

# Quartiersentwicklung als Gesellschaftspolitik

DR. RER. SOC. KONRAD HUMMEL

ist Diplompädagoge und Sozialwissenschaftler und war von 2002 bis 2008 Sozialdezernent der Stadt Augsburg, danach unter anderem Abteilungsleiter Politik beim Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (vhw) in Berlin, Beauftragter des Oberbürgermeisters für die Konversion in Mannheim sowie Geschäftsführer der Mannheimer Wohn- und Stadtentwicklungsgesellschaft MWSP. Derzeit erarbeitet er mit einer zwanzigköpfigen Wissenschaftlergruppe und Unterstützung der Wüstenrotstiftung, dem Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg und der Stadt Mannheim Theesen zur Quartiersentwicklung.

**»Global denken – lokal handeln« war der Leitspruch in der ersten Globalisierungswelle und der lokalen Agenda 21. Ob Klimaschutz, Arbeits- und Bankenkrise, Migration und Flüchtlingswelle, demografischer Wandel oder die sich entfaltende Heterogenität und Vervielfältigung der Lebensstile: Ausgetragen werden muss es vor Ort, dort wo die Menschen wohnen.**

Was auch immer sich irgendwo in der Welt zusammenbraut, es entlädt sich im Quartier. In den zwar unterschiedlich geschnittenen Bezirken, Stadtteilen oder Kiezen der Städte – gleich ob 3.000 oder 30.000 Einwohnern – bilden sich die gesellschaftlichen Spaltungen, Tendenzen und Polarisierungen ab, die für unsere Gegenwart prägend sind. In je unterschiedlicher Form »modellieren« sie gesellschaftlichen Wandel, repräsentieren »das alte Westend« oder die »arrival city – Zuwanderungsstadt«, sind sie Familienmagnet oder kleinbürgerliche Einzelhaussiedlung. Sie zusammen machen Stadt aus und sind doch unterschiedlich in ihrer Sozialstruktur. Sie bilden Sozialräume ab, die für die einen Hoffnung auf »pflegende Gemeinschaften« sind, auf aufmerksame Nachbarschaften und erfahrbare Toleranz, für die anderen Sorge um Brennpunkte und gar »No-go-Areas« mit »besonderem Entwicklungsbedarf«, wie es die Städtebauförderung umschreibt.

Die Entwicklung der letzten Jahre hat die Differenzierung verschärft – »starke« Quartiere ziehen Kapital und Bildungsschichten an, »schwache« Quartiere bleiben Anziehungspunkte für die, die weniger Ressourcen in der Stadt haben und andere Quartiere sind wie geschlossene Zirkel und Milieus, weil in ihnen der soziale Wandel weniger stattfindet, Eigentumsfragen z. B. den Durchlauf von Mietern erschweren, Tendenzbetriebe und Dienstleistungen nicht alle gleichermaßen ansprechen oder wie ehemals das

klassische »Arbeiterviertel« vom Zusammenhalt auch nach der Arbeit leben.

Quartiersentwicklung muss (und kann) nicht Nivellierung und Angleichung bedeuten. Gezielte Quartiersentwicklung kann – so die meisten Sozialstadt-Projekte der letzten 20 Jahre – einen Qualitätsverfall von Wohnungen sowie den Anstieg von Wohnungspreisen bremsen, Infrastruktur fördern und das soziale Zusammenleben stabilisieren, selten mehr. Diese Wahrnehmung von Quartiersunterstützung ging von einer Art sozialer Balance der Stadt aus, in der offenkundige Verarmung sich nicht verstetigen und Randständigkeit sich nicht verfestigen sollten. Inzwischen hat sich das Quartiersspektrum verändert, sprengt den Rahmen der klassischen Sozialpolitik. Quartiere bilden die gesamte gesellschaftliche Dynamik der Republik ab und diese ist von einer ungeheuren Heterogenität und Diversität gekennzeichnet.

