ der Stadt Zürich. Ein Auftrag, der Politik den Programmen erteilt, ist z.B. der Grundsatz der Partizipation: Massnahmen sollen partizipativ mit der Quartierbevölkerung erarbeitet werden. Das heisst, neben Politik und Verwaltung werden dem Quartier Aufgaben und – in welchem Ausmass muss genau geregelt werden – auch Kompetenzen zugeschrieben.

An diesem Punkt jedoch entsteht bei den Prozessen der sozialen Stadtentwicklung oft Unklarheit darüber, welche AkteurInnen schliesslich über welche Entscheidungskompetenzen verfügen. In der Diskussion wird deshalb klar festgehalten, dass transparent deklariert werden muss, wer welche Entscheidungskompetenzen innehat oder zugesprochen erhält (Mitsprache oder Mitbestimmung). Diese Transparenz lässt, so die Erfahrung einiger WorkshopteilnehmerInnen, zum Teil zu wünschen übrig. Denn die programmimmanente Ausrichtung auf die sozialräumliche Ebene und auf Partizipation der Quartierbevölkerung lässt zum Teil die Grenzen von Mitsprache- und Mitbestimmungsmöglichkeiten, resp. -kompetenzen verschleiern. Gerade aber, so wird in der Diskussion betont, kann diese Verschleierung von Formulierungs-, Entscheidungs- und Umsetzungskompetenz zu grossen Frustrationen der am Prozess Beteiligten führen.

Festgehalten wird, dass in partizipativen Prozessen, genau festgehalten werden muss, wer über welche Entscheidungskompetenzen verfügt, verfügen kann und darf. Die Politik müsse zum Teil Kompetenzen an Quartiersebene abgeben und Entscheidungen sehr transparent kommunizieren. Zudem wurde betont, dass partizipative Prozesse nicht mit unverbindlichen, offenen Formen gleichgesetzt werden dürfen, sondern gerade im Hinblick auf Kompetenzverteilung, bräuchten sie Verbindlichkeiten und eine Struktur, an denen sich die Beteiligten orientieren können.

Ebenfalls diskutiert wurde die Rolle der Stadtteil- oder QuartiersmanagerInnen, die als Profis keine AnwaltspartnerInnen für eine Seite (z.B. Quartier oder Verwaltung) einnehmen dürfen, sondern als VermittlerInnen fungieren müssen.

Die Fragen nach der Organisation der Partizipation, nach den Ansprüchen an partizipative Prozesse (wer soll, muss erreicht werden? Wie heterogen, resp. homogen ist die Beteiligungsgruppe?) und nach der Legitimation von in partizipativen Prozessen entschiedenen Massnahmen in einem demokratischen System stiessen im Workshop auf grosses Interesse.

Darauf hingewiesen wurde auch, dass Partizipation sowie Entscheidungskompetenzen in der Schweiz mit dem direktdemokratischen System und somit der Referendumsmöglichkeit einen anderen Stellenwert hat als z.B. in Deutschland.

Aus der Diskussion ergaben sich abschliessend folgende Fragen zur Weiterbearbeitung:

- Wie müssen Programme aussehen, die dem Anspruch „Soziale Stadtteilentwicklung“ entsprechen?
- Ist die Diskussion über Sozialraumorientierung der Verwaltung und über Sozialraumbudget irreführend?
- Konzepte für Beteiligung, Partizipationsprozesse

Workshop 4: Win-Win Situationen schaffen

Moderation und Input-Referat: Thomas Schulze, Politologe und PR-Berater, superurban Hamburg.

Na, logo! Wie Stadtteile zu Marken werden

1. Wie verkauft sich Stadt?

„Eine Immobilie, eine Stadt oder eine Region sind wie Markenprodukte, die man so attraktiv gestalten muss, damit sie jemand kauft.“ Mit dieser radikalen These vertritt der Wiener Architekt und Professor für Städtebau und Raumplanung Christoph Langhof seinen Ansatz des „Win-Win im Städtebau®“. Städte müssten mehr können, als bloss ihre Funktion zu einem angemessenen Preis zu erfüllen. Entscheidend für den Erfolg im Wettbewerb sei es, „neben dem funktionalen und wirtschaftlichen Nutzen einen ästhetischen und kulturellen Mehrwert anzubieten, der sichtbar und erlebbar ist.“ Erfolgreich würden diejenigen sein, die „dauerhaft Sympathie erzeugen und positive Emotionen an sich binden“. Damit verbindet sich eine Win-Win Philosophie, die bedeute, „dass man nur eine tragfähige Zukunft schaffen kann, wenn sie nicht auf Kosten anderer aufbaut und die Beteiligten von der Entwicklung der Stadt oder der Region Gewinn davontragen: die Bauherren, die Bewohner und die Stadt selbst.“

Seit den 70ern und verstärkt in den letzten zehn Jahren hat es in Deutschland Anstrengungen gegeben, Methoden und Instrumente aus dem Marketing auch auf die Stadtentwicklung zu übertragen. Vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden Konkurrenzsituation ringen Städte und Gemeinden, Kommunen und Regionen mal mehr, mal weniger strategisch miteinander: um Aufmerksamkeit und um Touristen, um Firmenansiedlungen und qualifiziertes Personal, genauso wie um Bewohner und Kaufkraft, Kultur und Ansehen, kurz: um Ressourcen aller Art geht es dabei.

Was für Städte allgemein gilt, hat für Aufwertungs-Gebiete besondere Bedeutung: Als schwächste Glieder in der Konkurrenz gibt es hier einen besonderen Bedarf an Vermittlung von Qualitäten und von Besonderheiten des Quartiers. Gleichzeitig haftet der Imagewerbung für benachteiligte Stadtteile schnell der Makel an, sie sei eine Art urbane Kosmetik, das aufgeklebte Logo ein Trostpflaster, dass von den eigentlichen Defiziten ablenken solle. Für Werbehasser ist die Werbung für das „Produkt“ Stadt ein Schritt weg vom authentischen Leben hin zu synthetischer Attraktivität. Für Experten aus dem Stadtmarketing hingegen ist ihre Disziplin ein Sprung hin zu mehr Bewohner- und Kundenorientierung.

Auf der Tagung „Aufwertung als Programm“ stellen wir folgende Fragen in den Mittelpunkt: Wie können Strategien und Instrumente aus dem Marketing für „sozial benachteiligte“

Stadtteile fruchtbar gemacht werden? Welche Kriterien sollte ein Marketing in diesem Bereich erfüllen?

2. Vom Stadtmarketing...

Die Beispiele, mit denen in Deutschland versucht wird, städtisches Profil zu zeigen, sind mannigfaltig. Nach Schätzungen der Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (BCSD) gibt es über 600 institutionalisierte Initiativen in diesem Bereich. Kaum eine (Klein) Stadt über 10.000 Einwohner, die nicht auf einzelne oder gebündelte Aktivitäten unter einer Dachmarke setzen würde.

Kundenorientiert und ganzheitlich!

Die Vielfalt der Ansätze reicht vom selbstorganisierten Management einzelner Einkaufsstrassen über Innenstadtinitiativen bis hin zu umfassenden Stadtmarketing-Prozessen mit Leitbildentwicklung. Im Selbst-Anspruch der Stadtmarketer ist Stadtmarketing ein umfassender strategischer Ansatz, der weit über Werbung und Öffentlichkeitsarbeit hinaus geht. Er gestaltet und moderiert, hat Lebensqualität und Wirtschaftskraft gleichermaßen im Auge.

