

Matthias Drilling · Olaf Schnur (Hrsg.)

Governance der Quartiersentwicklung

VS RESEARCH

Quartiersforschung

Herausgegeben von

Dr. Olaf Schnur, Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Dirk Gebhardt, Eurocities, Brüssel

Das Wohn- oder Stadtquartier hat in unterschiedlichsten Bereichen der Stadtforschung einen wachsenden Stellenwert. Neue Schwerpunkte auf Quartiersebene sind sowohl in der Praxis, etwa in Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, als auch in stärker theoretisch orientierten Bereichen zu finden. In der dazwischen liegenden Grauzone hat die wissenschaftliche Begleitforschung Konjunktur, die sich mit den immer vielfältigeren planungspolitischen Interventionen in Quartieren beschäftigt. Diese Reihe möchte sich den inzwischen existierenden pluralistischen, oft auch kritisch geführten Diskurslinien der Quartiersforschung mit ihren zahlreichen Überschneidungen und Widersprüchen widmen. Sie bietet Raum für Quartiersforschung im weitesten Sinn – von Arbeiten mit theoretisch-konzeptionellem Schwerpunkt über empirisch-methodisch orientierte Studien bis hin zu explizit praxisorientierten Arbeiten über Quartiers-Themen aus dem Blickwinkel verschiedener Paradigmen der Quartiersforschung. So soll ein Forum entstehen, in dem sich Interessierte aus allen Bereichen – vom Quartiersmanager bis zum Wissenschaftler – über das Themenfeld „Quartier“ auch über den eigenen Horizont hinaus informieren können. Quartiersforschung wird innerhalb dieser Reihe interdisziplinär und multidisziplinär verstanden, wobei geographische und sozialwissenschaftliche Ansätze einen Schwerpunkt darstellen.

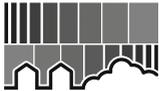
Matthias Drilling
Olaf Schnur (Hrsg.)

Governance der Quartiersentwicklung

Theoretische und
praktische Zugänge zu
neuen Steuerungsformen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds
und der Investitionsbank Berlin



Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung
Nationales Forschungsprogramm NFP 54



Investitionsbank



Berlin

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Dorothee Koch / Britta Göhrisch-Radmacher

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17084-8

Vorwort

Der vorliegende Sammelband geht auf eine Tagung des Arbeitskreises Quartiersforschung der deutschen Gesellschaft für Geographie vom November 2008 in Berlin zurück. Das Thema „Wohin steuern unsere Quartiere? Zur Governance in der Quartiersentwicklung“ lockte knapp 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Deutschland, der Schweiz und Belgien auf den Campus Adlershof der Humboldt-Universität. Das Credo des Arbeitskreises, Wissenschaft und Praxis miteinander in Kontakt zu bringen, spiegelte sich im Tagungsprogramm wider, das von theoriegeleiteten Referaten bis hin zu Berichten aus der täglichen Quartiersarbeit reichte und durch einen abendlichen Vor-Ort-Termin im Quartiersmanagement-Gebiet Brunnenviertel bereichert wurde, wo drei Quartiersmanagementbüros mit unterschiedlichen Gebietsabgrenzungen, Hintergründen, Motiven und Handlungslogiken arbeiten. Ähnlich transdisziplinär setzte sich auch das Publikum zusammen, das zu gleichen Teilen aus unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen, der Wirtschaft und kommunalen Praxis kam.

In den lebhaften Diskussionen zwischen den Referaten gab es einige Schwerpunkte. So wurde immer wieder versucht, absolut- und relativräumliche Vorstellungen miteinander zu verknüpfen (statt konfrontativ einander gegenüberzustellen) und so eine rein bauliche Sicht durch eine sozialräumliche Perspektive zu erweitern. Außerdem wurde die These diskutiert, ob man politisch-ökonomische Wettbewerbsziele der Kommunen bzw. des Staates nicht in Kauf nehmen könne, wenn diese als „*Side Effect*“ auch zu sozialen Verbesserungen führten. Weiter wurde aufgegriffen, inwieweit man in der bundesdeutschen Quartiersentwicklungspolitik eine Verknüpfung von „Versäulung“ (nach KGSt-Handlungsmodell) und „Intersektoralität“ (nach dem „Soziale-Stadt“-Handlungsmodell) erreichen könne. Es wurde die Auffassung vertreten, eine „Matrix“-Lösung zu schaffen, die aber nicht ohne größere personelle und finanzielle Ressourcen zu verwirklichen wäre.

Dass der im Arbeitskreis angestrebte Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis (aber auch zwischen unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen) gelingen konnte, lag u. a. an der offenen Atmosphäre der Tagung. So wurde sowohl von Wissenschaftler/innen als auch von Praktiker/innen während und nach der Konferenz immer wieder betont, dass dieser Austausch unbedingt fortgesetzt und weiter entwickelt werden müsse. Um das (Zwischen-)Ergebnis der Tagung festzuhalten und den weiteren Prozess zu fördern, dient die vorliegende Publikation, die im Rahmen der Reihe „Quartiersforschung“ erscheint.

Es ist selbstverständlich, dass wir das Thema „*Governance*“ für die Quartiersforschung auch in diesem Band keineswegs „vollständig“ erarbeitet haben. Vielmehr soll dieses Buch die Forschungspraxis im Kontext „Quartier“ und „*Governance*“ weiter anregen und die weiteren Diskussionen zwischen Theorie und Praxis fördern.

Danksagung

Allen Autorinnen und Autoren sowie den Quartiersmanagement-Büros der degewo AG (Annett Gebel), der L.I.S.T. GmbH (Jeanne Grabner, Alev Deniz und KollegInnen) sowie der S.T.E.R.N. GmbH (Sabine Hellweg, Stefan Engelbrecht) gilt unser herzlicher Dank für ihr Engagement und ihre Mitwirkungsbereitschaft. Ganz besonders danken wir dem Schweizerischen Nationalfonds für die finanzielle Unterstützung, die unsere Tagung in dieser Form erst ermöglicht, zu einem angenehmen Konferenzambiente beigetragen und nicht zuletzt die vorliegende Publikation realisierbar gemacht hat. Ebenso danken wir der Investitionsbank Berlin, die sich nicht nur an der Webseite des AK Quartiersforschung, sondern auch an den Druckkosten des vorliegenden Bandes großzügig beteiligt hat. Nicht unerwähnt lassen möchten wir auch den organisatorischen Support durch das Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Fachhochschule Nordwestschweiz in Basel und das Geographische Institut der Humboldt-Universität in Berlin.

Basel und Berlin, im Mai 2009

Matthias Drilling und Olaf Schnur

Lesehinweise

Für die sprachliche Gleichstellung von Männern und Frauen existieren bislang keine einheitlich anerkannten Regelungen. Deshalb wurde es den jeweiligen Autorinnen und Autoren dieses Bandes überlassen, ob sie ihre Texte geschlechtergerecht gestalten und welche Variante sie verwenden wollen. Für die Beiträge, die die gebräuchliche herkömmliche Schreibweise mit meist maskulinen Formulierungen verwendet haben, bedeutet das nicht, dass sie die sprachliche Gleichstellung einfach ignoriert hätten. Die Verwendung der traditionellen Schreibweise wird in der Regel damit begründet, den Lesefluss nicht durch sprachliche Stolpersteine einschränken zu wollen. Selbstverständlich sind auch in diesen Fällen stets die Angehörigen beider Geschlechter gemeint, es sei denn, es ist explizit anders vermerkt. Darüber hinaus machte das Thema den Gebrauch von englischsprachigen Begriffen notwendig, die zum Teil kaum ins Deutsche übersetzbar sind (z. B. „Governance“). Um diese Termini etwas abzuheben, wurden sie in der Regel groß geschrieben und kursiv gesetzt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
----------------------	---

I Einführung

Olaf Schnur und Matthias Drilling

Governance – ein neues Zauberwort auch für die Quartiersentwicklung?	11
--	----

II Die „neue“ Popularität des Lokalen

Christa Kamleithner

„Regieren durch Community“: Neoliberale Formen der Stadtplanung	29
---	----

Céline Widmer

Aufwertung benachteiligter Quartiere im Kontext wettbewerbsorientierter Stadtentwicklungspolitik am Beispiel Zürich	49
--	----

