

Humboldt-Universität zu Berlin

Institut für Sozialwissenschaften
Prof. Dr. Hartmut Häußermann

Bericht des Projektseminars

Stadtentwicklung

Berlin, Sommer 1998

Von:

Joachim Autschbach	Jochem Maliga
Virginie Borloz	Suzan Safak
Cornelia Ehram	Christoph Schäberle
Wibke Eichhorn	Lena Schulz zur Wiesch
Lars Frers	Claudia Schumann
Jan Hebecker	Ingo Siebert
Thomas Heitmann	Marc Weider
Margarethe Kreuser	Stefan Wiese

Inhalt

Globalisierung und Steuerung der Stadtentwicklung – ein Konflikt	2
Von Lars Frers, Jan Hebecker und Stefan Wiese	
Von der Panzersperre zum Baustopp – die Entscheidung über die Bebauung des ehemaligen Grenzübergangs Checkpoint Charlie	34
Von Virginie Borloz, Margarethe Kreuser, Jochem Maliga und Christoph Schäberle	
„Vorsicht Berlin: Wir wollen, daß Sie sicher leben!“ – Gewalt, Kriminalität und ihre Prävention	63
Von Joachim Autschbach, Lena Schulz zur Wiesch, Claudia Schumann und Ingo Siebert	
Stadtentwicklung in problembeladenen Stadtteilen	112
Von Cornelia Ehram, Wibke Eichhorn, Thomas Heitmann, Suzan Safak und Marc Weider	

Globalisierung und Steuerung der Stadtentwicklung – ein Konflikt

Von Lars Frers, Jan Hebecker und Stefan Wiese

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	2
I. Globalisierungsbegriffe.....	3
II. Stadtentwicklung und ökonomische Globalisierung.....	6
1. Städte im Zeitalter post-keynesianischer Wirtschaftspolitik.....	6
2. Globale Unternehmen auf nationalen Märkten und lokale Unternehmen auf globalen Märkten.....	7
3. Globalisierter Arbeitsmarkt: High-Skilled Professionals als neuer städtischer Migrationstypus.....	9
III. Globalisierte Wirtschaft, dezentrales Städtesystem und die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten Berlins.....	10
1. Faktoren der Städtekonkurrenz in einer globalisierten Wirtschaft.....	10
2. Globale Standortkonkurrenz und das dezentrale Städtesystem in Deutschland.....	12
3. Die wirtschaftliche Zukunft Berlins in einem dezentralen deutschen Städtesystem.....	15
IV. Stadtentwicklungspolitik: Überbrücken neuer Spaltungen oder Zersplitterung der Stadt?.....	18
1. Globalisierung als Wegweiser für die Stadtentwicklungspolitik.....	18
2. Soziale Exklusion – Globalisierung macht verwundbar.....	24
3. Brücken bauen – das Wollen und das Können.....	27
V. Fazit.....	29
Literatur.....	31

Einleitung

Bei dieser Untersuchung der Aufgaben und Möglichkeiten von Stadtentwicklung im Berlin der späten Neunziger sollen insbesondere die ökonomischen, sozialen und auch die im weitesten Sinne kulturellen Entwicklungen der letzten Jahre berücksichtigt werden. Denn zu alten Problemen, wie der Verkehrsbelastung, kommen neue Probleme, die im Zuge weitreichender gesellschaftlicher Veränderungen und Umstrukturierungen auftreten. Diese Veränderungen – mit den Schlagwörtern Globalisierung, Tertiarisierung, Post-Fordismus und Abbau des Wohlfahrtsstaats zu skizzieren – stellen die Stadtentwicklungspolitik vor neue Aufgaben. Der Aspekt der Transformation des Ostteils der Stadt Berlin wird dabei weitgehend

ausgeblendet, er ist für die Beschreibung der Probleme, die im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen, nicht zentral. Im Mittelpunkt soll vielmehr der Begriff der Globalisierung stehen. Um unterschiedliche Phänomene aus Perspektive der Globalisierung beschreiben zu können, ist es sinnvoll, den Blick einerseits eng zu fokussieren und damit vor allem ökonomische Umwälzungen und ihre möglichen Konsequenzen für Berlin scharf zu fassen, und ihn andererseits als weit gefaßten Blick auf Veränderungen in der Stadtgesellschaft im Allgemeinen zu verstehen.

Im folgenden soll nun aus beiden Perspektiven die jüngere Entwicklung Berlins kritisch betrachtet werden. Dazu ist es nötig, den Begriff Globalisierung noch weiter zu erörtern (I), um dann zu hinterfragen, welche näheren Zusammenhänge es zwischen Stadtentwicklung und ökonomischer Globalisierung gibt (II). Im darauf folgenden Teil wird die Frage geklärt, wie die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten Berlins in einem dezentralen Städtesystem zu charakterisieren sind (III). Welche kulturellen und sozialen Konsequenzen die Globalisierung hat bzw. haben kann, wird mit Ausblick auf Ghettos in den Vereinigten Staaten diskutiert (IV), um schließlich zusammenzufassen, welche Steuerungsperspektiven der Stadt verbleiben und noch einmal hervorzuheben, warum Stadtentwicklung nicht allein marktwirtschaftlich geregelt werden darf (V).

I. Globalisierungsbegriffe

Globalisierung in einem engeren Sinne stellt die ökonomischen Aspekte in den Mittelpunkt der Betrachtung, und meint dabei aber etwas anderes als die bloße Internationalisierung von Handelsbeziehungen, wie sie sich schon seit Jahrhunderten abzeichnet.

Sassen faßt die technischen Entwicklungen im Bereich von Kommunikation und Transport als die zentralen Voraussetzungen dessen, was Globalisierung als neuen Prozeß in der Sphäre der Ökonomie ausmacht, auf. Die Ausweitung der Finanzwirtschaft, d.h., daß sowohl Unternehmen als auch Währungen (Ende des Bretton Woods Systems Anfang der siebziger Jahre) zunehmend an der Börse frei gehandelt werden, und die Ausbreitung multi- und transnationaler Konzerne auf diese neuen Technologien angewiesen sind (vgl. Sassen 1993). Die Technologien ermöglichen die zentrale Kontrolle von über den Globus verteilten Unternehmensniederlassungen und den weltweiten Transfer von Geld und Wertpapieren in wenigen Sekunden. Der Erdball ist so von Netzwerken transnationaler Konzerne überzogen, und die Finanzmärkte können in Echtzeit auf Krisen und Chancen reagieren, ihr Kapital von einem Nationalstaat zum anderen verschieben, immer dorthin, wo die Renditen am größten sind. Die Schnittstelle von diesen Entwicklungen zur Stadt liegt in der Notwendigkeit, hochkomplexe Vorgänge an den Peripherien von einem zentralen Ort aus zu steuern. Die Orte der Steuerung sind die großen Städte, allen voran die sogenannten „Global Cities“ New York, Tokio und London. Aber auch in anderen großen Städten werden solche Steuerungsfunktionen zumindest auf regionaler Ebene konzentriert. Die Ansammlung von zentralen Funktionen in

großer Dichte steht in Wechselwirkung mit dem Auftreten hochqualifizierter DienstleisterInnen, auf die Konzerne und Administrationen angewiesen sind, um die Komplexität der an sie herangetragenen Aufgaben zu bewältigen. Zusammenfassend ausgedrückt zielt der Blick also auf die Ansiedlung bestimmter Steuerungsfunktionen in der Stadt und die Art und Weise, in der sie wahrgenommen werden.

Auch Brock betont, daß unter der heutigen Globalisierung die Aufhebung einer starren und stabilen räumlichen Arbeitsteilung zu verstehen ist, die sich vom ausgehenden 15. Jahrhundert bis zum frühen 17. Jahrhundert in Europa entwickelt hat (Brock 1997: 13). Die nationalen Ökonomien gingen im Kontext einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft dazu über, sich auf ausgewählte Produktionszweige zu spezialisieren und nicht eigenständig produzierte Güter über den internationalen Handel zu erwerben. Eng verknüpft ist diese Tendenz zur internationalen Arbeitsteilung mit der Entwicklung des vormodernen Staates „zu einer mit Macht operierenden Dienstleistungsorganisation“ (ebd.: 14), dem Nationalstaat. Da der moderne Staat seine Rechtfertigung vorrangig aus dem Einsatz seines Machtmonopols zugunsten der gesellschaftlichen Wohlfahrts- und Wohlstandsmehrung zog, vertrat er eine Politik der Privilegierung des eigenen Territoriums gegenüber anderen Staaten. Manifeste Symbole dieser Politik sind nationale Luftverkehrs- und Eisenbahngesellschaften und die staatliche Monopolisierung der Informationsverarbeitung durch die Post und das staatliche Fernsehen.

Es scheint so, als gäbe es wirtschaftliche Akteure, die gegen politische Strategien einzelner Nationalstaaten und die dahinterstehenden gesellschaftlichen Gemeinschaften relativ unempfindlich geworden sind. Dies ist möglich geworden, weil sich das in der Moderne etablierte System der räumlichen Arbeitsteilung „zugunsten einer dynamischen Weltwirtschaft, die von den globalen Aktivitäten wirtschaftlicher Akteure gesteuert wird“, auflöst (ebd.: 15).

Zwei Ursachen macht Dietmar Brock für diesen ökonomischen Wandel verantwortlich, die beide auf den technischen Fortschritt zurückzuführen sind: Verbesserte Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten haben dazu geführt, daß räumliche Distanzen in kürzeren Zeitspannen zu günstigeren Kosten überwunden werden können. Damit ist es möglich geworden, die Komponenten komplexer Produkte gleichzeitig an räumlich auseinander liegenden Orten zu fertigen und erst im Rahmen der Endmontage an einem Ort zusammenzufügen. Auch die Steuerung eines weltweit operierenden Unternehmens ist nur bei entwickelten Datenverarbeitungs- und Transfertechniken möglich. Hier geht es nicht nur um die Fertigung typischer Industriegüter wie Automobile oder Fernsehgeräte, sondern auch um komplexe Medienprodukte, wie der jüngste James Bond Film der *just in time* auf verschiedenen Kontinenten synchron produziert wurde.

Das zweite Argument bezieht Brock aus der Erkenntnis, daß die industrielle Massenproduktion zu einer konventionellen Fähigkeit geworden ist, die an immer mehr Orten in dieser Welt praktiziert werden kann. Damit wird die Fähigkeit zur Industrieproduktion für die wirtschaftliche Wertschöpfung immer nachrangiger und die *economies of trade* verschieben sich zugunsten der hochrangigen Dienstleistungen, die aus einem speziellen Fachwissen resultieren. Personen mit einem Expertenwissen oder außergewöhnlichen Fähigkeiten müssen immer höher entlohnt werden, um in den Besitz ihrer Fähigkeiten oder Konzepte zu gelangen.

Dieser Ansatz scheint eng verwandt mit der Diskussion um die Entwicklung einer Dienstleistungsgesellschaft, die von Häußermann und Siebel (1995) umfassend dargestellt wird.

Der weitere Blick auf den Prozeß der Globalisierung umfaßt neben der Ökonomie die Sphären von Politik und Kultur im weitesten Sinne – aus diesen Sphären stechen die im folgenden beschriebenen Veränderungen besonders hervor. In der Politik ist an erster Stelle die veränderte Rolle des Nationalstaats zu nennen; zum einen in bezug auf die zunehmend wichtige Rolle regionaler Zusammenschlüsse wie EU, NAFTA, ASEAN etc. (vgl. Albrow 1998 und, differenzierter, Altvater/Mahnkopf 1997: 409-502) und zum anderen, in diesem Zusammenhang noch wichtiger, den Abbau des keynesianischen Wohlfahrtsstaats betreffend (vgl. Altvater/Mahnkopf 1997: 557-566). An zweiter Stelle stehen Liberalisierungen und die Deregulierung von Märkten und Investitionen (vgl. für die USA Teitz 1996: 663-667, für Prag Sykora 1994 und allgemein Altvater/Mahnkopf 1997: 22-33). Die dritte Veränderung in der Sphäre der Politik ist die Privatisierung großer Teile bisher öffentlichen Eigentums, und zwar von Unternehmen und von Liegenschaften. Ein Großteil der Veränderungen läßt sich als Abgabe staatlicher Kompetenzen an die Marktwirtschaft fassen – Stadtentwicklung wird also zunehmend aus der wirtschaftlichen Sphäre und weniger aus der politischen Sphäre gesteuert.

Für die Sphäre der Kultur sind die folgenden Aspekte des Globalisierungsprozesses maßgeblich, wenn die Auswirkungen der Globalisierung auf die Entwicklung der Stadt betrachtet werden: Erstens die sogenannte Raum-Zeit-Kompression (vgl. Harvey 1989: 241), zweitens die Flexibilisierung und drittens die globale Präsenz bestimmter Symbol- und Bilderwelten, wie sie über das Internet und Massenmedien zugänglich werden. Mit dem Bild der Kompression von Raum und Zeit ist gemeint, daß in der Erfahrung der Individuen Raum und Zeit zusammenschrumpfen, indem Entfernungen immer schneller überwunden werden können und bestimmte Ereignisse auf dem ganzen Planeten in Echtzeit und Live verfolgt werden können, zu jeder Tages- und Nachtzeit. Entfernungen können virtuell innerhalb von Sekundenbruchteilen und mit dem Jet in wenigen Stunden überbrückt werden und verlieren an Bedeutung. Die Flexibilisierung betrifft vor allem das Arbeitsleben, mit ihm aber auch die „Verortung“ der Individuen (vgl. Sennet 1998) – häufige Wechsel des Arbeitsplatzes oder sogar des Berufes sind eine verhältnismäßig neue Erscheinung, die mit der Veränderung der Produktionsweise in Zusammenhang steht. Die Produktion ist heute nicht mehr in der gleichen Weise organisiert und reguliert wie zu Zeiten der fordistischen Massenproduktion. Fertigung und Vertrieb müssen sich innerhalb kurzer Zeit an eine veränderte Nachfrage anpassen können, sonst sind sie nicht mehr konkurrenzfähig – „Selbststeuerung“ und „Outsourcing“ sind einige der Konsequenzen (vgl. Moulaert 1998). Der dritte Aspekt, global präsente und wirksame Symbole, bezieht sich nicht nur auf McDonald's und Coca Cola sondern auch auf die Bilder „des guten Lebens“ in sicheren, schönen und überall gleichen Orten wie den kulturell belebten Zentren der Innenstädte, der Vorstadt oder den touristisch erschlossenen Urlaubsgegenden, die in Werbung, Seifenopern und Spielfilmen präsentiert werden. Mit der Erschließung virtueller Räume wird es dann möglich, ganze Symbolwelten von unkontrollierten Einflüssen freizuhalten, und nur das zu präsentieren, was erwünscht ist.

II. Stadtentwicklung und ökonomische Globalisierung

Im Rahmen des Globalisierungsdiskurses stellt sich die Frage, welche Konsequenzen für die Stadtentwicklung aus dem Wandel der Weltwirtschaft resultieren. Zeigen sich die mit der Globalisierung der Wirtschaftstätigkeit einhergehenden Veränderungen nur in den „Metropolen des Weltmarkts“ (Sassen 1996) oder entfaltet sich die Dynamik der Globalisierung auch in Berlin, einer Stadt die in der Peripherie der globalen Entscheidungskompetenz liegt?

1. Städte im Zeitalter post-keynesianischer Wirtschaftspolitik

Der ökonomische Rahmen für die Umsetzung von Stadtentwicklungspolitik hat sich seit Anfang der achtziger Jahre entscheidend geändert. Der Übergang von nationalen zu globalen Märkten hinterläßt auch in der städtischen Politik seine Spuren. Als Initiatoren *post-keynesianischer* Wirtschaftspolitik lassen sich im internationalen Kontext Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika identifizieren, die seit Anfang der achtziger Jahre mit einer neoliberalen Politik auf das veränderte Verhalten der WirtschaftsteilnehmerInnen reagierten. Gaffikin und Warf (1993) untersuchen die Auswirkungen *post-keynesianischer* Staatspolitik auf die Stadtpolitik in beiden Ländern. Bei ihrer Analyse unterscheiden sie zwei Untersuchungsebenen: Die makroökonomischen Veränderungen der Wirtschaftspolitik, die einen indirekten Einfluß auf die urbanen Zentren entfalten, sowie direkt auf die städtische Entwicklung abzielende politische Instrumente, die im Übergang zur *post-keynesianischen* Wirtschaftspolitik einen fundamentalen Wandel erfahren haben.

Trotz einer Vielzahl von kulturellen und institutionellen Unterschieden in beiden Ländern zeigen sich erhebliche Übereinstimmungen bei der Entwicklung eines *post-keynesianischen* Staates auf beiden Seiten des Atlantiks. Mit Bezug auf Harvey (1989) stellen sie fest, daß der Niedergang des *keynesianischen* Systems mit dem Übergang von nationalen zu globalen Märkten, auch in Marktsegmenten, die vormals durch staatliche Monopole geschützt waren, in Verbindung steht.

Einschneidende Veränderungen auf makroökonomischer Ebene entwickelten sich in den USA aus dem *Economic Recovery and Tax Act (1981)*, dem *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act (1982)* und dem *Omnibus Reconciliation Act (1981)*. Als Folge dieser Maßnahmen fielen die durchschnittlich zu entrichtenden Unternehmenssteuern zwischen 1981 und 1988 von 39,6% auf 17,8%. Begleitend führte die Herabsetzung der Steuern zu einer Reduzierung der Investitionskosten, denen ein entscheidender Einfluß auf die Suburbanisierung von Produktionsbetrieben aus den Innenstädten oder vom *rustbelt* zum *sunbelt* beigemessen wird (Gaffikin/Warf 1993: 73).

Die städtische Politik wurde seit Beginn der fünfziger Jahre durch Programme geprägt, die das Ziel hatten, die Auswirkungen der sich abzeichnenden Deindustrialisierung in den Kerngebieten abzumildern und den drohenden *urban sprawl* aufzuhalten. Die Politik der Reagan-Ära in

Amerika und des Thatcherismus in England zog einen Schlußstrich unter diese Bestrebungen. Schon kurz nach Amtsantritt der Reagan-Regierung wurden alle vorher beschlossenen Programme zur Stärkung der Innenstädte abgeschafft und nationalstaatliche Subventionen für die kommunalen Haushalte gekürzt. Die Nationalregierung versuchte sich stärker der Verantwortung zu entziehen, indem sie weitreichende Kompetenzen für die Lokalentwicklung auf die bundesstaatliche Ebene übertrug (*new federalism*). In England lag ein erheblicher Teil der politischen Entscheidungskompetenz auf der lokalen Ebene, die auch nach dem Amtsantritt von Margaret Thatcher weiterhin in der Hand der Labour-Opposition blieb. Daher übertrug die, mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattete, Zentralregierung einen Großteil der Entscheidungskompetenz für die lokale Ebene in die eigene Entscheidungssphäre, um Einfluß auf die Steuer- und Subventionspolitik in den Kommunen zu erlangen. Dadurch gelang es der Thatcher Regierung ihre *post-keynesianische* Politik auch auf lokaler Ebene zu etablieren.

Der Liberalisierungsdiskurs wurde in beiden Ländern auch von der Erkenntnis begleitet, daß staatliche Planung nicht mehr die Fähigkeit besaß, auf die Ansprüche von deregulierten Märkten innerhalb einer sich stark diversifizierenden Welt adäquat zu reagieren. Als neue Initiativen wurden daher *Enterprise Zones* (EZs) gefördert, die 1981 zuerst in England eingeführt wurden und 1987 mit dem *Housing&Community Development Act* in Amerika kopiert wurden. 1986 entstanden *Simplified Planning Zones* (SPZs) mit dem Ziel die Entwicklung von deindustrialisierten städtischen Teilräumen zu beschleunigen. Weitere Initiativen in beiden Ländern waren die *Urban Development Corporations*, die *Urban Funding Programms* und die *Public Private Partnerships*. Allen Initiativen gemeinsam ist die Überzeugung, daß es notwendig sei, räumliche Planungsprozesse zu vereinfachen und den Investoren mehr Entscheidungskompetenz zu überlassen. Das Beispiel der Vorhaben- und Erschließungspläne, die zur Beschleunigung des Planungsverfahrens dienen und die klassischen Bebauungspläne ersetzen, macht deutlich, daß auch in Deutschland die Rücknahme staatlicher Planungstätigkeit akzeptiert wird.

2. Globale Unternehmen auf nationalen Märkten und lokale Unternehmen auf globalen Märkten

Die Liberalisierung der Märkte im Zuge post-keynesianischer Wirtschaftspolitik hat entscheidend zur Globalisierung nationaler Unternehmen beigetragen.

Als Vorreiter dieser Entwicklung haben die USA und Großbritannien seit Ende der siebziger Jahre damit begonnen, sich ihres Einflusses auf Wirtschaftsunternehmen zu entledigen. Damit verbunden ist die Auflösung nationalstaatlicher Monopole (Telekommunikation, Rundfunk und Fernsehen, Transport, Energieversorgung und Abfallbeseitigung) zugunsten des Wettbewerbs.

Die American Telephone and Telegraph Corporation (AT&T), das größte Telekommunikationsunternehmen der Welt mit 300.000 Angestellten, spiegelt die Logik des Prozesses beispielhaft wieder (vgl. Warf 1998). Das Unternehmen erhielt 1984 von der amerikanischen Regierung die Auflage, ihr Telekommunikationsmonopol durch die Ausgliederung von regionalen

Telefongesellschaften, der Einführung des Wettbewerbes bei überregionalen Telefongesprächen und der Öffnung des Marktes für Zubehör aufzugeben. Im Gegenzug wurde es dem Unternehmen ermöglicht, die eigene Angebotspalette zu diversifizieren. Das politische Kalkül nahm bis dahin an, daß zur Absicherung eines flächendeckenden Angebotes und zur Durchsetzung wohlfahrtsstaatlicher Interessen das Monopol die beste Lösung sei. Mit dem Scheitern des *keynesianischen* Politikmodells wurden Märkte mit geringen Eintrittsbarrieren zum Modell (vgl. Warf 1998: 257).

Durch die Liberalisierung des Marktes wurde das Unternehmen gezwungen, seine Wettbewerbsfähigkeit durch verschiedene Maßnahmen zu stärken. Zuerst wurden alle nicht profitablen Dienstleitungen aufgegeben, um sich im Bereich des Telekommunikationsangebots auf das Kerngeschäft zu konzentrieren. Des weiteren wurde eine Diversifizierung der Produktpalette in zukunftssträchtige Technologien durch den Ankauf des Computerherstellers NCR Corporation angestrebt. Der dramatische Einschnitt für die Beschäftigten vollzog sich durch die Einsparung von 123.000 Arbeitsplätzen im gesamten Unternehmen. Damit verloren fast 30% der globalen Arbeiterschaft des Unternehmens ihren Arbeitsplatz.

Auf die Zunahme der Konkurrenz reagierte der Telefongigant mit der Etablierung auf anderen nationalen Märkten, um dort einen Teil des liberalisierten Marktes zu übernehmen. Damit verschob sich die Geschäftstätigkeit des Unternehmens immer stärker von den USA in andere Regionen des Erdballs. Derzeit beschäftigt AT&T 51.000 Arbeitnehmer außerhalb des Heimatmarktes vor allem in Canada, Großbritannien, Frankreich, Spanien, China und Japan. Auch die Führungsaufgaben werden nicht mehr zentral von den Vereinigten Staaten aus koordiniert, sondern von regionalen Hauptquartieren gesteuert. Dieses Beispiel legt die Hypothese nahe, daß die Liberalisierung der Märkte im Zuge *post-keynesianischer* Wirtschaftspolitik einen entscheidenden Beitrag zur Globalisierung transnationaler Unternehmen geleistet hat.

Die Homogenisierungsbestrebungen der Europäischen Union führen auch in Deutschland zum Abbau von staatlichen Monopolen. Direkt betroffen ist Berlin bei der Privatisierung von staatlichen Unternehmen, wie der „Berliner Städtischen Elektrizitätswerke AG“ (Bewag) seit 1997 und der „Berliner Städtischen Gaswerke AG“ (Gasag) seit 1994 (SenStadtUmTech und IHK 1998). Die Bewag, die bis 1997 zu 51% dem Land Berlin gehörte, ist seitdem im Besitz eines Firmenkonsortiums, an dem die Preußen Elektra AG (VEBA), die VIAG, Privataktionäre und die Southern Energy/Atlanta jeweils zu einem Viertel beteiligt sind. Da das Land Berlin durch den Verkauf keinen politischen Einfluß mehr auf das Unternehmen hat, werden die Unternehmensentscheidungen in Zukunft nur noch ökonomisch motiviert sein. Der Einfluß des Senats auf die Umsetzung von sozialen und ökologischen Zielen in der Stadt verringert sich dadurch erheblich. Wie die Konzernleitung andeutet, kommt es durch die Liberalisierung des Strommarkts seit April zu einem Wettbewerb um die Großkunden, die ihre Aufträge schon bundesweit ausschreiben (vgl. Winje 1998). Es ist daher durchaus möglich, daß in Zukunft nur noch Strom für den Spitzenbedarf in Berlin produziert wird, da es günstiger ist, norwegischen Strom aus dem westeuropäischen Verbundnetz der VEAG zu beziehen. Die Verlegung einer

380 kV-Diagonale bis zum Jahr 2000 wird die Versorgung aller KundInnen mit Strom aus dem Verbundnetz ermöglichen. Der Konzern wird sich also zunehmender Konkurrenz auf dem Heimmarkt erwehren müssen. Will die Bewag ihre Attraktivität für die AnlegerInnen erhalten, so muß sie entweder auf anderen Märkten wachsen, die Produktpalette erweitern oder strategische Allianzen mit anderen Unternehmen eingehen. Der Rationalisierungsschub im Unternehmen wird in jedem Fall zu einer Reduzierung der derzeit 9500 Arbeitsplätze in Berlin führen, um im Wettbewerb mit anderen Stromanbietern konkurrenzfähig zu bleiben. Das Unternehmenswachstum wird sich auf ausländische Märkte konzentrieren, wenn es gelingt Kooperationen in anderen Regionen der Erde zu schließen.

3. Globalisierter Arbeitsmarkt: High-Skilled Professionals als neuer städtischer Migrationstypus

Trotz der erheblichen Ausweitung transnationaler Beteiligungen innerhalb des Wirtschaftsgeschehens und der Integration der EU-Mitgliedsländer, die seit dem 1. Januar 1993 die freie Wahl des Arbeitsortes innerhalb des Staatenbundes ermöglicht, ist bis heute kein global bzw. europäisch integrierter Arbeitsmarkt entstanden. Nach Schätzungen arbeiteten 1993 lediglich 1.5% der weltweit Erwerbstätigen (ca. 80 Mio. Erwerbstätige) außerhalb ihres Heimatlandes. In der Europäischen Union waren es 1993 trotz der Möglichkeit der freien Arbeitsplatzwahl für UnionseuropäerInnen nur 2% der Erwerbstätigen, die in einem anderen Mitgliedsstaat arbeiteten (vgl. Castells 1997: 232). Auch der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte an den Gesamtbeschäftigten in den Ländern Westeuropas stagniert oder war leicht rückläufig. Trotzdem trägt die Globalisierung zu einem Wandel des Arbeitsmarktes in erheblichem Maße bei. Der städtische Arbeitsmarkt wird nicht nur durch den Zustrom oder die Abwanderung von Arbeitskräften, sondern in viel stärkerem Maße durch die Aufgabe von Produktionsstandorten in den Städten oder in der Peripherie aus unterschiedlichen Gründen beeinflusst. In bezug auf die Globalisierung scheint es so, als käme es durch die Liberalisierung der Märkte, sinkende Transportkosten und verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten zu einem verstärkten Druck auf die arbeitsintensive Produktion und die dort beschäftigten Arbeitskräfte (vgl. Welzmüller 1997). Die Intensivierung des intra-industriellen Handels als Folge der unternehmensinternen Arbeitsteilung ist eine Ursache für den wachsenden Dienstleistungssektor in den Innenstädten. Da die Planung und der Vertrieb der Produkte in der Regel zentral gesteuert werden, bleiben eine Vielzahl von unternehmensbezogenen Dienstleistungsfunktionen in den Städten zurück. Auch die Finanz- und Versicherungsbranche, die ebenso produktionsorientierte Dienstleistungen anbietet, zeichnet sich durch eine hohe Standortpersistenz in den innerstädtischen Zentren aus (vgl. Sassen 1996).

Ein geringer Teil der Arbeitskräfte wird heute tatsächlich *global* rekrutiert. Die *high skilled professionals* des Finanzgewerbes, des Forschungs- und Entwicklungsbereichs, der unternehmensbezogenen Dienstleistungsbranche und der Unterhaltungsbranche werden global angeworben oder innerhalb der netzwerkartigen Struktur transnationaler Konzerne eingesetzt

(vgl. Castells 1997: 234). Diese hoch qualifizierten MigrantInnen arbeiten meist für einige Jahre im Auftrag ihrer Firma in ausländischen Zweigniederlassungen, um hier die Firmenrepräsentanz zu übernehmen oder neue Direktiven der Hauptverwaltung in die Zweigstellen zu implementieren. Die Städte, die von dem Zuwanderungsstrom der *high-skilled professionals* erfaßt werden, nehmen in der Regel eine Spitzenposition in der nationalen Stadthierarchie ein und vereinigen eine Vielzahl von überregionalen Funktionen auf sich. Obwohl sich in Deutschland aus historischen Gründen keine monozentrale Stadthierarchie ausgebildet hat (vgl. Blotevogel 1997), sondern eine Dezentralisierung von Funktionen kriegsbedingt aber auch politisch gefördert wurde, kann Frankfurt aufgrund seiner Funktion für die Finanzwirtschaft eine Vielzahl von internationalen Unternehmenssitzen auf sich vereinigen. Freund belegt, daß die Stadt Frankfurt aufgrund ihrer Position im internationalen Wirtschaftsgefüge das Ziel dieses neuartigen Migrationstypus ist (vgl. Freund 1998). Neben der obligatorischen Direktflugverbindungen ins Heimatland bietet das Rheinmain Gebiet eine Vielzahl anderer Servicedienstleitungen, die für diese sehr heterogenen MigrantInnen von besonderer Bedeutung sind. Die Globalisierung wirkt sich demnach in zweifacher Hinsicht auf den städtischen Arbeitsmarkt aus, der die örtliche Sozialstruktur entscheidend mitgestaltet. Aufgrund der neuen Wettbewerbssituation beschleunigt die Liberalisierung der Märkte den Abbau der Arbeitsplätze in der industriellen Fertigung. Dies geschieht durch die Verlagerung von Produktionsstandorten in Regionen mit günstigeren Produktionskosten und die Rationalisierung des Produktionsprozesses durch den Einsatz von Maschinen. Städte übernehmen zunehmend die Rolle, sich und ihre Peripherie mit Dienstleistungen zu versorgen, wobei die Peripherie im Fall der *Global Cities* den gesamten Erdball einschließen kann. Städte die bisher noch keine überregionale Versorgungsfunktion übernommen haben – wie das wiedervereinigte Berlin – haben mit den sozialen Problemen des Arbeitsplatzabbaus in der industriellen Fertigung zu kämpfen. Auf der anderen Seite existieren Städte wie Frankfurt am Main, die in das Netz der internationalen Unternehmensvertretungen eingebunden sind und verstärkt von dem neuartigen Migrationstypus des *high-skilled professionals* frequentiert werden, die als TrägerInnen einer neuen postindustriellen Migrationsbewegung anzusehen sind (vgl. Freund 1998).

III. Globalisierte Wirtschaft, dezentrales Städtesystem und die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten Berlins

1. Faktoren der Städtekonzurrenz in einer globalisierten Wirtschaft

Die wissenschaftliche wie (stadtentwicklungs-) politische Debatte über das Entstehen und die Entwicklung von World Cities oder Global Cities wurde in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren intensiv geführt. Es werden die Auswirkungen des tiefgreifenden Umbruchs im Bereich der Ökonomie auf die Stadtentwicklung betrachtet. Im Mittelpunkt steht die Art und Weise der Integration der Städte in das weltwirtschaftliche System. Dabei bilden die Global

Cities die Knotenpunkte der Produktions-, Finanz- und Kontrollbeziehungen des internationalen Kapitals. In der Euphoriephase der frühen neunziger Jahre erwarteten viele für Berlin den Aufstieg in diese höchste Stufe der Städtehierarchie – vor allem die Politiker der Stadt. Dabei konnten sie sich auch auf verschiedene wissenschaftliche Prognosen stützen. Auch wenn mittlerweile kaum jemand eine solche Entwicklung Berlins zur Global City – selbst langfristig – für möglich hält, soll hier auf einige Aspekte dieser Global City-Debatte Bezug genommen werden, um die Auswirkungen der globalisierten Wirtschaft auf die Entwicklung Berlins zu diskutieren.

Friedmann (1986, nach Krätke 1995) hat sieben Kriterien entwickelt, die alle von einer Stadt erfüllt werden müssen, um eine World City zu sein. Demnach ist eine World City gleichzeitig ein bedeutendes Finanzzentrum, Sitz von Hauptquartieren transnationaler Unternehmen, hat einen schnell wachsenden Sektor unternehmensorientierter Dienstleistungen, ist Sitz internationaler Institutionen, Zentrum industrieller Produktionsstätten, bedeutender Knotenpunkt von Verkehrs- und Transportlinien und hat eine bedeutende Einwohnerzahl. Smith/Feagin wiederum sehen vor allem die Reichweite von Direktions- und Kontrollkapazität als zentral an (vgl. Krätke 1995: 106). Die Städtehierarchie wird gerade hinsichtlich dieser Steuerungskapazitäten polarisiert: während einige Städte weltweite Kontrollkapazitäten entwickeln, werden andere zu reinen „Ausführungsstädten“. Es wurden jedoch keine allgemein anerkannten Kriterien entwickelt, die einer klaren Einordnung als Global City dienen könnten. Vielmehr existieren verschiedene Klassifizierungen: die einen, z. B. Sassen, nennen nur New York, London und Tokyo, andere erweitern den Kreis der Global Cities erheblich.

Die Konzentration der Kontrollkapazitäten kann, so Sassen (1993), als Ergebnis der veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen, der Entwicklung der Informationstechnologien und der spezifischen Eigendynamik, mit der sich der Sektor Unternehmensdienste herausbildet, betrachtet werden. Ausgangspunkt ist dabei der Zusammenbruch des Bretton Woods-Welthandelsregimes, der ein Vakuum hinterließ, welches von den großen transnationalen Industrieunternehmen und Banken, zuerst der der Vereinigten Staaten, später auch Europas und Japans, ausgefüllt wurde. Die Zugangsbedingung zu den Leistungen der Informationstechnologie – die die geographische Verteilung und gleichzeitig die Integration vieler Aktivitäten ermöglichen – „haben dazu geführt, daß sich die intensivsten Nutzer in den modernsten Telekommunikationszentren konzentrieren“ (Sassen 1993: 72). So besteht eine enge Beziehung zwischen dem Wachstum internationaler Märkte für Finanzdienste und Handel, der Tendenz großer Unternehmen, sich in wichtigen Städten niederzulassen, und der Entwicklung einer Telekommunikationsinfrastruktur in diesen Städten. Es bildet sich eine „neue Agglomerationslogik“ heraus (Sassen 1993: 74). Weiterhin hat die Dezentralisierung eine erhöhte Nachfrage nach einer breiten Skala von spezialisierten Dienstleistungen geschaffen, um diese globalen Netzwerke von Fabriken, Dienstleistungseinheiten und Außenbüros zu steuern und zu kontrollieren. Es entwickelte sich ein Markt für selbständige Dienstleistungsunternehmen, die Komponenten „globaler Kontrollkapazität“ produzieren (Sassen 1993: 77).

Die Kombination räumlicher Dezentralisierung mit globaler Integration – unter der Voraussetzung einer dauerhaften Konzentration der Kontrolle in der Wirtschaft – hat den großen Städten in der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Phase eine strategische Rolle zugewiesen. (Sassen 1993: 72)

Die informationstechnische Infrastruktur Berlins ist – so die allgemeine Einschätzung – durch die Investitionen nach 1989 eine der modernsten Europas geworden – womit eines der von Sassen genannten Kriterien für eine hohe Zentralität formal erfüllt ist. Wenn die Stellung Berlins innerhalb der Städtehierarchie und sein Entwicklungspotential betrachtet werden sollen, muß dies aber auch anhand der Verteilung von wirtschaftlichen Kommando- und Kontrollfunktionen bzw. von Komplexen der strategischen Unternehmensaktivitäten im Vergleich mit anderen Städten geschehen (siehe Abschnitte 2 und 3).

Als einen weiteren wichtigen Aspekt von Stadtentwicklung unter den Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft verweist Brake (1993) auf die besondere Bedeutung von „Fühlungsvorteilen“ für die Entwicklung der unternehmensorientierten Dienstleistungen in den Global Cities und beschreibt dies am Beispiel New Yorks. Aber auch für die Ansiedlung spezialisierter produktionsorientierter Dienstleistungen auf einer niedrigeren Stufe innerhalb des hierarchischen Städtesystems kann die Herausbildung von „Fühlungsvorteilen“ in einem adäquaten urbanen Umfeld als bedeutender Standortfaktor angenommen werden.

Die Dienstleistungsökonomie konzentriert sich in den Global Cities oder bei geringerer Reichweite der Kontrollfunktionen auf der entsprechend niedrigeren Ebene in der Stadthierarchie, „weil sie auf Standortqualitäten angewiesen ist, die in der Formel ausgedrückt werden können: urbanes Milieu bei weltweiter Präsenz für die Weltmarkt-Erschließung *face-to-face*“ (Brake 1993: 103). Ziel einer Stadtentwicklungspolitik, die sich als Wirtschaftsförderung versteht, wird es dann, Teile der Stadt so umzugestalten, daß ein solches urbanes Umfeld als Bündel weicher Standortfaktoren entsteht und weiterentwickelt wird.

Wenn Urbanität zum Standortfaktor wird, entwächst daraus also ein Konfliktpunkt für Stadtentwicklungspolitik, da dies in der Regel den Interessen der Mehrzahl der Stadtbewohner entgegen steht.

Die Fragen, wem die Stadt gehört, für wen Stadtentwicklungspolitik betrieben wird, erfahren unter den Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft eine Zuspitzung. Ein Verlust von Steuerbarkeit von Stadtentwicklung und eine zunehmende Erpreßbarkeit im Zuge einer verschärften Städtekonkurrenz ist eine der Folgen einer verstärkten Städtekonkurrenz in einer globalisierten Wirtschaft.

2. Globale Standortkonkurrenz und das dezentrale Städtesystem in Deutschland

Im folgenden soll das deutsche Städtesystem betrachtet werden, das für die Stadtentwicklung hierzulande durch seine Dezentralität einen spezifischen Rahmen bietet.

Städtesysteme können als ein Netzwerk von zumeist ökonomisch verstandenen Aktivitätszentren betrachtet werden. Innerhalb des hierarchisch gegliederten Städtesystems sind die einzelnen Städte durch einen unterschiedlichen Grad an Zentralität und einen spezifischen Integrations- und Polarisationsgrad gekennzeichnet. Auch wenn es keine geschlossene Städtesystem-Theorie gibt, werden derartige Modelle vielfach pragmatisch im Sinne einer heuristischen Methode eingesetzt.

Nach dem gesellschaftlichen Umbruch 1989/90 und im Zuge des Zusammenwachsens von Ost- und Westdeutschland sowie Ost- und Westeuropa befindet sich selbstverständlich auch das deutsche und europäische System in einem intensivierten Umstrukturierungsprozeß. Berlin wurde Anfang der neunziger Jahre – oft euphorisch – der Aufstieg in eine herausgehobene Position innerhalb des deutschen, aber auch des europäischen und internationalen Städtesystems vorhergesagt. Wie realistisch ist die vormals prognostizierte Entwicklung Berlins zu einer Dienstleistungsmetropole unter den Bedingungen eines dezentralen Städtesystems in Deutschland und einer sich verändernden ökonomischen Umwelt?

Während in Großbritannien und Frankreich 1988 die Hauptverwaltungen der 500 größten Unternehmen des Landes zu 65 % im Großraum London bzw. zu 85% im Großraum Paris angesiedelt waren (vgl. Krätke 1995: 111), zeichnet sich in Deutschland ein vollkommen anderes Bild.

Anzahl der Unternehmenssitze der nach Umsatz 500 größten Unternehmen Deutschlands in deutschen Großstädten 1994

Stadt	Frankfurt	Hamburg	Düssel- dorf	München	Köln	Stuttgart	Essen	Hannover	Berlin
Anzahl der Unternehmenssitze	43	42	31	30	24	19	18	14	12

Quelle: Callies 1996: 107.

Die Dezentralität des deutschen Städtesystems ist – verglichen mit den beiden oben genannten Ländern – augenfällig. Weiterhin fällt auf, daß die mit Abstand einwohnerstärkste Stadt, Berlin, als Standort von Unternehmenszentralen nur an neunter Stelle liegt. Die beiden Spitzenreiter Frankfurt und Hamburg haben mehr als dreimal so viele Hauptverwaltungen aufzuweisen. Dies macht den geringen Ausstattungsgrad an “wirtschaftlicher Kontrollkapazität” deutlich, durch den die momentane Situation Berlins gekennzeichnet ist. Dies ist charakteristisch für eine Stadt, die sich momentan noch in einer Phase der Deindustrialisierung befindet und deren privatwirtschaftlicher tertiärer Sektor erst noch ausgebaut wird. Vor allem gilt dies für dispositive Wirtschaftsfunktionen wie die Hauptverwaltungen von Unternehmen und die produktionsorientierten Dienstleistungen.

Alle großen Städte haben infolge der Geschichte des deutschen Städtesystems eine ständige Funktionsanreicherung erfahren und so multifunktionale Zentren entwickelt, sich aber durchaus

auch spezialisiert. Berlin hat diese Spezialisierung allerdings durch die Entwicklungen der Nachkriegszeit verloren, was für die weitere Entwicklung hinderlich ist, da Spezialisierungen – wie oben bereits anhand der Global Cities beschrieben – selbstverstärkende Prozesse der ökonomischen Entwicklung auslösen können (Henckel/Mäding 1995: 286). Es ist unwahrscheinlich, daß Berlin in absehbarer Zeit wieder eine stärkere funktionale Spezialisierung im Bereich der Wirtschaftssteuerung entwickeln kann, da die jetzigen Strukturen des deutschen Städtesystems sehr stabil sind.

Im deutschen Städtesystem vor 1945 hingegen war die mit der deutschen Reichsgründung verstärkt einsetzende Polarisierung zu Gunsten Berlins unübersehbar. Berlin war nicht nur die politische Hauptstadt, sondern in vielen Wirtschaftssektoren der bedeutendste deutsche Wirtschaftsstandort, auch wenn es angesichts der auch damals vorhandenen Regionalmetropolen nie einen Konzentrationsgrad wie London und Paris erreichte (Henckel/Mäding 1995: 290). Diese Zentralität zu Beginn unseres Jahrhunderts wurde vielfach als Argument für eine künftige Entwicklung der Stadt benutzt. Dabei wurde die Persistenz bestimmter Eigenschaften in einem Städtesystem offensichtlich überschätzt und die tiefgreifenden Veränderungen eines halben Jahrhunderts – vor allem hinsichtlich der Funktionsverlagerungen – außer acht gelassen. Aber auch die Möglichkeiten, den Standort von Unternehmenszentralen zu verlagern, wurde nicht realistisch eingeschätzt.

Hinsichtlich der Standortkonkurrenz im heutigen Städtesystem ist es interessant zu betrachten, wie sich Frankfurt am Main in wichtigen Funktion von den anderen Agglomerationen des deutschen Städtesystems abgehoben hat. Dies hat sich auch unübersehbar baulich niedergeschlagen, vor allem in der Skyline des Bankenviertels. Von einigen Autoren wird die Stadt wegen der herausgehobenen Rolle ihres Bankensektors sogar als Global City bezeichnet. Unter welchen Bedingungen hat sich dort diese Wirtschaftsstruktur entwickelt?

Die Entwicklung Frankfurts ist vor allem eine Folge der Zentralität der Stadt in der Nachkriegszeit und der Phase des westdeutschen „Wirtschaftswunders“. Dies ist also durchaus eine Parallele zu Berlin, dessen politische Zentralität im 19. Jahrhundert vor allem nach der Gründung des Deutschen Reichs auch Voraussetzung für die wirtschaftlichen Entwicklung der Gründerzeit war. Eine zentrale Stellung der Stadt in einem in Aufbau befindlichen politischen System während einer Phase des rapiden wirtschaftlichen Wachstums führte also jeweils zu einer exponierten Stellung innerhalb des Städtesystems.

Frankfurt war Sitz des bizonalen Wirtschaftsrates und der Bank deutscher Länder als Nachfolgerin der Reichsbank in Westdeutschland. Die Rhein-Main-Airbase der amerikanischen Streitkräfte wurde zum Kern des Rhein-Main-Flughafens, der heute neben der bestehenden Konzentration bedeutender Unternehmen (vor allem Banken und Wirtschaftsdienstleister) die herausragende („harte“) Standortqualität Frankfurts in der globalen Städtekonkurrenz darstellt. Als Sitz der amerikanischen Besatzungsverwaltung gab es gute Möglichkeiten, auch wirtschaftliche Kontakte in die USA zu knüpfen. Frankfurt verzeichnete aus dieser Ausgangslage einen enormen Zugewinn von bedeutenden Wirtschaftsfunktionen, die zuvor im

östlichen Teil Deutschlands angesiedelt waren, so etwa im Bankensektor (vor allem aus Berlin) und im Messewesen (aus Leipzig).

Desweiteren wurde in Frankfurt der baurechtliche Rahmen geschaffen, der es den Unternehmen ermöglichte, sich konzentriert anzusiedeln und sich im Stadtbild darzustellen. Wie keine andere deutsche Stadt hat Frankfurt eine städtebauliche Entwicklung nach amerikanischem Muster zugelassen. In den achtziger Jahren betrieb Frankfurt eine Politik des umfangreichen Ausbaus seines Kulturbereichs (Alte Oper, Museumsufer) mit dem Ziel, so auch „weiche“ Standortfaktoren zu schaffen. Das Ergebnis war allerdings auch eine Explosion der Kulturausgaben im städtischen Haushalt und der Verschuldung der Stadt mit all ihren negativen Folgen für die Handlungsfähigkeit der Politik.

Die Frage nach der Möglichkeit *einer* deutschen Metropole – oder Global City – verneinen Häußermann und Siebel (1991), in dem sie antworten, daß das Städtesystem die Metropole sei: „Das durch ein effektives Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahn verknüpfte Stadtsystem der Bundesrepublik dürfte eher die Metropole der Zukunft sein als eine riesige monozentrale Region.“ Diese Argumentation richtete sich in der damaligen Zeit der Metropolen-Euphorie vor allem dagegen, Berlin nun zu *der* Metropole Deutschlands oder gar Europas entwickeln zu wollen. Es wird darauf verwiesen, daß die Logik der Dezentralisierung des Städtesystems als ein Aspekt zum wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik beigetragen hat. Dezentralität kann dabei generell als ein gut geeignetes Organisationsprinzip fehlerfreundlicher Systeme betrachtet werden. Offensichtlich ist unter den Bedingungen des dezentralen deutschen Städtesystems auch angesichts einer globalisierten Wirtschaft das Entstehen einer deutschen Metropole weder möglich noch sinnvoll.

3. Die wirtschaftliche Zukunft Berlins in einem dezentralen deutschen Städtesystem

Die weitere Entwicklung Berlins wird vor allem ein Normalisierungsprozeß sein. Die Stadt wird nachholen, was Frankfurt, Stuttgart, Hamburg und München bereits hinter sich haben: in wirtschaftlicher Hinsicht vor allem die Tertiarisierung und eine stärkere Integration in die globalisierte Wirtschaft. Der Entwicklung eigener wirtschaftlicher Kontrollkapazitäten stehen dabei erhebliche Restriktionen entgegen – auch wenn mit dem Kultur- und Wissenschaftsangebot, dem Regierungsumzug und der Integration Mittel- und Osteuropas Potentiale vorhanden sind.

Die Einschränkungen der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten Berlins über die oben skizzierte Stellung im deutschen Städtesystem hinaus werden deutlich, wenn man die in Berlin angesiedelten Unternehmenszentralen näher betrachtet. Von den Berliner Unternehmen, die zu den 500 größten deutschen Firmen gehören, sind nur vier unter den größten 100 vertreten und auch diese sind dort eher im hinteren Bereich. Die beste Plazierung ist der 24. Rang. Weiterhin stellen regional operierende Energieversorger oder nur national operierende Unternehmen den

größten Anteil. Vom Vorhandensein einer wirtschaftlichen Kontrollkapazität bedeutender Reichweite kann also nicht die Rede sein.

Rangfolge der Berliner Unternehmenszentralen unter den nach Umsatz 500 größten Unternehmen in Deutschland 1994

Unternehmen	Rangposition	Branche
Viag AG	24	Energie
Debis AG	69	Dienstleistungen
Elf-Oil AG	84	Mineralöl
Vereinigte Energiewerke AG	99	Energieversorgung
Schering AG	115	Chemie
Deutsche Reichsbahn	123	Verkehr
Bewag AG	141	Energieversorgung
Axel Springer Verlag AG	178	Verlag
Deutsche Waggonbau AG	394	Fahrzeugbau
Otto Reichelt GmbH	417	Handel
DeTeWe	421	Elektro
Dussmann	491	Dienstleistungen

Quelle: Callies 1996: 107.

Würde sich Berlin zu einer Dienstleistungsmetropole entwickeln, so wäre die Ansiedlung von Unternehmenszentralen ein wichtiger Indikator für eine solche Entwicklung. Dybe (1997: 6) hat die Verlagerung von Headquarterfunktionen nach Berlin untersucht und kommt zu dem Ergebnis, daß die geplanten und durchgeführten Unternehmensverlagerungen es nicht rechtfertigen, von einer Entwicklung zu einer Dienstleistungsmetropole zu sprechen. Auch mittelfristig sei dies nicht absehbar, weshalb auch die Orientierung der Politik am Leitbild einer internationalen Dienstleistungsmetropole hinterfragt werden sollte. Auch Callies (1996) – der die Ansiedlung der Hauptverwaltungen von Siemens-Verkehrstechnik, Debis und ABB untersuchte – kommt zu dem Schluß, daß keines dieser Fallbeispiele „als echter Zuzug von Unternehmenshauptverwaltung interpretiert werden“ kann.

Verlagerung von Headquarterfunktionen nach Berlin

Unternehmen	Umzug nach Berlin	Arbeitsplätze in Berlin	Zentrale für ...
Adtranz	schon erfolgt	keine Angaben	Weltweit
Allianz	1998	2 500	Deutschland
Britannia Airways	1997	200*	Deutschland
Coca-Cola	keine Angaben	150*	Deutschland
Daimler-Benz Vertrieb	1998	500	Weltweit
Debis AG	1997/98	1 200	Weltweit
Deutsche Bahn	schon erfolgt	300**	Deutschland

Dussmann	schon erfolgt	1 700	Weltweit
Siemens-Verkehrstechnik	schon erfolgt	1 300	Weltweit
Sony	2000	keine Angaben	Europa

* Steigerung geplant

** Gründung einer Holdinggesellschaft für 1998 anvisiert

Quelle: Dybe 1997.

Als große Potentiale für die künftige Entwicklung Berlins werden hingegen die Kultur- und die Wissenschaftslandschaft gesehen. Und auch die oben diskutierte Instrumentalisierung von Urbanität als Standortvorteil ist der Berliner Debatte nicht fremd. So argumentieren Süß und Rabe:

Es ist das besondere Kapital Berlins, daß es nicht nur über ein kulturhistorisches, sondern darüber hinaus auch über ein raum-soziales, in dem Polyzentrismus und in den städtebaulichen Besonderheiten sich zeigendes Ambiente verfügt, das auch im globalen Wettlauf um Unternehmenszentralen und moderne Dienstleistungen aktiv genutzt werden kann. (Süß/Rabe 1994: 455)

Konflikte um die Ziele von Stadtentwicklungspolitik stehen also auch hier auf der Tagesordnung.

Ein wichtiger Faktor für die künftige Entwicklung Berlins ist seine geographische Lage im Osten Westeuropas. Der Handlungsrahmen der Berliner Stadtentwicklungspolitik wird somit auch von den Fortschritten des Transformationsprozesses – und speziell des wirtschaftlichen Aufbaus – in Mittel- und Osteuropa bestimmt. Als Vermittler zwischen Ost und West könnte die Stadt eine neue Funktionsspezialisierung ausbilden. Allerdings werden auch die Chancen hierfür mittlerweile weniger optimistisch betrachtet als in den ersten Nachwendejahren, da deutlicher geworden ist, daß es mit Prag, Warschau, Budapest und Wien starke Konkurrenten im Standortwettbewerb um diese Funktionen gibt. Die Frage ist noch offen, wo und in welchem Umfang wirtschaftliche Kontrollfunktionen der neuen Marktwirtschaften Mittel- und Osteuropas angesiedelt sein werden, wenn diese Region zunehmend stärker in westeuropäische und globale Wirtschaftszusammenhänge einbezogen wird.

Der Umfang der unmittelbaren ökonomischen Wirkung des Regierungsumzugs wurde mittlerweile auch stark nach unten korrigiert. Dies heißt jedoch nicht, daß der Regierungsumzug für die wirtschaftliche Entwicklung Berlins weitgehend folgenlos bliebe. Vor allem die indirekten Wirkungen sollten nicht unterschätzt werden. Die Regierung und die Verbände, die mit der Regierung nach Berlin ziehen, treten als Nachfrager von hochspezialisierten Dienstleistungen auf, was das Angebot quantitativ und qualitativ (Vielfalt) vergrößert und dann auch den Unternehmen als Nachfragern zur Verfügung steht. Dies kann neue Vernetzungsmöglichkeiten innerhalb des privatwirtschaftlichen Sektors und einen zusätzlichen Anreiz, sich in Berlin anzusiedeln, bieten. Und auch der für den Regierungssitz ausgebaute Flughafen wird starken Einfluß auf die Entwicklungsmöglichkeiten des privaten Dienstleistungssektors in Berlin haben. Die Flughäfen sind schließlich – neben der stetig an

Bedeutung gewinnenden Telekommunikationsinfrastruktur – die entscheidenden harten Standortfaktoren hinsichtlich der Einbindung in die globalisierte Ökonomie.

Abschließend läßt sich feststellen, daß die Berliner Stadtentwicklungspolitik ein enormes Konfliktpotential enthält, was unter anderem daraus erwächst, daß die Steuerungsfähigkeit der Politik und die Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt überschätzt wurden. Eine Entwicklung zur Dienstleistungsmetropole – gar zur Global City – war ein unrealistisches Ziel. Eine weitere Orientierung am Leitbild der „europäischen Dienstleistungsmetropole“ wird wohl mehr neue Probleme schaffen als aktuelle Probleme lösen. Dies gilt gerade hinsichtlich der sozialen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels.

IV. Stadtentwicklungspolitik: Überbrücken neuer Spaltungen oder Zersplitterung der Stadt?

Nun soll, aus theoretischer Sicht, dem nachgegangen werden wie die Politik auf die im vorherigen Abschnitt beschriebenen, neuen Bedingungen der Stadtentwicklung reagiert und was daraus für Folgen entstehen. Ist die Reaktion der Stadtentwicklungspolitik auf neue Fragestellungen angemessen oder werden auftretende Schwierigkeiten sogar verstärkt? Was für Möglichkeiten gibt es für eine Oppositions- oder Lobbybildung gegen problematische Tendenzen? Um die neuen Entwicklungen theoretisch zu erfassen, wird der weitere Begriff von Globalisierung, wie oben skizziert, zur Anwendung kommen. Der Fokus der Betrachtung weitet sich somit von der Ökonomie her aus, so daß auch Politik und Kultur ins Blickfeld geraten.

1. Globalisierung als Wegweiser für die Stadtentwicklungspolitik

Von zentraler Bedeutung für die derzeitige und auch für die kommende Entwicklung Berlins ist die Frage, in welchem Umfang und für wen Wohlfahrtsleistungen bereitgestellt werden. Selbstverständlich kann die Stadt Berlin dies nicht festlegen, es ist Aufgabe der Bundesregierung und des Bundestages. Da sich jedoch die negativen Auswirkungen der veränderten wohlfahrtsstaatlichen Politik, d.h. einer Politik der verringerten Leistungen, in den großen Städten niederschlagen – wie im folgenden Abschnitt (2.) gezeigt werden wird – ist der Handlungsbedarf auch hier sehr groß. Es besteht die Notwendigkeit, Veränderungen der wohlfahrtsstaatlichen Politik im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik zu berücksichtigen. Altwater/Mahnkopf (1997: 81-86 und 402-408) analysieren die Veränderung des Wohlfahrtsstaats als Wechsel vom Paradigma einer keynesianischen Politik zum Paradigma einer *Politik der „Systemischen Wettbewerbsfähigkeit“*.

Paradigma	Keynesianismus	„Systemische Wettbewerbsfähigkeit“
Akteure	Nationaler Entwicklungsstaat; Planstaat; Unternehmen	Nationaler Wettbewerbsstaat; Unternehmen; gesellschaftliche Subjekte; global operierende Institutionen
Ziel	„Magisches Dreieck“: Vollbeschäftigung; Preisstabilität; ausgeglichene Zahlungsbilanz	Wettbewerbsfähigkeit am Standort
Konzepte	Intervention und Regulation	Marktautomatismus und Deregulierung
Raum	Nationale Ökonomie	Geoökonomie: Weltmarkt und Standort; regionale Blöcke

(Tabelle nach Altvater/Mahnkopf 1997: 84 und 408)

Um sich in der Konkurrenz des Weltmarktes zu behaupten, der durch flexible Unternehmensstrategien gekennzeichnet ist, und als Antwort auf die Schuldenkrise der siebziger und achtziger Jahre (vgl. Gaffikin/Warf 1993: 69) wird vom Staat nicht mehr subventioniert, um Vollbeschäftigung und soziale Sicherung zu gewährleisten, sondern es wird subventioniert, um den Standort zu behaupten. Ob dies durch Schaffung von weichen Standortfaktoren oder durch den verstärkten Ausbau harter Infrastruktur, z.B. eines Großflughafens geschieht, die Tendenz weg von einer nachfrageorientierten Politik der Vollbeschäftigung und hin zu einer Politik der Förderung von Investitionsangeboten wird deutlich. Den finanzkräftigen Akteuren auf dem freien Markt kommt Unterstützung zu, gerechtfertigt wird dies mit dem Argument der „trickle-down“ Effekte. Diese sollen dafür sorgen, daß aus der Förderung des freien Marktes und damit der Gewinnspannen der Unternehmen auch etwas für die Bürger- und KonsumentInnen abfällt. Ein Anheben des Niveaus der wirtschaftlichen Tätigkeit soll praktisch als Nebenprodukt auch den Lebensstandard der Individuen heben. Arbeitslosigkeit, bisher als Problem betrachtet, fällt als solches aus der Logik eines post-keynesianischen Wirtschaftssystems heraus und ist notwendiges Nebenprodukt eines effizienten Produktionsprozesses (vgl. ebd.: 68). Diese post-keynesianische Strategie wird in den USA und in Großbritannien schon seit längerer Zeit und mit größerer Intensität verfolgt als in Deutschland. Aber trotz aller internationalen Unterschiede weist die deutsche Politik der Tendenz nach in die gleiche Richtung.

