



Frank Eckardt, Anton Brokow-Loga

Jenseits des Managements der Stadt: Teilhabe in der Postwachstumsstadt

Die ökologischen und sozialen Krisen, mit denen die heutige Gesellschaft umzugehen hat, scheinen sich immer weiter zuzuspitzen. Während die Kippunkte des planetaren Klimas und das Aussterben der Arten noch vor wenigen Jahren – trotz Warnungen seit den Anfängen der Umweltbewegung der 1980er Jahre – nur ein Thema unter vielen war, so bekommt diese Bedrohung der globalen Gesellschaft im Kontext mit dem Ukrainekrieg, der globalen Zunahme von Verarmung und Hunger, der zunehmenden Anzahl von Klimaflüchtlingen, der Rohstoff-, Energie- und Wärmeknappheit sowie den kollabierenden Lieferketten nun eine katalytische Bedeutung. Das größte Problem scheint aber die mangelnde kollektive Lernfähigkeit zu sein, die es benötigen würde, um einen rettenden Ausweg zu finden, der zumindest die Bewahrung eines minimalen Schutzes der menschlichen Zivilisation für die Generation der jetzt aufwachsenden Kinder und Jugendlichen ermöglichen könnte. Die Diskussion um die ökologische Umgestaltung der Stadt kann deshalb nicht von der Frage abgekoppelt werden, in welcher Weise neue Lebensweisen und Formen der Zusammenarbeit im globalen, regionalen und lokalen Kontext gefunden werden können.

Die Konzeption einer Stadt jenseits des Wachstumsparadigmas erfordert deshalb ein anderes Politikverständnis und andere Formen der institutionellen Zusammenarbeit als jene, die bislang etabliert sind. Ausgangspunkt hierfür muss eine Analyse der bestehenden Formen der gesellschaftlichen Problemlösung sein. Der Ansatz der Postwachstumsstadt fokussiert darauf, dass die ausdifferenzierte Moderne durch ihre Effizienz große Teile der Bevölkerung am wachsenden Wohlstand beteiligt. Heute können wir erkennen, dass beides nicht mehr funktioniert: Die bestehenden institutionellen Settings können die Komplexität der Krisen durch ihre Aufgabenteilung nicht mehr adäquat handhaben. Schon in den 1990er Jahren zeichnet sich die Überforderung des Staates ab (Ellwein/Hesse 1994), auf die mit New Public Management (NPM) und einem Fokus auf Public-Private-Governance-Konstellationen höchst ambivalente Antworten in Wissenschaft und Praxis gefunden wurden. Diese Reformbewegung wollte u. a. eine stärkere Outcome-Orientierung staatlichen Handelns in den Vordergrund stellen und dabei Bürgerbeteiligung und Marktorientierung miteinander verbinden.

Schon 2008 stellte Lars Holtkamp fest, dass diese Reformen gescheitert sind (Holtkamp 2008). In der Post-NPM-Debatte (Reiter/Klenk 2018) scheint sich abzuzeichnen, dass die Idee der Steuerung von gesellschaftlichen Prozessen, in denen der Staat nur ein Akteur unter vielen ist, nicht der Wirklichkeit entspricht. Die Vorstellung, dass der Staat durch eine Vernetzung der Verwaltung mit den Akteuren des Marktes und der Bürgergesellschaft tatsächlich steuern kann und dies im Vergleich zur klassischen Vorstellung von der Verwaltung als Garant der rationalen Lösung von Problemen auch besser tun könne, hat sich weder in Deutschland noch international bestätigt. Die asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren, insbe-

sondere durch den Rückgriff auf die sogenannten „harten“ Steuerungsmittel Recht und Geld, sind hingegen nicht zuletzt in der Coronapandemie deutlich hervorgetreten. Aber eine Rückkehr zur modernen „Verwaltung“ der Probleme, wie sie Max Weber einst für das Kennzeichen einer arbeitsteiligen Gesellschaft gesehen hat, hat ebenfalls nicht stattgefunden (Kuhlmann/Schwab 2017). Sehr schnell wurden jedoch die Ineffizienz und die sich steigernde Überforderung der vorhandenen Strukturen gesellschaftlicher Steuerung deutlich, die zumeist nicht durch ein Programm langfristiger Reformen des Verhältnisses von Gesellschaft und Verwaltung behoben werden, sondern durch ein Ad-hoc-Krisenmanagement aufgefangen werden sollen.

