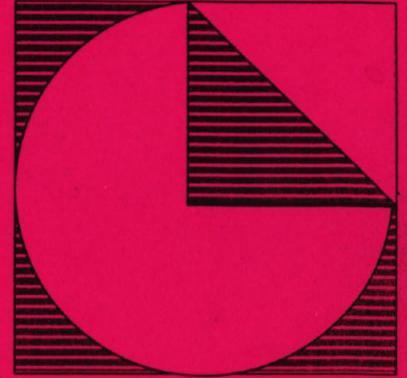


# LAG

LANDESARBEITSGEMEINSCHAFT  
SOZIALE BRENNPUNKTE HESSEN



**HEPNEST**  
Hessisches Projektnetz  
Stadtteilmanagement

– **Stadtteilwerkstatt**  
gefördert im Rahmen der EU-Pilotaktion  
**Drittes System und Beschäftigung**

**Materialsammlung zur Tagung**

# **Soziale Stadterneuerung**

5.-6. November 1998

in der Evangelischen Akademie Arnoldshain

***Stadtteilmanagement***

***Lokale Beschäftigung***

***Ressourcenkoordination***

**Potentiale in benachteiligten Quartieren nutzen!**

## Danksagung

Die Tagung „Soziale Stadterneuerung“ im November 1998 ist als interdisziplinäres Forum weit über die Teilnehmerschaft hinaus auf Resonanz gestoßen. Besonderer Dank gilt an dieser Stelle der Evangelischen Akademie Arnoldshain, die als Kooperationspartner zur gelungenen Planung und Organisation beigetragen hat.

Für die Beteiligung an der Förderung dieser Tagung bedanken wir uns bei dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, dem Hessischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung sowie dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst und der Europäischen Union.

Desweiteren danken wir dem Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e. V., der das Erscheinen dieser Materialsammlung finanziell unterstützte.

Mit der vorliegenden Dokumentation wollen wir Beiträge dieser erfolgreichen Tagung einer breiten Leserschaft zur Verfügung stellen. Die Beiträge der ExpertInnen stellen eine aktuelle Bestandsaufnahme über Realisierungsmodelle, Tendenzen und Perspektiven der sozialen Stadtentwicklung dar. Diese Beiträge und die erarbeiteten Anforderungen machen konkrete Vorschläge für Maßnahmen und Programme zur sozialen Stadterneuerung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

**Wir hoffen, daß die Ergebnisse der Tagung, die in den Anforderungen an ein Landesprogramm „Soziale Stadt“ zusammengefaßt sind, realisiert werden.**

Januar 1999

Reinhard Thies

Geschäftsführer LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Tagungsprogramms.....	I
Tagungsprogramm.....	II
Teilnehmerliste.....	III
Presseerklärung.....	VIII

### Einführung / Grußworte

<i>Hartmut Fritz (LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V., Frankfurt a. M.):</i> Einführung in das Tagungsthema.....	1
<i>Adrian Teetz (Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e. V., Frankfurt a. M.):</i> Grußwort.....	7

### Entwicklungsperspektiven benachteiligter Quartiere

<i>Prof. Dr. Thomas Sieverts (TU Darmstadt):</i> Neue Strategien der Stadterneuerung.....	9
<i>Dr. Marie Therese Krings-Heckemeyer (Empirica, Bonn):</i> Neue Herausforderungen für die Wohnungswirtschaft.....	35
<i>Prof. Dr. Adalbert Evers (Universität Gießen):</i> Der Beitrag des Dritten Sektors. Können zwischen Markt und Staat Arbeitsplätze entstehen?.....	58

### Kooperatives Stadtteilmanagement – Neue Ressourcen für benachteiligte Standorte

<i>Dr. Eberhard Mühlich (Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt):</i> Hessisches Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement (HEPNEST).....	74
<i>Rudolf Raabe (Hess. Ministerium f. Wirtschaft, Verkehr u. Landesentwlng, Wiesbaden):</i> Hessische Stadterneuerungsförderung in der Neuorientierung.....	113

### EU-Projekt „Drittes System und Beschäftigung“ – Stand der Umsetzung

<i>Christina Hey (LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V., Frankfurt a.M.):</i> Bürgerinnenbeteiligung an Stadtteilentwicklungsprozessen: Impuls – Ein Modellprojekt zur Beteiligung von Frauen.....	117
<i>Dr. Ilona Mühlich-Klinger (Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt):</i> Stand der Umsetzung aus Sicht der Begleitforschung.....	124
<i>Rudolf Fleckenstein (Caritasverband Frankfurt e. V., Stadtteilwerkstatt Unterliederbach, Frankfurt a.M.):</i> Stadtteilwerkstatt Frankfurt-Unterliederbach.....	139
<i>Reinhard Thies (LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V., Frankfurt a.M.):</i> Konzeption des LAG-Projekts „HEPNEST Stadtteilwerkstatt“.....	141

## Stadterneuerungspolitik in Europa

<i>Dr. Klaus Fraatz (Bundesministerium f. Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn):</i> Neue programmatische Ansätze in europäischen Nachbarstaaten.....	145
<i>Rolf Froessler (Urbano, Düsseldorf):</i> Das Beispiel „Niederlande“ .....	154

### Arbeitskreise: Soziale Stadterneuerung praktisch

#### AK 1: Lokale Quartiersentwicklung

<i>Jan Kuhnert (GBH Bauen und Wohnen mbH Hannover):</i> Unterlagen zum Sanierungsgebiet Varenheide-Ost.....	189
Ergebnisse aus dem Arbeitskreis – Anforderungen an ein Landesprogramm „Soziale Stadt“.	206

#### AK 2: Lokale Ökonomie, Beschäftigung und Qualifizierung

<i>Friedhelm Fix (Stadtteilprojekt Marxloh, Duisburg):</i> Lokale Ökonomie, Beschäftigung und Qualifizierung.....	207
Ergebnisse aus dem Arbeitskreis – Anforderungen an ein Landesprogramm „Soziale Stadt“.	213

#### AK 3: Lokale Partnerschaft

<i>Hans-Georg Rennert (Kommunales Forum Wedding e. V., Berlin):</i> Die lokale Partnerschaft – Wedding ein Bündnis für Beschäftigung, Lebensqualität und sozialen Zusammenhalt.....	214
Ergebnisse aus dem Arbeitskreis – Anforderungen an ein Landesprogramm „Soziale Stadt“.	217

#### AK 4: Lokale Bündnisse

<i>Wolfgang Lerche (Amt für Jugend, Hamburg):</i> -Jugendhilfe als Initiator regionaler Strategien-.....	218
Ergebnisse aus dem Arbeitskreis – Anforderungen an ein Landesprogramm „Soziale Stadt“.	230

## Vorwort des Tagungsprogramms

Immer mehr Menschen leben in Armut, die sie ins gesellschaftliche Abseits und zu einem stigmatisierten Leben in städtischen Randbereichen führt. Die Entstehung von marginalisierten Stadtgebieten bzw. Siedlungen ist die Folge. „**Soziale Stadterneuerung**“ **lautet das Gebot der Stunde!**

Noch in den 70er und 80er Jahren spielte die Stadterneuerung und -sanierung eine entscheidende Rolle bei der Vitalisierung der Innenstädte. Doch aufgrund der verschiedenen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und kommunaler Ebene fand eine konzeptionelle Einbeziehung von beschäftigungs-, sozialpolitischen und kulturellen Feldern nur am Rande statt.

Um gezielte Kooperationsansätze für benachteiligte Stadträume wirksam werden zu lassen, sind in der neu zu definierenden „Sozialen Stadt“ die Verantwortlichkeiten auf allen planenden und durchführenden Ebenen übergreifend zu bündeln. Dazu hat sich in Hessen das „Hessische Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement“ (HEPNEST) konstituiert. Es sollen die Akteure des „Dritten Systems“ zwischen Markt und Staat an Bedeutung gewinnen und verstärkt stadtteilwirksam werden können. An ausgewählten Standorten wird ein neuer Akteursverbund die klassische Rolle von Stadterneuerung, Gemeinwesenarbeit und Bewohnerbeteiligung durch ein kooperatives Stadtteilmanagement ersetzen. Der Überwindung von Arbeitslosigkeit im Quartier kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu.

Mit dieser Fachtagung werden die konzeptionellen Grundlagen und die ersten Erfahrungen in Hessen vorgestellt und mit denen aus anderen Bundesländern und europäischen Ländern konfrontiert.

Ziel der Tagung ist, Perspektiven für die konzeptionelle Fortentwicklung zu umreißen, die stadtentwicklungspolitische Übertragbarkeit dieses Modellprojekts zu überprüfen und die dafür erforderlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu diskutieren.

Die Tagung wendet sich an VertreterInnen von Bürgerorganisationen, Kommunen, Wohnungswirtschaft, Beschäftigungsträgern und Trägern Sozialer Arbeit.

**Tagungsleitung:** *Ulrich O. Sievering,*  
Studienleiter  
Evangelische Akademie  
Arnoldshain, Schmitten/Ts.

*Reinhard Thies,*  
Geschäftsführer der Landes-  
arbeitsgemeinschaft (LAG)  
Soziale Brennpunkte  
Hessen e. V. Frankfurt a. M.

## Tagungsprogramm

Donnerstag 5. November 1998	Freitag 6. November 1998
<p>10:00 – Beginn der Tagung mit dem Kaffee/Tee</p> <p>10:30 – <b>Begrüßung</b> <i>Ulrich O. Sievering, Ev. Akademie Arnoldshain</i></p> <p>10:40 – <b>Einführung in das Tagungsthema</b> <i>Hartmut Fritz, LAG Soziale Brennpunkte</i></p> <p>10:50 – <b>Grußwort</b> <i>Adrian Teetz, Verband der Südwest-deutschen Wohnungswirtschaft e. V. Frankfurt a. M.</i></p> <p>11:00 – <b>Entwicklungsperspektiven benachteiligter Quartiere</b> <b>Neue Strategien der Stadterneuerung</b> <i>Prof. Dr. Thomas Sieverts, TU Darmstadt</i></p> <p>11:30 – <b>Neue Herausforderungen für die Wohnungswirtschaft</b> <i>Dr. Marie-Therese Krings-Heckemeyer Empirica, Bonn</i></p> <p>12:00 – <b>Neuer Stellenwert des „Dritten Sektors“</b> <i>Prof. Dr. Adalbert Evers, Universität Gießen</i></p> <p>12:30 – Mittagessen</p> <p>13:30 – <b>Plenumsausprache</b></p> <p>14:30 – Tee/Kaffee</p> <p>15:00 – <b>Kooperatives Stadtteilmanagement – Neue Ressourcen für benachteiligte Standorte</b> <b>Hessisches Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement (HEPNEST)</b> <i>Dr. Eberhard Mühlich, Institut Wohnen und Umwelt, Forschungseinrichtung des Landes Hessen und der Stadt Darmstadt, Darmstadt</i></p> <p>15:30 – <b>Hessische Stadterneuerungsförderung in der Neuorientierung</b> <i>Rudolf Raabe, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden</i></p> <p>16:00 – <b>Das EU-Projekt „Drittes System und Beschäftigung“ – Stand der Umsetzung</b> <i>Christina Hey, LAG Soziale Brennpunkte, Frankfurt a. M.</i> <i>Dr. Ilona Mühlich-Klinger, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt</i> <i>Rudolph Fleckenstein, Caritasverband Frankfurt e. V., Stadtteilwerkstatt Frankfurt Unterliederbach, Frankfurt a. M.</i> <i>Reinhard Thies, LAG Soziale Brennpunkte Frankfurt a. M.</i></p> <p>17:00 – <b>Stadterneuerungspolitik in Europa</b> <b>Neue Programmatische Ansätze in ausgewählten Nachbarstaaten</b> <i>Dr. Klaus Fraaz, Bundesministerium für Raumwesen, Bauordnung und Städtebau</i></p> <p>17:45 – <b>Das Beispiel „Niederlande“</b> <i>Rolf Froessler, Urbano, Düsseldorf</i></p> <p>18:30 – Abendessen</p> <p>19:30 – <b>Vorstellung der Arbeitskreise</b></p> <p>20:00 – <b>Markt der Möglichkeiten</b></p> <p>21:30 – <b>Treffpunkt Akademie – Informelle Gespräche</b></p>	<p>08:15 – Morgenandacht</p> <p>08:30 – Frühstück</p> <p>09:15 – <b>Arbeitskreise:</b> <b>Soziale Stadterneuerung praktisch</b> <b>AK 1: Lokale Quartiersentwicklung</b> Projektpräsentation: <i>Jan Kuhnert, GBH Bauen und Wohnen mbH, Hannover</i> Leitung: <i>Reinhard Thies, LAG Soziale Brennpunkte</i></p> <p><b>AK 2: Lokale Ökonomie, Beschäftigung und Qualifizierung</b> Projektpräsentation: <i>Friedhelm Fix, Stadtteilprojekt Marxloh, Duisburg</i> Leitung: <i>Jochen Patsch, LAG Soziale Brennpunkte</i></p> <p><b>AK 3: Lokale Partnerschaft</b> Projektpräsentation: <i>Hans-Georg Rennert, Kommunales Forum Wedding e. V., Berlin</i> Leitung: <i>Jürgen Maier, LAG Soziale Brennpunkte</i></p> <p><b>AK 4: Lokale Bündnisse</b> Projektpräsentation: <i>Wolfgang Lerche, Amt für Jugend, Hamburg</i> Leitung: <i>Christina Hey, LAG Soziale Brennpunkte</i></p> <p>11:30 – <b>Plenumsausprache über die AK-Ergebnisse</b></p> <p>12:30 – Mittagessen</p> <p>13:30 – <b>Soziale Stadterneuerung: Chance für den sozialen Frieden!</b> <b>Neue Prioritätensetzung und Ressourcenbündelungen in der Stadtentwicklungspolitik</b> Es diskutieren auf dem Podium und mit dem Plenum <i>Karin Hagemann, Bürgermeisterin u. Umwelt-Frauen- und Planungsdezernentin der Stadt Gießen</i> <i>Aloys Zumbrägel, wohnungs- und städtebaupolitischer Sprecher der CDU-Fraktion des Hessischen Landtags, Wiesbaden</i> <i>Michael Denzin, wohnungs- und städtebaupolitischer Sprecher der FDP-Fraktion des Hessischen Landtags, Wiesbaden</i> <i>Hartmut Fritz, Vorsitzender der LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V., Frankfurt a. M.</i> <i>Dietmar Glaßer, Staatssekretär, Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung, Wiesbaden</i> <i>Christoph Kuhlenkampff, Verbandsdirektor, Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e. V., Frankfurt</i> <i>Jürgen Patscha, Baudezernent der Stadt Hanau</i> <i>Rudolph Raabe, Ltd. Ministerialrat, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden</i> <b>Moderation:</b> <i>Uwe Günzler, Leiter des Regional-Fernsehens, Hessischer Rundfunk, Frankfurt a. M.</i></p> <p>15:30 – Ende der Tagung mit dem Kaffee/Tee</p>

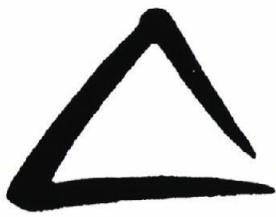
<b>Name</b>	<b>Anschrift</b>	<b>Dienstbezeichnung/Tätigkeit</b>
<b>Alex</b> Ulrike	Schäfergasse 18 63128 Dietzenbach	Dozentin d. Erwachsenenbildung
<b>Austermann</b> Klaus	Königswall 38-40 44137 Dortmund	Dipl.-Raumplaner Inst. f. Landes-u. Stadtentwicklg.forschg. NRW
<b>Behnecke</b> Volker	Ludwigstr. 4 35390 Gießen	Geschäftsführer Wohnbau Gießen GmbH
<b>Besau</b> Petra	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Dipl.-Sozialarbeiterin im Anerkennungsjahr LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.
<b>Boecher</b> Barbara	Kleiststr. 25 65187 Wiesbaden	Sozialarbeiterin Landesjugendamt Hessen
<b>Boller</b> Elke	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Referentin LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.
<b>Bolz</b> Pia	Berliner Str. 33-35 60275 Frankfurt	Jugend- und Sozialamt, Abt. Sozialplanung
<b>Boos-Krüger</b> Dr. Annegret	Obere Königsstr. 8 34112 Kassel	Dipl.-Ingenieurin Stadt Kassel-Sozialamt – Abt. Komm.
<b>Briel</b> Jörn	Kurfürstenstr. 7 34117 Kassel	Student/Praktikant HLT Ges. f. Forschg., Plang. u. Entwicklg mbh
<b>Busch-Geertsema</b> Volker	Kolhökerstr. 22 28203 Berlin	Dipl.-Sozialwissenschaftler GISS
<b>Denzin</b> Michael	Schloßplatz 1-3 65183 Wiesbaden	Wohnungs- u. städtebaupol. Sprecher Hessischer Landtag – FDP Fraktion
<b>Dettling</b> Hans	Aulweg 45 35392 Gießen	Leiter d. Stadtplanungsamtes Stadtplanungsamt Gießen
<b>Dietrich</b> Wolf	Martin-May-Str. 7 60594 Frankfurt	Architekt Architekten ABS
<b>Dittrich</b> Anette	Kiesweg 31 35396 Gießen	Assistentin GF
<b>Eufinger</b> Jürgen	Pfarrgasse 7 65520 Bad Camberg	Dipl.-Sozialarbeiter Caritasverband
<b>Evers</b> Prof. Dr. Adalbert	Karl-Glöckner-Str. 21e 35394 Gießen	Hochschullehrer Universität Gießen – Institut f. Politikwiss.
<b>Fix</b> Friedhelm	Warbruckstr. 89 47169 Duisburg	Stadtteilprojekt Marxloh
<b>Fleckenstein</b> Rudolf	Frankfurt	Gemeinwesenarbeiter Stadtteilwerkstatt Unterliederbach
<b>Förster</b> Gustav	Tanusstr. 23 56370 Allendorf	Sozialpädagoge
<b>Fritz</b> Hartmut	Alte Mainzer Gasse 10 60311 Frankfurt	Direktor Caritasverband Frankfurt e. V.
<b>Froessler</b> Rolf	Fürstenwallstr. 61 40219 Düsseldorf	Urbano
<b>Fürst</b> Hans	Schaumainkai 47 60596 Frankfurt	
<b>Gerhardt</b> Anneliese	Am Kiesberg 7 60529 Frankfurt	Dipl.-Sozialpädagogin Spiel- und Lernstube
<b>Gronbach</b> Sigrid	Senckenberganlage 26 60325 Frankfurt	Wissenschaftliche Mitarbeiterin Institut für Sozialforschung

<b>Name</b>	<b>Anschrift</b>	<b>Dienstbezeichnung/Tätigkeit</b>
<b>Groß</b> Ursula	Gernsheimer Str. 10 64521 Groß-Gerau	Grundstückskauffrau Baugenossenschaft Ried eG
<b>Günther</b> Heinz	Rotteckstr. 16 60316 Frankfurt	Ev. Verein für Wohnraumhilfe
<b>Günzler</b> Uwe	Bertramstr. 8 60320 Frankfurt	Redakteur Hess. Rundfunk – Redaktion Hessenschau
<b>Haak</b> Edda	Hoehgartenstr. 30 35641 Schöffengrund	Dipl.-Sozialpädagogin
<b>Hagemann</b> Karin	Berliner Platz 1 35390 Gießen	Bürgermeisterin/Planungsdezernentin Stadt Gießen
<b>Hamann</b> Volker	Johannesstr. 15 35390 Gießen	Stadtverordneter
<b>Hartnagel</b> Martina	Rodgaustr. 8 64291 Darmstadt	Dipl.-Sozialpädagogin DW/Caritasverband – AG Gemeinwesenarbeit
<b>Heinz</b> Michael	Alte Mainzer Gasse 10 60311 Frankfurt	Caritasverband Frankfurt e. V.
<b>Hermann</b> Edwin	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Referent LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.
<b>Hey</b> Christina	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Frauenbildungsreferentin LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.
<b>Hofmeister</b> Klaus	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Betriebswirt LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.
<b>Kind</b> Hartmut	Görrestr. 2 36041 Fulda	Selbständig Kind & Rausch Planungsbüro
<b>Köbberich</b> Martina	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Referentin LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.
<b>Koch</b> Dr. Rüdiger	Brahmsstr. 10 60381 Frankfurt	Angestellter Firma Merz
<b>Kopetzki</b> Christian	Heinrich-Heine-Str. 81 34121 Kassel	Stadtplaner/Hochschullehrer
<b>Körner</b> Jens	Max-Mirsch-Str. 453 60386 Frankfurt	Dipl.-Ingenieur (FH)
<b>Krings-Heckemeier</b> Dr. Marie-Therese	Kaiserstr. 29 53113 Bonn	Empirica
<b>Kröck</b> Eckart	Braubachstr. 15 60311 Frankfurt	Baudirektor Stadt Frankfurt, Amt 61
<b>Kuhnert</b> Jan	In den 7 Stücken 7 30655 Hannover	Geschäftsführer Ges. f. Bauen u. Wohnen Hannover mbH
<b>Kummer</b> Christoph	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Referent LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.
<b>Lamberjohann</b> Anne	Appelsgasse 12 60487 Frankfurt	
<b>Landler-Krämer</b> Dagmar	Kurt-Schumacher-Ring 2 65189 Wiesbaden	Stabstelle Grundsatz u. Planung Der Magistrat – Wohnungsamt
<b>Lerche</b> Wolfgang	Hamburger Str. 37 22083 Hamburg	Amt für Jugend

<b>Name</b>	<b>Anschrift</b>	<b>Dienstbezeichnung/Tätigkeit</b>
<b>Lücken-Isberner</b> Dr. Folckert	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Fachberater LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.
<b>Maier</b> Jürgen	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Sozialarbeiter (grad.) LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.
<b>Matzke</b> Peter	Troppauer Str. 23 35396 Gießen	Dipl.-Pädagoge Stadtteilwerkstatt
<b>Melekidou</b> Sofia	Mahräcker Str. 18 60431 Frankfurt	Dipl.-Pädagogin
<b>Menke-Kasugai</b> Sybille	Carl-Ulrich-Str. 24 64297 Darmstadt	Bauberrätin/Dipl.-Ing./Stadtplanerin Magistrat der Stadt – Stadtplanungsamt
<b>Meysel</b> Reiner	Gutenbergstr. 42 64289 Darmstadt	Büro Rittmannsberger & Partner
<b>Möglich</b> Jens-Uwe	Goethestr. 13 35578 Wetzlar	Dipl.-Ökotroph
<b>Mühlfeld</b> Jürgen	Rodgaustr. 8 64291 Darmstadt	Dipl.-Sozialpädagogin D/W Caritasverband – AG Gemeinwesenarbeit
<b>Mühlich</b> Dr. Eberhard	Annastr. 15 64285 Darmstadt	Institut Wohnen und Umwelt
<b>Mühlich-Klinger</b> Dr. Ilona	Annastr. 15 64285 Darmstadt	Wiss. Mitarbeiterin Institut Wohnen und Umwelt
<b>Mulzer</b> Annette	Frankfurter Str. 66 64293 Darmstadt	Sozialpädagogin
<b>Nagel</b> Margarete	Rothschildallee 11 60389 Frankfurt	Dipl.-Pädagogin
<b>Partsch</b> Jochen	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Referent LAG Soziale Brennpunkte Hessen e. V.
<b>Passarge</b> Ursula	Berliner Platz 1 35390 Gießen	Frauenbeauftragte Haupt- u. Personalamt d. Stadt Gießen
<b>Petersein</b> Margarete	Gustav-Hoch-Str. 10 63452 Hanau	Treff für Jugendliche
<b>Pinkvohs</b>		
<b>Polzin</b> Silvia	Hansastr. 4 34119 Kassel	Studentin, Landschaftsplanerin
<b>Puhmann</b> Michael	Goethestr. 6 64521 Groß-Gerau	Verwaltungsangestellter
<b>Raabe</b> Rudolf	Friedrich-Ebert-Allee 12 65185 Wiesbaden	Ltd. Ministerialrat HMFVWL
<b>Rennert</b> Hans-Georg	Wiesenstr. 29 13357 Berlin	Kommunales Forum Wedding e. V.
<b>Richter</b> Achim	Volckmarstr. 8 04317 Leipzig	Stadtplaner
<b>Röhner</b> Gerti	Rodgaustr. 6 63128 Dietzenbach	Sozialarbeiterin
<b>Rosche</b> Ulrich	Westerbachstr. 33 60489 Frankfurt	GWH-Räume zum Leben – Geschäftsstelle
<b>Rosenow</b> Olaf	Kurt-Schumacher-Ring 2 65189 Wiesbaden	Sachgebietsleiter Wohnraumerhaltung Der Magistrat – Wohnungsamt
<b>Roth</b> Nicole	Gernsheimer Str. 10 64521 Groß-Gerau	

<b>Name</b>	<b>Anschrift</b>	<b>Dienstbezeichnung/Tätigkeit</b>
<b>Schäfer</b> Peter	Rotteckstr. 16 60316 Frankfurt	Ev. Verein f. Wohnraumhilfe
<b>Schäfer-Gümbel</b> Thorsten	Berliner Platz 1 35390 Gießen	Stadtverwaltung, Dez. f. Jugend u. Schulen
<b>Schäferbarthold</b> Ulrich	Alte Mainzer Gasse 10 60311 Frankfurt	Abteilungsleiter Caritasverband Frankfurt
<b>Schimkat</b> Reiner	Sandbergstr. 10 64285 Darmstadt	Architekt
<b>Schimkat</b> Bettina	Sandbergstr. 10 64285 Darmstadt	Architektin
<b>Schirmer</b> Folkmar	Georg-Bärsch-Str. 1 65428 Rüsselsheim	Planer/Architekt
<b>Schmidt-Wollenborn</b> Heribert	Alte Mainzer Gasse 10 60311 Frankfurt	Sozialarbeiter Caritasverband Frankfurt e. V.
<b>Schneider-Kuzmierczy</b> Hannelore	Bethmannstr. 3 60311 Frankfurt	Die GRÜNEN im Römer
<b>Schott</b> Marjana	Humboldtstr. 24 34117 Kassel	Sozialpädagogin
<b>Schröfel</b> Harry	Schaumainkai 47 60596 Frankfurt	Politologe Nassauische Heimstätte
<b>Schulz</b> Karl Heinz	Kurt-Schumacher-Str. 23 60311 Frankfurt	Evangelischer Regionalverband
<b>Schütz-Iller</b> Petra	Obere Königstr. 8 34112 Kassel	Landschaftsplanerin Stadt Kassel, Sozialamt – Abt. Komm.
<b>Sieber</b> Martin	Gardistenstr. 16 64289 Darmstadt	Architekt
<b>Sievering</b> Ulrich O.	Im Eichwaldsfeld 2 61389 Schmitten, Taunus	Studienleiter Ev. Akademie Arnoldshain
<b>Sieverts</b> Prof. Dr. Thomas	Karolinenplatz 5 64289 Darmstadt	Technische Universität
<b>Simon</b> Jürgen	Eschersh. Landstr. 565 60431 Frankfurt	Sozialpädagoge Haus am Weißen Stein
<b>Springer</b> Joachim	Stadthof 3 63012 Offenbach	Amtsleiter Der Magistrat – Stadtplanungsamt
<b>Stasch-Hölzel</b> Karin	Troppauerstr. 23 35396 Gießen	Vertreterin d. Nachbarschafts-Initiative Stadtteilwerkstatt
<b>Steiert</b> Jürgen	Ludwigstr. 4 35390 Gießen	Soz.-Arb. u. Wohnungs-Fachwirt Wohnbau Gießen GmbH
<b>Stein</b> Ursula	Sömmeringstr. 11 60322 Frankfurt	Stadt- u. Regionalplanerin Büro f. Raumplanung u. Kommunikation
<b>Strauß-Wilts</b> Elsche	Am Weißen Stein 65510 Idstein	Sozialpädagogin Arbeiterwohlfahrt – Die Stube
<b>Strunk</b> Roland	Speicherstr. 2 60327 Frankfurt	Städtebauarchitekt Planungsbüro Mahler und Strunk
<b>Teetz</b> Adrian	Hamburger Allee 14 60486 Frankfurt	Verb. d. Südwestd. Wohnngswirtschaft. e.V.
<b>Tennstedt</b> Prof. Dr. Florian	Grubenrain 10 34132 Kassel	HSL (Stadtteilprojekt Nordstadt)

<b>Name</b>	<b>Anschrift</b>	<b>Dienstbezeichnung/Tätigkeit</b>
<b>Thies</b> Reinhard	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Geschäftsführer LAG Soziale Brennpunkte Hess. e.V.
<b>Vollmar</b> Hans	Kurt-Schumacher-Ring 2 65189 Wiesbaden	Dipl.-Ing./Abt.leiter Wohnungsbauf. Der Magistrat – Wohnungsamt
<b>Weidner</b> Jochen	Wächtersbachstr. 33 60489 Frankfurt	GWH
<b>Weiker</b>	Am Markt 14-18 63450 Hanau	Stadtplaner Stadtplanungsamt Hanau
<b>Wiederspahn-Wolf</b> Bettina	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Referentin LAG Soziale Brennpunkte Hess. e. V.
<b>Wippermann</b> Annette	Moselstr. 25 60329 Frankfurt	Referentin LAG Soziale Brennpunkte Hess. e. V.
<b>Zarda</b> Manfred	Im Sterzel 1 65343 Eltville	Landschaftsarchitekt
<b>Zumbrägel MdL</b> Aloys	Schloßplatz 1-3 65183 Wiesbaden	Mitglied d. Ausschusses f. Wohnen Hess. Landtag – CDU-Fraktion



Evangelische  
Akademie  
Arnoldshain

Landesarbeits-  
gemeinschaft  
Soziale  
Brennpunkte  
Hessen e.V.

## Hessen braucht Soziale Stadterneuerung in benachteiligten Wohngebieten!

Bürgerbeteiligung, Investitionen in Wohnungsmodernisierung und Wohnumfeld sowie Stärkung der lokalen Ökonomie müssen in einem Landes-Programm Soziale Stadterneuerung verankert werden.

Dies war die einhellige Meinung von Fachleuten der Sozialen Arbeit, der Stadtplanung und der Wohnungswirtschaft auf der *Fachtagung der Evangelischen Akademie Arnoldshain und der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V. »Sozial Stadterneuerung – Potentiale in benachteiligten Quartieren nutzen!«, am 5./6.11.98.*

VertreterInnen der hessischen Landtagsfraktionen und der Fachministerien waren mit den 110 TeilnehmerInnen einig, daß ein Programm entwickelt und im Landeshaushalt eingestellt werden muß, mit dem den drohenden Entwicklungen in Großsiedlungen und Wohngebieten präventiv entgegengewirkt werden soll.

Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von Sozialleistungen, Armut und mangelnde Integration sowie fehlende Teilhabe kennzeichnen die Lebenslage von Menschen in Stadtteilen mit Problemverdichtungen. Hier muß dringend gegengesteuert werden!

Gefordert ist eine Gemeinschaftsinitiative der Öffentlichen Hand, der Wohnungswirtschaft und der sozialen Trägern unter Einbeziehung von Arbeits- und Wirtschaftsförderung.

Bauliche Erneuerung, Schaffung von Arbeitsplätzen, Stärkung der Lokalen Ökonomie und Ausbau der technischen und sozialen Infrastruktur sind wesentliche Instrumente zur Verbesserung der Situation.

Der Bürgerbeteiligung und dem Kooperativen Stadtteilmanagement kommen dabei eine Schlüsselrolle zu. Durch offene Bürgerforen, durch Nachbarschaftsagenturen und Stadtteilwerkstätten sowie durch ämter- und institutionenübergreifende Kooperation soll der notwendige Veränderungsbedarf ermittelt und konkrete Projekte zur nachhaltigen Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen entstehen. Dabei geht es ebenso um die vorhandenen Potentiale der Menschen als auch um die städtebauliche Erneuerung.

"Daß die Stabilisierung auch in benachteiligten Wohngebieten durch Soziale Stadterneuerung nach einem solchen integrierten Ansatzes gelingt", so Hartmut Fritz, Vorsitzender der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V., "haben die positiven Erfahrungen bei der Sanierung der Sozialen Brennpunkte in Hessen gezeigt. Die Politik ist gefordert, zur Prävention ein entsprechendes Landesprogramm für gefährdete Stadtteile zu verankern".

Für Rückfragen und Erläuterungen steht Ihnen Reinhard Thies, LAG Geschäftsführer zur Verfügung.  
Tel.: 0641/ 85330 (Fr. und Sa.) oder 0171/6533372

## Einführung in das Tagungsthema

Hartmut Fritz, 1. Vors. der LAG

### Anrede

#### 1. Begrüßung und Dank

Zunächst möchte ich Sie im Namen der LAG als Kooperationspartner der Akademie und als Projektpartner an einigen Modellstandorten recht herzlich begrüßen.

Ich freue mich, daß es gelungen ist zu dem Thema „Soziale Stadterneuerung-Stadtteilmanagement / „Potentiale in benachteiligten Quartieren nutzen!“ Interessierte aus verschiedenen Fachdisziplinen zusammenzuführen.

Ich darf mich bei allen, die durch ihre finanzielle und fachliche Unterstützung die Vorbereitung und Durchführung dieser Tagung ermöglicht haben, recht herzlich bedanken.

Im Einzelnen sind dies:

- Die Europäischen Union, die im Rahmen der Pilotaktion „3. System und Beschäftigung“ die Aktivitäten des „Hessisches Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement“ (HEPNEST) für den Bereich „Stadtteilwerkstatt“ finanziell unterstützt hat.
- Das Land Hessen, das dieses Projekt mit Mitteln aus den Ministerien für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Frauen, Arbeit und Sozialordnung und Wissenschaft und Kunst anteilig finanziert hat.
- Der Verband der Südwestdeutschen Wohnungsunternehmen, der neben der Förderung dieser Tagung die Geschäftsstelle der AG HEPNEST übernommen hat und damit die Kooperation auf Landesebene sichert.
- Die beteiligten Kommunen, die an den Modellstandorten die jeweiligen lokalen Projekte unterstützen und Partner für innovative Entwicklungen sind.
- Die örtlichen Trägern der Gemeinwesenarbeit und Beschäftigung, die als vor-Ort Projektträger ihre fachliche Kompetenz für Bewohnerbeteiligung und Beschäftigungsentwicklung einbringen.

- Das Institut Wohnen und Umwelt, das bei der Umsetzung des EU- Projektes für die Berichterstattung und Auswertung verantwortlich ist.
- In ganz besonderer Weise möchte ich mich an dieser Stelle bei Herrn Dr. Eberhard Mühlich vom IWU und bei Herrn Hans Fürst von der Nass. Heimstätte / Gesellschaft für innovative Projekte für die Zusammenarbeit bei der Konzeptentwicklung dieses Projektes bedanken.
- Ebenso herzlich danke ich der Evangelischen Akademie (Herrn Sievering und den MitarbeiterInnen), die diese Tagung mit uns konzipiert und vorbereitet hat. Mit der Akademie verbindet uns in der Bearbeitung von wichtigen sozialpolitischen Themen eine lange Tradition.
- Nicht zuletzt danke ich den MitarbeiterInnen der LAG für die gute inhaltliche und organisatorische Vorbereitung dieser Tagung.

## **2. Anlaß für diese Tagung**

Die anhaltende Wirtschafts- und Beschäftigungskrise, verfehlte staatliche Verteilungspolitik und das Aushöhlen der sozialen Sicherungssysteme führt zu einer Krise der sozialen Stadt. Folge dieser Krise ist die zunehmende Polarisierung von Arm und Reich. Einerseits wächst der Reichtum in privater Hand und die Wirtschaft steigert recht kontinuierlich ihre Leistungsfähigkeit bei gleichzeitigem Abbau von Arbeitsplätzen. Andererseits nimmt das Armutspotential in der Bevölkerung zu. Parallel dazu verknappen die öffentlichen Haushalte insbesondere in den Kommunen.

Für immer mehr Menschen wird Armut als Lebenslage zur bitteren Realität und führt sie ins gesellschaftliche Abseits. Diese Entwicklung wird durch das räumliche Abdrängen von Armut in städtische Randbereiche verstärkt. Die Entstehung von marginalisierten Stadtgebieten bzw. Siedlung ist damit vorprogrammiert. Ein intensives und konsequentes Gegensteuern findet nur unzureichend statt. Städtebauliche und soziale Entwicklungsmaßnahmen der Politik und Verwaltung bleiben aus oder sind zu kurzatmig angelegt. Sie führen dadurch zu keiner nachhaltigen Verbesserung. Statt dessen nehmen die sozialen Risiken in vielen Quartiere zu und gefährden ganze Stadtteile in ihrer Stabilität.

Die Menschen in diesen Wohngebieten fühlen sich vernachlässigt und im Stich gelassen. Resignation und Politikverdrossenheit nehmen zu, der Trend zur Radikalisierung und zum

sozialen Unfrieden ist unübersehbar. Negative Schlagzeilen in der Presse verstärken zudem die Ausgrenzung der dort wohnenden Menschen und die Stigmatisierung der Wohnadresse. Soziale Institutionen, Träger der Sozialarbeit, Bildungseinrichtungen, öffentlich geförderte Wohnungsunternehmen, usw. sowie gesellschaftliche Gruppen und Vereine stoßen an die Grenzen ihrer Möglichkeiten oder müssen aufgrund von Sparmaßnahmen ihre Arbeit einschränken.

Ignoriert man diese Entwicklungen, werden die sozialen Spannungen im Quartier überhand nehmen und das nachbarschaftliche Zusammenleben im Stadtteil und in der Stadt gefährden. Soziale Konflikte, eskalierende Gewalt und hohe Kriminalität sind als Folge nicht auszuschließen. Die Zustände in den Städten der USA und in französischen Vorstädten sind warnende Beispiele.

Seit Beginn der achtziger Jahre ist in Groß- und Mittelstädten ein Prozeß der sozialen Destabilisierung und Ausgrenzung zu beobachten. Lange Zeit glaubten Politik und Planer dem Phänomen der sozialen Erosion einzelner Stadtgebiete in erster Linie mit städtebaulichen Mitteln begegnen zu können. Die Prioritätensetzung stellte die Beseitigung baulich funktionaler Mängel in den Vordergrund. Sozialplanung, Arbeitsförderung, Ausbau der sozialen Infrastruktur oder BewohnerInnenbeteiligung spielten eine untergeordnete Rolle.

Mittlerweile setzt sich die Erkenntnis durch, daß diese einseitigen Entwicklungsmaßnahmen zu kurz greifen und nicht zu nachhaltigen Ergebnissen führen. Staatliche Ebenen, Kommunen und freie Träger erkennen zunehmend, daß den sich anbahnenden Verhältnissen nur dann gegengesteuert werden kann, wenn es gelingt, gezielte Präventionspolitik zu verwirklichen. Erste Ansätze zur Entwicklung ganzheitlicher Maßnahmen und integrierter Handlungsansätze, die den betroffenen Menschen in ihrer Lebenslage Perspektiven und Teilhabechancen erschließen, werden an unterschiedlichen Orten umgesetzt.

Konsequenterweise haben die neuen Koalitionäre auf Bundesebene die Sicherung der „Sozialen Stadt“ in ihr Programm aufgenommen. Es kommt nun darauf an diesen Ansatz programmatisch auf Länderebene abzusichern.

## → Ansätze zur sozialen Stadtteilentwicklung in Hessen

### **Gemeinwesenarbeit, Sanierung und Beschäftigung in Sozialen Brennpunkten**

In Hessen bestehen seit einigen Jahren Bemühungen, präventive Ansätze zur sozialen Stadtentwicklung in benachteiligten Quartieren zu thematisieren. Das Land Hessen kann dabei auf eine 25-jährige Tradition der Arbeit in Sozialen Brennpunkten zurückblicken. Es ist festzustellen, daß die Auflösung der meisten klassischen Obdachlosenunterkünfte und die Umwandlung von Sozialen Brennpunkten zu normalen Wohngebieten in weiten Teilen des Landes geglückt ist. Zu verdanken ist dieser Erfolg

1. der konsequenten Unterstützung von BewohnerInnenaktivierung und der Stärkung von Selbsthilfepotentialen der Betroffenen sowie
2. der Verknüpfung verschiedener Landesprogramme zur Verbesserung der Lebenslage der Menschen in Sozialen Brennpunkten in den Bereichen Wohnungsmodernisierung, Beschäftigung/ Ausbildung und Gemeinwesenarbeit.

An diesem Erfolg hat die LAG im Übrigen entscheidend mitgewirkt.

### **Kooperatives Stadtteilmanagement in gefährdeten Stadtteilen**

Für gefährdete Stadtteile, die vom sozialen Abstieg bedroht sind, gilt ebenso die Notwendigkeit zu einer lokal koordinierten, sozialen Stadterneuerung.

Auch von Seiten des Landes ist ein ressortübergreifendes Handeln gefordert. Es müssen Förderstrukturen entwickelt werden, die die unterschiedlichen Instrumente aus den sozial- und wohnungswirtschaftlichen Bereichen verknüpfen und weiter Fachdisziplinen einbinden.

Alarmiert durch die wiederholt extrem geringe Wahlbeteiligung und den hohen Anteil von WählerInnen rechtsextremistischer Parteien in Wohngebieten, in denen sich soziale Problemlagen verdichteten, wird der dringende Handlungsbedarf auch für die Politik deutlich.

*Dies war schließlich Auslöser zur Gründung der AG HEPNEST in Hessen.*

Unter den beteiligten, unterschiedlichen Akteursgruppen besteht Konsens darüber, daß ein zukünftiges **Programm zur Sozialen Stadterneuerung in benachteiligten Wohngebieten** als dauerhafte Gemeinschaftsaufgabe von Land, Kommunen, Wohnungswirtschaft, sozialen Trägern und Gewerbe funktionieren muß. Hauptanliegen ist es daher, die Ressourcen und Mittel aus den verschiedenen Bausteinen zur Wohnungsmodernisierung,

Wohnumfeldmaßnahmen, Gemeinwesenarbeit und Beschäftigungsmaßnahmen sowohl auf Landesebene als auch auf örtlicher Ebene zu bündeln und gezielt in Stadtteilen, die durch Arbeitslosigkeit, Armut, Sozialhilfeabhängigkeit und ethnische Konflikte gefährdet sind, zur wirksamen Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung einzusetzen. Neben der traditionellen Stadterneuerung sollen nunmehr gleichzeitig auch Maßnahmen und Projekte zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe der Bevölkerung sowie zur nachhaltigen Stabilisierung der sozialen Verhältnisse und des nachbarschaftlichen Zusammenlebens im Quartier unterstützt werden. Insbesondere gilt es, vorhandene Potentiale und ungenutzte Ressourcen im Stadtteil zu entdecken und zu fördern.

### **Gemeinwesenarbeit und Betroffenenbeteiligung**

Für die Bearbeitung und Umsetzung einer Sozialen Stadterneuerung bedarf es eines auf Perspektive angelegten Stadtteilmanagements unter Einbeziehung der örtlichen Gemeinwesenarbeit, das sich nicht nur auf die Durchführung von einzelnen Projekten beschränkt. Es müssen stadtteilbezogene - niedrighschwellige, auf Beteiligung ausgerichtete - Bearbeitungsformen entwickelt werden, die dauerhaft tragfähig sind. Gelingen kann dies nur, wenn die Beteiligten sich auf ein kooperatives Stadtteilmanagement verständigen, das Betroffenenaktivierung und BürgerInnenbeteiligung zur Maxime macht. Der Gemeinwesenarbeit kommt dabei eine besondere Schlüsselrolle zu.

### **Lokale Beschäftigung: Stärkung lokaler Ökonomie und Arbeitsbeschaffung**

Ein zentrales Element in der Stadtteilentwicklung sind Beschäftigungsperspektiven insbesondere für langzeitarbeitslose Frauen und Männer, aber auch Jugendliche. Gemeint sind sozialversicherungspflichtige und tariflich entlohnte, qualifizierende und freiwillige Beschäftigung bei den Erneuerungsmaßnahmen im Stadtteil (z.B. Gebäudesanierung, Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen) wie auch im Rahmen von allgemeinen Integrationsprojekten (z.B. Stadtteilkantine, Nachbarschaftsagentur). Investitionen und Projekte im Rahmen der Stadterneuerung müssen neben dem Aufwertungseffekt immer auch zum Ziel haben, die lokale Ökonomie zu stärken. Bei den BürgerInnen des Stadtteils erzielen sie ihre Wirkung insbesondere dann, wenn dadurch Beschäftigung vor Ort, sichtbare Wertschöpfung für die Nachbarschaft und wirtschaftliche, d.h. auch unternehmerische Perspektive im Stadtteil entsteht.

Soziale Stadterneuerung stellt **neue Herausforderung an beteiligten Akteure:**

Träger der Sozial und Gemeinwesenarbeit, Wohnungswirtschaft, kommunale Verwaltungen aber auch Bund und Länder stehen vor neuen Anforderungen. Kooperation, Ressourcenbündelung und interdisziplinäres Handeln ist gefordert. Die Akteure müssen sich als Partner in ihren unterschiedlichen Aufgabenstellungen finden, um mit den BürgerInnen des Stadtteils und der Politik zu neuen Handlungsansätzen zu kommen.

### **3. Ablauf der Tagung**

Im 1. Teil werden deshalb neue Entwicklungsperspektiven für benachteiligte Quartiere aus der Sicht verschiedenen Akteure thematisiert.

Im 2. Teil sollen neuere Entwicklungen in Hessen aufgezeigt werden, die im Rahmen von HEPNEST gestartet wurden (Zwischenbericht).

Im 3. Teil wollen wir profitieren von Konzepten und Erfahrungen in Europäischen Nachbarstaaten.

*Leider muß der Beitrag von Herrn Fraaz vom Bundesbauministeriums wegen Krankheit entfallen. Sein Referat liegt schriftlich vor und kann zur Verfügung gestellt werden. Dankenswerterweise hat Herr Froessler einen inhaltlichen Part in seinem Beitrag übernommen.*

Im 4. Teil sollen in Foren Ansätze aus vier Bundesländern aus Sicht verschiedener Akteure dargestellt werden und die Übertragbarkeit für Hessen überprüft werden.

Zum Abschluß der Tagung soll die Perspektive eines Hess. Landesprogramms „Soziale Stadterneuerung“ unter dem Aspekt der fachlichen Standards und der politischen Realisierung mit PolitikerInnen und Fachleuten aus Wohnungswirtschaft, Verwaltung und Trägern der sozialen Arbeit erörtert werden.

Ich wünsche allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung interessante Informationen für ihre weitere Arbeit. Ich hoffe, daß viele neue Erkenntnisse vermittelt werden und daß die Diskussion Ansätze für eine intensive Kooperation der Beteiligten bei der Lösung der angesprochenen Aufgaben eröffnet.

## Grußwort „Soziale Stadterneuerung“, Arnoldshain 5.11., 10.50 h

- „Investitionen in Ausbildung und Bürgerbetreuung werden nie als Aktivposten angesehen. Aber unangefochten bleibt die Wachstumsillusion, sobald einer Golfbälle verkauft.“ (John R. Saul)
- polemisch zugespitzt, daß wir bei der Bewertung von Investitionen in der modernen Gesellschaft etwas falsch machen. (Es ist eigentlich wirklich nicht einzusehen, daß wir den Kauf einer Urlaubsreise als gesunde wirtschaftliche Aktivität betrachten, Ausgaben für Kindererziehung aber bloß als Kosten)
- als Vertreter von Wirtschaftsunternehmen greife ich Bild auf und begrüße herzlich im Namen des Verbandes SW und von von VD Kulenkampff, der verhindert
- VSW ist Dachverband von mehr als 200 WU in Hessen und Rheinland-Pfalz mit fast einer halben Million Wohnungen und mehr als einer Million Mieterinnen und Mieter. Das Besondere: Nicht ausgerichtet auf Gewinnmaximierung und -ausschüttung - „shareholder value“ -, sondern reinvestieren erwirtschaftete Überschüsse weitgehend zu wohnungspolitischen / sozialen Zwecken.
- Partner der öffentlichen Hand bei der Wohnraumversorgung breiter, besonders einkommensschwacher Bevölkerungsschichten. Schwerpunkt lange Zeit: Neubau
- Was ist unser Interesse an sozialer Stadterneuerung?
- Dasselbe wie Ihres: Begleiterscheinungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbruchs - Stichworte: Arbeitslosigkeit und soziale Konflikte - spielt sich „live“ nicht im Villenviertel ab, sondern in den Quartieren des sozialen Wohnungsbaus.
- Begriff „soziale Segregation“ in der Öffentlichkeit eher irreführend. Er bedeutet, daß sich in den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus zunehmend Problemgruppen konzentrieren. Integration funktioniert nicht mehr, wenn schon das zahlenmäßige Verhältnis nicht mehr stimmt zwischen denen die integrieren und denen, die integriert werden sollen. Abgesehen von ethnischen, religiösen, kulturellen K.

- die öffentliche Hand - Kommunen - haben im Gegensatz zu früher weder finanziell noch personell die Möglichkeit, aus eigener Kraft dagegen anzugehen.
- für Wohnungsunternehmen bedeutet eine Zusammenballung sozialer Probleme die Gefahr, daß ein Wohngebiet zum sozialen Brennpunkt absteigt, Folgen: Vandalismusschäden, hohe Fluktuationsrate, Leerstände.
- das bedeutet: Ertragsminderung und hohe Instandhaltungskosten - WU haben also ein originär wirtschaftliches Interesse an sozialer Stadterneuerung. Sie müssen die Bewohnerstrukturen sozial stabilisieren, um die eigenen Bestände vermietbar zu halten und dem Auftrag der Wohnungsversorgung nachkommen zu können.
- Unseren WU ist klar, daß ihre Aufgaben heute weit über die der bloßen Wohnungsvermietung hinausgehen. Sie können auf vielen Ebenen soziales Management als Bestandteil sozialer Stadterneuerung übernehmen: durch aufsuchende Sozialarbeit Zwangsräumungen vermeiden; sie können eine sozialverträgliche Wohnungsbelegung steuern; sie können Wohnumfeldverbesserung mit Beschäftigungsförderung verknüpfen. Beispiel: vorgestern in der Zeitung, daß zwei unserer Mitgliedsunternehmen in der Frankfurter Siedlung am Bügel bei einem Beschäftigungsprojekt für 10 Sozialhilfeempfänger mitmachen. Arbeit: Vandalismusschäden beseitigen. Integriertes Handeln.
- Erfahrung zeigt jedenfalls, daß soziale Stadterneuerung nicht funktioniert, wenn jeweils nur eine Behörde oder ein sozialer Träger seiner Arbeit nachgeht. Soziale Stadterneuerung kann nur durch integriertes Vorgehen erfolgreich sein, nur durch Zusammenwirken aller Beteiligten - Wohnungsunternehmen, Verwaltung, Soziale Dienste, Beschäftigungsförderung und vor allem der Bewohner. Und wer ist am dichtesten an den Bewohnern? Die Wohnungsunternehmen.
- Deshalb sehen wir Investitionen in soziale Stadterneuerung als lohnende Investitionen an, als Aktivposten im Sinne John R. Sauls. Deshalb führt der VSW unter anderem die Geschäftsstelle des Projektnetzes oder HEPNEST, deshalb beteiligt er sich an der heutigen Veranstaltung - viel Erfolg!