Was sich hier herausbildet ist kein »klassisches Armutsproblem« der Städte, sondern ihre strukturelle Ungleichheit. Hier entsteht eine Art chronische Disparität, in der sich Menschen und Verwaltungen einrichten. Bundesweit wurde dies erstmals intensiver in Berlin Kreuzberg und Neukölln diskutiert. Der gesamte Lebensstandard hier war auf einem anderen Niveau als in der Gesamtstadt. Dem niedrigen Einkommen entsprachen der billigere Kaffee, die geringeren Aufstiegschancen, die Idealisierung des autonomen kulturellen Milieus. Die

## Vielfaltsquartiere zeichnen sich durch folgende vier Merkmale aus:

- 1 Die soziale Zusammensetzung und normative Vielfalt kennt keine klaren Mehrheiten mehr. Sie ist durch Einheimische und »alte Gastarbeiter« aus dem Süden Europas über Russlanddeutsche und Osteuropäer, Flüchtlinge, Industriemigranten und kreative Durchwanderer auch ohne homogene religiöse oder weltanschauliche Ausrichtung geprägt.
- 2 Die Einkommenskraft ist unterdurchschnittlich, aber nicht primär von Arbeitslosigkeit gekennzeichnet, sondern von prekären Arbeitsverhältnissen, kleinen Renten, Alleinerziehenden etc.
- 3 Die Bildungschancen sind ungleich geworden: die Unterschiede hinsichtlich der Sprachkenntnisse und der Ausstattung der Schulen erlauben nicht entfernt gleiche Aufstiegs- und Weiterbildungschancen als in anderen Quartieren, ebenso brechen traditionelle Vereinsstrukturen weg und vieles hängt an semi-professionalisierten, immer befristeten Jugendhilfeangeboten.
- 4 Das Selbstbewusstsein ist nicht generell von Marginalität geprägt, sondern eher von lokalem Stolz, von Trotz und Bindungen an multiple Identitäten – man ist in eben diesem Stadtteil in zugleich verschiedenen Heimaten zugange. So positiv dies für die soziale Identität der Betroffenen ist, so schwierig ist dies für politische Analysen: die kritische Analyse solcher Stadtteile wird in der Regel als Kritik an den Menschen wahrgenommen und abgelehnt.

Gentrifizierung der Wohnungspolitik hat diese Blase schmerzhaft gesprengt.

Zur Disparität gehört auch eine strukturell veränderte politische Teilhabe. Während man im »alten Arbeiterbrennpunkt« noch eine Zeit lang eine hohe Wahlbeteiligung zugunsten linker (und jetzt rechter!) Parteien beobachten konnte, zeichnen sich Vielfaltsquartiere zunehmend durch Wahlenthaltung aus. Bei ihnen liegt die Wahlbeteiligung mittlerweile z. T. bei weniger als 15 Prozent. Im Umkehrschluss heißt dies nicht, dass die Menschen dort unpolitischer sind. Doch sie suchen andere Wege, Methoden und schließen sich oft segmentierten, separatistischen Gruppen, kirchlichen und ethnischen Vereinigungen und autonomen Sportvereinen an, die in einer Art (bisweilen vermeintlich) friedlichem Nebeneinander (ko)existieren. Auch Informationen werden selektiver wahrgenommen. Fernsehprogramme aus allen Ländern sind dort heute wichtigere Informationsquellen als jede örtliche Lokalzeitung oder das hiesige »öffentlich-rechtliche« Fernsehen. Es herrscht eine Art »Leben und leben lassen«, was von einer kreativen Studenten- und Jungunternehmerklasse als attraktiv wahrgenommen wird, die solche Viertel bevorzugt aufsucht und kulturell bereichert.

Diese Quartiere leiden daran, dass Bundespolitik weder rasch genug auf Zuwanderungs- Flüchtlingsströme ord-

nend reagiert noch auf Bankenkrise oder Klimawandel praktische Antworten auf örtlicher Ebene kennt und vor allem hilflos zuschaut, wenn ausländische Konflikte unmittelbar in die Quartiere spülen, wenn z. B. deutsch-türkische Jugendliche Erdogan-Demonstrationen durchführen – gegen wen? Landespolitik kennt keine Schwerpunkte nennenswerter Art bei der Personalausstattung von Schulen und Polizei, so dass diese Quartiere in der

schung in allen europäischen Ländern seit Jahren immer wieder als zentrales Erfordernis für eine erfolgreiche lokale Integration herausgestellt wird (vgl. etwa die englischen Studien »what works in cohesion«, den französischen Vorstoß zu Banlieues von Jean Lois Borloo oder dem belgischen Bürgermeister Somers).