Beteiligung in der herkömmlichen Stadtentwicklungspolitik: zwischen „Projektitis“ und „Empowerment“

Anstelle der tatsächlich notwendigen Reformen wurde durch NPM und Co. eine Parallelwelt geschaffen, in der die prinzipielle Problematik der Asymmetrien von Wissen, Ressourcen, Handlungsoptionen, Recht und öffentlicher Aufmerksamkeit nicht angegangen werden. Viele Herausforderungen, mit denen sich die Menschen nun in den Städten auseinandersetzen müssen, werden stattdessen von unterschiedlichen politischen Programmen in verschiedenen Ministerien und Förderinstitutionen aufgegriffen. Dadurch entsteht eine Vielzahl von einzelnen Projekten als fragmentierte Ansätze ohne feste Einbindung in langfristige kommunalpolitische Prozesse – gewissermaßen eine „Projektitis“ der Stadtentwicklung, die letztlich dem Vertrauensverlust in die Demokratie Vorschub leistet. Während Leuchtturmprojekte durch Beteiligung von Ministerien gefördert, von Forschung bis ins letzte Detail untersucht und im Social Media Feed gefeiert werden, findet die meiste Beteiligungsarbeit schlecht finanziert und tool-orientiert statt. Bei alledem gibt es wenig Raum, um die zentralen Fragen



zu stellen: Auf welche Weise werden Menschen zu aktiven Gestaltern der Stadtgesellschaft? Warum sind so viele Bewohnerinnen und Bewohner nicht in der Lage, sich in stadtpolitische Prozesse einzubringen?

Die schier unübersichtliche Landschaft von Instrumenten, Projekten, Maßnahmen und Programmen, die sich mit einzelnen Problemlagen auseinandersetzen, beruhen derweil ungeachtet der praktischen wie programmatischen Differenzen auf einer Form der Kollaboration der Betroffenen. Sie verwirklichen in diesem Sinne die Ansprüche, dass Demokratie mehr sein sollte als eine Regierungsform und Planung mehr als bloßes Instrument der jeweils herrschenden Mehrheit. Stattdessen wird ein Demokratieverständnis vertreten, das eher deliberativen Politikverständnissen zu folgen scheint, in denen alle auf gleicher Augenhöhe miteinander um die beste Lösung streiten.

So sehr es den einzelnen Projekten, intermediären Initiativen und Förderansätzen auch teilweise gelingen mag, im Konkreten und im Rahmen des abgesteckten Handlungsbereichs positive Wirkungen zu entfalten und für Einzelne durchaus eine Verbesserung der Lebensumstände zu erreichen, so wenig adressieren sie die tiefere Krise in der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, die sich in dem erodierenden Vertrauen in staatliche Institutionen und der damit verbundenen Legitimität manifestiert. Überdeckt wird dieser Mangel durch eine Rhetorik des Empowerments, wonach sich – wie in den Lügengeschichten des Barons von Münchhausen – die Benachteiligten und Ausgeschlossenen am eigenen Zopf aus dem Sumpf ziehen können.

Empowerment als Idee, dass die betroffenen Menschen in die Lage versetzt werden sollten, um sich aus einer benachteiligten Lage selbst herauszuarbeiten, klingt zweifelsohne als individuelle Strategie der Bewältigung von Armut und Diskriminierung plausibel, die Mechanismen der Benachteiligung werden aber als solche dadurch nicht infrage gestellt. Im Gegenteil: Ein einseitiger Fokus auf diese Perspektive kann diese Problematik tendenziell sogar verschärfen, weil es durch das gelungene Empowerment dann quasi als erwiesen gelten darf, es ja möglich ist, wenn man nur will – quasi in direkter Weiterführung des neoliberalen „Vom-Tellerwäscher-zum-Millionär“-Narrativs. Norbert Herriger (2010, S. 83) spricht auch von der „Ideologie des Ellenbogenmenschen“. Vollkommen außer Acht gelassen werden diejenigen, die von den Benachteiligungen profitieren sowie soziale Konflikte und machtpolitische Auseinandersetzungen (Enggruber 2013, S. 8). Als ursprünglich emanzipatorisches Konzept fungiert das Empowerment der 1970er Jahre nun unter den krisenhaften Bedingungen einer fragmentierten und verunsicherten (Post-)Wachstumsgesellschaft deshalb eher als „avanciertester Modus der Herrschaftsausübung“ (Bröckling 2016, S. 9).

