

Zeitschrift: Regio Basiliensis : Basler Zeitschrift für Geographie

Herausgeber: Geographisch-Ethnologische Gesellschaft Basel ; Geographisches Institut der Universität Basel

Band: 43 (2002)

Heft: 3

Artikel: Sozialorientierte Stadtteilentwicklung? : Strategien der Quartierentwicklung in Basel

Autor: Zunzer, Daniela

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1088428>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Sozialorientierte Stadtteilentwicklung? Strategien der Quartierentwicklung in Basel

Daniela Zunzer

Zusammenfassung

In den letzten Jahren gewinnen die Quartiere als ein Handlungsfeld der Stadtentwicklungs politik an Bedeutung. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass sich in bestimmten Innenstadtquartieren immer deutlichere Segregationsprozesse abzeichnen, bedingt durch die selektive Ab- und Zuwanderung in die Kernstädte. In Basel existieren nebeneinander verschiedene Strategien staatlichen Eingriffs in die Entwicklung bestimmter Quartiere. In dem Artikel werden diese Strategien kurz dargestellt, verglichen und mehreren Faktoren gegenübergestellt, die Bestandteil eines umfassenden Quartierentwicklungskonzepts sein sollten.

1 Einleitung

Vor dem Hintergrund aktueller ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklungen und deren räumlichen Auswirkungen richtet sich seit einigen Jahren der Blick der Stadtentwicklungs politik wieder verstärkt auf einzelne Stadtquartiere. In zahlreichen Städten Europas zeichnet sich in bestimmten Stadtvierteln eine als problematisch eingestufte sozialräumliche Entwicklung ab, die zum Anlass verschiedener staatlicher Eingriffe wird. Diese "benachteiligten" Stadtquartiere – oder "Quartiere mit besonderem Entwicklungsbedarf" – zeichnen sich in der Regel durch eine unterdurchschnittliche Wohnungsversorgung, ein erneuerungsbedürftiges Wohnumfeld und eine vielfach sozial und ökonomisch benachteiligte Bevölkerung aus.

Im deutschsprachigen Raum gibt es seit einigen Jahren eine zunehmende Anzahl an Forschungsbeiträgen zu gesellschaftlichen Desintegrationserscheinungen, zur Entstehung bestimmter Quartierstrukturen sowie zu Strategien sozialer Stadt- und Stadtteilentwicklung (u. a. Alisch 1998; Alisch & Dangschat 1998; Mirbach

1999). Im Jahr 1999 wurde in Deutschland auf Bundesebene das Programm “Soziale Stadt” aufgelegt. Gegenstand des Programms ist die Förderung von Quartierentwicklungsmaßnahmen in “Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf” (vgl. www.sozialestadt.de). Auch wenn sich einige sozialräumliche Entwicklungen in Deutschland deutlicher und grossräumiger abzeichnen als in der Schweiz, werden auch hierzulande lokal variierte, aber doch in eine vergleichbare Richtung weisende Strategien angewendet.

Ziel des vorliegenden Textes ist es:

- die Zusammenhänge darzustellen, die zur Herausbildung benachteiligter Quartiere führen,
- Faktoren zusammenzustellen, die in einem umfassenden Quartierentwicklungskonzept berücksichtigt werden sollten und
- am Beispiel der Stadt Basel die stadtpolitischen Strategien der Quartierentwicklung aufzuzeigen.

2 Die Entstehung benachteiligter Stadtquartiere

Die ökonomischen Veränderungen seit den 1970er Jahren, die den Beginn des Übergangs zu einer postfordistischen Phase der gesellschaftlichen Entwicklung kennzeichnen, führten, vermittelt durch Deindustrialisierungs- und Tertiärisierungsprozesse, zu den Dienstleistungskonjunkturen des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Im industriellen Bereich gingen als Folge der Umstrukturierung und zunehmenden Verlagerung von produzierenden Tätigkeiten an Niedriglohnstandorte in grossem Ausmass Arbeitsplätze verloren. Oft handelte es sich dabei um Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen. Die im Dienstleistungssektor neu entstehenden Arbeitsplätze konnten die Arbeitslosigkeit nur zum Teil auffangen. Der Arbeitsmarkt spaltete sich in der Folge nicht nur zwischen der immer grösseren Gruppe der Erwerbslosen und den Erwerbstätigen, sondern polarisierte auch die Gruppe der Erwerbstätigen zunehmend (vgl. Krätké 1995).

Neben einem Segment an hoch qualifizierten Dienstleistungsjobs, gekennzeichnet durch reguläre und stabile Beschäftigungsverhältnisse sowie hohe Löhne, entstanden innerhalb des stetig wachsenden Dienstleistungssektors gleichzeitig immer mehr niedrig qualifizierte Dienstleistungstätigkeiten, die sich durch Instabilität, geringe Entlohnung und nicht-reguläre Beschäftigungsverhältnisse auszeichnen (Krätké 1995, 165f). In diesem Sektor arbeiten überdurchschnittlich viele Frauen und Migranten. Ihr Einkommen reicht oft trotz voller Erwerbstätigkeit knapp oder gar nicht für den Unterhalt einer Familie aus, weil die Lebenshaltungskosten und das Lohnniveau immer weiter auseinander klaffen. Auch hierzulande nimmt die Gruppe dieser “working poor” und der prekär Beschäftigten zu (Prodöll et al. 2001). Im Kanton Zürich leben 7 % der Bevölkerung (d. h. mehr als 50'000 Personen) unter 60 Jahren unterhalb der Armutsgrenze. Ein weiteres Viertel der Bevölkerung lebt nur knapp darüber. Vor allem junge Leute in wenig qualifizierten Berufen haben ohne staatliche Unterstützung oft kein ausreichendes Einkommen mehr (*Statistisches Amt des Kantons Zürich* 2001, 20f).