Mit dem Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen gehen *Deregulierung und Marktautomatismus* einher, die ebenfalls den jeweiligen Standort in der globalen Konkurrenz stärken sollen.

[...] Standortpolitik [reduziert sich] häufig genug auf einige wenige beeinflussbare Variablen: In den Industrieländern mit ausgebautem Sozialstaat auf die Löhne und Gehälter einschließlich der Lohnnebenkosten. Darauf wird Druck ausgeübt, dessen Wirksamkeit in erster Linie davon abhängt, daß die schützenden, institutionalisierten Regeln dereguliert werden. Deregulierung des Tarifsystems, also Abschaffung der Tarifautonomie und Deregulierung des Sozialstaats, also Abbau von Bürgerrechten zugunsten marktmäßiger Zuteilungskriterien, ist unter diesen restriktiven Bedingungen, systemische Wettbewerbsfähigkeit nicht anders sichern zu können, die übliche Option der Standortpolitiker weltweit. (Altvater/Mahnkopf 1997: 32f.)

An einer anderen Stelle machen Altvater/Mahnkopf deutlich, daß die Deregulierung eine Lücke hinterläßt, die zu schließen für eine Stadt oder einen einzelnen Nationalstaat nicht möglich ist.

Allerdings sind in den vergangenen Jahrzehnten die Möglichkeiten der Regulierung im Zuge der „Deregulierung“ eingeschränkt worden. Man könnte sogar sagen, daß die Globalisierung in ihrem Kern darin besteht, die gesellschaftlichen Regulationsmöglichkeiten ökonomischer Prozesse auf nationalstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene abgebaut worden sind, ohne daß auf der „weltgesellschaftlichen“ Ebene erneut regulierende Institutionen mit den angemessenen Mitteln entstanden wären. Dies ist ein besonders eindeutiges Indiz dafür, daß es zwar den Weltmarkt, aber *keine Weltgesellschaft* gibt. (Ebd.: 144)

Als erste Folge der Deregulierung ist also festzuhalten, daß der Stadtentwicklungspolitik Handlungsspielraum entzogen wird. Dies sind „Sachzwänge“ objektiver Natur. Zu diesen objektiven Zwängen gesellen sich allerdings noch „Zwänge“ eher subjektiver Natur. Altvater/Mahnkopf deuten dies an, indem sie, wie oben erwähnt, von einem Paradigmenwechsel sprechen. Die politischen Akteure ordnen sich dem neuen Paradigma der Deregulierung unter und erhoffen sich davon einen Aufschwung und ein Hinter-sich-Lassen alter Probleme. Den Kräften des freien Marktes und der „Selbststeuerung“ wird die weitere Entwicklung anvertraut. Nach dem Sieg der kapitalistischen Wirtschaftsweise über den Sozialismus tritt diese (wieder) in ein neues Stadium, in dem die marktförmige Regulation von Beziehungen zwischen Sachen und zwischen Menschen sich ausweitet (vgl. Ambrose 1994: 206-208, Altvater/Mahnkopf 1997: 145-196 und Marx 1968/1867: 85-87). In der Stadtentwicklungspolitik sind dafür die Zunahme von „Public Private Partnerships“ und die verstärkte Auffassung von Stadtplanung als „Management“ kennzeichnend (vgl. Albers 1993). Demokratische Legitimation als Grundlage für die Zuschreibung von Planungskompetenz wird ersetzt durch Management nach privatwirtschaftlichen Kriterien (vgl. Ambrose 1994: 37-47 und Dangschat/Fasenfest 1995: 46f.). Mit einer Orientierung an der Rolle des Managers konzentriert sich Stadtentwicklungspolitik noch verstärkt auf die Standortlogik, so daß Aspekte der sozialen Stadtentwicklung nur am Rande diskutiert werden. Sie erscheinen der Entwicklung einer ökonomisch effizienten Stadt nachgeordnet, im Extremfall würden sie als nicht beeinflussbar gar nicht mehr diskutiert werden, es kämen nur noch Strategien des Einpferchens sozialer Probleme in Betracht. Solche Strategien sollen nur noch das bloße Funktionieren der Verwertungsmechanismen garantieren – die möglichen Folgen einer solchen ideologisierten Stadtentwicklungspolitik werden unter (2.) erörtert.

In enger Verbindung mit Deregulierung und dem Abbau des Wohlfahrtsstaats steht die *Privatisierung* öffentlichen Eigentums, alle drei Maßnahmen sollen helfen, den Haushalt zu konsolidieren – zum einen durch Verringerung öffentlicher Ausgaben, zum anderen durch Förderung privatwirtschaftlicher Tätigkeit und Investitionen und, im Fall der Privatisierung öffentlichen Eigentums, durch den Erlös aus dem Verkauf von Liegenschaften und öffentlichen Unternehmen. Diese Konsolidierungsverkäufe betreffen nicht nur die besonders prestigeträchtigen Branchen Kommunikation und Transport, sondern auch Bereiche wie Wasserversorgung und Müllbeseitigung, die zentral für das Funktionieren einer Stadt sind (vgl.

Lorrain 1995). Entscheidend aus Perspektive dieser Untersuchung ist, daß solche Privatisierungen wiederum dafür sorgen, daß Bereiche von vitalem gesellschaftlichen Interesse dem direkten Einfluß der Politik entzogen und zudem nach der Logik der Profitmaximierung gemanagt werden. Eine private Dienstleistungsfirma kann ohne schwarze Zahlen zu schreiben, d.h. ohne Profit zu erwirtschaften, nicht auf Dauer funktionieren, außer er wird staatlich subventioniert. Daß aber bei den derzeitigen fiskalischen Schwierigkeiten Subventionierungen selbst bei starkem politischen Gegendruck immer weiter zurückgenommen werden, wird an den Zechen im Ruhrgebiet wahrscheinlich am deutlichsten. Außerdem wird mit der Privatisierung von Unternehmen gemeinhin ein Zuwachs an Kundenorientierung verbunden, so daß im Zusammenhang mit der steigenden Wirtschaftlichkeit auch ein Plus an Bürgernähe prognostiziert wird. Für Privatisierungen scheint es also triftige Gründe zu geben, weshalb diese auch leicht legitimiert werden können. Ein privat geführtes Unternehmen zeichnet sich gegenüber der staatlichen Bürokratie schließlich durch seine hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit aus und kann auf neue Bedürfnisse schneller reagieren (vgl. Gaffikin/Warf 1993: 78f.).

Dies ist auch der Grund für die Abgabe eines Teils stadtplanerischer Kompetenzen an sogenannte *Developer*, die im Rahmen von Public Private Partnerships arbeiten. Diese privaten Stadtentwicklungsagenturen übernehmen die planerische Gestaltung, die Präsentation vor der Öffentlichkeit und die Vermarktung der ihnen übertragenen Gebiete. Sie bekommen bestimmte Vorgaben für die Entwicklung des Gebiets, die von staatlicher Seite kontrolliert werden. Auch hier stehen Verwertungsinteressen im Vordergrund und die Beteiligung von BürgerInnen am Planungsprozeß wird in der Regel nur in Hinblick auf eine möglichst konfliktfreie Präsentation gesucht (vgl. Gaffikin/Warf 1993: 76f. und Ambrose 1994: 48-101). Die hohe Geschwindigkeit der Realisierung von Projekten, die durch Developer übernommen wurden, sticht hervor (vgl. dazu die Ergebnisse der Untersuchung zum American Business Center am Checkpoint Charlie in diesem Band). In der Präsentation solcher Entwicklungsprojekte werden vor allem ihre Modernität und Sicherheit hervorgehoben, sie werden nachgefragt und finden zumeist auch in der Gestaltung der Gebiete ihren Niederschlag (vgl. für New York Wagner 1993).

Als letzter Aspekt, der weitestgehend in der Sphäre der Politik zu verorten ist, kommt die durch die Globalisierung angetriebene *Tendenz zur Regionalisierung* in Betracht. Berlin ist Teil der Europäischen Union und ist damit einerseits an bestimmte rechtliche und politische Vorgaben innerhalb dieses Zusammenschlusses gebunden und ihren Folgen ausgesetzt. Als wichtige Aspekte für die Entwicklung der Stadt lassen sich hier die vereinfachte Migration innerhalb der Mitgliedsstaaten der bald nach Osteuropa erweiterten EU und die wirtschaftliche Verflechtung innerhalb des EU-Binnenmarkts nennen. Der Handlungsspielraum von Bundes- und Landesregierung wird auf dieser Ebene eingeschränkt, bzw. es sind stärkere Interdependenzen mit der EU-Administration gegeben. Desweiteren werden zwei schon vor der Globalisierung vorhandene Arten von Migration innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten vereinfacht. Zum einen ist dies die Einwanderung, bzw. der Aufenthalt gering entlohnter Arbeitskräfte z.B. im Bauwesen und zum anderen ist es der Austausch höherqualifizierter Beschäftigter z.B. im EU-

Rechtswesen oder im Bereich Marketing. Ein weiterer Aspekt ist, daß sich die Konkurrenz verschiedener Ballungsräume um die Ansiedlung führender Unternehmen verschärfen wird, denn im europäischen Binnenmarkt ist die Zahl der konkurrierenden Städte größer und deren spezifische Qualitäten treten deutlicher zu Tage, als bei einer Konkurrenz bundesrepublikanischer Städte allein. Andererseits ist es möglich, für verschiedenste Projekte Unterstützungsmittel von der EU zu bekommen, sei dies für öffentliche Bauvorhaben oder für bestimmte kulturelle und soziale Maßnahmen. Bei knappen Haushalten in Bund und Land können auch diese Mittel genutzt werden, um Problemen der Stadtentwicklung zu begegnen.

Eine der komplexesten Auswirkungen der Globalisierung ist die Kompression von Raum und Zeit in der Erfahrung der Individuen, wie sie Ende der achtziger Jahre von David Harvey beschrieben wurde. An dieser Stelle soll versucht werden, die Auswirkungen dieses Phänomens im Hinblick auf die Entwicklung des Stadtraums zu fassen. Relativ naheliegend ist die neue Qualität, die *Mobilität* in den letzten zwei Jahrzehnten erlangt hat. Für einen nicht unbedeutenden Teil der BewohnerInnen von Industriestaaten ist es möglich, entfernte, zum Teil sogar auf anderen Kontinenten gelegene Orte unter nur geringem Zeitaufwand zu erreichen, sei es aus beruflichen Gründen oder „bloß“ um dort Urlaub zu machen. Städte, bzw. ihre attraktiven Zentren, werden damit einerseits zur ständig wechselnden, kurzfristig erlebten Umgebung einer „globalen Managerklasse“ (vgl. Albrow 1998: 194-203) und andererseits zum Ziel touristischer Aktivitäten. Insgesamt erhöht sich die Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen, denn die Transportkosten sind erheblich gesunken. So können beispielsweise Besuche von Verwandten im Ausland zu einer regelmäßigen Erfahrung werden (vgl. Albrow 1998: 245f.). Diese Erfahrung von Mobilität verquickt sich für die Subjekte mit der Erfahrung von *Kommunikationen mit Menschen an weit voneinander entfernten Orten*, die sich in anderen Zeitzonen und Regionen der Welt aufhalten. Diese Kommunikationen finden in Echtzeit statt und werden nicht über langsamen Brieftransport oder durch die Zustellung eines Telegramms verzögert. Solche „Echtzeitkommunikationen“ ermöglichen es, dichte Netze sozialer Interaktion mit körperlich füreinander gar nicht präsenten Subjekten zu knüpfen, so daß Freundschaften und enge Beziehungen weniger an „face-to-face“ Kontakte gebunden sind. Vergemeinschaftung ist also weniger auf räumliche Nähe und Nachbarschaft angewiesen, als vor der Entwicklung moderner Transport- und Kommunikationsmittel (vgl. ebd.: 242-248). Stadtentwicklungspolitik hat sich somit auf zweierlei einzustellen: erstens auf eine erhöhte Zuwanderung von MigrantInnen und zweitens auf eine bestimmte Gruppe von BewohnerInnen der Stadt, die nicht mehr auf diesen Ort angewiesen sind, um sich mit anderen zu vergemeinschaften – auf die negativen Folgen einer solchen Entwicklung wird später eingegangen.

Durch enorm schnelle Mikrochips, computerisierte und automatisierte Fertigungsanlagen mit hoher Produktivität und schneller Anpassungsfähigkeit an neue Programmierungen und durch den schnelleren Transport von Waren hat sich die Umschlagszeit in der Wirtschaft in wenigen Jahren stark verkürzt. Diese *Beschleunigung* in der Produktion führt zu kurzlebigen Trends und einer geringen Gebrauchsdauer von Waren. Sie sind innerhalb von kurzer Zeit antiquiert, wie alle, die einmal einen Computer erworben haben, erfahren haben. Wer modern oder auf dem

aktuellen Stand der Technik sein will, ist dazu genötigt, ständig neue Geräte anzuschaffen, wobei nicht immer klar ist, inwiefern sich der Gebrauchswert der Ware eigentlich erhöht hat. Desweiteren müssen ManagerInnen und Administrationen in immer kürzeren Zeitspannen Entscheidungen treffen und sind durch diesen „Zeitwettbewerb“ (Altvater/Mahnkopf 1997: 337) wachsenden Unsicherheiten in der Planung ausgesetzt – die Folgen kann man am Beispiel der Entwicklung des Checkpoint Charlie nachvollziehen. Altvater/Mahnkopf beschreiben außerdem noch das Phänomen des Übergewichts der Gegenwart in der Zeit – Vergangenheit ist aus Sicht des Marktes bloße „Gegenwart minus“ und Zukunft eine „Gegenwart plus“; mit der Globalisierung verstärkt sich also der Einfluß der Logik des Geldes auf die Zeit (vgl. ebd.: 121-123).

In Verbindung mit der Rolle von Urbanität und Führungsvorteilen für die Stadtentwicklung rückt eine weitere Veränderung in den Blick, denn die „weichen“ Standortfaktoren vermitteln sich über bestimmte *Symbole*. Symbole und ihre Konstruktion nehmen eine entscheidende Stellung in der Vermarktung der Stadt ein. Erwünschte Symbole, wie „eine lebendige Kultur“, Großveranstaltungen, beeindruckende Bauten oder Kunstwerke, saubere Flaniermeilen und modernste Technik, sollen durch gezielte Förderung und mediale Präsentation den Investoren und den BesucherInnen der Stadt vorgeführt werden. Dies führt dazu, daß „virtuelle“ oder vielleicht auch illusionäre Symbolwelten als Schablone über die tatsächliche Welt gelegt werden, bzw. daß die Entwicklung solcher Schablonen den Blick auf die Realität verrückt und die Schablone mit der Realität nicht oder nur durch Umgestaltung bzw. Zerstörung der vorhandenen Strukturen in Deckung zu bringen ist.

Bevor der Blick auf die sozialen Konsequenzen der veränderten Stadtentwicklungspolitik fällt, soll der Prozeß der *Tertiarisierung* noch einmal besonders berücksichtigt werden. Wie oben in Bezug auf Migration bereits angedeutet, gibt es einen Bedarf an Arbeitskräften vor allem im Bereich der Dienstleistungen und zwar einerseits an hochqualifizierten Kräften und andererseits an schlecht entlohnten Arbeitskräften und zwar vor allem Frauen, die z.B. für Reinigung, Betreuung von Kindern und im gastronomischen Bereich angestellt werden. Im Zusammenhang mit der Abnahme der im Bereich der Produktion Beschäftigten ergibt sich daraus ein Trend der *Polarisierung* der Einkommensgruppen in eine kleine Schicht der Hochbezahlten und ihnen gegenüber in eine wachsende Schicht der Geringbezahlten. Die Mittelschicht hingegen, im Kern aus IndustriearbeiterInnen und Angestellten bestehend (die nach Tariflöhnen bezahlt werden), schrumpft (vgl. dazu Häußermann/Siebel 1987, Sassen 1993 und Altvater/Mahnkopf 1997). Außerdem ist ein wachsender Teil der schlecht qualifizierten Arbeitskräfte beschäftigt und damit ungeschützt, auch hier sind Frauen besonders betroffen (vgl. Altvater/Mahnkopf 1997: 319-330). Desweiteren ist in Anbetracht der Arbeitslosigkeit fraglich, ob das Wachstum der Arbeitsplätze im dritten Sektor den Verlust von Arbeitsplätzen in der Produktion ausgleicht (vgl. ebd.).

2. Soziale Exklusion – Globalisierung macht verwundbar

Die angeführten neuen Tendenzen in der Stadtentwicklung bündeln sich mit schon seit sehr viel längerer Zeit wirksamen Tendenzen, die ihren Ursprung in der ungleichen Machtverteilung innerhalb der Gesellschaft haben; zusammen üben sie Druck auf BewohnerInnen und Akteure der Stadt aus. Aufgrund des rapiden Wandels, den insbesondere Berlin wegen des Endes seiner Sonderstellung – im Ost- und Westteil der Stadt – zu spüren bekommt, lassen sich nun Ansätze zu Entwicklungen beobachten, wie sie in Großbritannien, den Pariser Vorstädten und vor allem in den USA schon seit längerem bestehen und die dort zur Bildung von „Outcast Ghettos“ geführt haben (vgl. Marcuse 1996) – in Berlin haben sie noch nicht eine solche Schärfe erreicht.

Entscheidend für die Härte der Veränderungen ist die räumliche Kristallisation sozialer Ungleichheiten, d.h. die *sozialräumliche Polarisierung des Stadtraums* in Gebiete der Sicherheit und des Wohlstands auf der einen und in Gebiete der Ausgrenzung und der Armut auf der anderen Seite. Diese Gebiete der Ausgrenzung und der Armut müssen nicht ganze Stadtviertel umfassen, sie können sich auch kleinräumlich und relativ versteckt herausbilden und nur einen Straßenzug oder einen Häuserblock umfassen. Engels beschrieb bereits 1845 die Lage solcher Gebiete der Armut am Beispiel der Arbeiterviertel von Manchester:

Die Stadt ist eigentümlich gebaut, so daß man jahrelang in ihr wohnen und täglich hinein- und herausgehen kann, ohne in ein Arbeiterviertel oder nur mit Arbeitern in Berührung zu kommen – solange man nämlich eben nur seinen Geschäften nach- oder spaziergeht. Das kommt aber hauptsächlich daher, daß durch unbewußte, stillschweigende Übereinkunft wie durch bewußt ausgesprochene Absicht die Arbeiterbezirke von den der Mittelklasse überlassenen Stadtteilen auf schärfste getrennt oder, wo dies nicht geht, mit dem Mantel der Liebe verhüllt werden. (Engels 1985: 276)

Die Härte der Ausgrenzung wird durch die Kleinräumlichkeit der betroffenen Gebiete allerdings nicht wesentlich geringer. Merkmale dieser spezifischen Art der sozialräumlichen Abbildung sozialer Ungleichheit sind hohe Arbeitslosigkeit, „schlechte“ Schulen, ein hoher AusländerInnenanteil u.a.m. Dies führt zum Wegzug des mobilen und sozial bessergestellten Teils der AnwohnerInnen, wodurch sich die Probleme im Gebiet weiter verschärfen und noch mehr „sozial Integrative“ (Senator für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Strieder 1998) fortziehen. Den Beginn eines solchen Teufelskreises der (sozialräumlichen) Ausgrenzung bzw. der Exklusion zu verhindern, muß von zentraler Bedeutung für die Berliner Stadtentwicklungspolitik sein. Es ist allerdings wichtig, im Blick zu behalten, daß eine soziale oder ethnische Homogenisierung allein nicht zu Anomie, d.h. zum Zusammenbrechen von Werten führt, wie an den hoch integrierten Arbeiterviertel im Berlin des frühen 20. Jahrhunderts oder an jüdischen Ghettos beispielsweise deutlich wird. Es kann also nicht um eine Verteufelung der Konzentration von ethnischen oder kulturellen Randgruppen gehen, sondern vielmehr darum, die Konzentration von Exklusion in einem bestimmten Raum zu verhindern. Opfer sozialer Exklusion zu sein bedeutet nicht bloß, in einem bestimmten Bereich Benachteiligungen zu erfahren, sondern für einen längeren Zeitraum nur eingeschränkten Zugang zu bestimmten Leistungen wie den Sozialversicherungen, medizinischer Versorgung,

Bildung und vor allem zum Arbeitsmarkt zu haben. Der Arbeitsmarkt ist die zentrale Instanz der Inklusion, der Einbindung des Individuums in unsere Gesellschaft, deshalb ist langfristige Arbeitslosigkeit der entscheidende Indikator für soziale Exklusion (vgl. zur Exklusion–Inklusion Debatte Kronauer 1998). Opfer sozialer Exklusion sind vor allem SchulabbrecherInnen, alleinerziehende Mütter, AusländerInnen, Alte und Menschen, deren Qualifikationen entwertet worden sind (ein Aspekt der vor allem MigrantInnen und in der DDR bzw. im Ostblock Ausgebildete betrifft). Werden solche ökonomisch, sozial und kulturell benachteiligten Gruppen also durch Wegzug aller anderen und durch Verdrängung aus „hochwertigen“ Räumen in bestimmten Quartieren konzentriert, dann ist dort niemand mehr, der oder die über die Ressourcen verfügen würde, um dem Verfall des Quartiers aus alleinigem Antrieb aktiv entgegenzutreten (vgl. Häußermann 1998: 15).

Die Entstehung solcher Gebiete der Exklusion steht in engem Zusammenhang mit dem Thema dieses Abschnitts: der Globalisierung. Es sind wiederum die in Zusammenhang mit der Globalisierung auftretenden Tendenzen, die in Verbindung mit bereits bestehenden Tendenzen zu den skizzierten Entwicklungen führen. Der in unserem Zusammenhang bedeutsame bestehende Trend ist der zur Suburbanisierung der großen Ballungsgebiete: vor allem Angehörige der Mittelschicht ziehen in das Umland und verlassen die Innenstädte. Neu hinzu kommen die veränderte Beschäftigungsstruktur (Tertiarisierung), die globale Konkurrenz der Städte um die Ansiedlung von „global players“ und die anderen oben genannten Erscheinungen.

Wie führen diese Entwicklungen nun konkret zur Herausbildung bestimmter „problembeladener“ Gebiete, also zur räumlichen Ausgrenzung in Ergänzung zur sozialen Ausgrenzung? Zum einen durch *Vernachlässigung* oder unzureichende Förderung der betroffenen Räume, sowohl was das Straßenbild und den baulichen Zustand des Gebiets angeht, als auch in Bezug auf Qualität und Quantität von Einrichtungen wie Schulen, Jugendclubs und Kindertagesstätten. Für eine Stadtentwicklungspolitik, die sich vor allem an marktwirtschaftlichen Konzepten und Standortpolitik orientiert, ist die gleichmäßige Entwicklung aller Teile der Stadt von geringerer Bedeutung als die zielstrebige Aufwertung der Stadtgebiete, in denen sich Unternehmen, Geschäfte und Steuerungsfunktionen ballen sollen. Die umfangreiche Finanzierung von entsprechender Infrastruktur (Verkehrsanschluß usw.) steht bei einem stark verringerten Budget im Konflikt mit der Förderung weniger zentraler Gebiete der Stadt. Touristisch interessante, funktional wichtige Orte und hochwertige innerstädtische Wohngebiete für „Führungskräfte“ bzw. high-skilled Professionals haben den Vorrang – dort werden die Symbole konstruiert, die die Stadt als Standort repräsentieren und attraktiv machen sollen. Im Gegensatz dazu ist die Entwicklung anderer Viertel von geringerer Bedeutung.

Nicht nur eine Vernachlässigung bestimmter Gebiete findet statt, zusätzlich werden ausgegrenzte oder marginalisierte Gruppen aus den zentralen und symbolisch wichtigen Gebieten verdrängt und so an anderen Orten konzentriert. Um reibungslose Urbanität zu garantieren werden Obdachlose, Gruppen jugendlicher Türken, BettlerInnen, Punks und andere wenig Kaufkräftige und von der gewünschten Normalität Abweichende verdrängt – durch

Platzverweise, polizeiliche Verbringung an abgelegene Orte und durch die kontrollierte und abweisende Art der architektonischen und künstlerischen Gestaltung hochwertiger Gebiete (vgl. Wagner 1993). Sie geraten durch ihre Erscheinung und ihr Auftreten in Konflikt mit der geforderten Sauberkeit und Sicherheit dieser Orte und stellen ein Risiko für die Ordnung dar, das außer durch gezielte *Verdrängung* nicht lösbar scheint. Die bereits erwähnte Tendenz zur Privatisierung durch Verkauf von Liegenschaften und Unternehmen fällt unter dem Aspekt der Verdrängung besonders ins Gewicht, vor allem die Privatisierung von Bahnhöfen und Bahnhofsvorplätzen und die Einrichtung von halböffentlichen, überdachten Geschäftszeilen haben Konsequenzen für die Ausgegrenzten. Sie werden dort von den Angestellten privater Sicherheitsunternehmen, dem Bundesgrenzschutz (auf Bahnhöfen) und der Polizei überwacht, zum Teil verdachtsunabhängig kontrolliert und eventuell des Platzes verwiesen.

Vernachlässigung und Verdrängung können schließlich zur „Exklusion“ ganzer Gebiete führen, in denen sich die betroffenen Gruppen ballen, so daß in ihnen „Anomie“ zur Regel wird. Diese Räume, beispielsweise in den Großstädten der USA zu finden, werden zum „Outcast Ghetto“ oder zur „Abandoned City“ (vgl. im folgenden Marcuse 1996). Hier häufen sich gewaltförmige Konflikte, Obdachlosigkeit und Armut, es kommt zur Austragung von Kämpfen sowohl innerhalb des Ghettos wie auch zwischen dem Ghetto und seiner Außenwelt. Als Konsequenz wird das Ghetto zunehmend abgeschottet, die Grenze zwischen Ghetto und „normaler“ Stadt zu überschreiten wird schwierig. Die exkludierten BewohnerInnen der Ghettos werden stigmatisiert, der Zugang zum Arbeitsmarkt damit noch weiter erschwert. Die Stigmatisierung der BewohnerInnen dieser Gebiete kann für eine Stadtentwicklungspolitik nach Marktkriterien sogar *funktional* sein – „If increasing stigmatization can save money by justifying repression without risking loss of social control, then it is a likely alternative to be chosen.“ (Ebd.: 218) Für die Betroffenen solcher Stigmatisierung ist die weitere Verfestigung der erfahrenen Exklusion die Folge. Die räumliche Kristallisation von sozialer Ungleichheit, Ausgrenzung, männlichem Chauvinismus und Rassismus ist die Ursache solchen Verfalls und der extremen Härte, die die Opfer erfahren müssen.

Die Entwicklung problembeladener Gebiete in der Stadt wird durch eine Stadtentwicklungspolitik nach den oben genannten Kriterien gefördert bzw. Eingriffe zugunsten marginalisierter Gruppen werden unwahrscheinlicher. Dafür gibt es mehrere Gründe. (a) Deregulierung und Privatisierung stärken Investoren und privatwirtschaftliche Akteure und schränken die Handlungsfähigkeit der Politik ein; wenn Deregulierung bedeutet, daß Stadtentwicklung sich selbst überlassen bleiben soll und Privatisierung bedeutet, daß Strom- und Wasserversorgung und eine saubere Umgebung nur über den Markt vermittelt wird, dann besiegelt sie den Verfall problematischer Stadtgebiete. (b) Die höchst mobilen und über neue Kommunikationsmedien miteinander vernetzten Eliten sind delokalisiert. Vergemeinschaftung ist für sie nicht mehr an einen konkreten Ort gebunden, persönliche Beziehungen können in virtuellen Räumen des Internet geknüpft werden, oder durch Treffen in den überall ähnlichen Geschäftszentren der globalisierten Städte, in denen die gleichen Hotels, Restaurants und Boutiquen zu finden sind. Es sind nicht mehr Nachbarschaft oder Treffen an einem bestimmten, gemeinsamen Ort, die für Bindungen mit anderen konstitutiv sind. Dadurch

wird auch die Bindung an eine bestimmte Stadt oder ein Stadtviertel für diese Gruppen weniger bedeutsam und die spezifischen Probleme, die es dort gibt, sind ihnen ferner und können leichter verdrängt werden. (c) Internationale Developer konzentrieren sich auf die effektive Vermarktung rentabler Projekte und bekommen dafür Mittel und verwaltungstechnische Unterstützung von Seiten der Stadtentwicklungspolitik. Ergebnis der Entwicklung von zentralen Stadträumen durch private Development-Agenturen sind in der Regel Gebiete, deren Sicherheit, Sauberkeit und Modernität besonders hervorgehoben wird – in diesen Gebieten sind stigmatisierte Gruppen unerwünscht, sie werden verdrängt. (d) Beschleunigung, bzw. das Übergewicht der Gegenwart in der Zeit, führen zu einer Vernachlässigung mittel- und langfristiger Entwicklung. Die Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung sowohl im ökologischen als auch im sozialen Sinn steht im Konflikt mit der zeitlichen Kurzsichtigkeit der Marktwirtschaft, für die Geld bzw. die Vermehrung desselben der zentrale Maßstab ist und die sich in Zeiten der Globalisierung darauf spezialisiert hat, in kurzer Zeit neue und vielfältige Bedürfnisse zu befriedigen und ständig nach markterweiternden Innovationen zu suchen.

Soziale Exklusion ist eine neue Erscheinung in den Großstädten der westlichen Industrieländer – sie ist das Ergebnis einer Stadtentwicklungspolitik, die sich an die im Zusammenhang mit der Globalisierung entstandenen neuen Produktions- und Regulationsmodelle anpaßt und dabei die sozialen Folgen einer solchen Politik der systemischen Wettbewerbsfähigkeit nicht wahrnehmen will.

3. Brücken bauen – das Wollen und das Können

Zum Ende dieses Abschnitts soll nun noch aus theoretischer Sicht erörtert werden, ob und in welcher Form politisches Handeln für eine Stabilisierung und Förderung der von sozialräumlicher Exklusion gefährdeten Gebiete einzuklagen ist. Zur Klärung dieser Frage ist es einerseits wichtig zu betrachten, welches Bild in der Gesellschaft von den ausgegrenzten und benachteiligten Gruppen vorherrscht und andererseits im Blick zu behalten, wie die Chancen für eine Organisation der Betroffenen gegen weitere Ausgrenzungen sind.

Ob die Opfer sozialer Exklusion als „Unschuldig“ gelten oder ob ihre Situation als selbstverursacht angesehen wird hat entscheidende Bedeutung; diese Zuschreibung bestimmt zum großen Teil über Hilfe oder Verdammung der Betroffenen. Marcuse (1996: 204-211) beschreibt dies als „*Prozeß der Opferfindung*“: sind die Betroffenen zufällig zum Opfer geworden steht ihnen wohlfahrtsstaatliche Unterstützung zu, sind sie dagegen als Gruppe ausgegrenzt (z.B. als „Türken“ oder „Schwarze“ oder „Arbeitsscheue“), so bekommen sie keine Unterstützung oder werden sogar weiterem Druck ausgesetzt. Im Extremfall werden sie sogar kriminalisiert und ins Gefängnis gesperrt, eine Entwicklung die in den USA enorme Ausmaße angenommen hat (vgl. Wacquant 1998), aber auch in der Bundesrepublik zu befürchten ist. Für die Chancen einer wohlfahrtsstaatlichen Unterstützung ist es zentral, ob Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit als konjunkturell bzw.

marktwirtschaftlich bedingtes Unglück oder als Folge von Faulheit oder sonstigen individuellen oder gruppenbezogenen Mängeln angesehen werden.

Eine gemeinsame Organisation der Menschen, die in problembeladenen Gebieten leben und (potentielle) Opfer sozialer Exklusion sind, ist mit vielen Hindernissen verbunden – in Zeiten der Globalisierung haben sie weniger Gemeinsamkeiten als das Industrieproletariat vor einhundert Jahren. Unterschiedliche Gruppenzugehörigkeiten und damit in gewissem Maße auch unterschiedliche Interessen, erschweren gemeinsame und aufeinander abgestimmte Handlungen. Die BewohnerInnen problembeladener Gebiete zerfallen in verschiedenste Gruppen: Arbeitslose, prekär Beschäftigte, alleinerziehende Mütter, verschiedene Ethnien, Alte, Obdachlose, Angehörige diverser Subkulturen usw. Diese fragmentierte BewohnerInnenschaft macht die für die Ausübung politischen Drucks so notwendige Koordination von Protesten und Forderungen sehr schwierig, außerdem kann sie leicht von strategisch überlegenen Akteuren gegeneinander ausgespielt werden. Neben dieser *Fragmentierung* der Betroffenen, die sowohl auf gesellschaftlichen Wandel im Allgemeinen, wie auf Globalisierung im Speziellen zurückgeht, kommt noch ein weiterer Aspekt des gesellschaftlichen Wandels zum Tragen: die bereits erwähnte *Flexibilisierung*. Die Flexibilisierung im Arbeitsleben (vgl. im folgenden Sennet 1998), d.h. ein zu früher relativ häufiger Wechsel des Arbeitsplatzes und auch des Wohnorts, hat Auswirkungen auf das gesamte Lebensumfeld der Beschäftigten. Die häufigen Wechsel erschweren die Bildung persönlicher Bindungen und Kontakte mit KollegInnen und NachbarInnen; die Konkurrenz innerhalb des Betriebes wird schärfer und die allgemeine Lage zeichnet sich weniger durch Sicherheit als durch ständige Bedrohungen und Unsicherheit aus. Wer offensive Forderungen stellt, setzt sich bewußt dem Risiko der Entlassung und subtilen Sanktionen durch seine Umwelt aus. Diese Unsicherheit und die mangelnde Nähe zu anderen sind ein weiteres Hindernis für eine gegenseitige Unterstützung.

So sehen die Chancen für einen effektiven Widerstand gegen Entwicklungen wie in den Ghettos der USA eher schlecht aus. Die Globalisierung hätte für die Entwicklung der Stadt also zur Folge, daß einerseits ihre VerliererInnen „unter sich“ nur sehr schwer konzertierte und effektive Organisationen bilden können, und daß ihnen andererseits die gut organisierten, in den sicheren und sauberen Zentren lebenden GewinnerInnen noch das Argument entgegenhalten, die Globalisierung zwingt sie dazu, ihre bisherige Politik noch weiter fortzuschreiben, weil sonst ihr Standort, die „globalisierte Stadt“, im Rennen um die Gunst der Märkte verlieren würde und auch noch die restlichen Mittel und Arbeitsplätze verschwänden.

Allerdings hat der Wohlfahrtsstaat mit seinen Einrichtungen in Deutschland eine größere Bedeutung als in den USA oder in Großbritannien, sein Abbau könnte also auf größeren Widerstand stoßen. Desweiteren haben Gewerkschaften und Sozialdemokratie in der Bundesrepublik zumindest rhetorisch einen offensiveren Charakter und können sich auf eine andere Tradition beziehen als ihre nordamerikanischen Gegenstücke. Solche Unterschiede in der politischen Landschaft können Ressourcen für eine angemessenere Antwort auf die im Zusammenhang mit der Globalisierung entstehenden Probleme der Stadtentwicklungspolitik sein.

V. Fazit

Nicht nur die Metropolen des Weltmarkts werden vom Prozeß der Globalisierung beeinflusst; auch Berlin ist von den sozialen, politischen und ökonomischen Prozessen, die mit der Globalisierung in Verbindung stehen, betroffen.

Die Konkurrenz zwischen verschiedenen Städten, die als Standorte für Industrie und Dienstleistungen verstanden werden, setzt diese unter Druck und verengt damit den Rahmen, in dem Stadtentwicklung gesteuert wird. Private Investoren bzw. Unternehmen haben eine größere Wahl zwischen verschiedenen Orten, an denen sie tätig werden könnten – als Antwort darauf sieht sich Stadtentwicklungspolitik dazu genötigt, ihren Standort attraktiv zu machen. Zweitens werden große Teile des öffentlichen Eigentums privatisiert, dadurch werden Bereiche der marktwirtschaftlichen Steuerung und Entwicklung übergeben, die vorher nach politischen Maßgaben reguliert wurden. Drittens sind die für Stadtentwicklung bereitgestellten Mittel rückläufig, da die staatlichen Haushalte konsolidiert werden sollen und eine weitere Verschuldung, also eine Wirtschaftspolitik nach keynesianischem Muster, abgelehnt wird. Aus diesen drei Punkten läßt sich ableiten, daß die Steuerbarkeit der Stadtentwicklung eingeschränkt wird.

Die weitere Entwicklung der Stadt Berlin wird, im Gegensatz zu den hochgegriffenen Erwartungen vom Anfang der neunziger Jahre, nicht zu einer Global City Berlin oder auch zu einem Berlin als europäische Metropole führen. Entwicklungspotentiale liegen im Regierungsumzug und in der Verbundenheit zu Osteuropa. Berlin hat seine Sonderstellung verloren – eine „Normalisierung“ oder Anpassung an die Entwicklung, wie sie andere Großstädte in Westeuropa erfahren, ist wahrscheinlich.

Die fortschreitende Globalisierung hat umfangreiche und vielfältige Auswirkungen auf die Entwicklung der Stadt. In Zusammenhang mit der gleichzeitigen Rücknahme (wohlfahrts-) staatlicher Leistungen und Kontrollen besteht jedoch vor allem die Gefahr einer Fragmentierung des Stadtraums in Gebiete des Reichtums und der Sicherheit und in Gebiete der Exklusion. Ausgegrenzte und benachteiligte Gruppen werden in bestimmten Räumen konzentriert, ihr Abstieg wird damit beschleunigt und zukünftige Teilhabe an Erwerbsarbeit und den damit verbundenen Leistungen weiter erschwert.

Diese Entwicklungen führen zu einem Problem: einerseits gibt es einen Verlust an Steuerbarkeit durch Einschränkung der Problemlösungsmöglichkeiten, andererseits vergrößert sich die Notwendigkeit steuernder Eingriffe. Entscheidend für die zukünftige Entwicklung der Stadt sind eine realitätsgerechte Wahrnehmung der entstehenden Probleme und die Erkenntnis, daß Eingriffe in die Stadtentwicklung notwendig sind, um die sozialräumliche Exklusion benachteiligter Gruppen zu verhindern. Dementsprechend muß zum einen beachtet werden, daß die Globalisierung nicht in dem Umfang zum Sachzwang wird, wie von den GewinnerInnen einer liberalisierten Wirtschafts- und Sozialpolitik behauptet – der Begriff Globalisierung wird als Totschlagargument gegen jegliche Sozialpolitik instrumentalisiert. Zum anderen muß

berücksichtigt werden, daß z.B. in den Großstädten der USA, in denen wohlfahrtsstaatliche Leistungen nur geringen Umfang haben und wo nicht in ausreichendem Maße gegen die sozialräumliche Polarisierung angegangen wird, Gebiete der Exklusion entstanden sind und ein Teil der Bevölkerung langfristig ohne jede Perspektive ist – kriminalisiert und im Gefängnis einsitzend oder von einer minimalen Unterstützung lebend im „Outcast Ghetto“. Es ist also zu hoffen, daß die stadtentwicklungspolitischen Akteure in Berlin die Zeichen der Zeit richtig deuten und den gefährdeten Gruppen bzw. Gebieten angemessene Unterstützung zukommen lassen.

Literatur

- Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Wentz, Martin (Hg.): Wohn-Stadt, Bd. 4: 45-55.
- Albrow, Martin (1998): Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im Globalen Zeitalter. Frankfurt am Main.
- Altvater, Elmar / Mahnkopf, Birgit (1997³): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster.
- Ambrose, Peter (1994): Urban Process and Power. London/New York.
- Blotevogel, Hans Heinrich (1997): Berlin in der Entwicklung des deutschen Städtesystems. In: Süß, Werner / Quast, Wolfgang (Hg.): Berlin. Metropole im Europa der Zukunft. Internationales Symposium Freie Universität Berlin, Nr. 6, Mai.
- Brock, Ditmar (1997): Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung. Von nationalen Volkswirtschaften zur globalisierten Weltwirtschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33-34/97: 12-19.
- Brake, Klaus (1993): Die räumliche Struktur der Dienstleistungsökonomie oder: Warum gibt es keine Dezentralisierung? In: Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (Hg.): New York. Strukturen einer Metropole. Frankfurt am Main: 91-107.
- Callies, Christian (1996): Berlin auf dem Weg zur Global City? Zur zukünftigen Raumfunktion Deutschlands größter Stadt. Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung Heft 2, Universität Bayreuth, Abt. Raumplanung.
- Castells, Manuel (1997): The rise of the Network Society. Oxford.
- Dangschat, Jens S. / Fasenfest, David (1995): (Re)Structuring Urban Poverty: The Impact of Globalization on its Extent and Spatial Concentration. In: Research in Community Sociology, 5: 35-61.
- Dybe, Georg (1997): Berlin auf dem Weg zu einer internationalen Dienstleistungsmetropole? In: IRS-aktuell Nr. 17, Oktober, Erkner b.Berlin: 4-6.
- Engels, Friedrich (1985/1845): Die Lage der arbeitenden Klasse in England. Nach eigener Anschauung und authentischen Quellen. In Marx-Engels-Werke, Bd. 2: 225-506, 629-650.
- Freund, Bodo (1998): Frankfurt am Main und der Frankfurter Raum als Ziel qualifizierter Migranten. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 42, Nr. 2: 57-81.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (1997): Berlin auf dem Weg zur Metropole? Die Frage nach tragfähigen und konsistenten Zielen der Wirtschaftspolitik. In: Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 94.
- Friedrichs, Jürgen (1997): Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33-34/97: 3-11.
- Gaffikin, Frank / Warf, Barney (1993): Urban Policy and the Post-Keynesian State in the United Kingdom and the United States. In: International Journal of Urban and Regional Research, 17, No. 1: 67-83.
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (1987): Neue Urbanität. Frankfurt am Main.
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (1991): Berlin bleibt nicht Berlin. In: Leviathan Nr. 3: 353-371.
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (1995): Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt am Main.
- Häußermann, Hartmut (1998): Soziale Polarisierung im Stadtraum. Die Berliner Innenstadt ist in Bewegung geraten. In: Stadtforum. Journal für ein nachhaltiges Berlin Nr. 30: 14-16.

- Harvey, David (1989): *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford.
- Henkel, Dietrich / Mäding, Heinrich (1995): Berlin im deutschen Städtesystem. In: Süß, Werner (Hg.): *Hauptstadt Berlin. Bd.2: Berlin im vereinten Deutschland*. Berlin: 265-304.
- Heuer, Hans (1994): Berlin als Dienstleistungszentrum im Ost-West-Verhältnis. In: Süß, Werner (Hg.): *Hauptstadt Berlin. Bd.1: Nationale Hauptstadt – Europäische Metropole*. Berlin: 472-488.
- Krätke, Stefan (1995): *Stadt – Raum – Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und der Wirtschaftsgeographie*. Basel/Boston/Berlin.
- Kronauer, Martin (1998): „Exklusion“ in der Armutsforschung und der Systemtheorie. Anmerkungen zu einer problematischen Beziehung. In: *SOFI-Mitteilungen Nr. 26*: 117-125.
- Lorrain, Dominique (1995): *La grande entreprise urbaine et l’action publique*. In: *Sociologie du Travail N° 2*: 199-220.
- Marcuse, Peter (1996): *Space and Race in the Post-Fordist City: The Outcast Ghetto and Advanced Homelessness in the United States Today*. In: Mingione, Enzo (Hg.): *Urban Poverty and the Underclass*. Oxford: 176-216.
- Marx, Karl (1968/1867): *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Bd. 1* In: *Marx-Engels-Werke, Bd. 23*, Berlin.
- Moulaert, Frank (1998): *Globalisation, Cities and the Social Question*, unveröffentlichtes Manuskript.
- Sassen, Saskia (1993): *Global City: Internationale Verflechtungen und ihre innerstädtischen Effekte*. In: Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (Hg.): *New York. Strukturen einer Metropole*. Frankfurt am Main: 71-90.
- Sassen, Saskia (1996): *Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities*. Frankfurt am Main.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie und IHK zu Berlin (1998): *Stadtentwicklungsplan Ver- und Entsorgung*. Berlin.
- Sennet, Richard (1998): *Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berlin.
- Strieder, Peter (1998): *Stadtbürger gesucht! Die Innenstadt als Ort zum Leben*. In: *Stadtforum. Journal für ein nachhaltiges Berlin Nr. 30*: 11.
- Süß, Werner / Rabe, Heiko (1994): *Was wird aus Berlin? Stadtmanagement zwischen Globalität und Lokalität*. In: Süß, Werner (Hg.): *Hauptstadt Berlin. Bd.1: Nationale Hauptstadt – Europäische Metropole*. Berlin: 447-472.
- Sykora, Ludek (1994): *Local Urban Restructuring as a Mirror of Globalisation Processes: Prague in the 1990s*. In: *Urban Studies 31, No. 7*: 1149-1166.
- Teitz, Michael B. (1996): *American Planning in the 1990s: Evolution, Debate and Challenge*. In: *Urban Studies 33, Nos. 4-5*: 649-671.
- Wacquant, Loïc (1998): *In den USA wird die Armut bekämpft, indem man sie kriminalisiert. Niedergang des Sozialstaats, Aufrüstung des Strafstaats*. In: *Le Monde Diplomatique*, dt. Ausgabe, Juli: 8-9.
- Wagner, Monika (1993): *Die Privatisierung von Kunst und Natur im öffentlichen Raum. Die Plazas von Manhattan*. In: Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (Hg.): *New York. Strukturen einer Metropole*. Frankfurt am Main: 286-298.
- Warf, Barney (1998): *Reach Out and Touch Someone: AT&T’s Global Operations in the 1990s*. In: *Professional Geographer 50, No. 2*: 255-267.
- Welzmüller, Rudolf (1997): *Zu den Folgen der Globalisierung für die nationalen Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 33-34/97*: 20-28.

Winje, Dietmar (1998): Interview zur Ausrichtung der Bewag. In: impulse (Die Mitarbeiterzeitung des Bewag-Konzerns), Nr. 6, Juli: 3.

Von der Panzersperre zum Baustopp – die Entscheidung über die Bebauung des ehemaligen Grenzübergangs Checkpoint Charlie

Von Virginie Borloz, Margarethe Kreuser, Jochem Maliga und Christoph Schäberle

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	34
I. Theoretische Ansätze der lokalen Politikforschung.....	35
1. Die Community Power-Forschung	35
2. Von der Kontrolle zur Kooperation – Neuere Ansätze der Stadtforschung	40
II. Stadtentwicklung am Checkpoint Charlie.....	46
1. Der Entscheidungsprozeß	47
2. Kooperation mit der Privatwirtschaft und das Scheitern der Politik der Großinvestitionen	56
III. Lücken der Ansätze lokaler Politikforschung	59
Literatur.....	61

Einleitung

Mit der Vereinigung der beiden Stadthälften und den damit einhergehenden gesellschaftlichen Umstrukturierungen ist die Fortführung der bisherigen Stadtpolitik von Ost- und Westberlin in Frage gestellt worden. Die alten Rezepte funktionieren nicht mehr, neue Problemlagen müssen politisch verarbeitet werden. Auch im Bereich der baulich-räumlichen Entwicklung haben insbesondere im Osten der Stadt die alten Regelungen ihre Gültigkeit verloren: Hier sind sowohl das Planungsrecht als auch die Eigentumsregelung hinfällig geworden, an ihre Stelle ist das für die Entwicklung der bürgerlichen Stadt übliche Zusammenspiel von privaten BauherrInnen und öffentlicher Planung getreten.

Für die Friedrichstadt schienen die Entwicklungsmöglichkeiten besonders offen zu sein, trafen doch hier große Brachflächen mit der Verfügungsberechtigung über den Boden in weitgehend öffentlicher Hand zusammen. Die Steuerungsmöglichkeiten des Staates schienen damit groß zu sein. Bei Betrachtung des gebauten Ergebnisses ist festzustellen, daß fast ausschließlich Büro- und Einzelhandelsnutzungen entstanden sind – dafür hätten wohl auch die Mechanismen des Bodenmarktes an einer der zentralsten Stellen Berlins allein gesorgt.

Dies ist der Anlaß, die Steuerung der politischen Entscheidungen über die Bebauung der Berliner Mitte anhand eines Beispiels genauer zu untersuchen. Sind hier die Ziele der Berliner

Politik verwirklicht worden oder haben sich private BauherrInnen durchsetzen können, obwohl sie noch nicht einmal im Besitz des Bodens waren? Gab es politische Kräfte, die eine andere Zielsetzung verfolgt haben und sich nicht durchsetzen konnten? Mit anderen Worten: Wer steuerte das Bauen von Stadt, wie kamen stadtpolitische Entscheidungen zustande?

Die Klärung dieser Fragen soll an einem Beispiel untersucht werden. Nicht die stadtplanerischen Festsetzungen für das ganze Stadtgebiet, sondern ein einzelnes Bauvorhaben, welches relativ frei war von stadtplanerischen Vorgaben, bildet unseren Untersuchungsgegenstand: Die Bebauung des ehemaligen Grenzübergangs Checkpoint Charlie.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile: Der theoretische Teil enthält einen Überblick über die wichtigsten Theorien der politikwissenschaftlichen Stadtforschung. Zunächst führt das Kapitel über die Community Power-Forschung in die theoretische Problematik der Analyse von Machtprozessen ein. Der zweite Ansatz, die Neokorporatismusforschung, stellt insofern eine Vorstufe zum Regime-Ansatz dar, als sie die kooperativen Politikmuster zwischen lokalem Staat und mächtigen Interessengruppen untersucht. Die Regimetheorie schließlich setzt dem Weberschen Machtbegriff einen eigenen entgegen. Macht entsteht danach nicht mehr allein aus der Durchsetzung des eigenen Willens gegenüber dem Willen eines anderen, sondern aus der Fähigkeit, kooperative Netzwerke zu bilden, um mit der Bündelung von Ressourcen gemeinsame politische Ziele realisieren zu können. So kann die Stadtpolitik ihre eingeschränkte Steuerungsfähigkeit überwinden und handlungsfähig werden.

Im empirischen Teil wird der Entscheidungsprozeß für die Bebauung des Checkpoint Charlie rekonstruiert. Dies geschieht in erster Linie durch die Auswertung qualitativer Interviews.

Im Schlußteil werden die wesentlichen Merkmale der Entscheidung am Checkpoint Charlie zusammengefaßt. Die Arbeit schließt mit einer Diskussion der Möglichkeiten, der Fragestellung nach der Steuerung der Stadtpolitik analytisch gerecht zu werden.

I. Theoretische Ansätze der lokalen Politikforschung

1. Die Community Power-Forschung

„Je perfekter die Machtausübung, desto schwieriger wäre sie zu identifizieren.“

Claus Offe

Die fünfziger Jahre gelten als das „goldene Zeitalter“ der Community Power-Forschung in den USA, „in der nach Press [1962: 1] jeder Forscher eine Stadt ‘besaß’ und die Studenten sich mit einem unerschütterlichen Vertrauen in ihre Fähigkeit, außerordentliche Entdeckungen zu machen, auf das Thema Machtstrukturen stürzten“ (Zoll 1972: 17). Die Forscher zerfielen in zwei Gruppen, die sich heftige, zum Teil sehr polemische Kontroversen lieferten. Die erste Gruppe, die ElitistInnen, identifizierte zumindest in den Augen ihrer Kritiker in „ihren“

Gemeinden eine integrierte Elite, welche die Geschicke der Kommune bestimme (vgl. zur verzerrten Rezeption Zoll 1972: 17ff.), während die Gruppe der PluralistInnen einen pluralen Wettbewerb von mehreren Interessengruppen entdeckte und dies als demokratischen Entscheidungsprozeß deutete. Mit diesen Studien sollte jedoch mehr als nur die kommunale Machtstruktur untersucht werden, es ging vielmehr um die Klärung des demokratischen Gehalts der gesamten amerikanischen Gesellschaft. Erst vor diesem Hintergrund wird die Heftigkeit der Debatte verständlich, während die empirischen Ergebnisse wahrscheinlich auf einer kontinuierlichen Skala relativ nahe beieinander anzuordnen wären und die Polarisierung erst durch eine Dichotomisierung dieser Skala zustande kam (vgl. Haasis 1978: 32f.).

Die beiden Lager lassen sich sowohl anhand der wissenschaftlichen Disziplinen, der verwendeten Methoden und der Ergebnisse unterscheiden: SoziologInnen erkennen mithilfe der Reputationsmethode elitäre Machtstrukturen, PolitologInnen unter Zuhilfenahme der Entscheidungsprozeßanalyse pluralistische Machtstrukturen.

Ausgangspunkt der Debatte war die Untersuchung der Machtstruktur von Atlanta (anonymisiert als „Regional City“) durch Hunter (1953). Die dabei verwendete Reputationsmethode umreißt Drewe folgendermaßen: *„Als einflußreich oder mächtig werden diejenigen Bewohner einer Gemeinde identifiziert, die entweder im Urteil der Gemeindebevölkerung oder aber im Urteil lokaler Experten einflußreich sind.* Man befragt also entweder einen repräsentativen Querschnitt der Gemeindebewohner oder – und das ist wohl der Regelfall – einen ausgewählten Kreis lokaler Experten über die Einflußverteilung in einer Gemeinde.“ (Drewe 1972: 234, Hervorhebung im Original) Hunter befragt den größten Teil der auf diese Art bestimmten Einflußreichen noch über ihr Vorgehen (vgl. Hunter 1972b: 142ff.). Das Ergebnis dieser Untersuchung ist, daß es *„mehrere* Machtpyramiden [gibt], das scheint uns weit wichtiger für die Auseinandersetzung als *eine* Pyramide“ (ebd.: 132, Hervorhebungen im Original). Auch wenn Hunter mit dieser Formulierung von der Feststellung einer integrierten solidarischen Elite weit entfernt ist, so wird Macht von ihm doch als „ein relativ konstanter Faktor in sozialen Beziehungen“ (Hunter 1972a: 130) aufgefaßt, Macht „kann strukturell beschrieben werden“ (ebd.: 129).

Dieser Ansatz wird von den PluralistInnen völlig verworfen. Ihre Kritik umfaßt zwei Ebenen. Auf der Ebene der methodischen Durchführung kritisieren sie, daß die Fragen der Interviews zu allgemein gehalten wären, so daß eine Unterscheidung zwischen globaler und spezifischer Macht (in bestimmten Entscheidungsbereichen) nicht getroffen werden könne. Bei der Stellung der Frage könne globale Macht jedoch nicht vorausgesetzt werden, sondern müsse erst empirisch belegt werden. Die allgemein gehaltenen Fragen brächten auch die Gefahr mit sich, daß InterviewerIn und BefragteR mit den gleichen Worten unterschiedliche Sachen meinten. Darüber hinaus fehlten bei der Bestimmung der Befragten (bei der Variante der ExpertInnenbefragungen) die Kriterien für deren Auswahl, und es könne nicht sichergestellt werden, daß die Befragten tatsächliches Wissen über die Machtverhältnisse in der Gemeinde hätten. Mit der willkürlichen Festlegung der Anzahl der Mächtigen, deren Rangfolge bestimmt werden soll, sei das Ergebnis einer Machtelite schon vorbestimmt. Die Bestimmung der Spitze

der Machtpyramide gäbe außerdem keinen Aufschluß über den Zusammenhalt derselben, vielmehr seien Kämpfe innerhalb dieser Gruppe durchaus möglich (vgl. Wolfinger 1972). Ihr wichtigster Einwand ist jedoch, daß die Reputationsmethode nicht zu einer Differenzierung zwischen von den Befragten angenommener, potentieller sowie tatsächlich ausgeübter Macht in der Lage wäre. Eine Machtanalyse, die sich nicht auf Spekulationen stützen wolle, müsse die *Ausübung* von Macht analysieren: Trotz der Schwierigkeiten dieser Analyse „*sehe ich [Dahl] nicht, wie jemand annahmen darf, die Vorherrschaft einer besonderen Gruppe in einer Gemeinde oder in einer Nation festgestellt zu haben, ohne seine Analyse auf der sorgfältigen Überprüfung einer Reihe konkreter Entscheidungen aufzubauen.* Und diese Entscheidungen müssen entweder die Gesamtheit oder eine repräsentative Stichprobe aus der Gesamtheit aller im politischen System getroffenen Schlüsselentscheidungen umfassen“ (Dahl 1972: 150, Hervorhebungen im Original).

Aus Gründen der Forschungsökonomie wird die Analyse auf wenige, „repräsentative“ Entscheidungen beschränkt, womit sich die PluralistInnen ein Problem analog zu dem der Bestimmung der ExpertInnen bei der Reputationsmethode einhandeln: Eindeutige Kriterien für die Auswahl der zu untersuchenden Entscheidungen fehlen. Trotz dieses Problems und ihrer Kritik der ElitistInnen, die zum Teil auf einer verzerrten Rezeption beruht und von diesen schon deshalb zurückgewiesen wird (vgl. D’Antonio/Ehrlich/Erickson 1972), können die PluralistInnen ihre Kritiker „methodenkritisch abkanzeln und aus dem akademischen Feld schlagen“ (Offe 1977: 9).