# Entwicklungsperspektiven benachteiligter Quartiere

Thomas Sieverts

## Konzepte und Strategien städtebaulicher Revitalisierung des Gebäudebestandes und der brachgefallenen Flächen als Teil einer systematischen Kreislaufwirtschaft

**1. Einleitung: Die Bedeutung des Baubestands unter den Gesichtspunkten des Denkmalschutzes, der Konversionsflächen und der Ökologie in einem weitgefaßten Sinn.**

Die Beschäftigung mit dem Baubestand als eine wesentliche Resource des Städtebaus ist seit der Rückbesinnung auf die Geschichte der Stadt, die seit dem "Jahr des Denkmalschutzes" 1975 eine ganze kleine Epoche des Städtebaus bis etwa zur europäischen Wende bestimmt hat, zu einem Thema geworden. Die Diskussion konzentrierte sich jedoch seinerzeit im Wesentlichen auf die Frage eine Revitalisierung von historisch wertvollem Baubestand: Es ging um die Revitalisierung von Baudenkmalern.

Nach der Europäischen Wende 1989/90 hat sich das Thema aufgeweitet: Im Zuge der militärischen Demobilisierung und mit der von der Globalisierung verstärkten Desindustrialisierung fielen große Flächen brach mit in der Regel großem Gebäudebestand, von dem meist nur ein kleiner Teil denkmalschutzwürdig ist. Viele dieser Flächen liegen stadtnah und hatten bisher häufig die Entwicklung der betroffenen Städte stark eingeschränkt. Das Freiwerden dieser Flächen ist deshalb als säkulare Chance der Stadtentwicklung eigentlich nur mit dem Schleifen von Wall und Graben vor 200 Jahren und den sich damit seinerzeit eröffnenden Entwicklungschancen zu vergleichen.

Inzwischen geht es bei dem Thema um das Ganze der Stadt: Die Notwendigkeit, mit Naturressourcen haushälterisch umzugehen, gilt ganz besonders für das Bauen und lenkt ganz von selbst den Blick auf den Gebäudebestand und dessen möglichst effiziente Nutzung, im Vergleich zu Abriß und Ersatz durch Neubau.

Vergleichende Untersuchungen von Neubauten, sogar von solchen mit ausdrücklich ökologischer Zielsetzung, und Umbauten von Altbauten sind ganz eindeutig auch gerade unter ökologischer Zielsetzung zugunsten der Altbauten

ausgefallen. Die Gründe hierfür liegen in der besonderen Ausprägung von Merkmalen, die für die ökologische Qualität von besonderer Bedeutung sind und die bei echten Altbauten, d.h. Bauten, die vor dem zweiten Weltkrieg errichtet wurden, im allgemeinen positiv besetzt sind:

- Eine lange Lebenserwartung der baulichen und technischen Anlagen
- Ressourceneffizienz über eine lange Zeitdauer
- Reparaturfähigkeit
- Demontierbarkeit
- Wiederverwendbarkeit der Teile
- die Ungefährlichkeit der Baumaterialien als Müll
- Trennbarkeit und Deponierbarkeit

Uta Hassler und Nikolaus Kohler, die wesentliche Forschungen zur Bestandserhaltung geleistet haben, und von denen die Liste der obigen Aspekte stammt, betonen:

"Nur aufgrund solcher Kriterien sind wissensbasierte ökologisch verantwortbare Entscheidungen für Um- und Neubau wie für Weiternutzungskonzepte möglich."<sup>1)</sup>

Demontierbarkeit und Wiederverwendbarkeit von Bauteilen war früher gängige Praxis: Unsere Familie hatte mehrere Jahre ein Ferienhaus im Hunsrück in Form eines etwa 150 Jahre alten Kottens, dessen Fachwerk fast gänzlich aus Elementen eines noch viel älteren Fachwerks bestand, wobei eine erhebliche "Schieflage" des Kotten von Anfang an in Kauf genommen worden war, weil halt die wiederverwendeten Teile doch nicht so ganz für den "Neubau" paßten!

Und wer den allmählichen Verfall eines solchen alten Hauses verfolgen konnte, wird das tröstliche Gefühl kennen, das die Beobachtung vermittelt, wie mit der Zeit ein solches Gebäude wieder zu Erde wird.

Mein Sohn hat als Schüler als "Squatter" einer alten, in Konkurs gegangenen Fabrik eine große Halle mit "Fundstücken" aus dem weiteren Industriegelände wieder nutzbar gemacht und für einige Jahre "bewirtschaftet" für z.B. türkische Hochzeiten, Chamapagner-Parties und Werbefilme, bevor die Halle abgerissen wurde - eine überaus nützliche und ökologisch sinnvolle Zwischennutzung.

Die Vergangenheit, zumindest der letzten vier Jahrzehnte, hat beim Bauen den oben aufgeführten Kriterien wenig Beachtung geschenkt. Das moderne Bauen hat, im Gegenteil, mit industrialisierten, wenig reparaturfreundlichen, "Verguß-Bauweisen", mit Verbundbaustoffen und chemischen Zusatzstoffen ein langfristiges "Sondermüllproblem" geschaffen.

Beim Abriß von Bauobjekten machen wir uns selten klar, daß wir in der Regel mit Bauten zu tun haben, deren Entstehungszeit meist viele Generationen zurückliegt, und damit Materialien freisetzen, die während der Gebrauchszeit der Bauten im "Zwischenlager Baubestand" gebunden waren. Das war bisher auch ziemlich unproblematisch, denn die gegenwärtig noch hauptsächlich zum Abriß anfallenden Gebäude stammen ganz überwiegend aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg und sind in Bezug auf den anfallenden Bauschutt vergleichsweise einfach zu handhaben.

Das gilt - wie skizziert - für die nächste Generation der zum Abriß anstehenden Gebäude aus den letzten Jahrzehnten nicht mehr.

Das Ausmaß der zukünftigen Sondermüllproblematik wird drastisch deutlich, wenn wir uns vor Augen stellen, daß erheblich mehr als die Hälfte des Bauvolumens aller Wohngebäude in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg gebaut wurde, von denen viele die aufgezeigten negativen Merkmale aufweisen..

"Noch immer wächst das "Stofflager" im Baubestand erheblich, d.h., es werden erheblich mehr Stoffe eingesetzt als Müll und Abrißmaterialien aus dem Baubestand entfallen." (Vergl. Anm. 1)

"Selbst bei stark zurückgehendem Neubau und einem deshalb immer noch, wenn auch abgeschwächt weiterhin anwachsendem "Stofflager" werden die Bauschuttmassen erheblich anwachsen. Absolut erscheint diese Entwicklung gar nicht so problematisch. Anlaß zur Sorge aber geben - neben der wachsenden Kapitalbildung durch Unterhaltsverpflichtungen - zwei Entwicklungen: Die immer kürzeren Lebenserwartungen der Bauten, - als die Bewegung hin zu hochinstallierten Gebäuden mit kürzeren Halbwertszeiten der Anlagen -, und die Zunahme problematischer Stoffe im Bestand. "Diese Entwicklungen wirken sich - wie angedeutet - zwar erst in einigen Jahrzehnten aus." (Vergl. Anm. 1) Umso

dringlicher ist es, heute schon gegenzusteuern, um den großen und schweren Tanker des Bauwesens bei Zeiten auf einen veränderten Kurs zu bringen.

## 2. Städtebauliche Feststellungen

Die kurze Skizze der - je nach gewählter Perspektive - verschiedenen Bedeutungen des Baubestands führt unmittelbar zu wesentlichen städtebaulichen Strategieüberlegungen. Bevor wir uns diesen strategischen Fragestellungen im einzelnen zuwenden, werden wir einige Feststellungen treffen, die eine wesentliche Tatsachenbasis für unsere Überlegungen wesentlich darstellen.

Die anfangs angeführten drei Betrachtungsaspekte "Denkmalschutz", "Konversion" und "Bedeutung der Bestandsressourcen", die nacheinander in den Vordergrund der fachlichen Diskussion getreten sind, wollen wir in einen Rahmen von städtebaulichen Tatsachen stellen, die unsere weiteren Überlegungen stark bestimmen:

- Die Städte in Mitteleuropa sind im allgemeinen in ihrer gebauten Struktur mehr oder weniger abgeschlossen. 70 - 80 % der Städte des Jahres 2030 sind heute schon als bauliche Gehäuse vorhanden. Die geringen noch zu erwartenden Stadterweiterungen reichen nicht aus, die Stadtstrukturen noch wesentlich zu verändern.
- Bei einer haushälterischen Betrachtung des Gebäudebestandes und der gebauten Infrastruktur würde man feststellen, daß wir heute schon von fast allem zu viel haben: Der Gebäudebestand wird in zeitlicher Hinsicht sehr schlecht genutzt, die spezifischen Flächen für das Wohnen und Arbeiten sind größer als funktional benötigt (wenn auch sozial sehr ungerecht verteilt), die funktionale Überspezialisierung der meisten im letzten halben Jahrhundert entstandenen Gebäude führt in der Regel aufgrund des Wandels der Ansprüche zu einem funktionalen Obsoletwerden lange vor dem baulichen Verfall.
- Es fallen gegenwärtig mehr ehemals militärisch bzw. industriell genutzte Flächen brach als wir auf absehbare Zeit baulich benötigen werden. Hier entsteht eine Flächenreserve, die sorgfältig für die Zukunft gehütet werden sollte. auch wenn diese Flächen nur zum Teil in die Stadt integriert sind: Auch

stadtferne Flächen können im Gefüge der Regionalstadt wichtige und neue Aufgaben übernehmen.

- Der große vorhandene, aber im allgemeinen schlecht genutzte Gebäudebestand verursacht erhebliche Fixkosten in Betrieb, Heizung, Unterhaltung und Reparatur, und letztendlich Beseitigung. Der in den letzten Jahrzehnten errichtete Gebäudebestand muß - wie skizziert - bei Abriß in großen Teilen zum aufwendig und teuer zu behandelnden Sondermüll gezählt werden.
- Das Prinzip der weitgehenden Beschränkung der zukünftigen Stadtentwicklung auf den Bestand wird auch von der Forderung getragen, einerseits keine weitere offene Landschaft für Stadterweiterungen in Anspruch zu nehmen und andererseits die vorhandene städtische Infrastruktur dauerhaft und besser zu nutzen.

Alle diese Feststellungen zusammengenommen führen zu der Erkenntnis, daß Stadtentwicklung im Bestand ablaufen muß und heute auch schon weitgehend im Bestand abläuft. Die "Umbaurate" liegt - je nach betrachtetem Bestandteil der Gehäuse, bzw. der Infrastruktur zwischen ca. 1 % (z.B. Rohbau und Konstruktion) und ca. 5 % z. B. Fenster und Gebäudetechnik. Wenn man eine Karte herstellen würde, die das Ausmaß an Umbauten und Umnutzungen im Rahmen der bestehenden baulichen Gehäuse zeigen würde, könnte man die heute schon vorhandene Bestandsdynamik anschaulich erkennen.

### **3. Prinzipielle städtebauliche Strategie-Überlegungen für den Umgang mit dem Bestand**

Aus den oben getroffenen Feststellungen lassen sich nun eine Reihe von prinzipiellen städtebaulichen Strategieüberlegungen ableiten, die zu tiefgreifenden Veränderungen in der Praxis von Architektur und Städtebau führen werden:

- Es muß - wie bei dem Verhältnis von Energieverbrauch und Wirtschaftswachstum, - eine Entkoppelung von spezifischem Flächenzuwachs und Wachstum an Lebensqualität (Lebensstandard) erreicht werden. Diese Forderung ist zwar einleuchtend, aber schwer durchzusetzen, weil der Trend zu wachsendem spezifischem Flächenverbrauch tief verwurzelt und hartnäckig-stetia zu sein scheint.

- Der Umbau wird gegenüber dem Neubau in den Vordergrund rücken müssen; er muß mit dem Ziel betrieben werden, langlebige, vielfach nutzbare Gebäude zu schaffen, die einen mehrfachen Nutzungswechsel im Laufe der Zeit ohne Zerstörung und mit vertretbarem Umbauaufwand vertragen. Denn Erfahrungen zeigen, daß meist lange Zeit vor dem baulichen Verfall ein Gebäude funktional unbrauchbar wird: Es ist den sich ändernden funktionalen Ansprüchen nicht mehr gewachsen lange bevor der bauliche Verfall einsetzt. Dies gilt ganz besonders für moderne, funktional spezialisierte Gebäude.

Die erfahrungsgemäß im Vergleich zu "modernen" Gebäuden viel bessere Umnutzungseignung älterer Gebäude, insbesondere aus dem 19. Jahrhundert, hängt mit deren größerer baulicher Redundanz zusammen: Größere Raumhöhen, größere Raummaße, zahlreiche Räume etwa gleicher Größe und neutrale innere Erschließungssysteme tragen zur einfacheren Umnutzbarkeit bei. Aber auch die handwerklichen Baumethoden und die Beschränkung auf wenige, natürliche Baumaterialien erleichtern Umbau und Anpassung an sich wandelnde Nutzungen: Einzelne konstruktive Teilsysteme lassen sich erneuern, ohne den Baubestand zu gefährden, und auch bei einer letztendlichen Beseitigung lassen sich die Baumaterialien ohne Probleme in den Naturkreislauf zurückführen.

- Die im Vergleich zur Masse des Bestands wenigen Neubauten müssen von vornherein auf Umnutzbarkeit und letztendliche Recyclingfähigkeit hin ausgelegt werden. Ein solches Umdenken könnte u.a. dadurch gefördert werden, daß mit der Baugenehmigung zugleich die Abrißkosten abzüglich eines Wiederverwertungsnutzen bei der Gemeinde hinterlegt werden müßten. Eine solche Beseitigung- bzw. Recyclinggebühr, bei der die Höhe der zu hinterlegenden Abrißkosten von der umfassend begriffenen ökologischen Qualität des Gebäudes abhängig gemacht werden müßte, würde ein langlebiges Bauen, geeignet für unterschiedlichen Gebrauch, kräftig befördern. Gleichzeitig würde mit der Zeit ein Umnutzungs- und Wiederverwertungsfond entstehen, der der Kreislaufwirtschaft zu Gute käme.
- Für bestimmte Nutzungen, die erfahrungsgemäß nur wenige Jahre überdauern, sollten entweder architektonisch hochwertige, stabile aber hochreduzante, d.h. funktional und spezialisierte, nicht an eine bestimmte

Funktion eng angepaßte Gebäude gefordert werden. Oder es sollten zeitlich begrenzte Baugenehmigungen erteilt werden, mit der Auflage, die baulichen Gehäuse nach dieser Zeit rückstandslos zu beseitigen. Eine solche Regelung würde die Entwicklung von auch ökologisch vernünftigen Leichtbauweisen für bestimmte, zeitlich begrenzte Funktionen sehr befördern.

Mit einer solchen Regelung würde man einer städtebaulichen Kreislaufwirtschaft schon recht nahe kommen. Es müßte dabei abgewogen werden, in welchen Fällen stabile, hochreduzante und dann weitgehend zerstörungsfrei umnutzbare Gebäude anzuzielen sind und für welche Aufgaben leichte, hochspezialisierte, aber nur auf eine bestimmte Lebensdauer angelegte Gehäuse zu bevorzugen wären.

- Die bessere zeitliche Auslastung des Baubestandes könnte durch ein stadtweites Management von zeitlich begrenzten Zwischennutzungen von zeitweise leerstehenden Gebäuden gefördert werden. Dies würde auch zu einer Belebung der Stadt in zeitlicher und räumlicher Hinsicht beitragen. Die Darmstädter Architekturstudentinnen Monika Schneiders und Karin Joeckle haben mit einer empirischen Studie von regelmäßigen zeitweisen Leerständen (Wochenrhythmus) im Gebäudebestand der Nichtwohngebäude in einem Bereich des Stadtteils Berlin-Friedrichshain nachgewiesen, ein wie großes Nutzungspotential für zeitlich unterschiedlich begrenzte Zwischennutzungen verschiedenster Art in unseren Städten vorhanden ist. Dieses Nutzungspotential haben sie für eine Darstellung im World-Wide Web aufbereitet, mit dem Ziel eines stadtweiten, von überall abrufbaren, zeitlich begrenzten Raumangebots. Dieses über das W.W.W verbreitete Angebot könnte mit einer ebenfalls über das W.W.W organisierten Nachfrage zu einem lebendigen Markt von zeitlichen Zwischennutzungen ausgebaut werden.<sup>2)</sup>
- Letzteres wäre schon Bestandteil eines stadtweiten Gebäude- und Infrastruktur-Managements des Bestands, mit dem eine Gebäude-Kreislauf-Wirtschaft gefördert werden könnte. In einem solchen stadtweiten Gebäude-Management, begriffen als öffentliche und private Gemeinschaftsaufgabe, würde die konventionelle Trennung in zeitlich hintereinander geschaltete Planungsphasen mit getrennten Verantwortlichkeiten, in denen jeweils nur Anfangszustände festgelegt werden, ihren Sinn verlieren. Statt dessen müßte, im Sinne einer Ausrichtung der Stadtplanung auf den Prozeß einer städtischen

Kreislaufwirtschaft, z.B. die Baugenehmigung mit der Stadtplanung verbunden werden, weil nur über eine intelligente und kreative Baugenehmigungspraxis der ständige Prozeß des Umbaus der Stadt planvoll beeinflußt werden könnte.

- Bis zu einem gewissen Grade wird in Zukunft die "Hardware" des Gebauten einer systematischen Nutzungsprogrammierung und -optimierung mit Hilfe der "Software" des Gebäudemanagements unterworfen werden müssen, um den riesigen Gebäudebestand über seine gesamte Lebensdauer einer sich ständig wandelnden Nachfrage besser anpassen zu können. Weil sich offensichtlich der Nutzungswandel zeitlich beschleunigt und sich damit das Problem des funktionalen Obsoleszents verschärft, wäre an solchen neuen Bewirtschaftungsformen verstärkt zu arbeiten. Gegenwärtig wird die Problematik augenfällig am strukturellen Leerstand insbesondere von älteren Bürogebäuden deutlich, die sich gegen eine Transformation, z.B. in Wohnungen, sperren.
- Der zielgerichtete Umbauprozess der Stadt wird zweckmäßigerweise über die ohnehin in unterschiedlichen zeitlichen Abständen anfallenden Erneuerungs- und Modernisierungsnotwendigkeiten gesteuert werden, die sich fast immer zu unterschiedlichen Zeitpunkten räumlich in bestimmten Stadtteilen konzentrieren. Die erforderliche Erneuerungsrate ist je nach Bau- und Stadtelement unterschiedlich, aber in der Summe doch so groß, daß auf diese Weise eine Stadt im Verlauf von ein bis zwei Generationen zu einem Gutteil planmäßig umgebaut werden könnte, wenn es gelänge, die materiellen und sozialen Erneuerungsphasen mit der Stadtplanung zielgerichtet abzustimmen.

#### **4. Fragen nach einer erweiterten Sozialpflichtigkeit des Eigentums**

Die im vorigen Abschnitt skizzierten notwendigen Veränderungen in der Stadtplanung werfen schwierige und weitreichende Fragen nach der Sozialpflichtigkeit des Eigentums auf. Die Fragen beginnen mit der Untersuchung der sozio-kulturellen Verpflichtungen der Bauherren: Die Art der Bauherrenschaft hat sich vom persönlich verantwortlichen, für sich selbst und mit einer generationsübergreifenden Lebensperspektive bauenden Bauherren verschoben auf anonyme, kapitalverwaltende Gremien, die meist nur an einem schnellen Verkauf und kurzfristiger Rendite interessiert sind. Dies trägt tendenziell zur vorherrschenden Kurzfristspektive bei, die ein lanalebiaes. ökoloaisches

verträgliches Bauen nicht gerade fördert. Es wäre deswegen zu untersuchen, in welcher Form das Planungsrecht und die Bauordnungen in der Richtung weiterentwickelt werden könnten, daß bestimmte Mindestanforderungen nicht nur an die ökologische Verträglichkeit von Baumaterialien, sondern auch an die Redundanz der Gebäudestruktur in Form von Stockwerkshöhen, Erschließung, und Raumgrößen, Teilbarkeit und Verfügbarkeit festgelegt werden, um damit die einfache Umbaufähigkeit sowie die Umnutzbarkeit und damit die Langlebigkeit von Gebäuden zu fördern.

Die Fragen setzen sich fort mit der Untersuchung nach der sozio-ökonomischen und soziokulturellen Verpflichtung der Immobilienbesitzer für den Beitrag, den sie zu einem lebendigen Stadtleben zu leisten hätten: Verträgt es sich mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, den eigenen Bestand leerstehen und sogar verfallen zu lassen, wenn sich dies steuerlich rechnet? Sollte es hier nicht zumindest "gute Sitte" werden, in Zusammenarbeit mit der Gemeinde nach Zwischennutzungen zu suchen, die auch sozio-kulturell einen Beitrag zum Stadtleben leisten können?

Und die Fragen sind noch nicht beendet mit der Untersuchung der Verpflichtung der Bauherren, ihren Gebäudebestand zu erhalten und ihn nicht zuletzt in ruinösem Zustand der Verantwortung der Öffentlichkeit zu überlassen. Die Folge eines solchen Verhaltens sind in drastischer Form in den USA zu besichtigen, in Form von quadratmeilen weiten Verwüstungen ganzer Landstriche, die nach ihrer ökonomischen Ausbeutung einfach liegengelassen werden.

Die hier aufgeworfenen Fragen einer erweiterten kulturellen Sozialpflichtigkeit des Eigentums bedürfen zu ihrer Bearbeitung und Beantwortung eines ständigen Gesprächs zwischen der "Kapitalseite" und der Seite der Architekten und Städtebauer. Dieses Gespräch ist nahezu abgebrochen, die jeweiligen Milieus der Banker, Developer und Prozeßsteuerer einerseits und der Architekten und Stadtplaner andererseits bleiben "unter sich". Dabei müßten beide Seiten viel voneinander lernen - die Kapitalseite z.B., daß es kaum eine nachhaltigere Investition im Bauwesen gibt als in gute Architektur!

Zusammenfassend können wir feststellen: Wenn wir die Stadt- und Regionalplanung heute neu erfinden müßten, würden wir sie grundlegend anders als heute strukturieren: Sie müßte auf Veränderungsprozesse ausgerichtet sein

den Lebenszyklus von Gebäuden und Bewohnern im Auge haben und die Instrumente des Marktes intelligenter nutzen, um besser auf tatsächliche Nachfragen und tatsächliche Raumangebote reagieren zu können. Komplementär zu einem intelligenteren Einsatz von Marktprinzipien müßte die Sozialpflichtigkeit des Eigentums erweitert und der Dialog zwischen den Seiten des Kapitals und der Architekten/Stadtplaner belebt und auf Dauer gestellt werden.

## 5. Städtebauliche Beispiele

Nach dem Versuch einer skizzenhaften Bestandsaufnahme der Probleme, einer Feststellung von rahmensetzenden städtebaulichen Tatsachen und der Entwicklung von einigen prinzipiellen städtebaulichen Strategieansätzen will ich vier Beispiele für die städtebauliche Revitalisierung von Gebäudebeständen und brachgefallenen Flächen schildern, und zwar Beispiele aus den besonders problematischen Baubeständen der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, weil diese, wie anfangs gezeigt, das eigentliche Kernproblem der Zukunft darstellen werden.

Für die Revitalisierung des Baubestands aus dem 19. Und frühen 20. Jahrhundert gibt es inzwischen viele gelungene Beispiele, die auch dank der Initiative der Stiftung Wüstenrot, zu Recht systematisch in das Licht der Öffentlichkeit gerückt werden. Dies gilt nicht für den Umgang mit der, - wie anfangs skizziert - in vieler Hinsicht problematischeren städtebaulichen Substanz der Nachkriegszeit, die inzwischen ja - wie erwähnt - mehr als die Hälfte des Bestands ausmacht. Deshalb konzentriere ich mich auf vier Beispiele aus dieser Epoche.

Es handelt sich um eine typische Hochhaussiedlung in Göteborg aus den sechziger und siebziger Jahren, um ein Wohngebiet aus den fünfziger und sechziger Jahren mit einem städtebaulich dominanten Hochhaus in Ingolstadt, um die Revitalisierung einer sozialen Brennpunkt-Siedlung in der westfälischen Kleinstadt Harsewinkel (Westfalen) und die Revitalisierung einer sozial problematischen Siedlung in Bonn. Die letzteren drei Beispiele stammen aus der Praxis unseres Büros, bzw. eines befreundeten Münchner Büros (Ebe und Ebe), das erste Beispiel stammt aus einer vergleichenden Untersuchung von Großwohnsiedlungen und Neuen Städten aus der BRD, Polen, Finnland und Schweden, die ich in den achtziger Jahren zusammen mit Frau Dr. Irion durchgeführt habe.<sup>3)</sup>

Die vier Beispiele gehören alle zu der Gruppe von Bauwerken, die nicht aus bautechnischen, sondern aus sozialen Gründen "notleidend" geworden sind, jedes der Beispiele steht jedoch für jeweils andere Formen der Revitalisierung:

Das Beispiel aus Schweden zeigt eine unmittelbare, direkte Form des Recyclings, das Beispiel aus Ingolstadt zeigt zwei unterschiedliche Formen der Revitalisierung durch Umbau und bauliche Ergänzung, das Beispiel Harsewinkel zeigt einen indirekten Revitalisierungsprozeß alter Bausubstanz im wesentlichen durch eine umfangreiche Aufwertung des Umfelds sowie durch einen Neubau für Komplementäraufgaben und das Beispiel aus Bonn zeigt eine Kombination aus Abriß, Modernisierung, Umbau, bauliche Ergänzung, Wohnumfeldverbesserung und ergänzendem Neubau.

### 5.1 Göteborg-Lövgardet

Der Stadtteil Göteborg-Lövgardet wurde von 1966-68 geplant, als ein Musterbeispiel des schwedischen Sozialstaates für ein technisch, ökonomisch, kulturell und sozial erstklassig versorgtes Wohnbaugebiet. 1977 waren etwa 3.000 Wohnungen für ca. 6.000 Einwohner gebaut. Helmut Junkers, der das Bausystem entwickelt hatte, schildert die Ausgangssituation folgendermaßen:

"Die Wohnungsnot war groß, und die Politiker verlangten schnelle Baumethoden. Stadtteil und Zentrum sollten in nur vier Jahren realisiert werden, auf der Basis eines eigenen Vorfertigungssystems von sechs Tonnen schweren Platten mit einer maximalen Länge von 4,8 m und einer Deckenspannweite von 3 m bei 18 cm dicken Massivdecken. Mit diesem System ließen sich 700 - 1.000 m<sup>2</sup> fertige Wohnfläche in fünf Tagen realisieren, was einer Versiebenfachung der konventionellen Bauarbeiterleistung entsprach." 4)

Noch während der Bauzeit kam es 1970 zu einem starken Konjunkturunbruch. Die Nachfrage, insbesondere nach größeren Geschößwohnungen, ging zurück. Es wurden mehr billige und kleinere Wohnungen verlangt. Es kam zu einem Bevölkerungsrückgang, schnellem Mieterwechsel und verstärkter Reparaturanfälligkeit, der Anteil der Ausländer stieg auf 25 %, ein Drittel der Bevölkerung bestand aus Sozialhilfeempfängern.

Die Entwicklung Lövgardets verkörpert die für Schweden seinerzeit ebenso typische und bewunderte wie problematische und kritisierte Verbindung von sozialstaatlicher Daseinsfürsorge mit technokratischer Perfektion. Dieses hat zu einer besonders "reinen" und teilweise "übersteigerten" Perfektion der Planung und Konzeption bei der Verwirklichung geführt - mit der Folge, daß auch die sozio-kulturellen Probleme häufig ähnlich überdeutlich hervortraten. Der materielle Wohlstand hat früher als andernorts immaterielle Wohnbedürfnisse deutlich werden lassen, die gerade in den neuen Stadtteilen zu besonderen Problemen führen.

Trotz aller Anstrengungen gelang es nicht, der Probleme Herr zu werden - der Stadtteil Lövgardet ist ein besonders typischer Beleg für die These, daß nicht nur einzelne Gebäude, sondern sogar ganze Stadtteile aufgrund gewandelter Ansprüche obsolet werden können, lange bevor ein baulicher "Altersverfall" sichtbar wird, ja in diesem Fall sogar noch lange vor Abschluß der Kapitalabschreibungen. Zahlreiche Wohnungen standen schließlich leer, insbesondere in den Hochhäusern.

Es ist nun eindrucksvoll zu verfolgen, wie in Göteborg die schweren Probleme unter unserem Thema "Konzepte und Stategien städtebaulicher Revitalisierung des Gebäudebestandes" bewältigt wurden.

Der Schlüssel für die Bewältigung liegt paradoxerweise in der besonderen Qualität des industriellen Vorfertigungssystems, eine Bausystemfamilie, die - wie anfangs skizziert - wegen der meist gewählten Verbundbauweisen im allgemeinen besondere Probleme bei einem Umbau beinhaltet und besondere Probleme auch bei Abriß und Beseitigung aufwirft.

"In diesem Fall hat sich gezeigt, daß sich die Gebäude dank des einfachen Zusammenfügungssystems und der großen Fertigteilsysteme (....) ohne weiteres demontieren lassen." (Junker)

Es wurde zum ersten Mal in besonders interessanter und beispielhafter Form versucht, den Stadtteil der geschrumpften Nachfrage anzupassen, und zwar auf dem Weg der Demontage und des Recyclings:

- 4 - 5-geschossige Wohnblocks wurden bis auf zwei Geschosse demontiert, mit Satteldach versehen und zu Reihenhäusern umgebaut.
- Ein Teil der besonders unbeliebten Punkthochhäuser wurde vollständig demontiert und aus den demontierten Tafeln wurde ein Wohnblock in der Innenstadt errichtet.
- Mit einem weiteren Teil der demontierten Tafeln wurden Reihenhäuser gebaut.
- Ein dritter Teil der demontierten Tafeln wurde nach Nah- und Fernost exportiert und dort zu verdichteten, möglichst den landesüblichen Gewohnheiten entgegenkommenden Flachbausiedlungen mit folkloristischem Look montiert.

Meines Wissens steht dieses Beispiel einer Revitalisierung durch Demontage und Wiederverwendung der demontierten Bauteile an ganz anderer Stelle immer noch einzig dar. Es wäre meines Erachtens immer noch einen Versuch wert, diese Methode trotz der sehr viel schlechteren Bauqualität auch auf ostdeutsche und osteuropäische Siedlungen in industrieller Bauweise anzuwenden und im übrigen zu erforschen, ob auf diese Weise eine gewisse "verfügbare und bewegliche Reserve" an Bausubstanz gebildet werden könnte, die gegebenenfalls bei Wandel und Verschiebungen der Nachfrage eingesetzt werden könnte.

## 5.2 Ein Stadtteil in Ingolstadt

Der Stadtteil in Ingolstadt ist innenstadtnah, im ersten Erweiterungsring unmittelbar am Glacis im wesentlichen in den fünfziger Jahren entstanden. In den sechziger Jahren wurde eine Umgehungsstraße gebaut, an der 1973 als eine "städtebauliche Dominante" ein großes, in den späten sechziger Jahren geplantes neun-geschossiges und über hundert Meter langes Wohnhochhaus errichtet wurde. Beide Bestandteile des sozialen Wohnungsbaus - die typischen dreigeschossigen Wohnbauzeilen aus den fünfziger Jahren und das Großwohnhaus von 1971 - bedurften aus unterschiedlichen Gründen der Revitalisierung. Die Wohnungen aus den fünfziger Jahren waren - auch aufgrund problematischer Belegungen - sehr heruntergewirtschaftet, außerdem entsprachen die Wohnungen weder nach Größe noch nach Ausstattung den gegenwärtigen Ansprüchen. Das Großwohnhaus litt unter veraleichbar problematischer Beleguna. und außerdem zeigte es die

typischen Mängel vieler Architekturen aus jener Zeit: In der "brutalistischen" Manier jener Jahre zeigte es sehr grobe, unwirtliche Züge, und eine übermäßig konzentrierte Erschließung im wesentlichen über ein einziges Treppenhaus führte zu besonders gravierenden sozialen Problemen.

Beide Elemente - der fünfziger Jahre Wohnungsbau und das Großwohnhaus - waren in den Grundzügen durchaus städtebaulich und architektonisch qualitativ angelegt, so daß es lohnend erschien, unter Betracht der innerstädtischen Lage eine Revitalisierung der Bausubstanz in Angriff zu nehmen.

### **5.2.1 Die Siedlung aus den fünfziger Jahren**

Die Siedlung mit ca. 700 Wohnungen im Norden Ingolstadts wurde ab 1955 als Ausweichquartier für Heimatvertriebene und Personen, die man aufgrund der Errichtung von Truppenübungsplätzen umsiedeln mußte, erbaut.

Im Jahre 1989 erwarb die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Ingolstadt die Siedlung, um so den kostengünstigen Wohnraum einer rein kommerziellen Vermarktung zu entziehen. In einer Städtebaulichen Untersuchung wurde das Architekturbüro Ebe und Ebe, München, beauftragt die Möglichkeiten der städtebaulichen und wohnungspolitischen Verbesserung der Anlage zu untersuchen - von Abbruch und Neubaubebauung bis zu Weiterentwicklung, Sanierung und Verdichtung waren Alternativen anzubieten. Die Beschäftigung mit Grundlagen und Struktur der Siedlung ergab, daß die Substanz erhaltenswert war: einfache und prägnante Baukörperstellung, unprätentiöse, gut proportionierte Fassaden, großzügige und gut eingegrünte Freiflächen boten, wie bei vielen Siedlungen aus dieser Zeit, Ansätze für eine Erneuerung. Die Bevölkerungsstruktur und der Zustand der Bauten, mit ihren z.T. heutigen Wohnvorstellungen nicht mehr entsprechenden Grundrissen, lösten Handlungsbedarf aus.

Der zunächst erarbeitete Städtebauliche Rahmenplan sah in einer ersten Bauphase die Errichtung eines größeren Neubaus als Umsetzgebäude auf einem freien Grundstück im Nord-Osten des gesamten Areals und dann sukzessive Modernisierung, Umbau und verträgliche Verdichtung durch Aufstockung (Dachanhebung) aller weiteren zur Siedlung gehörenden Gebäude vor.

Die großzügig bemessenen Gebäudeabstände erlaubten Dachausbauten, bei denen die Traufe der bestehenden Häuser um ca. 1,6 m angehoben wurde, so daß Dachwohnungen ohne Dachschrägen entstanden. Der vorhandene Dachstuhl wurde dabei wieder verwendet. Er wurde als flach geneigtes, blechgedecktes Satteldach mit Dachüberstand dem Haus wieder aufgesetzt. Dies und das Vorhängen von Stahlbalkonen gibt den über 40 Jahre alten Häusern ein verjüngtes und heutiges Aussehen bei gleichzeitiger Verbesserung der Nutzbarkeit. Die Grundrisse erforderten unterschiedlich starkes Eingreifen. Manchmal war eine Beschränkung auf minimale Veränderungen hauptsächlich im Bereich der Sanitärinstallationen möglich, in anderen Fällen mußten die vorgefundenen Grundrisse neu strukturiert werden, um eine längerfristige Vermietbarkeit zu gewährleisten.

In Verbindung mit der Neuordnung des Wohnumfeldes erhielten die Erdgeschoßwohnungen über drei Differenzstufen erreichbare, direkt vorgelagerte Privatgärten (der restliche Höhenunterschied von ca. 60 cm wird durch Anschütten eines Streifens von Gartentiefe - ca. 5 m von der Fassade überwunden), die zum davorliegenden, gemeinschaftlich genutzten Grün hin abgepflanzt und mit niedrigen Zäunen abgeteilt sind. 5)

### 5.2.2 Das Großwohnhaus von 1973

Der 1973/74 von den Architekten Geith, Kolb und Stich, Ingolstadt errichtete Bau wurde im Zuge des Ausbaus der Hindenburgstraße konzipiert, die als Nordtangente gleichzeitig Zubringerfunktionen zur Autobahn, zum neuen Klinikum und zum Audi-Werk besitzt und damit eine große Verkehrsbelastung auch im Schwerlastverkehr zu bewältigen hat.

Es war beabsichtigt, mit diesem Bau eine wirksame "städtebauliche Dominante" an der neu ausgebauten Straße zu bilden; dies und die außerordentlich hohen Grundstückskosten führten zu einer sehr hohen Grundstücksausnutzung.

Der Bau steht nicht nur mit seinen äußeren Abmessungen mit 100 m Länge und 29 m Höhe, sondern auch in seiner horizontal betonten Fassaden-Gliederung, die die Großform unterstreicht und die einzelne Wohnung demgegenüber stark zurücktreten läßt, in einem deutlichen Kontrast zu seiner Umgebung. Er ist nicht

nur in seiner unmittelbaren Nachbarschaft, sondern auch im Zusammenhang der Gesamtstadt ein "Solitär" von einprägsamer Fernwirkung.

Die allgemeine Aufgabenstellung für den Planer ergab sich aus der deutlich zu Tage tretenden schweren Vermietbarkeit freierwerdender Wohnungen, die zum Teil nur mit erheblichen Mietnachlässen wiederbelegt werden können. Die Ursachen hierfür waren mehrschichtig: Sie lagen z.T. in der äußeren Erscheinung des Objektes und der Außenanlagen, z.T. in der Art und dem Zustand der inneren Erschließungsanlagen und nicht zuletzt wohl auch am sozialen Image der Wohnanlage. Es stand zu befürchten, daß die nachhaltige wirtschaftliche Vermietbarkeit ernsthaft in Frage gestellt war, wenn nicht Gegenmaßnahmen getroffen wurden.

Die Problemanalyse hatte eindeutig ergeben, daß eine ausschließlich funktionale Neuordnung ohne eine entsprechende architektonische Umgestaltung zu keiner nachhaltigen Attraktivitätssteigerung des Gebäudes führen würde.

Der Frage nach dem architektonischen Ausdruck kam deswegen eine besondere Bedeutung zu. Ihrer Beantwortung haben wir uns aus verschiedenen Richtungen genähert.

Aus den Äußerungen der Bewohner und der Wohnungssuchenden ging eindeutig hervor, daß die mangelnde Akzeptanz des Gebäudes zu einem ganz großen Teil am äußeren Erscheinungsbild liegt. Es lag deswegen vordergründig nahe, zu versuchen, hauptsächlich das Erscheinungsbild mit "kosmetischen Mitteln" freundlicher zu gestalten, z.B. mit wärmeren Farben, Bewuchs an den Fassaden oder umgestalteten Laubengangbrüstungen.

Bei der intensiven Auseinandersetzung mit dem Gebäude, seinem Umfeld sowie mit den Urteilen der Bewohner waren wir jedoch zu der Überzeugung gelangt, daß die Beschränkung auf derartige Mittel des Designs allein die langfristige Akzeptanz nicht fördern würde.

Das gesamte Bauwerk mit seinen ursprünglichen Intentionen erzwang die Auseinandersetzung mit der Moderne und dem Funktionalismus. Die Korrektur durch Veränderung und Ergänzung knüpfte deswegen an die geistige Tradition des Funktionalismus an und leitete Gestaltungsvorschläge aus funktionalen

Differenzierungen ab, in diesem Fall aus der Umstrukturierungen der Wohnungen und des Erschließungssystems.

Bei der Beschäftigung mit dem Gebäude und dem geistigen Umfeld, aus dem heraus es entstanden ist, kamen wir zu der Deutung, daß das Gebäude am ehesten der Tradition des "Brutalismus", der "architecture brut" zuzurechnen ist, die das Ziel verfolgt, den Charakter des Massiv-Rohbaus, der reinen, konstruktiven Betonstruktur, weitgehend sichtbar zu machen.

Zusätzlich zu dieser architektonischen Grundhaltung kam bei diesem Gebäude der Zwang hinzu, Baukosten auf ein Mindestmaß zu beschränken, was den Charakter einer Massenstudie bzw. eines Funktionsschemas, das eigentlich "zu früh auf die Baustelle gekommen ist", verstärkte. Eine Interpretation des Bauwerkes in dieser Weise eröffnete Wege zu einer differenzierenden architektonischen Weiterentwicklung, die auf den unzweifelhaft vorhandenen Qualitäten - auch im Ästhetischen - des Gebäudes aufbauen konnte. Diese Qualitäten liegen in den guten, eindrucksvollen Gesamtproportionen, in der klaren Konstruktionsstruktur der Querschottenbauweise sowie in der Anordnung der Wohnungen mit ihrer konsequenten Ausrichtung nach Süden.

Dem Gedanken der Weiterentwicklung des "Rohbaus" entspricht das Prinzip der Schichtung, das heißt, dem Gebäude wurde eine zweite und dritte Schicht vorgebaut. Dieser Gedanke schlug sich auch direkt im Arbeitsprozeß nieder, der stark von der Arbeit mit Collagen und am Modell geprägt war.

Die Umgestaltungen veränderten die in ihrem Erscheinungsbild besonders problematische Nordseite in ausgeprägter Weise. Die Fassade der Südseite wurde nur im Erdgeschoß umgestaltet, weil sie insgesamt weniger problematisch ist. Durch diese Aufteilung der Maßnahme verstärkte sich der Eindruck eines Hauses mit zwei unterschiedlichen Gesichtern. Dieser Eindruck war beabsichtigt, weil dadurch die Geschichte des Gebäudes sichtbar bleibt und nicht durch eine "Rundumerneuerung" verdeckt wird.

Weitere Gestaltungsanregungen finden sich in der Auseinandersetzung mit der konkreten städtebaulichen Situation, die geprägt ist von der hochbelasteten Hauptverkehrsstraße und der Heterogenität der umliegenden Gebäude mit ihrem vertrauten Maßstab.

Die Art der Umgebung legte es nahe, die Sockelzone auf der Nordseite des Gebäudes mit den unteren drei Geschossen der Familienwohnungen und mit den räumlich gefaßten Hauszugängen differenziert auszubilden, als vorgesetzte Mauerschalen mit Lochfenstern. Diese Mauerschalen bilden einen starken Kontrast zu der beibehaltenen Laubengangarchitektur des 4. Bis 7. Obergeschosses; nur im Bereich des neuen Treppenturms reicht die Lochfassade zum Teil bis in die Obergeschosse.

Verstärkt wird die Sockelbildung durch die Mauerschale, die um die östliche Stirnseite des Gebäudes herumgreift und den Schallschutz für die Freifläche verbessert.

So bildet die nördliche Sockelzone der unteren drei Geschosse auch im Baumaterial des warmen Ziegels fast ein eigenes "Haus unterm Hochhaus" und markiert damit die bodennäheren Familienwohnungen mit ihren Sicht- und Rufkontakten in bezug auf die Freiflächen. Die Umgestaltung bindet das Großhaus ein in den Maßstab der Umgebung und verwandelt die Scheibe durch Hinzufügen von Volumen in einen plastisch gegliederten Baukörper. 6)

### **5.3 Wohngebiet "Dammans Hof" in Harsewinkel/Westf.**

Die Siedlung Dammans Hof mit 202 Wohneinheiten wurde 1974 als sogenanntes "steuersparendes Bauherrenmodell" in hoch verdichteter Form ohne jegliche Freiraumgestaltung und öffentliche Einrichtungen auf der "grünen Wiese" erstellt, ohne städtebaulichen oder sozialen Bezug zur bestehenden Kleinstadt mit ca. 12.000 Einwohnern.

Alle Gebäude wurden mit zehnjähriger Mietgarantie ausschließlich an Angehörige der britischen Streitkräfte vermietet; im Jahre 1984 räumten diese die Siedlung vollständig. Danach konnte nur ein kleiner Teil der Wohnungen, hauptsächlich an Mieter türkischer Herkunft, erneut vermietet werden.

1988 beauftragte die Stadt Harsewinkel die Büros Prof. Sieverts, Bonn und Prof. Zlonicky, Dortmund mit einem städtebaulichen Gutachten. In diesem Gutachten wurden verschiedene Handlungsalternativen - vom Teilabbruch bis zur umfangreichen Nachbesserung - vorgeschlagen. Um das kommunale

Mitbestimmungsrecht zu sichern, wurden ungefähr die Hälfte der Wohnungen von der Stadt gekauft.

Innerhalb eines Jahres änderte sich die Situation grundlegend: Schon während der Erstellung dieses Gutachtens konnten wieder alle Wohnungen der Siedlung belegt werden. Bis Ende 1989 war sogar eine erhebliche Überbelegung eingetreten.

1990 wohnten in den 195 vermieteten Wohnungen über 1000 Bewohner (davon ca. 1/3 christliche Aramäer aus dem hinteren Anatolien, 1/3 islamische Türken mit meist längerem Aufenthalt in Deutschland und 1/3 protestantische Menoniten aus dem Ural). Die großen kulturellen Unterschiede - wie z.B. zwischen islamischen und christlich-aramäischen Türken, (letztere anerkannte Asylbewerber), sowie streng gläubigen protestantischen Menoniten (Aussiedler) - führten zu beträchtlichen Spannungen und zu einer gefährlichen Isolation einzelner Gruppen. Der Anteil kinderreicher Großfamilien und Sippen lag sehr hoch; 8 - 12 Kinder waren keine Seltenheit. Etwa zwei Drittel der Bewohner waren fast Übergangslos aus vorwiegend landwirtschaftlich/dörflich geprägten Gegenden, in diese für sie ungewohnte Wohnform "verfrachtet" worden. Die Arbeitslosigkeit ist sehr hoch.

In dieser Situation wurde an die Arbeitsgemeinschaft Dammans Hof Prof. Sieverts (Bonn), Wohnbund Beratung NRW (Bochum), Dipl.-Ing. Jörg Neubig (Köln), Dipl.-Ing. Hans-Joachim Kruse und Dipl.-Ing. Hartmut Harnisch (Bielefeld), der Auftrag zur Planung und Durchführung einer umfangreichen Nachbesserung vergeben. An Abrisse und Umnutzungen war nicht mehr zu denken. In intensiven Gesprächen mit Bewohnern, Wohlfahrtsverbänden, Verwalter, Nachbarn und Politikern wurde von der Arbeitsgemeinschaft bis zum Jahre 1991 ein Entwurf entwickelt, der nach Verabschiedung durch den Rat und nach Bereitstellung von Fördermitteln durch das Land NRW realisiert werden konnte.

1991 wurde ebenfalls von der Arbeitsgemeinschaft Dammans Hof parallel ein Konzept erarbeitet, das zum Ziel hatte die städtebauliche und soziale Integration des Dammans Hofes in die Gesamtstadt durch ein Neubaugebiet im angrenzenden Bereich "Im Kirchspiel" zu erleichtern.

Für die Planer stellten sich im wesentlichen die folgenden Probleme:

Die Siedlung war stark überbelegt, mit einem sehr großen Anteil von Kindern, entsprechend "abgenutzt" waren die kargen Freiflächen.

Bedingt durch die Überbelegung waren die Gebäude, insbesondere die Eingänge und Treppenhäuser, ebenso wie das trostlose Wohnumfeld in einem verwahrlosten Zustand. Außerhalb der überfüllten Wohnungen gab es für die zahllosen Kinder und Jugendlichen kaum Aufenthalts- und Spielmöglichkeiten.

Die zu breiten Straßen in der Siedlung verführte zum Schnellfahren.

Der zentrale Platz war nur ein öder Parkplatz.

Um den Dammans Hof zu entlasten, wurde im angrenzenden Bereich "Im Kirchspiel" ebenfalls von der Arbeitsgemeinschaft Dammans Hof ein umfassendes Konzept für eine Neubausiedlung erarbeitet.

Die Umsetzung dieses Konzeptes scheiterte am politischen Widerstand des Stadtrates. Bei aller insgesamt erfreulichen sozial-katholischen Verantwortungsbereitschaft der Stadt zeigten sich doch Grenzen in der Bereitschaft, diese "Fremden" wirklich in die Stadt zu integrieren. Es wurden bisher in dieser Stadterweiterung lediglich ca. 20 Wohnungen für kinderreiche Familien aus dem Dammans Hof gebaut, außerdem konnte die menonitische Gemeinde eine Kirche in Selbsthilfe errichten, der inzwischen eine zweite Kirche gefolgt ist. Auch die aramäischen Christen sollen eine eigene Kirche erhalten.

Deswegen mußte und muß weiterhin davon ausgegangen werden, daß die extreme, inselartige, sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Situation von langer Dauer sein wird und alle Revitalisierungsmaßnahmen auf diese Situation zu beziehen sind.

Mit einfachen Gestaltungsmitteln wurde das wohnungsnahe Wohnumfeld verbessert: Die Straßen wurden mit dem Zwang, langsam zu fahren, umgebaut, die PKW-Stellflächen wurden an den Rand verlegt, um mehr nutzbare Freifläche im Inneren der Wohnanlage zu gewinnen. Die Erdgeschoßwohnungen erhielten einen direkten Zugang zu einem privaten Vorgarten. Den Bewohnern der oberen Stockwerke wurde Grabeland in unmittelbarer Nähe zur Verfügung gestellt. Es wurden Spielplätze, Spielbereiche und Aufenthaltsräume für alle Altersgruppen

geschaffen. Im Bereich zwischen Hauptstraße und Bundesstraße wurde ein kleiner "Park" angelegt.

