



„Lebensqualität in den Quartieren“

Die Luzerner Quartier- und Stadtteilpolitik vor dem Hintergrund
raumbezogener Identität und politischer Steuerungsmöglichkeiten

–

Grundlagenbericht für die Weiterentwicklung der
Quartier- und Stadtteilpolitik in Luzern

Masterarbeit

MAS Programm Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung

19. November 2007 – 20. November 2009

Roger Brunner, Grünfeldpark 4, 6208 Oberkirch

Paolo Hendry, Wesemlinstrasse 65, 6006 Luzern

DANK

Wir danken folgenden Institutionen und Personen:

- Dem Stadtrat von Luzern für das Vertrauen und die Vergabe des Auftrages, einen Grundlagenbericht für die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern zu erarbeiten.
- Der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe für die inhaltliche Unterstützung und fachliche Begleitung.
- Den Interviewpartnerinnen und –partnern für ihre Bereitschaft, ihr Engagement und ihr Interesse. Vor allem bedanken wir uns für die spannenden Gespräche und interessanten Aussagen.
- Allen Personen, die unsere Arbeit durchgelesen, lektoriert und uns mit Hinweisen und Ratschlägen unterstützt haben.
- Unseren Familien für ihre Geduld, die Entlastung und das Verständnis.

Roger Brunner und Paolo Hendry, Ende September 2009

Titelseite

Bild vom gemütlich eingerichteten Spielplatz an der Steinenstrasse anlässlich des Eröffnungsfests der Zentralschweizer Geschäftsstelle von infoklick.ch, Kinder- und Jugendförderung Schweiz, am 28. Mai 2009.

Abdruck mit freundlicher Genehmigung. Copyright: Mario Stübi, infoklick.ch, Geschäftsstelle Zentralschweiz, Luzern.

ABSTRACT

„Lebensqualität“ – diese Antwort auf die Frage nach dem Ziel der Quartier- und Stadtteilpolitik hat sich wie ein roter Faden durch alle unsere Interviews und informellen Gesprächen gezogen. Doch wie können wir die Lebensqualität – oder Lebensqualitäten, denn für jede und jeden von uns dürften unterschiedliche Werte hinter diesem Begriff stecken – im näheren Wohnumfeld erhalten, fördern und steigern? Was braucht es, um sich im eigenen Quartier wohl zu fühlen? Mit der Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik versucht die Stadt Luzern, Antworten auf diese Fragen zu finden. Mit dem vorliegenden Grundlagenbericht soll eine Basis dazu gelegt werden.

Diese Grundlage besteht zum einen aus der Auseinandersetzung mit zwei verschiedenen theoretischen Zugängen: die Frage nach der raumbezogenen Identität und jene nach der politischen Steuerung. Diese theoretischen Hintergründe sollen zwei Hauptthemen der aktuellen politischen Diskussion rund um die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik beleuchten. Erstens die Angst vor einem Identitätsverlust, der die Diskussionen um die aktuelle Fusion der Gemeinde Littau mit der Stadt Luzern und die Strategie 'Starke Stadtregion' dominiert hat. Zweitens ein möglicher Demokratieverlust und mangelnde Mitsprachemöglichkeiten bei einer grösser werdenden Stadt. Beide Themen beschäftigen nicht nur die neuen, sondern auch die bisherigen Quartiere der Stadt Luzern.

Der zweite Teil des Berichts umfasst eine Bestandesaufnahme der aktuellen quartierpolitischen Situation der Stadt Luzern und – soweit sie nicht ohnehin übereinstimmt – der Gemeinde Littau. Dazu wenden wir ein dreidimensionales Modell an, das die inhaltliche, die akteursbezogene und die räumliche Struktur berücksichtigt. Die untersuchten inhaltlichen Bereiche umfassen die vier Handlungsfelder Kommunikation, Zusammenleben, Ausstattung und Entwicklung. Zu den Hauptakteursgruppen rechnen wir die Politik und Verwaltung, die Quartierkräfte, die Kirchen sowie Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Auf der Ebene der räumlichen Gliederung sind wir vom Modell einer 'variablen Geometrie' ausgegangen.

Diese zwei Analyseteile münden in Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern, die auf die ausgewählten Handlungsfelder und die räumliche Gliederung bezogen stichwortartig wie folgt zusammengefasst werden können:

- Kommunikation strukturell verbessern,
- Zusammenleben subsidiär fördern,
- Ausstattung gemeinsam nutzbar machen,
- Entwicklung vorausschauend quartiergerecht planen,
- Räumliche Gliederungen variabel anpassen.

Diese Empfehlungen werden im weiteren Verlauf des Prozesses zur Entwicklung einer neuen Quartier- und Stadtteilpolitik diskutiert, überarbeitet und optimiert werden. Das Ziel wird die „Lebensqualität“ der Luzerner Bevölkerung bleiben – aber nicht zum Selbstzweck, sondern aus der Überzeugung, dass ein Wohnumfeld mit hoher Lebensqualität, mit dem sich die Quartierbevölkerung identifizieren und das sie mitgestalten kann, auf die ganze Stadt ausstrahlt: wer sich im eigenen Quartier wohl fühlt, trägt Sorge dazu, ist solidarisch mit anderen Stadtteilen und übernimmt Verantwortung. – Und sorgsame, verantwortungsvolle und solidarische zivilgesellschaftliche Kräfte tragen wiederum zur Steigerung der Lebensqualität im Quartier bei.

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG UND FRAGESTELLUNG	7
1.1	Parlamentarische Vorstösse	7
1.2	Quartier- und Stadtteilpolitik statt Quartierpolitik	8
1.3	Einbettung des Grundlagenberichts ins Gesamtprojekt	8
1.4	Inhaltliche Fragestellungen	9
2	METHODISCHER ZUGANG	10
2.1	Erhebungsinstrumente	10
2.2	Analyseraster	11
2.2.1	Kommunikation	12
2.2.2	Zusammenleben	12
2.2.3	Ausstattung	12
2.2.4	Entwicklung	13
2.2.5	Variable Geometrie	13
2.2.6	Beteiligte Akteurinnen und Akteure	13
2.2.7	Fazit aus den Theoriebezügen für das Analyseraster	13
2.3	Aufbau der Masterarbeit	14
3	THEROETISCHE BEZÜGE	16
3.1	Zum Verständnis der Quartier- und Stadtteilpolitik	16
3.2	Ziele der Quartier- und Stadtteilpolitik	17
3.3	Raumbezogene Identität	18
3.3.1	Ich-Identität nach Erik H. Erikson	18
3.3.2	Patchwork-Identität nach Heiner Keupp	19
3.3.3	Kollektive Identität nach Jürgen Habermas	19
3.3.4	Raumbezogene Identitäten nach Peter Weichhart	20
3.3.4.1	Konzept der raumbezogenen Identitäten	20
3.3.4.2	Bedingungen, Funktionen und Nutzen raumbezogener Identitäten	20
3.3.5	Folgerungen aus dem theoretischen Bezug zum Thema Identität	21
3.3.5.1	Multiple Identitäten	21
3.3.5.2	Stärkung der raumbezogenen Identität	22
3.3.5.3	Symbolik	23
3.3.6	Exkurs: Raumbezogenen Identität und Sozialraumorientierung	24
3.4	Politische Steuerung	25
3.4.1	Begriffsklärung und Instrumente der politischen Steuerung	25
3.4.2	Die Frage der politischen Steuerung im Kontext theoretischer Konzepte	27
3.4.2.1	Entwicklung der Konzepte über die politischen Steuerung	28
3.4.2.2	Exkurs: Kooperative Demokratie	33
3.4.2.3	Exkurs: Governance	34
3.4.3	Fazit aus dem theoretischen Bezug zum Thema Politische Steuerung	36
4	BESTANDESAUFNAHME UND ANLAYSE	38
4.1	Beteiligte Akteurinnen und Akteure und ihre räumliche Gliederungen	38
4.1.1	Politik und Verwaltung	38
4.1.1.1	Statistische Gliederung	38
4.1.1.2	Quartierpolizei	40
4.1.1.3	Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche	41
4.1.2	Kirchen	41
4.1.2.1	Übersicht	41
4.1.2.2	Römisch-Katholische Kirche	42
4.1.2.3	Evangelisch-Reformierte Kirche	44
4.1.3	Quartiervereine und andere Quartierkräfte	45
4.1.3.1	'Andere' Quartierkräfte	45
4.1.3.2	Quartiervereine	46
4.1.4	Grundeigentümerinnen und –eigentümer	47
4.1.5	Übersicht zur akteursbezogenen Bestandesaufnahme	48
4.1.5.1	Rollen und Funktionen der beteiligten Akteurinnen und Akteure	48
4.1.5.2	Unterschiedliche räumliche Gliederungen	48

4.2	Analyse der Handlungsfelder.....	50
4.2.1	Kommunikation	50
4.2.1.1	Beitrag des Handlungsfeldes Kommunikation zur Quartier- und Stadtteilpolitik	50
4.2.1.2	Rollen und Funktionen der Politik/Verwaltung im Bereich Kommunikation	50
4.2.1.3	Rollen und Funktionen der Kirchen im Bereich Kommunikation	53
4.2.1.4	Rollen und Funktionen der Quartierkräfte im Bereich Kommunikation	54
4.2.1.5	Rollen und Funktionen der Grundeigentümer im Bereich Kommunikation.....	59
4.2.1.6	Zusammenfassung der Einschätzung zum Bereich Kommunikation	59
4.2.2	Zusammenleben	60
4.2.2.1	Beitrag des Handlungsfeldes Zusammenleben zur Quartier- und Stadtteilpolitik.....	60
4.2.2.2	Rollen und Funktionen der Politik/Verwaltung im Bereich Zusammenleben	62
4.2.2.3	Rollen und Funktionen der Kirchen im Bereich Zusammenleben.....	64
4.2.2.4	Rollen und Funktionen der Quartiervereine im Bereich Zusammenleben.....	65
4.2.2.5	Rollen und Funktionen der Grundeigentümer im Bereich Zusammenleben	65
4.2.2.6	Zusammenfassung der Einschätzung zum Bereich Zusammenleben	66
4.2.3	Ausstattung	67
4.2.3.1	Beitrag des Handlungsfeldes Zusammenleben zur Quartier- und Stadtteilpolitik.....	67
4.2.3.2	Rollen und Funktionen der Politik/Verwaltung im Bereich Ausstattung	68
4.2.3.3	Rollen und Funktionen der Kirchen im Bereich Ausstattung.....	72
4.2.3.4	Rollen und Funktionen der Quartierkräfte im Bereich Ausstattung	73
4.2.3.5	Rollen und Funktionen der Grundeigentümer im Bereich Ausstattung.....	74
4.2.3.6	Einschätzung zum Bereich Ausstattung	74
4.2.4	Entwicklung	74
4.2.4.1	Beitrag der Entwicklung an der Quartier- und Stadtteilpolitik	74
4.2.4.2	Rollen und Funktionen der Politik/Verwaltung im Bereich Entwicklung	74
4.2.4.3	Rollen und Funktionen der Kirchen im Bereich Entwicklung.....	77
4.2.4.4	Rollen und Funktionen der Quartierkräfte im Bereich Entwicklung.....	78
4.2.4.5	Rollen und Funktionen der Grundeigentümer im Bereich Entwicklung	78
4.2.4.6	Einschätzung zum Bereich Entwicklung.....	78
4.3	Städtevergleich.....	80
4.3.1	Bern.....	80
4.3.1.1	Quartierpolitische Rahmenbedingungen in der Stadt Bern	80
4.3.1.2	Quartierpolitik im Sinne der Stadtpolitik zur Förderung und Stärkung der Lebensqualität	80
4.3.2	St. Gallen.....	83
4.3.2.1	Quartierpolitische Rahmenbedingungen in der Stadt St. Gallen	83
4.3.2.2	Integrierte Quartierentwicklung als quartierpolitisches Verständnis.....	83
4.3.3	Winterthur.....	86
4.3.3.1	Quartierpolitische Rahmenbedingungen in der Stadt Winterthur.....	86
4.3.3.2	Quartier- und Stadtteilpolitik als partizipative Quartierentwicklung.....	86
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	89
5.1	Stadt Luzern	89
5.1.1	Schlussfolgerungen auf der Ebene von Leitsätzen	89
5.1.2	Empfehlungen auf der Ebene von Massnahmen	92
5.1.2.1	Kommunikation strukturell verbessern	92
5.1.2.2	Zusammenleben subsidiär fördern	93
5.1.2.3	Ausstattung gemeinsam nutzbar machen	93
5.1.2.4	Entwicklung vorausschauend quartiergerecht planen.....	94
5.1.2.5	Räumliche Gliederungen variabel anpassen.....	94
5.2	'Starke Stadtregion'	95
5.2.1	Hinweise für die 'Starke Stadtregion' im Bereich Kommunikation.....	95
5.2.2	Hinweise für die 'Starke Stadtregion' im Bereich Zusammenleben.....	96
5.2.3	Hinweise für die 'Starke Stadtregion' im Bereich Ausstattung.....	96
5.2.4	Hinweise für die 'Starke Stadtregion' im Bereich Entwicklung.....	97
5.2.5	Hinweise für die 'Starke Stadtregion' für die räumliche Gliederung	97
6	SCHLUSSWORT	98
7	LITERATURVERZEICHNIS	99
7.1	Literatur	99
7.2	Verwaltungsdokumente	100
7.2.1	Gemeinde Littau, Stadt Luzern, Kanton Luzern und Katholische Kirche Luzern.....	100
7.2.2	Vergleichsstädte	101
7.3	Dokumente der Quartiervereine	102

ANHANG (separate Dokumente)

- A1 Detaillierte Zusammenstellung der Schlussfolgerungen und Massnahmeempfehlungen
- A2 Kernaussagen aus den Interviews mit den Schlüsselpersonen¹

ABBILDUNGEN

Abbildung 1: Schematische Darstellung der inhaltlichen Struktur, der Akteursgruppen und der räumlichen Gliederung...	11
Abbildung 2: Vorgehen und Aufbau der Masterarbeit.....	14
Abbildung 3: Stadtkreise und Quartiereinheiten der Stadt Luzern	39
Abbildung 4: Räumliche Gliederung des Quartierdienstes der Stadtpolizei Luzern.....	40
Abbildung 5: Räumliche Gliederung der Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche	41
Abbildung 6: Räumliche Gliederung der katholischen Pfarreien und der reformierten Teilkirchengemeinden.....	42
Abbildung 7: Räumliche Gliederung der Quartiervereine der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau	46
Abbildung 8: Beispiele der unterschiedlichen räumlichen Gliederungen der beteiligten Akteurinnen und Akteure.....	48
Abbildung 9: Flyer der „Offenen Jugendarbeit im Quartier – Westliches Stadtgebiet“	65

TABELLEN

Tabelle 1: Übersicht der ausgewählten Theoriemodelle von der Ich-Identität zur raumbezogenen Identität	18
Tabelle 2: Thematische Schwerpunkte der acht bisherigen städtischen Pfarreien	43
Tabelle 3: Rollen und Funktionen der Hauptakteurinnen und –akteure in den verschiedenen Handlungsfeldern.....	48
Tabelle 4: Quartiervereine von Luzern und Littau und ihre Kommunikationsmittel	55
Tabelle 5: Pfarreiheime und Begegnungszentren der katholischen Kirche der Stadt Luzern	72
Tabelle 6: Kurzübersicht über die Eckwerte der Stadt Bern im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik.....	80
Tabelle 7: Kurzübersicht über die Eckwerte der Stadt St. Gallen im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik.....	83
Tabelle 8: Kurzübersicht über die Eckwerte der Stadt Winterthur im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik	86
Tabelle 9: Massnahmeempfehlungen für das Handlungsfeld Kommunikation	92
Tabelle 10: Massnahmeempfehlungen für das Handlungsfeld Zusammenleben	93
Tabelle 11: Massnahmeempfehlungen für das Handlungsfeld Ausstattung	93
Tabelle 12: Massnahmeempfehlungen für das Handlungsfeld Entwicklung	94
Tabelle 13: Massnahmeempfehlungen für die räumliche Gliederung	94

ABKÜRZUNGEN

AG	Arbeitsgruppe
BaBeL	Nachhaltige Quartierentwicklung Basel-Bernstrasse Luzern
BSS	Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
BZO	Bau- und Zonenordnung
CEAT	Communauté d'études pour l'aménagement du territoire
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei; Fraktion des Grossen Stadtrats von Luzern (städtisches Parlament)
GB	Grünes Bündnis; Fraktion des Grossen Stadtrats von Luzern in der Legislaturperiode 2000/2004
G/JG	Grüne/Junge Grüne; Fraktion des Grossen Stadtrats von Luzern in der Legislaturperiode 2004/2009
IG	Interessengemeinschaft
LUSTAT	'LUSTAT Statistik Luzern' ist die zentrale Statistikstelle des Kantons Luzern und seit 1. Januar 2008 selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts
QV	Quartierverein
SP	Sozialdemokratische Partei; Fraktion des Grossen Stadtrats von Luzern

¹ Die Kernaussagen aus den einzelnen Interviews liegen als separater Anhang zu dieser Arbeit vor und können von dazu berechtigten Personen eingesehen werden.

1 EINLEITUNG UND FRAGESTELLUNG

Im ersten Kapitel werden die politischen Hintergründe und die Rahmenbedingungen erläutert, die den Kontext zur vorliegenden Arbeit bilden. Darauf aufbauend werden die inhaltlichen Fragestellungen vorgestellt, denen dieser Grundlagenbericht nachgeht.

1.1 Parlamentarische Vorstösse

In den letzten Jahren wurde im Hinblick auf anstehende Veränderungen wie die Fusion Littau-Luzern, die Strategie 'Starke Stadtregion'² oder die Fusion der Kantons- und Stadtpolizei in diversen parlamentarischen Vorstössen die Entwicklung einer neuen Quartier- und Stadtteilpolitik verlangt:

- In der Motion 301/2003 „Quartierentwicklungsbericht für alle Quartiere der Stadt Luzern“ wurde von der GB-Fraktion der Stadtrat aufgefordert, einen „*umfassenden Quartierentwicklungsbericht zu erstellen, der die einzelnen Quartiere analysiert und wichtige bedürfnisorientierte Massnahmen für die zukünftige Entwicklung aufzeigt*“ (Stadt Luzern, 2003, S. 1).³
- In der Motion 187/2006 „Quartiere der neuen Stadtregion Luzern“ hat die SP-Fraktion den Stadtrat von Luzern und den Gemeinderat von Littau aufgefordert, die Thematik der Quartiere der neuen Stadtregion Luzern frühzeitig anzugehen und nach der Volksabstimmung vom Juni 2007 eine gemeinsame Quartierpolitik zu formulieren (Stadt Luzern, 2006b).⁴
- Im Postulat 414/2008 „Kein Abbau bei der städtischen Quartierpolitik: Weiterentwicklung der Quartierpolizei“ fordert die SP-Fraktion den Stadtrat auf, die Quartierpolizei als ein Element einer aktiven Quartierpolizei weiter zu entwickeln (Stadt Luzern, 2008e).⁵
- Im Postulat 415/2008 „Wie kann die Quartiersversorgung erneuert werden?“ regt die CVP-Fraktion an, „*im Zusammenhang mit der noch ausstehenden Festlegung der städtischen Quartierpolitik die Sozialfunktionen der bisherigen Quartierpolizei neu zu definieren*“ (Stadt Luzern, 2008f, S. 1).⁶

Der Stadtrat hat in diesem Kontext auf das Jahr 2010 für das neu zusammengesetzte Parlament einen Planungsbericht angekündigt und das entsprechende Vorhaben ist in der Gesamtplanung 2009–2013, dem strategischen Führungsinstrument des Stadtrates, als Fünfjahresziel A5.1 wie folgt aufgeführt:

„Die Quartier- und Stadtteilpolitik in der wachsenden Stadt Luzern wird analysiert und definiert.

Im Zuge der Fusionsstrategie 'Starke Stadtregion' wurde die Notwendigkeit einer Aufwertung der Quartierstrukturen offenbar. Der Begriff 'Quartier' meint dabei die nähere Wohnumgebung der Einzelpersonen, den Sozialraum. Er weist, je nach Fragestellung, eine wechselnde Geometrie auf. Die heutige Ge-

² Die 'Starke Stadtregion' ist ein Gemeindeprojekt im Rahmen der Gemeindereform 2000+ des Kantons Luzern und verfolgt das Ziel einer „*Abklärung der Vor- und Nachteile einer Fusion und die gleichwertige Prüfung einer verstärkten Zusammenarbeit*“ in der Agglomeration Luzern (Kanton Luzern: Gemeindereform 2000+. http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturreform/gemeindeprojekte_projekte/starke_stadtregion.htm, Zugriff: 22.09.2009).

³ Die Motion 301/2003 wurde vom Parlament am 28. Juni 2007 unter anderem mit der Begründung als erledigt abgeschlossen, dass die Beachtung des Aspektes Quartierentwicklung eine Daueraufgabe der Stadtentwicklung sei (Stadt Luzern, 2007b).

⁴ Die Motion 187/2006 wurde anlässlich der Sitzung vom 22. November 2007 durch den Grossen Stadtrat abgelehnt. Eine Mehrheit wäre vermutlich der vom Stadtrat vorgeschlagenen Überweisung als Postulat gefolgt. Die SP-Fraktion hielt aber an der Motion fest, fand aber keine Mehrheit (Stadt Luzern, 2007c, S. 56). Ein gleichlautender Vorstoss ist im Einwohnerrat von Littau hingegen im September 2007 als Postulat überwiesen worden (Gemeinde Littau, 2007, S. 10).

⁵ Das städtische Parlament folgte an seiner Sitzung vom 18. Dezember 2008 dem stadträtlichen Antrag und überwies das Postulat 414/2008 nur teilweise, da die Kantonspolizei der verlangten Weiterführung der Quartierpolizei nach der Fusion von Stadt- und Kantonspolizei bereits zugestimmt hatte (Stadt Luzern, 2008g, S. 72).

⁶ Das Postulat 415/2008 ist ebenfalls an der Sitzung des Grossen Stadtrats vom 18. Dezember 2008 behandelt und überwiesen worden. Bei dieser Gelegenheit hat der Stadtpräsident Urs W. Studer die Erarbeitung des vorliegenden Grundlagenberichts angekündigt (Stadt Luzern, 2008g, S. 78).

meinde Littau wird ab 2010 Stadtteil Luzerns sein, der aus räumlich, soziodemographisch und wirtschaftlich unterschiedlichen Quartieren besteht. Der Stadtrat nimmt die Anliegen aus den Quartieren und Stadtteilen ernst und trägt so den Bedürfnissen der Bevölkerung nach hoher Lebensqualität in der wachsenden Stadt Rechnung. Die kleinräumigen Situationen der Quartiere als unmittelbare Wohnumgebung stiften Heimatgefühle und schaffen so Identifikation mit der gesamten Stadt. Sie sollen darum ihre Identitäten behalten und weiterentwickeln können. Alle Quartiere und Stadtteile sind aufgefordert, mit ihren eigenen Stärken das Zusammenleben in der Stadt Luzern zu bereichern. Nur wo unmittelbarer Handlungsbedarf vermutet wird oder ausgewiesen ist, soll eine Analyse der bestehenden Akteure, Angebote und Infrastrukturen als Grundlage dienen, um die richtigen Massnahmen effizient zu ergreifen. In der laufenden Legislaturperiode werden die nötigen Vorbereitungsarbeiten zu einem Planungsbericht geleistet, der in der neuen Stadtgemeinde nach 2010 diskutiert werden soll. Quartierpolitik geht über die reine Förderung und Unterstützung von Organisationen (Vereinswesen) hinaus. Es geht beispielsweise darum, bestehende Akteure zu stärken und zu vernetzen. Der Bericht wird darum unter anderem die Kooperationen mit bestehenden Quartierkräften (Quartiersvereine, Kirchen, Elterngruppierungen, Schulhäusern usw.) aufzeigen. Bereits laufende quartierbezogene Projekte werden weiterentwickelt“ (Stadt Luzern, 2008a, S. 43).

1.2 Quartier- und Stadtteilpolitik statt Quartierpolitik

Im Kontext mit einer grösser werdenden Stadt schlagen wir vor, anstelle von 'Quartierpolitik' den Begriff 'Quartier- und Stadtteilpolitik' zu verwenden. Dabei soll der Begriff 'Quartier' im Sinne eines Wiedererkennungseffekts weiterhin an erster Stelle geführt werden. Die 'Stadtteilpolitik' ihrerseits wird als neuer Begriff eingeführt, der eine neue Ebene zwischen Quartier und Stadt suggeriert. Die Begriffskombination soll zudem die Möglichkeiten verschiedener räumlicher Bezüge und Optiken betonen. Die Reihenfolge des Begriffs 'Quartier- und Stadtteilpolitik' ist bewusst vom 'Kleinen' zum 'Grossen' gewählt, um damit die räumliche Dynamik von Innen nach Aussen zu betonen.

1.3 Einbettung des Grundlagenberichts ins Gesamtprojekt

Als Folge der Motion 187/2006 und der inhaltlichen Verankerung in der Gesamtplanung 2009–2013 wurde verwaltungsintern eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die inhaltliche und prozessuale Entwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik ausarbeitet. In diesem Kontext hat der Stadtrat drei Teilprojekte beschlossen, die unter der Federführung der AG Quartierpolitik verfolgt werden:

- Initiierung des Vorprojektes zur Entwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik;
- Erarbeitung eines Grundlagenberichts zur Quartier- und Stadtteilpolitik;
- Institutionalisierung einer 'Ansprechstelle Quartier- und Stadtteilpolitik' (One-Stop-Shop).

Als Mitglieder der AG Quartierpolitik haben wir den stadträtlichen Auftrag erhalten, im Rahmen unserer Masterausbildung einen Grundlagenbericht zur Quartier- und Stadtteilpolitik zu erarbeiten, der theoretisch und analytisch fundiert ist, sich an praktischen Erfahrungen orientiert und konkrete Massnahmenvorschläge beinhaltet. Als Ziele des Grundlagenberichts wurden definiert:

- Auf der Basis theoretischer Grundlagen sollen verschiedene Ansätze der Quartierpolitik sowie praktische Erfahrungen geprüft und wissenschaftlich miteinander verglichen werden.

- Die aktuelle quartierpolitische Situation in Luzern und Littau soll analysiert und mit anderen Schweizer Städten verglichen werden.
- Aus der Synthese der Analyse theoretischer Grundlagen, der quartierpolitischen Situation in Luzern und Littau sowie exemplarischer Good-Practice-Beispiele aus Schweizer Städten sollen konkrete Handlungsempfehlungen für die Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern dargelegt werden.

Der Grundlagenbericht ist im Gesamtprojekt 'Neue Quartier- und Stadtteilpolitik der Stadt Luzern' eingebettet und soll zusammen mit den Ergebnissen der Arbeitsgruppe, welche das Hauptprojekt prozessual vorbereitet, in einen Planungsbericht zuhanden des Grossen Stadtrates münden.

1.4 Inhaltliche Fragestellungen

Da die eigentliche Definition und inhaltliche Ausarbeitung der Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern Aufgabe der politischen Gremien ist, beschränkt sich die Masterarbeit auf die Erarbeitung von Grundlagen für die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern. Wir konzentrieren uns aufgrund der politischen Diskussion auf folgende Schwerpunkte:

- Die **Definition** einer Quartier- und Stadtteilpolitik muss sich nach bestimmten inhaltlichen Bereichen eingrenzen lassen.
- Im Zusammenhang mit der Fusion mit der Gemeinde Littau wurde von verschiedenen Seiten immer wieder das Thema **Identität** diskutiert. Fusionsgegnerinnen und –egner befürchten einen Identitätsverlust und eine Anonymisierung, Befürworterinnen und Befürworter des Zusammenschlusses entgegen, dass auch die Stadtluzerner Bevölkerung verschiedene (Quartier-) Identitäten aufweist. Wir möchten in dieser Arbeit dem Zusammenhang zwischen Identität und Raum im Bezug auf Quartiere und Stadtteile nachgehen.
- Verschiedene politische Lager sind unterschiedlicher Auffassung über die Aufgabe der öffentlichen Hand im Bereich Quartier- und Stadtteilpolitik. Wir setzen uns deshalb auch mit der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen **politischer Steuerung** auseinander.
- Ebenfalls mit Blick auf die Fusion mit Littau, aber auch angesichts der Uneinheitlichkeit der Definition der bisherigen Grenzen von Quartieren und Stadtteilen befasst sich unsere Arbeit mit Überlegungen zur **räumlichen Gliederung** einer zukünftigen Quartier- und Stadtteilpolitik.

Aufgrund dieser Eingrenzungen ergeben sich folgende Fragestellungen:

- Welche inhaltlichen Schwerpunkte sollen bei der Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik der Stadt Luzern gesetzt werden (Hauptfrage)?
- Welche Bedeutung hat die raumbezogene Identität für die Entwicklung und inhaltliche Ausgestaltung der Quartier- und Stadtteilpolitik?
- Inwieweit ist eine politische Steuerung in der Quartier- und Stadtteilthematik überhaupt möglich?
- Welche räumliche Gliederung soll für die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik angewendet werden?

2 METHODISCHER ZUGANG

Im folgenden Kapitel wird der methodische Zugang und das Vorgehen bei der vorliegenden Arbeit erläutert. Im Sinne einer Leseorientierung werden zudem einzelne Begriffe näher erläutert und der Aufbau des Berichts vorgestellt.

2.1 Erhebungsinstrumente

Der vorliegende Grundlagenbericht ist wie erwähnt in einen verwaltungsinternen Prozess eingebettet, der zum Ziel hat, die Luzerner Quartier- und Stadtteilpolitik weiter zu entwickeln. Der Bericht soll es den Beteiligten ermöglichen, die Entwicklung aufgrund von breit abgestützten Fakten weiterzuführen. Aus methodischer Sicht drängt sich daher eine multiperspektivische Bestandesaufnahme mittels Interviews mit Schlüsselpersonen, Good-Practice-Vergleiche, Dokumentensichtungen, Literaturstudium und Internetrecherchen auf.

Interviews mit Schlüsselpersonen

Für die Interviews wurden insgesamt zwölf Schlüsselpersonen aus folgenden Bereichen ausgewählt:

- 2 Exekutivmitglieder der beiden Gemeinden (Stadtpräsident Luzern, Gemeindepräsident Littau),
- 3 Mitarbeitende, die in diesem Bereich in der Verwaltung tätig sind (Stadtentwicklung, Integration, Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche),
- 3 Akteure aus der Zivilgesellschaft und aus der Kirche⁷ (Quartiervereinspräsident, Quartieraktivist, Verwalter Katholische Kirchgemeinde).
- 4 Expertinnen und Experten im Bereich Quartier- und Stadtteilpolitik (Hochschule Luzern, Vergleichsstädte Bern, St. Gallen und Winterthur),

Die Gespräche wurden als halbstrukturierte Interviews durchgeführt. Die Transkription des Interviews wurde den jeweiligen Schlüsselpersonen zur Autorisierung zugestellt. Zusammenfassungen dieser Abschriften bilden als separates Dokument einen Anhang zum vorliegenden Grundlagenbericht und können von dazu berechtigten Personen eingesehen werden. Aus Gründen der Diskretion werden sie aber nicht einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Städtevergleich

Im Sinne einer 'Good-Practice-Überprüfung' haben wir die Bestandesaufnahme mit einem Städtevergleich ergänzt und die Quartier- und Stadtteilpolitik von Bern, St. Gallen und Winterthur untersucht. Dieser Vergleich erfolgte wiederum mit qualitativen Interviews, Internetrecherchen und Dokumentensichtungen.

Dokumentensichtungen

Für die Dokumentensichtungen stand uns eine grosse Fülle an Verwaltungsdokumenten zur Verfügung. Zudem haben wir sowohl von den Quartiervereinen als auch von der katholischen Kirche und den Vergleichsstädten umfangreiches Grundlagenmaterial zur Sichtung und Analyse erhalten. Die meisten inhaltlichen Lücken haben wir durch Nachfragen und Internetrecherchen schliessen können. Die Angaben zu

⁷ Der Einbezug der Kirche erklärt sich aus der Rolle, welche insbesondere die katholische Kirche in Luzern einnimmt. Das personelle Engagement der Pfarreien in den Quartieren ist gross und hat sich in den letzten Jahren in Teilbereichen intensiviert.

den Quartiervereinen bleiben jedoch unvollständig, da wir trotz mehrmaliger Nachfrage von diversen Kontaktpersonen keine Antwort erhalten haben.⁸

Literaturstudium und Internetrecherchen

Die Auseinandersetzung mit den theoretischen Bezügen erfolgte mittels Literaturstudium, das mit weiteren Internetrecherchen ergänzt wurde. Der Theoriebezug erfolgte über unterschiedliche Zugänge: angesichts der Zielsetzungen interessierten uns die Fragen nach der räumlichen Identität sowie die Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung.

2.2 Analyseraster

Bereits in unserer Tätigkeit in der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe Quartier- und Stadtteilpolitik und verstärkt auch bei den Vorbereitungsarbeiten für den vorliegenden Grundlagenbericht sind wir immer wieder auf Definitionsunschärfen gestossen. Was ist Quartierpolitik? Welche Bereiche gehören dazu? Welche nicht? Im Verlauf der Auseinandersetzungen haben wir vier Handlungsfelder definiert, mit denen sich die Aspekte der 'Quartierpolitik' eingrenzen lassen: Kommunikation, Zusammenleben, Ausstattung und Entwicklung (vgl. Abbildung 1). Diese inhaltliche Dimension wird mit den Ebenen der beteiligten Akteurinnen und Akteure sowie der räumlichen Gliederung in Verbindung gebracht.

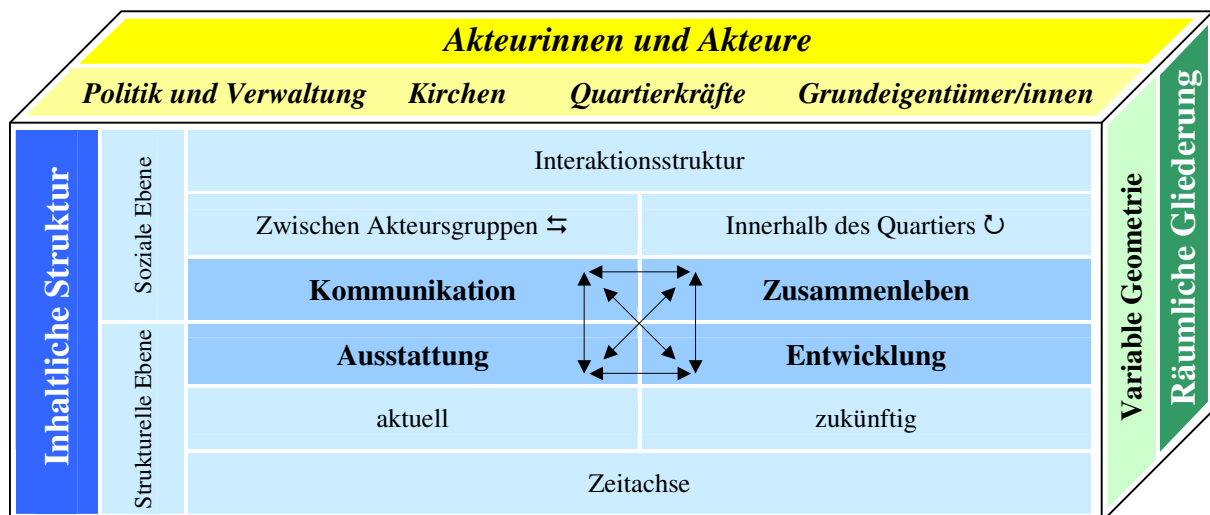


Abbildung 1: Schematische Darstellung der inhaltlichen Struktur, der Akteursgruppen und der räumlichen Gliederung

- Die inhaltliche Struktur beruht auf Erfahrungswerten und bezeichnet vier Bereiche, die sich relativ gut voneinander abgrenzen lassen.
 - Die zwei sozialen Ebenen (Kommunikation und Zusammenleben) unterscheiden sich bezüglich ihrer Interaktionsstruktur (das Zusammenleben innerhalb des Quartiers, die Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteursgruppen).
 - Die zwei strukturellen Ebenen (Ausstattung und Entwicklung) werden – vereinfacht gesagt – auf einer Zeitachse unterschieden (Ausstattung als Status Quo, Entwicklung auf die Zukunft ausgerichtet). Unter Ausstattung und Entwicklung sind in erster Linie materielle Infrastrukturen zu

⁸ Über die Gründe des unvollständigen Rücklaufs unserer Anfragen können wir nur spekulieren: einerseits dürfte die Ehrenamtlichkeit und damit der Mangel an zeitlichen Ressourcen eine Rolle spielen, andererseits ist bekannt, dass einzelne Quartierorganisationen gegenüber der Stadtverwaltung sehr skeptisch eingestellt sind. Unabhängig davon kann es als Indiz gewertet werden, dass die Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung und den Quartierorganisationen verbessert werden kann.

verstehen, aber auch immaterielle Werte wie Dienstleistungen gehören dazu. Diese vier Handlungsfelder stehen in einer Wechselwirkung zueinander. So fördert zum Beispiel eine Ausstattung mit Infrastrukturen mit Treffpunktcharakter das Zusammenleben – oder die Entwicklung eines Quartiers ist unter anderem auf eine sorgfältige und gut funktionierende Kommunikation angewiesen.

- Diesen vier inhaltlichen Bereichen steht die Frage gegenüber, wie die jeweilige räumliche Gliederung von Stadtteilen und Quartieren für die einzelnen Fragestellungen aussehen könnte. Hier sind wir aufgrund der Vorarbeiten von einem Modell der 'variablen Geometrie' ausgegangen (vgl. Kapitel 2.2.5, S. 13).
- Die dritte Dimension umfasst die vier wichtigsten Akteurinnen und Akteure: die Politik/Verwaltung, die Kirchen, die zivilgesellschaftlichen Quartierkräfte und die (übrigen) Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ('übrige' Grundeigentümer, da die öffentliche Hand und die Kirchen selbst auch in der Rolle als Grundeigentümerinnen in Erscheinung treten können).

Unser Analyseraster haben wir im Sinne einer Hypothese für die Bestandesaufnahme verwendet. Einerseits sollte das Raster die Durchführung und Auswertung der Dokumentensichtungen und der Interviews erleichtern, andererseits haben wir die Praxistauglichkeit des Rasters überprüfen können. Gleichzeitig haben wir das Analyseraster aufgrund der theoretischen Grundlagen überprüft, ausdifferenziert und vertieft. Nachfolgend werden die einzelnen Begriffe näher definiert:

2.2.1 Kommunikation

Der Bereich Kommunikation umfasst im Zusammenhang mit der Quartier- und Stadtteilpolitik die Teilbereiche Information (als unilaterale Kommunikationsform, die Tätigkeit des Informierens), Dialog (im Sinne eines Austauschs) und Partizipation (als Beteiligung an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen). Dabei geht es in erster Linie um die Kommunikation zwischen den genannten Akteursgruppen und weniger um die Kommunikation zwischen den Beteiligten der gleichen Gruppe.

2.2.2 Zusammenleben

Der Bereich Zusammenleben umfasst die nichtinstitutionalisierte (aber durchaus auch organisierte) Form von zwischenmenschlichen Beziehungen im Lebensraum Quartier. Der zu berücksichtigende Sozialraum geht über die Nachbarschaft hinaus, bleibt aber im näheren Umfeld verwurzelt. Selbstverständlich ist Kommunikation auch ein Teil des Zusammenlebens, wie aber bereits unter 2.2.1 erwähnt, geht es in dieser Arbeit beim Thema Kommunikation um die Kommunikation zwischen den Akteursgruppen. Der Austausch innerhalb der Quartierbevölkerung wird als Teil des Bereichs 'Zusammenleben' betrachtet.

2.2.3 Ausstattung

Die Bereiche Ausstattung und Entwicklung (nachfolgend in Kapitel 2.2.4 beschrieben) überschneiden sich stark, da sie in erster Linie die Infrastruktur betreffen. Eingeschlossen sind aber auch Dienstleistungen, welche an keine materiellen Ressourcen geknüpft sind. Die Unterschiede sind einerseits zeitlicher Natur (Gegenwartsbezug bei der Ausstattung, Zukunftsausrichtung bei der Entwicklung), andererseits

auch geometrisch bedingt (die Ausstattung ist auf ein fest definiertes Gebiet bezogen, Entwicklungsbe-
mühungen erfolgen oft punktuell⁹).

2.2.4 Entwicklung

Der Bereich Entwicklung umfasst die Bemühungen, ein Teilgebiet der Stadt schwerpunktmässig voranzu-
treiben. Auslöser können einerseits eine 'defizitäre' Ausstattung sein (Quartierentwicklung Basel-/Bern-
strasse Luzern, BaBeL, vgl. Ausführungen S. 46), aber auch Umnutzungsvorhaben (Entwicklungsschwer-
punkte Luzern-Nord, Luzern-Süd und Bahnhof Luzern; Neugestaltung Allmend) oder die Erschliessung
neuer Gebiete. Oft entstehen solche Entwicklungsvorhaben in einem gesamtstädtischen oder regionalen
Zusammenhang. Sie haben aber immer auch Auswirkungen auf die betroffenen Teilgebiete der Stadt.

2.2.5 Variable Geometrie

Die Wahl der 'variablen Geometrie'¹⁰ als Hypothese zur räumlichen Gliederung erfolgte aus der prakti-
schen Erfahrung, dass im Laufe der Zeit für verschiedene Zwecke unterschiedliche Gliederungen definiert
und angewendet worden sind. Dabei bezieht sich die Variabilität nicht nur auf die Rasterung der Raum-
gliederungen (feinmaschig oder grobgliedrig), sondern auch auf ihre Flexibilität (statisch oder dyna-
misch). In der vorliegenden Arbeit wird der Frage nachgegangen, für welche Bereiche welche räumlichen
Gliederungen angewendet werden, und stellt sie der Hypothese gegenüber, dass eine einzelne feste Raum-
gliederung nicht ausreicht, um den verschiedenen Anforderungen und Bedürfnissen einer zeitgenössi-
schen Quartier- und Stadtteilpolitik gerecht zu werden.

2.2.6 Beteiligte Akteurinnen und Akteure

Die Erläuterungen zu den einzelnen Akteurinnen und Akteuren sind, da damit auch die Bestandesauf-
nahme und Analyse verbunden sind, im Kapitel 4.1 „Beteiligte Akteurinnen und Akteure und ihre
räumliche Gliederungen“, Seite 38 dargestellt. Die Bevölkerung selbst tritt in unserem Modell nicht in
Erscheinung, da wir uns auf formal organisierte, identifizierbare Akteurinnen und Akteure beschränken.
Dazu gehören die Quartierkräfte, welche explizit die Interessen der Bevölkerung vertreten. Zudem zielen
letztlich alle Bemühungen der Quartier- und Stadtteilpolitik auf die Erhaltung und Verbesserung der
Lebensqualität der gesamten Bevölkerung.

2.2.7 Fazit aus den Theoriebezügen für das Analyseraster

An dieser Stelle möchten wir das Fazit aus der Überprüfung des Analyserasters anhand der Theorie-
bezüge vorwegnehmen, um uns anschliessend ausschliesslich der praktischen Anwendung des Rasters
widmen zu können.

⁹ Darauf lässt auch der in der Raumplanung gebräuchliche Begriff „Entwicklungsschwerpunkt“ schliessen. „Punktuell“ wird
zudem auch im übrigen Sprachgebrauch nicht nur örtlich, sondern auch zeitlich verwendet.

¹⁰ Unter dem Begriff 'variable Geometrie' wird die Möglichkeit verstanden, je nach Fragestellung unterschiedliche räumliche
Gliederungen anzuwenden. – Unter dieser Bezeichnung wird seit ein paar Jahren innerhalb der Europäischen Union die
Möglichkeit überlappender Mitgliedschaften der Staaten in verschiedenen Gruppen verstärkter Zusammenarbeit mit jeweils
unterschiedlicher Zusammensetzung umschrieben.

Bei der Überprüfung der inhaltlichen Gliederung sind wir auf keine grundsätzlichen Widersprüche gestoßen. Selbstverständlich ist die gewählte Gliederung eine starke Vereinfachung der Realität, was im Sinne einer Komplexitätsreduktion auch beabsichtigt ist. Sie hat auch ihre Schwächen, wie die nicht immer einfache Zuordnung gewisser Teilbereiche zu den einzelnen Dimensionen, was sich in Überschneidungs- und Doppelspurigkeitsproblematiken manifestiert. Insbesondere bei der Gegenüberstellung der vorgenommenen inhaltlichen Gliederung und den theoretischen Grundlagen zur raumbezogenen Identität konnte jedoch die zentrale Bedeutung der vier Handlungsfelder Kommunikation, Zusammenleben, Ausstattung und Entwicklung bestätigt werden (vgl. Kapitel 3.3.4, S. 20). Auch unsere bisherigen praktischen Erfahrungen mit der gewählten Gliederung bestätigen die Tauglichkeit des Modells.