„Dahls Ausgangspunkt war die intuitive Vorstellung, daß ‘A Macht hat über B in dem Maß, in dem er B dazu bringen kann, etwas zu tun, was B sonst nicht täte’ [Dahl 1957: 202f]“ (Anton 1972: 210). Dieses Modell setzt beobachtbare Handlungen auf beiden Seiten voraus. Der oder die Machtausübende muß eine Willensbekundung abgeben, während der oder die Machtunterworfenen sowohl sein bzw. ihr Widerstreben bekundet als auch sein bzw. ihr Handeln ändert. Übertragen auf die Analyse des politischen Prozesses bedeutet dies für Dahl, daß ein manifester, beobachtbarer Konflikt vorliegen muß, in dem sich ein Akteur oder eine Gruppe von Akteuren gegen andere Akteure durchsetzen kann. Aus der Rekonstruktion dieses Entscheidungsprozesses sind dann Rückschlüsse auf die Machtausübung möglich.

Als Ergebnis ihrer empirischen Forschung, für die Dahls New Haven-Studie der Referenzpunkt ist (Dahl 1961), stellen die PluralistInnen eine Vielzahl von Machtzentren fest. Macht sei nicht global, sondern auf bestimmte Politikbereiche beschränkt. Statt einer festgefügtten Machtelite bildeten sich unterschiedliche Koalitionen und Machtpositionen, die im Laufe der Zeit erobert und wieder verloren werden könnten.

Als Kritik dieses „ersten Gesichts“ der Macht entwickelten Bachrach und Baratz ihr Konzept der Nicht-Entscheidung (non-decision making), das „zweite Gesicht“ der Macht. Sie teilen den Ansatz der PluralistInnen, daß der Gegenstand einer wissenschaftlichen Machtanalyse die Ausübung von Macht sein müsse, nicht die von letztlich nicht meßbaren Machtressourcen – alles andere gehöre in den Bereich der Spekulation. Sie erweitern aber die Situationen der politischen Machtausübung:

Macht wird aber auch dann ausgeübt, wenn A seine Energien darauf konzentriert, soziale und politische Wertvorstellungen sowie institutionalisierte Formen von Handeln zu schaffen oder zu verstärken, die das Feld politischer Prozesse derart einschränken, daß nur die für A vergleichsweise harmlosen Probleme öffentlich erörtert werden. In je höherem Maße A solches gelingt, desto mehr sieht sich B daran gehindert, irgendwelche Streitpunkte vorzubringen, deren Lösung den Präferenzen von A ernsthaft entgegenwirkt. (Bachrach/Baratz 1977: 46)

So kann der Status quo verteidigt werden, indem bestimmte Themen oder Lösungsalternativen erst gar nicht auf die politische Bühne kommen. Bachrach und Baratz rücken damit die Kontrolle der politischen Agenda in den Blickpunkt, welche schon vor der eigentlichen Entscheidung den politischen Prozeß strukturiert. Diese Filterfunktion wird von ihnen aber wieder auf bewußte individuelle und beobachtbare Handlungen zurückgeführt und damit der handlungstheoretische Ansatz beibehalten, obgleich ihre Formulierungen in diesem Punkt widersprüchlich sind und auch auf die Strukturebene hindeuten (vgl. Offe 1977: 17ff.).

Diesen beiden Gesichtern der Macht ist gemeinsam, daß ihre Analyse die Beobachtbarkeit von Befehl, Widerstreben und letztlich Gehorsam voraussetzt. Offe diskutiert diesen Ansatz anhand der Definition von Max Weber, welche praktisch inhaltsgleich mit der Dahlschen intuitiven Vorstellung ist: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1984: 89). Mit der Notwendigkeit des zu beobachtenden Widerstrebens stellt sich die Frage, was bei einem nicht zu beobachtenden Widerstreben geschieht. Offe unterscheidet zwei Möglichkeiten: Entweder es liegt eine Übereinstimmung zwischen A und B vor, B gibt in einer autonomen Entscheidung seine bzw. ihre Zustimmung. Oder aber B verzichtet auf Widerstreben, da er solches sowieso für aussichtslos hält. Eine empirische Unterscheidungsmöglichkeit dieser beiden Alternativen gäbe es nicht (vgl. Offe 1977: 10ff.). Selbst Machtausübungen ohne explizite Willensbekundung des bzw. der Machtausübenden können vorkommen. Bourdieu liefert in seinen Überlegungen zu Sprache und Macht dafür ein prägnantes Beispiel:

Wie kommt es, daß, wenn ich zu jemanden sage: „Mach das Fenster auf“, dieser Jemand unter bestimmten Umständen wirklich das Fenster aufmacht? (Und daß ich, wenn ich ein alter englischer Lord bin, der im Sessel liegt und seine Sonntagszeitung liest, womöglich nur zu sagen brauche: „John, meinen sie nicht, daß es ein wenig kühl wird?“ , damit John das Fenster wirklich schließt.) (Bourdieu/Wacquant 1996: 182)

Aus diesen Überlegungen folgt, daß die handlungstheoretische Erfassung von Macht als Handeln von individuellen Akteuren weder in der Lage ist, Macht wirklich in vollem Umfang empirisch zu registrieren noch die Mechanismen ihrer Wirksamkeit zu erklären. Notwendig ist hierfür vielmehr ein strukturtheoretischer Ansatz, der die strukturellen Voraussetzungen der Handlungen erfaßt. Lukes (1974) hat vorgeschlagen, zusätzlich zu den beiden ersten Gesichtern der Macht eine dritte Analyseperspektive für die Strukturebene einzubeziehen. Diese Konzeption des „dritten Gesichts“ der Macht ist eine grundlegende Kritik am handlungstheoretischen Ansatz. Machtphänomene sind zum einen mit kollektivem Handeln und den Wirkungen von Strukturen verbunden, die nicht in der Summe der individuellen

Handlungen aufgehen und einer eigenen Analyse unterzogen werden müssen. Zum anderen hält er den offenen Konflikt oder das (für die BeobachterInnen) erkennbare Widerstreben nicht für unbedingt erforderlich, um von Machtausübung zu sprechen. Die Zustimmung wird von ihm nicht gleichgesetzt mit einem bewußten Konsens, vielmehr hält er einen „manipulierten Konsens“ für denkbar: „Indeed, is it not the supreme exercise of power to get another or others to have the desires you want to have – that is, to secure their compliance by controlling their thoughts and desires?“ (Lukes 1974: 23) Indem er nicht mehr auf dem offensichtlichen Konflikt beharrt, um von Macht zu sprechen, verweist er auf einen Punkt, den Weber selbst schon formuliert hatte und dabei begrifflich von Macht zu Herrschaft wechselte:

Der Begriff der „Macht“ ist soziologisch amorph. Alle denkbaren Qualitäten eines Menschen und alle denkbaren Konstellationen können jemand in die Lage versetzen, seinen Willen in einer gegebenen Situation durchzusetzen. Der soziologische Begriff der „Herrschaft“ muß daher ein präziserer sein und kann nur die Chance bedeuten: für einen *Befehl* Fügsamkeit zu finden. (Weber 1984: 89)

Auf der dritten Analyseebene wären die

strukturellen Präjudizien angesiedelt [...], die als solche dadurch bestimmt sind, daß sie eines ausdrücklichen Entscheidungsaktes überhaupt nicht bedürfen, um wirksam zu sein, vielmehr Kraft ihrer subjektlosen Geltung die Voraussetzung dafür schaffen, daß von bestimmten Positionen der Sozialstruktur aus das Instrumentarium des „non-decision-making“ betätigt wird. [...] so ergäbe sich freilich die Notwendigkeit, auf der dritten Stufe eine Theorie der „Produktionsweise“, d.h. der strukturbestimmenden Kernelemente einer Gesellschaft anzubieten, die erklärt, aus welchen Gründen bestimmte Akteure, sei es zur Durchsetzung ihres Willens, sei es zur Unterdrückung für sie „riskanter“ Themen, überhaupt ermächtigt sind. (Offe 1977: 22)

Eine Weiterentwicklung dieses Ansatzes der drei Gesichter der Macht findet jedoch nicht mehr statt. Die Tradition der Entscheidungsprozeßanalyse der PluralistInnen wird in der Politikfeldanalyse (auch Policy-Analyse) fortgeführt. In Anlehnung an die Sekundäranalysen der Community Power-Forschung (vgl. Haasis 1978) wird neben der Prozeßrekonstruktion versucht, die empirischen Zusammenhänge zwischen verschiedenen Policy-Typen, der politischen Arena (Offenheit und Geschlossenheit des Akteursnetzes) und dem politischen Prozeß (Konflikt oder Konsens) zu bestimmen. In einer Weiterentwicklung der zwei Gesichter der Macht wurde ein idealtypischer Policy-Zyklus aus den Stufen Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung, Implementation und Terminierung (Überprüfung) erarbeitet. Jede dieser Stufen stellt dabei eine Filterfunktion dar und ist Schauplatz von Machtkämpfen (vgl. Windhoff-Héritier 1987, Schubert 1991). Die grundlegenden Mängel des Entscheidungsansatzes können damit jedoch nicht behoben werden.

Als neuerer Ansatz der Stadtforschung versucht die Regimetheorie, der stark handlungstheoretisch geprägten Community Power-Forschung einen Erklärungsansatz gegenüberzustellen, der strukturelle Prozesse in den Vordergrund stellt. Als Reaktion auf Restriktionen des Handelns entsteht Macht erst über die Kooperation in informellen Netzwerken. Dies wird im folgenden Kapitel ausführlicher vorgestellt.

2. Von der Kontrolle zur Kooperation – Neuere Ansätze der Stadtforschung

Neokorporatismus

Mitte der siebziger Jahre wurden erste theoretische Ansätze formuliert, die dem zunehmenden Einfluß überlokaler Interessenverbände auf die Stadtpolitik Beachtung schenken. Schmitter (1974) beschreibt das Aufkommen mächtiger Interessengruppen als eine „Überwölbung“ des lokalen politischen Pluralismus. Die daraus entstehende Kooperation des lokalen Staates mit überlokal organisierten Interessen wird als neokorporatistisches Arrangement beschrieben. Der lokale Staat gewährt wenigen gut organisierten Interessen einen privilegierten Zugang zu Entscheidungsprozessen, um die politischen Ziele effizienter umsetzen zu können (vgl. Kühne 1997: 132f.).

Die zentralstaatlich organisierten Verbände werden zu bedeutenden Machträgern auf lokaler Ebene, die eine hohe Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Lokalregierung besitzen. Der lokale Staat besitzt dabei gegenüber dem Privatsektor eine hohe Autonomie, d.h., er ist die zentrale Institution, die die politischen Ziele festsetzt und Problemlösungen organisiert. Die Macht konzentriert sich in zentralen administrativen Einheiten. Um die Planungseffizienz zu erhöhen, kooperiert der politisch-administrative Sektor mit den organisierten Interessen des sozio-ökonomischen Sektors. Die Bevorzugung weniger mächtiger Akteure geht dabei einher mit der Ausgrenzung von kleineren, lokalen Interessengruppen. „Für das Gelingen korporatistischer Muster muß die Artikulation einer heterogenen Vielfalt von lokalen politischen Gruppierungen eingeschränkt werden“ (Kühne 1997: 133).

Neokorporatistische Arrangements entstehen meist zum Zweck der Entwicklung einzelner Großprojekte oder auch kleinerer Bauvorhaben, die durch Public Private Partnerships realisiert werden.

Die abnehmende Steuerungsfähigkeit des lokalen Staates

Seit dem Ende der siebziger Jahre zeigte sich neben den oben beschriebenen Tendenzen zur Bildung von kooperativen Arrangements immer deutlicher die Beschränkung staatlichen Handelns, die in Formeln wie "das erschöpfte Potential institutionellen Problemlösens" (Willke 1983: 27) oder "the decomposition of powers by increase of functions" (Grimm 1986: 104) gefaßt wurden. Für das Phänomen der abnehmenden Fähigkeit der Lokalregierungen, soziales und ökonomisches Handeln in ihrer Stadt zu kontrollieren, werden in der Literatur unterschiedliche Ursachen genannt, die allesamt auf ein Anwachsen der Komplexität des Regierens hinauslaufen. Stoker beschreibt Komplexität als einen politischen Zustand, indem "lines of causation cannot be easily traced and the policy world is full of unpredicted spillover effects and unintended consequences. Fragmentation and lack of consensus also characterize

the system" (Stoker 1995: 58). Yates erklärte die Komplexität hauptsächlich mit der Zunahme von Partizipationsforderungen gesellschaftlicher Gruppen. Der bisherige Pluralismus in den (amerikanischen) Städten tendiere zu einer unüberschaubaren Vielzahl von Interessengruppen, die sich gegenseitig bekämpften. Es entstehe eine Situation des "street-fighting-pluralism" (Yates 1977: 34), die es der Regierung immer schwerer mache, zu regieren. Der lokale Staat sei nicht mehr in der Lage, für die komplexen Probleme Lösungen anzubieten. Das Ergebnis sei die "ungovernable city", in der sich die Politik einem "fragmentierten und instabilen Problem- und Policykontext" gegenübersehe. "And it is precisely because urban policy makers must deal with so many different, fragmented problem and policy-contexts that urban policy-making as a whole is so fragmented, unstable and reactive" (Yates 1977: 85).

Die Globalisierung ökonomischen Handelns ist ein weiterer Prozeß, der zur Einschränkung der Steuerungsfähigkeit auf lokaler Ebene führen kann. Die anwachsende Mobilität des Kapitals und der zunehmende Wettbewerb zwischen Städten verstärken die Standortkonkurrenz der Städte und ihre Abhängigkeit von Marktprozessen. Zur gleichen Zeit findet ein ökonomischer und sozialer Wandel statt, der von Deindustrialisierung und der gleichzeitigen Zunahme von sozialen Ungerechtigkeiten gekennzeichnet ist (vgl. hierzu die anderen Beiträge in diesem Band). Der soziale Forderungsdruck wird größer, während der Handlungsspielraum der Regierungen durch sinkende Steuereinnahmen und die drohende Abwanderung von beschäftigungsintensiven Unternehmen beschnitten wird. Der Konflikt zwischen den Bedürfnissen der sozialen Gerechtigkeit und den steigenden Anforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit trägt zur anwachsenden Komplexität des Regierens bei.

Die Folgerung aus diesen Prozessen der Pluralisierung, der Globalisierung, der Deindustrialisierung sowie der Verschärfung sozialer Ungerechtigkeiten ist die These von der tendenziellen Abnahme der Steuerungsfähigkeit großstädtischer Regierungen. Anders ausgedrückt: Die Akkumulation von komplexen Problemen übersteigt mehr und mehr die finanziellen und administrativen Problemlösungsfähigkeiten der städtischen Regierungen.

Die Theorie urbaner Regime

Diese Analyse wurde in den achtziger Jahren von mehreren Stadtforschern aufgegriffen. Im Gegensatz zur Annahme von der "Unregierbarkeit der Städte", wie sie vor allem Yates (1977) vertrat, kamen einige Studien zu dem Ergebnis, daß in den Städten neue Politikmodelle entwickelt werden, um die Einschränkung der Steuerungsfähigkeit zu überwinden. Sie beobachteten Veränderungen bezüglich der Regierungsform, die sie als Regimebildung beschrieben. Stone erläuterte 1989 in seiner Atlanta-Studie die neue Regierungsform einer engen Kooperation zwischen Stadtregierung und den lokalen Wirtschaftseliten (vgl. Stone 1989). Um den Verlust an Steuerungskompetenz auszugleichen, so Stones These, beginnt der lokale Staat, Verhandlungssysteme zu schaffen, die die lange Zeit vorherrschenden hierarchischen Formen der Steuerung ersetzen.

Ein Urbanes Regime definiert Stone als „an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions“ (1989: 4). Regime unterscheiden sich demnach von anderen informellen Gruppen dadurch, daß sie relativ stabil sind und daß sie Zugang zu institutionellen Ressourcen haben. Urbane Regime konstituieren sich hauptsächlich auf informeller Basis. Die Regimetheorie stellt folglich die Frage, "wie sich Akteurskoalitionen unter Bedingungen institutioneller Fragmentierung und beschränkter institutioneller Autorität über institutionelle Grenzen hinaus organisieren, kollektive Entscheidungen treffen und Policies umsetzen" (Kühne 1997: 75). Urbane Regime funktionieren weder auf der Basis formaler Hierarchie noch auf der Basis eines endlosen Aushandelns zwischen einer pluralistischen Vielfalt von Interessengruppen. Die Regimetheorie schlägt einen dritten Modus vor: Die Organisation über informelle Netzwerke. Kooperation wird erreicht über persönliche Beziehungen auf der Basis von Solidarität, Loyalität, Vertrauen und gegenseitiger Unterstützung (vgl. Stoker 1995: 59). Die Akteure in Regimen lassen sich auf die Kooperation ein in dem Bewußtsein der gegenseitigen Abhängigkeit, das heißt der Notwendigkeit der Zusammenlegung ihrer Ressourcen, wenn sie ihre Ziele erreichen wollen. Damit das notwendige Vertrauen zwischen den RegimepartnerInnen entstehen kann, sind Regime langfristig angelegte Koalitionen. In dieser Beziehung unterscheidet sich die Regimetheorie von der Vorstellung der PluralistInnen, nach der ad-hoc-Koalitionen je nach Problemlage von unterschiedlichen Interessengruppen gebildet werden. Der Regime-Ansatz schließt kurzfristige, nur zu einem bestimmten Projekt geschlossene Koalitionen aus. Stone schreibt dazu: "(Regime-) Governance is not the issue-by-issue-process that pluralism suggests [...] Once formed, a relationship of cooperations becomes something of value to be protected by all of the participants" (Stone 1993: 8).

Die Theorie Urbaner Regime bietet ein neues analytisches Konzept an, mithilfe dessen die stärkere Verklammerung von öffentlichem und privatem Sektor erfaßt werden kann. Im Mittelpunkt dieses Analyserahmens steht das Konzept der Handlungsfähigkeit der Regierungen. Stoker faßt die Sicht der Regimetheoretiker folgendermaßen zusammen: "In a complex, fragmented urban world the paradigmatic form of power is that which enables certain interests to blend their capacities to achieve common purposes" (Stoker 1995: 55). Der Staat wird vom Kontrolleur zum Koordinator von Ressourcen. Sein Ziel ist es, seine eigenen knappen Ressourcen, die angesichts der komplexen Problemlage zur Problemlösung nicht mehr ausreichen, mit den Ressourcen des Privatsektors und eventuell auch mit denen anderer, nicht-ökonomischer Interessengruppen zu bündeln. "Der Staat setzt nicht einfach seine Entscheidungen, Gesetze und Verordnungen durch, sondern handelt Konzessionen, Garantien, politischen Status, Autorität und Macht gegen Konsens, Unterstützung, Informationen, Kontrolle der Mitglieder und Zugang zu Entscheidungsprozessen aus" (Rüegg 1996: 43).

Regimebildung auf lokaler Ebene bezeichnet somit einen Prozeß der Zusammenführung von Ressourcen unterschiedlicher Interessengruppen unter der Moderation des lokalen Staates. Das Ziel der Regimebildung ist, die komplexen Probleme der Stadtentwicklung zu lösen, d.h. Policy-Resultate zu erzielen, die ohne Kooperation nicht möglich wären. Mit anderen Worten:

der lokale Staat ist bestrebt, vor dem Hintergrund der komplexen Problemlage Handlungsfähigkeit herzustellen.

Mit dem Konzept der Handlungsfähigkeit ist eine Wandlung des Machtbegriffes verbunden. Im Weberschen Sinn bedeutet Macht die Fähigkeit, seinen Willen gegenüber dem Willen eines anderen durchzusetzen (vgl. Weber 1984: 89). Nimmt man diesen hierarchischen Machtbegriff zum Maßstab, so ist es nicht möglich, die Macht einer Regierung, die in Kooperation mit Interessengruppen bestimmte Ziele realisiert, adäquat zu erfassen. Die Regimetheorie hat aus dieser Notwendigkeit heraus einen neuen, erweiterten Machtbegriff entwickelt. Macht entsteht demnach aus der Fähigkeit, Führung anzubieten und kooperatives Handeln zu organisieren. "In a complex society the crucial act of power is the capacity to provide leadership and a mode of operation that enables significant tasks to be done" (Stoker 1995: 69). Stone bezeichnet dies als "the power of social production" (1989: 234). "What is at issue is not so much domination and subordination as a capacity to act and accomplish goals. The power struggle concerns not control and resistance, but gaining and fusing a capacity to act – power to, not power over" (Stone 1989: 229). Die Lokalregierung ersetzt die Macht der sozialen Kontrolle durch die Macht der sozialen Produktion. So sichert sie sich ihre Rolle als Institution, die Policies in der Stadtentwicklung realisieren kann.

Urbane Regime können unterschieden werden anhand ihrer Fähigkeit, Machtressourcen zusammenzuführen, die das Regime handlungsfähig machen. Auf lokaler Ebene lassen sich nach Keating (1991: 8) fünf Machtressourcen identifizieren:

1. Macht leitet sich ab aus dem Besitz eines gewählten politischen Amtes auf lokaler Ebene
2. Die Macht höherer Regierungsebenen kann einerseits die Handlungsfähigkeit der lokalen Regierung stärken, indem sie mit finanziellen Unterstützungen hilft, den ökonomischen Druck abzuschwächen. Auf der anderen Seite kann sie die Handlungsfähigkeit einschränken, beispielsweise über gesetzliche Regelungen, die die Autonomie der Lokalregierung begrenzen.
3. Macht entsteht aus dem Wissen und den Kenntnissen in öffentlichen und privaten Verwaltungen. Vor allem das Wissen, wie mit den anderen Machtressourcen umgegangen werden muß, um Probleme zu lösen, ist von Bedeutung.
4. Macht entsteht aus der Kontrolle von Investitionskapital und produktiver Ressourcen. Die Verfügungsmacht über diese Ressourcen liegt vor allem beim privaten Sektor.
5. Schließlich bedeutet Macht auch die Fähigkeit von Gruppen, durch Entzug von Kooperation bestimmte politische Ziele zu verhindern. Damit meint Keating soziale Bewegungen, deren Interessen oftmals in Konflikt mit ökonomischen Interessen geraten.

Anhand der oben aufgeführten fünf Ebenen der Macht lassen sich Urbane Regime bezüglich ihrer Zusammensetzung und der Machtverteilung innerhalb des Regimes unterscheiden. Handlungsfähige Urbane Regimes setzen sich in der Regel zusammen aus gewählten politischen Akteuren, die Zugang zu formalen Entscheidungsstrukturen haben, und aus ökonomischen Akteuren, die über Investitionskapital verfügen. Eventuell werden noch überlokale politische Akteure in das Regime mit einbezogen, sofern damit eine Erhöhung der

Handlungsfähigkeit verbunden ist. Die öffentliche wie die private Verwaltung wird eingebunden, um das notwendige Know-how für die Problemlösung zu haben. Schließlich wird jedes Urbane Regime bestrebt sein, eine breite Opposition gegen die gesetzten Ziele zu verhindern beziehungsweise zu marginalisieren. Dies kann bei mächtigen Interessengruppen über die Einbindung dieser Gruppen in das Regime passieren. Im allgemeinen sind Regimes jedoch bestrebt, ihre Handlungsfähigkeit über den Ausschluß von Interessengruppen und die Privilegierung ökonomischer Interessen zu erhöhen.

Politik ist regimetheoretisch gesehen "die Etablierung übergeordneter Prioritäten und der Versuch, diese Prioritäten zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen zu vermitteln, um ein Ergebnis zu erzielen" (Stoker 1995: 58). Die Prioritätensetzung findet dabei meist nach denselben Kriterien statt, nämlich nach ökonomischen. Levine stellt für die USA fest, daß in der Stadtentwicklungspolitik in den meisten Fällen Strategien des wirtschaftlichen Wachstums verfolgt wurden, und dabei andere, nicht-ökonomische Ziele, wie die Verbesserung der Lebensqualität der StadtbewohnerInnen, zu kurz kamen (vgl. Levine 1989). Diese Konstellation wurde von Logan und Molotch als "Wachstumskoalition" bezeichnet (vgl. Logan/Molotch 1987: 50ff.).

Der private Sektor hat die Entscheidungsmöglichkeit über einen Großteil des Kapitals, das notwendig ist, um Stadtentwicklung zu betreiben. Die Macht, über Investitionen zu entscheiden, gibt dem privaten Sektor eine privilegierte Stellung in Urbanen Regimen. Es gibt weitere Ansätze, mithilfe derer dieses Phänomen erklärt werden soll. Kühne schreibt dazu:

Was politisch einfacher zu konstruieren ist, gewinnt vor dem Hintergrund kurzfristiger Policyhorizonte Oberhand. Wenn nicht Präferenzen allein Handlungen definieren, sondern Handlungsgelegenheiten Präferenzen formen, dann entstehen politische Prioritäten aus jenen Regime-Arrangements, die politisch einfacher, d.h. schneller und effizienter, gebildet werden können. (Kühne 1997: 79).

Die Präferenzen sind also abhängig von der "Logik der Situation" (Stoker 1995: 61) und davon, was möglich ist. Die Frage stellt sich, ob es noch weitere Faktoren gibt, die dazu führen, daß ökonomische Interessen tendenziell von Seiten der Politik privilegiert werden.

Lukes wies als erster darauf hin, daß die Machtverteilung nicht allein mit sichtbaren Machtressourcen erklärt werden kann (vgl. Lukes 1974). Er wies auf die Bedeutung von unsichtbaren, den Akteuren selbst unbewußten Denkmustern hin, die von bestimmten Weltanschauungen geprägt sind. Diese Denkmuster, die er das „dritte Gesicht“ der Macht nennt, führen zu Normalitätsannahmen, die bestimmte Handlungsmuster von vornherein als "nicht denkbar" ausschließen. Bezugnehmend auf Lukes könnte man die These aufstellen, daß die tendenzielle Dominanz ökonomischer Interessen nicht allein der Abhängigkeit des lokalen Staates von privatem Kapital geschuldet ist, sondern auch der Übereinstimmung von Denkmustern zwischen dem politischen und dem ökonomischen Sektor.

Um Mißverständnisse zu vermeiden: Die Regimetheorie wendet sich explizit gegen die Vorstellung eines ökonomischen Determinismus. Sie behauptet nicht die Bestimmung staatlicher Politik durch wirtschaftliche Interessen, sondern lediglich die Dominanz

wirtschaftlicher Interessen gegenüber nicht-ökonomischen Interessen innerhalb des Urbanen Regimes. Das Regime basiert auf Kooperation und Aushandlung, so daß die staatlichen Akteure ihre Interessen vertreten und, in Abhängigkeit von ihren Machtressourcen und ihrer Fähigkeit, zu verhandeln, auch durchsetzen können. Prinzipiell sei noch einmal darauf hingewiesen, daß die Zusammensetzung von Urbanen Regimen und ihre interne Machtverteilung von Stadt zu Stadt verschieden ist, abhängig jeweils vom sozial-kulturellen, politischen und ökonomischen Kontext. In amerikanischen Städten, wo die meisten Urbane Regime Studien entstanden, ist der Einfluß der Wirtschaft auf die Stadtentwicklung womöglich aufgrund verschiedener Faktoren (z.B. der Finanzierung der Lokalparteien durch die lokalen Unternehmen) größer als in europäischen Städten, wo das Ausmaß der administrativen Macht in Stadtplanungsfragen traditionell höher ist.

Die wichtigste Zielsetzung von Urbanen Regimen ist es, politische Ergebnisse unter den Bedingungen einer komplexen Umwelt zu erzielen. Die Einbeziehung von Interessengruppen, die nur wenig sichtbare Machtressourcen besitzen, kann diesem Ziel entgegenstehen. Die Erweiterung der Handlungsfähigkeit kann auch durch den Ausschluß von Bevölkerungsgruppen von dem Entscheidungsprozeß im Urbanen Regime geschehen. Stoker bestätigt diese These: "If capacity to govern is achieved, if things get done, then power has been successfully exercised and to a degree it is irrelevant whether the mass of the public agreed with, or even knew about, the policy initiative" (Stoker 1995: 60). Die schnelle Formulierung und effiziente Umsetzung von politischen Zielen hat somit oft Vorrang vor der Integration der Öffentlichkeit in den Entscheidungsprozeß. Das Ausmaß, in welchem soziale Gruppen vom Entscheidungsprozeß ausgeschlossen werden, ist von Stadt zu Stadt verschieden. Das "eiserne Gesetz" für die Bildung urbaner Regimes ist, daß ein Regime, um überlebensfähig zu sein, in der Lage sein muß, Ressourcen zu mobilisieren, die mit der politischen Agenda übereinstimmen (vgl. Stone 1993: 21). So kann es für ein etabliertes Regime von Vorteil sein, bestimmte Randgruppen in das Regime zu integrieren, denn jedes Urbane Regime sieht sich vor die Aufgabe gestellt, den Konflikt zwischen einer effektiven Politik und der demokratischen Legitimation von stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen zu lösen, oder, wie Cattacin formulierte, den Widerspruch zwischen "Demokratie und Komplexität" (vgl. Cattacin 1994).

Zusammenfassung

Die Theorie Urbaner Regime geht aus von der Notwendigkeit für den lokalen Staat, neue Politikformen zu schaffen, um angesichts der ansteigenden Komplexität von Problemen handlungsfähig zu bleiben. Handlungsfähigkeit wird hergestellt über die Bildung Urbaner Regime. Die Bildung Urbaner Regime generiert Macht. Macht bedeutet für den lokalen Staat die Fähigkeit, Machtressourcen zu bündeln, um in Kooperation mit anderen Machtträgern kollektive Ziele zu erreichen. Urbane Regime kann man nach zwei Hauptkriterien unterscheiden: zum einen nach ihrer Fähigkeit, Handlungsfähigkeit herzustellen und die selbstgesteckten Ziele zu erreichen, zum zweiten nach der Zusammensetzung des Regimes und der internen Machtverteilung. Als drittes, normatives Kriterium kommt die Art und Weise

hinzu, wie Urbane Regime den Konflikt zwischen dem Ausschluß von Interessen und der Legitimation ihrer Politik aufzulösen versuchen.

Im folgenden Kapitel soll versucht werden, mithilfe des analytischen Rahmens der Regimetheorie zu untersuchen, wie die Berliner Politik auf die komplexe Problemlage reagierte und wie die Form sowie der Inhalt der Politik aus regimetheoretischer Sicht zu erklären sind. Als Beispiel dient der Entscheidungsprozeß am Checkpoint Charlie. Anhand der Ergebnisse am Checkpoint Charlie kann schließlich auch der Versuch unternommen werden, die Berliner Stadtentwicklungspolitik und insbesondere die Investorenpolitik des Berliner Senats einer Bewertung zu unterziehen.

II. Stadtentwicklung am Checkpoint Charlie

In unserer empirischen Arbeit wollen wir zumindest ansatzweise Macht und Durchsetzungsfähigkeit anhand eines relativ überschaubaren stadtentwicklungspolitischen Projektes im Berlin der Nachwendezeit untersuchen. Ausgewählt haben wir die Bebauung des ehemaligen Grenzübergangs Checkpoint Charlie in der Friedrichstraße. Der Entscheidungsprozeß wurde schon 1992 abgeschlossen. Dieses Beispiel bietet zwei Vorzüge für die Analyse:

- Auch wenn die vollständige Realisierung des gesamten Projektes derzeit wieder fraglich ist, so kann die *ursprüngliche Entscheidung* doch als abgeschlossen angesehen werden. Dies erschien unabdingbar aufgrund des eng begrenzten Zeitumfangs der Untersuchung.
- Obgleich ein Einzelprojekt, fügt sich die Bebauung weitgehend in ihre ebenfalls neu entstandene Umgebung ein. Daher erscheint die Annahme plausibel, daß die Ergebnisse der Untersuchung auch auf andere Projekte in der Friedrichstadt übertragbar sind. Damit verbunden war jedoch das Problem, daß für die Bebauung des Checkpoint Charlie bedeutsame Entscheidungen schon auf einer anderen Ebene getroffen wurden, nämlich in Regelungen für die gesamte Friedrichstadt. Das Zustandekommen dieser Regelungen wurde jedoch nicht selbst analysiert, es kann an den entsprechenden Stellen lediglich darauf hingewiesen werden.

Ein Verständnis dieses Entscheidungsprozesses ohne Berücksichtigung des zeitgeschichtlichen Kontexts der Stadtpolitik erscheint unmöglich. Daher wird zunächst kurz auf die Bedingungen der Politik in Berlin unmittelbar nach der Wende eingegangen, der Zeit also, in dem die uns interessierende Entscheidung getroffen wurde.

Ziel der Untersuchung war die Erfassung aller beteiligten Akteure und ihrer Interessen und Zielvorstellungen für die Bebauung auf dem Gelände des ehemaligen Grenzübergangs. Weiterhin sollten die Handlungen und Interaktionen, die Bildung von Koalitionen und Gegnerschaften sowie der Umgang mit Konflikten, der Ausschluss von Akteuren aus dem Entscheidungsprozeß oder die Beteiligung am Ergebnis bestimmt werden.

Zur Rekonstruktion des Prozesses wurden in einem ersten Schritt schriftliche Unterlagen ausgewertet, insbesondere Presseartikel und Veröffentlichungen der beteiligten Akteure. Daraus konnte eine erste Übersicht der Ereignisse, der beteiligten Institutionen und Personen und deren Interessen und Zielsetzungen sowie der daraus resultierenden Konflikte erstellt werden. Auf dieser Grundlage konnten dann gezielt ExpertInneninterviews durchgeführt werden.

Wie Meuser und Nagel ausführen, kann mit Hilfe von ExpertInneninterviews das Wissen über organisatorische und institutionelle Zusammenhänge erschlossen werden. Von Interesse ist dabei nicht die Gesamtheit der Person und ihres Lebenszusammenhangs, sondern das Wissen über eben den zu erforschenden Zusammenhang. Der ExpertInnenstatus ergibt sich aus einer privilegierten Kenntnis des Forschungsobjekts und wird in gewisser Hinsicht erst durch den bzw. die ForscherIn verliehen. Das ExpertInnenwissen kann unterschieden werden nach Betriebs- und Kontextwissen, je nachdem, ob der bzw. die ExpertIn selbst innerhalb des Forschungsfeldes agiert oder ob er bzw. sie privilegierten Zugang zu Informationen darüber hat (z.B. SozialarbeiterInnen über ihre Klientel). Die Auswahl der ExpertInnen wird unter zu Hilfenahme des Wissens über das Handlungsfeld getroffen, welches sich im Laufe der Untersuchung erweitert und so zu weiteren InterviewpartnerInnen führen kann (vgl. Meuser/Nagel 1991, 1994)

In unserem Fall haben wir insgesamt sieben Personen interviewt und dabei die meisten der beteiligten Institutionen erfaßt: VertreterInnen (bzw. VertreterInnen zum Zeitpunkt der Entscheidung) der Senatsverwaltung für Bauen und Wohnen, des Investors, des Mauermuseums, des zuständigen Bezirks Mitte. Als Experten mit Kontextwissen wurden ferner ein mit der Berichterstattung über die Berliner Stadtentwicklung befaßter Journalist befragt, außerdem ein freier Autor und Stadtplaner, der sich in seinen Publikationen mit stadttheoretischen Fragestellung befaßt, die Berliner Stadtentwicklung seit Jahren kritisch begleitet und bei der Diskussion über das Berliner Zentrum auch gutachterlich tätig war.

Die Interviews wurden als leitfadenorientierte Gespräche geführt, welche ein gezieltes Fragen des oder der ForscherIn ermöglicht und gleichzeitig für neue, nicht antizipierte Reaktionen offen ist. So konnten in den Leitfaden Fragen nach den schon bekannten Akteuren, deren Interessenlagen und Vorgehen und den entstandenen Konfliktsituationen aufgenommen werden, ohne daß das Gespräch auf schon bekannte Fakten beschränkt werden mußte.

Die Auswertung der ExpertInneninterviews erfolgte durch eine Verdichtung und systematische, vergleichende Zusammenstellung aller Interviewpassagen nach Themenkomplexen (vgl. die detaillierte Anleitung bei Meuser/Nagel 1991: 455ff.)

1. Der Entscheidungsprozeß

Der Checkpoint Charlie, der früher die Stadtgrenze markierte, wird bald wieder zu dem was der Name des nahegelegenen U-Bahnhofes signalisiert: zur „Stadtmitte“. Heute ist das Areal eine innerstädtische Ödnis aus Beton, ein Parkplatz für Touristenbusse und Anwohnerautos. Kein Platz der Stadt ist im Gedächtnis ausländischer Besucher, zumal aus

den USA, so verankert. Der Checkpoint Charlie war das Symbol des kalten Krieges. Es war der Ort, wo sich 1961 amerikanische und sowjetische Panzer kampfbereit gegenüber standen. (Berliner Zeitung, 25. Mai 1991)

Wenn wir uns in das Jahr 1989 zurückversetzen, in die Zeit unmittelbar nach der Öffnung der Grenze, so können zusammenfassend drei grundsätzliche Vorstellungen darüber festgehalten werden, was mit dem Gelände des ehemaligen Grenzübergangs in Zukunft geschehen soll:

1. *Konservieren*: d.h. Erhaltung des Grenzübergangs, Umwandlung des Areals direkt an der Mauer in ein Freilichtmuseum bzw. ein Mahnmal
2. *Restituieren*: d.h. Rückgabe der enteigneten Grundstücke an Alteigentümer
3. *Investieren*: d.h. schnelle Bebauung des Areals unter der Bedingung der Schaffung von Arbeitsplätzen

Die Situation Berlins nach der Wende

Was ist aus diesen gegensätzlichen Vorstellungen über die Entwicklung des Areals geworden? Welche Interessen haben sich durchgesetzt? Zur Klärung dieser Frage muß zunächst die allgemeine Situation Berlins nach der Wende näher betrachtet werden.

Mit dem Mauerfall im November 1989 nahm in Berlin ein einmaliger und außergewöhnlicher Prozeß seinen Anfang. Das Zentrum einer Millionenstadt konnte neu ge- und verplant werden. Denn einerseits gab es die Brachen, die die Befestigungsanlagen der DDR im Herzen der Stadt hinterlassen hatten, und andererseits schienen mit der Auflösung der Zentralverwaltungen, die bis dato „volkseigenen“ Areale quasi herrenlos (vgl. Lenhardt 1998: 42ff.). Das Berliner Baugeschehen wurde von zwei Prozessen wesentlich mitbeeinflusst, die mit der Wiedervereinigung einhergingen: von der einsetzenden Transformation und dem Strukturwandel. Unter Strukturwandel ist dabei die Veränderung sozio-ökonomischer Strukturdaten, einhergehend mit dem Wandel politischer Entscheidungsstrukturen und Akteurskonstellationen zu verstehen, während der Begriff der Transformation den Übergangsprozeß von einem realsozialistisch organisierten Staat hin zu marktwirtschaftlichen Strukturen in einer parlamentarischen Demokratie beschreibt (vgl. Reissig 1994).

Es sind zwei Aspekte feststellbar, die sich in besonderer Weise auf das Berliner Baugeschehen nach der Wende ausgewirkt haben (vgl. Lenhardt 1998: 45ff.):

Der erste Aspekt ist die Eigentumsfrage. Mit der Wiedervereinigung wurde die Eigentumsordnung der ehemaligen DDR hinfällig: Die Enteignungen der DDR sollten zum großen Teil nach dem Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ rückgängig gemacht werden, das Eigentum des Volkes wieder in Privateigentum überführt werden. Mit diesem Grundsatz wurden langwierige Verfahren der Rückübertragung in Gang gesetzt, bis zu deren endgültigem Abschluß die Verfügung über die Grundstücke nur eingeschränkt möglich war: eine Bebauung oder schon eine langfristige Vermietung durch den Verfügungsberechtigten bis zur Klärung der

Restitutionsansprüche war nicht möglich. Übergangsweise lag die Verfügungsberechtigung von Grundstücken, deren Eigentümer nicht eindeutig feststellbar war, bei der Treuhand, dem Land bzw. dem Bund.

Gleichzeitig war jedoch schon im Einigungsvertrag die Möglichkeit verankert worden, den Rückgabegrundsatz umzukehren, um Investitionen auch auf restitutionsbelasteten Grundstücken zu ermöglichen. Diese Regelung galt für Vorhaben, die der Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen, der Schaffung oder der Wiederherstellung von Wohnraum oder der Schaffung der für investive Vorhaben notwendigen Infrastruktur dienten. In solchen Fällen konnte von der zuständigen Verwaltungsstelle ein Investitionsvorrangbescheid erlassen werden, der die Verfügungsbeschränkung über das Grundstück aufhob und den Verkauf an den Investor ermöglichte, ohne daß der Restitutionsanspruch schon geklärt sein mußte. Damit wurde die Voraussetzung geschaffen für eine Beschleunigung der Investitions- und Bautätigkeit. Der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ konnte so faktisch in Berlin umgedreht werden.

Neben der alten Eigentumsregelung entfiel mit dem Untergang der Gesellschafts- und Rechtsordnung der DDR auch alle verbindlichen Vorgaben für die städtebauliche Entwicklung. Da neue verbindliche Planungen nicht existierten, war der § 34 des Baugesetzbuches der einzige rechtliche Maßstab für die Beurteilung von Bauanträgen. Dieser „Lückenparagraph“ (Bodenschatz 1995: 155) regelt die Zulässigkeit von Bauvorhaben innerhalb von zusammenhängend bebauten Ortsteilen, für die kein Bebauungsplan besteht. Bauvorhaben müssen sich nach Art der Nutzung, Maß der Nutzung, Bauweise und der zu überbauenden Grundstücksfläche in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Die Entscheidung wird von der Verwaltung durch die Baugenehmigungsbehörde getroffen. In Berlin ist dies das Bezirksamt. Wird jedoch ein Widerspruch gegen die erteilte oder versagte Baugenehmigung eingelegt, so ist im Widerspruchsverfahren die Senatsbauverwaltung zuständig.

Mit der Transformation verbunden war ein sozio-ökonomischer Strukturwandel Ost- und West-Berlins. Die Zeit, in der West-Berlin als „Subventionopolis“ (Bausenator Wolfgang Nagel, zit. nach Schweitzer 1997: 9) bezeichnet werden konnte und als verlängerte Werkbank Westdeutschlands diente, war vorüber, ebenso die privilegierte Stellung Ost-Berlins als Hauptstadt der DDR. Für den Ausgleich der wegbrechenden Arbeitsplätze in der Industrie sollte die Entwicklung Berlins zur Dienstleistungsmetropole sorgen. Zahlreiche Wachstumsprognosen für die Stadt als zentraler Ort des neu aufkeimenden Ost-West-Handels, sowie der Beschluß des Bundestages, Berlin zur neuen Hauptstadt Gesamtdeutschlands zu küren, bestärkten viele PolitikerInnen in ihrer Hoffnung, Berlin als neue Metropole oder „Global City“ etablieren zu können. (vgl. als Prognose-Beispiele DIW 1990; IfS 1990). Entsprechend war es ein wichtiges Ziel der Stadtentwicklungspolitik, die notwendigen Gebäude für die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt zu schaffen. Nach den Prognosen herrschte ein eklatanter Mangel an Büroflächen. Die hohen Ziele der Politik wurden erwidert von der Hoffnung von GeldanlegerInnen aus aller Welt, auf dem Berliner Immobilienmarkt renditeträchtige Anlagen finanzieren zu können.

Das American Business Center am
Checkpoint Charlie:
Lageplan der Baublöcke und des
ehemaligen Verlaufs der Mauer

Daneben wirkten sich politische, ökonomische und soziale Prozesse, die auf globaler, nationaler und lokaler Ebene abliefen, auf die Steuerungsfähigkeit der Berliner Stadtpolitik aus. Zunächst wäre die größere Abhängigkeit vom Markt zu nennen, die durch die deutliche Kürzung der Bundessubventionen bei gleichzeitiger Vergrößerung der Stadtfläche in Form des Ostteils der Stadt entstand. Dazu kam sowohl Ost- als auch im Westteil der Wegbruch eines Großteils der Industrie. Damit verbunden war der soziale Wandel, der beispielsweise in einem Anstieg der Erwerbslosenzahl, einer zunehmenden Segregation sowie der allgemeinen Tendenz zu einer größeren sozialen Ungleichheit seinen Ausdruck fand.

Zusammenfassend kann die Lage folgendermaßen beschrieben werden: Die Politik und die Verwaltung sahen sich 1990 mit einer Vielzahl komplexer Probleme der Stadtentwicklung auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene konfrontiert. Gleichzeitig verfügte sie weder über ausreichende finanzielle Mittel noch über ausreichend effiziente Verwaltungsstrukturen, um die Probleme in überschaubarer Zeit alleine lösen zu können. Insgesamt kann in Berlin ein Anstieg der Komplexität der Problemlage festgestellt werden, die zu einer tendenziellen Einschränkung der Steuerungsfähigkeit und neue Wege der Problemlösung notwendig machte.

Das Zustandekommen der Entscheidung

In unserer empirischen Untersuchung beziehen wir uns auf ein ca. 20 000 qm großes Areal im ehemaligen Ostberlin, das entlang der Friedrichstraße verläuft und welches eingegrenzt wird von der Krausen- und von der Zimmerstraße. Das Gebiet schließt den ehemaligen Grenzübergang Checkpoint Charlie mit ein (siehe Abbildung).

Das Gelände ist 1989 Brachland, es ist kaum Altbausubstanz vorhanden. Lediglich die Grenzanlagen, wie der ehemalige Wachturm und der Schlagbaum sind erhalten. Außerdem befinden sich zwei Altbauten/Wohnhäuser an der Krausenstraße. Am 3.10.1990 sieht die Verfügungsberechtigung über das von uns beschriebene Areal folgendermaßen aus: Das Land Berlin verfügt mit 72% über den größten Anteil, 18% der Fläche befinden sich in Privatbesitz, 5% werden von der Oberfinanzdirektion (einer Behörde des Bundesfinanzministeriums) und die restlichen 5% von der Treuhand verwaltet. Ca. 70 AlteigentümerInnen bzw. Erbgemeinschaften erheben Anspruch auf 38 Grundstücke.

Das direkt an das Areal angrenzende Mauermuseum meldete als einer der ersten Akteure Ansprüche an auf einen Teil des Areals, den Block 106, um hier eine Gedenkstätte zu errichten.

Seit 1.3.1991 besteht für ein 632 qm großes Grundstück auf dem Block 106, der an die Zimmerstraße grenzt und damit vom ehemaligen Grenzübergang eingegrenzt wird, ein Nutzungsvertrag zwischen dem Bezirk Mitte und dem Mauermuseum. Das Mauermuseum richtet hier ein Freilichtmuseum ein, um den Aufbau der Mauer auch „von Ostseite“ zugänglich zu machen. Der Pachtvertrag läuft offiziell bis zum 1.3.1993. Die Kündigungsfrist beträgt, bei Veräußerung des Grundstückes an Dritte, ein halbes Jahr.

Das Mauermuseum wurde 1961 gegründet, Träger ist die Arbeitsgemeinschaft 13. August e.V., die sich neben Forschungs- und Öffentlichkeitsarbeit auch für karitative Tätigkeiten einsetzt und außerdem für die Menschenrechte eintritt. Hauptziel ist jedoch die Erhaltung der Erinnerung an den Mauerbau 1961, damit verbunden ist neben der Pflege des Mauermuseums, die geplante Errichtung von Mahnmalen an der Mauer.

Etwa zur gleichen Zeit beginnt eine amerikanische Investorengruppe, die Central European Development Corporation (CEDC), sich für das Areal um den Checkpoint Charlie zu interessieren. Sie plant an diesem Ort die Errichtung eines American Business Center, das in Zukunft die „Headquarters“ großer amerikanischer Firmen beherbergen soll.

Die CEDC ist eine Investmentgesellschaft, die sich auf die Region Ostdeutschland, Ungarn und die Tschechoslowakei spezialisiert hat. Die Gesellschaft konzentriert sich darauf, für sich und andere Firmen und Institutionen attraktive Geschäftsmöglichkeiten in dieser Region auszunutzen und so aktiv den „Aufbau-Ost“ zu unterstützen. Hinter dem CEDC verbergen sich verschiedene amerikanische UnternehmerInnen, die zum Teil auch eine politische Karriere hinter sich haben. Die Investorengruppe sucht sich für ihre Projekte lokale Partner, mit denen sie zur Realisierung ihrer Vorhaben Tochtergesellschaften gründet, die den operativen Teil des Projektes übernimmt. Für das Projekt am Checkpoint Charlie wird die Checkpoint Charlie KG gegründet.

Vertreter der CEDC knüpfen schnell und zielgerichtet Kontakte zu politischen AdministratorInnen auf Senats- und Bundesebene. Parallel dazu werden auch freundschaftliche Kontakte zum potentiellen „Mitinteressenten“ für das anvisierte Gelände, dem Geschäftsführer des Mauermuseums, geknüpft. Mit einer Spende über 5000,- zeigt sich der Investor dem rein durch Spenden finanzierten Mauermuseum gegenüber freundlich gesinnt und bietet, falls es zu einem positiven Zuschlag kommen sollte, eine Zusammenarbeit an. Die Vertreter des Mauermuseums, die von der Idee eines American Business Center durchaus beeindruckt sind, gehen auf die auf mündlichen Absprachen beruhende Vereinbarung in der Annahme ein, daß im Falle eines positiven Zuschlags für den Investor die Gedenkstätte nach den Plänen des Mauermuseums ausgebaut werden könnte. Das hieße, der Block 106 würde zu einem großen Teil dem Mauermuseum zur Verfügung stehen (vgl. den Schriftverkehr Mauermuseum – CEDC vom 26.4.1991).

Die CEDC wird mit Ihrem Anliegen an den gerade gegründeten Koordinierungsausschuß für innerstädtische Angelegenheiten (KOAI) verwiesen. Der KOAI wurde am 12.2.1991 mit der Intention der Ermöglichung einer schnellen Bebauung der Berliner Mitte ins Leben gerufen. Der KOAI hatte die Aufgabe, die „Entwicklung“ der ehemaligen Ost-Berliner City voranzutreiben und so effizienteres Handeln im Rahmen der Stadtentwicklung zu gewährleisten. Der KOAI wurde gegründet, um die Umwandlung sozialistischen Bodens in kapitalistische Strukturen dort zu beschleunigen, wo es um große, umstrittene und für besonders wichtig erachtete Projekte ging. Er tritt 1991 bei der Senatsverwaltung für Bau und Wohnungswesen zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen und entschied in insgesamt 14 Sitzungen bis zum September 1993 über mehr als 50 Großprojekte. Vertreten waren im KOAI die relevanten Berliner Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Bau- und Wohnungswesen, Wirtschaft sowie Finanzen, sporadisch auch Verkehr und Justiz. Daneben die Oberfinanzdirektion Berlin, die Treuhandanstalt (THA) bzw. die Treuhandliegenschaftsgesellschaften (TLG), die Reichsbahndirektion Berlin, das Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (LAROV) sowie das Bundesfinanzministerium und die jeweils betroffenen Bezirke.

Am 30.4.1991 wird im KOAI das Investorenangebot der CEDC für das Areal um den Checkpoint Charlie eingereicht. Bereits vor diesem Termin wurde das Grundstück von Vertretern des Investors gemeinsam mit Vertretern des KOAI als geeignetes Objekt für das geplante American Business Center ausgewählt.

In der dritten Sitzung am 16.5.1991 wird das Projekt der CEDC, ein American Business Center am ehemaligen Grenzübergang zu errichten, vom KOAI vorläufig anhand einer Option beschlossen. Auf die sonst übliche Ausschreibung eines Investorenauswahlwettbewerbs wird verzichtet, was im Protokoll des KOAI folgendermaßen begründet wird:

Ein Symbol der amerikanischen Bindung zu Berlin war der Checkpoint Charlie. Jetzt, da sich das Militär zurückzieht und sich statt dessen Geschäftspartner ankündigen, kann dieser Ort erneut zum Symbol deutsch-amerikanischer Freundschaft werden. Amerikanische Unternehmen wollen sich in Berlin niederlassen, und werden am Aufbau der neuen Bundesländer und Mitteleuropas teilnehmen. Was liegt näher als ein Wirtschafts- und

Geschäftszentrum am Checkpoint Charlie zu errichten, das diesen Unternehmen die benötigten Büros, Geschäfte und Dienstleistungen bieten kann und damit die Symbolkraft diese historischen Geländes für die deutsch-amerikanische Freundschaft erneuert. [...] Das besondere Engagement der CEDC für die Entwicklung Berlins, Ostdeutschland und Osteuropas, die innovative Idee für den besonderen Standort, die Bonität des Unternehmens sowie die Qualität des Vorentwurfs rechtfertigen den Vorschlag einer Einzelvergabe. (Auszug aus dem Protokoll zur vorläufigen Beschlußfassung des KOAI am 16.5.1991, Vorlage Nr. 21/91)

An die Beschlußfassung sind verschiedene Auflagen geknüpft, darunter die Einhaltung der Traufhöhe, Gewährleistung einer vorgegebenen Nutzungsmischung (20 % Wohnen, 30% öffentlichkeitsbezogene Nutzung, 50% Büros), Ausschreibung eines Architekturwettbewerbs an amerikanische und deutsche ArchitektInnen, Erhaltung der ehemaligen Bethlehemkirche, die sich auf diesem Areal befindet, die Schaffung von 3500 potentiellen Arbeitsplätzen, und die Fertigstellung des gesamten Bauvorhabens bis spätestens 1996. Außerdem soll eine bestimmte Fläche der Erinnerung an den historischen Ort zur Verfügung gestellt werden. Das Interesse des Mauermuseum findet in diesem Zusammenhang jedoch keinerlei Erwähnung. Damit gibt die Stadt Berlin dem einzigen potentiellen Investor „grünes Licht“.

Ein Briefwechsel zwischen Mauermuseum und Investor ab Oktober 1991 läßt darauf schließen, daß es zwischen beiden Akteuren Absprachen gab, die von Seiten des Investors nicht eingehalten wurden – es ist von „arglistiger Täuschung“ die Rede. In einem Schreiben vom 5.12.1991 an den KOAI stellt die AG des 13. August folgendes fest: „Unser Justitiar erklärt, die Option wäre insofern erschlichen worden, als durch unrichtige Informierung wir gehindert wurden, die berechtigten Interessen der Öffentlichkeit [...] und damit zugleich der politischen Kräfte für unser Anliegen miteinzubeziehen.“ Gleichzeitig wendet sich die AG des 13. August auch an Politiker auf Senats- und Bundesebene und versucht mit einer eigens einberufenen Pressekonferenz die Öffentlichkeit in die Entscheidung mit einzubeziehen. Es wird eine Bürgerinitiative mit dem Namen „Rettet den historischen Boden am Checkpoint Charlie“ gegründet. In einer Botschaft an Eberhard Diepgen wird von einem Sakrileg gesprochen, wenn die Kommerzialisierung des so historisch bedeutsamen Ortes gelingen würde.

Die politische Seite reagiert beschwichtigend, so wird in einem Brief der Senatsfinanzverwaltung zwar ein Schulteranschlag mit den Anliegen der AG des 13. August vorgegeben, gleichzeitig wird allerdings darauf hingewiesen, daß gerade das geplante Projekt des American Business Center eine Möglichkeit biete, ein neues Symbol für die Deutsch-Amerikanische Freundschaft zu schaffen, die die Topographie erübrige. Daher werde der Pachtvertrag zum 1.7.1992 fristgerecht gekündigt.

Festzuhalten ist, daß die von der AG des 13. August angeschriebenen politischen Institutionen sich, quer durch alle Parteien, durchweg für das Anliegen des Mauermuseums aussprechen. So entnehmen wir aus einem Brief des DGB Berlin vom 10.12.1991: „Wir möchten deshalb ihr berechtigtes Anliegen, das Grundstück der Topographie der deutsch-deutschen Grenze zu erhalten, eindringlich unterstützen.“ Allerdings sollen gleichzeitig die Interessen des Investors gewahrt bleiben, und es soll nach einem Kompromiß gesucht werden.

Zu diesem Kompromiß kommt es schließlich, das Mauermuseum lenkt ein und läßt sich auf eine weitere Absprache mit dem CEDC ein. Im Protokoll vom 17.2.1992, dem Datum, an dem der endgültige Zuschlag des KOAI für das American Business Center erfolgt, ist folgendes nachzulesen: „Das neue Checkpoint Charlie Monument wird direkt gegenüber dem Eckgebäude des Blocks 105 auf einem freien Platz entstehen. Das Monument wird Teile der Berliner Mauer umfassen, das CC-Tor, Panzersperren und andere für den Checkpoint typische Elemente. Die Bedeutung des Monuments wird unterstrichen durch den Kontrast zwischen dem relativ freien Platz und den kompakten Gebäuden, die in den angrenzenden Straßen errichtet werden.“ Aus welchen konkreten Gründen dieser Kompromiß zustande kam, läßt sich im nachhinein nur schwer nachvollziehen, denn obwohl das Mauermuseum eine breite politische Unterstützung vorfand, akzeptierte es diese Entscheidung, in der es in keiner Weise Berücksichtigung findet. Von Seiten des Mauermuseums erhalten wir auf diese Frage folgendes Statement: „Die Macht haben die Vertreter des Investors, dies haben sie uns mehrmals ganz klar zu verstehen gegeben, wir sind jetzt voll und ganz auf sie angewiesen.“

Eine weitere Interessengruppe bildeten die Vertreter der AlteigentümerInnen, die ihre Restitutionsansprüche gefährdet sahen. Die Interessengemeinschaft ehemaliger Grundstücksbesitzer auf dem Mauerstreifen e.V. konstituierte sich 1992 und versuchte, die AlteigentümerInnen dabei zu unterstützen, ihre Interessen auf Restitution durchzusetzen. Laut ihrem Vorsitzenden bestand von Anfang an eine systematische Untergrabung der Interessen der AlteigentümerInnen, z.B. wurden Einsichten ins Grundbuch von den jeweiligen Beamten auf Weisung von oben hin verzögert, und das Investitionsvorrangsgesetz wurde auch bei einem Grundstück in der Friedrichstraße 49a angewendet, obwohl der Alteigentümer selbst investieren wollte und bereits ein Bauvorantrag positiv beschieden wurde.

Es wurden verschiedene Gerichtsverfahren gegen das Investitionsvorrangsgesetz angestrengt, die alle zugunsten der CEDC entschieden wurden. In einem Fall kam es zu einem Vergleich. Ein triangelförmiges Grundstück im Herzen des Areals wurde von jüdischen Alteigentümern beansprucht. Laut CEDC wurde hier aufgrund unklarer Rechtslage und überhöhter Forderungen des Alteigentümers auf den Anspruch auf das Grundstück verzichtet.