Diese Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt haben auch räumliche Auswirkungen. Nicht grundsätzlich, aber in diesem Umfang neu ist die selektive Abwanderung aus den Kernstädten wie auch eine selektive Zuwanderung in die Kernstädte. Weniger mobile und auf dem Wohnungsmarkt weniger durchsetzungsfähige Gruppen bleiben in bestimmten Gebieten zurück, mit der Folge einer relativen Zunahme ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den betroffenen Stadtteilen. Je nach Intensität dieses Prozesses können in der Folge Quartiere entstehen, deren Bevölkerung sich zunehmend benachteiligt fühlt und von Ausgrenzung bedroht ist (vgl. Abb. 1). Ausgrenzung geht oft mit Armut einher, unterscheidet sich davon aber v. a. dadurch, dass sich die Individuen in mehrerlei Hinsicht zunehmend von durchschnittlichen gesellschaftlichen Standards der Lebensführung entfernen bzw. eine wachsende Distanz wahrnehmen. Die Brücken zur "normalen" Gesellschaft gehen mit einem zunehmenden Gefühl der Ausgrenzung verloren. Bereits sozial segregierte Quartiere können mit zunehmender sozialer Ausgrenzung ihrer Bewohner kollektiv absteigen (so genannter "Fahrstuhleffekt"). Am Ende dieser Entwicklung steht ein Quartier sozialer Exklusion (Häussermann 2000, 13f). Um diese Abwärtsspirale zu stoppen, bzw. sie gar nicht erst in Gang kommen zu lassen, gewannen in den letzten Jahren in der Stadtpolitik quartierbezogene Ansätze mit dem Ziel einer Stabilisierung und ganzheitlichen Entwicklung von Stadtvierteln an Bedeutung.

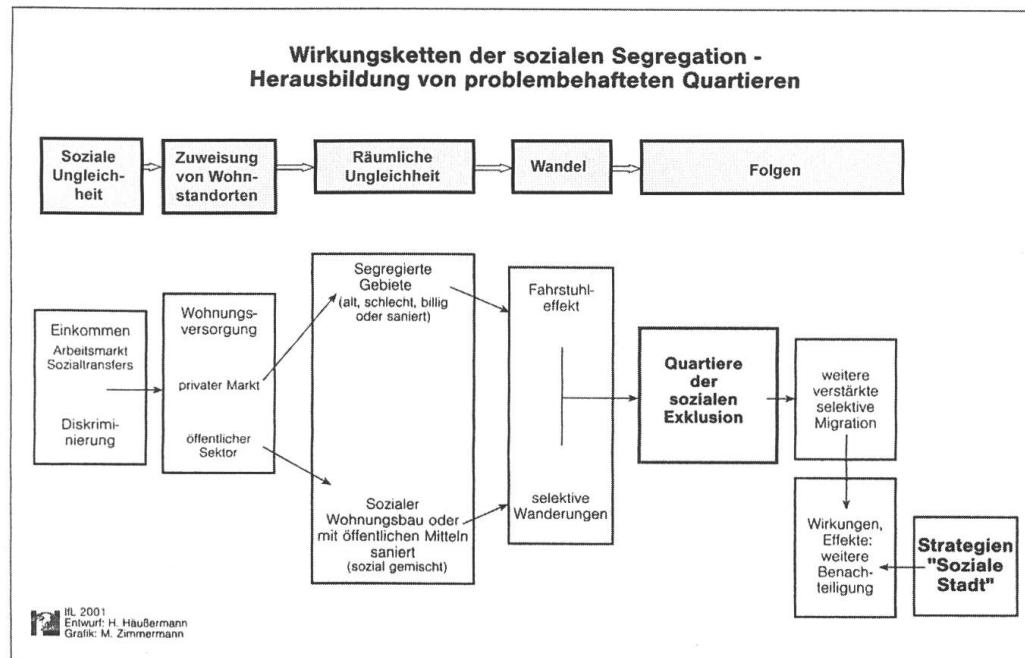


Abb. 1 Herausbildung problembehafteter Quartiere.

Quelle: Häussermann 2001

3 Kernstadt- und Quartierentwicklung in der Schweiz

Die Entwicklung der Schweizer Agglomerationsräume ist seit mehreren Jahrzehnten gekennzeichnet durch eine zunehmende Sub- und Desurbanisation. Diese Umlandwanderung hat durch ihre soziale Selektivität und die Steuerverluste nachteilige Konsequenzen für die Kernstädte.

3.1 Soziale Entmischung und die Zunahme sozialer Segregation

Abwanderung aus den Städten und Zuwanderung in die Städte führen zu einer sozialen Entmischung. Vor allem Familien kehren der Stadt den Rücken. Die stärkste Abwanderung findet oft aus sozial und kulturell heterogenen Stadtquartieren statt. Zurück bleiben tendenziell eher jene Bevölkerungsgruppen, die aufgrund ihrer Ressourcenausstattung über geringere Wahlmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt verfügen. Die neu Zuziehenden sind oft einkommensschwächere Migranten, andererseits aber auch gut bis sehr gut verdienende Kleinhaushalte. Infolge dieser Wanderungsbewegungen unterscheidet sich zum einen die Bevölkerung der Kernstädte zunehmend von der Bevölkerung des Agglomerationsraums (vgl. *Wehrli-Schindler* 1995). Zum anderen manifestieren sich die sozialen Entmischungsprozesse in den Kernstädten in den betroffenen Quartieren besonders deutlich (vgl. *Bundesamt für Raumplanung* 1998; *Bundesamt für Raumplanung, seco* 2000; *Frey* 1996). In der Folge entstehen zunehmend segregierte Stadtquartiere mit einem höheren Anteil weniger mobiler Bevölkerung (*Frey* 1996, 15; *Tobler & Huber* 2001, 20). Oft bestehen in diesen Quartieren gleichermassen soziale und städtebauliche Probleme. Der Wunsch nach einer Verbesserung der Wohnsituation ist für die mobilen Haushalte oft der Anlass zum Wegzug. Da auch ein Trend “zurück in die Stadt” bei den gut verdienenden Kleinhaushalten, wie er derzeit u. a. in Zürich zu beobachten ist, nicht in allen Innenstadtteilen zu Bevölkerungsgewinnen führt, ändert diese Entwicklung wenig an der Situation in diesen “benachteiligten Quartieren”.