Das Konzept der variablen Geometrie stimmt mit dem Modell der multiplen Identitäten und den diskutierten Theorien zur Identitätsbildung überein und lässt sich durch sie stützen (Kapitel 3.3, S. 18). Der Perimeter für bestimmte Erörterungen und Massnahmen muss nicht fix sein, sondern kann sich dem jeweiligen Kontext anpassen, der für das jeweilige Handeln relevant ist.

Auch auf der Basis der theoretischen Bezüge zur politischen Steuerung lässt sich das Analyseraster bestätigen. Es wird deutlich, dass vor allem das Handlungsfeld der Kommunikation im Rahmen der Quartier- und Stadtteilpolitik sehr wichtig ist. Auch im Zusammenhang mit den politischen Konzepten von kooperativer Demokratie, Bürgerbeteiligung, Partizipation und Governance¹¹ wird ersichtlich, dass die Zusammenarbeit, der Dialog und die Netzwerkpflge zwischen der Stadt und den verschiedenen Akteursgruppen je nach Fragestellung situativ und variabel gestaltet sein muss.

2.3 Aufbau der Masterarbeit

Im Sinne einer Leseführung möchten wir den Aufbau der vorliegenden Masterarbeit kurz vorstellen (die Ziffern bezeichnen die jeweiligen Kapitelnummern):

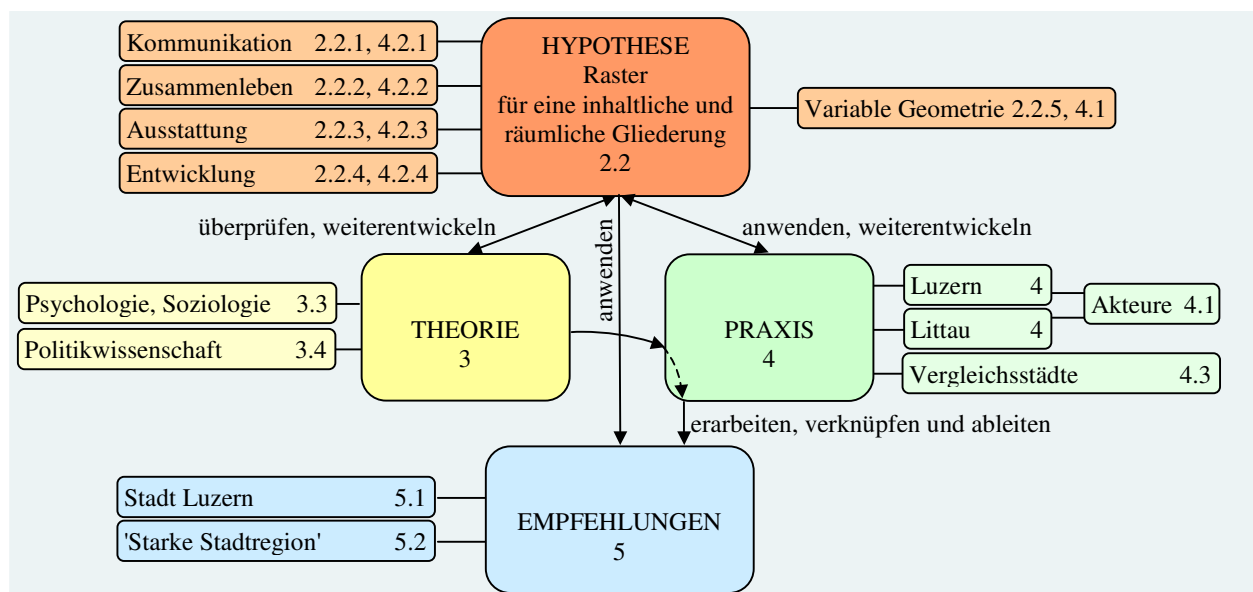


Abbildung 2: Vorgehen und Aufbau der Masterarbeit

¹¹ Die ausführliche Beschreibung des Governance-Konzepts erfolgt in Kapitel 3.4.2.3, Seite 34.

Das im aktuellen Kapitel vorgestellte Analyseraster dient als Modell zur Analyse der bestehenden Praxis in Luzern, Littau und in den Vergleichsstädten. Zuvor werden wir in einem theoretischen Exkurs das Modell überprüfen. Die Theorie soll aber auch konkrete inhaltliche Hinweise für die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik liefern. Die Analyse mündet in Empfehlungen für die zukünftige Quartier- und Stadtteilpolitik der mit Littau fusionierten Stadt Luzern. Soweit möglich, werden zudem Hinweise auf ihre Weiterentwicklung im Zusammenhang mit allfälligen weiteren Fusionen im Rahmen der Strategie 'Starke Stadtregion' gegeben.

Die Gewichtung der einzelnen Handlungsfelder fällt unterschiedlich aus. Zum Handlungsfeld Kommunikation haben wir bei der Bestandesaufnahme deutlich mehr Hinweise und Anregungen erhalten als beim Handlungsfeld Entwicklung. Diese Tatsache schlägt sich auch auf die Länge der einzelnen Kapitel nieder und dürfte mehrere Gründe haben. Einerseits scheint der Problemdruck im Bereich Kommunikation am grössten zu sein, andererseits ist der Bereich Entwicklung bereits stark mit der angelaufenen Revision der Bau- und Zonenordnung verknüpft, sodass in den Interviews oft Verweise auf diesen laufenden Prozess gemacht worden sind.

Wie in Kapitel 4.1.5.1, , Seite 49, erläutert wird, haben die Akteurinnen und Akteure auch unterschiedliche Rollen und Funktionen in den einzelnen Bereichen und somit auch stark voneinander abweichende Bedeutungen im jeweiligen Handlungsfeld. Dies erklärt ebenfalls, weshalb beispielsweise die Bestandesaufnahme und Analyse im Bereich Kommunikation für die Quartierkräfte ausführlich ausfällt, hingegen das Kapitel 4.2.3.4, „Rollen und Funktionen der Quartierkräfte im Bereich Ausstattung“, Seite 73, knapp gehalten ist.

Noch ein Hinweis zur Darstellung: Unsere Schlussfolgerungen und Empfehlungen haben wir laufend in die jeweiligen Textstellen eingefügt und im Kapitel 5, „Schlussfolgerungen und Empfehlungen“, Seite 89 zusammengefasst und – in einer ausführlicheren Form – als Anhang diesem Bericht beigelegt. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind in den Theoriekapiteln und bei der Bestandesaufnahme zur vereinfachten Lesbarkeit wie nachstehend aufgeführt dargestellt. Dabei unterscheiden wir

- **Schlussfolgerungen** auf der Ebene von Leitsätzen (Nummerierung mit dem Präfix SL) und
- **Empfehlungen** auf der Ebene von konkreten Massnahmen (Nummerierung mit dem Präfix EM).

Hier zwei Beispiele:

SL2 Nebeneinander von Identitäten

Für die Quartier- und Stadtteilpolitik ist zu beachten, dass ein Nebeneinander verschiedener Identitäten, die sich zum Teil sogar konkurrenzieren, nicht nur möglich ist, sondern sogar die Regel sein dürfte.

EM7 Kontakt- und Koordinationsstelle in der Verwaltung

Die Quartier- und Stadtteilpolitik als politisches Handlungsfeld soll nicht ausschliesslich einer einzigen Direktion inhaltlich-thematisch verantwortet werden. Jedoch ist es im Sinne der Schaffung eindeutiger Strukturen sinnvoll, wenn eine Dienststelle die Verantwortung für eine Kontakt- und Koordinationsstelle in Sachen Quartier- und Stadtteilpolitik übernimmt.

Soweit unsere Vorbemerkungen zum Aufbau und zur Gliederung der Masterarbeit. – In einem ersten Schritt möchten wir uns nun den theoretischen Bezügen widmen.

3 THEROETISCHE BEZÜGE

3.1 Zum Verständnis der Quartier- und Stadtteilpolitik

Damit die unterschiedlichen Handlungsfelder im Rahmen der Quartier- und Stadtteilpolitik inhaltlich verortbar sind, gilt es vorerst eine begriffliche Klärung und Auslegeordnung vorzunehmen, was unter dem Begriff 'Quartier- und Stadtteilpolitik' in der wissenschaftlichen Literatur und in der politischen Praxis verstanden wird. Basierend auf der begrifflichen Annäherung und Festlegung ist zudem die Zielsetzung der Quartier- und Stadtteilpolitik zu erörtern. Folgende Beschreibungen und inhaltliche Verortungen der Quartier- und Stadtteilpolitik sind in Wissenschaft und Politik gängig:

Anlässlich des Projekts „Quartierentwicklung in mittelgrossen Städten“ verwendete die Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT)¹² die folgende Definition von Quartierpolitik: „*Unter Quartierpolitik verstehen wir den Zugang zu den Problemen auf Quartierebene. Sie strebt eine Entwicklungsstrategie an, welche diejenigen Mechanismen aufhalten kann, die eine positive Entwicklung verhindern. Sie berücksichtigt sämtliche Probleme auf Stufe Quartier sowie deren Vernetzung untereinander*“ (Sfar et al., 2005, S. 8).

Als Voraussetzung einer möglichen Quartierpolitik betont die CEAT zusätzlich den starken politischen Willen und die guten Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse (Hänggi, 2007, S. 46ff.). Sie macht deutlich, dass die genannten Rahmenbedingungen für die Lösungsfindung ungenügend sind. Auf der Verwaltungsebene empfiehlt die CEAT zudem die Einrichtung einer ‚Quartierbeobachtungsstelle‘, die objektive Daten und Informationen erhebt. Auch soll ein Gremium sicherstellen, dass der Austausch unter den betroffenen Dienststellen gewährleistet wird. Zusätzlich sieht die CEAT im Rahmen des Teilprojekts „Entwicklung von Wohnquartieren in mittelgrossen Städten – Fallstudie Gyrischachen-Quartier in Burgdorf“ die Gewährleistung und Optimierung der allgemeinen Attraktivität des Quartiers als Hauptzielsetzung einer Quartierpolitik (Sfar, 2004, S. 31).

Peter Tobler (2008), Integrationsbeauftragter der Stadt St. Gallen, plädiert im Rahmen einer zeitgemässen Quartierpolitik für eine verstärkte Bedeutung der Integration. Integrationsarbeit trägt zur Quartierentwicklung bei, die ihrerseits einen wichtigen Beitrag zur Quartierpolitik leistet. Dabei tritt er für eine Gemeinwesenarbeit ein, die nicht *für*, sondern *mit* der Bevölkerung erfolgen soll. Als weitere wichtige Funktion einer Quartierpolitik betont er die Erhaltung und Förderung der Lebensqualität im Quartier.

Im Rahmen der Interviews mit den Schlüsselpersonen wurde die Lebensqualität mehrfach ins Zentrum der Zielsetzungen der Quartierpolitik gerückt. Stellvertretend werden zwei Aussagen festgehalten:

- „*Quartier- und Stadtteilpolitik wird (...) als Lebensqualität in allen Quartieren einer Stadt gesehen. Dabei wird Quartier- und Stadtteilpolitik als umfassende Politik [...] verstanden*“ (Willener, Alex: Projektleiter und Dozent, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. 13.03.2009);
- „*Eine gemischte Nutzung gehört zur Stadt, macht eine Stadt schliesslich aus. In diesem Sinne geht es um ein Neben- und Miteinander von Lebensqualitäten*. (Frischknecht, Ruedi: Leiter Stadtentwicklung der Stadt Luzern. 27.03.2009).

¹² Die CEAT wurde 1975 von den Kantonsregierungen in der Westschweiz gegründet. Verwaltungsmässig ist sie der ETH-Lausanne angegliedert. Siehe auch: <http://ceat.epfl.ch> (04.09.2009).

In der stadtinternen Arbeitsgruppe wurde die Quartier- und Stadtteilpolitik zudem wie folgt definiert: „*Quartier- und Stadtteilpolitik ist die Stadtpolitik nach innen*“. Dabei versteht sie sich als von der Stadt gesteuerte kleinräumige Innenpolitik.

Im wissenschaftlichen Diskurs zur Definition und zum Wesen von Quartierpolitik, der bisher vor allem in Deutschland im Rahmen des Bundesprogramms 'Soziale Stadt' geführt wurde, wird der Begriff der (sozialen) Quartierpolitik in den Kontext der *Quartierserneuerungspolitik* verortet. Dabei werden in der Publikation „Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement“ drei zentrale Themenfelder einer Quartierpolitik definiert (Krummacher et al., 2003, S. 48): Stadtteile sind einerseits Orte des Wohnens und Orte der Existenzsicherung durch Arbeit, andererseits sind sie Orte der sozialen Ausstattung und des sozialen Austausches. Zudem sind sie auch Orte der Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben.

3.2 Ziele der Quartier- und Stadtteilpolitik

Ausgehend von der Tatsache, dass die Quartiere die zentralen Lebensräume der Bevölkerung der Stadt Luzern sind, gilt es – analog zur Stossrichtung in der Gesamtplanung 2009–2013 – die Lebensqualität in allen Quartieren im Sinne eines Hauptziels zu erhalten und zu fördern.

In der Zusammenarbeit von Politik/Verwaltung und Bevölkerung soll zudem die Mitverantwortung im Quartier gestärkt werden. Identifikation, Vertrauen, Anerkennung und entsprechende Mitgestaltung im eigenen Quartier tragen so zur Mitverantwortung im unmittelbaren Lebensraum der Bevölkerung bei, die ihrerseits eine nachhaltige Quartier- und Stadtentwicklung gewährleistet.

Die Attraktivität und Lebensqualität eines Quartiers bzw. eines Stadtteils lässt sich durch folgende Rahmenbedingungen stärken (Bundesamt für Energie et al., 2004, S. 5):

- Da das Quartier eine geringe politische Funktion hat, benötigt es Organisationsstrukturen, die den direkten Zugang zu den politischen Behörden gewährleisten.
- Der aktive Einbezug und die regelmässige Mitwirkung der Bevölkerung haben identitätsstiftende Wirkung.
- Die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer unmittelbaren Umgebung trägt zur Nachhaltigkeit des Quartiers bei.
- Gezielte langfristige bauliche Massnahmen unterstützen eine nachhaltige Quartier- und Stadtteilentwicklung.
- Eine gute Versorgung der Grundbedürfnisse trägt zur Verminderung der Mobilität und damit zur Nachhaltigkeit bei.

3.3 Raumbezogene Identität

Wie eingangs erwähnt, wird der Identität mit dem eigenen Quartier ein hoher Wert zugeschrieben. Wir möchten deshalb der Frage nachgehen, wie räumliche Identität entsteht, was sie bewirkt und wie sie gefördert werden kann.

In einem ersten Schritt werden zunächst verschiedene Identitätskonzeptionen gegenübergestellt, die einerseits die Spannweite der wissenschaftlichen Diskurse in diesem Bereich wiedergeben, die andererseits aber auch die Positionen in der Debatte um den 'Identitätsverlust' erhellen können (vgl. Kapitel 1.4, S. 9). Bei dieser Zusammenstellung handelt es sich um eine Auswahl von Identitätsmodellen, welche die Schritte von der Ich-Identität zur raumbezogenen Identität aufzeigen sollen.

Tabelle 1: Übersicht der ausgewählten Theoriemodelle von der Ich-Identität zur raumbezogenen Identität

Modell, Kapitel	Vertreter, Hintergrund	Kernaussage
Ich-Identität 3.3.1, S. 18	Erik Homburger Erikson 1902-1994 Psychoanalyse	Ich-Identität als übereinstimmende Kohärenz und Kontinuität des Selbst- und Fremdbildes, die im Verlaufe der Kindheit und Jugend erlangt wird.
Patchwork-Identität 3.3.2, S. 19	Heiner Keupp *1943 Sozial- und Gemeindepsychologie	Ich-Identität als tägliche Arbeit am 'Flickerlteppich' (Patchwork), mit dem Ziel, Kohärenz, Anerkennung und Authentizität zu erlangen.
Kollektive Identität 3.3.3, S. 19	Jürgen Habermas *1929 Philosophie und Soziologie	Adaption der Ich-Identität für Gruppen bzw. für die Gesellschaft als 'kollektive Identität', die wiederum für das Ich identitätsstiftend sein kann.
Raumbezogene Identität 3.3.4, S. 20	Peter Weichhart *1947 Humangeograph	Renaissance der 'Heimat' (als raumbezogenen Identität) in der postmodernen Gesellschaft, um den Werteverlust/Wertewandel zu kompensieren.

3.3.1 Ich-Identität nach Erik H. Erikson

Die Ich-Identität nach Erik H. Erikson fusst im Wesentlichen auf Kohärenz (Übereinstimmung, Einheitlichkeit) und Kontinuität (Stetigkeit, gleichmässiger Fortgang): „Das Gefühl der Ich-Identität ist also das angesammelte Vertrauen darauf, dass der Einheitlichkeit und Kontinuität, die man in den Augen anderer hat, eine Fähigkeit entspricht, eine innere Einheitlichkeit und Kontinuität (also das Ich im Sinne der Psychologie) aufrechtzuerhalten“ (Erikson, 1966, S. 107).

Zur Identität gehört also nach Erikson eine doppelte Kohärenz: einerseits die Übereinstimmung des Bildes, das ich von mir habe, mit meinem Erleben und Handeln, andererseits die Übereinstimmung dieses Bildes mit dem Bild, das andere von mir haben. Identität ist nach Erikson demnach ein relativ statisches, wenn auch nicht unveränderliches Konstrukt. Zwar betont er gewisse dynamische Aspekte (die Identitätsentwicklung nach Erikson umfasst acht Stufen vom Säuglings- zum Erwachsenenalter) und das Vorhandensein von verschiedenen Teilidentitäten (beispielsweise in Beruf, Familie, Partnerschaft). Die 'Rahmenbedingungen', an denen sich die Entwicklung orientiert, scheinen aber bei Erikson still zu stehen. Das Modell von Erikson muss aber im Zusammenhang mit der Zeit und dem Ort gesehen werden, in welchem es entwickelt wurde: die Welt der USA in den 1950er Jahren, in der bürgerliche Werte unbestritten waren und deren Kontinuität kaum in Frage gestellt wurde.

3.3.2 Patchwork-Identität nach Heiner Keupp

Obwohl Teile von Eriksons Konzept – insbesondere der Aspekt der Kontinuität – in der postmodernen, multioptionalen Gesellschaft überholt scheinen, hat sich die Kohärenz als Bedingung für Identität gehalten. Die Herausforderung besteht aber nach Heiner Keupp in Abweichung zu Erikson vielmehr darin, dass die Menschen lernen, mit ihrer 'Patchwork-Identität' umzugehen.

Mit 'Patchwork-Identität' ist gemeint, dass der Mensch ständig eine Vielzahl von Identitätserfahrungen in unterschiedlichen lebensweltlichen Kontexten zu einem stimmigen, kohärenten Bild verknüpfen muss. Im Unterschied zu Eriksons Teil-Identitäten ist dies ein stetiger Vorgang, da in einer sich unaufhaltsam verändernden Umwelt täglich Anpassungsleistungen notwendig sind. Diese Anpassungs- oder Integrationsleistung am eigenen Ich erfolgen mittels „*Boundary-Management*“, also durch das Verwalten der eigenen Grenzen des Ichs. Menschen müssen, um „...ihre eigenen Grenzen zu finden und zu ziehen, auf der Ebene der Identität, der Werte, der sozialen Beziehungen und der kollektiven Einbettung“ (Keupp, 2004, S. 16) alltägliche Identitätsarbeit leisten. Diese Arbeit besteht aus drei Syntheseleistungen: der Herstellung von Kohärenz, Anerkennung und Authentizität:

- Die Kohärenzleistung ist eher prozessual zu verstehen: „*Hergestellt wird ein unterschiedlichen Inhalten zugeordnetes Gefühl des Sinnhaften, des Verstehbaren und Gestaltbaren*“ (Keupp et al., 1999, S. 267). Der Mensch integriert demnach nicht wie bei Eriksons entwicklungspsychologischer Sicht bestimmte traditionelle kulturelle Werte, sondern versucht, aus einer Vielzahl von Werten, diejenigen zu integrieren, die ihm sinnhaft, verständlich und gestaltbar scheinen.
- Die zweite Syntheseleistung, die Anerkennung, war zu Eriksons Zeiten deutlich einfacher zu erwerben oder musste, beispielsweise aufgrund eines Berufsstatus, gar nicht selbst erworben werden. In der postmodernen Gesellschaft muss heute Anerkennung oft erst erarbeitet und abgeholt werden.
- Die dritte notwendige Identitätsarbeit, die Herstellung von Authentizität, besteht darin, trotz aller Widersprüchlichkeiten, Veränderungen und Ambivalenzen, eine „*glaubwürdige, stimmige*“ Persönlichkeit zu sein (ebd.).

Die Identität ist nach Keupp also sehr dynamisch, da sich sein Konzept an aktuellen Gesellschaftstheorien orientiert, welche den Wertewandel und –verlust, die pulsierende Globalisierung und die schier unendlichen Möglichkeiten fokussieren.

3.3.3 Kollektive Identität nach Jürgen Habermas

Auch wenn die Identität letztlich immer eine personale, vom einzelnen Menschen erlebte Identität ist, interessiert im Zusammenhang mit der Quartier- und Stadtteilpolitik in erster Linie die kollektive Identität, also eine Identitätskonstruktion, die von einer Vielzahl von Menschen mehr oder weniger übereinstimmend als 'Wir-Gefühl' erlebt wird.

Jürgen Habermas hat den Begriff der kollektiven Identität, wenn vielleicht nicht eingeführt, doch zumindest schon sehr früh verwendet. Er geht – sich dabei auf Erik H. Erikson stützend – davon aus, dass die kollektive Identität einer Gruppe oder Gesellschaft „*Kontinuität und Wiedererkennbarkeit*“ sichert und, im Gegensatz zur individuellen Identität, eine „*generations- und manchmal epochenübergreifende geschichtliche Existenz einer Gesellschaft*“ beinhaltet (Habermas, 1976, S. 25). Wiederum analog zur individuellen Identität legt sie fest, „*wie sich eine Gesellschaft gegen ihre natürliche und ihre soziale Umgebung*“ abgrenzt (ebd.).

Die für das 'Wir-Gefühl' wichtige Abgrenzung gegenüber 'den anderen' kann jedoch leicht in eine Ausgrenzung umschlagen. Das Fremdbild kann zum Feindbild pervertieren. Fremdenhass, Ausländerfeindlichkeit, Intoleranz gegenüber 'den anderen' sind dann die Folgen.

Das Modell der kollektiven Identität von Habermas postuliert also wie Erikson bei der Ich-Identität eine gewisse statische Grösse in Form der Kontinuität und Wiedererkennbarkeit. Diese Statik scheint, da die kollektive Identität auf einer generationenübergreifenden Existenz beruht, auch in einer postmodernen, globalisierten Realität plausibel. Wenn also von 'Identitätsverlust' im Zusammenhang mit sozialen Lebensräumen die Rede ist, dürfte häufig eher die kollektive Identität im Vordergrund stehen, wobei das Lebensumfeld selbstverständlich auch für die Ich-Identität von grosser Bedeutung ist.

3.3.4 Raumbezogene Identitäten nach Peter Weichhart

3.3.4.1 Konzept der raumbezogenen Identitäten

In einer Zeit fast grenzenloser Mobilität stellt sich die Frage, ob das Konzept raumbezogener Identität nicht überholt ist, da die territorialen Bindungen im 'globalen Dorf' abnehmen und die physischen Grenzen dank moderner Technologie – im Bereich Verkehr, aber auch in der Informationstechnologie – immer weiter 'nach aussen' verschoben werden. Eine Vielzahl von Autoren ist vom Gegenteil überzeugt (Habermas, 1981; Beck, 1983 und 1986; Krüger, 1988; Buchecker, 1999): Gerade der Individualisierungszwang in der Moderne führe letztlich zu einem verstärkten Identifikationsbedürfnis mit statischen Objekten. Die Identifikationsmöglichkeiten haben sich verändert und viele traditionelle Werte und Normen sind nicht mehr gültig.

Peter Weichhart (1990) geht davon aus, dass dem Individuum im Vergleich zu vorangehenden Generationen „*immer weniger Anknüpfungspunkte für komplexe und emotional befrachtete Anbindungen*“ an seinem Wohnort zur Verfügung stehen, da die „*räumliche Gleichschaltung*“ von „*technokratisch strukturierten Funktionalräumen*“ zu einem „*Raum ohne Eigenschaft*“ geführt hat. Das Individuum musste erleben, „*was in unzähligen sozialwissenschaftlichen Analysen auch diagnostiziert wurde, nämlich Unwirtlichkeit, Entfremdung, Unübersichtlichkeit, Sinnkrise, Heimatverlust und Sehnsucht nach Heimat*“ (ebd., S. 27). Diese Entwicklung ist nicht neu, sondern hat bereits in den 1970er Jahren stattgefunden und war in erster Linie wirtschaftlich bedingt. Der „*Verlust von Heimat*“ war dabei nicht nur ein symbolischer, sondern auch ein realer Verlust, da unzählige Dörfer und Städte durch „*technokratisch strukturierte Funktionalräume*“ verunstaltet worden sind.

Inzwischen hat nach Weichhart eine „*Renaissance raumbezogener Identität*“ stattgefunden (1999b, S. 20). Er führt dies auf veränderte ökonomische Interaktionsstrukturen zurück, welche ihre Funktionsfähigkeit und Effizienz mit den gleichen Prozessen begründen, die zur Bildung regionaler Identität beitragen: „*Komplexitätsreduktion, Sicherheit, Aktivität/Stimulation, Kontextualisierung sozialer Interaktion, sozialräumliche Gruppenbindung und Loyalitäten*“ (ebd.). Die 'Rückbesinnung' auf das Regionale, auf einen engeren Bezugsrahmen hat also nicht nur individualpsychologische Gründe, sondern auch eine ökonomische Entsprechung.

3.3.4.2 Bedingungen, Funktionen und Nutzen raumbezogener Identitäten

Nicht alle räumlichen Objekte (Quartiere, Dörfer, Städte, Regionen, Landschaften usw.) eignen sich gleich gut für eine Identifikation mit ihnen. Die Bindungs- und Identifikationsfähigkeit ist nach

Weichhart umso höher, desto unverwechselbarer und eigenständiger ein Ort ist (ebd., S. 4). Das Unverwechselbare und die positiv besetzte Eigenheit einer Stadt verleihen auch der Bewohnerschaft „das Gefühl einer grundsätzlichen Einmaligkeit“

Für Weichhart (1999a) hat raumbezogene Identität eine hohe Bedeutung für die Stabilisierung der eigenen Identität, sowohl auf individueller Ebene (Ich-Identität) als auch für soziale Systeme (Wir-Identität). Dabei wird das lebensnahe Umfeld als Ort relativer Autonomie und Handlungsfreiheit empfunden, in der Selbstbestimmbarkeit und Kompetenz erlebt werden können. Um diese identitätsfördernden Prozesse zu unterstützen, sind Möglichkeiten der Einflussnahme, Nutzung und Gestaltung des Lebensraumes notwendig. Werden diese Gestaltungsmöglichkeiten durch zunehmende Fremdbestimmung eingeengt, drohen Entfremdung, Heimatverlust und Identitätskrisen.

Weichhart zeigt aber auch auf, dass in diesem Zusammenhang nicht nur positive Entwicklungen beobachtet werden können: *„Raumbezogene Identität kann nämlich nicht nur Wärme, Sicherheit und emotionale Geborgenheit bedeuten, sondern auch Engstirnigkeit, Kantönliche Geist oder Kirchturmpolitik. Die Leichtigkeit des Seins und Handelns und die Sicherheit der Weltdeutung in den Grenzen der eigenen Alltagswelt kann auch bedeuten, dass man nicht mehr imstande ist, über diese Grenzen hinauszublicken, dass man als geistiger Gefangener dieser Alltagswelt unfähig bleibt, aus den zu reaktionärer Enge erstarrten Strukturen territorialer Fixierung auszubrechen. Besonders negativ wirkt sich diese räumlich-sozial definierte Sonderform des Ethnozentrismus dann aus, wenn sie zum einzigen Maßstab der Weltbeurteilung degeneriert ist und anderen soziokulturellen Systemen mit völligem Unverständnis begegnet“* (1999b, S. 21).

Insbesondere laufen nach Weichhart besonders sozioökonomisch schlechter gestellte Personen Gefahr, Opfer „demagogischer Manipulation“ zu werden: *„Anfällig sind dafür vor allem jene Bevölkerungsgruppen, die in einer ökonomischen Existenzkrise stecken und diese aus eigener Kraft nicht bewältigen können. Gerade sie tendieren dazu, ihre Ängste und Sinnkrisen in aggressiven Schuldzuweisungen auf Feindbilder zu projizieren. Die Le Pens, Schönhubers und Haiders profitieren davon“* (ebd.).

SL1 Identitätsförderung ohne Feindbilder

Bei Massnahmen, welche die kollektive Identität fördern, ist darauf zu achten, dass die Stärkung des 'Wir-Gefühls' nicht über den Ausschluss und die Ausgrenzung jener geschieht, die der jeweiligen 'kollektiven Identität' nicht angehören. Gruppenbindung und Gruppensolidarität müssen sich auf positive Selbstbilder beziehen, die nicht auf abwertende Feindbilder angewiesen sind.

3.3.5 Folgerungen aus dem theoretischen Bezug zum Thema Identität

3.3.5.1 Multiple Identitäten

Jede Person verfügt über eine Vielzahl von Identitäten. Ich gehöre einem Geschlecht, einer Altersgruppe, einer Nationalität, einem Berufsstand an. Jede Facette meiner Persönlichkeit kommt in einem bestimmten Kontext stärker zum Ausdruck als andere. Dabei ist weniger entscheidend, wie prioritär das jeweilige Identitätsmerkmal für mich ist, sondern ob es in einer bestimmten Situation meine Handlungen prägt. Dieser Aspekt von Teil-Identitäten ist sowohl bei Erikson (vgl. Kapitel 3.3.1, S. 18) als auch bei Keupp (als 'Patchwork-Identität', Kapitel 3.3.2, S. 19) vorhanden. Carl Friedrich Graumann (1983) hat den passenden Begriff der 'multiplen Identität' geschaffen. In Übereinstimmung mit diesen Theorieansätzen kann behauptet werden, dass die Befriedigung des Identifikationsbedürfnisses in der individualisierten und

hochmobilen Moderne nicht mehr über einen traditionellen einheitlichen Ortsbezug erfolgt. Vielmehr bietet sich heute eine Vielzahl von koexistierenden, sich teilweise auch konkurrenzierenden raumbezogenen Identitäten an, und dies nicht nur für Menschen mit Migrationshintergrund. Ich kann gleichzeitig 'Wäsmelianer' (Bewohner des Quartiers Wesemlin in Luzern), Luzerner, Schweizer und Europäer sein.

SL2 Nebeneinander von Identitäten

Für die Quartier- und Stadtteilpolitik ist zu beachten, dass ein Nebeneinander verschiedener Identitäten, die sich zum Teil sogar konkurrenzieren, nicht nur möglich ist, sondern sogar die Regel sein dürfte.

Identität ist also keine statische, unveränderbare Einheit. Sie entwickelt sich ständig weiter. Bei diesem Prozess der Veränderung und Anpassung werden nicht alle Identitäten zu vergangenen Identitäten (Kindsein), sondern sie können mehr oder weniger ausgeprägt als Teil einer Gesamtidentität weiter bestehen. Um beim erwähnten Beispiel zu bleiben: Da ich in Graubünden aufgewachsen bin, verfüge ich über weitere Identifikationsmöglichkeiten als Bündner, als Puschlaver (Geburtsort), Tujetscher (Bürgerort) und als Churer (Jugendalter) – auch wenn ich schon seit 20 Jahren in Luzern lebe. Die Erweiterung der Identität ist also nicht nur in 'vertikaler' Hinsicht möglich (Wesemlin/Luzern/Schweiz/Europa), sondern – wie in diesem Beispiel aus biografischen, aber auch aus sonstigen Gründen – sie kann auch 'horizontal', also auch auf der gleichen Ebene erfolgen (Poschiavo/Chur/Luzern).

SL3 Identitätsgewinn

Im Hinblick auf die Frage nach raumbezogener Identität ist nicht nur ein allfälliger Identitätsverlust, der insbesondere durch den Verlust von kollektiven Symbolen durchaus eintreten kann, sondern auch ein Identitätsgewinn zu thematisieren.

3.3.5.2 Stärkung der raumbezogenen Identität

Die Stärkung raumbezogener Identität führt nicht nur für die eigentliche Zielgruppe, sondern auch für weitere Gesellschaftskreise zu einem Gewinn. Diese Erkenntnisse haben sich auch in der Praxis niederschlagen. Das Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern hält in seinem Grundlagenpapier „Nachhaltig Bauen“ fest: *„Räumliche Identität ermöglicht die Stabilisierung der eigenen Identität und fördert die Verantwortung gegenüber Umwelt und Mitmenschen. Ortsgebundenheit und soziale Integration erhöhen die Lebensqualität“*¹³.

SL4 Wirkungen der räumlichen Identität

Räumliche Identität fördert die Verantwortung gegenüber Umwelt und Mitmenschen. Ortsgebundenheit und soziale Integration erhöhen die Lebensqualität.

Die Stadt Luzern hat in Bezug auf ihre Einmaligkeit und Besonderheit (vgl. Kapitel 3.3.4.2, S. 20) eine herausragende Stellung¹⁴. Die Identifikationsfähigkeit der Gesamtstadt ist sehr hoch. Dies dürfte auch dazu führen, dass Bewohnerinnen und Bewohner ihrer Teilgebiete weniger stark dazu neigen, sich von

¹³ Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (2009): Nachhaltig Bauen. http://www.bve.be.ch/site/bve_agg_ums_nachhaltig_bauen-3.pdf, Zugriff: 20.07.2009.

¹⁴ Die Stadt Luzern ist gemäss einer von der Coop-Zeitung in Auftrag gegebenen Umfrage des Link-Meinungsforschungsinstituts die beliebteste Stadt der Schweiz (Welche Schweizer Stadt gefällt Ihnen am besten?, Coop-Zeitung, 21.07.2009).

der Gesamtstadt zu 'distanzieren' als in Orten mit niedrigerer Beliebtheit. Die Marke 'Stadt Luzern' wird im Hinblick auf mögliche weitere Fusionen denn auch immer wieder als Pluspunkt aufgeführt¹⁵.

Als Bedingungen für die Entwicklung und Stärkung raumbezogener Identität nennt Weichhart (1990) folgende Faktoren:

- Der Raum muss eine gewisse Kontinuität aufweisen (es dürfen keine massiven Veränderungen des Wohnumfelds stattfinden), aber trotzdem veränderbar sein.
- Es muss die Möglichkeit bestehen, sich zumindest Teile des Raums aneignen zu können (beispielsweise um Grünflächen für ein Fussballturnier oder ein Quartierfest nutzen zu können). Dies beinhaltet auch die Möglichkeit zur Mitsprache.
- Dem Raum muss eine soziale Bedeutung zugeordnet werden können, die veränderbar sein kann (der Raum wird mit kollektiven Geschichten und Erlebnissen verknüpft und hat Symbolkraft erlangt).
- Der Raum muss das Zusammengehörigkeitsgefühl, die kollektive Identität, repräsentieren können. Dazu bedarf es einer gewissen Abgrenztheit und Unverwechselbarkeit.

Weichhart untermalt das Phänomen raumbezogener Identität mit zwei Zitaten zum Thema Heimat:

- „Heimat ist dort, wo ich Ursache von etwas bin“ (E. A. Brugger)¹⁶ und
- „Heimat ist ein Ort des leichten Handelns“ (E. E. Boesch)¹⁷

Wird die Möglichkeit entzogen, mitgestaltend zu wirken („Ursache von etwas zu sein“) oder „das leichte Handeln“ eingeschränkt oder erschwert, wird auch die Identifikationsfähigkeit des entsprechenden Raumes reduziert.

SL5 Raumbezogene Identität und zivilgesellschaftliches Engagement

Raumbezogene Identität und zivilgesellschaftliches Engagement sind in einer kausalen Wechselwirkung miteinander verknüpft: stärkere Identifizierung mit der eigenen Umgebung fördert das zivilgesellschaftliche Engagement für diesen Raum, was wiederum die raumbezogene Identität stärkt. Aus Sicht des Staates lohnt sich deshalb die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements im Quartier doppelt: Freiwilligenarbeit ist einerseits kostengünstig und steigert andererseits das Verantwortungsbewusstsein gegenüber Mensch und Umwelt, was wiederum Unterhaltskosten für die Infrastruktur niedrig hält.

3.3.5.3 Symbolik

Eine kollektive Identität ist für ihre Wiedererkennbarkeit auf Symbole angewiesen, wie – in Bezug auf raumbezogene Kollektive¹⁸ wie Gemeinden und Quartiere – beispielsweise Ortsbezeichnungen, Wappen, Wahrzeichen und nicht zuletzt auf Traditionen. Solche Symbole werden oft erst wahrgenommen, wenn ihr Verlust zu befürchten ist. Zudem ist 'Symbolgehalt' kaum mess- oder überprüfbar und allfällige Ver-

¹⁵ Viele Firmen beanspruchen schon heute diese Marke für sich, zum Beispiel verwendet die Biskuit-Firma Hug die Domain www.hug-luzern.ch und die (postalisch inkorrekte) Adresse 6102 Malters-Luzern.

¹⁶ Ernst Alois Brugger, Verwaltungsratspräsident und Geschäftsführer der BHP (Brugger und Partner), Zürich. Zitiert aus: Weichhart, 1999c, S. 2.

¹⁷ Boesch Ernst E. (1983): Die Kulturbedingtheit des Menschen. In: P. Gordan (Hrsg.): Mensch-Werden, Mensch-Sein. (Salzburger Hochschulwochen). Kvelaer: Butzon & Bercker. S. 350. Zitiert aus: Weichhart, 1999c, S. 2

¹⁸ Im Gegensatz zu anderen Kollektiven, die sich nicht an einer räumlich definierten Einheit orientieren (Geschlecht, Alter, Hautfarbe, aber auch spezifischere Gruppierungen wie religiöse Gemeinschaften, politische Parteien oder Fans bestimmter Musikstilrichtungen).

änderungen kaum einschätzbar. So sollen gemäss Fusionsvertrag zwischen der Gemeinde Littau und der Stadt Luzern die Ortsbezeichnungen 'Littau' und 'Reussbühl' (das ebenfalls zur Gemeinde Littau gehört) weiterhin verwendet werden können¹⁹, bei der postalischen Anschrift hingegen bleiben nur die Postleitzahlen bestehen²⁰. Die teilweise heftigen Reaktion und sehr emotional geführten Debatten drehen sich bei der Fusion von Luzern und Littau denn auch in aller Regel nicht um verwaltungstechnische Fragen, sondern um identifikationsstiftende Symbole, so zum Beispiel ob nach dem 1. Januar 2010 der Fussballclub Littau weiterbestehen wird und ob die Vereine das Littauer Wappen weiterhin verwenden dürfen.

SL6 Hohe Bedeutung von Symbolen für die kollektive Identität

Im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik – insbesondere im Hinblick auf mögliche weitere Fusionen – ist auf die hohe Bedeutung von Symbolen für die kollektive Identität zu achten.

3.3.6 Exkurs: Raumbezogenen Identität und Sozialraumorientierung

Neben den Theorien zu den verschiedenen Identitätskonzepten, welche für das übergeordnete Thema der Quartier- und Stadtteilpolitik besonders relevant sind, möchten wir einen kurzen Seitenblick auf das in den letzten Jahren in der Sozialen Arbeit, insbesondere in der Kinder- und Jugendarbeit des deutschsprachigen Raums, weit verbreitete Modell der Sozialraumorientierung werfen.

Der Begriff 'Sozialraum' verbindet soziale mit räumlichen Elementen: der Raum wird weniger als geografisch fassbares Gebiet verstanden, sondern eher abstrakt als die sozialen Kreise, in denen ich mich befinde. Oft ist dieser Raum aber trotz der genannten Einschränkung mit Orten verbunden: Die Fankurve in einem Fussballstadion, der Treffpunkt der Clique am Bahnhofplatz oder bei der Quartierbushaltestelle. Die Sozialraumorientierung ist demnach im Zusammenhang mit der Quartier- und Stadtteilpolitik „ein integrierendes Fachkonzept, das die Fallarbeit mit Quartierentwicklung verbindet“ (Kobel, 2008, S. 7). Die Sozialraumorientierung bezeichnet somit eine konzeptionelle Ausrichtung der Sozialen Arbeit, die darauf hinzielt, dort hin zu gehen, wo Kinder und Jugendliche (oder auch andere Gruppierungen) ihren „Ort des leichten Handelns“ haben, wo sie beheimatet sind (vgl. Kapitel 3.3.5.2, S. 22).

Die Sozialraumorientierung, insbesondere die Präsenz der Angebote der Sozialen Arbeit in den Quartieren, hat Folgen: „Die Fachkräfte kennen sich im Sozialraum ihrer Klientel gut aus. Durch die Teilnahme an Quartierfesten, Elternabenden oder durch Projekte der eigenen Einrichtung sind die Fachkräfte im Sozialraum präsent, ermöglichen einen niederschweligen Zugang zu den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe und lernen laufend Personen kennen, die einen Unterstützungsbeitrag leisten können. (...) Die vielfältigen praktischen Erfahrungen im In- und Ausland zeigen, dass die Sozialraumorientierung (...) den Weg weist zu einer durchaus realitätsbezogenen Arbeit am sozialen Zusammenhalt und der Lebensqualität in unserer Gesellschaft“ (ebd.).

Die Verbindung zwischen den Konzepten der Sozialraumorientierung und der räumlichen Identität besteht insbesondere darin, dass die Fachkräfte Teil der kollektiven Identität im Quartier werden und damit die Akzeptanz und das Vertrauen in das sozialraumorientierte Angebot gestärkt wird, was wiederum seine Wirksamkeit steigert.

¹⁹ Die Ortstafeln sollen zweizeilig mit der Bezeichnung „Luzern (Littau)“ und „Luzern (Reussbühl)“ beschriftet werden (Gemeinde Littau/Stadt Luzern, 2009, S. 1).

²⁰ 6014 Luzern statt 6014 Littau und 6015 Luzern statt 6015 Reussbühl (ebd.).

SL7 Sozialraumorientierung stärken

Die Sozialraumorientierung ist im Sinne der Früherkennung und Frühintervention als präventives Instrument zu stärken. Dies erfordert in erster Linie eine verbesserte Vernetzung mit den Akteurinnen und Akteuren, die in den Quartieren tätig sind (Quartierpolizei, Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche, Schulleitungen, Schulsozialarbeit, aber auch ausserhalb der Verwaltung).

3.4 Politische Steuerung

Als weiterer theoretischer Zugang wird anhand von politikwissenschaftlichen Theorien die Frage der politischen Steuerungsfähigkeit quartierpolitischer Belange erörtert. Dabei steht die Frage im Zentrum, wie die im Zusammenhang mit der Quartier- und Stadtteilpolitik stehenden öffentlichen Aufgaben des Staates zu verantworten und zu steuern sind. Zudem werden zentrale Entwicklungen im Wandel der politischen Steuerungsfrage dargestellt.

Nach der Begriffsklärung und der Darlegung möglicher Instrumente politischer Steuerung werden theoretische Zugänge und Konzepte aus der Politikwissenschaft in den Kontext der Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern gesetzt. Aus der Politikwissenschaft werden Ansätze der lokalen und kooperativen Demokratie sowie das Governance-Konzept als wissenschaftliche Grundlage zur Klärung der Möglichkeiten einer politischen Steuerung des Öffentlichen verwendet.

Abschliessend werden – analog zum theoretischen Zugang zur Identität – die Erkenntnisse aus der Thematisierung der politischen Steuerung zusammengefasst.

Da der wissenschaftliche Diskurs zur Frage der politischen Steuerung vor allem in Deutschland geführt wird, beziehen sich die herangezogenen theoretischen Bezüge und Konzepte stark an die politischen Situation und ihren Herausforderungen in Deutschland. Daher lehnt sich die nachfolgende Präsentation der verschiedenen Konzepte sprachlich stark an Deutschland mit ihrer je eigenen Nomenklatur an (z. B. 'Bürgerkommune').

3.4.1 Begriffsklärung und Instrumente der politischen Steuerung

Bevor die theoretischen Konzepte der politischen Steuerung erschlossen werden, gilt es, den Begriff der politischen Steuerung zu klären. Eine Auslegeordnung der Instrumente der politischen Steuerung ergänzt die theoretische Klärung der Begrifflichkeit.

