

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

3/2005 · 17. Januar 2005



Städtepolitik

Hartmut Häußermann

Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute

Peter Franz

Regionalpolitische Optionen für schrumpfende Städte

Peter Jakubowski

Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung

Michael Haus

Zivilgesellschaft und soziales Kapital im städtischen Raum

Frank Bertsch · Michael-Burkhard Piorkowsky

Impulse für die neue Politik der Sozialen Stadt

Editorial

In Ostdeutschland stehen 1,3 Millionen Wohnungen leer, im Jahr 2030 sollen es zwei Millionen sein. Über eine Million Einwohner haben den ostdeutschen Bundesländern seit 1991 den Rücken gekehrt, und der Prozess der Abwanderung geht weiter. Die Arbeitslosenrate liegt bei 20 Prozent. Wer anderswo eine Chance sieht, verlässt die angestammte Heimat. Vor allem junge, gut ausgebildete Menschen gehen fort. Laut amtlicher Prognosen könnte sich die Bevölkerungszahl Ostdeutschlands bis 2050 halbieren. Das demographische Schrumpfen wird mit dem Schwinden der wirtschaftlichen Basis gleichgesetzt. In Horrorszenarien werden ostdeutsche Städte als heruntergewirtschaftete Orte dargestellt, in denen es wenig junge, dafür aber umso mehr ältere und alte Menschen gibt.

Außer Acht gelassen wird, dass schrumpfende Städte kein neuartiges und kein spezifisch ostdeutsches Phänomen sind. Es beschränkt sich auch nicht nur auf Deutschland, sondern es handelt sich dabei um einen Vorgang, der weltweit in vielen Ländern stattfindet. Im Ruhrgebiet vollzieht sich diese Entwicklung schon seit 15 Jahren. Zu den Stadtvierteln, die vom Leerstand bedroht sind, gehören jene „Wohnmaschinen“, die in den sechziger und siebziger Jahren als besonders modern und zukunftsweisend galten.

Ebenfalls vernachlässigt wird, dass neben der Schrumpfung immer auch punktuell Wachstum zu verzeichnen ist, auch in Ostdeutschland. Aufzuzeigen, welche Möglichkeiten Städte haben, ihre Attraktivität – nicht nur als Wirtschaftsstandort – zu erhöhen, ist ein Anliegen dieser Ausgabe. Ein anderes besteht darin, neue Wege des Stadtumbaus und neue Kooperationsformen der Stadtentwicklung zu benennen. Schließlich werden Anregungen zur Weiterentwicklung innovativer Städtepolitik gegeben.

Katharina Belwe

Hartmut Häußermann

Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute

Essay

Zwei Problembereiche stehen zurzeit im Mittelpunkt der Städtebaupolitik: einerseits die wachsende Konzentration von sozialen Problemen in bestimmten Stadtquartieren und andererseits das Schrumpfen der Bevölkerungszahl in vielen Städten. Auf die erste Problemlage haben Bund und Länder im Jahr 1999 mit dem Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ geantwortet, auf das zweite Problem hat die Bundesregierung mit dem Programm „Stadtumbau“ reagiert. Nachdem es bei diesem Programm zunächst nur um die hohen Leerstandszahlen vor allem in den Plattenbausiedlungen in Ostdeutschland ging, werden seit diesem Jahr auch Städte in Westdeutschland in das Programm einbezogen.

Hartmut Häußermann

Dr. rer. pol., geb. 1943;

Professor für Stadt- und Regionalsoziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Unter den Linden 6, 10099 Berlin.

hartmut.haeussermann@sowi.hu-berlin.de

www2.hu-berlin.de/stadtsoz/mitin/mitin.php

Beide Themen sind mit dem ökonomischen Wandel verbunden, dem die Städte seit zwei Jahrzehnten verstärkt unterworfen sind: dem Abbau von Arbeitsplätzen im Bereich industrieller Fertigung. Er trifft Städte, die vor allem durch die Industrie gewachsen sind, in einer Phase der ökonomischen Entwicklung, in der das langsame Wachstum von Dienstleistungsarbeitsplätzen nicht mehr überall für einen Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt sorgt, besonders hart. Hohe Arbeitslosigkeit, steigende Sozialausgaben, abnehmende Kaufkraft und sinkende Steuereinnahmen führen dort zu einer dramatischen Finanzkrise, die diesen Städten jeglichen Handlungsspielraum genommen hat. Die Industriestädte waren für 100 Jahre die Zentren des ökonomischen Wachstums, nun haben vor allem sie die Folgen des globalen Wandels der industriellen

Produktion zu tragen. Diese Städte sind bei der Bewältigung sowohl der sozioökonomischen als auch der baulich-räumlichen Folgen auf Unterstützung von außen angewiesen.

In vielen Städten werden nach übereinstimmenden demografischen Prognosen die Einwohnerzahlen dauerhaft abnehmen. Das ist das Ergebnis des allgemeinen Geburtenrückgangs bei der deutschen Bevölkerung und der Abwanderung von Bewohnerinnen und Bewohnern, die für sich auf dem lokalen Arbeitsmarkt keine Perspektiven mehr sehen. Aus den ostdeutschen Regionen und aus den „altindustriellen“ Städten wandern seit Jahren vor allem die jüngeren und qualifizierten Arbeitskräfte ab, und anders als in westdeutschen Städten werden diese Verluste nicht durch die Zuwanderung aus dem Ausland ausgeglichen. Rasch erhöht sich dort das Durchschnittsalter der zurückbleibenden Bevölkerung. Wohnungen stehen leer, und die Infrastruktur muss an eine kleinere, ältere Bewohnerschaft angepasst werden. Das kostet viel Geld, so dass für längere Zeit hohe Kosten von weniger Einwohnern getragen werden müssen.

Viele Städte geraten jetzt in einen Prozess, den man seit Beginn der Industrialisierung vergessen hatte: Die Zahl der Arbeitsplätze und der Einwohner kann auch abnehmen, Städte geraten in einen Kreislauf des Schrumpfens. Während des gesamten 20. Jahrhunderts war von allem zu wenig da, doch nun werden die bauliche Hülle und die Infrastruktur in vielen Städten zu groß. Der „Rückbau“ ist zu einem neuen planerischen Paradigma geworden. Dem Thema des demografischen Wandels und dem Umbau oder Rückbau werden landauf, landab Kongresse, Tagungen und Workshops gewidmet. Architekten und Stadtplaner beginnen jetzt mit der gleichen Intensität, wie sie früher für das Wachstum geplant haben, den Abriss von Wohnungen und die Umwidmung von Siedlungsflächen zu planen. Vielfach muss man sich schon darüber wundern, mit welcher erstaunlicher Gewissheit über die Zukunft diese neue Aufgabe in Angriff genommen wird – die Planungsmaschinen haben einfach das Vorzeichen der Entwicklung geändert. Jedoch sind Prognosen überwiegend Verlängerungen von Trends der Vergangenheit in die Zukunft. Und wenn sie die Möglichkeit von mehr Zuwanderung, längerer Lebenserwartung und Veränderungen des Gebärverhaltens einkalkulieren, kommen sie in alternativen

Szenarien zu so unterschiedlichen Voraussagen, dass diese Gewissheiten rasch als fraglich erscheinen.¹ Aus Vorhersagen lassen sich nicht einfach Handlungsanweisungen herleiten.

Die kommunale Politik befindet sich in einer außergewöhnlich schwierigen Situation: Sie steht vor der Aufgabe, bei sich laufend verschlechternden Entwicklungsdaten ein Konzept entwickeln zu müssen, mit dem sich nicht nur die Folgen des Schrumpfens einigermaßen bewältigen lassen, sondern mit dem auch noch eine positive, motivierende Perspektive für eine „Stadtentwicklung ohne Wachstum“ aufgezeigt werden kann.

Zunächst stehen bei der Planung des Rückbaus wieder Investitionen im Vordergrund. Das zeigen die Umbauprogramme des Bundes, die Mittel vor allem für Investitionen bereitstellen: Städtebaupolitik also, nicht primär Stadtpolitik. Auf Investitionsförderung reagieren die Bundesländer positiv; die Formulierung einer neuen Stadtentwicklungspolitik durch den Bund verbitten sie sich jedoch mit dem Hinweis auf die Zuständigkeiten, wie sie im Grundgesetz geregelt sind. Und auch die Wohnungswirtschaft ist vor allem an finanziellen Hilfen in einer Situation interessiert, wo vielen kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften der Bankrott droht.

Das Szenario rückläufiger Bevölkerungszahlen, das Schrumpfen der ökonomischen Basis von Städten weckt vor allem Befürchtungen. Diese Perspektive wird in der Regel als katastrophal empfunden, auch wenn Politikberater und ministeriale Förderungsprogramme von den mit dieser Entwicklung doch auch verbundenen Chancen reden. Diese werden in der größeren Verfügbarkeit über Raum gesehen – Wohnraum, Freiraum, Flächen für neue ökonomische Aktivitäten – und vor allem in der „Qualifizierung“, d. h. in der Aufwertung städtischer Räume.

In Ostdeutschland ist man gegenwärtig vor allem damit beschäftigt, in den Plattenbausiedlungen die gespenstische Situation zu vermeiden, in die Bewohner geraten, wenn sich die Nachbarwohnungen nach und nach lee-

ren, der Einzelhandel verschwindet und sich ein Klima des Niedergangs und der Perspektivlosigkeit ausbreitet. Eine solche Entwicklung würde ohne Steuerung zu einer sich rasch beschleunigenden Abwärtsspirale des sozialen und baulichen Verfalls führen. Da diese Siedlungen nur wenigen oder nur einem Großeigentümer gehören, kann gehandelt werden. Denn die zum Abriss vorgesehenen Häuser müssen von den letzten verbliebenen Mietern befreit werden. Durch ein Umzugsmanagement in den eigenen Beständen ist dies für Großeigentümer sehr viel leichter möglich als für die zahlreichen Einzeleigentümer von kleinen Mietshäusern, die sich untereinander abstimmen müssten – wie sollen die konkurrierenden Interessen unter einen Hut gebracht werden? Wie bereits bei der Stadterneuerung hat man es hier mit einem „Gefangenendilemma“ zu tun: Handeln einige und bereiten z. B. einen Abriss vor, dann profitieren andere davon, denn das verringerte Wohnungsangebot könnte ihnen neue Mieter zuführen. Daher passiert in den Altbaubereichen bisher nur sehr wenig.

Die Städte hätten mit dem Baugesetzbuch zwar Instrumentarien, um eine gebietsbezogene Strategie durchzusetzen, aber sie müssten auffällige Häuser aufkaufen oder entschädigungspflichtig enteignen – und außerdem ist der Koordinations- und Verhandlungsaufwand so groß, dass es viel einfacher ist, gemeinsam mit den großen Wohnungsbaugesellschaften zu planen und zu handeln, die außerdem über eingespielte Beziehungen zu den Förderinstitutionen verfügen. Stadtbau-Ost ist daher bisher vorwiegend ein Programm, das in Plattenbaugebieten umgesetzt wird, und es ist bisher vor allem ein Abrissprogramm zur Marktberichtigung. Der Bund will bis 2009 den Abriss von 350 000 Wohneinheiten fördern, etwa ein Zehntel davon wurde in den ersten beiden Jahren des Programms bereits geschafft.

Bei den Planungen dafür, eine Stadt dauerhaft auf eine geringere Bevölkerungszahl einzustellen, zeigen sich die Probleme eines großtechnischen Systems, zu dem die Städte im Laufe ihrer Expansion geworden sind. Kanalisation, Wasserversorgung und Kläranlagen verursachen hohe Betriebskosten auch dann, wenn sie nicht ausgelastet sind – und eine Reduktion dieser Netze ist nur mit großem technischen und finanziellen Aufwand möglich. Geruchsbelästigungen aus nur mäßig fließenden Abwasserkanälen sind aber

¹ Vgl. z. B. die Vorausschätzungen des DIW, Bevölkerungsentwicklung in West- und Ostdeutschland – Vorausschätzungen bis 2050, in: Wochenbericht DIW, 71 (2004) 33.

beispielsweise das Letzte, was man bei den Versuchen, in einer schrumpfenden Stadt eine gewisse Wohnqualität zu bewahren oder die städtischen Räume gar aufzuwerten, tolerieren kann.

Obwohl nach allen politischen Verlautbarungen die Innenstädte mit ihrer historischen Bausubstanz Vorrang beim Umbau haben und gestärkt werden sollen, geschieht aus den genannten Gründen dort bisher vergleichsweise wenig. Die privaten Eigentümer wollen den Wertverfall ihrer Immobilien nicht wahrhaben und halten an illusionären Preisvorstellungen fest. Weil sie nicht am Ort wohnen, und wenn, kein Geld für Investitionen haben, bleiben die Häuser leer und leisten ihren Beitrag zu einem trostlosen Stadtbild. Nur hier und da gelingt es, mit privaten Eigentümern Verträge über eine „Zwischennutzung“ abzuschließen, das verfallende Haus abzutragen und eine kleine Grünfläche anzulegen.

Ursprünglich sollten je 50 Prozent der Fördermittel für „Rückbau“ und für „Aufwertung“ verwendet werden. Diese Grenze wurde inzwischen zugunsten des Rückbaus verschoben. Vielleicht stürzen sich die Planer auch deshalb mit so großer Verve auf die Abrisse, weil ihnen die Phantasie dafür fehlt, was man sonst in einer Stadt, in der es an allen Fronten „abwärts“ zu gehen scheint, tun kann.

Beim Stadtumbau-West, dessen Förderung 2004 begonnen hat, liegen die Dinge anders als in den östlichen Städten. Häufig geht es hier um brachgefallene Industrieareale oder alten Arbeiterwohnungsbau – aber auch um Großsiedlungen aus den sechziger und siebziger Jahren. Inseln des Verfalls liegen oft neben Inseln mit ökonomischem Wachstum. Ein Einwohnerrückgang und der Abbau von Arbeitsplätzen in der Industrie ist freilich auch in vielen nordrhein-westfälischen Städten oder im Saarland bereits seit mehreren Jahrzehnten zu beobachten.¹²

Für eine Stadtentwicklung ohne ökonomisches Wachstum bei zurückgehender Einwohnerzahl zu planen ist historisch ohne Vorbild. Neben dem zu großen Mantel, den die Gebäude darstellen, muss man sich auf

¹² Vgl. Hartmut Häußermann/Walter Siebel, *Neue Urbanität*, Frankfurt/M. 1987. *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch die Beiträge von Peter Franz und Peter Jakobowski in diesem Heft.

eine veränderte Zusammensetzung der Bewohnerschaft einstellen. Diese wird einen hohen Altersdurchschnitt haben, weil die Jüngeren bereits abgewandert sind oder bei anhaltenden Problemen auf dem Arbeitsmarkt auch zukünftig bessere Chancen in anderen Regionen wahrnehmen werden. In den schrumpfenden Städten wird der Anteil der ökonomisch „inaktiven“ Bevölkerung hoch sein. Allerdings könnten sich neben den formellen Märkten neue Formen der Substitution und der wechselseitigen Unterstützung herausbilden, wenn es eine ausreichende Zahl von Bewohnerinnen und Bewohnern gibt, die nicht abwandern, sondern in ihrer Heimat bleiben wollen. Vorstellbar ist auch der Zuzug von Menschen, die den Lebensbedingungen in den teuren, lauten und engen Großstädten entkommen und sich den Reichtum an Raum, Zeit und Lebensqualität aneignen wollen, den Städte bieten können, in denen es ein Überangebot von Wohnungen gibt. Diese Qualitäten können allerdings nicht ohne städtische Gesamtplanung und ohne ein Entwicklungskonzept erreicht werden. Die absehbaren Tendenzen werden gegenwärtig noch nur als defizitär eingeschätzt, und daher werden alle Mittel darauf konzentriert, wieder auf einen Wachstumspfad zu gelangen. Ökonomischer Erfolg hängt aber heute nicht mehr vor allem von der Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte ab, und dass ruhiges Wohnen – sogar ohne eine vielfältige Infrastruktur! – für viele attraktiv sein kann, haben Millionen von Haushalten demonstriert, die in der Vergangenheit aus den Städten ins grüne Umland abgewandert sind.

Der „Rückbau“ wird bisher weitgehend von oben geplant und durchgeführt. Die Bewohnerinnen und Bewohner werden insofern informiert und beteiligt, als ihr Mitwirken für die Implementation des Umzugsmanagements unumgänglich ist. Sie selbst sind das eigentliche Kapital für die zukünftige Entwicklung von Städten, bei denen die überkommene ökonomische Grundlage stark abgeschmolzen ist. Von ihren Bedürfnissen und ihren Ressourcen wird es in den meisten Fällen letztlich abhängen, welchen Weg eine Stadt gehen kann. Insofern birgt die gegenwärtige Krise auch die Chance für eine tatsächlich von den Bürgerinnen und Bürgern getragene Entwicklung – und sei es allein deshalb, weil Berater und Planer selbst nicht wissen (können), wohin die Reise gehen soll.

Die vom Bund für den Stadtumbau zur Verfügung gestellten Mittel übertreffen bei weitem den Umfang der Förderung, der für das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ vorgesehen ist. Die Probleme, die mit diesem Programm in Angriff genommen werden sollen, sind allerdings auch nicht nur oder hauptsächlich mit Geld zu lösen. Bund und Länder, die es gemeinsam konzipiert haben und tragen, verbinden damit auch Ambitionen für die Erprobung von neuen Steuerungsformen (*new governance*).

Das Programm stellt – ebenso wie der Stadtumbau – eine Reaktion auf Probleme neuer Art dar. Sowohl in schrumpfenden als auch in immer noch wachsenden Städten konnte in den letzten zwei Jahrzehnten eine wachsende Konzentration von sozialen Problemlagen in bestimmten Stadtteilen beobachtet werden.¹³ In der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern wird das Ziel genannt, die „Abkoppelung“ dieser Stadtteile von der Entwicklung der übrigen Stadt zu beenden, die Wohn- und Lebensverhältnisse zu verbessern und der Polarisierung der Stadtentwicklung entgegenzuwirken.

Seit Juli 2004 ist das Programm im Paragraphen § 171e des Bundesbaugesetzbuchs verankert. Dort heißt es: „Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden Menschen erheblich benachteiligt ist.“ Explizit werden damit die sozialen Probleme, die sich aus der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung in einem Quartier ergeben können, zum Ziel eines stadtpolitischen Programms gemacht. Gemeint sind Effekte, die sich aus der Überlage-

rung von sozialen und baulichen Problemen ergeben – es handelt sich also nicht lediglich um *benachteiligte* Gebiete, sondern um Gebiete, die eigenständige *benachteiligende* Wirkungen für ihre Bewohner haben.

Damit rückt das Programm von der traditionellen städtebaulichen Diagnose ab, die den Maßnahmen zur Stadterneuerung noch zugrunde gelegen hat, nämlich dass die sozialen Probleme in heruntergekommenen Stadtteilen eine Folge der baulichen Vernachlässigung seien – und daher auch durch bauliche Erneuerung zu beheben seien. Von sozialwissenschaftlicher Seite wurde dieser Sicht immer entgegengehalten, dass bauliche Eingriffe die sozialen Probleme aus einem Quartier allenfalls verdrängen, sie aber nicht beseitigen könnten. Die Anerkennung dieser Tatsache hat zu einem völlig neuartigen Konzept für städtebauliche Programme geführt.

Neben baulich-physischen Merkmalen werden von den Kommunen soziale Indikatoren wie die Arbeitslosenquote, der Ausländeranteil und die Sozialhilfedichte zur Begründung des Förderbedarfs herangezogen. Voraussetzung für die Bewilligung einer Förderung ist die Vorlage eines „integrierten Handlungsprogramms“, das auch die Zusammenarbeit mit nichtöffentlichen Akteuren und mit den Bewohnern umfassen muss. Auf lokaler Ebene wird dann ein Quartiers- oder Stadtteilmanagement eingesetzt, das Aktivitäten im Quartier anstößt und koordiniert. Mit diesen Initiativen soll es zu Vernetzungen und Assoziationen kommen, die einen positiven Einfluss auf die Entwicklung des Quartiers nehmen.¹⁴ Die Quartiere sollen zu einer „eigenständigen“ Entwicklung befähigt werden.

In Quartieren „mit besonderem Entwicklungsbedarf“ findet sich eine sehr komplexe Problemlage. Um die Konsequenzen der räumlichen Verdichtung von sozialen Problemen zu neutralisieren und den Bewohnern sowie den Quartieren insgesamt wieder eine positive Perspektive zu ermöglichen, wären daher die Koordination und Integration von Maßnahmen des Infrastrukturausbaus, der Jugend-, Familien- und Sozialpolitik, der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Kultur- und Bildungspolitik notwendig. Das

¹³ Vgl. Michael Krummacher/Rainer Kulbach/Victoria Waltz u. a., Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit, Opladen 2003; Uwe-Jens Walther (Hrsg.), Soziale Stadt – eine Zwischenbilanz, Opladen 2002; Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V. (GdW), Überforderte Nachbarschaften, Köln–Berlin 1998; Hartmut Häußermann, Die Krise der „sozialen Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 50 (2000) 10–11, S. 13–21.

¹⁴ Vgl. zu einer ausführlichen Beschreibung: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Strategien für die Soziale Stadt. Bericht der Programmbegeleitung, Berlin 2003.

Programm Soziale Stadt reagiert auf die Komplexität der Problemlage in marginalisierten Vierteln konsequenterweise mit einem gebietsbezogenen Ansatz (*area based strategy*), der für einen bestimmten Zeitraum die städtischen Fachpolitiken und die Förderprogramme von Bund, Ländern und EU in einem Gebiet nicht nur addieren, sondern integrieren soll. In einzelnen Handlungsfeldern, die in einem Quartier für besonders wichtig gehalten werden, sollen dann strategische Allianzen mit einer Vielzahl von Akteuren gebildet werden. Mit diesem Ansatz gibt das Bund-Länder-Programm ein Beispiel für jene Art von „neuer“ Politik, die mit der Vorstellung vom „aktivierenden Staat“ verbunden ist.