Manfred Perlik

Quartiere auf Zeit: Multilokalität als Grenze der lokalen Governance	69
--	----

Fabian Kessl und Christian Reutlinger

Formate des Räumlichen und Raumpolitiken: Vernachlässigte Dimensionen in der Raumforschung	89
---	----

III Quartiere zwischen Programmen und Akteursinteressen

Christina West

Utopien und Heterotopien: Protagonisten des gesellschaftlichen Wandels in Barcelona	101
--	-----

Samuel Mössner

Local Governance ohne Vertrauen: Die „Contratti di Quartiere“ in Mailand ..	129
---	-----

Christian Strauß

Integrierte Quartierkonzepte: Beitrag der Stadtentwicklungsplanung zum Umgang mit dem demografischen Wandel	147
--	-----

Orlando Eberle

Gesellschaftliche Transformationsprozesse an Zürichs Stadtrand: Interventionen in Schwamendingen	169
---	-----

IV Neue Entwicklungsagenten und neue Akteursallianzen in der Quartiersentwicklung

Töns Föste

Wer steuert die Quartiersentwicklung? Das Beispiel der Fleischervorstadt in Greifswald	193
---	-----

Hermann Brachmann

Gründung einer Genossenschaft im Quartier	205
---	-----

Katja Heike Birkhölzer

Zur Rolle sozialer Unternehmen bei der Quartiersentwicklung am Beispiel der Berliner Entwicklungsagentur für soziale Unternehmen und Stadtteilökonomie (BEST)	211
---	-----

Stephan Lanz

Powered by Quartiersmanagement: Füreinander Leben im „Problemkiez“	219
--	-----

V Neue Steuerungs- und Evaluationsinstrumente in der Quartiersentwicklung

Gisela Prey und Annette Vollmer

Chancen für Quartiere durch die Einbindung von Immobilieneigentümern: Business Improvement Districts und Immobilien- und Standortgemeinschaften	229
---	-----

Annette Kuhk

Lokale und regionale Instrumente der Quartiersentwicklung in Brüssel	247
--	-----

Autorinnen und Autoren	269
------------------------------	-----

I

Einführung

Governance – ein neues Zauberwort auch für die Quartiersentwicklung?

Olaf Schnur und Matthias Drilling

1 Governance: Karriere eines diffusen Konzepts

„Manche Begriffe“, schrieb kürzlich Gunnar Folke Schuppert vom Wissenschaftszentrum Berlin, „haben eine beachtliche Karriere gemacht“ (Schuppert 2006). *Governance* zählt er zu diesen Begriffen mit derzeitiger Hochkonjunktur in Wissenschaft und Praxis. Heute existieren nahezu gleichviel Bedeutungen von *Governance* wie es Disziplinen und Handlungsfelder gibt. Präzisierungen versuchen, das jeweils Eigene herauszuschälen: *Local, Regional* oder *Global Governance* versuchen deutlich zu machen, dass es Formen von Regulierung auf unterschiedlichen Maßstabsebenen gibt, die Paarungen *Governance by, without* oder *with Government* wollen auf den Anteil von Staatlichkeit bzw. Selbstorganisation beim Regieren verweisen, und das durch die Weltbank eingeführte *Good Governance* attribuiert Regierungsformen mit ihrer Erwünschtheit.

Governance und Wirtschaft

Stellen wir heute eine große Beteiligung verschiedenster Seiten an der Diskussion und eine damit einhergehende Uneindeutigkeit in der Verwendung des *Governance*-Begriffs fest, so war der *Governance*-Diskurs lange Zeit eher eine unter wenigen wissenschaftlichen Disziplinen betriebene Forschungsrichtung. Aus *wirtschaftswissenschaftlicher* Perspektive wurde vor allem das sich verändernde Verhältnis von formalen Institutionen untereinander und in ihren hierarchischen Bezügen zum Markt ausgeleuchtet. Grundlegende Arbeiten beziehen sich dabei auf die bereits in den 1930 Jahren verfassten Aufsätze des amerikanischen Theoretikers Ronald Coase, der sich mit den Anomalien des Allokationsmechanismus im neoklassisch verstandenen Markt auseinandergesetzt hat und zeigt, dass bei Koordination Transaktionskosten entstehen. Solche Transaktionskosten sind keineswegs dort am geringsten, wo es einen Markt gibt – ganz im Gegenteil helfen beispielsweise Netzwerke, Kosten z.B. für die Informationsbeschaffung zu senken. Auf diese Sicht greift die Institutionenökonomik zurück. *Governance* wird hier verstanden als „solche Modi der Handlungskoordination, die nicht-marktförmig sind“ (Benz et al. 2007: 12) oder – im Falle von *Public Governance* – als „die Organisation der Willensbildung zu, Entscheidungsfindung über und Erfüllung von öffentlichen Aufga-

ben“ (Schedler 2007: 253). Im Zentrum der Analysen stehen dann vor allem die Wirkungen und die Leistungsfähigkeit verschiedener *Governance*-Konfigurationen in Bezug auf ihre möglichen Kosten, Effizienz- und Wettbewerbsvorteile für die beteiligten Akteure (Benz et al. 2007: 17).

Governance und Staat

Aus Sicht der *Politikwissenschaften* ist der begriffliche Wandel von *Government* zu *Governance* mit einer Kritik am Hierarchiemodell in Politik und Verwaltung verbunden: diesem, aber auch dem Markt wird ein zu geringer Beitrag zur Lösung kollektiver Probleme bescheinigt (Frank 2008: 112). Entsprechend ist mit dem neuen Steuerungsverständnis die Hoffnung auf einen gewichtigen Problemlösungsbeitrag von Verbänden, der Zivilgesellschaft und Netzwerken generell verbunden. Denn *Governance* betont alle „Formen der sozialen Koordination, unabhängig ob sie im staatlichen, ökonomischen oder zivilgesellschaftlichen Sektor stattfindet“ (Holtkamp 2007: 368). Diese Analyse der Funktionsweise und Dynamik von Formen bei der Regelung von kollektiven Sachverhalten erbringt die Politikwissenschaft auf unterschiedlichen Masstabebenen. Die *Governance*-Perspektive überwindet somit die kategoriale Trennung zwischen innerstaatlicher und internationaler Politik, zwischen nationaler Hierarchie und internationaler Anarchie sowie zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben, welche die Politikwissenschaft traditionell geprägt hat (Börzel 2006: 1).

Governance meinte also nicht einfach nur ein anderes Politikverständnis oder eine veränderte Haltung zwischen Verwaltung und Bürger. Noch allgemeiner ausgedrückt ist mit dem *Governance*-Konzept der Abschied vom Konzept einer intentionalen Objekt-Subjekt-Beziehung (Staat-Bürger) zugunsten eines relationalen Kontextes unterschiedlicher Interessen und Akteure verknüpft. Damit ist eine veränderte, stärker koordinierend-moderierende Hintergrundrolle des Staates verbunden, die sich in einer Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten manifestiert. Letztlich scheint es sich um nichts weniger als eine Neuauslegung des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu handeln.

2 Aus der Not eine Tugend: Governance als Substitut von Raum- und Stadtplanung?

2.1 Planungstheorie: Steuerung ersetzt Planung?

In zahlreichen verwandten Disziplinen hat der Fundus aus den Politik- und Wirtschaftswissenschaften Früchte getragen. Die *Raumplanung* beispielsweise fand den Weg zum *Governance*-Konzept aus einer Situation heraus, in der eine expertokratische Planung zunehmend unzureichende Antworten auf Herausforderungen wie regionale Disparitäten oder Differenzierung (oder je nach theoretischem Standpunkt: Fragmentierung oder Spaltung) von Regionen geben konnte. Benz et al. 1999

(in Fürst 2003) führen die daraus resultierende Aufwertung der regionalen Planungsebene auf verschiedene Gründe zurück: eine regionale Planung kann sehr viel zielgenauer die Allokation der einzelnen Produktionsfaktoren (vor allem Arbeit) beeinflussen und damit rascher Antworten geben auf den Strukturwandel; das Interesse des Staates, die regionale Planung dem Subsidiaritätsprinzip zu unterwerfen und damit der Ebene zu übergeben, entspricht der Idee des Rückzugs auf die „Kernbereiche“. *Regional Governance* drückt dann die gemeinsame (mancherorts auch gemeinschaftliche) Übernahme von Verantwortung für die Entwicklung eines Territoriums aus und Regionalkonferenzen, regionale Entwicklungskonzepte oder regionale Agenda-21-Prozesse sind die Gemeinsames herstellenden Instrumente.