Die Verkaufsverhandlungen der CEDC mit AlteigentümerInnen zogen sich bis 1996 hin. Beim Auffinden der Erben bzw. EigentümerInnen erhielt der CEDC von Beginn an Unterstützung von der Bauverwaltung bzw. der dort ansässigen Stelle für InVorG.

Diese Zusammenarbeit steht exemplarisch für die Beziehung zwischen dem Investor und den beteiligten Verwaltungen. Der Senat und die Senatsverwaltungen arbeiteten von Beginn an mit der CEDC zusammen, so wird direkt nach der Optionsvergabe an die CEDC der Beschluß gefaßt, eine sogenannte „projektbegleitende Arbeitsgruppe“ zu gründen. Selbige besteht aus Mitgliedern aller beteiligter Senatsverwaltungen und hat die Aufgabe, durch enge „Querverbindungen“ die Realisierung des Projektes möglichst schnell in die Tat umzusetzen. Dieses Vorgehen kommentiert Wolfgang Nagel, Ex-Bausenator am 10.6.1996, folgendermaßen: „Damals haben wir gesagt, wir müssen alles [...] tun, damit wir unter Beweis stellen, daß die Politik in Berlin handlungsfähig ist, und Handeln meint nicht, dicke Papiere zu

erstellen, sondern Bagger auffahren zu lassen.“ Um Handlungsfähigkeit herzustellen, sollten in Berlin also neue unkonventionelle Wege beschritten werden.

Dieses Ziel konnte der Senat bei diesem Projekt erfolgreich unter Beweis stellen: Nach der Entscheidung des KOAI am 18.12.1991 wurde im Juli 1992 ein Architekturwettbewerb ausgeschrieben, der sich ausschließlich an amerikanische und deutsche ArchitektInnen richtete. Im September desselben Jahres wurde von einer Jury, die von Investor und Senat benannt wurde, entschieden. Einen Monat später erfolgte die Grundsteinlegung. Daran schloß sich direkt eine zweijährige Baupause an, die trotz gegenteiliger Auflagen vom KOAI vom Senat öffentlich in Schutz genommen wurde. Erst 1994 beginnen die tatsächlichen Arbeiten am Block 106 und Block 201, die beiden Blöcke werden im November 1997 fertiggestellt, während für die anderen Blöcke weiterhin ein Baustopp vorliegt. Etwa gleichzeitig zieht sich einer der Hauptinvestoren aus dem Projekt zurück, was dem Unternehmen einen finanziellen Einbruch beschert hat, der beinahe im Konkurs der Checkpoint Charlie AG im Juli 1998 endete. Mit dem Mauermuseum gibt der Investor vor, weiterhin Kontakt zu halten, eine realistische Zusammenarbeit ist jedoch in keiner Weise geplant. Statt einer Topographie wird am ehemaligen Grenzübergang eine bestimmte Quadratmeteranzahl, die sich innerhalb einer Rotunde befinden und damit von außen nicht zugänglich sein wird, für ein multimediales Denkmal zur Verfügung gestellt werden. Da für die Ausgestaltung des historischen Mahnmals kein Geld von Seiten des Senat zur Verfügung gestellt werden kann, übernimmt dessen Gestaltung die Checkpoint Charlie KG, die aus diesem Grund die Quadratmeterzahl des für historische Zwecke zur Verfügung stehenden Areals entsprechend verkleinern konnte. Das Mauermuseum mußte seine Topographie nach Ablauf des Mietvertrages abbauen und auslagern. Auf dem Areal des Block 106 steht seitdem nur noch der Wachturm, der dem Verfall ausgesetzt ist. Umrahmt wird die Brache von einem Bauzaun, der mehr zur Zierde denn aus Nutzgründen seit nunmehr sechs Jahren die Berliner Mitte schmückt.

Betrachten wir den Entscheidungsprozeß insgesamt, so kann festgehalten werden:

Die bauliche Entwicklung der Friedrichstadt und damit auch des von uns untersuchten Areals am Checkpoint Charlie mit Hilfe von Großinvestoren zur neuen City-Ost war zu großen Teilen politisch gewollt. Innerhalb der Verwaltung kann in diesem Zusammenhang so etwas wie eine befristete Strukturreform festgestellt werden: Um die gewünschte Schnelligkeit der Entscheidung und Umsetzung zu gewährleisten, wurden auf mehreren Ebenen informelle Gremien geschaffen, in die alle entscheidungsrelevanten Verwaltungen eingebunden waren. Auf den üblichen bürokratischen Amtsweg mit dem monatelangem Hin- und Herschicken von Unterlagen, dem Ausarbeiten von Stellungnahmen etc., wurde verzichtet. Dies gilt sowohl für die Investorenauswahl, die städtebaulichen Vorgaben und den Umsetzungsvorgang, insbesondere des Baugenehmigungsverfahrens. Dem Investor, in unserem Fall der CEDC, gelang es mithilfe der Bildung von informellen Netzwerken zu Beginn des Prozesses, andere Interessen von vornherein zu entkräften, sich politisch eine breite Unterstützung zu sichern und somit seine Interessen durchzusetzen.

Dem Mauermuseum mit seinem Interesse, den historischen Boden am Checkpoint Charlie zu erhalten, gelang es trotz Mobilisierung der Öffentlichkeit und Unterstützung durch Politik und Verbände nicht, seine Anliegen durchzusetzen. Die vermeintliche Kooperation mit dem CEDC stellte sich als bloße Beschwichtigungstaktik des Investors heraus, die zu keinem Zeitpunkt ernst gemeint war.

Die Entscheidung über die Bebauung des ehemaligen Checkpoint Charlie mit einem American Business Center durch die CEDC reiht sich in den grundlegenden Merkmalen in die Reihe der Entscheidungen über die mittlere Friedrichstraße ein, der Prozeß zeichnete sich lediglich durch seine besondere Reibungslosigkeit aus – aus mehreren Gründen:

- a) Die Vergabe an den CEDC war zu keinem Zeitpunkt umstritten. Die Idee eines American Business Center fand sehr früh breite Unterstützung in der Politik. Die Konzeption des Erhalts der Grenze hat sich nicht einmal in den Erinnerungen der meisten unserer Interviewpartner einen Platz erhalten können. Gleichzeitig hatte die CEDC keine Konkurrenten, die ihr das gesamte Areal streitig gemacht hätten, lediglich das kleine Grundstück der „Triangel“ fiel an eine andere Baugruppe.
- b) Die sonst üblichen Auseinandersetzungen über den Altbaubestand konnte an dieser Stelle entfallen: nennenswerte Altbausubstanz war schlichtweg nicht vorhanden.
- c) Die Eigentumsproblematik konnte (bis auf die Triangel) erfolgreich durch die sehr professionelle Arbeit der CEDC in Zusammenarbeit mit der Investitionsvorrangsstelle der Senatsbauverwaltung gelöst werden.

2. Kooperation mit der Privatwirtschaft und das Scheitern der Politik der Großinvestitionen

Das übergeordnete politische Ziel, das die Berliner Politik anstrebte, war ökonomisches Wachstum im Dienstleistungsbereich. Der Wachstumspolitik lag das Leitbild der Entwicklung Berlins zur Metropole zugrunde. Dahinter steckte die Idee einer pulsierenden und prosperierenden Großstadt, die ein Kulturleben auf hohem Niveau führt und ein wirtschaftliches Zentrum für Dienstleistungsunternehmen und Konzernzentralen aus aller Welt darstellt. Das wirtschaftliche Wachstum der Stadt sollte die Grundlage sein für einen allgemeinen Wohlstand, der die Lösung der sozialen Probleme der Stadt verspricht. Berlin blickte nach dieser Vorstellung in eine goldene Zukunft als moderne Metropole des 21. Jahrhunderts.

Die politische Zielsetzung am Checkpoint Charlie folgte diesem Metropolenleitbild. Berlin sollte als Standort für Großunternehmen aufgebaut werden, folgerichtig genoß die CEDC, ein internationaler Developer, von vornherein die Unterstützung des Berliner Senats für die Idee, ein Geschäftszentrum für amerikanische Unternehmen zu bauen. Andere Nutzungen wurden innerhalb des Senats nicht ernsthaft diskutiert.

Im Rahmen dieser Großinvestorenpolitik wurden von Senatsseite die oben erwähnten städtebauliche Vorgaben formuliert, welche für die CEDC zumindest nach außen akzeptabel waren: Ein Dissens konnte nicht festgestellt werden.

Die Strategie zur Umsetzung dieser Ziele entstand in einer engen Kooperation zwischen dem Developer und der Senatsbauverwaltung. Damit sind die beiden Hauptakteure genannt, die den Kern des Regimes bildeten. Nach außen hin wurde der Eindruck vermittelt, als gäbe es zwischen beiden Akteuren Übereinstimmung über die Nutzung und Gestaltung des Business Centers sowie über die Strategie einer effizienten Umsetzung des Vorhabens. Die Aussagen der InterviewpartnerInnen lassen den Schluß zu, daß die schnelle bauliche Entwicklung am Checkpoint Charlie mit dem CEDC als Investor eine breite politische Unterstützung fand und insofern nicht von dem Investor gegen den Willen der Politik durchgesetzt wurde. Die CEDC fand in den politischen Akteuren auf der Berliner Regierungsebene von Anfang an aufgeschlossene und kooperationsbereite Partner. Dafür spricht auch, daß das Grundstück am Checkpoint Charlie für die Realisierung des American Business Centers nicht von dem Investor selbst vorgeschlagen wurde, sondern von dem damaligen Vorsitzenden des KOAI, Hanno Klein.

Die Umsetzung geschah über den Aufbau informeller Netzwerke wie dem KOAI sowie den Projektbegleitenden Arbeitsgruppen. Der KOAI hatte de facto die Entscheidungsmacht über die Vergabe von Bauland in der Innenstadt an Investoren. Die Projektbegleitenden Arbeitsgruppen waren die Schnittstelle zwischen Investor und Verwaltung. Dies hatte eine enorme Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens zur Folge: Die Idee des American Business Centers entstand Anfang 1991, Ende 1991 wurde im KOAI das Investitionskonzept der CEDC grundsätzlich gebilligt, bereits wenige Monate später erfolgte der erste Spatenstich. Neben der schnellen Herstellung von Planungsrecht gelang es der Berliner Politik auch, die Eigentumsfrage relativ zügig zu klären. Zum einen wurden die Adressen der AntragstellerInnen auf Rückgabe des Alteigentums von der Verwaltung an den Investor weitergegeben. Zum zweiten wurde eine Stelle in der Verwaltung geschaffen, die das politische Ziel hatte, den Investitionsvorrang großflächig durchzusetzen. Diesem Zweck diente auch die Einflußnahme von Berliner Verwaltungsbeamten auf Bundesebene zugunsten der Entwicklung des rechtlichen Instrumentariums des Investitionsvorrangs. Der Beschleunigung und Erleichterung des Verfahrens diente auch die Vermeidung eines Investorenwettbewerbs zugunsten einer Direktentscheidung durch den KOAI.

Die enge Kooperation in Verfahrensfragen wurde ergänzt durch die Ausgrenzung anderer Nutzungsinteressen. Am Checkpoint Charlie wurden Interessenten, die der rein ökonomisch geprägten Zielsetzung eine andere Perspektive entgegensetzten, von den politisch-administrativen Akteuren wenig oder gar nicht beachtet. Die Interessen der Gruppe um das Mauermuseum, die einen Teil des Areals als Gedenkstätte nutzen wollte, haben sich letztendlich nur minimal durchsetzen können. Das Interesse der CEDC an der Bebauung des gesamten Areals wurde von den relevanten politischen Akteuren unterstützt und durchgesetzt.

Schließlich verfolgte der Senat die Strategie, über Institutionen wie das Stadtforum die Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung zu simulieren. Dabei wurde größtenteils über gestalterische Fragen gestritten, während eine öffentliche Diskussion über die Nutzung der Innenstadtflächen weitgehend unterblieb.

Als nächstes stellt sich die Frage, ob die von der Berliner Regierung gesteckten Ziele erreicht wurden. Das Ziel der Politik, Büroräume für große internationale Unternehmen bereitzustellen, wurde am Checkpoint Charlie erreicht. Die effiziente Umsetzung der politischen Ziele gelang der Stadt ebenso. Wie oben ausgeführt, schafften es die politischen Akteure, das Projekt in Rekordzeit zu realisieren. Auch die städtebaulichen Grenzen, die der Senat dem Investor vorgab, wurden eingehalten. Für den Checkpoint Charlie ist nicht zu bestreiten, daß die gewählte politische Strategie einer engen Kooperation und einer Straffung der administrativen Verfahren sowie der Ausgrenzung von Interessen zu einer effektiven Entwicklung des Bauprojektes führte. Für die Phase bis zum Baubeginn kann das Regime als handlungsfähig und unter Effektivitätsgesichtspunkten als erfolgreich bezeichnet werden. Dem Senat gelang es somit, über die Entwicklung neuer Politikformen handlungsfähig zu werden, d.h. seine politischen Ziele in einer komplexen Umwelt in einem relativ kurzen Zeitraum zu realisieren.

Die Diskussion der Steuerungsfähigkeit der Berliner Politik am Beispiel des Checkpoint Charlie bedarf der Ergänzung durch die Diskussion der Steuerungsfähigkeit auf gesamtstädtischer Ebene. Das übergeordnete Ziel der schnellen Umwandlung Berlins in eine Wirtschafts- und Dienstleistungsmetropole wurde verfehlt. Der Checkpoint Charlie ist ein passendes Symbol für das Scheitern der Großinvestorenpolitik in Berlin. Ein Großteil der Büros steht leer, die Hälfte des Grundstücks ebenfalls. Die Idee eines American Business Centers hat ausgedient. Die Brückenfunktion zwischen Ost und West, die das Geschäftszentrum haben sollte, wird von den Unternehmen nicht angenommen. Ob das Projekt eine Zukunft hat, ist momentan eher ungewiß. Hier zeigen sich die Grenzen der Steuerbarkeit von Stadtentwicklung durch die Stadt. Auf die Nachfrage nach den Büroräumen hat die Stadt keinen direkten Einfluß.

Die Aufgaben, die die Stadtentwicklung in Berlin zu lösen hat, sind weiterhin komplex und von der Stadt allein nicht zu bewältigen. Nachdem der Taumel nun aber erst einmal der Ernüchterung gewichen ist, wird der Blick frei für andere Themen der Stadtentwicklung. Vor allem die Fragen der Entwicklung der sozialen Stadt gewinnt als Gegenpol zur reinen Wachstumspolitik an Gewicht. Dementsprechend könnte sich die politische Agenda ändern hin zu stadtpolitischen Alltagsfragen wie der Gegensteuerung zu Segregationstendenzen, Fragen des Umgangs mit Migration etc. Die Großinvestorenpolitik und der Ausschluß gesellschaftlicher Interessen aus der Stadtentwicklungspolitik lassen sich nach dem Scheitern des Metropolenziels nicht mehr so leicht rechtfertigen wie noch Anfang der neunziger Jahre. Insofern ist damit zu rechnen, daß sich das Wachstumsregime auflösen wird und von anderen Regimeformen abgelöst wird, die nicht allein ökonomische, sondern auch Interessen von anderen gesellschaftlichen Gruppen mit einbeziehen. Auf dieser Basis könnten sich auch längere und stabilere Regimestrukturen entwickeln.

III. Lücken der Ansätze lokaler Politikforschung

Die Regimetheorie bietet mit dem Begriff der Handlungsfähigkeit eine Erklärung für die Entstehung von informellen Netzwerken als effektive Entscheidungsgremien der Stadtentwicklungspolitik. Der damit verbundene Versuch, die Entscheidungsstrukturen zu vereinfachen, scheint auch am Beispiel Berlin angesichts der komplexeren Problemlage plausibel. Das Kriterium für Handlungsfähigkeit ist die effiziente Umsetzung politischer Ziele. Der Regime-Ansatz kann aber nicht erklären, warum bestimmte Politikinhalte sich durchsetzen und andere nicht. Die Reduzierung auf die Erklärung der Politikform und die Ausklammerung des Inhaltes macht eine rein regimetheoretische Herangehensweise an die Erklärung von Stadtentwicklungsprozessen fragwürdig. Der Maßstab für eine Untersuchung dieser Prozesse kann nicht allein die Fähigkeit sein, Ziele effizient zu realisieren. Dies führt dazu, daß der Erfolg der Politik an der Zielsetzung der politischen Akteure gemessen werden kann, nicht aber daran, ob Probleme tatsächlich gelöst wurden. Dies schränkt die Aussagekraft eines regimetheoretischen Ansatzes ein. Zusätzlich führt die unklare Definition von Handlungsfähigkeit zu dem Problem der Instrumentalisierung von Handlungsfähigkeit als Legitimierung jeder Art von Politik. Handlungsfähigkeit wird als absoluter Begriff gesetzt. Die Prämisse ist, jedes Regime strebe danach, handlungsfähig zu werden. Damit ist alles, was ein Regime handlungsfähig macht, prinzipiell nicht angreifbar. Jedes politische Handeln ist legitimierbar, solange es der Herstellung von Handlungsfähigkeit dient.

Am Beispiel Checkpoint Charlie läßt sich die Unschärfe des Begriffes Handlungsfähigkeit deutlich machen. Es ist nicht klar geworden, ob die Politik der Großinvestitionen tatsächlich eine Voraussetzung für Handlungsfähigkeit war. Genausowenig, ob die weitgehende Ausgrenzung der Gruppe um Herrn Hildebrandt, die am Checkpoint eine Gedenkstätte errichten wollte, tatsächlich notwendig war, damit ein sichtbares Resultat in der Stadtentwicklung erzielt werden konnte. Die Einengung auf Effizienzgesichtspunkte läßt eine Untersuchung unter anderen Gesichtspunkten nicht zu. Würde man als Maßstab die Erhaltung des historischen Erbes anlegen, so wäre das Projekt „Stadtentwicklung am Checkpoint Charlie“ gescheitert.

Die Grenzen dieser Untersuchung werden deutlich bei der Frage nach den Ursachen für die Durchsetzung dieser Politik. In dieser Frage sind wir weitgehend auf Spekulationen angewiesen. Eine Rolle könnte, nach den Aussagen fast aller InterviewpartnerInnen, die allgegenwärtige „Metropolen-Euphorie“ gespielt haben, die wahrscheinlich noch verstärkt wurde durch übertriebene Prognosen über das demographische und wirtschaftliche Wachstum der Stadt. Wie diese Euphorie entstand und inwiefern sie das Denken und Handeln beeinflusste bzw. selbst ein Resultat bestehender Weltanschauungen war, ist analytisch nur schwer erfaßbar.

Eine weitere Frage bleibt ungeklärt: Entsprach der politische Konsens über die Zielsetzungen am Checkpoint Charlie tatsächlich den Überzeugungen der Beteiligten oder bildete er sich aufgrund des Zwangs der Situation heraus? Mit anderen Worten: haben die politischen Präferenzen die Handlungen bestimmt, oder haben Handlungsgelegenheiten die Präferenzen

geformt? Letzteres würde bedeuten, daß politische Prioritäten davon beeinflußt werden, was in der jeweiligen Situation möglich ist, beziehungsweise nach Kühnes These politisch einfacher, d.h. schneller und effizienter durchgesetzt werden kann (vgl. Kühne 1997: 79). Dies ist aus den Ergebnissen der empirischen Untersuchung nicht herauslesbar. Hierzu wäre eine weitergehende und sehr detaillierte Untersuchung des gesamten Diskussionsprozesses über die städtebauliche Entwicklung Berlins nach der Wende erforderlich.

Die Untersuchung des Entscheidungsprozesses am Checkpoint Charlie brachte auf der theoretischen Ebene die Erkenntnis, daß es die bestehenden Stadtforschungsansätze nicht vermögen, das Problem der Steuerung von Stadtentwicklung zufriedenstellend zu erklären. Die unterschiedlichen Theorien erfassen jeweils Ausschnitte der Realität, die jedoch einen Prozeß wie Stadtentwicklung nicht in seiner ganzen Komplexität erfassen können. Steuerungsprozesse sind abhängig von zu vielen Faktoren, als daß sie mit einzelnen Begriffen wie Herstellung von Handlungsfähigkeit oder der Durchsetzung beobachtbarer Interessen erklärt werden könnten.

Wer oder was steuert die Stadtentwicklung? – Bevor man versucht, diese Frage zu beantworten, muß man sich die Frage stellen, ob es für die Stadtforschung überhaupt möglich ist, die Steuerungsfrage in dieser Allgemeinheit zu beantworten. Es spricht einiges dafür, die Frage zu verneinen. Die Rekonstruktion des Entscheidungsprozesses am Checkpoint Charlie zeigte, daß das Ergebnis von vielen nicht beobachtbaren Faktoren abhängt. Hier muß jede Theorie scheitern, die Steuerungsprozesse allein auf bewußte individuelle und beobachtbare Handlungen zurückführt. Für die Erklärung des Phänomens „Metropolentaumel“ beispielsweise kommt man mit den Ansätzen der lokalen Politikforschung nicht weiter.

Literatur

- Anton, Thomas J. (1972): Macht, Pluralismus und Lokalpolitik. In: Zoll 1972: 202-222.
- Bachrach, Peter / Baratz, Morton S. (1977): Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung. Frankfurt am Main.
- Bodenschatz, Harald (1995) mit Hans-Joachim Engstfeld und Carsten Seifert: Berlin auf der Suche nach dem verlorenen Zentrum. Hamburg.
- Bourdieu, Pierre / Wacquant, Loïc J. D. (1996): Die Ziele der reflexiven Soziologie. Chicago-Seminar, Winter 1987. In: Dies.: Reflexive Anthropologie. Frankfurt am Main: 95-249.
- Cattacin, Sandro (1994): Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität. Zur politischen Organisation der Stadtentwicklung: Florenz, Wien und Zürich im Vergleich. Frankfurt am Main/New York.
- Dahl, Robert A. (1957): The Concept of Power. In: Behavioral Science, 2: 201ff.
- Dahl, Robert A. (1961): Who Governs? New Haven.
- Dahl, Robert A. (1972): Eine Kritik am Modell der herrschenden Elite. In: Zoll 1972: 146-153.
- DIW (1990) (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung): Ökonomische und demographische Perspektiven der Wirtschaftsregion Berlin. Bearbeiter: Uwe Müller und Ingo Pfeiffer, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 14/92.
- Drewe, Paul (1972): Techniken zur Identifizierung lokaler Eliten. In: Zoll 1972: 234-246.
- Grimm, D. (1986): The Modern State. Continental Traditions. In: Kaufmann, F.-X. u.a. (Hg.): Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. Berlin/New York.
- Haasis, Hans-Arthur (1978): Kommunalpolitik und Machtstruktur. Eine Sekundäranalyse deutscher empirischer Gemeindestudien. Frankfurt am Main.
- Hunter, Floyd (1953): Community Power Structure. A Study of Decision Making. Chapel Hill.
- Hunter, Floyd (1972a): Entwicklung des Forschungsansatzes. In: Zoll 1972: 129-130.
- Hunter, Floyd (1972b): Die Machtstruktur in Regional City. In: Zoll 1972: 131-145.
- IfS (1990) (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik): Einem, E. v.: Berlin Szenario 2010 – Flächen und Standorte. In: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hg.): Metropole Berlin. Mehr als Markt. Berlin.
- Keating, M. (1991): Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France. Brookfield.
- Kühne, Armin (1997): Regimewandel durch Großprojekte. Auf der Suche nach lokaler Handlungsfähigkeit in Zürich und Wien. Amsterdam.
- Levine, M.V. (1989): The politics of partnership: Urban redevelopment since 1945. In: Squires, Gregory D. (Hg.): Unequal partnerships. The political economy of urban redevelopment in postwar America. New Brunswick.
- Lenhardt, Karin (1998): „Bubble-politics“ in Berlin. Das Beispiel Koordinierungsausschuß für innerstädtische Investitionen: eine „black box“ als Macht- und Entscheidungszentrale. In: PROKLA, Heft 110, 28. Jahrgang, Nr. 1: 41-66.
- Logan, John R. / Molotch, Harvey L. (1987): Urban Fortunes. The Political Economy of Place. Berkeley/Los Angeles/London.
- Lukes, Steven (1974): Power. A Radical View. London und Basingstoke.
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef / Kraimer, Klaus (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen.
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel (1994): Das ExpertInneninterview – Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In: Friebertshäuser, Barbara / Prengel,

- Annedore (Hg.): Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. Weinheim und München.
- Offe, Claus (1977): Einleitung. In: Bachrach / Baratz 1977: 7-34.
- Press, Charles (1962): Main Street Politics. Policy Making at the Local Level. A Survey of the Periodical Literature Since 1950. East Lansing.
- Rüegg, Erwin (1996): Urbanität und Stadtentwicklung. Politische Entscheidungsprozesse in Bologna, Frankfurt am Main/Zürich/Amsterdam.
- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen.
- Schweitzer, Eva (1997): Großbaustelle Berlin. Wie die Hauptstadt verplant wird. 3., aktualisierte Auflage. Berlin.
- Stoker, Garry (1995): Regime Theory and Urban Politics. In: Judge, David / Stoker, Garry / Wolman, Harold (Hg.) (1995): Theories of Urban Politics. London: 54-71
- Stone, Clarence (1989): Regime Politics. Governing Atlanta. Kansas.
- Stone, Clarence (1993): Power and Social Complexity. In: Waste, R. (Hg.): Community Power. Beverly Hills: 77-113.
- Weber, Max (1984/1921): Soziologische Grundbegriffe. 6., erneut durchgesehene Auflage. Tübingen.
- Willke, Helmut (1983): Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. Königstein, Ts.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt am Main/New York.
- Wolfinger, Raymond E. (1972): Reputation und Realität in der Untersuchung „kommunaler Machtverteilung. In: Zoll 1972: 160-169.
- Yates, D. (1977): The ungovernable city. The politics of urban problems and policy making. Cambridge, MA.
- Zoll, Ralf (1972): Gemeinde als Alibi. Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde. Politisches Verhalten. Untersuchungen und Materialien zu den Bedingungen und Formen politischer Teilnahme Band 3. München.

„Vorsicht Berlin: Wir wollen, daß Sie sicher leben!“ – Gewalt, Kriminalität und ihre Prävention

Von Joachim Autschbach, Lena Schulz zur Wiesch, Claudia Schumann und Ingo Siebert

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	64
I. Theoretische Überlegungen zur Entstehung städtischer Gewaltprobleme	65
1. Gewaltbegriff.....	65
2. Ende der zivilisierten Stadt?.....	66
II. Kriminalität in Berlin	67
1. Die Entwicklung der Kriminalität in Berlin	68
2. Die PKS – eine verlässliche Quelle für die Beurteilung von Kriminalität?	70
3. Das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung	72
III. Law and Order Stadtpolitik.....	73
1. Sicherheit als Standortfaktor.....	74
2. Der Prozeß der Ausgrenzung randständiger Bevölkerungsgruppen	77
3. Die Stadt ist hier und jetzt	79
IV. Die Produktion von Feindbildern – Zur <i>Ausländerkriminalität</i>	80
1. Die Konstruktion von Fremdheit – Erklärungsansätze für Fremdenangst und Fremdenfeindlichkeit.....	81
2. Die Inszenierung des politischen und medialen Diskurses	81
3. Zur Lage der Ausländerkriminalität	83
4. Ausländerkriminalität als “Scheinwerferfunktion”?.....	85
5. Strategien der betroffenen Gruppen.....	85
6. Aufgaben für die Stadtpolitik in Bezug auf Ausländerkriminalität – ein Fazit	86
V. „Präventionsmodelle“ aus den Vereinigten Staaten	88
1. Das Modell New York.....	88
2. Community Policing.....	96
VI. Berliner Modell: Soziale Prävention	98
1. Die Kommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt in Berlin	99
2. Soziale Prävention	100
3. Kiezorientierte Gewalt- und Kriminalitätsprävention	101
4. Kiezorientierte Prävention im Praxistest.....	103
5. Empowerment	105
VII. Fazit	106
Literaturverzeichnis	108

Hier geht es nicht mehr um eine Auseinandersetzung mit Gewaltphänomenen, sondern um den Transport der eigenen Moral. Dies gelingt besonders gut in einem gesellschaftlichen Klima von Verunsicherung. Die einfachen Rezepte werden gerne gehört, weil sie der Angst einen Namen geben. Wissenschaftliche Differenzierungen, die zu zeigen versuchen, daß es eine einfache Erklärung nicht gibt und Maßnahmen je nach Problembereich unterschiedlich aussehen müssen, haben es in einem solchen Umfeld nicht leicht. (Eisner 1997: 12)

Einleitung

Warum ist Kriminalität und Gewalt ein Problem für die Stadtentwicklung? Starke Veränderungen der Stadt, wie wir sie seit 1989 in Berlin erleben, führen zu Verunsicherungen und einer gesteigerten Aufmerksamkeit gegenüber Nebenwirkungen dieser Veränderungen. Eine Nebenwirkung ist die verstärkte Thematisierung von Kriminalität und Gewalt: Orte der Stadt, die tatsächlich oder angeblich Tatorte darstellen, können einen Teil der potentiellen NutzerInnen abschrecken, diese Orte in Anspruch zu nehmen. Stellt dieser Raum gleichzeitig den täglichen Lebens- und Wohnraum dar, und ist das Maß an erträglichem Kriminalitätsaufkommen subjektiv überschritten, verlassen die potentiellen Opfer das Gebiet. Es kommt dabei zumeist zu einer Abwanderung bestimmter Bevölkerungsgruppen. Dies können bestimmte Alterskohorten, Einkommensgruppen oder Ethnien sein. Der Wegzug größerer Teile der BewohnerInnen kann für einen Stadtteil langfristige Folgen haben: Diejenigen, die es sich finanziell leisten können, verlassen ein Quartier, zurück bleiben Arbeitslose, Menschen aus den unteren Einkommenschichten oder bestimmte ethnische Gruppen.

Eine Stadt ist quasi per Definition gekennzeichnet durch Heterogenität ihrer BewohnerInnen und ethnische Vielfalt. Das funktionierende Zusammenleben in der Stadt ist auf gegenseitige Toleranz angewiesen. Sinkt die gegenseitige Toleranz der BewohnerInnen, entsteht ein gegenseitiges Meidungsverhalten. Mit dem Meidungsverhalten geht eine sinkende Identifikation mit dem Lebensraum einher und die gegenseitige soziale Kontrolle beginnt nachzulassen. Gewalt und Kriminalität stellen ein Zerstörungspotential dar, sie wirken trennend auf einen Raum und stören den sozialen Frieden in einem Straßenzug, in Bezirksteilen oder ganzen Stadtteilen. Ist die sozialräumliche Segregation erst einmal soweit fortgeschritten, daß die Heterogenität der Bevölkerungsstruktur verschwindet, besteht die Gefahr der „Ghettoisierung“ einzelner Teile der Gesellschaft.

Mit der Vorstellung des Gutachtens „Sozial orientierte Stadtentwicklung“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im März 1998 ist deutlich geworden, daß zahlreiche Quartiere in Berlin sozial entmischt werden. Folge ist soziale Desorganisation. Das Leitbild „Soziale Stadt“ scheint in eine Krise geraten zu sein. Statt eines Diskurses um die Erhaltung der „Sozialen Stadt“ erleben wir einen Diskurs um die „Sichere Stadt“. Wir wollen mit unserem Beitrag nach den Gründen fragen. Das AutorenInnenkollektiv untersucht dabei Entwicklung und Diskurs von

städtischer Gewalt und Kriminalität nicht kritiklos. Wir schließen uns der Auffassung von Negt an:

Sich der Krise gegenüber, als könnte man sich aus ihr herausziehen und den Status des allseitig abwägenden Beobachters annehmen, wertneutral zu verhalten, ist eine praktische und theoretische Unmöglichkeit. Parteilichkeit ist kein Mangel, sondern konstituiert in diesen Fragen allererst den Wahrheitsgehalt objektiver Erkenntnis. (Negt 1987: 58)

Wir werden erstens nach einer kurzen definitorischen Klärung des Begriffs „Gewalt“ einige theoretische Hintergründe zur Entstehung von urbaner Gewalt darstellen. Zweitens gehen wir der Frage nach: Gibt es einen realen Zuwachs der Gewalt, der dem Zuwachs an bedrohlichen Empfindungen entspricht? Diskutiert wird insbesondere die Rolle der polizeilichen Kriminalitätsstatistik (PKS). Vor diesem Hintergrund wird nun gefragt: Wie ist die Reaktion der Stadtpolitik auf subjektive und objektive Bedrohung? Was sind die Auswirkungen auf das städtische Leben? Deshalb beschäftigen wir uns mit dem innerstädtischen Diskurs. Dabei machen wir im dritten und vierten Teil deutlich, wie die Instrumentalisierung von Angst in der Stadtpolitik und die Konstruktion von Feindbildern diesen Diskurs bestimmen. Mit den letzten beiden Teilen widmen wir uns Fragen von Steuerungsmöglichkeiten in der Kriminalitäts- und Gewaltprävention. Es werden zwei amerikanische Modelle vorgestellt, die sich beide auf den Präventionsbegriff berufen und auch in der deutschen Diskussion aufgegriffen werden: „Zero Tolerance“ und „Community Policing“. Diesen Ansätzen stellen wir das in Berlin konzipierte Konzept einer systematischen sozialen Prävention gegenüber.

I. Theoretische Überlegungen zur Entstehung städtischer Gewaltprobleme

1. Gewaltbegriff

Bei der Betrachtung von Gewalt in der Stadt können wir zwei Zugangsweisen unterscheiden. Gewalt als eng eingegrenzten Begriff, der Momente von körperlichem Angriff betont. *Physische Gewalt*, im öffentlichen Raum ausgeübt, wird thematisiert als Problem von Sicherheit und Ordnung in der Stadt: Tötungen, Körperverletzungen, Raub und Nötigung. Dem gegenüber steht ein Begriff von „struktureller Gewalt“. Galtung definiert den Begriff „Gewalt“ folgendermaßen: „Gewalt liegt dann vor, wenn Menschen so beeinflusst werden, daß ihre aktuelle somatische und geistige Verwirklichung geringer ist als ihre potentielle Verwirklichung“ (Galtung 1975: 9). Strukturelle Gewalt vermittelt sich über Zwang durch Regeln und Institutionen, die soziale Ungleichheiten, z.B. die Verteilung von Risiken oder Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen, beeinflussen. Beispielsweise können sozialräumliche Aneignungsmöglichkeiten von Jugendlichen durch einseitig kommerziell funktionalisierte Stadtentwicklungspolitik eingeschränkt werden (vgl. Böhnisch 1997: 260).

Im herrschenden Gewaltdiskurs liegt der Schwerpunkt bei dem eingeschränkten Gewaltbegriff. Für Neidhard sind drei Kriterien für die inhaltliche Gestaltung des Begriffes von Bedeutung:

1. Allgemeines Ordnungsbedürfnis des Gemeinwesens, das seinen Ausdruck im Gewaltmonopol des Staates hat.
2. Deutliche Markierung des Gewaltbegriffs, damit konsistent und kalkulierbar geurteilt werden kann.
3. Der Begriff muß dem Sprachgefühl der Bevölkerung entsprechen. (vgl. Neidhard 1996:141)

Wenn wir den Diskurs und die Entwicklung von Gewalt und Kriminalität im urbanen Raum analysieren, gebrauchen wir den eingeschränkten Begriff von Gewalt, da es im herrschenden Diskurs überwiegend um Straftatbestände, die als meßbar erscheinen, geht. Der erweiterte bzw. strukturelle Gewaltbegriff wird allenfalls als Hintergrund von strafbaren Gewalthandlungen benutzt. Ob eine auf den eingeschränkten Gewaltbegriff reduzierte Betrachtung von städtischen Gewaltverhältnissen ausreicht, wird im letzten Teil unseres Beitrages angesprochen werden.

2. Ende der zivilisierten Stadt?

Gewaltdelinquenz war bis Anfang des 20. Jahrhunderts eher ein Phänomen des ländlichen Raumes. Als ein Indikator können Tötungsdelikte gesehen werden: Eisner (1997) hat aufgezeigt, daß Phasen schnellen Städtewachstums mit einem Rückgang von Tötungsdelikten einhergingen. Erst für die letzten dreißig Jahre kann von einer Konzentration und einem Anstieg von Gewaltphänomenen in der Stadt gesprochen werden. Modernisierung und Urbanisierung haben bis Mitte des 20. Jahrhunderts auch Zivilisierung bedeutet. In Anlehnung an die Zivilisationstheorie von Norbert Elias vertritt Eisner die These, „daß wir den Rückgang von Gewalt bis über die Mitte dieses Jahrhunderts hinaus als Folge der Verschränkung zweier Phänomene verstehen können: der Diffusion eines Menschenbildes, in welchem dem Ideal von instrumenteller, normativer und emotionaler Selbststeuerung ein hoher Stellenwert zukam, sowie der Entstehung sozialintegrativer Strukturen und gesellschaftlicher Kontrollinstanzen, die dieses Menschenbild kulturell, institutionell und ökonomisch abgestützt, aber gleichzeitig auch erzwungen haben“ (Eisner 1997: 271). Ab Mitte der sechziger Jahre beginnt eine Phase des Anstiegs von Gewaltdelikten in fast allen Städten der westlichen Industriestaaten.

Hintergrund dieser Entwicklung der letzten dreißig Jahre ist die Beschleunigung von zwei Prozessen innerhalb der Spätmoderne: Individualisierung und ökonomische Transformation. Entscheidend dafür, ob im ersten Prozeß die Ideale von Selbstentfaltung und Autonomie umgesetzt werden können, ist die Integration in den Arbeitsmarkt sowie kulturelle, soziale und ökonomische Ressourcen des Individuums. Grenzen werden durch den zweiten Prozeß gesetzt. Mit ökonomischer Transformation werden Phänomene der Durchsetzung von Mikroelektronik, Dienstleistungsgesellschaft, prekären Arbeitsverhältnissen, zunehmenden Lohnspreizungen, Flexibilisierung usw. zusammengefaßt. Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses und „ökonomische Krisenphänomene sind zwar kein hinreichender Grund für steigende Gewalt, sie haben aber im Kontext eines anspruchsvoller werdenden Leitbildes individueller

Lebensführung wachsenden Segmenten der Bevölkerung jene ökonomischen und sozialen Ressourcen entzogen, die zur Entwicklung reflexiver Modi der Selbststeuerung notwendig wären“ (ebd.: 274).

Eine wachsende Zahl von VerliererInnen dieses Modernisierungsprozesses sammelt sich an Rändern der Gesellschaft. „Im Kontext der historischen Entwicklung der modernen Gesellschaft außergewöhnlich ist nun, daß sich die sozialen Randzonen nicht mehr an der geographischen Peripherie befinden, sondern in den Städten selber lokalisiert sind“ (ebd.). Soziostrukturell schlägt sich die Entwicklung als „Krise der Städte“ nieder: Abwanderung von Mittelschichtfamilien, Entstehung von Randgruppenmilieus, Konzentration von Drogenszenen, steigende Armut und Arbeitslosigkeit, Bildung von ethnischen Enklaven und funktionale Entmischung der Stadtzentren. Soziale Strukturen auf der Wohnquartiersebene haben im Zusammenhang mit der Entwicklung von städtischer Gewalt eine hohe Bedeutung. Eisner kommt zu dem Schluß: „So konnte in Rahmen der Analysen zur räumlichen Verteilung der Täterwohnorte gezeigt werden, daß sich die Wohnorte von Gewalttätern in hohem Ausmaß auf sozial desorganisierte, zentrumsnahe Unterschichtquartiere konzentrieren. Zudem zeigte sich in der Betrachtung der Gewaltdelinquenz von Immigrierten, daß deren Täterraten im wesentlichen der Abfolge im Ausmaß von räumlicher Segregation und tiefer struktureller Lage folgen.“(ebd.: 278). Um die Häufigkeit von Gewalt in städtischen Unterschichtquartieren zu verstehen, muß die Auflösung interaktiver Strukturen, beispielsweise der Arbeiterkultur, in die Überlegungen einbezogen werden. Folgen dieser Auflösungserscheinungen sind der Abbau informeller sozialer Kontrolle und die Abkopplung von kulturellen Basiskonsensen der Zivilgesellschaft. Dieser Prozeß bewirkt eine Zunahme der Zahl motivierter TäterInnen und Gewalt begünstigender Kontexte.

Wie sich diese Entwicklung konkret für Berlin abzeichnet und ob die polizeiliche Kriminalitätsstatistik ein adäquates Mittel ist, diese Entwicklung abzubilden, wollen wir im zweiten Teil diskutieren.

II. Kriminalität in Berlin

Vor dem Hintergrund der steigenden Furcht vor Kriminalität in Berlin soll nun die Entwicklung der letzten Jahre betrachtet werden. Es soll dargestellt werden, welche Rolle die Gewalt- und Jugendkriminalität sowie „Ausländerkriminalität“ für die Stadtentwicklung in Berlin spielen. Dabei werden wir auf Daten der polizeilichen Kriminalitätsstatistik (PKS) zurückgreifen. Im darauffolgenden Abschnitt wird darauf eingegangen, warum ein Gutteil der Angaben in der PKS ungeeignet sind, kurzfristige Angaben über die Entwicklung der Kriminalität zu machen und wir uns deshalb auch nicht anmaßen wollen, einen Prozeß nachzuzeichnen, der anhand dieser Statistik nicht realistisch erfaßt wird. Interessant und – wie wir meinen – aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang vor allem die tendenziöse Deutung der Gewerkschaft der Polizei zum Erscheinen der Jahresbilanz.

1. Die Entwicklung der Kriminalität in Berlin

Unter dem Summenschlüssel *Gewaltkriminalität* werden u.a. folgende Delikte subsumiert:

Mord, Totschlag, Kindstötung, Vergewaltigung, Raub, räuberische Erpressung und räuberischer Angriff auf Kraftfahrer, Körperverletzung mit Todesfolge, gefährliche und schwere Körperverletzung, erpresserischer Menschenraub, Geiselnahme, Angriff auf den Luftverkehr. Es ist wichtig zu erwähnen, daß die in diesem Teil besonders beobachtete, weil besonders gefürchtete, Gewaltkriminalität lediglich einen Anteil von 3,7% an allen in der polizeilichen Kriminalitätsstatistik von 1997 erfaßten Delikten ausmacht. Dies entspricht einer absolut registrierten Zahl von 22.163 Fällen (vgl. PKS 1997: 7).

Aufgrund kurzfristiger Schwankungen ist ein Datenvergleich zweier aufeinanderfolgender Jahresstatistiken kaum aussagekräftig. Daher sollen im folgenden Daten der Jahre 1992 bis 1996 betrachtet werden.

Insgesamt sind der Polizei im Jahr 1996 21.958 Fälle von *Gewaltkriminalität* bekannt geworden. 1992 waren es noch 19.228; auf 100.000 Einwohner kamen statistisch 558 Fälle. Seit 1994 löste Berlin die bisherigen „Spitzenreiter“ Frankfurt am Main. und Hamburg ab und lag 1996 mit 633 gemeldeten Fällen pro 100.000 deutlich vor Frankfurt (mit der Häufigkeitszahl 565) und Hamburg (HZ 546). Im Jahr 1992 sind in Berlin 282 Menschen der Straftaten *Mord* und *Totschlag* zum Opfer gefallen. Seit diesem Zeitpunkt ist die Zahl langsam, aber konstant gefallen und lag 1996 bei 227 Opfern, was einer Häufigkeitszahl von 6,5 pro 100.000 Einwohnern entspricht. Damit liegt Berlin bei weitem nicht auf der Spitzenposition: Mit 201.573 EinwohnerInnen und 22 *Tötungsdelikten* (HZ 10,9) könnte die Stadt Kassel viel eher als „Mordhauptstadt“ bezeichnet werden.

Die *gefährliche und schwere Körperverletzung* dominiert die Deliktgruppe *Gewaltkriminalität*. 1992 sind der Polizei 10.846 Fälle bekanntgeworden. Bis ins Jahr 1994 hatte die Zahl der Fälle abgenommen und stieg bis 1996 auf insgesamt 11.289 an. Ebenso wie bei der *vorsätzlich leichten Körperverletzung* nimmt Berlin die erste Position unter den sieben größten bundesdeutschen Städten ein. Allerdings ist in fünf von sieben Städten die *gefährliche Körperverletzung* im betrachteten Zeitraum ebenfalls angestiegen und die Entwicklung der Häufigkeitszahl (aus der sich bedingt auch die individuelle Gefährdung ableiten ließe) in Berlin gegenüber den anderen Städten keinesfalls sprunghaft gewachsen.

Auch bei den *Vergewaltigungsdelikten* kann von einer dramatischen Entwicklung nicht die Rede sein: 1992 sind der Polizei 461 Fälle gemeldet worden, 1996 waren es 482 (HZ 13,9). Im Vergleich der sieben größten deutschen Städte liegt Berlin damit auf dem fünften Platz.

Insbesondere bei der *vorsätzlich leichten Körperverletzung* (die nicht im Summenschlüssel *Gewaltkriminalität* enthalten ist) ist im untersuchten Vergleichszeitraum eine deutlich merkbare Steigerung zu beobachten. Von 17.405 Fällen 1992 (HZ 505) stieg die Zahl auf 24.350 (HZ 701) im Jahr 1996 an. In dieser Deliktgruppe nimmt Berlin deutlicher denn je die Spitzenposition ein. Hier liegt die Steigerungsrate auch weit über dem Durchschnitt der

untersuchten Städte, in denen die *leichte Körperverletzung* kaum zunahm oder abnehmend war. Die Häufigkeitszahl ist 1996 mehr als doppelt so groß wie in der Stadt Bremen (HZ 344), welche die dritte Position einnimmt. Die Deliktbereiche, die in der Bevölkerung vermutlich das größte Unsicherheitsgefühl auslösen, dürften nicht nur bei der *Körperverletzung*, sondern auch bei weniger brutalen Vergehen wie *Straßenraub* und *Handtaschenraub* zu suchen sein. Im ersten Fall ist auch eine deutliche Erhöhung der Fallzahlen zu verzeichnen: So sind 1992 in Berlin mit 4.157 noch fast 2.000 Delikte weniger registriert worden als 1996 (6.361 Fälle). Beim *Handtaschenraub* dagegen kann von einer signifikanten Steigerung nicht die Rede sein: 1992 waren es 1.008 und 1996 1.039 Fälle. Berlin liegt damit hinter Hamburg zusammen mit Frankfurt an zweiter Position. Zu erwähnen wäre allerdings, daß Berlin die einzige der untersuchten Städte ist, in der die Zahl der angezeigten Handtaschendiebstähle seit 1992 eine Steigerung erfahren hat.

Sowohl bei den deutschen wie bei den nichtdeutschen¹ Tatverdächtigen kann die Kohorte der Jugendlichen als am „kriminellsten“ beschrieben werden. Ihr Anteil unter allen erfaßten Tatverdächtigen lag bei 11,5 %, was deutlich über dem Anteil von 4,4% der Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung liegt. 6,4% der Delikte wurden von Kindern verübt. 8,7% der Tatverdächtigen sind Heranwachsende und 73,4% Erwachsene. Die Zentralstelle für Jugendsachen im Landeskriminalamt verzeichnete 1997 insgesamt 9.996 eingangs-/geschäftsstatisch erfaßte Vorgänge zur *Jugendgruppengewalt* (vgl. PKS 1997: 7). Gegenüber dem Jahr 1992 ist eine nahezu verdoppelte Fallzahl zu konstatieren. Entgegen der verbreiteten Annahme, die Mehrzahl der Delikte innerhalb der Jugendgruppengewalt würde von MigrantInnen, insbesondere von „Türkengangs“ verübt, steht die statistische Feststellung: 60% der TäterInnen sind deutscher, 20% türkischer Nationalität (vgl. GdP 1997b: 12). Die deutschen Tatverdächtigen dominieren mit einem Anteil von 65,3% bei der Gewalt- und Straßenkriminalität und Jugendgruppengewalt. 34,7% der registrierten Tatverdächtigen waren nichtdeutscher Herkunft. Im Vergleich zu den übrigen Großstädten hat Berlin in allen Bevölkerungsgruppen die höchste Tatverdächtigenbelastung. Ebenso verhält es sich bei den nichtdeutschen Berlinern im bundesdeutschen Vergleich (vgl. GdP 1997b: 7f.). Insgesamt waren 26,4% aller in Berlin festgestellten Tatverdächtigen unter 21 Jahre alt; das Alter der TäterInnen sinkt konstant.

Es ist schwierig zu bewerten, wie dramatisch sich die Kriminalität in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Keinesfalls gibt es angesichts der Erhebungen für Berlin einen Anlaß zur Panik; kein Delikt im Bereich der Gewaltkriminalität ist derart steil angestiegen, daß wir von einer explosionsartigen Entwicklung sprechen würden. Allerdings geht aus der PKS hervor, daß die Zahl der erfaßten fremdenfeindlichen Delikte zwischen 1996 und 1997 um 66,7% gestiegen ist. Die Entwicklung der Gewaltdelikte mit rechtsextremistischem Hintergrund deutet laut PKS auf „eine zunehmende Hinwendung zur Bereitschaft und Ausübung von Gewalt“ hin (vgl. PKS 1997: 57f.).

¹ Der Begriff „Nichtdeutsche“ bezeichnet in der PKS das, was im Volksmund mit „AusländerInnen“ bezeichnet wird.

Die polizeiliche Kriminalstatistik stellt sicherlich eine brauchbare Informationsquelle dar, dennoch schätzen wir die unreflektierte Übernahme von statistischen Daten als problematisch ein. Allenfalls läßt sich ein Vergleich mehrerer Städte anstellen, deren Statistiken mit den selben Erhebungsmethoden entstehen. Besonders wichtig erscheint uns die Darstellung der stark abweichenden Vorbedingungen in der Bundesrepublik und den USA für die Diskussion der polizeilichen und politischen Maßnahmen im fünften Abschnitt. Auf identischer Methodologie basierende Studien aus den USA und Deutschland, die in den siebziger und achtziger Jahren erhoben wurden, sind miteinander verglichen worden. Demnach ist die Wahrscheinlichkeit, ein Opfer von Gewaltkriminalität zu werden, in den USA in diesem Zeitraum mehr als doppelt so groß wie in der Bundesrepublik gewesen (vgl. Reuband 1992: 345).

2. Die PKS – eine verlässliche Quelle für die Beurteilung von Kriminalität?

Wir haben in der Einführung zu diesem Kapitel bereits darauf hingewiesen, daß die polizeiliche Kriminalitätsstatistik aus mehreren Gründen für die Beurteilung der Entwicklung von Kriminalität nur bedingt tauglich ist. Der PKS kommt weitverbreitet die Rolle eines Barometers für die tatsächliche Entwicklung der Kriminalität zu. Die Unterstellung einer bewußten Instrumentalisierung zum Zweck der Schaffung von Bedrohungsszenarien, um dadurch die Legitimation für – verschärftes – staatliches Handeln abzuleiten, behalten wir uns zunächst vor (vgl. Teil III). In Hinblick auf die (nie vollständig erfaßbare) tatsächliche Entwicklung der Kriminalität muß die Aussagekraft der PKS relativiert werden. Sie dokumentiert lediglich die Arbeitsbelastung der Polizei in den verschiedenen Ressorts. So ist detailliert ablesbar, womit sich die Polizei gerade beschäftigt. Die Statistik spricht korrekterweise von Tatverdächtigen und nicht von TäterInnen. Mit der Abgabe an die Staatsanwaltschaft hat sich der Fall für die Polizei nämlich erledigt; ob sich ein Verdacht später vor Gericht erhärtet oder das Verfahren eingestellt wird, ist für die Polizeistatistik nicht von Belang.

An einigen Beispielen soll kurz erläutert werden, warum sich das durch die PKS erfaßte *Hellfeld* sehr rasch oder sehr stark verändern kann (vgl. Tagesspiegel v. 24.3.98).

- Die Zahl der Gesamtdelikte wird in absoluten Zahlen gemessen, wobei das Delikt des Graffiti-sprayens gleichwertig mit dem Mordfall aufgeführt wird. Eine Differenzierung findet nicht statt, was eine Interpretation besonders dieser Zahl sehr heikel macht.
- Die Entwicklung seltener Delikte mit niedrigen Häufigkeitszahlen werden wie alle anderen Vergehen auch in Prozentpunkten gemessen. Verdoppeln sich 20 auf 40 Fälle, werden (z.B. in der Presse) häufig nicht absolute Zahlen wiedergegeben, sondern eine Steigerungsrate von 100%. Geht umgekehrt ein Delikt um 20 Fälle zurück, liegt eine vermeintlich beeindruckende Abnahme von 50% vor.
- Ein großer Teil der Delikte – wie Wohnungseinbrüche oder Autodiebstähle – gehen auf das Konto von Banden und SerientäterInnen. Etwa ein Sechstel aller Tatverdächtigen ist für über 80% der Autodiebstähle verantwortlich. Wird nun eine größere Bande gefaßt, sinkt die Zahl

der Delikte sofort dramatisch. Dies kann dann als durchschlagender Erfolg der Polizeiarbeit gefeiert werden.

- Die Einrichtung von Sonderkommissionen und Ermittlungsgruppen (z.B. Zigarettenschmuggel, „Graffiti in Berlin – GIB“) erzielt durch ihre eigene Arbeit eine stark gestiegene Zahl von Vorgängen, die in die polizeiliche Bearbeitung gelangen. Die Steigerungsrate wird von der Polizei selbst produziert.
- Die PKS kann niemals den tatsächlichen Umfang der Kriminalität wiedergeben und damit auch nicht wirklich objektiv sein, weil es immer ein *Dunkelfeld* gibt. Vorausgesetzt, das Dunkelfeld sei konstant, könnte die Vergleichbarkeit der Statistiken verschiedener Jahrgänge als sicher gewährleistet erachtet werden. Die Zahlen können aber durch vielfältige Faktoren beim Anzeigeverhalten nach oben oder unten variieren, obwohl sich in der Realität die Zahl der Delikte nicht oder nur unwesentlich verändert hat.
- Die zunehmende Urbanisierung und Anonymisierung hat zur Folge, daß die BewohnerInnen, anstatt auf persönliche, informelle Konfliktaustragung zurückzugreifen, immer häufiger formale Instanzen – wie Polizei und Justiz – zur Konfliktlösung bemühen. So werden mehr Straftaten bekannt und in der Statistik manifest.
- Besonders bei Eigentumsdelikten wird die Anzeigebereitschaft gesteigert durch die gestiegene Zahl von Versicherungsverhältnissen und Instanzen der Schadensregulierung (vgl. Blinkert 1989: 401)
- Ebenso gut können Faktoren, wie zum Beispiel die geringe Aufklärungsquote bei bestimmten Delikten und der hohe bürokratische Aufwand im Verhältnis zur Aufklärungswahrscheinlichkeit, genannt werden, um eine gesunkene Anzeigebereitschaft zu erklären.
- Umgekehrt ist zu vermuten, daß die Anzeigebereitschaft ansteigt, wenn das Vertrauen in die Polizei wächst.
- Hoher Lebensstandard und die dadurch gestiegene „Frustrationstoleranz“ gegenüber Schädigung kann herangezogen werden, um das größere Dunkelfeld zu erklären.
- Die verstärkte Aktivität der Polizei durch den Einsatz von Sonderkommissionen und die dadurch gesteigerte Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit hellen das Dunkelfeld auf und führen zu einem Anstieg der *Gesamtkriminalität* (Schellberg 1998: 7).

Der Einfachheit halber wird meist davon ausgegangen, daß sich das Dunkelfeld zwar geringfügig verändert, im großen und ganzen aber so konstant ist, daß man die Statistiken verschiedener Jahrgänge bedenkenlos miteinander vergleichen kann. Dennoch sollte, gerade angesichts der gegenwärtig sehr law-and-order lastigen Diskurse, überlegt werden, ob das Argument der gesteigerten Anzeigebereitschaft durch gesteigerte „Panik“ nicht doch entscheidende Veränderungen mit sich bringt. Einige Delikte, die besonders im Licht der Medien stehen (wie Graffiti, Umweltvergehen, „Ausländerkriminalität“, fremdenfeindliche Übergriffe) werden wahrscheinlich durch die gesteigerte Aufmerksamkeit häufiger angezeigt.

Das Argument des ständig steigenden Lebensstandards und dementsprechend hoher Toleranz gegenüber Beschädigung oder Verlust von Hab und Gut ist unseres Erachtens nicht mehr als zeitgemäß zu betrachten. Ebenso gut kann die gegenwärtige Angst um entlohnte Arbeit und die materielle Existenz dazu dienen, eine sinkende Frustrationstoleranz und erhöhte Anzeigebereitschaft anzunehmen. Dabei spielt es eine untergeordnete Rolle, ob es tatsächlich größere Einkommenseinbußen hinzunehmen gibt. Bezüglich dieser Variable kann wiederum das subjektive Bedrohungsgefühl ausschlaggebend sein.

Die PKS dokumentiert die Arbeitsbelastung der Polizei in den verschiedenen Ressorts, sie ist dabei aber kein sinnvolles Instrument zur genauen Messung der Kriminalitätsentwicklung und -belastung der Bevölkerung. Da neben der PKS keine vergleichbaren Analysen über die Kriminalitätsentwicklung geführt werden, muß trotz aller Kritik an den Kriterien, die zur Aufnahme von Fällen in die Statistik führen, auf diese Statistik zurückgegriffen werden, wenn beispielsweise ein Städtevergleich (s.o.) durchgeführt werden soll. Daß die PKS keine wertfreie Statistik, sondern Mittel der politischen Auseinandersetzung um die richtige Kriminalitätspolitik ist, beweist sich an der alljährlichen PKS-Präsentation durch die Gewerkschaft der Polizei. Sie bietet einen willkommenen Anlaß für die Polizeiführung, einige InnenpolitikerInnen und Berufsverbände, einzelne Zahlen isoliert herauszugreifen und im eigenen Sinne zu interpretieren und dadurch entsprechend zu deuten. Flankiert wird dies durch die Presse, die Inhalte und Zusammenhänge auf einzelne Schlagzeilen („explosionsartiger Kriminalitätsanstieg“, „Drogenwelle“, „Mafia-Ziel Deutschland“ usw.) reduziert und damit ihrerseits zur Entstehung eines „Klimas der Angst“ beiträgt. Durch eine solche Informationspolitik wird ein Bewußtsein sozialer Realitäten geschaffen, das wiederum Angst vor Kriminalität im allgemeinen und vor bestimmten Gruppen schürt.