Das Programm befindet sich im fünften Jahr, seine Verlängerung bis zum Ende dieses Jahrzehnts ist in der Finanzplanung des Bundes abgesichert. Im Jahre 2004 wurde eine Zwischenevaluation durchgeführt, um aus den bisherigen Erfahrungen zu lernen und die Implementation gegebenenfalls zu verbessern.¹⁵

Die Evaluation zeigt, dass das Programm auf eine drängende Problemlage in den Städten trifft und dass eine Vielzahl von innovativen Projekten ermöglicht bzw. angestoßen wurde. Tatsächlich sind neue Formen der Kooperation und Vernetzung innerhalb der Stadtverwaltungen und innerhalb der Programmgebiete entstanden, deren Zahl inzwischen auf über 350 im gesamten Bundesgebiet angewachsen ist.

Zwar hat es in allen Städten schon immer segregierte und benachteiligte Quartiere gegeben, aber so lange der Arbeitsmarkt für eine grundlegende Integration sorgte, wurden daraus keine „Problemgebiete“. Mit dem ökonomischen Strukturwandel stieg die Arbeitslosigkeit gerade in diesen Quartieren jedoch dramatisch an, die Kaufkraft sank, Leerstände von Läden, Konflikte und eine sichtbare Verwahrlosung im öffentlichen Raum vermitteln den Eindruck einer Abwärtsentwicklung, der solche Haushalte, die noch über entsprechende Ressourcen verfügen, zur Abwanderung veranlasst. Durch diese selektive Mobilität wird die negative Entwicklung kumulativ verstärkt. Um diesen Teufelskreis

zu durchbrechen, müssen Interventionen in den verschiedensten Handlungsbereichen ansetzen, welche die Lebenschancen der Bewohner verbessern können.

Das Programm hat in den Städten eine breite Unterstützung gefunden. Selbst in jenen, die finanziell ansonsten kaum noch zu eigenständigem Handeln in der Lage sind, wurden die notwendigen kommunalen Ergänzungsmittel einstimmig von den Stadt- und Gemeinderäten beschlossen. Was in den „Hinterstuben“ der Städte passiert, ist den Stadtpolitikern also nicht gleichgültig. Dass dieses Programm zum ersten Mal die Möglichkeit einräumt, die Initiative in Stadtgebieten zu ergreifen, deren Problemlage zwar diffus, aber doch als bedrückend wahrgenommen wird, wurde quer durch alle politische Lager positiv aufgenommen. Die anfänglich geäußerte Befürchtung, dass Quartiere, denen ein „besonderer Entwicklungsbedarf“ attestiert wird, dadurch noch zusätzlich stigmatisiert würden, hat sich nirgendwo bewahrheitet – im Gegenteil: In den meisten Programmgebieten wurde eine Art Aufbruchstimmung erzeugt, die zumindest Voraussetzungen dafür schafft, dass die lähmende Resignation, die sich vielerorts breit gemacht hatte, überwunden werden kann.

Was bisher allerdings zu wenig gelungen ist, ist die integrative Zusammenarbeit der Fachressorts auf Bundes- und Länderebene. Einzig das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat das Maßnahmenpaket „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) als ein (finanziell allerdings nicht gerade üppig ausgestattetes) ergänzendes Programm eingerichtet. Dieses hat auf lokaler Ebene zahlreiche Projekte ermöglicht und beispielhaft gezeigt, wie eine integrierte, gebietsbezogene Politik aussehen könnte. Auch auf Länderebene gab es anfangs starke Bemühungen um eine Ressortkoordination, aber in den meisten Ländern haben diese inzwischen erheblich nachgelassen. Das verzweifelte Bemühen der Quartiersmanager, eine Bündelung von Maßnahmen in den Stadtteilen zu erreichen, in denen es nach allgemeiner Ansicht „brennt“, wird so lange keinen sichtbaren Erfolg haben, wie sich auf den übergeordneten Ebenen die Fachpolitiken in ihrem traditionellen Klientelbezug abschotten und die Probleme der Städte dem ihrer Ansicht nach zuständigen Ressort als Fachaufgabe zuweisen.

¹⁵ Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Endbericht, Berlin 2004.

Zumindest in Westdeutschland sind die marginalisierten Quartiere in der Regel auch durch einen hohen Anteil von Migrantinnen und Migranten an der Bewohnerschaft gekennzeichnet. Die nachwachsenden Generationen in diesen Quartieren weisen deutlich geringere Erfolgsquoten in der schulischen und beruflichen Bildung auf – das gilt sowohl für die einheimischen Kinder und Jugendlichen als auch besonders für diejenigen, deren Eltern Migranten sind. Es ist offenkundig, dass dieses Problem nicht vom für Städtebau zuständigen Ministerium gelöst werden kann. Und das gilt generell für die Probleme der Integration der von Ausgrenzung bedrohten Minderheiten. Die Schulen allein können hier wenig ausrichten, auch wenn sie eine zentrale Institution für die Quartiersentwicklung sein könnten und müssten. „Integrationsbeauftragte“ können selten mehr tun, als ermutigende Aufklärung zu verbreiten, und die in der Bildung engagierten Institutionen werden wenig erreichen, wenn nicht zugleich die Familien- und Jugendhilfe, die Wohlfahrtsverbände sowie die lokalen Betriebe und Initiativen aus der Nachbarschaft an einem Strang ziehen.

Viel ist in den lokalen Programmen von „Aufwertung“ des Quartiers die Rede, und baulich ist dabei natürlich relativ rasch einiges zu erreichen. Wenn aber nicht an anderer Stelle in der Stadt Wohngelegenheiten für diejenigen bereitgestellt werden, die von der Aufwertung verdrängt werden, ist allerdings gar nichts erreicht, wird doch die räumliche Konzentration durch die Filtermechanismen des Wohnungsmarktes und durch die Zuweisungen der Wohnungsämter nach und nach wiederhergestellt. Die Zahl der Wohnungen, für welche die Stadtverwaltungen ein Belegungsrecht haben bzw. die überhaupt als Sozialwohnungen für Bedürftige in Frage kommen, nimmt nämlich aufgrund von wohnungspolitischen Entscheidungen der achtziger Jahre zurzeit rasch ab.

Selbst wenn eine aktivierende Quartierspolitik gelingt, sind die exogen verursachten Probleme nicht durch Initiativen innerhalb eines Quartiers zu bewältigen. Quartiersbezogene Programme laufen zudem immer Gefahr, einem „Tunnelblick“ zu unterliegen, d. h. solche Entwicklungen in der Gesamtstadt nicht einmal wahrzunehmen, die beständig die Probleme neu erzeugen, die konzentriert im Quartier auftreten und dort bekämpft werden sollen. Es kann zu einem Kampf gegen Windmühlenflügel kommen,

wenn sich in der Politik nicht auf allen Ebenen die Einsicht durchsetzt, dass die Stadtteilprobleme aus einer Überlagerung und Verflechtung von Entwicklungen entstehen, mit denen die einzelnen Fachressorts befasst sind.

In England hat der Prime Minister einen Stab in seinem Amt eingerichtet, der von zentraler Stelle aus – also oberhalb der Fachressorts – Strategien für eine koordinierte Bekämpfung bestimmter Problemlagen in den benachteiligten Stadtquartieren ausarbeitet – und deren Umsetzung und Wirkung kontrolliert. In Frankreich gibt es seit Mitte der neunziger Jahre ein Ministerium für „städtische Solidarität“, das ein Gesetz ausgearbeitet hat, nach dem Gemeinden, die nur über einen geringen Bestand an Sozialwohnungen verfügen, gezwungen werden, solche zu errichten, um die Konzentration von einkommenschwacher Bevölkerung in den Großsiedlungen abzubauen. Dem liegt die – im Übrigen dort auch von den konservativen Parteien unterstützte – Auffassung zugrunde, dass es nicht hinzunehmen ist, dass sich bestimmte Teilgebiete von Stadtregionen auf Kosten anderer frei von den sozialen Problemen halten, die sich aus der gegenwärtigen sozialen und ökonomischen Entwicklung der Gesellschaft ergeben.

Ein solches Bewusstsein von Solidarität müsste sich in den Fachressorts von Bund und Ländern erst noch entwickeln, damit eine wirksame integrierte Politik gegen die Ausgrenzung ganzer Stadtteile mit ihrer marginalisierten Bevölkerung entstehen kann. Dort könnten konzentriert auch diejenigen Probleme am ehesten angegangen werden, die dem deutschen Bildungssystem mit jedem neuen internationalen Vergleich vor Augen geführt werden. Die Verschränkung der Politikbereiche liegt hier auf der Hand.

Links zum Thema Soziale Stadt:

www.sozialestadt.de/intro.phtml
www.soziale-stadt.nrw.de/
www.quartiersmanagement-berlin.de/

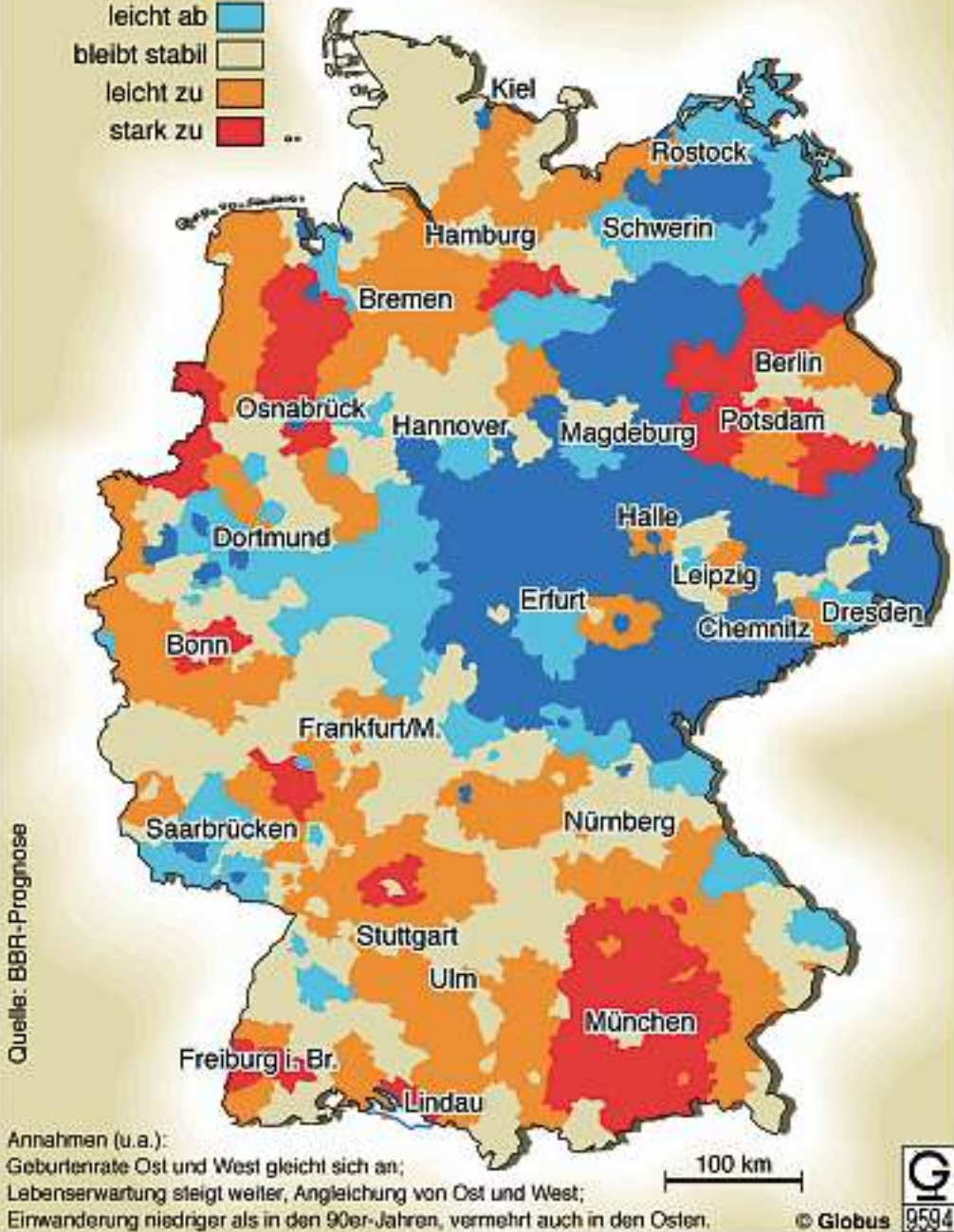
Links zum Thema Stadtumbau:

www.schader-stiftung.de/wohn_wandel/86.php
www.stadtumbauwest.info/index1.html
www.stadtumbau-ost.info/
www.mswks.nrw.de/Staedtebau/StadtumbauWest/StadtumbauWestStadtumbauOst/

Menschen und Regionen

Die Bevölkerung in den Kreisen
nimmt bis 2020

- stark ab
- leicht ab
- bleibt stabil
- leicht zu
- stark zu ..



Menschen und Regionen

19. 11. 2004

Nach der Prognose der Bevölkerungsexperten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung werden bis zum Jahr 2020 im Osten viele Regionen leerer; teilweise verlieren die Kreise über zehn Prozent der Bevölkerung. Besondere Anziehungskraft haben mittlere Ballungsgebiete und das Umland von Großstädten.

Peter Franz

Regionalpolitische Optionen für schrumpfende Städte

Schrumpfende Städte und die sie begleitenden Abrisse scheinen sich als weiterer Stein in jenes Mosaik verschiedener Symptome zu fügen, die das Ende des „kurzen Traums immer wählender Prosperität“

(Burkart Lutz) in Deutschland anzeigen. Dass dieser Prosperitätszuwachs nicht nur bei den Privatvermögen, sondern auch in der öffentlichen Sphäre als „kollektiver Wohlstand“ wahrzunehmen war –

Peter Franz

Dr. rer. pol., Diplom-Sozialwirt, geb. 1948; wiss. Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH). Kleine Märkerstr. 8, 06108 Halle.

Peter.Franz@iwh-halle.de
www.iwh-halle.de

dafür sorgte in Westdeutschland die rasche Wiederauferstehung der Städte aus den Kriegeruinen, die gestiegene Attraktivität der Stadtzentren und die Verbesserung des Stadtbilds in einer vierzigjährigen Phase der stetigen Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums. Dieser Exportartikel „attraktive Städte und Innenstädte“ wurde seit 1990 auch in den neuen Ländern als dominierendes Leitbild der Stadtentwicklung übernommen. Inzwischen ist nicht zu übersehen, dass die Planer in zahlreichen Städten trotz hartnäckiger Entwicklungshemmnisse in den Innenstädten und Konkurrenz der Handelsstandorte auf der „grünen Wiese“ diesem Ziel inzwischen ein Stück näher gekommen sind.¹

Die deutsche Vereinigung und die marktwirtschaftliche Integration Ostdeutschlands bewirkten aber nicht nur eine Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik, sondern setzten die ostdeutschen Städte gleichzeitig einem über 40 Jahre nicht gekannten gesamtdeutschen Standortwettbewerb um Unternehmen und Haushalte aus. In diesem Wettbewerb hatten die ostdeutschen Städte schlechte Startchancen, da sich insbesondere die für die Wirtschaft wichtige Infrastruktur in einem desolaten Zustand befand und im

Gefolge der wirtschaftlichen Transformation eine große Zahl von Unternehmen ihre Produktion einstellen und Arbeitsplätze wegfallen. Mit umfangreichen Infrastruktur- und Wirtschaftsförderprogrammen waren Bund und Länder von Anfang an bemüht, die Wettbewerbsposition ostdeutscher Standorte zu verbessern. Mit diesen Maßnahmen konnte aber nicht verhindert werden, dass in vielen Städten mehr Einwohner ab- als neu zugewandert sind. Zusätzlich wurde die Einwohnerzahl – wenn auch in geringerem Ausmaß – durch den Überschuss der Todesfälle über die Geburten reduziert. Die schleichende Erosion der Einwohnerbasis wurde im ersten Jahrzehnt nach der Vereinigung noch überlagert von expansiven Entwicklungen, wie man sie vom vertrauten Wachstumspfad her kennt: Bautätigkeit an allen Ecken der Städte, Ausdehnung der Einzelhandelsflächen, nachholende Wohnsuburbanisierung. Erst der wachsende betriebswirtschaftliche Problemdruck der großen Wohnungsgesellschaften veranlasste Bund, Länder und Kommunen, der Schrumpfungproblematik mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Wie beim Schwanken von einem Extrem ins andere scheint sich diese neue Aufmerksamkeit für Schrumpfungprozesse derzeit zu verselbständigen: Überall wird plötzlich nur noch Schrumpfung wahrgenommen und für die Zukunft als nahezu unabwendbares Schicksal angesehen. Aus wissenschaftlicher Sicht ist in einer solchen Situation ein nüchterner und differenzierender Blick gefragt – eine Perspektive, mit der im Folgenden einige Sachverhalte genauer betrachtet werden sollen.

Schrumpfung und Wachstum

Es ist zwar bekannt, dass in der Vergangenheit der Prozess der Industrialisierung und des Wachstums von Volkswirtschaften mit einem steten Bevölkerungszuwachs und zunehmender Urbanisierung verbunden war. Die Rückschau auf die jüngere Fachdiskussion zur Entwicklung der deutschen Städte zeigt aber, dass auch in Zeiten hohen Wirtschaftswachstums (im Vergleich zur derzeitigen Lage) die Problematik rückgängiger Einwohnerzahlen wiederholt aufgegriffen worden ist. In den siebziger Jahren ging durch

¹ Vgl. Peter Franz/Raimar Richert/Manfred Weilepp, Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen in Ostdeutschland – Auswirkungen auf die Innenstädte und Maßnahmen der Gegensteuerung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 36 (1997) 1, S. 48–72.

verstärkte Suburbanisierung erstmals die Einwohnerzahl mehrerer westdeutscher Großstädte zurück, was eine Debatte um die Folgen der „Stadtflucht“ auslöste.¹² In den achtziger Jahren machten sich in verschiedenen Städten nördlich der Mainlinie erste Negativfolgen des ökonomischen Strukturwandels bemerkbar.¹³ Wie sich im Zeitverlauf zeigte, erwies sich für viele der damals betroffenen Städte die Phase der Schrumpfung als nicht dauerhaft. Andere Städte wiederum – vor allem einige Städte im Ruhrgebiet – haben bis heute mit Abwanderung und dem Verlust an Arbeitsplätzen zu kämpfen.

Der Vorgang, dass Städte schrumpfen, beschränkt sich nicht auf Ostdeutschland, sondern ist weltweit in vielen Ländern zu registrieren. Die Schwerpunkte lagen zwischen 1960 und 1990 in den USA und in Westeuropa, seit 1990 kommen vermehrt Städte auf dem Territorium der früheren Ostblock-Staaten als neuer Schwerpunkt hinzu.¹⁴ Diese Hinweise sollten vorerst genügen, um zu zeigen, dass die Schrumpfung von Städten keineswegs als ein völlig neuartiges oder als ein spezifisches ostdeutsches Ereignis aufzufassen ist.

Die demographische Dimension

Mit der Rede von der schrumpfenden Stadt wird häufig unterstellt, dass ausnahmslos alle ostdeutschen Städte von sinkenden Einwohnerzahlen betroffen seien. Dabei handelt es sich um eine Fehlwahrnehmung, wie u. a. Forschungen des Leipziger Instituts für Länderkunde belegen.¹⁵ In demographischer Sicht existiert ein Nebeneinander von Schrumpfung und punktuelltem Wachstum: Vor allem in Städten in altindustriell geprägten und/

¹² Vgl. z. B. Rüdiger Göb, Die schrumpfende Stadt, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 16 (1977) II, S. 149–177.

¹³ Vgl. Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Die Chancen des Schrumpfens: Plädoyer für eine andere Großstadtpolitik, in: Die Zeit vom 22. März 1985, S. 33–37; dies., Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie, in: Jürgen Friedrichs (Hrsg.), Soziologische Stadtforschung, Sonderheft 29 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen 1988, S. 78–94.

¹⁴ Vgl. Tim Rieniets, Weltweites Schrumpfen, in: Philipp Oswald (Hrsg.), Schrumpfende Städte, Bd. 1: Internationale Untersuchung, Ostfildern 2004, S. 20–33.

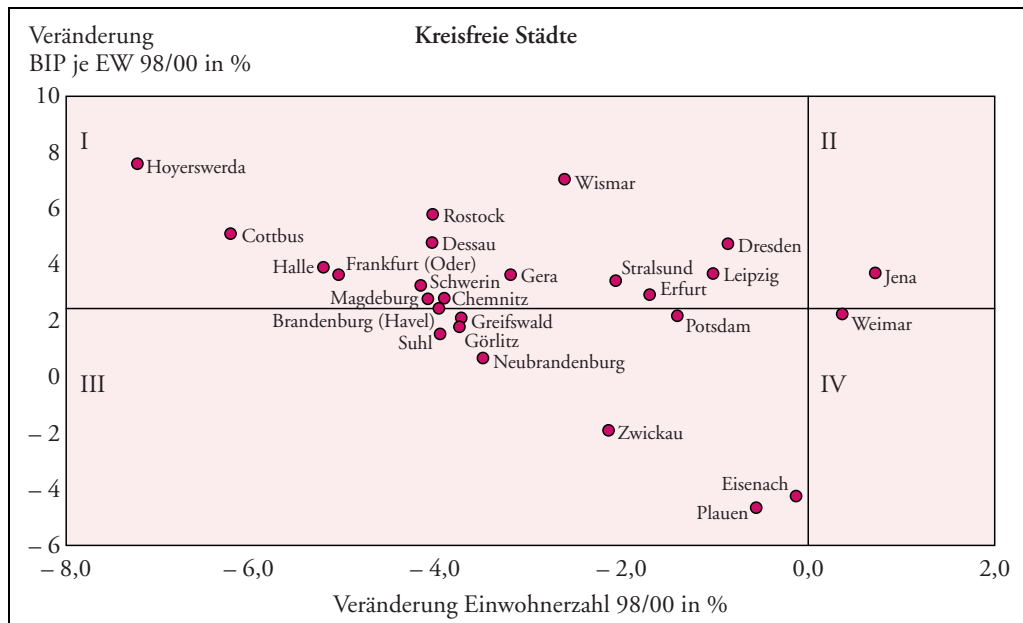
¹⁵ Vgl. Günter Herfert, Regionale Differenzierung der demographischen Entwicklung in den neuen Ländern 2000–2002; Pressemitteilung des Leibniz-Instituts für Länderkunde am 27. 10. 2004.

oder peripheren Regionen gehen die Einwohnerzahlen besonders schnell zurück. Demgegenüber erweisen sich die Großstadregionen Berlin, Dresden, Leipzig sowie die thüringischen Städte Erfurt, Weimar und Jena als Stabilitätsinseln. Aber auch Städte entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze (z. B. Eisenach, Heiligenstadt, Wernigerode) und tourismusorientierte Kleinstädte entlang der Ostseeküste haben stabile oder leicht wachsende Einwohnerzahlen. Diese Unterschiede sind ein Indikator dafür, dass die Städte mit unterschiedlich erfolgreichen Maßnahmen auf den Standortwettbewerb reagieren. Die noch Mitte der neunziger Jahre vorherrschende Einheitlichkeit der ostdeutschen Städte und Regionen¹⁶ wird nach und nach aufgebrochen, weil von verschiedenen lokalen Akteuren neue Handlungsoptionen erkannt und auch verfolgt werden.