Auch für Basel wurde gezeigt, dass in der Kernstadt der Anteil an Familien niedriger ist, der Anteil an Klein- und Kleinsthaushalten deutlich höher und die Bevölkerung älter ist als im gesamten Agglomerationsraum (*Frey* 1996, 16; *Schneider-Sliwa et al.* 1999, 9; vgl. Tab. 1). Es hat sich dabei gezeigt, dass an den Wanderungsbewegungen hinaus aus der Kernstadt nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermassen beteiligt sind. Parallel dazu zeigen sich neben den Suburbanisierungsbewegungen in Basel etwa seit den 80er Jahren auch Reurbanisierungstendenzen. Dieser Zuzug hoch qualifizierter Kleinhaushalte findet vor allem in die attraktiven erneuerten Wohnungen der Grossbasler Altstadt statt (*Schneider-Sliwa et al.* 1999, 11). Eine Folge der selektiven Mobilität ist eine zunehmend kleinräumliche Ausdifferenzierung von Wohnquartieren und ein fragmentiertes Muster der Bevölkerungssegregation in der Stadt (vgl. *Eder* 2001).

Tab. 1 Ausgewählte Merkmale der Bevölkerungsstruktur in Basel-Stadt und Basel-Landschaft 2000 (Anteile in Prozent der Gesamtbevölkerung).

Quelle: Volkszählung 2000; Statistisches Amt Basel-Stadt und Basel-Landschaft; Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2002.

	Basel-Stadt	Basel-Landschaft
Jugendquotient ⁽¹⁾	27.8	34.7
Altersquotient ⁽²⁾	34.4	25.3
Ausländeranteil	27.6	17.6
Einpersonenhaushalte ⁽³⁾	45.0	27.4

⁽¹⁾ Verhältnis der 0–19-Jährigen zu den 20–64-Jährigen in Prozent

⁽²⁾ Verhältnis der über 64-Jährigen zu den 20–64-Jährigen in Prozent

⁽³⁾ Bezugspunkt 1990 (Volkszählung 1990)

3.2 Funktionale Entmischung und steigende Umweltbelastung

Die Abwanderung von Bevölkerung aus der Stadt bei gleichzeitigem Verbleib der Arbeitsplätze in der Stadt bedeutet eine wachsende räumliche Trennung der Funktionen Arbeiten und Wohnen. Eine Folge dieser Auseinanderbewegung von Wohnen und Arbeiten, wie auch von Freizeit und Konsum, ist eine höhere Verkehrsbelastung durch Pendler und damit eine zusätzlich sinkende Umweltqualität in den Städten. Die Folgekosten der ungleichen Verteilung von Wohn- und Arbeitsort treffen also vor allem die Kernstädte (vgl. *BRP, seco* 2000, 3; *Odermatt* 1999) – zu meist die ohnehin schon stark immissionsbelasteten Innenstadtquartiere mit viel befahrenen Durchgangsstrassen. Dies führt zu einer weiteren Abwertung bestimmter Wohnstandorte.

In Basel konnte gezeigt werden, dass an den stark verkehrsbelasteten Strassen der Anteil der Schweizer Bevölkerung von 1974 bis 1996 um etwa die Hälfte abgenommen hat (*Imhof* 1998, 158). Die Bevölkerungsfluktuation ist in diesen Quartieren sehr hoch und die ethnische Zusammensetzung ändert sich schnell. Vor allem weniger akzeptierte Ausländer wohnen an den Standorten mit schlechter Wohn- und Lebensqualität (*Imhof* 1998, 160).

3.3 Öffentliche Finanzkrise

Der Wegzug besser verdienender Familienhaushalte verschiebt die Steuereinnahmen zuungunsten der Kernstädte. Mit den sinkenden Steuereinnahmen wächst der finanzielle Kraftaufwand für die Städte durch die hohen Kosten für die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen und kulturellen Angeboten sowie für die Erfüllung anderweitiger Zentrumsaufgaben. Zahlreiche Grossstädte stehen dadurch unter einer permanenten öffentlichen Finanzkrise. Die Stadt kann darauf mit dem Abbau von Leistungen oder mit der Erhöhung der Steuern reagieren. Beides verringert die Attraktivität der Stadt zusätzlich (*Schneider-Sliwa* et al. 2001, 65). Wenn aber nicht in ausreichendem Masse in die öffentliche und soziale Infrastruktur wie etwa Grünflächen oder Schulen investiert wird, ist das wiederum für weitere Bewohner ein potenzieller Anlass zum Wegzug – eine Facette der vielfach beschriebenen Teufelskreise der Stadtentwicklung (vgl. *Frey* 1996).

Diese Entwicklungen können für bestimmte Quartiere sehr nachteilige Folgen haben. Oft handelt es sich dabei um innerstädtische, dicht bebauten Altbaugebiete, aber auch um innerstädtische und randstädtische Siedlungen des gemeinnützigen oder genossenschaftlichen Wohnungsbaus mit eher kleinen Wohnungen, mit höheren Anteilen ökonomisch benachteiligter Bevölkerung und einem wenig attraktiven Wohnumfeld. Gerade in den Quartieren, in denen sich mehrere dieser Entwicklungen kumulieren, muss die Regierung verstärkt eingreifen.

4 Integrierte Quartierentwicklungsstrategien

Um eine zunehmende Abkopplung bestimmter Stadtquartiere von der gesamtstädtischen Entwicklung zu verhindern, kommen seit einigen Jahren stadtteilbezogene Entwicklungsansätze zum Einsatz. Quartierentwicklung sollte sich *grundsätzliche Ziele* setzen und Handlungsstrategien erarbeiten. Sie sollte auf *Diagnosen* aufbauen und *quartierbezogen* verschiedene Handlungsfelder benennen.