Der ehemalige Parkplatz wurde zu einem zentralen Platz mit Gemeinschaftshaus umgebaut. Damit entstand für die Bewohner der Siedlung Dammans Hof, aber auch für die Bevölkerung von Harsewinkel ein neuer baulicher und sozialer Mittelpunkt, mit dem neuen Gemeinschaftshaus als Anziehungspunkt für alle Bevölkerungsgruppen.

Der Platz um das Gemeinschaftshaus wird heute als Marktplatz, als täglicher Aufenthaltsraum und für Feste genutzt. Einzelne Erdgeschoßwohnungen am Platz sollen zukünftig zu Läden des täglichen Bedarfs bzw. Praxen umgebaut werden. Ein erster Laden ist schon entstanden. Es ist zu erwarten, daß weitere folgen und sich auch zum Platz durch Anbauten und Schaufenster darstellen werden.

Die Lage des Gemeinschaftshauses ist so gewählt, daß es fast von überall aus der Siedlung sowie von der vorbeiführenden Ortszufahrtsstraße gesehen werden kann, das Material des roten Ziegels stellt eine optische und symbolische Verbindung zur "bürgerlichen" Umgebung dar, die von dem in Westfalen üblichen Ziegel geprägt ist.

Das Gemeinschaftshaus wurde im März 1995 eingeweiht und wird jetzt von einem multikulturellen Trägerverein verwaltet. Es wird im stunden- bzw. tageweisen Wechsel von allen Gruppen des Dammans Hofes genutzt. Zum Programm gehören Angebote für Kinder, Jugendliche, Frauen und Männer aus der Siedlung aber auch für die Bürger Harsewinkels. Im einzelnen sind dies folgende Aktivitäten: Kinderbetreuung, Jugendarbeit, Sprachkurse, Näh- und Kochkurse, Wohnerversammlungen, offenes Bewohner-/ Bürgercafe, private Feste der Bewohner. Der Fußboden des Mehrzweckraumes setzt sich unter der Glasfassade als Terrasse fort und bildet mit dem überstehenden Dach geschützte Sitzbereiche. So wurden bewußt Übergangsbereiche gestaltet, die das Haus und den Platz zu einer funktionalen Einheit zusammen wachsen lassen.

Nach der Gestaltung der Freifläche und des Gemeinschaftshauses sollen langfristig auch durch die horizontale und vertikale Zusammenlegung von Wohnungen die Wohnverhältnisse für die Großfamilien verbessert werden.

Von der ersten Konzeptidee bis zur Umsetzung wurde die Planung und Ausführung im Rahmen intensiver Bewohnerbeteiligung durchgeführt. Sowohl die Gruppentreffen, Werkstattgespräche und Veranstaltungen als auch die gemeinschaftlichen Pflanz- und Gestaltungsaktionen mit Bewohnern trugen nicht nur zu einer zweckmäßigen Gestaltung, sondern auch zur Verbesserung des sozialen Klimas bei. Von 1990 bis 1993 war in der Siedlung ein Planerladen - mit einem großmaßstäblichen, mit den Bewohnern spielerisch mitgestaltetes Modell - als regelmäßiger Anlaufpunkt für die Bewohner eingerichtet. Ein Teil der Pflege des Wohnumfeldes wird heute von den Bewohnern im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme selbst durchgeführt.

Inzwischen hat sich die Situation stabilisiert: Die intensiven Verbesserungen des Wohnumfeldes, die Bereitstellung von selbst verwaltetem Grabeland, die Kirchen - vor allem aber das intensiv genutzte Gemeinschaftshaus haben zur Entlastung und damit Stabilisierung der Wohn- und Sozialverhältnisse beigetragen: Revitalisierung durch Wohnumfeldverbesserungen im weitgefaßten Sinne.

#### **5.4 Bonn - Dransdorf West**

Die den noch dörflich-vorstädtisch geprägten Stadtteil überragende, bis zu 8-geschossige Hochhausbebauung der Vereinigten Bonner Wohnungsbaugesellschaft wurde Ende der sechziger bis Anfang der siebziger Jahre mit 38 Sozialwohnungen errichtet und von Anfang an mit Großfamilien und Bewohnern aus Notunterkünften belegt: Man hatte damals noch den Glauben an die menschenverbessernde Wirkung moderner Wohnanlagen und war stolz darauf, keine gesonderten Obdachlosenwohnungen mehr zu haben.

In dieser Siedlung, die bis heute einen baulichen und sozialen Fremdkörper in der Umgebung von Reihen- und Einfamilienhäusern bildet, wohnt mit ca. 1.200 - 1.300 Einwohnern etwa ein Viertel der Bevölkerung des gesamten Stadtteils.

Aufgrund der jahrelangen Praxis der Notwendigkeit, am Wohnungsmarkt benachteiligten Bevölkerungsgruppen überwiegend in diesen stadträumlich eng begrenzten Bereich Wohnraum zur Verfügung zu stellen, konzentrieren sich hier Personen, deren Leben durch zahlreiche soziale und wirtschaftliche Probleme geprägt ist.

Die überwiegende Wohnform in achtgeschossigen Bauwerken ist für viele dieser Menschen und Familien besonders ungeeignet; die Eingangssituation der aufgestellten Gebäude mit daruntergeschobenen Autos sind unwirtlich und unübersichtlich. Dies führte zu Verwahrlosungen und Zerstörungen mit der Folge außerordentlich hoher jährlicher Reparatur - und Baunterhaltungskosten - ein ökonomischer Anlaß der Vereinigten Bonner Wohnungsbaugesellschaften (VEBOWAG) sich mit der Wohnanlage intensiver zu beschäftigen.

Aber die Auswirkungen des "Misfits" zwischen Bauform und Bewohnern beschränken sich nicht nur auf die Wohnanlage selbst - der ganze Stadtteil leidet seit Jahren unter einem unverdient schlechten Ruf. Dabei sind die strukturellen Qualitäten des Stadtteils groß - Stadtbahnanschluß, dörflich-historischer Ortskern und unmittelbare Nähe zur offenen Landschaft schaffen gute Entwicklungsvoraussetzungen. Trotzdem war es in den achtziger Jahren nicht gelungen, Investoren für einen ergänzenden Wohnungsbau zu finden, der hätte vermitteln können zwischen der kritischen Wohnanlage und der niedrigen, offenen, umgebenden Wohnbebauung.

Die Vorgeschichte der Bewältigung der städtebaulichen und sozialen Probleme geht bis in die achtziger Jahre zurück, ohne daß seinerzeit etwas realisiert wurde.

1991 wurde das Büro Sieverts, Trautmann, Knye-Neczas mit analytischen städtebaulichen Voruntersuchungen und prinzipiellen Verbesserungsmöglichkeiten der Anlage beauftragt, diese wurde erweitert und vertieft mit einem Gutachten, daß sich eingehend mit der Gebäudesubstanz und mit den zugeordneten Hausvorbereichen und Freiflächen auseinandersetzte.

1995 wurden diese Voruntersuchungen eingebracht in die konkret beauftragten Bauplanungen (Sanierung, Umbau, Einbau und Neubau). Da die Sanierung besonders in diesem Fall nur mit begleitenden Maßnahmen im Umfeld sowie im sozialen Bereich gelingen kann, unterstützt die Stadt Bonn diese Bestrebungen mit Einsatz ihres Sozialreferates und ihrer Sozialarbeiter. 1993 beauftragte die Stadt Bonn unser Büro mit der Erarbeitung von Bebauungsplanentwürfen für die noch ungeordneten Flächen im Umfeld der Siedlung, unter Berücksichtigung der im Auftrag der VEBOWAG erarbeiteten Erkenntnisse.

Weiterhin unterstützte die Stadt Bonn die Absicht, über die zusätzlichen Bauten hinaus, Maßnahmen im sozio-ökonomischen Bereich (Änderung der Belegungspraxis, Beschäftigung, Arbeitsbeschaffung, Beratung, Betroffenenbeteiligung etc.) einzuleiten.

Ende 1995 wurde die Wohnbund-Beratung NRW von der Stadt und der VEBO WAG beauftragt, eine Handlungskonzeption zur Verknüpfung der räumlichen Projekte mit den notwendigen sozialen Maßnahmen und einer intensiven Akteurs-/Bewohnerbeteiligung zu erarbeiten.

Die Erneuerung der Wohnanlage wird im Rahmen des Programms "Integrierte Handlungskonzepte für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" des Landes NRW tatkräftig gefördert.

Baulich wird folgende Erneuerungsstrategie verfolgt:

1. Abriß einer Hochhausscheibe mit 52 Wohnungen, die sich trotz sorgfältiger Untersuchungen und entwurflicher Bemühungen zu vertretbaren Kosten und Wohnungsqualitäten als nicht umbaufähig erwies.
2. Umbau der offenen Erdgeschosse, mit einer Verbesserung der Zugänge und Einbau von Wohnungen bzw. Gemeinschaftsräumen in die "Luftgeschosse".
3. Modernisierung aller Fassaden auf einen zeitgemäßen Energiestandard.
4. Verbesserung des Wohnumfeldes mit Neuordnung der PKW-Stellplätze, der Anlage eines neuen Spielplatzes und Erweiterung der Freiflächen.
5. Ergänzender Wohnungsneubau in unterschiedlichen Förderungsprogrammen, einschließlich Eigentumswohnungen (100 bodennahe Geschößwohnungen von drei bis vier Geschossen und Maisonetten) als vermittelnde Elemente zwischen der sozial belasteten Baugruppe und der umgebenden niedrigen Einfamilienhausbebauung.

Begleitet wird der bauliche Erneuerungsprozeß durch ein umfangreiches Bündel von sozialen Maßnahmen in Form von Umzugshilfen, Beratungen, Jugendarbeit, Beschäftigungsprogrammen etc. 7)

### **5.5 Einschätzung des sozialen Erfolgs**

Erst die Zukunft wird zeigen, ob neben der baulichen auch die soziale Revitalisierung gelingt: Unter diesem Gesichtspunkt sind die vier Beispiele unterschiedlich zu bewerten.

In Göteborg Lövgardet ist es gelungen, durch einen radikalen "Rückbau" eine totale Veränderung des Erscheinungsbildes und durch z.T. radikale Umnutzungen den ursprünglichen Charakter vollständig zu ändern, die Dichten radikal herabzusetzen und damit zu stabilisieren.

In Ingolstadt ist die soziale Lage problematischer. Trotz des innerstadtnahen Standorts wirkt die soziale Vorgeschichte- von Anfang an Belegung mit Flüchtlingen aus Notunterkünften und "Gastarbeitern" für das Automobilwerk "Audi" - in Verbindung mit der "eingeklemmten" Lage zwischen Umgehungsstraße und Audi-Werk, immer noch so stark fort, daß der Anteil an Ausländern und sozial problematischen "Spätaussiedlern" auch nach der baulichen Revitalisierung noch gestiegen ist. Das ursprüngliche Ziel der sozialen "Normalisierung" durch Mischung konnte nicht erreicht werden - der Stadtteil muß jetzt in seiner sozio-kulturellen Eigenart mit zusätzlichen sozialen Maßnahmen stabilisiert werden.

Die soziale Stabilisierung des Stadtteils in Harsewinkel mußte seit dem vollständigen Austausch der ursprünglichen Bewohner mit der Verfestigung der sozio-ethnischen Besonderheiten rechnen - diese scheint insbesondere mit dem Instrument des gut geführten "Gemeinschaftshauses" und intensiver sozio-kultureller Betreuung einigermaßen zu gelingen.

Der Prozeß der Revitalisierung des Stadtteils Bonn-Dransdorf-West ist noch nicht abgeschlossen und deswegen sind die sozialen Wirkungen noch nicht beurteilbar. Hier wird eine sozio-ökonomische "Normalisierung" durch einen Abbau des sozialen und baulichen "Gefälles" zur Umgebung angestrebt, ohne die alten Bewohner zu verdrängen.

Alle vier Beispiele beweisen die überragende Bedeutung der "Software" der sozialen Struktur für das Schicksal der "Hardware" des Gebauten.

## 6. Abschließende Bemerkungen

Die geschilderten Beispiele zeigen Revitalisierungsmaßnahmen von städtebaulich relevanten Baubeständen, die, obwohl kaum älter als 25 - 30 Jahre, alle sozial so auffällig wurden, daß sie mit hohen öffentlichen Mitteln "revitalisiert" werden mußten.

Diese Beispiele sind jedoch nur die Spitze eines Eisbergs: Alle diese geschlossenen Wohngebiete aus den sechziger und siebziger Jahren wurden für eine vollbeschäftigte, gut verdienende und sozial abgesicherte Industriegesellschaft gebaut. Diese Art von Wohngebieten verliert rapide die sozialen und wirtschaftlichen Grundlagen. Auch dann, wenn sie gegenwärtig nach Augenschein noch sozial unauffällig sind, müssen sie weiterentwickelt werden für eine Bewohnerschaft mit vielen Arbeitslosen und Unterbeschäftigten, mit vielen Alten und vielen Ausländern, die mit ihren traditionellen Qualifikationen am Arbeitsmarkt keine Chance haben. Diese Wohngebiete müssen ausgebaut werden zu neuen, urbanen Lebensfeldern für Menschen, die ihren Lebenssinn und ihre materielle Existenz nicht mehr wie selbstverständlich in einer disziplinierenden Sicherheit und Lebenshalt gebenden Arbeit außerhalb des Wohngebietes finden. Sie müssen Existenz und Lebenssinn in neuen produktiven und kulturellen Tätigkeiten und gegenseitigen sozialen Nachbarschaftshilfen innerhalb der Wohngebiete selbst suchen.

Die Förderung von Lebenschancen einer tief verunsicherten Gesellschaft im Umbruch mit Hilfe von Architektur und Stadtplanung klingt erst einmal anmaßend, weil diese Disziplinen unmittelbar wenig zur Lösung der komplexen sozio-ökonomischen Probleme beitragen können. Trotzdem - es können neue Chancen der Lebensentfaltung auch im Wortsinne "verbaut" oder "eingerräumt" werden. Das Einräumen neuer Lebenschancen aber ist die Aufgabe der Revitalisierung der Gebäudebestände aus den vergangenen Jahrzehnten, die damit von einer "Schwerpunktaufgabe" zu einer "Daueraufgabe" wird.

Dr. Marie-Therese Krings-Heckemeier

## **Neue Herausforderungen für die Wohnungswirtschaft**

### **I. Studie Ost – Studie West Bonn, November 1998**

Die Studie wurde parallel in Ost- und Westdeutschland durchgeführt. Dennoch wurden zwei getrennte Berichte formuliert, weil die Ergebnisse und die Gegebenheiten gegenwärtig noch erheblich voneinander abweichen. Bei den zwölf in Ostdeutschland untersuchten Siedlungen handelt es sich um Plattenbaugebiete mit 6.200 bis 32.000 Wohnungen. Die in Westdeutschland untersuchten Siedlungen waren i.d.R. weit kleiner (Größte Siedlung 4.500 WE, kleinste Siedlung 63 WE) Allein aus der Größe der ostdeutschen Siedlungen wird ihre überragende Bedeutung für die Wohnungsversorgung deutlich: In verschiedenen Städten wohnen bis zu 80% der Bewohner in neu gebauten Großsiedlungen. Eine Konzentration bestimmter Gruppen, wie sie in den westdeutschen Siedlungen vorkommt, ist rein statistisch nicht möglich. Die Sozialschichtung entspricht weit mehr einem allgemeinen Querschnitt der Bevölkerung als in den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaues in Westdeutschland, wo abgesehen von Städten wie Hamburg, Berlin oder den Städten des Ruhrgebiets oft nur noch 10 - 15% des Gesamtbestandes preis- und belegungsgebunden sind. Je kleiner der Anteil des Sozialwohnungsbestandes, um so mehr werden die Städte gezwungen, nur noch Haushalte, die von einem akuten Wohnungsnotstand betroffen sind, in die Siedlungen einziehen zu lassen. Die Quote der Arbeitslosen oder der Sozialhilfeempfänger erreicht unter solchen Bedingungen Spitzenwerte.

Allerdings sind die Arbeitslosenquoten in den ostdeutschen Siedlungen zum Teil höher als in Westdeutschland. Die davon betroffenen Gruppen unterscheiden sich erheblich. Die Arbeitslosen in den überforderten Nachbarschaften Westdeutschlands haben ein geringes Bildungs- und Qualifikationsniveau. Sie konnten in der Konkurrenz mit anderen nicht mithalten. Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland entstand dagegen als Ergebnis einer dramatischen Deindustrialisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft. In vielen Fällen wurden gut ausgebildete Arbeitskräfte betroffen, deren hohe Qualifikationen entwertet wurden. Die Sozialschichtung unterscheidet sich von den westdeutschen Siedlungen durch eine größere Breite der Qualifikationen und der Einkommen. Zwar sind in den letzten Jahren vor allem Haushalte mit höheren Einkommen weggezogen, die Durchschnittseinkommen sind gesunken, dennoch kam es bei weitem nicht zu so einseitigen Zusammensetzungen der Bewohner wie im Westen; insbesondere der Anteil der Ausländer und Aussiedler ist geringer.

Die Siedlungen sind noch stärker als im Westen durch einen Mangel an halb öffentlichen oder halb privaten Räumen gekennzeichnet. Hier kam es in den letzten Jahren zu einer Welle von Investitionen. Auch die Instandsetzungen und Modernisierungen sind sprunghaft gestiegen. Die gegenwärtige Phase der Aufwertung entspricht dem Inhalt nach zum Teil den Maßnahmen, die in Westdeutschland seit Mitte der 70er Jahre ergriffen wurden, um die Lebensbedingungen zu verbessern. Die gravierenden Veränderungen, die in den überforderten westdeutschen Nachbarschaften vor allem in den 90er Jahren zu beobachten sind, treten in den ostdeutschen Siedlungen erst in kleinen Teilbereichen auf. Innerhalb der oft sehr großen Wohnanlagen kommt es zu einer inneren Differenzierung. In besonders unattraktiven Hochhäusern steigt die Fluktuation. Dort nehmen die Leerstände zu, mit der Folge, daß im Laufe der Zeit eine Konzentration problematischer Mieter entsteht. Die Unterschiede in der Sozialschichtung und in den baulichen Voraussetzungen werden auf absehbare Zeit deutlich voneinander abweichen und auch zu Unterschieden in den Aufgaben und Maßnahmen in den Siedlungen führen.

Einen Sonderfall bilden die wachsenden Leerstände in ostdeutschen Städten mit stark schrumpfender Bevölkerung, Abwanderung und schwache Einkommensentwicklung wirken hier zusammen (z.B. Stendal). Gegenüber den Leerständen müssen eigene Strategien entwickelt werden. Es wäre jedoch verfehlt, diese Trends einfach in die Zukunft zu verlängern. Bei günstigerer Einkommensentwicklung wird auch die Wohnungsnachfrage in Ostdeutschland wieder stärker steigen. Die Zahl der Haushalte wird sich weiter erhöhen, weil sich die durchschnittliche Haushaltsgröße weiter verkleinert. Die Abwanderung der Haushalte mit höheren Einkommen wird anhalten. Die Siedlungen werden sich zu Wohngebieten für Haushalte mit durchschnittlichen und unterdurchschnittlichen Einkommen entwickeln. In Teilbereichen werden auch Verhältnisse wie in den überforderten Nachbarschaften Westdeutschlands entstehen. Dementsprechend wären dann auch die in westdeutschen Siedlungen entwickelten Strategien in ostdeutschen Plattenbausiedlungen angewandt werden müssen. Das Konzept der Erhöhung der Wertschöpfung vor Ort als Nachbarschaftsentwicklung wird überall dort notwendig, wo die strukturelle Arbeitslosigkeit hoch bleibt. Gegenwärtig stehen bauliche Aufwertungen in Vordergrund, um die Lebensbedingungen der Bewohner verbessern. Diese Hinweise machen deutlich: in den Empfehlungen zu Maßnahmen in den einzelnen Gebieten kann es durchaus Überlappungen und Ähnlichkeiten geben. Unter den gegenwärtigen Bedingungen sind jedoch die

Unterschiede so gravierend, daß zwei getrennte Berichte und im Schwergewicht deutlich abweichenden Maßnahmenbündel der vorgefundenen Situation besser gerecht werden.<sup>1</sup>

## II. Der Befund

### 1. Sozialwohnungen als Danaergeschenke?

Der soziale Wohnungsbau war ursprünglich Wohnungsbau für "breite Schichten" der Bevölkerung. Heute, unter dem Eindruck schrumpfender Programme, schrumpfender Bestände und enger Einkommensgrenzen, steigt die Zahl der Siedlungen, in denen der Anteil der Armen, der Arbeitslosen, der Alleinerziehenden, der Aussiedler und Ausländer oder Sozialhilfeempfänger dominiert. Dies gilt vor allem in Städten mit weit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit oder in Städten mit sehr kleinem Sozialwohnungsbestand. Unter den Bedingungen sehr knapp gewordener Belegungsbestände erhalten jeweils die weniger Durchsetzungsfähigen, die nur schwach oder gar nicht mehr in den Arbeitsmarkt integrierten Haushalte, Zugang zu den Sozialwohnungen. Solche Bestände – wenn sie in hoher Konzentration auftreten – werden damit fast zwangsläufig zu überforderten Nachbarschaften. Die Bewohner sind überfordert, weil sie mit einer Vielzahl von Nationalitäten und Lebensstilen konfrontiert sind, weil Erwerbstätige und Arbeitslose mit ganz unterschiedlichen Lebensrhythmen auf engem Raum zusammenleben. Immer häufiger müssen bei zu geringen Beständen Alkoholiker, Drogensüchtige oder andere Wohnungssuchende mit persönlichen Schwierigkeiten aufgenommen werden. Immer häufiger müssen alteingesessene Bewohner mit Nachbarn zusammenleben, die wenig Rücksicht auf Ruhebedürfnisse oder den Wunsch nach einem sauberen und geordneten Erscheinungsbild nehmen. Dreck und Vandalismus greifen um sich, wenn die Gesellschaften nicht als Schießhunde agieren, die gegen jede Vernachlässigung und Verschmutzung vorgehen.

Auch die Wohnungsgesellschaften sind überfordert, denn sie waren angetreten, Wohnungen in gutem Zustand für vertragstreue Mieter zu bewirtschaften, die morgens zur Arbeit gehen und abends in ruhige, durchgrünte, saubere Wohnsiedlungen zurückkehren. Sie waren angetreten, für die vielen Kinder ausreichende Spielmöglichkeiten in wenig verkehrsbelasteten Wohngebieten sowie für die älteren Menschen ein Umfeld der Hilfsbereitschaft und der Kontaktmöglichkeiten bereitzustellen. Diese Aufgaben bestehen

---

<sup>1</sup> Die Situation in Ostdeutschland ist im Rahmen dieser gemeinsam mit dem StadtBüro Hunger durchgeführten Untersuchung gesondert und im Detail in dem Bericht beschrieben: "Konsolidierung auf halbem Wege – Ostdeutsche Großsiedlungen im Spannungsfeld zwischen sozialem Umbruch und städtebaulicher Erneuerung", StadtBüro Hunger Berlin, März 1998.

weiter. Aber die Voraussetzungen haben sich durch die Veränderungen in der Zusammensetzung der Bewohner dramatisch verändert. Die Wohnungsgesellschaften werden in zu vielen Siedlungen zu Verwaltern von Mißständen und ungelösten Problemen des Sozialstaates. Die Mißstände werden zusätzlich verschärft durch eine oft unwirtliche Architektur mit wenig nutzbaren Außenräumen. Noch immer gibt es eine Selbstverwirklichungsarroganz von Architekten, deren Bereitschaft gering ist, sich den besonderen Anforderungen von Sozialwohnungen zu stellen und sich in die alltäglichen Lebensbedingungen der künftigen Bewohner hineinzusetzen.

Glücklicherweise sind von dieser Erosion nicht alle Siedlungen betroffen. Gegenwärtig dürften in den überforderten Nachbarschaften der Wohnungsgesellschaften etwa 500.000 Menschen leben. Die Schwierigkeiten nehmen jedoch zu. In immer mehr Siedlungen treten Überforderungen der Bewohner auf. Für viele Familien wird die Sozialwohnung zum Danaergeschenk.

## **2. Der allgemeine Hintergrund - die Krise des Sozialstaates**

### **2.1 Die Krise des Sozialstaates**

Viele Mißstände in den Sozialwohnungssiedlungen resultieren aus der Arbeitslosigkeit und der schleichenden Krise des Sozialstaates. Die Makrosozialpolitik wird dominiert von einem wachsenden Mangel, weil die Ansprüche an die Transfersysteme als Folge der Alterung und der Arbeitslosigkeit ständig steigen und die Leistungskraft der Wirtschaft oder der Beitragszahler dahinter zurückbleibt. Als Folge muß überall gespart werden. Die Armut der Kommunen, die ihre sozialen Leistungen immer weiter kürzen und z.T. sogar einstellen müssen, führt zu besonderen Belastungen der einkommensschwächeren Haushalte. Das ist noch nicht überall gleichermaßen spürbar, in Freiburg weniger als in Dortmund. Doch in fast allen Siedlungen gibt es zunehmende Klagen darüber, daß z.B. Jugendclubs zu geringe Öffnungszeiten haben und nur noch an zwei Abenden geöffnet sind, die Zahl der Sozialarbeiter verringert oder das Begegnungszentrum geschlossen wurde, sich niemand mehr um die Jugendlichen kümmert, die jungen Aussiedler nicht mehr richtig deutsch lernen, weil ihre Sprachkurse abgebaut werden, Streetworker abgezogen werden und niemand mehr den Jugendlichen beim Schreiben ihrer Bewerbungen hilft.

## 2.2 Arbeitslosigkeit unbewältigte Einwanderung und neue Ungleichheit

Die hohe, immer länger anhaltende Arbeitslosigkeit trifft die Siedlungen mit voller Wucht. Der Anteil der Haushalte, in denen niemand erwerbstätig ist, steigt ständig; Quoten von über 60 % sind zur Normalität geworden. Besonders bedrohlich wirkt sich die erschreckend hohe Jugendarbeitslosigkeit aus, weil die Siedlungen den Jugendlichen weder Betätigungs- noch gesicherte und akzeptierte Aufenthaltsmöglichkeiten bieten. Allein das enge Nebeneinander von Mietern, die morgens *"um 6 raus müssen und abends müde nach Hause kommen"* und anderen, *"die den ganzen Tag nichts zu tun haben und dafür abends wach werden"*, führt zu ständigen Reibereien und Ärgernissen.

Noch gravierender sind die Schwierigkeiten mit Sozialhilfeempfängern. Aus der Sicht vieler Erwerbstätiger und Rentner, die ihren Lebensunterhalt selbst erarbeiten bzw. erarbeitet haben, leben sie einfach in den Tag hinein und machen sich *"auf unsere Kosten ein schönes Leben"* (eine wiederkehrende Meinung). Die Störungen im Zusammenleben, die sich aus den unterschiedlichen Tagesrhythmen ergeben, werden durch die Ressentiments verstärkt wahrgenommen. Dabei spielt auch die Erfahrung eine Rolle, daß Sozialhilfeempfänger nicht selten *"schwarz etwas dazu verdienen"* und dann besser leben als Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen. Unabhängig von der statistischen Relevanz derartiger Aussagen *"vergiften"* einzelne teure Autos von Sozialhilfeempfängern das Klima in ganzen Siedlungen. Großzügige Bewilligungen, mangelnde Kontrollen und Schwarzarbeit belasten das Zusammenleben. Sie führen zu Aggressionen bei denen, die ihr Einkommen schwer erarbeiten müssen.

In allen Siedlungen steigt der Anteil der Aussiedler und Ausländer. Die einheimischen Alteinwohner sehen sich einem Ansturm von Fremden gegenüber, dem sie sich nicht gewachsen fühlen. Die Bundesrepublik ist ein Einwanderungsland. Gegenteilige Beteuerungen von Politikern führen nur zu Verbitterung, Zorn und auch Verachtung (*"diese Verräter"*). Viele einheimische Bewohner in den untersuchten Siedlungen fühlen sich überfordert, denn sie werden zu *"Fremden im eigenen Land"* (eine wiederholte Aussage). Sie finden es unfair, daß man bei ihnen alle Integrationslasten ablädt und daß man sie mit der Integrationsaufgabe allein läßt.

## 2.3 Armutsfalle und Leistungszer splitterung -zwei Konstruktionsmängel des Sozialstaates

Ein struktureller Mangel entsteht aus der Zersplitterung der angebotenen Dienste. Das Nebeneinander von Müttertreffs, Kaffeekränzchen, Altenhilfen und Begegnungskreisen verändert die Ursachen nicht. Es entsteht eine zersplitterte Mißstandsverwaltung, die von Teilaufgaben aufgefressen wird oder an Symptomen herumkuriert und dennoch viel Geld

verbraucht. Nirgendwo kommt das ganze Problem ins Blickfeld. Spezialisierte Sozialarbeiter sind glücklich, wenn ihre kleine Klientel sich zufrieden äußert und sie zu geachteten oder geliebten Experten werden. Das ist zu wenig. Die Summe der Klientelpolitik stellt nicht einmal sicher, daß wenigstens die schwersten Probleme und die schwierigsten Gruppen erreicht werden. Es herrscht ein gewisses Zufallsprinzip, das konventionelle Betreuungsangebote auf Bewohner verteilt, die sich selbst melden oder zu denen zufällig oder aus Tradition Kontakt besteht. Viel zu selten werden die Ursachen angegangen. Langfristige, durchgreifende Aufwertungsstrategien werden nicht erarbeitet. Es wird zu wenig versucht, den unterausgelasteten Bewohnern Arbeit zu ermöglichen und ihre eigenen Fähigkeiten oder Kompetenzen zu entwickeln. Der Ehrgeiz der Betreuer reicht nicht weit genug.

### **3. Die Krise des sozialen Wohnungsbaues**

#### **3.1 Falsche Belegung**

Sozialwohnungen werden typischerweise von Haushalten bewohnt, die am freien Markt zu geringe Durchsetzungschancen hatten oder deren Einkommen nicht ausreicht, sich unter den Bedingungen der Hochpreismärkte selbst angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Die inzwischen immer engeren Einkommensgrenzen und die Knappheit der gebundenen Wohnungen zwingen die Kommunen jedoch dazu, immer mehr Haushalte für Sozialwohnungen auszuwählen, die mit persönlichen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Die Belegung der Wohnungen wird immer einseitiger. Dort, wo es genügend Sozialwohnungen gibt wie in Berlin oder Dortmund, kommt es im Sozialwohnungsbestand zu einer inneren Segregation. Mobilere und einkommensstärkere Haushalte ziehen weg. Die Zuziehenden kommen immer häufiger, weil sie keine andere Wahl haben. Es entstehen Siedlungen, die brandmarken und lähmen, Streit und Aggression erzeugen. In solchen Fällen beschleunigt die Fehlbelegungsabgabe die schleichende Erosion. Ihre Einnahmen sind in den überforderten Nachbarschaften teuer erkaufte.

Die Gemeinden müssen die Folgen dieser Politik in den meisten Fällen ohnmächtig hinnehmen, weil das Mißverhältnis zwischen der Zahl der Sozialwohnungen und der Zahl der Bedürftigen ständig wächst (Anfang der 70er Jahre gab es bei 500.000 Arbeitslosen noch 4 Mio. Sozialwohnungen. Inzwischen gibt es 4 Mio. Arbeitslose und 2,5 Mio. Sozialwohnungen, deren Zahl bis 2005 weiter auf 1,5 Mio. geschrumpft sein dürfte). Teilweise sind die Kommunen gezwungen, die Lebensbedingungen durch die Belegung

bewußt zu verschlechtern, weil die Bestände für eine sozialverträgliche Belegung nicht mehr ausreichen.

### 3.2 Problematische Sozialarchitektur

In allen untersuchten Siedlungen bestehen Wechselwirkungen zwischen Defiziten der Architektur, den Bauformen, der Gestaltung der Außenräume und den Schwierigkeiten im Zusammenleben der Bewohner. Die Mängelliste ist lang. Große Abstandsflächen ohne Unterteilung und Zuordnung sind die Regel. Nur in zwei Siedlungen wurden Mietergärten gefördert und öffentlicher Raum einzelnen Mietern überlassen. In dicht bebauten, offenen Blöcken, in denen es von Kindern wimmelt, endet der Lärm im Sommer nicht vor Mitternacht (*"das ist die Hölle"*, so eine Mutter). Zu Durchgangsschlitzten verkümmerte Eingänge ohne ausreichende Pufferzonen, ohne Raum zum Spielen für kleine Kinder oder für ein Gespräch mit der Nachbarin, sind nutzerfeindlich und erfüllen keinerlei Repräsentationsbedürfnisse. Schematische, ohne jede Rücksicht auf die örtliche Situation plazierte Nord-Süd-Zeilen, deren Balkone lärmenden Schnellstraßen zugeordnet sind und deren öffentliche Eingangsbereiche im Blockinnenbereich liegen, erfüllen zwar Prinzipien der Belichtung und Besonnung, nicht aber zentrale Nutzungsbedürfnisse der Bewohner.

In den 70er Jahren wurden Architektur und Städtebau der Großsiedlungen zum Sündenbock für viele Mängel abgestempelt, die in den Siedlungen beobachtet wurden. Die einfache Gleichung "Schlechte Architektur macht Menschen schlechter" war jedoch sicher übertrieben. Heute begegnet man einer Umkehrung. Die Bewohner und die falsche Belegung werden zur Hauptursache der Schwierigkeiten. Dennoch muß man gegen wiederkehrende typische Mängel angehen, weil sie den Vermietungserfolg beeinträchtigen und das Zusammenleben der Bewohner belasten.

- Die Gebäude sind zu groß. Dabei zeigt die Erfahrung, daß die Konflikte mit der Zahl der Parteien je Eingang überproportional steigen. In der Bewirtschaftung besonders schwierig erwiesen sich Hochhäuser, die an öffentliche Plätze angrenzen. Hier werden Treppenhäuser und Gänge zu öffentlichen Räumen, in denen sich aufhält, wer will. Das private Wohnerlebnis wird von herumstehenden, herumlungernenden Gestalten, Bier trinkenden Jugendlichen, die Musik machen und in den Aufgängen Dauerparties zu feiern scheinen, erdrückt. In großen Häusern sind die Mieter gleichzeitig auf eine Rundumversorgung mit überdurchschnittlich aufwendigen Dienstleistungen angewiesen. Fahrstühle (50 DM je Wohnung und Monat) und Tiefgaragen (30 bis 77 DM je Monat) erfordern intensiven Wartungsaufwand. Selbst die Treppenreinigung wird i.d.R. fremd vergeben. Diese Dienstleistungen werden aus Nettoeinkommen bezahlt. Die Bruttokosten

erhöhen sich allein wegen der steigenden Abgabenlasten überproportional. In den untersuchten Siedlungen kann man immer wieder feststellen, daß für die ärmsten Mieter die am aufwendigsten zu bewirtschaftenden Häuser gebaut wurden.

- In allen Siedlungen, auch in denen, die in den letzten Jahren errichtet wurden, fehlen halb öffentliche und halb private Räume, die zur Nutzung einladen, die Verantwortungs- und Zugehörigkeitsgefühle stärken. An der kahlen, eindimensionalen Funktionalität rutscht man ohne Halt und Bindungsmöglichkeit gleichsam ab.

Die Mängel sind in den untersuchten Siedlungen nirgendwo nachhaltig beseitigt worden. Im Ergebnis schaukeln sich die Probleme aus der Belegung und aus der unzureichenden Architektur gegenseitig auf und werden zu einem schwer entwirrbaren Knäuel.

### 3.3 Überforderung in der Bewirtschaftung

Die Wohnungsgesellschaften sind heute in Teilen Mißstandsverwalter des Sozialstaates. Dabei werden die Schwierigkeiten der Bewirtschaftung u. a. durch die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe erheblich verschärft. Eingeengt durch Instandhaltungs- u. Verwaltungskostenpauschalen, die angesichts der hohen Kosten in den überforderten Nachbarschaften zu knapp bemessen sind, versuchen sie mit begrenzten Mitteln die auftretenden Mißstände zu bekämpfen und auszugleichen. Allerdings reichen ihre Möglichkeiten bei weitem nicht aus.

Es gibt allerdings auch noch konzeptionelle Lücken. In keiner der untersuchten Siedlungen besteht eine voll befriedigende Kooperation mit der jeweiligen Kommune. Das kann man nicht nur den Gesellschaften anlasten. In den Kommunen sind die Zuständigkeiten zersplittert. Sozialamt und Wohnungsamt starten von ganz unterschiedlichen Ausgangspunkten. Polizei und Kirchen agieren in ihren festen Traditionen. In einzelnen Städten hat man den Eindruck, daß es nicht an Geld, sondern an Konzepten zu einer Bündelung und Integration von Ressourcen fehlt. Allerdings deuten sich vielfältige Veränderungen an. Motor sind einmal die Überlegungen, Sozialhilfeempfänger in Arbeit zu bringen. Aber auch die verstärkten Bemühungen gegen Jugendkriminalität werden verknüpft mit Bemühungen um eine Aufwertung der Siedlungen. Natürlich fehlen auch Menschen, die zu kreativem Handeln in der Lage sind, die trotz der vielen einengenden Regulierungen Lösungen finden und Bewohner zum Mitmachen anregen können. Die Verbesserung der Lebensbedingungen erfordert eigenes Handeln der Bewohner, weil Lähmung und Lethargie sonst nicht überwunden werden können. Man muß Menschen, die oft schon seit Jahren nicht mehr durch alltägliche Pflichten gefordert werden, zum Mitmachen motivieren. Man muß angesichts enger Arbeitsmärkte sinnvolle Möglichkeiten der Beschäftigung finden und erfinden. Man

muß in einer Situation knapper öffentlicher Mittel mit wenig Geld viel bewegen. Man muß trotz Armutsfalle in der Sozialhilfe und trotz bequem zugänglicher Schwarzarbeit demonstrieren, daß es sich auszahlt, in den Siedlungen an Selbsthilfemaßnahmen teilzunehmen, die nur gering entlohnt werden.

#### 4. Die Bewohner und ihr Zusammenleben

##### 4.1 Überforderung – das zentrale Problem

Die Bewohnerschaft ist zu heterogen zusammengesetzt. Auf engem Raum leben alteingesessene Rentner aus einem konservativen Arbeitermilieu, junge Familien mit geringen Einkommen, viele Arbeitslose, die nicht wissen, wie sie die Zeit totschlagen sollen, Aussiedler, die oft nicht richtig deutsch können, und unterschiedlich "eingedeutschte" Ausländer. Selbst bei gutem Willen müssen daraus Konflikte entstehen. Am einfachsten nachzuvollziehen ist die immer wiederkehrende Klage der Erwerbstätigen über die Arbeitslosen und ihre verschobenen Tagesrhythmen. Genauso häufig sind die Klagen der meist Älteren über die lärmenden Ausländerkinder, die im Sommer bis tief in die Nacht draußen spielen. Deutsche Eltern, deren Kinder früher ins Bett sollen, sehen ihre Erziehungskonzepte unterlaufen. Mediterrane Lebensgewohnheiten in deutschen Sozialsiedlungen sind für viele ein Ärgernis.

##### 4.2 Jugendliche

Die schwierigsten Probleme ergeben sich aus dem Zusammenleben mit Jugendlichen, insbesondere wenn sie keine Arbeit haben. Die Siedlungen sind nicht für sie gebaut. Es gibt kaum legale oder geduldete, fast niemals akzeptierte Aufenthaltsmöglichkeiten. Viele Jugendliche sind arbeitslos. Vor allem Aussiedler haben oft keine ausreichenden Sprachkenntnisse. Für sie werden die ereignisarmen, durchgeplanten Siedlungen zu einer feindlichen Umwelt, in der man sich feindlich aufführt. Die Abstufungen des Verhaltens schließen das Herumstehen, das bloße Zeit totschlagen ebenso ein wie aggressives Auftreten und gezielt herbeigeführte Streitereien. Die Einstellungen reichen von frustrierter Suche nach Lehrstellen bis zur arroganten Aussage "*Wer arbeitet ist dumm*", weil man mit Sozialhilfe und Schwarzarbeit ganz bequem leben kann.

In den Augen der einheimischen Deutschen werden die jugendlichen Zuwanderer schnell zu Kriminellen, die vor keiner Körperverletzung zurückschrecken, mit Drogen dealen, stehlen und betrügen. Die Wirklichkeit ist anders. Wirklich Kriminelle sind in den Siedlungen selten.

Aggressive Zuwanderercliquen huldigen oft einer präventiven Selbstverteidigungsmoral (*"Tritt mir einer auf die Zehen, dann schlage ich ihm die Zähne ein."*). Sie entwickelt sich aus vielen Zurücksetzungen und Verletzungen und findet sich meist in enger Eintracht mit traditionellen Lebenszielen (Ausbildung, Familie, Kinder, Haus). Die Erklärung ist einfach: Die vielen Benachteiligungen, die fremde Jugendliche im Laufe ihres Lebens hinnehmen müssen, werden durch eine präventive Selbstbehauptungsgewalt kompensiert; eine Moral, die offensichtlich auch von den Familien mitgetragen wird. Für die Einheimischen entsteht das Bild krimineller Brutalität, die mit Polizei und Gericht hart geahndet werden sollte. Das Ergebnis ist nicht selten blanke Feindschaft: *"Ich hasse diese Türken einfach"* (alleinerziehende junge Mutter in München).

#### 4.3 Sozialhilfeempfänger und die Armutsfalle

Zu einem besonderen Ärgernis werden bestimmte Siedlungsbewohner, die durch ihr Auftreten demonstrieren, daß sie sich in ihrem "Sozialhilfeleben" gut eingerichtet haben. Es ist nicht feststellbar, wie viele zu dieser Kategorie gehören. Es ist jedoch erschreckend, daß man ständig auf empörte Erwerbstätige oder Rentner trifft, die nicht verstehen, warum viele sich abrackern, während andere ohne sich anstrengen zu müssen mit Tricks und Frechheit genauso gut leben. Nur wenige erkennen, daß den meisten Sozialhilfeempfängern kaum etwas anderes übrig bleibt als ihr Einkommen durch Schwarzarbeit aufzubessern. Ihre kargen Chancen reduzieren sich darauf, Teilzeitarbeit oder gering bezahlte Arbeit zu finden; dies gilt vor allem für Alleinerziehende mit kleinen Kindern. Die geringen Erwerbseinkommen reichen für den Lebensunterhalt nicht aus, mit der Folge, daß viele weiter auf Sozialhilfe angewiesen bleiben. Zusätzliche Einkommen würden zudem weitgehend weggesteuert (de facto mit einem Grenzsteuersatz von 100 %): *"Von der Sozialhilfe kann man nicht leben"* (häufig geäußerte Meinung von Sozialhilfeempfängern und ihren Nachbarn). Wer Armut, Abhängigkeit und Lähmung hinter sich lassen will, der wird in "clevere Umgehungen" bis hin zum blanken Betrug getrieben. Die Betroffenen und die Umwelt werden demoralisiert.

#### 4.4 Arbeitslose Männer

Für sie werden die Siedlungen zu Orten des Nichtstuns, der Langeweile, an denen sie sich am liebsten nicht zeigen, weil ihre Situation sonst für alle sichtbar wird. Deshalb setzen sie sich lieber aufs Fahrrad und fahren davon oder tun sogar so, als würden sie noch zur Arbeit gehen. Diese Hemmungen verschwinden nach einiger Zeit. Arbeitslose, die ihren Zustand nicht mehr verheimlichen, stehen trinkend und tratschend an bekannten Treffpunkten und pflegen ihre Rechtfertigungen, zu denen nicht selten der Vorwurf gehört: *"Die Ausländer/Aussiedler*

nehmen uns die Arbeit weg" oder "Die läßt man ins Land, damit sie uns zum alten Eisen werfen können". Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, um so geringer ist die Bereitschaft, sich irgendwo zu engagieren. Es kommt zu Trotzreaktionen und zu feindlichen Einstellungen gegen alles, was "vom Staat" kommt. Die Vorwürfe werden zu Barrieren gegen Eigeninitiative und gegen jede Bereitschaft zum Mitmachen. Es wird im Zeitablauf immer schwerer, Initiativen zu starten oder Selbsthilfe zu organisieren. Noch am besten gestellt sind alle, die einen handwerklichen Beruf haben und gelegentlich etwas dazu verdienen können. Der arbeitslose Bauschreiner kann ebenso wie der Metallarbeiter sagen: "Ich kann nicht klagen" und "Für mich lohnt sich Arbeit nicht mehr. Sonst muß ich die hohe Miete selber tragen und es bleibt weniger übrig als heute"; wobei man hinzufügen muß, "heute" bedeutet "Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe und Schwarzarbeit".

## 5. Fremde im eigenen Land

Die Beziehungen zwischen den Alteingesessenen und den neu zugewanderten Fremden – den Ausländern und Aussiedlern – haben einen Tiefpunkt erreicht. Schon die Sprache verrät die Verrohung der Beziehungen: "Diese saufenden Russen sollte man am besten nach Sibirien zurückschicken"; "Kanacken sind keine Menschen"; "Die haben in Deutschland nichts verloren." Solch einer ungehemmt und schamlos vorgetragener Fremdenfeindlichkeit begegnet man allerdings nicht überall – in Berlin, München oder Köln häufiger als in Freiburg, Schwäbisch Gmünd oder Kempten. In den Häusern sind die Beziehungen sehr unterschiedlich. Es gibt vor allem zwischen jungen Müttern über ethnische Grenzen hinweg Freundschaften, die aus der gemeinsamen Sorge und Freude um Kinder entstehen. Typisch sind allerdings auch Stellvertreterkonflikte, in denen kleine Fehler neu zugezogener Zuwanderer bei der Treppenreinigung oder bei der Mülltrennung einen Empörungsschwall auslösen, oder in denen Knoblauchgeruch als Zeichen primitiver Lebensart eingestuft wird. Man will mit den Fremden nichts zu tun haben. Man ist stolz, wenn das eigene Haus noch "sauber" geblieben ist und andere sich mit diesem "Pack" herumschlagen müssen. Die Wirklichkeit des Zusammenlebens spiegelt diese Vorurteile und Aggressionen wider. Die Streitschwelle ist niedrig. Ausländer beklagen sich, daß deutschen Kindern verboten wird, mit ihren eigenen Kindern zu spielen. Für die Einheimischen sind die Zuwanderer überwiegend dreckig, primitiv und unzivilisiert.

## 6. Eine Kultur der Feindseligkeit und Lethargie

Auf verbaler Ebene werden traditionelle Werte hochgehalten. Teenager wollen heiraten, Kinder haben und einen ordentlichen Beruf erlernen. Man wünscht sich ein sauberes, durchgrüntes Wohngebiet, in dem man ruhig und entspannt leben kann.

In der Wirklichkeit werden diese Werte und Lebensvorstellungen zerrieben; im Kampf gegen den Mangel an Geld, im Streit mit den Fremden, zu denen man keinen richtigen Kontakt findet, den man sich durch Vorurteile verbaut hat. Man nimmt nicht mehr wahr, wie kultiviert und höflich die Aussiedlernachbarin (oft z.B. Lehrerin oder Ärztin) ist. Vorurteile und ständige Gereiztheit machen blind. Über die Politiker redet man bevorzugt in Fäkalien-sprache. Wütende Ressentiments gegen sich tolerant gebende Villenbewohner, die *"noch nie einen Aussiedler in ihrer Nachbarschaft erlebt haben"*, brechen auf.

Diese Kultur der Entwürdigung, des ohnmächtigen Zorns und der Entsolidarisierung bedeutet mehr als es die traditionelle Kritik an der "Kultur der Abhängigkeit" erfaßt. In den überforderten Siedlungen des sozialen Wohnungsbaues grenzt der Sozialstaat aktiv aus. Er erzeugt eine "Kultur der Entmachtung und der Lähmung". Schlimmer kann es nicht mehr werden, meinen die Bewohner: *"Früher waren wir erste Klasse, jetzt sind wir Ausschuß"*. Dieses ohnmächtige Gefühl macht sich vor allem an der Art der Belegung fest. Man geht samstags Brötchen holen und begegnet im eigenen Haus fremden, nicht deutsch sprechenden "Gestalten", Frauen in fremden Gewändern, Schwarzen und *"sibirischen Hinterwäldlern"*. Man fühlt sich als Fremder im eigenen Land – als *"Müllkippe"*. Die geordnete und überschaubare Welt zerbricht. Der Sozialstaat mutet einem größere Entfremdungen zu als die kapitalistische Marktwirtschaft, die wenigstens jeden akzeptiert, der zahlt, und in der Segregation aus eigenen Entscheidungen der Konsumenten entsteht. Dem Sozialstaat, den man erlebt, der seine Klientel brandmarkt, fühlt man sich ausgeliefert. Er ist nicht beschützend und warm, sondern kalt und unbeholfen; unfähig, den Einzelnen als Person zu achten und auf ihn einzugehen, unfähig, die erfahrene Lebenswelt menschenwürdig zu gestalten. Er verfrachtet pensionierte sibirische Bauern in Hochhäuser am Stadtrand und Sinti in sterile, funktional durchgeplante Großsiedlungen. Er baut kostspielig zu bewirtschaftende Hochhäuser für arme Mieter, denen er damit teuren Zwangskonsum an aufwendigen Bewirtschaftungsdienstleistungen zumutet.

## 7. Die ganze Wahrheit?

Die Beschreibung dieser Schwierigkeiten spiegelt natürlich nicht die ganze Wahrheit wider. Es gibt in den Siedlungen auch viele Zufriedene. Es gibt Häuser, deren Bewohner sagen: *"Bei uns ist alles in Ordnung"*. Sie meinen damit, daß es bei ihnen keine Zuwanderer oder Sozialhilfeempfänger, keine Trinker oder Drogenabhängigen gibt. Es gibt auch die "Tür-Zu-Mieter", denen die Veränderungen wenig ausmachen. Sie sind hochmobil und streuen ihre Kontakte über die ganze Stadt. Es gibt die zufriedenen Ausländer, die in weitverzweigten Freundes- und Familienbeziehungen leben, die sich gegenseitig unterstützen und auf die "asozialen Deutschen" herabschauen. Sie sind dankbar, eine saubere, gut ausgestattete Wohnung erhalten zu haben, nachdem sie oft jahrelang beengt in dunkler Hinterhof- oder lärmender Bahngleisatmosphäre leben mußten. Sie wissen es zu schätzen, bei einer Wohnungsgesellschaft zu leben: *"Die kündigen uns nicht."* Die zufriedenen Bewohner können jedoch nichts daran ändern, daß die Schwierigkeiten zunehmen, daß die Arbeitslosigkeit mit ihren Folgen für die Siedlung wächst, daß die Ressentiments "ins Kraut schießen" und daß immer mehr Jugendliche am Rande der Legalität leben. Die ganze Wahrheit enthält Licht und Schatten; aber die Schatten werden länger.

