

Wissenschaftliche Erkenntnisse und quartierspolitischer Alltag der „Sozialen Stadt“

Ursula Stein

Rückkoppelungen aus der Praxis

1 Experten tagen zur „Sozialen Stadt“

„Neue Sichtbarkeit von Armut und Ausgrenzung in der Stadt?“ war der Titel einer gemeinsamen Tagung der Sektion Stadt- und Regionalsoziologie in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie und der Schader-Stiftung Ende April 2004 in Darmstadt. Die Veranstalter wollten „Konzepte und Rezepte der Sozialen Stadt auf dem Prüfstand“ betrachten. Ausgangspunkt waren die Tendenzen fortschreitender sozialräumlicher Segregation, deren Beschleunigung im Zeichen rückläufiger Bevölkerungszahlen erwartet wird. Gefragt wurde in den verschiedenen Vorträgen, inwieweit Konzepte, Politik und Praxis des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ dem integrativen Anspruch einer sozialorientierten Stadtentwicklung genügen.

Seit Herbst 2004 liegen die Ergebnisse dieser Tagung in einem Buch vor.¹ Tagung und Veröffentlichung reflektieren den Erkenntnisstand in fünf Abschnitten:

Quartiersbeschreibungen: Welche Beschreibungen von Armut und Ausgrenzung gibt es?

Konzepte und Methoden der Stadtsoziologie: Welche sind zur Beschreibung und Analyse angemessen?

Europäische Perspektiven: Welche Erfahrungen mit Politikprogrammen haben andere europäische Länder gemacht?

Evaluation des Programms: Welche Programmwirkungen können wir in Deutschland bereits erfassen?

Konsequenzen für die Praxis: Welche Konsequenzen für das Handeln ergeben sich daraus für die Praxis der „Sozialen Stadt“?

Mitglieder der Sektion Stadt- und Regionalsoziologie trugen Forschungsergebnisse aus unterschiedlichen Institutionen und Zusammenhängen vor – und nach guter Tradition der Schader-Stiftung, Praxis und Wissenschaft voneinander profitieren zu lassen, war auch kompetentes, praxis- und umsetzungserfahrenes Publikum zugegen.

Podiumsrunde

Christine Grüger (Inhaberin des Büros CG Konzept in Freiburg/Br., gemeinsam mit Ingegerd Schäuble vom Schäuble-Institut für Sozialforschung, München als Begleitforscherin und Programmberaterin vor allem in bayerischen Projekten des Bund-Länder-Programms tätig), *Michael Heinz* (Abteilungsleiter für ambulante Kinder- und Jugendhilfe bei der Caritas in Frankfurt/M., die auch Träger zweier „Soziale-Stadt“-Projekte dort ist), *Heiner Schäfer* (Kinder- und Jugendbüro der Stadt Worms, er hat zwei vom Land Rhein-Land-Pfalz geförderte Modellprojekte zur Wohnumfeldverbesserung in Worms mit ähnlichen Zielsetzungen wie im Programm „Soziale Stadt“ durchgeführt), *Petra Schmid-Urban* (stellvertretende Sozialreferentin der Landeshauptstadt München und Mitglied der referatsübergreifenden Lenkungsgruppe „Soziale Stadt“), *Klaus Wermker* (Leiter des Büros Stadtentwicklung in der Essener Stadtverwaltung, das sowohl für die kleinräumige Stadtteilbeobachtung als auch für die Durchführung integrierter Stadtteilprojekte nach dem nordrhein-westfälischen Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ – heute Teil des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt – verantwortlich zeichnet), *Ursula Stein* (Inhaberin des Büros für Raumplanung und Kommunikation in Frankfurt/M., über das Coaching von Teams und Einzelpersonen mit „Soziale-Stadt“-Projekten in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen vertraut).

Fünf dieser Fachleute, die eher der praktischen Arbeit an der „Sozialen Stadt“ zugeordnet werden, und eine fachkundige Moderatorin waren eingeladen, die Tagung aktiv zu begleiten und am Schluss die gehörten Ergebnisse der empirischen Wissenschaft aus dieser Sicht zu beleuchten und zu kommentieren. Reflexionen vor dem eigenen Erfahrungshintergrund, Reaktionen auf Gehörtes und Rückfragen an „die Wissenschaft“ wurden erwartet. Die Ergebnisse dieser expliziten Rückkoppelung aus der Praxis der „Sozialen Stadt“ stehen im Mittelpunkt dieses Beitrages. Er resümiert die ertragreiche Podiumsdiskussion der Tagung.²

Das Podium setzte dabei sechs Schwerpunkte:

- Gebietsabgrenzung: Wie groß, wie klein?
- Ressourcenansatz: Wer kann was?
- Beziehungsdynamiken: Wer hat mit wem zu tun?
- Standardmaßstäbe oder besondere Integrationsaufgaben: Warum nicht spezialisierte Stadtteile?
- Netzwerke, Personen und Institutionen: Wie funktioniert die Steuerung von integrierten Stadtteilprojekten?
- Beteiligungsideal und -wirklichkeit: Wie sähen realistische Maßstäbe aus?

Dipl.-Ing. Ursula Stein
Büro für Raumplanung und
Kommunikation
Fichardstraße 38
60322 Frankfurt/M.
E-Mail:
u.stein.frankfurt@t-online.de

„Keine zu kleinen und zu homogenen Gebiete!“
Die Gebietsabgrenzung muss die Einbeziehung von Integrationskräften und Lösungspotenzialen erlauben.

