

## Verstetigung in der nachhaltigen Quartiersentwicklung. Eine Analyse aus Sicht der Urban Regime Theory

Matthias Drilling, Basel

### 1 Einleitung

Das Leitbild der Nachhaltigkeit stellt heute die konkurrenzlose «positive Gestaltungsvision für das Überleben des Erdsystems» dar (WEIDNER 2002: 13) und fungiert für die Stadtentwicklung als zentrales Entwicklungsinstrument (CHARTA VON AALBORG 1994: 2; KREIBISCH 2007). Gleichzeitig bestehen allerdings «erhebliche Defizite» in der Übersetzung von Nachhaltigkeitszielen: und zwar in Bezug auf ihre Anpassung an lokale Kontexte sowie auf die Entwicklung und Implementierung institutioneller Mechanismen für eine dauerhafte Bearbeitung dieser Querschnittsaufgabe (vgl. ALISCH & HERRMANN 2001).

Für die Akteure vor Ort hat dies zur Folge, dass sie überwiegend in Form von zeitlich befristeten Projekten und Massnahmen an der Nachhaltigkeitspolitik im Quartier beteiligt sind. Entsprechend werden Steuerungs- und Organisationsformen (z.B. Quartierbüros, Bewohner- oder Gewerbevereine) zwar vielerorts aufgebaut, bestehen nach dem Ende der Projekte allerdings unter diskontinuierlichen Bedingungen. Hier setzt der Verstetigungsansatz in der nachhaltigen Quartiersentwicklung an: Zwar sollen dauerhafte Subventionstatbestände vermieden werden, doch müssen gleichzeitig vor allem die überwiegend durch das Ehrenamt getragenen gemeinwohlorientierten Infrastrukturen in selbsttragende Strukturen überführt werden (HESSISCHE GEMEINSCHAFTSINITIATIVE SOZIALE STADT - HEGISS 2006; STÄDTENETZ «SOZIALE STADT NRW» 2006).

Von Seiten der Stadtplanungsforschung wird als Hindernis bei der Verstetigung vor allem das Planungs- und Beteiligungsverständnis der Verwaltung, als Trägerin der Nachhaltigkeitspolitik, genannt (BAXAMUSA 2008; FINGERHUTH 1999; SINNING 2007; WACHTER 2004). Dem dominierenden, hierarchisch-bürokratischen Selbstverständnis, das sich auf den Grundsatz beruft, dass alle Planungshoheit bei der öffentlichen Hand liegt (ALBERS 1996), wird Suboptimalität unterstellt (z.B. bei der Formulierung einer verwaltungsübergreifenden Strategie oder bei der Einbindung aller relevanten Akteure vor Ort). Vorgeschlagen wird ein netzwerkorientiertes Selbstverständnis, das Planung zu «entstandardisieren» versucht (LENDI 2007) und als «Verständigungsversuch» (KELLER, KOCH & SELLE 2006) begreift. Systematisiert man diesbezügliche Forschungen, dann

würde eine netzwerkorientierte nachhaltige Quartiersentwicklung bedeuten (siehe Abbildung 1),

- der interinstitutionellen Kooperation in der Verwaltung auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses von Nachhaltigkeit einer sektororientierten Planung mit je eigenen Kooperationspartnern den Vorrang zu geben,
- eine Bündelung von Ressourcen der Verwaltung und Unternehmen im Rahmen von *public private partnerships* auch zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben (z.B. bei der Umnutzung von Industriebrachen) anzustreben (BOLZ 2005: 25),
- Unternehmen im Sinne einer *corporate citizenship* anzuregen, sich über die eigentliche Geschäftstätigkeit hinaus aktiv für soziale, ökologische oder kulturelle Belange zu engagieren (REIMER, WETTENMANN & BACKHAUS-MAUL 2004),
- die Bevölkerung über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen in institutionalisierter Form in Entscheidungen einzubeziehen (wie z.B. im Konzept Bürgerorientierte Kommune; BERTELSMANN STIFTUNG 2003),
- durch intermediäre Institutionen (z.B. Quartierkoordination oder Quartiersekretariat) partikuläre Interessen im bürgerschaftlichen Engagement sowie die institutionalisierten Interessen in der Zivilgesellschaft zu einer übergeordneten Interessenlage zu bündeln (DRILLING 2009),
- einen Politikrahmen zu schaffen, der die Interdependenz von fachlichen Zielen und politischen Handlungslogiken (z.B. Legitimation über Wahlzyklen) managt (MAYNTZ 1997).

Der Verstetigungsansatz stellt die Frage nach der geeignetsten Organisationsform für die Steuerung von Nachhaltigkeitsprozessen in Städten und ihren Quartieren. Als Analyseinstrument zur Charakterisierung von informellen und formellen Organisationsformen eignet sich die Urban Regime Theory (GISSENDANNER 2004; KILBURN 2004; STONE 2005). Regime werden dabei verstanden als ein informeller, aber stabiler Zusammenschluss von Akteuren mit Zugängen zu institutionellen Ressourcen, die ihnen eine längerfristige Bedeutung bei zentralen Entscheidungsprozessen eröffnen (vgl. STONE 1989: 4). Durch Regime entwickeln Akteure die Fähigkeit zum Handeln, weil sie ihre Ressourcen und Kompetenzen in eine längerfristige Koalition einbringen (STOKER & MOSSBERGER 1994). So erhalten Problemfelder, wie das der nachhaltigen Quartiersentwicklung, eine Struktur und Regeln, die Steuerung politischer Prozesse gewinnt