Dass der Ansatz mehr im Sinn habe als Werbung, Verkaufs- und Wirtschaftsförderung, klingt dann in der Version des BCSD so: „Stadtmarketing als Ansatz der zielgerichteten Gestaltung und Vermarktung einer Stadt basiert auf der Philosophie der Kundenorientierung. Es dient der nachhaltigen Sicherung und Steigerung der Lebensqualität der Bürger und der Attraktivität der Stadt im Standortwettbewerb. Dies geschieht im Rahmen eines systematischen Planungsprozesses und durch die Anwendung der Instrumente des Marketing-Mix. Das „Produkt“ Stadt ist das Ergebnis der Einstellungen und des Handelns der Menschen in der Stadt. Stadtmarketing wird daher idealerweise von allen Menschen mitgetragen. In einem institutionalisierten Verfahren werden die vielfältigen und häufig unterschiedlichen Interessen aus dem öffentlichen wie privaten Bereich zusammengeführt und die Kräfte gebündelt. Dies setzt die Vereinbarung von Zielvorstellungen voraus, zum Beispiel in Form eines ganzheitlichen Stadtleitbildes. (...)“

Ein lebendiges Produkt

Marketing ist eigentlich eine Methode, den Absatz eines fertigen Produktes anzukurbeln. Angewendet auf Städte und Regionen, Stadtteile und Quartiere ist es wohl eher ein Verfahren, das Produkt weiterzuentwickeln. Denn dieses Produkt hat es in sich: Es ist ein „vielschichtiges kulturelles, politisches, produktives, rechtliches und soziales Beziehungs- und

Leistungssystem“, beschreibt es der Zürcher Ökonom Hans Peter Wehrli. Und das macht es anders als andere Produkte: So verfolgt es neben monetären u.a. auch soziale und kulturelle Ziele, die Stadt ist pluralistisch und heterogen, und oft von Ansprüchen gegensätzlicher Interessengruppen geprägt. Und, nicht zu vergessen: es ist Wohn- und Arbeitsort seiner Bewohner.

Für den Stadtmarketing-Experten Michael Konken ist Stadtmarketing ein zukunftsorientiertes Verfahren. Ein Prozess mit dem Ziel, „in einer Stadt eine optimistisch zu beurteilende Zukunft zu projektieren und wahrnehmbare, gemeinsame Anstrengungen in dieser Richtung zu vollziehen. (...) Es ist ein umfassendes Konzept auf der Grundlage eines ganzheitlichen Leitbildes, das wiederum von einer Vision für die Entwicklung der Stadt (...) ausgeht.“ Zu schaffen sei eine „einzigartige, unverwechselbare Stadt mit Alleinstellungsmerkmal“.

Viel Wirtschaft, wenig Strategie?

Kritiker dieses Ansatzes monieren, dass er zu einseitig die wirtschaftlichen Interessen in den Mittelpunkt stelle. Ausserdem sei eine Beteiligung aller Interessengruppen weder erwünscht noch finde sie in der Praxis ausreichend statt. In einer Studie des Deutschen Institutes für Urbanistik (Difu) stellte sich heraus: In Deutschland betreiben mehr als 80% der grösseren Kommunen Massnahmen auf dem Feld des Stadtmarketings. Einen wirklich umfassenden Ansatz verfolgten aber nur weniger als 10% der befragten Städte.

Das die Städte dabei stark die Wirtschaft im Visier haben, zeigen die genannten Ziele und Themen: Als eines der drei wichtigsten Ziele der Stadtmarketing-Aktivitäten nennen die Städte und Gemeinden die Wirtschaftsförderung (31%), insbesondere die öffentlich-private Partnerschaft. Die bedeutendsten Themenfelder sind nach Difu Stadtimage und Stadtwerbung (91%) und die Stärkung des innerstädtischen Einzelhandels. 70% sehen die Ansiedlung neuer Betriebe als Hauptziel an.

Der BCSD stellt ausserdem fest, dass vielfach Stadtmarketing-Prozesse nicht zum Erfolg führten, da sie unprofessionell und unvollständig, ohne Definition von Zielen und Zielgruppen vonstatten gehen würden. Am Ende kommt als Ergebnis oft nicht viel mehr als eine bunte Verkaufsstrategie des Städtischen heraus. Ein flotter Claim, ein einprägsames Logo, und natürlich grosse Events, die den öffentlichen Raum zur Projektionsfläche für punktuelle urbane Inszenierungen machen: das sind oft die Grundzutaten, mit denen Standortinitiativen und Stadtväter im urbanen Süppchen mitkochen. Der BCSD fordert daher, Stadtplanung und Stadtmarketing enger miteinander zu verknüpfen.

3. ...zum Urban Branding

Neben diesem mittlerweile weit verbreiteten, wenn auch nur bedingt konsequent angewendeten Verfahren, zieht langsam aber stetig das Markendenken in die Entwicklung von Immobilien und Stadtteilen ein. Seit den 90ern setzen sich grosse Unternehmen mit eigenen Immobilien in Szene, die Gattungen wie Corporate-Image-Center, z. B. die VW-Autostadt in Wolfsburg oder die BMW-Welt in München, oder die Urban Entertainment Center wie das Sony-Center am Potsdamer Platz in Berlin hervorbringen.

Stadtteil und Marke

Von dort ist es ein kleiner Schritt zum Wohnen im Zeichen der Marke. „Die Idee einer voll privatisierten Stadt oder einzelner Stadtviertel, die das Warenzeichen eines Unternehmens tragen, wirken heute bei weitem nicht mehr so abwegig, wie noch einige Jahre zuvor,“ beschreibt die Publizistin und Markenkritikerin Naomi Klein die Perspektive. Die Eroberung städtischer Räume ist demnach nur die Spitze eines Eisberges. Weniger spektakulär, dafür bedeutender ist ein Wandel, der sich unbemerkt vollzieht: Künftig werden nicht nur Konsum-, Erlebnis und Freizeitwelten, sondern ganz normale Stadtteile als Orte mit besonderen Eigenschaften entwickelt, inszeniert und gepflegt werden. Marke und Stadtteil stehen sich dabei gar nicht so unverträglich gegenüber: Ob jemand in Hamburg eine Wohnung in den Stadtteilen Ottensen („gemütlich-pc“), Schanzenviertel („autonom-trendy“), Eppendorf („gediegen-liberal“) oder Dulsberg („ehrlich billig“) bezieht, immer wählt er zwischen gewachsenen Marken.

Im Mittelpunkt: Marken und Themen

Bei der Anwendung von Markenstrategien auf Stadtentwicklungsprozesse kristallisieren sich drei Trends heraus: Markenstädte, System-Städte und Themenstädte. In Markenstädten wie der Stadt Celebration in Florida, die in Gänze von Disney geplant und unter dem Dach der Marke errichtet wurde, werden die Markeninhalte über den Namen, zeichenhafte Architektur, die Wohnungsausstattung oder eine besondere Infrastruktur transportiert. Es gibt bestimmte Verpflichtungen und Verhaltensregeln der Bewohner. Im Gegenzug erhalten sie die real umgesetzte Vision des amerikanischen Kleinstadtraums der Südstaaten, eine sichere und saubere Nachbarschaft der vorindustriellen Zeit.

System-Städte sind Stadtmodule, die an jedem beliebigen Standort ihr besonderes Profil reproduzieren, vom Design, über die Erschliessung, die Grundrisse bis hin zum Wasserhahn oder die Jalousien. Der Vorteil: Die Kunden wissen, was sie erwartet. Hohe „Stückzahlen“, ein zentral organisiertes Management und internationale Logistik ermöglichen hohe konzept-

tionelle Qualität bei relativ niedrigen Preisen. System-Städte werden entweder auf bestehende Marken aufsetzen oder die Immobilien werden selbst als Marke entwickelt.

Themenstädte sind Wohnsiedlungen oder Stadtteile, die als Unikate und meist um ein Leitthema herum konzipiert sind, zumindest aber eine stark entwickelte Corporate Identity aufweisen. Themenstädte richten sich an mehr oder weniger eng gefasste Lebensstilgruppen („Yetties“, „Bobos“, „Dinks“ oder „Empty Nesters“). Hierzu gehören natürlich auch ursprünglich alternative Projekte wie Öko-Siedlungen (Freiburg-Vauban) oder „Autofreies Wohnen“.

Markenkerne

Alle drei werden bewusst oder unbewusst wie Markenartikel entworfen. Wer die Begriffe der Markenentwicklung auf Stadtentwicklung anwendet, kann sich ausmalen, was dies bedeutet. Wenn ein neuer Stadtteil geplant wird, steht künftig nicht mehr die Frage nach der städtebaulichen Gestalt am Anfang, sondern die nach dem inhaltlichen Profil und den imaginären Werten. Ein Markenkern muss her, der als „Klebstoff, Motor und roter Faden“ für das Projekt taugt. Nicht der quantitative Bedarf an Wohnraum soll befriedigt werden, sondern die Bedürfnisse nach Erlebnissen, Zugehörigkeit, Identität oder Sicherheit geweckt werden. Künftig erwerben die Bewohner ein ganzes Paket an Dienstleistungen und Produkten, das – wenn die Markenstrategie greift – zu einer stimmigen Markenwelt verschmilzt. Die Bewohner eines Öko-Stadtteils können zum Beispiel eine vergünstigte Bahncard erhalten, die Elektroautos im Carpool nutzen oder sich zu besonders günstigen Konditionen Aktien aus dem Naturstrom-Fonds einkaufen. Zu ganzheitlichen Marken- und Produktstrategien gehören heute schon oft Communities, Gemeinschaften, die möglichst viele Kunden an das entsprechende Produkt binden sollen.