Das Empowermentkonzept passte in eine Gesellschaft, in der eine langfristige Aufstiegsmobilität geplant werden konnte. Zivilgesellschaftliches Interesse an einer Selbstermächtigung und staatliche Erweiterung der Steuerungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Prozesse trafen hier zusammen und beförderten gegenseitig die „Revolution der Partizipation“, in gewisser Weise als Erbe von 1968 (Wolfrum/Hofmann 2018). Diese Perspektive ist aber heute durch das Schrumpfen der zeitlichen Horizonte in allen Lebensbereichen bedroht, und für viele Menschen, die keine Ressourcen haben, um finanzielle Engpässe zu überbrücken, ist eine bürgerliche Lebensplanung mit langfristigen Investitionen in das soziale und kulturelle Kapital unvorstellbar. Wenn das Planen des eigenen Lebens sich nur noch auf kurzfristige Zielstellungen wie das Finden einer bezahlbaren Wohnung, das Sparen der Energiekosten und die Erfüllung der kleinen Träume des Alltags beziehen kann, wie kann dann eine langfristig angelegte Stadtplanung und -politik gelingen, die Katastrophen, wie die kommenden Hitzewellen und Welternährungskrisen, in den nächsten Jahren verhindern will? Es ist offensichtlich, dass niemand zugunsten einer vagen Zukunftsperspektive kurzfristige Bedürfnisse zurückstellen kann und will.

Partizipative Ansätze, die mit den üblichen Instrumentarien der Bürgerbeteiligung operieren, sparen dieses Problem aus und versuchen stattdessen, die mangelnde Beteiligung der Armen an diesen Prozessen als eine Frage des Outreach und der Ermöglichung zu erfassen. Im Ergebnis bedeutet das, dass die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger der Mittelschicht ihre Interessen artikulieren und in der Regel durchsetzen können. Sie sind auf diese Art erfolgreich, weil sie die Definitionsmacht über die gesellschaftliche Teilhabe nicht aus der Hand geben. Teilhabe, so die Quintessenz von Partizipation, ist Teilnahme – Mitmachen und letztlich Zustimmung an den Vorhaben, die auf die eine oder andere Weise „vorbereitet“ worden sind.

Die materielle Grundlage städtischer Beteiligungskultur begreifen

In einer von Interessenskonflikten geprägten Stadt, die sich zunehmend sozial polarisiert, wäre es die Aufgabe staatlicher Stellen, das Allgemeinwohl und den Interessensausgleich als vorrangige Zielstellungen zu verfolgen. Die Idee, dass es eine Priorisierung von stadtplanerischen Vorhaben geben könnte, mit denen die gesellschaftlichen Ungleichheiten – etwa durch eine Anti-Segregationspolitik, die auf eine Veränderung von benachteiligenden Siedlungsstrukturen ausgerichtet wäre – behoben werden, würde aber eine Selbstreflexion der eigenen gesellschaftlichen Rolle erfordern, die in der institutionellen Landschaft nicht vorgesehen ist. Als intermediäre Instanz hat sich bislang nur das Quartiersmanagement durchgesetzt, das zwischen dem