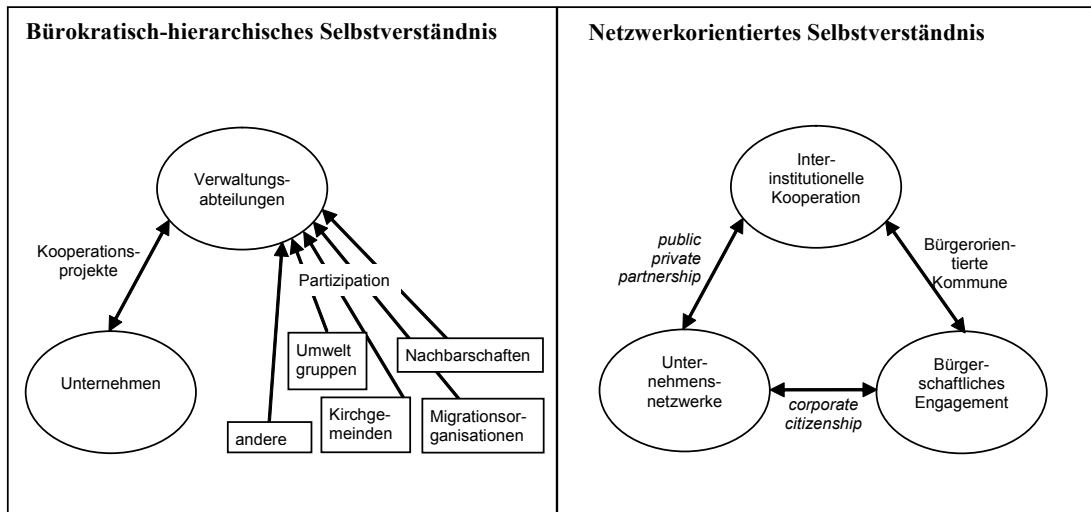


Abb. 1: Planungstheoretische Selbstverständnisse und nachhaltige Quartiersentwicklung  
*Theoretical planning concepts of self-conception and sustainable neighbourhood development*  
*Perceptions liées à l'aménagement et au développement urbain durable*  
 Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an BAXAMUSA (2008) und SINNING (2007)

an Transparenz, und gleichzeitig werden Lernprozesse zwischen den unterschiedlichen Akteuren möglich. Durch den offenen Charakter, den Regime haben (weil sie sich ständig reproduzieren), entstehen immer wieder neue Zugänge der Partizipation bzw. neue Bereiche des Engagements. In der Terminologie der Regime-Theorie wird von der «Macht der sozialen Produktion» gesprochen, worunter verstanden wird, Macht zu etwas zu besitzen (statt Macht über etwas zu besitzen), also «Führungsfähigkeit zu erlangen und Verfahren zu gewährleisten, damit wichtige Aufgaben erledigt werden» (BAHN, POTZ & RUDOLPH 2003: 3).

Nach welchen Kriterien lassen sich Regime beschreiben? Die rund 20-jährige Forschungstätigkeit zu urbanen Regimen ist höchst heterogen, und ein einheitlicher Kriterienkatalog fehlt bis heute (zum Stand der Forschung siehe z.B. BAHN et al. 2003; KLEGER 1996; STONE 2005). Beim Versuch, in Studien verwendete Kriterien einzuordnen, kristallisieren sich vier Kontexte heraus (diese werden auch im folgenden Beispiel Anwendung finden):

- **Zielkontext:** Hier wird danach gefragt, welches generelle Ziel dem Regime zugrunde liegt (z.B. Aufrechterhaltung des Status quo), und welche Motivation die Akteure leitet.
- **Raumkontext:** Der Raum wird als funktionaler Raum, als Teil der globalen Wirtschaft interpretiert oder als sozialer Raum aufgefasst.

- **Planungskontext:** Hier stehen Fragen nach Macht und Veränderungsfähigkeit von Regimen, dem Elitverhalten oder den Planungsmethoden im Vordergrund. Ebenso wird die Offenheit der Kooperationsangebote thematisiert.
- **Aushandlungskontext:** Thematisiert werden der Modus der Aushandlung (z.B. kooperativ oder konfliktär), die Bedeutung von Handlungs-routinen, das Verständnis von Beteiligungen und die Rolle von Experten.

## 2 Methode

Die Studie (Laufzeit 2005-2008) setzt sich aus Quartier-Fallstudien (*case-study-method*) zusammen (zu den Kenndaten der Quartiere siehe Tabelle 1). Ausgewählt wurden die Städte Luzern, Basel und Genf, weil sie die Nachhaltigkeitsziele in Form von national bedeutsamen Entwicklungsprojekten auf Quartiers-ebene umsetzen.

Fallstudien zielen darauf ab, auf explorativem Weg und beschreibend Aussagen über den Untersuchungsgegenstand (hier: «Regime nachhaltiger Quartiersentwicklung») zu erlangen. Entsprechend folgte die Studie einem *mixed-methods-Design*: In einer ersten Phase wurden mittels Begehungen und GIS-Kartierungen auf Wohnblockbasis Quartierprofile erarbei-

	<b>Basel-Bernstrasse (Luzern)</b>	<b>St. Johann (Basel)</b>	<b>St. Jean (Genf)</b>	<b>Les Delices (Genf)</b>
<b>Fläche [ha]</b>	<b>103</b>	<b>225</b>	<b>34</b>	<b>28</b>
<b>Einwohner (2004)</b>	<b>3693</b>	<b>17'649</b>	<b>4987</b>	<b>9380</b>
Davon Ausländer	57%, insbes. ehem. Jugoslawien	42%, insbes. ehem. Jugoslawien, Türkei und Italien	42%, insbes. Portugal	50%, insbes. Portugal
<b>Haushaltsstruktur</b>				
Einpersonenhaushalte	20.9% [26%]	24.4% [25%]	28% [25%]	28% [25%]
Haushalte mit Kindern	33.2% [37.8]	46% [40%]	45% [43%]	41% [43%]
<b>Ökonomie</b>				
Arbeitsstätten	119	669	143	326
Beschäftigte	912	16'759	785	1602
<b>Sozioprofessionelle Kategorien</b>				
Akademische Berufe / oberes Kader	2% [10%]	9% [10%]	15% [15%]	15% [15%]
Ungelernte Angestellte und Arbeiter	20% [9%]	14% [11%]	10% [11%]	12% [11%]
<b>Erwerbslosigkeit</b>				
Erwerbslosigkeit	11.9% [5.2%]	7.7% [6.2%]	6.5% [7.2%]	8.3% [7.2%]
<b>Verkehr</b>				
DTV Hauptstrasse (durch- schnittliche tägliche Verkehrs- belastung (Anzahl Fahrzeuge))	Ca. 20'000	Ca. 11'000	Ca. 6000	Ca. 10'000

Tab. 1: Kenndaten der Quartiere (die Ziffern in Klammern geben die Anteile in der gesamten Stadt an)

*Urban district characteristics (numbers in brackets reflect percentage of total urban area)*

*Caractéristiques des quartiers (les nombres entre parenthèses indiquent les proportions dans l'ensemble de la ville)*