Grundsätzlich scheint der Forschungsgegenstand der politischen Steuerung an sich nur unklar definiert zu sein. Im Sinne eines Überblicks folgen einige der geläufigsten definitorischen Annäherungen an das Begriffsverständnis der politischen Steuerung:

Politische Steuerung wird im Sinne eines Sammelbegriffs als zielgerichtete und beabsichtigte Gestaltung von politischen (Rahmen-)Bedingungen verstanden, als „*ein Sammelbegriff für diejenigen politischen*

Theorien und Forschungsgegenstände, die sich mit der zielgerichteten und zweckorientierten (absichtsvollen) Gestaltung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher (Rahmen-)Bedingungen befassen“²¹.

Zudem wird die politische Steuerung als normativer Begriff gefasst, der intentional und kommunikativ nicht nur Rahmenbedingungen, sondern auch Handlungen beeinflusst und das Gemeinwohl gestaltet, sodass politische Steuerung „eine intentionale und kommunikative Handlungsbeeinflussung mit dem Ziel der gemeinwohl-orientierten Gestaltung“ ist (Theess, 2004, S. 2).

Neben der Zielsetzung der Handlungsbeeinflussung wird politische Steuerung im kooperativen Staat auch als Handlungskoordination verstanden, als „eine durch das politische System intendierte und geführte Handlungskoordination zur gemeinwohl-orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt“ (Lange/Braun, 2000, S. 24).

Politische Steuerung wird zudem als kausales Schema von Steuerungssubjekten und –objekten verstanden. Dabei nimmt das politische System die Funktion des Steuerungssubjekts ein, das die Gesellschaft als Steuerungsobjekt willentlich beeinflusst. Politische Steuerung zielt jedoch nicht nur auf die beabsichtigte (erfolgreiche) Gestaltung sondern wird auch als „Versuch der aktiven politischen Beeinflussung von Handlungssystemen“ (ebd.) verstanden.

Bezüglich den an der politischen Steuerung beteiligten Akteuren fällt in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung auf, dass die politische Steuerung mehrheitlich dem Staat und seinen Organisationen zugerechnet wird. In neueren Konzeptionen des kooperativen Staates werden dagegen zunehmend zivilgesellschaftliche Kräfte als Steuerungsakteure anerkannt, sodass nicht nur Regierungen, Verwaltungen, sondern auch gesellschaftliche Einrichtungen wie Parteien oder Interessengruppen sich aktiv an der politischen Steuerung beteiligen.

SL8 Bedeutung der politischen Steuerung

Da politische Steuerung auf eine zielgerichtete und absichtsvolle Gestaltung von Rahmenbedingungen, kommunikativen Handlungen und auf eine gemeinwohl-orientierte Gestaltung abzielt, ist sie zentral für die inhaltliche Auseinandersetzung und Ausgestaltung der Quartier- und Stadtteilpolitik, an der sowohl der Staat als auch zivilgesellschaftliche Kräfte partizipieren müssen.

Wabnegg (2006) rückt die politische Steuerung in den Kontext des Öffentlichen. Dabei hält er in seiner Publikation „Das Öffentliche verantworten – Zur politischen Steuerung des Öffentlichen“ fest, dass die Begriffsklärung des Öffentlichen politisch umstritten ist. Dem Öffentlichen werden im Alltagsgebrauch zwei Bedeutungen zugeschrieben: neben der Unterscheidung von öffentlich und geheim, führt er die Bedeutung von öffentlich und privat aus, die sich vor allem mit der Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft ausdifferenziert hat. In diesem Kontext wird im demokratischen Staat unterschieden zwischen „dem, was der Gesellschaft zugerechnet wird (öffentlich)“ und „dem, was dem Individuum zugerechnet wird (privat)“ (ebd., S. 31). Der Begriff des Öffentlichen erfährt im Übergang zur Postmoderne zudem eine weitere inhaltliche Verschiebung: „Öffentlich ist alles, was eine Bühne (vor allem die virtuelle Bühne der Massenmedien!) findet und was gesehen wird“ (ebd., S. 34).

²¹ Bundeszentrale für politische Bildung: http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=A5WBUP, Zugriff: 18.08.2009.

Öffentliche Aufgaben werden von Organisationen erfüllt. Dabei wird über „Leistungen von Organisationen, über sich selbst steuernde und sich selbst reproduzierende (...) soziale Systeme, die sich auf unterschiedliche Funktionssysteme der Gesellschaft beziehen (...)“ (ebd.) gesprochen. Die eben angesprochenen sozialen Systeme werden in Funktionssysteme der Gesellschaft und in Organisationen, „in denen Entscheidungen prozessiert und Leistungen erbracht werden“ (ebd., S. 35) unterschieden. Im Unterschied zu Theess verneint Wabnegg eine Unterscheidung von steuernden Subjekten bzw. gesteuerten Objekten und plädiert für soziale Systeme, die selbstständig funktionieren: „In diesem Verständnis [Steuerung als Kommunikationsprozess, Anmerkung der Verfasser] gibt es nicht 'steuernde' und 'gesteuerte' Organisationen, sondern autonome soziale Systeme, die füreinander Umwelt sind, (...), ihre Umwelt beobachten und ihrerseits durch ihr Handeln Irritationen in ihrer Umwelt auslösen“ (ebd., S. 36).

Steuerungsinstrumente lassen sich grundsätzlich in zwei Kategorien unterteilen (Theess, 2004, S. 14):

- Bereitstellung und Verteilung gesellschaftlicher Güter und Ressourcen.
- Mittel zur Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns, die sich in Formen direkter bzw. indirekter Steuerung differenzieren lassen.

Bei der direkten Steuerung setzt der Staat seine Zielvorstellungen mittels Geboten und Verboten durch ('regulative' oder 'vertikale' Steuerung). Indirekte Steuerung zielt dagegen eher auf eine Lenkung, bei welcher der Staat finanzielle oder strukturelle Anreize schafft, z. B. das Bereitstellen von Institutionen und Infrastruktur, und Überzeugungsarbeit leistet. Mit entsprechenden finanziellen Anreizen will der Staat ein konkretes Verhalten der Akteure bewirken oder verhindern. Demgegenüber zielen strukturelle Anreize darauf ab, den Akteuren neue Handlungs- und Kooperationsmöglichkeiten zu ermöglichen.

SL9 Strukturelle Anreize zur Kooperation

In Bezug auf die Instrumente der Quartier- und Stadtteilpolitik sind seitens des Staates die Bereitstellung und Verteilung gesellschaftlicher Güter und Ressourcen sowie finanzielle oder strukturelle Anreize wichtig, da sie das zivilgesellschaftliche Engagement ermöglichen und aufrechterhalten. Vor allem strukturelle Anreize im Sinne von Handlungs- und Kooperationsmöglichkeiten können die Akteure kooperativ als Mitgestalter in den politischen Prozess einbinden.

3.4.2 Die Frage der politischen Steuerung im Kontext theoretischer Konzepte

Im Zuge des politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels der letzten Jahrzehnte haben sich die staatlichen Rahmen- und Handlungsbedingungen verändert. Zwischen Bürgern, Exekutivvertretungen und Verwaltungen sind Veränderungs- und Neugestaltungsprozesse auszumachen (Bogumil, 2002), die als Ausdruck des Wandels der politischen Steuerung (des Öffentlichen) zu verstehen sind.

Im folgenden Kapitel werden die für die vergangenen Jahrzehnte zentralen Veränderungen und Wandlungsprozesse im Hinblick auf die Frage der politischen Steuerung dargestellt. Dabei zielt die Darstellung darauf ab, den Wandel in der Steuerung von politischen Prozessen exemplarisch an einzelnen theoretischen Zugängen und Konzepten darzulegen. Da im Rahmen dieser Arbeit leider nur eine Überblicksdarstellung erfolgen kann, muss die Auswahl an theoretischen Konzepten knapp gehalten werden, sodass sie dem Anspruch auf Vollständigkeit nicht genügen kann.

In einem ersten Teil werden die wesentlichen Wandlungen der politischen Steuerung der letzten Jahrzehnte erörtert. Im zweiten Teil werden ausgewählte politikwissenschaftliche Konzepte der politischen Steuerung präsentiert.

3.4.2.1 Entwicklung der Konzepte über die politischen Steuerung

Ausgehend von der These, dass die gesellschaftlichen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte zu einem Wandel in der politischen Steuerung geführt haben, lässt sich auch ein Wandel im Staats-, Bürger-, Gesellschafts- und Wirtschaftsverständnis beobachten, der nachfolgend exemplarisch anhand theoretischer Bezüge und Publikationen erläutert wird. Dabei werden sich widersprechende, sich ergänzende und übereinstimmende Konzepte präsentiert. Nach erfolgter Auslegeordnung werden die Inhalte im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern zusammenfassend festgehalten.

Plädoyer für eine staatliche Steuerung als Ausdruck einer starken Stadtpolitik

Häussermann (2006) plädiert in seinem Aufsatz „Die Stadt als politisches Subjekt. Zum Wandel in der Steuerung der Stadtentwicklung“ dafür, dass die Politik/Verwaltung als politisches Subjekt eine starke Rolle in der Steuerung und Verantwortung der städtischen Entwicklung einnehmen muss. Begründet wird diese Haltung unter anderem durch das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, in welchem eine starke Stadtpolitik vorausgesetzt wird.

Häussermann macht geltend, dass der Übergang in der Stadtpolitik von Government zu Governance mit neuen Anforderungen an die politische Steuerung zusammenfällt und dazu führt, dass die Möglichkeiten der politischen Steuerung durch die Zunahme externer Einflüsse und Abhängigkeiten abnehmen werden. Er vertritt die Meinung, dass ein politischer Steuerungsanspruch nicht mehr 'von oben', sondern nur noch in aufwendigen Aushandlungsprozessen (auch von unten) realisiert werden kann. Weil aber diese „*Selbststeuerung durch Aushandlungsprozesse und kooperative Konkurrenz*“ (ebd., S. 134) insbesondere strukturelle Prozesse nicht lösen kann, seien hierarchische Interventionen im Sinne der Steuerung nach wie vor notwendig.

Weiter vertritt Häussermann die Meinung, dass eine langfristig angelegte Stadtpolitik künftig schwieriger zu formulieren und zu realisieren ist. Insbesondere die Kritik an der Bürokratie der Verwaltung und der Glaube an den Erfolg von Marktmechanismen fördern die Tendenzen der Privatisierung und Deregulierung, denen mit neuen Formen einer demokratischen Kultur, beispielsweise die Bürgerbeteiligung, begegnet wird. Weil sich die Bürgerbeteiligung immer auf Teile der Stadt oder auf städtische Teilprobleme bezieht, sei eine Fokussierung der Stadtpolitik auf die Stadt als Ganzes unabdingbar.

SL10 Konzentration der Stadtpolitik auf die Quartiere und auf die Stadt als Ganzes

Obwohl sich eine Quartier- und Stadtteilpolitik und die damit verbundene Mitwirkungsmöglichkeit auf die städtischen Quartiere und Stadtteile bezieht, muss sich die städtische Politik auch und insbesondere auf den gesamten Stadtraum konzentrieren.

Zur inhaltlichen Verdeutlichung werden Wandlungstendenzen benannt, welche die Frage der politischen Steuerung beeinflussen und prägen:

- Mit dem Ende des Fordismus als Wirtschafts- und Gesellschaftssystem zerfiel ein bewährtes Steuerungsmodell, das auf einem planerischen, ökonomischen Wachstums- und korporatistischen²² Verständnis aufgebaut war.
- Der ökonomische Wandel im Zuge von Ölpreisschock, Deregulierung des Weltmarktes, Arbeitslosigkeit und tiefgreifender Finanzkrise führte zur Einengung der städtischen Spielräume und zu veränderten Aufgaben und einem neuen Selbstverständnis der Stadtpolitik.
- In der postfordistischen Phase verstehen sich die Städte nicht mehr als „*Organisatoren einer immer perfekteren Dienstleistungsmaschinerie für die Bewohner, die zunehmend als Kunden betrachtet wurden*“, sondern als „*Opfer eines weltweiten Wettbewerbs der Standorte*“ (ebd., S. 124).
- Als lokalpolitische Reaktion auf die postfordistischen Wandlungen entwickelte sich die sogenannte 'New Urban Governance' (Kapitel 3.4.2.3, S. 34) als ein neues Modell der lokalen Steuerung. Dies bezeichnet ein „*System lokaler Steuerung, in dem die öffentliche Verwaltung und die städtische Politik zwar weiterhin eine zentrale Rolle spielen, zu dem aber – und zwar mit wachsender Bedeutung – alle Organisationen und (Interessen-) Gruppen gehören, die bewusst einen Beitrag zur Entwicklung der Stadt leisten*“ (ebd.).
- Mit dem Wandel von Government zu Governance ist auch eine immer stärker kooperative beziehungsweise partnerschaftliche Politik bezeichnet. Durch die zunehmende finanzielle und strategische Überforderung des Staates werden die zivilgesellschaftlich engagierten Bürger in die politischen Prozesse eingebunden.
- In der Entwicklung hin zum Konzept des Governance entwickeln sich neue Formen der Steuerung, welche „*die Tendenz zu einer projektförmigen Politik und (...) kommunikativen Steuerungsformen*“ (ebd.) haben.

Vom fürsorgenden zum aktivierenden (Wohlfahrts-) Staat

Dingeldey (2006) stellt in ihrem Aufsatz den grundsätzlichen Wandel des Sozialstaates vom fürsorgenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat dar und vertritt die These, dass der aktivierende Wohlfahrtsstaat reflexive und ganzheitliche Steuerung und Koordination voraussetzt.

Die wohlfahrtsstaatliche Politik verstand sich bis in die achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts als 'fürsorgender' und 'versorgender' Wohlfahrtsstaat. Der fürsorgende Wohlfahrtsstaat entwickelte sich im Zuge der strukturellen Folgen liberal-marktwirtschaftlicher Prozesse und verfolgte als primär reaktive Politik das sozialpolitische Ziel der Versorgung der Bürger. Freiheit bedeutete in diesem Kontext die „*Freiheit von materieller Not*“ und Gleichheit wurde als „*Angleichung materieller Lebens- und Einkommensverhältnisse*“ (ebd., S. 1) verstanden.

Im fürsorgenden Wohlfahrtsstaat ging das Staats- und Steuerungsverständnis von der uneingeschränkten Steuerungsfähigkeit der Gesellschaft durch den Staat aus und war stark geprägt durch die in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts vorhandene Vorstellung eines planenden Staates aus, der durch aktive Politik die Gesellschaft direkt gestalten könne.

Im Gefolge des Ölpreisschocks von 1973 wandelte sich die Wirtschaftspolitik sowie das Staats- und Steuerungsverständnis und mündete in Thesen vom Staats- und Steuerungsversagen. Seit Anfang der 1980er Jahre etablierte sich in den westlichen Industrieländern eine neoliberale und angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. Begrenzung und Reduzierung von Staatsaufgaben war die Losung der Zeit und führte

²² Korporatismus ist als Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an politischen Entscheidungsprozessen zu verstehen.

über den sogenannten 'schlanken Staat' beziehungsweise über das New Public Management dazu, dass sich die Staatstätigkeit wieder auf ihre Kernaufgaben reduzierte. Hauptziel war die „*Verringerung der Leistungstiefe öffentlicher Verwaltungen durch die Ausgliederung von Aufgaben*“ (ebd., S. 2).

Der Soziologe Anthony Giddens prägte in Grossbritannien die Vorstellungen des sogenannten 'Social Investment State' als Alternative zu Wohlfahrtsstaat und Neoliberalismus. Gleichheit wird in diesem Kontext nicht mehr als materielle, sondern als Chancengleichheit verstanden. Auch die Freiheit erfährt einen Bedeutungswandel und wird als Handlungsautonomie definiert²³. Giddens propagiert, dass sozialstaatliche Programme nicht ausschliesslich von staatlichen, sondern in Kooperation mit anderen Akteuren durchgeführt werden. Er misst dabei vor allem der Rolle des Dienstleistungssektors eine bedeutende Rolle zu: „*Netzwerke, Selbsthilfe und die Kultivierung des Sozialkapitals sollen zur ökonomischen Erneuerung beitragen*“ (ebd., S. 3). Dingeldey setzt abschliessend die sogenannten neuen sozialpolitischen Ziele der Aktivierung und Befähigung mit einem partiellen Rückzug des Staates und der „*Ausweitung staatlicher Steuerungsanforderungen im Sinne der Entwicklung von Formen reflexiver Steuerung und politischen Lernens*“ gleich (ebd.).

Die Suche nach der richtigen Steuerungsform

Martinsen (1993) folgert in ihrem Aufsatz, dass sowohl die zentralstaatlich-regulative Steuerungsform der Planung der 1970er Jahre, als auch das marktliberale Steuerungskonzept der 1980er Jahre, das auf Deregulierung und Entstaatlichung setzte, im Hinblick auf Gestaltungsaufgaben moderner, zunehmend ausdifferenzierter Gesellschaften nicht befriedigend sind und schlägt steuerungstheoretisch einen 'dritten Weg' vor, der in Richtung „*Stimulierung und Selbstbindung der Regelungsfelder*“ (ebd., S. 67) geht.

Sie ortet zwei Ursachen vorhandener Steuerungsprobleme: Die eine Ursache setzt bei Fragen nach der Steuerungsfähigkeit des politischen Systems (beim Steuerungsobjekt), die andere Ursache sieht das Steuerungsproblem in der Steuerbarkeit der gesellschaftlichen Teilsysteme (beim Steuerungsobjekt).

Beiden ist die Tatsache gemeinsam, dass „*sich für politische Steuerung der Kreis massgeblicher gesellschaftlicher Akteure über den engen staatlichen Kernbezirk hinaus öffnen*“ (ebd.) und dass das neue Steuerungskonzept reflexiver und kreativer angelegt werden muss. Dabei stützt sich Martinsen auf die „*dezentrale Kontextsteuerung*“ (ebd., S. 64) und auf ihre Disposition, dass Teilsysteme der Gesellschaft gegenüber steuerungsbedingten Ausseneinflüssen immun sind und lediglich die Interaktionsbeziehungen der Teilsysteme beeinflussbar seien. Sie plädiert für ein reflexives Steuerungskonzept, in welchem sogenannte Strukturvorgaben bewirken sollen, dass die Lernfähigkeit eines Teilsystems in dem Sinne gestärkt wird, dass „*es die gesellschaftlichen Folgen seines Handelns mit ins Kalkül zieht*“ (ebd., S. 65).

Neue Staatlichkeit des Nationalstaates

Theess (2004) stellt die Frage nach der politischen Steuerbarkeit von Gesellschaften in den Kontext der Globalisierung als soziales Problem und vertritt die Ansicht, dass die Globalisierung häufig mit dem Abschied des Nationalstaates, dem Verlust an Steuerungskapazitäten und dem Wegfallen staatlicher Autorität verbunden sind. Es wird die Frage gestellt, ob der Staat grundsätzlich fähig ist, die Gesellschaft gezielt politisch zu steuern. Oder: Befindet sich der Nationalstaat am Ende oder steht ihm nicht viel mehr ein tiefgreifender Strukturwandel bevor? Theess (ebd., S. 24f.) hält als Fazit fest:

²³ Vgl. den begrifflichen Wandel von Gleichheit und Freiheit nach Giddens in Dingeldey (2006, S. 3)

- Die Machbarkeit von politischer Steuerung im Sinne einer intentionalen und kommunikativen Handlungsbeeinflussung mit dem Ziel der gemeinwohlorientierten Gestaltung wird je nach theoretischer Ausrichtung höchst unterschiedlich bewertet.
- Aus theoretischer Sicht ist nicht eindeutig nachweisbar, inwieweit Steuerung tatsächlich möglich ist. Jedoch liegt es nahe, dass die Möglichkeit zur gezielten politischen Gestaltung nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann.
- Neue durch die zunehmend vernetzte Welt entstehende steuerungspolitische Herausforderungen tragen zur Unsicherheit betreffend Wirksamkeit politischer Steuerung bei.
- Der Bedeutungsgewinn an kooperativen Steuerungsmitteln zwingt den Staat zur Herausbildung neuer Formen politischer Gestaltungsmittel.
- Damit sich die gesellschaftlichen Akteure verstärkt selbst organisieren können, sind künftig die Aufgaben des Nationalstaates vor allem in der Gestaltung von verbindlichen Rahmenbedingungen zu sehen und weniger in der direkten Gestaltung oder Einflussnahme auf gesellschaftliche Zustände.
- Damit wandelt sich der Nationalstaat im Sinne der dezentralen Kontextsteuerung in Richtung 'Interdependenz-Manager'. Der Nationalstaat befindet sich nicht am Ende, sondern in einem Metamorphose-Prozess.

Das Ende der kommunalen Selbstverwaltung?

Wohlfahrt/Zühlke (2005) analysieren in ihrer Publikation den Stellenwert der lokalen Demokratie im Kontext der Globalisierung. Dabei fokussieren Sie sich auf die Frage, ob die kommunale Selbstverwaltung aufgrund der mit der Globalisierung verbundenen Veränderungen noch ihre politisch-administrative Legitimation habe oder ob sie sich an ihrem Ende befindet. Die Autoren folgern, dass „*die lokale Demokratie zunehmend Instrument des Standortwettbewerbs wird und als Folge dieses Prozesses ihre klassische Gestalt ein Ende findet*“ (ebd., S. 7). Weiter resümieren sie, dass alle lokalen selbst verwalteten Körperschaften von Entwicklungen der Ökonomisierung und Fragmentierung des Politischen betroffen sind.

Die Autoren untersuchen den Zusammenhang von Globalisierung und lokaler Demokratie und kommen zum Resultat, dass die Globalisierung sowohl positiv als auch negativ beurteilt werden kann:

- Die Globalisierung führt zur Schwächung der politischen Handlungsfähigkeit auf lokaler Ebene, was negative Auswirkungen auf die Demokratie zeitigt. Der Einfluss der Regierungen auf Steuerung und Gestaltung der Demokratie schwindet.
- Die Globalisierung gefährdet die repräsentative Demokratie und führt zu Souveränitätsverlusten der Nationalstaaten.
- Die Globalisierung kann auch eine Chance für die Stärkung der lokalen Demokratie sein. Durch den Souveränitätsverlust des Nationalstaates können Kompetenzen nach unten auf die Ebene von Städten oder Gemeinden verschoben werden.²⁴

Zudem halten die Autoren fest, dass neue Bürokratien die alte Staatsbürokratie ablösen. Die neu aufgebaute bürokratische Maschinerie drängt die Kommunen dazu, die Förderung des Gemeinwohls in den Hintergrund zu drängen. Durch Prozesse der Ökonomisierung und Privatisierung verliert die lokale Politik und damit die kommunale Selbstverwaltung an Substanz.

²⁴ In diesem Kontext wird auf die sogenannte Glocalisierung verwiesen, bei der es um die Parallelität von Prozessen der Globalisierung und seinen lokalen und regionalen Auswirkungen geht.

Die Autoren argumentieren, dass die lokale Demokratie, also die politische Steuerung der Gemeindeentwicklung zunehmend abgebaut wird. Damit einhergehend befindet sich die kommunale Selbstverwaltung in einem Schrumpfungsprozess. Drei Tendenzen werden als Ursache für den Verlust der Selbststeuerungsfähigkeit der Kommunen verantwortlich gemacht:

- Bei der Ökonomisierung der Verwaltung geht es um die „*betriebswirtschaftliche Vereinseitigung des Verwaltungshandelns*“ (ebd., S. 15).
- Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben zielt auf die Verlagerung von Aufgaben und Dienstleistungen auf private Ebenen und Institutionen.
- Mit der Fragmentierung der politischen Verantwortlichkeiten ist die Zersplitterung von Kompetenzen verbunden.

Die drei genannten Tendenzen führen dazu, dass die Kommunen zunehmend ihre Funktion, die örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln, verlieren. Zudem nehmen ihre Aufgaben weiter ab, die Kompetenzen werden schmaler und die lokale Demokratie bedeutungsloser.

Unter dem Begriff der Ökonomisierung der Selbstverwaltung als kommunale Modernisierungsstrategie postulieren die Autoren, dass die Ökonomie im Zuge des neoliberalen Staatsverständnisses der 1980er Jahre und des neosozialen Staatskonzeptes der späten 1990er Jahre zum dominierenden Element der Stadtpolitik wurde. Das mit dem New Public Management verbundene Effizienzstreben und der grosse Finanzdruck der leeren kommunalen Kassen führten zur Ökonomisierung der Verwaltung.

Als weitere kommunale Modernisierungsstrategie heben die Autoren die Ausgliederung und Privatisierung grosser Teile des öffentlichen Sektors hervor. Das Subsidiaritätsprinzip, der Bürokratieabbau, der Effizienzgewinn und die Flexibilisierung werden dabei als Argumente für eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen genannt. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben schränkt die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten durch die Exekutive in allen kommunalpolitischen Handlungsfeldern ein. Die Autoren folgern, dass im Kontext eines aktivierenden Staates bzw. der Zivil- und Bürgergesellschaft auch private Haushalte, Vereine, Verbände oder Einzelpersonen kommunale Aufgaben übernehmen können. Sie postulieren als Ziel der sogenannten zivilen Bürgergesellschaft, dass die Übernahme von mehr Eigenverantwortung mehr Gemeinwohl produziert. Mit den Konzepten der 'zivilen Bürgergesellschaft' und der sogenannten 'Bürgerkommune' kann das Ziel der Übernahme von mehr Eigenverantwortung erreicht werden. Vor allem im Konzept der Bürgerkommune wird die Zielsetzung der Förderung des freiwilligen Engagements und der Beteiligung der Bürger an kommunalen Planungsprozessen propagiert. Dabei wird der Bürger als 'öffentliche Ressource' wahrgenommen, mit dessen Mithilfe die Zukunft des Gemeinwesens gewährleistet werden kann. Den Kommunen wird die Aufgabe übergeben, das freiwillige Engagement zu fördern, zu pflegen und zu honorieren. Die Bürgerkommune wird so als „*bürgerschaftliches Co-Management*“ gesehen, um „*Gemeinsinn zu wecken und sonst nicht mehr finanzierbare Leistungen zu ermöglichen und aufrechtzuerhalten*“ (ebd., S. 58).

SL11 Die Zivilgesellschaft als 'öffentliche Ressource' honorieren

Im Konzept der Zivilgesellschaft wird die Förderung des freiwilligen Engagements und der Beteiligung der Bevölkerung propagiert. Da in diesem Kontext die Zivilgesellschaft als 'öffentliche Ressource' wahrgenommen wird, ist es Aufgabe der Gemeinden, das freiwillige Engagement zu fördern, zu pflegen und zu honorieren.

Die Ökonomisierung der Selbstverwaltung und die Privatisierung des Öffentlichen verändern die Steuerungsform der Kommunen dahingehend, als dass sich die Steuerung aufsplittet. Dabei werden kommunale Aufgaben immer mehr von einer Vielzahl von Unternehmen und Betrieben wahrgenommen, die aus der Kommunalverwaltung ausgegliedert wurden. Der eigentliche Bereich der kommunalen Selbstverwaltung ist damit zusammengeschrumpft, sodass die Verwaltung im Kontext der sogenannten Beteiligungssteuerung immer weniger Aufgaben wahrnimmt. Zudem trägt die Bürgerkommune als Reformmodell zur Realisierung des aktivierenden Staates bei, so dass die Beteiligungsrollen der Bürger sich verstärken und der Bürger neben der Kunden-, auch die Mitgestalter- und Auftraggeberrolle übernimmt: „*Wirkliche Beteiligung funktioniert nur dann, wenn die Beteiligten nicht nur mitreden, sondern auch mitentscheiden können*“ (ebd., S. 67).

SL12 Beteiligung setzt ein Mitentscheiden voraus

Im Sinne des aktivierenden Staates übernimmt die Zivilgesellschaft unter anderem die Rolle als Mitgestalterin. Mitgestaltung setzt nicht nur eine Mitbeteiligung und Mitreden voraus, sondern basiert auch auf entsprechenden Entscheidungsmöglichkeiten: Erst wenn die (Quartier-)Bevölkerung mitentscheiden kann, wird sie sich beteiligen.

3.4.2.2 Exkurs: Kooperative Demokratie

Die gesellschaftliche Differenzierung und der ökonomische Wandel der 1990er Jahre sowie die damit verbundenen Folgen wie die zunehmende Komplexität der Probleme, die Entgrenzung der Politik und das Versagen hierarchischer Steuerung haben das repräsentative und direktdemokratische Staatsverständnis verändert und der Kooperation von staatlichen Stellen, Adressaten und Betroffenen zum Durchbruch verholfen.

Unter den Formen der kooperativen Demokratie werden „*die neuen nicht gesetzlich vorgeschriebenen, sondern freiwilligen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Problemumsetzung*“ (Bogumil, 2002, S. 152) verstanden, wie die traditionelle Form der Vernehmlassungen, Zukunftswerkstätten, Stadtteilforen, runde Tische, Stadtteilkonferenzen sowie der „*gesamte Bereich des bürgerschaftlichen Engagements im Sinne der Mitgestaltung an der Dienstleistungsproduktion*“ (ebd., S. 156f.).

Das Konzept der kooperativen Demokratie beinhaltet folgende Grundaussagen:

- Kooperative Demokratieformen sind verhandlungsdemokratische Elemente.
- Der moderne Staat erfüllt seine Aufgaben nicht nur in einseitig-hoheitlicher Tätigkeit und in hierarchischen Steuerungsformen, sondern zunehmend in kooperativen Handlungsformen.
- Kooperative Demokratie versteht sich als „*Mitgestaltung des Bürgers an der Dienstleistungsproduktion*“ und als „*Mitentscheidung an Planungs- und Entscheidungsprozessen*“ (ebd., S. 157).
- Die Bürgerin und der Bürger haben als politische Auftraggeber, Adressaten und als Mitgestaltende des Gemeinwesens drei Rollen in der Kommune inne.
- In der Auftraggeberfunktion geht es um dialogisch orientierte Formen der Bürgerbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen.
- Zur Mitgestalterfunktion zählen die Selbstverwaltung, die Selbstorganisation, die Selbsthilfe von Vereinen, Initiativen und die Förderung individuellen Engagements.

- Das Ziel der kooperativen Demokratieform ist die „*Verbesserung der Effektivität und Effizienz kommunalen Handelns*“ (ebd., S. 160).

In der Einschätzung der Potenziale und Grenzen kooperativer Demokratie betont Bogumil, dass staatliche Tätigkeit heute durch eine „*Verbindung kooperativer mit hoheitlich-hierarchischer Handlungsformen*“ gekennzeichnet ist (ebd.). Zudem wird der Ausbau kooperativer Demokratieformen als 'Binnenmodernisierung' beurteilt. Auch wird betont, dass die kooperativen Demokratieformen die bestehenden Formen repräsentativer und direkter demokratischer Willensbildung nicht ersetzen, sondern ergänzen. Im Sinne der Effizienzverbesserung, der Ermöglichung gegenseitiger Lernprozesse, des besseren Informationsgehalts der Bürgerinnen und Bürger, der Gewährleistung einer besseren Transparenz und der Herstellung von Akzeptanz kann die Kommunalpolitik von kooperativer Bürgerbeteiligung sehr profitieren.

Schliesslich können durch ein sinnvolles Partizipationsmanagement viele Probleme entschärft werden. Auch Carola Scholz (2006) betont in ihrem Aufsatz „*Stadtentwicklung braucht Beteiligungskultur. Bürgerorientierung als kommunale Gesamtstrategie*“ eine bürgerorientierte Politik und damit zusammenhängend eine verstärkte Beteiligungskultur als Leitstrategie der Stadtentwicklung. Die Beteiligungskultur wird dabei verstanden als „*das Ermöglichen von Eigeninitiative*“ (ebd., S. 149), „*Bürgerengagement im Ehrenamt*“ (ebd., S. 151) und als „*Engagement der lokalen Wirtschaft*“ (ebd., S. 153). Als Resümee erarbeitet Scholz Thesen, die für eine bürgerorientierte Politik und Beteiligungskultur plädieren:

- Ein stärkerer Einbezug von bürgergesellschaftlichem Engagement in die Stadtpolitik und damit mehr Beteiligungskultur kann die öffentliche Steuerungs- und Handlungsfähigkeit nicht ersetzen.
- Eine Stärkung der Demokratie erfolgt durch das Miteinander verschiedener Beteiligungsformen, wie die repräsentative Demokratie, direkte Demokratie und kommunale Beteiligungsverfahren.
- Eine bürgerorientierte Politik muss als Daueraufgabe und als Leitbild im Rahmen der Stadtentwicklung institutionalisiert sein.
- Anreize können zu einem neuen bürgerorientierten Rollenverständnis in den Verwaltungen führen, zum Beispiel durch Fortbildungen, leistungsgerechte Bezahlung und Anerkennung.
- Die kreativen Potentiale des Gemeinwesens sind künftig stärker zu aktivieren und bündeln.

3.4.2.3 Exkurs: Governance

Unter dem Begriff 'Governance' versteht Benz (2004, S. 9) „*alle diese Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können*“. Zudem wird der Begriff deskriptiv, normativ und als praktisches Konzept verstanden. Deskriptiv betrachtet bedeutet der Begriff, „*dass kollektive Entscheidungen in modernen Gesellschaften zunehmend in nicht-hierarchischen Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren zustande kommen*“ (ebd., S. 14). Normativ dient Governance zur Beschreibung eines Modells des 'guten' Regierens oder Verwaltens. Weiter wird der Begriff auch als Regierungstechnik verstanden, der sich auf das Management von Interdependenzen, Netzwerken oder Verhandlungssystemen bezieht.

In Abgrenzung zu Benz weist Fürst (2007, S. 5) dem Begriff 'Governance' kein wissenschaftlich exaktes Theorieverständnis, sondern den Charakter eines konzeptionellen Ansatzes zu. Verallgemeinernd und vereinfachend bedeutet der Begriff, „*dass die Bevölkerung an der politischen Steuerung beteiligt ist*“. In diesem Kontext präzisiert Fürst den Begriff in Richtung Urban Governance, unter dem man „*neue, weichere Formen der Vernetzung von Akteuren jenseits der traditionellen politisch-administrativen Politik-*

strukturen meint: also Akteurs-Netzwerke, die ergänzend zu den traditionellen Strukturen, dem 'Government', die kommunalen Geschicke mit beeinflussen“ (ebd., S. 6).

Urban Governance kennzeichnet sich gemäss Fürst durch:

- das Zusammenspiel von wirtschaftlichen, politisch-administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren;
- die Konsensorientierung und das Aushandeln von Interessen und Deutungsmustern;
- eine Gemeinschaftsaufgabe, die nicht durch Einzelhandeln erreicht werden kann;
- Netzwerke, die über die Dauer eines Projekts hinaus wirksam sind.

Grundbedingungen für das Funktionieren von Urban Governance sind Netzwerke, Visionen und kollektive Lernprozesse. Die Netzwerke sind durch ein von den Mitgliedern selbst definiertes Regelsystem geprägt. Zudem bemühen sich die Netzwerkmitglieder um den *„Ausbau der Zusatznutzen, um die Mitglieder zu binden“* (ebd., S. 7). Das können beispielsweise gemeinsame Essen oder Festivitäten sein. Zudem benötigen Netzwerke ein ideelles Band in Form von Visionen, Entwicklungskonzepten oder Ideologien. Weiter wird den Visionen ein wesentliches Steuerungsmoment zugemessen. Sie *„richten das Denken und Handeln der Mitglieder aus und entwickeln Bindungskraft, die mit zunehmender Konkretisierung über Handlungskonzepte und Projekte intensiver wirkt“* (ebd., S. 7). Schliesslich werden Governance-Prozesse als kollektive Lernprozesse verstanden, in denen veränderte Deutungsmuster, Handlungs- und Interaktionsorientierungen der Mitglieder ein kollektives Handeln ermöglichen.

Inwiefern ist das Konzept von Urban Governance für Aufgaben die Quartier- und Stadtteilpolitik sinnvoll und nutzbar? Fürst hält folgende vier Nutzen fest:

- *„An die Stelle der hierarchisch-paternalistischen Stadtentwicklungspolitik tritt eine solche, welche die Adressaten als gleichberechtigte und zur Problemlösung beitragende Akteure einbezieht“* (ebd., S. 9).
- Urban Governance trägt zur Mobilisierung des zivilgesellschaftlichen Potenzials von Gemeinden bei und integriert sie in die Problembearbeitung.
- *Zudem „wird der fragmentierte und sektoralisierte Politikstil (...) durch koordinierte und integrierte Entwicklungsansätze kompensiert“* (ebd.).
- Weiter *„erlaubt Urban Governance, starre institutionelle Strukturen flexibler an neue Herausforderungen anzupassen“* (ebd.).

Heidi Sinning (2006) erläutert in ihrem Beitrag *„Urban Governance und Stadtentwicklung. Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent“* Kooperationsformen, in denen sich die Bevölkerung aktiv an der Stadt- und Gemeindeentwicklung beteiligt. Sie versteht Governance als *„geregelte, aber dennoch flexible Form kooperativer Politik, die Akteure aus Staat/Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenführt“* (ebd., S. 87). Als wesentliches Merkmal von Governance hält Sinning die Koproduktion öffentlicher Leistungen durch den Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie die aktive Rolle der Bevölkerung fest, die sich seit den 1970er Jahren von der 'Kundin' über die 'Mitgestalterin' zur 'Koproduzentin' verändert hat.

Sinning fordert im Kontext von Bürgerorientierung und Partizipation drei wesentliche Unterstützungsstrukturen für das zivilgesellschaftliche Engagement in der Gemeinde:

- Durch eine lokale Anerkennungs- und Beteiligungskultur erfährt das zivilgesellschaftliche Engagement eine neue Wertschätzung.
- Bürgerbeteiligung und –engagement benötigen eine institutionell, eindeutig definierte Verankerung.
- Vor allem auf Stadtteilebene erfordern Bürgerbeteiligung und –engagement räumliche Identifikationsorte, an denen sich die interessierte Zivilgesellschaft über städtische Dienstleistungen und Mitwirkungsmöglichkeiten informieren kann.

Sinning beurteilt den Nutzen bzw. die Chancen von Urban Governance dahingehend, als dass eine aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft zur Verbesserung der Lebensqualität beiträgt. Zudem gewinnt die Bürgerin und der Bürger bei der gemeinsamen Entwicklung und Umsetzung von kommunal tragfähigen Visionen an Bedeutung. Die auf Bürgerorientierung, Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement ausgerichtete kommunale Strategie benötigt jedoch einen Wandel im Rollen- und Selbstverständnis von Politik und Verwaltung: *„Eine zukunftsfähige Urban Governance benötigt eine kommunale Kooperations- und Kommunikationskultur, die auf Partnerschaft ausgerichtet ist. Allerdings muss der öffentlichen Hand dabei auch zukünftig die Aufgabe zukommen, Mindeststandards etwa bei der Versorgung und Umweltqualität sicherzustellen. Dazu bleibt ein gewisses Mass an verbindlicher, formaler Steuerungsmacht gegenüber privaten Akteuren erforderlich“* (ebd., S. 90).

3.4.3 Fazit aus dem theoretischen Bezug zum Thema Politische Steuerung

Ausgehend von der Grundsatzfrage, ob der Staat die Quartier- und Stadtteilpolitik und seine Handlungsfelder steuern kann, werden nachfolgend die wichtigsten theoretischen Aussagen der geprüften Literatur thesenartig zusammengefasst:

Im Zuge der veränderten Staatlichkeit im 20. Jahrhundert und im Übergang zum 21. Jahrhundert modifiziert sich die staatliche Steuerung: Der Staat wandelt sich vom fürsorgenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat, also von der uneingeschränkten, geplanten Steuerungsfähigkeit durch den Staat zu einer offenen und aushandelnden Kooperation von Staat und Gesellschaft, von Regierung und Bevölkerung. Unterstützt wird die kooperative Politik durch die Transformation von Government zu Governance, also durch die Abgabe von staatlichen Steuerungsmöglichkeiten an die Bevölkerung als Mitgestalterin der Politik.

Die Frage der Steuerbarkeit von Handlungsfeldern ist nicht eindeutig zu beantworten. Auf der einen Seite bleibt unklar, ob die Handlungsfelder per se überhaupt steuerbar sind. Auf der anderen Seite wird die Ansicht vertreten, dass vor allem die Handlungsfelder der Ausstattung und Entwicklung steuerbar sind. Zudem wird vermehrt auch die Haltung vertreten, dass vor allem die Interaktionsbeziehungen zwischen den Handlungsfeldern im Sinne der 'dezentralen Kontextsteuerung' steuerbar sind. Die staatliche Aufgabe wird daher weniger in der direkten Beeinflussung der Handlungsfelder selbst, sondern vor allem in der Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Selbstorganisation und Kooperation der gesellschaftlichen Akteure gesehen. Der Staat sieht somit seine Funktion vermehrt in der eines sogenannten Interdependenz-Managers.

Da der Staat vermehrt in Kooperation mit Akteuren steuert, nehmen die Steuerungsanforderungen an den Staat nicht etwa ab, sondern zu. Zudem verändert sich die Steuerungsform vor allem in Richtung Aufsplitterung der Steuerung. Damit zusammenhängend führen kommunalen Modernisierungsstrategien zum Verlust lokaler Demokratie und zur Einflusseinbusse der Regierungen auf Steuerung und Gestaltung der

Demokratie. Steuerung erfolgt zunehmend durch das Miteinander von hierarchischer Intervention (top down) und Aushandlungsprozessen mit der Bevölkerung (bottom up).

Die bestehenden Formen repräsentativer und direkt demokratischer Willensbildung werden durch kooperative Demokratieformen ergänzt, von denen der Staat und die Gemeinschaft gegenseitig profitieren und gemeinsam zum Zusammenleben und zur Lebensqualität beitragen. Durch den Bedeutungsgewinn kooperativer Steuerungsmittel braucht es einerseits neue, staatliche Formen der politischen (Mit-)Gestaltung und andererseits Gefässe einer demokratischen Kultur, wo Partizipation beziehungsweise Aushandlungsprozesse ermöglicht werden.

In der kooperativen Demokratie haben Partizipation und Beteiligungskultur eine wichtige Bedeutung im Sinne von Leitstrategien einer modernen Stadtentwicklung. Sie tragen zur nachhaltigen Entwicklung und in Form der Mitverantwortung und Identifizierung mit dem Quartier zu mehr Lebensqualität bei.

Im Sinne der kooperativen Demokratie entsteht durch mehr Mit- und Eigenverantwortung, mehr freiwilligem Engagement und mehr Beteiligung der Zivilgesellschaft auch mehr Gemeinwohl, das durch den Staat gefördert, gepflegt und auch honoriert werden muss. Durch die Aktivierung und Befähigung der Bevölkerung und deren kooperativen Beteiligung werden Dienstleistungen produziert, die in Form von Netzwerken, Selbsthilfe und der Kultivierung des sozialen Kapitals zum Zusammenleben und Gemeinwohl im Sinne der Lebensqualität beitragen.

Sowohl der Staat als auch der Bürger verändern ihr Rollen- und Funktionsverständnis. Durch den aktivierenden Charakter des Staates verändert sich auch die Rolle und Funktion der Bürgerin und des Bürgers. Im hierarchisch-planerischen Staat konsumiert die Gesellschaft Dienstleistungen. Im kooperativen Staat hat die Bürgerin und der Bürger drei verschiedenen Rollen inne: als politischer Auftraggeber/in, Adressat/in der Leistungserstellung (Kundin oder Kunde) und als Mitgestalter/in im Sinne des Produzenten bei der Leistungserstellung. Das Rollen- und Funktionsverständnis der Zivilgesellschaft hat sich analog zum Wandel in der Staatlichkeit verändert.

SL13 Schaffung demokratisch-kooperativer Gefässe

Da einerseits die Qualität des demokratischen Staates verbessert und andererseits ein aktiver Beitrag zum Zusammenleben und zur Lebensqualität beigetragen wird, empfehlen wir im Rahmen der Quartier- und Stadtteilpolitik die Schaffung demokratisch-kooperativer Gefässe, in denen Partizipation und Aushandlungsprozesse zwischen dem Staat und den kooperativen Akteuren erfolgen können.

SL14 Mit Partizipation zu Lebensqualität und nachhaltiger Entwicklung im Quartier

Partizipation und Beteiligungskultur sollen zu Leitmaximen der kooperativen Politik der Stadt werden. Sie stärken die quartierbezogene Mitverantwortung und Identifizierung und tragen zur Lebensqualität und nachhaltigen Entwicklung des Quartiers bei.

4 BESTANDESAUFNAHME UND ANALYSE

Den zweiten Schwerpunkt bildet die Bestandesaufnahme und Analyse der aktuellen quartierpolitischen Situation in der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau. Dabei werden zunächst im Sinne einer Einführung die Akteurinnen und Akteure und ihre räumliche Gliederungen untersucht und dargestellt. Danach widmen wir uns den vier Handlungsfeldern Kommunikation, Zusammenleben, Ausstattung und Entwicklung. In einem dritten Teil stellen wir diverse Good-Practice-Beispiele aus den Vergleichsstädten Bern, St. Gallen und Winterthur vor.