Vielfaltsquartiere haben eine erstaunliche »Resilienz«: sie können Menschen robust machen, ein wenig duldsamer als anderswo oder, wie ein Polizist in einem deutschen Vielfaltsquartier sagt: »Der tägliche Rassismus ist nicht das Problem unserer Jugendlichen, er schwappt von außen herein und wird gegenüber uns geäußert«. Diese Quartiere sind Projektionsfläche für die rechtspopulistischen Vorurteile in genau den Quartieren, die nicht so sind und nicht so sein wollen.

Wer an dieser strukturellen Ungleichheit nichts ändert oder die bestehenden Verhältnisse nur leidlich stabilisiert, wird an diesem »Virus« der abgrenzenden Vorurteile nichts ändern können. Täglich »bestätigen« die Quartiere, dass sie »anders« sind und das heißt in den Worten der Besorgten »fremd«. Ein Dilemma der Quartiere ist ihre Immobilität – die meisten können, selbst wenn sie wollten, nicht wegziehen. Die Mittelständler, die es können und z. B. ihrer Kinder wegen das Quartier verlassen, kränken die, die zurückbleiben und schwächen deren Chancen weiter. Betroffen sind nicht zuletzt Ältere, deren Wohnungen und Wohnum-

»Gegen die strukturelle Ungleichheit helfen nicht zuerst Finanz- und Baumaßnahmen, sondern eine Neuausrichtung der drei Sektoren moderner Gesellschaftspolitik: Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft«

Regel »nach Standard« bedient werden und damit hoffnungslos überfordert sind. Wo staatliche Institutionen als starke und verlässliche Akteure für die interkulturelle Integration gebraucht würden, werden sie als schwach und von Sparzwängen gebeutelt erlebt. Das ist so ziemlich das Gegenteil von dem, was von der For-

feld in der Regel nicht barrierefrei sind. Sie würden häufig gerne dort in ihrem vertrauten Umfeld wohnen bleiben, aber oft sind genau dort, wo sie am nötigsten wären, die öffentlichen Investitionen gering – und ohne den notwendigen Druck (den die Weggezogenen zum Beispiel hätten aufbauen können) bleiben sie es auch.

## Neuausrichtung von Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft

**1** Das Handeln einer extrem arbeitsteiligen Verwaltung mit meist ausgegliederten Eigenbetriebsdienstleistungen bedarf genau aufeinander abgestimmter sichtbarer Aktionen. Es geht um kleine aber konsequente, für jeden erfahrbare Schritte auf allen Gebieten: Die Stärkung der Institutionen ist angesagt, nicht vorrangig weitere Projekte.

**2** Die Zivilgesellschaft benötigt neue, behutsame Vernetzungen, Neugründungen, Initiativen, die alle Milieus und ethnischen Gruppen besser abdecken. Bürgerbeteiligung muss völlig anders definiert werden als mit Einladungen an Beliebige – dies stärkt »Laute« in einem »stillen« Quartier. Intensive Zielgruppenarbeit, vertrauensbildende Kontinuität, Festivitäten, die Menschen zusammenbringen. Ein achtsamer Umgang mit den Generationen, weil der Respekt in der Regel gegenüber Alt und Jung interkulturell groß ist, aber fragil – sozusagen nicht vorbereitet für Pflege- oder Erziehungskrisen. Wer unterstützt zivilcouragierte Bürger, die nicht zuschauen wollen, wenn etwas passiert oder jemand vernachlässigt wird?

**3** Die Wirtschaftsstruktur in den Quartieren ist meist subsistent, viele Mittelständler »kämpfen« am Minimum, Spielhallen und Gaststätten zählen sich nicht dazu, Großbetriebe haben ihre Quartiersbindung gelockert. Städte sind zu wenig flexibel in Sachen Gewerbesteuer und Betriebsansiedlungen, um differenziert darauf zu reagieren. Die Schul- und Ausbildungssituation ist leider auch kaum lokal ausgerichtet, sondern zeichnet sich durch unterschiedlich geschlossene Lern- oder Schutzburgen aus. Städte und Bildungspolitik kommen nicht weiter, wenn sie strukturell ungleiche Quartiere nach dem Gleichheitsprinzip entwickeln wollen. Es wird die Starken stärker machen – und die Schwachen schwächer.