### III. Strategien und massnahmen

#### 1. Strategien der Makropolitik

##### 1.1 Die Armutsfalle überwinden

Die Makrosozialpolitik muß gegen die Armutsfalle angehen. Solange kein Anreiz besteht, auch niedrig bezahlte Teilzeitarbeit anzunehmen, entsteht de facto ein Zwang zur Schwarzarbeit, denn *"von der Sozialhilfe kann man nicht leben."* Die Sozialhilfe zwingt zum Nichtstun oder zur Schwarzarbeit. In ihrer heutigen Ausgestaltung ist sie unmoralisch. Sie erzeugt Zynismus bei den Empfängern und Ressentiments bei den Erwerbstätigen. Sie stabilisiert die Kultur der Lähmung und der Feindseligkeit.

Es gibt immer mehr Erwerbstätige mit niedrigen Qualifikationen, die angesichts der hohen Abgaben kein Einkommen erwirtschaften können, das einen Mindestlebensstandard erlaubt. Auch sie bleiben auf eine Kombination aus Erwerbseinkommen und staatlichen Zahlungen angewiesen oder auf Maßnahmen zur Stärkung der Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen. Die Bewohner in den untersuchten Siedlungen wären auf solche Maßnahmen besonders angewiesen.

Eine Lösung ist leider nicht einfach. Eine negative Einkommensteuer, die es Haushalten mit niedrigem Einkommen erlaubt, Transferzahlungen und Erwerbseinkommen so miteinander zu verknüpfen, daß ein Arbeitsanreiz bestehen bleibt, wird sehr teuer. Man kann allerdings Übergänge und Einstiegsvarianten schaffen.

Sozialhilfeempfänger können gegen ein geringes Zusatzeinkommen angeregt oder verpflichtet werden, Gemeinwohlarbeiten zu erfüllen. Die einschränkende Bedingung, daß diese Leistungen zusätzlich zu den bisherigen kommunalen Aufgaben erfüllt werden sollen, sollte entfallen. Sie führt dazu, daß z.T. Scheinaufgaben erfüllt werden, die das Selbstwertgefühl der Betroffenen nicht steigern. Die Forderung nach Zusätzlichkeit beruht im übrigen auf einem Mißverständnis. Es unterstellt, daß Erwerbstätige aus ihren Arbeitsplätzen verdrängt werden, wenn Sozialhilfeempfänger gegen ein geringes Zusatzentgelt kommunale Grünflächen pflegen oder andere kommunale Standardaufgaben erfüllen. Natürlich würden Arbeitsplätze, die von Sozialhilfeempfängern übernommen werden, dem Normalarbeitsmarkt entzogen. Aber die Kommunen würden Ausgaben einsparen und könnten andere Aufgaben finanzieren. Im Ergebnis gäbe es Mehrarbeit und eine erhöhte Wohlfahrt für die Gesellschaft insgesamt. Tatsächlich würde genau das passieren, was immer wieder gefordert wird: Mit den Sozialhilfeausgaben würde Arbeit finanziert. Mit den freiwerdenden öffentlichen Mittel könnten andere arbeitsintensive Aufgaben finanziert werden. Die Arbeitslosigkeit wäre insgesamt geringer.

Zu den Gemeinwohlaufgaben sollte auch die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Nachbarschaften gehören, in denen die Beteiligten leben. Dies würde vor allem dazu beitragen, die Feindseligkeit zwischen den Bewohnern abzubauen. Die bisherigen "Müßiggänger" würden zur Aufwertung der Siedlungen beitragen, sie würden wie andere morgens zur Arbeit gehen. Schwarzarbeiter, die sich der Aufforderung zur Arbeit verweigern, sollten ihren Anspruch auf Sozialhilfe verlieren.

Weitergehender sind Zuschüsse an Unternehmen, die niedrig Qualifizierte beschäftigen. Die jetzigen Verfahren sind allerdings zu schwerfällig. Die Unternehmen müssen, die Einhaltung bestimmter Grundbedingungen vorausgesetzt, mehr Flexibilität erhalten.

## 1.2 Verbesserung sonstiger Rahmenbedingungen

### **Keine Fehlbelegungsabgabe in überforderten Nachbarschaften**

In verschiedenen Siedlungen müssen "Besserverdienende" Fehlbelegungsabgaben entrichten. Viele von ihnen sagen: "Jetzt ziehe ich weg." Fragt man nach, können sie i.d.R. angeben, wo und wie sie nach Wohnungen suchen. Zwar sind die Bemühungen nicht besonders intensiv,

aber in der gegenwärtig günstigen Wohnungsmarktsituation kommt der Sucherfolg oft überraschend schnell.

Bei der Bemessung der Abgabe fällt auf, daß die Ämter für die Siedlungen häufig erstaunlich hohe Vergleichsmieten zugrunde legen. Das führt teilweise zu absurden Belastungen, die mit Recht heftig kritisiert werden: *"Die sind doch verrückt. Im Erdgeschoß stehen zwei Wohnungen leer, und ich soll insgesamt 12 DM je qm tragen. Dafür können sie die Wohnung niemals vermieten"*. Hier wird eine Verzerrung des Mietrechts deutlich. Der Vergleichsmiete liegen nur die objektiven Merkmale der Beschaffenheit und Lage der Wohnung zugrunde. Am Markt aber hat die Art der Belegung erheblichen Einfluß auf die Zahlungsbereitschaft. Die Konzentration von Problemmietern verschlechtert die Vermietbarkeit und müßte zu Marktmieten führen, die unter Vergleichsmieten lägen, wie sie den reinen Merkmalen der Gebäude entsprächen. Sozialmiete und Abgabe zusammen müßten deshalb deutlich unter einer Vergleichsmiete für ähnliche Objekte liegen. Genauso wie in vielen Fällen die Vergleichsmieten zu niedrig bemessen werden, weil das hohe Sozialprestige einer Wohnung in den objektiven Merkmalen nicht zum Ausdruck kommt, können stigmatisierte Gebäude bei Beschränkung auf die Art und Beschaffenheit von Wohnungen zu hoch bewertet werden. Hier muß die Praxis flexibler werden und die Erhebung der Abgaben aussetzen oder die Vergleichsmieten vorsichtiger bemessen.

#### **Beispiele für die räumliche Auflockerung der Belegung**

Die hohe Konzentration von Sozialwohnungsbeständen ruft spezifische Schwierigkeiten hervor. Deshalb sollten alle Bemühungen, solche Konzentrationen aufzulockern, intensiviert werden. Dazu können gehören:

- Bereitstellung von Bindungen in freien Beständen und Entlastung der überforderten Nachbarschaften (indirekte Belegung).
- Verkauf von Wohnungen in Problemnachbarschaften und Erwerb neuer Bindungen an anderer Stelle.
- Statistische Festlegung der Zahl der Belegungen, die eine Gesellschaft übernimmt. Keine Kontrolle im Detail, wo und in welchen Wohnungen einzelne Haushalte untergebracht werden.
- Weitgehender Verzicht auf staatlich subventionierten Bau von Sozialwohnungssiedlungen. Belegungsgebundene Bestände sollten in normale Wohngebiete eingestreut werden.
- Kauf von Belegungsrechten aus dem Bestand.

#### **"Änderungskündigung" zur Verbesserung des Zusammenlebens**

In vielen großen Häusern belästigen oder terrorisieren kleine Minderheiten große Mehrheiten. Die glaubwürdigen Klagen sind Legion. Die Gerichte stimmen nur selten einer Räumungsklage zu. Das Recht, bei gravierenden Verstößen gegen die Regeln des Zusammenlebens eine Änderungskündigung aussprechen zu können, würde den Gesellschaften die Möglichkeit eröffnen, einen Umzug der Störmieten in andere Wohnungen oder Gebäude herbeizuführen. Die Kündigung würde nicht das Wohnrecht beenden, sondern nur das Recht, in der bisherigen Wohnung zu verbleiben. Die Gesellschaft müßte eine angemessene Ersatzwohnung stellen.

### **Verbesserung der Schulbildung jugendlicher Ausländer und Aussiedler**

Die ärgerlichsten aus dem Leben in überforderten Nachbarschaften resultierenden Langfristfolgen entstehen aus den unbefriedigenden Schulleistungen vor allem zugewanderter Kinder. Jugendliche aus stigmatisierten Siedlungen haben oft keine Chance, eine Lehrstelle zu erhalten. Nachbarschaftsagenturen sollten zusammen mit den Schulen systematisch Nachhilfeunterricht organisieren. Angesichts der großen Zahl frühpensionierter Lehrer sollte es dem Staat nicht schwerfallen, diejenigen für diese Aufgabe zu aktivieren, die keinen vollen Unterricht mehr erbringen können.

## **2. Ein soziales Management**

Das soziale Management wird von verschiedenen Gesellschaften intensiv wahrgenommen. Allerdings gibt es keinen Themen- und Maßnahmenkodex, der durchgängig abgearbeitet werden könnte. Die Aufgaben des Sozialmanagements werden i.d.R. aus der Situation heraus entwickelt. Sie ergeben sich aus den Problemen vor Ort. In Zusammenarbeit mit den Kommunen werden u.a. folgende Maßnahmen praktiziert:

- Unterstützung lokaler Initiativen, um die nachbarschaftliche Kommunikation zu verbessern und gegenseitige Hilfen der Bewohner im Alltag zu stärken.
- Angebot von Räumen und Aufenthaltsmöglichkeiten für Jugendliche.
- Beratungs-, Hilfe- und Raumangebote für Mütter, ältere Menschen und auch für Arbeitslose, die bei geringen Einkommen oder geringer Freizeit an die Siedlung gebunden sind und soziale Kontakte benötigen.
- Angebot von Mietergärten in den Siedlungen, um Raum für private kommunikative Aktivitäten zu schaffen.
- Angebot von Hilfen beim Wohnungstausch.
- Hilfen bei der Gründung von lokal tätigen Unternehmen.

- Unterstützung der Jugendarbeit.

### 3. Verbesserung der Gebäude und der Außenanlagen

Die unwirtliche Architektur und die geringe Nutzbarkeit der Außenräume können durch eine Vielfalt von Maßnahmen verbessert werden. Dabei geht es immer wieder darum, bessere Zuordnungen und halb private Räume zu schaffen, um Verantwortungsgefühl und Zugehörigkeit zu stärken. In den untersuchten Nachbarschaften werden solche Maßnahmen allerdings nur begrenzt praktiziert.

#### Verbesserung der Eingangsbereiche

- Vergrößerung, repräsentativere und besser nutzbare Gestaltung der Ausstrahlungsbereiche (meist reichen Bepflanzungen und entsprechende Pflasterung).
- Repräsentativere bauliche Gestaltung durch Vorbauten, größer und ansprechender gestaltete Eingangsbereiche (bessere Materialien in den Foyers). Hier kann es allerdings auch Gegenreaktionen geben, wenn die Diskrepanz zwischen dem neuen Marmoreingang und den sozialen Problemen in den Häusern zu groß wird: *„Die sollen die Bewohner und nicht die Eingänge sanieren!“* (Arbeiter in Freiburg).
- Concierge-Lösungen sind aufwendig, machen jedoch dort einen Sinn, wo z.B. die Treppen in Hochhäusern ständig von Fremden benutzt wurden, die dort *„feiern, dealen oder herumlungern“*. Entsprechende Einrichtungen ermöglichen nicht nur Kontrolle. Man kann kleine Dienstleistungen damit verknüpfen (Verkauf von Lebensmitteln, Annahme von Lieferungen und Nachrichten). Angesichts der hohen Kosten lohnen sich solch aufwendige Lösungen nur in großen Häusern.

#### Erhöhung der Nutzbarkeit der Außenanlagen

In den meisten Siedlungen gibt es genügend freie Flächen, die sich für eine Umgestaltung eignen. Wichtigsten Maßnahmen sind:

- Einrichtung von Pufferzonen an der Rückseite der Gebäude, damit die Balkone privater genutzt werden können.
- Anlage von Mietergärten, durch die ein erheblicher Teil der freien Flächen in private Nutzung überführt werden kann. Dies gilt besonders für die Rückseiten der Häuser, in denen aus den Erdgeschoßwohnungen direkte Zugänge in sich anschließende Gärten geschaffen werden können. Für die Gesellschaften entstehen i.d.R. zwar kaum Kosteneinsparungen, jedoch verschiedene, sich auf das Leben in der Siedlung positiv

auswirkende Betätigungsmöglichkeiten im Außenbereich. Vor allem Männer, die sonst nicht wissen, was sie machen sollen, erhalten einen konkreten Anlaß, sich draußen aufzuhalten. Es entstehen neue Kontakte und Beziehungen zwischen Gartennachbarn, die sich bisher nicht kannten. Die Erfolge in der Gartenarbeit verbinden. Vorurteile werden abgebaut. Das Erscheinungsbild der Siedlung verbessert sich.

- Zuordnung und Abteilung von Flächen; vor allem große, offene Blockinnenbereiche lassen sich so durch Bepflanzungen oder Mauern unterteilen. Neue halb öffentliche und halb private Zonen entstehen. Die Nutzbarkeit der Außenräume wächst. Mütter sind weniger in Sorge, wenn ihre Kinder in überschaubaren Bereichen spielen können.

#### **4. Eine andere Sozialarchitektur**

Die Architektur der großen Häuser, insbesondere der Hochhäuser, hat sich unter den heutigen Bedingungen einer sehr heterogenen Bewohnerschaft als ungeeignet erwiesen. Kleine, störende und aggressive Minderheiten, die im sozialen Wohnungsbau immer häufiger auftreten, können in großen Gebäuden Mehrheiten in ihrem Lebensgefühl stark beeinträchtigen. Nachhaltige Störungen im Zusammenleben verringern die Verantwortungsbereitschaft. Die Treppenhäuser und Gänge werden zu negativen öffentlichen Räumen, mit denen man nichts zu tun haben möchte. Die unaufhaltsame Verteuerung der Dienstleistungen, die aus versteuerten Einkommen getragen werden muß, wird das Wohnen in verwaltungs- und instandhaltungsintensiven Gebäuden immer kostspieliger machen.

Sozialwohnungen sollten in Zukunft in einfacheren, kleineren und deshalb überschaubaren Gebäuden (ohne Fahrstuhl, ohne Tiefgarage) mit einer kleinen Anzahl von Wohnungen je Haus oder Eingang (1-4 Wohnungen) errichtet werden. Die Kosten müssen weit geringer sein als heute. Dies gilt insbesondere für die Erschließungskosten. Voraussetzung ist eine andere Baulandpolitik der Kommunen. Bauboden kann und muß preiswerter werden. Das würde zusammen mit Baukostensenkungen den Markt ausweiten und auch Haushalten mit mittleren Einkommen den Zugang zum Neubaumarkt öffnen. Die Anforderungen an den sozialen Wohnungsbau würden zurückgehen. Es entstünde die Chance, durch Selbsthilfewohnungsbau die Eigentumbildung bei Haushalten mit niedrigen Einkommen zu stärken. Der Staat könnte sich stärker auf die überforderten Nachbarschaften konzentrieren. In keinem Fall sollten in Zukunft große Sozialwohnungssiedlungen für mehrere tausend oder auch nur für mehrere hundert Menschen gebaut werden. Der Staat sollte nach Möglichkeit Belegungsbindungen aus vorhandenen Beständen erwerben und belegungsgebundene, in den normalen Wohnungsbau eingefügte Gebäude anbieten.

## 5. Vom Sozialmanagement zur Nachbarschaftsentwicklung

### 5.1 Die Konzeption

Die bisherigen Sozialwohnungssiedlungen sind rein funktionale, von anderen Aufgaben weitgehend entleerte Wohngebiete, ausgehend von der Prämisse, daß Vollbeschäftigung herrscht und daß die Berufstätigen die Siedlungen morgens verlassen, um am Abend nach Hause zurückzukehren. Wohnen und Einkaufen, Spielmöglichkeiten für kleine Kinder, Einrichtungen für Jugendliche, für Mütter und ältere Menschen gelten als ausreichende Grundausstattung.

Selbst unter den Bedingungen der Vollbeschäftigung war dieses Angebot zu mager. Es gab immer eine größere Zahl von Rentnern mit einem Überfluß an Zeit. Es gab immer Männer, die sich der Klage eines Aussiedlers angeschlossen hätten: *"Es gibt hier keinen Schuppen"*; übersetzt in die Sprache des Sozialwissenschaftlers: "Die Siedlungen bieten zu wenig Möglichkeiten für informelle Betätigung und Wertschöpfungen." Nachträglich angelegte Mietergärten zeigen, in welche Richtung Veränderungen gehen können.

Unter den Bedingungen struktureller Arbeitslosigkeit wird es noch dringlicher, das Konzept reiner Wohngebiete als Lebensraum für Haushalte mit niedrigem Einkommen aufzugeben. Es müssen Gebiete geschaffen werden, die Betätigungsmöglichkeiten erlauben und anregen. In den Siedlungen sind dauerhafte Berater (Animateure?) zur Beratung, Anregung und Unterstützung der Bewohner notwendig, die sich produktiv betätigen wollen. Die technische Infrastruktur und die organisatorischen Hilfen sind Voraussetzung, um die Leere zu überwinden. Die Siedlungen müssen von Wohngebieten, in denen nur konsumiert wird, zu Orten werden, die ständige Wertschöpfung durch die Bewohner für die Bewohner ermöglichen. Basteln und Bauen, Reparieren, Pflegen und Produzieren gehört genauso zu einer Siedlung wie Feste feiern und arrangieren.

Das hier nur abstrakt skizzierte Konzept entspricht den vielfach geäußerten Wünschen der Bewohner und ihrer Lebenssituation. Es ergibt sich aber auch als Ergebnis der Beobachtungen und der theoretischen Analysen. Eine reine Konsumumwelt in Gebieten mit einem hohen Anteil an Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern und Rentnern wird immer eine ärmliche, kümmerliche und deprimierende Umwelt bleiben. Es fehlt jeder Glanz spektakulärer Güter und Leistungen. Man sieht den Warensortimenten und dem Verhalten der Bewohner an, wie wenig Spielraum über die unmittelbaren existentiellen Bedürfnissen hinaus besteht. Eine Konsumumwelt des Minimalismus, der Ärmlichkeit und der Ereignisarmut kann in einer Welt, in der man mit Gütern Status und Prestige erringt, zu ständiger Niedergeschlagenheit

und Depression führen. Hier muß als ein (kleiner) Ersatz die Fähigkeit gefördert werden, sich selbst durch eigene handwerkliche Arbeit zu verwirklichen und Eigengüter zu erzeugen. Sollen die Siedlungen und ihre Bewohner mit Selbstachtung und Stolz erfüllt sein, dann sind respektierte Leistungen erforderlich, die sichtbar für andere erbracht werden können. Die Bandbreite der Möglichkeiten ist sehr groß. Sie reicht von selbst gebastelten Segelflugzeugen über selbst erzeugtes Obst und Gemüse bis hin zur perfekt ausgebauten Wohnung, reparierten Fahrrädern und Möbeln. Für derart funktional angereicherte Siedlungen müssen Räume und Flächen bereitgestellt werden. Das ist vielfach nicht einfach, weil oft fast alle Flächen verplant scheinen. Doch bei sorgfältiger Suche findet man Reserven. Tiefgaragen und Einstellplätze für Autos können umfunktioniert, schwer vermietbare Erdgeschoßwohnungen für andere Zwecke genutzt werden. Kleine Ergänzungsbauten sind möglich. Dort, wo innerhalb einer Siedlung Flächen fehlen, kann man außerhalb auf die Suche gehen. Ein Glücksfall wären alte leere Gebäude, in denen handwerklich gearbeitet werden kann oder Brachflächen, die sich als Gärten nutzen lassen.

## 5.2 Nachbarschaftsentwicklung

Das Konzept einer Nachbarschaft des Konsumierens und der Wertschöpfung ist nicht einfach zu realisieren. In einer Welt der Regulierungen, der Arbeitsteilung und der professionellen, hochwertigen Produktion ist erhebliche unternehmerische Leistung erforderlich, um aus der Konzeption Wirklichkeit werden zu lassen.

Wertschöpfung in den Siedlungen anzuregen bedeutet nicht, daß unbedingt vermarktbar Leistungen zu erbringen sind. Es kann schon ausreichen, sich gegenseitig durch Tausch und Nachbarschaftshilfe zu unterstützen. Wertschöpfung ist zudem nicht der alleinige Zweck. Es geht auch darum, vor allem Jugendlichen, die keine Lehrstelle oder keine Arbeit finden, eine Betätigungsmöglichkeit zu eröffnen, die Anerkennung verschafft, Fähigkeiten ausbildet sowie Wissen und Kenntnisse vermittelt.

### **Gemeinschaftsarbeit**

Zahlreiche Ansatzpunkte bietet die Gemeinschaftsarbeit; vorausgesetzt, die absurde Forderung nach zusätzlichen Leistungen wird aufgegeben (vgl. oben) und die Sozialhilfe für die Finanzierung entsprechender Aufgaben eingesetzt.

Dort, wo die Wohnungsgesellschaft zusammen mit der Kommune ein Konzept der Nachbarschaftsentwicklung realisiert, sollten auch Maßnahmen anerkannt werden, die die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Siedlungen verbessern (Beispiele: Bau von Sportanlagen, Bau von Gemeinschaftsräumen, von Werkstätten, Verbesserung des

Erscheinungsbildes der Siedlungen, Maßnahmen gegen Vandalismus, Beseitigung von Vandalismusspuren, Dienstleistungen für bedürftige Bewohner).

Die Arbeiten für eine Nachbarschaftsentwicklung fallen nicht vom Himmel. Sie beruhen auf unternehmerischen Leistungen und müssen organisiert werden. Dazu ist von der Wohnungsgesellschaft, der Kommune, von den Bewohnern und von externen, an der Aufgabe Interessierten eine Nachbarschaftsagentur ins Leben zu rufen. Ihr muß in der Siedlungsentwicklung eine gewisse Allzuständigkeit zuerkannt werden. Gestützt auf Mittel, die aus den normalen Programmen der Stadtsanierung, der Jugendhilfe oder der Wohnumfeldverbesserung gespeist werden könnten, besteht ihre Aufgabe vor allem darin, Bewohner anzuregen, wertschöpfend in den Siedlungen tätig zu werden. Die erbrachten, auch vermarktbareren Leistungen würden der Aufwertung der Siedlungen dienen. Beispiele dafür sind:

- Umzugsleistungen für Haushalte mit niedrigen Einkommen, etwa im Auftrag der Sozialämter.
- Dienstleistungen für ältere Menschen, z.B. Gartenpflege, Einkaufsdienste (für solche Leistungen wird erhebliche Nachfrage entstehen, wenn die Wehrpflicht eines Tages abgeschafft wird und die Leistungen der Wehrdienstverweigerer entfallen).
- Entrümpelungsdienste für private Haushalte, u.U. Übernahme der Sperrmüllaktionen im Auftrag der Kommunen.
- Übernahme von einfachen Diensten für Unternehmen. Hier entsteht allerdings das Problem, daß private Unternehmen zu Nutznießern von staatlichen Transferleistungen werden können. Deshalb müssen Wettbewerbsmärkte gebildet werden, auf denen die Sozialämter bei Inanspruchnahme entsprechender Leistungen die Sozialhilfe kürzen und denjenigen den Zuschlag erteilen, die nur geringe Zuschüsse in Anspruch nehmen. Voraussetzung wäre, daß die Unternehmen mit bestimmten Leistungen auf einem Markt für Nachbarschaftsunternehmen konkurrieren.
- Erweiterte Subsistenzwirtschaft. Lokale Unternehmen können für sich selbst oder für die Nachbarschaft Güter und Leistungen erzeugen (Gartenprodukte, einfache Reparaturen). Die Erlöse können für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Siedlungen verwendet werden. Die Beteiligten müßten ihre Einkommen über das Sozialhilfeniveau hinaus erhöhen können.

Nachbarschaftsagenturen können nur befriedigend funktionieren, wenn hinreichende Kontakte zum realen Wirtschaftsleben bestehen. Dazu sollten Freundeskreise für die einzelnen Siedlungen gebildet werden, an denen sich Unternehmer und Persönlichkeiten des

öffentlichen Lebens beteiligen. Die Manager der Nachbarschaftsagenturen dürfen keine isolierten Sozialhelfer sein, die weder in privaten Unternehmen noch in realen Wirtschaftsbeziehungen agieren.

Es ist offen, wie weit sich das Konzept der Nachbarschaftsagenturen trägt. Es geht um sehr viel mehr als um die Abwicklung typischer Subventionsprogramme, bei denen Geld nach festen Richtlinien ausgegeben wird. Es geht um kreative unternehmerische Leistungen. Es geht um die Motivierung bisher weitgehend untätiger oder desinteressierter Bewohner. Es geht um mehr als konsumptive Freizeitbeschäftigung. Es geht um eine partielle Transformation der Siedlungen aus reinen Wohngebieten in Gebiete des Arbeitens, Wohnens und Organisierens. Nähe und Dichte werden zum Anlaß für Kooperation. Welche Ergebnisse erzielt werden, hängt auch vom persönlichen Engagement der beteiligten Akteure ab. Kreative Vorgänge dieser Art kann man weder im Detail noch im voraus beschreiben. Man kann Richtungen angeben und auf mögliche Hindernisse hinweisen. Den Weg müssen die Beteiligten selbst gehen.

### 5.3 Die Organisation und Finanzierung

Kommune und Wohnungsgesellschaft sollten zusammen eine Nachbarschaftsagentur betreiben, die die Bewohner bei der Suche nach Wertschöpfungsmöglichkeiten unterstützt. Die Agentur kann die Rechtsform einer Genossenschaft, einer GmbH oder eines Vereins haben. Sie sollte klein bleiben. Ihre Aufgabe ist *empowerment*. Die Bewohner sollen selbst Leistungen erbringen und organisieren.

Nachbarschaftsagenturen, die als öffentliche Einrichtung von Kommunen und Wohnungsgesellschaften getragen und organisiert werden, entsprechen der traditionellen Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Denkbar ist aber auch, auf dem Ausschreibungsweg Sozialunternehmen mit der Aufgabe zu betrauen. In anderen Ländern hat es sich schon stärker eingebürgert, soziale Aufgaben auf private Unternehmen zu übertragen. Gerade die Nachbarschaftsentwicklung ist dafür geeignet, weil sehr komplexe Leistung zu erbringen sind, die in spezialisierten, aufgesplitterten Verwaltungen nur schwer organisiert werden können. Ein Ausschreibungsverfahren hätte zudem den Vorteil, daß Vertreter der Bewohner an der Auswahl beteiligt werden können. Es ergebe sich ein offener Suchprozeß nach Lösungen. Es kann sein, daß es gegenwärtig noch zu wenig geeignete Unternehmen gibt. Ausschreibungen für Konzepte der Nachbarschaftsentwicklung könnten ein Anlaß sein, daß sich entsprechende Kapazitäten bilden. Die Finanzierung wäre in der Weise zu organisieren, daß bisherige kommunale Leistungen eingestellt und die eingesparten Mittel für entsprechende Werkverträge eingesetzt werden.

#### 5.4 Nachbarschaftsentwicklung als Prozeß

Nachbarschaftsentwicklung unterscheidet sich von anderen staatlichen Programmen dadurch, daß bestimmte Geldmittel nicht für einen vorher festgelegten Zweck eingesetzt werden und dieser mit der Verwendung der Mittel als erreicht gilt. Nachbarschaftsentwicklung will Menschen motivieren, sie aus ihrer Passivität herausreißen und ihnen durch Erfolge mehr Eigenständigkeit und Selbstvertrauen ermöglichen. Nachbarschaftsentwicklung will durch gemeinsame Projekte Isolierung und Feindschaft überwinden, wobei die Beteiligten neue Fähigkeiten entwickeln oder verlorengegangene Fähigkeiten zurückgewinnen. Aus diesen Ansprüchen folgt, daß Nachbarschaftsentwicklung viel Zeit braucht und mit erheblichen Risiken behaftet ist. Der Erfolg kann weder erzwungen noch garantiert werden, weil Personen aus eigenem Entschluß mitmachen müssen.

Jede Nachbarschaftsentwicklung muß deshalb klein anfangen. Die Projekte und die Zahl der Beteiligten müssen allmählich wachsen. Das erfordert am Anfang ein bis zwei Personen, die Kontakte herstellen, herausfinden, welche Schwierigkeiten bestehen und wo sich Bereitschaft abzeichnet, etwas dagegen zu tun. Da die Wünsche und Hoffnungen der Beteiligten sehr vielfältig sein werden, brauchen die Animatoren weitverzweigte Kontakte und nachhaltige Unterstützung. Sie brauchen Hilfen von Unternehmern und anderen Personen mit Kompetenz und Einfluß. Die Isolierung der Sozialarbeiter muß überwunden werden.

Die Beschreibung verdeutlicht, daß man sich auf längere Durststrecken einrichten muß. Die Forderung nach schnellen Ergebnissen wäre schädlich. Das Tempo des Erfolges wird abhängen vom Tempo des Lernens und Motivierens. Am Ende zählt nicht Schnelligkeit, sondern Nachhaltigkeit, nicht das rasch herbeisubventionierte Ergebnis, sondern der mühsam erarbeitete kleine Schritt. Nachbarschaftsentwicklung braucht Vernetzung, Geduld und Kreativität.

Adalbert Evers

## **Der Beitrag des 3. Sektors. Können zwischen Markt und Staat Arbeitsplätze entstehen?**

(überarbeitete Fassung eines Vortrags, der auf einer Jahrestagung der BAG-Arbeit im Juni 1998 und auf einer Tagung der LAG Soziale Brennpunkte Hessen im November 1998 gehalten wurde; die vorliegende Fassung des Beitrags wurde auch veröffentlicht in einem von der BAG Arbeit herausgegebenen Tagungsreader.)

### **Einleitung**

In gewisser Hinsicht läßt sich die mir für den Beitrag auf dieser Tagung gestellte Frage sehr leicht beantworten. Ich nehme an, daß viele der Anwesenden aus Organisationen, Einrichtungen und Unternehmungen kommen, die weder eindeutig der öffentlichen Verwaltung noch der Privatwirtschaft zuzurechnen sind: Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, Arbeitsförderungsgesellschaften, Sozialbetrieben und ähnlichem. Hier sind in den letzten Jahren in neuen Betriebs- und Unternehmensformen Arbeitsplätze entstanden.

Ich gehe aber davon aus, daß die mir gestellte Frage weiter zielt – auf eine Verständigung über den Wert und spezifischen Beitrag von Organisationen und Wirtschaftsformen, die weder eindeutig dem Bereich gewinnorientierter Privaterunternehmen, noch dem Bereich staatlicher und kommunaler Versorgungsangebote angehören. Grob umrissen geht es um jenen großen nichtstaatlichen und Non-for-Profit-Bereich verschiedenster Organisationen, für den sich in den letzten Jahren zunehmend die Bezeichnung dritter Sektor eingebürgert hat. Hier agieren Wohlfahrtsverbände, Vereine, Stiftungen und soziale Unternehmungen, die u.a. durch ihre selbständige Organisationsform, Spenden oder Mitgliedsbeiträge eine gewisse Unabhängigkeit vom Staat besitzen, wo die Mitgliedschaft freiwillig ist und wo für die Dienste und Leistungen, die im Zusammenhang solcher Organisationen erbracht werden, das Motiv der Gewinnerzielung nicht ausschlaggebend ist.

Daß hier Arbeitsplätze entstanden sind und weiter entstehen können, ist dabei trivial. Spannend wird es erst, wenn man genauer hinschaut und die Frage stellt, ob und inwiefern dieser dritte Sektor einen spezifischen Beitrag für neue Tätigkeiten, Angebote und Erwerbsarbeitsplätze zu machen hat, der nicht auch einfach von der öffentliche Hand oder Privatunternehmen geleistet werden kann. Mit dieser Frage soll sich mein Beitrag

beschäftigen. Die Antwort wird dabei ein bedingtes Ja sein. Denn ich behaupte, daß so etwas wie ein unverwechselbarer Beitrag des dritten Sektors vor allem dann geleistet werden kann, wenn die dort zu verortenden Organisationen und Unternehmensformen ihre eigenen spezifischen Stärken ausspielen - etwas, das ich in der gegenwärtigen Organisationslandschaft deutlich vermisse. Diese spezifischen Merkmale und Stärken liegen, wie ich zeigen möchte, bei drei Punkten.

(1) Viele dieser Organisationen gehören zu dem, was man die lokale Ökonomie nennt – Formen des Wirtschaftens und des Angebots von Dienstleistungen und Produkten, die in besonders hohem Maße in lokale und regionale Austauschbeziehungen und soziale Geflechte eingebettet sind.

(2.) Neben öffentlichen Mitteln und privatem Kapital spielen für Organisationen und Unternehmen in diesem Bereich auch gesellschaftliche Ressourcen wie Vertrauen, Solidaritätsbereitschaft und Engagement eine besondere Rolle, Ressourcen, die man heute sehr oft unter dem Stichwort soziales Kapital diskutiert.

(3.) Viele Organisationen können durch ihre Zwischenstellung in einem intermediären Bereich zwischen Markt, Staat und lokalen Gemeinschaftsbezügen in besonderer Weise sonst oft einander ausschließende Ziele, z.B. gemeinnützige und organisationsegoistische, miteinander vermitteln aber auch verschiedene Ressourcen bündeln - Solidarität, staatliche Unterstützung und Leistungserlöse am Markt.

### **Der Beitrag des 3. Sektors - empirisch betrachtet**

Schauen wir uns zunächst aber einmal den De-facto-Beitrag des dritten Sektors zum Bestand an Erwerbsarbeitsplätzen an. In den alten Bundesländern arbeiteten hier Anfang der 90er Jahre immerhin 1,3 Mill. Beschäftigte; jeder fünfte zwischen 1970 und 1987 geschaffene Arbeitsplatz entstand in diesem Bereich. Fast jedes zweite Krankenhausbett, die Hälfte aller Plätze in Pflegeheimen und jeder dritte Kindergartenplatz werden vom dritten Sektor getragen (BAGFW 1997; Anheier u.a. 1998). Damit sind wir allerdings schon bei der Frage nach der Aussagekraft und Bedeutung dieser Zahlen angelangt.

Zunächst einmal ist zu berücksichtigen, daß die von den großen Wohlfahrtsverbänden erbrachten gesundheitlichen und soziale Dienstleistungen einen ganz erheblichen Teil des dritten Sektors ausmachen. Bis in die 80er Jahre hinein erlebte der Bereich gesundheitlicher und sozialer Dienste einen gewaltigen Boom mit einem entsprechenden Arbeitsplatzwachstum bei den freien Wohlfahrtsträgern, die seit jeher aufgrund der besonderen subsidiären deutschen Sozialstaatskonstruktion überwiegend Träger dieser

Dienste sind. Dieses Wachstum bei sozialen und gesundheitlichen Diensten verlangsamte sich in der Folge aber, denn es war wesentlich durch die öffentliche Hand, Sozialhilfeleistungen und die Sozialkassen, z.B. die Krankenversicherungen finanziert (Hegner 1992). Der eigenständige zusätzliche Beitrag von Drittsektororganisationen wie der Wohlfahrtsverbände - über das hinaus, was an Finanzierung aus den öffentlichen Kassen kommt - ist nämlich denkbar gering. Ca. 80% ihrer Mittel sind Leistungsentgelte aus den Sozialkassen und Sozialversicherungen; noch einmal ca. 10% sind öffentliche Subventionen und Investitionszuschüsse und die restlichen 10% sind etwa zur Hälfte Mitglieds- und Solidaritätsbeiträge bzw. Beiträge aus Kirchensteuern (Goll 1991). Aus dieser Perspektive wäre dann also die Frage nach Arbeitsplätzen im dritten Sektor nur eine andere Form der Frage nach Möglichkeiten und Grenzen von Arbeitsplatzfinanzierung durch Expansion öffentlicher Sozialstaatsausgaben.

Ein anderer Akzent kommt allerdings in die Debatte, wenn man in Betracht zieht, daß der dritte Sektor mit seinen Leistungen für Gesundheit, Soziales, Kultur und Umwelt gewissermaßen zweigeteilt ist in einen dominierenden Bereich von Großorganisationen wie die der Wohlfahrtsverbände und einen kleineren Bereich von Stiftungen, lokalen Vereinen und Projekten, die als Adressaten öffentlicher Zuwendungen nur eine geringe Bedeutung haben, dafür jedoch beträchtliche Ressourcen in Form von freiwilliger Mitarbeit und Engagement mobilisieren; während z.B. die Wohlfahrtsverbände ca. eine Million Beschäftigte haben und noch einmal dieselbe Zahl an ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen angeben, gehen Studien im Selbsthilfe- und Vereinsbereich von ca. 50.000 lokalen Gruppen mit etwa zwei Millionen Mitarbeitenden aus, die aber ganz überwiegend unentgeltlich tätig sind; nur zehn Prozent der erwähnten Gruppen haben überhaupt irgendwelche fest bezahlten Mitarbeiter (Braun / Opielka 1992).

Überspitzt könnte man also formulieren: Entweder handelt es sich bei den im dritten Sektor vorhandenen Arbeitsplätzen um eine besondere Form steuer- und sozialstaatlich finanzierter Arbeitsplätze, oder es handelt sich um Plätze für verschiedene Formen nicht entlohnten Bürgerengagements. Der dritte Sektor leistet damit zwar einen einzigartigen und eigenständigen Beitrag zur Sozialintegration - durch die Dienste und Hilfen, die er organisiert und bereitstellt und die Möglichkeit zur Mitarbeit, die sie bieten; aber er leistet - auf den ersten Blick zumindestens - keinen ähnlich bedeutsamen eigenständigen Beitrag zur Schaffung von Erwerbsarbeitsplätzen.

Gestatten sie mir aber nun einen zweiten Blick, geleitet vom Interesse an der Frage: Was könnten spezifische Beiträge von Organisationen und Unternehmen jenseits von Staat und Marktbereich sein, wenn es um die Entwicklung neuer Angebote Bedürfnisse und Bedarfe, private und öffentliche geht, aus denen heraus auch neue Arbeitsplätze entstehen könnten. Zu dieser Frage möchte ich ihnen stichwortartig drei Debatten näherbringen, die einigen von ihnen vielleicht bekannt sind.

### **Lokale Ökonomie**

Die erste Debatte läuft unter dem Stichwort „lokale Ökonomie“ (Interdisziplinäre Forschungsgruppe 1997). Das Interesse richtet sich hier auf alle Formen der Organisation und des Angebots von Diensten und Gütern, die in besonders hohem Maße mit ihrem lokalen Umfeld verflochten sind. In der wirtschaftssoziologischen Debatte spricht man hier auch von der „social embeddedness“ (Granovetter 1985). Das gilt z.B. für jene Teilmenge an privaten Betrieben, wie kleine Einzelhändler, Reparaturbetriebe oder viele Familienbetriebe, wo nicht nur ökonomisch in Hinblick auf Beschaffung und Absatz eine hohe lokale Einbindung existiert, sondern auch sozial und kulturell die lokale Bindung Betriebsinhaber motiviert, weiterzuwirtschaften, am Ort zu bleiben, zu expandieren usw. Auch Teile der öffentlichen Einrichtungen können zur lokalen Ökonomie gezählt werden, z.B. kommunale Wirtschaftsbetriebe oder gemeinnützige Beschäftigungs- oder Wohnungsbaugesellschaften, die ihre Entstehung lokalen Bedürfnissen und Erwägungen verdanken. Schließlich zählen natürlich auch viele Organisationen des dritten Non-Profit-Sektors zur lokalen Ökonomie: Sozialeinrichtungen in freier Trägerschaft, Kulturinitiativen oder Beschäftigungsprojekte in Vereinsform. Ich führe hier nicht weiter aus, sondern überlasse es ihrer Phantasie sich vorzustellen, was derartige lokale Bindungen mit der Erhaltung und Entstehung von Arbeitsplätzen zu tun haben können; vereinfacht gesagt, reagiert die lokale Ökonomie ganz besonders auf neue Bedürfnisse, die ja gerade heute in einer sozial und kulturell diversifizierten Gesellschaft zunächst vereinzelt, situativ und lokal auftreten. Im sozialen Bereich gilt das etwa für so verschiedene Dinge wie Kinderbetreuungseinrichtungen und die Gründung einer AIDS-Hilfe, die Pflege und Erhaltung eines Stadtteils mitsamt den wirtschaftlichen lokalen Aktivitäten, die seine unverwechselbare Qualität ausmachen. Ohne hier falsche Gleichsetzungen vorzunehmen, sollte es doch zu denken geben, daß zwischen 1980 und 1990 die Zahl der Beschäftigten in Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern durchschnittlich nur um 2% stieg, in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten je nach Branche jedoch Zuwächse zwischen 8 und 125 erreicht wurden (Dormann 1997, 8).

## Soziales Kapital

Die gerade skizzierten lokalen Einbindungen setzen einerseits sicherlich Grenzen, was Mobilität, Weitläufigkeit und Offenheit von Organisationen und Betrieben angeht, sie bieten aber auf der anderen Seite auch spezifische Vorteile. Für diese Vorteile eines gut entwickelten lokalen Gemeinwesens hat in einer international viel beachteten Untersuchung der unterschiedlichen Entwicklungsdynamik in den italienischen Regionen der amerikanische Soziologe Richard Putnam (1993) den Begriff des sozialen Kapitals verwendet. Es handelt sich hier gewissermaßen um einen Sammelbegriff für eine Vielzahl qualitativer Faktoren und Ressourcen. Am leichtesten vorstellbar sind sicherlich jene, die üblicherweise bei Drittsektororganisationen und freien Trägern eine große Rolle spielen: Solidaritätsbereitschaft von Betroffenen und Bürgern die sich ausdrückt in Spenden, der Bereitschaft zu freiwilliger Mitarbeit und anderen Spielarten von Solidarität. Es gibt aber noch andere Formen sozialen Kapitals, die weniger exklusiv auf freie Träger und Non-Profits bezogen sind, z.B. das Vorhandensein von Vertrauen, Kooperationsfähigkeit, Fähigkeiten zur Eigeninitiative und zur Anteilnahme an Problemstellungen und Zielen, die jenseits des unmittelbaren Eigennutzes liegen. Diese Erfordernisse werden oft auch als „civic virtues“ als Bürgertugenden, Fertigkeiten, Bereitschaften und Gepflogenheiten beschrieben, über die ein lokales Gemeinwesen eher verfügt als ein anderes. Viele Organisationen und Unternehmen der lokalen Ökonomie, aber speziell auch viele Einrichtungen und Träger im dritten Non-Profit-Sektor sind nun einerseits in besonderen Maße in der Lage, das Vertrauen und die Unterstützung anderer zu gewinnen, aber sie helfen zugleich durch ihre Arbeit auch, selbst wieder Vertrauen und einen Sinn für das Gemeinwesen zu kultivieren. Kurz: Sie nutzen in besonderem Maße lokales, soziales Kapital, aber sie mehren und reproduzieren es auch. Je besser eine Civic community, also ein Gemeinwesen, das über soziales Kapital verfügt, entwickelt ist - so nun das Argument aus der Untersuchung von Putnam über regional unterschiedliche Entwicklungen in Italien -, desto wirksamer kann Politik sein und desto besser kann sich auch eine wirtschaftliche Dynamik entwickeln. Vereinfacht ausgedrückt: ein reich entwickeltes Kultur- und Vereinsleben, eine lebendige lokale Öffentlichkeit, Anteilnahme an öffentlichen Anliegen können denjenigen zugute kommen, die auf lokale Herausforderungen und Probleme mit sozialen und wirtschaftlichen Initiativen antworten wollen. Speziell der 3. Sektor freier Träger und Initiativen ist auf Vertrauen, Response und Solidaritäten angewiesen, und speziell er kann sie auch in Formen wecken und nutzen, die einem üblichen Unternehmen nicht zur Verfügung stehen, also durch die Organisierung von Spenden und Stiftungsgeldern oder von Formen unentgeltlicher Mitarbeit.

### **Ein intermediärer Bereich und gemischtwirtschaftlicher Bereich**

Natürlich gibt es im dritten Sektor Träger und Einrichtungen, die vor allem die Betroffenheit einer spezifischen Gruppe oder die Probleme einer spezifischen lokalen Gemeinschaft organisieren und zum Ausdruck bringen – gewissermaßen jenseits von Staat und Markt. Für die große Mehrzahl von Organisationen und Unternehmungen im dritten Sektor erscheint es mir und anderen jedoch angebrachter, sie dadurch zu charakterisieren, daß sie Ziele und Ressourcen mischen, verschränken und damit auch zu relativieren versuchen, die bei Staat, Markt oder lokalen Gemeinschaften jeweils klar dominieren (vgl. zu diesem Konzept: Evers 1990 und Evers/Olk 1996). Anerkennung und Beachtung hat dieses Prinzip gemischten Wirtschaftens bisher vor allem dort gefunden, wo es um Kompromisse zwischen sozialstaatlichen und privatwirtschaftlichen Zielsetzungen und Maximen geht - also etwa bei einem sozialen Wirtschaftsbetrieb, wo die Ziele der Gewinnorientierung relativiert sind durch Aufgaben der Wiedereingliederung und Requalifikation spezieller Arbeitnehmergruppen. Nach dem, was ich oben in Hinblick auf lokale Ökonomie und soziales Kapital ausgeführt hatte, erschöpft sich gemischtes Wirtschaften aber nicht in bipolaren Zielkompromissen und Ressourcenmischungen zwischen Staat und Markt. Bei freien und gemeinnützigen Trägern kommen Zielsetzungen und Ressourcen hinzu, die mit dem lokalen Kontext und sozialem Kapital zu tun haben. Eine Beschäftigungsgesellschaft, die z.B. ein Stadtteilcafé betreibt, balanciert nicht nur die Ziele eines staatlichen Beschäftigungsprogramms und der Gewinnorientierung aus, sondern ihre soziale Zielsetzung und ihr Ressourcenbündel ist auch durch die Bindung an und Vertrautheit mit der Situation vor Ort und den dortigen spezifischen Problemen und Ansprüchen gefärbt. Und insoweit sie zu dieser lokalen Situation korrespondiert, vermag sie es auch, lokalen Zuspruch und Unterstützung zu mobilisieren - also Elemente sozialen Kapitals als gewissermaßen drittem Faktor neben Erlösen aus Leistungen und staatlichen Leistungsentgelten für die Übernahme sozialer Aufgaben (vgl. zu diesem Konzept: Evers/Schulze Böing 1998) Ein zweites Beispiel zum Thema „intermediärer Bereich/gemischtes Ziel- und Ressourcensystem mag eine Beschäftigungsgesellschaft bieten, die sich vor allem bei der Wohnungssanierung im Zusammenhang der Stadteilerneuerung engagiert. Sie hat einerseits verschiedene z.T. miteinander in Konflikt stehende soziale Ziele und Vorgaben; da gibt es einerseits das Ziel der Beschäftigung und Requalifizierung besonders benachteiligter Gruppen, andererseits das Ziel, die Tätigkeiten nach Maßgabe ihres sozialen Nutzens auszuwählen; gleichzeitig werden aber auch organisationsegoistische Interessen, z.B. die Frage, was sich angesichts der gegebenen Optionen und Konditionen am besten auszahlt, eine Rolle spielen, hinzu kommt evtl. die Überlegung, das Arbeitsprojekt in

ein Förderprogramm für Sozialbetriebe einzubringen, im Rahmen dessen die Erwirtschaftung von zunehmenden Überschüssen nicht nur legitim, sondern sogar gewünscht ist.

Das Argument, daß sich die Besonderheit und eigentümliche Stärke von Drittsektorunternehmungen in der Mischung und Relativierung verschiedener Ziele und Ressourcen erweist, zählt also dann für einen „dritten Sektor“, also für etwas, das mehr ist als eine Art Zwei-Komponenten-Mischung von marktlichen und staatlichen Elementen, wenn man auf der Ziel- und Ressourcenseite den spezifischen gesellschaftlichen und „Community“-Bezug mit in Betracht zieht - die Bindung an lokale Ökonomien und die Rolle sozialen Kapitals. Stadtteilcafé und Beschäftigungsgesellschaft sind nicht einfach eine öffentliche Einrichtung, sondern sie sind aufgrund lokaler Initiativen entstanden, und diese Einbindung in das spezifische lokale Umfeld - durch Bekanntschaft, Verpflichtung etc. - prägt auch ihre Organisations- und Unternehmensziele; man engagiert sich gewissermaßen vor Ort. Vertrauensbeziehungen, Bindungen, freiwillige Mitarbeit und Kooperationsbereitschaften im lokalen gesellschaftlichen Umfeld sind ein eigenständiger dritter Faktor neben staatlichen Zuwendungen und Rahmensetzungen einerseits und erwerbswirtschaftlichen Orientierungen und Elementen andererseits

### **Die spezifischen Stärken von Unternehmen und Organisationen zwischen Staat und Markt – drei illustrative Beispiele**

Nach diesem Versuch, drei z.T. konvergierende Betrachtungsweisen vorzustellen, die zu bestimmen versuchen, was das besondere von Organisations- und Unternehmensformen ausmachen könnte, die weder dem Prototypus einer öffentlichen, staatlichen oder kommunalen Einrichtung entsprechen, noch dem Idealbild eines allein der Rationalität von Gewinn und Verlust verpflichteten Privatunternehmens, möchte ich nun noch einmal auf die Frage „Können zwischen Staat und Markt Arbeitsplätze entstehen?“ zurückkommen. Ich möchte das mit drei Beispielen eines spezifischen Beitrags von Drittsektororganisationen illustrieren, die m.E. nicht einfach durch privatwirtschaftliche Akteure oder öffentlichen Dienste und Einrichtungen substituierbar sind.