„Steuerung ersetzt Planung und meint Koordination von Prozessen“, so könnte man in der Folge die veränderte Sichtweise in der Raumplanung charakterisieren. Dies gilt allerdings nur eingeschränkt: Die Öffnung der Raumplanung beschränkte sich in einem ersten Schritt auf andere Akteure auf politisch-administrativer Ebene, wie den Planungs- oder Zweckverbänden. Entsprechend waren es vor allem kommunale Aufgaben, die regionalisiert wurden (z. B. Infrastrukturanlagen, Ver- und Entsorgung). Erst in einem zweiten Schritt wurden auch andere Akteure in Planungsprozesse eingebunden, dann vor allem aber Wirtschaftsakteure, die traditionellerweise ohnehin schon sehr eng an die Planungsdisziplinen angelehnt waren. Insofern ist der Vorwurf durchaus gerechtfertigt, dass sich unter *Governance* in der Raumplanung lange Zeit die bisherige Praxis widerspiegeln, aber keine wirklich veränderte Einstellung gegenüber Akteuren darstelle.

Der Nutzen der *Governance*-Diskussion für die Raumplanung (und, wie später ausgeführt wird, auch die Stadt- und Quartierentwicklung) scheint also weniger darin zu liegen, die Diskussion auf eine spezifische disziplinäre Semantik einzuengen als viel mehr auf die generellen „Stilelemente“ zu konzentrieren, die sich in allen Konzepten wiederfinden und die den „Mehrwert“ des *Governance*-Ansatzes beschreiben. Schuppert (2006) zählt dazu insbesondere, sich mit Regelungsstrukturen statt einzelnen steuernden Akteuren zu befassen und auf das Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren statt auf die Binnensicht der Verwaltung zu fokussieren. Damit wird die aktuelle Diskussion von *Governance* auf Ebene Stadt- und Quartiersentwicklung anschlussfähig an Diskurse über „Zivilgesellschaft“, „Bürgerengagement“ oder „Partizipation“: Schon in den frühen Jahren der Nachkriegszeit wurde beispielsweise gefordert, dass sich die Stadtentwicklung nicht länger nur an wirtschaftlichen Interessen orientieren und über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg vollziehen soll. Bürgerbeteiligung auf Wahltermine zu reduzieren, das Leitbild des „starken Staates“ aufzugeben und der Versuch „mehr Demokratie zu wagen“, wie es Willy Brandt in seiner Regierungserklärung am 28. 10. 1969 formulierte, waren auslösend für den allmählichen Abschied von der expertokratischen Verwaltung.

Auch die im Zusammenhang mit neueren Arbeiten zur *Governance* erwähnte Kooperationsformen zwischen Verwaltung und Wirtschaft (Modell des *Public Private Partnerships* [PPP]) wurden bereits in den 1980er Jahren zu einem viel diskutierten Thema in der Stadtforschung, als man noch nicht flächendeckend mit *Governance*-

Begriffen operierte (vgl. Heinz 1993). Die frühen PPPs können als ein erster Indikator für das gelten, was später folgen sollte. Sie gingen zurück auf beginnende Defizite in der Rollenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft, die oft etwas unspezifisch als „der wirtschaftliche Strukturwandel“ deklariert wurden, inzwischen aber als erste Folgeerscheinungen des fortschreitenden Umbruchs von einem fordistischen zu einem postfordistischen Akkumulationsregime interpretiert werden können (Krätke 1996, Krätke 1991). Dazu zählen z. B. die zunehmende Deregulierung staatlicher Politiken sowie die fiskalische Krise im kommunalen und damit planerisch wirksamsten Bereich. Im Bau- und Planungsrecht wurden entsprechende Paragraphen eingeführt – nicht zuletzt, um aus der Not eine Tugend bzw. aus der Realität eine Norm zu machen (z. B. der „Städtebauliche Vertrag“ als § 11 BauGB der Bundesrepublik Deutschland). Darüber hinaus entstand ein zunehmendes Demokratiedefizit auf der lokalen Ebene, was sich an der fast überall sinkenden Wahlbeteiligung und zunehmend prekären Mehrheitsverhältnissen in Lokalparlamenten beobachten lässt (vgl. Sack & Gissendanner 2007: 30f.).

2.2 *Urbane Regime: Handlungsorientierte Analyse neuer städtischer Realitäten*

Doch wer setzt eigentlich die Normen in der Stadtentwicklung? Während in Europa vielerorts wie selbstverständlich angenommen wird, dass demokratisch legitimierte Gesetzgeber und Planungsinstanzen die Rahmenbedingungen gestalten, hat insbesondere die *Urban Regime Theory* (Stone 1989) – aus einer genuin amerikanischen Perspektive – auch in Europa aufklärerisch gewirkt. Mit diesem Ansatz können postfordistische Regulationsformen der *Urban Governance* aus der Akteurs- bzw. Handlungsperspektive systematisch beschrieben und neue lokale Handlungsmuster klar herausgearbeitet werden. Ein urbanes Regime wird von Stone definiert als „[...] an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making government decisions“ (Stone 1989: 4, vgl. Stoker 1995: 58f.). Der *Urban Regime Theory* gemäß kann in einer globalisierten, postfordistisch organisierten Stadt keine singuläre Akteursgruppierung (also z. B. „Regierungsparteien“ oder „Unternehmer“) mehr die Kontrolle über stadtpolitische Entscheidungen erlangen. Während sich stadtpolitische Interessengruppen früher oft in Konflikten und Hierarchien aufrieben, sind inzwischen Zusammenkünfte an der Tagesordnung, die noch vor Jahren undenkbar erschienen. So findet man – auch in europäischen Ländern mit „langer Planungstradition“ und „starker Stadtplanung“ – nicht selten schillernde amerikanische Immobilieninvestoren, schwarze Kommunalpolitiker, rote Landesbeamte und grüne Vertreter einer Stadtteilinitiative an einem Tisch.¹ Anders als beim bekannten filzigen „Klüngel“ oder mafiosen politisch-

1 Der Regime-Ansatz, der auf Stones inzwischen klassische Atlanta-Studie zurückgeht (Stone 1989, Stone 2001), lässt sich nur bedingt vom US-amerikanischen auf den deutschen Kontext übertragen. Unbedingt sollten die unterschiedlichen Planungskulturen und divergierenden Rahmenbedingungen (Wachsen vs. Schrumpfen) beachtet werden (vgl. Gissendanner 2002).

unternehmerischen Strukturen in einer „Baumafia“, muss man sich urbane Regime nüchterner und nicht unbedingt als jenseits des gesetzlichen Rahmens agierend vorstellen. Meist sind es lokal begrenzte Projektentwicklungen, Marketingstrategien o. ä. und nicht etwa gesamtstädtische Fragen, die eine *Coalition* im obigen Sinne auf den Plan rufen und deshalb häufig eine quartiersbezogene Dimension aufweisen (vgl. Schnur 2003, vgl. den Fall der Debatte um die Entwicklung des Berliner „Mediaspree“-Arealen [siehe www.de.wikipedia.org/wiki/Mediaspree]). Ziel der urbanen Regime ist es, einen gemeinsam tragbaren Nenner für die Stadt- oder Quartiersentwicklung auszuloten und für alle Seiten eine *Win-Win*-Situation herzustellen – zumindest theoretisch. Praktisch ist nach dem *Rational Choice*-Modell jeder auf seinen Vorteil bedacht, so dass derartige Strukturen oft fragil und häufig nur von begrenzter Dauer sind. Stabilität lässt sich nur erreichen, wenn Normen der Solidarität, Loyalität und Reziprozität gelten und eingehalten werden. Ein hohes Sozialkapitalvolumen ist in solchen Allianzen ausgesprochen nützlich (vgl. Schubert 2004).²

Ebenso wie die *Urban Regime Theory* bezieht sich das im folgenden skizzierte Konzept der *Urban Governance* – in Abgrenzung zu *Global*, *Regional* oder *Local Governance* – explizit auf städtische Verhältnisse, also auf die unmittelbaren Rahmenbedingungen der Quartiersentwicklung. Hintergrund vieler *Urban Governance*-Ansätze bilden politisch-ökonomische Theorieschulen (wie z. B. regulationstheoretische Konzepte), die versuchen, die aktuelle Stadtentwicklungspraxis als interessegeleitet, demokratiearm und intransparent zu dekonstruieren. Dahinter steckt zum einen die Auffassung, dass sich städtische Entscheider infolge einer kapitalgeleiteten „Globalisierung“ mehr und mehr zu unternehmerischen Steuerungsprinzipien genötigt sehen und deshalb freiwillig oder gezwungenermaßen mit der Privatwirtschaft alliierten. Zum anderen kommt darin aber auch die Idee zum Ausdruck, dass soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Akteure mehr und mehr als Entwicklungskorrektiv beteiligt werden sollten.