4.1 Beteiligte Akteurinnen und Akteure und ihre räumliche Gliederungen

Im Verlauf der Auseinandersetzung mit der Quartier- und Stadtteilpolitik konnten wir für die Gemeinde Littau und die Stadt Luzern vier Hauptakteurinnen und –akteure (Politik/Verwaltung, Kirchen, Quartierkräfte und Grundeigentümer/innen) identifizieren, die anschliessend kurz portraitiert werden. Dabei gehen wir insbesondere auf die räumliche Gliederung dieser Akteursgruppen ein.

4.1.1 Politik und Verwaltung

Mit 'Politik und Verwaltung' sind sowohl die eigentliche Stadtverwaltung von Luzern und die Gemeindeverwaltung von Littau als auch deren politische Führung, also der Stadt- und der Gemeinderat gemeint. Der Begriff umfasst alle strategisch und operativ tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Exekutivmitglieder und stimmt – zumindest für Luzern – mit dem umgangssprachlichen Begriff 'die Stadt' überein, wenn von Politik und Verwaltung als Einheit die Rede ist. Um Missverständnisse zu vermeiden und um die Unterscheidbarkeit zwischen Politik und Verwaltung gewährleisten zu können, wird nachfolgend für 'die Stadt' die zusammengesetzte Bezeichnung 'Politik/Verwaltung' verwendet.

Die Legislative befindet sich bei dieser Betrachtung in einer besonderen Rolle. Je nach Situation wird sie zur 'Stadt' gerechnet oder als aussenstehend betrachtet, insbesondere wenn das Parlament Vorschläge der Exekutive abändert oder umstösst. Bei unserer Konzeption ist die Legislative im Begriff Politik/Verwaltung aber eingeschlossen.

Der Stellenplan der Stadt Luzern umfasst 1'574,6 die Gemeinde Littau 214,85 Stellen (Stadt Luzern, 2007a, S. 39). Dies entspricht in etwa 2'200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Es versteht sich von selbst, dass diese grosse Anzahl von Verwaltungsangestellten in ihrer Arbeit in sehr unterschiedlichem Masse mit Themen der Quartier- und Stadtteilpolitik konfrontiert sind. Die beiden Stellen der Verwaltung, die einen engeren Quartierbezug aufweisen, werden in den Kapiteln 4.1.1.2 „Quartierpolizei“ und 4.1.1.3 „Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche“ ab Seite 40 näher beschrieben. Zunächst möchten wir uns aber der statistischen Gliederung als übergeordnete Raumeinteilung widmen.

4.1.1.1 Statistische Gliederung

Die differenzierteste Unterteilung ist die statistische Einteilung der Stadt Luzern in 19 Stadtkreise und 133 Quartiereinheiten²⁵ (vgl. Abbildung 3):

²⁵ Statistikportal des Kantons Luzern. Quellen und Definitionen. Raumgliederung. http://www.lustat.ch/index/infothek/quellen_und_definitionen/raumgliederungen/raumgliederungen_infrakommunal.htm, Zugriff: 17.07.2009.



Abbildung 3: Stadtkreise und Quartiereinheiten der Stadt Luzern

Die Gemeinde Littau verfügt über keine weitere Unterteilung und das ganze Gemeindegebiet ist ein einziger statistischer Kreis, was die Vergleichbarkeit mit dem übrigen Stadtgebiet stark erschwert.

EM1 Überprüfung der statistischen Einteilung der heutigen Gemeinde Littau

Um die Vergleichbarkeit mit dem übrigen Stadtgebiet zu gewährleisten, ist eine Unterteilung der bisherigen Gemeinde Littau in kleinräumigere statistische Kreise zu prüfen.

Diese kleingliedrige statistische Raumeinteilung hat im Arbeitsalltag der Politik/Verwaltung keine besondere Bedeutung, und auch sonst sind für einen Grossteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter räumliche

Gliederungen nicht massgebend. Ausnahmen bilden Abteilungen, die eine geografisch orientierte Arbeitsteilung aufweisen. Aufgrund ihres besonderen Quartierbezugs möchten wir zwei Bereiche näher betrachten. Dabei werden wir uns in diesem Kapitel auf ein kurzes Portrait beschränken. Die eigentliche Analyse der Bedeutung für die Quartier- und Stadtteilpolitik erfolgt im Kapitel 4.2.3.2, „Rollen und Funktionen der Politik/Verwaltung im Bereich Ausstattung“, ab Seite 68.

4.1.1.2 Quartierpolizei

Der 'Quartierdienst' der Stadtpolizei Luzern besteht seit 1990 und umfasst neben anderen, eher klassischen polizeilichen Aufgaben:

- „die Pflege eines Beziehungsfeldes zwischen Bevölkerung und Polizei;
- die Pflege von Kontakten zum Quartierverein, zu anderen Vereinen, Verbänden, Amtsstellen, und Einzelpersonen;
- die Mitwirkung bei Veranstaltungen im Quartier;
- Sozialfunktionen, insbesondere Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger bei der Kontaktaufnahme mit Sozialinstitutionen und Verwaltungsstellen und Vermittlung erster Kontakte“ (Stadt Luzern, 2002).

Da diese Tätigkeiten nicht den Hauptaufgaben der Polizei gehören, wurde die Weiterführung der Quartierpolizei vom Luzerner Stadtrat im Rahmen eines Sparpakets im Jahr 2006 in Frage gestellt. Das städtische Parlament hat aber nicht zuletzt auch auf Druck der Quartiervereine die Abschaffung des Quartierdienstes abgelehnt. Er soll auch nach der Fusion der Stadt- und Kantonspolizei zur 'Luzerner Polizei' per 1. Januar 2010 nach wie vor bestehen bleiben, wenn auch mit geändertem Stellenprofil.

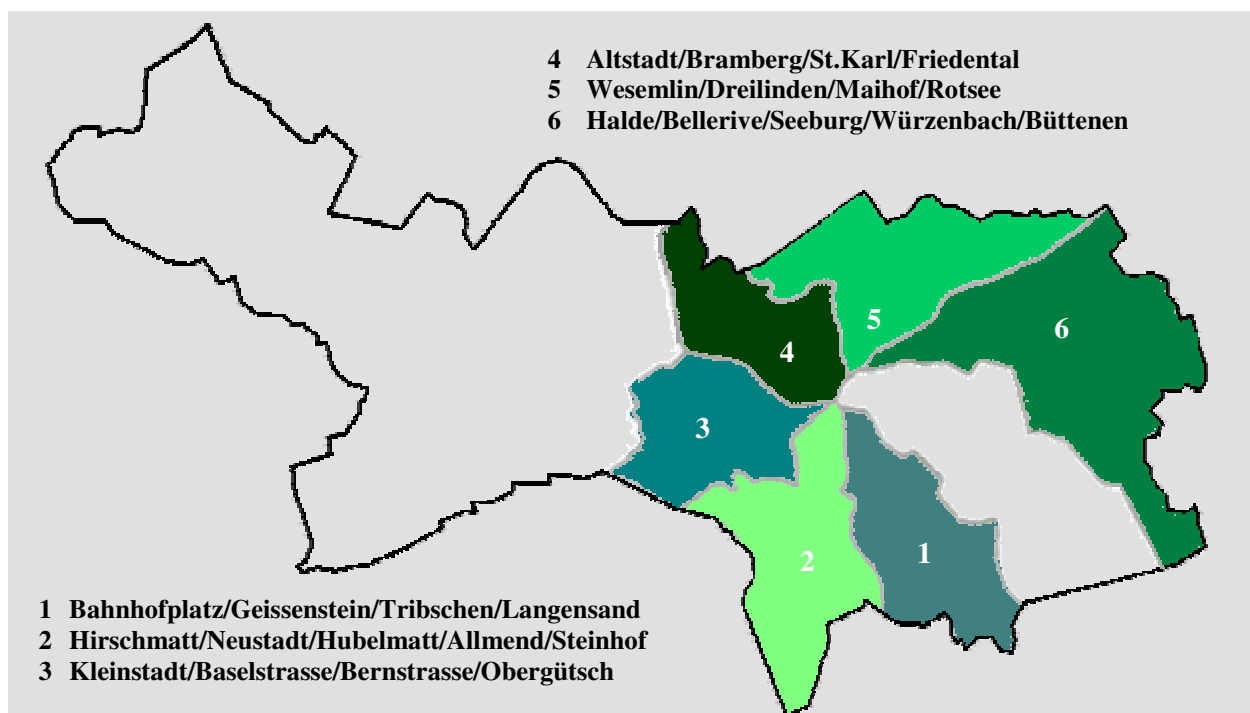


Abbildung 4: Räumliche Gliederung des Quartierdienstes der Stadtpolizei Luzern

Die Gebietseinteilung der bisherigen Quartierpolizei verläuft sternförmig, damit das innerstädtische Gebiet auf alle Diensthabenden verteilt werden kann (Abbildung 4). Das Gemeindegebiet von Littau wird bereits heute von der Kantonspolizei betreut und auch nach der Polizeifusion nicht in das Einsatzgebiet

der spezialisierten 'Sicherheitspolizei Stadt' integriert. Ob die Gebietseinteilung für den Quartierdienst auch ab 2010 bestehen bleibt, ist noch offen.

4.1.1.3 Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche

„Kinder und Jugendliche sollen sich in ihrem Quartier wohlfühlen, denn ihr Lebensmittelpunkt liegt im Quartier. Darum engagiert sich die Quartierarbeit für kinder-, jugend- und familienfreundliche Quartiere. Sie setzt sich primär für 10- bis 15-Jährige ein und arbeitet eng mit der Jugendarbeit der katholischen Kirche, mit Vereinen und Quartierinstitutionen zusammen. Zudem unterstützt sie aktiv Kinder, Jugendliche und Erwachsene, die das Quartierleben mitgestalten wollen. Die Quartierarbeit trägt so zur Lebensqualität in der Stadt Luzern bei“²⁶

Die Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche der Stadt Luzern ist in den drei Stadtteilen St.Karli-Bramberg-Untergrund, Hubelmatt-Moosmatt-Säli und Seeburg-Büttenen-Würzenbach-Utenberg tätig (vgl. Abbildung 5; Gebiete 2, 3 und 7). Im Hinblick auf eine allfällige Ausweitung wurde das bisherige Stadtgebiet in fünf, das Gebiet der Gemeinde Littau in zwei Zonen unterteilt.

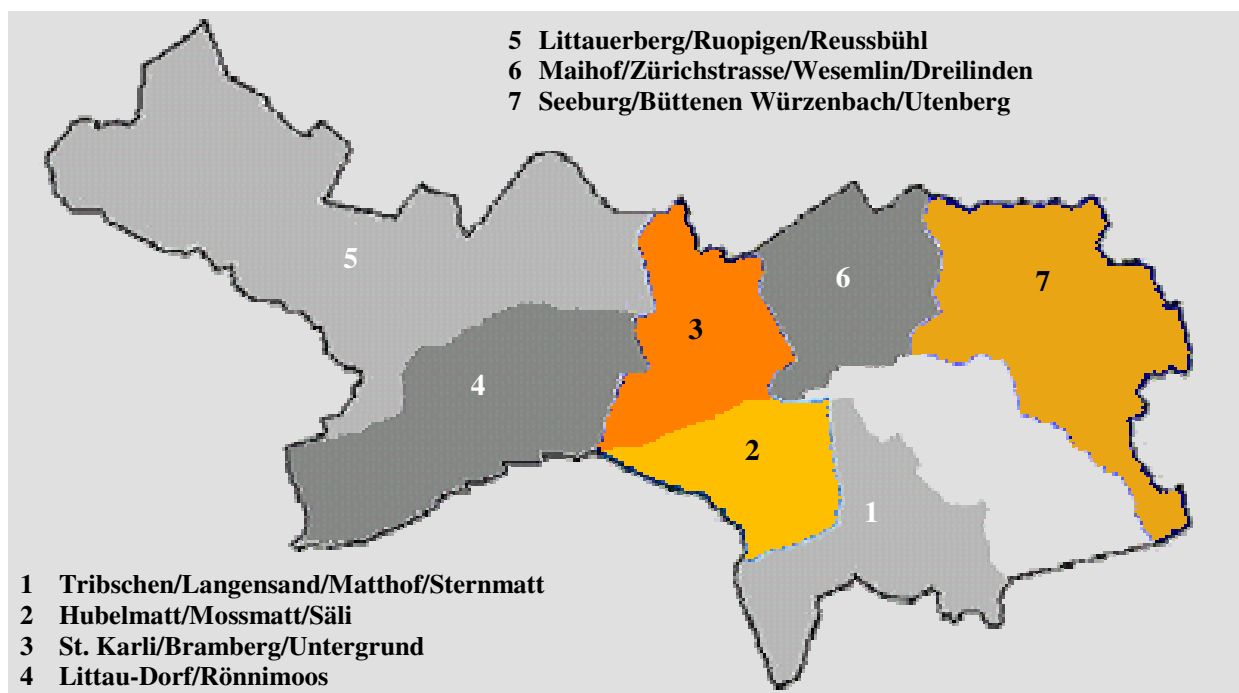


Abbildung 5: Räumliche Gliederung der Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche

4.1.2 Kirchen

4.1.2.1 Übersicht

In der Stadt Luzern ist die römisch-katholische Kirche historisch bedingt die wichtigste Landeskirche. Zwar ist auch die evangelisch-reformierte Kirche für die Quartier- und Stadtteilpolitik von Bedeutung, jedoch in weit geringerem Ausmass. Die dritte und kleinste der anerkannten Kirchen, die christkatholische Kirche, weist im Raum Luzern eine bewegte Geschichte auf und verfügt mit der Christuskirche seit 1892 über ein eigenes Gebetshaus. Angesichts der weitläufigen Diaspora – die christkatholische Kirchgemein-

²⁶ Selbstbeschreibung gemäss Homepage <http://www.stadtluzern.ch/default.aspx?pageid=2081>, Zugriff: 04.09.2009.

de Luzern umfasst ein Gebiet von über 150 Einwohnergemeinden in der Zentralschweiz – ist sie aber für die vorliegende Thematik (wie auch andere religiöse Gruppierungen) nicht von besonderer Bedeutung.

Auf dem Gebiet der Stadt Luzern gibt es acht Pfarreien der römisch-katholischen Kirche (Flächen 1–4 und 7–8 in der Abbildung 6), in der Gemeinde Littau sind es zwei (Flächen 5 und 6). In der Stadt Luzern sind drei evangelisch-reformierte Teilkirchengemeinden tätig (Gebiete A, B und D). Die Teilkirchengemeinde Littau-Reussbühl (Gebiet C) entspricht dem Gebiet der politischen Gemeinde Littau. Die christkatholische Kirchengemeinde Luzern umfasst den ganzen Kanton Luzern und weitere Gebiete der Zentralschweiz.

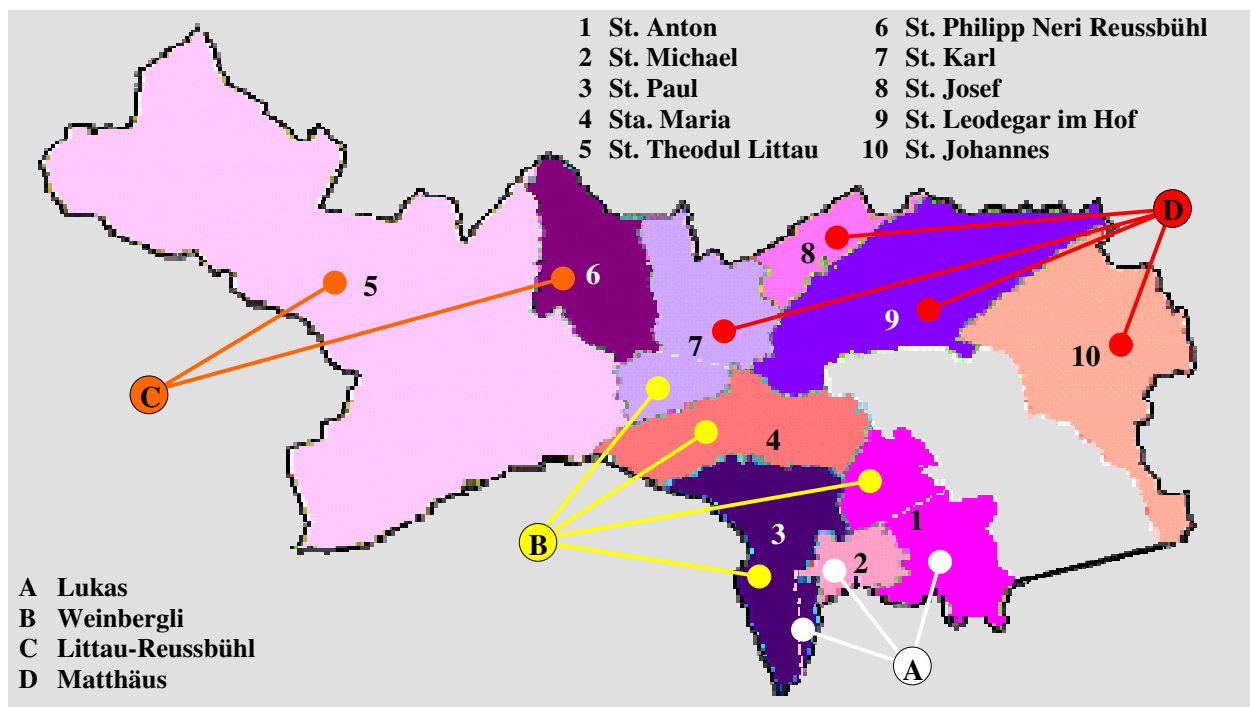


Abbildung 6: Räumliche Gliederung der katholischen Pfarreien und der reformierten Teilkirchengemeinden

4.1.2.2 Römisch-Katholische Kirche

Die katholische Kirche ist im Kanton Luzern (wie in den meisten Kantonen) doppelt verfasst. Einerseits bestehen auf dem kirchlichen Recht beruhende Strukturen mit der Pfarrei als kleinster geografischer Einheit und dem Dekanat als nächstgrösserem Kirchenbezirk. Für die Bewirtschaftung und Verwaltung der auf Steuergeldern beruhenden Erträge und der entsprechenden Infrastruktur ist andererseits die (in Luzern gesamtstädtische) Kirchengemeinde zuständig. Sie ist vollständig demokratisch verfasst und gemäss der Verfassung der Landeskirche des Kantons Luzern organisiert.

Geschäfte, die sowohl das Dekanat als auch die Kirchengemeinde betreffen, werden im sogenannten 'Doppelrat' behandelt. Der Doppelrat hat denn auch das Planungspapier „Kirche Stadt Luzern mit Zukunft“ (Katholische Kirche Stadt Luzern, 2007) verabschiedet, das die Neuausrichtung der Tätigkeiten der katholischen Kirche konzeptionell beschreibt. In diesem Konzept werden verschiedene Aussagen gemacht, welche einen engen Bezug zur Quartier- und Stadtteilpolitik haben: „*Bezüglich des räumlichen Verhaltens lassen sich vor allem in den Städten und Agglomerationen zwei gegenläufige Bewegungen ausmachen: Einerseits die Ausdehnung des Lebensraumes durch die verbesserte Mobilität, andererseits eine starke Zuwendung zum sozialen Nahraum, mindestens während bestimmten Lebensphasen (Familien mit Kindern, Seniorinnen und Senioren). Für viele Menschen hat das Quartier, in dem sie wohnen und schlafen*

fen, nur noch wenig Bedeutung. Für die Arbeit verlassen sie die Wohngegend und in der Freizeit treffen sie sich mit Gleichgesinnten dort, wo sich die gemeinsamen Interessen verwirklichen lassen (am Wasser, in den Bergen, in Sportstätten usw.), zum Einkaufen suchen sie die Einkaufszentren oder die Innenstadt auf. Für einzelne Bevölkerungsgruppen hat die nähere Wohnumgebung in bestimmten Lebensphasen eine grosse Bedeutung, z.B. für Familien mit kleineren Kindern. Diese Menschen sind auch bereit, sich gegebenenfalls für eine Verbesserung der Wohnumgebung zu engagieren“ (ebd., S. 6).

Das Konzept sieht für die zukünftige Entwicklung der katholischen Kirche der Stadt Luzern eine dreiteilige Gliederung:

- Die Pfarreien erbringen ein definiertes Grundangebot im Sinne einer einheitlichen Grundversorgung.
- Ergänzend zu ihrem Grundangebot definiert jede Pfarrei ihr Profilangebot²⁷, das der spezifischen Situation der Pfarrei Rechnung trägt (milieuorientierte Seelsorge).
- Gesamtstädtische Aktivitäten werden in definierten Schwerpunkten verbindlich geplant und umgesetzt.

Mit dem Dokument „Pfarreien entwickeln Profil“ (Katholische Kirche Stadt Luzern, 2009) hat das Dekanat Luzern-Stadt der katholischen Kirchgemeinde Luzern kürzlich ein Konzept veröffentlicht, aus dem die unterschiedlichen Profile der bisherigen acht Stadtpfarreien aufgelistet sind. Dabei haben sich die einzelnen Pfarreien folgende Schwerpunkte gesetzt:

Tabelle 2: Thematische Schwerpunkte der acht bisherigen städtischen Pfarreien

Pfarrei St. Anton	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menschen verbinden ▪ Kinder- und Elternangebote ▪ Kinder-/ Jugendchor St Anton
Pfarrei St. Johannes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kinder-, Jugend-, und Familienarbeit ▪ Kunst und Kirche ▪ Blick in den Süden
Pfarrei St. Josef	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integration durch soziokulturelles Engagement im Lebensraum Maihof ▪ Neue liturgische Formen
Pfarrei St. Karl	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mitarbeit Quartierentwicklung Basel-/Bernstrasse (vor allem BaBeL) ▪ Zusammenarbeit im Bereich Interkulturelles, Ökumene und andere Religionen
Pfarrei St. Leodegar im Hof	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Familie ▪ Tourismus ▪ Liturgie und Musik
Pfarrei Sta. Maria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Experimentalistinnen und Experimentalisten ansprechen ▪ Noch offen (in Ausarbeitung) ▪ Pfarreizentrum Barfüesser
Pfarrei St. Michael	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Familienpastoral
Pfarrei St. Paul	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Heimat für Erwachsene in ihren Lebenssituationen ▪ Dritter Lebensabschnitt als Herausforderung und Chance

Der Quartierbezug dieser Profile ist unterschiedlich stark ausgeprägt und eine gesamtstädtische Strategie fehlt zurzeit noch. Die katholische Kirche will sich mittelfristig aber strategisch verändern: Sie will durch eine bewusste Öffnung stärker im Quartier präsent sein und sich mehr in Richtung Gemeinwesenarbeit entwickeln (weg von der Einzelfall-Sozialarbeit). Zudem sieht sie die Förderung des Zusammenlebens im Quartier als eine zentrale Aufgabe ihrer Tätigkeit (Peter Bischof: Verwalter der katholischen Kirche Luzern. 02.04.2009).

²⁷ Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Pfarreiprofile hat das Dekanat Luzern-Stadt eine interessante Studie über die Verteilung der „Sinus-Milieus“ in der Stadt Luzern veröffentlicht: <http://www.kathluzern.ch/dl.php/de/2007061112006/1.4+Milieus+in+Luzern070522.pdf>, Zugriff: 01.09.2009. Mehr zu den Sinus-Milieus unter www.sociovision.de.

EM2 Zusammenarbeit mit der römisch-katholischen Kirche vertiefen

Die bereits bestehende Zusammenarbeit mit der römisch-katholischen Kirche im Bereich Kinder- und Jugendarbeit ist hinsichtlich der Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik auch auf der konzeptionell-strategischen Ebene zu etablieren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die katholische Kirche im Bezug auf die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik an einem ähnlichen Punkt wie die Stadt Luzern steht und an einer aufeinander abgestimmten Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik sehr interessiert ist.

Situation in Littau

Die geschilderte Situation betrifft in erster Linie die katholische Kirche der 'alten' Stadt Luzern. Im bisherigen Gemeindegebiet von Littau sind zwei selbständige Pfarreien in zwei Kirchgemeinden tätig, welche in verschiedenen Bereichen zusammenarbeiten – Fusionsverhandlungen der Kirchgemeinden Littau und Reussbühl wurden anlässlich einer Kirchgemeindeversammlung von Littauer Seite jedoch abgelehnt. Die Positionierung der Kirchgemeinden und Pfarreien von Littau und Reussbühl im Bezug auf die konzeptionelle Ausrichtung der katholischen Kirchgemeinde der Stadt Luzern ist noch unklar. Wir beschränken uns deshalb bei dieser Betrachtung auf die städtische Sicht. Den Pfarreien von Littau und Reussbühl wird aber im Hinblick auf die Fusion der politischen Gemeinden von Littau und Luzern selbstverständlich eine besondere Rolle zukommen.

4.1.2.3 Evangelisch-Reformierte Kirche

Das kirchliche Leben der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons Luzern findet in den acht Kirchgemeinden statt. Die Kirchgemeinde Luzern setzt sich aus zwölf Teilkirchgemeinden aus der Stadt Luzern und der Agglomeration zusammen, davon liegen vier auf dem zukünftigen Stadtgebiet (vgl. Abbildung 6, S. 42): Luzern-Lukas, Luzern-Matthäus, Luzern-Weinbergli und Littau-Reussbühl. Oberstes Organ der Kirchgemeinde ist der Grosse Kirchenrat mit 30 Abgeordneten aus den Teilkirchgemeinden. Für die laufenden Geschäfte ist der Kirchenvorstand als Exekutivbehörde zuständig. Die entsprechenden Gremien in den Teilkirchgemeinden sind die Teilkirchgemeindeversammlung und die Kirchenpflege.

Aufgrund der eher grossräumigen Orientierung der Teilkirchgemeinden und angesichts der mehrere politische Gemeinden umfassenden Kirchgemeinde Luzern ist der Quartierbezug der evangelisch-reformierten Kirche verglichen mit der römisch-katholischen Kirche klein. Im Bezug auf die thematische Ausrichtung sind jedoch Überschneidungen feststellbar, die durchaus von Relevanz für die Quartier- und Stadtteilpolitik sind. Dies gilt insbesondere im Bereich der Sozialberatung und der Jugendarbeit.

Situation in Littau

Im Vergleich zu den katholischen Kirchgemeinden dürften die Folgen im Zusammenhang mit der Fusion der politischen Gemeinden von Littau und Luzern bei der evangelisch-reformierten Kirche weniger einschneidend sein, da die Teilkirchgemeinde Littau-Reussbühl bereits heute zur evangelisch-reformierten Kirchgemeinde Luzern gehört.

EM3 Zusammenarbeit mit der evangelisch-reformierten Kirche prüfen

Mit der evangelisch-reformierten Kirche sind im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik Koordinationsbedürfnisse und Zusammenarbeitsmöglichkeiten zu prüfen.

4.1.3 Quartiervereine und andere Quartierkräfte

Zu den zivilgesellschaftlich organisierten Quartierkräften²⁸ gehören in erster Linie die Quartiervereine, aber auch andere quartierbezogene Interessengruppen. In der vorliegenden Arbeit konzentrieren wir uns auf die Bestandesaufnahme der Quartiervereine, da sie im Gegensatz zu anderen Quartierkräften auf dem gesamten Stadtgebiet tätig sind. Andere Quartierkräfte können zwar in ihrem jeweiligen Umfeld ebenfalls eine hohe quartierpolitische Bedeutung aufweisen, sind aber in ihrer Zweckausrichtung häufig auf bestimmte Teilgebiete oder Themen eingegrenzt. In einem ersten Abschnitt werden Aspekte zu diesen 'anderen' Quartierkräften beleuchtet, anschliessend folgt eine Übersicht zu den Quartiervereinen.

4.1.3.1 'Andere' Quartierkräfte

Zu den 'anderen' Quartierkräften sind Organisationen wie der Verein BaBeL (Basel-/Bernstrasse), der Verein Sentitreff (Untergrund), die Interessengemeinschaft Vögeligärtli (Sempacherpark), der Verein Hochhüsliweid (Würzenbach) und andere mehr zu zählen. Wie die Quartiervereine erfüllen diese Quartierkräfte folgende Voraussetzungen:

- Freiwilligenarbeit (zivilgesellschaftliches Engagement)
- Einsatz für die Interessen eines Teilgebiets der Stadt (örtliche Begrenzung)

Zudem sollten solche Organisationen, um zu den Quartierkräften gerechnet zu werden, keine ihrem Tätigkeitsgebiet untergeordneten Partikularinteressen verfolgen (also neben der räumlichen keine inhaltliche Begrenzung vollziehen). Diese Einschränkung ist aber nicht eindeutig genug, um als Unterscheidungsmerkmal zu dienen. So haben einerseits gewisse Sportvereine (zum Beispiel der Sportclub Obergeissenstein, Fussballclub Kickers) eine hohe integrierende Funktion in ihrem Stadtteil, andererseits nehmen einzelne Quartiervereine aufgrund ihres Einzugsgebiets überdurchschnittlich stark die Interessen der Privatwirtschaft wahr (beispielsweise der QV Altstadt oder der QV Kleinstadt²⁹; vgl. Tabelle 4, S. 55).

Für die oben aufgeführten Interessengruppierungen ist zudem typisch, dass sie aus einer Problemsituation heraus entstanden sind, und die Entwicklung eines als benachteiligt erlebten oder mit einem solchen Etikett versehenen Teilgebiets zum Ziel haben. Die Vereine BaBeL und Sentitreff sind im Einzugsgebiet rund um die Baselstrasse tätig, das unter der starken Verkehrsbelastung, vernachlässigten Liegenschaften und einer hohen Fluktuation leidet (zur nachhaltigen Quartierentwicklung Basel-Bernstrasse vgl. Anmerkung auf Seite 46). Die IG Vögeligärtli engagiert sich für den Sempacherpark, der bis im Januar 2008 Randständigen als Treffpunkt diente. Von diesen Organisationen zu unterscheiden sind Gruppierungen wie die City-Vereinigung oder der Verein Neustadt, welche in erster Linie als Interessenvertretungen von Gewerbe- und Dienstleistungsunternehmen tätig sind.

Es gehört also zum Wesen dieser Gruppierungen, dass sie nicht eindeutig definierbar sind und je nach Fragestellung zum Kreis der Akteurinnen und Akteure hinzugerechnet werden können oder auch nicht. Zudem ist im ehrenamtlichen Bereich naturgemäss mit einer gewissen Unberechenbarkeit bei der personellen Kontinuität und bei der Intensität der Aktivitäten zu rechnen, was sich beispielsweise auch auf die Rücklaufquote unserer Anfrage an die Quartiervereine niedergeschlagen hat (siehe Tabelle 4, S. 55).

²⁸ Der Begriff 'Quartierkräfte' wird als Oberbegriff für Organisationen verwendet, welche eine hohe quartierpolitische Relevanz haben. Diese Kategorisierung ist unscharf, veränderlich und letztlich immer eine subjektive Einschätzung. Aus Sicht der Politik/Verwaltung ist es jedoch insbesondere im Hinblick auf eine gut funktionierende Kommunikation wichtig, die relevanten Quartierkräfte identifizieren zu können.

²⁹ Siehe auch die Mitgliederliste des QV Kleinstadt: <http://www.kleinstadt-luzern.ch/mitglieder-A-E.php>, Zugriff: 14.09.2009

EM4 Zusammenarbeit mit Quartierkräften prüfen

Bei der Zusammenarbeit mit Quartierkräften ist situationsbezogen zu überprüfen, welche anderen Quartierkräfte neben den Quartiervereinen bei einem bestimmten Vorhaben zu berücksichtigen sind. Der Aufbau einer entsprechenden Datenbank ist zu prüfen.

Nachhaltige Quartierentwicklung Bern-Baselstrasse Luzern (BaBeL)

Die gezielte nachhaltige Quartierentwicklung, wie sie für das 'Babelquartier' (www.babelquartier.ch) seit Jahren erfolgreich und vielbeachtet betrieben wird, ist ausdrücklich nicht Gegenstand dieses Grundlagenberichts. Selbstverständlich spielt bei der Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik das Vorhaben für dieses Stadtgebiet und für die beabsichtigte Ausweitung in die angrenzende 'Fluhmühle' (auf heutigem Littauer Gemeindegebiet) eine zentrale Rolle. Inwieweit man aber in anderen Quartieren mit teilweise völlig anderen Fragestellungen „von BaBeL lernen“ kann, wie dies in einer parlamentarischen Motion verlangt wird, ist fraglich³⁰. Auf andere Quartiere übertragbar ist mit Sicherheit die gelungene Vernetzung der Quartierkräfte, wie die Integrationsbeauftragte der Stadt Luzern in diesem Zusammenhang betont hat (Stolz Sibylle, Integrationsbeauftragte der Stadt Luzern, 17.03.2009).

4.1.3.2 Quartiervereine

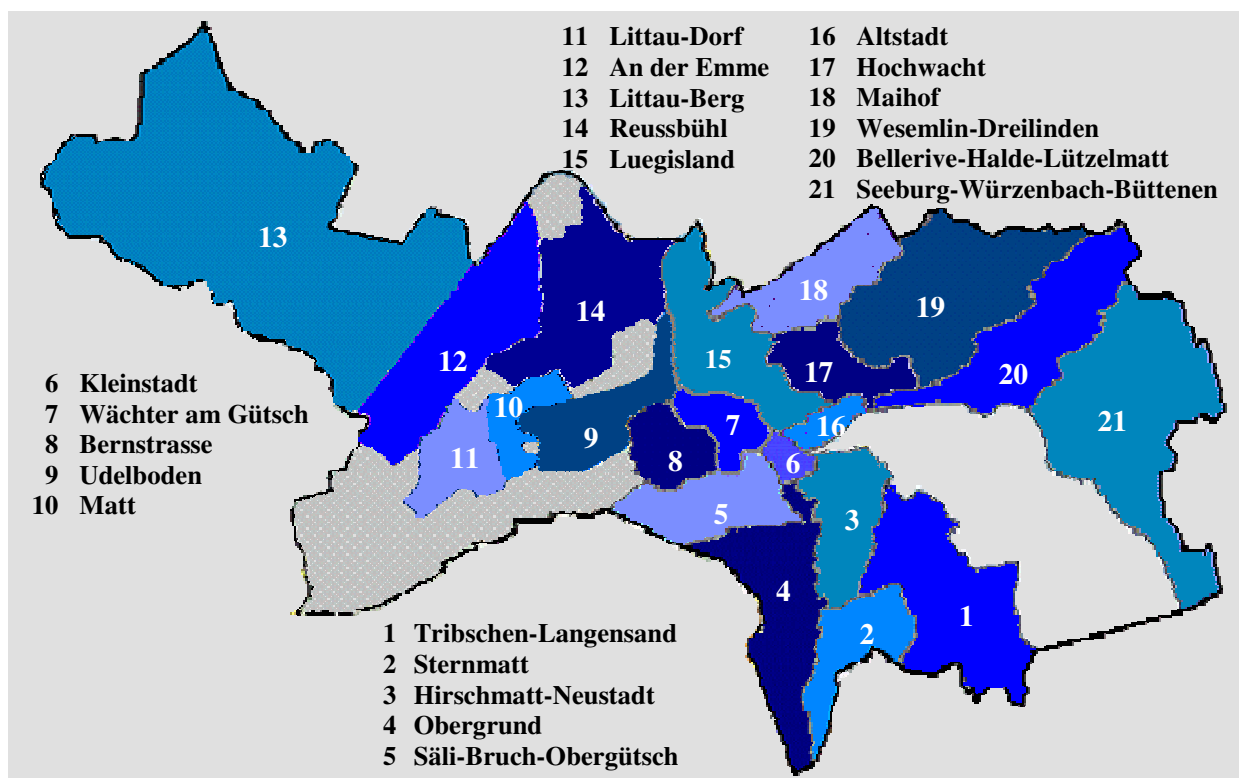


Abbildung 7: Räumliche Gliederung der Quartiervereine der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau³¹

Im gesamten Stadtgebiet gibt es zurzeit 21 Quartiervereine, welche in einem Dachverband zusammengeschlossen sind (Abbildung 7). Sechs Quartiervereine sind auf dem bisherigen Gemeindegebiet von Littau tätig, 15 auf dem alten Stadtgebiet.

³⁰ Motion 434, Agatha Fausch Wespe namens der G/JG-Fraktion, vom 8. September 2008: „Für eine sozialräumliche Planung in Luzern. Öffentliche Räume erschliessen – Begegnungsorte schaffen – Brennpunkte beruhigen – von BaBeL lernen“.

³¹ In der Gemeinde Littau gibt es Gebiete, in denen aufgrund der niedrigen Besiedlungsdichte kein Quartierverein tätig ist (in der Darstellung grau schraffierte Flächen).

Die Littauer Quartiervereine haben eine Phase der Umstrukturierung hinter sich: Im November 2008 haben sich die drei Quartiervereine Staldenhöhe-Ruopigen, Zimmeregg und Reussbühl Dorf zum Quartierverein Reussbühl zusammengeschlossen. Kurz darauf, am 16. Januar 2009, sind die zu diesem Zeitpunkt noch fünf Littauer Organisationen dem Verband der Quartiervereine der Stadt Luzern beigetreten. Und zu guter Letzt ist im Frühling 2009 der neue Quartierverein Littau-Berg gegründet worden.

Die räumliche Gliederung der Quartiervereine ist historisch gewachsen. Die Quartiervereine weisen in ihrer Einzugsgebiet, ihrem Mitgliederbestand und dem Grad ihrer Aktivitäten grosse Unterschiede auf (vgl. Kapitel 4.2.1.4, S. 54). Es ist deshalb zu vermuten, dass einzelne Quartiervereine von einer Zusammenlegung profitieren könnten – nicht zuletzt angesichts der Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Vorstandsmitgliedern.

EM5 Räumliche Gliederung der Quartiervereine prüfen

Die räumliche Gliederung der Quartiervereine sollte überprüft werden. Hier dürften nicht mehr alle historisch gewachsenen Strukturen den heutigen Bedürfnissen und Lebensrealitäten entsprechen. Die Federführung bei dieser Überprüfung liegt aber ausdrücklich bei den zivilgesellschaftlichen Kräften selbst und nicht bei der Politik oder der Verwaltung.

4.1.4 Grundeigentümerinnen und –eigentümer

Eine besondere Rolle für die Quartier- und Stadtteilpolitik spielen – vor allem für die Bereiche Entwicklung und Ausstattung – die privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Hier sind an erster Stelle die Wohn- und Baugenossenschaften zu nennen, welche in Luzern mit einem Anteil über 11% am Wohnungsmarkt (Frefel et al., 2008) eine grosse Bedeutung haben. Luzern ist damit nach Biel, Zürich und Thun die Schweizer Stadt mit dem viertgrössten Anteil an Genossenschaftswohnungen.

Ebenfalls eine bedeutende Rolle dürfte den privaten institutionellen Anlegern (Pensionskassen, Banken, Investmentfonds, Versicherungen usw.) zukommen. Hier zeigt sich jedoch, dass die Akteursgruppe 'Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer' keine homogene Gruppierung ist und somit für andere Akteurinnen und Akteure auch kein übergeordneter Gesprächspartner gegenüber steht. Dies bedeutet auch, dass mit dieser Akteursgruppe – im Gegensatz zu den anderen – keine übergeordnete Verbindlichkeit hergestellt werden kann.

Die Bestandaufnahme und Analyse der Akteursgruppe 'Grundeigentümer/innen' fällt in allen Handlungsfeldern sehr knapp aus (vgl. Kapitel 4.2.1.5, S. 59, Kapitel 4.2.2.5, S. 65, Kapitel 4.2.3.5, S. 74 und Kapitel 4.2.4.5, S. 78), obwohl die Wichtigkeit dieser Akteursgruppe unbestritten ist. Dieser Mangel an aussagekräftigen Hinweisen zur Rolle und Funktion der Grundeigentümer/innen kann einerseits darauf zurückgeführt werden, dass Grundeigentümer/innen für die Handlungsfelder Kommunikation und Zusammenleben tatsächlich eine untergeordnete Bedeutung aufweisen (vgl. Tabelle 3, S. 48). Andererseits dürfte es auch im Zusammenhang mit der bisher zurückhaltenden Nutzung der städtischen Liegenschaftspolitik für quartierpolitische Zwecke stehen (vgl. Empfehlung EM32, S. 79).

Die Rolle der Stadt Luzern und der katholischen Kirche als Grundeigentümerinnen werden in den Kapiteln 4.2.3 „Ausstattung“, ab Seite 67 und 4.2.4 „Entwicklung“ ab Seite 74 näher betrachtet.

4.1.5 Übersicht zur aktorsbezogenen Bestandesaufnahme

4.1.5.1 Rollen und Funktionen der beteiligten Akteurinnen und Akteure

Aufgrund der Interviews und der vertieften Recherchen können wir eine erste grobe Einschätzung der Rollen und Funktionen der beteiligten Akteurinnen und Akteure vornehmen (Tabelle 3), die in der Analyse der Handlungsfelder (Kapitel 4.2, S. 50) vertieft wird.

Tabelle 3: Rollen und Funktionen der Hauptakteurinnen und –akteure in den verschiedenen Handlungsfeldern

Legende	Kommunikation	Zusammenleben	Ausstattung	Entwicklung
	Keine/geringe Bedeutung Untergeordnete Bedeutung Hohe Bedeutung Hauptzweck, Federführung			
Politik/Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> Information Vernetzung Dialog 	<ul style="list-style-type: none"> Ermöglichung Unterstützung 	<ul style="list-style-type: none"> Versorgung Entsorgung Verkehr 	<ul style="list-style-type: none"> Strategie Planung
Kirchen	<ul style="list-style-type: none"> Vermittlung Dialog 	<ul style="list-style-type: none"> Selbstverständnis Veranstaltungen Vereinsleben Räumlichkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> Räumlichkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> Räumlichkeiten
Quartierkräfte	<ul style="list-style-type: none"> Vertretung Vermittlung Information Dialog 	<ul style="list-style-type: none"> Veranstaltungen Vereinsleben 	<ul style="list-style-type: none"> Interessenvertretung 	<ul style="list-style-type: none"> Interessenvertretung
Grund-eigentümer/innen	–	–	<ul style="list-style-type: none"> Eigentum 	<ul style="list-style-type: none"> Eigentum

4.1.5.2 Unterschiedliche räumliche Gliederungen

Die Fülle an verschiedenen Raumgliederungen für den gleichen Perimeter erscheint auf den ersten Blick als Schwäche und beinhaltet durchaus gewisse Schwierigkeiten. Bei genauerer Betrachtung sind aber verschiedene Raumgliederungen für unterschiedliche Zwecke durchaus sinnvoll und in aller Regel haben sich historisch gewachsene Anordnungen nur halten können, wenn sie ihre Funktionen erfüllen konnten.

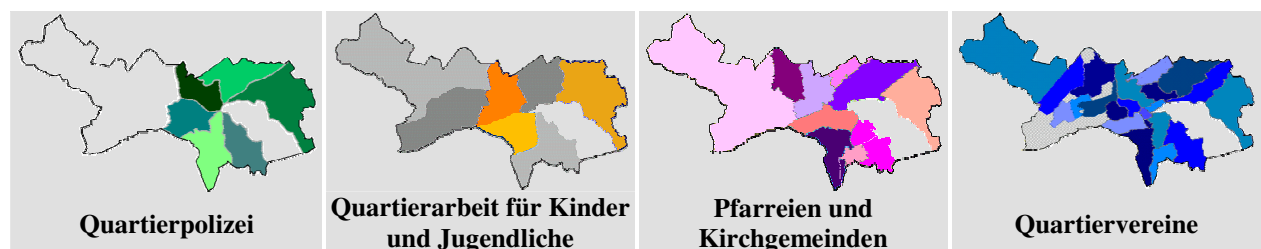


Abbildung 8: Beispiele der unterschiedlichen räumlichen Gliederungen der beteiligten Akteurinnen und Akteure

Führen wir uns schon nur die im vorangehenden Kapitel beschriebenen räumlichen Gliederungen der Akteurinnen und Akteure vor Augen (Abbildung 8), wird klar, dass die Bedürfnisse und Funktionen derart vielfältig sind, dass eine Vereinheitlichung in eine 'feste Geometrie' von vorn herein zum Scheitern verurteilt ist.

Aus unseren Interviews wurde zudem deutlich, dass die Variabilität in einem doppelten Sinne zu verstehen ist: es sollen je nach Handlungsfeld sowohl 'feste' wie auch 'in-sich-variable' räumliche Gliederungen möglich sein, also Gliederungen, deren Grenzen je nach Fragestellung ändern können. Hingegen ist für den Bereich Kommunikation zu prüfen, welche Strukturen fest installiert werden müssen, um einen gut funktionierenden Austausch zu gewährleisten.

EM6 Variable Geometrien, aber feste Netzwerke

Eine Vereinheitlichung der räumlichen Gliederung ist nicht anzustreben und die einzelnen Geometrien dürfen in sich auch variabel sein. Im Bereich Kommunikation hingegen sind 'feste Netzwerke' anzustreben, da hier eine gewisse Kontinuität beziehungs- und vertrauensbildend sein dürfte.