4.1 Ziele und Handlungsstrategien

Ausgangspunkt einer sozial orientierten Stadtteilentwicklung ist die derzeitige Bevölkerung. Es ist sinnvoll, dass diese Strategien im Quartier ansetzen, weil das Quartier das Zentrum des Lebensalltags ist. Ziele einer ganzheitlichen und integrierenden Vorgehensweise sollten sein (vgl. dazu auch Becker et al. 2001; Böhme & Schulerj-Hartje 2002):

- die Entwicklung *mit den derzeitigen* Bewohnern und *für* die Quartierbewohner durchzuführen,
- die Potenziale der Quartiere zu stärken und deren soziale und kulturelle Resourcen zu nutzen,
- dabei den Bewohnern weitgehende Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen,
- die Wohndauer im Quartier zu erhöhen und damit eine stabilere Bevölkerung im Quartier zu erhalten,
- die Verantwortung jedes Einzelnen für sein Quartier und die Identifikation mit dem Quartier zu stärken und eine funktionierende Nachbarschaft aufzubauen.

Die Aufgaben einer solchen umfassenden Quartierentwicklung gehen somit weit über den baulich-räumlichen Bereich hinaus. Eine derartige Herangehensweise erfordert ein ressortübergreifendes, verschiedenste Handlungs- und Politikbereiche sowie diverse Akteure integrierendes und vernetzendes Arbeiten. Die derzeitigen Quartierbewohner müssen merken, dass die Entwicklung und Verbesserung *für sie* und *mit ihnen zusammen* stattfinden soll.

Diese lokalen Entwicklungskonzepte müssen jedoch in eine gesamtstädtische Strategie eingebunden sein. Ansonsten besteht die Gefahr, dass problematische Entwicklungen sozialräumlich verschoben, aber nicht behoben werden.

4.2 Diagnosen

Eine fundierte Auswahl der Gebiete, in denen die Stadt die Entwicklung unterstützt, erfordert eine kontinuierliche Beobachtung sowie kleinräumliches Wissen über die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur und -dynamik sowie über den Wohnungsbestand. Es müssen geeignete Indikatoren gefunden werden, die Aspekte der Sozialstruktur und der Wohnungsversorgung (wie etwa Grösse der Wohnungen, Ausstattung, Wohnungsbelegung und Wohnumfeldqualitäten) und der Einkommenssituation verknüpfen, um sozialräumliche Entwicklungen kleinräumig aufzeigen zu können. Auf der Grundlage solcher sorgfältig ausgewählter und für jedes Quartier unterschiedlich zu gewichtender Indikatoren könnten räumlich zielgenaue Massnahmen ergriffen werden.

4.3 Handlungsfelder und Akteure

Eine integrative Stadtteilentwicklung steht vor der Herausforderung, verschiedenste Aspekte einer Quartierentwicklung und verschiedenste Akteure miteinbeziehen zu müssen: Wohnen und Wohnumfeld, Grün- und Freiflächen, Verkehr, sowie Schul-, Sozial- und Beschäftigungspolitik sind nur einige der Handlungsfelder. An diesen Massnahmen sind staatliche, intermediäre und nichtstaatliche Akteure beteiligt.

Die Herausforderung besteht darin, die Ziele der Quartierentwicklung gemeinsam und unter so weit wie möglich reichender Wahrung der verschiedenen Eigeninteressen unterschiedlichster Akteure zu erreichen. Weniger durchsetzungsfähige Akteure wie etwa bestimmte Gruppen der Quartierbevölkerung benötigen dabei eine gezielte Unterstützung.

Die Schwierigkeiten solcher Entwicklungskonzepte liegen in der konkreten Umsetzung. Die Kommunen können dabei bislang auf wenig Erfahrungen aufbauen. Die unterschiedlichen Gegebenheiten müssen in geeignetem Mass in den einzelnen Quartieren Berücksichtigung finden. Andererseits sollte auf gesamtstädtischer Ebene ein Konsens über die strategischen Ansätze bestehen. Das erfordert ein in seinen übergreifenden Zielen einheitliches, gleichzeitig aber für die einzelnen Quartiere und die jeweiligen Gegebenheiten flexibel handhabbares Instrument.

5 Quartierbezogene Handlungsansätze in Basel

In Basel wurden in den letzten Jahren in mehreren Stadtteilen quartierbezogene Stadtentwicklungsprojekte in Angriff genommen. Im Folgenden werden drei Beispiele etwas genauer dargestellt:

- das Quartiersekretariat im unteren Kleinbasel (eingerichtet auf der Grundlage der Werkstadt Basel),
- die Integrale Aufwertung Kleinbasel (eine weitere Quartierentwicklungsmassnahme im gleichen Stadtteil),

- die geplante Quartieraufwertung im äusseren St. Johann (ein im Rahmen eines grösseren Forschungsvorhabens zu nachhaltiger Stadtentwicklung begleitetes und in Kooperation mit verschiedenen Institutionen durchzuführendes Stadtentwicklungsprojekt im Bereich der Voltastrasse).

Diese drei Quartierentwicklungsprojekte haben unterschiedliche Grundlagen und basieren auf verschiedenen Verfahren im Hinblick auf die Reichweite und Verantwortlichkeit.

5.1 Das Quartiersekretariat im unteren Kleinbasel

Bei den aktuellen Basler Quartierentwicklungsprojekten handelt es sich zum grösseren Teil um Massnahmen, die in Folge der “Werkstadt Basel” umgesetzt werden. Im Rahmen der gross angelegten “Werkstadt Basel” (1997–1998) wurden unter Anwendung verschiedener partizipatorischer Verfahren Handlungsstrategien und Massnahmenpakete für verschiedenste städtische Teillräume entwickelt (vgl. *Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt* 1999; *Wiener* 2001). Oberstes Ziel des Werkstadtprozesses war die Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität in Basel, sowie die langfristige Sicherung der Steuereinnahmen natürlicher Personen durch die Verminderung der Wegzüge (*Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt* 1999, 2). Im Beteiligungsverfahren von Bewohnern sowie von Fachleuten zeigte sich, in welchen Gebieten ein besonderer Handlungsbedarf besteht.



Abb. 2 Das Quartiersekretariat im unteren Kleinbasel an der Feldbergstrasse.