2 Gebietsabgrenzung: Wie groß, wie klein?

Ein grundsätzliches Dilemma für die Abgrenzung der Gebiete im Programm „Soziale Stadt“ besteht aus Sicht der Praxis darin, dass es sowohl Gründe für einen eher großzügigen als auch für einen eher knappen Gebietszuschnitt gibt. Ein großes Gebiet erleichtert es, eine Vielzahl an Akteuren, Problemlagen und auch Potenzialen einzubeziehen. Es kann aber auch unübersichtlich und überfordernd für die in der Regel mit äußerst knappem Geld- und Personalbudget arbeitenden Quartiersmanagements wirken, die dann die Erwartungen Dritter nicht erfüllen können. Ein kleines Gebiet hilft bei der Konzentration der Aktivitäten und der Budgets sowie bei der Identifizierung der einzubeziehenden Akteure. Es ist aber z.B. in der politischen Diskussion viel leichter als so genannter „Brennpunkt“ aus dem städtischen Kontext herauszulösen und erfasst mit der Problemorientierung weniger von den Integrationskräften und Potenzialen, die für Lösungsstrategien dringend gebraucht werden.

Aus Untersuchungen des Deutschen Instituts für Urbanistik geht hervor, dass die „Soziale-Stadt“-Gebiete durchschnittlich zehnmal so groß sind wie die früheren Sanierungsgebiete der klassischen Stadterneuerung. Zugleich aber erfolgt ihre Festlegung – zumindest in Bayern – nach wie vor im Wesentlichen nach dem Kriterium „städtebaulicher Missstände“. Darauf wies Petra Schmid-Urban, stellvertretende Sozialreferentin von München, in der Diskussion hin. Umso schwieriger seien unter diesen Voraussetzungen nicht-investive Maßnahmen zu begründen und überhaupt zu fördern – obwohl sich in den Untersuchungen zeige, dass die sozialen Aspekte die Problemlage stärker prägen als die baulichen. Dies gelte insbesondere in Bayern, wo das Programm in die ehemalige reine Städtebauförderung integriert wurde, weswegen in München auch die Federführung für das Programm innerhalb der Stadtverwaltung beim Planungsreferat liege.

In diesem Zusammenhang griff Christine Grüger (Büro CG Konzept, Freiburg/Br.) eine von Hans-Norbert Mayer³ bei der Evaluation Hamburger Projekte erhobene Forderung auf, dass die Gebietsabgrenzung der Programmgebiete der „Sozialen Stadt“ mit den Aktionsräumen der Bewohnerschaft

übereinstimmen und die Gebietsverflechtungen, z.B. Verkehrs- und Versorgungswegen, berücksichtigen sollte. Sie führte aus:

„Der Umgriff der Gebietsabgrenzung stellt in der kommunalen Praxis tatsächlich eine *konzeptionelle* Herausforderung dar. So wird aktuell in zwei Münchner Stadtteilen in einer Öffentlichkeitsphase zum Mittleren Ring Südost die Gebietsabgrenzung für ein neues Programmgebiet ‚Soziale Stadt‘ mit den Bürgern in themenbezogenen Bürgerforen diskutiert. Dieser Dialog ist erkenntnisreich für die planende Verwaltung, die von einer zunächst weit gesteckten stadtteilübergreifenden Gebietsabgrenzung, basierend auf vorbereitenden Untersuchungen, wissenschaftlich begründet zu einem kleineren Umgriff kommen will, mit den Abgrenzungskriterien und -vorschlägen aber auf wenig Verständnis in der Bewohnerschaft stößt. Die Quartiersbevölkerung hat daher in diesem Dialog auf Aktionsräume und Verflechtungsbereiche, z.B. von Verkehrswegen, sozialen und Beratungseinrichtungen oder Versorgungswegen, aufmerksam gemacht. Die Identifikation und Motivation der Bürgerschaft zum zukünftigen Engagement kann auf diese Weise zu einem frühen Zeitpunkt initiiert werden. Ein dialogisches Verfahren zur Gebietsabgrenzung des Programmgebiets schafft für alle Aktiven Klarheit und Transparenz.“

Auch Petra Schmid-Urban betonte deshalb, dass die Größe der Quartiere die Ressourcenlage berücksichtigen müsse: „Keine zu kleinen und zu homogenen Gebiete!“ Wichtig sei auch die Verfügbarkeit von Daten, um den politischen Diskurs anzuregen.

Zur Frage Gebietsgröße lässt sich zusammenfassend also feststellen, dass es dazu über das „Nicht zu klein und nicht zu homogen!“ hinaus keine Patentrezepte gibt. Die passende Größe muss viel mehr – was wenig verwundert – aus der lokalen Problem- und Potenziallage heraus entwickelt werden. Dass die Mitwirkung der Bewohnerschaft bereits in der Phase der Gebietsabgrenzung einsetzen und damit nicht nur Legitimation und politische Befriedung, sondern auch Aktivierung und Identifikation erreicht werden kann, ist eine wichtige Botschaft der Münchner Experimente.