Quellen: für Basel: SCHÜRCH, SARTORIS & DRILLING 2007; für Luzern: SCHÜRCH & SARTORIS 2007; für Genf: PAGE & SARTORIS 2007

tet, die die Ausgangslage für die Projekte nachhaltiger Quartiersentwicklung beschreiben. Diese Profile waren Grundlage der zweiten Forschungsphase, in der je Quartier mit rund 30 Vertretern aus Verwaltung, Wirtschaft und Gewerbe, Umwelt und Energie sowie Zivilgesellschaft (z.B. Vereine, Stiftungen, Migrationsgruppen) teilstrukturierte Leitfadengespräche geführt wurden. Neben diesen Einzelbefragungen fanden strukturierte Quartiersbegehungen mit Akteuren aus den unterschiedlichen Bereichen (gemeinsamer Termin je Quartier) statt, in denen diese ihre Sicht auf das jeweilige Nachhaltigkeitsprojekt darlegten. Diese Methode hat den Vorteil, dass ein Teil des Interpretationsprozesses bereits im Gruppengespräch während der Begehung erfolgt.

Fallstudien verallgemeinern die gewonnenen Erkenntnisse durch die Auslegung des Verhältnisses vom Allgemeinen (hier: Urban Regime Theory) zum Besonderen (hier: Fallstudien). In der dritten Forschungsphase wurden die Gesprächsleitfäden auf einem theoriebasierten Codesystem (zu Ziel-, Raum, Aushandlungs-Planungskontext, s.o.) im Softwareprogramm Atlas.ti

sowie inhaltsanalytisch nach MAYRING (2003) ausgewertet. Daraus resultierten Typen von Regimen nachhaltiger Quartiersentwicklung und Kriterien, die bei der Verstetigung nachhaltiger Prozesse über die Fallbeispiele hinaus dienlich sind.

### 2.1 Fallstudie 1: «Nachhaltige Quartiersentwicklung Basel-Bernstrasse BaBeL (Luzern)»

Vom Stadtplaner wird das Quartier charakterisiert als «das schwierigste Quartier in der Stadt». Die hohe Zahl von Migranten und sozial schwachen Gruppen wurden durch die Medien immer wieder als Abwärts-spirale thematisiert, wodurch sich der Handlungsdruck für die Baudirektion vergrößerte. Es war die Initiative der Fachhochschule, den Antrag zur Aufnahme in das Pilotprogramm «Nachhaltige Quartiersentwicklung» zu stellen, um damit eine integrale Aufwertung des Quartiers zu initiieren. Diesem Gesuch entsprach das Bundesamt für Raumentwicklung.

Mit dem finanziellen Beitrag wurde mit Vertretern des Gewerbes, Liegenschaftsbesitzern, Interessenverbänden, Parteien und sozialen Institutionen in einem rund

sechsmonatigen Prozess im Konsensverfahren ein Masterplan ausgearbeitet. Insgesamt 31 Bausteine in den Themen Verkehr/Aussenräume, Gewerbe/Liegenschaften sowie Kultur/Soziales/Gesundheit wurden definiert. Diesen Masterplan sehen die meisten Quartierakteure noch heute als Ausgangspunkt und Basis ihres Engagements.

Zur Umsetzung wurde eine eigene Projektstruktur aufgebaut. In der Pilotphase (bis 2007) lag die Projektleitung bei den Vertretern der Fachhochschule sowie der Stadtverwaltung (Baudirektion und Fachstelle für Migration). Thematische Arbeitsgruppen, die von Mitgliedern des Leitungsteams koordiniert werden, konkretisieren die einzelnen Projekte und bereiten die Entscheidungsgrundlagen für die Projektleitung vor. Eine regelmässig tagende Quartierkräftegruppe stellt das Vernetzungsgremium zwischen der Projektleitung und der Quartierbevölkerung dar. Zusätzlich geschaffen wurde eine Geschäftsstelle (vermittelnde, koordinierende und initiiierende Funktion) und eine Stelle, die die Beteiligung der Bevölkerung aktiv fördert). Die Einrichtung eines Projektfonds (Förderung von Kleinprojekten im Quartier, mit Quartierjury) soll helfen, kleinere Vorhaben zu realisieren. Alle Projekte werden unter einem gemeinsamen Label geführt (z.B. BaBeL-Kids: Betreuungs- und Animationsprogramm für Kinder und Jugendliche, BaBeL-santé: Präventionsprogramm, BaBeL-Channel: Informationsmonitore im Quartier).

Das Gesamtprojekt «Nachhaltige Quartiersentwicklung Basel-Bernstrasse» wird von den Quartierakteuren als tendenziell *top-down*, die Umsetzung auf der Projektebene hingegen als partizipativ empfunden. Die von der Geschäftsstelle eingeführte Trennung einer strategischen Ebene mit Entscheidungskompetenzen und einer Umsetzungsebene mit hohem partizipativem Anteil im Sinne von Information, Anhörung, Beteiligung und Mitsprache, wird kritisch beurteilt. Als schwierig in der Umsetzung gilt das Spannungsfeld zwischen ehrenamtlich Tätigen und dem Engagement von Professionellen, zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit, zwischen der Expertenkompetenz und der Optik der Akteure aus dem Quartier.

Das Gefäss der Quartierkräftesitzung wird als Plattform für Austausch und Vernetzung gewürdigt. Quartierbewohner, die nicht institutionell gebunden sind, fehlen: «denen war einfach der Sitzungsteil nicht so behaglich, die Leute sind anders in ihrer Debatierart». Alle gewünschten Gruppierungen im Quartier langfristig für das Netzwerk zu gewinnen, ist bis heute nicht gelungen. Liegenschaftsbesitzer besuchten nur die Grossgruppenveranstaltung, Vertreter der Migrationsgemeinschaften erschienen zwar an den ersten Sitzungen, übernahmen dann aber wenig weitere

Verantwortung. Trotz des hohen Aufwandes, den die Projektstellen für die Beteiligung der Quartierbevölkerung aufwenden, erachten bei Abschluss der Pilotphase viele Akteure die Mobilisierung der Bevölkerung noch als ungenügend.

