

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	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*-





## 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.



## Autorinnen und Autoren

*Birkhölzer, Katja Heike*, Dipl. Ing. Stadt- und Regionalplanung, geb. 1967 in Stuttgart. Geschäftsführerin der Berliner Entwicklungsagentur für Soziale Unternehmen und Stadtteilökonomie – BEST und Mitglied im Technologie-Netzwerk Berlin e. V., davor Quartiersmanagerin in Friedrichshain-Kreuzberg und Mitarbeiterin im Planungsamt des Landkreises Potsdam-Mittelmark. Arbeits- und Forschungsschwerpunkt: soziale Stadtentwicklung mit Fokus auf Lokaler Sozialer Ökonomie, insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Gründung sozialer Unternehmen.

*Brachmann, Hermann*, Diplom-Geograph, geboren 1944 in Lebach, Kreis Saarlouis. Geschäftsführer der kommunalen Sanierungstreuhand Ulm GmbH, in der Eigenschaft Leiter aller Ulmer Stadterneuerungsgebiete einschließlich Sozialer Stadt, seit Juli 2009 Ruhestand, Aufsichtsratsvorsitzender der Rundulm eG.

*Drilling, Matthias*, Dr. rer. nat., Geograph M.A., Raumplaner MAS ETH, geb. 1964 in Frankfurt/M. Dozent am Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Fachhochschule Nordwestschweiz sowie Lehrbeauftragter am Geographischen Institut der Universität Basel, Forschungsleiter „Soziales Kapital und nachhaltige Quartiersentwicklung“ (Schweizerischer Nationalfonds), „Die soziale Dimension nachhaltigen Wohnens: eine internationale Vergleichsstudie“ (Bundesamt für Wohnungswesen) sowie wissenschaftliche Begleitung beim Aufbau des neuen Stadtteils „Stettenfeld (Riehen BS)“.

*Eberle, Orlando*, lic. phil. nat., Geograf, geb. 1975. Studium der Geografie an der Universität Bern (Schwerpunkte: Wirtschafts-, Sozial- und Stadtgeografie), anschließend wissenschaftlicher Mitarbeiter an der ETH Zürich, Departement Architektur (Dozentur Soziologie) und im Studio Basel/Institut Stadt der Gegenwart, seit 2004 Projektleiter Stadt Zürich, Stadtentwicklung, Bereich Stadt- und Quartierentwicklung.

*Föste, Töns*, Dr. rer. nat, Diplomphysiker, geb. 1945 in Sangerhausen. Derzeit beschäftigt mit Fragen der Stadtentwicklung in Greifswald, zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Plasmaphysik, Studienleiter Evangelische Akademie, Soziale Bauleitung während der Rekonstruktion eines Hochhauses sowie Anfertigung einer

Studie darüber, Mitarbeit in einem Freiwilligenzentrum, Quartiermanager in einem Soziale-Stadt-Gebiet.

*Kamleithner, Christa*, Dipl.-Ing. mag. phil., geb. 1974 in St. Pölten. Studium der Architektur und der Philosophie in Wien, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität der Künste Berlin, Fachbereich Kunst- und Kulturgeschichte im Studiengang Architektur und Lehrbeauftragte am Center for Metropolitan Studies der TU Berlin, Dissertationsprojekt „Planung und Liberalismus – die Anfänge der modernen Stadtplanung“.

*Kessl, Fabian*, Dr., Erziehungswissenschaftler, Hochschullehrer am Fachbereich Bildungswissenschaften, Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik, Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Sozialpädagogische Transformationsforschung, Sozialraumforschung, machtanalytische und diskursanalytische Vorgehensweisen, Lebensführungsforschung.

*Kuhk, Annette*, Dipl.-Kommunikationswissenschaftlerin, geb. 1973 in Brügge/Belgien. Studium der Soziologie und Politikwissenschaften an der Katholischen Universität Löwen, Assistentin Fakultät Soziologie Löwen dann Fakultät Architektur Sint Lucas Brüssel, derzeit Dozentin an der Hochschule für Wissenschaft und Kunst, Departement Architektur Sint Lucas Brüssel und Gent, in den Bereichen Urban Governance, Stadtsoziologie und Kommunikation in Planungsprozessen. Dissertationsthema zum Politischen Wandel und Lernen bei der Stadtplanung des Europaquartiers in Brüssel.

*Lanz, Stephan*, Dr. phil., lebt als Stadtforscher in Berlin. Lehrt und forscht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder zu Stadtentwicklung und urbanen Kulturen in Metropolen wie Berlin, Rio de Janeiro und Istanbul. Publikationen u. a.: „Die Stadt als Beute“ (mit K. Ronneberger/W. Jahn, Bonn 1999), „Metropolen“ (mit J. Becker, Hamburg 2001), „City of COOP“ (Berlin 2004), „Self Service City: Istanbul“ (mit O. Esen, Berlin 2005) und „Berlin aufgemischt: abendländisch – multikulturell – kosmopolitisch?“ (Bielefeld 2007). Gründungsmitglied von metroZones – Zentrum für städtische Angelegenheiten und Co-Herausgeber der gleichnamigen Buchreihe (b\_books Berlin, [www.metrozones.info](http://www.metrozones.info)).

*Mössner, Samuel*, Dipl.-Geogr., geb. 1977 in Berlin. Derzeitig beschäftigt am Geographischen Institut der Universität Kiel, Forschungsschwerpunkte: quartiersbezogene geographische Stadtforschung, Großwohnsiedlungen, gesellschaftliche Steuerung von sozialen Exklusionsprozessen in Deutschland und Italien.

*Perlik, Manfred*, Dr. phil. nat., geb. 1954 in Mainz. Senior Researcher an der ETH Zürich, lebt in Basel. Forschungsschwerpunkte: Europäische Regionalentwicklung, grenzüberschreitende Metropolregionen, Wohlstandsmigration, Berggebiete.