Ein gesellschaftspolitischer Ansatz gegen die strukturelle Ungleichheit beginnt nicht einmal zuerst bei Finanz- und Baumaßnahmen, sondern bei der Neuausrichtung der drei Sektoren moderner Gesellschaftspolitik: Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

Die Chancen für Aktionen auch zwi-

hat auf diese Herausforderungen offenbar noch kein schlüssiges Konzept gefunden, wenn die einzige Antwort auf diese Herausforderung mehr Sozialwohnungsbau heißt. Die Betroffenen brauchen Gemeinschaftsprojekte, eine neue Generation von Genossenschaften, Eigentumsbildung und Selbstbauunterstützung.

»Quartiersarbeit in strukturell ungleich gewordenen Quartieren ist mehr als Soziale Arbeit. Sie ist praktische Gesellschaftspolitik«

schen den Generationen sind gut – hier ist auch der latente Aspekt der sozialen Konkurrenz ausgeschaltet. Hier drohen eher Gefahren im Abgleiten einiger in offene Sucht (Alkohol oder Drogen), offene Beziehungskonflikte (Gleichberechtigungsfragen) oder pubertäre Wichtigtuerei – alles ist wie ein »offenes Wohnzimmer«, auf das die Stadtplanung noch nicht reagiert. Auch die Wohnungspolitik

Quartiersarbeit in strukturell ungleich gewordenen Quartieren ist mehr als Soziale Arbeit. Sie ist praktische Gesellschaftspolitik, ohne die in Europa der Rechtspopulismus wächst und die Appelle an Sozialräume gegenseitiger Hilfe schal klingen. Wenn kommunale und übergeordnete Politik sich gemeinsam dazu bekennen, die Steuerung der Stadtentwicklung in die Hand zu nehmen, ist

dies zugleich präventive Arbeit für ein neues demokratisches Gleichgewicht, das wir in unseren Städten brauchen, wenn europäische Toleranz, Liberalität und offene Grenzen Dauer haben sollen.

### Praktische Forderungen

Im Kreis von bundesweit versammelten Wissenschaftlern, Geografen, Stadtplanern und Soziologen wurden die Herausforderungen für Demokratie in den Städten 2018 mehrfach in Mannheim diskutiert. Ihr Appell lässt sich vorläufig im Kern so zusammenfassen:

*Die Politik muss einen handlungsfähigen, wertorientierten Staat und seine Institutionen deutlich stärken, zugunsten eines erweiterten Freiheitsbegriffes, nicht zugunsten der Herstellung von Ordnung an sich.*

Staat und Verwaltung haben sich den Grundrechten und Grundwerten gegenüber offensiv und nicht neutral defensiv zu verhalten. Dies gegenüber allen Teilen der Gesellschaft nicht im Sinne einer »Verteidigung gegenüber Außen und Fremdem« sondern mit dem Ziel der »Ermöglichung und Gewährleistung von Grundrechten und sozialer Rechtsstaatlichkeit« im Sinne des Artikels 20 unseres Grundgesetzes.

Die Rechtsgrundlagen und Informationsquellen sind weiterzuentwickeln, um dem aktuellen Stand der gesellschaftlichen Vielfalt gerecht zu werden. Besonders auf örtlicher Ebene ist eine Informations- und Teilhabechancengleichheit nicht mehr gewährleistet ohne eine Struktur, die z. B. den öffentlich-rechtlichen Medien auf nationaler Ebene dem Grunde nach vergleichbar wäre. Eine weiterzuentwickelnde Bürgerbeteiligung muss authentischere Teilhabemöglichkeiten für alle sichern, ohne die repräsentativen Gremien und Parteien so zu unterspülen, dass die Spaltung der Gesellschaft weiter zunimmt und die Orientierung an den Grundwerten nicht mehr gesichert ist.

Auf der Grundlage eines ermöglichenden Staates muss sich Politik der territorialen Spaltung und Ungleichheit in unseren europäischen Gesellschaften mit mehr annehmen als bisherigen regionalen Ausgleichs- und baulichen Fördermitteln.

Den sich mehrenden und verfestigenden Vielfaltsquartieren gegenüber müssen Städte, Länder, Bund und EU eine konzertierte und integrierende Antwort finden. Im Mittelpunkt muss die

Chancengleichheit und nicht nur »gleichere Lebensverhältnisse« stehen, die in allen Quartieren unserer Städte zu gewährleisten sind. Die Quartiere gilt es als potenzielle Lokomotiven der Demokratie zu betrachten bei der Verbesserung zukünftiger Informations- und Arbeitsweltherausforderungen, der Integration in Vielfalt und Überwindung der Spaltung. Die Städtebauförderung (Programm Soziale Stadt) benötigt dafür flexiblere, lokal verantwortete, integrierte Politikprogramme, die rechtsstaatlich einklagbar werden sollen.