Demographen neigen dazu, die für den Moment festgestellten Bevölkerungsveränderungen in Form langfristiger Trends in die Zukunft fortzuschreiben. Durch ihre Bevölkerungsprognosen erfährt man relativ genau, wie viele Einwohner eine Stadt in soundso vielen Jahren haben wird. Die Demographenzunft bedient damit Informationsbedürfnisse von Kommunalpolitikern, Planern und Unternehmern, die in einer Situation der Unsicherheit agieren. Erfahrungen mit solchen Prognosen in der Vergangenheit zeigen, dass diese Trendberechnungen zu schnell als „unausweichliches Schicksal“ hingenommen werden. Auch Demographen sind nicht in der Lage, alle denkbaren Einflussfaktoren in ihre Modelle einzubauen; sie wurden und werden von unvorhergesehenen Entwicklungen überrascht. Dies gilt insbesondere für das Wandergeschehen, das sich innerhalb kurzer Zeit wandeln kann. An der Tatsache, dass die größeren Städte ein dauerhaftes Geburtendefizit aufweisen, wird sich dagegen langfristig kaum etwas ändern. Bereits seit einigen Jahrzehnten können größere Städte ihr Geburtendefizit nur durch Wanderungsgewinne kompensieren. Dies bedeutet, dass die Städte vor allem jenen Faktoren mehr Aufmerksamkeit schenken müssen, die ihre Einwohner bei der „Abstimmung mit den Füßen“ beeinflussen.

¹⁶ Vgl. Franz Barjak/Peter Franz/Gerhard Heimpold/Martin Rosenfeld, Regionalanalyse Ostdeutschland: Die wirtschaftliche Situation der Länder, Kreise und kreisfreien Städte im Vergleich, in: Wirtschaft im Wandel, 6 (2000) 2, S. 31–55.

Schaubild: Veränderungen des relativen Pro-Kopf-Einkommens und der Bevölkerung in 26 kreisfreien ostdeutschen Städten 1998–2000



Quelle: P. Franz (Anm. 7), S. 42.

Die ökonomische Dimension

In der Diskussion über die schrumpfenden ostdeutschen Städte wird zumeist eine Wechselwirkung zwischen demographischen und ökonomischen Faktoren angenommen.¹⁷ Sowohl von politischer wie von wissenschaftlicher Seite wird das demographische Schrumpfen der Städte vielfach gleichgesetzt mit einem parallelen Abschmelzen der wirtschaftlichen Basis in den betroffenen Stadtregionen. Diese Sichtweise erscheint zunächst verständlich, zieht man in Betracht, dass in der Vergangenheit Industrialisierung, Urbanisierung und Bevölkerungswachstum eng verzahnt waren. In der aktuellen Diskussion um die schrumpfenden Städte werden demographische und ökonomische Faktoren jedoch häufig in Form einer so genannten „Abwärts spirale“ miteinander verbunden: „Bevölkerungsabnahme ist auf Wanderungsverluste

zurückzuführen, hohe Arbeitslosigkeit auf starke Arbeitsplatzverluste, der Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen führen zu Kaufkraft- und Realsteuerverlusten. Abnehmende private und öffentliche Mittel bewirken sinkende Investitionen in private Betriebe und öffentliche Infrastruktur, was sich wiederum verstärkend auf Schrumpfungsprozesse von Bevölkerung und Arbeitsplätzen auswirkt.“¹⁸ Ob sich eine solche negative Zirkularität tatsächlich einstellt, ist allerdings eine offene empirische Frage.

Zudem lassen sich auch Argumente anführen, wonach in neuerer Zeit der Kausalzusammenhang zwischen demographischen und ökonomischen Faktoren – insbesondere im Fall der neuen Länder – abgeschwächt oder sogar außer Kraft gesetzt sein könnte: Zum einen ist damit zu rechnen, dass die mit dem Einwohnerrückgang verbundene Verringerung des Arbeitskräfteangebots zunächst kaum einen wachstumsbegrenzenden Effekt hat, da auf Grund der nach wie vor hohen Arbeitslosenzahlen der Faktor Arbeit auch bei anhaltendem Rückgang der Einwohnerzahl noch nicht knapp geworden sein dürfte. Zum andern mehrten sich in letzter Zeit die Hinweise darauf, dass es eine Tendenz zu Wachstum ohne Beschäftigungszuwachs (*jobless*

¹⁷ Vgl. z. B. Christine Hannemann, Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 53 (2003) 28, S. 16–23; Hans-Peter Gatzweiler/Katrin Meyer/Antonia Milbert, Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: Informationen zur Raumentwicklung, (2003) 10/11, S. 564; Peter Franz, Schrumpfende Städte – schrumpfende Wirtschaft? Der Fall Ostdeutschland, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43 (2004) I, S. 33–50.

¹⁸ P. Gatzweiler/K. Meyer/A. Milbert, ebd., S. 564.

growth) gibt. Unternehmer nehmen kapitalintensive Investitionen in hochmoderne Maschinen und Anlagen vor, mit deren Hilfe sie ihre Produktion steigern, ohne nennenswert mehr Arbeitskräfte einzustellen. Produktivitätszuwächse dieser Art könnten gerade für die neuen Länder von Bedeutung sein, da die staatliche Investitionsförderung so ausgestaltet ist, dass Investitionen eher in den Faktor Kapital als in den Faktor Arbeit gelenkt werden. Hinzu kommt, dass in verschiedenen Studien zur Veränderungen der Produktivität in den alten und den neuen Ländern eine erhebliche und anhaltende Produktivitätslücke für die Unternehmen in den neuen Ländern festgestellt wurde.⁹ Somit dürften vielen ostdeutschen Unternehmen, die sachkapitalintensive Investitionen vornehmen, auch in den nächsten Jahren noch deutliche Produktivitätsfortschritte gelingen. Diese könnten wiederum zu Wachstumsgewinnen führen, ohne dass damit gleichzeitig notwendigerweise ein Beschäftigungszuwachs verbunden sein müsste.

Insbesondere in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre war ein Großteil der Einwohnerverluste der größeren ostdeutschen Städte auf eine hohe Suburbanisierungsdynamik zurückzuführen. Wandern Einwohner in das Umland einer Stadt ab, behalten sie im Normalfall Arbeitsplatz und Konsumgewohnheiten bei, so dass dieser Typ der Abwanderung im Vergleich zur überregionalen Migration unter Einschluss der Übernahme eines neuen Arbeitsplatzes für die Wirtschaft einer Stadt – im Unterschied zum Kommunalhaushalt – relativ folgenlos bleibt.¹⁰

Eine explorative Studie, in welcher der Zusammenhang zwischen der Veränderung der Einwohner- sowie Beschäftigtenzahl und ökonomischen Wachstumsindikatoren für die 26 kreisfreien ostdeutschen Städte bis zum Jahr 2000 überprüft wurde, kommt zum Ergebnis, dass diesbezüglich kein systematischer Zusammenhang feststellbar ist.¹¹ In den untersuchten Städten sind vielfältige Kombinationen von Wachstum und Schrumpfung vorfindbar, und es hat sich bis-

her kein einheitlicher Entwicklungstrend – auch kein Abwärtstrend – herausgebildet. Die vorherrschende Konstellation ist die des wirtschaftlichen Wachstums bei gleichzeitig rückgängigen Einwohner- und Beschäftigtenzahlen. Während sich die wirtschaftlichen Kennzahlen der Städte bis zur Mitte der neunziger Jahre relativ ähnlich veränderten, wird im Zeitverlauf erkennbar, dass sich die Städte auf zunehmend unterschiedliche Entwicklungspfade begeben.

Solide politische Handlungsempfehlungen sind aus diesen Befunden noch nicht abzuleiten; für diesen Zweck sind noch erhebliche weitere Forschungsanstrengungen erforderlich. Allerdings unterstützen die bisherigen Ergebnisse keineswegs die Annahme, dass die Städte mit sinkenden Einwohnerzahlen zwangsläufig in den Strudel einer Abwärts Spirale der oben angesprochenen Art gezogen würden und mittelfristig zwangsläufig das Stadium erreichen, in dem eine schrumpfende Zahl westtransferabhängiger Rentner durch die Abrisslücken eines perforierten Stadtgebiets streicht und sich lokale Subsistenzwirtschaft und Naturalientausch breit machen.¹² Allerdings ist nicht zu übersehen, dass in Meinungsäußerungen pessimistisch eingestellter Einwohner in bisher besonders stark geschrumpften Städten derartige Szenarien bereits anklingen.¹³

Sind die politischen Bewältigungsstrategien problemadäquat?

Analysiert man die Reaktionen der politischen Gremien auf die Problematik rückgängiger Einwohnerzahlen in den ostdeutschen Städten, so lassen sich eine Reihe kritikwürdiger Punkte anführen.

⁹ Vgl. zu einem solchen Szenario C. Hannemann (Anm. 7), S. 20 ff.

¹⁰ „In zehn Jahren ist Weißwasser ein Rentnerheim und von Aussiedlern zerstört und runtergewirtschaftet. Die jungen Leute sind im Westen. Arbeit gibt es hier keine mehr. Und für Reiche und Rentner stehen die alten Grubenlöcher als Naherholungsgebiet zur Verfügung, also eine Freizeitgesellschaft. Die ganze Gegend ist heute schon an den Westen verraten und verkauft worden. Die deutsche Einheit wird es wohl nie geben. Hass zwischen Osis und Wessis. Ein Staat gegen die kleinen Leute, schlimmer als bei Honecker. Alle Ostdeutschen haben Wut im Bauch!“ Sigrun Kabisch/Matthias Bernt/Andreas Peter, Stadumbau unter Schrumpfungsbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie, Wiesbaden 2004, S. 137.

⁹ Vgl. Joachim Ragnitz/Gerald Müller/Anita Wöfl, Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder, Halle/S. 2001 (IWH-Sonderheft 3/2001).

¹⁰ Vgl. Thilo Lang/Eric Tenz, Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung, Dortmund 2003, S. 48, 73 ff.

¹¹ Vgl. P. Franz (Anm. 7), S. 48 f.

Bemerkenswert ist zunächst einmal, dass der Umgang vor Ort mit der jeweiligen *stadtentwicklungspolitischen* Problematik durch Programm- und Strategie-Vorgaben auf übergeordneter *Bundes- und Länderebene* (Bundesländer-Programm „Stadtumbau Ost“) innerhalb kurzer Zeit in bestimmte Bahnen gelenkt und vereinheitlicht wurde. Der Sachverhalt, dass sich mehr als 260 Städte parallel dazu entschieden, an einem Wettbewerb teilzunehmen und ein Stadtentwicklungskonzept zu erstellen, dürfte in der Geschichte bundesdeutscher Stadtentwicklungspolitik einmalig sein. Das vergleichsweise prompte Einschreiten des Bundes lässt sich zum einen mit der (finanziell bedingten) Handlungsschwäche der betroffenen Städte, zum anderen mit dem politischen Druck der Lobby der großen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsverbände erklären, der von vornherein das zuständige Bundesministerium zum Adressaten hatte.

Die Lobby-Arbeit der Wohnungsverbände war auch mitverantwortlich dafür, dass die öffentliche Aufmerksamkeit sich vornehmlich auf den Wohnungsleerstand und die davon ausgehenden existenzbedrohenden Effekte für große Wohnungsunternehmen konzentrierte. Damit dominierte im bisherigen Verlauf der Problembearbeitung eine wohnungspolitische – und hier wiederum eine angebots- und betriebswirtschaftlich orientierte – Sichtweise der Schrumpfungproblematik, in der die Verringerung des Wohnungsbestands durch Abriss eine Schlüsselstellung einnimmt.¹⁴ Man muss den Initiatoren des Programms „Stadtumbau Ost“ allerdings zugute halten, dass sie gleichgewichtig zur Förderung von Abrissmaßnahmen die Förderung von Aufwertungsmaßnahmen vorsahen.

Anhand der bisher umgesetzten Abrissvorhaben wird sichtbar, dass die Förderregulativen des Programms „Stadtumbau Ost“ vor allem den großen kommunalen Wohnungsunternehmen mit umfangreichem Eigentum in Plattenbauvierteln erleichtern, ihre Abrisspläne im Einvernehmen mit der Stadtverwal-

tung durchzusetzen.¹⁵ Im Gegensatz zur Abrissförderung wurden von den Städten bisher deutlich weniger Mittel für Aufwertungsmaßnahmen beantragt, so dass die ursprünglich geplante 50:50-Aufteilung zwischen beiden Maßnahmen inzwischen zu einer 80:20-Aufteilung verschoben worden ist. Die Förderrichtlinien des Programms „Stadtumbau Ost“ begünstigen den Totalabriss von Wohngebäuden und blenden möglicherweise kreativere Alternativen aus, wie z. B. Gebäude nur in Teilen abzureißen, Wohnungen zusammenzulegen oder für andere Nutzungen herzurichten.¹⁶ Verschiedene Studien deuten darauf hin, dass Totalabriss für die Städte zu kostenträchtigen Folgeproblemen führen können: Der Unterhalt bzw. der parallel zum Abriss erforderliche Rückbau von Infrastruktur-Netzwerken erhöhen die Infrastruktur-Betriebskosten für die Städte erheblich und „fressen“ die bei den städtischen Wohnungsunternehmen erreichten Entlastungen zum Teil wieder auf.¹⁷

Spiegelbildlich zur räumlichen Konzentration der Abrissmaßnahmen auf die Plattenbauviertel hat dagegen der Stadtumbau in den für das Stadtbild und die Wahrnehmung einer Stadt von außen wichtigeren Innenstadt- und zentrumsnahen Lagen mit ihren komplizierteren Eigentumsverhältnissen und häufig höheren Leerstandsdaten bisher fast gar nicht stattgefunden. Damit steigt das Risiko, dass sich Stadtumbaumaßnahmen primär auf städtische Teilgebiete richten, die für die städtische Gesamtentwicklung eher von geringer Bedeutung sind. Gerade an innenstadtnahen Standorten würden aber neue Wohnangebote in Form von Stadt- und Reihenhäusern mit

¹⁵ Vgl. Peter Franz, Implementierungsprobleme des Programms „Stadtumbau Ost“, in: Gérard Hutter/Irene Iwanow/Bernhard Müller (Hrsg.), *Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen*, Dresden 2003, S. 177 f.

¹⁶ Vgl. Irene Iwanow/Peter Franz, „Wir haben keine Chance – also nutzen wir sie!“ – Herausforderungen und Handlungsspielräume für ostdeutsche Kommunen und Wohnungsunternehmen angesichts zunehmenden Wohnungsleerstands, in: Bernhard Müller/Stefan Siedentop (Hrsg.), *Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen*, Hannover 2003, S. 101 f.

¹⁷ Vgl. Peter Haug, Sinkende Einwohnerzahlen und steigende Kosten für kommunale Leistungen, in: *Wirtschaft im Wandel*, 10 (2004) 11, S. 306–312; Matthias Koziol, Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 43 (2004) I, S. 69–83.

¹⁴ In bewusster Absetzung von dieser angebotszentrierten Perspektive versucht derzeit das Volksheimstättenwerk (vhw) als Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung einen stärker nachfrageorientierten Ansatz in der Wohnungspolitik zu entwickeln. Vgl. dazu Peter Rohland/Bernd Halenberg, Auf dem Weg zu einer nachfrageorientierten Verbandspolitik des vhw, in: *vhw Forum Wohneigentum*, 5 (2004) 4, S. 170–175.

hoher Wahrscheinlichkeit auf Nachfrage stoßen, sollten die hierfür erforderlichen Flächen verfügbar gemacht werden. Diese Form der Neunutzung städtischer Flächen würde für die Entwicklung der Städte mehr Impulse bringen als der bisherige Regelfall der Umwandlung ehemaliger Plattenbaustandorte in Grünflächen.¹⁸

Die bisherige Dominanz wohnungspolitischer Interessen hat dazu geführt, dass der größte Teil der Fördermittel des Programms „Stadtumbau Ost“ einschließlich der ergänzenden Programmkomponenten in den einzelnen Ländern dem Zweck gewidmet wurde, Angebotsüberhänge auf dem Wohnungsmarkt durch Abriss zu korrigieren. Die dafür zugrunde gelegte Schätzung der Zahl vom Markt zu nehmender Wohnungen erfolgte in den diversen Stadtentwicklungskonzepten anhand von Prognosen der zukünftigen Einwohnerentwicklung, wo zumeist die aktuellen demographischen Trends fortgeschrieben wurden. Demgegenüber trat in vielen Städten in den Hintergrund, dass sie auch die Option haben, sich als Unternehmensstandort attraktiver zu machen und die Wohnungsnachfrage durch zuziehende Arbeitskräfte zukünftig zu stabilisieren. Leider ist zu befürchten, dass auch aus einer – nach den Maßgaben des jeweiligen Stadtentwicklungskonzepts – erfolgreich umgebauten Stadt weiterhin Menschen abwandern werden, wenn sie dort keine attraktiven wirtschaftlichen Perspektiven erkennen können. Welche Optionen sich den ostdeutschen Städten bieten, ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandort zu erhöhen – davon soll im folgenden Abschnitt die Rede sein.

Regionalpolitische Handlungsoptionen

Die Mehrzahl der Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung, die auf kleinere Räume wie z. B. Städte zugeschnitten sind, geht ausgesprochen oder unausgesprochen von der Voraussetzung aus, dass im betrachteten Prognosezeitraum die Anziehungskraft einer Stadt für Personen und Unternehmen konstant bleibt. Genau diese Anziehungskraft kann aber durch Maßnahmen im Rahmen der

¹⁸ Vgl. dazu auch Heike Liebmann, Stadtumbau Ost: Umdenken erforderlich, in: Städte im Umbruch, Online-Magazin, 2 (2004), <http://www.thilolang.de/projekte/sdz/magazin/0402/8Liebmann.htm> (gelesen am 15.11.2004); Anmerkung der Redaktion: Sie hierzu auch den Essay von Hartmut Häußermann.

städtischen und regionalen Wirtschaftsförderung beeinflusst werden, womit im Erfolgsfall die soeben angesprochene „ceteris paribus“-Klausel außer Kraft gesetzt wird. In einer Umwelt mit insgesamt rückläufiger Bevölkerungszahl wird ein solcher Standortwettbewerb aufgrund hier positiver und dort negativer Wanderungssalden Gewinner und Verlierer unter den Städten hervorbringen. Im Hinblick auf den Wettbewerb um Unternehmen ist weniger eindeutig, ob es sich um ein Nullsummenspiel handelt: Unternehmensansiedlungen entstehen nicht nur durch Standortverlagerung, sondern auch durch Gründung von Zweigbetrieben und neuen Unternehmen.

Während die Städte unterschiedliche Anreize setzen, um neue Einwohner zu gewinnen,¹⁹ stehen für den Zweck der Ansiedlungsförderung von Unternehmen sämtlichen ostdeutschen Städten und Regionen Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), dem Investitionszulagengesetz und diversen EU-mitfinanzierten Programmen im Prinzip in gleicher Weise zur Verfügung.²⁰ Trotz dieser „Gleichheit vor dem Gesetz“ sind die einzelnen Städte mit ihrer Standortpolitik bisher unterschiedlich erfolgreich gewesen. Es kann an dieser Stelle keine Detaildiskussion über einzelne Faktoren der unternehmerischen Standortwahl geführt werden.²¹ Es bedarf aber keiner langwierigen Untersuchungen, um zu dem Resultat zu gelangen, dass die Chancen der ostdeutschen Städte im Wettbewerb um Unternehmen und Einwohner sehr ungleich verteilt sind. Dabei lassen sich die beiden Extrempole präzise markieren:

¹⁹ Dazu zählen z. B. Geburtsprämien, Imagepolitik, Wohnungspolitik oder Verbesserungen bei weichen Standortfaktoren.

²⁰ Allerdings diskriminiert die GRW in Ostdeutschland zwischen A- und B-Fördergebieten. Letztere erhalten aufgrund ihrer als besser eingestuften wirtschaftlichen Situation (dazu zählen z. B. die Städte Leipzig, Halle und Magdeburg) im Förderfall einen um sieben Prozentpunkte niedrigeren Fördersatz. Vgl. dazu den derzeit noch gültigen 31. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache 14/8463, S. 47. Weitgehend autonom entscheiden die Städte über die Höhe des in ihren Grenzen geltenden Gewerbesteuersatzes.

²¹ Vgl. dazu Vera Dietrich/Peter Franz/Ingrid Haschke/Gerhard Heimpold, Ansiedlungsförderung als Strategie der Regionalpolitik. Theoretische Grundlagen, instrumentelle Möglichkeiten und Grenzen, Halle/S. 1998 (Schriften des IWH, Bd. 1).

– Den Pol der vielfältigen Chancen repräsentieren die sehr großen Städte, in denen ökonomische Entwicklungskerne existieren, die von den vorhandenen Vorteilen einer Ballung von anderen Unternehmen, Arbeitskräften und Kunden in ihrer Umwelt profitieren. Diese großen Städte verfügen darüber hinaus in der Regel über Hochschulen und Forschungsinstitute, die Studenten und qualifiziertes Personal anziehen, in Form ihrer Absolventen hochwertiges Humankapital bereitstellen und Wissen produzieren, das sich für technischen Fortschritt und innovative Produkte nutzen lässt. Darüber hinaus verfügen Städte dieser Größenordnung auch über eine größere Vielfalt an weichen Standortfaktoren (Kultur, Schulen) als kleinere Städte.