Wie sich gerade im Bereich Wohnen Werte und Vorstellungen verändert haben, zeigt eine aktuelle Umfrage des Magazins Stern und der Bausparkasse Schwäbisch Hall. Im Vorfeld ihres Wettbewerbes „sternstadt“ fragten sie: „Wie wollen wir wohnen?“ Die überraschende Antwort: Viele wünschen nicht das Häuschen im Grünen, sondern eine citynahe Wohnung mit ansprechendem Wohnumfeld. Werte wie aktive Nachbarschaften (90 % der Befragten) und „Gemeinsinn als soziale Leistung des Quartiers durch gemeinsame Verantwortlichkeiten in Einrichtungen und Projekten, die Zusammengehörigkeit schaffen und Identität stiften“ sind ausschlaggebend. Gefordert werden Mitbeteiligung an der Planung, Kommunikation und Service. Ausserdem sollte die Stadt von morgen „für Unternehmer und Einwohner attraktiv werden“. Die Umfrage zeigt, wie sich der Markenartikel Stadtteil für seine Bewohner verändert hat: Das Produkt heisst nicht Wohnung, sondern Wohnen. Und Wohnen ist Leben. Die Lebensqualität hängt neben der Hardware, den Gebäuden, auch von der Software, den Nachbarschaftsbeziehungen und der sozialen wie materiellen und kommerziellen Infrastruk-

tur ab. Die Folge: Immer öfter werden aus den Wertvorstellungen der „Kunden“ Markenkern gebaut, die mit Beteiligung und Gemeinschaftsorientierung auf einen lukrativen Absatz zielen.

Ein neu gebauter Stadtteil, der einen solchen Ansatz in der Bundesrepublik beispielhaft umgesetzt hat, ist der „Dorfanger Boberg“ in Hamburg.

4. „Willkommen im Dorf der Zukunft“

Kinder radeln ungestört auf den Gassen, in den Vorgärten wird gewerkelt und über Grundstücksgrenzen geplauscht. Im nagelneuen Hamburger Stadtteil findet so etwas wie ein Experiment auf die „Inszenierung des Sozialen“ statt. Denn der Dorfanger Boberg bietet weit mehr als ein neues Zuhause. Kindergarten, Grundschule und Gemeinschaftshaus, Sportplatz und Einkaufsmarkt sorgen für eine eigenständige Versorgung – und für Kommunikation und Kontakte.

„Gemeinschaft wird hier ganz gross geschrieben!“, lautet das Credo der Projektentwickler. Mit dem Slogan „Dorf der Zukunft“ umrissen sie das Leitthema: Tradition und Innovation zu verbinden, sich auf dörfliche Gemeinschaftsstrukturen zu beziehen und gleichzeitig Technik und Wissen unserer Zeit sinnvoll einzusetzen. Investor, Architekten und Marketing haben das Dorf von Anfang an gemeinsam konzipiert. So wurden Wertepprofile der zukünftigen Bewohner ermittelt, auf deren Basis die Architektur, das städtebauliche Konzept und die Angebotsvielfalt entstanden. „Mit dem Projekt wird auf das Wohnverhalten neuer Milieugruppen eingegangen, für die die Wohnung nicht nur als Ort der Erholung und Ort des Konsums dient, sondern gleichzeitig als Mittel der Darstellung des eigenen Werteverhaltens Bedeutung hat“, umreissen Hilke Branding-Rettig und Paul Vollmer, die für das Marketing zuständig waren, ihre Strategie. Neben den eigentlichen Produkten, den Häusern, spielen ökologische Technologien, und neue Techniken für Gemeinschaft und Kommunikation eine zentrale Rolle. Es gibt eine zentrale Telefonanlage, Internet- und Intranetangebote sowie ein lokales Videotextsystem, das die Bewohner mit der Schule, der Kita und dem Nahversorgungszentrum verbindet. Das Gemeinschaftshaus in der Dorfmitte kann für gemeinsame Aktivitäten der Bewohner aber auch für private Feste genutzt werden. Angegliedert ist dort auch ein Car-Sharing Angebot, das erste Deutschlands in einer privaten Siedlung.

Im Dorf der Zukunft in Boberg wurden Elemente eines Quartiersmanagements zur Gemeinschaftsbildung entlehnt und konsequente Kundenorientierung als Beteiligungsinstrument benutzt. Boberg ist ein Beispiel, wie Marketing als strategisches und , gestalterisches Element durchgängig in einem Planungsprozess eingesetzt wurde.

In Hamburg gab bzw. gibt es verschiedene Ansätze Imagekampagnen auch im Rahmen von sozialen Stadtteilentwicklungsprozessen einzusetzen. Wie dabei vorgegangen wurde, und welche Erfahrungen gemacht werden konnten, zeigen die folgenden Beispiele.

5. Mit positiven Images gegen die Negativspirale

Intensive Kommunikation gehört spätestens seit den 90er Jahren auch in der sozialen Stadtentwicklung zu den etablierten Instrumenten. Neu ist jedoch, dass die Städte versuchen, mit strategischen Kampagnen das Image, den Ruf der benachteiligten Stadtteile aufzupolieren. In Hamburg - der Stadt der Medien, Werber und Agenturen – wurde bzw. wird gleich in vier "Problemstadtteilen" versucht, der negativen Stigmatisierung der Wohnquartiere mit Imagekampagnen oder Stadtteilmarketings etwas entgegen zu setzen. Am verblassten Image zu arbeiten, ist eine logische Folge aus der "Geschichte" der Stadterneuerung: Auf die materiellen Verbesserungen durch bauliche Sanierungen in den 70ern und 80ern folgte die Stärkung der sozialen und ökonomischen Potentiale und Netzwerke in den 90er Jahren. Nun zeichnet sich der nächste Trend ab: Mit Bildern wird am Image, an den subjektiven Vorstellungen der benachteiligten Stadtteile gefeilt.

Hoppla, jetzt kommen wir

Als die Bewohner des Hamburger Schanzenviertels die bunte Postkarte aus dem Briefkasten ziehen, ist das Erstaunen gross: Drei junge Kerle, die sie bislang für normale Müllmänner hielten, schreiten lässig durch ihre Einkaufsstrasse und lassen sich mit einer Konfettiparade von den Anwohnern wie Filmstars feiern. Die kräftigen Müllwerker nennen sich "Schanzenkieker", liebevoll "Schakies" genannt, und ihr blaues Logo persifliert ein amerikanisches Polizeiwappen: Mit wachem Auge schwimmt ein Comic-Hai um eine Mülltonne. Normalerweise ist das gut gemachte Werbung, nichts besonderes also.

Hier liegen die Dinge anders. Denn die neue flinke Putztruppe im Schanzenviertel ist ein Produkt der Sozialen Stadterneuerung - und die hat auf die Vermarktung ihrer Erfolge bisher nicht auffällig viel Wert gelegt. Nun aber kommen plötzlich unrasierte Müllmänner als coole Ghetto-Boys daher, die einen guten Job machen und dafür als authentische Helden im Viertel in Szene gesetzt werden. "Viva Las Fegers" - so wird ein wenig mehr Sauberkeit im Quartier zum Trendartikel. Zugegeben, ein extremes Beispiel. Aber ein Indiz dafür, dass das Markendenken offenbar auch in die planenden öffentlichen Verwaltungen einsickert.

Image als Aufwertung

Die Gründe dafür sind vielschichtig: Oft ist es das brennende Bedürfnis der Bewohner, den schlechten Ruf ihres Stadtteils loszuwerden. Auch den Verwaltungen dämmert die Erkennt-

nis, dass die Erfolge der Sanierung professionell vermarktet werden sollten. Wohnungseigentümer und lokales Gewerbe rühren angesichts zunehmender Konkurrenz die Werbetrömmel für ihren Standort. Und letztlich kann sich kaum jemand dem Kampf um Bilder und Symbole in der Stadt entziehen - besonders die als "soziale Brennpunkte" diffamierten Viertel stehen auf dem Prüfstand. Ist sonst die Rede von "Aufwertung", meint man meist Investitionen, Kapital oder Menschen, die von ausserhalb in die Viertel dringen. Wir richten den Blick hingegen auf Image-Kampagnen, die aus den Quartieren heraus mittels Methoden aus Marketing und Öffentlichkeitsarbeit die „Inwertsetzung“ der benachteiligten Stadtteile unterstützen sollen.