Photo: D. Zunzer

Im Jahre 1998 wurde – basierend auf den Ergebnissen der Werkstadt Basel – das “Aktionsprogramm Stadtentwicklung Basel” (APS) verabschiedet, eine Art Leitfaden für die Basler Stadtentwicklungs politik der nächsten Jahre (*Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 1999*). Ein Schwerpunkt der ersten daraus resultierenden Massnahmen liegt auf der Verbesserung des Wohnumfeldes, dem Bau von 5000 neuen Wohnungen für gehobene Ansprüche mit dem Ziel, die Stadt für bestimmte Bevölkerungsgruppen wieder attraktiv zu machen (Logis Bâle), sowie einer Aufwertung des weiteren Rheinuferbereichs und der Stärkung der Quartiere. Politisch gesetztes Ziel ist es dabei, die Identifikation der Bewohner mit ihrem jeweiligen Wohnquartier zu erhöhen, ebenso wie die soziale Integration in den Quartieren zu verbessern (*Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 1999, 15*).

Die aus der Werkstadt Basel resultierenden, quartierbezogenen Massnahmen betreffen in der ersten Umsetzungsphase vorwiegend das untere Kleinbasel, St. Johann und Gundeldingen, d. h. also dicht bebaute Altbauquartiere mit sehr vielen kleinen Wohnungen und einem überdurchschnittlichen Anteil sozial und ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Diese Quartiere sollen sich – so ein Konsens der Werkstadt Basel – “mit geeigneten Massnahmen zu attraktiven Wohnquartieren für den Mittelstand entwickeln” (Wiener 2001, 16).

Die Reichweite der infolge der Werkstadt Basel initiierten Eingriffe in den Quartieren ist im Kleinbasel am umfassendsten. Im unteren Kleinbasel wurde als Bindeglied zwischen der Verwaltung und der Quartierbevölkerung ein Quartiersekretariat eingerichtet. Dieses seit dem Jahr 2000 existierende Quartiersekretariat wird zunächst für die Dauer von zwei Jahren von der Christoph Merian-Stiftung finanziert. Es soll u. a. Anlauf- und Ansprechstelle im Quartier für Anliegen der Bevölkerung sowie Ansprechstelle für die Verwaltung sein (*Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 1999, 62 f*) und damit die Mittlerposition zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung einnehmen. Es ist angedacht, dieses Pilotprojekt je nach Erfahrung auf andere Quartiere zu übertragen – bislang hat das noch nicht stattgefunden. In den anderen Quartieren sind die Massnahmen der Werkstadt Basel noch auf Einzelprojekte beschränkt. Im Gundeldinger Quartier etwa wurde mit dem Wettbewerbsverfahren “Boulevard Güterstrasse” bislang ein Schritt der Quartierentwicklung im Bereich der Wohnumfeldgestaltung getan. Auch die brachgefallenen Sulzer-Burckhardt-Industrieareale (Gundeldinger Feld) erfahren momentan eine Umnutzung.

5.2 Die Integrale Aufwertung Kleinbasel

Eine lediglich für ein spezifisches Quartier entwickelte Massnahme ausserhalb des Bereiches der “Werkstadt Basel” ist die “Integrale Aufwertung Kleinbasel” (IAK). Sie bezieht sich ebenfalls auf die rechtsrheinischen Quartiere der Stadt. Das Ziel ist es, die von Verwaltungsseite aus bereits existierenden oder angedachten Projekte zur Entwicklung verschiedener Teile Kleinbasels sowie die Aktivitäten externer Akteure (wie etwa Hauseigentümer, Gewerbetreibende, o. ä.) zu koordinieren und aufeinander abzustimmen (Bühler 2001, 9). “Es wird nicht mehr nur von der Behebung von Mängeln ausgegangen, sondern ebenso sehr auch von der Vermarktung der bestehenden Stärken” (Bühler 2001, 9). Die Attraktivität des Quartiers soll gesteigert und das Image verbessert werden. Die Details (Massnahmen und Projekte)

und die Ziele der Entwicklung wurden in einem umfassenden Stadtteilrichtplan festgelegt. Elf verschiedene Themenfelder der Quartierentwicklung werden darin bearbeitet und für jedes Themenfeld werden entsprechende Ziele formuliert.

Über Kleinbasel hinaus soll ein Monitoringverfahren aufgebaut werden, um die Effekte der einzelnen Vorhaben – erwünschte und unerwünschte – erfassen zu können (Bühler 2001, 10). Das Projekt ist langfristig angelegt auf Grundlage der wichtigen und in der Politik oft vernachlässigten Annahme, dass sich Quartierstrukturen nicht schnell verändern können.

5.3 Die “Quartieraufwertung” im äusseren St. Johann

Im Rahmen der Teilzonenplanrevision, d. h. der stückweisen Überarbeitung des stadtweiten Nutzungs- und Zonenplanes werden für verschiedene Stadtteile Entwicklungspläne erarbeitet. Ziele und Rahmenbedingungen werden formuliert und im Zonenplan festgehalten. Diese Entwicklungspläne haben ihren Schwerpunkt im städtebaulichen und weniger im sozialen Bereich der Stadtteilentwicklung, sie stellen aber eine dritte Variante der Quartierentwicklung in Basel dar. Eine solche Stadtteilentwicklungsplanung wurde auch für das äussere St. Johann erstellt. Der Entwicklung dieses Quartiers rund um die Nordtangente und den Voltaplatz kommt in Ergänzung zur Zonenplanrevision im Rahmen der “Pilotregion Basel” als Teil des nachhaltigkeitsorientierten Projektes “2000-Watt-Gesellschaft” grössere Beachtung zu. Im Zentrum der “Pilotregion Basel” stehen mehrere Stadtentwicklungsprojekte: Neben der Umgestaltung des DB-Areals in Kleinbasel, dem Gundeldinger Feld, dem Programm Logis Bâle auch das äussere St. Johann-Quartier. Diese Projekte werden im Rahmen der “Pilotregion Basel” jeweils unter Berücksichti-



Abb. 3 Die Voltastrasse im äusseren St. Johann.

Photo: D. Zunzer

gung verschiedener Nachhaltigkeitsaspekte begleitet. Im äusseren St. Johann soll durch die Verkehrsberuhigung nach der Fertigstellung der Nordtangente eine Quartieraufwertung in Gang gesetzt werden. Dabei steht die Frage im Zentrum, welche Finanzierungsmodelle eine nachhaltige Quartierentwicklung unterstützen können. Ziel ist es, den derzeit im Quartier spürbaren „Verslummungstendenzen“ entgegenzuwirken und die stark belastete Voltastrasse zu einer „guten Adresse“ werden zu lassen (*Pilotregion Basel 2001*, Abschnitt 3.1).