*Zur Flexibilität gehören sichtbare, interimistische, spürbare Verbesserungen und Problemlösungen in der Stadtentwicklung.*

Die Unterstützung des Wohnungsbaus hat der genauen Justierung auf neue Verhältnisse gerecht zu werden, in dem gemeinschaftsorientierte Wohnlösungen, Eigentumsbildung als Integrationshilfe, differenzierte Wohntypologien und Erbpachtmodelle ermöglicht werden. Auf die Verknüpfung mit einer punktuellen Stärkung der Jugendhilfe, der Polizei, einer integrierten Gesundheits- und Altenpflege ist hinzuwirken, ebenso wie auf die Unterstützung des Wandels der Vereinsarbeit in den Quartieren.

*Weiterer Schwerpunkt ist eine Bildungsoffensive, die auf mehr gerichtet ist als die Realisierung des Rechtsanspruchs auf Ganztageschulen.*

Als Folge der genauen Analyse der Bildungsergebnisse der letzten Jahrzehnte ist eine differenzierte Bildungsoffensive in den Quartieren zu starten, die sowohl der ungleichen Zusammensetzung von Schulklassen entgegenwirkt, als auch darauf zielt, dem Bedarf differenzierter Eltern- und Einzelfallarbeit in einer vielfältigen Lernlandschaft gerecht zu werden gerecht zu werden.

### Perspektive

Sowohl im demokratischen Diskurs als auch in der Förderung sozialer Räume kann ein »Weiter so« oder die einfallslose Mittelaufstockung den Notwendigkeiten der heutigen Situation nicht gerecht werden, ja es kann Ungleichheiten und Enttäuschungen sogar verstärken. Vertrauensbildung und aktives Bemühen um erfahrbare (Chancen-)Gerechtigkeit im sozialen Raum sind das Gebot der Stunde.

Darin liegt der Kern des Appells. Es gilt sich die Mühe zu machen, strukturelle Verwerfungen im Diskurs anzugehen. Dies mit einem entschlosseneren Staat, dessen Merkmale vor Ort Ermöglichung und Wertesicherung für alle sind.

Das Verständnis eines aktiven sozialen Rechtsstaates, der nicht nur Individualinteressen sichert, sondern Chancen für alle gewährleistet, knüpft an den sozialen Zusammenhalt an, der diese Republik stark gemacht hat. Die Quartiere unserer

Städte sind einer der zentralen Spiegel dieser Entwicklung, an denen absehbar ist, ob uns dies gelingt oder nicht. Hier werden Generations-, Zuwanderungs-, Klima- oder Arbeitsmarktfragen konkret erlebt. – Es geht um mehr als um Stadtsanierung oder Quartiersverbesserung, es geht um mehr als Kommunalpolitik, es geht um einen Lackmustest der Demokratie insgesamt. Sind wir zukunftsfähig und verhindern die dauerhafte Spaltung einer Vielfaltsgesellschaft und fordern auch die Mitwirkung an der Demokratie durch alle Gruppen ein? oder reduziert sich Demokratie auf die Interessenvertretung und Sicherung des Burgfriedens wortstarker Gruppen und derer, die ihre Besitzstände verteidigen? ■

### Literatur



**Hummel, K.** (2016): Demokratie in den Städten: Neuvermessung der Bürgerentwicklung – Stadtentwicklung und Konversion. Baden-Baden, Nomos Verlag



### Zivil- und familienrechtliche Grundlagen der Sozialen Arbeit

Ein Studienbuch

Von RAin Prof. Dr. Annegret Lorenz

3. Auflage 2018, 300 S., brosch., 24,– €

ISBN 978-3-8487-3472-6

eISBN 978-3-8452-8958-8

nomos-shop.de/28183

Neuaufgabe  
2018

Das Kompendium führt die Studierenden an die zivil- und familienrechtlichen Grundlagen der Sozialen Arbeit heran. Die Darstellung ermöglicht es, anhand zahlreicher Beispiele, Übersichten, Schemata und Übungsfälle die Rechtsmaterie eigenständig zu erarbeiten und zu vertiefen.

„empfehlenswert“ Prof. Nils Volkersen, socialnet.de April 2018

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

 **Nomos**