– Über die ungünstigsten Voraussetzungen für Erfolge im Standortwettbewerb verfügen dagegen diejenigen eher kleineren Städte, die in altindustriellen Regionen liegen, deren Unternehmen in der Vergangenheit auf eine oder zwei Branchen beschränkt waren, die kein Hochschulstandort sind und deren Baukörper von Gebäuden dominiert wird, die zu Zeiten der DDR errichtet wurden.¹²² Dieser Gebäudebestand ist zumeist in monofunktionalen Stadtquartieren konzentriert und im Unterschied zu Bauten aus früheren Epochen nur schwer für alternative Nutzungen umzugestalten.

Zwischen beiden Polen liegt die Mehrheit der ostdeutschen Städte mit jeweils unterschiedlichen Konstellationen von Ressourcen und Chancen. Diese sind so unterschiedlich gelagert, dass es – beim derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand – schwer fällt, sie in einer Systematik zu ordnen und Handlungsempfehlungen in Form eines Patentrezepts zu formulieren. Städte sind nicht gleich: Manche haben zwar Einwohner verloren, verfügen aber über ein expandierendes Umland und haben somit Chancen, mit dem Ausweisen von Wohnbauland in attraktiven Lagen wieder Einwohner zurückzugewinnen. Andere Städte verzeichnen trotz Einwohnerrückgangs aufgrund ihrer Ausbildungsstätten einen steten Zustrom jüngerer Personen und könnten Strategien entwickeln, größere Teile dieses qualifizierten Humankapitals auf ihrem Gebiet zu binden, indem z. B. günstige Rahmenbedingungen für Ausgründungen aus

Hochschulen und Forschungsinstituten geschaffen werden. Weitere Städte haben Vorteile durch ihre Lage an Verkehrsadern und -knoten und können sich durch großzügige Ausweisung von Gewerbeflächen als Logistikstandorte spezialisieren. Wieder andere haben bisher überhaupt keine nennenswerte Suburbanisierung erfahren, sind aber von einer attraktiven Naturlandschaft umgeben oder verfügen über interessante historische Bausubstanz, so dass die Voraussetzungen für die Entwicklung als Tourismusstandort gegeben sind. Um eine Stadt entsprechend zu profilieren, ist es erforderlich, Besucher anderer Regionen anzulocken und Angebote für temporäre Aufenthalte zu entwickeln, während das Anwerben neuer Einwohner nachrangig ist.

Beispiele wie diese sollen verdeutlichen, dass jede Stadt ihre eigene Kombination von Ressourcen „entdecken“ und strategisch weiterentwickeln muss. Es ist durchaus möglich, dass im Rahmen solcher Strategien vielfach Abrisse von Gebäuden und Anlagen, eventuell sogar umfangreichere Umbaukonzepte für größere Teile des gebauten Stadtkörpers erforderlich sein werden. Diese Politik des Stadtumbaus wäre aber im Unterschied zu den derzeit vorwiegend zum Zweck der Marktberäumung durchgeführten Wohnungsabrissen gezielt darauf ausgerichtet, bestimmte lokale Standortfaktoren und die Chancen der jeweiligen Stadt als Wirtschaftsstandort und als Ort der Zuwanderung insgesamt zu verbessern.

Eine Anmerkung zum Schluss: Bei ihrem Bemühen, den Trend zu abnehmenden Einwohnerzahlen zu stoppen, stehen viele ostdeutsche Städte vor dem Handicap, dass sie die Potenziale der EU-Osterweiterung vornehmlich noch als Risiken und weniger als Chancen wahrnehmen. Ängste vor Überfremdung trotz eines nach wie vor sehr geringen Ausländeranteils (im Vergleich zu den westdeutschen Städten) und geringe Erfahrung mit der Integration von Personen mit nichtdeutschem kulturellen Hintergrund wirken hier als Blockaden. Dies trifft besonders auf die Städte in den östlichen Grenzregionen zu, die überdurchschnittliche Einwohnerrückgänge verzeichnen und relativ schnell von einer Zuwanderung aus Osteuropa profitieren könnten.

¹²² Ein Beispiel hierfür ist u. a. die sächsische Stadt Weißwasser. Vgl. S. Kabisch/M. Bernt/A. Peter (Anm. 13).

Peter Jakobowski

Den Stadtumbau flankieren – Was leisten neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung?

Unsere Städte verändern sich jeden Tag – Veränderung ist vielleicht das Wesensmerkmal, das die Stadt zur Stadt macht. Dies ist heute so, und es war auch schon gestern und vorgestern so. Städte haben immer wieder

Peter Jakobowski

Dr. rer. pol., geb. 1967;
wissenschaftlicher Projektleiter im
Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung,
Abteilung „Raumordnung und
Städtebau“.
Deichmannsauer 31–37,
53179 Bonn.
Peter.Jakobowski@BBR.Bund.de

zyklische Auf- und Abwertungen erlebt, die sich letztlich auch in Begriffen von Wachstum und Schrumpfung fassen lassen. Gleichwohl erhält die Aufgabe des Stadtumbaus vor dem Hintergrund der drei demographischen Herausforderungen – Alterung, Bevölkerungsrückgang und Heterogenisierung – für die aktuelle Stadtpolitik noch nicht erlebte Herausforderungen.¹

Jahrzehntelanges Wachstum, fortwährende Suburbanisierung mit ihren auch infrastrukturellen Festlegungen haben zu räumlich und technisch ineffizienten Strukturen geführt. Diese lassen Schrumpfung in (städte)baulich geordneter Form oft nur langsam und schwerfällig zu, zudem entstehen Kosten, deren Höhe heute vielfach noch nicht abzusehen ist.² Dies fällt zusammen mit akuten Finanzproblemen der kommunalen und staatlichen Haushalte, womit eine alleinige Übernahme der Kosten des Stadtumbaus durch die öffentlichen Haushalte kaum realisierbar scheint. Mit Blick auf die ostdeutschen Städte kommt ein gravierendes Merkmal des Stadtumbaus hinzu: Der Bevölkerungsrückgang durch Abwanderung, verstärkt durch

den Geburtenrückgang, hat sich dort in kurzen Zeiträumen so rasant vollzogen, dass die Städte – die verantwortlichen Politiker und anderen Akteure – keine realistische Chance hatten und haben, adäquat darauf zu reagieren.³ Während sich die Städte in kürzester Zeit entleeren, haben wir mit nur mittel- bis langfristig zu lösenden baulichen, stadtech-nischen und anderen infrastrukturellen Problemen zu kämpfen. In diesen zeitlichen Zwängen des Wandels droht die unseren Städten eigene Anpassungsflexibilität verloren zu gehen.

Das macht Zeit- und Kostenaspekte unmittelbar zu Zielgrößen, wenn es darum geht, Planungsverfahren zur Flankierung des Stadtumbaus zu analysieren. Neben guten Ideen zu Zwischennutzungen, Rückbau und qualitativ hochwertigen Umstrukturierungen sind entsprechend ausgestaltete Steuerungs- und Planungsverfahren gefragt, mit denen die Flexibilität der Anpassung der Städte erhöht werden kann.

In diesem Beitrag wird die Leistungsfähigkeit neuer Formen der Kooperation in der Stadtentwicklung einer Analyse unterzogen. Die Ergebnisse entstammen einem Forschungsvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundes. Zunächst werden die übertragbaren Resultate zu Fragen der Effizienz neuer Formen der Kooperation zusammengefasst, um dann von den Erfahrungen aus Gelsenkirchen zu berichten, die als westdeutsche Stadt⁴ unter den Bedingungen des ökonomischen und demographischen Strukturwandels sehr stark auf eine kooperative Planungskultur setzt.

Die vorgestellten Erkenntnisse beruhen auf gemeinsamen Arbeiten des BBR mit der FIRU-mbH in Kaiserslautern. Die zum Modellvorhaben Gelsenkirchen vorgestellten Ergebnisse fußen auf Analysen der Stadt Gelsenkirchen und des beauftragten Büros Ursula Stein, Büro für Raumplanung und Kommunikation, Frankfurt a.M.

¹ Vgl. Hans-Peter Gatzweiler/Katrin Meyer/Antonia Milbert, Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: Informationen zur Raumentwicklung, (2003) 10/11, S. 557–575.

² Vgl. Dieter Freudenberg/Matthias Koziol, Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau – Arbeitshilfe, in: Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg, Heft 2/2003, Frankfurt/O.

³ Vgl. anschaulich dazu Götz Hamann, Wie schrumpft man eine Stadt?, in: Die Zeit vom 28. 10. 2004, S. 45 f.

⁴ Gelsenkirchen ist in das Programm Stadtumbau West des Bundes aufgenommen. Vgl. im Internet www.stadtumbauwest.de/ Pilotstädte Gelsenkirchen.

Neue Kooperationsformen – Worüber diskutieren wir?

Kooperation leitet sich aus einem analytischen Kommunikationsverständnis ab: Kommunikation ist ein Sammelbegriff für die vielen Einzeltätigkeiten der Vermittlungsarbeit in Planungsprozessen. Information, Koordination, Partizipation/Beteiligung und Kooperation werden dabei als vier zentrale Bestandteile des Begriffs unterschieden.¹⁵ Spricht man von „Neuen Kooperationsformen“, werden in der Regel alle Elemente von Kommunikation betrachtet. Die Betrachtung der neuen Kooperationsformen und der kooperativen Prozesse geht über die informativen und partizipativen Elemente hinaus, wie sie vom Gesetzgeber z. B. im Bauleitplanverfahren vorgesehen sind. Kooperative Stadtentwicklungsprozesse schließen diese Elemente mit ein und kombinieren sie mit neuen, weitergehenden kooperativen Ansätzen.¹⁶

Greift man auf teilweise standardisierte und kommerziell angebotene Instrumente der Kooperation zurück, sind z. B. Planungszelle, Zukunfts- oder Perspektivenerkstattungen, Mediationen, kooperativ angelegte Wettbewerbe oder Werkstattgespräche zu nennen, die in ihrer Verknüpfung mit den Verfahren der Bauleitplanung und der übrigen stadtpolitischen Meinungsbildung das Spektrum neuer Kooperationsformen andeuten.¹⁷

Im Forschungsvorhaben „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“¹⁸ wurde versucht, die Ansätze von Public Private Partnership und Bürgerbeteiligung zusammenzuführen. Während bislang in der

¹⁵ Vgl. Klaus Selle, Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, Dortmund 2000, S. 61 ff.

¹⁶ Vgl. Klaus J. Beckmann, Stadtplanung im Rahmen von Public Private Partnership. Erfahrungen, Chancen Risiken, in: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Stadtentwicklung – Neue Kooperationsformen und Partnerschaften, Düsseldorf 2000, S. 7–28, hier S. 8.

¹⁷ Vgl. hierzu Peter Jakobowski, Stadt-Wandel erfolgreich gestalten, in: Die Wohnungswirtschaft, (2001) 10 und 11, S. 33–36 und S. 28–31; Oliver Fuchs/Dietrich Fürst/Ruth Rohr-Zänker, Neue Kooperationsformen zwischen Kommune, Bürgern und Wirtschaft, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Werkstatt: Praxis, 2 (2002), S. 1–88, Bonn.

¹⁸ Vgl. zur Projektdokumentation und weiteren Veröffentlichungen: [www.exwost.de/3stadt2](http://www.exwost.de/)

Regel Bürger und Verwaltung (Bürgerbeteiligung nach BauGB) oder aber Verwaltung und Investor (klassische Public Private Partnerships) zusammenarbeiteten, ist es eine Kernidee von „3stadt2“, die drei zentralen Akteursgruppen der Stadtentwicklung – die öffentliche Hand, die investitionsbereite Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger – gezielt zusammenzuführen und zu prüfen, ob auf diese Weise Planungsverfahren effizienter zu gestalten sind und städtebauliche Qualitäten gesichert werden können.

Effizienz im Kooperationsprozess

Zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit neuer Verfahren in der Stadtentwicklung ist der Frage nachzugehen, in welchem Verhältnis für die Beteiligten Aufwand und Ertrag zueinander stehen und wann der umfassende Ansatz einer Kooperation zwischen öffentlicher Hand, Bürgern und Investoren ggf. zu einem Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag führt. Für die Einordnung der Resultate ist es wichtig zu beachten, dass je nach Akteursperspektive unterschiedliche Erwartungen an Aufwand und Ertrag gestellt werden. Während sich die Anforderungen von Investoren mit denen der öffentlichen Hand teilweise decken (z. B. bei Gewinnoptimierung, wirtschaftlicher Tragfähigkeit), stehen bei den Bürgern Nutzbarkeit, Qualität oder eine schnelle öffentliche Aufgabenerfüllung im Vordergrund.

Kooperative Stadtentwicklungsprojekte erfordern Vorleistungen, die als Investition in den Prozess zu verstehen sind. Bei der Anbahnung, Vorbereitung und Entwicklung entsteht insbesondere bei der öffentlichen Hand im Vergleich zu klassischen, also rechtlich über die Bauleitplanung normierten Verfahren ein anders strukturierter Aufwand. Dieser ist für die lokalen Akteure zum Teil beträchtlich; er wird aber gezielt getätigt, um schneller zu den erwarteten Ergebnissen und Vorteilen zu gelangen. Der Aufwand ist in *eingesetzter Zeit* und *entstehenden Kosten* zu fassen.

Bedeutend ist zum einen die notwendige *Zeit* für eine sorgfältige Vorbereitung und Planung. Zum anderen erfordert auch der Einsatz kooperativer Instrumente einen Zeitraum von mehreren Monaten bis zu einem Jahr (vgl. *Übersicht 1*).

Außerdem wird der Aufwand durch die *Kosten* bestimmt, die insbesondere bei der öf-

Übersicht 1: Zeitaufwand und Kosten neuer kooperativer Instrumente

Instrument	Zeitaufwand		Kosten
Perspektivenwerkstatt	Insgesamt:	6–12 Monate	Kleine Verfahren ab ca. 50 000 € Große Verfahren bis ca. 250 000 € Häufig deutlich über 100 000 €
	Vorbereitungsphase:	4–6 Monate	
	Werkstattphase:	5–6 Tage unter Einbeziehung eines Wochenendes	
	Nachbereitungsphase:	Ergebnisbericht nach wenigen Wochen; Weiterführung bis zu 6 Monate	
Planungszelle / Bürgergutachten	Insgesamt:	4–5 Monate	Pro Teilnehmer ca. 1 000 € I.d.R. mindestens 4 Planungszellen à 25 Teilnehmer = 100 000 € Häufig Verfahren zwischen 100 000 € und 200 000 €
	Vorbereitungsphase:	Ca. 3 Monate	
	Planungszelle:	Ca. 4 Tage	
	Nachbereitungsphase:	1–2 Monate	
Mediation	Insgesamt:	Bis zu 1 Jahr	Mediationsverfahren: 25 000 – 100 000 € Mediations Sitzung mit Vor- und Nachbereitung: 1 250 – 2 000 € In Einzelfällen auch erheblich teurer
Zukunftswerkstatt	Insgesamt:	Mehrere Wochen	Wenige zehntausend Euro
	Vorbereitungsphase:	Mehrere Wochen	
	Werkstattphase:	3 Tage (ideal)	
Konsensuskonferenz	Insgesamt:	Mehrere Monate – 1 Jahr	Große Konsensuskonferenzen bis zu 250 000 € Kleinere Verfahren: ca. 25 000 €
Zukunftskonferenz	Insgesamt:	Z.T. mehrere Monate	25 000 – 40 000 €
	Vorbereitungsphase:	Z.T. mehrere Monate	
	Konferenz:	3 Tage	
	Nachbereitungsphase:	Ergebnisdokumentation nach wenigen Wochen	
Kooperativer Workshop/ Werkstatt	Insgesamt:	1–2 Tage oder Abfolge mehrerer 1-tägiger Treffen	Moderation: 2 500 – 3 000 € (1-tägig) Kann ggf. auch ohne externe Moderation auskommen

Quelle: FIRU-mbH, Bonn 2004. Endbericht zum Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“.

fentlichen Hand entstehen. Dieser Kostenblock enthält z. B. einen erhöhten Zeit- und somit Personalaufwand der Verwaltungsmitarbeiter. Hinzu kommen externe Kosten wie Sachkosten für Moderatoren, Öffentlichkeitsarbeit oder Räumlichkeiten.

Um die Aufwandsseite gezielt steuern zu können und ein möglichst effizientes Kooperationsverfahren umzusetzen, muss zu Beginn und während eines kooperativen Prozesses für *Zeit- und Kostentransparenz* gesorgt werden. Faust- bzw. Erfahrungswerte zu Zeitaufwand und Kosten neuer kooperativer Instrumente zeigt *Übersicht 1*.¹⁹

¹⁹ In den Erfahrungswerten nicht enthalten, dennoch für eine Kommune kostenrelevant ist die Arbeitszeit

Die Ertragsseite neuer Kooperationsformen umfasst primär qualitative Aspekte. Das direkte Aufeinandertreffen der drei zentralen Akteursgruppen kann Prozess- und Projektqualitäten deutlich verbessern.

Neue Kooperationsformen können die *Qualität von Ergebnissen* fördern. Wesentliche Vorteile sind:

- Erhöhung der Chance auf die tatsächliche Umsetzung der Ergebnisse;
- Erhöhung der Planungssicherheit durch Konfliktlösungen in früher Planungsphase;

der das Verfahren betreuenden Mitarbeiter in der Verwaltung.

– Förderung von Kompromissen zwischen bedarfsgerechten, städtebaulich hochwertigen und wirtschaftlich umsetzbaren Lösungen;

– Förderung von stabilen Ratsbeschlüssen und einer breiten politischen Zustimmung für ein Projekt und somit erhöhte Akzeptanz.

Neue Kooperationsformen verbessern auch die *Qualität von Planungsprozessen*. Ein wesentliches *Qualitätskriterium* ist die *Beschleunigung von Planungsprozessen* und die damit *verbundene Kosteneinsparung*.¹⁰

Trilaterale Verfahren ermöglichen breit abgestimmte Zielvorstellungen zwischen öffentlicher Hand, Wirtschaft und Bürgern und tragen dazu bei, komplexe Aufgabenstellungen zu bewältigen. Planungen können dadurch beschleunigt werden. Weil „3stadt2“-Prozesse auch einen stabilen Konsens im politischen Raum fördern, können auch im Konfliktfall zügig erfolgreiche Lösungen erreicht werden. Die Anwendung kooperativer Elemente führt dazu, dass die nachfolgenden Abstimmungsprozesse in der Regel viel schneller als gewöhnlich ablaufen. Einstimmige Ratsbeschlüsse sind häufig Kennzeichen dieser Verfahren.

Darüber hinaus ist es meist ein Kennzeichen kooperativer Verfahren, dass durch ein *Ineinandergreifen verschiedener Planungsschritte* eine zeitliche Straffung des Planungsprozesses erreicht werden kann. Die Zeitersparnis führt in der Regel auch zu einer Kostenersparnis.

Den am Anfang einer Kooperation anfallenden und abschätzbaren Kosten und Risiken steht ein häufig nur schwer kalkulierbarer Mehrwert gegenüber. Dies führt oft dazu, dass von den lokalen Akteuren zu Beginn eines Projektes die Kooperationskosten höher eingeschätzt werden als der erwartete Mehrwert. Die Entscheidung darüber, ob ein kooperatives Verfahren durchgeführt werden soll, ist eine komplexe Abwägungsentscheidung „Aufwand gegen Ertrag“. Kostenintensive und aufwändige Kooperationsprozesse können durchaus als angemessen beurteilt werden, wenn sie qualitativ hochwertige und nachhaltig wirksame Ergebnisse erwarten lassen.

¹⁰ Vgl. Sabine Herz/Peter Jakobowski, Neue Kooperationen und effiziente Verfahren für lebendige Städte, in: BundesBauBlatt (BBB), (2004) 3, S. 12–15.

Die Angemessenheit ist auch abhängig von der Dringlichkeit zu lösender Probleme und vom Gesamtkostenvolumen der städtebaulichen Maßnahme. Entstehen durch unzureichende Zusammenarbeit mit Nutzern oder Planungsbetroffenen Planungsfehler, so steht der finanzielle und zeitliche Aufwand für Nachbesserungen und/oder juristische Auseinandersetzungen häufig in keiner Relation zur eigentlich für den kooperativen Prozess benötigten Zeit. Es ist also die Wahrscheinlichkeit bzw. die Schwere dieser Planungsfehler abzuschätzen, die ohne zusätzlichen kooperativen Prozess entstehen können.

Der Zeitraum für kooperative Verfahren ist häufig durch die notwendige Verknüpfung mit formellen Entscheidungsverfahren bzw. durch einen vorhandenen Entscheidungsdruck begrenzt oder genau vorgegeben. Bei den Kosten gibt es eine solche klare Trennlinie in der Regel nicht. Hier sollte die Angemessenheit von Kosten und Aufwand im Verhältnis zum Ergebnis entscheidend sein.

Die Finanzmittel für einen Diskurs können als ein fixer Prozentsatz (etwa maximal fünf Prozent) des insgesamt benötigten Investitionsvolumens oder – was noch angemessener wäre – des maximalen Verlustes bei einer Fehlentscheidung festgelegt werden. Bei großen Vorhaben machen die Kosten für den kooperativen Prozess meist nur einen Bruchteil des gesamten Planungs- und Kostenaufwandes aus. Sie sind damit gut zu rechtfertigen. Es gibt aber auch Aufgabenstellungen, in denen die Kosten für aufwändige Verfahren deutlich gewichtiger sind, weil es um kleinere Projekte oder Investitionen geht. Hier hängt die Entscheidung über den Einsatz eines kooperativen Verfahrens stark von der politischen Prioritätensetzung ab.

