

Baldo Blinkert

## **Wie vereinbar sind verschiedene Leitbilder der Stadtentwicklung unter dem Gesichtspunkt der „sozialen Stadt“**

(Nachtrag zu dem Vortrag „Was macht eine Stadt sozial?“)

---

In diesem Nachtrag zu meinem Vortrag „Was macht eine Stadt sozial?“ möchte ich nun noch aus einem anderen Blickwinkel etwas über die „sozialen Qualitäten“ einer Stadt sagen und dabei stärker den Gesichtspunkt der Stadtentwicklung einbeziehen. Dabei gehe ich von Leitbildern aus, die nach meiner Einschätzung für die derzeitige Stadtentwicklung besonders wichtig und prägend sind: nicht nur das Leitbild der „sozialen Stadt“, sondern auch die Leitbilder „urbane Stadt“, „sichere Stadt“ und „unternehmerische Stadt“. Diese Leitbilder schließen sich nicht unbedingt gegenseitig aus, sie ergänzen sich zum Teil sogar, aber wir müssen vielleicht davon ausgehen, dass jede Verabsolutierung eines dieser Leitbilder zu Fehlentwicklungen führt. Diese Leitbilder sind z.T. auch schon sehr alt, z.T. aber auch relativ neu in ihrer gegenwärtigen Ausprägung, z.T. auch Reaktionen auf allgemeinere Veränderungen, mit denen die Städte nun fertigwerden müssen.

Ich beginne mit dem Leitbild der „sozialen Stadt“, das sich von den anderen Leitbildern durch seine ausdrückliche Orientierung an den Prinzipien der Solidarität und des Ausgleichs von Benachteiligungen unterscheidet. Benachteiligungen z.B. durch Klasse, Geschlecht oder Alter. Dieses Leitbild hat eine lange Tradition, die sich bis zu der korporatistischen Organisation der Städte im westeuropäischen Hochmittelalter zurückverfolgen lässt. Diese Tradition riss aber ab - zunächst in der Barockstadt und noch deutlicher in den Industriestädten des 19. Jahrhunderts - wurde dann aber wieder lebendig - z.T. als Reaktion auf das Elend der Industriestädte - u.a. in der in England entstandenen Idee der Gartenstadt und in den Visionen progressiver Architekten wie Le Corbusier. In diesen Konzeptionen ging es darum, für möglichst viele Menschen gute und bezahlbare Wohnbedingungen zu schaffen und es sollten auch neue und zeitgemäße ästhetische Maßstäbe entwickelt werden. Hier reicht es wohl, wenn ich das Stichwort „Bauhaus“ nenne und das die Architektur leitende Prinzip des „form follows function“.

Wir können im Rückblick wahrscheinlich sagen, dass mit diesen Projekten das „sozialdemokratische Jahrhundert der Stadtentwicklung“ eingeleitet wurde parallel zur allgemeineren gesellschaftlichen Entwicklung - nicht ohne Grund spricht man vom „sozialdemokratischen Jahrhundert“. Ohne im Einzelnen darauf einzugehen, welche Unterbrechungen - aber auch Kontinuitäten - sich in der Nazi-Zeit ergeben haben, bleibt doch festzuhalten, dass diese Periode bis etwa Mitte der 70er Jahre angedauert hat. In dieser Zeit war die Stadtentwicklung - wie wir heute mit Staunen feststellen - in hohem Maße auf sozialen Ausgleich ausgerichtet. Es gab den sozialen Wohnungsbau, preisgünstige Wohnmöglichkeiten wurden geschaffen, ganze Stadtviertel - meistens am Rand der Kernstädte - sind nach diesem Muster des raumsparenden und kostengünstigen Bauens entstanden. Es wurde auch eine umfangreiche soziale Infrastruktur etabliert und wenn sich - wie schon sehr bald - in den Neubaugebieten soziale Probleme zeigten,

wurde versucht, mit den Mitteln der Sozialarbeit, - durch Beratung, Betreuung und Gemeinwesenarbeit - dagegen zu steuern. Das alles funktionierte einigermaßen, zwar nicht störungsfrei, aber lange Zeit auch nicht ausgesprochen krisenhaft - ganz ähnlich übrigens wie auf allgemeiner gesellschaftlicher Ebene der kontinuierliche Ausbau zum Wohlfahrtsstaat. Alles das war möglich, weil unsere Wirtschaft boomte, wir hohe Wachstumsraten und Vollbeschäftigung hatten und Rezessionen mit den Mitteln einer nationalstaatlichen wirtschafts- und finanzpolitischen Globalsteuerung bekämpft werden konnten. Die Städte waren weit von der derzeitigen Finanznot entfernt und strukturell bedingte Arbeitslosigkeit zeigte sich erst allmählich in den alten Industriestandorten - dort aber zunehmend deutlicher.