2.3 *Urban Governance: Polit-ökonomische Perspektiven auf neue Steuerungsformen der Stadtentwicklung*

Parallel zur eher beschreibend-normativen Variante des *Governance*-Ansatzes entwickelte sich seit den 1990er Jahren die erwähnte kritische Debatte, die nicht zufällig ihre Ursprünge im angelsächsischen Raum hatte. Ebenso wenig zufällig entstand dieser Diskurs, während sich zwei Megatrends am Horizont der Stadtentwicklungsprozesse in Europa herausbildeten: Zum einen eine wachsende sozial(räumliche) Polarisierung, zum anderen – damit zusammenhängend – wirtschaftliche Restrukturierungen und demographische Entwicklungen, die langfristig auch Schrumpfung als neue Rahmenbedingung der Stadt- und Quartiersentwicklung einschließen. Beide Prozesse sind in der Literatur hinreichend formuliert worden, auch im Hinblick

² Theoretisch und empirisch ist dieser Ansatz bis heute besonders fruchtbar, vor allem auch auf der Quartiersebene (vgl. die Beispiele in Drilling 2008 oder Schnur 2003).

auf politische Implikationen (aus der Fülle von Veröffentlichungen seien hier nur Kronauer 1997, Dangschat 1996a, Häußermann 1997a genannt). Diese gesellschaftlichen Prozesse wurden von einem Rückzug des Staates aus allen möglichen, gerade kommunalen Aufgabenbereichen begleitet, der damit das Ende des Verständnisses vom Versorgungsstaat markierte. Grundsatzfragen drängen sich auf, deren Antworten über die Handlungsfähigkeit von Städten und ihren Quartieren entscheiden:

- Sollen die zuvor als „öffentliche Aufgaben“ definierten Angebote überhaupt aufrechterhalten werden? Soll der Staat beispielsweise für die Nachmittagsbetreuung von Jugendlichen im Quartier, für die Sicherheit im öffentlichen Raum eines Wohnviertels oder für Mieterberatung zuständig sein?
- Wer übernimmt anstelle des Staates diese Aufgaben und in welcher Form sollen diese Träger entlohnt werden? Sind z. B. institutionelle Träger größerer Organisationen *grassroots*-Vereinen im Quartier vorzuziehen?
- Wie können wir zukunftsfähige Alternativen entwickeln, ohne bisherige Denk- und Handlungsweisen nur zu reproduzieren? Kann es z. B. einen Umbau der Aufgaben geben, der nicht zu einem Abbau sozialer Verantwortlichkeit führt?
- Welche räumlichen Veränderungen ergeben sich durch veränderte „Steuerungsstile“? Wird es etwa je nach lokaler Akteurskonstellation Gewinner- und Verlierer-Quartiere geben?

Letztlich geht es dabei um ein mehr oder weniger innovatives *Steuerungsverständnis* in der zunehmend unternehmerisch organisierten Stadt (siehe auch Sack & Gissendanner 2007, Mayer 1990). Inzwischen sind öffentlich-private Kooperationen allgegenwärtig, die klassischen PPPs haben sich auf Hybridorganisationen wie „*Quangos*“ (*Quasi Non-Governmental Organisations* wie z. B. in kommunalem Auftrag arbeitende private Entwicklungsträger, Wirtschaftsförderungsagenturen o. ä.), Ausbau und Betrieb öffentlicher Infrastrukturen, Bauvorhaben, *Facility Management* bis hin zu *Cross Border Leasing* o. ä. verlagert. Die Distanz zwischen öffentlichen und privaten Akteuren nimmt immer mehr ab, z. B. durch kommunal-private Vereinbarungen von HIDs, BIDs und NIDs, im Quartiersmanagement oder anderen intermediären Instanzen. Dies wird durch einen Strukturwandel der Kommunalverwaltungen flankiert, bei dem privatwirtschaftliche Prinzipien im Rahmen von *New Public Management*-Modellen Einzug hielten („von der Ordnungs- zur Dienstleistungskommune“).

Neben Zivilgesellschafts- und „Soziale Stadt“-Rhethorik wurde das neue Politikverständnis in der politischen Realität oft auch als staatlich-kommunaler Sparkurs auf der Basis „chronisch knapper Kassen“ kommuniziert – und dies nicht ohne Grund, denn die fiskalische Krise erfasst praktisch alle Kommunen. Dies betrifft in hohem Maße auch die Quartiere in der Stadt, die ihrerseits in den letzten Jahren mehr und mehr in den Politikfokus geraten sind: Oft war von der „Unregierbarkeit“ von Stadtvierteln, von der Möglichkeit und Unmöglichkeit der Partizipation auf Quartiersebene, von quasi aller Normen und Gesetze befreiten „*No Go Areas*“, von Selbsthilfe, vom Wert lokalen Sozialkapitals, von ehrenamtlichem Engagement und Nachbarschaftshilfe die Rede.

Urban oder *New Urban Governance* kann man jedoch noch weiter fassen. Wie Renate Mayntz auf einem Vortrag 2004 ausführte, gab es inzwischen eine „Akzentverschiebung“ zu einer Betrachtung von „Herrschaftsstrukturen, bei denen eine übergeordnete Instanz fehlt“. Dies führt zu einer von vorherigen Vorstellungen (etwa der PPP) völlig losgelösten und extrem dynamischen Formenvielfalt von *Governance*, die von zivilgesellschaftlichen Regelungskonsensen über klassische öffentlich-private Kooperationen bis hin zu „normalem“ hoheitlich-staatlichem Handeln reicht (Mayntz 2004) – und dies insbesondere auf der lokalen Ebene, wie Detlef Sack und Scott Gissendanner zum Ausdruck bringen:

„Das traditionelle Gefüge lokalen Regierens zwischen Rat, Bürgerschaft und (Ober-) Bürgermeister ist durch zurückgehende Wahlbeteiligung, die Ausdifferenzierung der lokalen Parteien- und Vereinslandschaft sowie durch organisatorische Dezentralisierung, Privatisierungen und polyzentrale aufgabenspezifische Netzwerkbildung erheblich verändert worden“ (Sack & Gissendanner 2007: 33).

Dieses Verständnis von *Urban Governance*, das neben ökonomischen und politischen auch zivilgesellschaftliche Akteure in mögliche Steuerungsmodi integriert, erscheint uns als ein tragfähiges Konzept für die Zukunft. Inzwischen wird auf breiter Front über die „Bürgerkommune“ nachgedacht, die einen aktivierenden (Sozial-)Staat konstituieren und Ziele wie

“strengthening the power of civil society with regard to self-regulation, promoting voluntarism, active citizenship and public welfare, strengthening individual personal responsibility, extending the rights of citizens to participate in political and administrative decision-making, implementing efficient administrative action and administrative organization ...” (Wohlfahrt 2003: 12)

verwirklichen soll. Weil gerade wegen des vielfältigen Gebrauchs und zahlloser Veröffentlichungen *Urban Governance* ein unpräziser Begriff bleibt, plädieren wir für die einfache Definition von Peter Jakubowski, der *Urban Governance* kurz als „Steuerungs- und Regelungssystem mit formellen und informellen Elementen [...], das staatliche und gesellschaftliche Akteure zusammenführt“ definiert und damit akteursspezifisch neutral bleibt (Jakubowski 2007: 22). Um *Urban Governance* präziser zu strukturieren und weiter zu qualifizieren, kann auf folgende fünf Merkmale verwiesen werden (vgl. auch Einig et al. 2005: Ifff., teilweise veränderte Termini):

1. *Netzwerkcharakter („Heterarchie“)* mit *hierarchischem Backbone*: Der Staat zieht sich aus seiner angestammten hierarchischen Spitzenposition zurück und verlegt sich auf eine Initiatoren- oder Moderatoren-Rolle. Neue *Governance*-Formen entstehen im Planungsalltag nicht als Kontrapunkte vorhandener hierarchischer *Government*-Strukturen, sondern parallel dazu (vgl. Klemme & Selle 2008). Der autoritative hierarchische Rahmen kann in bestimmten Situationen auch als Druckmittel herangezogen werden (z. B. als Enteignungsdrohung in städtebaulichen Entwicklungsgebieten). Dennoch könnte es informellen Netzwerken gelingen, exkludierend zu wirken und Entscheidungen ohne demokratische Legitimation an der Öffentlichkeit vorbei treffen (Droste & Knorr-Siedow 2005: 87f.).