Kooperative Stadtentwicklung in Gelsenkirchen

Die sozioökonomischen Bedingungen für die Stadtentwicklung sind in Gelsenkirchen auch heute noch durch die lange und intensive Abhängigkeit von der Montanindustrie und dem Verlust eben dieser ökonomischen Basis geprägt. Im Herbst 2004 hatte die Stadt bei einer Bevölkerungszahl von rund 274 000 eine Arbeitslosenquote von 20,5 bzw. 15,8 Prozent im Stadtteil Buer zu verzeichnen, bei gleichzeitig extrem angespannter kommunaler

Tabelle: Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten Städten des Ruhrgebiets 1998 – 2015

Gebietseinheit	Einwohner 2002	Veränderung 1998 bis 2005		Veränderung 1998 bis 2010		Veränderung 1998 bis 2015	
		absolut	in Pro- zent	absolut	in Pro- zent	absolut	in Pro- zent
Bochum	388 869	-14 537	-3,67	-26 237	-6,63	-37 873	-9,56
Dortmund	590 831	-27 966	-4,70	-47 366	-7,96	-64 966	-10,92
Essen	585 481	-34 832	-5,72	-59 532	-9,78	-83 232	-13,67
<i>Gelsenkirchen</i>	274 926	-11 532	-4,03	-20 232	-7,06	-28 532	-9,96
Ruhrgebiet (RVR)	5 332 384	-133 088	-2,36	-253 488	-4,68	-374 488	-6,92
NRW	18 076 355	31 113	0,17	-78 987	-0,44	-213 087	-1,92

Quelle: Kommunalverband Ruhrgebiet, Strukturbericht Ruhrgebiet 2002, Essen 2002, S. 77–79; Kommunalverband Ruhrgebiet, Städte- und Kreisstatistik 2003, Essen 2003.

ler Haushaltslage.¹¹ Gelsenkirchen hat seit 1998 rund 11 000 Einwohner verloren. Bei Eintreffen der Bevölkerungsprognosen wird sich die Bevölkerungsabnahme bis 2015 auf beinahe 30 000 Einwohner erhöhen, dann würde Gelsenkirchen gegenüber 1998 rund zehn Prozent seiner Einwohner verlieren. Mit diesen Werten reiht sich die Stadt durchaus in den Durchschnitt der großen Ruhrgebietsstädte ein. Verglichen mit den durchschnittlichen demographischen Entwicklungen in den alten Bundesländern ist das Ruhrgebiet rund 15 Jahre voraus – Stadtentwicklung in dieser Region entspricht also durchaus einem Blick in deutsche Zukünfte (siehe die *Tabelle*).

Aus städtebaulicher und sozialer Sicht zeigen sich in Gelsenkirchen keine Verwerfungen, wie sie aus ostdeutschen Städten bekannt sind. Die meisten Wohngebiete der Stadt werden als stabil bewertet, und es gibt kaum Anzeichen dafür, dass sich dies in nächster Zeit ändern wird. Bei einer auf die Gesamtstadt bezogenen Quote des Wohnungsleerstands von ca. fünf Prozent steht Gelsenkirchen nicht vor dem Problem des mengenmäßig relevanten Abrisses (und seiner organisatorischen und finanziellen Flankierung). Diese Aussichten lassen sich auch durch die demographischen Entwicklungen stützen.

Im Wohnungsbereich bestehen Probleme in Teilbeständen aus den fünfziger bis siebziger Jahren sowie mit einzelnen Altbaubeständen. Die eigentliche Herausforderung der Stadt liegt in der insgesamt für das Ruhrgebiet festzustellenden Erosion der Zentrenfunktion mit entsprechenden Funktionsverlusten bei zentralen Versorgungsbereichen. Für die bizentrale Stadt Gelsenkirchen gilt

¹¹ Vgl. Regionalverband Ruhrgebiet, Regionalinformation Ruhrgebiet, Oktober 2004, Essen.

das sowohl für die so genannten Gelsenkirchener City als auch für das Zentrum Buer.¹²

Zur Lösung ihrer Strukturprobleme setzt die Stadtplanung in Gelsenkirchen ausdrücklich auf eine kooperativ angelegte Planungsphilosophie, in der sich Planungsverwaltung als dezentral präserter Kooperationspartner in interdisziplinären Arbeitsprozessen sieht. Ein Ausschnitt dieses kooperativen Ansatzes der Gelsenkirchener Stadtplanung ist mit der Kooperation „Zentrum Buer“ näher untersucht worden.

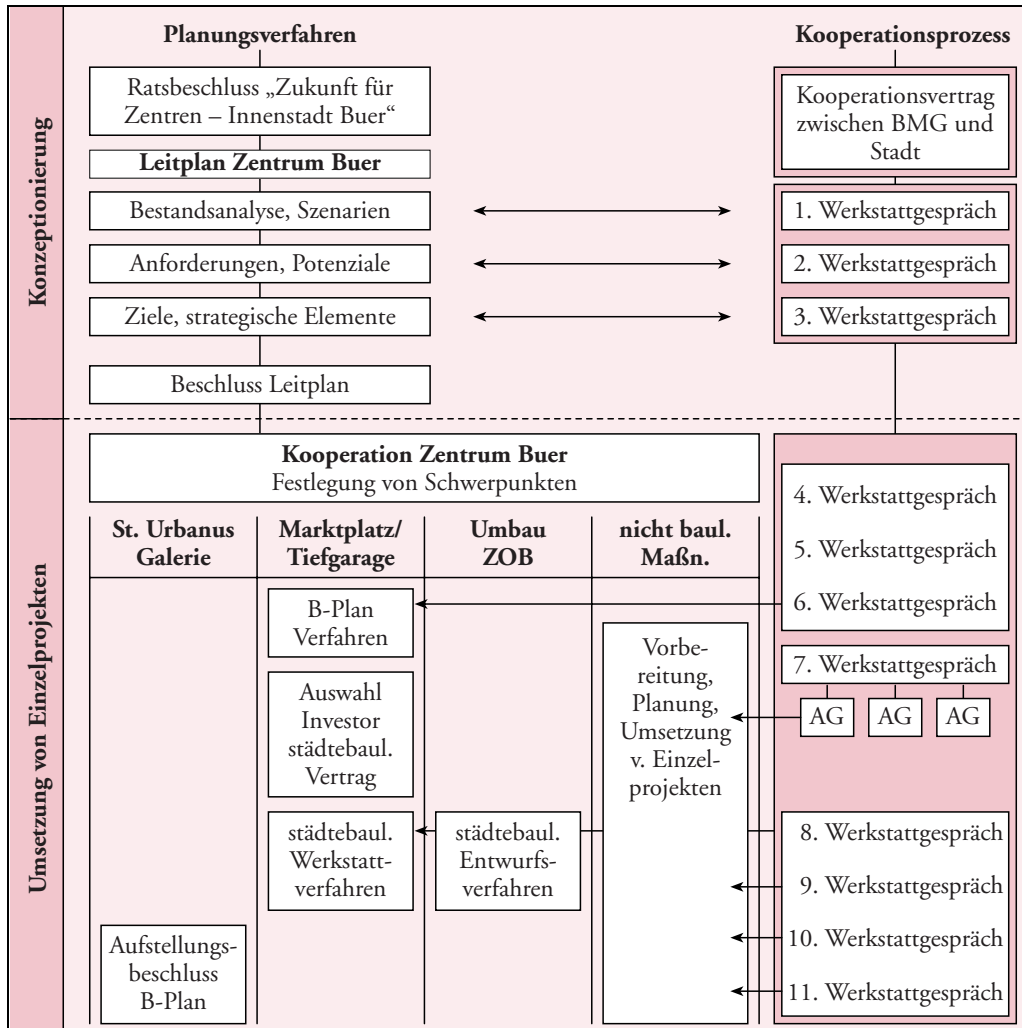
Die Kooperation „Zentrum Buer“ – Modellvorhaben in „3stadt2“

Buer hat mit strukturellen Problemen, wie z. B. einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit oder der Erosion des innerstädtischen Einzelhandels zu kämpfen. Oberziel der Stadtentwicklung ist die Revitalisierung und Stabilisierung des Stadtteils Buer. Vor diesem Hintergrund wurde der Leitplan Zentrum Buer mit ökonomischen und städtebaulichen Empfehlungen in einem kooperativen Verfahren erstellt. Der politisch beschlossene Leitplan fungiert als Leitplanke für die weitere Aufwertung des Zentrums Buer.

In der zweiten Phase, nach Beschluss des Leitplanes, geht es in Buer darum, das kooperativ erarbeitete Handlungskonzept schrittweise verbindlich zu machen und umzusetzen. Ziel ist es, den Bürgern, Kunden und Besuchern von Buer ein hohes Maß an Aufenthaltsqualität, einen wieder attraktiveren Branchenmix und eine vitalere Urbanität zu

¹² Vgl. Michael von der Mühlen, Eine Zukunftsstrategie zum Umbau der Gelsenkirchener City, in: Ministerium für Städtebau und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Stadttumbau West. Intelligentes Schrumpfen, Düsseldorf 2004, S. 88–95.

Abbildung: Schematische Darstellung der Kooperation in Gelsenkirchen-Buer



Quelle: FIRU-mbH, Endbericht zum Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“, Bonn 2004.

bieten. Zur Verwirklichung des Ziels bedarf es auch bei der konkreten Planung und Maßnahmenumsetzung der Mitwirkung und Unterstützung vieler Akteure, die sich gemeinschaftlich für den Stadtteil engagieren. So wird allen Beteiligten die Chance gegeben, ihre Ideen und Ressourcen einzubringen.

Der kooperative Prozess begann mit der gemeinsamen Erarbeitung des Leitplans „Zentrum Buer“ durch Bürger, örtliche Investoren, Verwaltung und die Politik. Bedeutender Akteur in diesem Kooperationsansatz ist die Buer Management Gesellschaft (BMG). Sie wurde als Public Private Partnership zwischen der Stadt Gelsenkirchen und privaten Investoren/Eigentümern aus dem Zentrum gegründet. Die Zusammenarbeit

zwischen der BMG und der Stadt wird durch einen Kooperationsvertrag begleitet. Aufgabe der BMG ist die Konzeption, Organisation und Durchführung von Maßnahmen zur Revitalisierung und Stabilisierung des Stadtteils Buer.

Den Kern der informellen Kooperation bilden Werkstattgespräche, in denen Bürgerinnen und Bürger, der Einzelhandel oder Mitglieder der Lokalen Agenda ebenso vertreten sind wie die Stadt Gelsenkirchen (Verwaltung und Politik) und die BMG. Die zentralen Akteure haben sich bereits während der Leitplanerarbeitung zusammengefunden.

Die Werkstattgespräche ergänzen weiterhin die „üblichen“ Schritte der notwendigen

Planungsverfahren. Die Einzelprojekte werden vertieft und zwischen den Akteuren abgestimmt. Einzelne Teilnehmer aus den Werkstattgesprächen sind direkt an Einzelprojekten beteiligt (vgl. die *Abbildung*).¹³

Das kooperative Verfahren hat gezeigt, dass sich über die Arbeitsgruppen hinaus auch neue Formen der Zusammenarbeit in den Einzelprojekten ergeben. So wurde z. B. für die Umgestaltung der Marktplatzes ein städtebauliches Entwurfsverfahren (Werkstattverfahren) durchgeführt, bei dem die Jury mit zahlreichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Werkstattgespräche besetzt war. Dazu gehörten Vertreter der BMG ebenso wie Verwaltung und Politik. Mit städtebaulichen Entwurfsverfahren und der starken Einbeziehung der örtlichen Akteure wurden Experimente im Sinne der vertieften Kooperation gewagt, die sich als erfolgreich erwiesen haben.

Die einzelnen Teilprojekte verlaufen sehr unterschiedlich. Von „schnellem Start und späterem Scheitern“, über „kontinuierliche Arbeit“ bis zu „stark verzögertem Start“ und „Verschiebung“ ist alles vertreten. Allerdings lässt dies noch keine ausreichenden Rückschlüsse auf Erfolg oder Misserfolg des gewählten Ansatzes zu. Angeleitet durch die externe Moderation, haben die lokalen Akteure in Buer Erfolgskriterien für ihre Arbeit selbst formuliert. Sie dienen als Hilfsmittel für eine regelmäßige Selbstreflexion der Kooperationspartner.

Kosten der Kooperation – eine Annäherung

Wie bei allen Modellvorhaben ist auch in Buer versucht worden, die Kosten des Kooperationsprozesses genauer zu erfassen. Das Gesamtbudget der umfassenden Kooperation in Gelsenkirchen-Buer beruht auf einer Förderzusage des Landes NRW aus dem Jahr 2000 und umfasst 409 000 € (damals 800 000 DM). Davon wurden 204 500 € vom Land NRW finanziert, die für die Erstellung des Leitplans Buer und als Beteiligung an den Geschäftsführungskosten der Buer Manage-

ment GmbH für die Jahre 2001 bis 2003 eingesetzt wurden. Die Eigenleistungen der Stadt Gelsenkirchen beliefen sich auf rund 51 000 €, während die Mitglieder der BMG Eigenleistungen in Höhe von rund 153 000 € zur Finanzierung beigetragen haben. Von der Stadt wird hervorgehoben, dass weite Teile der aufgeführten Kosten dem experimentellen Design der Kooperation sowie der Erarbeitung des Leitplans zuzurechnen sind, wobei insbesondere Letztgenannter auch ohne den Kooperationsrahmen hätte aufgestellt werden können. Spezifische externe Kosten für Moderation und Beratung sind in Höhe von 48 700 € entstanden.¹⁴ Aus den Analysen der Projektforscher im Modellvorhaben Gelsenkirchen-Buer geht hervor, dass die Personalkosten der Verwaltung mit „einer dreiviertel Stelle BAT II“ kalkuliert werden können.

Bewertung durch die Akteure

Angestoßen durch die Diskussionen im Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“ haben sich die Akteure der Kooperation entschlossen, eine Erfolgsanalyse zum bisherigen Kooperationsverfahren durchzuführen. Zusammen mit den Akteuren wurden Erfolgskriterien ermittelt, um dann im Rahmen von Zufriedenheitsabfragen Anhaltspunkte zur Bewertung des Kooperationsverfahrens zu bekommen.¹⁵ Im Ergebnis ergaben Interviews mit beteiligten Personen aus Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft eine große Zufriedenheit mit dem Aufwand-Ertrag-Verhältnis bei der Erstellung des Leitplans. Er „sei schnell und günstig zustande gekommen, und die Kommunikation untereinander wurde als Bereicherung angesehen“¹⁶. Aus Sicht der Planungsverwaltung hat das kooperative Verfahren wesentlich zur Stärkung der Rationalität der Planung und zur besseren Abstimmung der Akteure beigetragen. Insgesamt schätzt die Verwaltung die Investitionen in den Prozess als erfolgreich ein. Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen, dass die Umsetzung von Projekten weit weniger direkt und positiv durch den kooperativen Ansatz zu beeinflussen ist. Insgesamt hat die Ein-

¹³ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, ExWoSt-Informationen „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“, Nrn. 1–4 (2002–2004); Ursula Stein/Stefanie Ruschek, Gelsenkirchen: Kooperation Zentrum Buer, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), ExWoSt-Informationen „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“, (2004) 5, S. 12–15.

¹⁴ Vgl. Stefanie Ruschek/Ursula Stein, Endbericht zum Modellvorhaben Gelsenkirchen „Kooperation Zentrum Buer“, Frankfurt/M. 2003, S. 64 f.

¹⁵ Vgl. Ursula Stein/Marion Stock, Evaluation innenstadtbezogener Kooperationsprozesse mit Akteuren, in: RaumPlanung, (2004) 114/115, S. 127–132; U. Stein/S. Ruschek (Anm. 14).

¹⁶ U. Stein/M. Stock, ebd., S. 130.

schätzung der Beteiligten recht eindeutig gezeigt, dass die Zufriedenheit mit Ausgestaltung und Ablauf des Kooperationsprozesses deutlich größer ist als die Zufriedenheit mit den erreichten Ergebnissen.

Diese Einschätzung kann insbesondere unter den ökonomischen Rahmenbedingungen, die dieses Verfahren prägen, nicht erstaunen. Letztlich ist die Projektumsetzung von tatsächlichen Investitionen abhängig, die in letzter Konsequenz eben nicht durch Konsens und Verfahren entschieden werden können. Zu betonen ist aber zugleich, dass eine kooperative Planungskultur mit einem entsprechenden Engagement der Bürger sowie der lokalen Wirtschaft das Investitionsklima in Stadtumbausituationen positiv beeinflusst.

Übersicht 2: Auszug aus den Zielen und Erfolgskriterien im Rahmen der akteursorientierten Evaluation „Kooperation Zentrum Buer“

A – Ergebnisse bis Ende 2003:

Ende 2003 sind Ansätze für ein verbessertes Erscheinungsbild Buers sichtbar . . .

z. B. einheitlichere Gestaltung, weniger Werbereiter und negativ empfundene Sondernutzungen, gepflegteres und aufgeräumtes Aussehen, weniger Autos im Fußgängerbereich und verbesserte Parkplatzsituation

Ende 2003 gibt es gemeinsame Qualitätsmaßstäbe

...

– z. B. ein von BMG, Werbegemeinschaft, wichtigen Einzelakteuren und Stadt gemeinsam getragenes Gestaltungs- und Design-Konzept für Stadtmöbel und Werbeanlagen, ein „Qualitätssiegel Buerer Einzelhandelsunternehmen“

Ende 2003 gibt es eine positive Bewusstseinsänderung . . .

– z. B. gemeinsame Verantwortlichkeit, Wir-Gefühl, Verständnis für die Situation

Quelle: U. Stein/M. Stock (Anm. 15), S. 130.

Zusammenfassung

Intelligent Schrumpfen heißt die künftige Gestaltungsaufgabe in unseren Städten. Wenn Teile der Stadtgesellschaften durch Schrumpfungsprozesse in neue ökonomische, bauliche und besonders soziale Zusammenhänge wachsen (müssen), sollte der Weg in diese veränderten Städte durch kooperative, auf Beteiligung und Mitverantwortung setzende Planungsverfahren flankiert werden. Diese Sicht wird auch von der Bundesregierung vertreten, die u. a. mit den Neure-

gelungen des BauGB beim Stadtumbau die kooperative weiter Linie gestärkt hat. Auch in ihrem jüngsten Städtebaulichen Bericht nehmen neue Allianzen zwischen Bürgern, Verwaltung und Wirtschaft eine wichtige Rolle ein.¹⁷

Neue Kooperationsformen, gezielt und intelligent eingesetzt, können zu Kosteneinsparungen, kürzeren Planungszeiten und qualitativ hochwertigen städtebaulichen Resultaten führen. Gleichwohl darf man nicht vergessen, dass es – insbesondere in den ostdeutschen Ländern – nicht allein um im Konsens zu erarbeitende Stadtumbaukonzepte geht. Wohnungsabriss und Infrastrukturrückbau gehen mit handfesten ökonomischen Interessen und scharfen Konfliktlinien einher, die nur durch ein kombiniertes System aus Kooperation und Entschädigung auflösbar sind. Schließlich wird auf dem Weg zur kleineren Stadt über die Vernichtung von betrieblichen Aktiva der Wohnungs- oder Ver- und Entsorgungsunternehmen verhandelt. Neuen Kooperationen fehlt hier der Glanz, weil die angestammte Logik des Ressourceneinsatzes – investieren in etwas Neues – umdefiniert werden muss. Gefragt ist der Mitteleinsatz für ein Weniger, und das entspricht (kurzfristig) nicht der unternehmerischen Logik.

Neue Kooperationsformen gehören in den Kanon flankierender Maßnahmen zum Stadtumbau, die kooperative Planungskultur ist ein wichtiger Baustein zur Erhaltung der Selbststeuerungskräfte unserer Städte. Je mehr aber Entschädigungsfragen und harte ökonomische Konfliktlinien erkennbar sind, desto wichtiger ist eine präzise und detaillierte Analyse der Einsatzbedingungen und Erfolgswahrscheinlichkeiten kooperativer Verfahren. Unterbleibt dies, besteht die Gefahr, sich in verfahrenen Verfahren zu verlieren und so beträchtliche Ressourcen zu vergeuden.

¹⁷ Vgl. hierzu Manfred Stolpe, Städtebaupolitik aus der Sicht des Bundes, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Dokumentation zum II. Nationalen Städtebaukongress, 10. bis 11. Mai 2004 in Bonn, S. 11–15.

Michael Haus

Zivilgesellschaft und soziales Kapital im städtischen Raum

Der Schlager „*On the Sunny Side of the Street*“ erinnert daran: Städte sind Orte der Begegnung und der Abkapselung, der Integration und der Spaltung. Sonnen- und Schattenseiten liegen oft nur eine Straßbreite voneinander entfernt. Dieser Sachverhalt tritt zusehends und länderübergreifend ins öffentliche Bewusstsein, wenn er auch oft einseitig – etwa als in der Existenz städtischer

Michael Haus

Dr. phil., geb. 1970;
wissenschaftlicher Assistent an
der Technischen Universität
Darmstadt, Institut für Politik-
wissenschaft. Residenzschloss,
64283 Darmstadt.
haus@pg.tu-darmstadt.de

Ghettos sichtbar werdendes Scheitern der „Integration“ ethnischer Minderheiten – thematisiert wird. Die Songwriter haben es sich relativ einfach gemacht: „Just direct your feet to the sunny side of the street“, so lautet ihre lapidare Empfehlung – womit das Problem, in der humorlosen Sprache der Sozialwissenschaft ausgedrückt, individualisiert und privatisiert wird. Nüchtern betrachtet, scheint es keineswegs eine plausible Empfehlung zu sein, einfach die Seite zu wechseln. Individuelle Anpassungsstrategien an den Prozess des Verfalls von Stadtteilen sind eher Teil des Problems, nicht dessen Lösung. Wenn die dazu Fähigen die problematischen Stadtteile verlassen, bleiben die zurück, welche dazu nicht in der Lage sind. Die im Niedergang begriffene Umgebung verstärkt dann Benachteiligung, verbindet sich mit symbolischer Stigmatisierung und wird so zu einem sozialen Gefängnis für die Hängengebliebenen – und das zum Teil über Generationen hinweg.

Die Globalisierung von Informations- und Kapitalströmen hat offensichtlich nicht die Stadt als solche überflüssig gemacht – sie stellt diese aber als den Ort in Frage, an welchem Modernisierungsprozesse in ihren Folgen erkannt und in Richtung höherer Sozialverträglichkeit bearbeitet werden (etwa durch

lokale Sozialpolitik und Stadtplanung). Die heutigen Probleme sind jedoch, das muss gegenüber einer einseitigen Bezeichnung unkontrollierter Marktkräfte festgehalten werden, auch Folgen von Problemlösungsversuchen der Vergangenheit und damit ein Ausdruck von „Staatsversagen“: Typischerweise gehören heute nicht zuletzt solche Stadtgebiete zu den „benachteiligten“ Vierteln, welche in den sechziger und siebziger Jahren als besonders zukunftsweisend – nämlich als funktional vorbildlicher und für breite Bevölkerungsschichten erschwinglicher „sozialer Wohnungsbau“ – galten, heute aber als seelenlose Wohnmaschinen verworfen werden. Das zeigt die Kurzfristigkeit politischer und planerischer Ideologien, zu denen etwa auch die der „autogerechten Stadt“ gehörte. Die Forderung nach „Nachhaltigkeit“ nicht nur im Bereich der Ökologie gewinnt angesichts solcher Beispiele an Dringlichkeit. Offensichtlich lässt sich (lokale) Gesellschaft nicht in der Weise planen wie damals erhofft; auf die zentrifugalen Kräfte des Marktes muss anders – intelligenter und kreativer – reagiert werden. Da man neue Stadtviertel nur noch in Ausnahmefällen bauen können (und in der Regel nicht für die sozial Benachteiligten bauen wird), muss man sich den Menschen dort zuwenden, wo sie wohnen.