3 Ressourcenansatz: Wer kann was?

Es gehört zur Geschichte des Programms „Soziale Stadt“, dass erst durch die drastische Charakterisierung der gemeinten Stadtviertel als Problemviertel und den Hinweis auf die Gefahren, die der Gesellschaft insgesamt durch deren Ausgrenzung entstehen, der politische Druck aufgebaut

(1) Walther, Uwe-Jens; Mensch, Kirsten (Hrsg.): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. – Darmstadt 2004. Der vorliegende Heftbeitrag der Autorin ist eine überarbeitete Fassung ihres Beitrags in dieser Buchveröffentlichung.

(2) Drei Teilnehmer hatten nachträglich Kernpunkte ihrer Beiträge aufgeschrieben; sie werden hier mit deren Einverständnis ausführlich zitiert. Die mündlichen Beiträge mit Engagement und Gehalt waren jedoch mindestens gleich stark am Ergebnis der Diskussion beteiligt.

(3) Vgl. Mayer, Hans-Norbert: Offene Fragen bei der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“. Aus den Ergebnissen der Hamburger Evaluation. In: Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“; a.a.O., S. 252–267. Im vorliegenden Heft stellt Dieter Polkowski Ergebnisse der Hamburger Zwischenevaluation dar.

und das Zustandekommen des Programms bewirkt werden konnte. „Nach innen hin wirkt die Skandalisierung – so zweckmäßig sie in den 90er Jahren gewesen sein mag – aber verheerend,“ so Rolf Keim.⁴ In einer differenzierten Auseinandersetzung mit dem „Ressourcenkonzept“ zeigt er auf, dass eine Defizitorientierung nicht nur die bei den Quartiersbewohnern vorhandenen Potenziale negiert – z.B. das soziale Kapital und die individuellen und kollektiven Bewältigungsstrategien –, sondern auch zu einer tatsächlichen Unterausnutzung solcher Möglichkeiten führt. Entsprechend fordert er für Sozialraumanalysen, dass sie die Ressourcenperspektive ebenso integrieren wie Konzepte „kleinstmöglicher Eingriffe“ (nach Lucius Burckhardt), die die Würde der Menschen, ihre Fähigkeiten und materiellen Zwänge respektieren.

Für die Sozialarbeit unterstrich dies Michael Heinz von der Caritas Frankfurt/M. und verwies auf den Grundansatz des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII), nach dem für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen eine „förderliche Umwelt“ zu schaffen sei. Die Wahrnehmung von individuellen Ressourcen ebenso wie die Aktivierung anderer Quartiers- bzw. Stadtteilpotenziale seien dafür unerlässlich und z.B. für die professionelle Sozialarbeit der Caritas auch essenziell. Als Beispiel führte er die Ressourcen einer Kirchengemeinde auf, die mit ihren Potenzialen an Ehrenamtlichen in Zusammenarbeit z.B. mit der Caritas ergänzende infrastrukturelle Angebote ehrenamtlicher Beratung und nachbarschaftlicher Hilfesysteme generiert. Dem fügte Christine Gröger hinzu:

„Diese Perspektive gehört in jede Sozialraumanalyse und würde die quantitativen Erhebungen qualitativ hervorragend ergänzen... Es wäre jedoch gut zu wissen, wie (mit welchem fachlichen und behördlichen Untersuchungsaufwand) diese Bewältigungsstrategien und Verwundbarkeiten der Bewohnerschaft methodisch ermittelt werden können, um differenzierte Unterstützungsangebote für die BewohnerInnen ableiten zu können.“

Für Klaus Wermker, Leiter des Büros Stadtentwicklung der Stadt Essen, steht außer Frage, dass Ressourcen ein zentrales Stichwort sind, wenn es um die temporäre Bündelung von Kräften geht. Und Petra Schmid-Urban fordert, die Unterscheidung zwischen gebietsbezogenen Ressourcen,

z.B. der Wohnungsgesellschaften, der Vereine oder der lokalen Ökonomie, und den Ressourcen der Einzelnen konzeptionell zu berücksichtigen.

Der Blick auf die Ressourcen – und nicht nur auf die Probleme – scheint also prinzipiell als wichtige und produktive Perspektive der Arbeit in „Soziale Stadt“-Gebieten anerkannt zu sein. Diese Grundhaltung wurde auch bei anderen Themenschwerpunkten mit angesprochen. Offen bleibt die Operationalisierung im Hinblick auf die Programmgestaltung. Eine schlichte Umdeklaration des halbleeren Glases zum halbvollen Glas (vor der Keim warnt) reicht hier eben nicht aus.

4 Beziehungsdynamiken: Wer hat mit wem zu tun?

Sowohl die Frage nach Gebietsabgrenzungen als auch die nach individuellen und kollektiven Ressourcen verweist auf die Frage, wie letztlich Integration, Beziehungen zwischen unterschiedlichen Individuen, Schichten und Milieus zustande kommen.