4.2 Analyse der Handlungsfelder

Bei der Bestandesaufnahme wurde rasch klar, dass die vier Akteursgruppen unterschiedlich stark in den jeweiligen Handlungsfeldern aktiv sind. In der Analyse der Handlungsfelder sind die akteursbezogenen Aussagen deshalb ungleich stark gewichtet (Kapitel 4.2, S. 50). Dies entspricht auch dem Selbstverständnis der Akteursgruppen und widerspiegelt die Sichtweise der befragten Schlüsselpersonen.

4.2.1 Kommunikation

4.2.1.1 Beitrag des Handlungsfeldes Kommunikation zur Quartier- und Stadtteilpolitik

Die Kommunikation und die mit ihr verbundenen Teilbereiche Information, Dialog und Partizipation stellen grundsätzlich wichtige Teilaspekte einer Quartier- und Stadtteilpolitik dar. Gegenseitige und umfassende Information, regelmässiger Dialog und frühzeitiger Einbezug der Bevölkerung sind wichtige Voraussetzungen einer (gelingenden) Quartier- und Stadtteilpolitik.

Neben dieser wichtigen Voraussetzung einer gelingenden Quartier- und Stadtteilpolitik ist die Kommunikation zur Gewährleistung von Identität im Quartier wichtig. Durch eine offene und transparente Kommunikation wird die Bevölkerung in Entwicklungsprozesse ihres Quartiers mit einbezogen. Im Wissen um die Möglichkeiten, im Quartier aktiv sein und mitwirken zu können, fühlt sich die Quartierbevölkerung angesprochen und identifiziert sich mit dem Quartier (vgl. Kapitel 3.3.5.2, S. 22).

Im Rahmen der Situationsanalyse des Handlungsfeldes 'Kommunikation' wird als übergeordnete Frage geklärt, welche Rollen und Funktionen die verschiedenen Akteure im Handlungsfeld der Kommunikation einnehmen. Als Sachfragen werden geklärt:

- Wie ist die Quartier- und Stadtteilpolitik in der Verwaltung verortet?
- Welches sind die aktuellen quartierrelevanten Kommunikationsinstrumente und –gefässe?
- Wie wird das Handlungsfeld der Kommunikation im Rahmen der bisherigen Quartierpolitik bewertet?
- Wie ist die bisherige Zusammenarbeit mit den Quartierkräften zu werten?
- Welche Instrumente, Gefässe und Methoden könnten im Rahmen der inhaltlichen Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik prüfenswert sein?

Grundlage der qualitativen Analyse bilden einerseits Dokumente und Informationen aus den Verwaltungen der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau, andererseits Expertengespräche mit wichtigen Verwaltungsangestellten sowie Unterlagen der verschiedenen Quartiervereine wie Statuten, Protokolle der Generalversammlungen, Quartierzeitungen usw.

4.2.1.2 Rollen und Funktionen der Politik/Verwaltung im Bereich Kommunikation

Verortung der Quartier- und Stadtteilpolitik in der Verwaltung

In der Stadtverwaltung von Luzern ist die Quartier- und Stadtteilpolitik und damit auch die quartierrelevante Kommunikation bis heute in keiner Dienststelle explizit und ausschliesslich verortet. Bis Anfang 2009 war auch noch keine Ansprech- oder Koordinationsstelle vorhanden. Fachlich und politisch verantworten bis heute alle Direktionen einen Teilbereich, der von quartierpolitischer Relevanz ist und zur Gewährleistung einer attraktiven Lebensqualität der Stadt beiträgt. Trotz der fehlenden eindeutigen Zutei-

lung einer übergeordneten Verantwortlichkeit für die Quartier- und Stadtteilpolitik (oder auch als Ursache für diesen Mangel) zeigt sich, dass alle Direktionen quartierbezogene Aktivitäten aufweisen. Diese Aktivitäten haben jedoch eine unterschiedliche Qualität und inhaltliche Tiefe. Grundsätzlich sind aber alle Direktionen im politischen Prozess direkt mit diversen quartierbezogenen Sachgeschäften beauftragt³²:

- Baudirektion: Stadträumliche Entwicklung;
- Sozialdirektion: Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche;
- Bildungsdirektion: Schulraumplanung;
- Sicherheitsdirektion: Öffentlicher Raum;
- Finanzdirektion: Verwaltung des 'Fonds zur Förderung des Quartierlebens'.

In Littau zeigt sich eine andere Ausgangslage: Aufgrund der 'dörflichen Nähe' der Bevölkerung zur Exekutive fliessen die quartierpolitischen Anliegen und Belange direkt in den Gemeinderat ein. Die Quartierpolitik ist in Littau übergeordnet dem Ressort 'Soziales' zugeteilt.

EM7 Kontakt- und Koordinationsstelle in der Verwaltung

Die Quartier- und Stadtteilpolitik als politisches Handlungsfeld soll nicht ausschliesslich einer einzigen Direktion inhaltlich-thematisch verantwortet werden. Jedoch ist es im Sinne der Schaffung eindeutiger Strukturen sinnvoll, wenn eine Dienststelle die Verantwortung für eine Kontakt- und Koordinationsstelle in Sachen Quartier- und Stadtteilpolitik übernimmt.

Kommunikationsinstrumente und –gefässe der Quartierpolitik

Als nächstes steht die Frage nach den aktuellen Kommunikationsinstrumenten und –gefässen der quartierpolitischen Praxis im Zentrum. Die Stadt Luzern und die Gemeinde Littau verfügen über verschiedene schriftliche und digitale Informationsinstrumente mit quartierpolitischer Relevanz:

- Homepage mit quartierrelevanten Informationen zu den wichtigen Lebensbereichen der Bevölkerung (www.stadtluzern.ch, www.littau.ch);
- Stadtmagazin (seit Juni 2009), vormals Brennpunkt (Stadt Luzern) und Littauer Kurier, als Informationszeitung für Einwohnerinnen und Einwohner;
- Newsletter der Stadt Luzern mit Neuigkeiten zu ausgewählten Projekten der Stadt;
- Broschüren und Veranstaltungen für Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger.

Zusätzlich gibt es in der Stadt Luzern in Exekutive und Verwaltung diverse Kommunikationsgefässe, die eine quartierpolitische Bedeutung haben:

- Seit 1999 besteht eine zweimal monatlich stattfindende 'Einwohnersprechstunde' beim Stadtpräsidenten. Sie bietet den Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Luzern die Möglichkeit, persönliche Anliegen direkt dem Stadtpräsidenten vorzubringen. Einzelpersonen oder Gruppierungen bringen dabei ihre Anliegen, Sachfragen, teilweise auch existenzielle Sorgen vor. Zudem werden auch Projektideen vorgeschlagen. Dominierende Themen sind Lebensraum und Verkehr, Finanzen und Steuern

³² Diese Aufzählung ist unvollständig und soll nur exemplarisch die wichtigsten quartierrelevanten Bereiche darstellen. Eine detaillierte Erfassung der Tätigkeiten der einzelnen Direktionen mit besonderem Quartierbezug ist durch Arbeitsgruppe Quartierpolitik erfolgt (Stadt Luzern, 2008b).

sowie der öffentliche Raum. Nach rund zehnjähriger Praxis gilt die Einwohnersprechstunde als bewährtes Kommunikationsgefäss der Stadt Luzern.

- Die Anlaufstelle für Quartieranliegen wurde im Zusammenhang mit dem stadtinternen Projekt zur Entwicklung der Stadt- und Quartierpolitik eingerichtet und ist seit Anfang 2009 in Betrieb (Telefonnummer: 041 208 82 45, E-Mail-Adresse: quartieranliegen@stadtluzern.ch). Zweck dieser Anlaufstelle ist es, die Anliegen aus den Quartieren und Stadtteilen unmittelbar aufzunehmen. Die Anlaufstelle ermöglicht es den Quartiervereinen und anderen Quartierkräften, bequem und einfach Kontakt mit den Stadtbehörden aufzunehmen. Sie kann einfache Auskünfte geben, veranlasst Abklärungen in der Verwaltung und vermittelt an die zuständigen Dienststellen.
- Die Quartierpolizisten sind die Ansprechpersonen für Anliegen rund um Fragen der Sicherheit im Quartier. Jeder Quartierpolizist betreut eines der sechs Stadtteile der Stadt Luzern (vgl. Kapitel 4.1.1.2, Seite 40).
- Die Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche setzt sich für kinder-, jugend- und familienfreundliche Quartiere ein und leistet somit einen wichtigen Beitrag für die Lebensqualität in der Stadt Luzern. In der Stadt Luzern sind bisher drei Quartierbüros für Kinder und Jugendliche eingerichtet worden (vgl. Kapitel 4.1.1.3, Seite 41).
- Ein Mitglied des Stadtrats nimmt jeweils an den Generalversammlungen der Quartiervereine teil und nimmt die jeweiligen Anliegen der Quartierbevölkerung auf.

Neben den verwaltungsinternen Kommunikationsinstrumenten und –gefässe sind die Instrumente und Gefässe der Zivilgesellschaft zu nennen, insbesondere die Quartierzeitungen, die einen grossen Beitrag für die Identität der Quartiere leisten (vgl. Kapitel 4.2.1.4, Seite 54).

EM8 Weiterentwicklung bestehender Kommunikationsinstrumente

In der Stadt Luzern gibt es bereits verschiedene kommunikative Instrumente und Gefässe mit quartierpolitischer Relevanz, die es zu erhalten und gegebenenfalls weiterzuentwickeln und auszubauen gilt.

Im nächsten Teil wird die Qualität der Kommunikation als Handlungsfeld der Quartierpolitik beurteilt. Dabei richten sich die Fragen darauf, was bisher kommunikativ gut war und inwiefern Optimierungsbedarf und –potenzial vorhanden ist.

Qualität des Handlungsfeldes Kommunikation in der bisherigen Quartierpolitik

In unseren Interviews wurde die Qualität des Handlungsfeldes Kommunikation als grundsätzlich gut, aber verbesserungsfähig bewertet. Positiv beurteilt wird das Bewusstsein der Stadt für den Dialog und für eine gute Kommunikation, insbesondere im Zusammenhang mit Ausstattungsprojekten und –entwicklungen. Auch begrüsst wird, dass sich alle Direktionen bis anhin mit der Quartierpolitik auseinandersetzen mussten.

Trotz der guten Beurteilung wird Handlungsbedarf geltend gemacht. Die eingebrachten Kritikpunkte beziehen sich auf konkrete Forderungen an die Politik/Verwaltung und auf die Überprüfung einzelner Instrumente und Gefässe. Zudem werden Wünsche und Hoffnungen zuhanden der städtischen Exekutive geäussert, die sich auf Strukturen in der Stadtverwaltung und auf den Projektprozess der Weiterentwicklung der Luzerner Quartier- und Stadtteilpolitik beziehen. Folgende Forderungen werden gestellt:

- Die Kommunikation muss verbessert, systematisiert und intensiviert werden.
- Der Dialog mit der Bevölkerung, die Dialoggefäße und die Dialogstrukturen sind zu verbessern.
- Die Kommunikationskanäle müssen neu definiert werden. Zudem sollen neue Formen der Kommunikation im breiteren Sinne entwickelt und umgesetzt werden, zum Beispiel Stadtteilkonferenzen.
- In der Stadtverwaltung ist eine Koordinationsstelle in Sachen Quartier- und Stadtteilpolitik unerlässlich. Eine klare Ansprechperson oder –stelle für Quartierangelegenheiten ist zu benennen und einzusetzen. Es soll jedoch keine neue Stelle geschaffen werden.
- Wünschenswert ist, dass der Dialog künftig mehr partizipativ erfolgt.
- Die Politik/Verwaltung muss eine aktivere Rolle in der Kommunikation einnehmen.
- Die Politik/Verwaltung soll in Zusammenarbeit mit den Quartiervereinen ein Anreizsystem für das Engagement im Quartier schaffen.

EM9 Prüfung und Schaffung quartierbezogener Kommunikationsstrukturen

Obwohl die quartierbezogene Kommunikation als grundsätzlich gut bewertet wird, ist die grundsätzliche kritische Hinterfragung der quartierbezogenen Kommunikation im Sinne der Schaffung quartierbezogener Kommunikationsstrukturen notwendig.

EM10 Schaffung eines Anreizsystems für das Engagement im Quartier

In Zusammenarbeit mit den Quartiervereinen ist ein Anreizsystem für das Engagement im Quartier zu schaffen. Engagierte Bewohnerinnen und Bewohner, die sich aktiv für die Lebensqualität in ihrem Quartier einsetzen, sollen als Zeichen der Wertschätzung honoriert werden.

4.2.1.3 Rollen und Funktionen der Kirchen im Bereich Kommunikation

Die katholische Kirche hat lange Zeit eine städtische Ansprechperson in Sachen Quartierpolitik vermisst. Bis anhin galt vor allem die Stelle der Integrationsbeauftragten als Ansprechperson oder die im Quartier tätigen städtischen Angestellten wie die Quartierpolizisten.

Grundsätzlich ist die katholische Kirche sehr an einer verbesserten und intensiveren Zusammenarbeit mit der Stadt interessiert und kann diverse Stärken einbringen: Neben der Nähe zur Bevölkerung verfügt sie künftig vermehrt über als Treffpunkte nutzbare dezentrale Räumlichkeiten. Vor allem weist sie ein großes Netzwerk an Vereinen und Gruppierungen auf, die einen hohen Quartierbezug aufweisen (Seniorengruppen, Frauen- und Müttervereine, Spielplatzgruppen, Jugendorganisationen wie Blauring, Jungwacht oder Pfadi und andere mehr). Im Zusammenhang mit der Kommunikation kann die katholische Kirche über diese Gruppierungen einen bedeutenden Multiplikationseffekt erreichen, der für alle quartierpolitischen Belange von Nutzen sein kann.

Positiv wird auch die Partizipation und die inhaltliche Zusammenarbeit der katholischen Kirche im Bereich der Jugendarbeit bewertet. Auch die intendierte Zusammenarbeit mit der Politik/Verwaltung wird befürwortet. Weniger gut wird die Vernetzung innerhalb der katholischen Kirche beziehungsweise über die Strukturen der katholischen Kirche hinaus eingeschätzt. Eine bessere Vernetzung der Pfarreien untereinander und mit den übrigen Quartierkräften wird als Optimierungspotenzial ausgemacht. Insbesondere die verbesserte und intensivere Zusammenarbeit mit den Quartiervereinen wird als zukünftig erfolgversprechender Entwicklungsschritt eingeschätzt. Als quartierpolitisch relevante Weiterentwicklung sollen auch neue Allianzen von institutionellen und zivilgesellschaftlichen Organisationsformen geprüft und umge-

setzt werden. Die Kirchen werden aber nicht generell in einer intermediären Funktion zwischen Politik/Verwaltung und den zivilgesellschaftlichen Quartierkräften oder der Bevölkerung selbst treten können.

4.2.1.4 Rollen und Funktionen der Quartierkräfte im Bereich Kommunikation

Im Rahmen der Quartier- und Stadtteilpolitik ist die Zusammenarbeit mit Quartierkräften eine wichtige und herausfordernde Aufgabe städtischer Politik. Insbesondere die Pflege des Dialogs mit der Bevölkerung und den jeweiligen Akteuren ist für eine funktionierende Quartier- und Stadtteilpolitik zentral. Die Zusammenarbeit mit den Quartierkräften kann bei der Quartierbevölkerung Betroffenheit, Nähe und Identifikation auslösen.

Eine weitere Herausforderung liegt in der sich rasch verändernden und inkonstanten Zusammensetzung der Quartierkräfte. Aufgrund der variierenden Zusammensetzung und der damit verbundenen Wechselhaftigkeit der Anliegen ist es für die Kommune schwierig, einen beständigen Dialog aufbauen zu können. Diese Aufgabe wäre durch eine ständige Quartierorganisation oder eine entsprechende Ansprech- und Koordinationsstelle in der Verwaltung einfacher und effizienter zu leisten.

Da die Quartiervereine im Rahmen der Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik die bedeutendsten Quartierkräfte sind, erfolgt im nächsten Teil der vorliegenden Arbeit eine spezifische Analyse und Beurteilung der bisherigen Zusammenarbeit der Politik/Verwaltung mit den Quartiervereinen (vgl. auch Empfehlung EM4, S. 46).

Quartiervereine als Dialogpartner und Quartierkräfte

Im Vergleich der Grösse und der Kommunikationsmittel ist die unterschiedliche Positionierung der Quartiervereine zu erkennen, was sich in folgenden Punkten verdeutlicht (Tabelle 4, Seite 55):

- Die Quartiervereine sind unterschiedlich stark an Mitgliedern und verfügen über eine unterschiedlich starke quartierpolitische Bedeutung.
- Die Quartiervereine weisen eine unterschiedlich lange Geschichte auf. Die ersten Quartiervereine der Stadt Luzern entstanden im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts. Die Quartiergemeinschaft Sternmatt hingegen wurde erst 1978 gegründet. Im Falle von Littau wurden in den beiden letzten Jahren neue Quartiervereine zusammengeführt (QV Reussbühl) oder gegründet (QV Littau-Berg).
- Die Quartiervereine haben – analog zur Mitgliederstärke – unterschiedliche Kommunikationsinstrumente. Einzelne Quartiervereine verfügen über eine Homepage, eine Quartierzeitung oder einen eigenen Newsletter.
- Die Quartiervereine verfolgen mehrheitlich soziokulturelle Ziele. Doch dominieren in einzelnen Quartieren – entsprechend ihrer Funktion und der Mitgliederzusammensetzung – auch gewerblich-wirtschaftliche Ziele.
- Auch im Bereich der Quartierkultur zeigt sich der unterschiedliche Grad der Aktivitäten der Quartiervereine.

Tabelle 4: Quartiervereine von Luzern und Littau und ihre Kommunikationsmittel

Quartierverein	seit	Mitglieder	Homepage	Quartierzeitung
Altstadt	1887	k. A.	–	–
Bellerive-Halde-Lützel matt	1891	220	–	–
Bernstrasse	1886	131	–	„Bernstrasse“
Hirschmatt-Neustadt	1906	50	www.hirschmatt-neustadt.ch	–
Hochwacht	1874	345	www.qvhochwacht.ch	„Hochwacht Post“
Kleinstadt	1888	183 davon 108 Geschäfte	www.kleinstadt-luzern.ch	„Quartierpost“
Luegisland	k. A.	452	–	–
Maihof	1929	550	www.rotsee-luzern.ch	„Maihof“
Obergrund	1874	587 davon 58 Geschäfte	www.obergrund.ch	„Obergrund“
Säli-Bruch-Obergütsch	1924	320	www.qv-sbo.ch	„Quartierpost“
Seeburg-Würzenbach-Büttenen	1945	709	www.wuerzenbach.ch	„SeeBlick“
Sternmatt	1978	700 Haushalte	www.quartier-sternmatt.ch	„Quartier Zytig Schtärmatt“
Tribschen-Langensand	1925	824	www.tribschen-langensand.ch	„Tripsche Zytig“
Wächter am Gütsch	1864	k. A.	–	–
Wesemlin-Dreilinden	1927	901	www.wesemlin.ch	„Euses Quartier“
An der Emme	1978	k. A.	–	–
Littau-Berg	2009	k. A.	–	–
Littau Dorf	1997	100	–	–
Matt	1995	217 davon 9 Firmen	www.freewebs.com/qvmatt	–
Reussbühl	2008	758 davon 18 Firmen	www.qv-reussbuehl.ch	–
Udelboden	1949	320 davon 15 Betriebe	–	–

k. A. = keine Angaben

Rollen und Funktionen der Quartiervereine

Das Rollen- und Funktionsverständnis der Quartiervereine lässt sich aufgrund der in den Statuten der Quartiervereinen definierten Aufgaben und Zielsetzungen sowie den in den Quartierzeitungen und Jahresberichten dominierenden Inhalten und Themen eruieren. Zudem ergänzt das aus den Experteninterviews abgeleitete Selbst- und Fremdverständnis das Rollen- und Funktionsverständnis der Quartiervereine.

Als dominierende Aufgaben und Zweckbeschreibungen der Quartiervereine erweisen sich die Wahrung und Förderung der Interessen des Quartiers und seiner Bewohnenden, die Pflege der Quartiergemeinschaft und die Förderung des Quartierlebens.

Die Förderung und Wahrung der Quartierinteressen wird in den Statuten der Quartiervereine präzisiert und definiert. Nachfolgend eine summarische Auslegeordnung darüber, wie die Quartiervereine ihre Quartierinteressen fördern und wahren wollen:

- *„die Problemsensibilisierung, die Mithilfe bei Projektverwirklichungen sowie das Einstehen für ein schönes und wohnliches Quartier“* (Quartiergemeinschaft Sternmatt, 1980);
- *„das Besprechen von Problemen, die Vertretung aller im Interesse des Quartiers liegenden Fragen sowie die Entgegennahme von Anregungen und Wünschen“* (QV Wesemlin/Dreilinden, 1989);
- *„das Befassen insbesondere mit baulichen, hygienischen, verkehrstechnischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolizeilichen Fragen“* (QV Obergrund, 2008);
- *„die Interessenvertretung des Quartiers, auch gegenüber den zuständigen Behörde“* (QV Obergrund, 2008);
- *„der Zusammenschluss der Quartierbewohnenden zur Wahrung der Wohnqualität“* (QV Obergrund, 2008).

Auch die Pflege der Quartiergemeinschaft und das Fördern des Quartierlebens werden genauer präzisiert:

- *„die Förderung von Gemeinschaft und Kontakten sowie das Aufzeigen von Möglichkeiten der Selbsthilfe und des Zusammenlebens“* (Quartiergemeinschaft Sternmatt, 1980);
- *„die Pflege der Quartiergemeinschaft unter den Quartierbewohnenden“* (QV Seeburg-Würzenbach-Büttenen, 2008);
- *„die Pflege der Quartiergemeinschaft unter den im Quartier befindlichen Geschäften, Betrieben und Unternehmen“* (QV Seeburg-Würzenbach-Büttenen, 2008);
- *„die Organisation von Anlässen für Jung und Alt, die Förderung der Quartiergemeinschaft sowie die Förderung von Kontaktmöglichkeiten“* (QV Wesemlin/Dreilinden, 1989);
- *„das Einsetzen für gemeinnützige Bestrebungen“* (QV Obergrund, 2008);
- *„die Förderung einer 'in passendem Rahmen sich bewegende Geselligkeit'“* (QV Tribschen-Langensand, 1957);
- *„die Förderung der Kontakte unter den Bewohnerinnen und Bewohnern“* (QV Säli-Bruch-Obergütsch, 2009);
- *„das Durchführen und Unterstützen von Aktivitäten im sozialen und kulturellen Bereich“* (QV Hirschmatt-Neustadt, 2009);
- *„die Förderung der Zusammengehörigkeit im Quartier und das Organisieren von Anlässen im Quartier“* (QV Maihof, 2009);
- *„die Integration aller Bevölkerungsgruppen“* (QV Reussbühl, 2008).

Als einziger Quartierverein der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau bekennt sich der Quartierverein Wesemlin/Dreilinden ausdrücklich zur Quartierpolitik als übergeordnete Zielsetzung. Aus der Analyse des Inhalts der verschiedenen Quartierzeitungen³³ zeigt sich, dass drei Leitthemen das Selbstverständnis der Quartiervereine dominieren:

³³ Als Quellenbasis dienten die letzten rund fünf Jahrgänge der einzelnen Quartierzeitungen.

- Engagement in der Quartiergemeinschaft und Quartieraktivitäten;
- Themen im Zusammenhang mit der Lebensqualität und der Grundversorgung des Quartiers;
- Neuigkeiten aus dem Quartier, Agenda und Anzeiger.

Aus der Analyse der Statuten, der Quartierzeitungen und den Jahresberichten lässt sich für die Quartiervereine zusammengefasst folgendes Selbst- und Funktionsverständnis ableiten:

- Die Aufstellung und Positionierung der Quartiervereine ist sehr divergent. Das Alter des Vereins und der Mitglieder, die Mitgliederstärke und die Zielsetzungen der Quartiervereine sind Ausdruck der angesprochenen Vielfalt.
- Die Wahrung und Förderung der Quartierinteressen, die Pflege der Quartiergemeinschaft und die Förderung des Quartierlebens sind die Hauptzwecke der Quartiervereine.
- Die Förderung und Wahrung der Quartierinteressen zeigt sich in der unterschiedlichen Intensität der Realisierung der Zielsetzungen. Die Absichten reichen von der Problemsensibilisierung, über das inhaltliche Einstehen für konkrete Sachfragen bis zur Vertretung aller für das Quartier relevanten Fragen, beziehungsweise bis zum inhaltlichen Besprechen und Erarbeiten von Lösungen oder dem aktiven Mitarbeiten an quatierräumlichen Herausforderungen.
- Auch in der Pflege der Gemeinschaft und der Förderung des Quartierlebens ist eine Palette an Zielsetzungen wahrzunehmen. Dabei dominieren soziale und kulturelle Funktionen wie Zusammenleben, Selbsthilfe sowie Aktivitäten im soziokulturellen Bereich und die Integration. Daneben werden im Sinne einer ökonomischen Funktion auch die im Quartier vorhandenen Unternehmen und Betriebe in die quartierpolitische Pflicht genommen.

Die durch die Schlüsselpersonen gemachten Aussagen zum Fremdbild der Quartiervereine ergänzen das von den Quartiervereinen identifizierte Selbstbild:

- Die Quartiervereine sind grundsätzlich ehrenamtliche Organisationen der Zivilgesellschaft.
- Sie werden als Bindeglied zwischen Politik, Verwaltung und Bevölkerung beziehungsweise als „Mitarbeitende“ des Stadtrates (sic!) gesehen.
- Den Quartiervereinen wird neben einer intermediären Funktion auch eine beinahe gleichwertige Partnerschaft zur Politik/Verwaltung zugesprochen.
- Die Quartiervereine werden als Lobby der Gewerbetreibenden gesehen.

Als Resultat der durch die Interviewpersonen gemachten Fremdeinschätzung lässt sich festhalten, dass ein summarisches, wenig differenziertes, rudimentäres und plakatives Bild der Quartiervereine vorhanden ist. Vor allem das Funktionsverständnis der Quartiervereine ist unklar und zu wenig konturhaft. Es wird für wichtig erachtet, dass die Funktion der Quartiervereine über die einer ehrenamtlichen Organisation hinausgeht. Den Quartiervereinen wird so eine intermediäre Funktion zwischen der Bevölkerung und der Politik/Verwaltung zugesprochen.

EM11 Klärung des Rollen- und Funktionsverständnisses von Stadt und Quartiervereinen

Die Rollen und Funktionen der Politik/Verwaltung und der Quartiervereine sind zu klären. Ziel der Klärung soll auch eine Abstimmung der Aufgaben und Leistungen zwischen der Politik/Verwaltung und den Quartiervereinen sein. In diesem Zusammenhang müssten auch inhaltliche und organisatorische Schnittstellenbereiche eruiert werden.

Bewertung der Zusammenarbeit mit den Quartiervereinen

Der Dialog zwischen der Politik/Verwaltung und den Quartiervereinen hat sich intensiviert und verbessert. Insbesondere wurden die Quartiervereine vermehrt in Vernehmlassungen zu städtischen Projekten einbezogen. Trotz dieser positiven Entwicklung des Dialogs von Stadt und Quartiervereinen sind Kritikpunkte, Missstände und Forderungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Situation offenkundig und zeigen den Handlungsbedarf im quartierpolitischen Themenfeld der Kommunikation auf.

Quartierpolitische Forderungen und Optimierungsvorschläge an die Politik/Verwaltung

Von den Quartiervereinen werden verschiedene Forderungen und Optimierungsvorschläge an die Politik/Verwaltung geltend gemacht:

- Die Kommunikation als Handlungsfeld der städtischen Quartier- und Stadtteilpolitik muss intensiviert und inhaltlich optimiert werden.
- Der Einbezug der Quartiervereine als Dialog- und Kooperationspartner in Vernehmlassungen soll verbessert und systematisiert werden.
- Die Quartiervereine fordern eine vermehrte Mitarbeit in Arbeitsgruppen ein.
- Auch wird mehr Wertschätzung gegenüber dem zivilgesellschaftlichen Engagement und Wirken der Quartiervereine und ihren Vorständen gewünscht.
- Dialog und Partizipation ist mehr als einzig die Gewährleistung guter Kontakte des Stadtrates zu den Quartiervereinen.
- Die Stadt muss sicherstellen, dass der Dialog mit den Quartiervereinen funktioniert und entsprechende Dialoggefässe schaffen. Insbesondere im Zuge der Strategie 'Starke Stadtregion' muss die Politik/Verwaltung dafür besorgt sein, den Kontakt und den Dialog zu den Quartierkräften insgesamt in gleichem Ausmass aufrecht zu erhalten.
- Das Wissen der Quartierkräfte muss im Sinne eines Wissens- und Erfahrungsmanagements aktiv und systematisch abgeholt werden.

Quartierpolitische Forderungen an die Quartiervereine

- Die Quartiervereine können die Migrationsbevölkerung nicht oder nur ungenügend einbinden.
- Mit einer Professionalisierung³⁴ bei den Quartiervereinen könnte sich der Dialog mit der Politik/Verwaltung verbessern und effizienter ausgestalten.

Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Quartierkräften

Insgesamt weist die Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Quartiervereinen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen Optimierungspotenzial auf und muss organisatorisch und inhaltlich verbessert werden:

- Die Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen den Quartiervereinen findet nicht oder zu wenig statt. Insbesondere findet der Dialog über die Quartiereinheitsgrenzen hinaus kaum statt.
- Die Quartiervereine müssen sich vermehrt mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen vernetzen und entsprechende Strukturen schaffen.

³⁴ Im Sinne einer erhöhten Fachlichkeit, nicht in der Bedeutung der Schaffung von Stellen.

EM12 Überprüfen der Zusammenarbeit mit den Quartiervereinen

Sowohl die Politik/Verwaltung als die Quartiervereine orten Optimierungsbedarf betreffend Zusammenarbeit und zur Kommunikation zwischen den beiden Kooperationspartnern. Entsprechende Ansprüche und Forderungen müssen diskutiert werden. Zudem ist eine verbindliche Basis für den Dialog und die Partizipation zu schaffen.

4.2.1.5 Rollen und Funktionen der Grundeigentümer im Bereich Kommunikation

Die Grundeigentümer (insbesondere die Baugenossenschaften) sind weitere wichtige Dialogpartner für die Politik/Verwaltung. Vor allem im Hinblick auf die räumlich-bauliche Entwicklung des Quartiers spielen sie eine zentrale Rolle. Bis anhin wurden sie bei Arealentwicklungen und städtischen Projekten fallweise in die Projektentwicklung miteinbezogen.

4.2.1.6 Zusammenfassung der Einschätzung zum Bereich Kommunikation

Im folgenden Teil wird eine Auslegeordnung und Einschätzung möglicher kommunikativer Instrumente, Gefässe und Methoden vorgenommen, die im Sinne einer möglichen Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern zu prüfen sind. Die vorgeschlagenen Elemente beziehen sich auf verschiedene Ebenen: Es sind methodische, instrumentelle und organisatorisch-operative Elemente vorhanden. Die Vorschläge richten sich vor allem an die Adresse der Politik/Verwaltung, teilweise jedoch in Zusammenarbeit mit den Quartiervereinen und –kräften.

An die Adresse der Politik/Verwaltung werden folgende Kommunikationselemente vorgeschlagen, die zu einer Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern beitragen könnten:

EM13 Aufbau eines Quartier-Wissensmanagements

Viele Mitarbeiter der Stadt Luzern und Littaus arbeiten an ihrem Wohnort. Damit ist in der Verwaltung ein grosses Wissen über die Quartiere vorhanden, das im Sinne eines Wissensmanagements nutzbar ist. Der Aufbau und die Pflege eines quartierbezogenen Wissensmanagements kann ein effizienter und kostengünstiger Baustein der künftigen Quartier- und Stadtteilpolitik sein.

EM14 Stadträtliche Teilnahmen an den Generalversammlungen der Quartiervereine

Der Stadtrat soll weiterhin an den Generalversammlungen der Quartiervereine teilnehmen. Es ist wichtig, dass die Quartiervereine und deren Bevölkerung ihre Anliegen, Sorgen, aber auch ihr Lob der Exekutive direkt mitteilen können.

Zudem sollen in Kooperation von Politik/Verwaltung und Quartierkräften weitere Kommunikationselemente geprüft werden:

EM15 Aufbau und Institutionalisierung einer verwaltungsinternen Quartierplattform

Der Aufbau und die Institutionalisierung einer Quartierplattform soll geprüft und allenfalls umgesetzt werden. Die Quartierplattform besteht aus quartierpolitischen Schlüsselpersonen der Verwaltung und Vertretungen der Quartierkräfte. In der Plattform werden Herausforderungen, Koordinationsbedarf und offene Fragen diskutiert und umgesetzt.

EM16 Aufbau und Institutionalisierung von Stadtteilkonferenzen

Das Modell der Stadtteilkonferenz soll geprüft und allenfalls umgesetzt werden. Das für die Stadt Luzern neue Modell der Stadtteilkonferenz ist als Gefäss zu verstehen, in welchem quartierpolitische Belange gemeinsam mit den Quartierkräften koordiniert und inhaltlich diskutiert werden.

EM17 Aufbau und Institutionalisierung von Stadtteilkommissionen

Der Aufbau und die Institutionalisierung von Stadtteilkommissionen als Koordinationsgremien und als intermediäre Ebenen zwischen Quartierbevölkerung und der Politik/Verwaltung ist zu prüfen und allenfalls umzusetzen. Dabei werden die Anliegen der Quartiervereine über die Quartierkommission an die Stadt herangetragen. Insbesondere im Zuge der grösser werdenden 'Starken Stadtregion' kann mit der intermediären Ebene die scheinbar grösser werdende Distanz zwischen Quartierverein und Politik/Verwaltung aufgefangen werden.

EM18 Aufbau von Netzwerken in den Quartieren

Die Stadt und die Quartiervereine prüfen den Aufbau von Netzwerken in den Quartieren. Dabei werden die wichtigsten Akteure des Quartiers eruiert und in ein Quartiernetzwerk integriert. Mit dem Netzwerk wird Wissensmanagement vor Ort betrieben, von dem die Politik/Verwaltung, die Quartiervereine und letztlich die gesamte Quartierbevölkerung profitieren können. Schulteams, Quartierpolizei, Betagtenzentren, Quartiervereine, Pfarreien und Sprengel, Interessengruppen und Grundeigentümer usw. bilden so ein Informations- und Kontaktnetzwerk, das auch zur Identifikation mit dem Quartier beiträgt.

Die Empfehlungen EM15 bis EM18 sind einzeln und als Gesamtkonzept zu prüfen, da diese Kommunikationsstrukturen teilweise Überschneidungen aufweisen und zu Doppelspurigkeiten führen könnten. Im Sinne einer sorgfältigen Analyse sind jedoch in einem ersten Schritt die verschiedenen Aspekte der einzelnen Instrumente zu prüfen und abzuwägen.

4.2.2 Zusammenleben

4.2.2.1 Beitrag des Handlungsfeldes Zusammenleben zur Quartier- und Stadtteilpolitik

Der Bereich 'Zusammenleben' umfasst die 'inneren Vorgänge' im Wohnumfeld, also alle soziokulturellen Aktivitäten zwischen der Quartierbevölkerung, vom kurzen Austausch beim Einkauf im Quartierladen bis zum mehrtägigen Quartierfest. In der Wahrnehmung der Bevölkerung dürfte das Zusammenleben – neben der materiellen Ausstattung des Wohnumfelds (vgl. Kapitel 4.2.3, S. 67) – den eigentlichen 'Kern' der Lebensqualität eines Quartiers ausmachen. Während die anderen Bereiche eher Mittel zum Zweck sind, zeigen sich im Bereich Zusammenleben die Resultate der Bemühungen um eine hohe Lebensqualität. Zunächst befassen wir uns mit verschiedenen Aspekten des Bereichs Zusammenleben, die unabhängig von den unterschiedlichen Rollen und Funktionen der verschiedenen Akteure von Bedeutung sind und in unseren Interviews verschiedentlich hervorgehoben worden sind.

Zielgruppen

In diversen Gesprächen wurde betont, dass die Bemühungen zur Steigerung der Lebensqualität in den Quartieren in erster Linie denjenigen Bewohnerinnen und Bewohnern zugute kommen sollten, für die das Quartier auch tatsächlich ein wichtiger Lebensraum darstellt: Familien mit Kindern und ältere Personen.

Dies im Gegensatz zu Menschen mit ausgeprägter Mobilität und schwachem Bezug zum Kleinräumigen (vgl. dazu die konzeptionellen Aussagen der katholischen Kirche im Kapitel 4.1.2.2, S. 42).

Diese Fokussierung auf Familien mit Kindern und ältere Personen muss für Quartiere, welche einen hohen Anteil an Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe aufweisen, etwas relativiert werden. Einerseits stellen diese Stadtgebiete für die dort angesiedelten Betriebe – wenn auch auf einer anderen Ebene – einen Lebensmittelpunkt dar, andererseits wird auch in diesen Quartieren gewohnt. Der urbane Mix von Wohnen, Arbeiten und Einkaufen stellt für eine vorwiegend jüngere Bevölkerungsgruppe eine erstrebenswerte Wohnsituation dar. Gleichzeitig generieren solche Mischzonen auch immer wieder Nutzungskonflikte, beispielsweise durch nächtlichen Lärm. In unserer Arbeit konzentrieren wir uns auf die klassischen Wohnquartiere und die genannten Zielgruppen der Familien mit Kindern und älteren Personen. Für die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik müssen aber selbstverständlich auch die Fragestellungen jener Quartiere näher betrachtet werden, in denen andere Nutzungen vorherrschen.

Integration und Segregation

Ist ein Quartier unterdurchschnittlich stark durchmischt, spricht man von Segregation. *„Mit Segregation wird die Konzentration bestimmter sozialer Gruppen auf bestimmte Teilräume einer Stadt oder einer Stadtregion gemessen“* (Häussermann/Siebel, 2004, S. 140). Einige wenige Quartiere in der Stadt Luzern weisen eine überdurchschnittliche Segregation bezüglich Ethnie und/oder ökonomischer Ausstattung auf³⁵. In jedem Fall ist aber 'das Quartier' die wesentliche Bezugsgrösse für die innerstädtische Segregation oder umgekehrt gesagt: Integration passiert in der Nachbarschaft, im Quartier. Dies betrifft sowohl die Integration der Migrationsbevölkerung als auch die Integration von Jung und Alt, von Arm und Reich oder weiterer Gruppierungen mit anderen Unterscheidungsmerkmalen. Das bedeutet auch, dass der 'einheimischen' Quartierbevölkerung eine tragende Rolle zukommt: *„Die Wirksamkeit und Effizienz der schweizerischen Integrationspolitik könnte und sollte unserer Meinung nach aber auch dadurch gesteigert werden, dass man auch von einheimischen BewohnerInnen aktive Aufnahme- und Integrationsleistungen verlangt“* (Arend et al., 2009, S. 30).

Bis zu einem gewissen Grad kann räumliche ethnische Segregation auch positiv sein, weil sie der Migrationsbevölkerung den Einstieg in der neuen Heimat erleichtert: Der Austausch mit eigenen Landsleuten, die schon im Quartier leben, kann einen ersten Halt geben: *„Was die Segregation betrifft, so muss die gegenwärtige undifferenzierte Präferenz für soziale, altersmässige und ethnische Durchmischung Konzepten und Verständnissen weichen, in welchen auch Selbsthilfe fördernde oder sie zumindest wahrscheinlicher machende kleinräumig-homogene Nachbarschaften und Netzwerke entstehen können“* (ebd.).

Als Hauptakteurinnen und –akteure werden für die Fragestellung Integration/Segregation neben der Politik/Verwaltung (weniger im Bereich Zusammenleben als bei der Ausstattung und bei der Entwicklung, vgl. Kapitel 4.2.3, ab S. 67 und 4.2.4, ab S. 74), insbesondere die Kirche (vgl. Kapitel 4.2.2.3, S. 64), aber auch die Grundeigentümer/innen bezeichnet (vgl. Kapitel 4.2.2.5, S. 65).

Begegnungsorte

In unseren Interviews wurde immer wieder die Wichtigkeit von attraktiven Begegnungsorten betont, da sie das Zusammenleben fördern. Dabei kann es sich um einen Ort im öffentlichen Raum handeln

³⁵ „Durant l'ensemble de la période, Berne et surtout Lucerne présentent des indices de ségrégation maximums contrastant avec le niveau toujours particulièrement faible constaté à Winterthur“ (Arend et al., 2009, S. 36, Hervorhebung durch die Verfasser).

(Strassenecke, Park, Sportplatz, Spielplatz usw.), aber auch um den Laden, die Bäckerei, die 'Beiz' im Quartier. Zu einem 'idealen Quartier', in welchem spontane Begegnungen möglich seien, gehöre zudem ein verlangsamter Strassenverkehr, ein guter Anschluss an die öffentlichen Verkehrsmittel sowie eine generelle velo- und fussgängerfreundliche Gestaltung. Teilende Verkehrsachsen, die als „*Beziehungsschneisen*“ wirken, seien zu entschärfen (Peter Bischof: Verwalter der katholischen Kirche. 02.04.2009).

Wiederholt wurde darauf hingewiesen, dass die vorhandenen öffentlichen Infrastrukturen, aber auch jene der Kirchen vermehrt und unter erleichterten Bedingungen der Quartierbevölkerung zur Verfügung gestellt werden sollten. Den Begegnungsorten als identitätsstiftende Orte ist eine hohe Bedeutung beizumessen (vgl. Kapitel 3.3.4.2, S. 20). Dabei ist ihre Kontinuität bei gleichzeitiger Gestaltbarkeit durch die ansässige Bevölkerung hervorzuheben, welche wiederum einen hohen Grad von Partizipation erfordert.

4.2.2.2 Rollen und Funktionen der Politik/Verwaltung im Bereich Zusammenleben

Der öffentlichen Hand wird im Bereich Zusammenleben keine besondere quartierbezogene Rolle zugeschrieben. Aus den Interviews mit den Schlüsselpersonen geht eindeutig hervor, dass die bisherigen Aktivitäten und die artikulierten Bedürfnisse weitgehend übereinstimmen. Von verschiedenen Seiten wurde das Modell der Subsidiarität hervorgehoben, bei der die Politik/Verwaltung die Rolle einer Ermöglicherin und Unterstützerin innehat. Darüber hinausgehende Aktivitäten des Staates zur Förderung des Zusammenlebens sind nicht erwünscht. Trotzdem hat der Staat eine gewisse 'Aufsichts- und Koordinationsrolle', die er aber in unserem Modell eher in den Bereichen Ausstattung und Entwicklung wahrnimmt (vgl. Ausführungen zur Integration/Segregation auf Seite 61).

Die meisten quartierbezogenen Tätigkeiten der Politik/Verwaltung (z. B. Schulen, Quartierpolizei, Strasseninspektorat usw.) werden als 'strukturelle Angebote' verstanden und sind dem Bereich Ausstattung zugeordnet (Kapitel 4.2.3.2, S. 68). Eine Sonderrolle kommt der Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche zu, welche explizit quartierbezogene Aktivitäten im Bereich des Zusammenlebens subsidiär fördert. Diesen Bereich möchten wir deshalb näher betrachten.

Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche

Die Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche ist zurzeit in drei Stadtteilen tätig (vgl. Kapitel 4.1.1.3, S. 41). Bereits im Jahr 2006 hat der Stadtrat von Luzern bei der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik einen Schwerpunkt auf diesen Bereich gesetzt (Stadt Luzern, 2006a).

Die ersten Erfahrungen mit der Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche in Luzern sind in einer Zwischenevaluation analysiert und bewertet worden. Hier einige Erkenntnisse daraus, die aus dem Blickwinkel der Quartier- und Stadtteilpolitik und im Zusammenhang mit der Sozialraumorientierung (vgl. Kapitel 3.3.6, S. 24) von besonderem Interesse sind (Willener, 2008, S. 21):

- *„Der potenzielle Mehrwert der quartierbezogenen Kinder- und Jugendarbeit bei zivilgesellschaftlichen Organisationen wird sichtbar.*
- *Zugänge zu potenziell 'gefährdeten' Jugendlichen sind entstanden.*
- *Der Zugang zu Jugendlichen, die tendenziell erschwerte 'Startbedingungen' in der Gesellschaft aufweisen, ist gelungen.*
- *Die Bedeutung eines gut zugänglichen Standorts im Quartier hat sich manifestiert.*

- *Die niederschwellige Erreichbarkeit an einem sichtbaren Standort im Quartier hat sich als grosser Vorteil erweisen. Informelle Besuche durch Kinder finden statt.*
- *Mit geringen Ressourcen können Mehrleistungen zugunsten von Quartiervereinen erbracht werden, die sie selber nicht leisten können. Dabei entstehen Synergiegewinne auf verschiedenen Ebenen.“*

Insbesondere der letzte Punkt deutet darauf hin, dass der Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche in der Umsetzung der zukünftigen Quartier- und Stadtteilpolitik der Stadt Luzern eine zentrale Rolle zukommen könnte. Bei näherer Betrachtung sprechen folgende weitere Gründe dafür:

- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche sind – mit Ausnahme der Schulen und Betagtenzentren – als einzige Dienststelle der städtischen Verwaltung dezentral personell und mit einem Quartierbüro vor Ort präsent.
- Die Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche deckt mit ihrer Tätigkeit bereits eine wichtige Zielgruppe ab.
- Aus den Erfahrungen der bisherigen Standorte hat sich gezeigt, dass die Kontakte zu den anderen Akteuren, insbesondere zu den Pfarreien der katholischen Kirche und den Quartiervereinen, zu einer regelmässigen und tragenden Vernetzung geführt haben.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche übernehmen bereits heute eine intermediäre Vermittlungsrolle im Kontakt zwischen Bevölkerung und Politik/Verwaltung.