Soziales Kapital und Zivilgesellschaft als Hoffnungsträger

Vor dem beschriebenen Hintergrund wächst die Erkenntnis, dass bestehende Nachbarschaften im Ganzen, d. h. als komplexe Sozialsysteme, erneuert werden müssen. Dass dies nicht nur eine Erneuerung der baulichen Substanz bedeuten kann, sondern auch eine Änderung sozialer Praktiken beinhaltet, wird ebenfalls zunehmend deutlicher erkannt. Gemeinsames Handeln bedarf jedoch vielfältiger, miteinander verknüpfter Ressourcen, eines verlässlichen institutionellen Rahmens und Sinn stiftender Leitbilder. Bei derartigen Überlegungen gerät man unversehens in einen zirkulären Zusammenhang: Eine der entscheidenden Voraussetzungen gelingender Kooperation ist die Erfahrung erfolgreichen gemeinsamen Handelns. Wie kann dann aber Kooperation „von außen“ ermöglicht werden?

Gerade solche zirkulären Zusammenhänge sind in den letzten Jahren stärker ins Blickfeld der Sozialwissenschaften gerückt und haben auch die öffentliche Diskussion über

neue Formen des Regierens belebt. Sowohl in der *Zivilgesellschaftsdiskussion* als auch in der *Sozialkapitaldebatte* wird die wechselseitige Bedingtheit und Verstärkung von politisch-kulturellen Faktoren einerseits und demokratischen Institutionen andererseits herausgestellt und mit einem Bedeutungsgewinn der lokalen Politikebene verbunden.¹ Allerdings müssen neue Deutungsräume und Verständigungsmöglichkeiten auch durch spezifische Problemsichten und Zielvorstellungen gefüllt werden. Wir begeben uns mit ihnen nicht auf einen „neutralen Grund“ handlicher Anweisungen für „objektiv“ notwendige Reformprojekte, wie sie heute im Mittelpunkt der politischen Rhetorik stehen, sondern auf ein neues Feld der politischen Auseinandersetzungen um den Sinn lokaler Demokratie.

Zivil- oder Bürgergesellschaft steht zunächst für eine Sphäre jenseits von staatlich organisierter Herrschaft und marktlich organisierter Ökonomie, d. h. für einen von Machtinteressen und ökonomischen Zwängen freigehaltenen Raum, der von bürgerschaftlichen Praktiken auf freiwilliger Basis gefüllt wird. Der Begriff „soziales Kapital“ signalisiert, dass Handlungsmöglichkeiten und gesellschaftliche Anerkennung nicht nur von Eigentum (ökonomisches Kapital) und Wissenskompetenzen (kulturelles Kapital), sondern auch von der Qualität sozialer Beziehungen abhängen. Er bezeichnet in der Regel die sozialen Netzwerke, das wechselseitige Vertrauen und die Anerkennung geteilter Normen, von denen Individuen, Gruppen oder ganze Gesellschaften profitieren. Das sind gewiss sehr weite und zudem kontrovers diskutierte Definitionen. Man kann versuchen, sie im Rahmen begrifflicher Bemühungen näher zu bestimmen, was hier aber nicht das Ziel ist. Stattdessen soll der Schwerpunkt darauf gelegt werden, den Konzepten der Zivilgesellschaft und des Sozialkapitals im Lichte des bereits genannten spezifischen urbanen Problemhorizonts, nämlich des Problems der Marginalisierung von Teilen der Stadtgesellschaft im sozialen Raum, klarere Konturen zu verschaffen. Einige konzeptionelle Überlegungen sollen dennoch vorangestellt werden, weil sie den Blick auf diese Probleme schärfen und die Kreativität bei der Suche nach möglichen Lösungsansätzen stimulieren können.

¹ Vgl. die Beiträge in Michael Haus (Hrsg.), *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde*, Opladen 2002.

So lassen sich im Anschluss an die vorgestellten Begriffsbestimmungen einige wichtige Gemeinsamkeiten, aber auch Komplementaritäten zwischen dem Konzept der Zivilgesellschaft und dem des sozialen Kapitals benennen: Beides bezeichnet Qualitäten sozialen Zusammenlebens, die nicht einfach „machbar“ bzw. „herstellbar“ und dennoch von entscheidender Bedeutung für die Qualität demokratischer Politik und sozialer Integration sind. Das wird in Formulierungen deutlich wie der von den „entgegenkommenen Lebenswelten“ als Voraussetzung einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit (Jürgen Habermas) und der vom sozialen Kapital als „Nebenprodukt“ alltagsweltlicher Praktiken (Robert Putnam). Beide Perspektiven stehen zudem für soziale Praktiken, in denen Handelnde sich als wertvoll erfahren und in denen ihnen Anerkennung widerfährt. So wird, insbesondere von kommunitaristischen Theoretikern der Bürgergesellschaft, von der „Würde“ (Charles Taylor) und der „Selbstachtung“ (Michael Walzer) gesprochen, welche Bürgerinnen und Bürger zugleich demonstrieren und erfahren, wenn es ihnen gelingt, gemeinsam Ziele zu erreichen. Umgekehrt wird etwa vom unlängst verstorbenen französischen Soziologen Pierre Bourdieu auf die gegenteilige Erfahrung von „Entwürdigungen“ u. a. in den deklassierten Stadtvierteln Europas hingewiesen, wo mangelhaftes Sozialkapital in symbolische Bedeutungslosigkeit mündet. Ohne Sozialkapital kann sich keine zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit herausbilden, weil Engagementbereitschaft auf Vertrauen und soziale Netzwerke angewiesen ist; und umgekehrt bedarf es einer zivilgesellschaftlichen Öffnung sozialen Kapitals in Form einer demokratischen Öffentlichkeit und identitätsstiftender Institutionen, damit soziales Kapital „überbrückenden“ Charakter annimmt, d. h. zu sozialer Integration und breiter gestreuten Anerkennungsmöglichkeiten im Lichte geteilter Werte führt.² Lassen sich die für diese positive Verstärkung von Zivilgesellschaft und sozialem Kapital erforderlichen Praktiken und Einstellungen nicht von oben herbeiführen, so kann man doch über mehr oder weniger günstige Bedingungen für ihre Entstehung und Fortdauer nachdenken, gesellschaftliche Bereiche

² Vgl. Claus Offe, *„Sozialkapital“*. Begriffliche Probleme und Wirkungsweise, in: Ernst Kister/Heinz-Herbert Noll/Eckhard Priller (Hrsg.), *Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte*, Berlin 1999.

in den Blick nehmen, wo sie fehlen, und über eine Politik der Ermöglichung nachdenken.

Städtischer Raum und die Dynamik sozialer Exklusion

Soziale Exklusion, also die Entwertung des Status als vollberechtigtes und teilhabefähiges Gesellschaftsmitglied, kann mit vielerlei Ursachen und Diskriminierungspraktiken (etwa ökonomischer, geschlechtsspezifischer und ethnischer Natur) zusammenhängen. Immer aber spielen drei Faktoren eine entscheidende Rolle: (1) politische Organisationsdefizite der Betroffenen, (2) staatliche Steuerungsdefizite im Hinblick auf die Ursachen von Exklusion und (3) das Zusammenspiel von den verschiedenen persönlichen oder kollektiven Merkmalen der Exkludierten und der Dynamik marktvermittelter Ungleichheit. Wie einleitend erwähnt, spielt sich in der *sozialräumlichen Strukturierung* von Städten heute eine Art potenziertes Exklusionsprozess ab, welcher die europäische Stadt als Integrationsmodell bedroht. Damit wird zunächst darauf verwiesen, dass sich im Zuge eines liberalisierten Wohnungsmarktes und zunehmender Einkommensungleichheiten in zunehmender räumlicher Segregation sozialer Gruppen und Schichten niederschlagen, häufig korrelierend mit bestimmten ethnischen Zugehörigkeitsmerkmalen.¹³

In früheren Zeiten waren Strukturen sozialräumlicher Segregation oft mit einer engmaschigen lebensweltlichen Vernetzung durch spezifische Milieus (Arbeiter, Kirche) verbunden, so dass die sozialräumliche Trennung mit einem soziokulturellen Rückhalt korrespondierte. Außerdem waren diese Milieus häufig mit schlagkräftigen und zugleich gesellschaftlich anerkannten Formen politischer Organisation verknüpft, so dass Konfliktfähigkeit gewährleistet war, über die auch Selbstachtung aufgebaut werden konnte. Unter heutigen Bedingungen ist dies nur noch bedingt der Fall, wie insgesamt die Bildung sozialen Kapitals einem Individualisierungseffekt zu unterliegen scheint. Diese Privatisierung der Sozialkapitalbildung resultiert aus dem Bindungsverlust gesellschaftlicher Institutionen (z. B. Parteien, Gewerkschaften und Kirchen). Sie trifft

¹³ Zur theoretischen Erklärung von Strukturen residentieller Segregation vgl. Jens S. Dangschat, *Sag' mir, wo Du wohnst, und ich sag' Dir, wer Du bist!* Zum aktuellen Stand der deutschen Segregationsforschung, in: PROKLA, 27 (1997) 109, S. 619–647.

verschiedene gesellschaftliche Gruppen ungleich, weil einige von ihnen eher dazu in der Lage sind, Verluste im Bereich des organisierten und institutionalisierten Sozialkapitals durch kreative informelle Netzwerkbildung zu kompensieren.¹⁴ Ghettobildung bedeutet vor diesem Hintergrund eine weitere Beeinträchtigung der Sozialkapitalausstattung derjenigen, welche die benachteiligten Stadtviertel bewohnen, womit dann auch die Verwertungschancen für noch vorhandenes kulturelles und ökonomisches Kapital sinken.¹⁵ Solche Abwärtsspiralen sind aus der Sozialkapitalforschung bekannt.¹⁶

Die etablierten Artikulationskanäle für die Interessen der Betroffenen – Parteien, Interessenorganisationen, Medien – funktionieren nur unzulänglich. Folge ist eine gewisse *Unsichtbarkeit* sozialer Exklusion in der organisierten Form politischer Öffentlichkeit – ein weiterer Verstärkereffekt, der vielleicht der fatalste von allen ist. Dessen Bedeutung wird erst vollends sichtbar, wenn man, wie etwa die amerikanische Theoretikerin Iris Marion Young, soziale Räume im Lichte zivilgesellschaftlicher Demokratiekonzepte betrachtet und dabei auf deren besondere Bedeutung für die Chancen *politischer Kommunikation* achtet.¹⁷ Iris Youngs Analyse lässt aufhorchen: Die Verfasstheit städtischer Räume wird als genuiner Bestandteil der Diskussion einer gerechten Gesellschaft begriffen, während sie üblicherweise als bloße Widerspiegelung makroökonomischer Strukturen vernachlässigt wurden. Im Zentrum steht dabei die Überlegung, dass Städte insofern eine unerlässliche Bedeutung für politische Kommunikation haben, als sie als Raum der Wahrnehmbarkeit von Inklusion und Exklusion, des Gegensatzes von Erfolg und Benachteiligung, fungieren und damit Rechtfertigungszwänge produzieren, welche die Strukturen etablierter politischer Diskurse zu überbieten drängen.

Mangelnde Sichtbarkeit bedeutet nicht, dass der betreffende Stadtteil im öffentlichen

¹⁴ Vgl. Robert D. Putnam, *Schlusfolgerungen*, in: ders. (Hrsg.), *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*, Gütersloh 2001, S. 780–782.

¹⁵ Vgl. Hartmut Häußermann, *Die Krise der „sozialen Stadt“*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 50 (2000) 10–11, S. 13–21.

¹⁶ Vgl. z. B. Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton–New Jersey 1993, S. 109.

¹⁷ Vgl. Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford 2000, Kap. 6.

Bewusstsein nicht als „problematisch“ wahrgenommen würde – das Gegenteil ist der Fall, was ja am Phänomen der Stigmatisierung deutlich wird. Sichtbarkeit verweist vielmehr auf einen *gemeinsamen Raum*, in welchem Erfahrungen und Leistungen darstellbar, kritisierbar und anerkennungswürdig werden können. Raum als Interaktionsraum wird damit zu einem entscheidenden Faktor bei der öffentlichen Erörterung von Gerechtigkeit und der mit ihr verbundenen Rechte und Pflichten. Wie Young feststellt: „Der Raum selbst ist bedeutsam. Nur wenige Demokratietheorien haben jedoch die normativen Implikationen räumlicher Sozialbeziehungen thematisiert.“¹⁸ Wenn Räumlichkeit demokratietheoretisch überhaupt thematisiert wird, dann meist als Frage, wie entgrenzten Problemen durch eine Überschreitung nationalstaatlicher Grenzen begegnet werden kann. In verschiedenen Disziplinen lässt sich jedoch gegenwärtig eine neue Aufmerksamkeit für die Bedeutung von Räumen als Interaktions- und Bedeutungsfeldern beobachten, so in der Soziologie und der Planungswissenschaft.¹⁹

Hieraus wird auch die besondere Problematik der *gated communities* ersichtlich, jener Selbst-Exklusion der Reichen, die in Nordamerika inzwischen gang und gäbe, in Europa bislang nur rudimentär verbreitet ist. In verschanzten Privatsiedlungen versucht man, der auseinander driftenden Stadt zu entfliehen.

Man entzieht sich der Stadt als einer lokalen Gesellschaft, die aus Gruppen unterschiedlichster Art besteht und gemäß demokratischen Ansprüchen ihre Grundlagen öffentlich berät, aber auch in Konflikten neu bestimmt, und man entzieht sich der Konfrontation mit den Verlierern der Modernisierung und ihren peinlichen Fragen. Doch auch in Bezug auf hiesige Gefilde wurde von einem „schwindenden Zauber der europäischen Stadt“ gesprochen, und zwar im Zuge einer Aneignung und Umstrukturierung städtischer Räume durch eine globale informationsgesellschaftliche Elite, die ihren mobilitätssüchtigen Lebensstil durch eine von lokalen Traditionen losgelöste Stadtarchitektur erträglicher macht.¹⁰ Der

¹⁸ Ebd., S. 196. (Übersetzung durch den Verf.)

¹⁹ Vgl. Klaus Schmals (Hrsg.), *Was ist Raumplanung?*, Dortmund 1999; Karl-Dieter Keim, *Das Fenster zum Raum. Traktat über die Erforschung sozialräumlicher Transformation*, Opladen 2003.

¹⁰ Vgl. Manuel Castells, *Das Informationszeitalter I: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*, Opladen 2003, S. 456–458.

Verlust städtischer Öffentlichkeit beginnt aber bereits mit der Flucht der Mittelschichtfamilien in die Vorstädte und der Privatisierung der Stadt als Ort des Handels, die in der Privatisierung von Ordnungsfunktionen ihre Absicherung findet.¹¹

Es wäre jedoch verfehlt, sozialräumlich manifeste Formen von Ungleichheit ausschließlich als Krisenphänomen zu begreifen und nicht auch als *Chance*.¹² Noch immer gibt es Milieus auf der Grundlage ethnischer Gemeinsamkeiten, die nicht nur „einsperren“, sondern auch Möglichkeiten eröffnen. Die Bildung sozialen Kapitals und die Förderung zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeit kann durchaus auf der Erfahrung solcher Gemeinsamkeiten aufbauen, und dies kann sich eine gezielte Aktivierungspolitik zu Eigen machen, indem sie diesen Erfahrungen eine Stimme verleiht.

Perspektiven städtischer Politik

Wenn man nach den Konsequenzen aus alledem für die Stadtpolitik fragt, so muss zunächst darauf aufmerksam gemacht werden, dass auch Sozialkapital und Zivilgesellschaft als Leitkonzepte einige Gefahren bergen, wenn man sie undifferenziert als General-schlüssel für die Lösung sozialer Probleme verwendet. So sind die verschiedenen Arten des Kapitals – ökonomisches, kulturelles und soziales – zwar wechselseitig voneinander abhängig, aber damit nicht beliebig gegenseitig ersetzbar. Deshalb ist es ebenso unsinnig, Geld und Wissen zusammenzutragen und in öffentliche Programme zu investieren, ohne auf Form und Bestand vorhandenen Sozialkapitals zu achten, wie die Förderung von Sozialkapital schlechthin *an die Stelle* von Geld- oder Wissenstransfer zu setzen. Wenn zudem soziales Kapital oft als Nebenprodukt von Tätigkeiten produziert wird, deren Zweck vielleicht nicht unmittelbar auf die Lösung konkreter gesellschaftlicher Probleme und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gerichtet

¹¹ Vgl. etwa Benno Kirsch, *Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum. Formen und Folgen der Zusammenarbeit mit der Polizei in Berlin und Frankfurt am Main*, Wiesbaden 2003.

¹² Vgl. Hartmut Häußermann/Wolfgang Siebel, *Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte*, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 40 (2001) 1, S. 68–79; Monika Alisch/Jens S. Dangschat, *Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit*, Opladen 1998.

ist, dann hat bürgerschaftliches Engagement, welches zu stark auf bestimmte Zwecke ausgerichtet ist, einen prekären Charakter, weil es zweckspezifische Enttäuschungen nur schwer überdauert. Die Einbindung in kulturelle Gemeinschaften ist deshalb besonders wichtig, weil diese eine Vielzahl von Zwecken verfolgen und mit einer weiter gefassten geteilten Lebensweise verbinden, in der Anerkennungserfahrungen vermittelt und Solidarität praktiziert werden.¹³ Dies deutet darauf hin, dass der Erfolg sozialkapitalorientierter Politik nicht so einfach „gemessen“ werden kann, wie dies eine an Erfolgsmeldungen interessierte Politik der Verwaltungsmodernisierung gerne hätte. Auch die Beförderung einer lebendigen Zivilgesellschaft durch Teilhabe an öffentlicher Kommunikation und gemeinsamen Projekten widersetzt sich insofern dieser Messbarkeit, als sie keine bloße Technik zur Hervorbringung bestimmter Resultate ist, sondern – im Falle des Gelingens – eine Praxis mit Selbstzweckcharakter, in der Teilnehmer die Erfahrung machen, ernst genommen zu werden.

Vor diesem Hintergrund seien einige Reformperspektiven, aber auch -hindernisse lokaler Politik genannt:

1. *Sozialkapitalorientierte öffentliche Leistungserbringung und kommunale Leitbilder.* Hierbei ist entscheidend, wie die Beziehungen zwischen öffentlicher Hand, Wohlfahrtsorganisationen und Selbsthilfegruppen strukturiert sind.¹⁴ Fördern sie die Beteiligung von Gruppen ohne vernehmbare öffentliche Stimme? Schaffen und stärken sie die Kooperation zwischen Bürgergruppen und nicht bloß Organisationen? Welche Rollenverständnisse haben leitmotivische Bedeutung? Beachtung verdient in diesem Zusammenhang etwa die Frage, ob unter den Vorzeichen eines *New Public Management* in Form von betriebswirtschaftlich orientierten Verträgen mit professionellen privaten Leistungserbringern vorrangig Effizienzgewinne angestrebt werden – oder man sich auf die kompliziertere, konflikträchtigere und weniger kontrollier-

bare Kooperation mit selbstorganisiert-partizipatorischen Assoziationen einlässt und deren Vernetzung fördert. Bei dominantem Effizienzstreben besteht die Gefahr der „Verbetriebswirtschaftlichung“ von Wohlfahrtsorganisationen, nachdem sie in der traditionellen Form „subsidiärer“ Leistungserbringung bereits eine erhebliche Bürokratisierung durchgemacht haben. Es ist nur schwer vorstellbar, wie sich innerhalb eines solchen institutionellen Umfeldes Bereitschaft zu gemeinwohlorientiertem Engagement und kommunikative Praktiken herausbilden können. Die populäre Berufung auf „Subsidiarität“ im „gewährleistenden Staat“ allein hilft also nicht; entscheidend sind ein anderes, komplexeres Verständnis von „Leistung“ und „Wirkung“ sowie eine entsprechende „institutionelle Software“ (John Dryzek), d. h. politische Sprache, mit deren Hilfe wir uns den Sinn unserer Institutionen zu verdeutlichen streben, an den dann auch eine kritische Öffentlichkeit anschließen kann. Kommunen sind – zumindest, was ihre Integrationsaufgabe betrifft – *keine* „Dienstleistungsunternehmen“, was zu sagen heute fast schon mutig wirkt. Denn *Dienstleistungsunternehmen* zielen nicht darauf ab, ihren Kunden Aktivitäten über die Zahlung von Geld hinaus abzuverlangen, und gegenüber einem Dienstleistungsunternehmen gehen wir keine Verpflichtungen ein (bis auf die Einhaltung von [Kauf-]Verträgen). Es entbehrt nicht der Komik konfundierter Sprachspiele, wenn etwa ein (durchaus sozialkapitalfreundliches) Gutachten zu dem Schluss kommt, die Kommune dürfe „ihre Kunden nicht nur alimentieren, sondern muss sie motivieren“¹⁵. Unternehmen zielen nicht auf die Mündigkeit ihrer Kunden, sondern deren Abhängigkeit von ihren (möglichst exklusiv produzierten) Produkten.

In diesem Sinne hat z. B. die langjährige Heidelberger Oberbürgermeisterin Beate Weber, die durch Initiativen der partizipatorischen Verwaltungsmodernisierung überregionale Bekanntheit erlangt hat, auf die Grenzen von „Kategorien wie Gewinnorientierung und (oft kurzfristigem) betriebswirtschaftlichem Denken“ hingewiesen, mit denen beispielsweise „Aufgaben der präventiven Jugendpolitik in sozialen Brennpunkten nicht

¹³ Vgl. Philip Selznick, *The Moral Commonwealth. Social Theory and the Promise of Community*, Berkeley–Los Angeles 1992. S. dazu auch Michael Haus, *Kommunitarismus. Einführung und Analyse*, Wiesbaden 2003, S. 119–126.