3. Das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung

Mit Blick auf die Umgangsweisen von Staat und Polizei mit dem Phänomen der Kriminalität ist zunächst grundsätzlich der Unterschied zwischen dem subjektiven Sicherheitsgefühl und der tatsächlichen Kriminalität zu machen. Keine Maßnahme zur Sicherung der öffentlichen Ordnung kann als erfolgreich bezeichnet werden, wenn sich die BürgerInnen weiterhin in ihrer Sicherheit bedroht fühlen. Diese empirisch oft nicht nachvollziehbare, aber permanent bestehende Angst vor Kriminalität und insbesondere vor Gewalt stellt für viele Menschen eine so starke Einschränkung der Lebensqualität dar, daß sie nach weitergehenden, radikaleren Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung rufen – dabei besteht, wie im letzten Abschnitt dargestellt, häufig nicht einmal eine kausale Beziehung zwischen dem Sicherheitsempfinden und der tatsächlichen Kriminalitätssituation. „gerade heute entbehren starke Worte und die Forderung nach hartem Durchgreifen einer realen Grundlage. Zwischen 1973 und 1983 hat die polizeilich registrierte Kriminalität in Westdeutschland nahezu unbemerkt um 70,5% zugenommen; die Zunahme von 1983 bis 1993 lag bei nur 13,8%“ (vgl. Zwoch 1994: 1327). Möglicherweise spiegelt also die Angst vor Gewalt und Kriminalität auch das gerade vorherrschende gesellschaftliche Klima wieder.

In den meisten Fällen sind gerade jene Gruppen der Bevölkerung besonders ängstlich, die einen sehr niedrigen Viktimisierungsgrad aufweisen (z.B. Frauen und alte Menschen). Die *Bevölkerungsgefährdungszahl (BGZ)* drückt die Höhe der Wahrscheinlichkeit aus, in bestimmten Deliktbereichen Opfer einer Straftat zu werden. Demzufolge läßt sich für 1996 feststellen, daß bei Frauen die Wahrscheinlichkeit, in Berlin Opfer einer Mordes zu werden, weniger als halb so groß wie für Männer war. 1996 war die Gefahr, auf der Straße gefährlich oder schwer körperverletzt zu werden, für Männer fünfmal höher als für Frauen. Wenn alle Opferdelikte 1996 betrachtet werden, sind Männer doppelt so stark gefährdet wie Frauen (vgl. GdP 1997b: 10). Eine EMNID-Umfrage nach den Orten, an denen sich die BundesbürgerInnen am meisten gefährdet fühlen, ergab folgende Zahlen: in Parkhäusern (80%), in Parkanlagen (75%), an Bahnhöfen (73%). Am sichersten fühlten sie sich immer noch zu Hause, obgleich dort die Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Gewalttat zu werden, am größten ist. „Die Familie [...] erweist sich bei genauerer Betrachtung als ein Hort der Niedertracht“ (Seidel-Pielen 1994: 818).

Es ist davon auszugehen, daß die Kriminalitätsfurcht aus unterschiedlichen Gründen immer größer ist, als die empirisch nachvollziehbare Situation. Für die USA gilt, daß die Angst vor Kriminalität in den städtischen Ballungsräumen größer ist als auf dem Land: „while nearly all Americans feel more threatened by crime than they did in the past, urban Americans feel more threatened than suburban or rural Americans, and urban blacks feel more threatened than other urban residents“ (Bennett 1996: 35). Paradoxiertweise ist ein positives Sicherheitsgefühl nicht immer das Ergebnis gelungener und nachhaltiger Polizeiarbeit. Statt dessen könnte es zum Beispiel auf einfache optische Maßnahmen, wie „mehr Grün in den Straßen“ zurückzuführen sein, daß viele Menschen meinen, sich wieder freier bewegen zu können. Je nachdem, welches polizeiliche Selbstverständnis herrscht und welche Aufgaben ihr seitens der Politik übertragen werden, kann es für die Polizei nicht nur wichtig sein, der objektiven Kriminalitätslage Herr zu werden, sondern auch verstärkt auf die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung einzugehen. Bislang ist diese Idee für die Berliner Polizei kein konzeptioneller Bestandteil gewesen. Doch besonders zu Wahlkampfzeiten werden in den Reihen der Konservativen die Stimmen nach sichtbaren Maßnahmen, schnellerem und härterem Durchgreifen bei geringen Normüberschreitungen, dringlicher. Auch die Polizeigewerkschaft stimmt in dieses Lied mit ein (vgl. GdP 1997a).

III. Law and Order Stadtpolitik

Der städtische Raum ist – was seine Nutzung durch den Einzelnen betrifft – das Abbild der jeweiligen psychischen Verfaßtheit des Nutzers. Und um die ist es - in Zeiten der Demontage des Sozialstaats, der wirtschaftlichen Deregulierung, geschürter Angst vor Kriminalität und existentieller Unsicherheit sowie der Auflösung sozialer Strukturen - nicht zum besten bestellt. (Rada 1997: 158)

In ihrem Buch „Die Globalisierungsfälle“ vermerken die Autoren Martin und Schumann, „im Licht des globalen Wettbewerbs mutierten Errungenschaften zu Besitzständen“ (Martin/Schumann 1996: 213). Was in ihrem Kontext in erster Linie auf die in der

Bundesrepublik inzwischen seit längerem praktizierte Politik des Sozialabbaus bezogen ist, läßt sich jedoch auch auf weitere Bereiche übertragen. Seit einiger Zeit nun scheint das Besitzstandsetikett auch an dem politischen Anspruch zu haften, welcher mit dem Wirken in Richtung auf eine von Toleranz geprägte Gesellschaft verbunden ist. Wie anders läßt sich die gegenwärtig nach New Yorker Vorbild konstruierte Politik einordnen, welche sich unter dem Deckmantel der Verbrechensbekämpfung vorwiegend gegen Randgruppen und nicht-massenkompatibles Verhalten richtet und sich dadurch auszeichnet, soziale Probleme zu Sicherheitsfragen umzudefinieren. Die in weiten Bevölkerungsteilen aus verschiedenen Gründen latent vorhandenen Ängste und Verunsicherungen werden dabei in diesem Zusammenhang zunächst verstärkt und anschließend zu Legitimationszwecken mißbraucht. Eine zusätzliche Absicherung erfährt diese Vorgehensweise durch das von dem Soziologen Eisner erwähnte Phänomen, wonach Menschen fast immer den Eindruck hätten, die Kriminalität nehme zu, ganz gleich, wie sich die tatsächliche Situation darstelle (vgl. Eisner 1997: 12). Im folgenden soll nun versucht werden, die Ursachen, Beweggründe und Mechanismen, welche hinter der gegenwärtig praktizierten Politik stehen, näher zu beleuchten sowie deren Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen aufzuzeigen.

1. Sicherheit als Standortfaktor

Demokratisch-pluralistische Gesellschaften zeichnen sich dadurch aus, daß stets eine Fülle von Unsicherheiten belassen bleiben (müssen). Ohne Unsicherheiten gibt es keine Gestaltungschancen und ohne diese ist alle Pluralität, alle Besonderheit am Ende. Die Suche nach möglichst perfekter Sicherheit hat zur Folge, daß möglichst alles abweichende Verhalten ausgeschlossen werden muß. (Narr 1997: 7)

Der Begriff Sicherheit beschreibt ein umfangreiches Spektrum zum Teil konfliktiver Dimensionen, wie beispielsweise das Verhältnis der Bereiche *soziale Sicherheit* sowie *Sicherheit vor Verbrechen* zueinander verdeutlicht. Der Politologe Wolf-Dieter Narr folgert daraus, daß es Sicherheit stets nur relativ geben könne, und daß diese auch immer nur „auf prekäre, ausgesprochen problematische Weise“ zu haben sei (Narr 1997: 7).

Einen ähnlich komplexen Bereich wie den der Sicherheit stellt auch derjenige dar, mit welchem sich die Wurzeln von Verunsicherung beschreiben lassen. Mittelbare, Verunsicherung bewirkende, Faktoren sind dabei laut Narr vor allem in Merkmalen wie z.B. „den gesellschaftlich ermöglichten oder blockierten Fähigkeiten der BürgerInnen, ihre Wirklichkeit zu verstehen und handelnd an ihr teilzunehmen, den materiellen Bedingungen, sich zu ernähren und für sich selbst zu sorgen, sowie den Chancen, durch eigene Arbeit selbstbewußt zu werden bzw. zu bleiben und in diesem Sinne das eigene Leben in entsprechenden gesellschaftlichen Umständen handelnd zu bestimmen, zu sehen“ (ebd.: 8). In Zeiten zunehmenden Sozialabbaus, steigender Arbeitslosenzahlen sowie medialen Overkills, welcher eher Unüberschaubarkeit und folglich Ohnmacht denn Klarheit und Ermutigung zu persönlichem Engagement fördert, scheinen einer ständig wachsenden Gruppe von Menschen zur Ausbildung der beschriebenen Fähigkeiten jedoch die notwendigen Grundlagen zu fehlen. Anstatt sich der vorwiegend sozialen Ursachen von Verunsicherung und Angst anzunehmen, favorisiert die zuständige

Politik gegenwärtig eine andere Herangehensweise. Uwe Rada beschreibt diese, wenn er anmerkt, statt Bedingungen für ihre Bewältigung zu schaffen, ließen OrdnungspolitikerInnen aller Couleur keine Gelegenheit aus, diese Angst weiter zu schüren. Die sich daraus ergebende wachsende Schere zwischen realer und subjektiver Bedrohung sei so als Problemdruck zugleich Legitimation für staatliches Handeln. Dieses sei immer weniger dem Leitbild der Sozialpolitik und damit der Konfliktbewältigung verpflichtet, sondern setze vielmehr immer stärker auf soziale Verdrängung, sowohl im psychologischen als auch im räumlichen Sinne (vgl. Rada 1997: 169).

Betrachten wir diese Aussage, so stellt sich die Frage, warum, was den Bereich Gewalt und Kriminalität angeht, die Lage offenbar dramatischer dargestellt wird, als sie es tatsächlich ist, ist doch bezüglich anderer Themenfelder gewöhnlich eher die entgegengesetzte Praxis festzustellen. Erwähnt seien hier die nahezu täglichen Verweise aus PolitikerInnenkreisen auf die angeblich dramatisch steigende Kriminalität, die sich bisweilen zu Entwürfen wahrer Bedrohungsszenarien auswachsen. Diederichs verweist in diesem Zusammenhang auf einen, seiner Ansicht nach existierenden, „geschlossenen Furchtvermarktungskreislauf zwischen Medien und Politik“, der zur Folge habe, daß Politik und Polizei nur zu gern aufgegriffen und in Handlungsbedarf umformulierten, was für die Medien berichtenswerte Nachrichten seien. Mit der Ankündigung eines solchen Bedarfs läute sich die nächste Runde in den Medien dann quasi von selbst ein. (Diederichs 1997: 20) Der Hamburger Soziologe Scherer bezeichnete den gleichen Prozeß bereits 1978 als „polizeilich-publizistischen Verstärkerkreislauf“ (Scherer 1978: 223).

Eine der Folgen der hier angedeuteten Vorgänge ist die zunehmende Diskrepanz zwischen der objektiven Sicherheitslage auf der einen und dem subjektiven Sicherheitsgefühl der BürgerInnen auf der anderen Seite (vgl. Teil II). Doch zurück zu den Gründen für das offensichtliche Aufbauschen des Problembereiches Kriminalität: Wie paßt das immer wieder bekundete Bemühen um die Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung zusammen mit dem beschriebenen Prozeß des Schürens und Verstärkens von Ängsten? Im Gegensatz zu dem Strafrechtler und gegenwärtigen Verfassungsrichter Hassemer, der bezüglich der aktuellen Polizeistrategie anmerkt: „Mangelnde Orientierung wird durch markige Entschlossenheit ersetzt“ (Hassemer 1995), sieht Uwe Rada eine konkrete Strategie als Ursache für die augenblickliche Praxis an. Er führt dazu mit Blick auf die konkrete Berliner Situation folgendes aus:

So sehr freilich die staatlich verordnete und durchgesetzte Panikmache das subjektive Bedrohungsgefühl der Berliner - und mit ihm die Profite des Wachstumsmarktes Sicherheit - steigen läßt, so negativ wirkt sich das Stigma ‘Kriminalitätsschwerpunkt’ – zumindest auf den ersten Blick – auf das Berliner Image aus. In der Studie des deutschen Instituts für Urbanistik über die ‘weichen’ Standortfaktoren verschiedener Städte wie Berlin, Wien und München ist die Bedeutung des Faktors Kriminalität ausdrücklich betont worden. Auf den zweiten Blick (...) löst sich dieser Widerspruch jedoch wieder auf. Stehen der Berliner Polizei erst einmal die materiellen Ressourcen und die politischen Mittel bereit, eine Politik der Toleranzlosigkeit durchzusetzen, könnte eines Tages auch vom ‘Wunder von Berlin’ die Rede sein. (Rada 1997: 189)

Die Logik des hier beschriebenen Prozesses scheint also darin zu liegen, über die Erzeugung und Verstärkung eines Klimas der Angst zunächst hartes Durchgreifen gegenüber den vermeintlich Schuldigen zu legitimieren, um anschließend die dabei erzielten Erfolge publikums- und vor allen Dingen standortwirksam vermarkten zu können. Wohl vorwiegend aus der unter PolitikerInnen gegenwärtig weit verbreiteten Ansicht, wonach der Staat in Zeiten sinkender Einnahmen im Zuge des Globalisierungsprozesses nicht länger in der Lage sei, soziale Aufgaben im bisherigen Rahmen zu erfüllen, macht man aus der sozialen Not über den Umweg vermeintlicher Kriminalitätsbekämpfung eine standortpolitische Tugend. Der zu beobachtende Prozeß der Erzeugung und Verstärkung von Ängsten scheint dabei die Voraussetzung für das Vorgehen der Polizei gegen Personengruppen und Verhaltensweisen darzustellen, welche nicht dem gewünschten Broschürenbild Berlins entsprechen. Er ist es, der im Umkehrschluß die gesellschaftliche Akzeptanz für jenes Vorgehen zu erzeugen bzw. zu sichern hilft. Was die Betroffenen angeht, so handelt es sich dabei in erster Linie um Obdachlose, Junkies, Grafitti-SprayerInnen, BewohnerInnen von Wagenburgen oder auch MigrantInnen (s. auch Teil IV). Vorwiegend Mitglieder dieser Gruppen sind es, die der Prozeß der Ablösung von Sozial- durch Ordnungspolitik in erster Linie trifft. Neben den genannten Effekten und jenem, welcher als die *Etablierung ordnungspolitischer Muster für die Bewältigung zukünftiger Konflikte* beschrieben werden kann, erweist sich die öffentliche Sicherheit zudem, wie der Publizist Klaus Ronneberger in der Frankfurter Rundschau anmerkt „als ideales Feld, auf dem der Staat und die Parteien symbolisch ‚Handlungsfähigkeit‘ demonstrieren können, was auf anderen Politikfeldern nicht mehr möglich erscheint“ (Ronneberger 1998: 8).

Als „Schmiermittel der Modernisierung des Standorts Berlin“ bezeichnet der Politologe Volker Eick die gegenwärtige Debatte um die innere Sicherheit mitsamt ihrer Konsequenzen. Die Polizei gerate dabei „in die Rolle eines Werkschutzes im Unternehmen Stadt. Im Zeichen globaler Standortkonkurrenz orientieren sich städtische Verwaltungen in betriebswirtschaftlicher Logik am Bild der unternehmerischen Stadt und verstehen sich eher als Manager eines Wirtschaftsstandortes, statt als Verwalter eines Gemeinwesens“ (Eick 1998: 97ff.). Die Konsequenz dieses neuen Verständnisses von Stadt ist letztlich, daß verschiedene Teile der städtischen Bevölkerung nur noch als Problemgruppen aufgefaßt werden. Im Gegensatz zum in Wirtschaftsunternehmen ansonsten üblichen Umgang mit unerwünschten bzw. nicht mehr brauchbaren Personen kann eine Stadt ihre BewohnerInnen jedoch nicht einfach entlassen, weshalb in diesem Zusammenhang nach anderen Mitteln gesucht werden muß. Eines dieser Mittel scheint mit der Null Toleranz-Polizeipolitik nun gefunden zu sein (zum Begriff und zu den konkreten Auswirkungen der neuen Polizeipolitik auf New York s. Teil V).

Unter dem Titel „Mit Sicherheit soziale Ausgrenzung“ äußern sich Jürgen Korell und Urban Liebel, beide Vorstandsmitglieder der Bundesgemeinschaft kritischer Polizistinnen und Polizisten, diesbezüglich wie folgt:

Das subjektive Sicherheitsgefühl hinkt objektiven Zahlen hinterher, bemängeln die OrdnungspolitikerInnen und vergessen dabei, daß sie es sind, die die subjektive Unsicherheit schüren. In diesem bewußt herbeigeführten Klima der Angst entstehen bei den

Menschen Vorurteile, die den Ruf nach schärferen Gesetzen und mehr Polizei laut werden läßt, was diejenigen PolitikerInnen freut, die eine andere Politik wollen. Mit Ängsten wird Politik gemacht. (Korell/Liebel 1997: 145)

Auf das hier anklingende Phänomen, wonach die gegenwärtig betriebene Ausgrenzungspolitik neben dem Imagegewinn auch den lange unterdrückten Sehnsüchten vieler OrdnungspolitikerInnen entgegenkommt, verweist abschließend auch das Statement von Heinz Cornel. Dieser äußert sich zur Werbekampagne (welche vor allem in Berlin auf teils begeisterte Reaktionen stieß) des ehemaligen New Yorker Polizeichefs Bratton für dessen ebendort durchgeführtes Polizeiprogramm:

Ginge man davon aus, daß die Leistungen des Herrn Bratton und seine Organisationsreform für die schnellen Übernahmeideen ursächlich wären, müßte man erstaunt sein, da wenig Gesichertes über die kriminalpräventiven Folgen seines Tuns bekannt ist. Es ist aber wohl vielmehr so, daß hier eine Koalition zum gegenseitigen (nicht aber unbedingt allgemeinen gesellschaftlichen) Nutzen eingegangen wird: Bratton erzählt das, was viele schon lange hören wollen, und bekommt dafür Publicity und nicht zuletzt sehr dicke Honorare. (Cornel 1997: 34)

2. Der Prozeß der Ausgrenzung randständiger Bevölkerungsgruppen

„Berlin ist nicht Hauptstadt der Wehrdienstverweigerer, nicht Hauptstadt der Wagenburgen, nicht Hauptstadt der Hausbesetzer, sondern Berlin ist die Hauptstadt der Deutschen“ (Berlins Innensenator Schönbohm am 20.08.96, zit. in: Veith/Sambale 1998: 90). Entgegen offizieller Verlautbarungen, wonach sich die New Yorker Null Toleranz-Polizeipolitik nicht als Vorbild für Berlin eigne (Dieter Schenk am 12.05.98 anlässlich einer Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung unter dem Titel: „New York! New York? – Kriminalprävention in den Metropolen“), sind diverse Elemente eben jenes Ansatzes in den letzten Jahren längst verwirklicht worden. Vom massiven Vorgehen gegen die Graffiti-Szene über die systematische Vertreibung Obdachloser von zentralen Plätzen und deren sogenannte „Verbringung“ an den Stadtrand bis hin zur Zerschlagung offener Drogenszenen, hat das New Yorker Modell auch bei uns Einzug gehalten. Hinzu kommt die Bekämpfung alternativer Lebens- und Wohnformen (z.B. Wagenburgen, besetzte Häuser), sowie die Durchführung großangelegter Polizeiaktionen gegen SchwarzfahrerInnen, wozu ganze U-Bahnhöfe zum Teil stundenlang abgesperrt werden, um nur einige Beispiele zu nennen. Auch die Festlegung sogenannter „gefährlicher Orte“, an denen wesentliche Persönlichkeitsrechte außer Kraft gesetzt sind und verdachtsunabhängige Kontrollen durchgeführt werden können, sowie die Diskussion um die Überwachung zentraler Plätze mit Hilfe von Videokameras, sind im Zusammenhang mit der neuen Polizeistrategie zu sehen.

Vorbereitet und begleitet wurde und wird dessen praktische Umsetzung dabei durch eine verbale Diskriminierungs- und Kriminalisierungskampagne. Diese wird von einer Allianz aus „Law and Order“ PolitikerInnen und besonders einschlägigen, sogenannten Boulevard-Medien gegen die betreffenden Bevölkerungsgruppen durchgeführt und kann hinsichtlich der verwendeten Begrifflichkeiten zum Teil durchaus als faschistoid bezeichnet werden. Von Wagenburgen heißt es dabei beispielsweise, sie würden versuchen, sich „metastasenartig in

dieser Stadt festzusetzen“ (Schönbohm, zit. in: Veith/Sambale 1998: 85). Deren BewohnerInnen werden pauschal als „Kriminelle, Asoziale und sonstige unnormale Menschen, die ihre Daseinsberechtigung höchstens auf isolierten Stadtgütern in der Mark Brandenburg fristen dürften“ (Berlins CDU Fraktionsvorsitzender Landowski, zit. in: ebd.: 89) abqualifiziert. Obdachlose bezeichnet man inzwischen zunehmend häufig nurmehr als „Verwahrloste“, was insofern einem in jüngster Zeit gängigen Trend folgt, als es die Abkehr von Zustandsbeschreibungen zugunsten von Verweisen auf Erscheinungsbilder symbolisiert. Einen verbalen Rundumschlag landet schließlich erneut der bereits zitierte Landowski, wenn er sagt: „Wir ziehen das Gesocks hier an, in jeder Beziehung, zu uns zu kommen. Alle, auch Penner und andere Leute, die in der Peripherie weggejagt werden, die werden bei uns schön gehätschelt und getätschelt“ (in: Korell/Liebel 1997: 143). Zu dem hier anhand der Beispiele angedeuteten Prozeß gesellt sich eine Tendenz, welche sich dadurch auszeichnet, daß bestimmte Begriffe, wie z.B. der der *Hauptstadtfähigkeit*, konstruiert und zugleich inhaltlich besetzt werden, was die Effekte der direkten Diskriminierungskampagne noch zusätzlich ausweitet. Auf die konkrete Zielgruppenorientierung der beschriebenen Abläufe verweist Ronneberger, wenn er mit Blick auf das New Yorker Vorbild anmerkt, natürlich seien von den „drakonischen Ordnungsmaßnahmen gegenüber Regelwidrigkeiten wie Trinken und Urinieren in der Öffentlichkeit, Grafitti-Sprayen, Schwarzfahren und sogar lautem Musikhören aus Ghattoblastern nicht alle BürgerInnen gleichermaßen betroffen. Diese Form der Kontrollpolitik richtet sich vor allem gegen marginalisierte Gruppen und ethnische Minderheiten“ (Ronneberger 1998: 9). Bestimmte Quartiere und ausgesuchte Bevölkerungsgruppen würden von den Sicherheitsorganen präventiv beobachtet und kontrolliert. Wörtlich führt er an anderer Stelle aus: „Zugleich besteht das strategische Moment solcher Bedrohungsszenarien darin, Zugehörigkeit und Nicht-Zugehörigkeit zu definieren, Einschränkungen des bürgerlichen Gleichheitspostulats zu legitimieren, Grenzen des Anspruchs auf Anerkennung von sozialen Rechten zu bestimmen und den Zugang zu materiellen Ressourcen und Räumen auch vom moralischen Status des Betroffenen abhängig zu machen“ (ebd.).

Verstärkt wird dieser quasi staatlich inszenierte und polizeilich durchgesetzte Ausgrenzungsprozeß noch durch das Vorhandensein nahezu identischer Interessen innerhalb derjenigen Personengruppen, welche die Zugangsbestimmungen zu privatwirtschaftlich kontrollierten Räumen festlegen. So sollen beispielsweise die Bahnhöfe nach den Vorstellungen der Bahn-AG in Zukunft nicht länger die „Krebsgeschwüre der Stadt“ bzw. ihre „sozialen Pestbeulen“ sein, sondern demgegenüber die Stadtplätze des 21. Jahrhunderts symbolisieren. Diese wiederum seien, so betont man, für eine „qualifizierte Öffentlichkeit“ gedacht (aus: Werbung Bahn-AG, zit. in: Scheinschlag Nr. 10/98: 14). Welche Bevölkerungskreise die Bahn-AG dabei wohl sicher nicht zu dieser sogenannten „qualifizierten Öffentlichkeit“ zählen dürfte, läßt sich unschwer ausmalen.

Ähnliche Ausschließungsbestrebungen lassen sich auch mit Blick auf die vielerorts entstandenen großen Einkaufszentren beobachten. Dort wird, wie im Bereich der Bahnhöfe, versucht, etwa durch bauliche Absicherungen, das Anbringen von Überwachungskameras, sowie durch den Einsatz privater Sicherheitsdienste (welche in erster Linie ihrem Auftraggeber

und nicht etwa dem Allgemeinwohl verpflichtet sind) die Kontrolle über den Raum zu behalten. So könnte man beim zahlungswilligen und zahlungsfähigen Publikum die Illusion quasi heiler Welten aufrechterhalten. Einkaufspassagen werden so als exklusive Inseln inszeniert, die von der „feindlichen Außenwelt“ abgeschirmt sind.

Verweise von diesen Orten können dabei jeweils mit Hinweis auf das Hausrecht ausgesprochen werden. „All diejenigen, die nach der herrschenden Meinung das konsumfreundliche Ambiente der Einkaufs- und Konsumzonen sowie der Bahnhöfe stören, sollen aus dem Innenstadtbereich verschwinden“, bemerkt dazu der Scheinschlag (ebd.).

„Wem gehört die Stadt?“, fragen Korell und Liebel hinsichtlich der im vorangegangenen beschriebenen Prozesse und schicken die Antwort gleich hinterher: „Den Geschäftsleuten und kaufkräftigen KundInnen, muß die Antwort lauten“ (Korell/Liebel 1997: 146). Den Status Quo zusammenfassend fahren sie dann fort:

Freiheit macht Angst, und der Sozialabbau macht die dunklen Seiten des Kapitalismus sichtbar. So wird alles in einen Topf geworfen. Betrunkene, die an die Hauswände pinkeln, Dealer, die ihren Geschäften nachgehen, herumlungernde Obdachlose und Passanten, die ausgeraubt oder angepöbelt werden. Die Feindbilder werden in den Köpfen verankert. Die Meinungsbildung verkommt zur Schlagzeile und die Randständigen sind die Leidtragenden. (Ebd.: 143)

3. Die Stadt ist hier und jetzt

Die aufgezeigten Prozesse der systematischen Ausgrenzung unerwünschter Bevölkerungsgruppen scheinen auf dem Irrglauben diverser PolitikerInnen zu beruhen, wonach sich die Stadtbevölkerung quasi auf dem Reißbrett konstruieren und nach wie auch immer gearteten Wünschen zusammenstellen ließe. Da jedoch für die zukünftigen Realitäten nahezu sämtlicher Großstädte und auch für die Berlins vorwiegend Multi-ethnizität, verbunden mit einem wachsenden Anteil sozial schwacher Bevölkerungsteile, prägend sein wird, ist es an der Zeit, daß sich die zuständige Politik auf diese Gegebenheiten einstellt und nicht länger illusionären Wunschträumen nachhängt.

Dies bedeutet konkret die Abkehr von einer Politik des Lösens von Stellvertreterproblemen, die sich dadurch auszeichnet, daß diejenigen Konflikte als die dringlichsten dargestellt werden, welche sich vermeintlich besonders leicht lösen lassen. An die Stelle repressiver müssen wieder soziale Lösungen treten. Sollte aber ein Beharren auf einer mit dem Schlagwort „Null Toleranz“ versehenen Linie unumgänglich sein, so muß diese hinsichtlich ihrer Adressaten neu bestimmt werden. Die damit verbundene Politik muß sich dabei vorwiegend gegen solche Verhaltensweisen richten, welche die Stadt in ihrer Handlungsfähigkeit existentiell bedrohen. Gemeint sind damit Praktiken wie beispielsweise Spekulation oder auch Steuerhinterziehung. Diese bringen die Stadt um einen großen Teil derjenigen finanziellen Mittel, die zur Lösung von Problemen wie z.B. Obdachlosigkeit dringend benötigt werden. Eine Politik des Umdefinierens von sozialen in ordnungspolitische Fragen mit Bestrebungen der Unsichtbarmachung von (als

solche eingestuft) Problemgruppen, fördert demgegenüber lediglich Polarisierungstendenzen. Wie jede andere Stadt auch, ist Berlin allerdings auf die weite Verbreitung von Werten wie insbesondere Toleranz geradezu lebensnotwendig angewiesen. Die Proteste gegen die hier vorgestellte Praxis sind dabei bislang bemerkenswert zaghaft ausgefallen, wie auch Ronneberger resümierend feststellt:

Es ist nicht verwunderlich, daß die Zentren der Metropolen zu den sensibelsten und am stärksten überwachten Räumen der Zitadellenökonomie gehören. Gerade der Kernstadt kommt eine hohe symbolische Bedeutung bei der Repräsentation hegemonialer Lebensweisen zu. Deshalb geht es bei den gegenwärtigen Auseinandersetzungen um die Innenstädte nicht nur um konfligierende Raumausnutzung, sondern auch um die Kontrolle von Bildern und Bedeutungen. Bezeichnenderweise zielen die Ausgrenzungsstrategien der Geschäftsinhaber und der lokalstaatlichen Ordnungspolitik vor allem darauf ab, die Sichtbarkeit von Marginalisierten in bestimmten Räumen zu unterbinden. Ein Vorgang, der bislang von der breiten städtischen Öffentlichkeit unterstützt und nur vereinzelt in Frage gestellt wird. (Ronneberger 1998: 9)

IV. Die Produktion von Feindbildern – Zur *Ausländerkriminalität*

Die Produktion von Feindbildern wird auf politischer Seite notwendig, wenn eine restriktivere Sicherheits- und Ordnungspolitik einerseits und eine Projektionsfläche zur Kanalisation der subjektiven sozialen Unsicherheit andererseits benötigt wird (siehe auch Teil III). Die auch begrifflich homogenisierte Gruppe der *Ausländer*² bietet sich aus unterschiedlichsten Gründen sowohl für eine politische Stigmatisierung sowie auch als Projektionsmöglichkeit der subjektiv erfahrenen oder empfundenen Angst und sozialen Unsicherheit an. Exemplarisch steht das Phänomen der *Ausländerkriminalität* auch für die Diskrepanz zwischen dem subjektiven Sicherheitsempfinden, bzw. der Angst, Opfer krimineller Handlungen zu werden, und des real existierenden Gewalt- und Kriminalitätsaufkommens. So ist das öffentliche Meinungsbild geprägt durch die Annahme, *der Ausländer* sei in weit höheren Maße kriminell als *der Deutsche*, obwohl nach differenzierter Analyse klar wird, daß kein unmittelbar bestimmbarer Zusammenhang zwischen ethnischer Zugehörigkeit und Kriminalitätsbelastung besteht.

Geht es nun darum, politische Handlungsstrategien zur wie auch immer gearteten Bekämpfung von Kriminalität zu erstellen oder zu bewerten, so ist es sinnvoll, danach zu fragen, wer von wem, aus welchen Gründen und zu wessen Nutzen, als „Kriminalitätsproblem“

² Aus zwei Gründen benutzen wir in diesem Fall bei dem Begriff *Ausländer* nicht die geschlechtsneutrale Schreibweise: Erstens handelt es sich, wie auch bei dem Begriff der *Ausländerkriminalität*, um ein Schlagwort, einen Kampfbegriff mit einer ganz bestimmten Konnotation und zweitens werden im Zusammenhang mit Kriminalität vorwiegend männliche *Ausländer* gemeint, d.h., es handelt sich überwiegend um „Männerkriminalität“.

wahrgenommen oder dargestellt wird; nur dann ist es möglich festzustellen, wie effektiv Maßnahmen zur Bekämpfung oder Regulierung von Gewalt und Kriminalität sein können.

1. Die Konstruktion von Fremdheit – Erklärungsansätze für Fremdenangst und Fremdenfeindlichkeit

Die Konstruktion von Fremdheit wird für das gesellschaftliche Phänomen der Gewalt und Kriminalität relevant, wenn die hierdurch ermöglichte Selbstidentifikation, die Unterteilung in „wir“ und „die“, nach den Kriterien von Rasse, Nation oder Religion nicht nur der Abgrenzung, sondern der hierarchisch konstruierten Ausgrenzung dient. *Der Fremde* stellt eine Projektionsfläche innerer Ängste und Erwartungen dar; wächst die Angst oder die soziale Unsicherheit, so wächst auch das Bedürfnis, diese Angst an reale Objekte zu binden, einen Schuldigen zu finden, einen „Täter“ zu kreieren. Das Thema Kriminalität bietet sich hier als Universalmedium an, an dem die Angst festgemacht werden kann. (Vgl. Tan 1994: 10) „Durch die Externalisierung der Angst, die Verdrängung des Problems, ist es nicht mehr die Gesellschaft, die verantwortlich für innere Nöte ist, sondern der Fremde, der Ausländer, der Jugendliche, der ‚Out‘, den es künftig als Sündenbock zu bekämpfen gilt“ (Rada 1997: 187).

Sozioökonomische Erklärungskonzepte von Fremdenfeindlichkeit gehen davon aus, daß Bevölkerungen der westlichen Industrienationen die weltweiten Migrationsbewegungen als wohlstandsgefährdend wahrnehmen. MigrantInnen wird unterstellt, sich in einem intuitiven Vergleich ihrer aktuellen und ihrer projizierten Lebenschancen folgend zu dem Versuch zu entschließen, die eigene wirtschaftliche Situation zu verbessern. Hier wird somit nicht das Gefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern problematisiert, sondern allein die Migration als solche. InländerInnen fühlen sich in ihrem Wohlstand, den sie als eigene Leistung wahrnehmen, durch die Ansprüche der Fremden bedroht; die Entscheidung über die Legitimität von Ansprüchen liegt bei den InländerInnen. Migrationsprozesse werden von den verwaltenden Eliten der Industrienationen mit Hilfe eines Großteils der Medien als Bedrohungsszenario kommuniziert, denn nur so läßt sich eine restriktive Einwanderungs- und AusländerInnenpolitik legitimieren.

2. Die Inszenierung des politischen und medialen Diskurses

Ethnisierung von Kriminalität

Die individuell empfundene Angst oder soziale Unsicherheit und deren vermeintliche Ursache, *der Ausländer*, will auch „objektiv“ bestätigt werden. Die Medien spüren dieses Interesse auf und versuchen das Sensations- und Informationsbedürfnis der Bevölkerung zu befriedigen. Es wird versucht, Objektivität, Faktizität und Wissenschaftlichkeit zu suggerieren (vgl. Tan 1994: 10). Hierbei spielt die Benutzung der PKS (siehe auch Teil II) eine entscheidende Rolle. Anstelle differenzierter Darstellungen und Erklärungsansätze werden

vereinfachte Zusammenhänge von Kriminalität auf der einen Seite und Konstruktionen wie Rasse, Ethnie, Kultur begünstigt (vgl. ebd.). Diese vereinfachten Erklärungsmuster werden in der Bevölkerung kaum hinterfragt, da sie auf tiefverwurzelten Feindbildern aufbauen.

Kriminalität und Strafverfolgung haben nicht nur politischen Gebrauchswert. Sie bilden auch den Gegenstand von authentischen Alltagsdramen, die in den Massenmedien in Wort und Bild vermarktet werden. Kriminalität und ihre Verfolgung werden als Ware einer Kulturindustrie gehandelt. Dementsprechend spektakulär und allgegenwärtig wird das öffentliche Bild dieser Ware gezeichnet – jenseits jeglicher empirischen Einlösbarkeit. (Albrecht in: FR v. 12.03.94)

In den Medien erfolgt eine Ethnisierung der Kriminalität. Hiermit ist nicht nur gemeint, daß in der Regel ein suggerierter Kausalzusammenhang zwischen Nationalität und Tat hergestellt wird (Beispiel aus der Berliner Morgenpost v. 16.05.97: „Bosnierpaar wegen Sozialhilfebetrugs angeklagt: Schaden beträgt 315 000 DM“), sondern es erfolgt eine regelrechte „Arbeitsteilung“ nach ethnischer Zugehörigkeit. So sind beispielsweise Bürgerkriegsflüchtlinge und AsylbewerberInnen verantwortlich für „massenhaften Mißbrauch“ von Sozialhilfe durch Mehrfachbezug (vgl. Appel in: Cilip 45/93; Berliner Zeitung v. 21.03.96), Ex-DDR-VertragsarbeiterInnen aus Vietnam sind auf illegalen Zigarettenhandel spezialisiert (vgl. z.B. Berliner Zeitung v. 02.05.94) und RussInnen stellen v.a. in Berlin „die russische Schutzgelder-Mafia und 1500 Prostituierte, Zuhälter und Paßfälscher und die Dollar-Russen, die Luxuskarossen aus der Tüte bezahlen“ (Kummer in: Welt am Sonntag v. 05.11.95).

Organisierte Kriminalität

Nach der Änderung des Asylrechts im Juli 1993, auf die seit Anfang der achtziger Jahre in politischen und medialen Kampagnen à la „Das Boot ist voll“ und „Asylantenschwemme“ „hingearbeitet“ wurde, bedroht nun laut BKA-Chef Zachert die „Organisierte Kriminalität unsere Demokratie“ (Berliner Morgenpost v. 21.01.96) und der „Stern“ betitelt seinen Bericht zur Organisierten Kriminalität: „Wir stehen vor einem Generalangriff“ (Stern 48/96). Bei der Benutzung des nicht klar definierten Begriffes der *Organisierten Kriminalität* geht es vorwiegend um die Forderung nach erweiterten Ermächtigungsgrundlagen für den Staatsapparat (Bsp. Lauschangriff). Die *Innere Sicherheit*, so wird vermittelt, muß gegen von außen einfallende syndikalistische Banden und islamisch-fundamentalistische TerroristInnen verteidigt werden. Symptomatisch ist auch hier, daß es in Medienberichten nicht um „einheimische“ Wirtschaftskriminalität, wie beispielsweise den Subventionsbetrug, geht, sondern um das „importierte Verbrechen“ (Stern 30/94), anhand dessen ein Opfer-Täter-Dualismus konstruiert wird, der die Trennung der Bevölkerung in potentielle Opfer, d.h. Deutsche, und potentielle TäterInnen, d.h. AusländerInnen, ermöglicht. Diese Konstruktion funktioniert auch in völlig absurden Zusammenhängen wie z.B. in einem Artikel über die „russische Posaunen-Mafia“, indem der sächsische Ex-Innenminister Eggert zitiert wird: „Wenn ausländische Stehgeiger und Posaunisten unsere einheimischen Drehorgelspieler vertreiben, darf man das nicht verharmlosen.“ (Bild v.11.12.96). Daß die Opfer organisierter

Kriminalität wie z.B. des Menschenhandels auch AusländerInnen sind, bleibt genauso unreflektiert wie der Umstand, daß es bis jetzt kein gefestigtes empirisches Material und keinen Nachweis über mafiöse Strukturen in Deutschland gibt (vgl. Taz v. 29.05.97). Die Stilisierung des Phänomens der organisierten Kriminalität soll in erster Linie eine Legitimationsbasis für die Abschottungspolitik der BRD gegenüber dem Zuzug von MigrantInnen und für die Abwehrhaltung gegenüber den hier lebenden MigrantInnen schaffen. Die Integrationspolitik hat versagt, der multikulturellen Gesellschaft wird ihr Scheitern erklärt (vgl. Spiegel 16/97). Scheub schreibt in Auseinandersetzung mit diesem Thema:

Das ‚Scheitern der multikulturellen Gesellschaft‘ ist leicht zu konstatieren, wenn man sie auf ein Multi an Kriminalität und ein Kulti an Gewaltbereitschaft reduziert. Mit den gleichen Gewaltstatistiken könnte man ohne weiteres zwei ganz andere Thesen formulieren: ‚Gefährlich arm. Die Industriegesellschaft ist gescheitert, weil Deutschlands Arme immer mehr desintegrierter, krimineller und gewalttätiger werden.‘ Oder: ‚Gefährlich männlich. Die deutsche Gesellschaft ist gescheitert, weil Deutschlands Jungmänner heute desintegrierter, krimineller und gewalttätiger sind. (Scheub in: Taz v. 02.05.97). (S. Teil VI Abschnitt 3)

3. Zur Lage der Ausländerkriminalität

Der Zusammenhang von Nationalität und krimineller Neigung ist nicht plausibel, auch wenn er zu Zwecken der Instrumentalisierung, wie bereits beschrieben, immer wieder hergestellt wird. Zuerst einmal wird in der Kriminalitätsstatistik bei der Gruppe der Nichtdeutschen keine Differenzierung vorgenommen bzw. im politischen und medialen Diskurs „übersehen“: So fallen in die PKS auch TouristInnen, Stationierungstreitkräfte und hier illegal lebende MigrantInnen, jedoch nicht in die Bevölkerungsstatistik. Auch aufgrund der erheblichen Unterschiede in der Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur lehnt das Bundeskriminalamt deshalb einen direkten, d.h. 1:1-Vergleich von Deutschen und Nichtdeutschen in bezug auf die Kriminalitätsstatistik ab. „Die Ausländer sind statistisch erheblich jünger und damit aktiver, sie gehören in weit höherem Maße sozial schwachen Gruppen an und leben weiter überproportional in Ballungszentren“ (Heinhold 94: 5). Laut einer Sekundäranalyse der PKS, in der man den Schichtfaktor homogenisiert hat, weisen die sich in einer ähnlichen sozialen Lage befindlichen deutschen Jugendlichen eine um das 1,5fache erhöhte Kriminalitätsbelastung ihren türkischen und italienischen AltersgenossInnen gegenüber auf (vgl. Albrecht in: FR v. 12.03.94).

Statusbedingte Verstöße – Kriminalisierung durch die Ausländergesetzgebung

Zu der unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung von Deutschen und Nichtdeutschen kommt hinzu, daß rund ein Viertel der in der PKS erfaßten Nichtdeutschen aufgrund eines Verstoßes gegen das Ausländer- oder Asylgesetz verdächtigt werden. So wurden 1997 von insgesamt 61 547 nichtdeutschen Tatverdächtigen 19 429 wegen

statusbedingter Verstöße erfaßt (vgl. Tagesspiegel v. 24.03.98). Hierbei ist davon auszugehen, daß mit zunehmender Verschärfung der Gesetzgebung auch eine Gesetzesübertretung durch die betroffenen Gruppen wahrscheinlicher wird. „Daß ein Asylbewerber während seines manchmal Jahre dauernden Verfahrens die Auflage, einen bestimmten Landkreis nicht zu verlassen, irgendwann nicht beachtet, liegt darin begründet, daß er ein Mensch ist wie Du und ich“ (Heinhold 94: 7). Auch die Unterbringung von AsylbewerberInnen und Bürgerkriegsflüchtlingen in Sammelunterkünften, die laut Asylverfahrens- bzw. Asylbewerberleistungsgesetz festgeschrieben ist, wären hier zu nennen. Diese ist nicht nur aus dem Grund für die BewohnerInnen problematisch, weil hier oft Menschen unterschiedlichster Herkunft auf engstem Raum zusammenleben müssen (was natürlich die Aggressivität untereinander fördert), sondern auch, weil die Kenntlichmachung dieser Gruppe und damit auch die Stigmatisierung der deutschen Bevölkerung gegenüber schon allein durch die besonderen Wohnverhältnisse begünstigt wird.

Eine Arbeitserlaubnis wird den Asylsuchenden und Bürgerkriegsflüchtlingen in der Regel nicht erteilt. Sie erhalten, laut Asylbewerberleistungsgesetz, die ihnen zustehenden 80% des Sozialhilfesatzes in Form von Sachleistungen; d.h., in Berlin gehen sämtliche von dem Gesetz Betroffene in zwei heimeigenen Magazinen einkaufen. Seit neuestem gibt es nun die „Chipkarten-Methode“, dies bezeichnet den Einkauf per Chipkarte in einer Supermarktkette. Durch die beschriebenen, politisch gesetzten Rahmenbedingungen ist es dieser Gruppe von Menschen praktisch nicht möglich, legal am öffentlichen Leben teilzunehmen, da ihnen hierfür das nötige Bargeld fehlt (sie erhalten lediglich 80,- DM Taschengeld im Monat). Beschaffungskriminalität im kleineren Rahmen oder „das Herumlungern von größeren, teilweise alkoholisierten Männergruppen“ (die durchaus sehr bedrohlich wirken können) im öffentlichen Raum erscheint so fast als logische Folge. (Vgl. auch Classen 1994; Taz v. 09.07.97; Taz v. 09/10.05.98)

Der sogenannte *Polizeieffekt* bezeichnet den Umstand, daß MigrantInnen einer nachhaltigeren Kontrolle durch die Polizei unterliegen. Dies kann zum einen damit zusammenhängen, daß MigrantInnen, wie bereits erwähnt, relativ häufiger als Deutsche in „Problemvierteln“ oder, im Falle der Asylsuchenden, in „Problemunterkünften“ wohnen, die von der Polizei besonders kontrolliert werden (vgl. Kostede in: Die Zeit 26/92). Auch kann davon ausgegangen werden, daß andersfarbige Personen häufiger kontrolliert werden als Personen, die nicht als *Ausländer* erkennbar sind. Das für die PKS so entscheidende Anzeigeverhalten (siehe auch Teil II) ist bei Deutschen und Nichtdeutschen unterschiedlich; die deutsche Bevölkerung neigt eher dazu, einen Nichtdeutschen anzuzeigen als einen Deutschen (wobei hier sicherlich auch die entsprechende Medienberichterstattung eine Rolle spielen dürfte). Umgekehrt tendieren MigrantInnen weniger dazu, die TäterInnen anzuzeigen, wenn sie Opfer einer Straftat geworden sind (vgl. Broschüre d. Ausländerbeauftragten d. BRD 1993).

4. Ausländerkriminalität als „Scheinwerferfunktion“?

Trotz der nicht nachweisbaren stärkeren Kriminalitätsbelastung von MigrantInnen verweist Heitmeyer auf die „Scheinwerferfunktion“, die die Thematisierung der Kriminalitätsbelastung der hier lebenden MigrantInnen haben könnte. Im Gegensatz zur Ethnisierung der Kriminalität, die auf Repression ausgerichtet ist, könnten Heitmeyers Ansicht nach vorhandene Probleme genutzt werden, um die Aufmerksamkeit auf dahinterliegende Ursachenzusammenhänge zu lenken. Im Kontext des generellen Kriminalitätszuwachses in hochindustriellen Gesellschaften mit hohem Modernisierungsdruck und sozialen, beruflichen und politischen Verwerfungen sei „Ausländerkriminalität“ als ein Frühwarnsystem zu interpretieren. Die Ursache für die Zuschreibung der Gewalt an MigrantInnen sieht er in den verstärkten Anomieentwicklungen innerhalb der hochindustriellen Gesellschaften.

Diese basieren auf schnellen, ungleichzeitigen Modernisierungsprozessen und öffnen für immer größere Bevölkerungsgruppen eine Kluft zwischen kulturellen Normen, die man erreichen muß, um etwas zu gelten, und den sozial akzeptierten Möglichkeiten, um diese Normen und Ziele auch zu erreichen. Hinzu kommt die importierte Anomie von außen. Sie ist [...] vor allem Ausdruck von Armutswanderungen, die in eine bis vor kurzem noch vergleichsweise offene Gesellschaft hineindrängte, aber immer mehr in illegale Bereiche verdrängt wird. (Heitmeyer 1995: 18)

Mit „Ursachenzusammenhängen“ werden oft die sozio-ökonomische Lage sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen für jugendliche MigrantInnen, eine der speziellen „Problemgruppen“, gemeint. Offiziell ist Deutschland kein Einwanderungsland. Für die hier lebenden MigrantInnen bedeutet dies, daß sie in der Regel von staatsbürgerlichen Rechten ausgeschlossen sind und somit Schwierigkeiten haben, einflußreiche Interessenvertretungen zu bilden. Hinzu kommt der ständige Anpassungsdruck von zwei Seiten (der Familie und der „deutschen“ Gesellschaft) sowie die systematische institutionelle Ausgrenzung, die bereits in der Schule beginnt (nationale Ausrichtung in Struktur und Inhalt) und sich bei der Lehrstellenvergabe und auf dem Arbeitsmarkt fortsetzt. (Vgl. Broschüre d. Friedrich-Ebert-Stiftung 1995)

5. Strategien der betroffenen Gruppen

Rückzugstendenzen in die eigene ethnische Gruppe werden vor allem bei jungen MigrantInnen der sogenannten dritten Generation beschrieben. So kommen Heitmeyer, Müller und Schröder in ihrer 1997 veröffentlichten Studie „Verlockender Fundamentalismus“ zu dem Ergebnis, daß ethnische und religiöse Orientierungen für türkische Jugendliche eine Möglichkeit darstellen, ihre Desintegrationserfahrungen in der deutschen Gesellschaft zu verarbeiten. Die religiöse Gemeinschaft der Muslime biete einen eigenen Weg zwischen der fremden deutschen Umgebung und der ebenfalls als fremd erlebten türkischen Gesellschaft. Ihre These aufgrund einer Befragung von über tausend türkischen Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen: Je geringer die schulische und berufliche Integration ist, desto eher erfolgt eine Hinwendung zu islamischen Orientierungen und Organisationen. So geben rund ein Viertel der Befragten an, zur Durchsetzung islamischer Prinzipien auch bereit zu sein, Gewalt anzuwenden

(vgl. Heitmeyer 1996: 26). Im Gegensatz hierzu kommt eine Studie der Ausländerbeauftragten von Berlin zu dem Ergebnis, daß 96,4% der eintausend befragten türkischen Jugendlichen gewalttätige Gruppenaktivitäten ablehnen und nur 8,7% der Befragten glauben, daß Muslime anderen Gruppen überlegen sind (während es in der Heitmeyer-Studie über 50% sind). Jedoch wird auch in der Berliner Studie über eine Verschlechterung der sozialen Lage von jugendlichen MigrantInnen berichtet, welches zu einem erweiterten Konfliktpotential führen kann. So hat sich seit 1991 der Anteil der Arbeitslosen unter den Befragten mehr als verdoppelt (auf 17,8%) und es kann eher noch von einer Verschärfung der Entwicklung ausgegangen werden (vgl. Rada 1997: 26).

Eine Argumentation entgegen der Vorstellung, daß junge MigrantInnen entweder passiv in den gesellschaftlichen Randpositionen verharren oder sich radikalieren, vertritt Karakaoglu-Aydin (vgl. 1996: 27ff.). Sie beschreibt die Herausbildung einer differenzierten und selbstbewußten MigrantInnen-Subkultur. Der Gewinn an Einfluß in den Ausländerbeiräten, die Entwicklung künstlerischer Ausdrucksformen, die die „Patchwork“-Identität der MigrantInnen verarbeiten, wie beispielsweise Rap/HipHop oder Literatur, können zu einem positiven Selbstwertgefühl beitragen, täuschen jedoch nicht über das problematische Verhältnis zur Mehrheitsgesellschaft hinweg.

So führen Diskriminierung und ethnische Zuschreibungen durch die Mehrheitsgesellschaft zu Gegenreaktionen im Sinne einer „Negativ-Identifikation und -Inszenierung“ der jugendlichen MigrantInnen. Heitmeyer spricht in diesem Zusammenhang u.a. von einem „strategischen Einsatz von Ethnizität“, d.h., daß jede Kritik am Verhalten von MigrantInnen abgewehrt wird, indem generell Fremdenfeindlichkeit unterstellt wird (vgl. 1994: 19). Die ethnisch-geprägte Selbstdefinition derjenigen, die als soziales Problem wahrgenommen werden, beschreibt Lapeyronnie im Kontext englischer und französischer Jugendkrawalle:

Da er außerhalb der sozialen Beziehungen steht, die mit einem Arbeitsplatz verbunden sind, definiert sich der Ausgegrenzte über sein geistiges Erbe, seine Kultur und seine Zugehörigkeit, über das, was er für sich selbst ist. Er artikuliert es über den Konsum, mit dem er in begrenztem Maß am Markt teilhat, und durch die Betonung seiner persönlichen und kollektiven Identität. In seiner Beziehung zur Polizei und zu den Behörden sind v.a. die Distanz und die Konfrontation zwischen dieser Identität und der Mehrheitskultur das zentrale Thema [...]. (Lapeyronnie 1998: 311f.)

6. Aufgaben für die Stadtpolitik in Bezug auf Ausländerkriminalität – ein Fazit

In Medien und Politik wird versucht, MigrantInnen als äußere Bedrohung zu kommunizieren. Hiermit soll eine Legitimationsbasis geschaffen werden für:

- eine restriktive Einwanderungs- und AusländerInnenpolitik,
- die Ausdehnung polizeilicher Kontrollbefugnisse und
- eine autoritäre Ordnungspolitik.

Auch wird eine Projektionsfläche für die soziale Unzufriedenheit der Menschen konstruiert; der deutschen Bevölkerung wird ein „Schuldiger“ für ihre sozio-ökonomischen Probleme präsentiert.

Wenn es darum geht, ein erhöhtes Kriminalitätsaufkommen zu erklären, macht ethnische Zugehörigkeit lediglich ein Merkmal aus; die Schichtzugehörigkeit, der Bildungsgrad und vor allem das Geschlecht spielen hier eine entscheidende Rolle. Ein isoliertes Herausheben des Merkmals der ethnischen Zugehörigkeit ist deswegen nicht sinnvoll, es dient der politischen Instrumentalisierung im Sinne der genannten Legitimationsbasis.

Ein Entgegenwirken der Stigmatisierung von MigrantInnen im Sinne einer sachlich-fundierte und differenzierte politisch-öffentliche Diskussion sowie ein positives politisches Bekenntnis zum multi-ethnischen Zusammenleben in der Stadt wäre sicherlich von einigem Nutzen. Hierbei ist auch eine Auseinandersetzung mit „den autoritären, nationalistischen und sexistischen Strukturen in vielen EinwanderInnenfamilien“ (Farin/Seidel-Pielen 1991: 143) sinnvoll, denn mit einem Verleugnen der Konflikte im innerstädtischen Zusammenleben überläßt man höchstens rechtskonservativen Kreisen mit ihren Vorstellungen von Ordnungs- und Sicherheitspolitik das Handlungsfeld. Hierbei müßten konkrete Strategien der Konfliktaustragung unter Beteiligung aller betroffenen Gruppen verhandelt und ausprobiert werden (s. Teil VI).

Folgt man der Argumentation der sozialen Desintegration als Ursache für Gewaltbereitschaft unter ausländischen Jugendlichen, so wären Maßnahmen im Bildungs- und Arbeitsmarktsektor unerlässlich. Auf dem Bildungssektor gibt es bereits Modellprojekte der interkulturellen Erziehung (vgl. Seidel-Pielen in: Taz v. 09./10.03.96), diese sind auszuweiten und weiterzuentwickeln. In anderen europäischen Ländern gibt es längst Anti-Diskriminierungsmaßnahmen im Arbeitsbereich. Beispielsweise werden in Großbritannien Bewerbungsunterlagen anonymisiert, damit keine Vorauswahl aufgrund des Namens stattfinden kann und die Verwendung von möglichst objektiven Auswahlkriterien gesichert ist. In den Niederlanden gibt es ein „Gesetz zur Förderung der beruflichen Gleichstellung von Personen aus ethnischen Minderheiten“, welches Unternehmen mit mehr als 35 Beschäftigten verpflichtet, Pläne zu entwerfen, in denen die ArbeitnehmerInnen aus ethnischen Minderheiten in der Personalpolitik besondere Berücksichtigung finden (vgl. ARIC-Reader 1995).

Sicherlich bestehen für die Stadtpolitik nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten in bezug auf die Integration von MigrantInnen, da sie über die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht zu entscheiden hat (vgl. Häußermann 1998: 147). Beispielsweise im Bereich der Unterbringung von Asylsuchenden und Bürgerkriegsflüchtlingen sowie der Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes für diese Gruppen hat die Stadt Berlin jedoch durchaus Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse; dieses gilt ebenfalls für die nötigen Reformen im Bildungsbereich. Mit Konzepten und Maßnahmen im Sinne einer sozialpolitisch orientierten Präventionspolitik sind derzeit beim Thema „Ausländerkriminalität“ zwar keine populistisch geführten Wahlkampfdebatten zu gewinnen, für die nachhaltige Sicherung des sozialen Friedens in dieser Stadt sind sie aber unserer Meinung nach ohne Alternative.

V. „Präventionsmodelle“ aus den Vereinigten Staaten

Im folgenden Abschnitt werden wir zwei amerikanische Modelle vorstellen, die sich beide auf den Präventionsbegriff berufen („Modell New York“ und „Community Policing“). Wie unterschiedlich die Interpretationsmöglichkeiten „vorbeugender Kriminalitätsbekämpfung“ ausfallen, wird unter Berücksichtigung der Erfolge bzw. der Folgen des jeweiligen Ansatzes untersucht.

1. Das Modell New York

Ausgangssituation: „Das Imperium der Angst“

Das „Wunder von New York“, das seit einigen Jahren in aller Munde ist, soll nicht ohne eine kurze Betrachtung der Ausgangssituation besprochen werden, da viele der erfolgten Maßnahmen auf die spezifische Situation der Stadt zugeschnitten wurden. Auch eine Kritik am Modell New York muß fairerweise die geradezu anomischen Zustände berücksichtigen, die in den siebziger und achtziger Jahren die Stadt beherrschten. Zu erwähnen ist zunächst eine besonders dramatische Entwicklung in den amerikanischen Großstädten zwischen 1970 und 1980: Die Bevölkerung in den Armutsgebieten New Yorks stieg um 269% an, die Arbeitslosigkeit bei Schwarzen von 6% auf 15% (Windhoff-Héritier 1993: 250). Arbeitslosigkeit ist der wichtigste Armutsfaktor, da die Betroffenen nicht durch eine Arbeitslosenversicherung aufgefangen werden. Die Konsequenz, vor allem bei längerer Erwerbslosigkeit, war und ist häufig der Abstieg ins Elend.