EM19 Erweiterung des Auftrags an die Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche prüfen

Aus diesen Überlegungen empfehlen wir, eine Erweiterung des Auftrags der Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche zu prüfen und perspektivisch eine Ausweitung des Angebots auf das gesamte zukünftige Stadtgebiet ins Auge zu fassen. Diese Weiterentwicklung ist in Absprache mit der Jugendarbeit der katholischen Kirche vorzunehmen.

Fonds zur Förderung der Quartieraktivitäten

Die geltenden Richtlinien des Fonds zur Förderungen der Quartieraktivitäten werden als veraltet und unklar erachtet. Das Ausmass der finanziellen Unterstützung der Quartiervereine wird auch nach der Aufstockung im Hinblick auf die Fusion mit Littau verschiedentlich als zu knapp bemessen erachtet.

EM20 Quartierförderungsfonds prüfen

Der bisher dazu eingerichtete 'Fonds zur Förderung der Quartieraktivitäten' weist gewisse Schwächen auf und muss auch in seinem Umfang überprüft werden.

Weitere Formen der Unterstützung des Bereichs Zusammenleben durch die Politik/Verwaltung

Das Zusammenleben im Quartier wird durch weitere, vordergründig anders spezifizierte Unterstützungsleistungen der Stadt Luzern gefördert. Hervorzuheben sind die Fördergelder im Bereich Kultur und Sport, welche oft auch einen bedeutenden Quartier- oder Stadtteilbezug aufweisen. Als weitere kleinräumig ausgerichtete Institutionen sind Spielgruppen zu nennen, welche Unterstützungsleistungen aus dem Budget der Sozialdirektion der Stadt Luzern erhalten.

Die hohe Quartierbezogenheit solcher Organisationen geht weit über ihren ursprünglichen sportlichen, kulturellen oder sozialen Zweck hinaus und leistet einen wichtigen Beitrag zum Zusammenleben im Quartier (vgl. Kapitel 4.1.3.1, S. 45). Das Bewusstsein für die quartierpolitische Bedeutung sowohl der Tätigkeit der Organisationen einerseits als auch für die Unterstützungsleistungen aus dem Beitragswesen der Stadt Luzern andererseits, scheint noch nicht besonders ausgeprägt.

EM21 Bestehende Unterstützungsleistungen aus anderen Bereichen prüfen

Die Unterstützungsleistungen der Stadt Luzern für Organisationen mit quartierpolitischer Bedeutung, welche vordergründig für andere Zwecke erbracht werden, sind hinsichtlich des Quartierbezugs zu prüfen und aufzulisten. Dies, um einerseits die Leistungen der Stadt Luzern korrekt wiederzugeben, andererseits aber auch um die quartier- und stadtteilpolitische Bedeutung solcher Institutionen angemessen darzustellen.

4.2.2.3 Rollen und Funktionen der Kirchen im Bereich Zusammenleben

Den Kirchen wird im Bereich 'Zusammenleben' eine besondere Rolle zugeordnet, da sie einerseits in jedem Quartier personell präsent ist und andererseits die 'Förderung des Zusammenlebens' zu ihrem Selbstverständnis gehört. Wir beschränken uns im vorliegenden Bericht auf die Tätigkeiten der katholischen Kirche, da die vertiefte Analyse der Zusammenarbeits- und Koordinationsmöglichkeiten mit der reformierten Kirche noch aussteht (vgl. Empfehlung EM3, Seite 44).

Die Vielfalt der Betätigungsfelder der katholischen Kirche der Stadt Luzern, die im zum Bereich Zusammenleben gehören, ist bereits in Kapitel 4.1.2.2, Seite 42 aufgeführt worden. Aufgrund ihrer teilweise hohen quartierpolitischen Bedeutung sei nochmals ausdrücklich auf die kirchennahen Organisationen wie Seniorengruppen, Frauen- und Müttervereine, Spielplatzgruppen, die Jugendorganisationen Blauring, Jungwacht oder Pfadi hingewiesen (vgl. Kapitel 4.2.1.3, S. 53). Neben ihrem im Zusammenhang mit dem Handlungsfeld Kommunikation festgestellten Multiplikationseffekt erfüllen diese Gruppierungen selbstverständlich einen wichtigen Beitrag zum Zusammenleben im Quartier und der damit verbundenen Integration.

Zukünftige Entwicklung

Die katholische Kirchgemeinde Luzern möchte sich wie erwähnt in Zukunft stärker im Quartier engagieren. Sie sieht als Zielgruppe insbesondere Familien mit Kindern und ältere Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt im Quartier haben. Selbstkritisch wurde in unseren Interviews festgestellt, dass dazu die Innenorientierung, die teilweise noch vorherrscht, einer (weiteren) Öffnung weichen müsse.

Die Gleichzeitigkeit mit dem Vorhaben der Stadt Luzern, die Quartier- und Stadtteilpolitik weiterzuentwickeln, ist als günstiger Zufall zu betrachten, den es zu nutzen gilt. Entsprechende Koordinationsabsprachen haben bereits stattgefunden und die beiden Körperschaften sind gegenseitig in den jeweiligen Projekten vertreten. Diese Zusammenarbeit ist, wie bereits erwähnt, weiter zu verfolgen. Die für die katholische Kirche auch im Vordergrund stehenden möglichen Formen der zukünftigen Nutzung der Räumlichkeiten wird in Kapitel 4.2.3.3, Seite 72, bearbeitet.

Als beispielhaft für die Zusammenarbeit zwischen der katholischen Kirche und der Politik/Verwaltung wurde wiederholt die Jugendarbeit hervorgehoben. Diese Zusammenarbeit beschränkt sich dabei nicht nur auf Vereinbarungen und Absprachen, sondern wird auch im operativen Alltag sichtbar. So tritt bei-

spielsweise die Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche im Gebiet St.Karli/Bramberg/Untergrund zusammen mit der Offenen Jugendarbeit der katholischen Kirche der Stadt Luzern mit einem gemeinsamen Flyer unter der Bezeichnung „Offene Jugendarbeit im Quartier – Westliches Stadtgebiet“ auf (vgl. Abbildung 9).



Abbildung 9: Flyer der „Offenen Jugendarbeit im Quartier – Westliches Stadtgebiet“

4.2.2.4 Rollen und Funktionen der Quartiervereine im Bereich Zusammenleben

Die stark voneinander abweichenden Positionierungen der Quartiervereine (vgl. Kapitel 4.2.1.4, Seite 54) zeigt sich auch in der Rollenübernahme zum Thema Zusammenleben. Während einige Quartiervereine eher als Interessenvertretungen gegenüber der Stadtverwaltung aktiv sind, engagieren sich andere Vereinigungen (zusätzlich) für das eigentliche Quartierleben. Diese verschiedenen Aktivitätsmuster hängen zumindest teilweise auch mit den unterschiedlichen Funktionen und Profile der einzelnen Quartiere zusammen. Während innerstädtische Quartiere Zentrumsfunktionen aufweisen, stark vom Gewerbe geprägt sind und ihre Organisationen entsprechende Interessen zu vertreten haben, dürften 'Schlafquartiere' (also Wohnquartiere mit wenig Arbeitsplätzen und Einkaufsmöglichkeiten) eher Mühe haben, Mitglieder zu rekrutieren und das Zusammenleben 'künstlich' zu fördern. In einigen Stadtgebieten dürfte zudem die kollektive Identität im Bezug auf den eigenen Stadtteil weniger stark ausgeprägt sein und sich mehr auf die Gesamtstadt Luzern beziehen.

Die 'Wirksamkeit' der Quartiervereine gegen innen – also ins Quartier hinein – dürfte unserer Einschätzung nach mit jener nach aussen, also gegenüber der Politik/Verwaltung und anderen Institutionen korrespondieren. Das bedeutet auch, dass gewisse Quartiere im Bezug auf ihre Einflussmöglichkeiten bezüglich Themen wie Integration und Segregation schnell an Grenzen stossen. Wie bereits in Kapitel 4.2.1.4, „Rollen und Funktionen der Quartierkräfte im Bereich Kommunikation“ (S. 54) erwähnt, besteht auch für den Bereich Zusammenleben ein Klärungsbedarf im Bezug auf Rollen und Funktion zwischen den Akteurinnen und Akteuren, aber auch innerhalb der verschiedenen Quartierkräften. Eine entsprechende Massnahme wurde bereits im erwähnten Kapitel vorgeschlagen (vgl. EM11, S. 57).

4.2.2.5 Rollen und Funktionen der Grundeigentümer im Bereich Zusammenleben

Im Zusammenhang mit der (De-)Segregation (vgl. Ausführungen S. 61) ist die Liegenschaftspolitik von grosser Bedeutung. Die von den Autoren des Schlussberichts zum Forschungsprojekt „Soziodemografischer Wandel in Schweizer Städten (SDWISS)“ vorgeschlagenen Massnahmen zu einer „Differenzierten Desegregationspolitik“ bewegen sich alle im Bereich der Liegenschaftspolitik:

- „Eine städtebauliche Wiederaufwertung der Problemgebiete mit hohen Anteilen von unterprivilegierten MigrantInnen und Angehörigen anderer sozial benachteiligter Gruppen; z.B. durch Massnahmen der Verkehrsberuhigung und Wohnumfeld-Verbesserung.
- Erreichen einer besseren Durchmischung in kommunalen und baugenossenschaftlichen Liegenschaften; z.B. durch die Anpassung der bestehenden Vergabereglemente und -richtlinien und eine auf bessere Durchmischung hinzielende Vermietungspolitik.
- Eine Erhöhung des wohnungsmarktpolitischen Handlungsspielraums und der entsprechenden Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand; z.B. durch kommunale oder baugenossenschaftliche Neubautätigkeit, aber auch durch den Erwerb bestehender Liegenschaften und durch entsprechende Auflagen und Zukauf von Belegungsrechten in Liegenschaften privatwirtschaftlicher und genossenschaftlicher Vermieter und Investoren.
- Schaffung weiterer Informations- und Beratungsstellen für interkulturelles Zusammenwohnen; ein Beispiel ist hier die in Zürich seit 1994 tätige Stiftung DOMIZIL³⁶
- Verwirklichung integrativer Wohnprojekte in Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Wohnbauinvestoren und –vermietern: Die neuen pluralistischen Integrationsverständnisse und Durchmischungsleitbilder können heute noch nicht umfassend im Rahmen von Politikkonzepten und Massnahmenprogrammen umgesetzt werden kann. Die Vorreiterrolle für ein gewandeltes Verständnis des Zusammenlebens verschiedener Bevölkerungsgruppen haben einzelne konkrete integrative Wohnprojekte. Im Vergleich zu Politikkonzepten und Massnahmenprogrammen besitzen einzelne Projekte mehr Freiräume und mehr Dynamik und stellen deshalb eine gut geeignete und flexible Möglichkeit, auf den soziodemografischen Wandel in den Städten zu reagieren“ (Arend et al., 2009, S. 30).

Diese Aufzählung zeigt deutlich den Zusammenhang zwischen den Handlungsfeldern Zusammenleben und Entwicklung. Weitere Ausführungen und Empfehlungen zur Liegenschaftspolitik erfolgen in einem Gesamtzusammenhang im Kapitel 4.2.4, „Entwicklung“, ab Seite 74.

4.2.2.6 Zusammenfassung der Einschätzung zum Bereich Zusammenleben

Aus den vorangehenden Ausführungen wird deutlich, dass für den Bereich Zusammenleben eine Klärung der Rollen und Funktionen der einzelnen Akteurinnen und Akteure noch aussteht. Bevor eine gegenseitige Positionierung erfolgen kann, bedarf es eines Klärungsprozesses innerhalb der Akteursgruppen selbst. Dieser Prozess ist – im Bezug auf das Handlungsfeld Zusammenleben – teils angelaufen (Politik/Verwaltung), teils weit fortgeschritten (katholische Kirche), teils noch anstehend (Mehrzahl der Quartierkräfte).

Da dieser Entwicklungsprozess noch ansteht, aber auch weil das Handlungsfeld Zusammenleben vorwiegend auf Spontaneität beruht, konnten wir im Vergleich zu anderen Bereichen nur wenige Massnahmeempfehlungen entwickeln, die sich direkt zuordnen lassen. Da die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Handlungsfeldern aber teilweise sehr gross sind, bedeutet dies nicht, dass es an Vorschlägen für die Förderung des Zusammenlebens im Quartier mangelt. So dürfte eine Vielzahl der nachfolgenden Empfehlungen im Bereich Ausstattung einen Einfluss auf das Handlungsfeld Zusammenleben haben.

³⁶ Nähere Angaben zu dieser Stiftung findet man auf unter der Adresse <http://www.domicilwohnen.ch>

4.2.3 Ausstattung

4.2.3.1 Beitrag des Handlungsfeldes Zusammenleben zur Quartier- und Stadtteilpolitik

Wie wir bereits bei der Begriffsbestimmung (Kapitel 2.2.3 S. 12) ausgeführt haben, umfasst die Ausstattung sowohl die gesamte Infrastruktur eines Quartiers als auch die Dienstleistungen, die dezentral angeboten werden. Die Ausstattung eines Quartiers umfasst somit die materiellen und immateriellen 'Rahmenbedingungen' für das Quartierleben. Sie trägt unmittelbar (schöne Landschaft) oder auch indirekt (Freizeiteinrichtungen) zur Lebensqualität in einem Wohnumfeld bei.

Um den Begriff 'Ausstattung' etwas zu konkretisieren, wird nachfolgend die Unterscheidung von drei Arten von Ausstattungsfaktoren nach Wolf/Jurczek (1986)³⁷ kurz eingeführt. Die Autoren differenzieren zwischen natürlichen, infrastrukturellen und soziokulturellen Ausstattungsmerkmalen.

Natürliche Ausstattung

Die natürliche Ausstattung umfasst Rahmenbedingungen wie die Nähe zum See oder zum Wald, die Aussicht oder die Ruhe und ist auf den ersten Blick kaum beeinflussbar. Ins Zentrum des politischen Interesses rückt die natürliche Ausstattung jedoch dann, wenn ihre Qualität negativ beeinflusst wird, zum Beispiel durch Bauvorhaben, Abgase, Strahlung oder Lärm. Für die Quartier- und Stadtteilpolitik sind insbesondere jene Immissionen von Bedeutung, die in ihrer Ausbreitung ein grösseres Gebiet umfassen und somit die Lebensqualität einer erheblichen Anzahl von Quartierbewohnerinnen und -bewohnern negativ beeinflussen können.

Infrastrukturelle Ausstattung

Die infrastrukturelle Ausstattung beinhaltet Verkehrsinfrastruktur, Einkaufsmöglichkeiten, Spiel- und Sportplätze, Anlagen der Ver- und Entsorgung, Bildungseinrichtungen, aber auch das immaterielle Dienstleistungsangebot eines Gebiets wie insbesondere die Sicherheit.

Soziokulturelle Ausstattung

Im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik bezeichnet die soziokulturelle Ausstattung das eigentliche 'Quartierleben' in den Bereichen Gesellschaft, Kultur und Sport. Dabei sind weniger Anlässe und Veranstaltungen von regionaler Bedeutung gemeint als das Angebot an im Quartier verwurzelten Gruppierungen und die Attraktivität und Häufigkeit ihrer Aktivitäten. Dieser Bereich weist eine starke Überschneidung mit dem Handlungsfeld Zusammenleben auf (Kapitel 4.2.2, S. 60).

Unterschiedliche Ausstattung und Funktionen der Quartiere

Die Vielfalt an Quartiervereinen (vgl. Kapitel 4.1.3.2, S. 46 und Kapitel 4.2.1.4, S. 54) widerspiegelt die Verschiedenheit der einzelnen Stadtteile in der Stadt Luzern in Bezug auf ihre Ausstattungsmerkmale: Ruhige Wohnquartiere, beschauliche Villengebiete, die Zentrumsquartiere mit vielfältigem Kultur- und Dienstleistungsangebot, Gewerbe- und Industriezonen am Stadtrand und dazwischen ein urbaner Mix.

Wenn man sich diese Unterschiede vor Augen führt, wird schnell klar, dass eine einheitliche Definition im Bezug auf die Ausstattung einzelner Quartiere nicht sinnvoll ist. Dies bedeutet, dass allfällige Grund-

³⁷ Diese Gliederung der Ausstattungsfaktoren stammt zwar aus der Freizeit- und Tourismusforschung, sie ist aber auf das vorliegende Anwendungsfeld der Quartier- und Stadtteilpolitik (mit Anpassungen) übertragbar, da in beiden Themengebieten die Lebensqualität im Vordergrund steht. Zudem ist eine an den Tourismus angelehnte Gliederung angesichts der Bedeutung des Fremdenverkehrs für die Stadt Luzern durchaus sinnvoll.

sätze eine situative Überprüfung der jeweiligen Umstände nicht vollständig ersetzen können und eine oft eingeforderte 'Gleichbehandlung' in der Regel nicht zielführend ist.

SL15 Unterschiedliche Ausstattung der Quartiere und Stadtteile berücksichtigen

Die unterschiedliche Ausstattung der einzelnen Quartiere und Stadtteile hat zur Folge, dass eine situationsbezogene Überprüfung der Umstände einer vermeintlichen 'Gleichbehandlung' vorzuziehen ist.

4.2.3.2 Rollen und Funktionen der Politik/Verwaltung im Bereich Ausstattung

Die Politik/Verwaltung kann im Bezug auf die Ausstattung unterschiedliche Rollen und Funktionen aufweisen. Einerseits ist sie im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz und nimmt in diesem Zusammenhang Steuerungsaufgaben wahr (Nutzungsbestimmungen). Zudem ist sie selbst Anbieterin und Gestalterin (zum Beispiel bei der Infrastruktur in den Bereichen Volksschule, Sicherheit, Strassenbau, Entsorgung usw.). Dieser Steuerungsfunktion sind jedoch relativ enge Grenzen gesetzt, da marktwirtschaftliche Freiheiten zu respektieren sind. Schliesslich tritt sie, wo hauptsächlich andere Kräfte wirken, als Koordinatorin und Unterstützerin auf.

Im Bereich der natürlichen Ausstattung kommt der Politik/Verwaltung eine wichtige Rolle als behördliche Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz zu. Sie hat hier eine starke Steuerungsfunktion und stellt auch als Grundeigentümerin den Erhalt der natürlichen Ausstattung sicher. Dabei geht es meist um die Verhinderung von 'unerwünschten' Ausstattungsmerkmalen (wie Mobilfunkantennen, Durchgangsverkehr, Littering, nächtlicher Lärm). Politik und Verwaltung sollen, so die Forderungen, die Quartierbevölkerung 'schützen' beziehungsweise sie 'verschonen'. Dabei stehen sich oft gesamtstädtische oder regionale Interessen und die Bedürfnisse des kleinräumigen Quartiers diametral entgegen, was die Verantwortlichen für die politische Steuerung eine grosse Herausforderung bedeutet (vgl. Schlussfolgerung SL10, S. 28).

Unerwünschte Ausstattung: Gesamtstädtische und regionale Interessen versus lokale Bedürfnisse

Bei Standortentscheiden stehen sich oft übergeordnete Interessen und lokale Bedürfnisse gegenüber. Auch hier veranschaulichen diverse aktuelle Beispiele das Spannungsfeld, in welchem sich Politik und Verwaltung befinden:

- Fixerraum Geissmättli: Lokaler Widerstand gegen den Standort Geissmättli am St. Karliquai.
- Sportarena Allmend: Lokaler Widerstand, insbesondere gegen die vorgesehenen Hochhäuser.
- Mobilfunkantennen in verschiedenen Quartieren: Lokaler Widerstand gegen die Bewilligung von Sendeanlagen für UMTS-Antennen.

Anhand dieser Beispiele wird deutlich, dass die Einflussmöglichkeiten je nach Rolle der Politik/Verwaltung unterschiedlich ausfallen. Für alle drei genannten Standortentscheide bildeten die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen die Rahmenbedingungen. Der darauf beruhende Ermessensspielraum kann aber nur genutzt werden, wenn die Politik den Standortentscheid selbst fällen kann. Bei den Mobilfunkantennen liegt – sofern die gesetzlichen Rahmenbedingungen erfüllt sind – der Standortentscheid bei der Betreiberschaft.

Parlament und Exekutive sind angehalten, sich für das Wohl der ganzen Stadt einzusetzen. Die Interessen der Gesamtsstadt konkurrieren jedoch oft mit jenen eines ihrer Teilgebiete. Die Aufgabe von Politik und Verwaltung besteht darin, eine sorgfältige Güterabwägung vorzunehmen und die Betroffenen zu

Beteiligten zu machen. Das bedeutet einerseits Partizipation zu ermöglichen (vgl. Kapitel 4.2.1.6, S. 59), aber auch Mitverantwortung abzuverlangen (vgl. Kapitel 3.3.5.2, S. 22). Dieses Prinzip schliesst aber nicht aus, in gewissen Fällen auch unpopuläre Entscheide zu fällen und umzusetzen.

Die für das Quartierleben relevante infrastrukturelle Ausstattung wird zu einem grossen Teil von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt, unterhalten und als immaterielle Dienstleistung erbracht (Strassenbau, öffentlicher Verkehr, Schul- und Freizeitanlagen, Spiel- und Sportplätze, Einrichtungen und Dienstleistungen zur Sicherheit, Gesundheit und Entsorgung). Dabei sind die Erwartungen der anderen Akteurinnen und Akteure an die Stadt im Bezug auf ihre Rolle als Anbieterin und Gestalterin sehr hoch. Aus Sicht der Quartierkräfte wird ein Höchstmass an Dezentralisierung bei den 'erwünschten' Infrastrukturen und Dienstleistungen gefordert.

Erwünschte Ausstattung: Dezentralisierung versus Kosteneffizienz

Im Zusammenhang mit der Quartier- und Stadtteilpolitik dominiert aktuell die Frage nach dem Dezentralisierungsgrad die politische Diskussion im Bereich Ausstattung. In den letzten Jahren und Monaten können dazu mehrere Beispiele angeführt werden:

- Schulhaus Büttenen: Das städtische Parlament lehnte die vom Stadtrat aus Effizienzgründen vorgeschlagene Schliessung des Primarschulhauses Büttenen ab.
- WC-Anlagen: Der 'Masterplan WC-Anlagen' weckt in der Vernehmlassung Widerstand gegen die kostenbedingte Schliessung einzelner öffentlicher WC-Anlagen.
- Quartierpolizei: Unter anderem auch auf Druck der Quartiervereine wurde die Abschaffung des Quartierdienstes der Stadtpolizei im Rahmen eines Sparpakets vom städtischen Parlament abgelehnt. Mehrere Vorstösse verlangten zudem, dass die Quartierpolizei in ähnlicher Form auch nach der Fusion der Stadtpolizei mit der Kantonspolizei per 1. Januar 2010 weiter bestehen soll.
- Postdienststellen: Wiederholter Widerstand gegen die Schliessung diverser Postdienststellen.

Während die Stadt Luzern bei den ersten zwei Beispielen selbst Anbieterin ist und ihre politischen Instanzen selber bestimmen können, wie das Angebot zu gestalten ist, sind ihre Einflussmöglichkeiten bei externen Anbieter/innen relativ gering.

Hinter diesen Fragestellungen steht die Grundsatzfrage: Wie viel Dezentralität können und wollen wir uns leisten? Dies trifft in erster Linie auf die Angebote der öffentlichen Hand zu, indirekt aber auch auf Dienstleistungen von Privaten (wenn beispielsweise ein Quartierladen mit öffentlicher Unterstützung erhalten wird). Die Bandbreite an unterschiedlichen Positionen, welche in unseren Interviews zu diesem Thema offensichtlich wurden, deutet darauf hin, dass diese Frage auf der politischen Ebene beantwortet werden muss.

Die Aufgabe der Verwaltung besteht deshalb in erster Linie darin, die nötigen Grundlagen zur Verfügung zu stellen, damit die Politik jeweils einen sorgfältigen Entscheid fällen oder begründet intervenieren kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Entwicklungen auf der Zeitachse zwar beobachtbar, aber nur in einem beschränkten Masse vorhersagbar sind (zum Beispiel die demografische Entwicklung in kleinräumigen Gebieten). Um die massgebenden Entwicklungen frühzeitig und möglichst zuverlässig voraussagen zu

können, sind entsprechende Instrumente bereit zu stellen³⁸. Eine entsprechende Massnahme wird im Kapitel „Entwicklung“ empfohlen (EM33, S. 79).

Neben dieser Managementaufgabe sind Gemeinden auch in der Rolle als Erstellerinnen und Erbringerinnen von Ausstattungsinfrastrukturen und –dienstleistungen tätig. Wir beschränken uns nachfolgend auf jene Bereiche, die von den verschiedenen Akteurinnen und Akteure als besonders wichtig taxiert wurden.

Quartierpolizei

In unseren Interviews wurde von verschiedenen Seiten die hohe Bedeutung der Quartierpolizei für die Lebensqualität im Quartier betont. Die Quartierpolizei vermittelt dabei nicht nur ein Sicherheitsgefühl. Wie aus dem Auszug aus dem Stellenprofil auf Seite 40 klar wird, hat der Quartierpolizist³⁹ eine hohe Bedeutung im sozialen Bereich. Insbesondere aus präventiver Sicht, und zwar nicht nur was die Kriminalität betrifft, sondern vor allem auch im Sinne einer Früherkennung von Sucht, Desintegration, Vereinsamung und anderen sozialen Missständen, hat die Quartierpolizei bisher eine wichtige Aufgabe erfüllt, die Auswirkungen auf das Wohlbefinden des ganzen Quartiers hat.

Quartierpolizisten haben nach übereinstimmender Ansicht diverser Auskunftspersonen ein sehr breites Wissen über das Leben im Quartier, was sowohl für das Quartier selbst, als auch für die Politik/Verwaltung nützlich ist. Eine Aufhebung der Quartierpolizei oder eine Verschiebung der Tätigkeit in rein polizeiliche Aufgaben würde einen nicht zu unterschätzenden Abbau der Dienstleistungen im Quartier und der sozialräumlichen Prävention bedeuten (vgl. Kapitel 3.3.6, S. 24). Wir empfehlen daher, den Quartierdienst weiterzuführen; diese Empfehlung entspricht auch den Absichtserklärungen der Kantonspolizei, dem der Quartierdienst ab 1. Januar 2010 unterstellt sein wird.

EM22 Beibehaltung der Quartierpolizei

Die Dienstleistung der Quartierpolizei ist auch nach der Fusion von Stadt- und Kantonspolizei weiterzuführen. Dabei ist insbesondere auch auf die nichtpolizeiliche Funktion des Quartierdienstes zu achten.

Betagtenzentren

Die vier Betagtenzentren der Stadt Luzern (Eichhof, Dreilinden, Wesemlin und Rosenberg), das Pflegeheim Hirschpark, das Alterszentrum Staffelnhof in Littau sowie die Pflegewohnungen und private Institutionen in diesem Bereich haben neben ihrer gesamtstädtischen Ausrichtung auch Auswirkungen auf die Standortquartiere. Die Bedeutung dieser Institutionen für die einzelnen Quartiere ist aber unterschiedlich und wechselhaft.

EM23 Quartierpolitische Bedeutung der Alters- und Pflegeeinrichtungen prüfen

Die Rolle und Funktion der Betagtenzentren und Pflegewohnungen ist hinsichtlich der Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik näher zu betrachten.

³⁸ Auf diese Stossrichtung deutet die Auseinandersetzung mit dem Thema „Gouverner c’est prévoir“ anlässlich des sogenannten „Management-Treffs“, einem Kaderanlass, der Dienststellenleiterinnen und –leiter der Stadt Luzern vom 1. September 2009 hin.

³⁹ Bisher wurde der Quartierdienst ausschliesslich von Männern ausgeführt, sodass wir nur die männliche Form verwenden.

Kundennähe der Politik/Verwaltung

Im Zusammenhang mit der Fusion Luzern-Littau wurde frühzeitig festgelegt, dass im bisherigen Littauer Gemeindehaus eine Kundenzone mit diversen Grunddienstleistungen weitergeführt wird. Es wird sich zeigen müssen, ob die Angebotspalette den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht. Dabei darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Verwaltungsstandorte der Stadt Luzern im Gebiet Hirschengraben-Pilatusplatz für viele Littauerinnen und Littauer schneller erreichbar sind als das bisherige Gemeindehaus in Littau-Ruopigen – und auch schneller als von einigen Quartieren des heutigen Stadtgebiets.

EM24 Bei allfälligen weiteren Fusionen Subzentren prüfen

Im Hinblick auf allfällige weitere Fusionen ist das dezentrale Angebot von Verwaltungsdienstleistungen im Sinne von Subzentren zu prüfen.

Nutzung des öffentlichen Raums und öffentlicher Infrastrukturen in den Quartieren

Die Bedeutung von Begegnungsorten (vgl. S. 61) wurde in unseren Interviews immer wieder hervorgehoben und – in Übereinstimmung mit der Theorie (vgl. Kapitel 3.3.5.2, S. 22) – als wesentlich für die Identitätsbildung beurteilt. Es wurde mehrfach erwähnt, dass der öffentliche Raum in den Quartieren eine zentrale Bedeutung für solche Begegnungen bildet. Spontane Begegnungen finden viel leichter draussen im öffentlichen Raum statt als hinter geschlossenen Mauern. Sie sind die Bühnen, auf denen das Quartierleben stattfinden kann. Die Aufgabe der Politik/Verwaltung als 'Hüterin' des öffentlichen Raums ist es folglich, ihn bereitzustellen und so zu unterhalten, dass er einer möglichst breiten Gruppe der Bevölkerung zur Verfügung steht. Dies bedeutet auch, einseitige Nutzungen einzudämmen, welche andere Gruppierungen ausschliessen. Dabei ist jedoch zu vermeiden, dass die 'spontanen Rauman eignungen' (insbesondere durch Jugendliche) verunmöglicht werden, da die Betroffenen sonst aus den Quartieren verdrängt werden. Damit wird auch deutlich, dass sich die Verantwortlichen bei der „kontrollierten Öffnung der Infrastrukturen“ (Wicki, Josef: Gemeindepräsident Littau. 15.04.2009) auf einer Gratwanderung befindet.

EM25 Öffentliche Infrastrukturen in den Quartieren breit zur Verfügung stellen

Der öffentliche Raum und die öffentlichen Infrastrukturen in den Quartieren (Turnhallen, Schulsäle usw.) sollen der Quartierbevölkerung zur Verfügung stehen. Die Verantwortlichkeiten sind bei Räumlichkeiten so zu delegieren, dass ein einfacher, unbürokratischer, aber kontrollierter Zugang möglich ist. Die Schliessung von spontan genutzten Plätzen ist zu vermeiden, damit insbesondere Jugendliche nicht frühzeitig ins Zentrum gedrängt werden.

Quartierläden und andere private Einrichtungen mit hoher Quartierrelevanz

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik ist zudem von besonderem Interesse, dass gewisse Dienstleistungen von Privaten eine hohe Bedeutung für die Lebensqualität in einem Quartier haben, die über ihre eigentliche Funktion hinausgehen. Quartierläden, Bäckereien, Metzgereien, Drogerien, Kioske und Postdienststellen sind nicht nur für die Quartiersversorgung mit Gütern und Dienstleistungen wichtig. Auch sie sind Begegnungsorte, die das Quartierleben mitprägen. Eher zurückhaltend wurde in unseren Interviews die Frage nach den Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand auf die Ansiedlung und den Verbleib solcher Quartierläden diskutiert. Eine direkte monetäre Unterstützung des Staates wird zumindest als illusorisch, wenn nicht als indiskutabel betrachtet. Hingegen ist zu überprüfen, ob im Sinne einer 'kleinräumigen Wirtschaftsförderung' Beraterische Unterstützungsmassnahmen angeboten werden könnten.

EM26 Massnahmen zum Erhalt von Quartierläden prüfen











Wir schlagen vor, Massnahmen für den Erhalt von Quartierläden und anderen privaten Anbieterinnen und Anbietern von Gütern und Dienstleistungen zu prüfen, welche für das Quartierleben von grösserer Bedeutung sind.

Mit Ausnahme von bestimmten Zielgruppen, die mit Angeboten der öffentlichen Hand gezielt gefördert werden (vgl. Kapitel 4.2.2.2, S. 62), sind für die soziokulturelle Ausstattung eines Quartiers in erster Linie die zivilgesellschaftlichen und kirchlichen Kräfte zuständig. In diesem Bereich soll die Politik/Verwaltung Koordinationsaufgaben übernehmen und das Fortbestehen des zivilgesellschaftlichen Engagements durch punktuelle Unterstützungsmassnahmen sicherstellen.

4.2.3.3 Rollen und Funktionen der Kirchen im Bereich Ausstattung

In der Stadt Luzern und in Littau sind die Infrastrukturen der Pfarreien der katholischen Kirche von grosser Bedeutung. Neben den Kirchen, welche oft als historische Gebäude für die gesamte Bevölkerung identitätswirksam sein können (vgl. Kapitel 3.3.5.2, S. 22), sind für das Quartierleben die verschiedenen Pfarreisäle und Begegnungszentren von Bedeutung (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Pfarreiheime und Begegnungszentren der katholischen Kirche der Stadt Luzern⁴⁰

	Gleich neben dem Paulusheim steht der 'Bachstei'. Er dient unter anderem als Jugendtreff. Der Raum im Erdgeschoss dient als Treffpunkt; im Obergeschoss sind die Spielgruppen und der Kinderhütendienst der Pfarrei zu Hause.		Für Feste, Versammlungen und Bildungsveranstaltungen steht der Pfarrei St. Leodegar im Hof der Pfarreisaal unterhalb des Pfarrhauses zur Verfügung.
	Das 1933 erbaute Paulusheim ist das älteste Pfarreizentrum in der Stadt Luzern. Ein grosser Saal mit Bühne und Empore, mittelgrosse Räume und Gruppenzimmer bieten vielfältige Möglichkeiten für Pfarreianlässe und Gastgruppen.		Die lebendige Pfarrei und manche Gastgruppen schätzen den Saal mit Bühne und das grosse Foyer des Pfarreizentrums.
	Im Gebäudekomplex des Pfarreizentrums St. Johannes findet auch das Pfarreiheim Platz. Der Saal und die Gruppenräume dienen vielfältigen Pfarreiaktivitäten.		Das Haus an der Winkelriedstrasse ist ein Ort der Begegnung. Verschiedenste Gruppierungen gehen hier ein und aus. Alle bewahren ihre Eigenständigkeit, alle akzeptieren auch die Eigenart der anderen.
	Im Saal unter der Kirche, in der Cafeteria und den Gruppenräumen spielt sich das vielfältige Pfarreileben ab - mit Festen, Familiengottesdiensten, Bildungsanlässen, einem offenen Mittagstisch.		Der grosse Saal unter der Kirche und die Räume im 'Brüggli' oberhalb des Saals schlagen Brücken zwischen den verschiedensten Menschen aus Quartier und Pfarrei.
	Die rechte Seite des Kirchenplatzes in St. Michael nimmt das Pfarreiheim ein. Ein grosser Saal mit Bühne und diverse Sitzungs- und Gruppenzimmer schaffen Raum für das vielfältige Pfarreileben.		Der sechseckige Bau des Wäsmeli-Träffs ist ein wichtiger Bestandteil des Quartierlebens. Neben dem grossen Saal ist auch ein Jugendtreff integriert.

⁴⁰ Fotos und Texte adaptiert aus: <http://www.kathluzern.ch/de/werwowasmain/gebaeude>, Zugriff: 07.09.2009

Hinzu kommen als weitere Infrastrukturen die Pfarrhäuser, in welchen teilweise durch die katholische Kirche selbst oder durch Dritte spezialisierte Dienstleistungen angeboten werden (Sozialberatung, Kinderbetreuung, Vereinslokale usw.).

Wie bereits erwähnt, befindet sich die katholische Kirche der Stadt Luzern in einer Phase der Überprüfung ihres Angebots in den jeweiligen Quartieren. Dies beinhaltet auch die Überprüfung der Nutzung der räumlichen Infrastrukturen der Pfarreien. Die katholische Kirche der Stadt Luzern ist bei dieser Überprüfung sehr an einer Zusammenarbeit mit der Stadt Luzern interessiert. Erste Kontakte haben bereits stattgefunden, wie zum Beispiel ein 'runder Tisch' zur Ideensammlung der zukünftigen Nutzung des Wäsmeli-Treffs, an dem neben der katholische Kirche auch die Politik/Verwaltung und die Quartierbevölkerung teilgenommen hat.

EM27 Mitarbeit bei der Überprüfung der Nutzung der pfarreilichen Infrastrukturen

Die Politik/Verwaltung steht für die Mitarbeit bei der Überprüfung der zukünftigen Nutzung der pfarreilichen Infrastrukturen zur Verfügung.

Situation in Littau

Auf dem heutigen Gebiet der Gemeinde Littau ist insbesondere das Zentrum St. Michael von besonderer Bedeutung, wobei es angesichts seiner Dimension (Konzertbestuhlung 600 Plätze) auch für grössere Veranstaltungen geeignet ist, welche den Quartierrahmen sprengen. Daneben verfügt die Kirchgemeinde Littau über einen Pfarreisaal und die Kirchgemeinde Reussbühl über das Pfarreihem 'Obermättli', welches als Besonderheit im Erdgeschoss ein gleichnamiges Restaurant mit Kegelbahn beherbergt.

4.2.3.4 Rollen und Funktionen der Quartierkräfte im Bereich Ausstattung

Die meisten Quartierkräfte treten nicht selbst in einer aktiven Rolle als Anbieter von infrastruktureller Ausstattung im Quartier auf. Als Ausnahme ist in erster Linie der Verein Sentitreff zu nennen, der an der Baselstrasse 21 einen viel genutzten Quartiertreffpunkt betreibt. Das Angebot des Sentitreffs ist stark mit der nachhaltigen Quartierentwicklung BaBeL verknüpft und kaum auf andere Quartiere der Stadt Luzern übertragbar.

Als weitere Infrastrukturen, die von Quartierkräften getragen werden, sind zu nennen:

- Quartiertreff Obergütsch (Interessengemeinschaft Quartiertreff Obergütsch), Obergütschrain 3a;
- Hochhüsliweid-Hütte (Verein Hochhüsliweid Würzenbach).

Diese Vereine werden unter anderem auch von der Stadt Luzern und der Kirche unterstützt und es bestehen entsprechende Kontakte.

EM28 Überprüfung der Unterstützung von Infrastrukturen der Quartierkräfte

Im Sinne einer Gesamtschau soll neben der Überprüfung der öffentlichen und kirchlichen Infrastrukturen (Empfehlungen EM25 und EM27) auch die Unterstützung von Infrastrukturen der Quartierkräfte überprüft werden.

4.2.3.5 Rollen und Funktionen der Grundeigentümer im Bereich Ausstattung

Die weiteren Grundeigentümer – sofern sie nicht zu den vorangehend aufgeführten Akteurinnen zu zählen sind – sind für die infrastrukturelle Ausstattung in einem Quartier selbstverständlich von grosser Bedeutung. Dabei fokussiert sich das Interesse in erster Linie auf den Wohnraum und die damit zusammenhängenden Auswirkungen auf Segregationsphänomene (vgl. Kapitel 4.2.2.5, S. 65).

Die Einflussnahme der Politik/Verwaltung auf die Entscheidungen von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ist in erster Linie durch ihre Rolle als Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz vorgegeben (vgl. Kapitel 4.2.3.2, S. 68). Eine weitergehende Interpretation der Liegenschaftspolitik ist in der Stadt Luzern bisher zurückhaltend erfolgt und beschränkte sich auf Entwicklungsschwerpunkte wie beispielsweise im Gebiet Basel-/Bernstrasse (siehe auch Empfehlung zur Liegenschaftspolitik EM32, S. 79 und die generellen Anmerkungen zur Akteursgruppe Grundeigentümer/innen in Kapitel 4.1.4, S. 47).

4.2.3.6 Einschätzung zum Bereich Ausstattung

Im Bereich Ausstattung ist für die weitere Entwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik die Zusammenarbeit zwischen Politik/Verwaltung und der katholischen Kirche zentral. Die Fragestellungen der Kirche, welche vereinfachend mit der Formel „Wie nutzen wir zukünftig unsere Infrastrukturen?“ zusammengefasst werden können, stellen für die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik Chancen, aber auch Risiken dar. Wichtig scheint es uns, diesen Prozess sorgfältig und umsichtig zu begleiten. Diese Sorgfalt und Umsicht beinhaltet auch die Interpretation der staatlichen Aufgabe als Koordinationsinstanz, welche weitere Partnerinnen und Partner wie die Quartierkräfte, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie weitere Stakeholder in diese Entwicklungen mit einbezieht.

4.2.4 Entwicklung

4.2.4.1 Beitrag der Entwicklung an der Quartier- und Stadtteilpolitik

Die Entwicklung ist ein wichtiges Handlungsfeld im Rahmen der Quartier- und Stadtteilpolitik. Sie trägt ebenso wie die Kommunikation, das Zusammenleben und die Ausstattung wesentlich zur Identifizierung der Bevölkerung mit ihrem Quartier bei. Ungünstige und unbefriedigende Entwicklungen im Bereich der sozialen Zusammensetzung, der Ausstattung öffentlicher Räume oder der Gebäudequalität führen zur Verschlechterung des Images eines Quartiers, zu Abwanderungsprozessen und zunehmenden Polarisierungen in deren Folge die Lebensqualität sinkt.

Beim Handlungsfeld Entwicklung stehen primär die Rollen und Funktionen der verschiedenen Akteure im Zentrum der Betrachtung, die schliesslich in die qualitative Einschätzung des Handlungsfeldes Entwicklung mündet. Konkret soll analog zum Handlungsfeld Kommunikation eine Auslegeordnung der Instrumente und Gefässe der aktuellen Quartierpolitik erfolgen. Zudem ist von Interesse, welche Bedeutung und Qualität die Entwicklung als Handlungsfeld im Rahmen der bisherigen Quartierpolitik inne hatte.

4.2.4.2 Rollen und Funktionen der Politik/Verwaltung im Bereich Entwicklung

Die Politik/Verwaltung hat im Handlungsfeld der Entwicklung eine zentrale strategisch-planerische Funktion. Sie definiert die Strategie, mit der Entwicklungsprojekte initiiert und geplant werden. Zudem ist sie für die operative Ausgestaltung der geplanten Entwicklungsabsichten zuständig.

Instrumente, Gefässe und Studien

Die Strategie der städtischen Entwicklung ist in der Gesamtplanung 2009–2013 (Stadt Luzern, 2008a) definiert, hat einen Planungshorizont von 10 bis 15 Jahren und ist das zentrale Steuerungsinstrument für die Stadtentwicklungspolitik von Luzern. Die Strategie der Stadtentwicklung geht dabei von einem umfassenden Begriff der städtischen Entwicklung aus und versteht darunter die „*langfristige Gestaltung des Lebensraumes Stadt Luzern in räumlicher, finanzieller, ökologischer und sozialer Sicht*“ (ebd., S. 6) und basiert auf dem Grundsatz der Nachhaltigkeit (ebd., S. 9). Dabei verfolgt die Stadt die Strategie, ihre Entwicklung auf eine Zentrumsstadt mit hoher Lebensqualität auszurichten. Von quartier- und stadtteilpolitischer Relevanz sind die in der Gesamtplanung 2009–2013 enthaltenen Leitsätze, welche die Grundstruktur der strategischen und inhaltlichen Entwicklung der Stadt Luzern darstellen (ebd., S. 26ff.):

- Leitsatz A: Luzern wächst zur starken Region heran;
- Leitsatz B: Luzern macht mobil;
- Leitsatz C: Luzern fördert das Zusammenleben aller;
- Leitsatz D: Luzern stärkt sich finanziell.

Jeder der vier Leitsätze hat räumlich-bauliche, verkehrstechnische, soziale, wirtschaftliche oder ökologische Auswirkungen auf die Entwicklung der städtischen Quartiere und Stadtteile.