1. *Die Stärkung einer lokalen Ökonomie und die Mobilisierung sozialen Kapitals kann helfen, für Ziele der Arbeitsplatzschaffung und der Beschäftigungs- und Sozialintegration so etwas wie ein förderliches Klima zu schaffen.* Man bedenke, daß dort, wo es heute kommunale Beschäftigungsgesellschaften, gemeinnützige GmbHs oder auch Genossenschaften gibt, wo die Kommunen Fragen der Beschäftigungsförderung stärker in ihre

Wirtschaftsförderungspraxis eingebracht haben, das Engagement und die Anwartschaft von Kirchen, Arbeitsloseninitiativen, Gewerkschaften, aber auch Handwerkskammern am Anfang stand. Zivilgesellschaftliche Organisationen und die Betroffenheit von Mitbürgern haben oft erst lokal den Anstoß gegeben und das Klima geschaffen, damit lokale und andere staatliche Instanzen wirksam Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik treiben konnten. Erst jüngst wurde auf einer Tagung der Konrad Adenauer Stiftung und des deutschen Städte- und Gemeindebundes eine OECD-Studie vorgestellt (OECD 1998), die zu dem Ergebnis gekommen ist, daß lokale Pakte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit um so effizienter arbeiten, je offener sich die institutionalisierten Träger und Verantwortlichen für die Einbeziehung und Mitarbeit sozialer Gruppen und Akteure zeigen, die konstitutiv sind für das lokale Gemeinwesen und einen wichtigen Bestandteil der lokalen Ökonomie ausmachen. Daß eine solches zivilgesellschaftliches Gewebe vorhanden ist, wird von vielen zielgerichteten Einpunktinitiativen zur Vermittlung Jugendlicher, Langzeitarbeitsloser oder Sozialhilfeempfänger sehr oft einfach vorausgesetzt; die Erhaltung dieses Gewebes ist aber nicht selbstverständlich und seine Stärkung und Aktivierung kann beträchtliche Potentiale freisetzen.

2. Mein zweites Beispiel zum spezifischen, unersetzbaren Wert von 3.-Sektor-Initiativen bezieht sich auf *ihre mögliche Rolle beim Ingangsetzen einer Angebots-Nachfrage-Dynamik für neue Angebote und Bedarfe in dem heute ganz allgemein als Träger von Beschäftigungszuwächsen geschätzten Bereich lokaler haushaltsbezogener Dienstleistungen*. Gemeint ist hier der Bereich, der sich umschreiben läßt mit Stichworten wie häusliche Dienstleistungen, Altenhilfe und Pflege, sonstige Dienste rund um Haus, Garten und Nachbarschaft. Es ist ja bemerkenswert, in welchem krassen Mißverhältnis bislang die Erwartungen in die arbeitsplatzschaffenden Effekte dieses Bereichs und die realen Befunde stehen. An diesem Punkt hat nun eine Debatte eingesetzt, die postuliert, daß lokale gut eingeführte Träger und Anbieter, die mit örtlichen Entwicklungen vertraut sind, aber auch lokale Projekte und Initiativen, bei denen die vermutlichen Nachfrager ihr Angebot selbst organisieren, am ehesten geeignet sind, wenn es um die schwierige Aufgabe geht, derartigen Angeboten überhaupt erst einmal ihre Gestalt, ihren Platz, und ihre Nachfrage zu schaffen (vgl. dazu: Laville 1996; Evers 1998). Die Bereitschaft zur Inanspruchnahme häuslicher Hilfe und Pflege ist nicht nur eine Frage der Kosten, sondern auch eine Frage des Vertrauens, der Bereitschaft, andere über die eigene Schwelle zu lassen, und familiäre und häusliche Aufgaben fremden Professionellen zu übertragen. Nicht zufällig waren bei der Einführung solcher Dienste immer Formen der Selbstorganisation besonders erfolgreich, bei denen die

Nachfrager auch zugleich die Anbieter waren, Vereins- und Bewegungskonstruktionen. Denken sie mit Blick auf die jüngste Zeit z.B. einmal an die bundesweite Bewegung der Mütterzentren, die mit ihren lokalen Treffpunkten jeweils eine unwiederholbare Mischung zu schaffen verstehen, aus Informationspunkt Jobbörse und Kinderversorgungsmöglichkeit, sozialem Treffpunkt und Serviceeinrichtung für haushaltsnahe Angebote, bei denen sich die engagierten Frauen ein paar Mark dazu verdienen können; daß dann Dinge wie ministeriell geförderte Familienzentren oder von der Arbeitsmarkverwaltung subventionierte Dienstleistungspools für Haushalte Gestalt annehmen können, hat, so die These, mit derartigen vorgängigen Formen einer Einstimmung in lokalen Milieus auf neue Angebote, Lebens- und Versorgungsmuster durch lokale Vereinigungen und Selbstorganisationsformen zu tun. Ihre Pionierarbeit ist weder durch die Implantierung eines kommerziellen Serviceangebots nach Mc Donalds-Zuschnitt, noch durch ein staatliches Einheitsversorgungsmodell nach dem Vorbild der Institution Krankenhaus oder Schule einfach zu ersetzen. Die These wäre also, daß lokale Initiativen eine unersetzliche Dialog- und Gestaltungsfunktion haben können für die ortsnahe Entwicklung von Nachfrage und Angebot bestimmter Dienste. Keine Frage, Krabbelstuben, Familienzentren, AIDS-Initiativen, Care-Sharing, Gruppenreiseangebote für Kinder aus sozial schwachen Familien und andere orts- und haushaltsnahe Dienste können prinzipiell irgendwann in öffentliche Einrichtungen der Regelversorgung oder in kommerzielle Angebote mutieren, aber sie können mitsamt der dabei geschaffenen Erwerbsarbeitsmöglichkeiten nicht als solche entstehen.

3. Mein drittes Beispiel für den möglichen Beitrag eines von den Kernbereichen von Markt und Staat unterschiedenen intermediären Bereichs zielt auf *die positiven Effekte, die sich durch neue Verschränkungen öffentlichen Handelns gesellschaftlicher und privater Initiative ergeben können*. Lassen sie mich das am Beispiel wiederkehrender Merkmale des Entstehungsprozesses vieler der heutigen Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften erläutern. Ihre Gründung ist vielfach weder Ergebnis einer einzelunternehmerischen Initiative, noch allein Ausfluß eines kommunalen Beschlusses oder der Selbstorganisation einer Betroffenenengruppe. Er verdankt sich vielmehr oft der kooperativen Initiative verschiedener Organisationen und Sektoren vor Ort, die zusammen etwas unternehmen, damit das notwendige Startkapital für eine derartige Einrichtung zusammenkommt (zu dieser Argumentationsrichtung ausführlicher: Evers/Schulze-Böing/Weck/Zühlke 1998). Nehmen wir z.B. die Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaft „picco bella“ im Bereich Wäscherei und Gebäudereinigung, bei der u.a. die evangelische Kirchengemeinde, die Innungen des Textil- und

Gebäudereinigerhandwerks und das Lehrerkollegium einer berufsbildenden Schule als Gesellschafter Pate standen. Eine derartige Mehrgesellschafterkonstruktion soll zugleich helfen sicherzustellen, daß die Verpflichtung auf ein mehrdimensionales Zielkonzept, auf soziale und wirtschaftliche Ziele, Qualitätsziele für Kunden- und Qualifizierungsziele für Beschäftigte tragend bleibt. Bei derartigen Mehrgesellschafterorganisationen ist es nun interessant zu sehen, wie die sonst so sorgsam gezogenen Grenzen zwischen öffentlicher und privater Initiative, solidarischem und unternehmerischem Handeln löchrig werden und zu verschwimmen beginnen. Die Mobilisierung sozialen Kapitals durch die Solidaritäts- und Risikobereitschaft der Gründungsgesellschafter, also ein Akt lokaler Politik, läßt eine einzelbetriebliche Organisationsform, ein soziales Unternehmen entstehen. Ein weiteres Beispiel für die wichtige Rolle von 3.-Sektor-Organisationen liefern die Projekte und Programme vieler Bundesländer für die wirtschaftliche und soziale Revitalisierung bedrohter Stadtteile (vgl. dazu: Mirabach 1998). Bei diesen Programmen geht es zugleich um die Belebung der örtlichen privatwirtschaftlichen Initiative und die Verbesserung des Wohnumfeldes, um Arbeits- und Ausbildungsplätze im privaten, öffentlichen und dritten Sektor. Ohne Ansprache und Einbeziehung des örtlichen Vereinssektors - nicht nur, aber auch unter Beschäftigungsperspektiven - ist in diesem Bereich der Kombination von Stadtteil- und Beschäftigungsentwicklung, Sozialintegration und Beschäftigungsintegration sinnvolles Handeln kaum vorstellbar.

### **Einbeziehung von 3. Sektorinitiativen in der Praxis - das Konzept lokaler Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen der EU-Kommission**

Wie sie sicherlich bemerkt haben, ging es mir in meinem Beitrag weniger um exakte Abgrenzungen und Vermessungen von Sektoren, sondern mehr um die Bestimmung von handlungsleitenden Prinzipien, anhand derer sich Bereiche unterscheiden lassen, die sich teilweise überlappen und zwischen denen fließende Übergänge existieren. Wenn man also davon überzeugt ist, daß das, was ich unter dem Sammelbegriff soziales Kapital und lokale Ökonomie angesprochen habe, wichtig ist für eine dynamische Weiterentwicklung öffentlicher und privater Bedarfsbereiche, dann kann es z.B. auch erfolgversprechend sein, den sozialstaatlichen Sektor oder den Unternehmensbereich in diesem Sinne ein Stück weit zu resozialisieren. Ein Beispiel im Grenzbereich von staatlichem und drittem Sektor mag ein gerade in Vorbereitung befindliches Forschungsprojekt am IfS bieten. Wir wollen dort der Frage nach den Chancen einer stärker gemischten Trägerschaft bei öffentlichen Einrichtungen wie z.B. den Grundschulen nachgehen. Die Hypothese ist dabei, daß sie, um sich weiterentwickeln und modernisieren zu können, z.B. auch in Form der Entwicklung von

Angeboten fester, schulbegleitender Betreuung jüngerer Schüler, immer stärker auf Instrumente wie Fördervereine und Elternmitarbeit zurückgreifen müssen. Die Mobilisierung der finanziellen oder auch ehrenamtlichen Beteiligungsbereitschaft vor allem der Eltern kann hier zum Ausgangspunkt eines breiteren und besseren Dienstleistungsangebots und zumeist auch einiger in diesem Zusammenhang entstehender zusätzlicher Arbeitsplätze werden. Ein anderes Beispiel für die Verwischung der Grenzen zwischen dem intermediären und anderen Bereichen zielt auf den Grenzbereich zwischen Markt und drittem Sektor. So manche große lokale Beschäftigungsgesellschaft ist inzwischen zu einer sektorübergreifenden Holding von einerseits überwiegend erwerbswirtschaftlich orientierten, und andererseits stärker sozial orientierten Einzelunternehmungen geworden; ein Teilunternehmen ist im Recycling-Bereich eine feste Partnerschaft mit einem Privatunternehmen eingegangen, während ein anderes Tochterunternehmen Kurse zum beruflichen Wiedereinstieg trotz öffentlicher Förderung nur mit Verlust anbieten kann. Beide Teilunternehmen verdanken ihre Existenz und ihren Zusammenhalt jedoch der Holding-Beschäftigungsgesellschaft, die sich selbst mit ihren Zielen und Aktivitäten im dritten Sektor situiert. Sie versteht es, Gewinne marktwirtschaftlicher Töchter zur Solidarfinanzierung sozialer Dienste mitzuverwenden.

Es ist vielleicht nützlich, in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, daß die vorliegenden Konzepte der EU zu lokalen Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen und zu regionalen Beschäftigungspakten der lokalen Ökonomie und dem dritten Sektor für das Entstehen von Arbeitsplätzen eine Schlüsselrolle zuweisen (Evers 1997). Die Argumentationsschritte lauten dabei etwa wie folgt:

- Es gibt im Umwelt-, Kultur- und sozialen Dienstleistungsbereich heute eine Vielzahl unbeantworteter, z.T. neuer privater und öffentlicher Bedürfnisse, wo die Initiierung einer entsprechenden Angebots-Nachfragedynamik helfen könnte, besonders beschäftigungsintensive Wachstumsstrukturen entstehen zu lassen.
- Gegen den Weg einer schlichten Ausweitung öffentlicher Angebote sprechen u.a. Grenzen der Finanzierbarkeit, gegen eine Erschließung dieser Bereiche durch private Unternehmen soziale Gründe und die Überlegung, daß derartige Unternehmen allein einen entsprechenden Sozialmarkt kaum herstellen und gestalten können.

Dieser Problem- und Chancenbeschreibung folgen nun seitens der EU-Kommission Konzepte, die quasi entwicklungspolitische Aufgaben mit Beschäftigungseffekten umschreiben, Aufgaben, deren Lösung so etwas wie lokale Gemeinschaftsaufgaben erfordert

- die erwähnten lokalen Bündnisse für Entwicklung und Beschäftigung (Europäische Union 1997).
- Lokale Vereine, Kooperativen und Projekte werden als besonders geeignet angesehen, um in Bereichen wie der Kinder- oder Altenbetreuung ein Klima entstehen zu lassen, in dem sich Interessierte an der Gründung von Angebotsträgern beteiligen oder auch die Bereitschaft entwickeln, sie anzunehmen und einen Teil ihrer Einkommen dafür zu verwenden. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1995)
- Staat und Kommune sollen einerseits durch Gutscheine oder Steuererleichterungen für die möglichen Verbraucher Anreize zur Nutzung solcher Angebote und Dienste schaffen, die öffentliche Hand soll darüber hinaus aber auch gemeinnützige/soziale Unternehmen zu Gründungen und Investitionen ermutigen, Sicherheiten und den Zugang zu Investitionskapital schaffen und darüber hinaus durch die Finanzierung von Fachberatern vor Ort tätig werden, die auf Stadtteilversammlungen, in Kammern und an runden Tischen Entwicklungs- und Finanzierungschancen für neue Angebote eruieren und konkretisieren helfen sollen (Europäische Kommission 1995).
- Im Vordergrund steht eindeutig das Ziel der Schaffung qualitativ hochstehender neuer Angebote und Dienste, damit soll für Maßnahmen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktförderung mehr Spielraum geschaffen werden; eine Instrumentalisierung derartiger 3. Sektor-Initiativen für Ziele der Beschäftigungs- und Sozialintegration, lehnt die Kommission jedoch ab.

In den bisherigen zwei Berichten über derartige lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1996; Europäische Kommission 1998), aber auch im Rahmen des Programms „drittes System und Beschäftigung“ wird weitergeführt, was bereits im Weißbuch von Delors (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993, 21f.) unter dem Stichwort der Notwendigkeit der Schaffung einer „Neuen Sozialwirtschaft“ angesprochen worden war – eines Bereichs, der mit öffentlichen und privaten Mitteln mischfinanziert wird, bei dem sich staatliche und gesellschaftliche Initiativen ergänzen und wo solidarische Orientierungen an den Bedürfnissen sozial- und einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen und eine erhebliche unternehmerische Risiko- und Innovationsbereitschaft einander ergänzen, statt ausschließen sollen.

## Einige Vorschläge

Mir ist bewußt, daß ich mit den hier vorgetragenen Überlegungen bestenfalls für die spezifischen Möglichkeiten innerhalb des dritten Sektors zur Schaffung neuer Dienste, Angebote und Arbeitsplätze, Sensibilität und Nachdenklichkeit schaffen kann und nicht ein ausgearbeitetes Konzept anzubieten habe. Vor allem vier Dinge scheinen mir notwendig und möglich:

1. Wissenschaft, Politik und Verwaltung sollten sich für die Tatsache sensibilisieren daß es jenseits von Staatswirtschaft und Marktwirtschaft und in ihren Randbereichen auch noch andere Formen wirtschaftlicher Tätigkeit gibt; wir sollten mit Blick auf lokale und gemischtwirtschaftliche Ökonomie, dritten Sektor von freien Trägern, Vereinen und Initiativen und soziale Unternehmen lernen, von Wirtschaftsformen im Plural zu sprechen. In diesem Zusammenhang ist dann die Frage grundlegend, ob man in Zukunft ordnungspolitisch bereit ist, Formen des Wirtschaftens in gemeinnütziger Form in kooperativen und sozialen Unternehmen Eigenständigkeit und Entwicklungsperspektiven zuzugestehen.
2. Ein Resultat der Bereitschaft, Wirtschaften im Plural zu denken, könnte für den Zusammenhang von Wirtschafts- und Stadtentwicklung darin bestehen, dem Bereich der lokalen Ökonomie und der dazugehörigen kleinen und mittleren Unternehmen, freien Träger und sozialen Infrastruktureinrichtungen als Ansatzpunkte für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung mehr Aufmerksamkeit zu widmen; das gilt auch in Hinblick auf die zentrale Rolle lokaler und haushaltsbezogener Dienstleistungen die nicht zufällig mit lokaler Ökonomie und 3. Sektor eng verwoben sind
3. Viele der heute real existierenden Arbeitsförderungsgesellschaften, sozialen Einrichtungen und Angebote sind auf eine Weise mit der öffentlichen Verwaltung verquickt, die ihnen einen eigenständigen lokalen Bezug und unternehmerisches Handeln in eigener Initiative abgewöhnt haben. Statt sich auf den Begriff des Betriebs/Sozialbetriebs zu fixieren und unternehmerische Orientierung umstandslos gleichzusetzen mit der Selbstfinanzierungsquote durch private Leistungsentgelte, sollte mit unternehmerischer Orientierung mehr und anderes betont werden: ein sich Einlassen auf die Besonderheit der Bedarfe und Probleme im lokalen Umfeld, die Fähigkeit, Kontakte und Netze zu knüpfen sowie die Entwicklung von Recht und Kompetenz, in eigener Verantwortung etwas „zu unternehmen“. Soziale Einrichtungen sollten also unternehmerischer geführt werden im Sinne von innovativer Orientierung und Risikobereitschaft und einem sich Einlassen auf das lokale Umfeld. Die Forderung nach einer

neuen Unternehmenskultur in diesem Sinne ist also nicht auf Privatunternehmen und Marktsektor zu beschränken sondern sollte auch auf soziale Unternehmen und den 3. Sektor zielen.

4. Eine Konsequenz speziell für freie Träger und Vereine wäre die Etablierung einer neuen Förderungs- und Kooperationslogik. Bisherige Programme machen sich Organisationen zwischen Markt und Staat in hohem Maße zunutze, jedoch zumeist nur, um sie an die Funktionsweise der staatlichen Leistungsverwaltung anzugleichen oder in Einzelfällen - wie etwa in Förderprogrammen wie denen der Sozialbetriebe - um sie schrittweise an das Normalbild eines privaten Wirtschaftsunternehmens zu assimilieren. Konditionen der Leistungsvergütung und Formen der Aufsicht und Standardisierung sollten statt dessen sowohl unternehmerische Orientierungen im dritten Sektor fördern als auch Anreize geben, soziales Kapital zu mobilisieren. Soziale Unternehmen und Einrichtungen müssen in die Lage versetzt werden, die materiellen und immateriellen Gewinne aus erfolgreichem Arbeiten auch für sich zu verbuchen aber auch lernen, entsprechende Risiken selbst zu tragen. Die Einwerbung zusätzlicher Ressourcen, z.B. durch Social Sponsoring oder freiwillige Mitarbeiter, sollten eher zur Ausweitung statt Kürzung öffentlicher Förderung zu führen.

#### **Literatur**

Anheier, S. / Priller, E. / Seibel, T. (1998): Der 3. Sektor in Deutschland. Berlin, Sigma Verlag.

Braun, J. / Opielka, M. (1992): Selbsthilfeförderung durch Selbsthilfekontaktstellen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Stuttgart, Kohlhammer Verlag.

Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (1997): Gesamtstatistik der Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege. Bonn.

Dormann, F. (1997): Strategien integrierter, regionaler Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. In: BAG Arbeit (Hg.): Kommunale Arbeitsmarktpolitik zwischen Krise und Kreativität. Berlin, Verlag der BAG Arbeit.

Europäische Kommission (Hg.) (1998): Zweiter Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen. Das Zeitalter der Arbeitsplätze nach Maß. Arbeitsdokument SEK (98)25. Brüssel.

Europäische Kommission (1995): Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung. Studien der Europäischen Union, Dokument der Dienststellen, EGKS-EG-EAG. Brüssel, Luxemburg.

- Europäische Union, EG-Strukturfonds (1997): Territoriale Beschäftigungspakte, Mitteilungsblatt 25.7.1997, DE.
- Evers, A. / Olk, Th. (1996): Wohlfahrtspluralismus. Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. In: dies. (Hg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Evers, A. / Schulze Böing, M. (1998): Mobilizing Social Capital - The Contribution of Social Enterprises to Strategies against Unemployment and Social Exclusion. In: Defourney, J. (Ed.): Social Enterprises in Europe. (Erscheint Ende 1998).
- Evers, A. / Schulze-Böing, M. / Weck, S. / Zühlke, W. (1998): Soziales Kapital mobilisieren. Gemeinwesenorientierung als Defizit und Chance lokaler Beschäftigungspolitik. (unveröffentlichtes Gutachten für die Enquete Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des Landtags von Nordrhein-Westfalen).
- Evers, A. (1990a): Im intermediären Bereich - Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt. In: Journal für Sozialforschung, 35, 2, 189-210.
- Evers, A. (1997): Freie Wohlfahrtspflege und Europäische Integration. Der „Dritte Sektor“ im geeinten Europa. In: Zeitschrift für Sozialreform, 3, 208-226.
- Evers, A. (1998): Sozialstaatliche Versorgung, kundenorientierter Wettbewerb oder wohlfahrtspluralistische Arrangements? Modelle für die Entwicklung sozialer Dienstleistungen. In: Olk, Th. (Hg.): Aktuelle herausforderungen des Sozialstaats. Oldenbourg Verlag (erscheint Ende d.J.)
- Goll, E. (1991): Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Granovetter, M. (1985): Economic action and social structure. The problem of embeddedness. In: American Journal of Sociology, 91, 3, 481-510.
- Hegner, F. (1992): Organisations-„Domänen“ der Wohlfahrtsverbände: Veränderungen und unscharfe Konturen. In: Zeitschrift für Sozialreform 38, 165-190.
- Interdisziplinäre Forschungsgruppe Lokale Ökonomie an der Technischen Universität Berlin im Technologie-Netzwerk Berlin e.V. (1997): Zukünftige Potentiale und Chancen lokaler Ökonomieformen. Expertise für den Forschungsverbund „Zukünfte in Stadtregionen Quartier-Stadt-Region“ im Land Nordrhein-Westfalen, Manuskript.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch. Luxemburg.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995): Eine Europäische Strategie zur Förderung lokaler Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen. KOM (95) 273 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996): Erster Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen. Schlußfolgerungen für territoriale und lokale Beschäftigungsbündnisse. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Brüssel.
- Laville, J.L. (1996): Von der Gemeinwirtschaft zur Solidarwirtschaft. Auf dem Weg zu einem neuen Pluralismus. In: Evers, A. / Olk Th. (Hg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen. Westdeutscher Verlag.
- Mirbach, T. (Hg.) (1998): Entwürfe für eine soziale Stadt. Amsterdam, Verlag G+B.
- OECD (Hg.) (1998): Local management for more effective Employment Policies. Paris. OECD
- Putnam R. D. (1993): Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University.

## **Kooperatives Stadtteilmanagement – Neue Ressourcen für benachteiligte Standorte**

Eberhard Mühlich, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt

### **Hessisches Projektnetz Wohngebiets - und Stadtteilmanagement** (Überarbeitete und erweiterte Fassung des für die Tagung vorbereiteten Referats)

#### **1. Einführung**

Das 'Hessische Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement' (HEPNEST) ist ein Mehrebenen-Politiknetzwerk auf Landes-, Stadt- und Stadtteilebene zur Bearbeitung der sozialen Folgeprobleme des gegenwärtigen Strukturwandels in den gefährdeten Stadtteilen des Landes. Ich möchte im folgenden die Problemdynamik in den gefährdeten Stadtteilen beschreiben (2), an einem aktuellen Beispiel der hessischen Wirtschaftspolitik erläutern was ein Politiknetzwerk ist und was es für die soziale Stadterneuerung zu leisten vermag (3) und schließlich die bisherige Entwicklung von HEPNEST darstellen und Anregungen zur weiteren Entwicklung geben.

#### **2. Soziale Ungleichentwicklung im politisch mangelhaft gesteuerten Strukturwandel**

Der Strukturwandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft<sup>1</sup> ist begleitet von einer raschen Steigerung der Produktivität der Erwerbsarbeit mit der Folge hoher Risiken der Arbeitslosigkeit und der Komplexität der Produkte mit der Folge hoher Anforderungen an Lernfähigkeit, Selbständigkeit und Fähigkeit zum vernünftigen Zusammenhandeln. Wie im Strukturwandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft die Energietechnik, sorgt heute z.B. die Informations-, Bio-, Material- und Nanotechnik und die Kreuzungen zwischen ihnen für eine sprunghafte Höherstufung der menschlichen Arbeit. Nicht mehr die Bedienung von Maschinen macht die Hauptsache der Erwerbsarbeit aus, sondern erstens die Gewinnung und Verwertung von immer neuem Wissen (neuem Grundlagenwissen wie neuem Anwendungswissen) und zweitens die Erweiterung der Bildungs- und Lernchancen in allen Handlungsbereichen als Grundlage und Nachschub der Wissenserzeugung und Wissensverwertung in neuen Produkten<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. Nico Stehr: Arbeit, Eigentum und Wissen, Zur Theorie von Wissensgesellschaften, FfM, 1994

<sup>2</sup> Selbstverständlich waren auch die Agrar-, Handwerks- und Industrieproduktion auf Wissen gestützt; von der Wissensgesellschaft zu reden ist gleichwohl dadurch gerechtfertigt, als heute die Organisation der gesellschaftlichen Arbeit mehr und mehr auf die Erzeugung 'neuen' Wissens, auf die Verbesserung von Lernchancen hin gestaltet wird und nicht mehr auf die möglichst effiziente Verwertung von jahrzehnte- oder jahrhundertelang kaum veränderten Wissensbeständen.

Der Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur Wissen produzierenden Dienstleistungsgesellschaft bzw. Wissensgesellschaft bringt daher den Städten und Stadtregionen, der lokalen und regionalen Ebene von Ökonomie, Kultur und Politik, einen überraschenden, noch nicht völlig überschaubaren Verantwortungszuwachs in einem sich herausbildenden Mehrebenensystem von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Und das gleich zweifach: für das Vorantreiben des Strukturwandels wie für die Bearbeitung der sozialen Folgeprobleme.

Der Strukturwandel wird bei aller Globalisierung vor allem von lokalen und regionalen Politik-, Forschungs- und Produktionsnetzwerken und von innovativen Milieus getragen. Sie haben am ehesten die Chance neues Wissen zu erzeugen; und sie haben am ehesten die Chance, in der Form von immer neu zu gründenden, projektbezogen lokal und überlokal vernetzten, multidisziplinären kleinen Unternehmen das neue Wissen in neuen Produkten rasch auch ökonomisch zu verwerten.

Zugleich fallen aber auch die bislang noch nicht gelösten sozialen Folgeprobleme des Strukturwandels, besonders die Arbeitslosigkeit, hauptsächlich auf der lokalen Ebene an und müssen dort bearbeitet werden. Die informationstechnisch getragene Produktivitätssteigerung verringert die Nachfrage nach 'formal' unqualifizierter Arbeit dramatisch, führt mangels politischer Steuerung zur anhaltenden Ausgrenzung der minder qualifizierten Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt und, in einer zweiten Stufe, zu ihrer dauerhaften Abdrängung bzw. Zuweisung in die minder attraktiven und/oder durch öffentliche Förderung noch gebundenen Teile des Wohnungsmarktes.

Auch wenn ein erfolgreiches 'Bündnis für Arbeit' auf nationaler und europäischer Ebene die Arbeitskosten senkt durch Verlagerung der Steuern und Sicherungsbeiträge von der Arbeit auf den Ressourcenverbrauch und/oder Schadstoffemission; auch wenn durch starken Ausbau der öffentlichen und privaten Bildungsangebote die Chancen zur Umverteilung qualifizierter Arbeit verbessert werden; auch wenn durch öffentliche Förderung die Nachfrage auch nach formal weniger qualifizierter Arbeit erhöht wird, sind die Chancen der doppelt ausgegrenzten Arbeits- und Ausbildungslosen in den gefährdeten Stadtteilen, von diesen Erleichterungen des Marktzugangs zu profitieren, vermutlich nicht sehr groß.

Im folgenden beschreiben wir knapp wie sich die sozialen Folgeprobleme des Strukturwandels in den gefährdeten Stadtteilen zu einer Situation verdichten, in der alle Beteiligten ratlos und überfordert sind. Wir heben einige Aspekte der aktuellen soziale Ungleichentwicklung im politisch mangelhaft gesteuerten Strukturwandel von der Industrie-

zur Wissensgesellschaft hervor: die Entwertung von Wissensbeständen und Werthaltungen (2.1), die besondere Bedeutung der kulturellen Ungleichentwicklung (2.2) und die Handlungsblockaden in den gefährdeten Stadtteilen, die ein Politiknetzwerk als anregenden, unterstützenden und steuernden Handlungsrahmen verlangen (2.3).

### *2.1. Entwertung von Wissensbeständen und Werthaltungen*

Strukturwandel bringt nicht nur neue Lebensformen hervor, er zerstört auch alte<sup>3</sup>. Die sozial folgenreichsten Zerstörungen richtet der Strukturwandel zur Wissensgesellschaft in den beruflichen und lebensweltlichen Wissensbeständen und Werthaltungen der Milieus in den Unter- und Mittelschichten an, die von traditionellen Arbeiter- und Angestelltenberufen, traditionellen Geschlechter- und Generationsbeziehungen und wenig anspruchsvollen Formen der politischen Beteiligung geprägt sind. Diese 'aussterbenden' Milieus mit relativ hohem Durchschnittsalter und das jüngere traditionslose Unterschichtsmilieu der angelernten bzw. ungelerten Arbeiter mit geringer Formalbildung sind am meisten von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen und am häufigsten von Sozialhilfe abhängig geworden.

Die Wissensbestände und Werthaltungen in den herkömmlichen Industriebberufen, mit hohen seelischen Kosten der Unterordnung und des Verzichts auf offensives Lernen erworben, werden rasch entwertet. Die Erwartung, mit dem Erwerb eines bestimmten beruflichen Wissens 'ausgelernt' zu haben, ist veraltet. Veraltet ist damit auch die Aufteilung der Biographie in eine Lern- und eine Arbeitsphase und das damit verbundene Anerkennungs- bzw. Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Generationen. Durchlöchert ist schließlich auch die industriegesellschaftliche Aufteilung in Kopf- und Handarbeit, zwischen dispositiver und operativer Ebene der Unternehmen und Verwaltungen. Entwertet ist die traditionelle Facharbeitermentalität der Unterordnung und Durchführung vorgegebener Handlungspläne, wenn selbständiges unternehmerisches Denken in flachen Hierarchien auf allen Ebenen gefragt ist. Entwertet sind insbesondere die bescheidenen Wissensbestände der angelernten Arbeitskräfte, seit die Entfaltung der Informationstechnologie in den achtziger und neunziger Jahren den Bedarf an wenig komplexer, repetitiver Arbeit radikal verringert hat; die Prognosen sprechen von einer weiteren Halbierung der Nachfrage<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Das haben für den Strukturwandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft Karl Marx und Joseph Schumpeter aus unterschiedlicher Sicht wohl am besten analysiert. Für den aktuellen Strukturwandel zur Wissensgesellschaft gibt es eine vergleichbar umfassende Bilanz der Zerstörungen noch nicht.

<sup>4</sup> Vgl. Bert Rürup, Die Zukunft der Erwerbsarbeit, Technische Universität Darmstadt, Arbeitspapier Oktober 1998

Mithalten im Strukturwandel können hingegen am ehesten die seit den sechziger Jahren neu entstandenen 'modernen' Milieus der Mittel- und Oberschichten, deren 'Mitglieder' neben einer hohen Formalbildung häufig die Bereitschaft und Fähigkeit zum Weiterlernen mitbringen und an die politische Partizipation z.B. in Frauen-, Umwelt-, und Menschenrechtsfragen hohe Ansprüche stellen.

Das sind besonders diejenigen, die in den sechziger und siebziger Jahren von der damaligen Expansion des Bildungssystems profitiert haben und in die neuen Dienstleistungsberufe in Forschung und Entwicklung, in der produktionsnahen Dienstleistung, Marketing, Gesundheit und Bildung hineingewachsen sind. Sie verfügen über mittlere bis hohe Formalbildung, mittleres bis hohes Einkommen und mittlere bis hohe Selbständigkeit im Denken, Bewerten und Handeln<sup>5</sup>.

Noch besser mithalten im Strukturwandel zur Wissensgesellschaft können meistens die Kinder dieser ersten modernen bzw. teilmodernisierten Dienstleistungsgeneration. Sie sind bereits in einem entsprechenden Milieu aufgewachsen und gehen heute als Schüler und Studenten für ein besseres Schul- und Hochschulsystem oder gegen Castor-Transporte auf die Straße. Sie können auch manchmal unterbrochene familiäre Traditionen der Selbständigkeit wieder aufgreifen: in ihrer mittelständischen Großelterngeneration gab es noch in den fünfziger und frühen sechziger Jahren manche selbständige Handwerker, Einzelhändler oder Landwirte<sup>6</sup>.

Demgegenüber haben die Kinder von Eltern, die in den sechziger und siebziger Jahren als stark traditionsgebundene Facharbeiterkinder, als Kinder aus Hilfsarbeiterfamilien oder als junge Arbeitsmigranten den Wechsel in die damals neuen Dienstleistungsberufe nicht angestrebt oder nicht geschafft haben, heute die relativ geringsten Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt. Sie leben mit ihren inzwischen häufig arbeitslosen und oft auch wegen der psychischen Last der Arbeitslosigkeit geschiedenen Eltern in den heute gefährdeten Stadtteilen der sechziger und siebziger Jahre.

---

<sup>5</sup> Vgl. Michael Vester, Peter v. Oertzen, Heiko Geiling, Thomas Hermann, Dagmar Müller: Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel, Köln 1993, Kapitel IX, S.245 ff.

<sup>6</sup> 1925 waren 50% der Erwerbstätigen (davon 44% Familienangehörige, 36% Selbständige bzw. Haushaltsvorstände und nur 20% nichtfamiliäre Lohnarbeitskräfte) im 'traditionellen', d.h. überwiegend bedarfswirtschaftlich und nicht industriell-marktwirtschaftlich orientierten Sektor tätig und wurden von dieser Wirtschaftskultur der meist kleinbürgerlichen Selbständigkeit geprägt: Landwirtschaft, Handwerk, Handel und Verkehr, Hauswirtschaft. Während der Weltwirtschaftskrise bis 1933 ging der Anteil des industriell-marktwirtschaftlichen Sektors etwas zurück und stieg der Anteil des traditionellen Sektors wie auch die Zahl der Betriebe (Vgl. Burkart Lutz: Der kurze Traum der immerwährenden Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt am Main 1984, 131 ff.). Lutz zufolge haben sich diese Proportionen bis in die ersten Nachkriegsjahre nicht wesentlich verändert.

In Stadtteilen also, die in einer Zeit gebaut wurden, als auch manche Kinder und Jugendliche aus aufstiegsorientierten Familien von Facharbeitern und kleinen Angestellten aus diesen neu gebauten und damals noch respektablen Siedlungen ihren Weg durch Realschule und Gymnasium in die damals neuen Dienstleistungsberufe und schließlich ins kleine Reihenhaus im Vorort antraten.

## **2.2. Ökonomische, kulturelle und politische Ungleichentwicklung**

Die heute vor allem kulturell geprägte soziale Ungleichentwicklung, die Ungleichentwicklung vor allem der von Wissen und Lernfähigkeit geprägten Erfahrungschancen, wurde mit dem Wachstum der neuen Dienstleistungsberufe in den sechziger- und siebziger Jahren bereits vorbereitet. Sie wurde vom anhaltenden industriellen Wachstum und von den sozialstaatlichen Verhandlungs-, Versicherungs- und Versorgungssystemen bis in die achtziger Jahre noch latent gehalten.

Heute kommt sie jedoch durch die informationstechnisch getragene Produktivitäts- und Komplexitätssteigerung, durch die ungebremsste Eigendynamik der Verteuerung der unselbständigen Arbeit mit Lohnnebenkosten (Einengung der Beitragsbasis, versicherungsfremde Leistungen) und durch Verzögerungen bei der Einrichtung eines geförderten Beschäftigungssystems für gering-qualifizierte und gering-produktive und gleichwohl tarifentlohnte Arbeiten zur Geltung<sup>7</sup>.

Die gegenwärtige soziale Ungleichentwicklung bedeutet einen schier unaufholbaren Vorsprung im Wissen und Lernen und in der Selbstsicherheit und Handlungsfähigkeit. „Die Anhebung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus und die verstärkte Entwicklung zur Wissensarbeit stellen nicht allein die nationalen Bildungssysteme vor neue Probleme. Sie beinhalten die Gefahr einer vertieften Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt zwischen den Beschäftigtengruppen, die in den Zentren hochqualifizierter Tätigkeiten beschäftigt sind, und jenen, die gering oder unqualifizierten Tätigkeiten nachgehen. In dem Maße, indem sich der Wissensverschleiß beschleunigt, drohen zudem diejenigen, die für längere Zeit aus dem Arbeitsleben ausscheiden, insgesamt von der Beschäftigungsentwicklung abgeschnitten zu werden, da sich die Anpassung an die neuen Qualifikationserfordernisse oberhalb allgemeiner Grundqualifikationen in engem Zusammenhang mit bestehenden Arbeitsverhältnissen

---

<sup>7</sup> Der Strukturwandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft verlief in Zeiträumen, die nach Generationen zu messen waren; Arbeitslosigkeit und Armut durch produktivitätssteigernde technische Innovationen hat den Strukturwandel zwar stark geprägt, doch diese technischen Innovationen beruhten auf einem begrenzten neuen Wissen zur Energieumwandlung (Dampfmaschine).

vollzieht (nicht zuletzt bedingt durch die zunehmende Unkalkulierbarkeit spezifischer Qualifikationsanforderungen)<sup>8</sup>.

Für den sozial verträglichen Strukturwandel zur Wissensgesellschaft wären vor allem rechtzeitige und umfangreiche Investitionen in Bildung und Ausbildung, in Schule, Hochschule und Unternehmen notwendig gewesen. Ebenso notwendig wäre eine Verbilligung der Arbeit gewesen, besonders der Lohnnebenkosten z.B. durch Einbeziehung aller Einkommens- und Berufsgruppen in die sozialen Sicherungssysteme und durch Verlagerung der Steuer- und Beitragslasten auf Ressourcenverbrauch und Schadstoffbelastung. Notwendig gewesen wäre schließlich die rechtzeitige Einrichtung eines langfristig stabilen Beschäftigungssystems für dringend erforderliche, vom Markt allein jedoch nicht allein organisierbare, niedrig-produktive Arbeit.

In der Bundesrepublik Deutschland wurden alle drei Elemente - Erweiterung des Bildungssystems, Verbilligung der Arbeit und Passagensicherung - in einer zirkulären Abwärtsdynamik von der Politik versäumt und vom Rentabilitätswettbewerb auf den deregulierten und globalisierten Kapitalmärkten verhindert<sup>9</sup>.

Deshalb zeichnet sich zwischen den hoch qualifizierten und häufig mit Überstunden und Flexibilitätsforderungen<sup>10</sup> überlasteten Arbeitskräften der gut ausgebildeten und kreativen modernen Milieus und den gering bzw. veraltet qualifizierten Arbeitskräften der traditionellen bzw. halbmodernisierten oder traditionslosen Milieus<sup>11</sup> eine problematische Ungleichentwicklung nicht nur der Einkommenschancen, sondern auch und vor allem der Erfahrungs- und Einflußchancen in sehr unterschiedlichen Handlungsrahmen ab.

Die rasche Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie brachte zweierlei: eine ungeahnte Produktivitätssteigerung der Arbeit und damit die Ausmusterung für die minderqualifizierten am unteren Ende der Wissens- und Lernhierarchie. Und sie brachte zweitens eine ebenso ungeahnte Wissenserweiterung und Komplexitätssteigerung und damit enorm erweiterte Einkommens-, Erfahrungs- und Einflußchancen für die hochqualifizierten und Lernfähigen am oberen Ende der Wissens- und Lernhierarchie.

---

<sup>8</sup> Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit, Drei Ziele - ein Weg, Bonn 1998

<sup>9</sup> Vgl. Lester C. Thurow: Die Zukunft des Kapitalismus, Düsseldorf 1996, S.409 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Richard Sennett:

<sup>11</sup> Vgl. Michael Verster u.a.....

Die soziale Ungleichentwicklung ist damit umfassend; sie ist nicht nur eine ökonomische Ungleichentwicklung der Einkommenschancen, sondern auch und vor allem eine kulturelle Spaltung der von Wissen und Werten getragenen Erfahrungschancen und eine politische Spaltung der wiederum von Erfahrungs- wie Einkommenschancen getragenen politischen Einflußchancen<sup>12</sup>.

Die in der alten, national- und sozialstaatlich regulierten Industriegesellschaft vollzogene Ausdifferenzierung von Sphären der Gerechtigkeit und ihr Zusammenwirken<sup>13</sup> - das allgemeine Wahlrecht sorgt für Einflußchancen im politischen System, das politische System sorgt über Koalitionsrecht, Verhandlungsmacht und relativ gleiche Bildungschancen (Erfahrungschancen) im kulturellen System für eine sozialstaatliche Klammer gegen das Auseinanderklaffen der Einkommenschancen - dieses Zusammenspiel der Sphären der Gerechtigkeit scheint im Strukturwandel zur Wissensgesellschaft vorerst außer Kraft gesetzt.

Die gegenwärtige soziale Ungleichentwicklung ist damit eine eigendynamische, zirkuläre Ausgrenzung aus dem kulturellen System der Wissensproduktion und Wertinterpretation, aus dem ökonomischen System, das sich mehr und mehr auf die Verwertung von immer neuem Wissen konzentriert, und schließlich auch aus dem politisch-administrativen System, das nicht mehr nur durch Wahlentscheidungen beeinflusst wird, sondern mehr und mehr durch anspruchsvolle Formen der politischen Partizipation z.B. in Nichtregierungsorganisationen, die wiederum als Akteure in Politiknetzwerken auftreten, wie z.B. solchen zur nachhaltigen Stadtentwicklung<sup>14</sup>.

### *2.3.. Räumliche Ungleichentwicklung: gefährdete Stadtteile*

In benachteiligten und gefährdeten Wohngebieten und Stadtteilen werden jetzt von der Eigendynamik der zirkulären ökonomischen, kulturellen und politischen Ausgrenzung eine Reihe weiterer, bislang mehr oder weniger latenter ('schlafender') Probleme geweckt. Die Ausgrenzung aus den modernen Handlungsbereichen von Ökonomie, Kultur und Politik setzt in den Wohnorten der Ausgegrenzten, in ihrem privaten Lebensbereich von Familie und Nachbarschaft eine zweite Problemdynamik in Gang. Jetzt werden ethnische Unterschiede und die Unterschiede der Lebensformen zwischen den Milieus zum Konflikt, weil auf dem

---

<sup>12</sup> Auf diese Ungleichentwicklung reagieren die traditionellen Milieus eher defensiv-apathisch, die halbmodernisierten bzw. traditionslosen Milieus eher defensiv-aggressiv.

<sup>13</sup> Michael Walzer, Sphären der Gerechtigkeit...

<sup>14</sup> Wir werden weiter unten sehen, daß die sich verbreitende Politikform des Politiknetzwerks nur unter der Voraussetzung sich angleichender Einkommens-, Einfluß- und Erfahrungschancen einen Gewinn an demokratischer Teilhabe darstellen.

Arbeitsmarkt nationale Solidarität erwartet wird. Jetzt werden die Gebäudeformen der sechziger und siebziger Jahre zum Problem, weil sie zum Nichtstun zwingen, weil sie in Zeiten der Vollbeschäftigung für relativ homogene Arbeitnehmermilieus der Unter- und Mittelschicht mit hohen Einkommenserwartungen, ähnlichen Tages-, Wochen-, Jahres-Zeitstrukturen und ähnlichen Biographien gebaut wurden. Jetzt wird eine prinzipiell vernünftige Bevorzugung der Schwächsten bei der Belegung von freiwerdenden Wohnungen zur Falle, weil sie in der besonderen Situation oft bereits bestehende Konflikte weiter verschärft. Jetzt wird eine auch von der Gebäudeform vorgegebene, allein auf den einzelnen Mieterhaushalt gerichtete Bewirtschaftungs- und Verwaltungspraxis problematisch, weil sie die Entwicklung und Unterstützung sich selbst tragender, überschaubarer Nachbarschaften nicht betreibt.

Die 'unbrauchbar' gewordenen Arbeitskräfte der deutschen und ausländischen Unter- und Mittelschicht wurden in wachsender Zahl der Langzeitarbeitslosigkeit und der Entwertung ihres Wissens und ihrer Fertigkeiten überlassen und sind in der Folge wegen ihrer geringeren Mietzahlungsfähigkeit von der Angebots- und Nachfragemechanik der Wohnungsmärkte nach und nach in die benachteiligten Wohngebiete und Stadtviertel bzw. in die rasch abschmelzenden Restbestände des gebundenen Sozialwohnungsbestandes abgedrängt worden. Dort treffen sie auf die Gruppe der alt gewordenen und verrenteten Erstbezieher, die Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre gerne aus den innenstadtnahen Sanierungsgebieten in die mit Konjunkturprogrammen geförderten Neubausiedlungen am Stadtrand gezogen sind, von hier aus aber den weiteren Aufstieg im Wohnungsmarkt von der Hochhauswohnung in das kleine Reihenhaus im Umland nicht angestrebt oder nicht geschafft haben und jetzt den anwachsenden Armutskonflikten in ihrer Wohnumgebung so angstvoll wie hilflos ausgesetzt sind.

Die soziale Spaltung der sich extrem ungleich entwickelnden Einkommens-, Einfluß- und Erfahrungschancen der modernen und traditionellen Milieus und Mentalitäten verästelte sich somit in den gefährdeten Stadtteilen weiter in die Spannungen zwischen Alt- und Neumieter, zwischen den Arbeitslosen und den 'working poor' und zwischen den verschiedenen Nationalitäten und Ethnien in zahlreiche kleine, aber nicht minder brisante soziale Brüche. Wer in der Wissensgesellschaft mit veralteten Wissensbeständen und brüchig gewordenen Gewißheiten in die Defensive geraten ist, neigt zu zweierlei: sich an nationaler Identität und Solidarität festzuhalten und sich noch an relativ kleinen Ungerechtigkeiten innerhalb der

Gruppe der im Strukturwandel Benachteiligten zu erregen bzw. um noch so kleine Vorteile zu rivalisieren.

Was in den gefährdeten Stadtteilen Eingang gefunden ist und deren Gefährdung überhaupt erst ausmacht, ist eine sich selbst verstärkende doppelte Problemdynamik. Durch die doppelte kulturelle Desintegration: Entwertung der Wissensbestände und Werthaltungen und Rivalität zwischen den benachteiligten Milieus, wird eine eigendynamische Abwärtsspirale Eingang gefunden<sup>15</sup>.

Eigendynamische Abwärtsspiralen kommen Eingang, wenn trotz wachsender Probleme zwischen den in einem Stadtteil vielfach voneinander abhängigen Akteuren kein vernünftig motiviertes Zusammenhandeln zustande kommt, wenn jeder sich auf eigene Faust und deshalb häufig auf Kosten aller anderen mit den Problemen herumschlägt und schließlich alle voneinander überwiegend Nachteile erwarten. Dann ärgert sich der gering qualifizierte und gering verdienende Fließbandarbeiter über den 'faulen' Sozialhilfeempfänger, der morgens noch lange schläft, wenn er zur Arbeit gehen muß und spät abends noch lärmt, wenn er, müde von der Schicht, schlafen will. Dann werden Großwohnanlagen, die für die sozialstaatlich unterstützte Normalfamilie mit einem Normalarbeitstag und einer Normalbiographie gebaut wurden, zum Problem, weil es für die zahlreichen kleinen und großen Konflikte bei auseinanderdriftenden Lebensformen keine Chance gibt, sie in überschaubaren Nachbarschaften selbst zu lösen und die Struktur und Kultur der öffentlichen Wohnungsunternehmen auf dieses Babylon nicht eingegerichtet ist. Dann werfen nach und nach alle den Müll vors Haus, achten nur noch die 'Dummen' darauf, daß niemand den Aufzug beschädigt. Dann verkehrt das Wohnungsunternehmen mit seinen Mietern mehr und mehr wie mit Gegnern, statt mit Partnern; dann schließt es z.B. die laufend vermüllten Gemeinschaftsräume, statt mit den Mietern gemeinsam neue Nutzungskonzepte zu entwickeln. Dann geraten schließlich auch noch die engagiertesten Lehrer und Gemeinwesenarbeiter erschöpft in die Defensive, um wenigstens ihre eigene seelische und körperliche Gesundheit zu wahren. Die Diagnose 'überforderte Nachbarschaften' trifft dann die Zustände sehr genau<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Von einem eigendynamischen sozialen Prozeß kann immer dann gesprochen werden, „wenn die Handlungsmotive der beteiligten Akteure durch die Interaktion zwischen ihnen verstärkt werden“. Vgl. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main 1995, S.11

<sup>16</sup> Marie-Therese Krings-Heckemeier, Ulrich Pfeiffer: *Überforderte Nachbarschaften, Soziale und ökonomische Erosion in Großsiedlungen*, GdW Schriften 48, Köln und Berlin 1998

Das Schwerste ist es in dieser Situation, den Trend zu wenden, die Akteure aus der Defensive herauszuholen und eine allseits nützliche Kooperation in Gang zu bringen. Die dafür notwendigen Steuerungsmittel stehen dem politisch-administrativen System nicht zur Verfügung.