Zu Beginn des Jahres 2008 wurde das Projekt in einen Verein überführt. Neben den Vertretern des Quartiers (Präsident Quartierverein, Präsident Quartierstreiffpunkt, Vertreter der Pfarrei) sind nun der Stadtrat der Baudirektion und der Stadtrat der Sozialdirektion im Vereinsvorstand. «Wir haben», so ein Vertreter der Verwaltung, «mit dem Quartierstreiffpunkt, der Kirche, und dem Quartierverein überall die Stärken geholt und gebündelt».

## 2.2 Fallstudie 2: «Stadtentwicklung Nord»/Quartiersentwicklung St. Johann (Basel)

Das Quartier St. Johann ist für das kantonale Baudepartement eines der vorrangigen Entwicklungsgebiete. Vor allem der Bau des Autobahnverbindungsstücks Deutschland-Frankreich-Schweiz hat das Quartier über zehn Jahre durch Lärmemissionen belastet. Investitionen der Stadt wurden zurückgestellt. In der Folge litt das bevölkerungs- und sozialstrukturell heterogene Quartier unter dem Image eines vernachlässigten Quartiers. Mit der Fertigstellung des zumeist unterirdisch verlaufenden Autobahnteilstücks im Jahre 2008 ergeben sich für das Quartier zahlreiche Entwicklungsperspektiven: Durch einen neuen Bahnhof entsteht ein Knoten im Dreiländereck; das zur Landesgrenze nach Frankreich gelegene Gebiet ist für familienfreundliches Wohnen vorgesehen; das Strassennetz soll durch die Vernetzung von Frei- und Grünräumen entdichtet werden (BAUDEPARTEMENT DES KANTONS BASEL-STADT 2008). Aus Sicht der Verwaltung verlangt eine solche Quartiersentwicklung

«eine Nachhaltigkeit in allen Dimensionen (...) Vor allem bauliche Grossinvestitionen (...) müssen in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext eingebettet werden, um eine nachhaltige Wirkung für die Quartierbevölkerung zu entfalten» (REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT 2005).

Um die Veränderungen im sozialen Bereich zu flankieren, wurde das Projekt «Stadtentwicklung Basel Nord» initiiert (Laufzeit fünf Jahre, Budget 3,75 Millionen Franken).

Das durch das kantonale Amt für Umwelt und Energie eingebrachte Anliegen, die Quartiersentwicklung unter das Label «2000-Watt-Gesellschaft» zu stellen, konnte sich als Vision nicht durchsetzen. Insofern bestehen innerhalb der Verwaltung unterschiedliche Verständnisse über Nachhaltigkeit. Laut Planungsamt wird das Prinzip Nachhaltigkeit «zwar nicht so genannt, aber grundsätzlich schon länger mitgeführt». Für Umweltthemen sei die Koordinationsstelle für

Umweltschutz verantwortlich («das sind die Nachhaltigkeitsverantwortlichen»). Diese ihrerseits deklarieren, dass sie «nicht in dem Sinn die Fachstelle für nachhaltige Entwicklung» sind und sich nur für ökologische Anliegen einsetzen:

«Wir sind bei den Projekten, bei den Wettbewerbsentwicklungen dabei gewesen. (...) Aber die ganzen sozialen Fragen, die haben wir nicht hinein gebracht».

Neben der Verwaltung treten ein Pharmaunternehmen und eine im sozialen Bereich engagierte Stiftung als massgebende Akteure in der Quartiersentwicklung auf. Das Pharmaunternehmen strebt die Transformation des heutigen Produktionsstandortes zu einem Forschungs- und Dienstleistungsstandort für rund 10'000 Beschäftigte an (Planungs- und Baukredit 2 Mrd. Franken bis zum Jahr 2012). «Kein Stein wird mehr auf dem alten bleiben», prophezeit der Vertreter der kantonalen Wirtschaftsförderung und erwartet eine Gentrifizierung des Quartiers durch die Folgen des Campus (z.B. Kurzmiete, gehobene Gastronomie).

Als zentrale Akteurin im sozialen Bereich hat eine Stiftung das Quartier als neuen Arbeitsschwerpunkt definiert. Motiviert ist dieses Engagement durch die sozialen Widersprüche, die sich in einem bevölkerungs- und sozialstrukturell heterogenen Quartier ergeben. Auch die Stiftung hat sich zum Ziel gesetzt, die Lebensqualität im Quartier «innerhalb der nächsten fünf bis zehn Jahre spürbar, sichtbar und messbar zu erhöhen» (CHRISTOPH MERIAN STIFTUNG 2006: 22). Dies zu erreichen, versucht sie über eine Reihe von Projekten, wie einem Wettbewerb «Ideen von Quartierbewohnern für Quartierbewohner» (Wettbewerbssumme 250'000 Franken), dem Bau eines Verpflegungslokals in einem Park, oder dem Umbau eines Restaurants zum Quartierzentrum.

In keinem der Projekte treffen alle Hauptakteure im Quartier zusammen; ein koordinierendes Gefäss gibt es nicht. Das Nebeneinander von Massnahmen im Nachhaltigkeitsbereich wird von den Institutionen im Quartier eher negativ beurteilt. Vor allem komme es zum Aufbau von redundanten Strukturen, weil jeder Akteur mit grossem finanziellem Aufwand seine Strategie mit «Leuchtturmprojekten» realisiere. Vereine würden zur Mitwirkung angesprochen, wenn sie die gleichen Interessen wie die Projektinitiatoren vertreten. Ausländische Vereine würden selten als feste Kooperationspartner berücksichtigt, lieber arbeite man mit (persönlich bekannten) «Schlüsselpersonen» aus der Migrationsbevölkerung zusammen.

Positiv wird das jüngst von Verwaltung, Quartierorganisationen und Stiftung gemeinsam finanzierte Projekt «Quartierkoordination» (30-Stellenprozent) gewürdigt. Diese versteht sich als Beitrag zur nach-

haltigen Quartiersentwicklung und übernimmt eine Vermittlungsaufgabe zwischen Bevölkerung und Verwaltung.