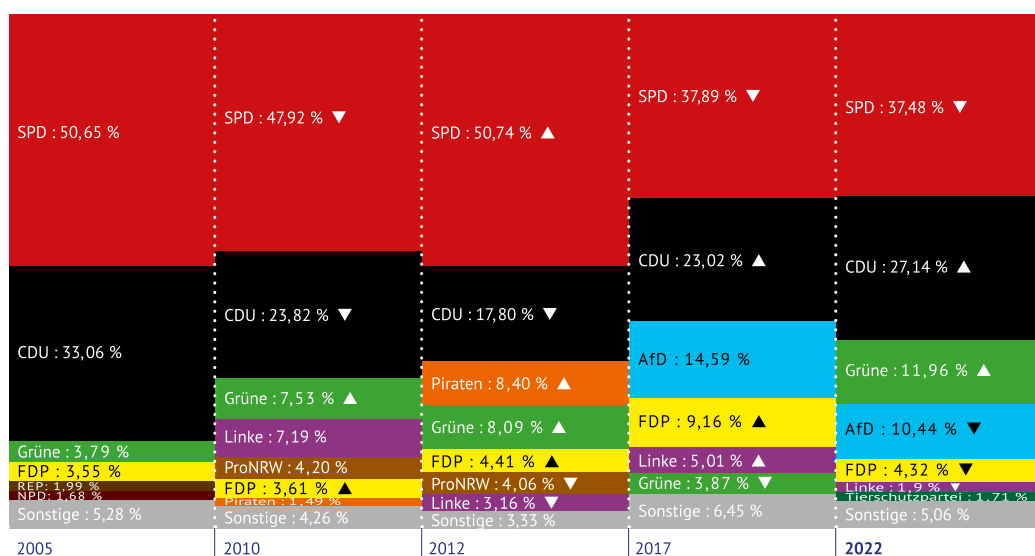
Stadtteil und der Stadtplanung vermitteln soll. Diese, im Idealfall als Top-down und Bottom-up gedachte Kommunikationsstruktur, erlaubt es, Probleme nach oben zu signalisieren, die sich innerhalb der bestehenden Strukturen der Benachteiligung ergeben. Sie sorgen dafür, dass sich im Feintuning der lokalen Steuerung dieser Gebiete keine unkontrollierbaren Dynamiken entwickeln können. Wenn auch der Befriedigungseffekt nicht kleingeredet werden sollte, so ist dennoch zu konstatieren, dass diese Pazifizierung nicht den Entfremdungsprozess der benachteiligten Stadtteile und ihrer Menschen von der Demokratie aufgehalten hat. Nach über zwanzig Jahren Soziale Stadt ist viel für bauliche Maßnahmen und weniger für Begegnungsmöglichkeiten getan worden, doch die Problemlagen der Armut und der

gesamstädtisch ungerechten Siedlungsstrukturen werden nicht angegangen.

Durch diese Form des Managements, die die Augen vor den vielen Dimensionen von Armut nur soweit thematisiert, sodass der „soziale Frieden“ nicht bedroht wird, hat sich ein negativer Lernprozess bei den Betroffenen eingestellt, bei dem das Gefühl der Nichtrepräsentanz immer wieder aufs Neue bestätigt wurde, sodass sich eine Politikverdrossenheit manifestiert hat, die die soziale Repräsentanz unseres politischen Systems insgesamt infrage stellt. Wenn man sich etwa die Landtagswahlen in NRW letzten Jahres anschaut, dann hat dort etwa in Gelsenkirchen, der ärmsten Stadt Deutschlands (vgl. Eckardt/Voregger 2023), nur eine Minderheit von 15 % die aktuelle Landesregierung und

überhaupt nur 27,92 % der ansässigen Bevölkerung, von der wegen Alter und fehlender Staatsbürgerschaft 37 % auch gar nicht an der Wahl teilnehmen durften, gewählt. Mehr als drei Viertel der dort lebenden Menschen beteiligen sich also nicht an den bestehenden Formen der demokratischen Teilhabe.

Weil es sich um einen seit den 2000er Jahre anhaltenden Prozess handelt, der schon im Jahr 2013 wissenschaftlich dokumentiert und auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurde (Vehrkamp 2013), hat die mangelnde Responsivität der Gesellschaft und insbesondere der politischen Institutionen diesen sozialen Riss auf Dauer zementiert. Sämtliche gesellschafts-politische Problemlagen und Lösungsansätze werden durch die fehlende Berücksichtigung der benachteiligten Menschen inzwischen überlagert. Mehr und mehr verfestigt sich bei einem Teil der Gesellschaft die Einstellung, dass selbst bei Projekten, die eindeutig im eigenen Vorteil wären, diese nicht



Ergebnisse unter Einberechnung der Nichtwähler*innen:

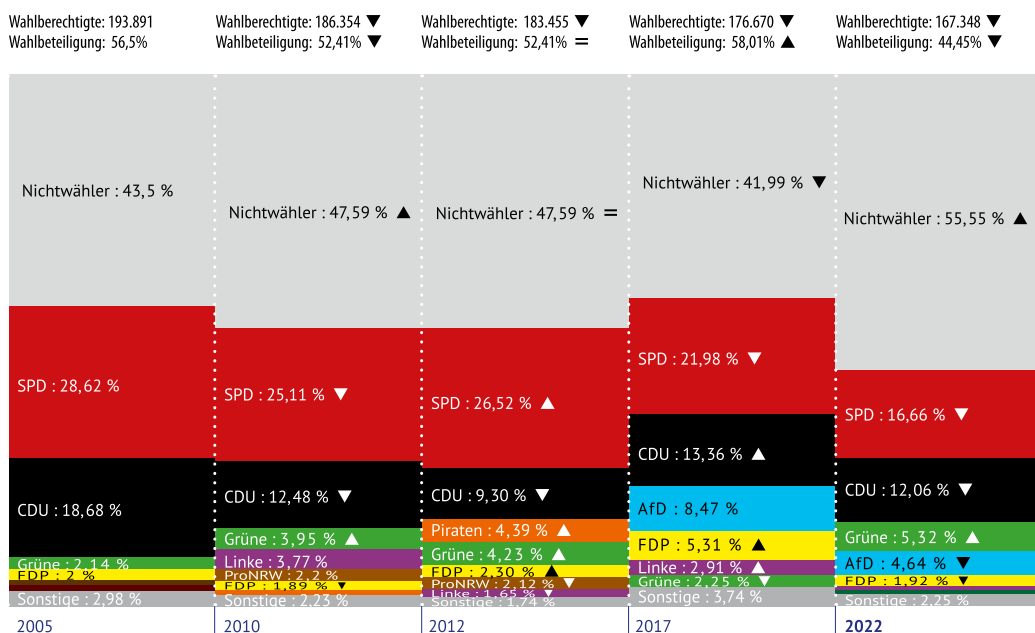


Abb. 1: NRW-Landtagswahlen seit 2005 in Gelsenkirchen (Quelle: isso –Stadtmagazin für Gelsenkirchen, # 80/Juni 2022)



mehr angenommen werden, weil sie vom Staat oder ihm nahestehenden Repräsentanten vorgeschlagen werden. Der Ruf nach schnellen und einfachen Lösungen wird laut und immer lauter, so lange materielle Teilhabe nicht auf der Tagesordnung steht.

Konflikte um Teilhabe in der Postwachstumsstadt

Das verloren gegangene Vertrauen zurückzugewinnen, wird nicht konfliktfrei möglich sein. Die Idee einer Postwachstumsstadt (Brokow-Loga/Eckardt 2020) setzt in demokratietheoretischer Perspektive den Schwerpunkt auf die (Re-) Politisierung stadtpolitischer Prozesse und ungleicher gesellschaftlicher Verhältnisse. Dazu gehört die Anerkennung der Tatsache, dass in der Postwachstumsgesellschaft Konflikte nicht durch ein Stück vom immer weiterwachsenden Wohlstand zu befrieden sind, weil es kein „Mehr“ von allem für alle weiterhin geben kann – auch wenn dies sicherlich schwerfällt. Statt Wohlstand weiter ungleich zu verteilen, wird es primär um den Schutz vor Mangel gehen. Dieser Mangel ist aber nicht unbedingt eine Folge der unmittelbaren Krisen, sondern wird durch die Verleugnung von Mangel, etwa an un bebauter Fläche für die Produktion unserer Nahrungsmittel und den Erhalt der natürlichen Ressourcen, erst hergestellt. Obwohl der übergroße Teil der städtischen Flächen bereits bebaut ist, sollen Probleme wie die Wohnraumversorgung dennoch nach wie vor durch weitere Ausschreibung von Bauland gelöst werden. Dabei gab es noch nie so viel Wohnraum in der Geschichte Deutschlands – zur Lösung der Versorgungskrise mit Nahrungsmitteln, Wasser, erneuerbaren Energien und für die ökologische Vielfalt müsste dieser nicht aus-, sondern eher zurückgebaut werden.