Beispiel 1: "Hauptsache Wilhelmsburg"

Der Stadtteil mit 50.000 Einwohnern liegt auf Europas grösster Flussinsel, nur wenige S-Bahnminuten von der City entfernt, aber sozial meilenweit weg. Mal gilt das Viertel als "Balkan des Nordens", mal als "soziales Verbrechen im Hinterhof Hamburgs". Diesem Bild rückte die Stadtentwicklungsbehörde (STEB) unter anderem mit der zweijährigen Imagekampagne "Hauptsache Wilhelmsburg" (Agentur Noventa, 1997/98) zu Leibe. "Die Identität der Wilhelmsburgerinnen und Wilhelmsburger" zu stärken und den "Ruf Wilhelmsburgs analog zur positiven internen Wahrnehmung" in Hamburg und Umgebung zu verbessern, lautete das Ziel. Ein aufwendiges Hochglanzmagazin im Stile der Zeitschrift GEO widerlegte gängige Vorurteile. In der Ausstellung "Wilhelmsburg im Fokus" zeigten namhafte deutsche Fotografen ihre Perspektive auf den Stadtteil. Eine intensive Presse- und Medienarbeit sorgte für einen Umschwung in der Berichterstattung. Es gab eine "Aufbruchstimmung" und ein gestärktes "Wir-Gefühl", die Aussenwahrnehmung ist differenzierter geworden.

Beispiel 2: "Dulsberg - ungeschminkt und lebenswert"

Der Dulsberg sieht nicht wie ein typisches "Problemviertel" aus. In den Zwanzigern erbaut, galt die Backsteinsiedlung lange als Vorbild für den modernen Massenwohnungsbau. Heute geht es dort beschaulich zu. Doch von den 18.000 Bewohnern sind rund zehn Prozent Arbeitslose und knapp 17 Prozent Sozialhilfeempfänger. 1994 wurde das Quartier deshalb in das „Armutsbekämpfungsprogramm“ der STEB aufgenommen. Ein Stadtteilbeirat und -büro sowie ein Projektentwickler koordinieren die Projekte. 1999 wurde die PR-Agentur Fische-rAppelt beauftragt, das angekratzte Image des Stadtteils zu verbessern. Das Konzept zielte darauf, "potenzielle Mieter, Investoren und Hamburger sowie Touristen" für den Stadtteil zu interessieren, und die Identifikation der Bewohner mit dem Quartier zu stärken. Bilanz nach zwei Jahren: Gemeinsam mit den Anwohnern wurden ein Logo und der Slogan "Dulsberg ungeschminkt & lebenswert" entwickelt. Eine Info-Broschüre ("ein lebendiges Dorf mit inter-

essanten Menschen"), ein wenig PR-Arbeit und ein Stand auf der Messe "Du und Deine Welt" - das war's. Die Kampagne dauert an.

Beispiel 3: "Kirchdorf-Süd: Hier lässt sich's leben"

Weiter nach Kirchdorf-Süd. Von der Autobahn aus sieht man die Skyline der Hochhäuser. Selbst viele Hamburger kennen den Namen der Siedlung nicht. Bei anderen heisst sie "Eiger-Nordwand" oder "Klein-Chicago". Rund 6.000 Menschen leben in der letzten Grosswohnsiedlung, die in Deutschland gebaut wurde. Seit einigen Jahren ist die „Schlafstadt“ aus den 70ern Sanierungsgebiet. Die Verbesserungen springen ins Auge. Nur: Der Ruf hinkt hinterher. Auf Initiative der Eigentümer beginnt im Frühjahr 2001 die Kampagne "Kirchdorf-Süd: Hier lässt sich's leben!", mit der das Image bei den Mieterinnen und Mietern verbessert und "mittelbar zu einer Stärkung der Vermietbarkeit des Wohnungsbestandes" beigetragen werden soll.

"Wir möchten nicht, dass sich unsere Mieter für ihren Stadtteil schämen müssen," erläutert der Geschäftsstellenleiter eines Wohnungsunternehmens. Getreu dem Leitsatz "PR begins at home" setzt die Agentur bfö/Cohen auf einen Mix aus Information und Emotionalisierung. "Image ist immer eine Mischung aus Gewusstem und Geglaubtem. (..) Wer ein negatives Image ändern will, der muss zunächst also Vorurteilen Informationen entgegensetzen, muss zeigen, wie es wirklich ist," sagt Christopher Cohen. Infos für den Kopf, Bilder für den Bauch - und die sollen belegen: "Hier ist es anders, als ihr immer gedacht habt."

Beispiel 4: "Mümmelmannsberg - Aktiv Wohnen"

Auch in Mümmelmannsberg geht die Initiative von den Wohnungseigentümern aus. Sie schliessen sich anlässlich des 25jährigen Jubiläums der Hochhaussiedlung 1997 zusammen und starten ihre Kampagne mit dem Motto „Aktiv wohnen“. Hier formulieren die Beteiligten ein Leitbild, wie der Stadtteil sich in den nächsten fünf Jahren entwickeln soll. "Und damit die Beteiligten den Stadtteil ‚neu‘ wahrnehmen können, müssen sie ihn mit neuen Erlebnissen und Erfahrungen verbinden und ihre alte Einstellung zum Stadtteil ablösen", erläutert Bettina Soltau von der konzipierenden Agentur. Ein Kernprojekt der Kampagne ist die "Moderne Kunst im Stadtteil": Sechzehn Strassen in dem Gebiet tragen die Namen berühmter Künstler. An den Hochhäusern werden im jährlichen Wechsel Riesentransparente, XXL-Poster von rund 100 Quadratmetern, an den 40 Meter hohen Fassaden aufgehängt. Riesenkunstwerke am Wohnsilo: Das hat niemand in Mümmelmannsberg erwartet.

Eingebettet in umfassende Strategien

Die vier Beispiele haben vieles gemeinsam: Sie alle versuchen mit Marketing-Instrumenten und Methoden der Öffentlichkeitsarbeit die negative Karriere eines Quartiers zu stoppen und umzuwenden. Alle sind Teil einer umfassenderen Strategie der Inwertsetzung von Stadtteilen.

In allen Fällen wird davon ausgegangen, dass das Wohlbefinden der Menschen in "ihrem" Stadtteil nicht nur von der faktischen Lebensqualität, sondern auch stark von subjektiven Wahrnehmungen abhängt.

...zwischen Beteiligung und Ökonomie

Image-Kampagnen, die im Zuge der Sozialen Stadterneuerung initiiert werden, stehen unweigerlich in einem Spannungsfeld: Auf der einen Seite sollen sie Initiativen und Projekte der Bewohner unterstützen und möglichst viele von ihnen mit einbinden, also soziale Zusammenhänge und das Selbstwertgefühl im Quartier stärken. Auf der anderen Seite sollen oft auch ökonomische Erfolge erzielt werden, wie zum Beispiel die Minderung der Fluktuation der Mieter oder höhere Umsätze des Gewerbes. Im Idealfall erreicht die Kampagne beides.

Stark nach innen, schwach nach aussen?

In allen vier Stadtteilen haben die Aktivitäten das Binnenklima verbessern können. Die Menschen nehmen wahr, dass ihr Stadtteil wieder "im Gespräch" ist; das Gefühl, vergessen worden zu sein oder nicht mehr wahrgenommen zu werden, hat in allen Quartieren abgenommen. Die Entwicklung von Logos und Slogans stärkt das Zusammengehörigkeitsgefühl und hat eine wichtige Dachfunktion für die Einzelprojekte im Stadtteil.

In der Aussenwirkung sind die Ergebnisse nicht nur positiv. In Wilhelmsburg hat die negative Berichterstattung zum Beispiel nach Ende der Kampagne wieder die Oberhand gewonnen. Gegen spektakuläre Kriminalfälle kommt die Marke "Hauptsache Wilhelmsburg" nicht an. Die im Dulsberg ergriffenen Massnahmen sind über den Stadtteil hinaus nur wenig wahrnehmbar gewesen. Auch in Kirchdorf-Süd ist es gelungen, die inneren Potentiale zu stärken und (zeitweilig) für eine positive Aussendarstellung zu sorgen. Allein Mümmelmannsberg konnte mit der Kunstaktion auch im Rest der Stadt für Aufsehen sorgen. Noch ist fraglich, ob das Image des Stadtteils damit nachhaltig verändert werden kann.