¹⁴ Vgl. Vivien Lowndes/David Wilson, *Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable*, in: *Political Studies*, 49 (2000) 4, S. 629–647.

¹⁵ Zit. nach Olaf Schur, *Sozialkapital und Stadtentwicklung. Neue sozialwissenschaftliche Perspektiven – auch für die kommunale Praxis?*, in: *RaumPlanung*, (1999) 87, S. 255–262, hier S. 258.

zu bewältigen“ seien.¹⁶ Wenn etwa als Erfolg städtischer Sozialarbeit die Zahl der Heimeinweisungen von Jugendlichen in einem problematischen Quartier stark sinke, zahle sich das pekuniär nicht unbedingt für die Kommune aus. Bereits an diesem einfachen Beispiel zeigt sich die Spannung zwischen dem Streben nach absoluter Kostentransparenz und der Bereitschaft, sich im Lichte politischer Ziele auf die Komplexität gesellschaftlicher Probleme einzulassen.

2. *Egalitär-partizipatorische Stadtplanung und sozialkapitalorientierte Quartierspolitik.*¹⁷ Wenn sich sektoralisierte Strategien einzelner Ämter und das Denken in linearen Ursache-Wirkung-Ketten verbieten, so lässt sich die damit gekennzeichnete Integrationsaufgabe nicht allein dadurch erreichen, dass die Gemeindeverwaltung durch eine(n) starke(n) Bürgermeister(in) einheitlich geführt wird. Planungsprozesse und vor allem der städtische „Raum“ selbst müssen in kommunikativer Weise verstanden werden. Die Tatsache, dass Investitionen in soziales Kapital langfristigen Charakter haben, erfordert auch hier die Abkehr von einem kurzfristigen Effizienzdenken und neue Formen von Wissen. Den *Stadtplanern* kommt dabei entscheidende Bedeutung zu, die sich in einem gewandelten Rollenverständnis niederschlagen müsste. In diesem Zusammenhang zeigt sich wiederum der Widerspruch zwischen Ökonomisierung und Verbürgerschaftlichung: Soll der am „Gottvater-Modell der Planung“ (Walter Siebel)¹⁸ geschulte technokratische Planer vom *professionellen Dienstleister* mit „Kernaufgabenprofil“ oder vom *politischen Planer* beerbt werden? Wenn man dem von der Perspektive der Bürgergesellschaft und des Sozialkapitals geleiteten Ansatz folgt, dann wäre der Planer nicht der „Anbieter“ gegenüber seinem „Kunden“, sondern der „Alliierte“ sozialer Gruppen vor dem Hintergrund allgemein konsensbewährter Leitbilder und eines inklusiven Bürgerideals.¹⁹

¹⁶ Beate Weber, Fallbeispiel Heidelberg: Beteiligungsorientierte Dienstleistungsgestaltung, in: Frieder Naschold/Maria Oppen/Alexander Wegener (Hrsg.), *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, Stuttgart u. a. 1997, S. 301.

¹⁷ Vgl. etwa Olaf Schur, *Lokales Sozialkapital für die soziale Stadt. Politische Geographien sozialer Quartiersentwicklung am Beispiel Berlin-Moabit*, Opladen 2003.

¹⁸ Vgl. dazu Klaus Selle, *Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln*, Dortmund 1994, S. 36–46.

¹⁹ Vgl. dazu auch Ingemar Elander/Maurice Blanc, *Partnerships and Democracy: A Happy Couple in*

Die Planungsdiskussion hat diesen Zusammenhang in den letzten Jahren reflektiert, indem sie die Unsinnigkeit linearer Problemlösungsmodelle (wie sie Forderungen nach „benchmarking“ und Lernen von „best practice“ oft unterliegen) verwarf und auf die Formel von den „böartigen Problemen“ (*wicked problems*) zurückkam.²⁰ bei denen *weder* die Lösung *noch* das Problem klar definiert sind und sich das Problem im Verlauf des Versuchs seiner Lösung in neuer Gestalt zeigen wird. Damit korrespondieren Vorstellungen eines „perspektivischen Inkrementalismus“,²¹ d. h. eines Verzichts auf rationalistische Planung bei Beibehaltung einer normativen Leitperspektive, die sich in einer Reihe (vernetzter) Projekte materialisiert. Zivilgesellschaftliche und sozialkapitalorientierte Ansätze können hieran anschließend darauf verweisen, dass die Aktivierung bürgerschaftlicher Potenziale weniger von der Übernahme vermeintlich Erfolg versprechender Blaupausen als vielmehr von der Beteiligung an der Suche nach Problemlösungen abhängig ist.

3. Steht dem nicht das Streben nach *Wettbewerbsfähigkeit* in einem für lokale Demokratie unempfänglichem weltwirtschaftlichen Zusammenhang entgegen? Die wichtigste Aufgabe sozialer Bewegungen und Institutionen als städtische Zivilgesellschaft liegt hier darin, den Glauben an die Alternativlosigkeit bestimmter lokaler Anpassungsstrategien im Angesicht verschärften Wettbewerbsdrucks zurückzuweisen. Ökonomische Herausforderungen lassen sich gewiss nicht straflos ignorieren, sie müssen aber nicht mit ökonomistischem Denken beantwortet werden. Ökonomismus ist ein Denken der Notwendigkeit, welches die Potenziale freien Handelns zu ersticken droht. Politiker bedienen sich seiner gerne, um die Unausweichlichkeit bestimmter Maßnahmen zu begründen, ökonomische Akteure versuchen auf diese Weise, Partial- als Gemeininteressen darzustellen. Gerade in Zeiten der Bedeutungsabnahme nationaler

Urban Governance?, in: Hans Thor Andersen/Ronald van Kempen (Hrsg.), *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot u. a. 2001, S. 111 f.

²⁰ Vgl. Horst W. J. Rittel/Melvin M. Webber, *Planning problems are wicked problems*, in: Nigel Cross (Hrsg.), *Developments in Design Methodology*, Wiley 1984, S. 135–144.

²¹ Vgl. Karl Ganser, *Instrumente von gestern für die Städte von morgen?*, in: ders./Joachim Jens Hesse/Christoph Zöpel (Hrsg.), *Die Zukunft der Städte*, Baden-Baden 1991, S. 59–61.

Strukturpolitik sind Unternehmen jedoch daran interessiert, auf die lokale, insbesondere die regionale Organisation von Produktionsbedingungen einzuwirken. Außerdem diversifizieren sich die Interessen auf der Kapitalseite, wodurch sich unterschiedliche Möglichkeiten der Etablierung von Netzwerken und Koalitionen bieten. Eine deterministische Sicht der Transformation städtischer Räume im Zeitalter globaler „Ströme“ bekommt diese mikropolitische Dimension nicht in den Blick.²² Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch eine Politisierung von Stadt- und Regionalpolitik im Sinne einer Institutionenpolitik als *staatlicher* Aufgabe, die eine Rahmung für die lokale Bewältigung von Modernisierungsprozessen stiftet. „To stay local is to fail“, bemerkte bereits vor einigen Jahrzehnten der amerikanische Politikwissenschaftler Wright Mills. Auf der staatlichen Ebene stehen zu bleiben, so würden wir heute hinzufügen, führt aber ebenfalls zu Politikversagen. Wie wäre beispielsweise eine (staatliche) Reform der Gemeindefinanzen oder eine Föderalismusreform zu gestalten, die den Anforderungen der neuartigen Integrationsaufgaben von Städten gerecht wird und insbesondere Anreize dafür setzt, dass die Stadtgesellschaft bzw. die Region (jeweils als Raum von Räumen) sich überhaupt ihrer selbst und ihrer Probleme bewusst wird? Die Herstellung solcher *Reflexivität* wäre dann die vornehmste Aufgabe von staatlicher Reformpolitik – in der Reformrealität findet dies jedoch praktisch keine Berücksichtigung.

4. Das führt zu der abschließenden Frage, welche *institutionellen Designs* demokratischer Partizipation geeignet sind, Reflexivität und authentische Teilhabe zu befördern, statt zu symbolischer Politik und Verstärkung ohnehin einflussreicher Positionen zu degenerieren. Nicht jede Form von Beteiligung führt zu einer qualifizierten Diskussion örtlicher Probleme, was wesentlich für eine zivilgesellschaftliche Anreicherung lokaler Politik wäre. Exemplarisch lässt sich dies an der Diskussion um den „*Bürgerhaushalt*“ verdeutlichen, die etwa vom nordrhein-westfälischen Innenministerium und von wichtigen Meinungsführern wie der Bertelsmann Stiftung vorangetrieben wird. So hat beispielsweise

²² Vgl. die Kritik von Patrick Le Galès an Manuel Castells und anderen neomarxistisch inspirierten Strukturtheoretikern: Patrick Le Galès, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford 2002, S. 147–179.

die Stadt Hamm – immerhin eine „Modellstadt“ der Bertelsmann-Aktion – eine Umfrage zum Bürgerhaushalt durchgeführt, mit dem Ergebnis, dass im Haushalt 2003/04 die Anlage eines Radweges beschlossen wurde, weil das Thema bei der Befragung angeblich den höchsten Rang zugesprochen bekommen hatte. Aus Gründen der Haushaltsknappheit habe man sich auf dieses Top-Anliegen beschränken müssen.²³

Tatsächlich jedoch hatten die Bürger in der Umfrage zwar den „Straßenbau“ an die erste, die „Radwege“ jedoch erst an die vierte Stelle gesetzt. Damit soll nicht angeraten werden, nun massiv in den Straßenbau zu investieren, um den „Bürgerwillen“ zu befriedigen. Es geht vielmehr darum, dass Umfragen als Instrument der Bürgerbeteiligung nicht zu einer Erhöhung des Problemverständnisses in der Bevölkerung beitragen, weil sie nicht den Austausch von Problemperspektiven und Argumenten befördern. Als Alternative ließe sich das Konzept des „Raumhaushaltes“ nennen, welches Bestandteil einer weiter gehenden Dezentralisierungsinitiative hin zur „raumorientierten Verwaltung“ ist.²⁴ Hier werden die von der Stadt im Stadtteil getätigten Investitionen und ein frei verfügbares Budget zusammengefasst. Ein Stadtteilteam tritt in Konsultation mit Stadtteilakteuren und arbeitet einen Haushaltsplan aus, der dann vom Stadtrat beschlossen werden muss. Dabei geht es nicht bloß um das Abfragen von Präferenzen; vielmehr steht eine nachhaltige Kooperation im Stadtteil im Vordergrund.

Das Grundproblem einer nachhaltigen Institutionenpolitik dürfte gut mit der These der „asymmetrischen Aufmerksamkeit“ adressiert sein,²⁵ wonach im politischen Prozess kurzfristige Erfolge größere Chancen auf Aufmerksamkeit haben als langfristig wirkende Strukturreformen. Sozialkapitalorientierte Politik erfordert jedoch einen langen Atem – es ist deshalb die Aufgabe wissenschaftlicher Reflexion und anspruchsvoller politischer Bildung, dafür diskursive Sauerstoffreserven bereitzustellen.

²³ <http://www.buergerhaushalt.de/pko/93.htm#>.

²⁴ Vgl. z.B. Gaby Grimm/Gabriele Micklinghoff/Klaus Wermker, *Raumorientierung der Verwaltung*, in: *Soziale Stadt info*, (2000) 6, S. 13–17.

²⁵ Vgl. James G. March/Johan P. Olsen, *Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government*, in: *American Political Science Review*, 77 (1983), S. 281–296.

Impulse für die neue Politik der Sozialen Stadt

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ setzt ein ermutigendes Zeichen für die Reformfähigkeit Deutschlands. Mehr vielleicht als andere Fragen entscheiden die Organisierbarkeit der Städte und die Integrationsfähigkeit der städtischen Zivilgesellschaften über das Gelingen des

Frank Bertsch

Diplomvolkswirt, geb. 1937;
Ministerialrat a. D., Publizist. Dahlienweg 4, 53639 Königswinter.
frank.bertsch@gmx.de

Michael-Burkhard Piorkowsky

Dr. rer. pol., geb. 1947; Professor für Haushalts- und Konsumökonomik an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Meckenheimer Alle 174, 53115 Bonn.
piorkowsky@uni-bonn.de
www.huk.uni-bonn.de

sozialen und ökonomischen Transformationsprozesses. Am Zustandekommen des nationalen Projekts Soziale Stadt haben alle drei staatlichen Ebenen und alle tragenden politischen Kräfte Anteil. Es stellt nichts weniger dar als den Versuch, einer innovativen Städtepolitik zum Durchbruch zu verhelfen und die Stadtentwicklungsplanung der kommunalen Selbstverwaltungen auf ein zeitgemäßes Niveau zu heben.

Das Programm wurde 1999 als Gemeinschaftsinitiative des Bundes und der Länder aufgestellt.¹ Der überzeugende Anfangserfolg unter schwierigsten finanziellen Bedingungen der Gebietskörperschaften ermutigt dazu, die Bemühungen zu verstärken. Wenn man ein Seilende in die Hand bekommt, muss man daran ziehen, sagt der Volksmund. Fachlich kompetent begleitet wird das Programm mit seinen bisher rund 300 einbezogenen Stadtteilen vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und von den für den Städtebau verantwortlichen Ressorts der Länder und des Bundes. Inzwischen wurde u. a. ein bundesweites Programm-Netzwerk ausgebaut. Das Difu legte 2003 einen ersten

umfassenden Zwischenbericht über die „Strategien für die soziale Stadt“ vor.²

Der Bericht lässt Stärken und Schwächen des Programms, ermutigende Erfolge wie auch Umsetzungsschwierigkeiten in den Problemgebieten erkennen. Programm und Bericht haben den „Forschungsverbund Armut und Armutsprävention“ in der Deutschen Gesellschaft für Hauswirtschaft e. V. (dgh) veranlasst, die politisch Verantwortlichen des Bund-Länder-Programms in einem unabhängigen Votum darin zu bestärken, das innovative Programm in den kommenden Jahren weiterzuentwickeln und insbesondere familien- und generationenpolitisch auszubauen.³ Die kürzlich vorgestellte Zwischenevaluierung des Programms durch das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) und das Votum der Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung stützen diese Position.⁴

Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ reagiert mit Maßnahmen der sozialräumlichen Restrukturierung auf eine fortschreitende sozialräumliche Spaltung vieler Städte in der Folge des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels. Lebenslagen der privaten Lebensführung prägen sich in Sozialräumen aus. „Die Dimension Raum“ – erläutert der Difu-Bericht – „wird insgesamt verstanden als Überlagerung von physischen Bedingungen, Ort von Erfahrungen und Lernprozessen, als Raum mit Orientierungs-, Symbolisierungs-, Identifikations-, Aneignungs- und Nutzungsfunktionen und damit auch als Statusmerkmal und als Ort der so-

¹ Am Zustandekommen des Programms waren insbesondere die Ministerkonferenz der ARGEBAU (Arbeitsgemeinschaft der für das Bauen und Wohnen zuständigen Minister und Senatoren der Länder) und der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) beteiligt.

² Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Strategien für die soziale Stadt, Berlin 2003.

³ Die Initiative zur Weiterentwicklung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ des Forschungsverbunds Armut und Armutsprävention in der Deutschen Gesellschaft für Hauswirtschaft e. V. (dgh) vom 17. 2. 2004 wurde von Michael-Burkhard Piorkowsky (Koordinator des Forschungsverbunds, Universität Bonn), Klaus Hesse, Georg Karg, Irmhild Ketschau, Uta Meier, Rosemarie von Schweitzer, Barbara Seel und Frank Bertsch getragen.

⁴ Vgl. den Bericht und die Diskussion über die Zwischenevaluierung zum Bundesprogramm „Die soziale Stadt“ – 2. Fachpolitischer Dialog, am 14. 10. 2004 in Berlin.

zialen Selbstdefinition.“¹⁵ Auf- und Abwertungen von städtischen Sozialräumen korrespondieren mit der zunehmenden Ungleichheit der Lebensverhältnisse von privaten Haushalten und Familien. Städte zerfallen dem Bericht zufolge zunehmend in Teilräume, „... in denen einkommensschwache und in schwieriger sozialer Situation lebende Haushalte konzentriert sind, und in privilegierte Stadtteile“¹⁶. In abgekoppelten städtischen Quartieren häufen sich Risiken, die ebenso die Lebensbedingungen und Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen wie von Frauen und Männern belasten. Die Gemeinschaftsinitiative der Sozialen Stadt zielt auf die Mobilisierung von Kräften der Selbsthilfe und den Aufbau tragender Infrastrukturen. „Mit dem Programm Soziale Stadt sollen nun Revitalisierungs- und Entwicklungsprozesse angestoßen, integrative Maßnahmenkonzepte erarbeitet und umgesetzt sowie die lokalen Selbstorganisationskräfte mobilisiert werden.“¹⁷

Instrumente der Stadtteilentwicklung

Mit dem Ziel einer größeren Annäherung von System- und Lebenswelt erproben die Kommunen „neue Verwaltungs- und Managementstrukturen“¹⁸. Erforderlich geworden ist ein grundlegender Mentalitätswandel im Verwaltungshandeln. Eine nach Zuständigkeiten geteilte traditionelle Kommunalverwaltung soll durch ein fachlich wie organisatorisch kompetentes, interdisziplinäres, partnerschaftlich handelndes Management ersetzt werden. Eingeführt wird „... eine neue, auf Kooperation und Konsensfindung basierende Steuerungsform im Akteursspektrum zwischen Verwaltung, Politik, Markt, Drittem Sektor und Zivilgesellschaft“¹⁹. Die Stadtteilentwicklung wird in einem offenen Prozess moderiert, im Zusammenspiel dreier Ebenen, der kommunalen Verwaltung, der Akteure des intermediären Bereichs sowie der Bürgerschaft und des Quartiers. Auf der Ebene der Verwaltung werden „dezernats- und ämterübergreifende Steuerungsgremien“ geschaffen. Zwischen privaten, gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen werden neue lokale Partnerschaften gebildet.¹⁰ Evaluierung

und Monitoring dienen der Qualifizierung des Entwicklungsprozesses. „Für alle bedeutet eine Beteiligung an diesem neuen Politikansatz die Abkehr von Verhaltens- und Verfahrensroutinen, die Übernahme neuer Verantwortung, die Bereitschaft, sich an offenen Verfahren und Lernprozessen zu beteiligen sowie neue Bündnisse und Partnerschaften einzugehen.“¹¹

Noch nicht in allen, aber in vielen Städten des Programms wird das „Integrierte Handlungskonzept“, das sich noch im Entwicklungsstadium befindet, als Instrument der Planung und Steuerung der Stadtteilentwicklung eingeführt. Das Ziel besteht darin, die stadtteilbezogene und die gesamtstädtische Entwicklungsplanung im Zusammenhang aufzustellen und umzusetzen. Bei einem „Integrierten Handlungskonzept“ handelt es sich um einen „flexiblen Orientierungsrahmen“. Aufstellung und Fortschreibung bilden eine Plattform der Beteiligung. Diese knüpfen nicht nur an Defiziten an, sondern ebenso – ein Gütezeichen des Programms – an vorhandenen Ressourcen und Entwicklungspotenzialen eines städtischen Problemgebiets.¹² Der Orientierungsrahmen bietet allen Beteiligten Planungs- und Verfahrenssicherheit. Das „Integrierte Handlungskonzept“ soll gebietsbezogen baulich-räumliche Projekte mit sozialen und kulturellen, ökonomischen und ökologischen Maßnahmen verbinden. Von einer Ausgewogenheit der Entwicklungskomponenten kann aber bislang keine Rede sein. Die Konzepte bilden häufig noch eher städtebaulich ausgerichtete Rahmenpläne.

Zu den „neuen Verwaltungs- und Managementstrukturen“ der Stadtteilentwicklung zählt vor allem auch die systematische Etablierung eines „Quartiersmanagements“. Mit diesem Schlüsselinstrument soll „eine horizontal und vertikal vernetzte Kooperations- und Managementstruktur auf Verwaltungs- und Quartiersebene, zwischen diesen Ebenen sowie mit allen anderen lokal relevanten Akteuren gewährleistet werden, um insbesondere die Aktivierung und Beteiligung sowie die Vernetzung von Bewohnerschaft und lokalen Akteuren zu fördern und zu stützen“¹³. Das Quartiersmanagement verbindet die Handlungsebenen. Es bedient sich unterschiedlicher Steuerungs- und Handlungsstrategien

¹⁵ Deutsches Institut für Urbanistik (Anm. 2), S. 13.

¹⁶ Ebd., S. 11.

¹⁷ Ebd., S. 12.

¹⁸ Ebd., S. 12.

¹⁹ Ebd., S. 22.

¹⁰ Vgl. ebd., S. 186 f., 179 f., 183, 243.

¹¹ Ebd., S. 18.

¹² Vgl. ebd., S. 75 ff., 94 f., 62.

¹³ Ebd., S. 12.

und arbeitet mit Top-down- und Bottom-up-Ansätzen.¹⁴ Zuständigkeits- und Entscheidungsstrukturen werden dezentralisiert. Vor allem aber werden Handlungskompetenzen in die Stadtteile verlagert. Wichtig ist die Vor-Ort-Präsenz, etwa über Stadtteilbüros und Verfügungsfonds.