Suffizienzstrategien des Stadtumbaus bedrohen jedoch die gesellschaftliche Kooperation noch weiter, wenn sie nicht von einer umweltgerechten Priorisierung für die bereits am meisten benachteiligten Menschen einhergeht. Neue Institutionen, die dies in den Blick nehmen, werden dringend benötigt. Es braucht also Institutionen, die spezifische Anliegen der Wärmeinseln, der Abkühlung in den Sommermonaten, der humanen Arbeit, der bezahlbaren und gesunden Wohnungen und Wohnumgebungen, der erholsamen Freizeitangebote, der gezielten Unterstützung von schulischen und außerschulischen Lernmöglichkeiten, der Förderung von energetischen Sanierungen ohne soziale Verdrängung, der kostenlosen Mobilität und Ernährung zu realisieren versuchen. Außerdem braucht die Transformation zu einer (klima-)gerechten Stadtgesellschaft eine Umkehrung des Blicks: Die Auseinandersetzung mit Ungleichheit und Segregation gelingt nur, wenn nicht, wie bislang, nur arme Viertel oder marginalisierte Bevölkerungsgruppen adressiert werden.

Wie schon sichtbar bei jenem Berliner Bündnis, das zu 1.-Mai-Demonstrationen im Reichenviertel Grunewald aufruft, um selbiges als „Problemviertel“ zu markieren, müssen die Strukturen und Akteure in den Fokus, die etwa vom Rückbau kommunaler Infrastrukturen oder reduzierter staatlicher Umverteilung profitieren. Dann könnte statt entleerten Formeln von Partizipation oder Empowerment eine sinnhafte Teilhabe und Beteiligungskultur (Brokow-Loga 2023) entstehen, die das Fundament für kooperative Formen des Zusammenlebens schaffen, die wir wiederum dringend für die Bewältigung der angebrochenen Krisen benötigen.



Prof. Dr. Frank Eckardt

Professur Sozialwissenschaftliche Stadtforschung, Bauhaus-Universität Weimar



Anton Brokow-Loga

B.A. & M.Sc., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Professur Sozialwissenschaftliche Stadtforschung, Bauhaus-Universität Weimar

Quellen:

- Bröckling, Ulrich (2016): Auch Aufrichten ist Zurichten. Das Paradox des Empowerment. In: *Medien + Erziehung*, 60/ 3, S. 9–16.
- Brokow-Loga, Anton (2023): *Corona und die Stadt. Kommunale Beteiligungskultur in der Krise*, erscheint im März 2023. Bielefeld: transcript Urban Studies.
- Brokow-Loga, Anton/Eckardt, Frank (Hg.) (2020): *Postwachstumsstadt. Konturen einer solidarischen Stadtpolitik*. München: oekom.
- Eckardt, Frank/Voregger, Michael (2023): *Kreativquartiere in strukturschwachen Städten? Das Beispiel Gelsenkirchen-Ückendorf*. In: Bukow, Wolf-D./Rolshoven, Johanna/Yildiz, Erol (Hg.): *(Re-)Konstruktion von lokaler Urbanität*. Bielefeld: Transcript (i.E.).
- Ellwein, Thomas /Hesse, Joachim (1994): *Der überforderte Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- Enggruber, Ruth (2013): *Kritische Notizen zum Empowerment-Konzept in der Sozialen Arbeit*.
- Herriger, Norbert (2010): *Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Holtkamp, Lars (2008): *Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells*. In: *der moderne staat* 2/08, S. 423–446.
- Kuhlmann, Sabine/Schwab, Oliver (Hg.) (2017): *Starke Kommunen – wirksame Verwaltung: Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*. Wiesbaden.
- Reiter, Renate/Klenk, Tanja (2018): *The Manifold Meanings of "Post-New Public Management" – A Systematic Literature Review*. In: *International Review of Administrative Sciences* 85 (1), S. 11–27.
- Vehrkamp, Robert (2013): *Gespaltene Demokratie. Neue Schätzungen zur Wahlbeteiligung sozialer Milieus bei der Bundestagswahl 2013*. In: *WZB Mitteilungen*, 149, S. 44–47.
- Wolfrum, Edgar/Hofmann, Birgit (2018): *Die Revolution der Partizipation – das Erbe von 1968*. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 28, S. 87–96.