Zu Beginn der neunziger Jahre lebten in New York mehr Arme als in jeder anderen Stadt der USA. Nach amerikanischen Definitionskriterien waren ein Fünftel der BewohnerInnen arm, ein Drittel davon Kinder (ebd.: 240). Die staatlichen Unterstützungen für Bedürftige sind mit den Verhältnissen im deutschen Wohlfahrtsstaat nicht zu vergleichen. New York kann sich auch heute fast nur auf die Verwaltung der Armut konzentrieren, die trotz gesteigener Beschäftigung extrem hoch ist. Die Arbeitslosigkeit nahm in den neunziger Jahren weiter zu: Ende 1991 war mit 10,2% eine Rekordhöhe seit 1984 erreicht. Dadurch verloren auch viele SchülerInnen den „sinnvollen Bezug zwischen Schule und Arbeit, weil Arbeit gar nicht vorhanden ist“ (ebd.: 251). Aus diesem Grund haben es schon die Schulen schwer, mit anderen „Statusvermittlern“ und Einkommensquellen – auch unkonventionellen und illegalen- zu konkurrieren.

Bis vor wenigen Jahren galten die New Yorker Verhältnisse als Inbegriff für ausufernde Kriminalität. 1990, einem der schlimmsten Jahre bezogen auf die Anzahl der Verbrechen, geschahen 2.050 Morde, wurden 6.000 Menschen durch Schüsse verletzt, passierten 100.000 Raubüberfälle, über 100.000 Geschäfte und Wohnungen wurden ausgeraubt und 134.000 Autos gestohlen (GdP 1997a: 9). Schießereien waren an der Tagesordnung. Von Neujahr bis Ostern 1994 starben in New York 252 Menschen eines gewaltsamen Todes (Knauf 1994:

1352). 31% der weißen und 70% der schwarzen Teenager gaben 1994 an, in den letzten fünf Jahren jemanden gekannt zu haben, der erschossen worden ist. 36% der weißen und 54 % der schwarzen Teenager hatten manchmal bis häufig Angst, Opfer eines Verbrechens zu werden (Bennet 1996: 36). Die Hegemonie über die New Yorker U-Bahn hatte buchstäblich die *Unterwelt* übernommen, sie galt als No-Go-Area – nicht nur für Touristen.

Der Grund, daß New York lange Zeit als unangefochtene Hauptstadt des Verbrechens galt, obwohl die Stadt objektiv nur den 22. Rang in den USA belegte (Hess 1996: 179), war das subjektive Sicherheitsgefühl – ein Zustand permanenter Angst und Hilflosigkeit. „Die Ursache dafür war die Polizei. Was in Deutschland als Negativum gilt, war in New York jahrelanger Traum: Dienst nach Vorschrift. Das New York Police Department (NYPD) war geprägt von Korruption, Politisierungen, Patronage und Gewalt und Selbstjustiz. Die Akzeptanz in der Bevölkerung war minimal“ (Tagesspiegel v. 30.3.98).

Seit den siebziger Jahren hatte die New Yorker Polizei einen miserablen Ruf. Sie galt als machtlos gegenüber den zahlreichen Straßengangs, die ganze Distrikte unter ihre Kontrolle brachten und dort die Anwesenheit oder das Eingreifen der Polizei nicht duldeten. Offene Drogenszenen und ein todbringender Krieg um Kokain und Crack verunsicherten die Gesellschaft. Der amerikanische Kriminologe George Kelling beschreibt eine typische Drogen-Szene aus dem Ghetto einer Großstadt an der Ostküste:

Dealing fell off and then stopped as dealers slowly moved in various directions – just as far enough to observe the group (of policemen) but close enough to return later for business as usual. Many youths just stood and observed. What was most dismaying about that corner [...] was the presence of children not older than eleven or twelve. What they saw was not brutal or abusive cops, but governmental authority as a bad joke. It was clear who controlled that section of public space – not citizens or government, but drug dealers. (Kelling 1996: 2)

Es kam dazu, daß sich die Polizei nicht mehr zu Fuß in bestimmte Distrikte traute und sich nur noch im sicheren Streifenwagen blicken ließ. Diese – der eigenen Sicherheit dienende – Abkapselung vom Geschehen auf der Straße führte zur „sozialpsychologischen Entfremdung“ und dem vollständigen Vertrauensverlust gerade der BewohnerInnen problematischer Gebiete (Prätorius 1998: 25). Die Polizei wurde nur noch in Ausnahmefällen benachrichtigt.

Der liberale (schwarze) Bürgermeister Dinkins hatte bei seiner Wahl 1989 versprochen, die Stadt binnen vier Jahren verbrechensfrei zu machen. Dies mißlang. Er wurde nicht wiedergewählt und Ende 1993 durch den republikanischen Anwalt Rudolph Guiliani abgelöst. Bereits unter Dinkins waren mit großer Bereitschaft in der Bevölkerung die Steuern erhöht worden, um 7.000 zusätzliche Polizeibeamte einzustellen. William Bratton, der zwei Jahre Polizeichef unter Guiliani gewesen ist, nahm in seinem Vortrag in Berlin 1997 dazu Stellung:

Meine Kritik an den Jahren 1990 bis 1994 war, daß wir diese (7.000) zusätzlichen Beamten nicht so eingesetzt haben, daß die Kriminalitätsrate stark genug zurückging. Wir hatten diese neuen Polizisten, warum hatten wir keine sichere Stadt? [...] Die Polizisten wurden zu dieser Zeit nicht richtig eingesetzt. Die 7.000 zusätzlichen Beamten haben im Prinzip das gemacht, was die anderen 31.000 in den letzten 25 Jahren gemacht haben. Sie waren also

da, sie waren zwar präsenter, aber die Bevölkerung sah sie nicht daran arbeiten, was ihr wichtig war. Also, sie haben nicht diese Lebensqualitätskriminalität bekämpft, Graffiti, aggressives Betteln und Störung der öffentlichen Ordnung. (Bratton in GdP 1997a: 16)

Die Polizeistärke in New York ist heute nahezu doppelt so hoch, wie in Berlin: auf 100.000 EinwohnerInnen in New York kommen 593 PolizistInnen, in Berlin sind es 320 (Der Spiegel 28/97: 53).

Die bittere Medizin: Zero Tolerance

Mit dem Amtsantritt Rudolph Guilianis und William Brattons begann in New York City das große Aufräumen. Die Ansätze des Community Policing (der „gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit“ – s. Teil V Abschnitt 2), mit dessen Verwirklichung in Zusammenarbeit mit dem NYPD und dem Vera Institute of Justice zur Mitte der achtziger Jahre begonnen wurde, wurden verworfen. 1994 wurde William Bratton zum Chef des NYPD ernannt. Zwischen 1990 und 1992 war er Chef der New York Transit Police gewesen und trug dort maßgeblich zur Reduzierung der „serious subway crime“ bei. Als Polizeichef begann er damit, die Aufgaben, Handlungsstrategien und den bestehenden Verwaltungsapparat der Polizei in Frage zu stellen und neu zu organisieren. Er hat „die NYPD gelehrt, daß man eine Weltstadt-Polizei managen muß wie McDonald’s: ‘Wo sind die Kunden, wo sind die Märkte?’“ (Der Spiegel 28/1997: 51) Auf der Entscheidungsebene wurde radikal dezentralisiert, mehrere Hierarchieebenen in einzelnen Deliktbereichen geschaffen und Kompetenzen auf mehrere Commanders verteilt. Neben der technologischen Modernisierung standen zu Beginn vor allem die Bekämpfung der Crack-Szene, die Inhaftierung der KonsumentInnen und die Zerschlagung der Dealerringe im Vordergrund. Wichtigste Neuerungen der Polizeiarbeit waren:

- Eine Dezentralisierung der Leitungsfunktionen der 76 Polizeiabschnitte, den lokalen Einheiten wurde mehr Autonomie und Verantwortung übergeben,
- eine rigorose Kontrolle der Führungskräfte und bedingungsloses „Ausmustern“ bei deren Mißerfolgen. Seit der Reform der Polizei sind die Hälfte der 76 Precinct-Commander ausgewechselt worden, ein dem deutschen vergleichbares Beamtenrecht gibt es in New York nicht,
- die Messung des Erfolgs eines Abschnittes erfolgt nicht länger anhand der Zahl der Einsätze, sondern anhand der Verringerung von Straftaten,
- die hochtechnische Ausrüstung der Einsatzfahrzeuge: Am Tatort können Fingerabdrücke überprüft und Video-Telefonkonferenzen geschaltet werden,
- die Installation des CompStat Systems (Computer comparison statistics), das kontinuierlich mit Daten gespeichert wird und kurzfristig exakte Aussagen über die Entwicklung und räumliche Verteilung von Anzeigen, Festnahmen, Hinweisen aus der Bevölkerung usw. ermöglicht, sie kann als permanent aktuelle Kriminalstatistik bezeichnet werden,
- die Installation von Überwachungskameras z.B. in Stadtparks und auf Schulhöfen und

- die Verbesserung der Kommunikation und des Informationsaustausches zwischen allen Strafverfolgungsbehörden.

Als Grundlage für ein neues Handlungskonzept der Polizei diente die Theorie der „Broken Windows“ der beiden Kriminologen James Q. Wilson und George Kelling (die zur Gruppe der konservativen „New realists“ gezählt werden). Es wird darin erklärt, daß Unsicherheit nicht nur eine Frage der kriminellen Gewalt ist, sondern auf verrottete Plätze, an denen sich heruntergekommene Personen konzentrieren, zurückzuführen ist. Unordnung beeinflusst das Sicherheitsgefühl, da mit ihr Kontroll- und Regellosigkeit assoziiert werden. Daher wurde der Fokus der Polizeiarbeit von nun an auf Felder der Sicherung und Schaffung von Lebensqualität gesetzt, auf schnelle und gut sichtbare Effekte der Polizeipräsenz. Die New Yorker PolizistInnen wurden von VerbrechenjägerInnen zu OrdnungshüterInnen umerzogen. Denn das größte Sicherheitsproblem für viele EinwohnerInnen New Yorks lag laut Bratton nicht nur in der Gewalt und Schwerekriminalität, auch und besonders die öffentliche Unordnung, Verschmutzungen, Graffiti und Regellosigkeit im nahegelegenen Wohnumfeld minderten die Lebensqualität. Kleinste „disorders“ seien das erste Glied einer „Abwärtsspirale der Unordnung“, die durch übertriebene Toleranz zwangsläufig eine Kettenreaktion von der Unordnung zum Verbrechen auslöst (vgl. Fach 1997: 1176). Die Beseitigung von Unordnung beruhte auf der Idee, die Theorie der Zerbrochenen Fensterscheiben umzukehren: eine saubere Umwelt wird vorgefunden, die vermittelt, daß jemand sich um den Raum kümmert und verantwortlich fühlt. Dies wirkt auf einen Raum identitätsstiftend und befriedend, der/die Einzelne übernimmt so auch freiwillig mehr Sorge für den eigenen Lebensraum. Zweifellos kann die bloße Beseitigung von Schandflecken (und von unerwünschten Personengruppen) zu einem Gefühl der Sicherheit beitragen. Diese Tatsache wurde zur obersten Priorität der New Yorker Polizeiarbeit. Nicht nur die Beseitigung von „visible symbols of disorder“ (Greene 1998: 3) und „Lebensqualitätskriminalität“ (sic! Bratton 1997: 16), sondern auch die Annahme, daß aus kleinsten Regelüberschreitungen einmal die schwere Kriminalität erwachse, führten dazu, daß die New Yorker Polizei – statt dem bisherigen „reaktiven“ 911-Modell zu folgen – nun schon präsent ist, bevor sie gerufen wird, ja bevor es zum Vergehen überhaupt kommen kann. Eben darin besteht der Präventionscharakter des New Yorker Modells: „Wenn kleine Verstöße nicht geahndet würden, lade das dazu ein, die ‘Schmerzengrenze’ durch immer weiter gehende Normverletzungen aggressiv hinauszuschieben“ (Prätorius 1998: 25). Außerdem könnten durch verstärkte Kontrollen potentielle SchwerverbrecherInnen abgefangen und inhaftiert werden, bevor sie die Gelegenheit bekommen, größeres Unheil anzurichten. Durch die schleierartige, flächige Kontrolle möglichst vieler Menschen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, häufiger auf einen „großen Fisch“ zu stoßen, denn wenn die New Yorker Polizei Leute wegen geringfügiger Verstöße überprüft, durchsucht sie diese auch nach illegalen Waffen. Die Problematik dieses „Schrotschußprinzips“ (Diederichs 1998) liegt auf der Hand. Eine Prävention durch die (*ex ante*) Unterstellung, daß jedeR Kleinkriminelle – überspitzt dargestellt – jedeR „normale“ BürgerIn auch einE (potentielleR oder wirklicheR) SchwerverbrecherIn ist und daher empfindlich bestraft oder aus dem Verkehr gezogen werden muß, beruht auf der totalen Kontrolle.

Der Nachfolger Brattons, Howard Safir, formuliert die New Yorker Methode folgendermaßen: „Verbrechen beugt man am besten vor, indem man die Leute, die Verbrechen verüben, von den Straßen entfernt.“ Das sei eine begrenzte Gruppe, „und die muß man verfolgen, verhaften und so lange wegsperrn wie möglich.“ (Der Spiegel 29/97: 130). Dabei wird implizit davon ausgegangen, daß man schon im vornherein weiß, wer die VerbrecherInnen sind oder sein werden und daß man ihr Verhalten kennt: SchwerverbrecherInnen sind auch Kleinkriminelle und umgekehrt. SchwerverbrecherInnen würden sich nicht in der U-Bahn ein Ticket kaufen, also sind alle, die sich in der U-Bahn kein Ticket kaufen, verdächtig, potentielle SchwerverbrecherInnen zu sein. Das „Three Strikes – you’re out“ Gesetz sichert das konstante Sinken der Kriminalitätsraten. Es besagt, daß unabhängig vom begangenen Delikt bei der dritten Registrierung zwangsläufig und ausnahmslos (Stichwort *Zero Tolerance*) eine längere Haftstrafe folgt.

Das, was wir in der Bundesrepublik gemeinhin unter Prävention verstehen (oder die längste Zeit verstanden haben), nämlich die opferorientierte Prävention durch die Umgestaltung von Tatgelegenheitsstrukturen zum Nachteil potentieller StraftäterInnen und vor allem die Reduzierung von Sozialisationsdefiziten und sozio-struktureller Benachteiligung, ist in den USA verworfen worden. Die Prävention durch Präsenz der Polizei hat natürlich nicht nur zum Ziel, der Bevölkerung ein positives Sicherheitsgefühl zu vermitteln, sie hat auch den Effekt, die Gelegenheiten von TäterInnen – zumindest an diesem Ort – einzuschränken. Die (tertiäre) Prävention durch Repression vernachlässigt die Ursachen für abweichendes Verhalten vollständig. Die These, daß Gewalt und Kriminalität struktureller Benachteiligung entspringen und einer bestimmten Gesellschaftsform immanent sind, wird in diesem Ansatz negiert. Für Giuliani gilt: „There has never been a proven connection between the state of the economy and crime [...]. The real root cause of crime are criminals“ (Hess 1996: 182). Die Reichen haben gelernt, daß sie sich für ihren Reichtum nicht mehr länger schämen müssen und daß die Armen als VersagerInnen zu verachten sind (vgl. Steinert 1997: 31). Es wird davon ausgegangen, daß der Mensch ein rational entscheidendes Individuum ist und sein Handeln einer Kosten-Nutzen Analyse folgt. Dem New Yorker Modell liegt eben diese Vorstellung zugrunde: Die Sanktionen für abweichendes Verhalten seien zu niedrig, also auch die Hemmschwelle, eine Straftat zu begehen. Folglich müssen die Sanktionen drastisch verschärft und schon kleine Abweichungen hart bestraft werden. Für einige Gruppen scheint ein repressionsorientiertes Vorgehen durch das Eingreifen weit unterhalb der Gefahrenschwelle durchaus ein gesteigertes Sicherheitsgefühl zu erzeugen. Dies ist aber kein Wunder angesichts der Tatsache, daß man – nachdem „die Kriminellen“ durch Wegsperrn unschädlich gemacht wurden – ja nun wieder unter sich ist. Die StörerInnen verschwinden aus dem Stadtbild, sie sitzen entweder in Haft oder sind auf andere Quartiere ausgewichen.

Die Besonderheiten und Erfolge des New Yorker Modells

Mit der Umsetzung des Null Toleranz Modells konnte die New Yorker Polizei ihre Legitimität wiedererlangen. Im Gegensatz zu den Strategien der achtziger Jahre hat sie ihren

Handlungsradius ausgeweitet und erfüllt nicht mehr nur die Aufgabe der Verfolgung von Straftaten, sondern greift diesen vor, wobei sie sich auf den Auftrag der Sicherung der öffentlichen Ordnung und der Lebensqualität im besonderen beruft. Der Bevölkerung wird die vermeintliche Pflicht zur Einmischung abgenommen. Durch die drastisch gesunkene Kriminalität kann erfolgreich der Eindruck vermittelt werden, die Polizei sei mit den eingesetzten Mitteln die einzig geeignete Institution. Die alleinige Bekämpfung der Kriminalität durch das Strafrecht, wonach institutionelle TrägerInnen erst auf Nachfrage (Anruf) oder Anstoß (Anzeige) von außen reagieren, wird aufgehoben und damit auch die Grenzziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Nun darf der Staat (oder privatwirtschaftliche Unternehmen) auch ohne vorherige Aufforderung den privaten Raum betreten. Die Verbrechensvorbeugung durch Reduzierung von ungehörigem Benehmen, Bekämpfung von *disorder, incivilities* und „*quality of life crime*“ wurde zum neuen, allgemein anerkannten Kernbereich polizeilicher Aufgaben. Die Zahl der Straftaten konnte – gemäß FBI Index- seit 1994 um 45 % gesenkt werden. Seit 1990 konnte die Mordrate halbiert werden, allein zwischen 1994 und 1995 sank die Zahl der Morde um 25%, die Zahl der Raubüberfälle um 17,8%. New York City kann als die sicherste Millionenstadt der Vereinigten Staaten bezeichnet werden. Laut einer Umfrage der New York Times halten 54% der New Yorker die Arbeit ihrer Polizei für gut oder sogar für ausgezeichnet (vgl. Diederichs 1998). Dieses Vertrauen mag einer reflektiven Betrachtung der Zustände in den vergangenen Jahrzehnten zuzurechnen sein, in denen die Polizei keine ernstzunehmenden Machtbefugnisse gehabt hatte.

Es ist strittig, wie groß der Einfluß der veränderten Polizeistrategie auf die Kriminalität tatsächlich ist. Zweifellos hat es neben Zero Tolerance viele Veränderungen gegeben, die im Zusammenhang und unabhängig von der Polizei einen nicht minder großen Beitrag geleistet haben. Ein Indiz gegen den alleinigen Verdienst der neuen Polizei ist die Tatsache, daß die Abnahme der Kriminalitätsraten schon 1991 und damit vor der Einführung von Zero Tolerance eingesetzt hatte.

Der wirtschaftliche Aufschwung in den USA hat eine höhere Beschäftigung zur Folge, was zur Veränderung der Gelegenheitsstruktur geführt hat. Die ökonomische Benachteiligung entfällt durch die häufig sehr niedrigen Löhne zwar nicht (Stichwort *Working Poor*), aber die Einbindung in geregelte Tagesabläufe kann der Ausgrenzung entgegenwirken und die Integration in die Gesellschaft fördern.

Der Drogen- und Bandenkrieg der achtziger Jahre kann als beendet bezeichnet werden, die Reviere sind abgesteckt, viele der Beteiligten sind inhaftiert oder tot. Dies hat innerhalb der Gruppen einen starken Abschreckungseffekt („*Little Brother-Effect*“) gehabt. Die Nachfrage nach Kokain sank und durch die forciert verfolgte „Getting guns off the streets of New York“-Strategie konnten etliche Gangs und Einzelpersonen entwaffnet oder zumindest dazu gebracht werden, ihre Waffen nicht ständig griff- und damit schußbereit bei sich zu tragen. Natürlich wird durch die hohe Kontrolldichte und die strenge Verhaftungspolitik ein Großteil der wahren Kriminellen erfaßt und für die Zeit der Haft unschädlich gemacht. Was aus den Statistiken für New York City nicht hervorgeht, ist, daß durch die Verdrängung von Kriminellen zum Beispiel

nach New Jersey die Kriminalität dort sprunghaft angestiegen ist, sich Brattons Ruhm also zum Teil nur auf eine räumliche Verlagerung der wirklich Kriminellen gründet.

Vieles spricht also gegen eine monokausale Erklärung zugunsten von Null Toleranz und für eine Interaktion der verschiedenen Faktoren. Daß die Null Toleranz Strategie einen vermutlich sehr viel geringeren Stellenwert einnimmt als verbreitet angenommen wird, läßt sich durch ein letztes verblüffendes Argument darstellen: in Los Angeles, wo es weder einen Versuch der gemeindeorientierten Polizeiarbeit noch das Zero Tolerance Konzept gibt, sondern die Polizei sich in den letzten Jahren deutlich zurückhält und eine eher weiche Linie fährt, ist die polizeilich erfaßte Gewaltkriminalität scheinbar von ganz allein drastisch zurückgegangen (vgl. Winter 1998: 152). Der Rückgang setzte zu Beginn der neunziger Jahre ein und war in den gesamten USA zu beobachten. Die vielversprechende Abnahme der Kriminalität in den USA sollte uns nicht verblenden: Im Vergleich mit West- und Mitteleuropa liegen die USA bei der Kriminalität weiterhin vorn: Die Mordrate konnte zwar auf 7,3 pro 100.000 Einwohner und Jahr gesenkt werden; in Deutschland lag sie 1992 allerdings bei 1 pro 100.000 (ebd.: 149).

Dies führt uns zu der folgenden Frage, ob es sich bei dem New Yorker Modell um einen Lösungsansatz handelt, der Nachhaltigkeit beweisen kann und ob die dabei entstehenden Kosten akzeptabel sind.

Folgen und Gefahren der „Zero Tolerance Policy“

Besondere, langfristige Gefahren birgt die New Yorker Verhaftungspolitik, deren rasche Erfolge zunächst auch optisch offensichtlich sind. Mit wenigen (und dafür um so vorbildlicheren) Ausnahmen kann man bei den amerikanischen Gefängnissen damit rechnen, daß die Inhaftierten dort zu wahren Kriminellen sozialisiert werden. Durch das „*Three Strikes-Gesetz*“ treffen im Gefängnis wahre Schwerekriminelle und geringfügig Kriminelle aufeinander. In den Haftanstalten gelten eigene Regeln, es gibt eigene Hierarchien und die Drogenprobleme, die von den Straßen verbannt wurden, werden aus der gesellschaftlichen Öffentlichkeit in die Gefängnisse verlagert. In den seltensten Fällen gibt es während der Haft die Möglichkeit, eine Ausbildung zu beginnen oder die Chance, durch Resozialisierungsprogramme nach der Entlassung nicht völlig mittel- und haltlos dazustehen.

Einen Hinweis auf die langfristigen Probleme liefert auch die Aussage Mary Howells, Mitarbeiterin in einem Rechtsberatungsbüro, das Beschwerden von Opfern polizeilicher Übergriffe nachgeht:

Zero tolerance – since that became the policy, complaints against the police have increased. Crime fighting through civil rights violations is a long-term recipe for disaster. [...] It's a misconception that the police can solve crime. The criminal justice industry is growing faster than any other business in the United States. This is happening just as we are experiencing a serious dismantling of social services. [...] The police get rewarded for aggressiveness and high numbers, not for helping and comforting people. [...] 40% of the complaints are aimed at 8% of the policemen. (Aberg 1998: 40f.)

Diese Aussagen betreffen zwar das als besonders brutal und korrupt bekannte New Orleans Police Department (NOPD), die Zahl der Beschwerden wegen gewalttätiger und rassistischer Übergriffe ist aber in allen Städten, in denen „Zero Tolerance Aggressive Policing“ eingeführt wurde, drastisch gestiegen. Zwischen 1992 und 1996 stieg die Zahl der Beschwerden, die in New York durch das Civilian Complaint Review Board (CCRB) erfaßt wurden, um 60% an (Greene 1998: 6). 21 der 76 Precinct-Commander waren für 80% der gemeldeten Übergriffe verantwortlich, die Anzeigen wurden zu drei Vierteln von Farbigen und Latinos gestellt. Dies deutet auf eine selektive „Bekämpfung“ einzelner Gruppen hin. Lediglich 8% der Beschwerden folgen disziplinarische Maßnahmen. So hat die Politik des harten Durchgreifens selber Folgeprobleme im Schlepptau, zum Beispiel die Verschärfung des Rassismusproblems und ein durch die Verfolgung von an Banalitäten grenzenden Regelüberschreitungen strapaziertes Justizsystem. Hinzu kommt die hohe „Einkerkerungsrate“, die einerseits den Staat zusätzlich finanziell belastet (30% des New Yorker Haushaltsbudgets werden in das Gefängniswesen investiert), andererseits einen neuen expandierenden Unternehmenszweig geschaffen hat: die private Gefängnisindustrie. Die Werbestrategie der Sicherheitsindustrie besteht darin, die Wahrscheinlichkeit von Vorfällen möglichst hoch erscheinen zu lassen. Es gibt viele Akteure, die ein Interesse an Unsicherheit in der Bevölkerung haben: „Die Inhaber von Rechtsberufen, Bewachungsdienste, Alarmanlagenbauer, Versicherer, private Ermittler und die Medien“ (Prätorius 1998: 23). Dieser Trend läßt sich in den gesamten USA beobachten, die zu einem „Sonderfall unter den demokratischen Industrienationen“ wurden (ebd.: 24).

Die Annahme, daß man potentielle Straftäter zu kennen meint, stellt eine besondere Belastung mehrerer Gruppen dar, die anders aussehen, sich bestimmten gesellschaftlichen Konventionen nicht unterordnen wollen, sich „auffällig“ verhalten und daher für die Mehrheit auch nicht tolerierenswert sind. Bei den meisten Verfolgten handelt es sich um Randgruppen, deren angeblich abweichendes Verhalten kriminalisiert wird. Gegenüber der Durchsetzung von Normalität haben Subkulturen kaum eine Überlebenschance. Ihr Lebensstil wird kriminalisiert. Da es keine adäquate Sozialpolitik gibt, welche die *root causes* für Kriminalität beseitigt, muß die innere Befriedung durch andere Maßnahmen herbeigeführt werden. Die (alternativlosen) Methoden lauten: Bessern (durch Disziplinierung), Abschrecken (durch harte Sanktionierung) oder Entfernen aus dem Raum (durch Wegsperrern).

Diese Dressur der Gesellschaft nach bestimmten normativen Ordnungsvorstellungen zerstört die Heterogenität von Räumen. Sie soll Übersichtlichkeit und Kontrolle erreichen. Dies ist angesichts des Erscheinungsbildes von Großstädten, die per se unübersichtlich, sozial und ethnisch vielfältig und auf gegenseitige Toleranz angewiesen sind, ein gewagtes Unterfangen, weil der erreichte Zustand nur durch permanente (gegenseitige und polizeiliche) Kontrolle aufrechterhalten werden kann. Wahrscheinlich spielen Diversität und Toleranz im Gegenteil eine stabilisierende Rolle und es ist die Starrheit eines Systems, das durch mangelnde Flexibilität und Kompromißlosigkeit gekennzeichnet ist, welches langfristig „Sprengpotential“ aufstaut. Das Null Toleranz Modell könnte sich langfristig als Bumerang erweisen, wenn man an die zahlreichen Inhaftierten denkt, die eines Tages wieder

in die toleranzlose Gesellschaft entlassen werden. Fehlende Resozialisierung und fehlende soziale Sicherheit gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt; je länger die Lösung von Problemen aufgeschoben wird, desto eher wird sich diese Methode als Sackgasse erweisen.

Sollte auch das amerikanische „Jobwunder“ maßgeblich für den Rückgang der Kriminalität verantwortlich gewesen sein, würde eine Krise auf dem Arbeitsmarkt sich wiederum negativ auf die Sicherheit der Stadt auswirken. Allerdings sehen wir, genau wie beim Zusammenspiel der demographischen Veränderungen und der Drogen- und Bandenkriminalität, eher die günstige Konstellation vieler Faktoren verantwortlich für die beeindruckende Entwicklung der New Yorker Kriminalitätsstatistik. Kein Einzelfaktor hat sich bei näherer Betrachtung als dominant erwiesen. Die Prävention durch die Unterdrückung der individuellen Freiheit stellt eine geradezu groteske Form der Abschreckung dar. Das (Kollektiv-)gut Sicherheit hat die Eigenschaft, daß durch seine Käuflichkeit der Zugang und die Verteilung mit sozialen und räumlichen Ungleichheiten einher geht. Für die EntscheidungsträgerInnen ist es allerdings ausreichend, wenn die Mehrheit der Wahlberechtigten den Eindruck bekommt, die Situation der Stadt habe sich verbessert. Sicherheit wird damit zu einem exklusiven Gut, in den Genuß der verbesserten Lebensqualität kommen nur einige wenige. Das individuelle Freiheitsrecht, das in den USA bislang anderen Rechten übergeordnet wurde, wird neuerdings den verordneten gemeinschaftlichen Interessen und Bedürfnissen unterworfen. Aus „Recht und Ordnung“ wird Ordnung auf Kosten des Rechts. (vgl. Fach 1997: 1177)

2. Community Policing

Die Gemeinde macht mobil

In den USA zeichnet sich ein Trend weg von einer individualistischen hin zu einer kommunitaristischen Gesellschaft ab, wobei die Gemeinschaft in den Städten und Verwaltungsbezirken (*Counties*) vitalisiert werden soll. Unter dem Motto der Gemeinschaftlichkeit steht auch die gemeindenahere Polizeiarbeit. Sie ist auf langfristige Erfolge konzipiert und steht nicht im Widerspruch zu Zero Tolerance, da auch dieser Politik die Broken Windows Theorie und die „*Aggressive order maintainance*“ (Kelling 1997: 158ff.) zugrunde liegt. Und auch hier soll es um Prävention und nicht um Reaktion gehen. Im Falle eines Verbrechens ist das Eingreifen der Polizei ebenso scharf und „toleranzlos“ wie in New York. Community Policing hat die Stärkung der Kommune zum Ziel. Es wird in zahlreichen Bundesstaaten der USA betrieben, wobei die konkreten Strategien von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich sind.

Die grundlegenden Ideen sind:

- Nicht bestimmte Lösungsvorschläge werden vorgegeben, sondern nur der Rahmen, innerhalb dessen Probleme gelöst werden können,
- eine Zusammenarbeit von Polizei und Bevölkerung, um nahe an den Problemen der BürgerInnen agieren zu können,

- die Basis soll vor allem die Aktivität der BürgerInnen sein, die durch die Polizei Unterstützung („Hilfe zur Selbsthilfe“) erhalten. Die Bürger sollen in die Lage versetzt werden, selbst für ihre Sicherheit zu sorgen.
- Bestimmte Officers sind für einzelne Gebiete dauerhaft zuständig und präsent, aktive Teilnahme am Gemeindeleben soll Vertrauen aufbauen.
- Alltägliche Sicherheitsprobleme stehen im Vordergrund, gleichzeitig bleibt rasche Reaktion auf Kriminalitätsfälle erhalten,
- die Polizei erhält detaillierte Informationen über die Gemeinde, wodurch die Strafverfolgung erleichtert wird und
- die Dezentralisierung der Polizei sichert die Ausrichtung an den speziellen lokalen Problemen.

Neighbourhood Watch – Alle überwachen alle

In vielen Vororten der amerikanischen Großstädte wird die Ordnung in einer Gemeinde auf eine andere Art gesichert: BürgerInnen schließen sich zu „Neighbourhood Watch Teams“ zusammen, die dafür sorgen, daß „der Anarchismus in der Prärie und die Kriminalität in der Großstadt verbleiben“ (FR v. 27.4.98). Die Organisation von Nachbarschaften soll, wie das Community Policing, der lokalen Aktivität zur Sicherung vor Kriminalität dienen, allerdings nicht durch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, sondern durch Selbstorganisation unabhängig von der Polizei. Die bisherige Aufgabe der Polizei – das Verfolgen von VerbrecherInnen – wird partiell nach unten abgegeben und auf die Bevölkerung übertragen. Neighbourhood Watch beruht auf engen informellen Nachbarschaftskontakten. Die Idee ist, daß Eindringlinge nur dann auffallen können, wenn jeder jeden kennt. Dies bedeutet, daß sich bei der Gründung einer Neighbourhood Watch-Gemeinschaft zunächst alle Beteiligten kennenlernen müssen (zum Beispiel durch gemeinsame Picknicks und Parties, wie es auf der Internet Homepage der *Santa Monica Neighbourhood Watch Association* vorgeschlagen wird). Der „Kohäsionseffekt“ soll die Nachbarn zu einer Gruppe mit Gemeinschaftssinn zusammenschweißen. Auf der einen Seite steht die Integration durch die Einbeziehung möglichst aller im Ort Wohnhaften. Auf der anderen Seite bedeutet Neighbourhood Watch aber die ständige gegenseitige Überwachung, damit niemandem „ungewöhnliche Geräusche, dubiose Vorgänge in Häusern und Geschäften [...] und Fremde, die in Autos sitzen und etwa Kinder ansprechen“ (ebd.) entgehen. Hierbei kann eine wagenburgartige Abschottung einer Nachbarschaft gegenüber dem Umland beobachtet werden. Vororte werden durch bewaffnete Grenzposten an den Zugangsstraßen gesichert, Patrouillen verlangen Auskunft über den Zweck des Aufenthalts von Unbekannten. Bei diesen „guarded communities“ handelt es sich meist um Mittelstandssiedlungen mit guter Infrastruktur, Parks, Erholungsmöglichkeiten und guten Schulen, und sie befinden sich häufig in unmittelbarer Nähe zu den Slums der Großstädte. Für die Sicherheit sorgen Freiwillige und Security-Firmen.

Risiken des Community Policing

Der Erfolg von Community Policing und ähnlichen Strategien wie „problem-solving“ oder „pro active policing“ hängt stark davon ab, ob die Polizei gemeinsam mit der Bevölkerung Probleme vor Ort erkennen und lösen kann. Sie haben nachweisbar in denjenigen Städten und Gemeinden die größten Erfolgchancen, in denen es bereits intakte Nachbarschaften oder andere Netzwerke gegeben hat, in denen die Fluktuation gering und die Bevölkerung mehrheitlich weiß ist (vgl. Prätorius 1998: 31). Besonders unter den Schwarzen gibt es häufig aufgrund einschlägiger Erfahrungen mit schikanöser Behandlung und rassistischen Übergriffen Vorbehalte gegen eine Kooperation mit der Polizei. Und auch die Polizei selbst ist sich selten einig darin, die notwendige Zeit aufzubringen und problemlösungsorientiert zu arbeiten. Denn aufgrund der Tatsache, daß auch die Polizei ihre Ausgaben rechtfertigen muß und oft als Instrument von Innenpolitik dient, ist es wesentlich einfacher, durch (explizite) Null Toleranz Strategien kurzfristige Erfolge nachzuweisen als sich geduldig auf die Probleme der Bevölkerung einzulassen.

Es erscheint zweifelhaft, ob diese Modelle als Vorbild dienen können, da sie zwar die an Sicherheit interessierten BürgerInnen mit in die Prävention einbeziehen, aber dennoch häufig repressiv mit kleinen Ordnungsstörungen umgehen. Wie am Beispiel des Neighbourhood Watch beschrieben, kann ein kollektiver Verdrängungsprozeß, der unter kommunitaristische Vorzeichen gesetzt wird, die gleichen Risiken bergen, wie wir sie der Null Toleranz Strategie vorgeworfen haben. Toleranzlosigkeit kommt in vielen Fällen von Community Policing schlicht in einem anderen Gewand daher.

Aus deutscher Perspektive sind beide hier vorgestellten Modelle als anti-rechtsstaatlich zu bezeichnen, da sie eine tendenzielle Autonomisierung der Polizei im System strafrechtlicher Sozialkontrolle zulassen. Dennoch wird in fast allen deutschen Städten über die Einführung von Null Toleranz nach New Yorker Vorbild diskutiert und ist die Strategie in Einzelteilen bereits übernommen und verwirklicht worden. Die Skepsis gegenüber der nachhaltigen Wirkung und der Rechtsstaatlichkeit der repressiven Prävention hat allerdings dazu beigetragen, daß das amerikanische Modell bislang nicht kritiklos und vollständig übernommen wurde.

VI. Berliner Modell: Soziale Prävention

Im vorigen Teil haben wir repressive Präventionskonzepte aus den USA diskutiert. Im Vordergrund dieser Sicherheitspolitik stehen stärkere staatliche Kontrolle, Kriminalisierung, Abschreckung und strafrechtliche Verfolgung von Kleinstkriminalität. Präventiv sind diese Maßnahmen, weil sie versuchen, Kosten von Straftaten für TäterInnen zu erhöhen. Sack charakterisiert diese Form der präventiven Kriminalpolitik folgendermaßen: „Ihre Hauptmerkmale bestehen in der Fokussierung und Restriktion der kriminellen Vorbeugung auf Maßnahmen der Beeinflussung der unmittelbaren Komponenten einer kriminellen Handlung:

des Täters, des Opfers, der Tatsituation, des Rechtsgutes. Sie ist eine weitgehende Absage an Gesellschaftspolitik im umfassenden Sinne als einer relevanten Größe im vorbeugenden Kampf gegen die Kriminalität.“ (Sack 1995: 433) Im Folgenden soll nun den Fragen nachgegangen werden: Wie kann das subjektive Unsicherheitsgefühl von BewohnerInnen der Stadt aufgegriffen werden – ohne Instrumentalisierung von Angst? Welche Ansätze von Prävention jenseits repressiver Polizeipolitik im öffentlichen Raum gibt es? Welche Steuerungsinstrumente für Gewalt- und Kriminalitätsprävention sind notwendig? Und nicht zuletzt: Gibt es einen Ansatzpunkt, den repressiven Sicherheitsdiskurs in einen Diskurs über soziale Stadtentwicklung zu transformieren?

1. Die Kommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt in Berlin

Einen Ansatzpunkt für die Beantwortung dieser Fragen bietet der Endbericht der Unabhängigen Kommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt in Berlin. Diese Kommission wurde 1991 vom Berliner Senat eingesetzt. Sie bestand aus 16 VertreterInnen von verantwortlichen Senatsverwaltungen und Stellen und wurde von thematischen Arbeitsgruppen und einem wissenschaftlichem Beirat unterstützt. Zwei Aufgaben standen im Vordergrund der Kommissionsarbeit: Erstens sollten Ursachen für den Anstieg von Gewaltdarstellungen analysiert und zweitens Konzepte für Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Der Endbericht wurde 1994 vorgelegt. In ihrer einleitenden Bewertung der Kriminalitätsentwicklung betont die Kommission, daß eine befürchtete generelle „Gewaltexplosion“ nicht feststellbar sei. Allerdings:

Berlin hat bezüglich Straftaten im Bereich der Gewaltkriminalität – auch im Vergleich zu anderen deutschen Städten – eine hohe Belastung; Tatverdächtige unter 21 Jahren sind deutlich überrepräsentiert und treten in stark beachteten und für das subjektive Sicherheitsgefühl der Bewohner/innen Berlins vielleicht ausschlaggebenden Bereichen, wie Gewalt in öffentlichen Verkehrsmitteln, Auseinandersetzungen im Rahmen von Sportveranstaltungen, Raub und Körperverletzungen im öffentlichen Raum, rassistisch motivierte Angriffe usw., erheblich in Erscheinung. Dieser Umstand verdeutlicht eindringlich, daß präventive Ansätze notwendig sind, aber auch als erfolgversprechend eingestuft werden können. (Unabhängige Kommission 1994: 67)

Ergebnis ist, daß ein insgesamt moderater Anstieg von Gewalthandlungen einer hohen Besorgnis und Gewaltangst in der Bevölkerung gegenübersteht.

Der Bericht kann als ein Kompendium zur Verringerung von Gewalt bezeichnet werden: Mit zwölf umfassenden Einzelberichten werden Analysen von Ursachen geboten, Präventionsansätze vorgeschlagen und Verantwortlichkeiten benannt. Behandelt werden Probleme der Jugendgewalt, Gewalt gegen verschiedene Opfergruppen, Gewalt in Medien, im Straßenverkehr und im öffentlichen Raum. Die Grundrichtung des Berichtes wird folgendermaßen zusammengefaßt:

Staatliche Handlungspraxis, insbesondere die Handhabung des staatlichen Gewaltmonopols, darf nicht jeder kritischen Reflexion entzogen werden, sondern ist konstruktiv und am Leitfaden einer ‚menschlicheren‘ Gesellschaft zu gestalten. Nachdenken über Gewalt muß ideologische Gräben überwinden, die Ebene des Handelns wie auch der Struktur einschließen, individuelle, zugleich aber auch gesellschaftliche Momente aufgreifen. [...] Die Abwehr von Gewalt ist kein Selbstzweck. Sie sollte unmittelbar positive Anknüpfungspunkte aufweisen: Sie muß zur Sicherung und Erweiterung individueller Freiheitsspielräume beitragen, und sie kann dieses nur, wenn sie als gemeinsame Aufgabe begriffen wird. (ebd.: 70)

Diese Grundausrichtung von Prävention stellt Gewalthandlungen in einen gesamtgesellschaftlichen bzw. gesamtstädtischen Rahmen und steht der einzig auf die Tat bezogenen repressiven polizeizentrierten Prävention gegenüber. Deshalb soll der Bericht hier als Ausgangspunkt für Konzepte „sozialer“ Prävention dienen.

2. Soziale Prävention

Als Folge der Veröffentlichung des Endberichtes wurde eine Landeskommission „Berlin gegen Gewalt“ eingesetzt, die 1996 ein Konzept zur kiezorientierten Gewalt- und Kriminalitätsprävention vorlegte: das Berliner Modell. Es sollte dem Anspruch Rechnung getragen werden, einen systematischen und koordinierten Ansatz von Prävention für die Stadt zu entwickeln. Bisherige Versuche der Verbesserung von Kontrolle über Gewalt und Kriminalität sind fehlgeschlagen. Im Konzept heißt es: „Die herkömmliche Kriminalitätskontrolle setzt am Symptom an. Dieses bringt es mit sich, daß beständig auf Entwicklungen reagiert wird, und Ursachen und Hintergründe vernachlässigt bleiben. Zudem entstehen, bildhaft gesprochen, weiße Flecken in der Kriminalitätskontrolle, denn es wird durch das reaktive Vorgehen weder das Dunkelfeld noch die große Zahl der angezeigten aber nicht aufgeklärten Straftaten abgedeckt“ (LK Berlin gegen Gewalt 1996: 10). Verstärkung uniformierter Präsenz verbessern gegebenenfalls kurzzeitig das subjektive Sicherheitsempfinden der StadtbewohnerInnen, Auswirkungen auf die Kriminalitätsbilanz sind gering: „In erster Linie kommt es zu einer örtlichen Verdrängung und zu Zufallserfolgen, denn in der Öffentlichkeit begangene Straftaten sind ‚seltene Ereignisse‘ und die Wahrscheinlichkeit, daß sich eine Fuß- oder Funkstreife gerade am Ort des Geschehens aufhält, ist gering“ (ebd.). Die Möglichkeiten von Polizei und Gerichten zur Entwicklung gewalt- und kriminalitätsverhütender Wirkungen werden im deutschen Sicherheitsdiskurs überschätzt. Gleichzeitig werden die Wirkungen von informeller Sozialkontrolle in verschiedenen Zusammenhängen wie Familie, Schule und Nachbarschaft vernachlässigt. Die Förderung von informeller Sozialkontrolle ist das Ziel sozialer Präventionsarbeit.

Ein systematisches Präventionskonzept bezieht sowohl Ursachen als auch informelle wie formelle Kontrolle in die Prävention ein. Allgemein können drei Ebenen von Prävention unterschieden werden:

- *Primäre Prävention* ist unspezifisch, langfristig angelegt und hat Existenzbedingungen und sozialisatorische Prozesse im Blickpunkt. Sie beinhaltet Maßnahmen zur Normverdeutlichung, zur Beseitigung von Sozialisationsdefiziten und sozio-kulturellen Konflikten.
- *Sekundäre Prävention* stärkt kriminalitäts- und gewaltverhütende Potentiale. Hier gibt es zwei Ansätze: Erstens wird die Tatgelegenheitsstruktur zum Nachteil für die TäterIn verändert, z. B. durch Erschwerung der Zugänglichkeit zu Zielobjekten und Tatmitteln, und zweitens wird Kriminalität vermieden, indem sozial adäquates Verhalten direkt oder indirekt gestützt wird.
- *Tertiäre Prävention* ist täterorientiert und richtet sich auf bestimmte Situationen, Konstellationen und Personengruppen, um strafbare Handlungen zu erschweren und zu unterbinden. Die Form der Prävention umfaßt Sanktionen, Behandlung/Therapie und Wiedereingliederung von TäterInnen. (Vgl. Jäger 1993: 10)

Handlungsfeld für Polizei und Justiz ist vor allem die tertiäre Prävention, während sie in der primären und sekundären Prävention ein gleichberechtigter Kooperationspartner unter vielen sein müßte. Für die ersten beiden Präventionsformen besteht eine breite Handlungszuständigkeit von Verwaltungen, Einrichtungen, und freien Trägern. Deshalb ist für die Kommission ein koordiniertes Konzept auf Landesebene und in den Bezirken notwendig, um soziale Prävention zu steuern. So stellt die Kommission fest: „Unbefriedigend ist insbesondere der Umstand, daß es bisher zu keiner systematischen Vernetzung von Aktivitäten auf Landes- und Bezirksebene gekommen ist“ (LK Berlin gegen Gewalt 1996: 18). Vorgeschlagen wird deshalb, neben der Landeskommision gegen Gewalt, in jedem Bezirk ein ähnliches Gremium zu schaffen. Aufgabe dieser Gremien ist die politisch administrative Absicherung von präventiven Maßnahmen sowie deren Koordination und Unterstützung durch die Bereitstellung von infrastrukturellen Ressourcen. Das Konzept nennt drei Ausgangspunkte für die Entwicklung eines systematischen und koordinierten sozialen Präventionskonzepts in Berlin:

- Als *Handlungsrahmen* dienen die Vorschläge zur Verhinderung von Gewalt des Endberichtes der Unabhängigen Kommission.
- *Steuerungsgremium* ist die Landeskommision „Berlin gegen Gewalt“ mit einer politischen Entscheidungsinstanz, bestehend aus einem Gremium von Staatssekretären.
- *Konkrete Erfahrungen* mit präventiven Projekten liegen aus den Maßnahmen und Initiativen vor, die durch die Mittel „Jugend mit Zukunft“ gefördert wurden.

3. Kiezorientierte Gewalt- und Kriminalitätsprävention

Entscheidender Ort der Prävention ist für die Unabhängige Kommission der Kiez. Beinahe sozialromantisch heißt es im Endbericht: „Der Kiez ist der Ort, an dem Gemeinschaft realisiert und spürbar wird. Der Kiez ist das Dorf in der Großstadt.“ (Unabhängige

Kommission 1994: 374) Er bietet mit seinen kleinräumigen Bezügen von Vertrautheit und Identität ein Gegengewicht zur Anonymität der Großstadt und damit die Basis für soziale Kontrolle jenseits von Polizei und Justiz. Ziel kiezorientierter Gewalt- und Kriminalitätsprävention ist es, informelle Sozialkontrolle und informelle Sanktionen in den nachbarschaftlichen Zusammenhängen zu verankern: „Im Kiez liegen die wichtigen Determinanten für die Entstehung von Gewaltproblemen, dort werden sie virulent und dort bieten sich Ansatzpunkte für die von der Kommission vorgeschlagene soziale Prävention“ (ebd.). Diese Basis besteht aus einer Vielzahl von Zusammenhängen, die für kiezbezogene Gewalt- und Kriminalitätsprävention gewonnen werden können. Die wichtigsten Faktoren für kiezbezogene Prävention sind:

- Kiez als Ort der Sozialisationsträger (Familie, Schule, Kindertagesstätte, Vereine, Gemeinden, Jugendfreizeitheim),
- Hilfs- und Unterstützungssysteme (Projekte, Initiativen, Nachbarschaftshilfe etc.),
- Vertrautheit des Alltags im Kiez,
- Überschaubarkeit des Kiezes (wichtig für Koordination, exakte Problembeschreibung) und
- Überschneidung von informellen und behördlichen, staatlichen und privaten Bereichen.

Informelle soziale Kontrolle heißt nicht die Ausweitung von staatlicher Aufsicht und Kontrolle in private Bereiche. „Ziel ist es vielmehr, Gewaltprävention ohne gravierende Interventionen in bestehende soziale, kulturelle und ethnische Zusammenhänge zu realisieren und gesellschaftliche Kräfte in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken. Insofern kann kiezorientierte Prävention zu der (Rück-) Gewinnung gesellschaftlicher Kontrolle über Apparate und formelle Strukturen beitragen“ (ebd.: 376).

Der Schwerpunkt Kiez ergibt sich auch aus der Betrachtungsweise, welche Kriminalität das Sicherheitsempfinden der StadtbewohnerInnen besonders beeinträchtigt. Zwei TäterInnengruppen stehen in der Betrachtung der Kommission im Vordergrund: Einreisende StraftäterInnen, die den Standort Berlin als Tatgelegenheit nutzen (organisiertes Verbrechen), und jugendliche GewalttäterInnen. Die Kommission legt einen eindeutigen Schwerpunkt ihrer präventiven Arbeit auf die letzte TäterInnengruppe. Die registrierte Kriminalität von Jugendlichen wird von sogenannten Bagatel- oder Massendelikten beherrscht. Diese Entwicklung ist durch überwiegend männliche Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene geprägt. Die Kommission erklärt sich dieses Phänomen mit zwei Deutungen:

- Schichtbezogen: „Bei Jugendlichen aus bestimmten sozialen und/oder kulturellen Milieus besteht eine signifikante Bereitschaft zu gewalttätigem Verhalten“ (LK Berlin gegen Gewalt 1996: 7). Verunsicherungen durch gesellschaftliche Veränderungen und fehlende Voraussetzungen für Konsum führen zu angeschlagenem Selbstwertgefühl, welches sich in gewalttätigem Verhalten äußert.
- Geschlechtsspezifisch: Durch negative Identitätsentwicklung über die Abwertung von Fremdem, Weiblichem und „Nicht-Männlichem“, vermittelt durch geschlechtsspezifisch

geprägtes Rollen- und Dominanzverhalten, werden persönliche Grenzverletzungen bis hin zur offenen Gewaltanwendung nicht als Normverletzung wahrgenommen.

Die Kernthese der Kommission geht davon aus, daß Jugendliche um gesellschaftliche Normen und Regeln wie dem Gewalttabu wissen.

Diese haben jedoch teilweise ihre verhaltenssteuernde Qualität eingebüßt, weil Individualisierungsprozesse, die mit einem Abbau sozialer Kohäsion einhergehen, dazu geführt haben, daß Normen und Regeln nicht mehr ausreichend durch gesellschaftliche Teilnahme gefordert, bestätigt und stabilisiert werden. Ohne soziale, politische und ökonomische Integration verlieren Normen offenbar ihre Verbindlichkeit. (ebd.: 8)

Die Kommission kommt zu einem ähnlichen Ergebnis wie Eisner, der den Abbau informeller sozialer Kontrolle zurückführt auf Auflösungserscheinungen von interaktiven Strukturen, z.B. der ArbeiterInnenkultur. Er vertritt die These, „daß lokal gebundene soziale Netzwerke, Interaktionsmuster und Institutionen eine Ebene bilden, auf der Prozesse der Vergesellschaftung in mehr oder weniger interaktiver Weise ablaufen“ (Eisner 1997: 277). Räumlich befänden sich Wohnorte von GewalttäterInnen in einem hohen Maß in sozial desorganisierten Quartieren. Ein hoch gestecktes Ziel von Prävention auf Stadtteil- bzw. Quartiersebene ist in diesem Zusammenhang, soziale Desorganisation zu verhindern oder wenigstens aufhalten.

4. Kiezorientierte Prävention im Praxistest

Kiezorientierte Prävention soll, so der Plan der Kommission, beispielhaft in zwei unterschiedlich strukturierten Bezirken entwickelt und wissenschaftlich begleitet werden. „Die Auseinandersetzung mit im Kiez realisierter Gewalt- und Kriminalitätsprävention, die von entsprechenden Strukturen im Bezirk getragen wird, reduziert [...] die Gefahr, daß lediglich im Rahmen überregionaler Strukturen angesiedelte Präventionskonzepte abstrakt und damit relativ unwirksam bleiben“ (Landeskommission Berlin gegen Gewalt 1996: 28). Ziel des Modellprojektes ist es, in zwei Bezirken kiezorientierte Prävention umzusetzen, auszuwerten und zu dokumentieren. Schwerpunkt der Aktivitäten soll im Bereich der Lebenswelten und Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen entwickelt werden. Ausgewählt wurden Neukölln mit dem Rollbergviertel, einem flächensanierten Quartier mit einer hohen Zahl von MigrantInnen, sowie Friedrichshain mit dem Kiez um den Boxhagener Platz, einem Altbaugebiet mit einer unterdurchschnittlichen Zahl von MigrantInnen. In beiden Bezirken wurden Kommissionen gegen Gewalt unter der Schirmherrschaft des jeweiligen Bezirksbürgermeisters eingerichtet. Mitglieder dieser Kommissionen sind: Bezirksverwaltungen, Polizei, Wohnungsbaugesellschaft und VertreterInnen von freien Trägern. Vor Ort werden jeweils zwei hauptamtliche MitarbeiterInnen für jedes Modellgebiet zur Durchführung und Koordination eingestellt.

Idealtypisch soll kiezorientierte Gewalt- und Kriminalitätsprävention folgendermaßen ablaufen: Eine Sozialraumanalyse gibt einen groben Überblick der Situation im Kiez. Dabei soll

Betroffenenbeteiligung und soziale Aktivierung schon im ersten Zugang zum Kiez spürbar werden. In der zweiten Phase geht es um die Benennung von Problemfeldern. Dringender Handlungsbedarf, Wahrscheinlichkeit der Mitwirkung von Betroffenen und Überschaubarkeit des Problems sind Kriterien für die ersten Versuche, Konfliktfelder im Kiez zu benennen und aufzugreifen. In der dritten Phase wird ein Lösungsrahmen konzipiert. Leitgedanke ist dabei, „Lösungswege nicht vorzuschreiben, sondern gemeinsam mit Betroffenen nach Lösungen zu suchen, hierfür notwendige Informationen bereitzustellen, eine Ablaufplanung zu erstellen, Ressourcen aufzugreifen und zur Verfügung zu stellen und möglichst im Konsens zu einer gangbaren Strategie zu finden“ (ebd.: 34).

Das gesamte Projekt wird wissenschaftlich ausgewertet werden. Da erst jetzt die wissenschaftliche Begleitung des Modellprojekts begonnen hat, kann noch nicht auf Ergebnisse zurückgegriffen werden. Aus Presseveröffentlichungen und einer kleinen, nicht repräsentativen Umfrage in Friedrichshain lassen sich aber Tendenzen erkennen. Das Modellprojekt in Friedrichshain stellte seine Arbeit im Rahmen eines Straßenfestes vor. Eine Befragung der BewohnerInnen zur Einstellung zur ihrem Kiez ergab:

Das größte Ärgernis ist allen Befragten der allgegenwärtige Hundekot, dicht gefolgt von sonstigem Dreck und Unrat im öffentlichen Raum. Bedauert wird außerdem das viel zu geringe Angebot an Grünflächen. Die Angst vor Gewalt und Kriminalität wird insgesamt nur von sehr wenigen benannt, überwiegend jedoch von Bewohnern des Boxhagener Kiezes. (Modellprojekt 1998: 2)

Trotz dieser Befunde existiert eine relativ hohe Identifikation mit dem Kiez. „Deutlich wurde im Ergebnis der Befragung, daß sich ein großer Teil der BewohnerInnenschaft sehr eng mit dem Kiez verbunden fühlt. Dies erscheint als ein wichtiges Fundament für die aktive Mitbeteiligung der Bürger/innen an den Belangen des Kiezes.“ (ebd.) Die Tendenz dieser Umfrage: Die Lebensqualität im Kiez wird mehr durch zu wenig Grünflächen und durch Verwahrlosung beeinträchtigt als durch konkrete Angst vor Gewalt und Kriminalität. Diese Tendenz ist sicher keine neue Erfahrung. Sie kann aber nur sichtbar werden, wenn BewohnerInnen gefragt werden.

Ein Beispiel für die „eigentliche Bedrohung“ des Kiezes ist die Auseinandersetzung um dem Traveplatz, der zum Boxhagener Kiez gehört: „Hundebesitzer beanspruchen den Platz für sich, andere nutzen ihn mit einer Palette Dosenbier als Freiluftkneipe, Jugendliche verdrängen die Kleineren.“ (Friedrichshain – Zeitschrift für Stadterneuerung 2/1998). Jene, die den Platz als Erholungsort und Kinderspielplatz nutzen wollen, fühlen sich verdrängt. Aufgabe der kiezorientierten Prävention war es, mit den Beteiligten einen Prozeß des Aushandelns von unterschiedlichen Interessen und eine Verbesserung der Lebensqualität vor Ort zu starten. Da die Ressourcen an Grünflächen im Modellgebiet nur sehr klein sind, versucht eine Arbeitsgruppe aus Projekten, Institutionen, Initiativen und Kiez-BewohnerInnen die Nutzungsmöglichkeiten für die BewohnerInnen zu erweitern. Deutlich wird an diesem Beispiel, daß nicht erst Drohung und Ausübung von physischer Gewalt zur Einschränkung von Lebensqualität führen muß. Primär geht es um strukturelle Verhältnisse, die Lebensqualität einschränken: Häufung von sozialen Problemen, einseitige Verteilung von öffentlichem Raum,

Vernachlässigung von Quartieren und mangelhafte Ausstattung mit Grünflächen. Hier kann der eingangs erwähnte erweiterte Gewaltbegriff von Galtung helfen. „Mit anderen Worten, wenn das Potentielle größer ist als das Aktuelle und das Aktuelle vermeidbar, dann liegt Gewalt vor.“ (Galtung 1975: 9). Sekundär geht es um die Wiedererlangung von Kommunikationsfähigkeit vor Ort. Wenn Stadt durch Heterogenität und kulturelle Vielfalt gekennzeichnet ist, braucht es spezifische Instanzen und Methoden des Aushandelns von Interessen und Lebensvorstellungen. Darüber hinaus bedarf es in sozial desorganisierten Quartieren Infrastrukturen, die BewohnerInnen in ihrer aktuellen Lebensbewältigung unterstützen. Deutlich wird, daß Gewalt- und Kriminalitätsprävention nur der Anlaß sein kann, soziale Stadtentwicklung und Stadtteilarbeit zu thematisieren. Langfristiges Ziel ist die Aufhebung des auf Gewaltphänomene reduzierten Diskurses.