### 2.3 Fallstudie 3: Quartiersentwicklung durch das Projekt «Couverture des voies CFF de Saint-Jean» (Genf)

Als Gastgeber der Brundtland-Kommission 1987 realisierte der Kanton Genf 2001 im «loi sur l'action publique en vue d'un développement durable» eine gesetzliche Basis der Nachhaltigkeitsziele. Das Gesetz definiert die generelle Orientierung und präzisiert die Ziele für die laufende Legislatur («calendrier de législature»). Insgesamt sind über 30 Massnahmen zur Erreichung der neun im Gesetz festgehaltenen Nachhaltigkeitsziele vorgesehen, teilweise wurden diese im Rahmen von Workshops in den Quartieren der Stadt unter dem Titel «Lebensqualität im Quartier» entwickelt.

Der Aufbau der Projektstruktur zielt auf eine Vernetzung innerhalb der Verwaltung ab: die «Délégation à l'Agenda 21» (zusammengesetzt aus dem verantwortlichen Stadtrat und den Departementsdirektoren) definiert gemeinsam mit der «Unité d'Agenda 21» (zwei Mitarbeiter, die direkt dem Generalsekretariat der Stadt unterstellt und für die Umsetzung der Konzeption verantwortlich sind) die Legislaturziele, bestimmt die strategische Orientierung, validiert und evaluiert deren Umsetzungsprogramm. Je eine Person aus jedem Departement nimmt an den Arbeiten der interdepartementellen «Groupe Actions 21» teil, schlägt ein Aktionsprogramm vor, ist für dessen Umsetzung verantwortlich und implementiert die definierten Vorhaben im eigenen Departement. Die «Commission du conseil municipal» schliesslich ist die Ansprechpartnerin für alle Agenda 21-Projekte und wirkt bei deren Umsetzung auch in den Quartieren und ihrer Evaluation mit. Dabei versucht sie, soweit möglich, die städtische soziale Infrastruktur vor Ort einzubeziehen; mit 50 Institutionen für Kleinkinder, Schulen, Ludotheken, acht Sozial- und Gesundheitszentren, zehn Seniorenclubs und 15 Quartierhäusern verfügt die Stadt Genf dabei über ein dichtes Netz.

Die Kooperation mit der Bevölkerung ist eher sporadisch offen. Das heisst, dass die Verwaltung ihre Nachhaltigkeitsstrategie über die städtischen Institutionen auf die Quartierebene transportiert. Weil diese Strategie allerdings nicht immer den Vorstellungen der Institutionen der Quartierbevölkerung entspricht, sind konfliktäre Beziehungen häufig. Dies zeigt das Projekt «Couverture des voies CFF de Saint-Jean», das heute als Vorzeigeprojekt nachhaltiger Quartiersentwicklung in der Stadt Genf gilt. Ursprünglich als Lärmschutzmassnahme geplant, sollten auf der 70 Millionen Franken teuren Überdachung kommerzielle

Einrichtungen gebaut werden. Erst durch eine Unterschriftensammlung der Bevölkerung und lange politische Verhandlungen konnte sich der neu geschaffene, 825 m lange Stadtraum durch die Platzierung von sozialen Einrichtungen (Quartierhaus mit überdecktem Marktplatz, städtisches Sozial- und Gesundheitszentrum, Bibliothek, Bistro, hundert Familien- und Künstlerateliers, Kinderkrippe mit Park) bis heute zum Begegnungsraum der bisher voneinander getrennten Quartiere beiderseits der Eisenbahnlinie entwickeln. Dieser Einsatz der Bevölkerung für eine eigene Quartierentwicklungsstrategie sei wohl der Grund, weshalb das Quartier zum Symbol eines «quartier populaire qui se bat» wurde.

Im Zuge des Couverture-Projektes haben sich eine Reihe neuer Initiativen gebildet, allen voran das Forum, eine Diskussions- und Informationsplattform. Offen für alle, animiert das Forum zu einer Debatte über soziale, kulturelle, politische und urbane Probleme und Realitäten. Dieser Dialog zwischen den Anwohnern, Vereinigungen und Institutionen soll die lokalen sozialen Bindungen stärken (ROSSIAUD et al. 2002: 63).

Erst durch das artikulierte Interesse der Akteure des Quartiers, das Projekt «Couverture des voies CFF» zu einem Begegnungsraum zu entwickeln, sei die Stadtverwaltung für die Quartiersanliegen sensibilisiert worden, so ein Vertreter der Verwaltung. Noch in den 1980er Jahren habe es dieses Selbstverständnis, mit den Leuten direkt zu diskutieren, nicht gegeben. Man habe den Leuten erklärt, was man macht, aber nicht darüber diskutiert. («D'une part, on avait des cultures politiques plus distantes, d'autre part, les associations étaient moins puissantes, moins drainantes au niveau du public».)

Doch noch heute bemängeln Quartiervertreter das Planungsverständnis der Verwaltung, das auf einer «soliden» Projektorganisation aufbaue, was Partnerschaften zwischen den Dienstleistungsabteilungen der Stadt, einen Zeitplan mit messbaren Zielen und, falls möglich, eine Verpflichtung zu Resultaten notwendig mache. Nur so sehe die Verwaltung sichergestellt, dass die Projekte von einer administrativen Organisation getragen und begleitet würden und diese den Weg vorgeben («à ce qu'on soit sûr que les objectifs soient vraiment portés et suivis dans la durée par une organisation administrative qui fonctionne et qui tient la route»). Vor allem dank der Arbeit des Forums im Nachklang des Projektes «Couverture des voies CFF» und der Organisation der Quartiersbevölkerung konnte auch auf weitere städtische Vorhaben im Quartier Einfluss genommen werden, u.a. die Ausarbeitung des Quartiersgestaltungsplanes, den Umbau des Sekundarschulhauses und die Planung der Tempo 30-Zone.

### 3 Diskussion

Der Verstetigungsanspruch in der nachhaltigen Quartiersentwicklung setzt ein Regime voraus, das «das wirksame, transparente und partnerschaftliche Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und zur Schaffung von zukunftsweisenden und nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten zum Ziel hat» (LÖFFLER 2001 in SINNING 2007: 305).