Warum gibt es bürgerschaftliches Engagement für soziale Stadtentwicklung? Dieses Thema erörterte Heiner Schäfer vom Kinder- und Jugendbüro in Worms in einem Erfahrungsbericht aus zwei dortigen Stadtteilprojekten:

„In beiden Projekten ging die Durchsetzungskraft für Verbesserungen der sozialen Infrastruktur von bürgerschaftlich engagierten Bewohnerinnen und Bewohnern der Mittelschicht aus. Sie haben sich ausdauernd und wirksam an Runden Tischen zusammengesetzt. Im Stadtteil Herrnsheim tagt der Runde Tisch seit 1998 bereits zum 36. Mal. Dabei ging es vor allem um die Begleitung einer intensivierten Jugendarbeit. Die Zusammensetzung des Runden Tisches ist gutbürgerlich. Die Eltern der Zielgruppen, nämlich der Migrantenkinder (überwiegend Aussiedler), schnupperten bestenfalls mal bei ein oder zwei Sitzungen rein, um festzustellen, dass sie sich hier nicht am richtigen Platz fühlen.“

Ich habe mir immer wieder die Frage gestellt: Was hat die einheimischen Bürger dazu bewegt, sich Jahre lang abends zu treffen, um Forderungen zu formulieren, Pressemitteilungen zu erarbeiten und Stadtteilstiftungen zu organisieren? Die Kinder der eigenen sozialen Schicht kamen als Klienten der offenen und aufsuchenden Jugendarbeit kaum in Betracht. Auch die Hausaufgabenhilfe in der Grundschule, gegen deren Abbau sie sich vehement wehrten, wird in der Regel nicht von den eigenen Kindern in Anspruch genommen. Diese Frage wurde mehrmals auf der Tagung als

Eine Stigmatisierung als Problemviertel führt zu Unterausnutzung der vorhandenen Möglichkeiten.

(4) Keim, Rolf: Armut und Zusammenleben im Stadtviertel. Analytisches Potential und praktische Grenzen einer „Ressourcenperspektive“. In: Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“; a.a.O., S. 129

Kindergärten und Grundschulen sind Orte der Begegnung zwischen unterschiedlichen sozialen Schichten. Das Interesse der Mittelschicht an der Qualität dieser Einrichtungen kann als Antrieb für Engagement für das Quartier genutzt werden.

noch immer nicht ausreichend analysiert bezeichnet: Analysen der Beziehungsdynamik zwischen verschiedenen sozialen Schichten in den sozial zu entwickelnden Stadtquartieren wurden ebenso gefordert wie Studien, die sich mit der Überlagerung unterschiedlicher Milieuverhältnisse in einem Quartier und in der Gesamtstadt befassen.

Handelt es sich um ein karitatives Engagement für Benachteiligte und so genannte Betroffene? Oder lassen sich auch eigene handfeste Interessen als Antrieb für das Engagement nachweisen? Ich denke, es ist sinnvoll, sich einmal zu fragen, wo denn die verschiedenen sozialen Gruppen Berührungspunkte haben, die zum bürgerschaftlichen Engagement führen. Ich konnte zwei zentrale Antriebe, die als legitimes Eigeninteresse zu beschreiben sind, erkennen:

1. Der Kampf gegen die „soziale Abwärtsspirale“ des Quartiers wird in vielen Fällen nicht zuletzt geführt, um den Wert der eigenen Immobilie im Quartier zu erhalten. Dieses Motiv teilen die einheimischen Bürger der Mittelschichten übrigens mit den großen Wohnungsbaugesellschaften, die regelmäßig die sozialen Infrastrukturkosten im Gebiet mit nicht unerheblichen Beträgen fördern.
2. Meines Erachtens wird häufig zu undifferenziert von sozialer Infrastruktur gesprochen. Es gibt zwei Einrichtungen, die sich von vielen anderen herausheben. Das sind die Kindergärten und die Grundschulen. Hierbei handelt es sich um Pflichtveranstaltungen, die nicht so einfach in die Sozialabbaudiskussion einbezogen werden können. Das Recht auf einen Kindergartenplatz und die Schulpflicht stehen dem entgegen. Hier finden zwangsweise Begegnungen der verschiedenen sozialen Schichten statt. Und es ist meines Erachtens häufig das Interesse an der Erhaltung der Qualität dieser Einrichtungen, die dazu führt, dass sich bürgerliche Schichten im Stadtteil für soziale Förderprogramme aller Art stark machen.

Eine Voraussetzung für das Funktionieren dieser in den Wormser Stadtteilprojekten beobachteten Antriebskräfte ist allerdings das Vorhandensein von sozialer Mischung, sei es als Resultat städtebaulicher Planung oder als Resultat langfristiger Durchmischungsprozesse in Altbaugebieten. In Worms gibt es auch andere Gebiete, in denen keine bürgerliche Lobby mehr existiert. Hier sind Diakonie und Caritas mit den klassischen Mitteln wie Spiel- und Lernstuben oder Beschäftigungsinitiativen engagiert.

An die Wissenschaft und Praxis leiten sich daraus zwei Forderungen ab:

1. Stärkere Hinwendung auf die Untersuchung von Beziehungsdynamiken zwischen den verschiedenen Gruppen.
2. Stärkere praktische Einbeziehung der Kindertageseinrichtungen und Schulen in die Handlungsstrategien der Programme zur sozialen Stadtteilentwicklung.“

Als Beispiel dafür, wie man über den unmittelbaren Handlungszusammenhang der „Sozialen Stadt“ hinaus Aufmerksamkeit für die Anliegen der sozialorientierten Stadterneuerung wecken kann, schilderte Klaus Wermker das Projekt „Triple Z“ (Zukunfts Zentrum Zollverein) in Essen. Dort wurden etwa 20 000 Aktien für eine nicht börsennotierte Gesellschaft an einige Tausend Privatleute im Stadtteil sowie in ganz Essen, an Gesellschaften und an Prominente verkauft. Diese Aktien erbrachten nicht nur das Betriebskapital für einen sozial und wirtschaftlich orientierten Gewerbehof mit etwa 50 Betrieben und 300 Beschäftigten, sondern veranlassen auch ganz andere als die üblichen Interessierten, sich regelmäßig mit dem Thema integrierte Quartiersentwicklung in benachteiligten Gebieten zu befassen.