Dieses sozialdemokratische Zeitalter der Stadtentwicklung hat nicht nur positive Spuren hinterlassen und sein Ende wurde nicht nur durch veränderte globale und ökonomische Bedingungen eingeleitet, sondern auch durch Probleme und Widersprüche, die in diesem Modell selber liegen. Es wurde sehr bald schon die „Unwirtlichkeit unserer Städte“ beklagt, die Verödung der Innenstädte, die Entstehung monofunktionaler städtischer Räume und langweiliger Schlafstädte, der Verfall von Urbanität und die Entwicklung zu einer autogerechten Stadt im Zuge der zunehmenden Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs und der fortschreitenden Suburbanisierung. Zu erwähnen ist auch die mit dem sozialen Wohnungsbau sich verschärfende räumliche Segregation der Stadtbevölkerung. Natürlich war das eine unbeabsichtigte Nebenfolge, die aber in der Logik dieses Konzeptes begründet war. Die praktizierte Objektförderung - also Zuschüsse oder günstige Kredite an Investoren - war mit einer Mietpreisbindung verbunden und mit einem Belegungsrecht für die Kommunen. Beides hat dazu beigetragen, dass sich in den durch sozialen Wohnungsbau entstandenen neuen Quartieren sozial und ökonomisch benachteiligte Sozialgruppen konzentrieren mussten. In etlichen dieser Quartiere - allerdings beileibe nicht in allen - hat sich dann eine negative Eigendynamik entwickelt, die zur Verfestigung von Benachteiligungen, zur Stigmatisierung des Quartiers und zu seinem fortgesetzten Absinken beigetragen hat. Das Bund-Länder-Programm „soziale Stadt“ kann also - zum Teil zumindest - auch als eine Reaktion verstanden werden auf diese ungeplanten Nebenfolgen einer Ausrichtung am Leitbild der sozialen Stadt.

Auch für das Leitbild der „urbanen Stadt“ ließe sich eine längere Geschichte rekonstruieren - mit wechselnder Bedeutung des Begriffs „urban“. Darauf will ich hier nicht ausführlich eingehen, sondern zeigen, dass in der neueren Entwicklung das Leitbild der „urbanen Stadt“ eher auf einen Gegenentwurf zur „sozialen Stadt“ abzielt - und einerseits verstanden werden kann als Gegenreaktion auf Missstände, die sich aus dieser Konzeption ergeben haben, andererseits aber auch als Reaktion auf allgemeinere Veränderungen im gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Kontext.

Wenn wir nach den verschiedenen Bedeutungen von urban und Urbanität fragen, stehen wir vor einem ziemlichen begrifflichen Chaos. Es gibt solche Begriffe, die immer wieder verwendet werden, aber niemand weiß so recht, was darunter zu verstehen ist. Wenn heute im Zusammenhang mit Stadtentwicklung von urban die Rede ist, so hat das eher eine bescheidene und eigentlich wenig präventöse Bedeutung und bezieht sich vor allem auf das Geschehen in den belebten

Fußgängerzonen, auf das, was man in der Innenstadt sehen und erleben kann. Es geht im Wesentlichen um Bummeln, andere Menschen sehen, etwas erleben, an Inszenierungen teilnehmen, die Stadt als eine Kombination von Konsum und Vergnügen zu erleben.

Das alles ist ja auch nicht unbedingt nur negativ und die „postmoderne“ Umgestaltung unserer Innenstädte in Flaniermeilen im Sinne des „form follows fiction“ ist eine durchaus verständliche Gegenreaktion auf die Verödungserscheinungen noch Anfang der 70er Jahre. Diese Umgestaltung entspricht auch durchaus den Bedürfnissen vieler Menschen - nicht nur den Ansprüchen der neuen Dienstleistungsklasse, die in diesem Zusammenhang immer wieder genannt wird, sondern breite Bevölkerungsschichten suchen gerne die belebte Innenstadt auf, und auch wenn sie nicht konsumieren wollen oder können, so wollen sie doch etwas erleben. In diesem Sinne ist das auf Konsum und Vergnügen abhebende Leitbild der urbanen Stadt auch durchaus ein Beitrag zur sozialen Stadt: Man trifft sich, kann bummeln und freut sich an der Vielfalt. Selbst wenn das alles gelegentlich und mit kritischer Einstellung als Inszenierung und Simulation betrachtet und verachtet wird, muss das ja nicht von vornherein schlecht sein - dann nämlich nicht, wenn es sich um gute und gelungene Inszenierungen handelt, die wir ja auch im Schauspiel zu schätzen wissen. Der Begriff „Inszenierung“ wird in diesem Zusammenhang der Stadtkritik ja meist in einem negativen Sinne verstanden. Mir scheint, dass dahinter eine Fehleinschätzung steht und in dieser Kritik für den öffentlichen Raum ein unangemessener und nur wenig begründbarer Anspruch nach Authentizität erhoben wird: Handeln im öffentlichen Raum ist zu einem großen Teil Rollenhandeln, inszeniertes Handeln und - wie Sennett zu Recht bemerkt strukturell ähnlich wie das Handeln des Schauspielers auf der Bühne. Und natürlich gilt das auch für die Objekte, für Fassaden, für Möblierungen im öffentlichen Raum usw., die ja auch dazu beitragen, dass eine Bühne geschaffen wird - beileibe nicht nur für die Selbstdarstellung der neuen Dienstklasse. Die Orientierung am Leitbild der urbanen Stadt muss also nicht notwendig mit dem Leitbild der sozialen Stadt kollidieren. Das wäre aber dann zu erwarten, wenn die derzeit sehr begrenzten Ressourcen der Städte einseitig auf die Gestaltung einer repräsentativen Kulisse in der Innenstadt verwendet und andere Aufgaben bzw. Teile der Stadt auf diese Weise vernachlässigt werden. Das könnte dann auch die Konsequenz haben, dass das negative Erbe des Leitbilds der sozialen Stadt, - also die mittlerweile aus der Sozialbindung herausgenommenen und durch negative Eigendynamik geprägten Wohnquartiere - in einer unverantwortlichen Weise sich selbst überlassen bleiben.