Das Beispiel Luzern kommt dieser Forderung am nächsten und kann daher idealtypisch als «integrierendes Regime nachhaltiger Quartiersentwicklung» bezeichnet werden (siehe Tabelle 2). An die Stelle eines «planning from above» tritt ein Planungs-, Aushandlungs- und Zielkontext, der das Wissen und das Engagement der Bevölkerung strukturell einzubeziehen beabsichtigt: Das Koalitionsziel wird über Konsensszenarien und einen Masterplan zu sichern versucht, die Motivation der Akteure über den Aufbau einer Beteiligungskultur (z.B. Quartierskräftegruppe, Stelle Partizipation) erreicht. Der strategische (statt zeitpunktbezogene) Aushandlungskontext muss allerdings immer wieder inszeniert werden, und er stößt bei Immobilienbesitzern und ausländischen Vereinen an Grenzen. Erst mit der Übergabe der Projektleitung an einen Verein werden hier neue Wege der Verstetigung beschritten. Die Mobilität in und aus der Verwaltung wird aber weiterhin über die zwei Stadträte im Vorstand sichergestellt. Ob der Integrationsauftrag mit einer Bündelung von Kompetenzen auf einen Träger alleine zur Verstetigung führt, wird davon abhängen, ob es gelingt, Schliessungsprozesse und die Förderung von lokalen Eliten zu verhindern und stattdessen das Netzwerk offen zu halten und Träger möglichst unterschiedlicher Ressourcen (wie Wissen, Kapital, Kultur) zu einer Investition in das Netzwerk zu motivieren.

Das Quartier in der Stadt Basel wird von mehreren Akteuren parallel aufgewertet. Jeder Akteur hat seine «Leuchtturmprojekte», mit denen er das Ziel «Verbesserung des Images des Quartiers» erreichen will. Weil es sich hier um ein auf Projekte (statt Strukturen) vereinbartes Koalitionsziel handelt, zwingt es zu einem unternehmerischen Planungsmodus – es wird konkurriert und lobbyiert um Partner, Wissen und Finanzen, weshalb dieser Idealtyp als «lobbyierendes Regime» bezeichnet wird. Das Selbstverständnis der Verwaltung reduziert sich auf die Rolle als Dienstleisterin: Diejenigen Angebote werden angeregt, die es aus Sicht der Verwaltung braucht. Bei konkreten Anfragen auf Mitwirkung wird quasi unter marktwirtschaftlichen Bedingungen entschieden, ob die Verwaltung oder einer der anderen im Quartier tätigen Akteure diese Aufgabe übernehmen soll (was aber nicht heisst,

	<b>Integrierendes Regime</b>	<b>Lobbyierendes Regime</b>	<b>Situativ-partizipatives Regime</b>	<b>«kein Regime» hierarchisch-bürokratische Planung</b>
<b>Zielkontext</b>				
Koalitionsziel (STOKER & MOSSBERGER 1994)	Klima für Innovationen schaffen	Förderung von Entwicklungen v.a. über «Leuchtturmprojekte»	Optimierung der Strategie durch einzelne Projekte	Aufrechterhaltung des Status quo
Motivation der Akteure (STOKER & MOSSBERGER 1994)	Beteiligungskultur aufbauen	Aufwertungsprozess/Image verbessern	Greifbare Ergebnisse erreichen	Rechtliche Vorgaben einhalten
<b>Raumkontext</b>				
Raumkonzept (STOKER & MOSSBERGER 1994)	Sozialer Raum/Identitäten	Sozialer/wahrgenommener/funktionaler Raum	Funktionaler Raum	Funktionaler Raum
<b>Planungskontext</b>				
Planungsmodus (NILLSON 2007)	Konsensorientiert	Unternehmerisch	Projektorientiert	Administrativ
Elitenverhalten (STOKER & MOSSBERGER 1994)	Kooperativ	Kompetitiv	Konfliktär	Distanziert
Modus der Koordination (GISSENDANNER 2004)	Kommunikation	Wettbewerb	Delegation	Koordination
Kooperationsreichweite (KANTOR et al. 1997)	Offen	Exklusiv (elitenorientiert)	Sporadisch offen (elitenorientiert)	Begrenzt (insbes. Unternehmen)
Selbstverständnis der Verwaltung (KANTOR et al. 1997; SINNING 2005)	Bürgergemeinde	Dienstleisterin	Versorgerin	Behörde
<b>Aushandlungskontext</b>				
Verhandlungsmodus (STOKER & MOSSBERGER 1994)	Netzwerk	Parallele Organisationen	Temporäre Bündnisse	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
Beteiligungsverständnis (NILLSON 2007)	Hohe Beteiligung bei der Planung	Hohe Beteiligung am Projekt	Beteiligung bei Umsetzung	Gemäss gesetzlichen Vorgaben
Beteiligungsreichweite (SELLE 2007)	Entscheidungsbeteiligung	Entscheidungsbeteiligung	Entscheidungsbeteiligung	Leistungsbeteiligung
Kommunikation (BAXAMUSA 2008)	Offen	Auf Projektmitwirkende ausgerichtet	Selektiv (institutionenorientiert)	Einseitig

Tab. 2: Regime nachhaltiger Quartiersentwicklung im Vergleich  
*Comparison of sustainable neighbourhood development regimes*  
*Comparaison des différents régimes de développement urbain durable*  
 Quelle: eigene Zusammenstellung

dass letztere dann dabei unterstützt werden). Dagegen werden einzelne Akteure im zivilgesellschaftlichen Bereich im Falle einer Kooperation punktuell gestärkt. Die jeweilige Suche nach Kooperationspartnern unterstützt die ständige Reformulierung von Zielen und Interessen, was möglich macht, dass immer wieder neue und unterschiedlich motivierte Kombinationen von Ideen nachhaltiger Entwicklungsmassnahmen formuliert werden. Weil sich dieses Regime durch seine unterschiedlichen Verständnisse von Nachhaltigkeit (interdepartemental wie interinstitutionell) auszeichnet, und es zu keinem Koalitionsziel im Sinne einer «Dachstrategie» kommt, ist jedoch fraglich, ob die verschiedenen Ideen nachhaltiger Entwicklungsmassnahmen in einen Nutzen stiftenden Austausch treten können.