2. *Intermediarität*: *Urban Governance* manifestiert sich im Zusammenspiel zwischen Lokalstaat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft in „komplexe(n) Multiakteurskonstellationen“ (Einig et al. 2005: II, vgl. auch Selle 1997). Das sich abzeichnende Modell der „Bürgerkommune“, das die „Dienstleistungskommune“ ablösen könnte, wäre ein Ausdruck gelebter Intermediarität auf der lokalen Ebene und dazu geeignet, „das repräsentative Demokratiemodell durch ergänzende direkt- und kooperationsdemokratische Elemente zu optimieren“ (Sinning 2005: 579).
3. *Informalität*: *Urban Governance* hat weniger mit formaljuristischen Steuerungs- und Kooperationsmodellen zu tun als – im Sinne eines *Communicative Turn* – mit sozialkapitalbasierten, informellen und oft persönlichen Absprachen zwischen Schlüsselakteuren (vgl. auch Schubert 2004, Purdue 2001). Zwar führt dies in vielen Fällen zu einer Prozessbeschleunigung, es können aber auch „professionelle Grundsätze (umfeld-, raum- und verfahrensbezogen etc.) durch die Informalität schnellen (wirtschaftlich bedingten) Handelns verdrängt werden“ (Droste & Knorr-Siedow 2005: 88).
4. *Temporalität und Projektorientierung*: Einerseits werden in *Governance*artigen Netzwerkstrukturen meist längerfristige Ziele angestrebt (Einig et al. nennen diese „Visionen“), andererseits sind es oft projektartige, temporäre Maßnahmen, die zur Zielerreichung durchgeführt werden (vgl. Siebel, Ibert & Mayer 1999). So kommt es etwa zur Gründung zeitlich befristeter intermediärer Organisationen, die „hinsichtlich ihres rechtlichen Status, der Eigentumsverhältnisse und der Handlungsziele keiner gesellschaftlichen Sphäre mehr eindeutig zugeordnet werden können“ (Einig et al. 2005: III). Die kontinuierlich-serielle Welt des Fordismus wird so von einer postfordistischen, diskontinuierlich-parallelen Projektwelt abgelöst.
5. *Neue Territorialität*: Es kommt zu einer Restrukturierung der handlungsrelevanten Maßstabsebenen. Nicht zuletzt die *Area Based Politics* (vgl. Andersson & Musterd 2005) oder der „Quartiersansatz“ (vgl. Alisch 1998b), die mit der Zunahme der sozialräumlichen Spaltungen eingeführt wurden, können als Formen einer neuen *Urban Governance* interpretiert werden (vgl. *Scale*-Debatte, etwa Scheuplein 2008 oder Bernt & Görg 2008). Die Sozialraumorientierung (in Abgrenzung zu administrativen Räumen) und relationale Raumverständnisse (in Abgrenzung zu absoluten Raumvorstellungen) nehmen dabei zu. Auch auf kleinräumiger Ebene wird im Bereich der *Neighbourhood Governance* geforscht (z. B. Purdue 2001).

Der *Urban Governance*-Ansatz eröffnet damit in der Quartiersforschung erweiterte Fragestellungen; möglich wird eine Annäherung auf bereits seit langem diskutierte Fragen, inwieweit neue Kooperationsmodelle auf der Ebene Quartier Offenheit, Beteiligung, Verantwortlichkeit und Kohärenz fördern oder inwiefern neue strategische Allianzen zwischen potenten Akteuren die Zivilgesellschaft aushebeln (oder beteiligen). Darüber hinaus bildet der *Urban Governance*-Ansatz einen Meta-Rahmen, innerhalb dessen mit Theorien mittlerer Reichweite konsistenter gearbeitet werden kann.

3 Urban Governance und Quartiersentwicklung – Beiträge aus vier Bereichen

Anknüpfend an die „neue Territorialität“ als Merkmal von *Urban Governance* diskutieren die ersten vier Beiträge dieses Sammelbandes aus verschiedenen Perspektiven die „neue“ Popularität des Lokalen. *Christa Kamleithner* eröffnet die Diskussion, indem sie den heute beobachtbaren Einbezug von Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft in die Planung nicht per se als eine Demokratisierung der Planung erkennt, sondern auf eine andere Art der Regulierung: nämlich auf ein „Ordnungssystem, in dem Planung und Freiheit verschränkt sind und die individuelle Freiheit als Ressource des Regierungshandeln dient.“ Für ihre These baut sie auf dem Gouvernementalitäts-Verständnis des französischen Philosophen Michel Foucault und den im Umfeld entstandenen Konzepten vor allem von Nicolas Rose auf. Am Einbezug der Zivilgesellschaft in die Planung, die Verschiebung hin zur prozessorientierten Planung oder das Schaffen von Identität für einzelne Raumeinheiten – im Lichte dieser Konzepte „weisen sie letztlich immer noch Plätze an und ziehen Grenzen.“ Die neue Popularität des Lokalen entpuppt sich somit lediglich als eine neue Variante in einer seit dem 19. Jahrhundert entstandenen Tradition moderner Planung. Letztlich ist das, so die Autorin, das Paradoxe der modernen Planung (und nach Foucault das Paradoxe des Liberalismus schlechthin), denn sie versucht das herzustellen, „was sie als existierend voraussetzt“.

In eine ähnliche Richtung argumentiert *Céline Widmer* in ihrem Beitrag, wenn sie die Aufwertung benachteiligter Stadtquartiere aus wettbewerbsorientierter Sicht (statt aus der Perspektive integrierter Stadtentwicklungspolitik) analysiert. Am Beispiel eines Quartiers der Stadt Zürich zeigt sie den in den Legislaturzielen der Stadt formulierten Anspruch an eine bereichsübergreifende und aktivierende Handlungsweise auf, ortet aber dann einen Bruch in dieser Politik, wenn sich diese darauf beschränkt, negative Entwicklungen zu verhindern. Die politischen Gremien „begegnen Problemen also weder ursächlich noch gesamtstädtisch“, so die Autorin mit Verweis auf die *Rescaling*-Debatte. Dieses aus den 1980er Jahren vor allem in der politischen Geographie angewendete Konzept will auf den Aspekt der Neuordnung von Städten unter den Bedingungen der Globalisierung aufmerksam machen – wobei Neuordnung vor allem die Unterordnung aller Politikbereiche unter das Diktum der Wettbewerbsfähigkeit meint. Stadtentwicklung wird hier zur Simultanpolitik: vordergründig sozial ausgerichtet, im Prinzip aber ökonomisch orientiert (ganz im Sinne der unternehmerischen Stadt) geht es darum, im internationalen Wettbewerb der Städte eine gute Position zu erlangen.

Während *Christa Kamleithner* und *Céline Widmer* mit einem Quartiersbegriff argumentieren, der sich räumlich verorten lässt und damit auch ein „Regieren durch Community“ gestattet, problematisieren die beiden folgenden Beiträge diese Territorialisierungsannahme. *Manfred Perlik* konzentriert sich in seinem Beitrag auf die aktuellen Formen von Stadtfucht, Fernpendeln und multilokalem Wohnen und argumentiert dabei gegen die gängige *Governance*-Vorstellung: „Weder sind die Räume, in denen *Governance* praktiziert wird, genau abzugrenzen, noch sind die Bevölke-

rungen dieser Räume in ihren Alltagshandlungen auf einen administrativ abgrenzbaren Raum festgelegt.“ Raum ist vielmehr eine Ware, und es ist eine Hierarchie von Makro- und Mikro-Regimen, die entsprechende Immobilienangebote aus Kapitalverwertungsinteresse bereitstellen. *Governance*-Strategien, die Beteiligungsstrategien stärken wollen, müssen die veränderten Mobilitäts- und Regulationsbedingungen berücksichtigen, so der Autor. Strategien der Quartiersentwicklung müssen dann immer in überlokale, regionale Strukturen eingebettet sein, denn erst hier finden auf lokaler Ebene schwindende Identitäten und die Schwächung der Zivilgesellschaft neue Perspektiven.