Auch das Leitbild der „sicheren Stadt“ hat eine längere Geschichte. Hier sei nur daran erinnert, dass schon die ersten Stadtgründungen ihren Bewohnern Sicherheit verschafft haben, durch Mauern Sicherheit vor Überfällen, und im Inneren durch die Schaffung pazifizierter und kalkulierbarer Verhältnisse. Es ist auch keine Frage, dass Sicherheit eine der grundlegenden Voraussetzungen für eine „soziale Stadt“ ist. Alle von mir aufgezählten Qualitäten einer sozialen Stadt Geselligkeit, Solidarität, Zivilisiertheit und zivilgesellschaftliches Engagement können sich nur in einem sicheren Raum entfalten. Das gilt im Übrigen auch für Urbanität: nur wenn der öffentliche Raum als sicher erlebt wird, wird er auch genutzt und es entsteht die so geschätzte und für Urbanität konstitutive Lebendigkeit und Heterogenität.

Nun scheint es aber, dass seit einiger Zeit ein intensiver Sicherheitsdiskurs stattfindet, der sowohl mit der Idee der sozialen Stadt als auch mit Urbanität kaum vereinbar ist. Dieser Diskurs - und nicht nur der Diskurs, sondern auch konkrete Umsetzungen - ist in anderen Teilen der Welt sehr viel intensiver als bei uns. Für Los Angeles z.B. wird die Annäherung an eine carcer city beschrieben. In Kapstadt, Santiago und La Paz konnte ich beobachten und erfahren, wie die Menschen in gated communities leben. In diesen Städten begegnet man auf Schritt und Tritt Hinweisen auf Gefahren und Sicherheitsmaßnahmen: Malls mit Zugangskontrollen, bewachte Wohngebiete, Videoüberwachung, Selbstschussanlagen. Die Mittelschicht traut sich nicht mehr, den öffentlichen Raum zu nutzen - mit der Konsequenz, dass das eintritt, was befürchtet wird: der öffentliche Raum wird leer und damit tatsächlich unsicher. Und die Bewohner dieser Städte können nicht verstehen, wenn wir Westeuropäer auf die wagemutige Idee kommen, 500 Meter auf einer Straße zu Fuß ein Restaurant aufzusuchen. Die Ängste, die hinter diesen auf Sicherheit abgestellten Diskursen und Maßnahmen stehen, sind ja auch keineswegs unberechtigt. Sie haben ihre Basis in der für uns unvorstellbaren Ungleichheit in diesen Städten, die bei den Besitzenden eine nur zu verständliche Angst erzeugt. Der Schutz- und Befriedungsaufwand ist jedenfalls enorm - vielleicht ähnlich hoch wie der von uns betriebene und beklagte Sozialaufwand. Aber allen, die für einen Sozialabbau eintreten, sei empfohlen, sich einmal eine Zeitlang in einer dieser Städte aufzuhalten. Sie würden dann sehen, wie gut sich unsere Sozialausgaben als Investitionen in Sicherheit verstehen lassen.