Fixiert auf's Stigma

Oft beginnen Imagekampagnen für Stadtteile am "dreckigen" Ende. Sie versuchen, negative Bilder zu widerlegen. Mit Informationen, neuen Blicken auf das Quartier, mit "menschelnden" Geschichten, die das "wirkliche" Leben bezeugen, soll dem ruinierten Ruf begegnet werden.

Das Manko: Solche Ansätze wiederholen damit - auch in der Negation - die vorhandenen Vorurteile und orientieren sich an den Defiziten der Stadtteile.

Typisch für die Kampagnen ist auch, dass sie im Vergleich zu herkömmlicher Werbung ein wenig gehemmt wirken. Deutlich wird dies, wenn als spezifische Merkmale der Stadtteile Eigenschaften wie „grün“, „freundlich“ und „sozial engagiert“ ermittelt werden. Ein Grund für die zurückhaltenden Auftritte liegt sicher darin, dass meist mehrere Behörden, Bewohner und die Politik mitentscheiden, und dadurch leicht Lösungen favorisiert werden, die keinem Wehtun - im Marketing fast tödlich.

Mit Schwächen selbstbewusst umgehen

Vielleicht geht es dabei um gar nicht mehr, als die unverwechselbaren Eigenschaften von Stadtteilen herauszufinden. Denn diese machen den „Markenkern“ aus, um es mit einem Begriff aus der Markenbildung zu sagen. Er orientiert sich an der Realität und zeichnet ein charakteristisches Bild mit Ecken und Kanten.

Wie das geht, zeigt die erfolgreiche Werbekampagne für die Biermarke ASTRA aus St. Pauli, einem der ärmsten Stadtteile Hamburgs. In der Kampagne verschmelzen das Rotlichtviertel, der ansässige Fussballverein und das einstige Arbeiterbier zum neuen St. Pauli-Gefühl. "Die Kampagne zeigt die Menschen aus St. Pauli, wie sie wirklich sind. Zur Not auch mit Bierbauch und im Unterhemd beim Grillen auf dem Balkon. Wer mit vermeintlichen Schwächen souverän und selbstbewusst umgeht, nimmt Vorurteilen den Wind aus den Segeln", erläutert Brand-Manager Tobias Collee die Strategie. Die stark auf Authentizität und Selbstironie setzende Kampagne der Hamburger Agentur Phillip & Keuntje liesse sich, so Collee, auch auf Image-Kampagnen für Problemstadtteile übertragen, im Prinzip ginge es auch dort darum, Sympathie für ein Produkt zu erzeugen. Den Einwand, dass ein Stadtteil kein gewöhnliches Produkt sei, weil dort Menschen leben, die man nicht einfach so vermarkten könne, lässt er nicht gelten: "Das ist das Gleiche wie mit unseren ‚Stammverwendern‘, die seit 40 Jahren ASTRA trinken - die dürfen wir auch nicht verprellen, sonst scheitern wir". Eine Kampagne sollte sich immer nach aussen, an den Rest der Stadt richten: "Die Bewohner bekommen dann mit, dass man anders über sie spricht - und das macht sie stolz".

6. Aufwertung und Kommunikation

Neben dem gebauten Raum werden in der Sozialen Stadtentwicklung soziale Räume und Vorstellungswelten immer wichtiger. Wie die Bewohner aber auch der Rest der Stadt auf die Aufwertungsquartiere blicken, hängt stark davon ab, welche inneren Bilder und Wertvorstellungen, Images und subjektive Wahrnehmungen diese hervorrufen. Ziel eines Stadtteil-

Marketings sollte es daher sein, die Möglichkeiten, Aktivitäten und spezifischen Qualitäten eines Stadtteils sichtbar zu machen. Es arbeitet daher potential- und nicht problemorientiert. Stadtteil-Marketing korrigiert einseitig negative Darstellungen, baut Vorurteile ab und trägt so zu einer neuen, realistischeren Sichtweise bei. Es hebt das Besondere des Ortes hervor und bearbeitet die Vorstellungsbilder. Stadtteil-Marketing bemüht sich also auch um eine Aufwertung des Stadtteils im Bewusstsein der dort wohnenden und arbeitenden Menschen und steigert den Stellenwert des Quartiers im städtischen Kontext. Es appelliert an den lokalen Stolz und motiviert, sich für den Stadtteil einzusetzen. Stadtteil-Marketing will mehr erreichen als traditionelle Imagewerbung. Sie trägt dazu bei, neue Kooperationen und Koalitionen sowie die Eigeninitiative der Bewohner anzustossen.

Kein einfaches Unternehmen: Was in mühseliger Kleinarbeit in Partizipationsprozessen erarbeitet wird, reicht sich oft nicht die Hände mit der Aussendarstellung. Dabei hängt dieses eng zusammen: Unter Marketing-Experten aus diesem Bereich gilt eine gut funktionierende Beteiligung des Stadtteils mittlerweile als entscheidende Stärke für die Vermarktung. Aber nicht immer ist die Binnensicht der Akteure und Planer vor Ort ausreichend, um erfolgreich über den Tellerrand des Viertels auszustrahlen. Innerhalb des Viertels stehen alle Aktivitäten in Konkurrenz zu anderen Themen, Veranstaltungen oder Publikationen. Öffentlichkeitsarbeit dient hier im Alltagsgeschäft oft nur als nachträgliches Mittel, um die Planersprache zu übersetzen.

Dieses Manko von Kommunikation in Stadtteilentwicklungsprozessen spiegelt sich auch in den Programmen wieder. Begriffe wie Marketing und Image finden sich dort häufig nur am Rande wieder. Das Ansehen der Stadtteile nach innen und aussen zu verbessern, taucht im Hamburger Programm der sozialen Stadtteilentwicklung zum Beispiel nicht als eigenständiges Leitziel auf. Was fehlt: Die konzertierte Arbeit am und die Auseinandersetzung um ein Image, um das Bild, das sich die Bewohner wie die Rest-Stadt vom heruntergekommenen Quartier machen. Dabei trifft gerade dies ein brennendes Bedürfnis vieler Bewohner z. B. in Hochhaussiedlungen. Befragt nach den Problemen des Stadtteils tauchen neben den Mängeln in Infrastruktur und Gestaltung, in der Qualität der Wohnungen oder des Wohnumfeldes immer wieder der schlechte Ruf oder das schlechte Image des Viertels zuvorderst auf.

Sinnvoller erscheint es da, alle Elemente des Planungsprozesses, Partizipation und Marketing des Stadtteils nach innen und aussen von Anfang an miteinander zu verknüpfen. Der holländische Architekt Winy Maas vom Büro MVRDV spitzt dies in einem taz-Interview so zu: „Kommunikation ist der einzige Weg, Stadtplanung und Architektur zu betreiben.“

Auch der eingangs zitierte Wiener Architekturprofessor Langhof setzt auf die mitgestaltende Kraft von Kommunikationsmassnahmen. Er unterscheidet vier Entwicklungsebenen bei der Planung und Entwicklung von „Stadtinseln“: die Stadtidee, die Gestaltung, die Nutzung und

die Kommunikation. Diese würden sich gegenseitig bedingen und gestaltet im Zusammenspiel eine Marke „Stadtinsel“. Was hier für neue Stadtbausteine formuliert wird, lässt sich auch auf gewachsene Strukturen übertragen. Kommunikationsmassnahmen müssen vor Ort noch mehr das Augenmerk auf die Aussenwahrnehmung des Quartiers richten, auf der Ebene der Programme müssen sie endlich als Gestaltungsfaktoren akzeptiert und entsprechend ausgestattet werden. Nur so kann Marketing einen wichtigen Beitrag zu einer integrierten, ganzheitlichen Stadtentwicklung leisten. Bestätigt findet sich diese Sicht in der ersten Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt“. Dort heisst es: „Das Handlungsfeld „Image und Öffentlichkeitsarbeit“ stellt sich als Querschnittsaufgabe der Sozialen Stadt dar, die alle anderen Handlungsfelder einbeziehen kann.“

Erfolgreich ist ein solches „Community Branding“, wenn es auf einem gelungenen Zusammenspiel zwischen Beteiligungsprozess und Markenentwicklung basiert. Immens wichtig ist es, den Partizipationsprozess intelligent mit der Arbeit von Marketing-Profis zu verkoppeln: Das gemeinsame Erarbeiten von Zielen und Kriterien für das Marketing durch alle Beteiligte steht zunächst im Mittelpunkt, ist aber von den kreativen und strategischen Leistungen der Agentur klar getrennt. Denn ein Markenprofil braucht mehr als ein allgemeines und austauschbares Gesicht („Wohnen im Grünen“ „lebendiger Stadtteil“ etc.), das als kleinster Nenner im Konsens häufig erzielt wird.