5. Empowerment

Eine Überleitung von Sozialer Prävention zur Sozialen Stadtentwicklung ist mit dem Begriff „Empowerment“ verbunden. Das Konzept prägt seit etwa zehn Jahren die fachlichen Diskussionen von Gemeinwesenarbeit in den USA und ist mit einiger zeitlicher Verspätung auch im bundesdeutschen Diskurs angekommen. So heißt es im Gutachten „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ als Handlungsempfehlung für Berlin:

Der zentrale Begriff, der allen Strategien zugrundeliegen soll, ist Empowerment, d.h. es geht um die Herstellung von Handlungsmöglichkeiten und -kompetenzen der Bewohner von deprivierten Gebieten durch das Wecken bzw. Stabilisieren von Selbsthilfepotentialen, es geht darum, das Selbstwertgefühl wieder zu erlangen und zu stärken, Resignation und Perspektivlosigkeit durch ‚lokale Partnerschaften‘ zu bekämpfen. (IfS/S.T.E.R.N. 1998: 69)

Wir wollen diese Empfehlung als Anlaß nehmen, um zum Abschluß einen kurzen Ausblick auf die Möglichkeiten des Empowermentkonzeptes zu geben.

Empowerment ist eine Antwort auf die Auflösungserscheinungen von sozialintegrativen Zusammenhängen in spätmodernen Gesellschaften. Ziel ist, Menschen zu befähigen sich selbst soziale Zusammenhänge zu schaffen. Empowerment grenzt sich sowohl vom klassischen Begriff der Fürsorge als auch dem der Prävention ab. Fürsorge hebt auf spezifische Defizite und Bedürftigkeit ab. Die meisten Präventionsstrategien versuchen, Menschen für bestimmte Krisensituationen zu immunisieren. In beiden Ansätzen ist das Individuum Objekt. In der Regel werden soziale Probleme von Individuen wie von Quartieren von außen definiert. Ausgangspunkt von Empowerment dagegen sind einerseits die Ressourcen und Kompetenzen der Menschen und andererseits eine Einsicht in die Dialektik von Rechten und Bedürftigkeit (vgl. Keupp 1997: 165). Die Fragen, die dem Empowermentkonzept zugrunde liegen, sind: Wie beschreiben die BewohnerInnen eines Quartiers ihre Lebensbedingungen? Wo liegen Ressourcen und Defizite? Zwei zentrale Aufgaben kennzeichnen diesen Prozeß für professionelle Empowermentarbeit. Erste Aufgabe ist die *Öffnung von Handlungsperspektiven* durch Vermittlung von organisatorischer Hilfe und Infrastruktur, Moderation von

Interessenkonflikten und Organisation von politischen Prozessen vor Ort. Zweitens geht es um das „Stiften von sozialen Zusammenhängen“ (networking). Dabei entläßt dieser Ansatz weder Staat noch Wirtschaft aus der Verantwortung. Keupp weist darauf hin, daß BürgerInnenrechte ohne Ressourcen zur Umsetzung derselben zum zynischen Scherz werden. Die Gefahr besteht, daß der Staat Schlagworte wie BürgerInnenrechte und Freiheit propagiert und gleichzeitig durch Abbau von sozialen Transferleistungen ihre Umsetzung unmöglich macht.

VII. Fazit

- I. In der Gesellschaft besteht ein „Klima der Angst“. Die Besorgnis um die private und öffentliche Sicherheit steht in keinem Verhältnis zur statistischen Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Verbrechens zu werden. Sie ist die Folge eines politisch-polizeilich-medial verstärkten Diskurses, welcher die Angst vor bestimmten Situationen, Gruppen und Räumen schürt, reflektiert aber auch die tiefgreifende soziale Unsicherheit innerhalb der Bevölkerung.
- II. „Ausländerkriminalität“ stellt dabei ein konstruiertes Bedrohungsszenario dar. So können zum einen Maßnahmen zur Durchsetzung einer restriktiven Abschottungs- und Ausgrenzungspolitik gegenüber MigrantInnen legitimiert werden, zum anderen werden der deutschen Mehrheitsgesellschaft leicht identifizierbare Schuldige präsentiert, auf die sie ihre sozialen Verlustängste konzentrieren kann.
- III. Indem der Globalisierungsprozeß als Quasi-Naturgesetz inszeniert wird, läßt sich die vollständige Ausrichtung der Stadtpolitik auf standortrelevante Belange legitimieren. Das Standort-„Argument“ erlaubt den Verzicht auf die politisch nicht gewollte soziale Steuerung der Stadt.
- IV. Die Stadt verspricht sich von der Herstellung vermeintlich konfliktfreier Räume Imagegewinne, welche auf Kosten von marginalisierten Bevölkerungsgruppen erzielt werden sollen. Ordnungspolitik löst Sozialpolitik ab: Anstatt durch soziale Umverteilung der zunehmenden Polarisierung zwischen Arm und Reich entgegenzuwirken, setzt die Stadtpolitik auf repressive Lösungen. Nach US-amerikanischem Vorbild finden Kriminalisierungs- und Ausgrenzungsprozesse statt.
- V. Für den Erhalt des sozialen Friedens in der Stadt stellen die Modelle der amerikanischen Kriminalitätsprävention „Null Toleranz“ und „Community Policing“ eine Gefahr dar. Sie sprechen sich gegen Toleranz aus und zerstören damit ein lebenswichtiges Element des Zusammenlebens. Diese Modelle sind nicht geeignet, Ursachen der gesellschaftlichen Probleme zu erfassen. Sozialpolitische Fragen werden in den Hintergrund gedrängt.
- VI. Kiezorientierte Gewalt- und Kriminalitätsprävention ist eine Möglichkeit, um den Diskurs um „Innere Sicherheit“ und subjektives Sicherheitsempfinden aufzugreifen. Durch den Schwerpunkt primärer und sekundärer Prävention werden soziale und

strukturelle Probleme der einzelnen Kieze thematisiert. Sozialer Abstieg und Vernachlässigung rücken in den Vordergrund der Diskussion vor Ort. So macht das Aufgreifen kiezorientierter Prävention dann Sinn, wenn es gelingt, dieses Konzept langfristig in eine Empowerment-Arbeit im Kiez bzw. Quartier zu überführen.

- VII. Für die sogenannten sozial desorganisierten Quartiere muß eine Intervention durch Empowerment dabei drei Voraussetzungen erfüllen:
- A. Die Bereitstellung von infrastrukturellen Ressourcen als Voraussetzung für die aktuelle Lebensbewältigung der StadtteilbewohnerInnen,
 - B. Beratung und Bildung, welche auf die individuellen Ressourcen und die Wiedererlangung der Definitionsmacht über ihre eigene Situation abzielen muß sowie
 - C. die aktive Politisierung zur Durchsetzung von sozialer Absicherung und demokratischen Rechten.

Literaturverzeichnis

- Aberg, Lars (1998): Less than Zero. In: Scanorama March/98.
- Albrecht, Peter-Alexis (1994): Das Strafrecht im Zugriff populistischer Politik. In: Frankfurter Rundschau v. 12.03.
- Antirassistisches Informationszentrum Berlin (1995): Reader zu Beschäftigungssituation und Beschäftigungschancen von MigrantInnen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Berlin.
- Appel, Roland (1993): Wie fremdenfeindlich kann Statistik wirken? AsylbewerberInnen: ein Problem der großen Zahl? In: Bürgerrechte & Polizei / CILIP 45: 6-13.
- Ausländerbeauftragte der Bundesrepublik Deutschland (1993): Broschüre zur „Ausländerkriminalität“. Bonn.
- Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin (Hg.) (1997): Türkische Jugendliche in Berlin. Berlin.
- Bennett, William J. (1996): Body Count. Moral Poverty... and how to win America's war against crime and drugs. New York.
- Berliner Morgenpost v. 21.01.1996: Organisierte Kriminalität bedroht unsere Demokratie. Berlin Schwerpunkt internationaler Banden.
- Berliner Morgenpost v. 16.05.1997: Bosnierrehepaar wegen Sozialhilfebetrugs angeklagt: Schaden beträgt 315 000 DM.
- Berliner Zeitung v. 02.05.1994: 34jähriger Vietnameser in Lichtenberg erschossen. Heckelmann will gegen die Zigaretten-Mafia vorgehen.
- Berliner Zeitung v. 21.03.1996: Zwölf Millionen abgezockt. Bosnier und Kroaten sollen Sozialämter betrogen haben.
- Bild v. 11.12.1996: Polizei gegen russische Posaunenmafia.
- Blinkert, Baldo (1988): Kriminalität als Modernisierungsrisiko. In: Soziale Welt 4.
- Böhnisch, Lothar (1996): „Gewalt“. In: Kraft, Dieter / Mielenz, Ingrid (Hg.): Wörterbuch Soziale Arbeit, Weinheim: 159-261.
- Classen, Georg (1994): Menschenwürde mit Rabatt. Das Asylbewerberleistungsgesetz und was man dagegen tun kann. Frankfurt am Main.
- Cornel, Heinz (1997): Verkaufsschlager Zero Tolerance. In: Neue Kriminalpolitik – Forum für Praxis, Politik und Wissenschaft, Heft 4: 34-36.
- Diederichs, Otto (1997): Kriminalität und Kriminalitätsfurcht. Wo gehobelt wird, fallen Späne. In: Bürgerrechte & Polizei / Cilip 57: 18-23.
- Eick, Volker (1998): Neue Sicherheitsstrukturen im neuen Berlin. In: Prokla 110: 95-118.
- Eisner, Manuel (1997): Das Ende der zivilisierten Stadt? Frankfurt am Main.
- Eisner, Manuel (1997): „Brutal wie noch nie...“. In: Neue Kriminalpolitik – Forum für Praxis, Politik und Wissenschaft, Heft 4: 12.
- Fach, Wolfgang (1997): Ordnungshüten. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 10: 1174-1180.
- Farin, Klaus / Seidel-Pielen, Eberhard (1991): Krieg in den Städten. Berlin.
- Frankfurter Rundschau v. 25.03.1995.
- Frankfurter Rundschau v. 27.04.1998: Supermanns Erben. Vororte zu Wagenburgen: Ein neuer amerikanischer Trend. Darin: Internet Homepage der Santa Monica Neighborhood Watch Association.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (1995): Die dritte Generation: Integriert, angepaßt oder ausgesperrt? Reihe Gesprächskreis Arbeit und Soziales 55. Bochum.
- Friedrichshain Zeitschrift für Stadterneuerung. Juni 1998.

- Galtung, Johan (1975): Strukturelle Gewalt. Reinbek bei Hamburg.
- GdP (1997a): Gewerkschaft der Polizei. Landesbezirk Berlin: Dokumentation der GdP – Veranstaltung Innere Sicherheit in Ballungsräumen am Beispiel New York. Mit William J. Bratton. Berlin.
- GdP (1997b): Gewerkschaft der Polizei. Landesbezirk Berlin. Berlin – Hauptstadt der Gewalt. Pressekonferenz am 14.08.
- Gössner, Rolf (1998): Auf dem Weg in einen autoritären Sicherheitsstaat. In: Utopie kreativ, Heft 91/92: 96-108.
- Greene, Judith A. (1998): Zero Tolerance: A Case Study of Police Policies and Practices in New York City. Vortragsmanuskript auf der internationalen Fachtagung New York! New York? Kriminalprävention in den Metropolen. 11.-12.Mai.
- Häußermann, Hartmut (1998): Zuwanderung und die Zukunft der Stadt. In: Heitmeyer, Wilhelm / Dollase, Rainer / Backs, Otto: Die Krise der Städte. Frankfurt am Main: 145-175.
- Hecker, Wolfgang (1997): Vorbild New York? Zur aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik. In: Kritische Justiz 4: 395-410.
- Hecker, Wolfgang (1998): Kanthers langer Arm. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 2: 145-150.
- Heinhold, Hubert (1994): Kriminalität – einem gesellschaftlichen Phänomen auf der Spur. In: Die Ausländerbeauftragte des Landes Niedersachsen (Hg.): Betrifft – Mehrheiten / Minderheiten 2: 5-8.
- Heitmeyer, Wilhelm (1996): Islamisch-fundamentalistische Orientierungen bei türkischen Jugendlichen. In: Reihe Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Identitätsstabilisierend oder konfliktfördernd? Ethnische Orientierungen in Jugendgruppen 57: 11-26.
- Heitmeyer, Wilhelm (1994): Gefährliche Angstspirale. In: Die Ausländerbeauftragte des Landes Niedersachsen (Hg.): Betrifft – Mehrheiten / Minderheiten 2: 16-19.
- Heitmeyer, Wilhelm / Müller, Joachim / Schröder, Helmut (1997): Verlockender Fundamentalismus. Frankfurt am Main.
- Hess, Henner (1996): New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. In: Kriminologisches Journal, 28.Jg. Heft 3: 179-190.
- IfS/S.T.E.R.N. (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin.
- Jäger, Joachim (1993): „Kommunale Kriminalpolitik“. In: ILS-Schriften 50: 10-16.
- Karakaoglu-Azdin, Yasemin (1996): „Ich bin stolz, ein Türke zu sein“ – Bedeutung ethnischer Orientierungen für das positive Selbstwertgefühl türkischer Jugendlicher in Deutschland. In: Reihe Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Identitätsstabilisierend oder konfliktfördernd? Ethnische Orientierungen in Jugendgruppen 57: 27-38.
- Kelling, George L. / Coles, Catherine M. (1996): Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in our Communities. New York.
- Keupp, Heiner (1996): „Empowerment“. In: Kraft, Dieter / Mielenz, Ingrid (Hg.): Wörterbuch Soziale Arbeit, Weinheim: 164-166.
- Knauf, Thomas (1994): New York. Das Imperium der Angst. In: Stadt Bauwelt 122, 85.Jg.: 1352-1354.
- Korell, Jürgen / Liebel, Urban (1997): Mit Sicherheit soziale Ausgrenzung. In: Dreher, Gunther / Feltes, Thomas (Hg.): Das Modell New York. Kriminalprävention durch „Zero Tolerance“?, Holzkirchen/Obb.
- Kostede, Norbert (1992): Der Ausländer als Verbrecher – Bund und Länder verstärken mit der Polizeilichen Kriminalstatistik die Fremdenfeindlichkeit. In: Die Zeit 26/92.

- Künast, R. (1998): Rudis Rules. Der New Yorker Versuch, Lebensqualität für alle zu produzieren. In: Stachlige Argumente 2: 4-6.
- Landeskommission „Berlin gegen Gewalt“ (1996): Berliner Modell: Kiezorientierte Gewalt und Kriminalitätsprävention. Berlin.
- Lapeyronnie, Didier (1998): Jugendkrawalle und Ethnizität. In: Heitmeyer, Wilhelm / Dollase, Rainer / Backs, Otto: Die Krise der Städte. Frankfurt am Main: 297-316.
- Mansel, Jürgen (1992): Kriminalisierung als Instrument zur Ausgrenzung und Disziplinierung oder „Ausländer richten ihre Kinder zum Diebstahl ab“. In: Informationsdienst zur Ausländerarbeit 1: 40-47.
- Martin, Hans-Peter / Schumann, Harald (1996): Die Globalisierungsfalle. Reinbek bei Hamburg.
- Modellprojekt Kiezorientierte Gewalt- und Kriminalitätsprävention (1998): Auswertung der Befragung anlässlich des Straßenfestes Warschauer Straße. Berlin.
- Narr, Wolf-Dieter (1997): Vierzehn Thesen zur inneren Sicherheit. In: Bürgerrechte & Polizei / CILIP 57: 6-13.
- Negt, Oskar (1987): Lebendige Arbeit, enteignete Zeit. Frankfurt am Main.
- Neidhardt, Friedhelm (1986): „Gewalt – soziale Bedeutung und sozialwissenschaftliche Bestimmung des Begriffs“. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Was ist Gewalt?, Bd. 1: 113-147, Wiesbaden.
- Polizeiliche Kriminalitätsstatistik (1996): Bericht der Senatsverwaltung für Inneres über die Kriminalitätsentwicklung in Berlin. Berlin.
- Polizeiliche Kriminalitätsstatistik (1997): Bericht der Senatsverwaltung für Inneres über die Kriminalitätsentwicklung in Berlin. Berlin.
- Pollard, Charles (1998): Ein Bobby zum Anfassen. In: Frankfurter Rundschau, Dokumentation v. 2.5.
- Prätorius, Rainer (1998): Die Gemeinschaft und ihre Verbrecher. Neue Wege der Kriminalitätskontrolle in den USA. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 19: 21-32.
- Pütter, Norbert (1998): Community Policing. Zur gegenwärtigen Diskussion in Deutschland. In: Unbequem. Bundesarbeitsgemeinschaft Kritischer Polizisten und Polizistinnen (Hamburger Signal) e.V. März: 4-7.
- Rada, Uwe (1997): Hauptstadt der Verdrängung. Berliner Zukunft zwischen Kiez und Metropole. Berlin.
- Reuband, Karl-H. (1992): Objektive und subjektive Bedrohung durch Kriminalität. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 44. Jg.: 341-351.
- Ronneberger, Klaus (1998): Die Erosion der Sozialstaats und der Wandel der Stadt. In: Frankfurter Rundschau, Dokumentation v. 9.2.
- Sack, Fritz (1995): Prävention. Ein alter Gedanke in neuem Gewand. Zur Entwicklung und Kritik der Strukturen „postmoderner“ Kontrolle. In: Gössner (Hg.): Mythos Sicherheit, Baden-Baden: 429-456.
- Sambale, Jens / Veith, Dominik (1998): Berliner Wagenburgen. In: Prokla 110: 67-94.
- Scheinschlag 10/1998: Resozialisierung der Bahn.
- Scheub, Ute (1997): Kampf um die Ressource Frau. In: Tageszeitung v. 02.05.
- Schellberg, Norbert (1998): Die polizeiliche Kriminalstatistik. In: Stachlige Argumente 2: 6-8.
- Seidel-Pielen, Eberhard (1996): Ethnische Kuschelecken gibt es nicht. In: Tageszeitung v. 09./10.03.
- Seidel-Pielen, Eberhard / Farin, K. (1994): Die Konstruktion der Bedrohung. Innere Sicherheit in der Bundesrepublik. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 7: 811-823.
- Spiegel, Der 16/97: Zeitbomben in den Vorstädten.
- Spiegel, Der 28/97: Der Ruf nach mehr Obrigkeit.

- Spiegel, Der 40/97: Bratton vorm Kopf.
- Spiegel, Der 43/97: Endstation Neukölln.
- Steinert, Heinz (1997): Das große Aufräumen, oder: New York als Modell? In: Neue Kriminalpolitik – Forum für Praxis, Politik und Wissenschaft, Heft 4: 28-33.
- Stern, Der 30/94: Trend zum importierten Verbrechen.
- Stern, Der 48/96: Organisierte Kriminalität. Wir stehen vor einem Generalangriff.
- Tagesspiegel v. 24.03.1998: Hochgerechnet: Ausländer unter Tatverdacht.
- Tagesspiegel v. 24.03.1998: Verblüffende Erklärungen für rätselhafte Trends.
- Tagesspiegel v. 30.03.1998: Der Mythos der New Yorker Polizei.
- Tagesspiegel v. 13.05.1998: Die scheinweise Entzauberung des Mythos New York.
- Tageszeitung v. 09.07.1997: „Reiner Service für Sozialverwaltung“.
- Tageszeitung v. 09/10.05.1998: Der Asylbewerber wird gläsern.
- Tageszeitung v. 29.05.1997: Keine mafiosen Strukturen.
- Tan, Dursun (1994): „Ausländerkriminalität“ – Funktion und Mißbrauch eines Begriffes. In: Die Ausländerbeauftragte des Landes Niedersachsen (Hg.): Betrifft – Mehrheiten / Minderheiten 2: 9-11.
- Unabhängige Kommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt in Berlin (1994): Endbericht der Unabhängigen Kommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt in Berlin. Berlin.
- Windhoff-Heritier, Adrienne (1993): Das Dilemma der Städte – Sozialpolitik in New York City. In: Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (Hg.): New York. Strukturen einer Metropole. Frankfurt am Main: 239-263.
- Winter, Martin (1998): Modell New York. In: Die Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte 2: 149-155.
- Zentrum für Türkeistudien (1995): Das Bild der Ausländer in der Öffentlichkeit. Eine theoretische und empirische Analyse zur Fremdenfeindlichkeit. Opladen.
- Zwoch, Felix (1994): Innere Sicherheit bis zum Widersinn. In: Stadt Bauwelt 122, 85.Jg.: 1326-1328.

Stadtentwicklung in problembeladenen Stadtteilen

Von Cornelia Ehksam, Wibke Eichhorn, Thomas Heitmann, Suzan Safak und Marc Weider

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	112
I. Alte Probleme in neuer Qualität	113
II. Ursachen der Entstehung problembeladener Stadtteile	114
1. Ökonomische Umstrukturierung und lokalpolitische Regulation.....	114
2. Die Deregulierung des Wohnungsmarkts	115
3. Veränderungen der demographischen Strukturen	115
III. Die Folgen von Ausgrenzung	116
IV. Segregation und ihre Folgen für benachteiligte Quartiere.....	117
V. Beweggründe zum Handeln.....	119
1. Für wen ist das ein Problem?.....	119
2. Warum soll man intervenieren?.....	120
VI. Strategien für problembeladene Stadtteile.....	122
VII. Elemente einer neuen Strategie im Umgang mit problembeladenen Stadtteilen	124
1. Von der Routinepolitik zur Qualitätspolitik	124
2. Elemente einer neuen Strategie: „Lokale Partnerschaften“	125
VIII. Praktische Untersuchung: Einleitung und Methodik	127
1. Beusselkiez	129
2. Soldiner Straße	132
3. Zusammenfassung	135
IX. Ansätze einer Strategie.....	137
X. Methodenkritik.....	139
XI. Fazit.....	139
Literatur.....	141

Einleitung

Die europäische Stadt, in ihrer Tradition als soziale Stadt, steht unter den Bedingungen tiefgreifender gesellschaftlicher Brüche im Mittelpunkt einer Diskussion zu Zielen und Inhalten

der Stadtsteuerung. Dahinter steht die Frage nach dem politischen Willen am Festhalten dieses Stadtmodells oder der Preisgabe dieses Modells.

Das Ziel dieser Arbeit besteht darin, Zusammenhänge zwischen gesellschaftlichen Veränderungen und deren Niederschlag auf der städtischen Ebene theoretisch nachzuzeichnen. Unsere empirische Arbeit bezog sich auf zwei als „problembeladen“ charakterisierte Gebiete in Berlin, anhand derer wir Indikatoren für eine problematische Entwicklung eines städtischen Quartiers ermitteln wollten. Ein weiterer Teil unserer theoretischen Arbeit bestand in einem Versuch der Systematisierung von Strategien sowie der Darstellung neuer Strategien am Beispiel der Niederlande.

I. Alte Probleme in neuer Qualität

Die Situation in den deutschen Großstädten hat Ende der achtziger Jahre die Diskussion über Armut und deren räumlicher Konzentration in bestimmten Stadtquartieren wieder auf die politische Tagesordnung gerückt. Bis zu Beginn der siebziger Jahre glaubte man, das Problem der Armut, das sich schon immer in den Großstädten am deutlichsten zeigte, gelöst zu haben. Wesentliches Element dabei war der Ausgleich sozialer Benachteiligung durch Maßnahmen des Wohlfahrtsstaates.

Im Zuge der in den siebziger Jahren entstehenden Massenarbeitslosigkeit wurden neue soziale Gruppen von Arbeitslosigkeit betroffen, und seit Ende der achtziger Jahre wird die Entkoppelung von Wohlstand und Armut in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert (vgl. Kronauer 1997).

Trotz der Offensichtlichkeit und Ernsthaftigkeit der Probleme bestand die Reaktion der lokalen Politik lange Zeit darin wegzusehen und die Wichtigkeit der Probleme zu leugnen. Auf dem Deutschen Städtetag 1979 wurde der Begriff „Sozialer Brennpunkt“ zur Beschreibung der Konzentration von Armut geprägt. Damit verbunden ist die Stigmatisierung der Betroffenen und eine Politik, die nicht an den Ursachen der Probleme, sondern an ihren Erscheinungen ansetzt (vgl. Alich/Dangschat 1993: 23).

Die Diskussion über die räumliche Konzentration von Armut, sozialräumliche Segregation und die verschiedenen Formen von Ausgrenzung führt unmittelbar zur Thematik der problembeladenen Stadtteile, die Gegenstand unserer Betrachtung sein soll. Dabei handelt es sich zunächst ganz allgemein um Gebiete, in denen sich Bevölkerungsgruppen mit besonderen Problemlagen ballen. Erscheinungsformen solcher Problemlagen können familiäre Probleme, Vandalismus, Armut und Ausgrenzung sowie Gewalt und Kriminalität sein. Diese Quartiere werden oft als gefährlich und bedrohlich wahrgenommen und zusätzlich von außen stigmatisiert. Für Betroffene bedeutet das Wohnen in diesen Quartieren doppelte Benachteiligung, d.h. einerseits, das Betroffensein von besonderen Lebenslagen (z.B. Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Transferleistungen des Staates) und andererseits, Benachteiligung aufgrund des Quartiers im Hinblick auf Sozialisation, Prägung und

Lebenschancen. In diesem Zusammenhang ist die Diskussion über eine „Kultur der Armut“ einzuordnen, von der später noch die Rede sein wird.

Das Betroffensein von Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende soziale Ungleichheit sind Begleiterscheinungen der kapitalistischen Produktionsweise. Mit dem Ausbau des Sozialstaates glaubte man, diese Begleiterscheinungen abfangen zu können und eine Angleichung der Lebensverhältnisse zu erreichen. In der Diskussion über die gegenwärtige Beschäftigungskrise ist von einer historisch neuen Qualität die Rede, es fallen Begriffe wie „new underclass“, „Marginalisierung“, „Ausgrenzung“.

Martin Kronauer (1997) belegt die neue Qualität der Krise mit drei Merkmalen und stellt in diesem Zusammenhang fest, daß das Selbstverständnis und Institutionengefüge der entwickelten Industrieländer wesentlich von dieser neuen Qualität berührt sind. Er betont, daß die Beschäftigungseffekte durch wirtschaftliches Wachstum auch in Zukunft dem Arbeitskräfteangebot nicht mehr entsprechen werden und Massenarbeitslosigkeit als Dauerzustand die Realität bestimmen wird. Damit wird Arbeitslosigkeit als Ursache für Armut weiter zunehmen. Desweiteren hat sich der von Arbeitslosigkeit betroffene Personenkreis nicht nur erweitert, sondern auch strukturell verändert. Der Wegfall der Industriearbeitsplätze ist nicht, wie ursprünglich angenommen, durch Entwicklung des Dienstleistungssektors kompensierbar. Fachliche Qualifikation ist ein wesentliches Zugangs- und Ausschlußkriterium auf dem Arbeitsmarkt geworden. Ein drittes Merkmal der neuen Qualität ergibt sich aus dem Sachverhalt, daß sich Arbeitslosigkeit, Armut und dauerhafte soziale Ausgrenzung zeitgleich mit einem bisher nie dagewesenen gesellschaftlichen Fortschritt und Wohlstand vollziehen. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in politischen Auseinandersetzungen ein hohes Maß an sozialstaatlich anerkannter Wohlfahrt für den Einzelnen erkämpft. Damit wurden Erwartungen und Ansprüche hinsichtlich der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben geprägt, die nun für bestimmte Gruppen nicht mehr gewährleistet werden (vgl. Kronauer 1997: 28f.).

II. Ursachen der Entstehung problembeladener Stadtteile

1. Ökonomische Umstrukturierung und lokalpolitische Regulation

Mit dem Ende der Industriegesellschaft vollziehen sich tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen, die alle Lebensbereiche erfassen und wesentlichen Einfluß auf die Einkommens- und Sozialstruktur der Bevölkerung haben. Die Gleichmäßigkeit von wirtschaftlichen, soziostrukturellen, kulturellen und politischen Prozessen wird durch Heterogenität und Polarisierung ersetzt (vgl. Alisch/Dangschat 1993: 38). So ist eine differenzierte Wirtschaftsentwicklung zwischen Städten und Regionen, aber auch innerhalb der Stadtteile zu beobachten. Die Veränderung der Beschäftigungsstrukturen und die zunehmende Arbeitslosigkeit erzeugen eine Verschiedenartigkeit der Lebensstile und Lebensgestaltung. Gleichzeitig fördert diese Entwicklung die zunehmende Konkurrenz zwischen den Städten und innerhalb der Stadtgebiete um eine „bessere“ Standortpolitik, ausgerichtet an den Wünschen

und Ansprüchen der Investoren. Dabei wird der städtische Raum „zum Produkt der gesellschaftlichen Entwicklung“ und ist gleichzeitig von dieser gesellschaftlichen Entwicklung betroffen (vgl. Alisch/Dangschat 1993: 44). Als Ergebnis dieser Prozesse ist eine residentielle Segregation der „VerliererInnen“ dieser Entwicklung zu beobachten, wodurch die soziale und die sozialräumliche Polarisierung weiter gefördert wird.

Die Rolle des Staates wird in diesem Zusammenhang unterschiedlich bewertet. Während die lokalen Wirtschaftskräfte auf Deregulierung und Rückzug des Staates bestehen, bewerten andere die Zusammenarbeit der lokalen Verwaltung mit den lokalen Wirtschaftsmächten eher kritisch als ein sich aus der Verantwortung stehlen. Bezogen auf problembeladene Stadtteile bedeutet eine solche Stadtpolitik, die ausschließlich auf die Förderung der lokalen Wirtschaftskraft setzt, ohne Umverteilung und Vermeidung weiterer Polarisierung der Bevölkerung, die Aufgabe der sozialen Stadt und in naher Zukunft vielleicht auch des sozialen Friedens in der Stadt (vgl. Alisch/Dangschat 1993: 44).

2. Die Deregulierung des Wohnungsmarkts

Die Ziele der sozialdemokratischen Stadtentwicklung in vielen europäischen Staaten waren auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse der durch den Arbeitsmarkt benachteiligten Bevölkerungsschichten ausgerichtet. Die Stellung auf dem Arbeitsmarkt sollte unabhängig von der Wohnraumversorgung und dem Leben in bestimmten Quartieren sein. In Deutschland entstand der soziale Wohnungsbau, dessen Ursprünge in den zwanziger Jahren liegen, mit dem Ziel, soziale Ungleichheit, Benachteiligung und Ausgrenzung von sozialen Schichten durch Eingriffe des Staates bei der Wohnraumversorgung zu unterbinden. Damit war die europäische Stadt, im Unterschied zur amerikanischen Stadt, eine soziale Stadt mit sozialer Mischung, die in sich eine hohe Integrationskraft bot (vgl. Häußermann 1997: 24f.).

Seit den siebziger Jahren wird in der BRD eine andere Wohnungspolitik verfolgt, die z.B. den Erwerb von Eigentum begünstigt und auf Deregulierung des Wohnungsmarktes orientiert ist. Der soziale Wohnungsbau wurde in den neunziger Jahren weitestgehend eingestellt. Die Wohnraumversorgung erfolgt über einen freien Wohnungsmarkt. Dabei sollte die Zahlung von Wohngeld an einkommensschwache Haushalte große soziale Unterschiede ausgleichen. Das Einkommen ist damit wieder eine wesentliche Bezugsgröße für die Wohnraumversorgung. Im Zusammenhang mit den Veränderungen am Arbeitsmarkt und der Massenarbeitslosigkeit führt diese Entwicklung zur Entmischung der bisher sozial gemischten Wohnquartiere und verstärkt die räumliche Trennung sozialer Schichten (vgl. Häußermann 1997: 25f.).

3. Veränderungen der demographischen Strukturen

Seit 1990 ist in Berlin eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung zu beobachten. Bei der Zuwanderung in die Stadt ist festzustellen, daß der Wanderungssaldo der AusländerInnen positiv und der Wanderungssaldo der Deutschen negativ ist. Außerdem sind starke Tendenzen

zur Suburbanisierung bei deutschen Familien mit Kindern ins Umland Berlins zu beobachten (vgl. IfS/S.T.E.R.N. 1998).

Der wachsende AusländerInnenanteil kann zu Problemen in bestimmten Stadtquartieren führen. In Stadtteilen mit hoher Arbeitslosigkeit wird der Eindruck, daß AusländerInnen die Arbeit weiter verknappen, verschärft. Die Konkurrenz um einfache Arbeiten nimmt zu. Die höhere Anzahl der Kinder in ausländischen Familien verändert die Altersstruktur bei Kindern insgesamt, dies zeigt sich deutlich bei der ethnischen Zusammensetzung der Schulklassen und bringt in Zusammenhang mit den unterschiedlichen Deutschkenntnissen der Kinder Nachteile hinsichtlich der Bildungschancen. Die Eltern der Kinder reagieren auf diese Situation an den Schulen mit Abwanderung. Da der Umzug mit finanziellen Aufwendungen verbunden ist, ziehen nur die Familien weg, die es sich leisten können, d.h. Familien mit mittlerem und höherem Einkommen und dabei sowohl deutsche als auch ausländische Familien. Wobei andere, die es sich nicht leisten können, auch gegen ihre Wünsche im Gebiet verbleiben müssen. Damit entstehen in solchen Gebieten sehr ungünstige Voraussetzungen für das Zusammenleben unterschiedlicher ethnischer Gruppen.

Die Konzentration von AusländerInnen in bestimmten Quartieren ist einerseits durch Selbstselektion, also der selbständigen Wahl des Wohnquartiers, andererseits durch eingeschränkte Möglichkeiten auf dem freien Wohnungsmarkt bedingt.

III. Die Folgen von Ausgrenzung

Die Verwendung der Begrifflichkeiten zur Beschreibung der Situation des Ausschlusses von der Erwerbstätigkeit und der individuellen als auch gesellschaftlichen Folgen, ist in den Ländern Westeuropas und den USA sehr unterschiedlich und teilweise mit bestimmten Werturteilen verbunden. So wird z.B. der Begriff „underclass“ in den USA von konservativen Wissenschaftlern in Verbindung mit abweichendem Verhalten und Selbstverschulden der Situation diskutiert (vgl. Kronauer 1997: 32). Daran wird deutlich, daß der nationale Kontext in einer Diskussion über die gesellschaftlichen Folgen von sozialer Ausgrenzung nicht unberücksichtigt bleiben darf und auch immer durch das (europäische) Gegenbild der Integration geprägt ist. Zur Unterscheidung von Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt (Hausfrauen, RentnerInnen) und sozialer Ausgrenzung, als Folge der Beschäftigungskrise, erscheint es uns sinnvoll, die von Wilson formulierten Merkmale „marginal economic position“ und „social isolation“ zur Bestimmung von sozialer Ausgrenzung heranzuziehen (vgl. Kronauer 1997: 36).

Der Integrationsmodus in der BRD wird wesentlich von zwei Elementen bestimmt. Einerseits durch das seit dem zweiten Weltkrieg verankerte Leitbild der sozialen Integration und sozialstaatlichen Absicherung, andererseits durch die Erwerbsarbeit – sie dient als Basis für die Festlegung der Reichumsverteilung in der Gesellschaft und regelt die individuellen Leistungen der Sozialversicherung sowie die Bezüge der Nichterwerbstätigen. Darüber hinaus ist die Erwerbsarbeit der zentrale Aspekt in den Biographien von Männern und Frauen. Für den

Integrationsmodus der BRD bedeutet die aktuelle Massenarbeitslosigkeit: den integrativen Kern von Erwerbsarbeit in Frage zu stellen.

Für Ralf Dahrendorf bedeutet die Krise der sozialen Bürgerrechte, als Folge von Massenarbeitslosigkeit die Gefahr der Anomie, der Entstehung rechtsfreier Räume und von der Mehrheitsgesellschaft abgekoppelter, in sich zersplitterter sozialer Gruppierungen, die von jener Mehrheit und ihren Institutionen weder etwas erwarten noch etwas erwarten können. (Kronauer 1997: 36f. Vgl. auch Dahrendorf 1988: 141, 151ff.).

Die Beurteilung von sozialer Ausgrenzung für Betroffene setzt die Erfahrung von Zugehörigkeit voraus oder muß als Widerspruch erlebt werden, z.B. „Inklusion“ in einem Teilbereich des täglichen Lebens und Ausschluß aus anderen Teilsystemen. Historisch gesehen war „Inklusion“, bezogen auf die Anzahl der Mitglieder einer Gesellschaft, noch nie so weit fortgeschritten wie heute, wodurch auch Ausgrenzung heute noch schärfer erlebt wird. (Vgl. Kronauer 1997: 39)

In Bezug auf die Thematik der problembeladenen Stadtteile soll hier nur kurz auf einige Dimensionen näher eingegangen werden. Der Zusammenhang von räumlicher Konzentration und gesellschaftlicher Isolation von ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen – in Bezug auf die Entstehung einer „underclass“ – wird in Verbindung mit der Beschäftigungskrise, zunehmender Finanzknappheit und verstärkter Einwanderung in bestimmte Stadtgebiete auch in deutschen Großstädten zum Problem.

Auch den Folgen der kulturellen Ausgrenzung, im Hinblick auf Verfestigung und Weitergabe bestimmter Verhaltensweisen und Lebensstile an die folgende Generation („Kultur der Armut“), insbesondere in Kombination mit ethnischer Unterschiedlichkeit, muß mit Blick auf die Erhaltung der sozialen Stadt mehr Bedeutung beigegeben werden (vgl. Kronauer 1997: 40).

IV. Segregation und ihre Folgen für benachteiligte Quartiere

Der Begriff der Segregation beschreibt die räumliche Ausprägung sozialer Ungleichheit, genauer: die „disproportionale Verteilung von Bevölkerungsgruppen über die städtischen Teilgebiete“ (Friedrichs 1988: 57). Friedrichs zieht zur Erläuterung der Segregation mikro- und makrosoziologische Erklärungen heran.

Die Hypothese auf der Makroebene besagt: „Je größer die Ungleichheit der Wohnungen und deren ungleiche Verteilung über die Stadtfläche und je größer die Einkommensungleichheit, desto höher ist der Grad der Segregation“ (Friedrichs 1988: 66). Ausgespart wird bei dieser Hypothese die Tatsache, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen, insbesondere die ethnischen Minoritäten, aufgrund von Diskriminierung erst in zweiter Linie nach ihrem Einkommen handeln können. Die mikrosoziologischen Erklärungen beziehen sich auf das Wohnstandortverhalten eines Individuums.

Merkmale von Ungleichheit auf der Makroebene sind zum einen das Ausmaß der Einkommensungleichheit in einer Stadt und zum anderen der Anteil der Minorität (wie ethnische

Zugehörigkeit oder Alter). Auf der individuellen Ebene spielt einerseits die Wahlmöglichkeit aufgrund der ökonomischen Verhältnisse (Einkommen) und andererseits die Frage des Lebensstils eine große Rolle, da Haushalte mit einem ähnlichen Lebensstil zu ähnlichem Wohnstandortverhalten neigen. Ein Indikator für den Lebensstil ist zum Beispiel der Schulabschluß.

Aus diesen kurzen Erläuterungen wird deutlich, daß es sowohl freiwillige als auch erzwungene Formen der Segregation gibt. Die freiwillige Segregation beruht in der Bevorzugung bzw. Meidung bestimmter Bereiche in der Stadt und hat zur Voraussetzung, daß diese Wünsche ökonomisch realisierbar sind. Ist diese Voraussetzung nicht gegeben oder kommen andere Faktoren wie beispielsweise die Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen bei dem Versuch eines Wohnstandortwechsels hinzu, dann ist von einer erzwungenen Segregation auszugehen.

Nach der Theorie von Schelling gibt es verschiedene Toleranzgrade beim Zusammenleben mit den Angehörigen einer Minorität (vgl. Schelling 1978). So wird bei Eintritt eines individuellen „tipping-in points“ einer Minorität der Wegzug eines anderen Teils der Bevölkerung beeinflusst, die nur einen geringen Toleranzbereich hat. Das führt wiederum zu einem verstärkten Zuzug der Minoritätengruppe, was einen weiteren Wegzug der Majoritätengruppe zur Folge hat, so daß auf dieser Seite von einem „tipping-out point“ der Majoritätengruppe gesprochen wird.

Bei der Wohnortwahl bzw. der Migration einer Person spielen sogenannte Push- und Pull-Faktoren eine sehr wichtige Rolle. Als Push-Faktoren, also Faktoren, die eine Person dazu bewegen wegzuziehen, gelten beispielsweise Umwelt- und Lärmbelästigungen in den Innenstädten, „Deinvestitionen in dem innenstadtnahen Altbaubestand mit sich beschleunigenden Verfallserscheinungen“ (Dangschat/Blasius 1990: 16) und auch steigende bzw. zu hohe Mieten. Ein weiterer Faktor, der heutzutage eine problematische Entwicklung angenommen hat, bezieht sich insbesondere auf das Anwachsen der ethnischen Minoritätengruppen und dem damit einhergehenden Wegzug der deutschen Mittelschicht.

Faktoren, die eine anziehende Wirkung ausüben, die sogenannten Pull-Faktoren, sind beispielsweise: eine qualitativ höherwertige Versorgung mit Infrastruktur und Ausstattung mit Grünflächen, die Nähe zu Personen mit einem ähnlichen Lebensstil etc.

Die Veränderungen der Beschäftigungsstruktur, die eine soziale Polarisierung forcieren, werden vermutlich zu einer weiteren räumlichen Segregation und räumlichen Konzentration von Bevölkerungsgruppen führen. Einerseits wird es eine höhere Anzahl an Personen mit sehr hohem Einkommen geben, andererseits ist die Herausbildung einer Schicht extrem schlecht bezahlter und in ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen stehender Personen, Arbeitsloser und von Sozialhilfe lebender Personen zu erwarten. Es ist deshalb davon auszugehen, daß ein weit größerer Teil der Bevölkerung als bisher aufgrund der ökonomischen Situation den Wohnstandort nicht freiwillig wählen kann.

V. Beweggründe zum Handeln

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit den Gründen für eine Intervention in einem problembeladenen Stadtteil. Dies geschieht anhand der folgenden Leitfragen: Für wen ist das ein Problem? Warum soll man intervenieren?

1. Für wen ist das ein Problem?

Bereits die Wortgeschichte lehrt: Es existiert kein Problem an sich. Ein Problem ist eine schwierige Aufgabe oder eine Unannehmlichkeit – in beiden Fällen kommt es auf den Bezugspunkt an: Für wen ist das ein Problem? Dies gilt auch für problembeladene Stadtteile: Ist die räumliche Konzentration sozial benachteiligter Menschen ein Problem für die in diesem Stadtteil lebenden Menschen, die mit ihrer räumlichen und sozialen Benachteiligung unzufrieden sind? Oder leidet ihre Umgebung unter den Folgen, zum Beispiel durch kriminelle Übergriffe in sogenannte unproblematische Stadtteile? Müssen die BewohnerInnen der gesamten Stadt für die in diesem Gebiet auftretenden Probleme finanziell aufkommen? Zu unterscheiden ist deshalb stets zwischen der Außenperspektive der BeobachterInnen und der Innenperspektive der Betroffenen.

Die Außenperspektive beruht auf der Wahrnehmung objektiver Indikatoren durch Außenstehende, zum Beispiel die Häufung von SozialhilfeempfängerInnen oder AusländerInnen. Die Innenperspektive umfaßt die subjektiven Vorstellungen der in diesem Stadtteil lebenden Menschen, die durch Befragungen ermittelt werden können. – Wie aus diesen Ausführungen hervorgeht, beinhalten die Begriffe „objektiv“ und „subjektiv“ keine Wertungen, sondern bezeichnen ausschließlich die Perspektive. Um einen Stadtteil als „problembeladen“ zu kategorisieren und ein nachhaltig wirksames Programm zu entwickeln, reicht die Berücksichtigung nur einer der Perspektiven nicht aus. Zur Bestimmung eines Quartiers als „problematisch“ genügen möglicherweise objektive Indikatoren, beispielsweise die Häufigkeit von Straftaten, denn dadurch wird das Leben auch außerhalb wohnender und arbeitender Menschen beeinträchtigt. Andererseits muß ein Stadtteil mit einem überdurchschnittlich hohen AusländerInnenanteil noch lange nicht problematisch sein, sondern kann durch seine stabilen ethnischen Gemeinschaften zur Integration der dort lebenden Menschen beitragen. Diese sozialen Ressourcen würden durch kommunalpolitisches Handeln zerstört, das sich ausschließlich am Ideal sozialer Mischung orientierte und alle Abweichungen ohne Rücksprache mit den Beteiligten an den städtischen Durchschnittswert anpaßte. Vor der politischen Intervention hat, um unbeabsichtigte Folgen möglichst zu vermeiden, die Diskussion mit den in dem Stadtteil lebenden Menschen zu stehen. Bei der Formulierung der Politik sind die dort lebenden StadtteilbewohnerInnen miteinzubeziehen – nicht nur, um überhastete Initiativen mit gravierenden unerwünschten Nebenwirkungen zu umgehen, sondern auch, um spätere Widerstände bei der Durchführung zu verringern.

2. Warum soll man intervenieren?

Die Gründe, die das sozialpolitische Handeln vor Ort motivierten, haben sich im Laufe der Zeit gewandelt, wie ein Rückblick auf die Geschichte des deutschen Modells kommunaler Sozialstaatlichkeit zeigt. An die Stelle der „Sozialdisziplinierung“ in der Hochindustrialisierung im Interesse der (Besitz-) BürgerInnen, die ihre beschauliche Ruhe in den Villengegenden der Städte nicht durch Unruhen aus den ArbeiterInnenvierteln gestört sehen wollten, ist gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine pädagogische Orientierung an den Bedürfnissen der LeistungsempfängerInnen getreten – auch wenn trotz der Proklamation von Gerechtigkeit die Stigmatisierung der SozialhilfeempfängerInnen geblieben ist (vgl. Hanesch 1997: 22-29, Wollmann 1986: 79-84).

Die kontrastierende Gegenüberstellung ökonomisch motivierten Handelns auf der einen und wertorientierten Handelns auf der anderen Seite vernachlässigt die Tatsache, daß eine sozial ausgewogene Stadtentwicklung durchaus im ökonomischen Interesse liegt, denn sozialer Frieden gewinnt als „weicher Standortfaktor“ zunehmend an Bedeutung – meist leider erst, wenn die negativen Folgen seines Fehlens allzu offensichtlich werden. Das Leitbild einer im wirtschaftlichen Wettbewerb konkurrenzfähigen Stadt und das Ideal einer sozialen Stadt gegeneinander auszuspielen hilft nicht weiter, denn die soziale Stadt benötigt die Steuereinnahmen durch die Unternehmen und die in der Stadt angesiedelten Firmen und deren Beschäftigte können auf zusätzliche Ausgaben für die Herstellung von Sicherheit verzichten. Die Entscheidung für die materielle Absicherung atypischer Not- und Bedarfslagen und die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Einrichtungen und sozialen Dienstleistungen durch einen kommunalen Sozialstaat ist also nicht nur eine Entscheidung über Werte. Es liegt im ökonomischen und im sozialen Interesse, „Teufelskreisläufe“ frühzeitig zu unterbrechen oder zumindest zu verlangsamen, bevor sie sich zu Eigendynamiken aufschaukeln, die nicht mehr ohne größere Konflikte aufgehalten werden können.

Nichtsdestotrotz: Eine Wertentscheidung gegen sozialräumliche Polarisierung trifft bereits das Grundgesetz, wenn es die „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes“ fordert (GG Art. 72 (2), vgl. auch GG Art. 20). Auf der kommunalen Ebene setzt das Baugesetzbuch als Vorgabe der Bauleitplanung die „Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen“ (BauGB § 1 (5)) – gemeint sind benachteiligende einseitige Bevölkerungsstrukturen. Und das Ziel der Haushaltsplanung, so die Verfassung von Berlin, ist „ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken“ (VvB Art. 85 (2)). Zudem verpflichtet sich das Land auf die Verwirklichung der sozialen Sicherung „im Rahmen seiner Kräfte,“ (VvB Art. 22 (1)): „Soziale Sicherung soll eine menschenwürdige und eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen“ (VvB Art. 22 (2)).

Der Wissenschaft sind einseitige Auflösungen des angeblichen Konflikts zwischen wirtschaftlichen und sozialen Interessen nicht unbekannt: Weder eine einseitige Orientierung an der ortsansässigen Wirtschaft noch eine einseitige Fokussierung auf den kommunalen Sozialstaat haben zu einer nur wirtschaftlich oder auch nur sozial erfolgreichen Stadtentwicklung geführt. So sind Versuche der Stadtentwicklung durch von Public Private

Partnerships durchgeführte Großprojekte ebenso an ihren selbstgesetzten Zielen gescheitert wie die vielerorts auftretenden städtischen Protestbewegungen. Die bisher praktizierten Public Private Partnerships führten nicht nur zur Nichtbeachtung der sozialen und ökologischen Kosten der Großprojekte, sie scheiterten letztlich häufig auch am Widerstand der Bevölkerung, der die Kosten in unermeßliche Höhen trieb. Hauptursache des Scheiterns war neben der mangelnden Vertretung der Bevölkerung die Beschränkung auf ansässige Großunternehmen. Lokale Gewerbetreibende wurden dagegen meist völlig vernachlässigt (einführend: Mayer 1994, kritisch: Squires 1991, Cattacin 1994). Auch die sozialen Bewegungen konnten ihren Anspruch oft nicht einlösen: Die radikale Opposition blieb ein kurzlebiges Randphänomen, und die dauerhaften Bürgerinitiativen wurden meist in das lokale politische System integriert. Vielen Initiativen geht es offensichtlich auch nur darum, die Probleme von ihrem Stadtteil auf einen anderen abzuwälzen (einführend: Roth 1994, kritisch: Fainstein/Hirst 1995, Krämer-Badoni 1990).

Die scharfe Gegenüberstellung von Wirtschaft auf der einen und Gemeinschaft auf der anderen Seite erscheint im interkulturellen Vergleich als ein besonders in Kontinentaleuropa verwurzelt Phänomen: In Großbritannien und den Vereinigten Staaten nehmen Partnerschaften zwischen lokalen Unternehmen und der städtischen Gemeinschaft von Jahr zu Jahr zu. Der kommunale Staat zieht sich in die Position des Initiators und Moderators zurück (vgl. Froessler u.a. 1994, Fainstein/Campbell 1996, Stoecker 1997, Tilson u.a. 1997).

Der lokalen Politik bleibt allemal die Wahl zwischen einer defensiven Strukturanpassung unter Inkaufnahme sozialer Polarisierung und einer offensiven Strukturanpassung mit dem Ziel sozialer Stabilisierung (vgl. Krätke 1995: 233-261). Welche Handlungsform sich letztlich durchsetzt, ist vor allem eine Frage der lokalen politischen Kultur. Daß dieser Faktor mehr ist als nur eine modische soziologische Floskel hat sich am Berliner Beispiel unterschiedlicher Vorgehensweisen bei Sanierungen in Wedding und in Charlottenburg gezeigt (vgl. Becker/Schulz zur Wiesch 1982). Haupthindernisse angemessener Handlungsstrategien in Deutschland sind meistens mangelnde Informationen über die Probleme durch eine regelmäßige kommunale Sozialberichterstattung (vgl. Noll 1997) und die Schwerfälligkeit der Verwaltung (vgl. Reichard 1994: 13-23).

Der vorangegangene Abschnitt läßt sich in drei Thesen zusammenfassen: Erstens, bei der Definition des Problems und der Formulierung einer angemessenen Handlungsstrategie müssen die Perspektiven der Außenstehenden und die der BewohnerInnen des Stadtteils berücksichtigt werden. Zweitens, Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik sind keine sich gegenseitig ausschließenden Alternativen. Eine nachhaltige Entwicklungsstrategie muß – neben ökologischen – sowohl wirtschaftliche als auch soziale Kriterien erfüllen. Drittens, ein nicht zu vernachlässigender Einflußfaktor der Stadtentwicklung ist die lokale politische Kultur.

VI. Strategien für problembeladene Stadtteile

Um Strategien zur Verbesserung der Situation problembeladener Stadtteile oder zur Vermeidung derselben beurteilen zu können, ist es hilfreich, sie nach ihren Zielen und Schwerpunkten zu unterscheiden. Die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale für eine Beurteilung werden im folgenden erläutert.

In Deutschland greifen eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen und Strategien zur Verbesserung der Situation von benachteiligten Stadtteilen ineinander. Unterschiede sind in ihrer Trägerschaft und Maßstabsebene, der Zielgruppe, dem Zeitpunkt des „Eingriffs“ und in ihrer inhaltlichen Zielsetzung zu finden. Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal bei der Beurteilung von Strategien und Maßnahmen, die zur Verbesserung der Situation in benachteiligten Stadtteilen ergriffen werden, ist die Trägerschaft, in der diese Maßnahmen organisiert werden. Hierbei kann es sich sowohl um staatliche als auch um freie Träger handeln. Teilweise existieren auch Mischformen, die meist durch privates Engagement initiiert wurden, sich im Laufe eines Projektes weiterentwickelten und durch staatliche Träger institutionalisiert wurden. Generell läßt sich nicht sagen, daß die eine oder andere Form der Trägerschaft „besser“ ist als eine andere, da die Anforderungen von Fall zu Fall unterschiedlich liegen. Es hat sich jedoch gezeigt, daß gerade die oben erwähnten Mischformen sowohl von der Akzeptanz fördernden Nähe zu den Betroffenen als auch von der Kontinuität (vor allem die finanziellen) sichernden staatlichen Schirmherrschaft profitieren. In diesem Zusammenhang fällt auf, daß die in freier Trägerschaft befindlichen Projekte meistens auf kleinerer Maßstabsebene angesiedelt sind (z.B. Nachbarschaftshilfe), während die Projekte in staatlicher Trägerschaft überwiegend auf Quartiers- bzw. Stadtteilebene verortet sind.

Eine weitere wichtige Unterscheidung kann bezüglich der Zielgruppe der getroffenen Maßnahmen und Strategien getroffen werden. Grundsätzlich ist hierzu anzumerken, daß die sozialstaatlichen Absicherungssysteme in Deutschland darauf zielen, die Auswirkungen von Ungleichheiten der einzelnen Haushalte, beispielsweise auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, auszugleichen. Obwohl diese Systeme verstärkt in benachteiligten Stadtteilen zur Anwendung kommen, sind die direkten Adressaten von Zuwendungen die einzelnen berechtigten Haushalte, die in diesen Quartieren konzentriert sind und nicht das benachteiligte Quartier an sich. Vor diesem Hintergrund sind die Maßnahmen auf kommunaler Ebene zu betrachten, die umgekehrt das Quartier, und nicht den einzelnen Haushalt zur Zielgruppe erklären. Die quartiersbezogenen Strategien erfüllen hierbei den ergänzenden Part zu staatlichen, meist finanziellen Zuwendungen. Wichtig sind diese, da die haushaltsbezogenen Leistungen der Komplexität und Vielschichtigkeit der Problemlagen allein nicht gerecht werden können. Eine Integration von haushalts- und quartiersbezogenen Maßnahmen, Zuwendungen und Strategien erhöht die Zielgenauigkeit.

Strategien und Maßnahmen lassen sich auch hinsichtlich des Zeitpunkts des „Eingreifens“ unterscheiden. Dabei sind frühzeitige Maßnahmen wie eine Sozialberichterstattung, die das Wahrnehmen von Problemen zu einem frühen Zeitpunkt ermöglicht, als eine Art Früherkennung zu nennen. Die bereits genannte staatliche Absicherung, die Haushalte in

Problemsituationen vor existentiellen Nöten bewahrt, ist als eine präventive Maßnahme einzustufen. Hier versucht der Staat die Entstehung solcher Quartiere durch die haushaltsbezogene Abfederung von sozialen Härten zu verhindern. Andere Maßnahmen werden beispielsweise erst dann ergriffen, wenn eine räumliche Konzentration von Problemlagen bereits zu erkennen ist. Hier werden Probleme „aufgefangen“, die Korrektur wird jedoch durch die bereits bestehende räumliche Konzentration und das damit einhergehende fortgeschrittene Stadium der Fehlentwicklung erheblich erschwert. Hier wirken meist quartiersbezogene Projekte.

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal ist der inhaltliche Schwerpunkt der Maßnahmen und Strategien. Hierbei werden wir uns im folgenden auf quartiersbezogene Ansätze konzentrieren, da wir hier den wesentlichen Handlungsrahmen und Handlungsbedarf sehen. All diese quartiersbezogenen Ansätze zielen auf eine Verbesserung der lokalen Rahmenbedingungen und damit der Lebensbedingungen – ein weiteres „Absacken“ soll verhindert werden. Inhaltlich ist eine grobe Unterscheidung in Projekte und Strategien mit baulichem, ökonomischem oder sozialem Schwerpunkt möglich.

Die baulich orientierten Strategien kommen am häufigsten zur Anwendung. Zu den konkreten Maßnahmen im baulichen Bereich gehört die Instandsetzung und Modernisierung von Substandard-Wohnungen, deren Instandhaltung über einen längeren Zeitraum vernachlässigt wurde. Weitere bauliche Maßnahmen sind Wohnumfeldverbesserungen bezüglich der Grünflächen und Freiräume. Bauliche Aufwertungen dienen der allgemeinen Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse der Bewohner. Die Praxis hat jedoch gezeigt, daß eine rein bauliche Orientierung zu keinen befriedigenden Ergebnissen führt. Deshalb werden oft um den „baulichen Mittelpunkt“ ergänzende Strategien mit sozialen und ökonomischen Zielrichtungen angelagert (Froessler 1994: 41). Für eine solche integrative Ergänzung mehrerer Ansätze, sind Projekte im baulichen Bereich besonders geeignet. Beispielsweise können mit baulichen Maßnahmen Ausbildungs- und Qualifizierungsprogramme verbunden werden oder, durch eine Beteiligung an der Wohnumfeldgestaltung, die Identifikation der Bewohner mit ihrem Kiez gefördert werden.