Die aktuell zu überarbeitende Bau- und Zonenordnung ist ein weiteres Instrument mit dem die Entwicklung der Stadt und ihren Quartieren räumlich gesteuert wird. Im Rahmen des Projekts der Revision der Bau- und Zonenordnung hat die Stadt Ende 2008 ein Raumentwicklungskonzept entwickelt und verabschiedet, in dem die Ziele der stadträumlichen Entwicklung definiert sind (Stadt Luzern, 2008c). Das Raumentwicklungskonzept beinhaltet ein räumliches Leitbild und ein Aktionsprogramm Stadtentwicklung. Es richtet sich inhaltlich vor allem auf regionales Denken, lokales Handeln und auf die nachhaltige Entwicklung aus.

Als räumlich-substanzielle Weiterentwicklung wird aktuell das räumliche Leitbild der städtischen Entwicklung konkretisiert, das die räumlichen Vorgaben zur Stadtentwicklung und für die Entwicklung der Quartiere enthält. Die Stadtentwicklung wird dabei im Wesentlichen durch drei Leitsätze geprägt (Stadt Luzern, 2009, S. 7ff.):

- innere Verdichtung und Erneuerung der Bausubstanz in den Bereichen Wohnen und Arbeiten;
- Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden für die Schaffung neuer Voraussetzungen, die Grenzgebiete im Norden und Süden zu urbanen Stadtteilen entwickeln zu können;
- Erhalt und Förderung der städtischen Qualität.

Von besonderer quartierpolitischer Relevanz sind die Zielsetzungen der Verdichtung sowie der Qualitätserhaltung und –verbesserung. Durch die Verdichtung verändern sich städtische Quartiere räumlich-visuell. Zudem werden die Lebensbedingungen und damit die Lebensqualität der Quartierbevölkerung verändert. Im Kontext der Verdichtungsstrategie ist zusätzlich von Bedeutung, dass die Qualität der Quartiere erhalten und wenn möglich verbessert werden soll.

Verwaltungsintern gibt es zudem das Gefäss der 'Plattform Stadtentwicklung', in dem Schnittstellenthemen der städtischen Entwicklung thematisiert und koordiniert werden. Das Gremium setzt sich aus Kadermitarbeiterinnen und –mitarbeitern aller Direktionen zusammen und tagt drei bis vier Mal im Jahr.

Im Sinne eines stadträumlichen Frühwarninstruments hat der stadintern erarbeitete Stadtkreissspiegel für die Entwicklung der Quartiere und Stadtteile und deren Beobachtung eine ebenfalls wichtige Bedeutung (Stadt Luzern, 2008d). Er dokumentiert die soziodemographische und wirtschaftliche Entwicklung sowie die vorhandene Ausstattungssituation der verschiedenen (statistischen) Stadtkreise. Neben der thematischen Analyse der soziodemographischen Entwicklung und der Beschäftigtenzahlen der einzelnen Stadtteile konzentriert sich die Analyse auf die städtische Versorgung und Infrastruktur. Dabei werden Einrichtungen der Altersbetreuung, Kinderbetreuung, Bildung, des Gesundheitswesens, Kirchen und Pfarrheime sowie Geschäfte und Sportanlagen für die statistischen Stadtkreise von Luzern und Littau erfasst. Die Ergebnisse münden in Stadtkreisprofile, die entsprechende Stärken und Schwächen der einzelnen Stadtteile aufzeigen.

Für Littau sind für das Handlungsfeld Entwicklung folgende Steuerungsinstrumente von Bedeutung:

- Leitbild (Gemeinde Littau, 2002);
- Richtlinien für die Aufgaben des Gemeinderates 2005–2009 (Gemeinde Littau, 2005);
- Gesamtplanung 2009–2013 der Stadt Luzern: Eingaben Gemeinderat Littau im Hinblick auf die Klausur vom Sommer 2008 (Gemeinde Littau, 2008a);
- Jahresziele des Gemeinderates für das Jahr 2009 (Gemeinde Littau, 2008b);
- Ortsplanungsrevision 2008, Bau- und Zonenreglement und Zonenplan (Gemeinde Littau, 2008c).

Räumliche Entwicklungsgebiete und Schwerpunkte

Geografisch-räumlich fokussiert die Stadt Luzern ihre Quartierentwicklungsprojekte vor allem auf das Basel-/Bernstrasse-Quartier (BaBeL), in dem besonders integrative Entwicklungsmassnahmen in den vergangenen Jahren umgesetzt wurden, sowie auf das gemeindeübergreifende Gebiet Fluhmühle-Lindenstrasse.

Als zusätzliche räumliche Schwerpunktgebiete der Entwicklung sind im Rahmen der BZO-Revision vor allem die Entwicklungsschwerpunkte Luzern Nord und Luzern Süd zu erwähnen, in denen interkommunal an der Entwicklung des gemeinsamen Lebensraumes gearbeitet wird. In Bezug auf die Gemeinde Littau konzentrieren sich die Entwicklungsgebiete vor allem auf die Zentrumszone, zu der eine Masterplanung erarbeitet wurde, sowie auf das bereits angesprochene Gebiet Fluhmühle-Lindenstrasse.

Zusammenarbeit mit externen Partnerinnen und Partnern

Für die Verwaltung/Politik von zusätzlichem Nutzen sind die Erhebungen der Statistikstelle des Kantons Luzern (LUSTAT). Insbesondere soziodemographische Entwicklungen und ihre Kennziffern sind von quartier- und stadtteilpolitischer Relevanz. In der jüngsten Publikation zur Bevölkerungsentwicklung im Kanton Luzern 2008 wurden für die Stadt folgende Entwicklungen festgehalten (LUSTAT Statistik Luzern, 2009):

- Die Stadt Luzern wuchs zum fünften Mal in Folge: 59'223 Einwohnerinnen und Einwohner per Ende 2008 (+1152 zum Vorjahr).
- Die Stadt und die Planungsregion Luzern sind mit rund +1.5% im Kantonsdurchschnitt gewachsen.
- Die stärkste absolute Zunahme der Bevölkerung hat in den Stadtkreisen Neustadt/Voltastrasse (+179), Maihof/Rotsee (+111) sowie Hochwacht/Zürichstrasse (+96) und Unterlachen/Tribschen (+93) stattgefunden.

Zwar nicht ein Instrument der Politik/Verwaltung, aber eine wichtige wissenschaftliche Grundlage sind Studien von Hochschulen, die einen quartier- und stadtteilpolitischen Bezug zu Luzern haben. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 54 „Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung“ sind für Luzern zwei Forschungsprojekte quartierpolitisch wichtig:

- Im Rahmen des Projektes „Soziales Kapital und nachhaltige Quartierentwicklung“ haben die Fachhochschule Nordwestschweiz/Hochschule für Soziale Arbeit und die Hochschule für Technik Rapperswil/Institut für Raumentwicklung Quartierprofile zu Schweizer Städten herausgearbeitet, in denen die Aspekte Wohnbevölkerung, Soziales, Ökonomie und Ökologie erfasst und analysiert wurden. Für Luzern sind in diesem Konzept Quartierprofile für die Stadtteile Basel-/Bernstrasse (Schürch/Sartoris, 2007a) und Bramberg/St. Karli (Schürch/Sartoris, 2007b).
- Im Rahmen des Projektes „Soziodemographischer Wandel in Schweizer Städten, SDWISS“ wurde für die Schweiz eine Quartiertypologie (Arend et al., 2009) auf der Grundlage geographischer (Innenstadt, Zwischenquartiere, Stadtrand), sozialer Elemente (hoch, mittel, tief) und dem Veränderungspotenzial (nur für die Zwischenquartiere) entwickelt. Mit Hilfe des Instrumentes kann die strukturelle und dynamische Vielfalt in Schweizer Stadträumen analysiert werden. Luzern weist in diesem Kontext mehrheitlich nicht-metropolitane Quartiere auf. Ausnahmen sind Tourismusquartiere und reiche Quartiere als sogenannt metropolitane Quartiere. Zudem dominieren in Luzern suburbane nicht-metropolitane Kernstadtquartiere, nicht-metropolitane Arbeitsplatzquartiere und nicht-metropolitane Cityquartiere.

Zudem werden im Schlussbericht zum Forschungsprojekt „Soziodemographischer Wandel in Schweizer Städten, SDWISS“ (ebd.) diverse Aussagen zum Segregationsniveau in der Stadt Luzern gemacht. Dabei zeigt sich, dass die Stadt Luzern ein sehr hohes ethnisches (Nationalitäten) und soziodemographisches (Altersklassen) Segregationsniveau aufweist (vgl. auch Kap. 4.2.2.1). Zudem ist feststellbar, dass die Schweizer Bevölkerung in der Stadt Luzern vor allem in den Altersklassen 20-30 und über 65 Jahre durch ein hohes Segregationsniveau gekennzeichnet ist. Sozialpolitisch besonders relevant ist die Tatsache, dass die Stadt Luzern in der Altersklasse 65-79 Jahre die einzige Schweizer Stadt mit einer sehr grossen Segregationsniveauzunahme ist, was als Indiz einer fortschreitenden Überalterung der Stadt zu werten ist.

SL16 Soziodemographischer Wandel als Herausforderung und Chance der Stadt Luzern

Die fortschreitende Überalterung, der damit zusammenhängende soziodemographische Wandel und das hohe Segregationsniveau in der Stadt Luzern erweisen sich als Herausforderung für die künftige Stadtpolitik. Im Zusammenhang mit dem zivilgesellschaftlichen Engagement kann diese Tatsache auch eine grosse Chance bedeuten, zumal Seniorinnen und Senioren wichtige zivilgesellschaftliche Funktionen im Quartier oder Stadtteil übernehmen können.

4.2.4.3 Rollen und Funktionen der Kirchen im Bereich Entwicklung

Die katholische und die reformierte Kirche können insbesondere durch ihre vorhandenen Räumlichkeiten die Entwicklung der Quartiere unterstützen (vgl. Kapitel 4.2.2.3, S. 64). Das Vorhandensein von Rauminfrastrukturen ermöglicht es Quartieren, Treffpunkte zu schaffen und so zur sozialen Entwicklung beizutragen. Eine aktive Funktion kann jedoch den Kirchen und Teilkirchen nicht zugesprochen werden.

4.2.4.4 Rollen und Funktionen der Quartierkräfte im Bereich Entwicklung

Die Quartierkräfte nehmen im Rahmen der Entwicklung als Handlungsfeld einer Quartier- und Stadtteilpolitik vor allem die Interessen ihrer Bevölkerung wahr. Insbesondere die Quartiervereine tragen die entwicklungsrelevanten Interessen, Anliegen und Wünsche ihrer Bevölkerung an die Politik/Verwaltung.

4.2.4.5 Rollen und Funktionen der Grundeigentümer im Bereich Entwicklung

Die Grundeigentümer spielen in Entwicklungsprojekten und –prozessen neben der Politik/Verwaltung eine entscheidende Rolle. Sie sind neben den Quartierkräften die wesentlichen Stakeholder. Ohne ihre Beteiligung und ihr Engagement gelten Entwicklungsprojekte als schwierig und kaum realisierbar. Grundeigentümer können durch ihre fehlende Unterstützung und mangelndes Engagement Entwicklungen der Kommunen blockieren, bremsen oder gar verhindern.

4.2.4.6 Einschätzung zum Bereich Entwicklung

Im folgenden Teil werden die inhaltlichen Ergebnisse der Interviews mit den Schlüsselpersonen zum Handlungsfeld der Entwicklung erläutert. Dabei dominieren Aussagen zu Steuerungsfragen in Entwicklungsprozessen, zu Instrumenten und Gefässen, die für die Entwicklung einer Quartierpolitik von Nutzen sind, und zu verorteten Defiziten der aktuellen Stadtentwicklungspolitik. Auch wird auf die Bedeutung der Zukunftsorientierung sowie der Erhaltung der Lebensqualität der Bevölkerung in der Stadt Luzern hingewiesen.

Inhaltlich kann folgendes Fazit zum Handlungsfeld der Entwicklung festgehalten werden:

Widersprüchliche Bedeutung und Bewertung des Handlungsfeldes Entwicklung

Zur Entwicklung als Handlungsfeld der Stadtpolitik und als Handlungsfeld der Quartierpolitik werden sowohl in Interviews mit den Verwaltungsangestellten als auch mit den externen Interviewpartnerinnen und –partnern wenige Aussagen gemacht. Dies erstaunt, da das Handlungsfeld 'Entwicklung' innerhalb der städtischen Gesamtpolitik von grosser Bedeutung ist. Die aktuellen Projekte im Stadtgebiet von Luzern Nord und Süd sowie Projekte im Rahmen von Quartierentwicklungsprozessen sind Zeugnis der entsprechenden Aktivitäten (auch im Hinblick auf die interkommunale Zusammenarbeit im Projekt der 'Starken Stadtregion').

Steuerung, Gefässe und Instrumente als Hauptthemen im Handlungsfeld Entwicklung

Im Rahmen der Entwicklung als Handlungsfeld der städtischen (Quartier-)Politik dominieren aus Sicht der Politik/Verwaltung insbesondere Fragen der Steuerungsmöglichkeiten und sowie nach Instrumenten und Gefässen. Vor allem dem stadtinternen Gefäss der 'Plattform Stadtentwicklung' wird im Sinne der Koordinations- und Früherkennungsfunktion eine wichtige Bedeutung zugesprochen.

Stadträumliche Entwicklung als Primat der Stadtpolitik

Bei der Frage der Steuerung wird deutlich, dass die stadträumliche Entwicklung als klassisches top-down-Thema beurteilt und dass Entwicklungsstrategien für die städtischen Quartiere erwartet werden. Einerseits sollen Entwicklungsprojekte auf der Stufe der Quartiere durch die Stadt initiiert werden, andererseits soll die Stadt auch Gefässe schaffen, in denen sich bezüglich Entwicklung als Handlungsfeld eine Kraft von unten aus der Bevölkerung (bottom up) entwickeln kann. Im Bereich der Versorgungsausstattung wird

der Politik/Verwaltung eine Führungs- und Steuerungsfunktion zugesprochen. Auch bei grösseren (städtischen) Entwicklungsprojekten wird der Lead der Politik/Verwaltung zugesprochen.

Handlungsbedarf im Themenfeld Entwicklung

Als Handlungsbedarf im Sinne von Handlungsempfehlungen werden die Themen Arealentwicklung, Lebensqualität im öffentlichen Raum, Segregation, Liegenschaftspolitik und Monitoring geortet:

EM29 Weiterentwicklung von Arealen mit Defiziten und/oder ungenutztem Potenzial

Auf der Grundlage der BZO-Revision sollen Areale mit markanten Defiziten und/oder ungenutztem Potenzial quartierverträglich weiterentwickelt werden.

EM30 Schaffung guter Voraussetzungen für eine hohe Lebensqualität im öffentlichen Raum

Die Thematik der Qualität öffentlicher Räume wird künftig im Zuge der verknappten und verdichteten Siedlungsflächen noch mehr an Bedeutung gewinnen. Daher sollen in Anlehnung an die übergeordnete städtische Leitstrategie der Gesamtplanung gute Voraussetzungen für eine hohe Lebensqualität im öffentlichen Raum der Quartiere geschaffen werden.

EM31 Vermeidung weiterer Segregation in der Stadt Luzern

Die heute bereits hohe Segregation in der Stadt Luzern ist zu stabilisieren. Massnahmen wie die Gewährleistung von Mischnutzungen können eine erfolgreiche und lösungsorientierte Entwicklungsstrategie sein. Soziodemographische Phänomene und Prozesse lassen sich jedoch nicht mit planungsrechtlichen Massnahmen verhindern.

EM32 Vermehrte Nutzung der Liegenschaftspolitik für quartierpolitische Belange

Die städtische Liegenschaftspolitik ist für quartier- und stadtteilpolitische Belange besser zu nutzen. Insbesondere bei öffentlichen Ausstattungsfragen kann die Stadt und ihre Liegenschaftspolitik entwicklungsrelevante Akzente setzen.

EM33 Regelmässiges Monitoring und Analysieren von Quartierprozessen

Die Planung von Entwicklungsprozessen von Quartieren oder Stadtteilen basiert auf dem aktuellen Kenntnisstand der jeweiligen räumlichen Planungsgebiete. Um die Notwendigkeit der Planung möglichst frühzeitig zu erfassen und zu antizipieren, bedarf es eines regelmässigen Monitorings und der Analyse entsprechender Quartierprozesse. Regelmässige Monitoring und wiederkehrende Analyse von Entwicklungsprozessen in den Quartieren tragen zu einer nachhaltigen Quartierentwicklung bei.

4.3 Städtevergleich

Im folgenden Kapitel steht die quartierpolitische Praxis anderer Schweizer Städte im Zentrum der Betrachtung. Der Städtevergleich dient methodisch dazu, die Analyse der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau inhaltlich zu ergänzen und Argumente im Hinblick auf die Weiterentwicklung der aktuellen Quartierpolitik zu liefern.

Am Beispiel der Vergleichsstädte Bern, St. Gallen und Winterthur werden exemplarische Beispiele der in den Vergleichsstädten aktuellen quartier- und stadtteilpolitischen Praxis dargestellt. Die Auswahl der Vergleichsstädte erfolgte aufgrund der vergleichbaren Grösse mit der Stadt Luzern.

Im folgenden Teil erfolgt keine ausführliche inhaltliche Analyse der in den Vergleichsstädten praktizierten Quartier- und Stadtteilpolitik, sondern eine Auslegeordnung von quartierpolitisch relevanten und für die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern prüfenswerten Elementen. Im Zentrum stehen vor allem quartierpolitische Instrumente und Gefässe.

Die stadtbezogenen Vergleichsdarstellungen orientieren sich an drei Leitfragen:

- Welches sind in den einzelnen Vergleichsstädten wichtige quartierpolitische Rahmenbedingungen?
- Wie wird in den Vergleichsstädten Quartier- und Stadtteilpolitik verstanden?
- Welches sind in den ausgewählten Vergleichsstädten die in der Praxis relevanten Gefässe und Instrumente der Quartier- und Stadtteilpolitik?

4.3.1 Bern

4.3.1.1 Quartierpolitische Rahmenbedingungen in der Stadt Bern

Tabelle 6: Kurzübersicht über die Eckwerte der Stadt Bern im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik⁴¹

Mittlere Wohnbevölkerung	128'140 Einwohnerinnen und Einwohner
Statistische Gliederung	6 Stadtteile, 32 statistische Bezirke
Zuständigkeit Quartierpolitik	Nicht explizit zugeteilt
Anlaufstellen	Fünf anerkannte intermediäre Quartierkommissionen
Quartierorganisationen	32 Leiste ⁴²

4.3.1.2 Quartierpolitik im Sinne der Stadtpolitik zur Förderung und Stärkung der Lebensqualität

Die Stadt Bern subsummiert die Quartier- und Stadtteilpolitik im Legislaturprogramm von 2005–2008 unter der Zielsetzung der Förderung und Stärkung der Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner (Stadt Bern, 2005). Zur Förderung der Lebensqualität werden alle Massnahmen darauf ausgerichtet, ein lebenswertes Umfeld zu schaffen. Vor allem zielen die Legislaturziele darauf ab, „*die einzelnen Quartiere als Wohn- und Lebensraum zu stärken*“ (ebd., S. 11).

⁴¹ Angaben aus: Stadt Bern (2008d) und http://www.bern.ch/leben_in_bern/stadt/quartiermitwirkung, Zugriff: 15.09.2009

⁴² „Leist“ ist im deutschsprachigen Teil des Kantons Bern die Bezeichnung für einen Quartierverein oder eine quartiervereinsähnliche Organisation (vgl. <http://www.vqgl.ch/>, Zugriff: 15.09.2009)

Die Stadt Bern erfasst seit 1999 in Bevölkerungsbefragungen die Lebensqualität in Bern. Die Ergebnisse sind im inzwischen dritten Lebensqualitätsbericht der Stadt Bern nachzulesen (unter anderem mit Aussagen zu den Unterschieden zwischen den Stadtteilen von Bern; Stadt Bern, 2008a).

Handlungsfeld Kommunikation

Info Bern

Seit April 2009 gibt es in der Stadt Bern für die Einwohnerinnen und Einwohner die Informationsstelle 'Info Bern'⁴³. Sie gibt Auskünfte zu alltagsrelevanten Fragen und zu Angeboten der Politik/Verwaltung sowie von öffentlichen und gemeinnützigen Institutionen. Die Informationsstelle wurde vom Gemeinderat als Pilotprojekt für zwei Jahre beschlossen und ist ein direktionsübergreifendes Gemeinschaftsprojekt der Direktionen für Bildung, Soziales und Sport BSS und der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie. Sie ist kostenlos, unbürokratisch, sowohl für Kinder und Jugendliche als auch für Erwachsene. Sie wird mehrsprachig geführt und steht jeweils nachmittags zur Verfügung.

Hohes Bewusstsein für Partizipation

Die Stadt Bern dokumentiert in den Artikeln 32 (Mitwirkung der Bevölkerung) und 33 (Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen) der Gemeindeordnung ein hohes Bewusstsein für die Partizipation (Stadt Bern, 2009a). Artikel 32 beinhaltet folgende Bestimmungen:

¹ *In Belangen, die ein Quartier besonders betreffen, kann die dortige Bevölkerung an der Entscheidungsfindung mitwirken.*

² *Quartierorganisationen können mitwirken, sofern ihre Zusammensetzung die Vielfalt des Quartiers angemessen widerspiegelt.*

³ *Die Stadt kann solche Organisationen mit Beiträgen unterstützen.*

⁴ *Der Stadtrat erlässt ein Reglement.*

Die Stadt räumt auch Kindern und Jugendlichen explizite Mitwirkungsrechte ein. In Art. 33 sind die Mitwirkungsrechte wie folgt definiert (Stadt Bern, 2008b):

¹ *Die Stadt fördert die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen am öffentlichen Leben.*

² *Kinder und Jugendliche können ihre Anliegen in geeigneter Form selbst vertreten.*

³ *Der Stadtrat erlässt ein Reglement.*

Mit den beiden Artikeln der Gemeindeordnung kann die Quartierbevölkerung an Entscheidungsfindungsprozessen partizipieren. Zudem werden den Quartierorganisationen Partizipationsrechte übertragen; sie sind somit Partnerinnen des Gemeinderates und der Verwaltung und haben im Sinne der Förderung des Zusammengehörigkeitsgefühls in den Quartieren identitätsstiftende Bedeutung. Zudem ist der Einbezug der Bevölkerung in den verschiedenen Strategien der Stadtdirektion verankert, wie die Bildungsstrategie, bauliche Stadtentwicklungsstrategie, bei Quartier- und Verkehrsplanungen, im Konzept „Kindergerechte Stadt“ (Stadt Bern, 1999) usw.

Quartierkommissionen

Mit Ausnahme der Innenstadt hat jeder Stadtteil eine anerkannte Quartierkommission, welche die Anliegen, Vorstösse und Anfragen aus dem Quartier in die Politik und Verwaltung einbringt. Alle Quartierkommissionen verfügen über eine Homepage⁴⁴:

⁴³ Vgl. das Angebot von INFO BERN: <http://www.bern.ch/infobern/angebot>.

⁴⁴ Vgl. Stadt Bern. Quartiermitwirkung. http://www.bern.ch/leben_in_bern/stadt/quartiermitwirkung/view?searchterm=Quartiermitwirkung, Zugriff: 22.09.2009.

- Mattenhof-Weissenbühl: Quartiermitwirkung Stadtteil 3 (QM3), www.qm3.ch
- Länggasse-Felsenau: Quartierkommission Länggasse (QLä), www.bern-laenggasse.ch
- Kirchenfeld-Schosshalde: Quartiervertretung Stadtteil 4 (QUAV4), www.quavier.ch
- Bümpliz-Oberbottigen: Quartierkommission Bümpliz-Bethlehem (QBB), www.qbb.ch
- Breitenrain-Lorraine: DIALOG Nordquartier, www.dialognord.ch

Stadtteilkonferenzen

In den alle zwei Jahre stattfindenden Stadtteilkonferenzen pflegt die Stadt Bern den systematischen Austausch mit der Bevölkerung und den wichtigsten Quartierakteursgruppen. Die Stadtteilkonferenzen sind jeweils thematisch definiert.

Handlungsfeld Zusammenleben

Sozialraumorientierung

Neben einer baulichen Fokussierung ist Berns Stadtentwicklungspolitik insbesondere sozial ausgerichtet und geprägt. Im Kontext der sozialen Stadtpolitik von Bern hat die sozialräumliche Entwicklung und Orientierung einen hohen Stellenwert. Die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) definiert den Begriff des Sozialraums weder inhaltlich noch räumlich (Stadt Bern, 2007a). Für die BSS ist der Sozialraum Stadt Bern ein Raum, der durch sechs Stadtteile definiert ist. Dabei orientiert sie sich „*an der Vorstellung einer sozialen Stadt, welche der sozialräumlichen Entwicklung im Rahmen der gesamten Stadtentwicklung einen hohen politischen Stellenwert einräumt und sie mit einbezieht*“ (Stadt Bern, 2007b). Sozialräumliches Handeln bedeutet in der Stadt Bern (Stadt Bern, 2007a):

- bedarfsgerechtes Handeln;
- die Vernetzung unter den agierenden Institutionen, Gruppen oder Personen zu fördern;
- den gegenseitigen Transfer von Wissen und Know-How sicherstellen;
- zielgruppenspezifische Lebenslagen von Menschen in ihrem (räumlichen) Umfeld zu erfassen;
- den Sozialraum als Identifikations- und Gestaltungsraum zu festigen.

Eine praktische Anwendung findet die sozialräumliche Orientierung vor allem im Bereich der Angebote und Leistungen, welche sozialräumlich ausgerichtet werden.

Modell 'Leistungsverträge'

Die Stadt Bern verfolgt den Ansatz, Angebote und Leistungen im Bereich der Soziokultur und Gemeinwesenarbeit über Leistungsverträge an Dritte zu vergeben. Bei der Ausrichtung der Trägerschaften orientiert man sich neu an einem sozialräumlichen Ansatz, statt wie bisher an einer Akteursorientierung. Entscheidend ist dabei, dass sich die Trägerschaften beispielsweise nicht nur an Kindern und Jugendlichen orientieren, sondern auch an die für Kinder und Jugendliche wichtigen Sozialräume.

Handlungsfeld Entwicklung

Quartierplanungen

In der Stadt Bern werden für die sechs Stadtteile Quartierplanungen erstellt. Sie zeigen auf, wie sich Berns Quartiere aus stadtplanerischer Sicht weiterentwickeln sollten. Sie sind instrumenteller Ausdruck des Legislaturprogramms, das die Förderung und Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität als Ziel verfolgt. Die Quartierplanung basiert auf dem räumlichen Stadtentwicklungskonzept und macht detaillierte Aussagen zu stadtplanerischen Zielen und Massnahmen.

Die Quartierplanungen werden unter Einbezug der Quartierbevölkerung und weiteren Betroffenen erarbeitet. Die in allen Quartieren vorhandene Quartierkommission arbeitet aktiv am Planungsprozess mit und macht von ihrem Mitwirkungsrecht Gebrauch⁴⁵.

Monitoring

Die Stadt Bern praktiziert ein differenziertes Monitoringsystem, um aktuelle Entwicklungen zu erfassen und künftige Problemsituationen frühzeitig zu erkennen. Neben den bereits angesprochenen Lebensqualitätsberichten und den Sozialraumanalysen lässt die Stadt Bern auch Bevölkerungsbefragungen durchführen, so wurde 2007 die bereits die neunte Bevölkerungsbefragung der Stadt Bern (Stadt Bern, 2007d) durchgeführt (die erste Befragung erfolgte im Jahr 1995). Ebenfalls im Kontext der Bevölkerungsbefragungen erfolgte ein Städtevergleich mit Basel, St. Gallen, Winterthur und Zürich (Stadt Bern, 2007e).

4.3.2 St. Gallen

4.3.2.1 Quartierpolitische Rahmenbedingungen in der Stadt St. Gallen

Tabelle 7: Kurzübersicht über die Eckwerte der Stadt St. Gallen im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik⁴⁶

Mittlere Wohnbevölkerung	70'585 Einwohnerinnen und Einwohner
Statistische Gliederung	3 Stadtkreise, 14 Quartiergruppen und 31 statistische Quartiere
Zuständigkeit Quartierpolitik	Nicht explizit zugeteilt
Anlaufstelle	Stadtschreiber
Quartierorganisationen	19 Quartiervereine

4.3.2.2 Integrierte Quartierentwicklung als quartierpolitisches Verständnis

Die Quartier- und Stadtteilpolitik ist in der Stadt St. Gallen bisher nicht definiert. Man verfolgt den Ansatz, Quartierpolitik im politischen Alltag zu leben ohne eine institutionalisierte politische Grundlage zu haben.

Grundsätzlich wird Quartierpolitik in der Stadt St. Gallen als integrierte Quartierentwicklung verstanden. St. Gallen pflegt ein inhaltlich und räumlich breites Verständnis von Quartierpolitik und Quartierentwicklung. Neben wirtschaftlichen (Standortförderung) und baulichen Gesichtspunkten (Stadtplanung) bezieht sich die Quartierpolitik und Quartierentwicklung vor allem auch auf soziale Elemente. Zudem konzentriert sich die Quartierentwicklung in St. Gallen räumlich nicht nur auf benachteiligte Quartiere, sondern auf alle Quartiere mit ihren unterschiedlichen Stärken und Schwächen.

Inhaltlicher Ausdruck des breiten Verständnisses von Quartierpolitik und Quartierentwicklungspolitik sind die in den Handlungsfeldern der Legislaturzielen 2009–2012 (Stadt St. Gallen, 2008b) vorhandenen Aussagen zu den städtischen Quartieren. In acht Handlungsfeldern (Stadt St. Gallen, 2008d) wurden Ziele definiert, die für die (Weiter)Entwicklung der Quartiere relevant sind, nachfolgend einige Beispiele:

⁴⁵ Zum Beispiel der Quartierplan mit einem Teilverkehrsplan „Motorisierter Individualverkehr“ zum Stadtteil 3 (Stadt Bern, 2009b); siehe auch: Stadt Bern. Quartierplanung Stadtteil 3. http://www.bern.ch/leben_in_bern/wohnen/planen/aktuell/quartier/qp_3/, Zugriff: 11.09.2009 (inkl. Fragebogen und Bericht zur Mitwirkung).

⁴⁶ Angaben aus: Stadt St. Gallen (2008a) und Quartiervereine der Stadt St. Gallen, <http://www.quartiervereinesg.ch>, Zugriff: 02.09.2009.

- Handlungsfeld Zusammenleben, 1. Ziel: Ein Handlungskonzept zur Förderung der gesellschaftlichen Integration und des Zusammenlebens aller Bevölkerungsgruppen und der Quartierentwicklung liegt vor und ist in Umsetzung (Stadt St. Gallen, 2008b, S. 3). Als Lösungsweg wird vorgeschlagen, ein integriertes Handlungskonzept auszuarbeiten, „*das sich stadtweit auf die Quartiere ausrichtet und die Quartierorganisationen sowie Quartierstrukturen stärkt*“ (Stadt St. Gallen, 2008c, S. 5).
- Handlungsfeld Begegnung, 2. Ziel: Für wichtige öffentliche Räume in den Quartieren ist ein Aufwertungs- und Gestaltungsprogramm ausgearbeitet (Stadt St. Gallen, 2008b, S. 4). Als Lösungsweg wird die Aufwertung von Freiflächen in der Innenstadt und in den Quartieren propagiert. Zudem sollen auch Quartierzentren besonders gefördert werden (Stadt St. Gallen, 2008c, S. 6).
- Handlungsfeld Bildung, 4. Ziel: Das freiwillige familienergänzende Betreuungsangebot wird bedarfsgerecht in den Schulquartieren zu einer Tagesstruktur ausgebaut (Stadt St. Gallen, 2008b, S. 6).
- Handlungsfeld Verkehr, allgemeines Ziel: St. Gallen bietet generell eine gute Verkehrsinfrastruktur und besonders einen attraktiven öffentlichen Verkehr. Als Lösungsweg wird die flächendeckende Erschliessung und Optimierung der Quartiere mit dem öffentlichen Verkehr vorgeschlagen (Stadt St. Gallen, 2008c, S. 12).

Die Stadt St. Gallen hat zudem in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule St. Gallen Thesen zur integrierten Quartierentwicklung erarbeitet. Diese Thesen orientieren sich am Globalziel, die Wohn- und Lebensqualität und soziale Stabilisierung in den Quartieren nachhaltig zu verbessern beziehungsweise zu erhalten (Stadt St. Gallen, 2009). Die Stadt St. Gallen orientiert sich im Rahmen der Quartierentwicklung an folgenden Grundsätzen:

- Sie zielt auf die Verbesserung der Lebensqualität und des Zusammenlebens im Quartier.
- Sie orientiert sich an den Interessen und am Willen der Bevölkerung.
- Sie unterstützt und aktiviert die Selbsthilfekräfte und die Eigeninitiative.
- Sie nutzt und koordiniert die vorhandenen Ressourcen vor Ort.
- Sie macht den Brückenschlag zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen und führt diese zusammen.
- Sie findet im Lebensraum Quartier und mit den Menschen vor Ort statt.
- Sie ist ein Instrument stadtplanerischer Quartierentwicklung.

Handlungsfeld Kommunikation

Partizipation

Partizipation hat in den Quartierentwicklungen von St. Gallen eine hohe Bedeutung. Sie ist einerseits im Artikel 3 der Gemeindeordnung (Stadt St. Gallen, 2004) sowie im sogenannten Partizipationsreglement (Stadt St. Gallen, 2006) der Stadt St. Gallen verankert. Beide Instrumente tragen dazu bei, dass die Mitsprache der Bevölkerung an der Planung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben ermöglicht und gefördert wird.

Artikel 3 der Gemeindeordnung besagt, dass die Stadt Institutionen schaffen oder unterstützen kann, die der Mitsprache der Bevölkerung dienen. Zudem soll in Belangen, die ein Quartier besonders betreffen, die Bevölkerung angemessen einbezogen werden. Das Partizipationsreglement wiederum beinhaltet Aussagen zur politischen Partizipation im Allgemeinen, sowie zur politischen Partizipation von Leuten mit Migrationshintergrund, von Jugendlichen und Kindern und der Bevölkerung in den Quartieren.

Handlungsfeld Zusammenleben

Stärkung der Quartierkultur und Identifikation mit dem Quartier

Die städtische Politik orientiert sich analog zur „Vision 2020“ (Stadt St. Gallen, 2008d) an der Erhaltung und Förderung der Wohn- und Lebensqualität. Die städtische Politik definiert die Stärkung der Quartierkultur und die Identifikation mit dem Quartier als massgebliche Massnahmen zur Umsetzung der städtischen Vision auf der Quartierebene.

Sozialraumanalysen

Da jedes Quartier unterschiedliche Stärken und Schwächen, eigene Fragestellungen und Handlungsfelder aufweist, benötigt jedes Quartier individuelle Lösungen, sodass sich Quartierentwicklung nicht als einheitliches Patentrezept betreiben lässt. Aus diesem Grund hat der Stadtrat entsprechende Sozialraumanalysen⁴⁷ in Auftrag gegeben, welche die spezifischen Merkmale, Qualitäten und Situationen der einzelnen Quartiere der Stadt St. Gallen untersuchen. Die Sozialraumanalysen sind somit ein wichtiges Instrument der Stadt St. Gallen, um Problemlagen einzelner Quartiere frühzeitig zu erkennen.

Freiwilligenarbeit, Nachbarschaftshilfe und professionelle Unterstützung

Wie bereits in den Grundsätzen der Quartierentwicklung der Stadt St. Gallen erwähnt, sind die sogenannten Selbsthilfekräfte und die Eigeninitiative ein wichtiger Grundpfeiler der städtischen Quartierentwicklung und damit in der sozialen Versorgung des Quartiers und der Stadt. Da es aber immer schwieriger wird, Leute für ein ehrenamtliches Engagement zu gewinnen, und weil Quartier- und sogenannte Vernetzungsarbeit nicht mehr nur ehrenamtlich geleistet wird, braucht es eine professionelle Unterstützung der Freiwilligenarbeit durch die Politik/Verwaltung.

Handlungsfeld Entwicklung

Bevölkerungsbefragung als Monitoringinstrument

Wie auch Bern führt die Stadt St. Gallen ebenfalls Bevölkerungsbefragungen durch. In den Jahren 2005 und 2007 wurden zwei Bevölkerungsbefragungen durchgeführt (Stadt St. Gallen, 2007). Die Resultate der Bevölkerungsbefragungen sind ein wichtiges Instrument, Problembereiche und Handlungsfelder zu identifizieren um damit die künftige Entwicklung zu gestalten.

⁴⁷ Im Jahr 2008 wurde im Auftrag der Stadt St. Gallen durch die Fachhochschule St. Gallen im Heiligkreuzquartier eine Sozialraumanalyse gemacht, die unter anderem aufzeigt, dass es immer weniger Menschen gibt, die sich ehrenamtlich für das Zusammenleben und die Quartieranliegen einsetzen wollen (Tobler, Peter: Integrationsbeauftragter der Stadt St. Gallen, 15.04.2009).

4.3.3 Winterthur

4.3.3.1 Quartierpolitische Rahmenbedingungen in der Stadt Winterthur

Tabelle 8: Kurzübersicht über die Eckwerte der Stadt Winterthur im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik⁴⁸

Mittlere Wohnbevölkerung	100'978 Einwohnerinnen und Einwohner
Statistische Gliederung	7 Stadtteile, 42 statistische Quartiere
Zuständigkeit Quartierpolitik	Bereich Stadtentwicklung ⁴⁹
Anlaufstelle	Dienststelle Quartierentwicklung
Quartierorganisationen	55 Quartier- und Ortsvereine

4.3.3.2 Quartier- und Stadtteilpolitik als partizipative Quartierentwicklung

Der Stadtrat von Winterthur hält in seinen Legislaturschwerpunkten für die Jahre 2006–2010 für den Bereich Siedlung und Umwelt fest: „*Erhebungen und Befragungen haben mehrfach bestätigt, dass Winterthur der Bevölkerung eine hohe Lebensqualität bietet. Es geht künftig darum, die Wohnqualität in den Quartieren, das vielfältige Sportangebot, die Attraktivität der Zentren, eine gute und leistungsfähige Infrastruktur sowie die naturnahen Erholungsgebiete zu erhalten und weiter zu verbessern.(...) Die Entwicklungsplanungen für Stadtgebiete, Quartiere oder Areale werden möglichst in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen angegangen*“ (Stadt Winterthur, 2006, S. 11, Hervorhebungen durch die Verfasser). Aus diesen Ausführungen, aus unserem Interview mit Susanne Keller, Leiterin der Dienststelle Quartierentwicklung, und vor allem aus den uns vorliegenden Dokumenten wird deutlich, dass sich in der Stadt Winterthur in den letzten Jahrzehnten in der Quartier- und Stadtteilpolitik eine partizipative Kultur entwickelt hat. Zudem sind die zuständigen Stellen in der Verwaltung im Vergleich zu anderen Schweizer Städten – mit Ausnahme von Zürich – mit stattlichen Ressourcen versehen⁵⁰.

Handlungsfeld Kommunikation

Zusammenarbeit mit den Quartierorganisationen

Wie eingangs erwähnt, hat der Stadtrat von Winterthur die verstärkte Partizipation als Legislaturziel festgelegt. Dies in der Überzeugung, dass sich Mitwirkung lohnt: Ideen aus der Anwohnerschaft können dazu führen, dass Fehlentscheide vermieden oder korrigiert werden und neue Blickwinkel einfließen, die in der Verwaltung fehlen. Bezüglich der Legitimität von Quartierorganisationen hält die Leiterin der Abteilung Quartierentwicklung fest, dass die registrierten Quartier-, Stadtteil- und Ortsvereine alle relativ hohe Mitgliederzahlen und somit eine gewisse Repräsentativität aufweisen (Keller, Susanne: Leiterin Quartierentwicklung der Stadt Winterthur, 12.05.2009). Mit verschiedenen Quartierorganisationen unterhält die Stadt Winterthur Leistungsvereinbarungen. Darin ist die Bewirtschaftung von unentgeltlich oder zu günstigen Konditionen zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten (die Stadt Winterthur verfügt insgesamt über 23 Quartiertreffpunkte) oder beispielsweise die Subventionierung von acht Quartier- und Stadtteilzeitungen. Die Unterstützung der Quartierorganisationen kann darüber hinaus auch die Kostenübernahme kleinerer Weiterbildungen beinhalten, spezielle Workshops oder die Einladung an Freiwilligenfeste. Die 'Pflege' der Quartierorganisationen trägt dazu bei, dass sie aktiv bleiben und somit ihre Aktivitäten wiederum der Quartierbevölkerung zugute kommen.

⁴⁸ Angaben aus: Stadt Winterthur (2009); die Stadtentwicklung Winterthur verfügt zudem über eine sehr informative Webseite: <http://www.stadtentwicklung.winterthur.ch>, Zugriff: 15.09.2009.

⁴⁹ Der Bereich Stadtentwicklung gehört zum Departement Kulturelles und Dienste (Vorsteher: Stadtpräsident Ernst Wohlwend) und umfasst die Dienststellen 'Stadtentwicklung', 'Fachstelle für Integration' und 'Quartierentwicklung'.

⁵⁰ Die Abteilung Stadtentwicklung der Stadt Winterthur verfügt über ein Budget von 4,2 Mio. Franken, davon steht dem 'Produkt' Quartierentwicklung ein Nettobetrag von rund 1,85 Mio. Franken zur Verfügung. Darin eingeschlossen ist ein Stellenetat von aktuell 480% (Stadt Winterthur, 2008b).

Intermediarität der Abteilung Quartierentwicklung

Da die Abteilung Quartierentwicklung historisch betrachtet aus der Gemeinwesenarbeit kommt (und bis vor wenigen Jahren noch „Quartierkultur und Freizeitaktivitäten“ hiess⁵¹), weist sie im Gegensatz zu den anderen Vergleichsstädten einen relativ starken intermediären Ansatz auf. Das heisst, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übernehmen oft Vermittlungs- und Koordinationsfunktionen zwischen der Bevölkerung und der zentralen Stadtverwaltung. Dabei bildet sich im Verlaufe der Zeit eine gewisse Kontinuität, welche – auf alle Seiten – vertrauensbildend wirkt. Damit diese Mediationsrolle auch bei schwierigen Situationen gelingt (Nutzungskonflikte, umstrittene Standortentscheide usw.) ist aber eine Legitimation durch die oberste politische Führung unabdingbar.

Wahlkreise

Die Stadt Winterthur kennt keine Wahlkreise. Die Sicherstellung der Repräsentativität des Stadtparlaments wird durch die Parteien sichergestellt. Einige Parteien haben Stadtteilsektionen, die anderen achten bei der Gestaltung der Wahllisten auf eine angemessene Vertretung der Stadtteile.

Handlungsfeld Zusammenleben

Hauptakteurin im Handlungsfeld Zusammenleben ist die Zivilgesellschaft. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Quartierentwicklung der Stadt Winterthur sind in einer unterstützenden und ermöglichenden Rolle tätig. Allenfalls gilt es, ehrenamtliche Strukturen über eine kritische Phase hinwegzuhelfen und Überbrückungsleistungen zu erbringen. Es ist nicht vorgesehen und aus Ressourcengründen auch nicht möglich, mehr zu leisten. Diese Einsicht ist sehr wichtig, da manchmal weitergehende Erwartungen seitens der Politik oder der Bevölkerung formuliert werden, die eine höhere Präsenz der Quartierentwicklung in den Quartieren erfordern würden.

Handlungsfeld Ausstattung

Wie bereits erwähnt gibt es in der Stadt Winterthur 23 Quartiertreffpunkte, die unentgeltlich oder zu günstigen Konditionen zur Verfügung gestellt werden. Die Bewirtschaftung dieser Räume erfolgt im Ehrenamt durch die Quartierorganisationen, was dem oben erwähnten Prinzip entspricht, dass das Zusammenleben, also das, was in den Räumen passiert, zivilgesellschaftlich getragen werden muss. Als Besonderheit weist Winterthur eine relativ stabile statistische Einteilung in sieben Stadtkreise auf, die eine hohe Übereinstimmung in vielen Bereichen (Schulraumplanung, Quartiergrenzen usw.) aufweist.

Handlungsfeld Entwicklung

Interdisziplinäre Zusammenarbeit im Bereich Entwicklung

Die Stadt Winterthur weist eine interessante organisatorische Gliederung der Abteilung Stadtentwicklung auf: Die drei Abteilungen Stadtentwicklung, Quartierentwicklung und Integration bilden gemeinsam die Dienststelle Stadtentwicklung. Während sich die Abteilung Stadtentwicklung in erster Linie mit Stadtteilentwicklungsprojekten im klassischen Sinne befasst, kümmert sich die Quartierentwicklung vorwiegend um sozialarbeiterischen Aufgaben im Bereich der Gemeinwesenarbeit. Die Integration ist auf einer eher strategischen Ebene für den gesamtstädtischen Raum zuständig.

⁵¹ Die Quartierentwicklung Winterthur zeichnet auch für den „FerienSpass“ verantwortlich; dieses Angebot wird in der Stadt Luzern durch den Bereich Animation/Partizipation der Abteilung Kinder Jugend Familie wahrgenommen.