Empfehlenswerte Bestandteile für Strategien in Gebieten der sozialen Stadterneuerung sind zusammengefasst also: nüchternes Ansetzen an Eigeninteressen, Berücksichtigung der „Pflichtveranstaltungen“ für die Begegnung unterschiedlicher Schichten, zielgruppengerechte Ansprache (wie etwa „Aktien“ für ein breites Publikum, das etwas Geld locker machen kann). Fragen an die Begleit- und Grundlagenforschung beziehen sich dann über die von Heiner Schäfer genannten Forderungen hinaus z.B. auf die Auswertung von Methoden und Erfahrungen zu diesem strategischen Ansatz und auf die Möglichkeiten, dies als Baustein für die Integration der Gebiete in die gesamtstädtische Diskussion über Stadtgesellschaft und Stadtentwicklung einzusetzen.

5 Standardmaßstäbe oder besondere Integrationsaufgaben: Warum nicht spezialisierte Stadtteile?

Klaus Wermker eröffnete die Diskussion zu diesem Thema mit dem Hinweis, dass der derzeitige Umgang mit den „Stadtteilen mit Erneuerungs- oder Entwicklungsbedarf“ bzw. den Projekten der „Sozialen Stadt“ immer davon ausgehe, dass eine „schlechte“ Lage dieser Stadtteile – ob in sozialer, ökologischer, ökonomischer oder sonstiger Ausprägung – immer auch kurz- oder mittelfristig zu verbessern sei. Wohin sie zu verbessern sei, etwa auf ein statistisches Durchschnittsniveau, bleibe unscharf.

Die Ziele werden aus guten Gründen häufig nicht präzise benannt – so eine These der Moderatorin Ursula Stein (auch zu den entsprechenden Befunden von Hartmut Häußermann). Denn zu Beginn eines Projekts gelte es, ein Mindestmaß an Unterstützung zu finden und erste Koalitionen zu schmieden. Würde in dieser Phase zu viel Zeit auf eine präzise Formulierung der Ziele und eine komplette Übereinstimmung der Akteure verwendet, würden viele Energien der eigentlich aktionsorientierten Partner gebunden und häufig auch Antragsfristen etc. versäumt. Für die Praxis der kooperativen Arbeit sei es deshalb typisch, dass anfangs nur eine gewisse Klarheit und Übereinstimmung hergestellt würden – auch wenn dies den Anforderungen an eine systematische Evaluation nach den Regeln der Kunst widerspricht.

Dazu Klaus Wermker:

„Ich stelle mir seit einiger Zeit die Frage, ob wir nicht akzeptieren sollten, dass Stadtteile ungleich sind und bleiben sollten – eine triviale Aussage. Wir weisen Stadtteilen die Funktion zu, die Integrationsaufgaben für die Stadt-(region) zu übernehmen – Integration sowohl der Migranten wie aber auch der sozial schwachen Deutschen. Sie leben ja in der Regel dicht zusammen und ähneln einander in ihren Problemen. Faktisch haben heute in den Großstädten immer irgendwelche Stadtteile diese Aufgabe, können sie aber nicht (wie in der Vergangenheit) im gewünschten Ausmaß erledigen, weil die Voraussetzung dafür fehlt: Arbeit – und die Voraussetzungen dafür, nämlich Bildung und Ausbildung. Arbeit können Kommunen nur sehr begrenzt schaffen. Kommune und Land könnten aber dafür sorgen, dass die gemeinten Stadtteile die besten Kindergärten, Kindertagesstätten und Schulen bekommen, dazu die übrige öffentliche Infrastrukturausstattung von hoher Qualität, systematische Elternbildungsmaßnahmen etc. – in der Hoffnung, dass dann die besser verdienenden bzw. die sozial stärkeren Deutschen und Ausländer diese Gebiete nicht verlassen, und in der Hoffnung, dass andererseits die optimale Ausstattung dieser Stadtteile oder Quartiere nur ganz langsame Gentrifizierungsprozesse auslösen wird.“

Dem fügte Christine Gröger hinzu:

„Die Ressourcen-Perspektive zwingt Planende und Sozialwissenschaftler/-innen, darüber nachzudenken, welches Ausmaß und welche Qualität an Aufwertungsmaßnahmen in Quartieren verträglich sind, denn eine Vereinheitlichung der Lebensstandards nach Durchschnittsnormen der Mehrheitsgesellschaft lässt sich in sozial benachteiligten Gebieten nicht verwirklichen und wäre auch nicht sinnvoll. Zu fragen ist also, welche Hilfestellungen und Unterstützungsangebote brauchen diese Menschen bei

ihren Bewältigungsstrategien, was ist eine (sozial)verträgliche Quartiersaufwertung? Mit dieser noch genauer zu definierenden „Messlatte“ könnte der schematisierte Erfolgsdruck von den lokalen Programmverantwortlichen genommen werden, die sich einer Angleichung der Lebensverhältnisse an besagte Mehrheitsgesellschaft verpflichtet fühlen und zumeist in der Zielerreichung vor Ort äußerst frustriert werden.“

Auf ein Dilemma der Arbeit in den Stadtteilen des Programms „Soziale Stadt“ gingen in gewisser Weise alle Podiumsvertreter ein: Betrachtet man diese Stadtteile als typische Durchgangsquartiere der inoffiziellen Zuwanderung, muss man über jeden Bewohner froh sein, der es schließlich schafft, in andere, weniger benachteiligte und benachteiligende Gebiete umzuziehen. Zugleich aber ist dies aus der Perspektive des Stadtteils zu bedauern, denn erfolgreiche „Ureinwohner“ und Migranten bieten die gewünschten Rollenbilder für Kinder und Jugendliche und stabilisieren mit persönlicher Präsenz, Einkommen, Umsatz und politischer Einflussnahme das Stadtleben.