Führt Manfred Perlik eine über das Quartier hinausgehende Vorstellung von lokaler *Governance* ein, so thematisieren Fabian Kessl und Christian Reutlinger unterschiedliche Raumpolitiken. Darunter verstehen sie die „räumlichen Aspekte der Gestaltung und Regulierung sozialer Zusammenhänge.“ Es sind solche Zusammenhänge, aus denen heraus Räume gedacht (rationalisiert) und so auch hergestellt (produziert) werden. Am Beispiel der Auseinandersetzung um erwünschte oder unerwünschte Nutzungen eines in Bahnhofsnähe gelegenen Stadtplatzes in Bielefeld zeigen die Autoren auf, wie unterschiedliche Formate des Räumlichen entstehen. Dabei diskutieren sie zum einen die zunehmende kommunalpolitische Fokussierung auf kleinräumige Einheiten (Platz, Quartier) und zum anderen sozialkartografische Instrumentarien und daraus resultierende Kontrollpolitiken in der unternehmerischen Stadt. „Formate“ können entsprechend „als kommunaler Bestandteil der Kämpfe um die Neustrukturierung und Neuprogrammierung des Sozialen dechiffriert werden“. In dem Zusammenhang plädieren Fabian Kessl und Christian Reutlinger für einen Einbezug der Sozialraumforschung in die Raumforschung, also eine Erweiterung des materiellen Raumverständnisses um seine soziale Konstruiertheit.

An diese theoretisch-konzeptionellen Beiträge schließen sich im vorliegenden Band theoriegeleitete Stadtteil- und Quartiersstudien an, die sich spezifischen Themenfeldern innerhalb der *Governance*-Diskussion widmen: *Quartiere zwischen Programmen und Akteursinteressen; neue Entwicklungsagenten und neue Akteurs-Allianzen in der Quartiersentwicklung; neue Steuerungs- und Evaluationsinstrumente in der Quartiersentwicklung*.

Der Abschnitt des Bandes unter dem Titel *Quartiere zwischen Programmen und Akteursinteressen* setzt an der Ausdifferenzierung von Quartieren unter dem Einfluss verschiedener lokaler Regime an und versucht zu zeigen, welche Bedeutungen verschiedene Akteure im Quartier durch die neue Partnerschaft zwischen Staat und Zivilgesellschaft erhalten und wie Akteure die Programme (z. B. Soziale Stadt, Stadtumbau Ost/West) zu nutzen verstehen. Christina West eröffnet mit einer Analyse des gesellschaftlichen Wandels in Barcelona. Dabei ortet sie als Träger dieses Wandels die bildungsnahen Milieus und sieht – unter Rückgriff auf das Konzept der Heterotopie bei Michel Foucault – gemeinsame Vorstellungen über den „anderen Raum“ auf wenige Stadtteile konzentriert. Entlang des von der Autorin berechneten Bildungsgradienten lässt sich die Metropole in verschiedene Sektoren einteilen, in denen das Sozialprestige, die Lebensführung und den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen zum Ausdruck kommen. Durch die von einzelnen Protagonisten initiierte Suche nach

den „anderen Räumen“ hält die Stadtstruktur dynamisch und fordert die Politik zu Anpassungsmassnahmen: Die „alten Orte“ verlieren an Attraktivität und „werden entweder verlassen oder in den letzten Jahren gar nicht mehr als potentielle Wohnstandorte gewählt, da durch Zuzug von anderen Bildungsgruppe sowie durch konkurrierende „neue Räume“ die Viertel eine Umdefinition und Neubewertung im städtischen Gesamtkontext erfahren“, so die Autorin. Städtebauliche Maßnahmen werden so zu reaktiven Verfahren und haben dann kompensatorischen Charakter, wenn sie versuchen, die durch die Abwanderung der kreativen Klassen zurückbleibenden funktionalen Verluste zu ersetzen. Damit impliziert Christine West auch eine Kritik an einer Strategie von *Governance*, die sich vor allem auf die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, (Wohnungs-)Wirtschaft und ausgewählten Milieus konzentriert.

Doch auch integrierte Entwicklungsprogramme, die die Trennung zwischen formalisierten und nicht formalisierten Strukturen aufzuheben versucht stehen zur Disposition. *Samuel Mössner* bearbeitet dies am Beispiel der Quartierverträge, wie sie in fünf Quartieren Mailands initiiert wurden, um Probleme „gemeinsam mit der Bevölkerung der Quartiere und ihren jeweiligen Vertretern“ zu lösen. Für den Autor stellt sich die Frage, ob solche Quartierverträge überhaupt in der Lage sind, Herausforderungen solchen Komplexitätsgrades zu bearbeiten. Vielmehr werden unterschiedliche Interessen, Machtbefugnisse und Handlungsrountinen für die einzelnen Akteure kaum mehr nachvollziehbar, bisherige Planungsabläufe unübersichtlich, verlangsamt und unkontrollierbar. „Im Rahmen der neuen Entwicklungsprogramme“, folgert der Autor, „bilden sich Akteursnetzwerke aus, deren Strukturen ... eine insgesamt eher labile Konstitution aufweisen.“ Stabilisierende Variablen, allen voran Vertrauen wird anfällig, weil es sich aufgrund fehlender persönlicher Beziehungen nicht entwickelt. Damit ortet der Autor einen Widerspruch zwischen Beteiligung und Informalisierung einerseits und Komplexitätsreduktion und Vertrauensbildung andererseits und folgert, dass nicht jede aktuelle Herausforderung städtischer Entwicklung über *Governance*-Konstellationen erfolgreich angegangen werden kann.

Christian Strauß betrachtete ebenfalls integrierte Quartierskonzepte, dies jedoch bezogen auf Stadtumbau und demografischen Wandel in Deutschland. In einer Instrumentenkritik erklärte er den kooperativen Anspruch des „Stadtumbaus“ für gescheitert und plädierte für neue, multiskalare Herangehensweisen. Der öffentlichen Hand weist der Autor dabei eine zentrale Bedeutung zu: „Sie ist gefordert, zwischen den individuellen Interessen der anderen Akteure, die am gleichen Verhandlungstisch sitzen, stets das übergeordnete Interesse der Allgemeinheit zu erkennen.“ Dieses übergeordnete Interesse sieht er unter den Bedingungen der Schrumpfung in einer Reorganisation des Siedlungsbestandes mit dem Ziel einer Angebotsanpassung an die veränderte Nachfrage. Insofern übt wie bereits Samuel Mössner auch Christian Strauss Kritik an der These, das dialogorientierte Planungsverständnis auf Quartierebene sei per se geeignet, Probleme wie das der schrumpfenden Städte zu lösen: „Die mehrjährige Erfahrung“, so Christian Strauss, „hat gezeigt, dass Konzepte auf Quartierebene nicht ausreichen, um den Herausforderungen der Stadtschrumpfung konzeptionell zu begegnen.“ Eine kooperative Planung reiche aber auch gesamtstädti-

sche nicht aus, plädiert der Autor und schlägt die Erweiterung der Steuerungsformen um ordnungsrechtliche Befugnisse auf Seiten der öffentlichen Hand vor.

Der Beitrag von *Orlando Eberle* stellt die Sicht der Verwaltung dar, ist aber keine Rechtfertigung auf die bis anhin referierte Kritik an den Steuerungsmodellen der Städte. Vielmehr zeigt der Autor auf, wie durch eine aktive Steuerung der Quartiersentwicklung versucht wird, die Abwärtsspirale, in denen sich Zürcher Quartiere aufgrund von Attraktivitätsverlusten befinden, zu durchbrechen. Es ist das „*Governance by government*“-Konzept, dass der Autor vorstellt: das Thema Quartierentwicklung wird Legislatorschwerpunkt der Stadt Zürich, mit der Fachstelle für Stadtentwicklung wird eine Verwaltungseinheit geschaffen, die die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und den lokalen Akteuren sucht; in der Folge entstehen Foren und ein Grundangebot an Soziokultur und sozialer Sicherheit. So wirken die städtischen Quartierentwicklungsprogramme nach aussen und innen: „Sie machten Quartierentwicklung zu einem in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit breit diskutierten Thema“, stärkte die engagierte Bevölkerung und konnte „eine Kultur der Kooperation und Partizipation“ verankern. Was die von Seiten der städtischen Politik geprägte *Governance*-Struktur allerdings nicht erreichte, war ein „eigentliches, standardisiertes Modell der Zürcher Quartierentwicklungspolitik.“ Die Aktivitäten waren eher von ihrer Aktualität geprägt, lassen sich bis heute nicht in einem Ganzen verorten. „Die Zürcher Quartierentwicklungspolitik folgte also eher einer funktionalen als einer institutionellen Logik“, so der Autor und spricht dabei die Brüchigkeit der *Governance by government*-Strategie an, wenn beispielsweise das Thema Quartiersentwicklung von politischer Agenda verschwindet, nicht mehr Legislaturziel ist oder infolge von Wirtschaftskrise nicht mehr in vergleichbarer Menge Finanzen für Projekte vorhanden sind.