Das Projekt Töss

Die nachhaltige Quartierentwicklung des Stadtteils Winterthur-Töss⁵² wird in Fachkreisen über die Landesgrenzen hinaus als beispielhaft beschrieben. Auf Initiative der Tössemer Bevölkerung hat die Stadt Winterthur im Herbst 2004 entschieden, zur Verbesserung der Lebensqualität das breit angelegte Projekt Töss zu starten. Dazu fand im Frühling 2005 eine Zukunftskonferenz statt, an der rund 100 Personen teilgenommen haben und der weitere partizipative Zusammenkünfte folgten. Neben der Aufwertung des erweiterten Strassenraums entlang der Zürcherstrasse und anderer Massnahmen in den Bereichen Bau und Verkehr wurden auch Zielsetzungen im Bereich Zusammenleben realisiert. Im Bahnhof Töss hat die Abteilung Quartierentwicklung ein Quartierzentrum als erste Aussenstelle eröffnen können. Dies war „*der wichtigste Wunsch des Quartiers im Rahmen der Zukunftskonferenz*“ (Stadt Winterthur, 2008b, S. 20).

⁵² Mehr Informationen zu diesem Vorhaben unter www.projekt-toess.ch.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

In diesem Kapitel fassen wir die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zusammen, die sich aus der Theorie und der Bestandesanalyse im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Quartier- und Stadtteilpolitik von Luzern ergeben haben. Zunächst werfen wir dabei einen Blick auf die mit der Gemeinde Littau fusionierte Stadt Luzern. Im Kapitel 5.2 (S. 95) fassen wir jene Hinweise zusammen, welche für allfällige weitere Fusionen besondere Gültigkeit haben.

5.1 Stadt Luzern

5.1.1 Schlussfolgerungen auf der Ebene von Leitsätzen

Nachfolgend haben wir die Schlussfolgerungen auf der Ebene von Leitsätzen zusammengefasst, die in den einzelnen Kapiteln aufgeführt sind. Sie sind als Hinweise darauf zu verstehen, was bei der Entwicklung einer zukünftigen Quartier- und Stadtteilpolitik zu beachten ist.

SL1 Identitätsförderung ohne Feindbilder **Seite 21**

Bei Massnahmen, welche die kollektive Identität fördern, ist darauf zu achten, dass die Stärkung des 'Wir-Gefühls' nicht über den Ausschluss und die Ausgrenzung jener geschieht, die der jeweiligen 'kollektiven Identität' nicht angehören. Gruppenbindung und Gruppensolidarität müssen sich auf positive Selbstbilder beziehen, die nicht auf abwertende Feindbilder angewiesen sind.

SL2 Nebeneinander von Identitäten **Seite 22**

Für die Quartier- und Stadtteilpolitik ist zu beachten, dass ein Nebeneinander verschiedener Identitäten, die sich zum Teil sogar konkurrenzieren, nicht nur möglich ist, sondern sogar die Regel sein dürfte.

SL3 Identitätsgewinn **Seite 22**

Im Hinblick auf die Frage nach raumbezogener Identität ist nicht nur ein allfälliger Identitätsverlust, der insbesondere durch den Verlust von kollektiven Symbolen durchaus eintreten kann, sondern auch ein Identitätsgewinn zu thematisieren.

SL4 Wirkungen der räumlichen Identität **Seite 22**

Räumliche Identität fördert die Verantwortung gegenüber Umwelt und Mitmenschen. Ortsgebundenheit und soziale Integration erhöhen die Lebensqualität.

SL5 Raumbezogene Identität und zivilgesellschaftliches Engagement **Seite 23**

Raumbezogene Identität und zivilgesellschaftliches Engagement sind in einer kausalen Wechselwirkung miteinander verknüpft: stärkere Identifizierung mit der eigenen Umgebung fördert das zivilgesellschaftliche Engagement für diesen Raum, was wiederum die raumbezogene Identität stärkt. Aus Sicht des Staates lohnt sich deshalb die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements im Quartier doppelt: Freiwilligenarbeit ist einerseits kostengünstig und steigert andererseits das Verantwortungsbewusstsein gegenüber Mensch und Umwelt, was wiederum Unterhaltskosten für die Infrastruktur niedrig hält.

SL6 Hohe Bedeutung von Symbolen für die kollektive Identität Seite 24

Im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik – insbesondere im Hinblick auf mögliche weitere Fusionen – ist auf die hohe Bedeutung von Symbolen für die kollektive Identität zu achten.

SL7 Sozialraumorientierung stärken Seite 25

Die Sozialraumorientierung ist im Sinne der Früherkennung und Frühintervention als präventives Instrument zu stärken. Dies erfordert in erster Linie eine verbesserte Vernetzung mit den Akteurinnen und Akteuren, die in den Quartieren tätig sind (Quartierpolizei, Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche, Schulleitungen, Schulsozialarbeit, aber auch ausserhalb der Verwaltung).

SL8 Bedeutung der politischen Steuerung Seite 26

Da politische Steuerung auf eine zielgerichtete und absichtsvolle Gestaltung von Rahmenbedingungen, kommunikativen Handlungen und auf eine gemeinwohl-orientierte Gestaltung abzielt, ist sie zentral für die inhaltliche Auseinandersetzung und Ausgestaltung der Quartier- und Stadtteilpolitik, an der sowohl der Staat als auch zivilgesellschaftliche Kräfte partizipieren müssen.

SL9 Strukturelle Anreize zur Kooperation Seite 27

In Bezug auf die Instrumente der Quartier- und Stadtteilpolitik sind seitens des Staates die Bereitstellung und Verteilung gesellschaftlicher Güter und Ressourcen sowie finanzielle oder strukturelle Anreize wichtig, da sie das zivilgesellschaftliche Engagement ermöglichen und aufrechterhalten. Vor allem strukturelle Anreize im Sinne von Handlungs- und Kooperationsmöglichkeiten können die Akteure kooperativ als Mitgestalter in den politischen Prozess einbinden.

SL10 Konzentration der Stadtpolitik auf die Quartiere und auf die Stadt als Ganzes Seite 28

Obwohl sich eine Quartier- und Stadtteilpolitik und die damit verbundene Mitwirkungsmöglichkeit auf die städtischen Quartiere und Stadtteile bezieht, muss sich die städtische Politik auch und insbesondere auf den gesamten Stadtraum konzentrieren.

SL11 Die Zivilgesellschaft als 'öffentliche Ressource' honorieren Seite 32

Im Konzept der Zivilgesellschaft wird die Förderung des freiwilligen Engagements und der Beteiligung der Bevölkerung propagiert. Da in diesem Kontext die Zivilgesellschaft als 'öffentliche Ressource' wahrgenommen wird, ist es Aufgabe der Gemeinden, das freiwillige Engagement zu fördern, zu pflegen und zu honorieren.

SL12 Beteiligung setzt ein Mitentscheiden voraus Seite 33

Im Sinne des aktivierenden Staates übernimmt die Zivilgesellschaft unter anderem die Rolle als Mitgestalterin. Mitgestaltung setzt nicht nur eine Mitbeteiligung und Mitreden voraus, sondern basiert auch auf entsprechenden Entscheidungsmöglichkeiten: Erst wenn die (Quartier-)Bevölkerung mitentscheiden kann, wird sie sich beteiligen.

SL13 Schaffung demokratisch-kooperativer Gefässe**Seite 37**

Da einerseits die Qualität des demokratischen Staates verbessert und andererseits ein aktiver Beitrag zum Zusammenleben und zur Lebensqualität beigetragen wird, empfehlen wir im Rahmen der Quartier- und Stadtteilpolitik die Schaffung demokratisch-kooperativer Gefässe, in denen Partizipation und Aushandlungsprozesse zwischen dem Staat und den kooperativen Akteuren erfolgen können.

SL14 Mit Partizipation zu Lebensqualität und nachhaltiger Entwicklung im Quartier**Seite 37**

Partizipation und Beteiligungskultur sollen zu Leitmaximen der kooperativen Politik der Stadt werden. Sie stärken die quartierbezogene Mitverantwortung und Identifizierung und tragen zur Lebensqualität und nachhaltigen Entwicklung des Quartiers bei.

SL15 Unterschiedliche Ausstattung der Quartiere und Stadtteile berücksichtigen**Seite 68**

Die unterschiedliche Ausstattung der einzelnen Quartiere und Stadtteile hat zur Folge, dass eine situationsbezogene Überprüfung der Umstände einer vermeintlichen 'Gleichbehandlung' vorzuziehen ist.

SL16 Soziodemographischer Wandel als Herausforderung und Chance der Stadt Luzern**Seite 77**

Partizipation und Beteiligungskultur sollen zu Leitmaximen der kooperativen Politik der Stadt werden. Sie stärken die quartierbezogene Mitverantwortung und Identifizierung und tragen zur Lebensqualität und nachhaltigen Entwicklung des Quartiers bei.

5.1.2 Empfehlungen auf der Ebene von Massnahmen

Die nachfolgende Tabellen fassen die Empfehlungen auf der Ebene von Massnahmen zusammen, die in den einzelnen Kapiteln aufgeführt sind. Dabei handelt es sich nur um die stichwortartigen Titel der Massnahmen. Eine Übersicht mit den vollständigen Texten zu den Massnahmeempfehlungen ist im Anhang A1 zusammengefasst.

5.1.2.1 Kommunikation strukturell verbessern

Die Empfehlungen zum Handlungsfeld Kommunikation können unter dem Titel „Kommunikation strukturell verbessern“ zusammengefasst werden. Die Massnahmen zielen darauf ab, auf der organisatorisch-administrative Ebene Grundlagen für eine verstärkte Vernetzung zu schaffen, welche eine verbesserte Zusammenarbeit ermöglichen.

Tabelle 9: Massnahmeempfehlungen für das Handlungsfeld Kommunikation

Empfehlungen		Akteure				Verweise	
		Politik/Verwaltung	Kirchen	Quartierkräfte	Grundeigentümer	Analyse	Städtevergleich
EM2	Zusammenarbeit mit der römisch-katholischen Kirche vertiefen	X	X			44	
EM3	Zusammenarbeit mit der evangelisch-reformierten Kirche prüfen	X	X			44	
EM4	Zusammenarbeit mit Quartierkräften prüfen	X		X		46	W
EM7	Kontakt- und Koordinationsstelle in der Verwaltung	X				51	
EM8	Weiterentwicklung bestehender Kommunikationsinstrumente	X				52	W
EM9	Prüfung und Schaffung quartierbezogener Kommunikationsstrukturen	X	X	X		53	BW
EM10	Schaffung eines Anreizsystems für das Engagement im Quartier	X		X		53	BW
EM11	Klärung des Rollen- und Funktionsverständnisses von Stadt und Quartiervereinen	X		X		57	BW
EM12	Überprüfen der Zusammenarbeit mit den Quartiervereinen	X		X		59	BW
EM13	Aufbau eines Quartier-Wissensmanagements	X	X	X	X	59	
EM14	Stadträtliche Teilnahmen an den Generalversammlungen der Quartiervereine	X		X		59	
EM15	Aufbau und Institutionalisierung einer verwaltungsinternen Quartierplattform	X	X	X	X	59	
EM16	Aufbau und Institutionalisierung von Stadtteilkonferenzen	X	X	X	X	60	B
EM17	Aufbau und Institutionalisierung von Stadtteilkommissionen	X	X	X	X	60	B
EM18	Aufbau von Netzwerken in den Quartieren	X	X	X	X	60	BW

Hinweise zu den Tabellen: In der Spalte 'Akteure' ist angegeben, welche Akteursgruppe für diese Massnahme zuständig oder zumindest involviert ist (eine Unterscheidung der Rollen wurde noch nicht vorgenommen und ist Gegenstand gegenseitiger Absprachen)⁵³. Die Seitenangaben beziehen sich auf die entsprechenden Kapitel im Theorie- und Praxisteil sowie auf die Good-Practice-Beispiele aus anderen Städten (B=Bern, W=Winterthur). St. Gallen bleibt unberücksichtigt, da der Weiterentwicklungsprozess der Quartier- und Stadtteilpolitik in St. Gallen in einer Leitbildentwicklungsphase steht und konkrete Good-Practice-Beispiele noch fehlen.

⁵³ Bei der Zuteilung der Zuständigkeit der Akteurinnen und Akteure fällt auf, dass die Politik/Verwaltung fast überall beteiligt ist. Dies ist dadurch zu erklären, dass es bei der vorliegenden Masterarbeit um einen Grundlagenbericht für die Politik und Verwaltung handelt und sich die vom Stadtrat in Auftrag gegebenen Massnahmeempfehlungen selbstverständlich in erster Linie an die eigene Akteursgruppe richten müssen.

5.1.2.2 Zusammenleben subsidiär fördern

Das „Zusammenleben subsidiär fördern“ umschreibt die wenigen Massnahmen für das Handlungsfeld zusammenleben. Die vor allem im Vergleich zum Handlungsfeld Kommunikation deutlich kleinere Anzahl Massnahmeempfehlungen ist darauf zurückzuführen, dass die Politik/Verwaltung in diesem Bereich eine eher passive Rolle der Ermöglicherin und Unterstützerin inne hat.

Tabelle 10: Massnahmeempfehlungen für das Handlungsfeld Zusammenleben

Empfehlungen		Akteure				Seite	
		Politik/Verwaltung	Kirchen	Quartierkräfte	Grundeigentümer	Analyse	Städtevergleich
EM19	Erweiterung des Auftrags an die Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche prüfen	X	X	X		63	
EM20	Quartierförderungsfonds prüfen	X		X		63	BW
EM21	Bestehende Unterstützungsleistungen aus anderen Bereichen prüfen	X	X	X		64	

Es gelten die gleichen Hinweise wie für Tabelle 9, Seite 92.

5.1.2.3 Ausstattung gemeinsam nutzbar machen

Die Aussage „Ausstattung gemeinsam nutzbar machen“ fasst die Empfehlungen in diesem Handlungsfeld zusammen und betont die Wichtigkeit, mit anderen Akteurinnen und Akteuren gemeinsam nach Lösungen zu suchen, damit der öffentlichen Raum und die Infrastrukturen im Quartier für die Quartierbevölkerung in einem breiteren Ausmass nutzbar wird.

Tabelle 11: Massnahmeempfehlungen für das Handlungsfeld Ausstattung

Empfehlungen		Akteure				Seite	
		Politik/Verwaltung	Kirchen	Quartierkräfte	Grundeigentümer	Analyse	Städtevergleich
EM22	Beibehaltung der Quartierpolizei	X		X		70	
EM23	Quartierpolitische Bedeutung der Alters- und Pflegeeinrichtungen prüfen	X		X		70	
EM24	Bei allfälligen weiteren Fusionen Subzentren prüfen	X		X		71	
EM25	Öffentliche Infrastrukturen in den Quartieren breit zur Verfügung stellen	X	X	X	X	71	W
EM26	Massnahmen zum Erhalt von Quartierläden prüfen	X		X		72	
EM27	Mitarbeit bei der Überprüfung der Nutzung der pfarreilichen Infrastrukturen	X	X	X		73	
EM28	Überprüfung der Unterstützung von Infrastrukturen der Quartierkräfte	X	X	X		73	

Es gelten die gleichen Hinweise wie für Tabelle 9, Seite 92.

5.1.2.4 Entwicklung vorausschauend quartiergerecht planen

Eine „vorausschauende quartiergerechte“ Planung der Entwicklung beachtet einerseits die Wichtigkeit des Weitblicks, andererseits sorgt sie sich um das Nahe, Kleinräumige. Die Massnahmeempfehlungen sollen dazu beitragen, dass der Leitsatz „vorausschauend und quartiergerecht planen“ keine widersprüchliche, sondern eine sich ergänzende Leitmaxime darstellt.

Tabelle 12: Massnahmeempfehlungen für das Handlungsfeld Entwicklung

Empfehlungen		Akteure				Seite	
		Politik/Verwaltung	Kirchen	Quartierkräfte	Grundeigentümer	Analyse	Städtevergleich
EM29	Weiterentwicklung von Arealen mit Defiziten und/oder ungenutztem Potenzial	X		X	X	79	B
EM30	Schaffung guter Voraussetzungen für eine hohe Lebensqualität im öffentlichen Raum	X		X	X	79	BW
EM31	Vermeidung weiterer Segregation in der Stadt Luzern	X			X	79	W
EM32	Vermehrte Nutzung der Liegenschaftspolitik für quartierpolitische Belange	X	X	X	X	79	
EM33	Regelmässiges Monitoring und Analysieren von Quartierprozessen	X	X			79	BW

Es gelten die gleichen Hinweise wie für Tabelle 9, Seite 92.

5.1.2.5 Räumliche Gliederungen variabel anpassen

Die räumliche Gliederung der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau beruht auf historischen Hintergründen. Mit Massnahmen, welche die räumlichen Gliederungen „variabel anpassen“ soll überprüft werden, ob die gewachsenen Strukturen heute noch adäquat sind. Die Pluralform betont die Erkenntnis, dass es keine sinnvolle, über alle Bereiche gültige einheitliche räumliche Gliederung gibt. Die Variabilität deutet darauf hin, dass es für gewisse Bereiche nicht in erster Linie neue, sondern flexible Einteilungen braucht. Eine Ausnahme bildet der Bereich Kommunikation, der heute eher darunter leidet, dass es zu wenig fest eingerichtete Netzwerke im Bereich der Quartier- und Stadtteilpolitik gibt.

Tabelle 13: Massnahmeempfehlungen für die räumliche Gliederung

Empfehlungen		Akteure				Seite	
		Politik/Verwaltung	Kirchen	Quartierkräfte	Grundeigentümer	Analyse	Städtevergleich
EM1	Überprüfung der statistischen Einteilung der heutigen Gemeinde Littau	X				39	
EM5	Räumliche Gliederung der Quartiervereine prüfen			X		47	
EM6	Variable Geometrien, aber feste Netzwerke	X	X	X		49	BW

Es gelten die gleichen Hinweise wie für Tabelle 9, Seite 92.

5.2 'Starke Stadtregion'

Die meisten vorangehenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen haben sowohl für die vereinigten Gemeinden Littau und Luzern, als auch für allfällige weitere Fusionen Gültigkeit. In den nachfolgenden Hinweisen wiederholen wir deshalb nur jene Massnahmen, die uns hinsichtlich weiterer Fusionen besonders wichtig erscheinen oder hinsichtlich ihrer Gültigkeit für ein grösseres Stadtgebiet überprüft werden müssen.

5.2.1 Hinweise für die 'Starke Stadtregion' im Bereich Kommunikation

SL8 Bedeutung der politischen Steuerung **Seite 26**

Da politische Steuerung auf eine zielgerichtete und absichtsvolle Gestaltung von Rahmenbedingungen, kommunikativen Handlungen und auf eine gemeinwohl-orientierte Gestaltung abzielt, ist sie zentral für die inhaltliche Auseinandersetzung und Ausgestaltung der Quartier- und Stadtteilpolitik, an der sowohl der Staat als auch zivilgesellschaftliche Kräfte partizipieren müssen.

SL10 Konzentration der Stadtpolitik auf die Quartiere und auf die Stadt als Ganzes **Seite 28**

Obwohl sich eine Quartier- und Stadtteilpolitik und die damit verbundene Mitwirkungsmöglichkeit auf die städtischen Quartiere und Stadtteile bezieht, muss sich die städtische Politik auch und insbesondere auf den gesamten Stadtraum konzentrieren.

SL14 Mit Partizipation zu Lebensqualität und nachhaltiger Entwicklung im Quartier **Seite 37**

Partizipation und Beteiligungskultur sollen zu Leitmaximen der kooperativen Politik der Stadt werden. Sie stärken die quartierbezogene Mitverantwortung und Identifizierung und tragen zur Lebensqualität und nachhaltigen Entwicklung des Quartiers bei.

Im Hinblick auf weitere Fusionen wurde diskutiert, ob die Schaffung von Wahlkreisen sinnvoll ist. Mit Blick auf Winterthur (vgl. Städtevergleich Kapitel 4.3.3, S. 86), das mit 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine vergleichbare (Ziel-) Grösse aufweist, ist diese Frage zu verneinen. Selbst in Bern mit etwa 130'000 Einwohnerinnen und Einwohnern gibt es keine Wahlkreise. Die Repräsentativität der jeweiligen Stadtteile wird in diesen Städten über die Parteien sichergestellt – ob dies gelingt, kann jedoch nicht ohne Weiteres überprüft werden.

EM16 Aufbau und Institutionalisierung von Stadtteilkonferenzen **Seite 60**

Das Modell der Stadtteilkonferenz soll geprüft und allenfalls umgesetzt werden. Das für die Stadt Luzern neue Modell der Stadtteilkonferenz ist als Gefäss zu verstehen, in welchem quartierpolitische Belange gemeinsam mit den Quartierkräften koordiniert und inhaltlich diskutiert werden.

EM17 Aufbau und Institutionalisierung von Stadtteilkommissionen **Seite 60**

Das Modell der Stadtteilkonferenz soll geprüft und allenfalls umgesetzt werden. Das für die Stadt Luzern neue Modell der Stadtteilkonferenz ist als Gefäss zu verstehen, in welchem quartierpolitische Belange gemeinsam mit den Quartierkräften koordiniert und inhaltlich diskutiert werden.

Bei weiteren Fusionen ist das Instrument der Stadtteilkonferenzen zu prüfen und gegebenenfalls den neuen Bedingungen und räumlichen Gliederungen anzupassen.

5.2.2 Hinweise für die 'Starke Stadtregion' im Bereich Zusammenleben

SL2 Nebeneinander von Identitäten **Seite 22**

Für die Quartier- und Stadtteilpolitik ist zu beachten, dass ein Nebeneinander verschiedener Identitäten, die sich zum Teil sogar konkurrenzieren, nicht nur möglich ist, sondern sogar die Regel sein dürfte.

SL3 Identitätsgewinn **Seite 22**

Im Hinblick auf die Frage nach raumbezogener Identität ist nicht nur ein allfälliger Identitätsverlust, der insbesondere durch den Verlust von kollektiven Symbolen durchaus eintreten kann, sondern auch ein Identitätsgewinn zu thematisieren.

SL5 Raumbezogene Identität und zivilgesellschaftliches Engagement **Seite 23**

Raumbezogene Identität und zivilgesellschaftliches Engagement sind in einer kausalen Wechselwirkung miteinander verknüpft: stärkere Identifizierung mit der eigenen Umgebung fördert das zivilgesellschaftliche Engagement für diesen Raum, was wiederum die raumbezogene Identität stärkt. Aus Sicht des Staates lohnt sich deshalb die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements im Quartier doppelt: Freiwilligenarbeit ist einerseits kostengünstig und steigert andererseits das Verantwortungsbewusstsein gegenüber Mensch und Umwelt, was wiederum Unterhaltskosten für die Infrastruktur niedrig hält.

SL6 Hohe Bedeutung von Symbolen für die kollektive Identität **Seite 24**

Im Bezug auf die Quartier- und Stadtteilpolitik – insbesondere im Hinblick auf mögliche weitere Fusionen – ist auf die hohe Bedeutung von Symbolen für die kollektive Identität zu achten.

Auch bei weiteren Fusionen dürfte das Thema 'Identität' im Zentrum vieler Diskussionen stehen. Hier gilt es in erster Linie, die Verlustängste ernst zu nehmen und einem befürchteten 'Identitätsverlust' vorzubeugen.

5.2.3 Hinweise für die 'Starke Stadtregion' im Bereich Ausstattung

SL15 Unterschiedliche Ausstattung der Quartiere und Stadtteile berücksichtigen **Seite 68**

Die unterschiedliche Ausstattung der einzelnen Quartiere und Stadtteile hat zur Folge, dass eine situationsbezogene Überprüfung der Umstände einer vermeintlichen 'Gleichbehandlung' vorzuziehen ist.

Bei weiteren Fusionen dürfte die Vielfalt der Quartiere zunehmen, gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass die 'neuen' Quartiere auf eine Gleichbehandlung mit den 'alten' Stadtteilen pochen. Im Sinne der Schlussfolgerung SL15 ist zu berücksichtigen, dass ein 'fairer und situationsgerechter Umgang' einer (falsch verstandenen) Gleichbehandlung vorzuziehen ist.

EM24 Bei allfälligen weiteren Fusionen Subzentren prüfen **Seite 71**

Im Hinblick auf allfällige weitere Fusionen ist das dezentrale Angebot von Verwaltungsdienstleistungen im Sinne von Subzentren zu prüfen.

Eine der Kernfragen bei weiteren Fusionen dürfte die Frage sein, welche Verwaltungsdienstleistungen weiterhin dezentral angeboten werden sollen. Dabei kann auf die Erfahrungen von Littau aufgebaut werden, je nach Grösse des neuen Stadtteils sind aber Neugliederungen unumgänglich.

5.2.4 Hinweise für die 'Starke Stadtregion' im Bereich Entwicklung

EM31 Vermeidung weiterer Segregation in der Stadt Luzern

Seite 79

Die heute bereits hohe Segregation in der Stadt Luzern ist zu stabilisieren. Massnahmen wie die Gewährleistung von Mischnutzungen können eine erfolgreiche und lösungsorientierte Entwicklungsstrategie sein. Soziodemographische Phänomene und Prozesse lassen sich jedoch nicht mit planungsrechtlichen Massnahmen verhindern.

Wie beim Hinweis zur Schlussfolgerung SL15 im vorangehenden Kapitel 5.2.3, Seite 96, ist zu berücksichtigen, dass die Vielfalt der Quartiere zunehmen dürfte. Damit ergibt sich im Hinblick auf die Segregationsproblematik eine neue Ausgangslage mit neuen Risiken, aber auch mit neuen Chancen.

5.2.5 Hinweise für die 'Starke Stadtregion' für die räumliche Gliederung

EM1 Überprüfung der statistischen Einteilung der heutigen Gemeinde Littau

Seite 39

Um die Vergleichbarkeit mit dem übrigen Stadtgebiet zu gewährleisten, ist eine Unterteilung der bisherigen Gemeinde Littau in kleinräumigere statistische Kreise zu prüfen..

Da die Stadt Luzern bisher die einzige Gemeinde im Kanton ist, welche eine statistische Unterteilung in Teilgebiete aufweist, wird sich die Fragestellung gemäss Massnahmeempfehlung EM1 bei jeder weiteren Fusion stellen.

6 SCHLUSSWORT

Zum Abschluss unserer Arbeit wollen wir einige wichtige Bemerkungen im Sinne einer Reflexion festhalten. Dabei äussern wir uns sowohl in der Funktion als städtische Mitarbeiter als auch als Absolventen des Masterstudiengangs in Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung. Wir möchten kurz zurückschauen, Ausblick halten und dabei folgenden Fragen nachgehen: Was würden wir anders tun (wenn wir mehr Zeit gehabt hätten)? Wie kann der vorliegende Bericht ergänzt werden (gibt es offene Fragen, wie geht es weiter)?

Methodisch wäre es gut, noch weitere Schlüsselpersonen einzubeziehen. Seitens der städtischen Verwaltung könnten die Abteilungen 'Kommunikation' und 'Immobilien' unsere Arbeit inhaltlich ergänzen und abstützen. Auch wären zusätzliche Aussagen und Einschätzungen aus der Sozialdirektion zum soziodemographischen Wandel in der Stadt Luzern eine wertvolle substanzielle Ergänzung. Zudem könnten Aspekte zur Sicherheit und Sauberkeit in den Quartieren durch den Einbezug der Sicherheitsdirektion zusätzlich in die Arbeit einfließen. Als weitere Akteursgruppen müssten bei einer Weiterentwicklung auch die reformierte Kirche, die Wirtschaft über die entsprechenden gewerblichen Gruppierungen sowie die erwähnten Quartierkräfte wie beispielsweise der Verein Sentitreff, in den Prozess involviert werden.

Aus dem Städtevergleich konnten wir zwar interessante Hinweise gewinnen, der Transfer auf die Situation in der Stadt Luzern ist aber nur bedingt möglich. Insbesondere der Vergleich mit der Stadt St. Gallen erwies sich als schwierig, da St. Gallen sich in Bezug auf die Ausgestaltung der Quartier- und Stadtteilpolitik ebenfalls in einem Entwicklungsprozess befindet.

Inhaltlich könnte unsere Arbeit durch weitere Aspekte und Themenbereiche ergänzt, vertieft und weiterentwickelt werden:

- Im Hinblick auf das Konzept der Stadt als Schicksalsgemeinschaft ist die vorgenommene Differenzierung und Kategorisierung der Akteursgruppen zwar sinnvoll und nützlich, jedoch darf nicht ignoriert werden, dass letztlich im Sinne einer städtischen Solidarität die Zusammenarbeit aller Akteursgruppen zur Weiterentwicklung der Stadt Luzern beiträgt.
- Unter dem Aspekt der Ökonomisierung der Zivilgesellschaft wird die Freiwilligenarbeit künftig an Bedeutung gewinnen und zu einer zunehmend wichtigen Kraft, die zur Weiterentwicklung der Stadt und seiner Quartiere beiträgt. Vor allem ist die Frage zu klären, wie die Freiwilligenarbeit der grösser werdenden Gruppe der Seniorinnen und Senioren in die Gestaltung und Weiterentwicklung der Quartiere und der Stadt eingebunden werden kann und welche Funktionen ihr zugesprochen werden.
- Von neuen Formen der Zusammenarbeit können die Politik/Verwaltung und die Quartierbevölkerung nachhaltig profitieren. Die Entwicklung und mögliche Institutionalisierung von Mitwirkungsmodellen sollen konsequent, kooperativ und mit dem nötigen Mut verfolgt werden.

Im Sinne der weiteren Projektentwicklung unserer Arbeit wäre es sinnvoll und spannend, die Analyseergebnisse und die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen in einem weiteren Arbeitsschritt mit den verschiedenen Akteursgruppen partizipativ und reflexiv zu besprechen, zu bewerten und zu hinterfragen. Mit dem Ziel, einen Schritt näher zu einer kooperativen, breit abgestützten, solidarischen und im Dienste der Förderung der städtischen Lebensqualität stehenden Quartier- und Stadtteilpolitik zu gelangen. Wir freuen uns, dass für uns die Arbeit an diesem Thema auch nach Abschluss dieses Grundlagenberichts weitergeht, und wir an diesem Entwicklungsprozess weiterhin teilhaben dürfen.

7 LITERATURVERZEICHNIS

7.1 Literatur

- Arend, Michal/Kunz, Markus/Weiss Sampietro, Thea/Schuler, Martin (2009): Soziodemografischer Wandel in Schweizer Städten (SDWISS). Schlussbericht zum Forschungsprojekt des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 54 „Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung“. Zollikon: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Beck, Ulrich (1983): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg (2002): Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen. In: Michael Haus (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde. S. 151-167. Opladen: Leske+Budrich.
- Buchecker, Matthias (1999): Die Landschaft als Lebensraum der Bevölkerung – Nachhaltige Landschaftsentwicklung durch Bedürfniserfüllung, Identifikation und Partizipation. Dissertation an der Philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.
- Bundesamt für Energie/Bundesamt für Raumentwicklung/Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.) (2004): Nachhaltige Quartierentwicklung. Vier Pilotprojekte. Bern: Bundesamt für Energie.
- Dingeldey, Irene (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. http://www.bpb.de/publikationen/S7V4RB,0,Aktivierender_Wohlfahrtsstaat_und_sozialpolitische_Steuerung.html, Zugriff: 21.08.2009.
- Erikson, Erik Homburger (1966): Identität und Lebenszyklus: 3 Aufsätze. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Frefel, Sandro/Gmür, Otti/Regenass, René (2008). Genossenschaftlicher Wohnungsbau in der Stadt Luzern. Luzern: Stadt Luzern.
- Fürst, Dietrich (2007): Governance. Einblicke in die Diskussion. In: Städte im Umbruch. Online-Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtbau & Regenerierung. Nr. 4/2007, S. 5-11.
- Graumann, Carl Friedrich (1983): On Multiple Identities. International Social Science Journal, Vol. 35; S. 309-321.
- Habermas, Jürgen (1976): Moralentwicklung und Ich-Identität. In: Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus. S. 63-91. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hänggi, Michaela (2007): Benachteiligte Quartiere in St. Gallen – quo vadis? Beiträge für eine zukunftsfähige Quartierentwicklung von benachteiligten Quartieren in St. Gallen. Masterarbeit in Community Development, Hochschule Luzern.
- Haus, Michael (2002): Lokale Politikforschung als Frage nach Bürgergesellschaft und sozialem Kapital. In: Haus, Michael (Hrsg., 2002): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde. S. 9-31. Opladen. Leske+Budrich.
- Häussermann, Hartmut (2006): Die Stadt als politisches Subjekt. Zum Wandel in der Steuerung der Stadtentwicklung. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. S. 121-136. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Häussermann, Hartmut/Siebel, Walter (2004): Stadtsoziologie. Eine Einführung. Frankfurt/New York: Campus.
- Keupp, Heiner (2005): Patchwork-Identität – Riskante Chancen bei prekären Ressourcen. http://www.ipp-muenchen.de/texte/keupp_dortmund.pdf, Zugriff: 11.07.2009.
- Keupp, Heiner/Ahbe, Thomas/Gmür Wolfgang (1999): Identitätskonstruktionen. Das Patchwork der Identitäten in der Spätmoderne. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Kobel, Alexander (2008): Sozialräumliche Kinder- und Jugendhilfe: Sozialromantik oder Arbeit am Sozialen? Impuls – das Kundenmagazin der Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit. 3/2008, S. 6-7.
- Krummacher, Michael/Kulbach, Roderich/Waltz, Viktoria/Wohlfahrt, Norbert (2003): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement, Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit.
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung. Opladen: Leske+Budrich.
- Martinsen, Renate (1993): Theorien politischer Steuerung. Auf der Suche nach dem Dritten Weg. In: Grimmer, Klaus/Häusler, Jürgen/Kuhlmann, Stefan/Simonis, Georg (Hrsg.) (1992): Politische Techniksteuerung. S. 51-73. Opladen: Leske+Budrich.

- Scholz, Carola (2006): Stadtentwicklung braucht Beteiligungskultur. Bürgerorientierung als kommunale Gesamtstrategie. In: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg., 2006): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. S. 137-159. Berlin.
- Schürch, Barbara/Sartoris, Alma (2007a): Quartierprofil Basel-/Bernstrasse (Luzern). Nationales Forschungsprojekt „Soziales Kapital und nachhaltige Quartierentwicklung, NFP54“. http://www.sozialestadtentwicklung.ch/documents/luzern%20_basel-bernstrasse.pdf, Zugriff: 11.09.2009.
- Schürch, Barbara/Sartoris, Alma (2007b): Quartierprofil Bramberg/St. Karli (Luzern). Nationales Forschungsprojekt „Soziales Kapital und nachhaltige Quartierentwicklung, NFP54“. http://www.sozialestadtentwicklung.ch/documents/luzern_bramberg_st_karli.pdf, Zugriff: 11.09.2009.
- Sfar, Doris (2004): Die Entwicklung von Wohnquartieren in mittelgrossen Städten, Fallstudie: Burgdorf – das Gryschachen-Quartier. Lausanne: Communauté d'études pour l'aménagement du territoire CEAT.
- Sfar, Dors/Deschenaux, Chantal/Reinhard, Mark (2005) : Quartierentwicklung in mittelgrossen Städten, Zusammenfassung des Schlussberichts. Lausanne: Communauté d'études pour l'aménagement du territoire CEAT.
- Sinning, Heidi (2006): Urban Governance und Stadtentwicklung. Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent. In: http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/Forum_Wohneigentum/PDF_Dokumente/2006/200601_878.pdf, Zugriff: 21.08.2009.
- Theess, Liv Merle (2004): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Seminararbeit, Institut für Sozialwissenschaften, Technische Universität Braunschweig.
- Tobler, Peter (2008): Städte sind Orte der kulturellen Vielfalt – Ein Plädoyer für eine zeitgemässe Quartierpolitik. http://www.enzian.ch/media/nachschlagen/quartierentwicklung_30.3.08.pdf, Zugriff: 14.08.2009.
- Wabnegg, Herbert (2006): Das Öffentliche verantworten. Zur politischen Steuerung des Öffentlichen. Heidelberg: Carl-Auer-Verlag.
- Weichhart, Peter (1990): Raumbezogene Identität. Bausteine zu einer Theorie räumlich-sozialer Kognition und Identifikation. Stuttgart: Steiner.
- Weichhart, Peter (1999a): Raumbezogene Identitäten 3. Intensivkurs Department of Human Geography, Nijmegen. <http://socgeo.ruhosting.nl/colloquium/PlaceId03new.pdf>, Zugriff: 20.07.2009.
- Weichhart, Peter (1999b): Raumbezogene Identitäten 4. Intensivkurs Department of Human Geography, Nijmegen. <http://socgeo.ruhosting.nl/colloquium/PlaceId04new.pdf>, Zugriff: 20.07.2009.
- Willener, Alex (2008): Evaluation Quartierarbeit für Kinder und Jugendliche Stadt Luzern. Zwischenbericht. Luzern: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke Werner (2005): Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern Stadt“. Hamburg.
- Wolf, Klaus/Jurczek, Peter (1986): Geographie der Freizeit und des Tourismus. Stuttgart.

7.2 Verwaltungsdokumente

7.2.1 Gemeinde Littau, Stadt Luzern, Kanton Luzern und Katholische Kirche Luzern

- Gemeinde Littau (2002): Leitbild.
- Gemeinde Littau (2005): Richtlinien für die Aufgaben des Gemeinderates in der Planperiode 2005-2009.
- Gemeinde Littau (2007): Protokoll 1/2007-2008 über die Sitzung des Einwohnerrates Littau vom 19. September 2007.
- Gemeinde Littau (2008a): Gesamtplanung 2009-2013 der Stadt Luzern. Eingaben Gemeinderat Littau im Hinblick auf die Klausur vom Sommer 2008.
- Gemeinde Littau (2008b): Jahresziele des Gemeinderates für das Jahr 2009.
- Gemeinde Littau (2008c): Ortsplanungsrevision 2008. Bau- und Zonenreglement und Zonenplan.
- Gemeinde Littau/Stadt Luzern (2009): Littau Fusion Luzern. Bulletin Nr. 14.
- Katholische Kirche Stadt Luzern (2007): Kirche Stadt Luzern mit Zukunft. Planung für das Grund- und Profilanangebot der Pfarreien und die gesamtstädtischen. Schwerpunkte 2006-2010. Schlussdokument.
- Katholische Kirche Stadt Luzern (2009): Pfarreien entwickeln Profil. 3. Fassung, Juni 2009.
- LUSTAT Statistik Luzern (2009): Bevölkerungsentwicklung 2008. Stärkstes Bevölkerungswachstum seit 1992. Medienmitteilung vom 29. Mai 2009.
- Stadt Luzern (2002): Stellenbeschrieb „Quartierpolizist“.

Stadt Luzern (2003): Motion 301, Christa Odermatt Stocker, Katharina Hubacher und Agatha Fausch Wespe namens der GB-Fraktion, vom 30. Juli 2003: „Quartierentwicklungsbericht für alle Quartiere in der Stadt Luzern“.

Stadt Luzern (2006a): Kinder-, Jugend- und Familienpolitik in der Stadt Luzern. Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern 34/2006 vom 13.09.2006.

Stadt Luzern (2006b): Motion 187, Markus Schmid namens der SP-Fraktion, vom 16. Oktober 2006: „Quartiere der neuen Stadtregion Luzern“.

Stadt Luzern (2007a): Fusion Littau-Luzern. Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern 3/2007 vom 17.01.2007.

Stadt Luzern (2007b): Abschreibung von Motionen und Postulaten. Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern 17/2007 vom 04.04.2007.

Stadt Luzern (2007c): Protokoll 38 über die Verhandlungen des Grossen Stadtrats von Luzern vom 22. November 2007.

Stadt Luzern (2008a): Gesamtplanung 2009-2013. Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern 33/2008 vom 10.09.2008.

Stadt Luzern (2008b): Umfrage zu quartier- und stadtteilbezogenen Aktivitäten in den Direktionen (Aktennotiz vom 11.06.2008).

Stadt Luzern (2008c): Raumentwicklungskonzept 2008.

Stadt Luzern (2008d): Stadtkreisspiegel 2008.

Stadt Luzern (2008e): Postulat 414, Dominik Durrer und Gaby Schmidt namens der SP-Fraktion, vom 6. Juni 2008: „Kein Abbau bei der städtischen Quartierpolitik: Weiterentwicklung der Quartierpolizei“.

Stadt Luzern (2008f): Postulat 415, Markus Mächler namens der CVP-Fraktion, vom 6. Juni 2008: „Wie kann die Quartiersversorgung erneuert werden?“.

Stadt Luzern (2008g): Protokoll 54 über die Verhandlungen des Grossen Stadtrats von Luzern vom 18. Dezember 2008.

Stadt Luzern (2009): Räumliches Leitbild. Bericht zur Revision der BZO (Version vom 02.07.2009).

7.2.2 Vergleichsstädte

Stadt Bern (1999): Das jugendpolitische Konzept des Gemeinderates der Stadt Bern.

Stadt Bern (2005): Legislaturrichtlinien 2005–2008.

Stadt Bern (2006): Sozialraumanalysen 1990/2000 Stadt Bern nach Quartieren.

Stadt Bern (2007a): Sozialraumorientierung (internes Papier).

Stadt Bern (2007b): Rahmenrichtlinien Sozialraum (internes Papier).

Stadt Bern (2007c): Sozialräumliche Stadtentwicklung in Bern.

Stadt Bern (2007d): Bevölkerungsbefragung 2007. Ergebnisse des allgemeinen Teils. Kurzbericht.

Stadt Bern (2007e): Städtevergleich Bevölkerungsbefragungen 2007 in Basel, Bern, St. Gallen, Winterthur und Zürich. Kurzbericht.

Stadt Bern (2008a): Lebensqualitätsbericht 2007.

Stadt Bern (2008b): Reglement über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen (Mitwirkungsreglement).

Stadt Bern (2008c): Sozialbericht 2008.

Stadt Bern (2008d): Statistisches Jahrbuch der Stadt Bern 2007.

Stadt Bern (2009a): Gemeindeordnung Stadt Bern.

Stadt Bern (2009b): Quartierplan und Teilverkehrsplan MIV, Stadtteil III. Kurzfassung.

Stadt St. Gallen (1999): Quartierbeteiligung. Vorschlag für die Organisation eines partizipativen Planungsprozesses in den Quartieren der Stadt St. Gallen.

Stadt St. Gallen (2004): Gemeindeordnung.

Stadt St. Gallen (2006): Partizipationsreglement.

Stadt St. Gallen (2007): Statistik aktuell, Nr. 6/2007. Bevölkerungsbefragung Stadt St. Gallen 2007. Ergebnisbericht.

Stadt St. Gallen (2008a): Statistisches Jahrbuch der Stadt St. Gallen 2008.

Stadt St. Gallen (2008b): Legislaturziele 2009-2012.

Stadt St. Gallen (2008c): Vision des Stadtrates für die Stadt St. Gallen im Jahr 2020.

Stadt St. Gallen (2008d): St. Gallen hat Zukunft. Vision 2020. Plakat.
Stadt St. Gallen (2009): Projekt Quartierentwicklung Stadt St. Gallen. Thesen zur integrierten Quartierentwicklung in der Stadt St. Gallen. Arbeitspapier zur internen Verwendung.
Stadt Winterthur (2006): Stadtrat Winterthur. Legislatorschwerpunkte 2006–2010.
Stadt Winterthur (2008a): Voranschlag 2009, Globalbudgets, Produktegruppe Stadtentwicklung.
Stadt Winterthur (2008b): Geschäftsbericht 2007.
Stadt Winterthur (2009): Statistisches Jahrbuch 'Winterthur in Zahlen 2009'.

7.3 Dokumente der Quartiervereine

Quartiergemeinschaft Sternmatt (1980): Statuten.
Quartierverein Hirschmatt-Neustadt (2009): Statuten. <http://www.hirschmatt-neustadt.ch/statuten>, Zugriff: 16.09.2009.
Quartierverein Maihof (2009): Ziele des Quartiervereines Maihof. <http://www.rotsee-luzern.ch/qv-maihof/ziele.html>, Zugriff: 16.09.2009.
Quartierverein Obergrund (2008): Statuten.
Quartierverein Reussbühl (2008): Statuten. <http://www.qv-reussbuehl.ch/index.php?page=statuten>, Zugriff: 16.09.2009.
Quartierverein Säli-Bruch-Obergütsch (2009): Der Quartierverein stellt sich vor. http://www.qv-sbo.ch/CMS/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=16&Itemid=45, Zugriff: 16.09.2009.
Quartierverein Seeburg-Würzenbach-Büttenen (2008): Statuten.
Quartierverein Tribschen-Langensand (1957): Statuten.
Quartierverein Wesemlin/Dreilinden (1989): Statuten. <http://www.wesemlin.ch/index.php?action=statuten>, Zugriff: 16.09.2009.