Hier stellt sich die Frage nach der durchaus auch normierenden Wirkung von statistisch-empirischen Forschungsergebnissen: Verstellen diese den Blick auf Eigenarten und notwendige Besonderheiten der Stadtteile? Oder sind sie unverzichtbar, um – wie es auch in einer der Zwischendiskussionen der Tagung zur Sprache kam – der notwendigen, wenn auch heiklen Strategie der „Skandalisierung“ ein Fundament zu verschaffen und stadtpolitische Aufmerksamkeit zu wecken? Ist das Angleichungsziel eine wichtige Forderung, um materielle Zuwendung zu erreichen, die Auseinandersetzung mit Eigenart und eigenen Maßstäben aber notwendig, um auch mit der Besonderheit im städtischen Vergleich argumentieren zu können?

Wie es aussieht, braucht die Praxis beides, wenn es im politischen Diskurs gelingen soll, den Umgang mit den „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ als ein Thema gesamtstädtischer Politik auf der Agenda zu halten. Und sie braucht hierbei auch die Unterstützung der Wissenschaften, und zwar sowohl mit qualitativen als auch quantitativen Ansätzen.

Die Berücksichtigung der Eigenarten und Besonderheiten eines Quartiers ist sinnvoller als eine unterschiedslose Orientierung am Durchschnitt.

Netzwerksteuerung und game management sind typische Methoden des Quartiersmanagements.

6 Netzwerke, Personen und Institutionen: Wie funktioniert die Steuerung von integrierten Stadtteilprojekten?

Nach einem Bonmot von Michael Heinz bedeutet Quartiersmanagement die „Koope-ration mit Gott und der Welt“. Das bringt das aus Sicht der Praxis auf einen kurzen Begriff, was Simon Güntner aus sozialwis-senschaftlicher Sicht analysiert und mithilfe von Netzwerktheorien als Netzwerksteuerung und als charakteristisches Merkmal der Arbeit von Quartiersmanagements beschreibt.⁵ Güntner unterscheidet dabei unter anderem hierarchische und heterarchische Netzwerkstrukturen.

Christine Grüger betonte in ihren Anmerkungen zum „bayerischen Weg zur Umsetzung des ‚Soziale Stadt‘-Programms“ positive Seiten einer kompetenten Hierarchie:

„In Bayern sorgt das stark hierarchische Verwaltungssystem bei der Umsetzung des ‚Soziale Stadt‘-Programms für die Einhaltung von Qualitätsstandards und vor allen Dingen für den Informations- und Erfahrungsaustausch auf unterschiedlichen Ebenen, den Bezirksregierungen wie auch den Kommunen. Die AkteurInnen im ‚Soziale Stadt‘-Programm werden durch die Oberste Baubehörde unterstützt, u.a. durch Publikationen wie z.B. den Arbeitsblättern⁶ und durch themenbezogenen Erfahrungsaustausch in Arbeitskreisen auf Bezirksebene, z.B. zu Themen wie Integrierte Handlungskonzepte, Mediation und Quartiersmanagement.“

Nicht von ungefähr spielen von Güntner mit „game management“ beschriebene Verfahren der Netzwerksteuerung in der Quartiersarbeit eine wichtige Rolle: Es könnte der Verdacht nahe liegen, dass damit die beschränkten Möglichkeiten eines Quartiersmanagements in relativ machtloser Position mithilfe der Theorie aufgewertet werden.

Klaus Wermker plädierte dafür, dies nicht als Ausdruck der Machtlosigkeit, sondern als typisches Merkmal der Kooperation im städtischen Zusammenhang zu sehen, und lege ein Credo für Netzwerke ab:

„Es gibt nach meiner Überzeugung und Erfahrung tatsächlich auch heterarchische Netzwerke, d.h. solche, die nicht von einer Stelle aus gesteuert werden. Der so genannte ‚Essener Konsens‘ ist ein solches Netzwerk, in dem die wichtigsten Akteure auf dem Essener Arbeitsmarkt ganz unterschiedliche Projekte zur Beschäftigungsförderung und beruflichen Quali-

fizierung Arbeitsloser anstiften und durchführen – unter Ausnutzung ebenso unterschiedlicher Anlässe und Gelegenheiten wie auch Förderprogramme, mit den entsprechenden Problemen der Synchronisation. Je nach Situation ist mal der eine, mal der andere Sprecher, Motor, Steuermann. Leider ist unter den Leitungsfiguren keine einzige Frau. Ein hierarchisches Netzwerk zwischen verschiedenen Institutionen der Stadtgesellschaft ist auch nicht möglich: Wie könnte die Stadt(-verwaltung) die Agentur für Arbeit steuern oder die IHK!? (...)