6 Aufwertung als Programm? Eine Diskussion zu den aktuellen Strategien

Es gibt also derzeit mehrere Quartiere in Basel, in denen von den Bewohnern und / oder von der Verwaltung ein bestimmter Handlungsbedarf festgestellt wurde und in denen bereits verschiedene Massnahmen ergriffen wurden.

6.1 Diskussion über die Ziele und Handlungsstrategien

Eine bislang noch nicht angesprochene Frage ist, welche Ziele mit den Massnahmen der Quartierentwicklung erreicht werden sollen und wie sich die Gebiete in Zukunft entwickeln könnten. Dahinter steht letztlich die Frage: behutsame, sozialverträgliche Entwicklung mit der jetzigen Bevölkerung als Ausgangs- und Bezugs-punkt städtischer Eingriffe oder die oft angeführte „Aufwertung“ dieser Quartiere? Die drei beschriebenen Entwicklungsprojekte machen darüber nur vage Angaben. Die Entwicklung eines Quartiers ist ein so komplexer Prozess, der kaum alleine von der lokalen Politik gesteuert werden kann, doch geben die von öffentlicher Seite aus formulierten, groben Ziele Aufschluss darüber, welche Richtung überhaupt eingeschlagen werden soll.

Sowohl in Basel – wie auch in Zürich – wird im Zusammenhang mit der Quartierentwicklung oft von „Aufwertung“ als Ziel gesprochen (vgl. auch *Emmenegger 2001*). Aufwertung kann durchaus Verbesserung im Sinne einer Attraktivierung des Wohnumfeldes, der öffentlichen Infrastruktur und der Grünflächen bedeuten. „Aufwertung“ hat aber v. a. in der Forschung zur Stadterneuerung und zu Gentrificationsprozessen oft eine negative Konnotation, weil die Verdrängung sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen oft die Folge einer steigenden Attraktivität und damit oft auch steigender Mieten ist (vgl. *Buchmüller et al. 2000, 56*). Wenn Aufwertung stattfinden soll oder sogar das Ziel ist, man jedoch nicht davon spricht, die möglichen negativen Aspekte dieses Prozesses zu befürchten oder verhindern zu wollen, scheint das den Quartieren eine geringe Wertschätzung entgegenzubringen, denn: „Der Aufwertungs- und Abwertungsdiskurs ist ein Entwertungsdiskurs“ (*Ehret 2001*).

Zwar stand erst jüngst eine Tagung in Zürich zu Ansätzen und Folgen einer integrierten Quartierentwicklung unter dem als Frage formulierten Motto „Aufwertung als Programm?“, doch wird andererseits klar von „Aufwertung“ als Ziel der Quartierentwicklung gesprochen. „Es geht um die gesteuerte Einflussnahme auf die Ent-

wicklung bestehender Quartiere im Sinne von Aufwertung” (*FSTE* 2000, 1). Die häufig zu beobachtenden Folgen werden benannt und scheinbar in Kauf genommen: “Eine Quartieraufwertung beinhaltet auch die Gefahr der Verdrängung sozial schwächerer BewohnerInnen als Folge einer Erhöhung des allgemeinen Mietzinsniveaus und des Prestiges des Quartiers für Neuzuziehende” (*FSTE* 2000, 3). Dahinter scheint nicht in erster Linie der Anspruch zu stehen, das Quartier für und mit den derzeitigen Bewohnern zu entwickeln.

In der Diskussion um die Quartierentwicklung scheint der Begriff “Aufwertung” auch in Basel wenig reflektiert. Es müsste daher die Frage geklärt werden, was “Aufwertung” im Zusammenhang mit der Basler Quartierentwicklung genau bedeutet, für wen welche Folgen zu erwarten sind und wieweit diese Folgen in Kauf genommen werden. Es ist der verständliche Wunsch jeder Stadt, gute Steuerzahler als Bewohner anzuziehen, doch gehen deren Wohnflächenkonsum und Ansprüche an das Wohnumfeld oft auf Kosten von ökonomisch Schwächeren. Selbst beim Bau zahlreicher neuer Wohnungen wird dann die Bevölkerungszunahme möglicherweise nicht im gewünschten Umfang stattfinden (vgl. auch *Odermatt* 1999, 20; *Schwendener* 2001, 64).

6.2 Diskussion über die zugrunde liegenden *Diagnosen*

Welche Art der Diagnose den drei beschriebenen stadtpolitischen Eingriffen zu grunde liegt, erschliesst sich bei den einzelnen Massnahmen in Basel nicht unmittelbar. Es scheinen aber für jede Massnahme unterschiedliche Grundlagen zu bestehen, was eine Vergleichbarkeit erschwert. Es gibt keine veröffentlichte, detaillierte Studie mit kleinräumlich beschriebenen Entwicklungen, die offiziell als Grundlage für diese Massnahmen gedient hätte. Inwiefern verwaltungsinterne (nicht veröffentlichte) Raumbeobachtungsverfahren als Grundlage und Begründung für die eine oder andere Massnahme herangezogen wurden, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Veröffentlicht wurde vor wenigen Jahren für die Stadt Basel eine Studie zur Bevölkerungsstrukturentwicklung der letzten Jahrzehnte auf kleinräumlicher Ebene (*Schneider-Sliwa* et al. 1999). Ziel dieser Studie war es aber dabei *nicht*, Gebiete zu identifizieren, in denen eine stadtpolitische Intervention notwendig oder gewinnbringend erscheint, sondern Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung in der Region Basel festzustellen.