7. Leben in der Marke?

Wenn neue oder aufgewertete Stadtteile und Städte wie Marken erdacht oder verändert werden, hat dies nicht absehbare gesellschaftspolitische Folgen. Denn den Stadtraum kann man nicht abstreifen wie einen Turnschuh, wenn einem das Image nicht mehr passt – man lebt in ihm. Unabhängig davon, wie politisch korrekt ein Marken-Stadtteil konzipiert ist, immer wird der städtische Raum, der bislang einen mehr oder weniger offenen Charakter hatte, gezielt mit einem Set von Werten belegt, das unsere Bilder und Vorstellungen von der Stadt massiv beeinflusst.

Stadtteile als Marken können mit ihren kohärenten Bildern aber auch neue Orientierung bieten, denn sie „repräsentieren den Versuch, eine Identifikationsmöglichkeit für die zukünftigen Bewohner zu schaffen, indem sie bestimmte gesellschaftliche Tendenzen in den Vordergrund rücken,“ meint die Wienerin Margit Ulama. Demnach wirken Markenstädte wie Folien, an denen sich lokale Gemeinschaften mit Menschen in gleicher Lebenslage oder ähnlichen Vorlieben andocken können – um so wieder Gemeinschaftssinn leben zu können.

Entscheidend ist bei alledem die Frage nach der Beteiligung der Bürger: Wie können die Bewohner Einfluss auf die Markenbildung nehmen? Bieten die Stadtmodule den „Zugang zu einem konfektionierten Lebensstil“, wie Rifkin befürchtet, oder sind sie Plattformen für neue Formen der Vergemeinschaftung? Wie stark grenzen sich Stadtteile gegenüber ihrem Umfeld oder gegenüber Fremdem ab?

Unseres Erachtens können Stadtteile, die wie Marken gestaltet und aufgewertet werden, ein Beitrag zu einer Win-Win-Situation liefern. Sie bieten eine konkrete Gestalt, in die alle Beteiligten vor Ort – Investoren und Bewohner, Gewerbetreibende, Politik und Verwaltung „ein zahlen“, und von der alle auch profitieren können. Voraussetzung ist auch hier, dass es eine Einigung über die Inhalte der Marke, eben den Markenkern, gegeben hat.

Die grosse Stärke von Marken ist ihr faszinatorischer, quasi mythischer Gehalt, den Naomi Klein so treffend umschrieben hat: „Der Gedanke liegt nahe, (...) die Idee der Markenstadt einfach als besonders neurotische Obsession von Disney abzutun. (...)“ Wenn man die Assoziation mit „schöne, neue Welt“ einmal beiseite lasse, dann bliebe, „ dass der von Marken vereinnahmten Welt etwas Verführerisches anhaftet. Meiner Ansicht nach hat dies mit der natürlichen Anziehungskraft des Utopismus oder seiner Illusionen zu tun. Man sollte nicht vergessen, dass der Vorgang des Branding damit beginnt, dass Menschen um einen Tisch sitzen und versuchen, ein ideales Image heraufzubeschwören.“

8. Kriterien für ein sozial- und stadtteilverträgliches Marketing

Stadtteil-Marketing im Rahmen von Aufwertungsprozessen sollte

- integraler Bestandteil des Planungsprozesses sein, also frühzeitig bei der Konzept- und Produktentwicklung eingebunden sein
- die Identifikation nach innen fördern
- die subjektiven Vorstellungsbilder / Wahrnehmung vom Ort positiv verändern
- motivieren
- dialogorientiert sein
- an Potentialen anknüpfen
- das Besondere herausarbeiten
- ein Beitrag zum Interessenausgleich sein
- eine Klammer bilden, die die Veränderungen auch nach aussen wahrnehmbar macht
- seine Methoden den Beteiligten offen legen (gegenseitiges Lernen)

- kontinuierlich, und nicht punktuell arbeiten
- Ziele und Kriterien konsensual erarbeiten
- und professionell umgesetzt werden.

Literatur

Naomi Klein, No Logo. Der Kampf der Global Players um Marktmacht, Riemann-Verlag, 2001

Norbert Nähr, Markenstädte. Wenn die Marke zum Lebensraum wird, in: Superumbau, Zeitung für den leidenschaftlichen Urbanisten, Nr. 5/2001

Norbert Nähr / Thomas Schulze, Wenn Stadtteile zu Marken werden, in: stadtentwicklung.zh, Ausgabe 4, September 2001, S. 14-16.

„Dorfanger Boberg“. Ein urbanes Quartier am Stadtrand, hrg. v. HPE / PPL, Dölling & Galitz, Hamburg, München, 2001

Michael Konken, Stadtmarketing. Neue Perspektiven für Gemeinsamkeit in den Städten, in: AKP 1/1997, S. 47-49

Städte suchen ihre Identität. Umdenken im Marketing für Metropolen und Regionen ist notwendig, von Karl-Georg Musiol und Thorsten Esch, in: Die Welt, 23.11.2001

Michael Konken, Realität einer Vision. Stadtmarketing – der exakte Weg ist das Ziel, in: AKP 6/2000, S. 36-38

Carola Scholz, Strategische Planung oder Marketing? Ein Plädoyer für die Differenzierung zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben, in:

Stadtmarketing in AKP 6/2000, S. 39-41

Busso Grabow, Beate Hollbach-Grömig, Stadtmarketing – eine kritische Zwischenbilanz, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 1998

Eberhard F. Schröder, Die Stadt als Marke. Der OB als Manager, in: absatzwirtschaft 12/2001, S. 16-24

Quadratmeter für Yetties und BoBos, in: Immobilien Zeitung, Nr.6, 15.3.2001

Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.), Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin 2002

Internet: www.celebrationfl.com, www.sternstadt.de, www.difu.de, www.langhof.com, www.hpe-immo.de (Beispiel Boberg), www.bcsd.de

Diskussion (Walter Schenkel, Politologe, synergio, Zürich)

In der Diskussion ging es zunächst um den Begriff des Stadtteil-Marketings. Danach wurden anhand von Begriffen, die von den Workshop-Teilnehmenden formuliert wurden, kollektive Ideen produziert. Es ging v.a. um die Frage, wie Stadtteil-Marketing sinnvoll eingesetzt werden kann und welche Kriterien es erfüllen soll. Für die Schweiz ergeben sich föderalistische Probleme. Mehrheitlich wurde der Ansatz unterstützt, dass Stadt und Quartiere eng mit privaten Akteuren, z.B. Investoren, zusammenarbeiten sollten. Es wurden Beispiele aus Wien, Baden, Zürich und Winterthur besprochen. Offene Fragen waren, ob Stadtteil-Marketing bzw. die Zusammenarbeit zwischen der Öffentlichkeit und Privaten ein demokratisches Legitimationsdefizit aufweist. Hier gibt es sicher Grenzen beim Modell des Public-Private-Partnership. Zweitens stellte sich die Frage, welche Anreize Unternehmen haben, um öffentliche Aufgaben zu übernehmen oder zu unterstützen. Es wurde hervorgehoben, dass zuerst die Kommunikation einsetzen muss, damit Identitäten und Inhalte geschaffen werden können. Mit Stadtteil-Marketing muss man ausserdem auch ganz spezifische Gruppen ansprechen, z.B. Zuwanderer und Jugendliche. In diesem Sinne gibt es ein externes und ein internes Stadtteil-Marketing. Kommunikation und Glaubwürdigkeit stehen bei beiden Strategien im Vordergrund.

Workshop 5: Qualitäts- und Erfolgskontrollen

Moderation: DI Wolfgang Gerlich, DI Hanna Posch, PlanSinn GmbH, Wien

Diskussion (Brigit Wehrli-Schindler, Soziologin, Fachstelle für Stadtentwicklung, Zürich)

Das Input-Referat hatte den Titel „Vom erfolgreichen Scheitern: Stadtteilaufwertung evaluieren“. Der Workshop widmete sich den Möglichkeiten einer Qualitäts- und Erfolgskontrolle von Quartieraufwertungen. Zur Diskussion standen Ansätze aus Wien und anderen europäischen Städten sowie die Frage, ob eine Verallgemeinerung möglich ist oder ob jede Stadt ihr eigenes Monitoring- bzw. Controlling-System entwickeln muss.