Netzwerk bedeutet hier prinzipielle Offenheit für neue Partner und bedeutet auch funktionierende Partnerschaft ohne institutionelle Form, ohne Rechtsform, ohne Vorstand und ohne Satzung. Projekte entstehen auf Initiative einzelner Personen/Organisationen, die dann für ihre Ideen im offenen Kreis des ‚Essener Konsens‘ Partner und Ressourcen suchen – übrigens auch außerhalb. (...) Der ‚Essener Konsens‘ ist eine Haltung, eine Überzeugung, keine Organisation.“

Auch Petra Schmid-Urban wies darauf hin, dass nicht nur Strukturen, sondern gerade auch Personen ausschlaggebend für den Erfolg der Stadtteilarbeit sind. Im Übrigen sei es nach wie vor nicht leicht, auch innerhalb der „versäulten Verwaltungen“ Offenheit für wirklich integrierte Handlungskonzepte zu erzeugen. Die Verwaltungsmodernisierung, die eher die Optimierung innerhalb der einzelnen Säulen verlange, verstärke das Problem.

Die Beobachtung, dass integriertes Arbeiten ein Problem für die modernisierte Verwaltung darstellen kann, bestätigte auch Christine Grüger:

„Im Auftrag des Landtags ist ein Modellprojekt zur Diskursiven Bürgerbeteiligung in sechs bayerischen Mittelstädten durchgeführt worden, das insbesondere die Potenziale aber auch Schwierigkeiten der Umsetzung des ‚Soziale Stadt‘-Programms in Gebieten ohne Vorläuferprogramme ausarbeitet. Im Vordergrund steht die kommunale Praxis der Partizipation von StadtakteurInnen, Stadtpolitik und Bürgerschaft. Es zeigt sich dabei, dass eine integrative, sozial-orientierte Stadterneuerung in Kommunen mit schlanken Verwaltungsapparaten, geringen Personalressourcen und noch ungeübtem ressortübergreifenden Denken und Arbeiten eine Herausforderung darstellt und sich dadurch improvisierte Wege in der Umsetzung vor Ort herausbilden.“

Michael Heinz erinnerte daran, dass es in der Fachöffentlichkeit auch so etwas wie „Philosophieträger“ gibt. Wer wird, gerade unter den Bedingungen der schlank gesparten und evaluationsgestählten Verwaltung, nach den heutigen Protagonisten der integrierten Stadtteilerneuerung die Mühe und den Aufwand integrierten Arbeitens auf

(5) Güntner, Simon: Quartiersmanagement als Netzwerkmanagement. Über das Organisieren von politischer Intervention in Armutsquartieren. In: Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“, a.a.O., S. 169–187

(6) Zum Beispiel Arbeitsblätter Nr. 3: „Armut und Ausgrenzung in der ‚Sozialen Stadt‘. Soziale Stadt – Wege zu einer intakten Nachbarschaft“ und Nr. 5: „Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt – Integrierbare Förderprogramme“ (Hrsg.: Oberste Baubehörde, München 2000 bzw. 2002).

sich nehmen? Wird es einen neuen Schub an Anlässen und Motivation auf der Basis der bisher gemachten Erfahrungen geben? Schon Heiner Schäfer hatte in anderem Zusammenhang bereits anklingen lassen, dass das Engagement von Institutionen, soweit sie sich auf eine Stadtteilperspektive einlassen – wozu Wohnungsgesellschaften wohl am ehesten neigen –, wichtige Beiträge zur Stadtteilentwicklung leisten kann.

Hieraus ergibt sich mindestens eine Forschungsfrage in der von Güntner vertretenen organisationssoziologischen Perspektive: Hat der Ansatz des Bund-Länder-Programms, dessen explizite Veränderungsabsicht sich ja auf Gebiete und auf Politiken orientiert, auch organisationsverändernde Effekte bei den involvierten Institutionen in Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft?

7 Beteiligungsideal und Beteiligungswirklichkeit: Wie sähen realistische Maßstäbe aus?

„Breite Beteiligung der Bevölkerung“ ist eine Standardforderung an alle Partizipationsprozesse und dürfte auch in den meisten Verträgen für Quartiersmanager enthalten sein. Aber was bedeutet das wirklich? Ist alles unter einer 80 %-Beteiligung der Zielgruppe ein Misserfolg? Dazu Petra Schmid-Urban: „Keine Überforderung! Nicht der Bevölkerung und nicht der Gebietsbetreuer!“

Mehr und mehr setzt sich unter Fachleuten eine differenzierende Auffassung durch, die auch wiederum die Ressourcen und Fähigkeiten der Zielgruppen ins Auge fasst. So meinten zum Beispiel Heiner Schäfer bzw. Christine Grüger:

„Zur Diskussion um Ressourcenmobilisierung und Beteiligung möchte ich anmerken, dass wir bei sozialer Stadtteilentwicklung praktisch große Erfolge erzielen können, wenn wir mit bescheidenen, aber der Situation angemessenen Erwartungen ansetzen. Schon der Besuch von Sprachkursen kann als Partizipation im Sinne von Teilhabe an gesellschaftlichem Leben verstanden werden. Das gilt erst recht für die ehrenamtliche Leitung solcher Kurse durch Migrantinnen. Wir haben mit solchen Kursen in unseren Stadtteilbüros sehr gute Erfahrungen gemacht. Sie laufen seit Jahren von selbst, ohne jede Reklame, nur aufgrund von Mundpropaganda. Die in solchen Kursen entstehenden Netzwerke von Hilfebeziehungen im Alltagsleben sollten nicht geringer bewertet werden als die Netzwerke der professionellen