Ökonomisch ausgerichtete Projekte zielen auf den Ausgleich der ökonomischen Benachteiligung der Bewohner, als einer entscheidenden Ursache für die Entstehung von problembeladenen Stadtteilen, ab. Ein Problem, das dabei auf Quartiersebene angegangen werden kann, ist der nicht zugängliche Arbeitsmarkt für die Quartiersbewohner. Konkrete Maßnahmen können in diesem Zusammenhang auf eine Verbesserung der beruflichen Qualifikation der Quartiersbewohner zielen. Neben der Weiterqualifizierung der einzelnen Arbeitnehmer spielt die Beratung und Schulung vor allem von kleinen und mittelständischen Betrieben innerhalb des Quartiers eine wichtige Rolle. Als Wirtschaftsförderung ist auch die Verbesserung eines schlechten (beschädigten) Quartiersimages zu verstehen. Diese Imageförderung dient der Ansiedlung neuer ökonomischer Aktivitäten und damit der Schaffung von Arbeitsplätzen im Quartier. Der ökonomische Aspekt kommt in lokalen Strategien oft zu kurz, da es meist keine ausreichend differenzierte lokale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik

gibt. Die entsprechenden Fachpolitiken setzen ihre Förderung nicht gebietsbezogen, sondern klientenbezogen um.

Sozial ausgerichtete Maßnahmen können sehr unterschiedlich sein, da auch die sozialen Probleme der BewohnerInnen sehr komplex und vielschichtig sind. Konkrete Projekte auf der Quartiersebene müssen immer vor dem Hintergrund der bereits oben erwähnten sozialstaatlichen Grundabsicherung gesehen werden. Lokale Projekte sind eine notwendige Ergänzung, um die Wirksamkeit staatlicher Sozialleistungen nachhaltiger und wirkungsvoller gestalten zu können, indem ihre Zielgenauigkeit erhöht wird. Hierbei handelt es sich meist um integrierte Projekte, die in direkter Auseinandersetzung mit der realen Lebenssituation und den konkreten Probleme der Bewohner entstanden sind. Dazu gehören z.B. eine Schuldenberatung, spezielle soziale Dienstleistungen für ältere Menschen, die Förderung von Vereinsaktivitäten und vor allem die Betreuung von Kindern und Jugendlichen.

Jeder Strategie, jedem Ansatz liegt ein bestimmtes Verständnis, wie mit der Problematik von benachteiligten Quartieren umzugehen ist, zugrunde. Grundsätzlich lassen sich zwei verschiedene Richtungen unterscheiden. Ein Ansatz sieht die Lösung im Aufheben der räumlichen Konzentration von Problemlagen. Ein anderer geht davon aus, die Quartiere in ihrer sozialen Mischung zu bewahren und Potentiale, wie eine örtliche Gruppenidentität, zu stärken.

In Berlin gibt es zwei aktuelle, kontrovers diskutierte Beispiele von Maßnahmen zur Bekämpfung von problembeladenen Quartieren. Beide Maßnahmen sehen die Lösung in dem Aufheben der Konzentration von Problemlagen. Für einige Berliner Gebiete mit sozialem Wohnungsbau wurde die Fehlbelegungsabgabe aufgehoben, um die Bevölkerung mit mittlerem und höherem Einkommen in diesen Gebieten zu halten, und einer Abwanderung entgegenzuwirken. Ein anderer Ansatz zeigt sich in der Diskussion um den Abriß zweier „sozialer Brennpunkte“ in Kreuzberg und Schöneberg, mit dem Ziel die „negativen“ Merkmalsträger über das Stadtgebiet zu verteilen.

VII. Elemente einer neuen Strategie im Umgang mit problembeladenen Stadtteilen

1. Von der Routinepolitik zur Qualitätspolitik

Die Tatsache scheint fast ein wenig banal, aber selbst an ihrer Kenntnisnahme scheiterten schon viele Beteiligte: Eine neue Qualität von Problemen braucht auch eine neue Qualität von Politik und Strategien.

Oft kommen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage in benachteiligten Quartieren nicht zur Anwendung, weil die zugrundeliegenden Probleme nicht differenziert wahrgenommen werden. Als Beispiel dient die wiederholte Weigerung der Bundesregierung, einen Armuts- oder Sozialbericht erstellen zu lassen. Weiterhin scheitert eine Umsetzung oft daran, daß sich die „komplexen Probleme bestimmter Quartiere und Bewohner (-gruppen) [...] in der Realität eben

nicht in Portionen aufteilen [lassen], die analog zu gängigen Verwaltungs- und Budgetgliederungen liegen. Sie stellen vielmehr ein untrennbares Ganzes dar, das nur dann wirkungsvoll überwunden werden kann, wenn es in seiner komplexen Natur erfaßt und bearbeitet wird" (Froessler 1994: 14). Froessler stellt in seinem Schlußbericht des EU-Austauschprogramms "Quartiers en Crise" zwei Arten von Politik gegenüber: die alte Routinepolitik und die von ihm propagierte Qualitätspolitik. Die Kennzeichen dieser neuen Politik sollen sein:

- gesteigerte Flexibilität im Planungsverfahren und im Einsatz der Ressourcen;
- Überwindung sektoraler und budgetärer Barrieren;
- hoher Stellenwert der BewohnerInnen bei der Entwicklung und Umsetzung dieser Politik.

2. Elemente einer neuen Strategie: „Lokale Partnerschaften“

Im folgenden werden Strategieelemente mit „neuer“ Qualität als positive Beispiele vorgestellt. Wir beziehen uns dabei hauptsächlich auf Rolf Froessler, der eine Strategie als „Lokale Partnerschaften“ bezeichnet und auch als solche begreift.

Im europäischen Kontext haben nur drei europäische Staaten, die Niederlande, Großbritannien und Frankreich, Erfahrungen mit zentralstaatlichen Politiken und Programmen, „die explizit darauf abzielen, die komplexen Probleme benachteiligter Stadtquartiere durch die Förderung integrierter Handlungsansätze zu bekämpfen.“ (Froessler 1994: 27) In Deutschland gibt es Erfahrungen auf Länderebene u.a. in Hamburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen.

Das Quartier als Ausgangspunkt

„Ein Umdenken bezieht sich vor allem auf die stärkere Orientierung auf das Wohnquartier als Handlungsebene, statt sich traditionell und abgegrenzt der jeweiligen Klientel zuzuwenden“, so formuliert es Alisch (1997: 346). In dieselbe Richtung geht die Forderung von Froessler, der in den Quartieren den Ausgangspunkt aller Aktivitäten sieht. Hier häuften sich nicht nur die Probleme in ihrer lokalspezifischen Ausprägung, sondern dort seien auch die „Potentiale, die im Sinne eines erfolgreichen Handlungsansatzes erfaßt und entwickelt werden müssen.“ (Froessler 1994: 67) Die niederländischen Erfahrungen zeigten, daß das Quartier der beste Ort sei, „um all die einzubeziehenden Akteure zu koordinieren und ihr Handeln in eine gemeinsame Strategie einzubinden [und] enorme Potentiale zu einer Steigerung der Effizienz von ohnehin alltäglich aufgewendeten Ressourcen für die Quartiere“ zu wecken (ebd.).

Die neue Rolle der QuartiersbewohnerInnen

„Die Bürgerbeteiligung ist tot – es lebe die Bürgerbeteiligung !“ (Bischoff 1995: 3) Auch wenn PraktikerInnen eher negative Assoziationen bei diesem Stichwort haben, stimmt die Literatur darin überein, daß eine „erfolgreiche Bewohnerbeteiligung [...] als Schlüssel zu den

langfristigen Erfolgen aller Handlungsansätze" (Selle 1994: 58) in einem benachteiligten Quartier gilt. Aber nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit, sondern auch bei der Frage der Reintegration ausgegrenzter Bevölkerung aus der (Arbeits-) Gesellschaft, ist die BürgerInnenbeteiligung hochaktuell. Sehr engagiert formuliert diesen Reintegrationsaspekt die niederländische *inClusion Association*: „Laßt jede Aktion Teil sein eines breiten Strebens nach „empowerment“! Das heißt: Schritt für Schritt den Menschen wieder das Vertrauen zurückgeben in ihre Kompetenz, gesellschaftlich funktionieren zu können.“ (1993)

Alisch weist darauf hin, daß Bürgerbeteiligung kein Imperativ, sondern ein Lern- und Aktivierungsprozeß ist: „Die sogenannten endogenen Potentiale, die Fähigkeiten der Menschen in den Quartieren müssen in der Regel erst (wieder-) entdeckt oder freigelegt werden" (1997: 358). Die Unterstützung und Förderung dieses Lernprozesses („Enabling“) ist eine der Hauptaufgaben des Quartiersmanagements (siehe unten).

Vom sektoralen zum integrierten Ansatz des politisch-administrativen Handelns

Teil des niederländischen Programms für städtische „Problemkumulationsgebiete“, das sich bezeichnenderweise „Soziale Erneuerung“ nennt, ist die Neuorganisation des Systems sozialer Dienste und öffentlicher Organisationen: Daß sich alle beteiligten Verwaltungen inklusive des Arbeitsamtes an einen Tisch setzen und eine gemeinsame, koordinierte, integrierte und gebietsbezogene Strategie entwickeln, scheint in Deutschland immer wieder an zuviel Eigeninteressen zu scheitern. Für Selle ist eine ressortübergreifende horizontale wie vertikale Koordination innerhalb der Administration unerläßlich (Selle 1994: 39). Neben dieser verwaltungsinternen Koordination müsse die wesentlich umfassendere Koordination auf der Quartiersebene stattfinden. In diesem intermediären Bereich sei die Verwaltung, so Selle, nur ein Akteur von vielen. Die Verwaltung müsse die Bereitschaft zeigen, sich auf einen offenen Prozeß einzulassen und Entscheidungen auf die Quartiersebene zu verlagern.

Quartiersmanagement

Eine zentrale Rolle im Hamburger Armutsbekämpfungsprogramm übernimmt der „Projektentwickler“, der als „Mittler“ und „Innovationsträger“ eingesetzt ist (vgl. Selle 1992: 8). Die Aufgaben dieser intermediären Institution sind:

- Bildung von Kooperationsformen und Organisation von Kommunikationsprozessen;
- Aktivierung und Einbindung der BewohnerInnenschaft;
- Aufgreifen und Zusammenführen der Potentiale im Quartier und Entwicklung von konkreten Programmen und Projekten.

Einbindung der Privatwirtschaft

Teil einer innovativen Strategie zur Quartiersentwicklung muß die Einbeziehung des privaten Sektors sein. In Großbritannien gehört zur Unternehmenskultur das „social investment“ auf der lokalen Ebene. Die landesweite britische Organisation „Business in the Community“ und die lokalen „Business Support Groups“ unterstützen die Quartierserneuerung nicht nur finanziell, sondern auch in Form der Ausbildung von VertreterInnen für die BewohnerInnen in Unternehmen in den Bereichen Organisation und Management. Dies geschieht durch Aussenden von ManagerInnen in die Quartiere, Qualifizierungsprogramme für arbeitslose QuartiersbewohnerInnen und durch die Teilnahme an Gremien, die sich mit der Entwicklung und Umsetzung quartiersbezogener Strategien beschäftigen. Die Wirtschaft unterstützt so mit ihrem Know-how die Organisation der Erneuerungsprozesse und der Selbstorganisation der BewohnerInnen (vgl. Selle 1994: 54).

Resümee

Wenn die Bereitschaft aller Beteiligten zur Umsetzung einer neuen Strategie vorhanden ist, und hier im besonderem Maße die der kommunalen Verwaltung und die der Politik, kann der neue Umgang mit problembeladenen Stadtteilen sogar eine Chance sein. Sie können Modell stehen für ein neues adäquates Handeln des Sozialstaates, denn „in derartigen sozialpolitischen Projekten ‘vor Ort’ [werden] neue Handlungskonzepte entwickelt und erprobt, die sich für eine Erneuerung des Sozialstaates auch gesamtpolitisch und -staatlich als wichtiger Schrittmacher erweisen können“ (Wollmann 1986: 98).

VIII. Praktische Untersuchung: Einleitung und Methodik

Nachdem wir uns mit den Ursachen der Entstehung problembeladener Stadtteile, den Folgen von Armut, Ausgrenzung und sozialräumlicher Segregation theoretisch auseinandergesetzt haben, war das Ziel unserer empirischen Untersuchung, räumliche Indikatoren für eine problematische Entwicklung in der Stadt zu finden.

Dabei knüpfen wir an das Gutachten zum Thema „Soziale Stadtentwicklung“, vorgelegt vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH und S.T.E.R.N. GmbH (1998), an, das im Auftrag des Senators für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie erstellt wurde. Ziel dieser Untersuchung war die Analyse von sozialräumlichen Strukturveränderungen in Berlin im Zuge der gesellschaftlichen Veränderungen innerhalb der vergangenen beiden Jahrzehnte. Im Ergebnis dieses Gutachtens wurden sechs problembehaftete Gebiete, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht, identifiziert.

Aufgrund ihrer Vergleichbarkeit haben wir für unsere Untersuchung den Beusselkiez im Bezirk Tiergarten und die Soldiner Straße im Bezirk Wedding ausgewählt. Beide Gebiete waren ursprünglich „typische“ gründerzeitliche Arbeiterquartiere mit einkommensschwacher Wohnbevölkerung. Vor der Wende waren sie durch ihre Randlage innerhalb der geteilten Stadt

bzw. am Rand von Industriegebieten lange Zeit vernachlässigt, gerade im Hinblick auf die Entwicklung der Infrastruktur und Sanierung. Der heute hohe AusländerInnenanteil resultiert teilweise aus der Zuweisungspolitik der achtziger und neunziger Jahre, ist aber vor allem auf Nachzugeffekte zurückzuführen.

Die beiden Quartiere unterscheiden sich in zwei wesentlichen Punkten. In den angrenzenden Stadtteilen der Soldiner Straße wurden in den siebziger und achtziger Jahren weitreichende Sanierungsaktivitäten unternommen, in deren Folge die einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten verdrängt wurden und teilweise in die Soldiner Straße umzogen. Die Besonderheit des Beusselkiezes besteht in der starken industriellen Prägung, als ehemalig größtes innerstädtisches Industriegebiet.

Unsere qualitative Untersuchungsstrategie bestand aus zwei Teilen. Durch Ortsbegehungen in den Quartieren wollten wir räumliche Indikatoren für eine problematische Entwicklung untersuchen. Dazu haben wir im Vorfeld konkrete Kriterien für die Beurteilung des Raumes zusammen gestellt. Im zweiten Teil unserer Untersuchung führten wir ExpertInneninterviews mit Verantwortlichen in diesen Gebieten durch. Das Ziel der Interviews bestand darin, die Sichtweisen der ExpertInnen auf die Probleme in diesen Gebieten zu erfassen sowie vorhandene und geplante Maßnahmen und Lösungsansätze zu ermitteln. Ausgehend davon werden wir Schlußfolgerungen und Vergleiche zu den von uns im theoretischen Teil behandelten Handlungsstrategien treffen.

i. Begehung

Die Begehung der Quartiere erfolgte von Mitte Mai bis Anfang Juni 1998 einzeln bzw. in kleinen Gruppen. Dabei hatten wir folgende Kriterien: Bei der Beurteilung des baulichen Zustandes der Quartiere berücksichtigten wir Merkmale der Dichte, des sichtbaren Leerstandes und der Baulücken. Weitere Kriterien waren die Qualität der Innenhöfe und der Treppenaufgänge, ferner die Ordnung und Sauberkeit des öffentlichen Raums und der Aufenthaltsflächen wie Grünanlagen, Gehwege oder Spielplätze.

Ein weiteres wichtiges Kriterium stellten die Präsenz von Gruppen und Personen im öffentlichen Raum und ihr soziales Verhalten dar. In unsere Untersuchung mit einbezogen haben wir die Ausstattung mit sozialer Infrastruktur und öffentlichen Einrichtungen in den Gebieten. Als ein entscheidendes Merkmal sahen wir die im Quartier vorhandene Gewerbestruktur und Nutzungsmischung. Mit aufgenommen wurde die Verkehrsanbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und die Verkehrsbelastung innerhalb der untersuchten Gebiete.

ii. ExpertInneninterviews

Die Auswahl der InterviewpartnerInnen erfolgte unter dem Aspekt ihrer Kenntnis der Problemlagen in diesen Gebieten und ihrer Betätigung im Quartier. Nach Auswahl und Kontaktaufnahme stellte sich heraus, daß es teilweise besonderer Genehmigungen für

Interviews mit öffentlichen Entscheidungsträgern bedarf, die in zwei Fällen aufgrund des begrenzten Zeitrahmens nicht eingeholt werden konnten. So wurden die Interviews mit LehrerInnen an den zuständigen Schulen nicht geführt.

Für die Interviews wählten wir eine offene Form der Befragung, um den InterviewpartnerInnen genug Raum für Schilderungen aus ihrer Sicht zu geben. Die Gespräche erfolgten im Zeitraum von Mitte Mai bis Mitte Juni 1998. Die nachfolgenden Fragen bilden den groben Rahmen der Interviews, wurden aber entsprechend des jeweiligen Gesprächspartner abgewandelt und ergänzt.

Was ist aus Ihrer Sicht problematisch im Beusselkiez / in der Soldiner Straße?

Welche Veränderungen haben Sie in den letzten Jahren feststellen können? Zu welchem Zeitpunkt?

Welche Gründe/Ursachen haben zu diesen Veränderungen geführt (innen/außen) und warum schlagen sie sich gerade in diesen Gebieten nieder?

Welche Maßnahmen und Strategien wurden ergriffen, und welche sind geplant? Wie erfolgt die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Organisationen in dem Gebiet?

Wie sehen Sie die Zukunft des Beusselkiezes bzw. der Soldiner Straße?

1. Beusselkiez

i. Begehung

Beim Beusselkiez handelt es sich um ein Gründerzeitquartier im nordwestlichen Bereich des Stadtteils Moabit. Der Beusselkiez ist an allen Seiten von industriell genutzten Flächen und vielbefahrenen Straßen umgeben. Neben dieser ungünstigen Lage fallen die Baulücken auf, die sich an der Berlichingenstraße durchgängig über mehrere Grundstücke zum Teil bis zur parallel liegenden Rostocker Straße erstrecken. Diese Baulücken werden als Parkplätze von den angrenzenden Industriebetrieben genutzt. Sie sind umzäunt, aber ansonsten nicht weiter befestigt oder bebaut. Die meisten Häuser sind noch nicht saniert. Grünflächen sind selten im Beusselkiez. Nur der Spielplatz an der Berlichingenstraße verfügt über einige Bäume und Sträucher. In der Sickingenstraße und der Berlichingenstraße wurden neue Bäume angepflanzt. Aufenthaltsräume sind im öffentlichen Raum kaum vorhanden, lediglich am Spielplatz in der Rostocker Straße und vor dem Postgebäude in der Beusselstraße befinden sich Sitzmöglichkeiten.

Menschen verschiedenster Nationalität sind im öffentlichen Raum anzutreffen. In der Huttenstraße und in der Beusselstraße sind fast die Hälfte der Gewerbetreibenden türkischer oder arabischer Herkunft. Das soziale und kulturelle Angebot ist, gemessen an der dort lebenden Bevölkerungszahl, mangelhaft. Lediglich an der Rostocker Straße sind eine Außenstelle der Stadtbibliothek, ein Jugendfreizeitheim und eine Kindertagesstätte. Eine Schule

existiert im Kiez nicht. Anlaufstellen für die Bevölkerung sind der Moabiter Ratschlag und die Betroffenenvertretung an der Beusselstraße.

Nicht aufgefallen ist uns eine Verwahrlosung des öffentlichen Raums durch Müllberge oder Graffitis. Es handelt sich um ein typisches Berliner Altbauquartier, dessen öffentlicher Raum im Vergleich zu anderen Teilen Moabits wenig Aufenthaltsqualität bietet.

ii. ExpertInneninterviews

Im Beusselkiez wurden insgesamt sieben Interviews mit dort arbeitenden ExpertInnen geführt: mit dem Ausländerbeauftragten, einer Jugendstadträtin, VertreterInnen des Sozialamts, des Stadtplanungsamts, der Kindertagesstätte, des Moabiter Ratschlags sowie der Sanierungs- und Mieterberatung.

Die Problematik

Die von den Interviewten genannten Probleme im Beusselkiez lassen sich in drei Bereiche gruppieren: räumlich-bauliche Faktoren, demographische Faktoren und öffentliche Infrastruktur. Die Interviewten kamen zu einer weitgehend einhelligen Beurteilung: Die räumliche Lage des Beusselkieses und die bauliche Situation vieler Häuser ließen zu wünschen übrig. Die Beusselstraße sei zwar viel befahren, doch die Anbindung des Kiezes an S- und U-Bahn schlecht. Im Westen angrenzend liege ein Industriegebiet, und es fehle an Grünflächen. Viele Wohnungen wiesen einfachsten Standard auf und seien überbelegt. Unter dem Strich, so lautete die Bilanz, seien die Mieten im Verhältnis zur Wohnqualität deutlich zu hoch.

Auch demographisch sei der Beusselkiez ein benachteiligtes Gebiet, es häuften sich Arbeitslosigkeit und Armut. Der Anteil der AusländerInnen und der AsylbewerberInnen sei hoch. Viele BewohnerInnen seien auf Alimentierung angewiesen. Die Unsicherheit über die eigene Lebenssituation führe vielfach zu Perspektivlosigkeit, Unsicherheit und einem Gefühl der Bedrohung, das sich manchmal in Aggression und Zerstörungswut, vor allem bei Jugendlichen, entlade. Obwohl viele Menschen nur einen geringen Bezug zu ihrem Wohngebiet haben, gebe es bei anderen Teilen, die seit langem im Gebiet lebten, eine außergewöhnlich hohe Gebietsbindung. Die öffentliche Infrastruktur im Beusselkiez sei unzureichend, Treffpunkte und Freizeitmöglichkeiten gebe es kaum. An der Turmstraße dominierten „Billigläden, Imbißbuden und Spielhallen“. In den Schulen und Kindertagesstätten hätten viele Kinder und Jugendliche Lernschwierigkeiten, schilderten die Interviewten. Betroffen von den erhöhten Gebühren für öffentliche Einrichtungen (Kitas, Bibliothek) sei vor allem die arme Bevölkerung. Deutlich zutage treten die Probleme vor allem bei AusländerInnen. Ihre Distanz gegenüber der deutschen Verwaltung sei groß, zumal es für viele keine muttersprachliche Beratung gebe.

Das verschärfte Zusammenwirken dieser Ursachen in den vergangenen Jahren

Der Zeitpunkt, seit dem diese benachteiligenden Faktoren in den Problemlagen verschärfend zusammenwirken, wurde von den Interviewten ungefähr auf 1989 bzw. 1990 datiert. Seit der Öffnung der Grenzen seien Unternehmen und Menschen in das Berliner Umland abgewandert. Viele Industriearbeitsplätze in Moabit seien ersatzlos weggefallen, ihre Zahl habe sich in den letzten zehn Jahren von 10.000 auf 6.000 fast halbiert. Für die vorwiegend deutschen, aber auch ausländischen Mittelschichtfamilien, die in die Berliner Vororte gezogen seien, seien zu Beginn der neunziger Jahre größtenteils Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus arabischen Ländern nachgerückt.

Auch die hohen Mieten bei verhältnismäßig schlechtem Wohnungsstandard seien so erklärbar: Die hohe Fluktuation der Bevölkerung ermögliche den HausbesitzerInnen die stetige Preiserhöhung bei der Neuvermietung. Da die Mieten vielfach vom Sozialamt bezahlt würden, griffe die Regelung durch Angebot und Nachfrage nicht – mit der Folge, daß die Mieten immer weiter stiegen.

Handlungsstrategien: viele Ideen, schleppende Verwirklichung

Die Stellungnahmen der Interviewten über die Durchführbarkeit und Wirksamkeit von Handlungsstrategien lassen sich zu zwei Gruppen zusammenzufassen: Während einige Akteure konkrete Vorschläge und Pläne zur Durchführung erarbeitet haben, sehen andere keine Hoffnung mehr auf eine Verbesserung der Lage durch die Intervention auf kommunaler Ebene.

Innerhalb der Bezirksverwaltung hatte sich, so mehrere der ExpertInnen, bereits eine informelle Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit den Problemen im Beusselkiez beschäftigt hat. Ihr Ziel sei gewesen, die Attraktivität des Gebiets für die deutsche und die ausländische Bevölkerung zu verbessern, um den Wegzug „sozial integrativer“ Schichten zu verringern – die Maßnahmen hätten sich ausdrücklich auch an die ausländische Mittelschicht gerichtet. Das Problem wurde von den meisten Interviewten nicht in der Konzentration ausländischer Bevölkerung, sondern in der sozialen Benachteiligung der BewohnerInnen gesehen. Vorschläge waren unter anderem der Bau eines Kulturzentrums und einer arabisch-deutschen Schule. Der bisweilen als „arabisches Viertel“ apostrophierte Beusselkiez wurde von den Befragten eher als mögliche kulturelle Bereicherung denn als Bedrohung der deutschen Kultur gesehen. Auch kleinere Projekte, wie die Einrichtung einer muttersprachlichen Beratung im Kiez und die Verschönerung des öffentlichen Raums, wurden angedacht. Die informelle Arbeitsgruppe sei schließlich aufgelöst worden, nachdem die Bezirksverwaltung kein grünes Licht, d.h. Kompetenzen für die Weiterführung gegeben habe.

Hervorgehoben wurde vielfach die Verwahrlosung des öffentlichen Raums. Oberstes Ziel sei deshalb, wie ein Befragter formulierte, zu „zeigen, daß der Kiez nicht vergessen wird.“ Durch kontinuierliche Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung müsse der soziale Zusammenhalt gestärkt werden – auch hier, um die Attraktivität für die Bevölkerung zu erhalten bzw. zu

schaffen. Weitere konkrete Vorschläge betrafen die Verbesserung der Situation an Schulen und Kindertagesstätten, die Förderung privater Modernisierung und des zweiten Arbeitsmarkts.

Doch nicht alle Interviewten waren so optimistisch: Einige sahen auf der kommunalen Ebene keine Möglichkeiten des Eingreifens in Probleme, die durch „gesellschaftliche Rahmenbedingungen“ verursacht worden seien. Als ein Ursachenkomplex wurde die „Arbeiterkultur“ des Kiezes, die mangelnde Qualifikation und die mangelnde Mobilität der ehemaligen IndustriearbeiterInnen genannt – obwohl der Wille zur Arbeit durchaus vorhanden sei. Außerdem wurde die Wirksamkeit kommunalpolitischer Eingriffe bezweifelt. Die Handlungschancen seien verschlafen worden, neue Angebote würden nicht mehr angenommen. Die Menschen seien resigniert, es gehe abwärts. „Es wird sumpfig“ lautete abschließend ein zynischer Kommentar in Anspielung auf das ehemalige Sumpfgebiet Moabit.

Fazit

Die Ergebnisse der Befragung lassen sich überspitzt so zusammenfassen: Der Beusselkiez ist ohne Zweifel in baulich-räumlicher Hinsicht ein problematisches Gebiet. Doch viele Ängste wurden – zum Teil durch die Berichterstattung der Medien – geschürt, und den Hoffnungen auf eine Verbesserung der Situation ist mittlerweile Enttäuschung über das Ausbleiben angekündigter Maßnahmen gewichen. So konzentrieren sich im Beusselkiez zunehmend soziale Problemgruppen, die nicht abwandern können. Kurz: Was macht den Beusselkiez zu einem problembeladenen Stadtteil? Stigmatisierung durch Außenstehende und die Vernachlässigung durch die Verwaltung. Verschärfend wirkt vor allem der verlorengegangene soziale Zusammenhalt im Quartier.

2. Soldiner Straße

i. Begehung

Die Bebauung in der Soldiner Straße stammt überwiegend aus der Gründerzeit. Die Häuser haben bis zu vier Hinterhöfe. Die Baulücken wurden in den siebziger und achtziger Jahren durch Neubauten geschlossen. Die Straßenfassaden sind überwiegend saniert, die Treppenaufgänge aber sind meist unsaniert. Die Neubauten in der Koloniestraße sind teilweise saniert, ansonsten in mangelhaftem Bauzustand. Auch die Hoffassaden waren von der Sanierung ausgeschlossen, die Hofflächen sind großflächig versiegelt und machen einen verwehrtesten Eindruck. Ansätze von Hofbegrünung durch Mieterinitiativen sind zu erkennen, teilweise werden die Höfe aber als Parkplätze genutzt.

An der Soldiner Straße befinden sich drei Spielplätze für verschiedene Altersgruppen und ein Bolzplatz. Den Straßenraum vor den Teestuben im Sommer nutzen neben den Kindern überwiegend türkische Männer, am Getränkehandel an der Koloniestraße treffen sich deutsche Alkoholiker. Der öffentliche Raum wird also von Menschen unterschiedlicher Nationalität,

hauptsächlich türkischer und ehemals jugoslawischer Herkunft, besetzt – auffällig sind die Männergruppen, die ein unangenehmes Gefühl hervorrufen.

Der, früher stark vermüllte, Pankegrünzug bildet als übergeordnete Grünverbindung eine „grüne Oase im steinernen Wedding“. Die Parkbänke werden teilweise von Alkoholikern besetzt. Heute wird der Grünzug regelmäßig gesäubert, ist aber nachts weiterhin kaum beleuchtet. Vandalismus ist sichtbar im öffentlichen Raum, viele Telefonzellen und auch die neu angelegten Bushaltestellen sind beschädigt, auf den Gehwegen befindet sich Sperrmüll. Die Polizei ist stark präsent, in der Filiale der Firma Schlecker patrouilliert ein privater Sicherheitsdienst. Die Geschwindigkeitsbegrenzungen werden oft nicht eingehalten und die Gehwege sind zugesperrt.

In dem Untersuchungsgebiet befinden sich zwei Grundschulen, ein Jugendklub, zwei Kindertagesstätten, zwei Moscheen und ein Seniorenheim. Die Handelsstruktur ist ethnisch geprägt, überwiegend türkisch, vermehrt auch arabisch. Die Besitzer wechseln häufig, dennoch stehen viele Geschäftsräume leer. Auffällig sind die zahlreichen Imbißläden und Cafés. Daneben dominieren Import-Export Läden, „Trödeläden“, Second-Hand Shops und Filialen von billigen Supermarktketten (Aldi, Schlecker). In den Hinterhöfen befinden sich mehrere Kfz-Werkstätten und Baugewerbe. Zunehmend siedeln sich türkische Dienstleister an (Friseur, Werbeagentur, Dolmetscherbüro). In der Koloniestraße sind zwei gewerbliche Flüchtlingswohnheime; ein ehemaliges, mittlerweile verwahrlostes Jugendgästehaus wird als Beherbergung für Bauarbeiter genutzt (für DM 18,- pro Nacht). Drei ehemalige Bordelle in der Soldiner Straße existieren nicht mehr.

ii. ExpertInneninterviews

Bei den Interviews in der Soldiner Straße wurden von unserer Gruppe verschiedene ExpertInnen, die im Soldiner Kiez tätig sind, befragt. Dazu gehörten die Ausländerbeauftragte des Bezirks, ein Mitarbeiter des Büros für stadtteilnahe Sozialarbeit (BfsS), ein Vertreter des Sicherheitsbeirats, ein Mitarbeiter des Stadtplanungsamts Wedding und ein Mitarbeiter der Wohnungsbaugesellschaft DEGEWO.

Das Problem

Fast alle Befragten gaben als ein Hauptproblem in dem Gebiet Soldiner Straße/Koloniestraße ein Gefühl der Bedrohung im öffentlichen Raum an. Dieser Aspekt wurde insbesondere von der weiblichen und der älteren Bewohnerschaft des Gebietes gegenüber den von uns befragten ExpertInnen geäußert.

Beklagt wurde außerdem der Verlust eines allgemeingültigen Wertekodex'. Kriminalität, Aggression, Drogenhandel, Gewalt und Mafiastrukturen würden dagegen dominieren.

Von den meisten GesprächspartnerInnen wurde uns als ein Merkmal des Gebietes Soldiner Straße/Koloniestraße der verwahrloste und verschmutzte öffentliche Raum genannt.

Vandalismus prägte auch in der näheren Umgebung des Untersuchungsgebietes das Straßenbild in Form von Wandmalereien und mutwilligen Zerstörungen.

Der öffentliche Raum werde außerdem von jungen und älteren ausländischen Männern dominiert, die sich vor Cafés, Imbissen und Männer-Teestuben aufhalten. Als Problem werden allerdings vor allem ausländische Jugendliche gesehen, die in Gruppen den öffentlichen Raum in Anspruch nehmen. Die ExpertInnen waren sich auch in dem Punkt einig, daß das Untersuchungsgebiet einen sehr hohen Anteil an Arbeitslosen und SozialhilfeempfängerInnen habe. Das niedrige Einkommen und Untätigkeit setzten Aggressionen frei, wodurch Konflikte entstünden.

Weiterhin wurde mehrmals die Überbelegung der Wohnungen als ein großes Problem genannt, wobei keiner der AnsprechpartnerInnen Eingriffsmöglichkeiten sah, weil Überbelegung meist in illegaler Form vorherrsche.

Die BewohnerInnen des Untersuchungsgebietes seien ferner mangelhaft mit Infrastruktureinrichtungen ausgestattet. Durch das Jugendfreizeitheim sei der Bedarf etwas verbessert worden.

Veränderungen in den vergangenen Jahren

Nach 1989/90 hat sich die Lage nach Meinung der befragten ExpertInnen verschärft. Seitdem habe das Gebiet eine hohe Fluktuation erfahren. Neben vielen deutschen Familien der Mittelschicht verließen auch zunehmend mehr Familien der türkischen Mittelschicht das Gebiet. Zugezogen seien und etabliert hätten sich seit der Wende andere ethnische Bevölkerungsgruppen. Die Umnutzung von Privathäusern als Flüchtlingswohnheime habe dazu beigetragen, daß sich bestimmte Gruppen dort ansiedelten.

Konflikte zwischen unterschiedlichen Nationalitäten seien unter diesen Bedingungen kaum vermeidbar. Hervorgehoben wurden Konflikte zwischen arabischen und türkischen Gruppen.

Durch das seit 1994 bestehende Jugendfreizeitheim, in welchem sich überwiegend arabische Jugendliche aufhielten, habe sich andererseits die Lage ein wenig entspannt.

Ursachen

Fast einstimmig gaben die Befragten als eine Ursache für die Entwicklung dieses Gebietes zu einem Problemgebiet an, daß dieses Gebiet lange Zeit vergessen und vernachlässigt worden sei. In den siebziger und Anfang der achtziger Jahre seien Sanierungsgebiete willkürlich festgelegt worden. Es sei vermieden worden, auch die Soldiner Straße als Sanierungsgebiet auszuweisen, weil dann viele Probleme aufgebrochen wären, was nicht im Sinne des Senates gewesen sei. Verdrängte BewohnerInnen aus anderen Sanierungsgebieten, vor allem zusätzliche problematische AusländerInnengruppen und sozial schwache Bevölkerungsgruppen, seien in die Soldiner Straße und Umgebung gezogen. Hinzu komme, daß die Soldiner Straße schon immer ein armes Gebiet gewesen sei. Die einseitige Belegungspolitik mit der Zuweisung von SozialhilfeempfängerInnen in frei werdende

Wohnungen und die Erlaubnis zur Umnutzung von privaten Wohnungen als Flüchtlingswohnheim hätten zu zusätzlichen Verschärfungen geführt.

Veränderungen der Bevölkerungszusammensetzung und der Beschäftigungsverhältnisse hätten die Situation in diesem Gebiet weiter zugespitzt. Aufgrund der geringen Priorität des Untersuchungsgebietes für die politischen EntscheidungsträgerInnen sei kaum in die Infrastruktur investiert worden, so daß es jetzt an Infrastruktureinrichtungen mangle.

Ein weiterer Aspekt, der nichts Grundsätzliches in dem Gebiet geändert habe, betreffe die Renovierung der Häuser. Es erfolgten in den meisten Fällen keine Instandsetzungen, sondern es fänden nur Modernisierungen statt, so daß auch die Wohnsituation der Bewohner nicht verbessert werde.

Strategien

Gewünscht und geplant werde von den ExpertInnen das Zusammenwirken unterschiedlicher Behörden und Organisationen. Im Sicherheitsbeirat, in dem verschiedene Behörden, Organisationen und Institutionen Mitglied sind, werde diese Zusammenarbeit seit Januar 1998 praktiziert. Ziel sei die Entwicklung einer Nachbarschaft, wobei die Partizipation der BewohnerInnen einen sehr wichtigen Bestandteil der Arbeiten darstelle. In drei Arbeitsgruppen (AG Sicherheit für Senioren, AG Schulen/Jugendliche und Kiez-AG Koloniestr./Soldiner Str.) sollen vor allem die BewohnerInnen aktiv werden. Die Verbesserung mit der infrastrukturellen Versorgung könne in diesem Rahmen thematisiert werden.

Eine weitere Strategie stelle die Beschäftigungspolitik dar. Ziel sei dabei, neben der Senkung der Arbeitslosenzahlen, durch Beschäftigungsverhältnisse in der Nachbarschaft die Identität für das eigene Wohngebiet zu stärken. Durch das wieder- bzw. neugeschaffene Bewußtsein soll der öffentliche Raum durch Sauberkeit und Sicherheit für alle BewohnerInnen wieder an Attraktivität gewinnen. Einer der Befragten meinte, die Aufhebung der Konzentration der ethnischen Minderheiten fördere die Bewältigung von ethnischen Konflikten.

Fazit und Zukunftsperspektiven

Die geäußerten Zukunftsperspektiven für unser Untersuchungsgebiet waren durchweg pessimistisch. Erwartet wird ein weiterer Wegzug von Familien, hingegen die Zunahme von Single-Haushalten, hauptsächlich mit Studenten und Männern aus östlichen Staaten, und eine weitere Verslumung der Soldiner Straße und der Koloniestraße. Chancen werden in geringem Maße in Verbindung mit dem Bezirk Mitte und dem zukünftigen Regierungsviertel gesehen.

3. Zusammenfassung

Aus der Begehung der Gebiete und den geführten ExpertInnengesprächen lassen sich folgende Aussagen ableiten: Hinsichtlich baulich-räumlicher Kriterien konnten wir feststellen,

daß eine kontinuierliche Pflege und Entwicklung der Bausubstanz, der Infrastruktur und der Aufenthaltsräume von großer Bedeutung für das Quartier ist. In diesem Zusammenhang ist bei der Verwaltung, privaten EigentümerInnen, BewohnerInnen und sonstigen Akteuren ein mangelndes Verantwortungsbewußtsein für die Situation in den Quartieren festzustellen. Beide Gebiete wurden von den Befragten als vergessen und vernachlässigt beschrieben.

Als ein weiteres Merkmal zur Identifikation problembeladener Stadtteile wurde von uns die Entwicklung der Gewerbe- und Handelsstruktur eingeschätzt. In beiden Gebieten wurde eine einseitige Ausrichtung der Gewerbe- und Handelsstruktur festgestellt. Mögliche Indizien dafür sind das Fehlen von Fachgeschäften, Konzentration von Imbißstuben, „Ramschläden“ und Filialisten mit dem Image von „Billigketten“.

Hinsichtlich der Einschätzung der ExpertInnen zur Problematik in den Gebieten wurden übereinstimmend die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere der Wegfall der Industriearbeitsplätze, selektive Wanderungen und Veränderungen der Bevölkerungsstruktur genannt. Die Deregulierung auf dem Wohnungsmarkt förderte in den Untersuchungsgebieten Spekulation (Soldiner Straße) und den Anstieg der Mieten bei geringem Standard der Wohnungen bei Neuvermietung (Beusselkiez).

Als Zeitpunkt dieser Veränderungen wurde einerseits die Situation nach der Wende in Bezug auf Möglichkeiten der Suburbanisierung und Abwanderung von ansässigen Unternehmen und andererseits die verstärkte Zuwanderung von Asylbewerbern genannt. Die hohe Konzentration von Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern und Bevölkerungsgruppen ausländischer Herkunft wurde verursacht durch sozialräumliche Segregation, also dem Wegzug von finanziell mobilen Familien aus diesen Gebieten. Die Segregation ist somit als Reaktion auf die als problematisch empfundene Situation und das damit verbundene Image der Quartiere zu bewerten. Auf die Frage nach den Ursachen bzw. Gründen dieser Entwicklung wurden, neben den oben beschrieben baulich-räumlichen Mißständen, die Folgen der Polarisierung der Einkommen und der Ausgrenzung von Erwerbstätigkeit genannt.

Bei der Beurteilung der Maßnahmen und Strategien, die uns seitens der ExpertInnen genannt wurden, fällt auf, daß Zusammenarbeit und ressortübergreifende Maßnahmen in der Verwaltung erwünscht sind und als notwendig erachtet werden. Allerdings sind konkrete Schritte in diese Richtung bis auf wenige Ausnahmen bzw. Ansätze (Sicherheitsbeirat, Kommunales Forum Wedding, Moabiter Ratschlag) kaum festzustellen. Die Schwierigkeiten einer Zusammenarbeit ergeben sich aus einer eingengten Sichtweise der einzelnen Fachbehörden. Für die komplexe Situation von problembeladenen Stadtteilen fehlt ein „Gefühl“ der Zuständigkeit in den Fachbehörden. Die Strategien, die zur Zeit konkret zur Verbesserung der Situation in diesen Gebieten eingesetzt werden, beziehen sich auf die Quartiersebene und befinden sich in staatlicher und freier Trägerschaft. Inhaltlich beinhalten sie meist integrativ bauliche, ökonomische und soziale Schwerpunkte. Ein Beispiel für integrative Strategien sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Zuge baulicher Maßnahmen in den Quartieren. Das Verwaltungshandeln scheint immer noch kurzfristig und politikabhängig, was sich gerade am

Ende einer Legislaturperiode durch verstärkte Aktivität bzw. in abwartendem Verhalten ausdrückt. Dieser Tatbestand wurde indirekt durch die geführten Interviews deutlich.

Hinsichtlich der Zukunft der Quartiere wurden hauptsächlich pessimistische und skeptische Einschätzungen geäußert.

IX. Ansätze einer Strategie

Im folgenden werden Ansätze zukünftiger und realisierbarer Strategien dargestellt, die uns als Ergebnis der Begehung vor Ort und der ExpertInneninterviews wichtig erscheinen. Dabei soll nicht eine möglichst vollständige Darstellung im Vordergrund stehen, Ziel ist vielmehr das Aufzeigen von dringlichen Einzelaspekten.

Wichtig im Zusammenhang mit möglichen Strategien erscheint uns ihre Realisierung unter gegebenen und zum Teil sich noch verändernden übergeordneten Rahmenbedingungen. Das bedeutet, die momentane Situation wie sie sich z.B. auf dem Arbeitsmarkt darstellt, als Status Quo anzunehmen und unter diesen Bedingungen zu versuchen, lokal auf die konkrete Lebenssituation einzuwirken. Gerade auch angesichts leerer öffentlicher Kassen ist nach Lösungen und Strategien zu suchen, die trotz dieser finanziellen Misere realisiert werden können. Internationale Beispiele zeigen, daß durchaus mit kreativen Lösungen auf diesen Umstand reagiert werden kann. Die „Hilfe zur Selbsthilfe“ kann vor diesem Hintergrund als einer der wichtigsten Bausteine begriffen werden.

Weiterhin wichtig erscheint uns der aktive und offene Umgang mit der Problematik von benachteiligten Quartieren – sie muß stärker ein Thema der öffentlichen Diskussion werden. Gerade hier muß die Scheu verloren werden, öffentlich über „Tabu“-Konflikte und Probleme zu sprechen. Tabu sind z.B. Themen wie die Existenz von Armut und der hohe Ausländeranteil in einigen Berliner Grundschulen.

Der Verwaltung kommt, als einem wichtigen Träger von Strategien zur Verbesserung der Situation von benachteiligten Stadtteilen, eine herausragende Rolle zu. Hier erwarten wir keine, wie oftmals geforderte, grundlegende Reformierung. Wir halten es für effektiver nur in einzelnen, aber wichtigen Bereichen die momentanen Verwaltungsstrukturen zu ändern. Dazu gehört, daß stärker als bisher auf horizontaler Ebene ressourcenübergreifend gearbeitet wird. In diesem Zusammenhang erscheint die Bildung von informellen Projektgruppen bzw. problembezogenen AGs, die gebietsbezogen und interdisziplinär arbeiten, hilfreich.

Wichtig erscheint uns weiterhin, daß die Verwaltung ihre Reaktionszeit auf auftretende Problemkonzentrationen verkürzt und ihre Wahrnehmung bezüglich der Entstehung benachteiligter Stadtteile schärft. Hierfür sollte ein Indikatorensystem entwickelt werden, daß gesamtstädtisch und auf Quartiersebene als Signalisierungssystem fungiert.

Quartiersbezogenen Strategien muß mehr Bedeutung als bisher zukommen. Da Maßnahmen aber immer im Gesamtzusammenhang zu sehen sind, darf eine gesamtstädtische Einbettung, d.h. eine gesamtstädtische Strategie zur Überwindung von Benachteiligung nicht fehlen.

Quartiersentwicklungen dürfen nicht isoliert als „Inseln“ betrachtet werden, sondern sind Bestandteil der gesamtstädtischen Entwicklung. Ganz allgemein gilt, daß neben einer ehrlichen und ausführlichen Analyse der Problematik auch das „Anpacken“ und „Ausprobieren“ nicht vergessen werden darf. Dabei muß darauf geachtet werden, daß die Projekte möglichst flexibel gehalten werden, so daß Raum für spätere Korrekturen und Nachbesserungen bleibt. Flexibel heißt in diesem Zusammenhang auch die Untergliederung der Projekte in machbare und konkrete Einzelschritte.

Die Gestaltung und Umsetzung der einzelnen Projekte erfordert neue Formen der Bürgerbeteiligung. Bisher wurden Betroffene in einzelnen Projektphasen nur als Dritte hinzugezogen. Eine gleichberechtigte Kooperation, die sich über alle Projektphasen, von der Entwicklung bis zur Umsetzung, zieht, hat bis jetzt nicht in ausreichendem Maße stattgefunden. Der „Runde Tisch“ mit der Beteiligung unterschiedlicher Akteure muß fester Bestandteil werden. Dabei muß darauf geachtet werden, überhaupt erst die Voraussetzungen zu einer Teilnahme und Verständigung zu schaffen. Partizipation stärkt die Akzeptanz und kann als Beitrag zur Selbsthilfe gesehen werden. Insgesamt ist es dabei wichtig, basisnahe Organisationen zu stärken und ggf. zu etablieren. Für eine erfolgreiche Koordination und effektive Realisierung müssen die Mittel und Kräfte gebündelt und zusammengelegt werden. Damit können Synergien genutzt und quartiersinterne win-win Felder entwickelt werden. Die kontinuierliche Begleitung von Projekten soll ebenso wie eine abschließende Erfolgskontrolle fester Bestandteil von Maßnahmen sein.

Unter allen Bewohnern muß Kindern und Jugendlichen besondere Bedeutung zukommen. Man kann von der Gefahr ausgehen, daß unter gleichbleibenden Umständen die nächste Generation benachteiligter und ausgegrenzter Stadtbewohner heranwächst. Von den Kindern und Jugendlichen hängt in entscheidendem Maße die Zukunft solcher Quartiere ab. Oder anders ausgedrückt, können Probleme rechtzeitig durch eine umfangreiche Kinder- und Jugendarbeit aufgefangen werden. Dieser Zielgruppe kann durch unterschiedliche Maßnahmen begegnet werden. Für Jugendliche können beispielsweise Streetworker eingesetzt werden. Weitere Maßnahmen im Jugendbereich können z.B. Beschäftigungsprojekte und Projekte zur Freizeitgestaltung sein. Bei Kindern eignet sich vor allem die Unterstützung im schulischen Bereich. Maßnahmen in diesem Zusammenhang könnten eine sozialpädagogische Hausaufgabenbetreuung, Betreuung im Spiel- und Sport- und Freizeitbereich und Projekte in Bereichen, wie Musik, Kunst und Theater sein. Die Eltern sind in Projekte, die im schulischen Bereich angesiedelt sind, weitgehend zu integrieren. Das betrifft vor allem die Mütter von ausländischen Kindern.

Angesichts der begrenzten finanziellen Mittel ist bei baulichen Maßnahmen die Nachhaltigkeit von Projekten von zunehmender Bedeutung. Um dies zu erreichen ist ein verstärkter Einsatz von Selbsthilfe und Partizipation bedeutsam. Dabei ist die bauliche Aufwertung der Gebäude genauso wichtig wie die Aufwertung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raums. Die soziale Infrastruktur muß gezielt verbessert werden, ebenso wie die Zusammenarbeit mit den Eigentümern.

Die Medien haben erheblichen Einfluß auf das Image eines Quartiers. Dieser Einfluß muß aktiv und positiv ausgenutzt werden. Zu fördern ist dabei aber keine beschönigende Situationsbeschreibung, sondern eine ehrliche, persönliche Darstellung des Quartiers und der Bewohner auch aus ihrer eigenen Sicht.

X. Methodenkritik

Sowohl bei den Begehungen als auch bei den ExpertInneninterviews sind Verzerrungen durch den „subjektiven Faktor“ nicht auszuschließen. Die Wahrnehmung der Untersuchungsgebiete bei den Begehungen ist von den persönlichen Erfahrungen und Erwartungen beeinflusst. Auch bei den ExpertInneninterviews lassen sich Verzerrungen durch die Art der Fragestellung und die Interviewsituation nicht ausschließen. Die Auswahl der befragten Personen war einseitig auf dort arbeitende Menschen beschränkt. Die meisten Experten wohnten nicht in den Untersuchungsgebieten, so daß die Betroffenheit nur eine mittelbare war. Bewohner wurden – aufgrund der zeitlichen Begrenzung – nicht befragt. Dies muß einer späteren Untersuchung vorbehalten bleiben.

Schwierigkeiten der Verallgemeinerbarkeit der Indikatoren zur Erkennung problembeladener Stadtteile ergeben sich, weil es sich bei den Untersuchungsgebieten um zwei verhältnismäßig ähnliche Quartiere handelt. Beide sind Gründerzeitquartiere, und nicht etwa Neubausiedlungen den fünfziger oder siebziger Jahre. Die Bevölkerungsstruktur ist in beiden Gebieten von einem hohen Ausländeranteil geprägt, und beide Gebiete waren „typische“ Industriearbeiterquartiere. Die Untersuchung anderer Quartiere kann zu anderen Ergebnissen führen.

XI. Fazit

Die im theoretischen Teil aufgearbeiteten Wirkungszusammenhänge, die die Entwicklung der postindustriellen Stadt in der Gegenwart bestimmen, ließen sich auch am Beispiel der untersuchten Quartiere in Berlin nachweisen. Globalisierung und Tertiarisierung führten zur sozialen Polarisierung und zur räumlichen Segregation. Der Wegfall der Industriearbeitsplätze durch den weltweiten Wettbewerb und der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft bewirkten besonders in den untersuchten „Arbeiterbezirken“ ein soziales und räumliches Auseinanderdriften der Stadtgesellschaft. Kann die lokale Politik, sofern sie am Leitbild der europäischen als einer sozialen Stadt festhält, soziale Ausgrenzung verhindern? Und wenn ja, mit welchen Mitteln?

Die alten Modelle der Steuerung greifen angesichts der neuen Qualität der städtischen Probleme nicht mehr. Gezielte Stadtentwicklung muß einen Mittelweg zwischen Anpassung an den globalen Wettbewerb und sozialem Gegensteuern finden. In Hamburg handelten die politisch Verantwortlichen erst, als ihnen die Wähler davonliefen und diese ihre Stimme rechtsextremen Parteien gaben und als sie die sozialen Entwicklungen in der Stadt als persönliche Bedrohung

ihrer Lebensqualität wahrnahmen. Auch das plötzliche Aufbrechen der aktuellen Debatte zu problembeladenen Stadtteilen in Berlin läßt eine Instrumentalisierung für den anstehenden Wahlkampf befürchten.

Im Verlauf der ExpertInnenbefragungen wurde des öfteren der Werte- und Normenverlust beklagt, der in einem engen Zusammenhang mit dem Wegfall der Arbeiterkultur in den Untersuchungsgebieten steht. Abzuwarten bleibt, welche Wertesysteme sich zukünftig in den Gebieten durchsetzen werden. Auch die Realisierbarkeit und der Erfolg von Konzepten des multikulturellen Zusammenlebens in bestimmten Stadtgebieten bleiben angesichts der ethnischen Konflikte zweifelhaft. Toleranz kann nicht von außen erzwungen werden.

Literatur

- Alisch, Monika (1997): Soziale Stadtentwicklung – Leitlinien einer Politik für benachteiligte Quartiere. Das Beispiel Hamburg. In: Hanesch, Walter (Hg.): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektive kommunaler Sozialstaatlichkeit. Opladen: 345-361.
- Alisch, Monika / Jens S. Dangschat (1993): Die solidarische Stadt. Darmstadt.
- Arbeitsgruppe Gemeinwesenarbeit und Stadtteilplanung –argus– GmbH (1993): Sozialstudie. Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung nach § 141 BauGB. Untersuchungsbereich Beusselstraße, Berlin-Tiergarten, erstellt im Auftrag der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, Abteilung Stadterneuerung. Berlin.
- Baugesetzbuch (BauGB), erläutert von Battis, Ulrich / Krauzberger, Michael / Löhr, Rolf Peter (1994): München.
- Becker, Heidede / Schulz zur Wiesch, Jochen (Hg.) (1982): Sanierungsfolgen. Eine Wirkungsanalyse von Sanierungsmaßnahmen in Berlin. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz.
- Bischoff, Ariane / Selle, Klaus / Sinning, Heidi (1995): Informieren, Beteiligen, Kooperieren – Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund.
- Blasius, Jörg / Dangschat, Jens S. (1990): Die Aufwertung innenstadtnaher Wohngebiete – Grundlagen und Folgen. In: Blasius, Jörg / Dangschat, Jens S. (Hg.): Die Aufwertung innenstadtnaher Wohngebiete. Frankfurt am Main/New York: 11-31.
- Cattacin, Sandro (1994): Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität. Zur politischen Organisation der Stadtentwicklung. Florenz, Wien und Zürich im Vergleich. Frankfurt am Main/New York.
- Dahrendorf, Ralf (1988): The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty. In: Kronauer 1997.
- Fainstein, Susan S. / Campbell, Scott (1996): Introduction: Theories of Urban Development and their Implications for Policy and Planning. In: Fainstein, Susan S. / Campbell, Scott (Hg.). Readings in Urban Theory. Cambridge, MA/Oxford: 1-17.
- Fainstein, Susan S. / Hirst, Clifford (1995): Urban Social Movements. In: Judge, David / Stoker, Gerry / Wolman, Harold (Hg.). Theories of Urban Politics. London/Thousand Oaks, CA/New Delhi: 181-204.
- Friedrichs, Jürgen (1988): Makro- und mikrosoziologische Theorien der Segregation. In: Friedrichs, Jürgen (Hg.): Soziologische Stadtforschung. Opladen: 56-77.
- Froessler, Rolf (1994): Stadtviertel in der Krise. Innovative Ansätze zu einer integrierten Quartiersentwicklung in Europa. Dortmund.
- Froessler, Rolf u.a. (Hg.) (1994): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel/Boston/Berlin.
- Grundgesetz (GG). Herausgegeben und kommentiert von Maunz, Theodor / Dürig, Günter (1994): Vier Bände. München.
- Hanesch, Walter (1997): Konzeption, Krise und Optionen der sozialen Stadt. In: Hanesch, Walter (Hg.): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit. Opladen: 21-56.
- Häußermann, Hartmut (1997): Armut in den Großstädten – eine neue städtische Unterklasse? In: Leviathan 25: 12-27.
- IfS / S.T.E.R.N. (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Endbericht. Berlin
- Inclusion Association (1993): Under the Ban. A visit to 20 European cities. Amsterdam/Brüssel. In: Froessler u.a. 1994: 22.

- Krämer-Badoni, Thomas (1990): Die Dethematisierung des Sozialen. Ansätze zur Analyse städtischer sozialer Bewegungen. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 3 (4): 20-27.
- Krätke, Stefan (1995): *Stadt, Raum, Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie*. Basel/Boston/Berlin.
- Kronauer, Martin (1997): „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“. Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung. In: *Leviathan* 25: 28-49.
- Mayer, Margit (1994): Public-Private Partnership – eine neue Option und Chance für kommunale Wirtschaftspolitik. In: Roth, Roland / Wollmann, Hellmut (Hg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: 440-450.
- Noll, Hans-Herbert (1997): Einleitung. Sozialberichterstattung: Zielsetzungen, Funktionen und Formen. In: Noll, Hans-Herbert (Hg.): *Sozialberichterstattung in Deutschland. Konzepte, Methoden und Ergebnisse für Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen*. Weinheim/München: 7-16.
- Reichard, Christoph (1994): *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin.
- Roth, Roland (1994): Lokale Demokratie „von unten“. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik. In: Roth, Roland / Wollmann, Hellmut (Hg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: 228-244.
- Schelling, Thomas C. (1978): *Micromotives and Macrobehaviour*. New York.
- Selle, Klaus (1992): „Neue Planungskultur“ – was ist das? Elf Zustandsbeschreibungen und Einordnungsversuche. In: *Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung* (Hg.): *Stoffsammlung* 15: 1-22. Dortmund
- Selle, Klaus (1994): Lokale Partnerschaften – Organisationsformen und Arbeitsweisen für kooperative Problembearbeitung vor Ort. In: *Froessler u.a. 1994*: 36-66.
- Squires, Gregory D. (1991): Partnership and the Pursuit of the Private City. In: Gottdiener, Mark / Pickvance, Chris (Hg.): *Urban Life in Transition*. Newbury Park, CA/London/New Delhi: 196-221.
- Stoecker, Randy (1997): The CDC Model of Urban Redevelopment: A Critique and an Alternative. In: *Journal of Urban Affairs* 19: 1-22.
- Tilson, Barbara u.a. (1997): Partnerships for Regeneration: The Single Regeneration Budget Challenge Fund Round One. In: *Local Government Studies* 23: 1-15.
- Verfassung von Berlin (VvB) (1997): *Landeszentrale für politische Bildungsarbeit*. Berlin.
- Wollmann, Hellmut (1986): Stadtpolitik – Erosion oder Erneuerung des Sozialstaats „von unten“? In: Blanke, Bernhard / Evers, Adalbert / Wollmann, Hellmut (Hg.): *Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik*. Opladen: 79-101.