Bei uns sind erste Ansätze zu einer solchen Verschärfung von Sicherheitspraktiken beobachtbar - das beginnt mit Videoüberwachung, setzt sich fort mit der schleichenden Privatisierung öffentlicher Räume, mit der Präsenz von privaten Sicherheitsdiensten, mit einer Neigung, solche Gruppen aus der Innenstadt herauszuhalten, die allein durch ihre Anwesenheit das Vergnügen am Konsum stören könnten. Der Grund für diesen in Ansätzen beobachtbaren Trend ist sicher die Sorge, dass die zunehmende Ungleichheit auch bei uns zur Bedrohung von Sicherheit führt. Dabei wird im Sicherheitsdiskurs die reale Bedrohung maßlos übertrieben, aber dieser Diskurs und die allmählich sich ausbreitenden Sicherheitspraktiken könnten durchaus einen Beitrag dazu leisten, dass die befürchteten Zustände dann auch wirklich eintreten.

Ich komme nun zum Leitbild der „unternehmerischen Stadt“. Ich glaube, dass diese Leitbild relativ neu ist. Es ist wohl in erster Linie als Reaktion auf die knapper werdenden Finanzmittel der Städte entstanden und auch im Zusammenhang mit der zunehmenden Konkurrenz der Städte um die heiß begehrte Eigenschaft „hohe Standortqualität“. Im Kern bedeutet dieses Leitbild, eine Orientierung der Stadtpolitik und der Verwaltung an ökonomischen, an betriebswirtschaftlichen Maximen: Kostenbewusstes Umgehen mit öffentlichen Mitteln, neue und effizientere Managementformen, Stadtmarketing, eine verstärkte Bereitschaft zur Übertragung öffentlicher Leistungen an private Anbieter und zunehmendes Interesse an private-public-partnerships, auch bei Aufgaben der Stadtentwicklung. Im Zuge dieser Veränderungen werden die Stadtbewohner auch mehr und mehr als Kunden gesehen.

Auch dieses Leitbild ist sicher per se nicht mit der Vorstellung von einer sozialen Stadt unvereinbar. Wenn es der Verwaltung wirklich gelingt, effektiver und auch kostensparender zu arbeiten, kann das nur allen zugutekommen. Und wenn private Anbieter ihre Leistungen zuverlässig und preiswert erbringen, ist das sicher für alle von Vorteil. Das kann auch für private-public-partnerships gelten z.B. bei der Erschließung von Gewerbe- oder Wohngebieten. Und warum sollte ein gutes Stadtmarketing, mit dem dann vielleicht der Tourismus angekurbelt wird, oder Arbeitsplätze in die Stadt geholt werden, von Nachteil sein? Und wenn die Verwaltung uns als Kunden betrachtet, so ist das vielleicht auch ein Gewinn für uns, weil wir dann höflicher und zuvorkommender behandelt werden. Das alles ist vielleicht richtig, aber eine gewisse Skepsis ist doch angebracht.

1. Für viele öffentliche Leistungen einer Stadt - gerade auch im sozialen Bereich ist es weder möglich, noch sinnvoll, sie nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien zu bewerten. Und wenn man das dennoch tut, muss man mit erheblichen Qualitätseinbußen rechnen.
2. Nach meinem Wissen sind private-public-partnerships vor allem da gefragt, wo es um die Filetstücke einer Stadt geht - wenn ein begehrtes Areal neu erschlossen oder städtebaulich umgewidmet werden soll. Für weniger gefragte Bereiche der Stadt scheinen diese Allianzen jedoch kaum in Frage zu kommen. Auf der Strecke bleibt sehr oft auch die Bürgerbeteiligung - was wir ja hier in Freiburg schon erfahren konnten.
3. Stadtmarketing und image-Produktion können dazu führen, dass alles, was lästig und peinlich ist, in den Hintergrund verlagert, verdrängt wird - also gerade auch das Erbe der 60er und 70er Jahre, die heruntergekommenen Quartiere des Sozialen Wohnungsbaus.
4. Wir sollten wirklich überlegen, ob wir damit einverstanden sein können, dass unsere Bürgerrolle in eine Kundenrolle umdefiniert wird. Die Bürgerrolle gehört in einen politischen Kontext, die Kundenrolle dagegen in einen ökonomischen. Als Bürger haben wir zahlreiche politische Rechte, aber auch Pflichten. Dazu gehören auch das Recht und die Pflicht zum zivilgesellschaftlichen Engagement. Statt Bürgerversammlungen gäbe es dann „Kundenversammlungen“, statt Bürgerinitiativen „Kundeninitiativen“ und der Bürgermeister würde zum „Kundenmeister“. Allein diese Begriffe zeigen ja das Fehlgeleitete und geradezu Absurde einer solchen Transformation. Als Kunden haben wir ja auch nur das Recht des Kaufkraftentzugs - und bei vielen öffentlichen Leistungen, die wir in einem strengen Sinne ja gar nicht nachfragen, noch nicht einmal das. Wer könnte sich z.B. weigern, sein Kraftfahrzeug beim Ordnungsamt anzumelden, Sozialhilfe beim Sozialamt zu beantragen oder seinen Reisepass beim Einwohnermeldeamt verlängern zu lassen.