Infrastruktur und kommunalpolitischen Interessenvertretung. Die Aktivierungen, die hier in Gang gesetzt werden, sind auf den ersten Blick nicht gerade spektakulär, haben aber für die Lebensqualität der Teilhabenden einen großen Stellenwert.“ (H. Schäfer)

„Mit Bürgerbeteiligung assoziieren wir zumeist die üblichen Beteiligungsformen der Bürgerforen, Workshops und Zukunftswerkstätten. Im Kontext der ‚Sozialen Stadt‘ ist jedoch ein differenzierender Blick auf die Bürgermitwirkung und Bürgerbeteiligung notwendig, um Missverständnisse bzw. Fehlinterpretationen zu vermeiden. Häußermann hat darauf hingewiesen, dass wir unterscheiden müssen zwischen der ‚Beteiligung an Entscheidungen‘ und der ‚Beteiligung am Mitmachen bei unterschiedlichsten Angeboten‘. Aktivierende Beteiligungsformen erweitern hier das Spektrum der Beteiligungsformen und Akteure. Die quartiersbezogenen unterschiedlichen Voraussetzungen zur Beteiligung variieren in der Regel mit einem höchst heterogenen Akteursspektrum, das sich zusammensetzt aus u.a. der planenden Verwaltung (mit den verschiedenen Fachämtern und Dezernaten, fördertechischen Bedingungen und übergeordneten Behörden), der Stadtpolitik mit ihren Beratungs- und Entscheidungsgremien, interessierten Fachleuten, Institutionen, Vereinen, Verbänden und Initiativen sowie nach Alter, Geschlecht, Ethnie und Lebenslage unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.

Das bedeutet, dass diese verschiedenen Teilöffentlichkeiten mit ihren verschiedenen Anliegen und durchaus unterschiedlichen kommunikativen Potenzialen sich nicht als eine *homogene* Öffentlichkeit nach einem einheitlichen Muster an einem Planungsvorhaben beteiligen lassen. Vielmehr sind sie in dialogorientierten Stadterneuerungsprozessen je nach ihren speziellen Voraussetzungen zu den passenden Zeiten und mit den angemessenen Methoden einzeln einzubeziehen. Mit interessierten Architektinnen/Architekten ist anders zu arbeiten als mit dem Stadtrat, mit türkischen Jugendlichen, jungen Familien oder GrundstückseigentümerInnen. Die Vielfalt der Bedürfnisse, Betroffenheiten, Wünsche und Machbarkeiten wird in einem quartiersbezogenen Beteiligungskonzept systematisch berücksichtigt. Dann ist die Verständigung und Übersetzung zwischen den Gruppen durch die professionelle Moderation und Prozessgestaltung von Externen (bzw. erfahrenen StadtteilmanagerInnen) schrittweise zu erreichen.“ (C. Grüger)

Christine Grüger griff im Zusammenhang mit dem Thema Partizipation auch noch einmal die Ressourcenfrage auf:

„Ein letzter gewinnbringender Aspekt der Ressourcen-Perspektive: Es wird deutlich, wie viele oder wie wenige Bewohner/innen tatsächlich partizipationsfähig und -willig sind, sich für ihr Quartier zu engagieren. Beides ist in sozial benachteiligten Stadtteilen normalerweise nicht in dem Maße wie in wohl situierten Stadtteilen vorhanden, um sozial nachhaltige Veränderungsprozesse in kurzer Zeit und aus eigener Kraft zu bewirken. Als Erfolgskriterium

Konzepte und Ansprüche bezüglich Partizipation müssen sich an den Ressourcen und Fähigkeiten der unterschiedlichen Zielgruppen orientieren.

Ist „Kooperation auf Augenhöhe“ mit dem Kontrollbedürfnis der Kommunen und Länder vereinbar?

der Bürgermitwirkung darf daher nicht die Anzahl der Teilnehmenden an Dialogprozessen oder an Mitmach-Aktionen zählen. Auf lange Zeit wird daher die Zusammenarbeit mit Interessensvertretungen in diesen Stadtteilen durch Lobbies weiterhin wichtig sein.“

Offen blieb bei diesem Themenkomplex folgende Anfrage von Ursula Stein:

„Wenn ‚mit Gott und der Welt‘ kooperiert wird, muss dann nicht auch den Bedingungen der Kooperation deutlich Aufmerksamkeit geschenkt werden? Kooperation bedeutet eigentlich die Wahrnehmung des Partners ‚auf Augenhöhe‘ - auch bei unterschiedlichen Beteiligungsformen und -intensitäten. Ist das zu vereinbaren mit den legitimen und den unsicherheitsbedingten Kontrollbedürfnissen der Kommunen und Länder oder verfällt die öffentliche Hand doch immer wieder in die ‚beteiligende‘ Grundhaltung desjenigen, der eigentlich die Zügel straff in der Hand behalten will?“

Die Diskussion zeigte, dass es auch aus der Perspektive der Praxis für erforderlich gehalten wird, Konzepte, Grundannahmen und Argumentationsformen des Programms „Soziale Stadt“ zu reflektieren, zu schärfen und weiterzuentwickeln – gerade, weil die Notwendigkeit eines solchen Programms außer Zweifel steht.