Das Genfer Quartier, ein idealtypisches «situativ-partizipatives Regime nachhaltiger Quartiersentwicklung» referenziert auf eine städtische Gesamtstrategie. Ein projektorientiertes Vorgehen, das Vorhaben nach ihrer Notwendigkeit für das Quartier priorisiert, optimiert das «Versorgerverständnis». So können – in Zusammenarbeit mit städtischen Institutionen und ausgewählten Partnern vor Ort – in Form von temporären Bündnissen in realistischer Zeit greifbare Ergebnisse erreicht werden. Die Mitwirkung der Akteure vor Ort erfolgt in Form einer Umsetzungsbeteiligung; eine erweiterte Partizipation könnte aus Sicht der Verwaltung Prozesse unnötig verzögern und konkrete Ergebnisse verhindern. Für die Quartierakteure sind die Massnahmen der Verwaltung oft nicht nachvollziehbar, weshalb Kontakte zumeist aus konfliktären

Beziehungen heraus entstehen. Dies führt zur Bildung von Entwicklungsagenturen im Quartier, die sich als «pressure group» verstehen, ihre Anliegen aber nicht konsequent in den Quartiersentwicklungsprozess einbringen können.

#### 4 Fazit

Städtische Nachhaltigkeitspolitik vermag zwar umfangreiche Beteiligungsprozesse auszulösen, diese führen allerdings nicht automatisch zu tragfähigen institutionellen Strukturen (Verstetigungsansatz). Insofern ist das Teilziel von Nachhaltigkeit, ein sich selbsttragendes Wachstum zu erreichen, gefährdet. Die Regime-Theorie, die formelle und informelle Planungsaktivitäten zwischen unterschiedlichsten Akteurskonstellationen erfasst, hilft, die institutionellen Mechanismen herauszuarbeiten, die zu einer Verstetigung beitragen. Regime, die integrierend in Bezug auf Wissen, Zeit, Kompetenzen und Zugänge wirken, sind aufgrund der vorliegenden Fallstudien dazu am ehesten geeignet. Sie vermitteln zwischen dem Nachhaltigkeitsverständnis der Verwaltung (als Trägerin der Nachhaltigkeitspolitik), der gesellschaftlichen Selbstregulierung (mit dem Aufbau von intermediären Institutionen) und den Handlungslogiken der politischen Entscheidungsträger. Grenzen zeigen sich dann, wenn die bestehenden Antagonismen (z.B. einseitige Beeinflussung, Entscheidungsblockaden, fehlendes Vertrauen) nicht durch das Verhandlungssystem organisiert werden können.

#### Danksagung

Dieser Beitrag beruht auf dem vom Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Programms «Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung NFP 54» geförderten Forschungsprojekt «Der Nutzen von sozialem Kapital bei der nachhaltigen Quartierentwicklung».

#### Literatur

ALBERS, G. (1996): Stadtplanung: Eine praxisorientierte Einführung. – Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.  
 ALISCH, M. & H. HERRMANN (2001): Soziale Nachhaltigkeit. Lernprozesse für eine nachhaltige Zukunft. – In: ALISCH, M. (Hrsg.): Sozial-Gesund-Nachhaltig. Vom Leitbild zu verträglichen Entscheidungen in der Stadt des 21. Jahrhunderts. – Opladen: Leske und Budrich: 95-114.  
 BAHN, C., POTZ, P. & H. RUDOLPH (2003): Urbane Regime – Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes. – = Discussion paper SP III 2003-201, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

BAUDEPARTEMENT DES KANTONS BASEL-STADT (2008): Kantonaler Richtplan. Entwurf für die öffentliche Mitwirkung. – Basel: Baudepartement des Kantons Basel-Stadt.

BAXAMUSA, M.H. (2008): Empowering communities through deliberation. The model of community benefits agreements. – In: Journal of Planning Education and Research 27, 3: 261-276.

BERTELSMANN STIFTUNG (2003): Leitbild Bürgerorientierte Kommune. Orientierungsrahmen und Qualitätsmassstab. – Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

BOLZ, U. (2005): Public private partnership in der Schweiz. – In: Forum Raumentwicklung 3: 24-26.

CHARTA VON AALBORG (1994): Charta der europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit, am 27.5.1994 verabschiedet. – <http://www.agenda-transfer.de/agenda-service/admin/download/ChartaAalborg.pdf> 10.6.2009.

CHRISTOPH MERIAN STIFTUNG (2006): Freiräume und Quartierentwicklung. Jahresbericht 2005. – Basel: Christoph Merian Verlag.

DRILLING, M. (2009): Utilizing social capital in sustainable neighborhood development. Final Scientific Report. NRP 54 «Sustainable development of the built environment». – Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz.

FINGERHUTH, C. (1999): Stadtpolitiken, Stadtbaupolitik, Stadtplanungspolitik, Stadtentwicklungspolitik. – In: KOCH, M. & W.A. SCHMID (Hrsg.): Die Stadt in der Schweizer Raumplanung: ein Lesebuch. Martin Lendi gewidmet. – Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich: 203-209.

GISSENDANNER, S. (2004): Mayors, governance, coalitions, and strategic capacity. Drawings lessons from Germany for theories of urban governance. – In: Urban Affairs Review 40, 1: 44-77.

HESSISCHE GEMEINSCHAFTSINITIATIVE SOZIALE STADT - HEGISS (Hrsg.) (2006): Verstetigungsstrategien in der Sozialen Stadt: Charta für Nachhaltigkeit und lokale Beispiele. – Frankfurt am Main: Servicestelle Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt.

KELLER, D., KOCH, M. & K. SELLE (2006): Verständigungsversuche zum Wandel der Planungskulturen. Ein Langzeit-Projekt. – In: SELLE, K. (Hrsg.): Planung neu denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. – Dortmund: Verlag Dorothea Rohn: 279-291.

KILBURN, W. (2004): Explaining U.S. urban regimes. – In: Urban Affairs Review 40, 5: 633-651.

KLEGER, H. (1996): Metropole Transformation durch urbane Regime. Berlin-Brandenburg auf dem Weg zur regionalen Handlungsfähigkeit. – Amsterdam: Verlag Fakultas.

KREIBISCH, R. (2007): Zukunftsperspektiven einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. – In: BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG & BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG



(Hrsg.): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum. – Meckenheim: Selbstverlag: 53-58.

LENDI, M. (2007): Stadtplanung: zwei Publikationen voller Anregungen. – In: DISP 43: 99.

MAYNTZ, R. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. – Frankfurt am Main: Campus Verlag.

MAYRING, P. (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. – Basel: Beltz Verlag.

PAGE, R. & A. SARTORIS (2007): Quartierprofile St. Jean und Les Delices. – Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz.

REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT (2005): Medienmitteilung vom 1.3.2005.