Es bedarf eines verwaltungsexternen, freiwilligen Politiknetzwerks, an dem alle interessierten und verantwortlichen Akteure gleichberechtigt beteiligt sind. Wir diskutieren die Selbststeuerung durch ein Politiknetzwerk im nächsten Kapitel (3). Zuvor beschreiben wir im folgenden die Ausgangsbedingungen in den vier Modellstandorten, die der oben gegebenen allgemeinen Skizze mehr oder weniger nahekommen.

### **3. Neue Formen der politischen Steuerung des Strukturwandels**

Wir haben im vorigen Abschnitt die beiden Folgeprobleme des raschen, bislang politisch noch unzureichend gesteuerten Strukturwandels von der Industrie- zur Wissensgesellschaft beschrieben: die Probleme auf dem Arbeitsmarkt (entwertetes Wissen und Werthaltungen) überlagern die Probleme der industriestädtischen Siedlungsstruktur (veraltete Gebäudeformen in monofunktionalen Stadtteilen) mit der Folge, daß sich für ganze Stadtteile und ihrer Bevölkerung die ökonomische, kulturelle und politische Ausgrenzung und Abwertung abzeichnet.

Wir gehen im folgenden von der leitenden praktischen Annahme aus, daß die Bearbeitung der sozialen Folgeprobleme des aktuellen Strukturwandels mehr Erfolgsaussichten hat, wenn dazu die gleichen kooperativen - aber auch komplexen - Politikformen<sup>17</sup> verwendet werden, mit denen inzwischen der Strukturwandel selbst wirtschaftspolitisch voran gebracht, unterstützt und gesteuert wird. Wir beschreiben in diesem Abschnitt an einem aktuellen hessischen Beispiel die kooperativen Politikformen, die von der Wirtschafts- und Forschungspolitik für die Steuerung des Strukturwandels entwickelt werden.

---

<sup>17</sup> Vgl. Ernst-Hasso Ritter, Der kooperative Staat, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Nr. 104, 1997; Rüdiger Voigt, Der kooperative Staat: Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus, in ders. (Hrsg.), Der kooperative Staat, Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden 1995, S. 33-93. Der kooperative Staat schafft sich und beteiligt sich an Politiknetzwerken, um komplexe, dynamische und oft transnationale Probleme zu beraten und die Kooperation der ökonomischen, kulturellen und politischen Akteure durch Interessenkompromisse zu ermöglichen. Die Kooperation umfaßt also zweierlei: Beratung von Fragen des 'guten Lebens' und Verhandlung zu Fragen der gerechten Verteilung von Lasten und Erträgen der Kooperation. Diese beiden Fragen müssen auch im verfassungsmäßigen Prozeß der Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung beantwortet werden. Die Beiträge zur aktuellen Diskussion von Politiknetzwerken lassen sich danach unterscheiden, ob sie eher die beratende (deliberative, argumentative) oder die verhandelnde (negotiative, strategische) Seite der Kooperation in den Vordergrund stellen und zweitens danach, in welchem Verhältnis sie Politiknetzwerke zum Rechtsstaat stellen.

Sie bieten sich - mit einigen Modifikationen - u.E. auch für die Bearbeitung der sozialen Folgeprobleme des Strukturwandels an. Aus dem empirischen Beispiel gewinnen wir die Begriffe und Maßstäbe, mit denen wir in den folgenden Abschnitten die Entwicklung des Hessischen Projektnetzes Stadtteilmanagement auf Landes-, Stadt- und Stadtteilebene und den bisherigen Aufbau und die Arbeit des Stadtteilmanagements in den vier Standorten des EU-Projekts beschreiben und bewerten können.

Solche Begriffe und Maßstäbe sind für die Begleitforschung unverzichtbar. Selbstverständlich müssen sie gut begründet, müssen selbst kritisierbar sein, damit eine rationale Verständigung auf die Begriffe und Maßstäbe möglich ist und sie zur gemeinsamen Orientierung taugen. Ebenso selbstverständlich ist, daß derartige normative Konzepte nur die Funktion haben können, eine diskutierbare und orientierende Entwicklungsperspektive aufzuzeigen.

Das EU-Programm 'Drittes System und Beschäftigung' sucht nach unserem Verständnis zweierlei Innovationen, die zunächst erprobend zu demonstrieren und dann zu beschreiben und zu bewerten sind.

Erstens Innovationen der intermediären **Produktionsform**, die in der Lage sein soll, 'unbefriedigte Bedürfnisse' zu ermitteln und in Beschäftigungsfelder für niedrig oder veraltet qualifizierte Arbeitslose umzusetzen (Projekt- und Produktionsnetzwerke).

Zweitens nach Innovationen der **Produkte** selbst, d.h. Innovationen der Interpretation von unbefriedigten Bedürfnissen, der Dienstleistungsprodukte zu ihrer Befriedigung und der gemischt privaten und öffentlichen Form der Erstellung, Verteilung und Finanzierung dieser Dienstleistungsprodukte. Die Innovationen zur intermediären Produktionsform sind hauptsächlich solche des politischen Handlungsrahmens und der Selbststeuerung der Akteure in diesem Handlungsrahmen, d.h. der großen und kleinen Unternehmen. Diese sollen in der Lage sein, unbefriedigte private Bedürfnisse von öffentlichem Interesse zu ermitteln und innovativ umzusetzen in niedrig-produktive (d.h. für den Markt ungeeigneten) und hoch-individuelle (d.h. für den Staat ungeeigneten) und zugleich beschäftigungswirksame Dienstleistungen.

Wir beschreiben zunächst die sich herausbildenden neuen politischen Steuerungsformen für Anregung, Unterstützung und Steuerung von komplexen High-Tech-Produktionen an dem aktuellen hessischen Beispiel des gemeinsamen Wagniskapitalfonds des Landes Hessen und der Hoechst AG (3.1).

Wir zeigen an diesem Beispiel ein allgemeines Modell aus drei Netzwerken (Politik-, Produktions- und Forschungsnetzwerk), das auch genutzt werden kann für die Erschließung von Beschäftigungsfeldern für niedrig oder veraltet qualifizierte Arbeitslose in den gefährdeten Stadtteilen; dieses Modell können wir als unseren ersten Maßstab für Innovationen der intermediären Produktionsform verwenden (3.2).

Anschließend verwenden wir dieses allgemeine Modell für die hypothetische Skizze von Beispielen der Ermittlung 'unbefriedigter Bedürfnisse' und der Erschließung von Beschäftigungsfeldern mit Projekt- und Produktionsnetzwerken (3.3).

An den Beispielen unterscheiden wir zwei sich notwendig ergänzende Strategien; erstens die Ermittlung von Bedürfnissen und Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den gefährdeten Stadtteilen selbst (Binnenorientierung) und zweitens die Ermittlung von Bedürfnissen und Beschäftigungsmöglichkeiten auf städtischer und regionaler Ebene ('Exportorientierung'); dabei ergibt sich unser zweiter Maßstab einer notwendig komplementären, d.h. nach innen wie nach außen gerichteten Strategie der Stadtteilentwicklung (3.4).

Politiknetzwerke zur Anregung, Unterstützung und Steuerung von Projekt- und Produktionsnetzwerken in gefährdeten Stadtteilen, sowie für die nach innen wie nach außen gerichtete Stadtteilentwicklung brauchen eine moderierende und koordinierende Agentur, das Stadtteilmanagement; wir beschreiben dazu die verschiedenen Aufgaben (3.5).

### *3.1. Hessisches Politiknetzwerk Life Science: ein High-Tech-Beispiel für die Erschließung von Low-Tech Dienstleistungsmärkten*

Das Land Hessen hat mit der Hoechst AG Mitte November 1998 einen gemeinsamen Wagniskapitalfonds für Life Science und Chemie (Future Capital AG) mit einem Volumen von 125 Mio DM für die Unterstützung von Unternehmensgründungen im Bereich Gen- und Bio-Technik gegründet. Junge WissenschaftlerInnen der Fachrichtungen Life-Sciences sollen in der Rhein-Main-Region gute Rahmenbedingungen für die Neugründung von Klein- und Mittelbetrieben zur wirtschaftliche Verwertung von neuem Wissen finden. Eines der ersten Projekte des neuen 'public-private-venture-fond' ist die Auslobung eines Gründerwettbewerbs (Hessen Venture Cup 99), der durch die Gestaltung des Wettbewerbsverfahrens nicht nur Ideen, sondern auch bereits konkrete Neugründungen hervorbringen soll. An der Durchführung dieses Gründerwettbewerbs sind neben den beiden Trägern des Fonds zahlreiche weitere Akteure aus Industrie, Wissenschaft, Verbänden, Unternehmensberatung etc. beteiligt.

Es bildet sich um ein wirtschaftspolitisches Ziel der Regionalentwicklung ein Politiknetzwerk aus Akteuren der Politik, Wirtschaft und Wissenschaft.

Was motiviert und bindet die Teilnehmer im Politiknetzwerk Life Science?

Die Hoechst AG will sich für ihre eigene Unternehmensentwicklung eine anregende Umgebung von innovativen Partnern schaffen, mit denen von Projekt zu Projekt nützliche Kooperationen möglich sind. D.h. die Hoechst AG als Akteur des ökonomischen Systems ist am Aufbau eines vielfältigen und anregenden Projekt- und Produktionsnetzwerks in der Region interessiert und an einer privilegierten Position innerhalb dieses Netzwerks. Das Land Hessen will die Veredelung der von den öffentlichen Schulen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen erzeugten 'Rohstoffe' Wissen und Lernfähigkeit in der Region halten und von außerhalb neu ansiedeln, um die Wirtschafts- und Steuerbasis des Landes, nicht zuletzt auch den Arbeitsmarkt des Landes zu modernisieren. Außerdem will sich das Land mit dem Politiknetzwerk ein Instrument zur Selbststeuerung des neuen Wissens- und Wirtschaftsbereichs schaffen, um sich von der immer schwierigeren hierarchischen Steuerung durch Gesetze weitgehend zu entlasten bzw. diese auf die Entwicklung von wesentlichen Rahmenregelungen zu beschränken.

Die Universitäten und Fachhochschulen der Region brauchen die Fragestellungen der privaten Anwendungsforschung und der Pilotproduktion als Anregungen und Aufträge für ihre Grundlagenforschung und bieten daher ihre Mitarbeit bei der Bewertung und Betreuung von Projekten des Fonds an. Ihr Interesse ist es, in der Region ein reichhaltiges Forschungs- und Innovationsnetzwerk zu entwickeln, das es erlaubt, die eigene Forschung mit einer Vielzahl von anderen Disziplinen zu immer wieder neuen Hybridforschungen zu verbinden. Außerdem brauchen die öffentlichen Forschungs- und Bildungsträger Politiknetzwerke, um die schwierigen Fragen des Verhältnisses von öffentlicher und privater Forschung und die noch schwierigeren Fragen der Forschungsethik auf dem neuen Forschungsfeld zu klären und zu Regelungen zu kommen.

Die Teilnahme an dem Politiknetzwerk ist freiwillig und getragen von mehr oder weniger langfristig (Nachhaltigkeit) und weiträumig (Globalisierung) interpretierten Eigeninteressen am Aufbau von Projekt- und Produktionsnetzwerken einerseits und Forschungs- und Innovationsnetzwerken andererseits.

### *3.2. Auswertung des High-Tech-Beispiels für die Low-Tech-Anwendung*

Die Industriegesellschaft hat die Handlungsbereiche Politik, Ökonomie und Kultur getrennt und den Staat als Steuerungs- und Kontrollinstanz fürs Gemeinwohl hervorgehoben; für die Kommunikation zwischen den Handlungsbereichen gibt es die Medien Geld und Recht, die Wahlen und die Lobby.

Weil diese Kommunikationsformen im Strukturwandel zur Wissensgesellschaft nicht mehr ausreichen, bauen die Akteure der Politik, der Wirtschaft und der Wissenschaft für die Kommunikation und Kooperation mit den Akteuren der jeweils anderen Handlungsbereiche Netzwerke in den 'intermediären' Raum. Die alten Handlungssysteme verschmelzen nicht wieder zum vorindustriellen Feudalismus oder industrigesellschaftlichen Staatskapitalismus; damit würden sie ihr Komplexitäts- und Globalisierungsproblem nur weiter ins Extrem steigern.

Die Akteure der alten Handlungssysteme stellen statt dessen im neutralen Zwischenraum, im funktionalen Niemandsland 'runde Tische' auf und beraten und verhandeln über Probleme, die nur noch gemeinsam zu bearbeiten sind und über Interessenkompromisse zwischen den beteiligten Akteure. Beides, die Problemlösungen und Interessenkompromisse beraten und verhandeln sie unter dem Vorbehalt, sie vor der politischen Öffentlichkeit der Wähler, ökonomischen Öffentlichkeit der Käufer und der kulturellen Öffentlichkeit der wissenschaftlichen KollegInnen, der Ethikkommissionen, Dritte-Welt-Gruppen, Umweltschutzverbänden etc. legitimieren zu müssen.

Was können wir aus diesen zunächst unübersichtlichen und verwirrenden Netzwerkaktivitäten für die Bearbeitung der sozialen Folgeprobleme des derart gesteuerten Strukturwandels von der Industrie- zur Wissensgesellschaft lernen? Welche Chancen und Risiken bergen diese Beziehungsgeflechte für das Zusammenführen von unbefriedigten Bedürfnissen und mangelnder Beschäftigung, für die Erschließung von privat und politisch gleichermaßen interessanten Beschäftigungsfeldern für zugleich niedrig-produktive und hoch-individualisierte Dienstleistungen? Bieten die Netzwerkformen der Kooperation bessere Chancen für einen Abbau der Arbeits- und Ausbildungslosigkeit in den gefährdeten Stadtteilen, bieten sie mehr Chancen für eine starke gesellschaftliche Integration als z.B. das Modell 'Bürgerarbeit'? Taugt das Geflecht von Politik-, Produktions- und Innovationsnetzwerk zum Modell und Maßstab für einen modernen Sektor für niedrig-produktive und zugleich hoch-individuelle Dienstleistungen, an denen sich Arbeitslose mit stark entwerteten Wissens- und Wertebeständen beteiligen können, um ihre Würde wiederzuerlangen? Taugt dieses Modell für den Aufbau auch eines Bildungs- und

Innovationsnetzwerks, in dem die an der Entwicklung gefährdeter Stadtteile interessierten und engagierten Disziplinen wie z.B. Wohnungswirtschaft, Gemeinwesenarbeit, Gebäudelehre, Städtebau u.a. sich mit Betriebswirtschaftslehre, Politikwissenschaft, Medizin, Theater- und Sportwissenschaft vernetzen können, um Projekte für das aufzubauende Produktionsnetzwerk hervorzubringen?

Um diesen und anderen Fragen ein Stück näher zu kommen, wollen wir das Modell noch etwas näher betrachten und im nächsten Abschnitt hypothetisch ausprobieren.

Unser Beispiel zeigt ein Politiknetzwerk, das auf Initiative einer Landesregierung und eines global agierenden Unternehmens als politische Arena vor den Toren des demokratischen Verfassungsstaates, zwischen Ökonomie, Kultur und Politik mehr oder weniger offen für weitere korporative Teilnehmer wie z.B. Universitäten konstituiert wird. Konkretes Ziel ist, in dem neuen Forschungs- und Wirtschaftssektor Life-Science bereits bestehenden Ansätzen eines regionalen Innovations- und Produktionsnetzwerks durch Einrichtung eines Wagniskapitalfonds möglichst rasch zu einer 'kritischen Masse' und zu einer sich selbst tragenden Eigendynamik zu verhelfen.

Damit ist ein wichtiger Schritt zur Anregung und Unterstützung von innovativen Unternehmensgründungen in einem stabilen regionalen Innovations- und Produktionsnetzwerk für Biotechnologie getan. Hinzu kommen müssen allerdings noch weitere Investitionen wie etwa der zeitraubende und schwierige Ausbau und die Vernetzung der öffentlichen und privaten Bildungs- und Forschungseinrichtungen, um das regionale Netzwerk nicht nur durch Ansiedlung zu bereichern, sondern auch in der Region selbst ausgründungsträchtige Projektideen hervorzubringen.

Und neben der Koordination von Investitionen brauchen Innovations- und Produktionsnetzwerke mehr und mehr auch regulative Anstrengungen. Durch wohlorganisierte und -moderierte Verfahren der Technikfolgenabschätzung unter breiter Beteiligung von interessierten und neutralen Experten und der verschiedenen Teile der Öffentlichkeit müssen die Risiken eng begrenzt und die Akzeptanz der Forschung wie der Produkte im neuen Markt unterstützt werden.

Die Bedeutung der anspruchsvollen Regulierung für einen stabilen Pioniermarkt ('lead-market') wurde von der Innovationsforschung in den letzten Jahren für eine Reihe von Märkten nachgewiesen<sup>18</sup>.

Insgesamt sehen wir an dem Beispiel ein vielschichtiges Muster der Kooperation. Das politisch-administrative System tritt nicht einem bestimmten Sektor des ökonomischen Systems gegenüber, um diesen 'von außen' auf der Grundlage von Gesetzen mit Subventionen und Regulierungen zu fördern und zu steuern.

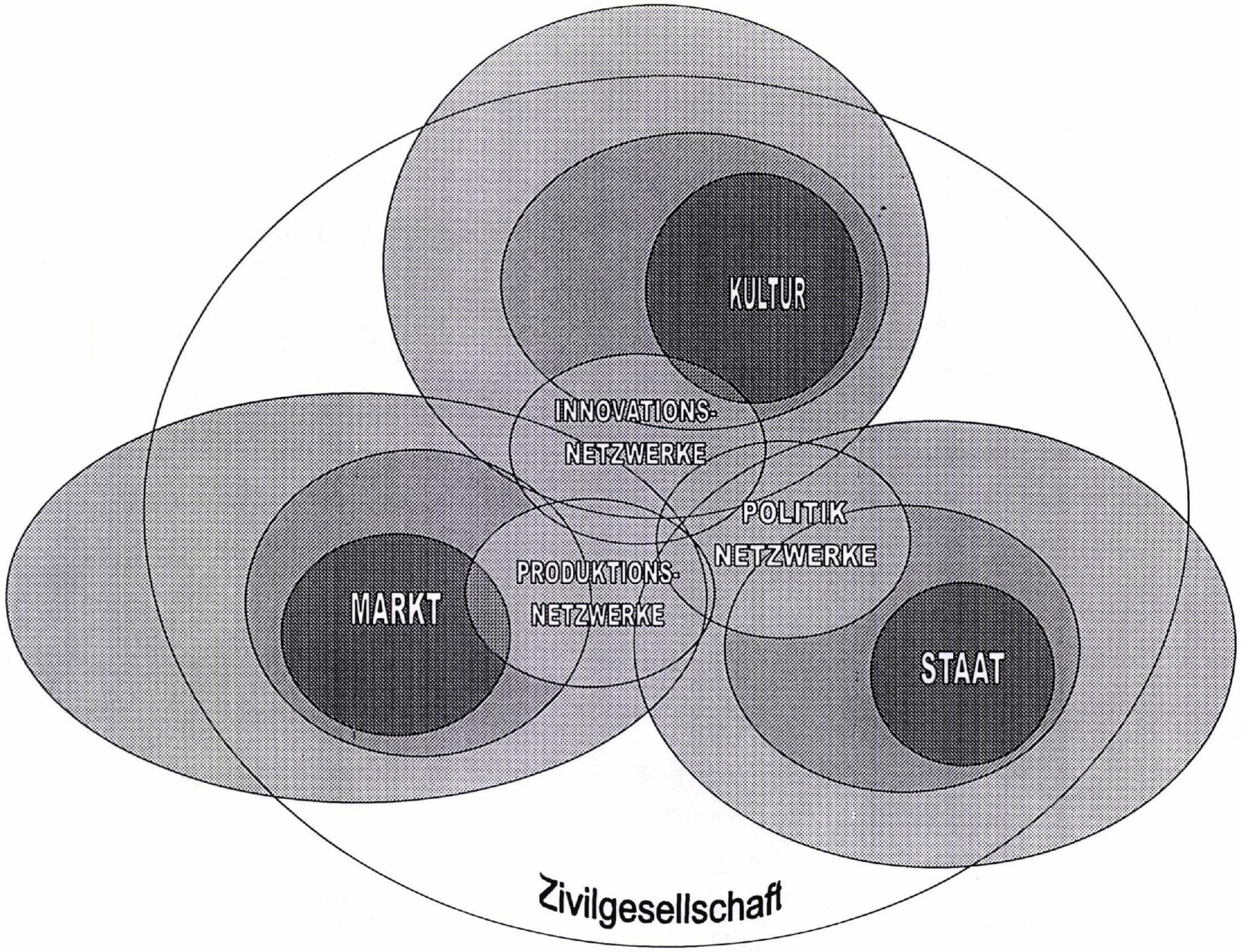
Vielmehr wird unter starker Beteiligung auch des kulturellen Systems (Wissenschaft, Bildung, Ethik, Medien) in dem Raum zwischen Staat, Markt und Kultur ein Politiknetzwerk gebildet, dessen Zweck es ist, einen Verhandlungs- und Verständigungsrahmen zu bilden für ein Wissen produzierendes und verwertendes Forschungs- und Produktionsnetzwerk, an dem wiederum Politik, Kultur und Ökonomie mit den jeweiligen Leistungsträgern beteiligt sind.

Das Politiknetzwerk ist durch Eigeninteressen und Problembewußtsein der ansonsten autonomen Partner motiviert, entwickelt strategische Zielvorstellungen, handelt zwischen den sehr unterschiedlich verfaßten Partnern Interessenskompromisse aus und bindet die Teilnehmer durch freiwillige Vereinbarungen an gefundene Problemlösungen<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Vgl. Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit, Drei Ziele - ein Weg, Bonn 1998, S. 167 ff. Zur Technikfolgenabschätzung hat die Hoechst AG in Zusammenarbeit mit dem Ökoinstitut Darmstadt kürzlich eine interessante Studie vorgelegt: Hoechst nachhaltig, engl. Sustainable Hoechst, Darmstadt 1998.

<sup>19</sup> Die ausdifferenzierten Teilsysteme Politik, Ökonomie und Kultur bilden kooperativ ein Politiknetzwerk aus, das eine generative und regulative Funktion erfüllt: es generiert ein Innovations- und Produktionsnetzwerk als produktive Ebene und reguliert dieses, um gegenüber dem Markt die Akzeptanz bzw. gegenüber der politischen Öffentlichkeit die Effektivität zu gewährleisten und die Legitimation zu schaffen. Dabei tritt der Staat in einer Doppelrolle auf: er kooperiert und trägt zugleich die Letztverantwortung für Effektivität und Legitimation.



Zusammengehalten wird ein solches Politiknetzwerk nicht nur von mehr oder weniger kompatiblen Eigeninteressen und komplementärem Wissen der Teilnehmer, die um so kompatibler und komplementärer sind, je weiter der zeitliche, räumliche, sachliche und soziale Horizont ist, in dem sie ihre Interessen interpretieren und ihr Wissen auslegen (Nachhaltigkeit). Zusammengehalten wird es auch von der Gewißheit, daß im Falle der Nicht-Einigung das politische System als nach wie vor letztverantwortlicher Gewährleistungsträger<sup>20</sup> genötigt ist, eine 'zweitbeste' Form der Steuerung, d.h. eine minder komplexe und minder angemessene hierarchische Steuerung durch Förderprogramme oder Gesetzgebung zu suchen. Und zusammengehalten werden die Politik-, Forschungs- und Produktionsnetzwerke auch durch den mehr oder weniger starken Erwartungsdruck der politischen, ökonomischen und kulturellen Öffentlichkeit und durch die wachsenden Erfahrungen, die die Öffentlichkeit mit solchen kooperativen Formen der Steuerung gewinnt. Sie stehen im Schatten der Hierarchie<sup>21</sup> ebenso wie im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit<sup>22</sup>.

Wir dürfen diese knappe, hier nur unvollständige und vorläufige Beschreibung des intermediären Handlungsbereichs zwischen Staat, Markt und Kultur nicht abschließen, ohne auf das zentrale Problem dieser Politikform aufmerksam zu machen. Das vom politisch-administrativen System des Landes Hessen in den intermediären Raum vorgeschobene Politiknetzwerk 'Life Science' hat zwar gute Aussichten, die regionale Ökonomie um ein sich selbst tragendes und weitgehend auch sich selbst steuerndes Projekt- und Produktionsnetzwerk in dem neuen High-Tech Sektor 'Life Science' zu bereichern. Und das Politiknetzwerk hat ebenso gute Aussichten das regionale Wissenschaftssystem zur Weiterentwicklung seines Forschungs- und Innovationsnetzwerks auf diesem Gebiet

---

<sup>20</sup> Renate Mayntz, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Klaus von Beyme und Claus Offe, Hrsg., Politische Theorien in der Ära der Transformation, Sonderheft 26/1995 der Politischen Vierteljahresschrift, 36. Jg.

<sup>21</sup> Fritz W. Scharpf hat die Metapher vom 'Schatten der Hierarchie' geprägt.

<sup>22</sup> Moderne Standortpolitik wird heute wie folgt beschrieben: „Weiche Steuerungsmedien' wie Informationsfluß, Interessenintegration, prozedurale Festlegung gewinnen aufgrund dieser veränderten Strukturbedingungen an Bedeutung. Sie haben zwei Funktionen: Einerseits ist staatliche Struktur- und Standortpolitik auf die Know-how-Ressourcen von Unternehmen, Wissenschaft und anderen strategischen Akteuren angewiesen. Andererseits korrespondieren diese neuen Steuerungsmedien mit dem interaktiven Charakter von Innovation und dem systemischen Charakter von Wettbewerbsfähigkeit, da gesellschaftliche Organisationsmuster, die raschen Informationsfluß, offene Informationskanäle, vernetzte Strukturen und Kommunikationen erleichtern, selbst zu Wettbewerbsfaktoren werden. Deutlich werden der spezifische, prozedurale Charakter der Wirtschaftspolitiken und daß die Standortpolitiken nicht nur durch public policies vorangetrieben werden, sondern auch Unternehmen, intermediäre Institutionen und Verbände (als Einzelorganisationen oder im Verbund) Beiträge zur Ausgestaltung des Standorts leisten können und müssen (z.B. durch Ausbildungsangebote, Aufbau von Informationssystemen, Beschleunigung des Informationsflusses)“ Dirk Messner, Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, in Elmar Altvater u.a. (Hrsg.), Vernetzt und verstrickt, Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster 1997, S. 33.

anzuregen, zu unterstützen und zu steuern. Im Vergleich mit der herkömmlichen, selbst in Ressorts getrennten und von außen mit Gesetzgebung und Förderprogrammen operierenden Wissenschafts- und Wirtschaftspolitik hat das Politiknetzwerk mit dem 'private-public' Wagniskapitalfonds gute Chancen auf höhere Effektivität und höhere Effizienz. Doch dem steht ein u.U. empfindlicher Verlust an Transparenz und Legitimation gegenüber. Politiknetzwerke kennen in der Regel kein öffentliches Verfahren. Der Teilnehmerkreis ist nicht unbegrenzt offen. Er setzt sich in der Regel aus den Vertretern 'großer' Akteure zusammen, aus Vertretern großer Unternehmen und aus Verbänden 'kleiner Akteure', die von ihrer Mitgliedschaft ein Beratungs- und Verhandlungsmandat haben. Dazu können auch Vertreter einer kritischen Öffentlichkeit wie z.B. von Nicht-Regierungsorganisationen für Welthandel, Umwelt, Menschenrechte etc. gehören, wenn es der Politik gelingt, die anderen Akteure von der Legitimationswirkung einer breiten Teilnehmerschaft zu überzeugen. Doch mit der Größe des Teilnehmerkreises sinken häufig die Chancen vertrauensvoller und oft auch vertraulicher Beratung und Verhandlung. Und der Teilnehmerkreis ist in keinem Fall durch ein von der Verfassung vorgegebenes Verfahren demokratischer Wahl konstituiert sondern wird mehr oder weniger informell zusammengesetzt. Die demokratische Kontrolle erfolgt nur indirekt durch die Akzeptanz bzw. Nicht-Akzeptanz der Verhandlungsergebnisse eines Politiknetzwerks durch den Gesetzgeber bzw. die Wählerschaft.

Zu dem bislang noch unsicheren Verhältnis zwischen dem demokratischen Verfassungsstaat mit seinen bekannten Effizienz- und Effektivitätsdefiziten und den in den intermediären Raum vorgeschobenen Politiknetzwerken mit ihren typischen Legitimationsdefiziten ist eine 'saubere' Lösung noch nicht erkennbar; es ist aller demokratischen Phantasie und Praxis auf den verschiedenen Politikfeldern wert, auch auf dem Feld der Entwicklung gefährdeter Stadtteile und der Entwicklung von Produktionsnetzwerken für niedrig-produktive Dienstleistungen, dieses Verhältnis ebenso demokratisch wie effektiv und effizient zu gestalten<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Vgl. Arthur Benz: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie - eine Kultur des Westens?, 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S.201-222. Unsere Unterscheidung von Politik-, Produktions- und Innovationsnetzwerken versucht bereits einen kleinen Beitrag zur Lösung des Problems zu leisten. Wenn wir im intermediären Raum mit diesen drei Netzwerken die industriegesellschaftliche Differenzierung von Politik, Ökonomie und Kultur mit ihren funktionalen Beiträgen zu Legitimation, Effizienz und Effektivität noch einmal auf sich selbst anwenden, in den jeweils vorgeschobenen Netzwerken reflektieren, könnte damit u.U. ein Teil des Demokratieproblems gelöst werden. Dann übernimmt das Politiknetzwerk als Auftrag vom demokratischen Verfassungsstaat in modifizierter, abgeschwächter und doch u.U. wirksamer Form die Funktion der Kontrolle und Legitimation gegenüber dem für Effektivität zuständigen Forschungs- und Innovationsnetzwerk und dem auf Effizienz spezialisierten Produktionsnetzwerk.

### *3.3. Politik-, Produktions- und Innovationsnetzwerk für öffentlich geförderte Beschäftigung in niedrig-produktiven und hoch-individuellen Dienstleistungen*

Nun zurück zu der spannenden Frage, taugt das Modell, so unfertig es ist, für unsere Zwecke, kann es uns als Maßstab dienen? Läßt sich dieses Modell eines dreifachen Netzwerks von erstens anregendem, unterstützendem und steuerndem Politiknetzwerk, zweitens Projekt- und Produktionsnetzwerk aus konkurrierenden und kooperierenden, kleinen und großen Produzenten mit komplementären Produktionen und drittens einem Forschungs- und Innovationsnetzwerk, an dem neben den Produzenten selbst auch Fach- und Hochschulen und Forschungseinrichtungen beteiligt sind - läßt sich dieses Dreifachnetzwerk im Zwischenraum von Politik, Ökonomie und Kultur, von Staat, Wirtschaft und Wissenschaft, das sich mit jeweils anderen Aufgaben und Schwerpunkten auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene wiederholt, nicht nur für die Standort- und Innovationspolitik sondern auch für die soziale Integrationspolitik in jenen gefährdeten Stadtteilen verwenden, in denen sich heute die von der Produktivitätssteigerung arbeitslos gemachten Haushalte konzentrieren?

Dazu gibt es die bekannten zwei Antworten, die bestätigende und die bezweifelnde. Die bestätigende Antwort besagt, das Hessische Projektnetz Stadtteilmanagement ist bereits ein solch dreifaches Netzwerk im Aufbau. Es ist ein Politiknetzwerk auf Landes-, Stadt- und Stadtteilebene, das für die Ermittlung von Bedürfnissen und Beschäftigungsfeldern Projekt- und Produktionsnetzwerke auf Stadtteil- und Stadtebene anregt, unterstützt und steuert und darüber hinaus, durch die Beteiligung von Forschungseinrichtungen und Hochschulen des Landes bereits auch ein Forschungs- und Innovationsnetzwerk anregt. Die bezweifelnde Antwort verweist vor allem darauf, daß viele der zu beteiligenden Akteure, nicht nur die StadtteilbürgerInnen, sondern auch die Angestellten von Wohnungsunternehmen und öffentlichen Verwaltungen das Denken, Bewerten und Handeln in Netzwerkstrukturen nicht gewohnt sind und deshalb eine eher abwehrende Haltung einnehmen. Und sie verweist darauf, daß Politiknetzwerke das erwähnte Demokratiedefizit aufweisen.

Die bestätigende Antwort und der Hinweis auf HEPNEST hat gegenüber der bezweifelnden Antwort die schiere Notwendigkeit auf ihrer Seite. Solange sich das Feld der marktvermittelten Erwerbsarbeit durch enorme Produktivitätssteigerung mehr und mehr auf wissensgestützte komplexe Produktionen mit hohen Innovationsraten zusammenzieht; solange gering oder veraltet qualifizierte bzw. nur gering qualifizierbare Erwerbstätige zusätzlich durch den Wohnungsmarkt ausgrenzt werden; solange kein der Erwerbsarbeit gleichwertiges

anderes soziales Integrationsmittel für den ökonomischen, kulturellen und politischen Zusammenhalt der Gesellschaft in Aussicht ist; solange Konzepte wie z.B. 'Bürgerarbeit' ein hohes Maß an sozialer Gleichheit voraussetzen, jedoch nicht zu erreichen versprechen; solange unbefriedigte und prinzipiell förderungswürdige Bedarfe an 'formal' einfachen, niedrig-produktiven Dienstleistungen von öffentlichem Interesse nicht hinreichend und zuverlässig von zivilgesellschaftlichen Assoziationen gedeckt werden - solange müssen wir nach geeigneten neuen, intermediären Produktionsformen für zugleich niedrig-produktive und oft hoch-individuelle Dienstleistungen suchen.

Wir können das wiederum mit einem Beispiel, jetzt einem mehr oder weniger hypothetisch konstruierten, veranschaulichen. Der Bedarf an haushalts- und verbrauchsnahe Dienstleistungen, für die es nicht unbedingt eine formal hohe Qualifizierung, wohl aber ein höchst komplexes 'implizites' Wissen und ausgeprägte emphatische Fähigkeiten braucht, ist oft nachgewiesen worden<sup>24</sup>. Die Umwandlung dieses Bedarfs in eine breite und stabile Nachfrage scheitert vor allem an vier bedeutenden Problemen, dem Kosten-, dem Vertrauens-, dem Träger- und dem Entwertungsproblem, die wir kurz benennen.

Das Kostenproblem betrifft die große Zahl der Arbeitnehmerhaushalte mit Kindern und der Rentnerhaushalte, die zwar einen ausgewiesenen Bedarf an haushalts- und verbrauchsnahe Dienstleistungen haben, sich diese jedoch nicht oder nicht regelmäßig leisten können<sup>25</sup>. Selbst eine mittelfristig starke Verbilligung der Arbeit durch Verlagerung von Teilen der Lohnnebenkosten und der Lohnsteuer auf Ressourcenverbrauch und/oder Schadstoffbelastung kann diese Nachfrage vermutlich nicht sehr viel vergrößern. Mindestens kurz- bis mittelfristig bedarf es daher einer öffentlichen Förderung, die sich angebotsseitig mit der Beschäftigung von Arbeitslosen und nachfrageseitig mit familien- und altenpolitischen Argumenten rechtfertigt, um die Nachfrage quantitativ und zeitlich stabil zu vergrößern. Eine nachhaltige Lösung dieses Produktivitäts- bzw. Kostenproblems kann nur von einer Reihe von finanzpolitischen Reformen auf Bundes- und Europaebene erwartet werden. Auf kommunaler Ebene können Anteile der jeweils eingesparten 'Hilfen zum Lebensunterhalt' zur Förderung herangezogen werden.

Demgegenüber ist das zweite, das Vertrauensproblem, nur lokal bzw. regional zu lösen. Das gilt ganz besonders, wenn 'einfache' Dienstleistungen aus gefährdeten Stadtteilen heraus

---

<sup>24</sup> Zuletzt mit Blick auf den Integrationsbedarf moderner privater Lebensformen s. Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung a.a.O. S.269 ff.

<sup>25</sup> Der Darmstädter Hausfrauenbund kalkuliert z.Zt. ein Minimum von DM 30 pro Stunde.

angeboten werden sollen, wo die Langzeitarbeitslosen in hoher Quote leben. Wie bei unserem High-Tech-Beispiel Life Science kann nur ein Politiknetzwerk, das sich aus allen relevanten Akteuren zusammensetzt, den jeweiligen Markt erschließen und mit privat-politisch kombinierter Finanzierung, Qualifizierung und Qualitätskontrolle stabilisieren. Mit der Festlegung von Leistungsstandards, mit Qualifikationsanforderungen und -einrichtungen, mit der Vergabe von Lizenzen und mit einem dichten Selbst-Kontrollsystem muß das lokale bzw. regionale Politiknetzwerk dafür sorgen, daß nach und nach bei den Abnehmern der haushalts- und verbrauchsnahe Dienstleistungen, z.B. bei mißtrauischen alten Menschen das Vertrauen in Ehrlichkeit, Zuverlässigkeit, Sauberkeit, Fähigkeit etc. wächst<sup>26</sup>.

Und nur ein solches kommunales bzw. regionales Politiknetzwerk kann drittens dafür sorgen, daß mit einer differenzierten Trägerstruktur ein Produktions- und Innovationsnetzwerk entsteht, das einen gewissen Leistungs-, Kosten- und Innovationswettbewerb erwarten läßt. So könnten z.B. die großen regionalen und lokalen, freien Träger der sozialen Dienste in die Rolle der Hoechst AG schlüpfen und sich im Interesse der eigenen Innovationsfähigkeit ein kreatives Umfeld aus einem Netzwerk von kleinen, zugleich kooperativen und kompetitiven Trägern schaffen, denen sie, unterstützt von Berufsschule und Verbänden (z.B. 'Hausfrauenbund') und ausgerüstet mit Informations- und Kommunikationstechnik, hoch qualifizierte Koordinations-, Qualifikations- und Qualitätskontrolldienste anbieten.

Denkbar ist auch, daß die großen Akteure im Politiknetzwerk mit der lokalen und regionalen Politik einen Wagniskapitalfonds zur Finanzierung von anregenden Neugründungen einrichten<sup>27</sup>. Nach dem Vorbild des Science4Life Hessen Venture Cup kann ein solcher Wagniskapitalfonds die Entwicklung von Gründerideen im Markt für haushalts- und verbrauchsnahe Dienstleistungen durch einen Ideenwettbewerb anregen. Von kaum zu unterschätzender Bedeutung ist schließlich, daß die Entwicklung eines solchen Produktionsnetzwerks laufend von einem wissenschaftlichen Netzwerk begleitet und bewertet wird. Es braucht die relativ distanzierteren Beobachter, um auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite laufend Innovationschancen zu ermitteln bzw. latente Innovationsideen auszureifen.

Neben den haushalts- und verbrauchsnahe Dienstleistungen sind ähnliche Innovations- und Produktionsnetzwerke denkbar z.B. für:

---

<sup>26</sup> Daß es eine Nachfrage nach bezahlbaren haushaltsnahen Dienstleistungen für alte Menschen gibt beweist nicht zuletzt die wachsende Zahl von Deutsch sprechenden Polinnen, die im Dreimonatsrhythmus ihrer Aufenthaltsgenehmigung sich im Betreuungsdienst für alte Menschen ablösen.

<sup>27</sup> Vgl. den Lokalen Risikofonds der Technischen Universität Darmstadt und der Stadt Darmstadt.

- Produktionsnetzwerk für den Küchenbetrieb in Ganztagschulen und anderen Jugendeinrichtungen in Verbindung mit angeschlossenen ökologischen Gemüseanbau und Tierhaltung, getragen z.B. von einer Produktionsschule für Gastronomie und Gartenbau und in Zusammenarbeit mit Schulen, die sich tendenziell zu Stadtteilschulen mit erweiterter Autonomie entwickeln wollen;
- technische und soziale Dienstleistungen für die Wohnraumbewirtschaftung in Zusammenarbeit z.B. mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen, das sich im gefährdeten Stadtteil ein Netz von Servicebetrieben für Instandhaltung, Wohnumfeldpflege, Hausmeistertätigkeit etc. bis hin zur selbständigen Verwaltung einzelner Gebäude im Auftrag aufbaut (hierzu werden von den kommunalen Wohnungsunternehmen in Gießen und Hannover z.Zt. praktische Beispiele entwickelt)
- Service-Peripherie für ein Nahverkehrsunternehmen: z.B. Instandhaltung und Pflege von Haltestellen und Wartehäuschen in Verbindung mit Kiosken; dienstleistungsintensives Car-Sharing-Angebot, mit dem das Nahverkehrsunternehmen den Verzicht auf den individuellen Besitz eines Automobils erleichtert, um seinen Anteil am innerstädtischen Verkehrsaufkommen zu erhöhen; Einrichtung und Betrieb von mobilen Internet/Konzertwagen für Jugendliche in ausrangierten Straßenbahnzügen mit Standort in gefährdeten Stadtteilen.

Stets geht es bei unseren Beispielen darum, daß sich bereits etablierte große Akteure wie z.B. das kommunale Wohnungsunternehmen (s.o. High-Tech-Beispiel Hoechst) im wohlverstandenen, langfristig interpretierten Eigeninteresse eine innovative Umgebung, ein kreatives Milieu schaffen, das ihnen von außen Komplexität und Flexibilität zuführt und ihnen zu einer höherstufigen, strategischen Funktion im jeweiligen Dienstleistungsnetzwerk verhilft<sup>28</sup>.

Regelmäßig stellt sich dabei das dritte, das Träger- bzw. Teilnehmerproblem im Politiknetzwerk. Öffentliche bzw. quasi-öffentliche Unternehmen in eher staatsnahen Sektoren sind anders als z.B. die Hoechst AG an der Erhöhung der Komplexität ihres eigenen Angebots und dementsprechend an mehr Komplexität ihrer internen und externen Organisationsstrukturen nicht ohne weiteres interessiert. Sie sind als lokal bzw. regional operierende Unternehmen nicht dem globalen Wettbewerb um eben diese Komplexitätssteigerung ausgesetzt. Ihr Motiv zur Komplexitätssteigerung müßte aus dem

langfristigen Nutzen ihres Auftraggebers und aus der langfristigen beruflichen Perspektive ihres Personals erwachsen<sup>29</sup>.

Öffentliche bzw. quasi-öffentliche Unternehmen sind bisher tatsächlich nur selten für die freiwillige Teilnahme an Politik-, Innovations- und Produktionsnetzwerken zu gewinnen. Unternehmensleitung und Belegschaft müßten ihre Eigeninteressen mittel- bis langfristig im Sinne einer Höherstufung ihrer Arbeit interpretieren, um im explorativen Lernen und in der Komplexitätssteigerung gegenüber dem Status quo Vorteile zu erkennen. Von außen, durch strategische Vorgaben der kommunalen Politik an ihren städtischen Eigenbetrieb, können das langfristig orientierte Eigeninteresse und die nötige Motivation und Kompetenz auch nur selten geweckt werden. Hier braucht es offenbar das lokale bzw. regionale Politiknetzwerk als mehr oder weniger 'sanft und stur' drängende Umgebung des Unternehmens, braucht es das Vorbild von mutigen Pionieren im Land, braucht es das 'Licht der ungeduldigen lokalen Öffentlichkeit'. Schließlich dürfte die Einrichtung und Pflege von öffentlich mehrfach nützlichen Tätigkeitsfeldern für 'einfache' Dienstleistungen einen höheren Wert haben, als die eng und defensiv definierten Eigeninteressen der Belegschaft und der Unternehmensleitung eines öffentlichen Unternehmens.

Das vierte und wohl schwierigste Problem liegt, wie im ersten Abschnitt (2.1.) bereits dargestellt, in der Entwertung und im Verfall der Wissensbestände und Werthaltungen der vom Strukturwandel ausrangierten Langzeitarbeitslosen und in der Rivalität zwischen den verschiedenen Milieus in den gefährdeten Stadtteilen. Weil der räumliche Schwerpunkt der Produktionsnetzwerke für formal 'niedrig' qualifizierte Dienstleistungen - dem Wohnschwerpunkt der Langzeitarbeitslosen entsprechend - in den gefährdeten Stadtteilen liegen sollte, um dort die nachholende Entwicklung einer lokalen Ökonomie, Kultur und Politik zu unterstützen, muß der Aufbau der Produktionsnetzwerke von der Problemdynamik dort ausgehen.

---

<sup>28</sup> Vorstellbar sind selbstverständlich auch Produktionsnetzwerke für niedrig-produktive, förderungsbedürftige Dienstleistungen, die ohne oder gegen einen bereits existierenden großen Akteur aufgebaut werden, doch die Chancen dafür sind eher gering und der Zeitaufwand dürfte größer sein.

<sup>29</sup> Die freien Träger der Wohlfahrtspflege haben allerdings wegen der Konkurrenz zahlreicher kleiner Initiativen in den achtziger und neunziger Jahren bereits ein gewisses Interesse an der regionalen und lokalen Denzentrierung und an der Zusammenarbeit mit einer innovativen Umgebung entwickelt.

### *3.4. Binnenorientierung und Exportorientierung: eine komplementäre Strategie der Stadtteilentwicklung*

An unseren oben aufgezählten Beispielen für niedrig-produktive und hoch-individualisierte Dienstleistungen läßt sich eine für die Ermittlung von unbefriedigten Bedürfnissen und die unternehmerische Erschließung von Beschäftigungsfeldern mit Projekt- und Produktionsnetzwerken nicht unwichtige Unterscheidung erläutern. Sie bietet uns neben dem Maßstab für ein Produktionsmodell einen zweiten Maßstab für Effektivität und Effizienz auf der Ebene der Produkte. Wir haben dort u.a. die technischen und sozialen Dienstleistungen bei der Wohnraumbewirtschaftung als Serviceperipherie eines Wohnungsunternehmens genannt. Dabei handelt es sich um Bedürfnisse und Beschäftigungen, die zunächst und überwiegend im gefährdeten Stadtteil selbst anfallen. Dagegen wäre die Service-Peripherie für das Nahverkehrsunternehmen mit Kiosken an Haltestellen oder das Service-Angebot für Car-Sharing ein Feld für die Beschäftigung von niedrig bzw. veraltet qualifizierte Arbeitskräften, das sich auf die gesamte Stadt bzw. Region bezieht. Wir können also zwei Strategien zur Aktivierung und Qualifizierung der endogenen Potentiale unterscheiden. Erstens eine 'nach außen', auf den Export von Arbeit und auf unbefriedigte Bedürfnisse in der gesamten Stadt bzw. Region gerichtete Strategie. Und zweitens eine 'nach innen', auf die Binnennutzung der 'endogenen Potentiale', auf die Ermittlung und Bearbeitung von unbefriedigten Bedürfnissen im Stadtteil selbst gerichtete Strategie:

- Die Außenorientierung, d.h. Ermittlung von Bedarfen an niedrig-qualifizierter und förderungswürdiger Arbeit von Langzeitarbeitslosen - vor allem Dienstleistungen - in der Stadt bzw. Region, die Erschließung und Steuerung entsprechender städtischer und regionaler Märkte und die Qualifizierung der Arbeits- und Ausbildungslosen in einer entsprechenden Einrichtung im Stadtteil für den 'Export' (Beschäftigungsgesellschaft, Produktionsschule, Gründerzentrum).
- Die Innenorientierung, d.h. die schrittweise Anpassung des Wohngebiets bzw. Stadtteils an die nachindustriellen, komplexeren Produktionsformen und pluralisierten Wohnformen und die Überwindung von defensiven und destruktiven Rivalitäten zwischen den sozial desintegrierten Teilgruppen.

Die beiden Strategien entsprechen den oben (Kapitel 2) genannten sozialen Folgeproblemen des Strukturwandels: die arbeitslos und 'überflüssig' gewordenen großen Gruppen von minderqualifizierten Arbeitnehmern der späten Industriegesellschaft versammeln sich in den veralteten und 'überflüssig' gewordenen Siedlungs- und Wohnformen eben dieser späten

Industriegesellschaft. Die 'binnenorientierte' Umbau- und Gemeinwesenstrategie ist auf **unbefriedigten Eigenbedarf** im Gebiet gerichtet; d.h. einerseits den monofunktionalen Stadtteil für die Funktionen der lokalen Ökonomie, Kultur und Politik umzubauen (Städtebau und Gebäudestruktur), andererseits die aktuellen Rivalitäten 'von innen' abzubauen (Gemeinwesenarbeit). Die nach außen, auf den 'Export' in die Stadt bzw. Region orientierte Beschäftigungsstrategie ist auf **unbefriedigten Fremdbedarf** gerichtet, sie versucht, die Problemschicht der Arbeitslosigkeit und fehlenden Qualifizierung durch den Export von Dienstleistungen in die Stadt bzw. Region abzutragen.

Es sprechen viele leicht einsehbare Gründe dafür, daß eine einseitige Binnenorientierung bei der Nutzung 'endogener Potentiale' in gefährdeten Stadtteilen ebensowenig nachhaltig sein kann wie eine einseitige Exportorientierung; beide müssen in ein komplementäres Verhältnis gebracht werden. Die Binnenorientierung hat für sich, daß mit jedem Projekt im Stadtteil die Chancen für die Überwindung von irrationalitäten Rivalitäten im Stadtteil und für eine rationale Zusammenarbeit z.B. mit dem lokal verantwortlichen Wohnungsunternehmen verbessert werden; die negative bzw. defensive Nutzung von Handlungspotentialen soll in eine kooperative, positive Nutzung gewendet werden; Bewirtschaftungsgelder, die bisher an externe Dienstleister fließen, werden für die lokale Beschäftigung genutzt. Die Exportorientierung hat für sich, daß der Stadtteil an die Wertschöpfungsketten und -netze in der Gesamtstadt Anschluß findet, daß der Stadtteil 'draußen' Geld verdient und vor allem alltäglichen Kontakt zu den Wissensbeständen und Werthaltungen 'draußen' hält. Die Binnenorientierung allein gerät bei der Aktivierung der 'endogenen Handlungspotentiale' des Stadtteils bald in ein Dilemma: weil sie überwiegend mit sehr knappen öffentlichen Mitteln finanziert wird, kann sie nur eine sehr eng begrenzte Zahl von Projekten betreiben und darf deshalb nicht unbegrenzt aktivieren. Erst die gemischt finanzierte Erschließung von Handlungsfeldern außerhalb des Stadtteils erlaubt die nicht nur fördernde sondern auch fordernde Aktivierung der StadtteilbürgerInnen.