Anknüpfend an die Beiträge zu Quartieren zwischen Programmen und Akteursinteressen handelt der nächste Abschnitt des Bandes ebenfalls von neueren Quartiersentwicklungsprozessen. Mehr noch als zuvor stehen hier *neue Entwicklungsagenten und neue Akteurs-Allianzen in der Quartiersentwicklung* im Mittelpunkt. Dabei werden insbesondere die unterschiedlichen Handlungslogiken, Spielräume, Zwänge und Perspektiven der Akteure deutlich.

So berichtet *Töns Föste* aus der Quartiersmanagementperspektive von den jüngsten Entwicklungen im „Soziale-Stadt“-Gebiet Fleischervorstadt in Greifswald. Dabei wird insbesondere die moderierende Funktion des intermediären Akteurs „Quartiersmanagement“ hervorgehoben. Töns Föste bringt dies mit den Begriffen „Vermittlung“, „Initiierung“ und „Vernetzung“ auf den Punkt. Unerlässlich für Quartiersmanager sei es, so Töns Föste, die (sozialen) Ressourcen im Gebiet genau zu kennen und „genau hinzuhören, was die Bewohner bewegt“. Er betont die relative Autonomie und Neutralität eines Quartiersmanagementbüros, Eigenschaften, die jedoch ständig bedroht seien durch die Vereinnahmung als „Bewohnersprachrohr“ einerseits und/oder als „Verwaltungsgehilfe“ andererseits – ein dauerhafter institutioneller Spagat. Töns Föste plädiert für die stärkere Adaption eines „Netzwerkkonzepts“ in der Quartiersentwicklung, das auf flachen Hierarchien, Vertrauen und Reziprozität aufbaut. Damit fordert er implizit dazu auf, eine – ganz im Sinne der

Urban Regime Theory – Neighbourhood Coalition unter Beteiligung aller relevanter Akteure aufzubauen.

Auch der nächste Beitrag stellt ein „Soziale-Stadt“-Quartier in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen. *Hermann Brachmann* erläutert aus der Sicht eines kommunalen Sanierungsträgers die Gründung der sozialen Genossenschaft „RundUlm Betreuung eG“, die in der Ulmer Weststadt wirkt. Ziel der Genossenschaft ist es, Quartiersbewohner (insbesondere auch Migranten) dahingehend zu qualifizieren, anderen Menschen im Quartier bei ihren alltäglichen Problemen helfen zu können (etwa in den Bereichen „Haus und Garten“, „Betreuung“ oder „Pflege“). Wir erfahren hier, wie ein neuer quartiersspezifischer Akteur aus der Retorte entstehen und sich als neue Instanz im Quartier mit vielerlei positiven Effekten auszeichnen kann (Aufbau von Sozialkapital, individuelle Qualifizierung etc.). Dabei wird einerseits deutlich, dass die bestehende Förderkulisse eine große Rolle spielt (LOS, ESF), denn derart geförderte Projekte (meist Qualifizierungsmaßnahmen) waren die Initialzündung der Genossenschaftsgründung, die mit Schulungen, Aufstellung eines Businessplans etc. professionell begleitet wurde. Andererseits ist auch diese Gründung nicht das Werk einzelner, sondern im Zusammenspiel zahlreicher Akteure aus Politik, Verwaltung (u. a. mit dem örtlichen Quartiersmanagement), Zivilgesellschaft und den lokalen Medien entstanden.

Daran kann der Beitrag von *Heike Birkhölzer* anknüpfen. Ähnlich wie bei der Ulmer Genossenschaft geht es auch hier darum, über soziale Unternehmen neue Arbeitsplätze in solchen Bereichen zu schaffen, die im Quartier unterversorgt sind. Als Fallbeispiel wird die vom Berliner Senat und dem Technologie-Netzwerk Berlin e. V. ins Leben gerufene „Berliner Entwicklungsagentur für soziale Unternehmen und Stadtteilökonomie“ (BEST) vorgestellt, die sich zum Ziel gesetzt hat, die wirtschaftliche Basis in Quartieren zu stärken. Die Grundidee ist auch hier, dass soziale Unternehmen als neue Akteure im Quartier positive Effekte auf Beschäftigung und auf lokale Wirtschaftskreisläufe haben können. Die BEST leistet professionelle Hilfe beim Aufbau solcher Akteure. Sie stellt damit selbst einen intermediären (jedoch quartiersübergreifenden) Akteur dar und verändert durch ihre Arbeit die bestehende Akteursstruktur und damit die *Governance*-Strukturen der Quartiere. Die Autorin weist außerdem auf grundsätzliche Probleme beim Aufbau und in der Akzeptanz sozialer Unternehmen hin.

Der Beitrag von *Stephan Lanz* stellt eine beabsichtigte reflexive Zäsur im Rahmen des Bandes dar. Hier wird auf der kritisch-theoretischen Ebene versucht, das vor allem von Seiten der Praxis dargelegte konzeptionelle Fundament des Quartiersmanagements in Frage zu stellen und damit die Praxisbeispiele argumentativ auf die Probe zu stellen. Dabei werden Ideen des ersten Themenblocks wieder aufgegriffen, wie etwa das „Regieren durch Community“ (Nicolas Rose) oder die Hypothese der „Simultanpolitik“. Stephan Lanz vertritt die Auffassung, dass der mit dem „*Neoliberal Turn*“ verbundene Wandel vom Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialregime die Staatsbürger zunehmend unter Druck setze und aus Nachbarschaft ein für den einzelnen schwer verdauliches, individualistisch-moralisiertes Amalgam aus Territorium und Gemeinschaft mache. Stephan Lanz weiter: „Es deutet nichts darauf

hin, dass das Programm materielle Armut verringern könnte. Vielmehr scheint es gerade Gruppen, welche die größten Energien brauchen um ihren Alltag zu bewältigen, erhebliche Zumutungen hinsichtlich ihrer Selbstregulation aufzuerlegen.“

Ein Boom neuer Begriffe und Modellprojekte deutet darauf hin, dass sich – über das allgegenwärtige „Quartiersmanagement“ hinaus – im Instrumentenkoffer der Quartiersentwicklung einiges verändert hat. Hier steht vor allem eine Frage im Mittelpunkt: Mit welchen Instrumenten können Städte und insbesondere Quartiere unter den heutigen Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden? Die beiden letzten Beiträge des Bandes beschäftigen sich deshalb mit *neuen Steuerungs- und Evaluationsinstrumenten in der Quartiersentwicklung*.

Die Stabilisierung von Quartieren durch die Stärkung der lokalen Ökonomie steht beim darauf folgenden Beitrag von *Gisela Prey* und *Annette Vollmer* im Mittelpunkt. Sie stellen das viel diskutierte Konzept der *Business Improvement Districts* (BID) bzw. Immobilien-Standortgemeinschaften (ISG) vor. BIDs können aus der *Governance*-Perspektive im Rahmen dieses Sammelbandes einerseits als neue, kollektive Akteure auf der Quartiersebene verstanden werden. Andererseits sind BIDs ein Quartiersentwicklungs-Instrument, mit dem sich erwünschte Kooperationen zwischen Akteuren institutionalisieren und Trittbrettfahrer ausschalten lassen – sind also quasi ein *Tool* zur Bildung eines „künstlichen Stadtteilregimes“. Neben einer (überfälligen) grundsätzlichen begrifflichen Klärung und einer ausführlichen, systematischen Übersicht der unterschiedlichen BID-Varianten in den Bundesländern stellen die beiden Autorinnen die Entwicklung von BIDs am Beispiel Hamburgs kritisch dar. Sie vertreten die These, dass die BID-Akteure nicht immer die erwünschte kollektive Identität entwickelt hätten und die Beziehungen ins Quartier oft nur „marginal“ ausfielen, was unter anderem daran liegen könnte, dass man das US-amerikanische BID-Vorbild „unvollständig“ kopiert und bislang auf ein eigenes BID-Management verzichtet habe. Sie plädieren dafür, dass die Fachwelt in neoliberale Befürworter und sozialpolitische Gegner spaltende Instrument weiterzuentwickeln und insbesondere dessen Beitrag zum „*Community Building*“ stärker herauszuarbeiten.