Hinsichtlich der Grundlagen für die ergriffenen Massnahmen ist die “Werkstadt Basel” am transparentesten. Sie war ein Versuch, Planung nicht nur “von oben” auf- und umzusetzen, sondern die Betroffenen anzuhören und zu beteiligen. Jedes Verfahren mit einem so hohen Beteiligungsanspruch steht vor dem strukturellen Problem, einerseits die Betroffenen nicht zur Beteiligung zwingen zu können, andererseits aber diejenigen, die nicht über entsprechende soziale Ressourcen und Fähigkeiten verfügen, ganz gezielt unterstützen zu müssen, um auch sie anhören zu können. Ein Problem solcher partizipativer Verfahren ist es, dass in bestimmten Quartieren die Beteiligungsbereitschaft an kommunikationsorientierten Verfahren – oft bedingt durch Berührungsängste oder das Gefühl, ohnehin nicht wirklich gehört zu werden – sehr gering ist. Die gegenseitige Ergänzung eines Monitoringverfahrens und eines solchen umfangreichen Partizipationsverfahrens wäre an dieser Stelle möglicherweise sinnvoll.

Anderorts wurden Untersuchungen zum sozialräumlichen Wandel einer Stadt direkt mit Empfehlungen für stadtpolitische Handlungsansätze verknüpft. Beispielsweise wurde in einer Studie zur sozialorientierten Stadtentwicklung in Berlin zum einen der sozialräumliche Wandel dargestellt, zum anderen wurden darauf aufbauend Quartiere mit einer als "problematisch" eingestuften Entwicklung herausgearbeitet und Handlungsempfehlungen für die Stadt im Hinblick auf eine "sozialorientierte Stadtentwicklung" erarbeitet (vgl. IfS, S.T.E.R.N. 1998). In der infolge der Veröffentlichung stattfindenden Diskussion zeigte sich, dass die Auswahl geeigneter Indikatoren ein sehr diffiziler und vermutlich selten unumstrittener Prozess ist.

6.3 Diskussion über die Handlungsfelder und Akteure

Einem ressortübergreifenden und vernetzenden Ansatz von Quartierentwicklung scheint die *Integrale Aufwertung Basel* am ehesten nahezukommen. Der Ansatz der departementsübergreifenden verwaltungsinternen Zusammenarbeit sowie auch der Zusammenarbeit mit externen Akteuren entspricht diesem Gedanken. Es wird bei der auch versucht, verschiedene Handlungs- und Entwicklungsbereiche zu verknüpfen und diverse Akteure einzubinden. Doch scheint die Bevölkerung nicht als erster und wichtigster Ansprech- und Kooperationspartner im Zentrum zu stehen. Dieser unmittelbare Kontakt zu der Quartierbevölkerung scheint beim Quartierssekretariat zwar am besten eingelöst, dafür werden dort vermutlich andere Akteure weniger berücksichtigt. Eine Ergänzung dieser beiden Ansätze könnte in dieser Hinsicht von Vorteil sein. Über die Entwicklung im äusseren St. Johann lässt sich hinsichtlich der Handlungsfelder und Akteure noch nicht viel sagen.

7 Fazit

Der Anspruch des Basler Regierungsrates ist es, die Identifikation der Bewohner mit den Quartieren zu stärken und die soziale Integration in den Stadtteilen zu verbessern. Das Vorgehen im unteren Kleinbasel scheint diesem regierungsrätlichen Ziel der Quartierentwicklung am ehesten nahe zu kommen, denn das Erreichen eines solchen Ziels bedarf sehr umfassender und breit abgesicherter Massnahmen. Ein Kennzeichen, aber vielleicht auch eine Chance aktueller Quartierentwicklung in Basel sind die sehr heterogenen Ansätze. Die Anwendung so verschiedener Konzepte innerhalb einer Stadt kommt dem Umstand entgegen, dass jedes Gebiet mit seinen spezifischen Problemen auch andere Strategien benötigt und es daher ohnehin nicht ein Patentrezept für die Quartierentwicklung gibt. Andererseits wird so eine gemeinsame Diskussion der Strategien wie auch ein Erfahrungsaustausch untereinander erschwert. Es müsste eine Balance gefunden werden, damit auf der einen Seite die spezifischen Quartierzusammenhänge ausreichend berücksichtigt werden und auf der anderen Seite die übergreifenden Ziele der Entwicklung nicht aus den Augen verloren werden.

Um das politisch gesetzte Ziel einer verbesserten Quartierintegration erreichen zu können, sollten planerische und sozial orientierte Quartierprojekte stärker vernetzt werden.

Darüber hinaus sollten die Ziele einer integrativen Quartierentwicklung konkreter formuliert werden sowie deren Umsetzung und auch die möglichen Konsequenzen überdacht werden. Soll es darum gehen, die Quartiere zu stabilisieren, d. h. vor allem die Lebensbedingungen im Quartier zu verbessern oder soll es darum gehen, „um jeden Preis“ ökonomisch stärkere Bevölkerungsgruppen in das Gebiet zu holen? Und welche Konsequenzen nimmt die Stadt für eine solche Entwicklung in Kauf? Aufwertung sollte in dem Sinne stattfinden, dass bestehende Defizite im Wohnumfeld und der Infrastrukturversorgung verbessert werden und das Wohnumfeld den Interessen und Ansprüchen der derzeit im Quartier lebenden Menschen entspricht. Das scheint ein Weg zu sein, um die Integration in das Quartier und die Identifikation mit dem Quartier zu erhöhen.

Durch eine Verdrängung ökonomisch schwächerer Bevölkerungsgruppen werden die Probleme aber nur räumlich verschoben, jedoch nicht in ihren Ursachen behoben. Das Ergebnis einer solchen Entwicklung könnte sein, dass es für sozial und wirtschaftlich schwächere Bewohner in der Stadt auf längere Sicht keinen Platz mehr geben wird. Daran schliesst sich die Frage an, *wohin* die anderen Bevölkerungsgruppen verdrängt würden. Würden sich dann möglicherweise die „benachteiligten Quartiere“ zukünftig in manchen an Attraktivität verlierenden stadtnahen Agglomerationsgemeinden finden?