Die bisher bekannten Ansätze für Projekt- und Produktionsnetzwerke in gefährdeten Stadtteilen wenden sich ganz überwiegend dem Eigenbedarf im Gebiet zu. Sie identifizieren unbefriedigte Bedürfnisse vor Ort und sorgen dabei auch für eine gewisse Beschäftigung im Stadtteil selbst. Diese vorherrschende Binnenorientierung von Projektnetzwerken für niedrigproduktive Dienstleistungen ist nicht zwangsläufig. Sie ist zum großen Teil erklärbar durch die bisher bestehenden preislichen und unternehmerischen Probleme der externen Vermarktung. Sie ist zu einem weiteren Teil erklärbar durch die professionelle Orientierung

der StadtteilmanagerInnen selbst, die sich bislang dieses Tätigkeitsfeld erschlossen haben; sie stammen vor allem aus den Berufsfeldern Stadtplanung und Wohnungswirtschaft einerseits und Gemeinwesenarbeit und Sozialpädagogik andererseits<sup>30</sup>. Und schließlich ist die einseitige Binnenorientierung drittens erklärbar durch die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der entsprechenden Parlamentsausschüsse, Ressorts und Abteilungen auf Landes-, Bundes- und Europaebene, die die politischen und Förderprogramme gegen die Ausgrenzung der gefährdeten Stadtteile formulieren.

### *3.5. Stadtteilmanagement*

Nach den Erläuterungen zu den Netzwerken und den Entwicklungsstrategien können wir abschließend das Funktionsprofil der Agentur beschreiben, die wir jetzt noch brauchen, um alles ins Werk zu setzen. Wir brauchen den anregenden, unterstützenden und steuernden Handlungsrahmen des Politiknetzwerks, um Projekt- und Produktionsnetzwerke aufzubauen. Wir brauchen zweitens ein komplementäres Verhältnis von Binnen- und Exportstrategie der Stadtteilentwicklung. Und wir brauchen drittens eine Agentur, die die Projekte entwickeln, ihr Personal qualifizieren, neue Projektthemen identifizieren, Märkte pflegen hilft u.v.a.m. Mit Blick auf die gefährdeten Stadtteile hat sich für die Beschreibung dieser Funktionen und dieser Agentur die Bezeichnung 'Stadtteilmanagement' durchgesetzt<sup>31</sup>.

Stadtteilmanagement ist die Sammelbezeichnung für ein ganzes Bündel höchst anspruchsvoller Aktivitäten in dem vom Politiknetzwerk auf Landes- und Stadtebene zu schaffenden Handlungsrahmen. Die zentrale Aufgabenstellung ist die Entwicklung eines oder mehrerer Produktions- und Innovationsnetzwerke für niedrig-produktive, auf der Bedarfs- wie auf der Beschäftigungsseite förderungswürdige und deshalb gemischt finanzierbare Dienstleistungen. Die Entwicklung eines sich selbst tragenden Produktions- und Innovationsnetzwerks verlangt die zirkuläre Aktivität an vielen Stellen. Die Tätigkeiten umfassen u.a.

---

<sup>30</sup> Die beiden Berufsgruppen Wohnungswirtschaft/Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit/Sozialpädagogik geraten leicht in Gefahr, unbeabsichtigt das o.g. Aktivierungsdilemma der Binnenstrategie zu ihrem eigenen Konflikt zu machen. Zum Selbstverständnis der Gemeinwesenarbeit gehört u.a. die Rolle des Advokaten, der die BürgerInnen benachteiligter Stadtteile aktiviert und ihre Interessen vertritt. Umgekehrt sind der Stadtplanung und Wohnungswirtschaft die fiskalischen Restriktionen der Stadt und die wirtschaftlichen Bedingungen der Stadtteilentwicklung vertraut.

<sup>31</sup> Vgl. die aktuelle Zusammenstellung von Texten zur Funktion und Organisationsform von Stadtteilmanagement: Monika Alisch (Hrsg.) Stadtteilmanagement, Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen 1998.

- Ermittlung von unbefriedigten Bedürfnissen zunächst im Stadtteil (Binnenstrategie), aber auch in der Stadt bzw. Region (Exportstrategie)
- Empfehlung, Beratung und Festlegung von Projekt- und Produktionsnetzwerken in Zusammenarbeit mit dem Politiknetzwerk
- Beratung und Festlegung von Schwerpunkten für Produktionsnetzwerke, zu 'knüpfen' aus einer Reihe komplementärer Projekte
- Entwicklung von entsprechenden Märkten mit Qualitätsstandards, Kontrollen, Informations- und Kommunikationstechnik in Zusammenarbeit mit dem Politiknetzwerk,
- Entwicklung von vernetzten Projekten für solche Märkte mit Unternehmensgründung, Personalentwicklung, Qualifizierungskursen
- Aufbau eines Projekt- und Innovationszentrums (Beschäftigungsgesellschaft und Gründerzentrum) als Infrastruktureinrichtung zur Ausreifung von Projekten, zur laufenden Beratung
- Mitwirkung im unterstützenden und steuernden Politiknetzwerk auf Stadt- bzw. Landkreisebene; hier insbesondere Zusammenarbeit mit den zentralen Akteuren
- Mitwirkung im Wagniskapitalfonds bei der Vorstellung und Vertretung von beteiligungs- bzw. kreditwürdigen Projekten
- Kommunikation mit dem Politiknetzwerk auf Stadtteilebene (Stadtteilbeirat o.ä.) als Beteiligungs- bzw. Aufsichtsorgan
- Mitwirkung bei der Durchführung von Gründerwettbewerben für das jeweilige Produktions- und Innovationsnetzwerk
- Mitwirkung bei der Entwicklung von Fragestellungen für die Begleitforschung zur laufenden Verbesserung der jeweiligen Dienstleistungsangebote auf der Anbieter- und Nachfrageseite und zur laufenden Verbesserung der Kommunikation und Koordination im Politiknetzwerk und im Projekt- und Produktionsnetzwerk.

Stadtteilmanagement ist ersichtlich eine höchst komplexe Aufgabenstellung<sup>32</sup> und bedarf der professionellen Kompetenz in mehreren Disziplinen. Auftraggeber des Stadtteilmanagements wird in der Regel der Magistrat der Stadt sein. Dieser ist dann auch letztverantwortlich für die Kontrolle der Vertragserfüllung. Der Magistrat wird sich jedoch für die fachliche Kontrolle

---

<sup>32</sup> Marie-Therese Krings-Heckemeier, Ulrich Pfeiffer, Überforderte Nachbarschaften, a.a.O., S.90: Krings-Heckemeier und Pfeiffer, die dem Stadtteilmanagement die Bezeichnung 'Nachbarschaftsagentur' geben, betonen die hohen Anforderungen an diese Tätigkeit ähnlich: „Der Aufbau einer Nachbarschaftsagentur und die Umsetzung einer Strategie zur Aufwertung der Nachbarschaft kommt einer Unternehmensgründung gleich und erfordert erhebliche unternehmerische Leistungen in einem Feld, in dem keine Gewinne zu erzielen sind, wohl aber Wertschöpfung, Nachbarschaftshilfe und intensive Kommunikation als Ergebnis herauskommen können“.

der Mitverantwortung des städtischen Politiknetzwerk für gefährdete Stadtteile als eines unabhängigen Kontrollorgans für das Stadtteilmanagement versichern<sup>33</sup>.

Stadtteilmanagement ist bei den beiden komplementären Strategien der 'operative Arm' der Politiknetzwerke auf städtischer und auf Stadtteilebene. Der Aufbau 'exportorientierter' Projekt- und Produktionsnetzwerke kann zwar durchaus anders als in den oben skizzierten Beispielen auch auf Initiative von StadtteilbürgerInnen hin geschehen, angeregt z.B. durch einen Ideen- und Innovationswettbewerb für 'exportfähige' Dienstleistungsideen. Gleichwohl ist zu erwarten, daß nach außen gerichtete Projekt- und Produktionsnetzwerke meist in enger Zusammenarbeit mit großen Akteuren auf städtischer bzw. regionaler Ebene aufgebaut werden. Entsprechend liegt der Schwerpunkt von Stadtteilmanagement bei dieser Aufgabenstellung darin, für das Produkte und Projekte beratende und Interessen verhandelnde Politiknetzwerk auf städtischer Ebene eine technische, administrative, qualifizierende und Qualität kontrollierende Zentrale für das jeweilige Produktionsnetzwerk (z.B. haushalts- und verbrauchsnahe Dienstleistungen) im Stadtteil aufzubauen und die Neugründung von selbständigen Kleinunternehmen für diese Dienstleistungen zu unterstützen.

Umgekehrt wird die ganz auf die unbefriedigten kulturellen, baulichen u.a. Bedürfnisse im Stadtteil selbst gerichtete 'Binnenstrategie' vom Politiknetzwerk auf Stadtteilebene beraten und verhandelt. Der Stadtteil muß städtebaulich und architektonisch dem Strukturwandel angepaßt werden (Mischnutzung, Gliederung der Großbauwerke in überschaubare Nachbarschaften) und die Rivalität zwischen den Alters- und ethnischen Gruppen muß durch die Zusammenarbeit in gemeinsam nützlichen Projekten überwunden werden. Hier ist das Politiknetzwerk auf Stadtteilebene das beratende und verhandelnde Steuerungsorgan für das Stadtteilmanagement. Das Politiknetzwerk auf Stadtteilebene hat vor allem die Initiativ- und Innovationsfunktion für binnenorientierte Projekt- und Produktionsnetzwerke.

---

<sup>33</sup> Krings-Heckemeier und Pfeiffer halten ein unabhängiges Kontrollgremium, hier das Politiknetzwerk auf städtischer Ebene, für „in jedem Fall erforderlich“: „Dabei geht es nicht um eine 'Rechnungshofkontrolle', sondern um eine pragmatische Bewertung der im Einzelfall geplanten Projekte und Maßnahmen. Sie hat die Erfolgchancen zu untersuchen und darüber hinaus die Wertigkeit, gemessen an den Zielen und Aufgaben einer Nachbarschaftsagentur, festzustellen. Projekte, die die Bewohner eigeninitiativ entwickelt haben, erhalten eine höhere Priorität als Projekte, die z.B. von einem Kommunalangestellten vorgeschlagen werden. Bei reinen Bewohnerprojekten muß ggf. ein größeres Risiko des Scheiterns einkalkuliert werden. Entsprechende Abwägungen müssen ad hoc, von Fall zu Fall und von Personen mit Erfahrung und common sense angestellt werden. Der Aufsichtsrat bzw. das Kontrollgremium einer Nachbarschaftsagentur hat eine erhebliche Bedeutung“, a.a.O. S. 85. Auf Stadtteilebene werden in vielen Fällen einzelne Mitglieder des Stadtteil-Politiknetzwerks an der Durchführung von Projekten selbst beteiligt sein. Sie können daher neben der Initiativ- und Innovationsfunktion nicht in derselben Weise Kontrollfunktion gegenüber dem Stadtteilmanagement übernehmen wie das Politiknetzwerk auf städtischer Ebene.

Das Politiknetzwerk auf Landesebene ist kein unmittelbarer Partner des Stadtteilmanagements. Es hat für die Politiknetzwerke auf städtischer- und Stadtteilebene die Funktion, die vier oben genannten Probleme (Kosten-, Vertrauens-, Träger- und Entwerungsproblem) in den beiden Strategien (innen und außen) abarbeiten zu helfen. Es hilft Ressourcen zu mobilisieren wie z.B. die Förderung der Beschäftigung und Bildung niedrigqualifizierter Arbeitskräfte; es beteiligt sich an der Beratung, Festsetzung und Überwachung von Standards für einzurichtende Märkte und unterstützt die Werbung; und es kann u.U. die Teilnahme wichtiger städtischer Akteure in den neu zu erschließenden Märkten vermitteln helfen.

Das Schwerste ist es in der oben (Abschnitt 2) beschriebenen typischen Situation gefährdeter Stadtteile, den Trend zu wenden, aus der Abwärts- in eine Aufwärtsspirale zu kommen, aus den negativen Erwartungen und Erwartungs-Erwartungen heraus in eine allseits nützliche Kooperation zu kommen, die von starken positiven Erwartungen auf faire und erfolgreiche Zusammenarbeit getragen werden muß und die positive Erfahrung gelungener Projekte braucht, um sich zu stabilisieren. Schwer ist es den Trend zu wenden vor allem weil die **erste und dominante Dynamik von sozialen Folgeproblemen des Strukturwandels**: die kulturelle Ungleichentwicklung und Arbeitslosigkeit, auf der Ebene des Stadtteils allein nicht angepackt werden kann. Aber auch die **zweite Dynamik von sozialen Folgeproblemen** (Struktur und Kultur der Wohnungsunternehmen, Belegungsregime, Gebäudeform, mangelnde Funktionsmischung in den Gebieten, Pluralisierung der Milieus und Mentalitäten, Generationenkonflikte) läßt sich auf Stadtteilebene allein nicht steuern. Erschwerend kommt weiter hinzu, daß in beiden Fällen das politisch-administrative System auf keiner seiner Ebenen, weder auf Landes- noch auf kommunaler Ebene, allein in der Lage wäre, mit seinen Mitteln, d.h. mit dem begrenzten Wissen, mit zeitraubender Regulierung, mit finanziellen Sanktionen und mit sozialen Dienstleistungen, die Problemdynamik zu steuern. Das politisch-administrative System ist, je komplexer und dynamischer die Probleme werden, auf allen Ebenen auf das Interesse, den Legitimationsbedarf und die Ressourcen, besonders auf das Wissen und die Lernfähigkeit der ökonomischen und kulturellen Akteure angewiesen.

Wo es wie in den gefährdeten Stadtteilen um die Überwindung von Situationen der verbreiteten Nicht-Kooperation, der negativen Eigendynamik geht, geht der Staat mehr und mehr dazu über, im Zwischenraum zwischen Ökonomie, Kultur und Politik auf Bundes-Landes- und kommunaler Ebene eine Arena für die freiwillige Zusammenarbeit für die

interessierten und verantwortlichen Akteure im jeweiligen Politikbereich einrichten. Für diese Form der freiwilligen Zusammenarbeit hat sich die Bezeichnung 'Politiknetzwerk' durchgesetzt. Politiknetzwerke sollen helfen, die gemeinsamen Interessen der miteinander rivalisierenden und doch voneinander abhängigen Akteure z.B. in den gefährdeten Stadtteilen zu definieren. Sie sollen allen zeigen, was das gemeinsame Gut ist, z.B. die Lebensperspektive von ausbildungslosen Jugendlichen in den gefährdeten Stadtteilen, wie es zu schützen und zu pflegen ist und was jeder einzelne der Akteure dazu beitragen kann, was von der Öffentlichkeit von jedem der Akteure als Beitrag erwartet und positiv mit Anerkennung oder negativ mit Ver- oder Mißachtung sanktioniert wird. Und sie sollen Vertrauen schaffen in eine zwar freiwillig eingegangene aber doch verbindliche Vereinbarung über die Beiträge und Leistungen der Beteiligten und über die Verteilung des Nutzens. Politiknetzwerke stehen dabei stets im Schatten der gesetzlichen Regelung, z.B. der Lehrstellenabgabe, d.h. einer unvermeidlich nur zweitbesten, weil starren und langsamen und oft nicht situationsgerechten Lösung. Und sie stehen je nach Problemstellung im mehr oder weniger grellen Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. Erfolgreiche Politiknetzwerke folgen meistens nur indirekt der Handlungslogik des mehrheitsdemokratischen, gesetzlichen Befehls und auch nur indirekt der des kaufkraftabhängigen Tauschs, sondern überwiegend der Handlungslogik der Überzeugung und der Rechtfertigung vor der Öffentlichkeit. Politiknetzwerke bieten aufgrund ihrer Stellung im Zwischenraum zwischen Staat, Markt und Kultur nicht nur ein beachtliches Potential der gesellschaftlichen Selbststeuerung und der Mobilisierung nicht-staatlicher Ressourcen, sondern auch das Problem der Rückvermittlung ihrer Problemlösungen und Vereinbarungen an die entsendenden Organisationen in Staat, Markt und Kultur: sie müssen von Regierung und Parlament, von Unternehmen und Gewerkschaften, von Wissenschaft, Sozial- und Umweltverbänden akzeptiert werden. Politiknetzwerke haben mithin ein äußerst komplexes Bündel von Aufgaben zu erfüllen.

Das Hessische Projektnetz Stadtteilmanagement, das wir weiter unten noch eingehender beschreiben werden (Abschnitt 4), ist ein solches Politiknetzwerk auf mehreren Ebenen: auf Landes-, Stadt- und Stadtteilebene. Es wurde eingerichtet, um der Verdichtung und wechselseitigen Verstärkung der beiden sozialen Folgeproblemen des Strukturwandels in gefährdeten Stadtteilen in Hessen mit 'vereinten Kräften' von Staat, Wirtschaft und Kultur zu begegnen.

## 4. HEPNEST: Entwicklung des Mehrebenen-Politiknetzwerks

### 4. 1. IWU Vorschlag

Die Entwicklung des Politiknetzwerks 'Hessisches Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement' (HEPNEST) wurde vom Institut Wohnen und Umwelt nach der Landtagswahl 1995 mit einer Reihe weiterer Projektvorschläge in die Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und Bündnisgrünen eingebracht<sup>34</sup>. Der Vorschlag ging von dem in Kapitel 2 beschriebenen Strukturwandel und der Kumulierung der sozialen Folgeprobleme in den gefährdeten Stadtteilen des Landes aus. Die Bearbeitung dieser Probleme sollte, so der Vorschlag weiter, mit der im aktuellen Strukturwandel für die Innovations-, Wirtschafts-, Umwelt- u.a. Politikbereichen entwickelten Politikform des Mehrebenen-Politiknetzwerks bearbeitet werden. Heute ist ein geeigneter Vergleichs- und Anknüpfungspunkt das 'Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb' auf Bundesebene. Im folgenden geben wir eine knappe Darstellung des Politikvorschlags und der Entwicklung von HEPNEST (4.1.2).

Für die sozial gefährdeten Stadtteile ist am gegenwärtigen Strukturwandel am wichtigsten, erstens, daß wegen der raschen Produktivitätssteigerung wesentlich weniger niedrig-qualifizierte Arbeitskraft für die Produktion von Seriengütern und -diensten gebraucht wird und, zweitens, wegen der raschen Komplexitätssteigerung um so mehr hoch-qualifizierte Arbeitskraft für die Erzeugung und Anwendung von neuem Wissen in komplexen Netzwerken von Wissenschaft und Wirtschaft. Aus dem ersten Aspekt des Strukturwandels resultiert das Problem der hohen Arbeitsmarktrisiken bzw. geringen Arbeitsmarktchancen von formal niedrig bzw. veraltet qualifizierten Erwerbstätigen, das sich besonders häufig in den großformatig gebauten, monofunktionalen Wohngebieten und Stadtteilen der sechziger und siebziger Jahre verdichtet. Aus dem zweiten Aspekt ergeben sich neue Politikformen, mit denen das Problem bearbeitet werden kann. Wenn kommunale und regionale Wirtschaftspolitik mit den Akteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft zusammen Politiknetzwerke bildet, um für ausgewählte neue High-Tech-Märkte gemeinsam Innovations- und Gründerzentren zu betreiben, Studiengänge einzurichten, ergänzende Ansiedlungspolitik zu betreiben etc. dann kann dieselbe Politikform auch genutzt werden, um Märkte für gemischt finanzierte, niedrig-produktive Dienstleistungen zu erschließen und dafür niedrig- oder veraltet qualifizierte Arbeitskräfte zu qualifizieren.

---

<sup>34</sup> Vgl. 'Hessisches Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement gegen die soziale und ökologische Ungleichentwicklung von Wohngebieten und Stadtteilen', Entwurf vom 09.03.1995, Institut Wohnen und Umwelt, Dr. Eberhard Mühlich

Kommunale Integrationspolitik sollte, so der Projektvorschlag, mit den neuen Politikformen der kommunalen Wirtschaftspolitik operieren und in den Stadtteilen mit hoher Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit durch den Aufbau moderner Netzwerkstrukturen wie durch das Angebot von Gründerzentren für gemeinnützige und gewerbliche Projekte für Lern- und Handlungschancen sorgen.

Angeregt wurde, daß das Land Hessen in sieben Stadtteilen und Wohngebieten, die von sozialer und ökologischer Ungleichentwicklung nachteilig betroffen sind, Modellvorhaben zur Moderation und zum Management von Netzwerkstrukturen über einen Zeitraum von vier Jahren fördert. „Ziel des Projekts ist, praktisch und theoretisch zu ermitteln, auf welchen verschiedenen Wegen Handlungsstrukturen entwickelt werden können, in denen die Bereitschaft und Befähigung zum Umgang mit der Komplexität und Pluralität der modernen Lebensformen in Haushalten, Unternehmen, Verwaltungen und Stadtteilen am ehesten gedeiht.“

#### *4. 2. Umsetzung*

Dieser Vorschlag fand wegen fehlender Finanzierungsmöglichkeiten des Landes zunächst keinen Platz im Koalitionsvertrag. Doch wurde im Programmteil 'Arbeit und Soziales' eine Zielsetzung formuliert, die wenigstens einen Teil des Vorschlags abdeckt: „An drei Standorten wird die Hessische Landesregierung modellhaft Programme zur Förderung tarifentlohnter Arbeit, Wohnungsmodernisierung, Wohnumfeldsanierung und Gemeinwesenarbeit miteinander verknüpfen“. Das Koordinationsvorhaben im Programmteil 'Arbeit und Soziales' entsprach dem IWU-Vorschlag nur teilweise, weil die Förderung tarifentlohnter Arbeit auf die vor Ort gegebenen Bedarfe (Wohnungsmodernisierung und Wohnumfeldsanierung) begrenzt wurde, die Erschließung von neuen Märkten für niedrigqualifizierte Arbeit auch außerhalb der gefährdeten Stadtteile nicht vorgesehen war. Doch war immerhin eine wertvolle 'Anschlußstelle' gegeben.

Mit Unterstützung des Hessischen Statistischen Landesamtes wurde vom IWU im Juni 1995 eine Konferenz zur Diskussion des IWU-Projektvorschlags veranstaltet. Eingeladen wurden Akteure aus Politik, Ökonomie, Kultur und intermediären Bereichen, die an einem zu gründenden Politiknetzwerk zu beteiligen waren: die einschlägig verantwortlichen Ministerien für Arbeit und Soziales, für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, für Kultus, der Regierungsbeauftragten für regionale Innovationspolitik, Verbände von Trägern

der Sozial- und Jugendhilfe, Vertreter der hessischen Wirtschaft und der Gewerkschaften und besonders der Wohnungswirtschaft, vor allem jedoch mehrere Städte, die ihr Interesse an einer Mitarbeit bekundet hatten.

Aus der Konferenz ging die Arbeitsgemeinschaft 'Hessisches Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement' hervor, die seither in einer Reihe von Tagungen in den gefährdeten Stadtteilen der beteiligten Städte von teilweise sehr unterschiedlichen Standpunkten aus schrittweise ein gemeinsames Verständnis von den vielschichtigen Folgeproblemen des Strukturwandels und von der zu entwickelnden Politikform zu ihrer Bearbeitung entwickelt. Die Arbeitsgemeinschaft HEPNEST hat zunächst am Beispiel der ersten drei Modellstandorte unterschiedliche Entwicklungsstrategien diskutiert (Darmstadt-Eberstadt-Süd, Frankfurt am Main-Unterliederbach-Ost und Gießen-Nordstadt), Kriterien für die Auswahl von weiteren Modellstandorten vorgeschlagen und den gebündelten Mitteleinsatz verschiedener Ministerien im Sinne der Koalitionsvereinbarung unter der Federführung des HMFAS angeregt (über vier Jahre 120 TDM pro Standort zzgl. 120 TDM Koordinations- und Evaluationskosten). Dieser 'Verfahrensvorschlag' wurde vom Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft, der inzwischen die wichtige Funktion der Moderation und Organisation des Projektnetzes übernommen hatte, im September 1996 dem Hessischen Ministerpräsidenten übermittelt und fand dessen ungeteilte Zustimmung.

In den anschließenden, sehr schwierigen Haushaltsberatungen fand HEPNEST schließlich eine Förderung der - mit den neu hinzugekommenen Städten Dietzenbach und Hanau - fünf Modellvorhaben des Stadtteilmanagements in dem Förderprogramm 'Einfache Stadterneuerung' des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung. Die Umsetzung der Koalitionsvereinbarung einer 'modellhaften Verknüpfung der Programme zur Förderung tarifentlohnter Arbeit, Wohnungsmodernisierung, Wohnumfeldsanierung und Gemeinwesenarbeit in drei Standorten' war damit in erweiterter Form an das engagierte Referat 'Städtebau und Städtebauförderung' in der Abteilung VII (Bauwesen, Städtebau, Wohnungswesen) des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung übergegangen. Und die Arbeitsgemeinschaft HEPNEST war als ein bei der weiteren Entwicklung und Umsetzung der Politik hilfreiches externes Politiknetzwerk anerkannt. Umgekehrt hat das Politiknetzwerk HEPNEST wohl auch ein wenig dazu beitragen, daß das Programm 'Einfache Stadterneuerung' in den Haushaltsberatungen 1997/98 aufrecht erhalten werden konnte. Seit 1997 ist für einen Zeitraum von zunächst fünf Jahren eine jährliche Förderung von 100 TDM

pro Standort unter der Voraussetzung einer kommunalen Komplementärfinanzierung bewilligt; allerdings noch ohne Mittel für die Koordination und Evaluation.

Anlässlich der deutlichen Erweiterung des Programms 'Einfache Stadterneuerung' um die Funktion Stadtteilmanagement und der Bekräftigung des Zieles einer 'sozialen Stadterneuerung' wurde auch eine wichtige Funktion von Politiknetzwerken erprobt. Im Kreis der HEPNEST-Teilnehmer wurde ein Vorschlag zur Ergänzung der Durchführungsrichtlinien des Programms erarbeitet und zustimmend beraten<sup>35</sup>.

Der Übergang der Federführung für die regierungsinterne Koordination auf das Städtebaureferat des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung bedeutet durchaus keine weitere Einengung auf Projekte und Beschäftigungsmöglichkeiten im Stadtteil, sondern unterstützt auf Landesebene die Sicht auf die ökonomische, kulturelle und politische Einbeziehung des Stadtteils in die Gesamtstadt. Denn der Städtebaudiskurs der neunziger Jahre bietet mit der Verabschiedung des industriegesellschaftlichen Leitbildes der Funktionstrennung (Arbeit, Wohnen, Freizeit) und mit dem neuen, nachindustriellen Leitbild der Reintegration der Funktionen einen günstigen Rahmen für eine komplementäre, gleichermaßen nach innen auf Erneuerung, Verbesserung der Lebensbedingungen und Umbau für die Funktionsmischung, wie nach außen auf die Anschlußfähigkeit an Stadt und Region gerichtete Strategie der Stadtteilentwicklung.

Auch das EU-Programm 'Drittes System und Beschäftigung', für das sich das Politiknetzwerk HEPNEST im Herbst 1997 erfolgreich bewarb, ist in dieser Hinsicht neutral und fördert die Entwicklung der verschiedensten Projekt- und Produktionsnetzwerke. Und der HEPNEST-Projektantrag sieht keine Festlegung auf die 'Innenorientierung' vor, sondern beschreibt sowohl das Mehrebenen-Politiknetzwerk wie die Projekt- und Innovationszentren in den Stadtteilen gleichermaßen orientiert auf die Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil wie auf den ökonomischen, kulturellen und politischen Anschluß des Stadtteils an Stadt und Region.

#### *4. 3. Zwischenbilanz und Bewertung*

Entgegen diesen für die Komplexität der Betrachtungs- und Herangehensweise günstigen Voraussetzungen auf Landesebene ist es 1998 auf städtischer Ebene an den Modellstandorten zunächst wieder zu einer Beschränkung auf die 'Innenperspektive' gekommen. Sowohl das

---

<sup>35</sup> Vgl. Reinhard Thies, Eberhard Mühlich: Förderung in benachteiligten/gefährdeten Wohngebieten im Rahmen des 'Hessischen Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement', Grundsätze zur Modellförderung 'Soziale Stadterneuerung' im Rahmen des Landesprogramms 'Einfache Stadterneuerung', März 1997

EU-Programm 'Drittes System und Beschäftigung' wie das Landesprogramm 'Einfache Stadterneuerung' wurden auf Projekte zur Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil beschränkt. Die komplementäre Strategie des Wachstums und der Erschließung von Märkten für niedrig-qualifizierte und niedrig-produktive Dienstleistungen auch und besonders außerhalb des Stadtteils, die das zentrale Problem der Arbeitslosigkeit durch den Anschluß an städtische und regionale Wertschöpfungsketten bearbeitet, wurde auf städtischer Ebene bisher nicht aufgegriffen.

Angesichts der Dynamik der Probleme in den gefährdeten Stadtteilen ist diese Einengung auf die 'Innenperspektive' wegen der relativ geringen Beschäftigungswirkung und der u.U. zu erwartenden Rivalität um die wenigen Arbeitsplätze vermutlich nur vorübergehend möglich. Die Erschließung von Beschäftigungsfeldern für niedrig oder veraltet qualifizierte Arbeitslose in gemischt finanzierten niedrig-produktiven Dienstleistungen außerhalb des Stadtteils, scheint eine sinnvolle und auch notwendige Innovation.

Zu der Frage, weshalb diese Innovation auf städtischer Ebene im ersten Schritt noch nicht betrieben wurde, lassen sich mehrere Gründe nennen. Eine erste Erklärung für die Begrenzung auf die unbefriedigten Bedürfnisse und Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb des Stadtteils könnte eine 'pragmatische' Selbstbeschränkung sein, um 'überhaupt erst einmal einen Anfang zu machen'. Für dieses Vorgehen sprechen einige Gründe. Der wohl stärkste Grund ist der Umstand, daß auf Landesebene das Verhältnis von 'Innen- und Außenorientierung' noch nicht mit einer breit konsensfähigen Einschätzung und Empfehlung beraten werden konnte. Ein weiterer Grund mag die Risikoerwartung der Akteure auf städtischer Ebene sein, daß ein Politiknetzwerk für die soziale Erneuerung gefährdeter Stadtteile aufzubauen, bei hohem Aufwand nur geringe Chancen habe.

Es gibt daneben aber mehrere andere, ineinandergreifende Erklärungsmöglichkeiten, die eher auf Innovationshindernisse hinweisen. Zum einen entstand nach der erfolgreichen Bewerbung von HEPNEST auf Aufnahme in das EU-Programm 'Drittes System und Beschäftigung' und der Aufnahme der Standorte in das Landesprogramm 'Einfache Stadterneuerung' zwischen den am Aufbau des Politiknetzwerks auf Landesebene beteiligten Akteuren und Disziplinen der Wohnungswirtschaft einerseits und der Gemeinwesenarbeit andererseits vorübergehend eine lebhafte Konkurrenz um die Beauftragung zum Stadtteilmanagement in den vier Standorten des EU-Projekts bzw. um die Vorrangstellung dabei. Solche Konkurrenz zwischen ansonsten gemeinsam im Politiknetzwerk auf Landesebene an Innovationen interessierten

Partnern ist grundsätzlich legitim und auch nicht ungewöhnlich oder unüberwindbar; sie braucht aber für eine produktive Wendung einen starken integrativen Rahmen. HEPNEST hat zur Stärkung der integrativen Funktion des Politiknetzwerks auf Landesebene gegenüber der desintegrativen Konkurrenz für das EU-Projekt einen Projektbeirat erfolgreich eingerichtet; die Konkurrenz konnte bereits wieder zum Produktiven hin gewendet werden. Gleichwohl hat diese Konkurrenz dazu beigetragen, daß anfangs das gemeinsame Interesse an langfristig tragfähigen Innovationen gegenüber dem Interesse an Aufträgen etwas in den Hintergrund trat. Da neben den überwiegend verwaltungsinternen Koordinationsgremien noch kein relativ autonomes Politiknetzwerk auf städtischer Ebene 'vor den Toren' des Rathauses ins Leben gerufen worden ist, gab es auf dieser Ebene auch noch keinen starken integrativen Rahmen, der die kompetitive Verengung auf die 'Innenperspektive' hätte vermeiden können.

Eine weitere Erklärung für die Einengung auf die Binnenorientierung ist in der notorischen Kurzfristigkeit von EU-Programmen zu suchen. Wenn innerhalb von nur eineinhalb Jahren ein Stadtteilmanagement aufgebaut, unbefriedigte Bedürfnisse identifiziert und beschäftigungswirksame Projekte entwickelt und durchgeführt werden sollen, dann trägt der dadurch bedingte Praxisdruck auch seinen Teil dazu bei, daß die Vernetzung der verschiedenen Disziplinen und ihrer Diskurse leidet, daß unvermeidliche Rivalitäten nur schwerlich produktiv überwunden werden können, daß notwendige Komplexität verlorengelht, daß alte Routinen wieder zum Tragen kommen und innovatives Denken und Handeln behindert werden. Die Förderung im Rahmen des EU-Programms 'Drittes System und Beschäftigung' hat daher für HEPNEST eine zwiespältige Wirkung. Die Anerkennung und Förderung von HEPNEST von europäischer Ebene stärkt einerseits das Mehrebenen-Politiknetzwerk und bringt den Aufbau von Stadtteilmanagement mit der Durchführung erster Projekte rascher ingang als das ohne diese Förderung zu erwarten war. Andererseits hat die 'Kurzatmigkeit' dieser Programme den paradoxen Effekt, daß die gesuchten Innovationen durch übereilte Realisierung in interne Konflikte gestürzt werden können, daß Überzeugungsarbeit in ihrem Kontext zu kurz kommt, alte Routinen praktiziert werden müssen und somit das Risiko wächst, daß die Innovationen diskreditiert werden.

Für HEPNEST bestehen allerdings durchaus gute Chancen, daß das Politiknetzwerk die genannten Probleme auf den verschiedenen Ebenen überwindet und die tendenziell auf den Stadtteil begrenzten Beiträge von Wohnungswirtschaft und Gemeinwesenarbeit ergänzt durch nach außen, auf die Erschließung städtischer und regionaler Märkte für niedrig-produktive Dienstleistungen gerichtete Beiträge z.B. der Betriebswirtschaft ergänzt.

Dazu könnte auch die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik des Landes beitragen. Beabsichtigt ist, die Arbeitsmarkt- und die Strukturpolitik des Landes auf der regionalen und kommunalen Ebene zu verknüpfen. „Kommunale Beschäftigungsgesellschaften müssen Zugang zu wirtschaftsfördernden Programmen erhalten - eine Forderung, die beim hessischen Wirtschaftsminister auf Zustimmung gestoßen ist. Damit können sie unterstützt werden, Marktnischen und innovative Beschäftigungsfelder aufzutun und neue Arbeitsplätze zu schaffen, die sich in zunehmendem Maße durch Wertschöpfung und Markterlöse selbst tragen“.<sup>36</sup> Mit dem abgeschlossenen Programm zur ‘Initialförderung von Beschäftigungsgesellschaften’ und dem neuen Förderprogramm ‘Regionale Koordinierungsstellen für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik’ will das Land ‘institutionelle Orte’ für die Vernetzung von arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Initiativen schaffen. Das vom Politiknetzwerk HEPNEST entwickelte Stadtteilmanagement in besonders durch Arbeitslosigkeit gefährdeten Stadtteilen kann u.E. durchaus als ein solcher ‘institutioneller Ort’ für die Vernetzung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik gelten. Und HEPNEST bietet auch die von der regionalisierten Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik geforderte nicht-hierarchische Politikform.

#### *4. 4. Empfehlungen*

Für die künftige Arbeit und weitere Entwicklung des Mehrebenen-Politiknetzwerks HEPNEST scheinen uns folgende Gesichtspunkte beachtenswert und beratungsbedürftig:

- I. Die Erweiterung des Politiknetzwerks auf Landesebene um weitere Städte bzw. Stadtteile erfordert die Differenzierung der Arbeitsgemeinschaft HEPNEST. Neben den aufwendigen und daher nur halbjährlich möglichen Plenumsveranstaltungen sollten arbeitsfähige, kleine Ausschüsse für eine Reihe von möglichst klar umrissenen Aufgaben mit einem zeitlich vorgegebenen Rahmen verbindlich eingerichtet werden:
  - zur Ermittlung von Beschäftigungsfeldern für niedrig-qualifizierte Arbeitslose und Erschließung von Märkten für gemischt-finanzierte, niedrig-produktive Dienstleistungen;
  - zur Entwicklung von Produktionsnetzwerken auf neuen Märkten für gemischt-finanzierte, niedrig-produktive Dienstleistungen;

---

<sup>36</sup> Vgl. Marianne Weg, Regionalisierung und Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturförderung - landespolitische Ziele und Rahmenbedingungen, Wiesbaden, Arbeitspapier November 1998, S.2.

- zur Entwicklung von meßbaren und überprüfbaren Ziel- und Zielerreichungsindikatoren der sozialen Stadterneuerung i.S. einer den Wettbewerb zwischen den Standorten angeregenden Vergleichs;
  - zur Entwicklung der Förderungspraxis nach Kriterien nicht allein der Problemverdichtung in den Stadtteilen, sondern auch der Qualität der jeweils angebotenen Problembearbeitungsstrategien;
  - zur Entwicklung von Konzepten für die Flexibilisierung der Belegungspraxis und der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe;
  - für den Aufbau von Produktionsschulen in den Stadtteilen im Zusammenhang mit der Erschließung von neuen Märkten für einfache Dienstleistungen;
  - zur Entwicklung von Empfehlungen für den Aufbau und die Beteiligung von Organisationen der Stadtteilbürgerschaft in den Politiknetzwerken auf Landes-, Stadt- und Stadtteilebene.
- II. Erweiterung des Teilnehmerkreises auf Landesebene durch Vertreter der Wirtschaft, Gewerkschaften und der Arbeitsverwaltung;
- III. Erarbeitung von Empfehlungen für die Gestaltung des Politiknetzwerks auf städtischer Ebene; besonders auf städtischer Ebene sollte neben der weitgehend verwaltungsinternen Koordination ein externes Politiknetzwerk aufgebaut werden; dies besonders, um gebietsexterne Beschäftigungsfelder aufzubauen.
- IV. Einrichtung eines Wagniskapitalfonds auf Landes- und Stadtebene nach dem Vorbild von Life-Science (s.o.) für die Gründung von nicht-erwerbswirtschaftlichen Kleinunternehmen der niedrig-produktiven Dienstleistungen in Projekt- und Produktionsnetzwerken.

Evangelische Akademie Arnoldshain  
Tagung am 5./6. November 1998

## **Soziale Stadterneuerung**

---

Hessische Stadterneuerungsförderung  
in der Neuorientierung

Rudolf Raabe  
Hessisches Ministerium für  
Wirtschaft, Verkehr und  
Landesentwicklung

## Soziale Stadterneuerung

1971 Städtebauförderung

### Neuere Ansätze:

1993	Hessen:	Förderung Marburg-Richtsberg in LPES
1993	NRW:	Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf
1994	Hamburg:	Maßnahmen gegen Armut als Bestandteil sozialer Stadtentwicklung
1994	EU-Komm:	Gemeinschaftsinitiative Urban
1995	KV Hessen:	3 Modellstädte
1996	ARGEBAU:	GI Soziale Stadt
1997	Hessen:	Förderung von Modellstädten im LPES
1998	EU-Projekt:	Drittes System und Beschäftigung
1998	Bund:	ExWoSt Stadtteile mit Entwicklungspriorität
1998	KV Bund:	Verstärkung der Städtebauförderung mit integrativem Ansatz Ergänzung Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt
1999	KV Hessen:	

## Wichtige Einzelaspekte

1992	Hessen:	Präventionsrat der LReg
1998	GdW:	Überforderte Nachbarschaften
1998	A-Länder:	Leitbild einer sozialen Wohnungswirtschaft

## Andere Länder

EU-Staaten  
Bundesländer

## Förderung der gebietlichen Erneuerung in Hessen

### 1. Städtebauförderung (seit 1971)

Bund - Land - Gemeinde

~ 1/3      ~ 1/3      ~ 1/3

### 2. Landesprogramm Einfache Stadterneuerung (seit 1984)

Land - Gemeinde

~ 2/3      ~ 1/3

#### 2.1 Stadtteile und Wohngebiete (wie bisher)

#### 2.2 Programmteil 'Soziale Stadterneuerung' (seit 1997)

### 3. Dorferneuerung

Die Erneuerungsprogramme werden ergänzt durch Fachprogramme aus dem Bereich

- Wohnungsbau
- Soziale Infrastruktur
- Verkehrsinfrastruktur
- etc.

## **Stadtteile mit besonderer Entwicklungspriorität - Soziale Stadt**

Beitrag der Stadterneuerung;  
hier: LPES

### **Erste Funktion: Leitprogramm**

für Innovation und Gesamtkoordination

- Förderprinzip: Gebietsbezug
- Förderprinzip: Gesamtmaßnahme
- Förderprinzip: Integration
- Förderprinzip: Stadtteilmanagement
  - Komplexität der Aufgaben im sozialen, ökonomischen, beschäftigungspolitischen, städtebaulichen, ökologischen und kulturellen Bereich
  - Vielzahl der zu koordinierenden öffentlichen und privaten Akteure
  - Aufbau lokaler Partnerschaften
  - Beantragung und Koordinierung der Fördermittel aus verschiedenen Programmen
  - Aktivierung und Beteiligung der Quartiersbevölkerung

### **Zweite Funktion: Investitionsprogramm**

- Zur Beseitigung städtebaulicher/baulicher Mängel.  
Insbesondere Wohnumfeld-, Gebäude-, Infrastruktur-, Ordnungsmaßnahmen
- Klammerfunktion für die Einbindung anderer Investitionsprogramme  
z.B. Übernahme sanierungsbedingter Mehrkosten, Vor- und Zwischenfinanzierungen

**BürgerInnenbeteiligung an Stadtteilentwicklungsprozessen:  
IMPULS – ein Modellprojekt zur Beteiligung von Frauen**

**Stadtteilentwicklung aus Frauensicht**

Wenn wir mit einer weiblichen Perspektive auf die heute bereits vielfach beschriebene Soziale Stadtteilentwicklung schauen, wird schnell deutlich, daß es nicht darum gehen kann, als Ziellinie ein sogenanntes „gesellschaftliches Normalniveau“ anzustreben. Der gesellschaftliche Normalzustand ist für Frauen nicht besonders attraktiv. Es ist nicht damit getan, aktuellen Normalitätsansprüchen zu genügen und Standardniveaus zu erreichen. Der Standard des Sozialen Wohnungsbaus oder etwa der Durchschnitt sozialer Dienstleistungen pro Anzahl von Einwohnern mögen zwar für Wohngebiete mit besonderen Problemlagen Orientierungsgrößen sein, für die Bürgerinnen und Bürger eines Stadtteils muß Soziale Stadtteilentwicklung allerdings mehr sein.

Soziale Stadtteilentwicklung bedeutet gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern Visionen für die Zukunft zu entwickeln und sich auf den Weg zu ihrer Umsetzung zu begeben.

Und „Bürgerinnen und Bürger“ steht hier für die 67jährige Migrantin ebenso wie für den 15jährigen Jungen, es steht für die verschiedenen ethnischen und sozialen Milieus und auch bewußt für die verschiedenen Geschlechter. Für alle gemeinsam geht es darum, die Realisierung unterschiedlicher Lebensentwürfe im sozialen Umfeld, in der Nachbarschaft, möglich zu machen.

Unter weiblicher Perspektive muß sich Soziale Stadtteilentwicklung deshalb daran messen lassen, welche Optionen sie Frauen bietet, um

- die Existenz zu sichern,
- die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ermöglichen,
- den Kindern Entwicklungschancen zu bieten,
- ohne Gewalt leben zu können,
- soziale und kulturelle Kontakte zu pflegen,
- den Alltag ohne großen Aufwand organisieren zu können,
- Rückzugsmöglichkeiten zu schaffen und
- Geschlechterschranken zu überwinden und Rollenbegrenzungen zu überschreiten.

Dies kann jedoch nicht vom grünen Tisch aus entwickelt werden. Gemeinsam mit den Frauen in den Stadtteilen muß über ihre Lebensentwürfe und ihre Zukunftsperspektiven diskutiert werden, um daraus Orientierungen für den Stadtteilentwicklungsprozeß zu gewinnen. Frauen müssen beteiligt werden, wenn ihre Interessen Eingang finden sollen.

### **Das Modellprojekt der LAG Soziale Brennpunkte**

Die LAG Soziale Brennpunkte hat deshalb bereits zu Beginn des Jahres 1997 beim Hessischen Frauenministerium ein Modellprojekt beantragt zur Förderung der Beteiligung von Frauen an der Stadtteilentwicklung. Damit soll der Transfer von Erfahrungen aus der Frauenarbeit in Sozialen Brennpunkten auf neue Standorte ermöglicht und gleichzeitig überprüft werden, welche neuen Ansatzpunkte und Formen der Beteiligung von Frauen erfolgversprechend sind.

Das Projekt ist am 1. August letzten Jahres angelaufen. Wir haben hier die Situation – anders als jetzt nach der Bundestagswahl – daß die Frauen bereits zu einem frühen Zeitpunkt ihre Beteiligung auf den verschiedenen Ebenen sichern konnten.

Impuls – wie wir unser Projekt genannt haben, weil es vor Ort für Impulse zur Frauenbeteiligung sorgen soll – verfolgt verschiedene Ziele:

- die Aktivierung von Frauen für Stadtteilentwicklungsprozesse,
- die Schaffung frauen- und familienfreundlicher Stadtteile sowie
- den Aufbau von dauerhaften Beteiligungsstrukturen für Frauen.

Wir bieten dazu an

- die Durchführung zeitlich befristeter Projekte vor Ort,
- Projekt- und Politikberatung,
- Moderation von Gruppen und Prozessen sowie
- die Organisation des Erfahrungstransfers zwischen verschiedenen Standorten.

Wir sind aktuell beteiligt an einem Diskussionsprozeß mit der Stadtteilwerkstatt Unterliederbach, der Nassauischen Heimstätte NH GIP sowie den Kolleginnen des Frauenprojekts des Frauenreferats der Stadt Frankfurt zur besseren Verknüpfung der örtlichen Ansätze bezogen auf die Frauenförderung in Unterliederbach-Ost. In den Standorten Darmstadt und Kassel werden demnächst Gespräche geführt. Und am 3. Dezember findet eine Exkursion nach Heidelberg statt, um den dortigen Ansatz von Zukunftswerkstätten für Frauen auf Stadtteilebene kennenzulernen.

Auch wenn ein spezielles Frauenprojekt auf den ersten Blick eine verengte zielgruppenspezifische Perspektive vermuten läßt, verstehen wir das Projekt als Teil des allgemeinen Prozesses der Sozialen Stadterneuerung, und zwar als integrativen Bestandteil. Das ist mir noch einmal wichtig zu betonen. Denn wenn auch heute Begriffe wie Ganzheitlichkeit, wie Politiken- und Ressortüberwindung eine neue Popularität erfahren und in aller Munde geführt werden, wird Frauenförderung und Frauenpolitik immer noch vielfach additiv betrachtet und eben nicht als integraler Bestandteil einer Stadtteilentwicklungspolitik.

Wir wenden uns deshalb mit dem Modellprojekt den Standorten zu, die auch im Rahmen des HEPNESTs als Standorte vorgesehen sind. Denn wir möchten Frauen gerade dort für Stadtteilentwicklungsprozesse aktivieren und ihnen Gehör verschaffen, wo aktuell Entwicklungen anstehen und Beteiligung auch Aussicht auf materielle Erfolge birgt. Nichtsdestotrotz wären auch andere Standorte denkbar.

Erste intensive Erfahrungen haben wir an unserem Pilotstandort in der Gießener Nordstadt gesammelt. Bereits im August letzten Jahres fand ein Gespräch mit der Frauenbeauftragten der Stadt Gießen und kurze Zeit später mit dem Sozialdezernenten statt mit dem Angebot, den Stadtteilentwicklungsprozess in der Gießener Nordstadt zu unterstützen, geschlechtsspezifisch zu qualifizieren und die Beteiligung von Frauen zu fördern. Gemeinsam mit einem Kollegen und einer Kollegin des Gießener Gemeinwesenarbeitsverbunds, die den Auftrag zu einer aktivierenden Befragung von der Stadt erhalten hatten, richteten wir die sogenannte „Stadtteilwerkstatt“ ein und arbeiteten gemeinsam an den Aufgaben, eine Expertinnenbefragung sowie eine Haushaltsbefragung in der Gießener Nordstadt durchzuführen und gemeinsam mit Bürgerinnen und Institutionen aus dem Stadtteil eine Ausstellung zu Lebensbedingungen und Handlungsbedarf aus Sicht der Frauen in der Gießener Nordstadt zu gestalten. Öffentliche Aufmerksamkeit für letzteres schaffte die landesweite Eröffnungsveranstaltung des Frauenmodellprojekts in der Nordstadt in Gießen, bei der nicht zuletzt durch die Anwesenheit der hessischen Frauenministerin Frau Barbara Stolterfoth die kommunale und überregionale Aufmerksamkeit auf die Lebenssituation der Frauen in der Nordstadt gelenkt wurde.

Aus diesen verschiedenen Aktionen hat sich ein Kreis von Frauen herausgebildet, die sich als sogenannte „Dienstags-Frauen-Runde“ im Rahmen von 14tägigen Treffen mit der Stadtteilentwicklung in der Gießener Nordstadt auseinandersetzen, eigene Wünsche und Bedürfnisse diskutieren, ihre Interessen artikulieren, Informationsveranstaltungen

durchführen, Öffentlichkeitsarbeit machen und sich in die politischen Prozesse einmischen. Diese Runde wird von der Stadtteilwerkstatt begleitet.