Mit welchem Instrumentarium Quartiersentwicklung in Brüssel – noch in den 1970ern die „Stadt der 100 Bürgerinitiativen“ genannt – gesteuert wird, erläutert abschließend *Annette Kuhk*. Die Brüsseler Planung spielt sich im Wesentlichen auf zwei Skalen ab: Auf der regionalen und der lokalen Ebene, mit jeweils separaten Entwicklungs- und Bebauungsplänen. Für die Quartiersentwicklung wurden ergänzende Instrumente entwickelt, die so genannten „Kontrakte für Quartiere“ und die „Gebiete von regionalem Interesse“. Anhand dieser Planungs-Tools analysiert die Autorin die Brüsseler Stadtentwicklungspraxis. Außerdem wird das indikatorengestützte, kleinräumliche Evaluationsinstrument „*District Monitor*“ zur Diskussion gestellt. Auch in der Abgrenzung zu ähnlichen Instrumenten in Deutschland oder der Schweiz kommt die Autorin zu einer positiven Bewertung des Brüsseler Ansatzes. In ihrer praxis-orientierten Darstellung einer städtischen Planungsarena verdeutlicht Annette Kuhk darüber hinaus, dass verschiedene Akteure sehr unterschiedliche Auffassungen über den relativen Mehrwert von Stadtentwicklungsprojekten haben.

Literatur

- Alisch, M. (1998b): Stadtteilmanagement – Zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel. Alisch, M. (ed.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen, 7–22.
- Andersson, R. & S. Musterd (2005): Area-Based Policies: A Critical Appraisal. T.E.S.G. 96(4): 377–389.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. & G. Simonis (2007): Einleitung. Dies. (ed.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS. 9–25.
- Bernt, M. & C. Görg (2008): Searching for the Scale – Skalenprobleme als Herausforderung der Stadt- und Umweltforschung. Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik. Münster, 226–250.
- Börzel, T. A. (2008): European Governance – Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie. Tömmel, I. & Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (ed.): Die Europäische Union: Governance und policy making, Wiesbaden: VS. 61–91.
- Dangschat, J. S. (1996a): „Es trennt sich die Spreu vom Weizen.“ Die sozialräumliche Polarisierung der Städte. Die alte Stadt 23. Jg., H. 2: 141–155.
- Drilling, M. (2008): Wie Städte Projekte nachhaltiger Quartierentwicklung realisieren. Eine Einschätzung aus Sicht der Urban Regime Theory. Schlussbericht des Projektes „Soziales Kapital und nachhaltige Quartierentwicklung“ des Schweizerischen Nationalfonds. Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Droste, C. & T. Knorr-Siedow (2005): Großsiedlungen – Steuerungsmodelle auf Zeit. Politiken und Strategien. RESTATE Bericht 3b II. Utrecht.
- Einig, K., G. Grabher et al. (2005): Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung (9/10): I–IX.
- Frank, S. (2008): Stadtentwicklung durch die EU: Europäische Stadtpolitik und URBAN-Ansatz im Spannungsfeld von Lissabon-Strategie und Leipzig Charta. Raumforschung und Raumordnung 66: 107–117.
- Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. Informationen zur Raumentwicklung: 441–450.
- Fürst, D. (2007): Governance. Einblicke in die Diskussion. Städte im Umbruch. Online-Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung (4): 5–10.
- Gissendanner, S. (2002): Urbane Regime in den USA und Deutschland: Eine Einführung. Planungsrundschau (3/4): 173–187.
- Häußermann, H. (1997a): Armut in den Großstädten – eine neue städtische Unterklasse? Leviathan (1): 12–28.
- Heinz, W. (ed.) (1993): Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 87. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Holtkamp, L. (2007) Local Governance. In: Benz, A. Lütz, S., Schimank, U. & Simonis G. (ed.) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS. 366–377.
- Jakubowski, P. (2007): Urban Governance: Stimmt die Balance zwischen Legitimation und Effizienz? Städte im Umbruch – Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung (4): 22–28.
- Klemme, M. & K. Selle (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung von Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. Ergebnisbericht zum Projekt „Steuerung im Städtebau“. PT Materialien 15, Aachen.

- Krätke, S. (1991): Strukturwandel der Städte. Städtesystem und Grundstücksmarkt in der „post-fordistischen“ Ära. Frankfurt am Main, New York.
- Krätke, S. (1996): Regulationstheoretische Perspektiven in der Wirtschaftsgeographie. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* Jg. 40, Heft 1–2: 6–19.
- Kronauer, M. (1997): „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“: Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung. *Leviathan* (1): 28–50.
- Mayer, M. (1990): Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt. Borst, R., S. Krätke et al. (ed.): *Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte*. Basel, Boston, Berlin, 190–208.
- Mayntz, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1 (Vortragsmanuskript). Köln.
- Purdue, D. (2001): Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital. *Urban Studies* 38(12): 2211–2224.
- Sack, D. & S. Gissendanner (2007): Kein Geld, schwache Parteien, viele Netzwerke und ein Bürgermeister – Trends lokaler Steuerung in Deutschland. *Städte im Umbruch – Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung* (4): 29–35.
- Schedler, K. (2007): Public Management und Public Governance. Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. & G. Simonis (ed.) *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS. 253–168.
- Scheuplein, C. (2008): Maßstabebenen der Regulation. Wissen, M., Röttger, B. & S. Heeg (ed.): *Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik*. Münster, 186–207.
- Schnur, O. (2003): Lokales Sozialkapital für die „soziale Stadt“. *Politische Geographien sozialer Quartiersentwicklung am Beispiel Berlin-Moabit*. Opladen.
- Schubert, H. (2004): Netzwerkmanagement – Planung und Steuerung von Vernetzung zur Erzeugung raumgebundenen Sozialkapitals. Müller, B., Löb, S. & K. Zimmermann (ed.): *Steuerung und PLANung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst*. Wiesbaden, 177–200.
- Schuppert, G. F. (2006): Zauberwort Governance. Weiterführendes Forschungskonzept oder alter Wein in neuen Schläuchen? *WZB-Mitteilungen*: 53–56.
- Selle, K. (1997): Kooperationen im intermediären Bereich – Planung zwischen „Commodifizierung“ und „zivilgesellschaftlicher Transformation“. Schmals, K. M. & H. Heinelt (ed.): *Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite und Potentiale*. Opladen, 29–57.
- Siebel, W., Ibert, O. & H. Mayer (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? *Informationen zur Raumentwicklung* (3/4): 163–172.
- Sinning, H. (2005): Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform. *Informationen zur Raumentwicklung* (9/10): 579–588.
- Stoker, G. (1995): Regime Theory and Urban Politics. Judge, D., Stoker, G. & H. Wolman (ed.): *Theories of Urban Politics*. London, Thousand Oaks, New Delhi, 54–71.
- Stone, C. N. (1989): Regime Politics. *Kansas*.
- Stone, C. N. (1993): Urban Regimes and the Capacity to Govern. *Journal of Urban Affairs* Vol. 15, No. 1: 1–28.
- Stone, C. N. (2001): The Atlanta Experience Re-examined: The Link between Agenda and Regime Change. *International Journal of Urban and Regional Research* 25(3): 19–34.
- Wohlfahrt, N. (2003): The Activating Welfare State in Germany: Beyond the Hartz Commission in: Eick, V., Mayer, M. & J. Sambale (ed.): „From Work to Welfare“ *Nonprofits and the Workfare State in Berlin and Los Angeles*, Berlin: Working Paper 1, Department of Politics, John F. Kennedy Institute FU Berlin, 12–19.

II

Die „neue“ Popularität des Lokalen