Wie sich die Ansätze des Umgangs mit „benachteiligten“ Quartieren in der Schweiz im Detail und im Vergleich der Städte untereinander fassen lassen, welche Strategien genau angewendet werden und mit welchen sozialräumlichen Folgen zu rechnen ist, ist eine noch weitgehend offene Frage. Hier wurden nur einige Überlegungen angedeutet. Um die Auswirkungen der ergriffenen Massnahmen mit den Ansprüchen an eine integrierte Quartierentwicklung abgleichen zu können, ist eine intensive Auswertung der Ansätze erforderlich. Seit einigen Jahren werden in mehreren europäischen Ländern diverse Ansätze einer integrierten und sozialorientierten Quartierentwicklung als Teil einer „sozialen Stadtentwicklung“ praktiziert. Dortige Hintergründe, Herangehensweisen und Strategien könnten auch für Basel wichtige Impulse und Bezugspunkte liefern.

Literatur

- Alisch M. 1998. Stadtteilmanagement – zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel. In: Alisch, Monika (Hrsg.): *Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt.* Opladen, 7–24.
- Alisch M. & Dangschat J. 1998. *Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit.* Opladen, 1–255.
- Becker H., Böhme Ch., Meyer U. 2001. Integriertes Handlungskonzept. Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung. *Soziale Stadt info 6* – Der Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt, 2–6.
- Böhme Ch. & Schulerj-Hartje U.-K. 2002. Zusammenleben in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf. *Soziale Stadt info 8* – Der Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt, 2–13.
- Buchmüller L., Keller D.A., Koch M., Schumacher F. & Selle K. 2000. Planen Projekte Stadt? Weitere Verständigung über den Wandel in der Planung. In: *DISP* 141, 55–59.
- Bundesamt für Raumplanung (BRP) 1998. *Erneuerung und Stärkung der Städte. Auswirkungen der verschiedenen Bundespolitiken – eine Diskussionsgrundlage.* Verfasser: INFRAS Zürich und Bern. Bern, 1–44.
- Bundesamt für Raumplanung (BRP), Staatssekretariat für Wirtschaft, seco 2000. *Attraktive und konkurrenzfähige Schweizer Städte: Kernstadt und Agglomeration – Probleme und Aufgaben einer schweizerischen Agglomerationspolitik.* Dossier. Bern, 1–12.
- Bühler R. 2001. Integrale Aufwertung Kleinbasel. In: *stadtentwicklung.zh.* Informationen der Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich, Heft 4, 9–10.
- Eder S. 2001. Städtische Sozialstrukturen und residentielle Segregationsmuster am Beispiel Basel-Stadt. *Geographica Helvetica* 56(4): 234–248.
- Emmenegger B. 2001. Gebietsaufwertung als Strategie gegen Verunsicherung. Planerische, soziale und integrationspolitische Massnahmen der Stadt Zürich. In: *Sicherheit in der Stadt.* Ergebnisse einer Zürcher Tagung. Bulletin 5, NFP 40, 33–43.
- Ehret R. 2001. Zitat aus einem Vortrag von Rebekka Ehret in der MGU-Ringvorlesung “Die Regio im Jahre 2020” im Winter 2001/2002.
- FSTE, Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich 2000. *Gebietsaufwertungen als Aufgabe der Stadtentwicklung.* Zürich, 1–6.
- Frey R.L. 1996. *Stadt: Lebens- und Wirtschaftsraum.* Eine ökonomische Analyse. Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 1–61.
- Häussermann H. 2000. Die Krise der sozialen Stadt. *Aus Politik und Zeitgeschichte.* B 10-11/2000, 13–21.
- Häussermann H. 2001. Die ‚soziale Stadt‘ in der Krise. *Berichte zur deutschen Landeskunde* 75(2-3): 147–159.

- IfS, S.T.E.R.N. 1998. *Sozialorientierte Stadtentwicklung*. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Berlin, 1–155.
- Imhof M. 1998. Räumliche Veränderungen der Bevölkerungsstruktur. Beispiele aus dem Basler Matthäus-Quartier. *Regio Basiliensis* 39(2): 155–164.
- Krätke S. 1995: *Stadt, Raum, Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie*. Stadtforschung aktuell, Band 53, Basel, 1–261.
- Mirbach T. (Hrsg.) 1999. *Entwürfe für eine soziale Stadt*. Amsterdam, 1–310.
- Odermatt A. 1999. Räumlich-soziale Entmischung und die Finanzkrise der Kernstädte – das Beispiel Zürich. *Geographica Helvetica* 54(1): 18–28.
- Pilotregion Basel, 2000-Watt-Gesellschaft 2001. *Ergebnisbericht Workshops 2001*. Ein Projekt im Rahmen der Strategie Nachhaltigkeit im ETH-Bereich in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule beider Basel und dem Baudepartement Basel-Stadt, ohne Seitenangabe.
- Prodolliet S., Knöpfel C. & Wälchli M. 2001. *Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz*. Ein Positionspapier von Caritas Schweiz. Luzern, 1–186.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (Hrsg.) 1999. *Aktionsprogramm Stadtentwicklung Basel*. Ergebnisse der Werkstadt Basel. Basel, 1–94.
- Schneider-Sliwa R., Kampschulte A., Nommel J.-U., Sandtner M., Strassmann R., Volman R. & Waffenschmidt C. 1999. *Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsdynamik beider Basel*. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (Reihe Stadt und Region, Heft 1), 1–56.
- Schneider-Sliwa R., Kampschulte A., Sandtner M., Strassmann R. & Volman R. 2001. *Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsdynamik der Nordwestschweiz*. Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (Reihe Stadt und Region, Heft 2), Basel, 1–81.
- Schwendener P. 2001. Zahlen zählen. In: Wiener D. (Hrsg.). *Wir sind die Stadt. Das Beispiel Werkstadt Basel*. Basel, 64–65.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich 2001. Leben, Gesundheit, Vorsorge. *statistik.info* 07, Kanton Zürich in Zahlen, 1–2.
- Tobler G. & Huber S. 2001. Urbane Lebensqualität – ein Ziel der zukünftigen Agglomerationspolitik des Bundes. *Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 11/2001: 20–22.
- Wehrli-Schindler B. 1995. *Lebenswelt Stadt. Berichte zur Lebenssituation in Schweizer Städten*. Vdf: Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 1–199.
- Wiener D. (Hrsg.) 2001. *Wir sind die Stadt. Das Beispiel Werkstadt Basel*. Basel: Christoph Merian Verlag, 1–167.