REIMER, S., WETTENMANN, T. & H. BACKHAUS-MAUL (2004): Aktuelle Beiträge zu Corporate Citizenship. – Münster: Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft im Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

ROSSIAUD, J., CRISTOPHE, D., HASDEU, I., SALERNO, S., SCHOENI, D. & S. FATTEBERT (2002): Outils pour l'action socio-sanitaire communautaire à Saint-Jean/Charmilles et aux Eaux-Vives. – Genf: o.V.

SCHÜRCH, B. & A. SARTORIS (2007): Quartierprofil Basel-Bernstrasse. – Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz.

SCHÜRCH, B., SARTORIS, A. & M. DRILLING (2007): Quartierprofil St. Johann. – Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz.

SINNING, H. (2007): Stadtplanung, Stadtentwicklung, Stadtmanagement. Herausforderungen für eine Nationale Stadtentwicklungspolitik. – In: vhw FW 6: 303-308.

STÄDTENETZ «SOZIALE STADT NRW» (Hrsg.) (2006): Kontinuität in der Sozialen Stadt. Welche Perspektiven hat die integrierte Stadtteilentwicklung nach der Förderung? Tagungsdokumentation. – Aachen: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen.

STOKER, G. & K. MOSSBERGER (1994): Urban regime theory in comparative perspective. – In: Environment and Planning C: Government and Policy 12: 195-212.

STONE, C.N. (1989): Regime politics: governing Atlanta 1946-1988. – Kansas: University Press of Kansas.

STONE, C.N. (2005): Looking back and look forward: Reflections on urban regime analysis. – In: Urban Affairs Review 40, 3: 309-341.

WACHTER, D. (2004): Mit Kooperationen die Nachhaltige Entwicklung stärken. – In: Forum Raumentwicklung 2: 5-9.

WEIDNER, H. (2002): Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – ein prekäres Verhältnis. – = Discussion paper FS II 02-303, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

### **Zusammenfassung: Verstetigung in der nachhaltigen Quartiersentwicklung. Eine Analyse aus Sicht der Urban Regime Theory**

Städte haben in den vergangenen Jahren begonnen, eine quartiersbezogene Nachhaltigkeitspolitik zu realisieren, die auf einem netzwerkorientierten Planungsverständnis aufbaut. Vor allem für die Akteure auf der lokalen Ebene eröffnet sich damit die Möglichkeit, konsequenter als bisher in die Planung eingebunden zu werden. Das ist eine der Grundvoraussetzungen des Verstetigungsansatzes, der auf die Notwendigkeit institutioneller Mechanismen zur Transformation von Bürgerengagement in tragfähige Strukturen hinweist. Um diese Mechanismen zu beschreiben, eignet sich die Urban Regime Theory. Regime werden verstanden als Formen längerfristiger Koalitionen, die Akteure anregen, Ressourcen und Kompetenzen zu investieren. Auf der Basis bestehender Arbeiten zu urbanen Regimen bereitet der vorliegende Beitrag die Kontexte auf, in denen sich Projekte nachhaltiger Quartiersentwicklung verorten lassen. Anschliessend werden am Beispiel von Stadtquartieren in Basel, Luzern und Genf drei Idealtypen von Regimen eingeführt. Insgesamt – so die These des vorliegenden Beitrages – kann die Ausweisung unterschiedlicher Regime nachhaltiger Quartiersentwicklung Planungsverantwortliche bei der Formulierung von Verstetigungsstrategien auf Quartiersebene unterstützen.

Schlüsselwörter: Nachhaltige Quartiersentwicklung, Governance, Urban Regime Theory, Stadtplanung

### **Summary: Building and anchoring sustainable structures in neighbourhood development projects. Local coalitions from the perspective of urban regime theory**

In recent years, cities have initiated a policy of sustainable neighbourhood development making use of a network-based planning concept. For many actors at the local level, this creates an opportunity to be more thoroughly integrated in the planning process than before and ensures a sustained role in decision-making. This is one of the basic prerequisites of the sustainable structures approach (*Verstetigungsansatz* or continuity/anchoring approach), which stresses the importance of institutional mechanisms in transforming civil engagement and initiatives into greater sustainability of structures. It is argued here that urban regime theory is suitable for describing the mechanisms involved. Regimes are understood as forms of longer-term coalitions that inspire actors to invest resources and competencies in local networks. Building on existing studies on urban regimes, the article suggests the most appropriate contexts for sustainable neighbourhood development projects. This is followed by the presentation of three model regimes based on case studies of urban neighbourhoods in the cities of

Basel, Lucerne and Geneva. It is argued that characterisation of regimes can support planners in their formulation of strategies to anchor and sustain neighbourhood development at urban district level.

Keywords: sustainable urban neighbourhood development, governance, urban regime theory, urban planning

**Résumé: Construire des structures durables dans les projets de quartiers: les coalitions locales vues par la théorie des régimes urbains**

Les villes ont initié depuis peu une politique de développement durable urbain fondée sur un concept d'aménagement en réseau. Cette évolution ouvre de nouvelles opportunités aux acteurs du niveau local, leur permettant d'être mieux intégrés au processus d'aménagement qu'auparavant et d'y jouer un rôle durable dans la prise de décision. Il s'agit là d'un prérequis fondamental de l'approche par les structures durables, laquelle insiste sur l'importance des mécanismes institutionnels dans la transformation de l'engagement civique et dans les initiatives qui visent à établir des structures durables. Cet article postule que la théorie des régimes urbains est utile à la compréhension de ces mécanismes. Les régimes sont conçus comme des

formes de coalitions à long terme qui encouragent les acteurs à investir des ressources et des compétences dans les réseaux locaux. Basée sur des études relatives aux régimes, cette contribution analyse les contextes dans lesquels se situent les projets de quartier. Les cas d'étude proviennent des villes de Bâle, Lucerne et Genève. Ils mettent en évidence certaines particularités qui font des régimes un exercice de redistribution du pouvoir, menant à des structures durables.

Mots-clés: développement urbain durable, gouvernance, théorie des régimes urbains, planification urbaine

---

Dr. **Matthias Drilling**, Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung, Thiersteinerallee 57, CH-4053 Basel, Schweiz.  
e-mail: matthias.drilling@fhnw.ch

*Manuskripteingang/received/manuscript entré le 17.7.2009*

*Annahme zum Druck/accepted for publication/accepté pour l'impression: 20.12.2009*