Es wurde eine Checkliste entwickelt mit den Faktoren Gebiet, Akteure, Ist-Situation, Zielformulierung, Zeitpunkt(e), Dauer, beabsichtigte Wirkung, Indikatoren und Aufwand. Offene Fragen waren: Wie und wo bleibt Raum für Kreativität und Innovation? Wie kann mit der „Kausalität“ sozialer Indikatoren umgegangen werden? Wie kann mit dem Evaluierungsdruck bzw. der Bürokratisierung von Evaluation umgegangen werden? Soll es eine Prozess- statt Ergebnisorientierung geben? Wie steht es um die Übertragbarkeit verschiedener Erfahrungen? Was ist ein Best-Practice-Beispiel?

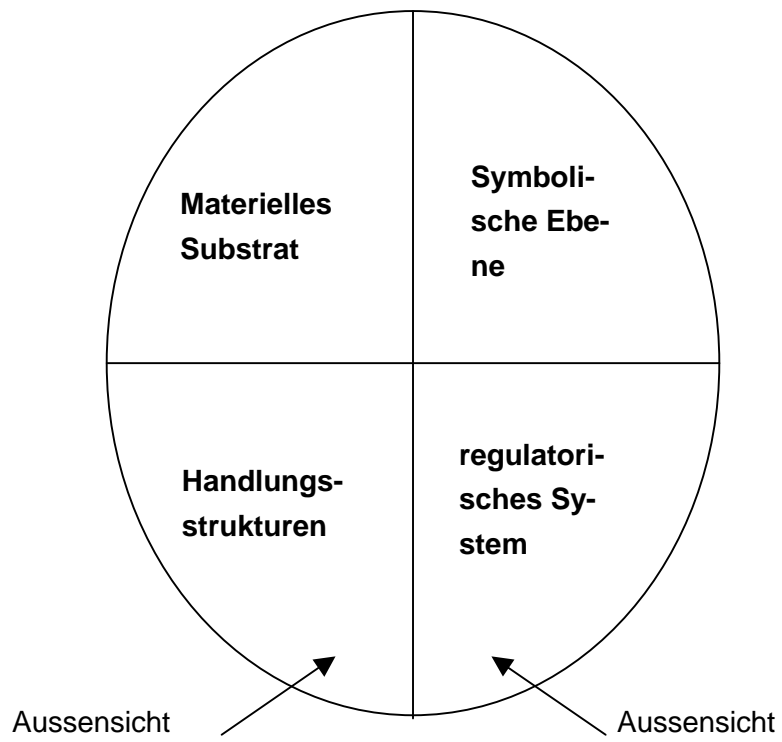
Workshops II

Im Sinne einer „Arbeitstagung“ war es Ziel der Workshops, verschiedene aktuelle Themen zu diskutieren, Erkenntnisse auszutauschen aber auch neue Fragestellungen zu entwickeln. Deshalb wurden in der Vorbereitung die Themen der Workshops II nicht festgelegt. Die Workshops II sollten Platz bieten für die sich herauskristallisierenden aktuellen Fragen und Brennpunkte aus den Diskussionen in den Workshops I und im Plenum. Folgende vier Fragestellungen wurden herausgearbeitet und in den Workshops II diskutiert: Überfordert die Wissenschaft die Praxis? 2. Wer zahlt, wer profitiert, wer befiehlt? 3. Partizipation mit wem, für wen, weshalb? 4. Versteckte Verwaltungsreform, Verstadtteilisierung?

Workshop 1: Grosse Ziele, kleine Massnahmen. Überfordert die Wissenschaft die Praxis?

Moderation Brigit Wehrli-Schindler, Soziologin, Fachstelle für Stadtentwicklung, Zürich

Diskutiert wurden zunächst die Ziele, und zwar die Verbesserung der Lebensqualität, Strategien gegen soziale Polarisierung (Bsp. lokale Ökonomie), Stadterneuerung, die „gute Stadt“ schaffen. Dabei stellte sich die Frage, ob derartige Ziele von der Basis definiert werden sollten. Massnahmen sind: Quartierzentren, Verkehrsberuhigung, Abbruch/Neubau, neue Einrichtungen. Es gibt drei Handlungsbereiche: Eingriffsmöglichkeiten aus der Sicht der Verwaltung und von aussen, Handlungsmöglichkeiten mit Fokus Bevölkerung, Handlungsmöglichkeiten mit Fokus Wirtschaft und Grundeigentümer. Konkrete Änderungen brauchen eine Kombination dieser drei Handlungsbereiche. Dabei tritt immer wieder eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit auf. Gerade von der Wissenschaft werden Ziele und Visionen häufig sehr hoch gesteckt. Das kann ein Unbehagen und falsche Erwartungen auslösen. Die Rolle der Wissenschaft ist das Bereitstellen von Denk- und Reflexionshilfen sowie eine gewisse Legitimation. In diesem Sinne sind Enttäuschungen zwar vorprogrammiert, aber durchaus tragbar. Eine wichtige Rolle kommt der Wissenschaft auch im Bereich der Evaluation zu. Sie trägt zu einer besseren Zusammenarbeit bei und kann die Sündenbock-/Schwarzpeter-Rollen relativieren. Die Rolle der Wissenschaft kann wie folgt zusammengefasst werden (Ansatz von Prof. Ingrid Breckner):



Workshop 2: Wer zahlt, wer befiehlt, wer profitiert? Rolle von Bund, Länder/Kantone, Stadt und Privaten

Moderation Walter Schenkel, Politologe, synergio, Zürich

Im Vordergrund stand das Verhältnis der Staatskörperschaften Bund, Länder und Städte. Dazu berichteten die VertreterInnen aus Österreich, Deutschland und der Schweiz über ganz ähnliche Probleme, insbesondere bei Finanzierungsfragen betreffend Stadtteilentwicklung. Man war sich einig, dass zwar die Städte genügend Kompetenzen haben, um Stadtentwicklungsmassnahmen zu vollziehen, sie stehen aber auch vor dem Problem des Spardruckes, sind also froh, um eine gute Stadtpolitik auf Bundesebene. In der Schweiz kann die Bundesebene aus föderalistischen Gründen nicht allzu viel unternehmen. Die Unterstützung hat sich aber verbessert. In Österreich und Deutschland fliessen zwar umfangreiche Gelder von der Bundesebene an die Städte. Damit verbunden sind aber auch Einschränkungen in der städtischen Handlungsfreiheit.

Ein gewisser Ausweg aus diesem Dilemma bietet das Modell Public-Private-Partnership. Es fehlt zwar manchmal die demokratische Legitimation. Dafür können Stadtentwicklungsmassnahmen finanziert werden, sofern die privaten Unternehmen einen Anreiz sehen. Die Abwicklung sollte in einem offenen, transparenten Umfeld stattfinden, unter Beteiligung der Bevölkerung. Mit der Verhandlung und Unterzeichnung von städtebaulichen Verträgen machen die Privaten einen Lernprozess durch und legen mehr Wert auf die demokratischen Anforderungen. In Wien scheint dieses Vorgehen sehr gut zu funktionieren. In der Schweiz wird ähnliches angestrebt, es fehlt aber z.T. an der Flexibilität der Rechtsgrundlagen. Zu starr sind die Bau- und Zonenordnungen, zu unbeweglich sind z.T. die Akteure. Es gibt aber vorbildliche Beispiele, z.B. in Baden, wo sogenannte Grundsatzvereinbarungen abgeschlossen wurden.

Wichtig ist der Prozess. Die Akteure steigen häufig mit vorgefassten Meinungen hinein und wollen v.a. „gewinnen“. Mit der Zeit ändert sich aber das gegenseitige Verständnis. Die öffentliche Hand beginnt die Anliegen der Privatwirtschaft zu verstehen. Die Privatwirtschaft sieht ein, dass ein schönes und lebendiges Stadtquartier auch dem Unternehmen dient. Letztlich geht es immer weniger darum, wer zahlt, wer befiehlt und wer profitiert, sondern darum, dass alle Akteure einen möglichst grossen Nutzen haben von einem gut funktionierenden und qualitativ hochstehenden Stadtquartier.