Das Quartiersmanagement setzt auf die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung. Dem Difu-Bericht zufolge weisen die städtischen Zivilgesellschaften „Beteiligungsbereitschaft, Eigeninitiative und Selbsthilfeansätze“ auf:¹⁵ mithin neue informelle Formen des Engagements. Wichtig seien ein bürgerschaftliches Engagement auf freiwilliger Basis, das Aufgreifen unmittelbarer Belange und das Zustandekommen greifbarer Ergebnisse. Für eine mit der Alltagsbewältigung volllauf beschäftigte Quartiersbevölkerung seien dies unabwiesbare Voraussetzungen. Chancen hätten aufsuchende Initiativen, niedrigschwellige Teilnehmungsangebote, Hilfen zur Selbsthilfe, die Förderung von Eigeninitiative und der Aufbau von Netzwerken mit Handlungsfähigkeit. Insbesondere „Schlüssel- oder Leitprojekte“ könnten die Teilnehmungsmotivation erhöhen und Revitalisierungsprozesse einleiten.¹⁶

Zu „neuen Verwaltungs- und Managementstrukturen“ in städtischen Problemgebieten gehört heute mehr denn je ein professionelles Finanzmanagement der Kommunen. Es ist das Finanzmanagement vor Ort, das für die Akquisition, Koordination und Verwendungskontrolle der Maßnahmenfinanzierungen eines „Integrierten Handlungskonzepts“ verantwortlich ist und entsprechend befähigt sein muss. Außerdem hat es darin auch die freien lokalen Akteure zu unterstützen. Es wäre wohl wenig Erfolg versprechend, wollte man diese Aufgaben auf teilweise vorgelagerte Ebenen übertragen. Zweifellos sind die Anforderungen an ein effizientes örtliches Finanzmanagement hoch. Die finanziellen Spielräume der Gebietskörperschaften sind längerfristig eng begrenzt, Infrastrukturmaßnahmen vielfach Joint Ventures, die einen Finanzierungs-Mix aus öffentlichen, gemeinnützigen, marktwirtschaftlichen und privaten Quellen erfordern. Ein Ressourcen-Mix entspricht auch der Philosophie des aktivierenden Sozialstaats; danach

sollen endogene Potenziale der Gesellschaft und der Wirtschaft genutzt und partnerschaftliche Lösungen unterstützt werden. Außerdem erfordert eine ausgewogene Kombination der Städtebauförderung mit Maßnahmen anderer Politikfelder naturgemäß einen sehr viel höheren Anteil nichtinvestiver Mittel. Konditionen herangezogener Finanzmittel lassen sich zumeist in einem begrenzten Umfang moderieren. So bietet etwa der weite Investitionsbegriff der Städtebauförderung Gestaltungsmöglichkeiten. Konditionen können ausgehandelt werden. Nicht zu übersehen ist jedoch, dass Finanzmittelgeber Aufgaben in originärer Verantwortung wahrnehmen, Mittel an bestimmte Verwendungszwecke binden und diese entsprechend konditionieren. Dies gilt für staatliche, marktwirtschaftliche, gemeinnützige und private Geldgeber. Die Zielsetzung einer Ressourcenbündelung im Sinne einer Koordination des Handelns der verschiedenen Fördermittelgeber, einer Harmonisierung von Förderprogrammen und einer Bündelung von Finanzierungsquellen im Rahmen des Programms dürfte deshalb zu hoch gegriffen sein.¹⁷ Weiterführend wäre demgegenüber ein Prozess der laufenden Kommunikation und Interaktion zwischen dem kommunalen Management der städtischen Problemgebiete und den jeweils federführenden Landesministerien und über diese mit den interministeriellen Arbeitsgruppen der Länder und des Bundes. Mitgetragen werden könnte diese laufende Kommunikation durch das im Rahmen des Programms geschaffene Netzwerk.

Kritik am Bund-Länder-Programm

Der Forschungsverbund Armut und Armutsprävention in der Deutschen Gesellschaft für Hauswirtschaft regt an, bei der geplanten Weiterentwicklung des Bund-Länder-Programms insbesondere auf folgende Punkte zu achten:¹⁸

– Die für den Städtebau und das Programm zuständigen Ressorts der Länder und des Bundes sollten gesellschaftspolitisch orientierte Ressorts dafür gewinnen, infrastrukturelle Maßnahmen im Rahmen ihrer eigenen

¹⁴ Vgl. ebd., S. 176 f.

¹⁵ Ebd., S. 18.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 80.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 12 f., 81, 149 ff., 164.

¹⁸ Vgl. dazu Forschungsverbund Armut und Armutsprävention in der Deutschen Gesellschaft für Hauswirtschaft e. V. (dgh), Familienpolitische Initiative zur Weiterentwicklung des Programms „Soziale Stadt“, in: Soziale Stadt, Info 15, Oktober 2004, S. 5–7.

Zuständigkeiten zwar nicht nur, aber doch sehr viel gezielter als bisher in städtischen Sozialräumen mit besonderem Entwicklungsbedarf zu verwirklichen.

– Das Programm öffnet einen strategischen Zugang zu einer Politik der Armutsprävention und Armutsbekämpfung. Es könnte deshalb im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2005) einen wesentlichen Handlungsansatz bilden.

– Das Programm muss sich auf allen staatlichen Ebenen sehr viel mehr um eine Einbeziehung von Kräften der Zivilgesellschaft bemühen. Partnerschaftlich einbezogen werden könnten zum Beispiel auch Wohlfahrtsverbände und Stiftungen, Wirtschaftsverbände und Kammern, Bildungs- und Beratungsverbände sowie Kinder-, Jugend-, Frauen-, Familien- und Seniorenverbände mit ihren Aktivierungspotenzialen.

– Die für das Programm verantwortlichen öffentlichen Institutionen sollten entschieden – gegebenenfalls mit organisatorischen Innovationshilfen – auf eine integrierte Entwicklungsplanung der Gesamtstadt und auf integrierte interdisziplinäre Handlungskonzepte der Stadtteile mit Entwicklungsbedarf hinwirken.

– Integrierte Handlungskonzepte der Stadtteilentwicklung sollten Angebote einer in sich ausgewogenen Generationenpolitik enthalten, die Kinder und Jugendliche, Frauen und Männer, ältere und alte Menschen gleichermaßen als Zielgruppen einer gestaltenden Politik einbeziehen.

– Die „übergeordneten Funktionsbereiche“ des Programms sollten um einen Bereich „Stärkung der Lebensführung von Familien“ erweitert, die „Integrierten Handlungskonzepte“ der Kommunen um eine Politik für Familien ergänzt werden.

Mit seinem Votum konnte der Forschungsverbund Bund, Länder und Kommunen auf einen Konstruktionsfehler des Programms aufmerksam machen, der sich beheben lässt – was, wie sich abzeichnet, in Angriff genommen wird. Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ setzt sich zum Ziel, Individuen zu mobilisieren. Aber private Haushalte und Familien kommen faktisch (bis auf wenige Ausnahmen) als Adressaten der kulturellen, sozialen und gesundheitsbezogenen Stadtteil-

arbeit im Programm nicht vor. Sie werden als Partner nicht erkannt und deshalb auch nicht gezielt in die Aktivitäten des Programms einbezogen. Dieser Mangel bewirkt Effizienz-einbußen. Außer Betracht gelassen wurde, dass private Haushalte und Familien nicht nur die Summe ihrer einzelnen Mitglieder darstellen. Sie bilden vielmehr eng verbundene Systeme interagierender Mitglieder, die eine kollektive Lernfähigkeit aufweisen und sich in der Alltagsbewältigung abstimmen. Das Programm sollte die vielfach belegte Erfahrung nutzen, dass private Haushalte und Familien selbst in schwierigen Lebensumständen und beschädigten Milieus ein Stück weit als Akteure ihrer Lebenswelten und Mitgestalter ihrer Lebenslagen auftreten. Eine sehr interessante Feststellung des Difu-Bereichs ist es, dass die Stadtteile des Programms in ihrer Bevölkerungsstruktur „relativ junge Quartiere“ bilden.¹⁹ Es gibt also einen vergleichsweise hohen Anteil junger Familien, die zum Entwicklungspotenzial der städtischen Problemgebiete zählen. Es wäre konsequent, wenn sich das Programm und seine kommunalen Handlungskonzepte in Zukunft gleichermaßen an Kinder und Eltern wenden würden.

Nicht hoch genug zu bewerten ist, dass das föderale Programm der Sozialen Stadt unbeschadet der aktuellen Konflikte um die föderale Zuständigkeits- und Finanzmittelverteilung gestaltbar und durchführbar ist. Bestätigung erfährt das gemeinsame politische Vorgehen durch den unbestreitbaren Erfolg der ersten Programmphase. Die Aussichten für eine aktive Weiterentwicklung des Programms sind deshalb positiv einzuschätzen. Auch die Initiative des Forschungsverbunds, die sich an Ressortleitungen der Länder und des Bundes gewandt hatte, wurde von vielen Ministerien und Senatsverwaltungen in konstruktiver Weise aufgegriffen.²⁰

¹⁹ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Anm. 1), S. 65.

²⁰ Zu nennen sind insbesondere die Niedersächsische Ministerin für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, Ursula von der Leyen, die Staatsministerin des Hessischen Sozialministeriums, Silke Lautenschläger, der Staatssekretär der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport des Landes Berlin, Thomas Härtel, der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Achim Großmann, und die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Renate Schmidt. Darüber hinaus sei auf die konstruktiven Reaktionen aus den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg,

Das Deutsche Institut für Urbanistik führt im Rahmen des Bund-Länder-Programms Good-Practice-Analysen durch, die das Stadtteil-Management und die Qualität von Maßnahmen beurteilen. Bund und Länder werden zu überlegen haben, auf welche Weise die Ergebnisse dieser Analysen in einem lernenden Projekt aufgegriffen werden können.

Vorschläge für konkrete Maßnahmen

Der Forschungsverbund Armut und Armutsprävention hat konkrete Vorschläge für Maßnahmen einer familien- und generationenbezogenen Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt mit dem Schwerpunkt „Stärkung der Lebensführung von Familien“ vorgestellt,¹¹ von denen drei im Folgenden skizziert werden: das Haushalts-Organisations-Training, die Elternschulen für den Alltag und die Präventive Einkommens- und Budgetberatung.¹²

Familienhaushalte mit Defiziten in der Haushaltsführung (Multiproblemfamilien) werden im Zuge von Familienpflegeeinsätzen erreicht. Die Vermittlung von Kompetenzen erfolgt in Form der sequenziellen Intervention durch die Familienpflegerin über einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten. Schwerpunkte der „zugehenden Unterstützung“ sind Fragen zu folgenden Bereichen: Planung und Organisation des Haushalts, Umgang mit Geld, Risiken der Überschuldung, Einkaufsverhalten, Ernährung, Sauberkeit und Ordnung der Wohnung, Kleider- und Wäschepflege, Versorgung von Kindern und Säuglingen, Gesundheit und Hygiene von Erwachsenen. Das Konzept wurde unter Federführung des Deutschen Caritasverbands im Rahmen des ersten Armutspräventionsprogramms des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend von November 1999 bis Oktober 2001 entwickelt und in acht Familienpflegeeinsatzstellen erprobt. Es hat sich sehr gut bewährt. Seine flächendeckende Verbreitung setzt zum einen entsprechende Schulung der Einsatzkräfte voraus; zum anderen gibt es ein weiteres Kostenproblem in der Umsetzung, weil das Haushalts-Organisations-Training aufwendiger ist als herkömmliche Familienpflegeeinsätze.

sations-Training aufwendiger ist als herkömmliche Familienpflegeeinsätze.

Das Konzept der Elternschulen für den Alltag ist als ein Ergebnis des ersten Armutspräventionsprogramms des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entwickelt worden. Gegenwärtig läuft ein Pilotprojekt in der Frauenklinik des Klinikums Krefeld. Ergänzend zu den bisherigen Kursen für die Geburtsvorbereitung wird dort von Kooperationspartnern ein Kursprogramm mit Themenabenden zur Stärkung der Haushalts- und Familienkompetenzen entwickelt und erstmalig angeboten. Behandelt werden folgende Themen: Partnerschaft, Arbeitsteilung und Zeitmanagement, Erziehung in der Familie, Finanzen planen und kontrollieren, Risikomanagement für die Familie, Verbraucherrechte kennen und wahrnehmen, Ernährung und Gesundheit, Umweltbewusst handeln, Wege durch den Behördenschwermel. Für die Durchführung der Themenabende wurden überwiegend Institutionen vor Ort gewonnen, wie die Diakonie Krefeld & Viersen, der Fachbereich Soziales der Stadt Krefeld und die örtliche Verbraucherberatung, die diese Aufgaben im Rahmen ihrer originären Zielgruppenarbeit – kostenneutral – übernehmen. Das Konzept lässt sich prinzipiell bundesweit und entlang der gesamten Betreuungs- und Bildungskette von der Geburtsklinik über die Kinderkrippe, den Kindergarten und Kinderhort bis zur Grundschule etablieren, um Eltern als Zielgruppe außerhalb der traditionellen Einrichtungen der Erwachsenenbildung „abzuholen“. Für die Übertragung auf andere Standorte muss die jeweilige Trägerschaft und Organisation vor Ort – wie im Pilotprojekt die Krefelder Frauenklinik – gewonnen, etabliert und einflussreich beraten werden.

Ein Konzept der Präventiven Einkommens- und Budgetberatung wurde im Rahmen eines vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend initiierten und geförderten Bundes- und Landesmodellprojekts in Rostock in den Jahren 1994 bis 1998 entwickelt. Es ergänzt die Arbeit der herkömmlichen Schuldnerberatung für überschuldete Haushalte durch eine hauswirtschaftliche Beratung im Vorfeld von Finanzkrisen. Das Beratungsangebot wendet sich an Jugendliche und Erwachsene und zielt auf die Stärkung der Bewältigungskompetenzen. Es erstreckt sich auf alle Fragen der Einkommensverwendung und Einkommenser-

Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen verwiesen.

¹¹ Vgl. dgh (Anm. 18), S. 6.

¹² Vgl. ausführlich dazu: Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft (Hrsg.), Konzepte und Modelle zur Armutsprävention, Bd. 1, Aachen-Bonn 2002, und Bd. 5, Aachen-Bonn 2004.

zielung einschließlich der Beratung zu Fragen der Transfereinkommen und der Existenzgründung. In Rostock kann das präventive Beratungsangebot wegen der kommunalen Verpflichtung in der Schuldnerberatung nur eingeschränkt weitergeführt werden. Herkömmliche Schuldnerberatungsstellen sind grundsätzlich an einer Übernahme des Konzepts und der damit verbundenen Ausweitung ihres Aufgabenspektrums interessiert. Aber nicht einmal die Schuldnerberatung ist überall eine kommunale Pflichtaufgabe, wie in Rostock; und präventive Arbeit ist zunächst einmal kostenträchtig, während die (über)kompensierenden Wirkungen von Prävention teils zukunftsfern anfallen und insgesamt schwer zu messen sind. Auch die herkömmliche Schuldnerberatung bedarf dringend der Unterstützung und Ausweitung.

Grundlagen der Armutsprävention

Maßnahmen zur Armutsprävention durch Stärkung der Lebensführung von Familien sind insbesondere im Rahmen der haushalts- und familienwissenschaftlichen Armutsforschung und Armutsprävention entwickelt und im ersten Armutspräventionsprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend umgesetzt worden.²³

Theoretische Grundlagen für Maßnahmen zur Stärkung der Alltagskompetenzen liefern zum einen die Konzepte der Haushalts- und Wohlfahrtsproduktion, wie sie der deutsche Soziologe Wolfgang Zapf und der amerikanische Ökonom Gary S. Becker formuliert haben. Zum anderen sind die Theorien der Humanvermögensbildung und der Basiskompetenzen als Voraussetzung der Güternutzung für die Lebensgestaltung grundlegend, die an Arbeiten des indischen Ökonomen Amartya K. Sen anknüpfen. Der Haushaltsproduktionsansatz versteht Privathaushalte

²³ Vgl. dazu Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Lebenslagen von Familien und Kindern. Dokumentation von Expertisen und Berichten, die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Rahmen der Erstellung des Ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung erarbeitet wurden. Materialien zur Familienpolitik, Nr. 11, Berlin 2001; Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), Aspekte der Armuts- und Reichtumsberichterstattung: Reichtum und Eliten – Haushaltsproduktion und Armutsprävention. Dokumentation des 2. Wissenschaftlichen Kolloquiums am 8./9. 10. 2003, Bonn, März 2004.



Armut in den Städten 26. 11. 2004

Wer in Not geraten ist, wessen Einkommen zu niedrig ist, um über die Runden zu kommen, der hat ein verbrieftes Anrecht auf Sozialhilfe. Am häufigsten werden die Behörden in den Großstädten damit konfrontiert. Allerdings gibt es von Region zu Region und von Stadt zu Stadt erhebliche „Armut-Unterschiede“. Für die Großstädte insgesamt wurde eine Sozialhilfequote von 5,5 Prozent ermittelt. Das bedeutet: 5,5 von 100 oder 55 von 1000 Einwohnern erhalten Sozialhilfe.

Grafik von der Redaktion ausgewählt.

als basale Akteure. Haushaltsproduktion in einem umfassenden Sinn ist die Gestaltung der Lebenslage durch einen Prozess der Transformation von humanen, materiellen und sozialen Ressourcen des Haushalts bzw. der Haushaltsmitglieder unter Rückgriff auf die sozioökonomische und ökologische Umwelt in die letztlich nutzen- und wohlfahrtstiftenden Endprodukte, z. B. verzehrfertige Mahlzeiten, gemütliche Wohnung und sozialisierter Nachwuchs. Den humanen Ressourcen wie Wissen, Fähigkeiten und Handlungsbereitschaft kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Es liegt nahe, solche Kompetenzen zu fördern, wenn sie fehlen.

Weitere wissenschaftliche Grundlagen liefern Ergebnisse der empirischen Forschung, insbesondere zu Armut, Verarmung und Armutsüberwindung, Sozialhilfebezug, Überschuldung, Financial Literacy und Ökonomischem Analphabetismus. Übereinstimmend wird nachgewiesen, dass fehlende Kompetenzen für die Gestaltung des Alltags in Haushalt und Familie häufig zumindest mit ursächlich für defizitäre Lebenslagen sind; theoretisch begründet, aber auch empirisch belegt ist die positive Wirkung von diesbezüglichen Maßnahmen der Bildung und Beratung.

Praktische Grundlage der bereits erwähnten Maßnahmen zur Stärkung der Lebensführung von Familien war das von der Bundesregierung in der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags beschlossene „Maßnahmenkonzept zur Armutsprophylaxe“, kurz: Armutspräventionsprogramm, das in der Ressortzuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in sechs Programmteilen konkretisiert wurde. Darunter waren neben den forschungsorientierten Programmteilen auch solche zur praktischen Stärkung von Haushaltsführungskompetenzen durch Bildung und Beratung.

In einer konzertierten Aktion fanden Verbände der Wohlfahrtspflege und der Hauswirtschaft mit privaten und kommunalen Kooperationspartnern in Projekten zur Armutsprävention zusammen. Deren Zielsetzung bestand in der Stärkung von Kompetenzen für Haushalt und Familie durch präventiv orientierte Kursangebote bzw. zugehende Unterstützung von Menschen in prekären Lebensverhältnissen sowie durch Entwicklung und Erprobung von Bildungskonzepten und Qualifizierungsmaßnahmen von Multi-

plikatoren und Multiplikatorinnen in der Kinder-, Jugend- und Erwachsenenbildung. Im Zeitraum von Ende 1999 bis 2002 wurden über 100 Kurse und Kursreihen an über 50 Standorten in Deutschland von rund 40 Projektträgern und Kooperationspartnern entwickelt und durchgeführt.

Resümierend kann festgestellt werden, dass das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ noch familien- und generationenpolitische Lücken aufweist; es bietet sich folglich die Ergänzung eines übergeordneten Schwerpunkts „Stärkung der Lebensführung von Familien“ und eine Implementierung von entsprechenden Bildungs- und Beratungsprojekten an. Das wäre ein neuer politischer Impuls, den sich die Gutachter und die Experten-/Steuerungsgruppe der Zwischenevaluierung für die Weiterentwicklung des Programms wünschen.

Internetverweise der Autoren:

Informationen über das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ bietet:

www.sozialestadt.de

Die Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft e.V. ist unter folgender Adresse zu erreichen:

www.dghev.de

Über einen neuen Ansatz der Bildung für Haushalt und Familie informiert:

www.neuehauswirtschaft.de

APuZ

Nächste Ausgabe 4/2005 · 24. Januar 2005

Afrika

Dirk van Laak

Deutschland in Afrika. Der Kolonialismus und seine
Nachwirkungen

Ulf Engel

Deutschland, Afrika und die Entstehung gemeinsamer Interessen

Robert Kappel

Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung in Afrika

Siegmar Schmidt

Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union

Stephan Kaußen

Südafrikas gelungener Wandel

Khalid Y. Khalafalla

Der Konflikt in Darfur

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
Beilage zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen
für die Beilage zum Preis von
Euro 3,58 zuzüglich
Verpackungskosten, Portokosten
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage **Aus Politik und
Zeitgeschichte** stellen keine
Meinungäußerung des
Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Hartmut Häußermann

3-8 Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute

Das Schrumpfen von Städten und wachsende Integrationsprobleme in marginalisierten Stadtteilen sind die Themen der zwei jüngsten stadtpolitischen Förderprogramme von Bund und Ländern. Beide Programme bieten den Kommunen Handlungsinstrumente für drängende Problemlagen an, ihre Umsetzung weist allerdings noch erhebliche Konzeptionsmängel auf.

Peter Franz

10-16 Regionalpolitische Optionen für schrumpfende Städte

Das Programm Stadtumbau Ost ist zu einseitig auf den Abriss nichtnachgefragter Wohnungen und die betriebswirtschaftliche Sanierung großer Wohnungsunternehmen ausgerichtet. Umbaumaßnahmen könnten dann attraktivitätssteigernd wirken, wenn sie in den Rahmen einer Politik gestellt werden, mit der vorhandene städtische Potenziale ausgebaut und nach außen kommuniziert werden.

Peter Jakubowski

17-24 Den Stadtumbau flankieren – Was leisten neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung?

In der Stadtentwicklung müssen von der Planungsverwaltung gezielt neue Kooperationsformen eingesetzt werden. Sie gehören zum Kanon flankierender Maßnahmen des Stadtumbaus, weil die kooperative Planungskultur ein wichtiger Baustein zur Erhaltung der Selbststeuerungskräfte unserer Städte ist.

Michael Haus

25-31 Zivilgesellschaft und soziales Kapital im städtischen Raum

Die Konzepte Zivilgesellschaft und soziales Kapital werden in Beziehung zum städtischen Raum gesetzt. In einem ersten Schritt wird der Zerfall sozialen Kapitals und die Gefährdung zivilgesellschaftlicher Praktiken durch die Verstärkung sozioökonomischer Ungleichheiten in Segregationsprozessen beschrieben, in einem zweiten Schritt werden Handlungsansätze diskutiert.

Frank Bertsch · Michael-Burkhard Piorkowsky

32-38 Impulse für die neue Politik der Sozialen Stadt

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ setzt ein ermutigendes Zeichen für die Reformfähigkeit Deutschlands. Es wird über eine Initiative zur familienpolitischen Weiterentwicklung des Programms berichtet.