Workshop 3: Partizipation mit wem, für wen, weshalb? Alter Wein in neuen Schläuchen oder neue Kooperationsformen

Moderation Michael Emmenegger, Geograf, Fachstelle für Stadtentwicklung, Zürich

Ausgehend von dieser Fragestellung wurde in der Diskussion versucht, aus Sicht der Teilnehmenden einen Überblick zu erhalten, was Partizipation ist, was Partizipation braucht und wofür Partizipationsprozesse eingesetzt werden können. In einer ersten Runde wurde der Unterschied deutlich, zwischen den hohen Ansprüchen von Partizipation in der Theorie und den Möglichkeiten auf einer pragmatischen Handlungsebene, auf der Anpassungen und Modifikationen nötig sind. Aus dieser Diskussion ergab sich die Unterscheidung, dass Partizipation zum einen eine grundsätzliche Haltung gesellschaftlichen Handelns darstellt, auf einer anderen Ebene jedoch die aktive Teilhabe verschiedener Beteiligter (meist BewohnerInnen) an (Planungs-) Prozessen meint und zum dritten ein strategisches Instrument der Verwaltung ist.

Im Workshop wurden folgende Rahmenbedingungen genannt, die erfüllt sein sollten, damit Partizipation so funktioniert, dass die Beteiligten vom Prozess profitieren. Wie Partizipationsprozesse ausgehen, kann im voraus selten genau gesagt werden. Gerade deshalb braucht es von den InitiantInnen von Beginn weg eine Offenheit für die Ergebnisse. Zu Beginn eines partizipativen Vorgehens müssen jedoch Ziel, allgemeiner Rahmen und Spielregeln klar sein und die VertreterInnen, die partizipieren, verbindlich ausgewählt sein. Des Weiteren benötigt Partizipation als Vorgehen einen grossen Methodenkoffer, damit auf jeweils verschiedene Anforderungen adäquat reagiert werden kann und die Dynamik eines komplexen Prozesses berücksichtigt wird. Dazu gehört auch, dass Strategie und Methoden des jeweiligen Partizipationsprozesses laufend reflektiert werden. Partizipation ist dann besonders erfolgreich, wenn ersichtlich wird, dass daraus Vorteile für alle involvierten Parteien entstehen. Das bedingt auch die Berücksichtigung der Zeitdimension. Die Dauer des Prozesses muss festgelegt sein und für Projekt und Beteiligte Sinn machen. Partizipation ist schwierig und kann misslingen. Sollte sich in der Vorbereitung, bei den Bedingungen oder bei der Durchführungen zeigen, dass das Ziel klar verfehlt wird oder die angewandten Methoden nicht funktionieren, dann braucht es Mut zum Abbruch und zu einem Neustart.

Wozu kann Partizipation dienen oder wofür braucht es sie? Die Teilnehmenden des Workshops setzen Partizipation z.B. ganz strategisch ein, um Widerstände innerhalb eines Gebietes oder bei Projekten aufzufangen. Partizipation erlaubt zudem jedoch immer eine Identifikation mit der Veränderung, die durch den Prozess oder ein Projekt ausgelöst wird. Ganz grundlegend fördert Partizipation das Verständnis für demokratische Prozesse. Sie kann auch die Basis von Integrationsprozessen sein. Vorsicht ist geboten beim Anspruch, dass die

Auswahl der Teilnehmenden von Partizipationsprozessen repräsentativ sind für die BewohnerInnen eines ganzen Quartiers oder eines Stadtteils und somit die Resultate die Meinung der gesamten Bevölkerung des Gebietes darstellen. Dem ist nicht so. Auch gibt es ein Recht auf Nichtbeteiligung, wie mehrfach gesagt wurde.

In der Diskussion wurde zum Schluss deutlich hervorgehoben, dass sich Partizipation als Ansatz lohnt, als Methode angewendet werden soll und da Partizipation durchaus auch für eine Grundeinstellung gesellschaftlichen Zusammenlebens steht, mutig eingesetzt werden soll. Partizipation soll von der Verwaltung durchaus als strategisches Instrument benutzt werden. Die vielen positiven Erfahrungen von Partizipationsprozessen zeigen, dass der Ansatz gerade auch für die Arbeit der Verwaltung in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf taugt.

Workshop 4: Versteckte Verwaltungsreform, Verstadtteilisierung?

Moderation Barbara Emmenegger, Soziologin, Fachstelle für Stadtentwicklung, Zürich

Inwieweit tragen Stadtteilentwicklungsprogramme zu einer Verwaltungsreform oder –modernisierung bei, haben sie diese sogar zum Ziel und inwiefern wird überhaupt eine offene Reformdiskussion geführt. Dies die Fragestellungen des Workshops.

In der Diskussion wurde zu Beginn darauf hingewiesen, dass nicht von einer „versteckten“ Verwaltungsreform zu sprechen sei. Die sozialräumliche Ausrichtung der Stadtteilentwicklung fordere tatsächlich ein neues Verwaltungshandeln. Allerdings sei dies in weiten Kreisen, v.a. verwaltungsextern noch nicht bekannt oder bewusst. Die Programme zur integralen Stadtteilentwicklung tragen jedoch durch ihren Ansatz und ihre Organisation - intensive verwaltungsinterne Zusammenarbeit und Bündelung der vorhandenen Ressourcen, welche zielgerichtet in den Stadtteil geleitet werden sollen - explizit zur Verwaltungsmodernisierung bei. Allerdings, so die Diskussion im Workshop, stellt sich die Frage inwieweit diese stadtteilbezogene Arbeit der Stadtverwaltung als Verwaltungsmodernisierung oder –reform offen diskutiert und gehandhabt wird oder ob sie als informelles, wenig reflektiertes Verwaltungshandeln praktiziert wird. Dazu haben die WorkshopteilnehmerInnen je unterschiedliche Erfahrungen in ihren Städten gesammelt.

Sozialraumbudgets

Verwaltungsübergreifende, stadtteilbezogene Organisation der Programme verlangen konsequenterweise eine entsprechende Ressourcenverantwortung, respektive ein Budget. Budgets werden in der Regel aber für Aufgaben, nicht für räumliche Einheiten gesprochen, dazu braucht es Sonderbudgets, die aus dem Verwaltungsetat gesprochen werden müssen oder Sondermassnahmen wie sie beim Berliner-Programm „1 Mio. für den Kiez“ gehandhabt werden. Wie aber wird innerhalb der sektoral organisierten Verwaltung ein übergreifendes Budget generiert? Gibt es Sonderbudgets? Wer hat die Budgethoheit? Diese Fragen wurden während der Diskussion aufgeworfen. Dabei wurde auch die Gegenseite eingenommen, dass eine gute Koordination, auch eine Budgetkoordination innerhalb der betroffenen Verwaltungsabteilungen eher zum Ziel führe als die Einrichtung eines Sozialraumbudgets.

In diesem Sinn wurde davor gewarnt, sämtliche Kräfte in Reformen zu versenken. Auch in bestehenden Systemen könne mit einer positiven Herangehensweise für die Umsetzung viel erreicht werden. Ferner wird darauf hingewiesen, dass eine Reform immer auch eine Veränderung von Machtverhältnissen bedeute, in diesem Sinne dürfe die Realpolitik – insbesondere wenn es um Budgetfragen geht - nicht ausser acht gelassen werden.

Raum

Die sozialräumliche Ausrichtung für die Programme der sozialen Stadtteilentwicklung wird als wichtig für das Gelingen der Programme beurteilt. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass Raum eine relative Grösse ist. Die räumliche Ausrichtung oder das räumliche Verständnis ist je nach Thema (Sozialraum, Wirtschaftsraum, bebauter Raum etc.) oder Aufgabe (Schule, Polizei, etc.) unterschiedlich definiert. Das Raumverständnis der verschiedenen AkteurInnen muss respektiert werden. Je deckungsgleicher diese Räume sind, desto grössere Synergien können entstehen. Eine gänzlich räumliche Orientierung der Aufgaben kann jedoch nicht erreicht werden, da bei verschiedenen Bereichen die Einheit Stadt jeweils trotzdem eine zentrale Rolle spielt und gewisse Themen sich nicht an Raum orientieren. Darauf hingewiesen wurde, dass bei aller Euphorie für die Sozialraumnähe, die Dezentralisierung u.U. auch eine Zersplitterung von Know-how und Ressourcen mit sich bringen könne.