### **Erste Erfahrungen und Erkenntnisse**

Wenn wir die Erfahrungen der bisherigen Arbeit reflektieren, lassen sich folgende Punkte als Ergebnis zusammenfassen:

1) *Frauen lassen sich für Stadtteilentwicklungsprozesse aktivieren.*

In Gießen hat sich die Annahme bestätigt, daß Frauen die ersten sind, die zu aktivieren sind, daß sie es sind, die, in erster Linie aus Verantwortung für die Kinder, auch Verantwortung für die Zukunft übernehmen und sich den Fragen von Stadtteilentwicklung zuordnen.

2) *Frauen verfügen über wichtige Kenntnisse im Stadtteils.*

Frauen verbringen viel Zeit im Stadtteil. Sie organisieren dort ihren Alltag, gehen einkaufen, knüpfen Kontakte u.a. durch die Versorgung der Kinder. Sie sind deshalb Expertinnen, was den Stadtteil angeht.

3) *Beteiligung braucht Strukturen.*

Die interessierten Frauen in der Nordstadt haben sich als Dienstags-Frauen-Runde etabliert und treffen sich regelmäßig in den Räumen der Stadtteilwerkstatt. Für die Frauen ist es wichtig diesen Rahmen für ihre Aktivitäten zu haben. Sie werden als Gruppe wahrgenommen, die sich mit Stadtteilentwicklung auseinandersetzt und sie sind Ansprechpartnerinnen für Politik, Verwaltung u.a. Akteure im Prozess. Sie stellen Kontakt zu einzelnen anderen Frauen im Stadtteil her, zu den Gruppen und Institutionen, in denen sie aktiv sind und erreichen formell und informell einen großen Kreis von Bürgerinnen. Durch die offene Form der Runde gelingt es, diese Struktur nicht zu einem exklusiven Kreis zu verengen, sondern sie für alle Interessierten zugänglich zu halten.

Längerfristig gilt es zu überlegen, ob andere Formen wie Vereine, Beiräte usw. dem Engagement und der Bündelung von BürgerInneninteressen angemessener sind.

4) *Beteiligung muß als kontinuierlicher Prozeß angelegt sein.*

Will man das Wissen der Frauen nutzen und sollen sie ernsthaft mitwirken an der Gestaltung ihrer Lebenswelt, ist es mit einmaligen Beteiligungsaktionen nicht getan. Das heißt nicht, daß

immer alle Menschen an allen Fragestellungen beteiligt sind, es heißt aber, daß es Orte und Initiativen geben muß, wo Frauen (und Männer und Kinder) sich über aktuelle Projekte hinaus mit der Zukunft ihres Stadtteils auseinandersetzen können. Das daran Interesse besteht zeigt das Engagement der Gießener Frauen.

Ich halte es für wesentlich, daß gerade heute, wo der Gedanke der Bürgerbeteiligung eine Renaissance erlebt, eine Verständigung darüber erzielt wird, was die verschiedenen Akteure unter dem Begriff Beteiligung verstehen. Denn Mißverständnisse, die sich auf tun und denen wir in der Praxis immer wieder begegnen, führen zur Frustration bei allen Beteiligten. So kann Bürgerbeteiligung beim Bau eines Spielplatzes z.B. in verschiedenen Phasen stattfinden. Sind die Kinder (und die Eltern?) einbezogen in die Erörterung, wo der Platz gebaut wird, für wen er gedacht ist, welche Spielgeräte aufgestellt werden? Können sie mitentscheiden? Sind sie am Bau selbst beteiligt?

5) *Wir brauchen Beteiligungsstrukturen nur für Frauen.*

Die Dienstags-Frauen-Runde ist ein Ort, wo Frauen ihre Anliegen und Interessen bündeln. Sie ist der Ort, von dem aus Frauen sich mit vereinten Kräften in die Debatte um Stadtteilentwicklung einzumischen. Die Runde orientiert sich in Fragen von Terminwahl, Ort und Gestaltung an der Lebenssituation der Frauen. Sie greift für die Frauen relevante Themen auf. Sie ermöglicht den Austausch der Frauen untereinander und öffnet sich zu bestimmten Veranstaltungen auch für die Männer des Stadtteils.

Offen ist im Moment die Frage, wie sich die Runde zu einer zu gründenden gemischtgeschlechtlichen BewohnerInnenvertretung verhält. Hier bleibt zu klären, inwieweit sich frauenspezifische und gemischtgeschlechtliche Beteiligungsformen sinnvoll miteinander verknüpfen lassen, ohne eine Doppelstruktur zu etablieren, die dann für Frauen eine Form der Doppelbelastung darstellen würde, ohne entweder die eigenen Räume oder die allgemeine Auseinandersetzung zu vernachlässigen.

6) *Die unterschiedlichen Lebenssituationen der verschiedenen Frauen im Stadtteil muß berücksichtigt werden.*

Es reicht nicht aus, nur die Frauen anzusprechen, die es aufgrund ihrer Qualifikation und ihrer Erfahrungen gewohnt sind, sich in öffentliche Debatten einzumischen. In der Gießener Nordstadt haben wir die Frauen sowohl in den unterschiedlichen bereits bestehenden Interessengruppen wie Seniorinnengruppe, AusländerInnenbeirat, Mutter-Kind-Gruppe und Frauengruppen der Kirchengemeinden angesprochen als auch über die Befragung,

Öffentlichkeitsaktionen und die Informationsveranstaltungen. Es treffen damit Frauen mit sehr unterschiedlichen Lebenshintergründen zusammen, die wiederum als Protagonistinnen in unterschiedliche Milieus hineinwirken. Es hat sich gezeigt, daß die gemeinsame Erfahrung als Frau im Stadtteil vielfältige Ansatzpunkte bietet, über alle sonstigen Differenzen hinaus ins Gespräch zu kommen.

7) *Die Formulierung von BürgerInneninteressen bedarf einer Unterstützungsstruktur, die unabhängig von anderen Interessen ist.*

Weder die Kommune noch die Wohnungswirtschaft sind in der Lage, Anwälte für BürgerInneninteressen zu sein. Das heißt nicht, daß diese nicht von ihrer Seite aus gehalten sind, Beteiligung zu ermöglichen. Allerdings können sie keine Garanten dafür sein, daß Interessenkonflikte jederzeit möglich sind. Meines Erachtens bieten sich hier die freien Träger an, die zwar nicht frei sind von Eigeninteresse, die aber über Erfahrungen als Anwälte von Bürgerengagement verfügen und als intermediäre Instanz zwischen den verschiedenen Interessen vermitteln können.

Die Erfahrung aus Gießen zeigt, daß dadurch, daß die Frauen in der Nordstadt die beiden Kolleginnen der Stadtteilwerkstatt als unabhängig wahrnehmen, eine große Offenheit in der Runde herrscht, Probleme deutlicher formuliert werden und eine eigene Identität als Gruppe engagierter Bürgerinnen entwickelt wird.

8) *In einem Landesprogramm Soziale Stadterneuerung ist ein Frauenbaustein unverzichtbar.*

Es muß sichergestellt werden, daß Frauen ebenso wie andere Gruppen im Stadtteil mit ihren Interessen bei der Stadtteilentwicklung berücksichtigt werden, daß ihnen Maßnahmen zugute kommen, daß sie sich an der Entwicklung vor Ort und auf Landesebene beteiligen können. Und es bedeutet, daß für BürgerInnenaktivierung männliche und weibliche Profis zur Verfügung stehen.

*Ich bin gespannt auf die weitere Diskussion!*

<b>I</b>	wie	Interesse erkunden
<b>M</b>	wie	Miteinander vernetzen
<b>P</b>	wie	Potentiale aufzeigen
<b>U</b>	wie	Unterstützung organisieren
<b>L</b>	wie	Lebensnah qualifizieren
<b>S</b>	wie	Strukturen aufbauen

## **Stand der Umsetzung aus Sicht der Begleitforschung (überarbeitete Fassung)**

### **1 Einführung**

Die wissenschaftliche Begleitung des EU-Projekts wurde vom Institut Wohnen und Umwelt übernommen. Unsere Aufgabe ist es, die Prozesse an den vier Modellstandorten zu begleiten und zu untersuchen,

- in welchem Umfang und unter welchen spezifischen Konstellationen es gelingt, beschäftigungswirksame Projekte in Gang zu setzen und damit gleichzeitig ungedeckte Bedürfnisse zu befriedigen,
- welche Probleme/Hindernisse bei der Umsetzung auftreten.

Durch die laufende Rückkoppelung der gewonnenen Erkenntnisse an die Projektverantwortlichen kann die Begleitforschung Veränderungsimpulse geben und auf diese Weise zum Gelingen des Vorhabens beitragen.

Die Begleitforschung stellt ab auf eine vergleichende Analyse der an den vier Modellstandorten beobachtbaren Entwicklungen im Hinblick auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede mit dem Ziel, daraus verallgemeinerbare, übertragbare Schlußfolgerungen hinsichtlich der Wachstumspotentiale von Beschäftigung im 'Dritten System' abzuleiten.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Startphase des Projekts mit einem halben Jahr praktischer Umsetzung (Konstitutionsphase und erste Arbeitsschritte). Aus zeitlichen Gründen konnte diese Zwischenbilanz noch nicht mit allen übrigen Akteuren diskutiert werden, so daß sie nicht in jeder Hinsicht als 'abgestimmt' gelten kann.

Das Referat hat folgenden Aufbau:

- Einleitend werden einige Informationen gegeben zu den Ausgangsbedingungen in den vier Modellstadtteilen (Punkt 2).
- Sodann wird vorgestellt, welche Koordinierungs- und Steuerungsstrukturen für die Soziale Stadtteilentwicklung und zur Unterstützung des Stadtteilmanagements sich auf gesamtstädtischer Ebene und auf der Ebene der Stadtteile herausgebildet haben bzw. bereits bestehen (Punkt 3).
- Es folgen kurze Berichte über Aufbau und Organisation des Stadtteilmanagements und über den Stand der mit Mitteln des EU-Projekts finanzierten 'Stadtteilwerkstätten' (Punkt 4) sowie

- abschließend über die erste Arbeitsphase der ProjektentwicklerInnen, in der sie unbefriedigte Bedürfnisse im Stadtteil ermittelten und daraus Projektideen entwickelten (Punkt 5).

Jeder der drei Abschnitte, in dem der Fortgang des Projekts aufgezeigt wird, wird abschließend kurz bilanziert und bewertet (*kursiv*).

## **2 Ausgangsbedingungen in den Modellstadtteilen**

Die vier Modellstandorte sind nicht gleichmäßig über das Bundesland Hessen verteilt, sie repräsentieren auch keine begründete Auswahl nach Städte- oder Gemeindetypen. Es sind Kommunen mit durchaus unterschiedlichen Typen von gefährdeten Stadtteilen, die sich - vermittelt über die Initiatoren des Hessischen Projektnetzes - an dessen Aufbau beteiligt hatten. Sie waren zum Zeitpunkt der Antragstellung für die EU-Pilotaktion bereits in das Programm 'Einfache Stadterneuerung' aufgenommen worden. Drei der vier Modellstandorte (Frankfurt, Darmstadt, Dietzenbach) liegen im Verdichtungsgebiet Rhein-Main und damit im Süden Hessens; der vierte Modellstandort liegt in Mittelhessen.

Die vier Modellstadtteile liegen in Städten von sehr unterschiedlicher Größe: Sie reicht von der Metropole Frankfurt mit mehr als 650 000 Einwohnern über die Großstadt Darmstadt mit 135 000 Einwohnern und über die Mittelstadt Gießen mit knapp 81 000 Einwohnern bis hin zur Kleinstadt Dietzenbach mit knapp 34 000.

Bei allen gefährdeten Stadtteilen, die als Modellstandorte ausgewählt wurden, handelt es sich um Großwohnsiedlungen. Sie weisen demnach folgende für diese Siedlungsform typische Gemeinsamkeiten auf<sup>37</sup>:

- sie umfassen mehr als 500 Wohneinheiten,
- sie entstanden nach einem Gesamtentwurf, der häufig allerdings in mehreren Bauabschnitten - teilweise über Jahrzehnte - realisiert wurde,
- Geschößwohnungen überwiegen,
- insbesondere die in den 60er und 70er Jahren entstandenen Siedlungsteile haben eine große Geschößhöhe und eine überaus hohe Dichte,
- häufig wurden dort Haushalte untergebracht, die im Zuge von Altstadtsanierungen 'weichen' mußten.

---

<sup>37</sup> Zu den Merkmalen und zur Typisierung von Großwohnsiedlungen s. Großsiedlungsbericht 1994 der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 867/94 vom 29.08.94, S. 31 ff. und R.Greiff, R.Staubach u.a. (IWU): Integrierte Strategien für benachteiligte städtische Wohngebiete - Zusammenstellung der Erfahrungen bei der Nachbesserung von Großsiedlungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1994

Für drei der vier Standorte gilt überdies, daß

- die Wohnungen überwiegend als Sozialwohnungen erstellt wurden und
- in der Trägerschaft von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen liegen.

In Dietzenbach hingegen sind die Wohnungen freifinanziert und entstanden im Bauherrenmodell (Bezug 1974). Die mit dieser Form der steuerbegünstigten Erstellung von Immobilieneigentum verbundenen Auflagen - Verpflichtung der Eigentümer, die Wohnungen 10 Jahre lang über einen gewerblichen Zwischenvermieter zu vermieten - liefen zum 01.01.83 aus. Die Mehrzahl der Wohnungen (60%) ist im Besitz von (deutschen) Einzeleigentümern, die aber kaum selber dort wohnen.

Bei den Modellstandorten in Dietzenbach-Spessartviertel sowie in Darmstadt-Eberstadt-Süd handelt es sich ausschließlich bzw. überwiegend um typische Großwohnanlagen aus den 70er Jahren mit bis zu 17geschossigen Gebäuden. Im Vergleich zu den anderen beiden Gebieten sind sie kleinräumiger abgegrenzt (ca. 10 ha). Das Dietzenbacher Gebiet umfaßt 'nur' fünf Hochhäuser.

Bei den übrigen beiden Modellstandorten handelt es sich um größere Stadtteile: bei Frankfurt-Unterliederbach-Ost um ein Teilgebiet innerhalb des gleichnamigen Stadtteils mit 30 ha, bei Gießen-Nordstadt um einen ganzen Stadtteil mit 80 ha. Diese beiden Wohngebiete entstanden - beginnend in der Vorkriegszeit - in mehreren Bauepochen und weisen dementsprechend auch eine durchmischte Baustruktur auf: Reihenhäuser, 3-4 geschossige Zeilenbebauung vorwiegend aus den 50er und 60er Jahren, einzelne Punktbauten, aber auch Hochhäuser aus den 70er Jahren.

Trotz Unterschieden in der Größe der jeweiligen Kommune, der Siedlungsgeschichte, der Gebietsgröße, der Eigentumsverhältnisse usw. weisen alle vier Modellstandorte - wenn auch in unterschiedlich starker Ausprägung und in unterschiedlicher Kombination - in baulich-räumlicher Hinsicht Negativ-Merkmale auf, wie sie aus der Kritik an Großwohnanlagen allgemein bekannt sind:

- periphere Lage, z.T. separiert von der restlichen Stadt und/oder schlechte Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr
- monotone, anregungsarme Architektur
- Mängel im Übergang vom Wohnumfeld zu den Wohnungen insbes. bei Hochhäusern
- häufig großzügige Freiflächen, aber ohne Aufenthaltsqualität

- insbes. in Großwohnsiedlungen auch mit älterem Wohnungsbestand: schlechter Ausstattungsstandard der Wohnungen, hoher Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf, sehr kleine Wohnungen
- Monofunktionalität: reines Wohnen, keine bzw. nur geringe Nutzungsmischung
- unzureichende Ausstattung mit Läden, Dienstleistungsbetrieben und sozialer Infrastruktur.

Die sozialen Probleme der gefährdeten Stadtteile resultieren aus der Tatsache, daß sich in diesen Gebieten die 'Verlierer' des Strukturwandels im noch verbliebenen und weiter abnehmenden Sozialwohnungsbestand konzentrieren. In den vier Modellstadtteilen wie auch in gefährdeten Großwohnsiedlungen andernorts in Deutschland läßt sich diese negative Entwicklung an einer Reihe von Indikatoren festmachen. Im Vergleich zur Gesamtstadt haben diese Gebiete überdurchschnittliche Anteile von

- Arbeitslosen, insbesondere auch unter Jugendlichen
- Sozialhilfeempfängern
- Haushalten mit niedrigem Einkommen
- Schulabgängern ohne Hauptschulabschluß
- Erwerbstätigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung
- Ausländern und Aussiedlern
- alleinerziehenden Frauen
- jugendlichen Kriminellen
- Jugendlichen, denen erzieherische Hilfen gewährt werden.

### **3 Beratungs- und Verhandlungsgremien für die Soziale Stadtteilentwicklung und zur Unterstützung des Stadtteilmanagements**

#### **Städtische Ebene**

Die Aufnahme in das Landesprogramm 'Einfache Stadterneuerung' und in das EU-Programm 'Drittes System und Beschäftigung' waren Anlaß für die Modellstandorte, seit Frühjahr 1998 auf städtischer Ebene Gremien aufzubauen ('Jour fixe', 'Steuerungsgruppe', 'Montagsrunde'), um sowohl die vertikale Kooperation mit den übergeordneten Politikebenen für die Zwecke der Sozialen Stadterneuerung einzurichten, als auch die horizontale Kooperation der verantwortlichen Akteure vor Ort. Dabei handelt es sich vor allem um die Koordinierung folgender Aktivitäten:

- die Umsetzung des Programms 'Einfache Stadterneuerung' (1997 bis voraussichtlich 2002),

- die Umsetzung der EU-Pilotaktion 'Drittes System und Beschäftigung' (Demonstrationsphase von 04/98 bis 08/99),
- weitere öffentlich finanzierte Vorhaben, die im Rahmen der anstehenden Sozialen Stadterneuerung spezielle Aspekte bearbeiten, wie etwa die Beteiligung von Frauen und die Verbesserung von deren Situation im Zuge des Erneuerungsprozesses,
- geplante größere Modernisierungs- und Sanierungsvorhaben von Wohnungsunternehmen an allen Standorten.

Die im Kern verwaltungsinternen, ämterübergreifenden Steuerungsgruppen auf städtischer Ebene haben sich auf der Grundlage von Magistratsbeschlüssen zur Beteiligung am Landesprogramm 'Einfache Stadterneuerung' und am EU-Programm 'Drittes System und Beschäftigung' konstituiert. Vorgaben von seiten des Magistrats oder der Stadtverordnetenversammlung zu den Zielen und Aufgaben im einzelnen, Teilnehmerkreis, Arbeitsweise usw. dieser Steuerungsgremien gibt es jedoch nicht.

Die vorrangige Zuständigkeit für die Soziale Stadtteilentwicklung liegt bei den Ämtern bzw. Dezernaten für 'Planung' bzw. 'Soziales', die auch die Federführung der Koordinationsrunden übernommen haben (Einladung, Protokoll usw.). Weitere städtische Ämter (Frauenreferat, Gartenamt, Wirtschaftsförderung u.a.) sind mal regelmäßig, mal bei Bedarf beteiligt. Zu den TeilnehmerInnen der Koordinationsrunden gehören auch die von der Stadt - in der Verantwortung der Ämter bzw. Dezernate für 'Planung' und 'Soziales' zur Abwicklung der 'Einfachen Stadterneuerung' beauftragten bzw. im Rahmen des EU-Projekts mitfinanzierten StadtteilmanagerInnen. Schließlich ist in Frankfurt und Gießen auch das örtliche Wohnungsunternehmen regelmäßig beteiligt, während in Darmstadt eine Teilnahme zwar nach Bedarf vorgesehen ist, bislang aber noch nicht stattgefunden hat

In Frankfurt wird unterschieden zwischen einer 'engeren' Koordinierungsgruppe der Stadtverwaltung, die wegen der vergleichsweise großen Zahl der einbezogenen Ämter bereits eine beträchtliche Größe hat, und einer um verwaltungsexterne Akteure 'erweiterten Koordinierungsgruppe', die separat tagen.

Angesichts des großen Klärungs- und Abstimmungsbedarfs finden die Treffen der Koordinierungsrunden in einem relativ engen Turnus statt (2-4wöchig).

*An allen vier Standorten wurden auf städtischer Ebene Steuerungsgremien eingerichtet, die unverzichtbar sind für die Koordinierung der Aktivitäten bei der anstehenden Sozialen Stadtteilentwicklung vor Ort und mit dem Land. Im Zuge des weiteren Prozesses wird es sich*

*als notwendig erweisen, diese im Kern verwaltungsinternen, ämterübergreifenden Gremien, die die Akteure des Stadtteilmanagements und die Wohnungsunternehmen hinzuziehen, weiterzuentwickeln zu Verhandlungsrunden mit einem ausgeweiteten Teilnehmerkreis. Angesichts der breit angelegten Ziele und Aufgaben der Sozialen Stadterneuerung - Entwicklung einer lokalen Ökonomie, Politik und Kultur - ist die Einbeziehung weiterer interessierter und verantwortlicher Vertreter insbesondere aus dem Handlungsbereich der 'Ökonomie' (Arbeitsverwaltung, private Wirtschaft, Gewerkschaften u.a.m.), aber auch dem der 'Kultur' (z.B. Universitäten) erforderlich, um auch deren Ressourcen und Wissen nutzen zu können zur Anregung, Unterstützung und Steuerung der Projektentwicklung und zum Aufbau von Projekt- und Produktionsnetzwerken in den Stadtteilen. Eine zusätzliche, über die städtische Verwaltung hinausgehende Mobilisierung von ökonomischen und kulturellen Ressourcen dürfte insbesondere auch deshalb notwendig werden, um mittel- bis langfristig Beschäftigungsfelder und Märkte für niedrigproduktive Dienstleistungen auch außerhalb der gefährdeten Stadtteile erschließen zu können.*

### **Stadtteil-Ebene**

Auch auf der Ebene der Stadtteile gibt es an allen vier Standorten Koordinationsgremien, die sich hinsichtlich ihres Entstehungshintergrunds, des Grades ihrer Bindung an die Verwaltung und der Dauer ihres Bestehens unterscheiden.

In den Modellstadtteilen in Gießen und Darmstadt gibt es seit längerem Koordinierungsgremien der vor Ort tätigen öffentlichen und freien Träger der Jugend- und Sozialhilfe, die weitere, für das Geschehen im Stadtteil und für ihre Arbeit relevante Akteure hinzuziehen ('Nordstadt-Konferenz' in Gießen und 'Stadtviertelrunde' in Darmstadt-Eberstadt-Süd).

Demgegenüber hat der 'Stadtteilarbeitskreis' in Frankfurt-Unterliederbach einen anderen Entstehungshintergrund. Es ist eine aus bürgerschaftlichem Engagement hervorgegangene Vereinigung aller an der Entwicklung des Stadtteils interessierten Privatpersonen, Vereine, Einrichtungen usw.

Da es in Dietzenbach-Spessartviertel bislang kein Gremium auf Stadtteilebene gab, hat die im Rahmen der 'Stadtteilwerkstatt' tätige Projektentwicklerin anlässlich der beginnenden 'Sozialen Stadtteilentwicklung' ein 'Forum L(i)ebenswerter Stadtteil' ins Leben gerufen, das sich ohne Einschränkung an alle Interessierte vor Ort wendet.

Die bereits bestehenden Koordinierungsgremien auf Stadtteil-Ebene in Darmstadt, Frankfurt und Gießen haben das Thema 'Soziale Stadtteilentwicklung' selbstverständlich aufgegriffen, weil es bedeutsam für ihre eigene laufende Arbeit ist. Sie stellen einen wichtigen Partner für das im Aufbau begriffene Stadtteilmanagement dar. Das Stadtteilmanagement nimmt an den in 6-8wöchigem Abstand stattfindenden Treffen teil und berichtet über seine Arbeit. - Im Stadtteilarbeitskreis Frankfurt-Unterliederbach wurde eigens eine Arbeitsgruppe 'Stadtteilentwicklung' gegründet, an der der Projektentwickler der 'Stadtteilwerkstatt' mitarbeitet.

Während die verwaltungsexternen Koordinierungsgremien in Frankfurt-Unterliederbach und Dietzenbach-Spessartviertel von StadtteilbürgerInnen getragen werden bzw. mitgetragen werden sollen (Neugründung), sind diese in den an die Verwaltung angebotenen, vornehmlich der stadtteilbezogenen Koordination der sozialen Dienste dienenden Gremien entweder nicht zugelassen (Gießen) oder haben lediglich Gäste-Status (Darmstadt). - In Gießen ist deshalb bereits die Gründung eines 'Nachbarschaftsvereins' als eigenes Organ der Bewohnerschaft im Gespräch.

Zur Neugründung eines Koordinations- und Steuerungsgremiums auf Stadtebene im Zusammenhang mit der Sozialen Stadtteilentwicklung kam es nicht nur in Dietzenbach, sondern auch in Gießen. Mit dem 'Nordstadt-Verbund' wurde ein Rahmen für eine verbindliche Zusammenarbeit der für die Soziale Stadtteilentwicklung maßgeblichen professionellen Akteure geschaffen; BewohnerInnen können allerdings auch hier nicht Mitglieder werden. Die Satzung sieht vor, daß der Verein auch selber als Träger von Projekten und Maßnahmen fungieren kann.

*In allen vier Standorten gibt es auf Stadtebene Koordinations- und Steuerungsgremien, die sich der Sozialen Stadtteilentwicklung annehmen und bereit sind, mit dem Stadtteilmanagement zusammenzuarbeiten. Auch hier gilt, daß insbesondere die Gremien, die nicht aus Anlaß der Sozialen Stadterneuerung gegründet wurden, bislang noch zu wenig die lokalen Ressourcen an Wissen, Investitionsmitteln und Einflußmöglichkeiten aus allen Handlungsbereichen - Wirtschaft, Politik, Kultur - mobilisieren und einbeziehen in die Entwicklung von Projekten und in den Aufbau von Projekt- und Produktionsnetzwerken in den Stadtteilen.*

*Die Beteiligung der StadtteilbürgerInnen ist eine unabdingbare Voraussetzung zum Gelingen der Sozialen Stadterneuerung. Ein Teil der Koordinationsgremien auf Stadtebene bietet*

aber (noch) zu wenig Möglichkeiten für eine gleichberechtigte Teilnahme von BewohnervertreterInnen am Erneuerungsprozeß. Die Frage, wie künftig die Einbeziehung der BewohnerInnen gelingen kann, stellt sich an jedem der vier Standorte anders:

- Läßt sich in Darmstadt-Eberstadt-Süd das bereits bestehende Stadtteil-Gremium weiterentwickeln hin zu einer gleichberechtigten Einbeziehung von BewohnervertreterInnen, aber auch von anderen Stadtteilakteuren, die nicht zu den öffentlichen und freien Trägern der Sozialarbeit gehören (i.S. einer 'Stadtteilkonferenz');
- Gelingt in Gießen-Nordstadt die geplante Gründung einer eigenständigen Bewohnerorganisation und wie wird sich deren Zusammenarbeit sowohl mit dem Zusammenschluß der professionellen Träger der Jugendhilfe im Stadtquartier als auch mit dem von den verantwortlichen Akteuren der Stadtteilentwicklung neugegründeten Verein gestalten, nachdem ein gemeinsames Stadtteilgremium definitiv nicht zur Diskussion steht?
- Gelingt in Frankfurt-Unterbildbach die Einbeziehung auch von BewohnerInnen der besonders benachteiligten Teilbereiche im Quartier (Stadtbezirk 'Ost') in das Stadtteilgremium?
- Welchen Zuspruch wird die offensichtlich unter den lokalen Akteuren nicht ganz unumstrittene Neugründung eines Stadtteilforums von Seiten sowohl der BewohnerInnen als auch der professionellen Akteure in Dietzenbach finden?

#### **4 Aufbau und Organisation des Stadtteilmanagements**

##### **Aufgaben**

Stadtteilmanagement hat vor allem und insbesondere im Kontext des EU-Projekts die Aufgabe, unbefriedigte Bedürfnisse für die förderungswürdige, tarifentlohnte Beschäftigung von niedrigqualifizierten Arbeitslosen zu ermitteln, daraus zusammen mit den BewohnerInnen Projekte zu entwickeln und den Aufbau von Projekt- bzw. Produktionsnetzwerken voranzubringen. Dabei lassen sich zwei Strategien unterscheiden: erstens die Verbesserung der Lebensverhältnisse im Stadtteil selbst und zweitens die Erschließung neuer Märkte für niedrigqualifizierte und niedrigproduktive Dienstleistungen in Stadt und Region.

Das Stadtteilmanagement ist bei seiner Arbeit angewiesen auf Anregung, Unterstützung und Steuerung durch Beratungs- und Verhandlungsgremien interessierter und verantwortlicher Akteure (Politiknetzwerke) auf den Ebenen Land, Stadt und Stadtteil, wobei es für die Verbesserung der lokalen Lebensverhältnisse vor allem auf die stadtteilbezogenen

Verhandlungsrunden angewiesen ist und für die Erschließung von neuen Märkten in Stadt und Region die Unterstützung durch das Politiknetzwerk auf städtischer Ebene braucht. Darüber hinaus bedarf es zur Erfüllung seiner Aufgabe einer hinlänglichen personellen, räumlichen und technischen Infrastruktur.

### **Fachliche Disziplinen des Stadtteilmanagements und Koordination der Arbeit**

Zur Übernahme dieser Aufgabe ist das Stadtteilmanagement an den Modellstandorten Darmstadt und Dietzenbach mit den fachlichen Kompetenzen Stadtplanung/Wohnungswirtschaft einerseits und Gemeinwesenarbeit andererseits ausgestattet. Diese sind auf verschiedene, voneinander unabhängige Träger bzw. Arbeitsgemeinschaften verteilt, werden unterschiedlich finanziert und werden mit unterschiedlicher zeitlicher Perspektive angegangen. Das Stadtteilmanagement ist daher an diesen beiden Standorten von einer **Doppelstruktur** geprägt.

In Frankfurt und Gießen ist das Stadtteilmanagement (bislang) ausschließlich durch die Disziplin 'Gemeinwesenarbeit' besetzt.

In Darmstadt und Dietzenbach wird der **stadtplanerisch-wohnungswirtschaftliche Part** aus Mitteln des Landesprogramms 'Einfache Stadterneuerung' bezuschußt; die Kommunen müssen einen Eigenanteil von 35 % aufbringen. Die Förderung läuft seit 1997 bis voraussichtlich 2002. Beide Kommunen haben die Gesellschaft für innovative Projekte der Nassauischen Heimstätte (nhgip), Frankfurt, mit der Erarbeitung eines Erneuerungskonzepts sowie mit dem Management des Erneuerungsprozesses beauftragt.

In Frankfurt, wo die Umsetzung des Programms 'Einfache Stadterneuerung' erst anläuft, ist noch offen, ob es möglicherweise auch zu einer Doppelstruktur des Stadtteilmanagements kommen wird.

In Gießen ist anscheinend keine gesonderte Beauftragung im Rahmen der 'Einfachen Stadterneuerung' geplant. Die Projektleitung soll vielmehr in der Verwaltung angesiedelt und vom jeweils ressortmäßig zuständigen Amt übernommen werden. Die Verwaltung hat auf jeden Fall einen starken Partner im neu gegründeten 'Nordstadt-Verbund', der auch bereit und in der Lage ist, die Trägerschaft von einzelnen Projekten zu übernehmen.

Die Übernahme von Aufgaben der **Gemeinwesenarbeit** im Rahmen der Sozialen Stadterneuerung wird bezuschußt aus Mitteln der EU-Pilotaktion. Da diese befristet ist bis zum 31.08.99, ist derzeit noch offen, ob und auf welcher finanziellen Basis die

Gemeinwesenarbeit an den Modellstandorten über diesen Zeitpunkt hinaus fortgesetzt werden kann. Die Komplementärmittel zur EU-Förderung (50%) werden teils von den Kommunen, teils von freien Trägern der Wohlfahrtspflege aufgebracht, die an drei Modellstandorten als Träger der Stadtteilwerkstätten fungieren. Es sind dies in

- Darmstadt: Caritas/Diakonisches Werk
- Frankfurt: Caritas
- Gießen: Projektgruppe Margaretenhütte (Mitglied im Paritätischen Wohlfahrtsverband).

Während in Dietzenbach und Gießen die Kommunen und in Frankfurt der freie Träger der 'Stadtteilwerkstatt' die Komplementärfinanzierung komplett übernommen haben, hat sich in Darmstadt eine Mischfinanzierung ergeben, bei der die Kommune allerdings den größeren Anteil trägt.

In Dietzenbach ist die Kommune Träger der 'Stadtteilwerkstatt'. Nach Darstellung der dortigen Projektentwicklerin gab es in Dietzenbach zu dieser Form der Trägerschaft keine Alternative, da Gemeinwesenarbeit traditionell zu den Aufgaben des seit vielen Jahren am Modellstandort Spessartviertel angesiedelten Bewohnerzentrums in städtischer Trägerschaft gehört und kein anderer Träger am Ort dieses Aufgabengebiet abdeckt.

An den beiden Modellstandorten mit einer Doppelstruktur des Stadtteilmanagements gibt es (noch) keine Formalisierung der Zusammenarbeit (Vertrag, Vereinbarung o.ä.). Ziel sollte aber in jedem Fall eine Koordination des Vorgehens und eine Kooperation bei der Entwicklung von Projekten sein, die auch bereits in Gang gekommen ist. So findet die Abstimmung der Aktivitäten zwischen den beiden Stadtteilmanagement-Bereichen statt in den auf städtischer Ebene angesiedelten Koordinierungsgremien, an denen beide Partner teilnehmen, und daneben natürlich auch bilateral. Für ihre Tätigkeit in Darmstadt-Eberstadt-Süd haben die beiden mit Aufgaben des Stadtteilmanagements beauftragten Institutionen bereits ein gemeinsames Handlungskonzept vorgelegt. Im übrigen zeichnet sich an den beiden Standorten mit einer Doppelstruktur des Stadtteilmanagements eine 'Arbeitsteilung' dergestalt ab, daß die Gemeinwesenarbeit bei Projekten, die im Rahmen der 'Einfachen Stadterneuerung' angegangen werden, die Organisation von Beteiligung übernimmt bzw. unterstützt.

**Stand der 'Stadtteilwerkstätten'**

- Mithilfe des EU-Projekts konnte an jedem der Standorte eine Stelle für die Dauer von 17 Monaten geschaffen werden, die an zwei Standorten aufgeteilt wird auf Teams, die aus einer weiblichen und einer männlichen Fachkraft bestehen; an einem der Modellstandorte wird davon noch ein kleiner Anteil für eine Verwaltungskraft abgezweigt.
- Die ProjektentwicklerInnen begannen ihre Arbeit zwischen April und Juni 1998.
- Die Stellen sind besetzt mit erfahrenen GemeinwesenarbeiterInnen (Qualifikationen: SozialarbeiterIn, Sozialpädagoge, Pädagoge, Soziologin).
- Mit einer Ausnahme waren sie zuvor in anderen Stadtteilen der selben Stadt tätig (vornehmlich in herkömmlichen Sozialen Brennpunktgebieten).
- Alle Stadtteilwerkstätten haben inzwischen Arbeitsräume vor Ort, die an den drei Standorten, an denen freie Träger der Wohlfahrtspflege die Trägerschaft übernommen haben (Darmstadt, Frankfurt, Gießen), vom örtlichen Wohnungsunternehmen mit einem Mietnachlaß zur Verfügung gestellt werden. - In Dietzenbach hat die Projektentwicklerin ihren Arbeitsplatz weiterhin im dortigen Bewohnerzentrum.

*Die Arbeit der Stadtteilwerkstätten steht unter einer Reihe von Restriktionen: kurze Laufzeit, knappes Stellenkontingent, kein Verfügungsfonds/keine eigenen Mittel für die Durchführung von Projekten.*

*Beim derzeitigen Zuschnitt ist das Stadtteilmanagement an (bislang) zwei Standorten auf verschiedene Akteure verteilt, die keine Organisationseinheit bilden und deren Zusammenarbeit auch nicht formal geregelt ist. Hier gilt es, Formen für die Abstimmung und Koordinierung der Aktivitäten zur Sozialen Stadtteilentwicklung und vor allem auch bei der Entwicklung von Projekten zu finden.*

*Dem Stadtteilmanagement fehlt die betriebswirtschaftliche Kompetenz, die vor allem notwendig ist, um im Hinblick auf die dringend erforderlichen 'Mengeneffekte' neue Märkte für niedrigproduktive Dienstleistungen zur Beschäftigung niedrigqualifizierter Langzeitarbeitsloser auch außerhalb der benachteiligten Stadtteile zu erschließen.*

## **5 Bestandsaufnahme in den Stadtteilen zur Ermittlung von unbefriedigten Bedürfnissen und von Projektideen**

In der ersten Arbeitsphase verschafften sich diejenigen ProjektentwicklerInnen, für die die Siedlung ein neues Arbeitsfeld darstellt, einen Überblick über die Bedingungen im Stadtteil.

Dieser erste Arbeitsschritt, der inzwischen an allen Modellstandorten abgeschlossen ist, sollte dazu dienen, alltägliche Probleme und unbefriedigte Bedürfnisse im Stadtteil selbst zu ermitteln, aus denen sich beschäftigungswirksame Projekte entwickeln lassen. Dabei konnte nicht nur ein erster Kontakt aufgenommen werden zu den StadtteilerInnen, sondern auch zu Einrichtungen und Initiativen vor Ort, die bereits an der Entwicklung und Umsetzung von Projekten arbeiten. Denn: auf jeden Fall muß bei der Projektentwicklung darauf geachtet werden, Doppelarbeit im Quartier zu vermeiden und soviel Synergieeffekte wie möglich zu erzielen durch die Verknüpfung bereits laufender und neu zu entwickelnder Projekte.

Diese Bestandsaufnahme begann in der Regel mit der Auswertung vorhandener Materialien zur Situation am Modellstandort (Sozialberichte, Erhebungen, städtebauliche Untersuchungen, Stadtteilanalysen u.a.m.), an die sich Gespräche/Interviews mit ExpertInnen (im weitesten Sinne) und mit BewohnerInnen anschlossen. Auf der Basis dieses Informationsstandes wurde dann der weitere Kontakt zu den StadtteilerInnen in Form öffentlicher Veranstaltungen gesucht (Organisation eines Nachbarschaftsfests, Einladung zu einem 'BürgerInnen-Treff' u.a.m.).

Wie nicht anders zu erwarten, spiegelt das, was nach den Ergebnissen der Bestandsaufnahme in den Quartieren von BewohnerInnen und ExpertInnen als defizitär erlebt wird, in hohem Maße die bekannten Mängel und Probleme von Großsiedlungen, wie sie eingangs skizziert wurden. Das sind vor allem **Mängel**

- der Wohnungen (Ausstattung und Größe; insbesondere bei älterem Wohnungsbestand),
  - des Wohnumfeldes (mangelnde Nutzbarkeit von Freiflächen, lieblose und nicht funktionsfähige Spielplätze, Vandalismus, Müll),
  - der Versorgung mit Läden und Dienstleistungen, aber auch
  - mit sozialer Infrastruktur (Fehlen von Treffpunkten, vor allem auch für Jugendliche),
- Außerdem werden beklagt,
- Unzulänglichkeiten der Hausverwaltung (fehlende Hausmeister)
  - die hohe Arbeitslosigkeit unter den BewohnerInnen, vor allem auch unter den Jugendlichen sowie
  - Probleme im Zusammenleben von Deutschen und Ausländern sowie Aussiedlern.

Wenn Verbesserungsvorschläge nun unmittelbar an diesen von BewohnerInnen und ExpertInnen benannten Defiziten im Stadtteil ansetzen, die nach der Diktion der EU-Pilotaktion als 'unerfüllte Bedürfnisse' anzusehen sind, dann schälen sich als Ergebnis der

Eruierungsphase **Ideen zu beschäftigungswirksamen Projekten im Stadtteil** selbst heraus, die an den vier Modellstandorten ganz ähnliche Schwerpunkte aufweisen:

- Durchführung der anstehenden Gebäude- und Wohnungsmodernisierungsmaßnahmen sowie Neugestaltung und Pflege der Grün- und Freiflächen und der Spielplätze in Form von Beschäftigungsmaßnahmen für arbeitslose QuartiersbewohnerInnen,
- Bereitstellung neuer Dienstleistungs- und Beratungsangebote im Quartier zur Verbesserung der Versorgung und zur Förderung der Integration (Quartiersmittagstisch, Vermittlung von Nachbarschafts- und Hilfsdiensten, Sozialberatung, Sprachkurse)
- Schaffung neuer Infrastruktureinrichtungen  
(Einrichtung von Treffpunkten für BewohnerInnen, insbesondere für Jugendliche)
- Schaffung von Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche  
(Jugendwerkstatt, Fahrradwerkstatt)
- Existenzgründungsprojekte  
(Übersetzungsbüro, Schneiderwerkstatt).

Die Aufzählung zeigt, daß bei der bislang auf den Stadtteil selbst orientierten Projektentwicklung zwei Varianten der Beschäftigung möglich sind:

- zum einen können im Stadtteil bereits **vorhandene** Dienstleistungen, die 'importiert' werden, d.h. von Anbietern außerhalb des Stadtteils erbracht werden, übernommen werden durch StadtteilbürgerInnen (z.B. Pflege der Grünanlagen oder Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung der Gebäude),
- zum anderen können bislang unbefriedigte Bedürfnisse im Stadtteil aufgedeckt werden, aus denen sich **neue** Dienstleistungsangebote und damit neue Beschäftigungsmöglichkeiten entwickeln lassen.

Die ProjektentwicklerInnen haben begonnen, die Realisierbarkeit dieser Projektideen zu überprüfen, indem sie Kontakt aufgenommen haben mit den für Beschäftigungsförderung zuständigen städtischen Ämtern, Arbeitsämtern, Wohnungsunternehmen, Beschäftigungsträgern, privaten Unternehmen und möglichen Geldgebern. Dieses Einwerben von Unterstützung ist derzeit in Gang. Nach Einschätzung der ProjektentwicklerInnen ist ihre Initiative auf positive Resonanz gestoßen; etliche potentielle Partner hätten bereits Unterstützungsbereitschaft und Interesse an einer Zusammenarbeit bekundet. Im weiteren Projektverlauf wird sich zeigen, inwieweit sich daraus Joint-ventures zur Durchführung konkreter Projekte ergeben.

Da es in Dietzenbach einen Vorlauf gab, konnte mit dem ersten, von der Stadtteilwerkstatt initiierten Qualifizierungsprojekt 'Existenzgründung als Übersetzer' für ausländische StadtteilbürgerInnen, bereits im August 1998 begonnen werden. Dieses Projekt entstand aus dem Bedarf des dortigen 'Nachbarschafts-TV' an Übersetzern für die Produktion mehrsprachiger Sendungen.

– *Dem Stadtteilmanagement fehlt die Möglichkeit, selber Beschäftigung zu organisieren. Zur Durchführung beschäftigungswirksamer Projekte, auf deren Realisierung das EU-Projekt vorrangig abzielt, sind die Stadtteilwerkstätten auf die Zusammenarbeit mit Beschäftigungsträgern angewiesen. Es muß sich zeigen, wie sich diese Zusammenarbeit gestaltet.*

– *Alles in allem ist durch die Bündelung von Fördermitteln und durch die Aktivitäten des Stadtteilmanagements - in seiner Gesamtheit betrachtet - in den Modellstadtteilen schon einiges ingang gekommen. Die an den Standorten Darmstadt und Dietzenbach mit der Koordination im Rahmen der 'Einfachen Stadterneuerung' beauftragte nhgip hat bereits folgende Initialprojekte in Angriff bekommen:*

> *Umgestaltung eines ehemaligen Kindergartens zu einem Jugendtreff unter Beteiligung Jugendlicher (Darmstadt)*

> *Umgestaltung des Freigeländes einer Kindertagesstätte zu einem 'Natur- und Sinnesspielbereich' unter Beteiligung der Eltern (Dietzenbach).*

*Auch die beiden Stadtteilwerkstätten mit einem zeitlichen Vorlauf konnten bereits eigene Projekte starten:*

> *Beginn eines Qualifizierungsprojekts für ausländische StadtteilbürgerInnen*

*'Existenzgründung als Übersetzer' (Dietzenbach)*

> *Beteiligung der BewohnerInnen an der Um- und Neugestaltung einer das Quartier bislang trennenden Straße sowie Vorbereitung von vier kleineren*

*Wohnumfeldmaßnahmen im Quartier: Verbesserung von zwei Spielplätzen, einem Bolzplatz und von Fußwegen (Gießen).*

*Mit Ausnahme des Existenzgründungsprojekts in Dietzenbach bieten diese Initialprojekte den StadtteilbürgerInnen allerdings keine Beschäftigungsmöglichkeiten, wohl aber Beteiligungsmöglichkeiten. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sie sich dennoch als 'Leitprojekte' erweisen und in den Quartieren eine Signalwirkung gegenüber dem anscheinend recht weit verbreiteten Pessimismus der StadtteilbürgerInnen („Hier passiert doch nichts!“) entfalten können.*

- Offen ist noch weitgehend, inwieweit die StadtteilbürgerInnen die Angebote zur Beteiligung an der Stadtteilentwicklung aufgreifen und inwieweit sie sich interessieren werden für die Beschäftigungsangebote, die die ProjektentwicklerInnen aus den Bestandsaufnahmen im Quartier entwickeln.
- Im weiteren Verlauf sollten BewohnerInnen dann nach Möglichkeit stärker in die Ideenproduktion einbezogen werden. Wenn die bisherigen Gespräche und Interviews mit BewohnerInnen auch eine Reihe wichtiger Ansatzpunkte für Veränderungen im Quartier und zur Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten gegeben haben, so ist doch davon auszugehen, daß die 'Phantasie' der BewohnerInnen angesichts ihrer benachteiligten Lebensumstände eingeschränkt ist und sich anläßlich von Abfragen geäußerte Projektvorschläge wohl eher im Rahmen des Bekannten und Gewohnten bewegen dürfen. Die Phantasie hier anzuregen und Kreativität freizusetzen wäre Aufgabe der Projektentwicklung.
- Das Ziel aller Anstrengungen zur Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten sollte immer die größtmögliche Selbstorganisation und Selbstständigkeit der StadtteilbürgerInnen sein - so schwierig dieses Ziel auch zu erreichen ist.
- Bei der Organisation von Beteiligung hat sich bereits eine Konfliktlinie zwischen den Akteuren und zwischen den beiden Bereichen des Stadtteilmanagements aufgetan: Während die Gemeinwesenarbeit nach ihrem Selbstverständnis die Bewohnerschaft so früh wie möglich einbeziehen möchte, haben andere Akteure Bedenken, ein solches Vorgehen könnte Erwartungen bei den StadtteilbürgerInnen wecken, die u. U. nicht einlösbar sind. Sie plädieren dafür, mit Projekten erst an die Stadtteil-Öffentlichkeit zu gehen, wenn deren Umsetzbarkeit geprüft ist. Es bleibt abzuwarten, wie die Akteure mit diesem Konflikt umgehen und wie er sich auf das 'Innovationsklima' an den Standorten auswirkt.

## **EU-Projekt „Drittes System und Beschäftigung“ Stadtteilwerkstatt Frankfurt-Unterliederbach**

### **Bericht über den Stand der Umsetzung auf der Fachtagung „Soziale Stadterneuerung“ in der Akademie Arnoldshain, (5.-6.11.1998)**

Der Caritasverband Frankfurt übernahm am 01.04.1998 als Träger die Aufgabe der Projektentwicklung für das EU-Projekt „Drittes System und Beschäftigung“ in Frankfurt-Unterliederbach.

Die Übernahme der Trägerschaft gründet sich auf die langjährige soziale Arbeit des Verbandes im Stadtteil, insbesondere in der Siedlung Engelsruhe, dem Kerngebiet des EU-Projektes.

Die Siedlung Engelsruhe ist ein sozial belastetes Wohnquartier mit einer mangelhaften sozialen Infrastruktur und erhöhter Arbeitslosigkeit. In der Siedlung leben ca. 3500 Menschen.

Eklatant war die Situation bis in die jüngere Vergangenheit für die Jugendlichen.

Für sie fehlte es an Treffmöglichkeiten und Freizeitangeboten im Quartier.

In den Jahren 1997/98 wurde deshalb ein Teil des Parkhauses in der Siedlung zu einem Jugendtreff umgebaut, dessen Trägerschaft der Caritasverband übernahm.

Im Rahmen der Umbaumaßnahmen wurden 7 Beschäftigungs- und Qualifizierungsplätze für Jugendliche in Kooperation mit der Beschäftigungsgesellschaft Cariteam und der Nassauischen Heimstätte, Gesellschaft für innovative Projekte (nhgip) geschaffen.

Im Kontext des Modellprojektes arbeiten wir mit den BewohnerInnen und den relevanten Akteuren zusammen:

Auf der Stadtteilebene sind dies der Stadtteilarbeitskreis, nhgip, Frauenreferat, Schule und Kirchengemeinden, sowie örtliches Gewerbe und Industrie.

Auf städtischer Ebene: im Rahmen der sog. Erweiterten Koordinierungsrunde mit VertreterInnen städt. Ämter und Dezernate, der Wohnungswirtschaft und der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte.

Hinsichtlich der Schaffung von nachhaltigen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten im Quartier, einer der wesentlichsten Zielsetzungen des Modellprojektes, entwickeln wir derzeit folgende Projekte mit den BewohnerInnen und in Kooperation mit den Akteuren vor Ort:

- Ausbau des Kindermittagstisches um Hausaufgabenhilfe und Spielangebot sowie Öffnung für Erwachsene insbesondere SeniorInnen
- Aufbau von zwei „Bauteams“ (Jugendliche, Erwachsene), mit Anleitung, zur Gestaltung öffentlicher Flächen und Spielplätze und für die Übernahme von Renovierungs- Pflege- und Instandsetzungsarbeiten in der Siedlung.
- Aufbau einer Fahrradwerkstatt mit Mitteln eines Sponsors aus der örtlichen Industrie.

Geplant ist der Aufbau einer Ausbildungsplatzbörse für Anbieter (örtliches Gewerbe/Industrie) und Nachfrager (Jugendliche aus dem Stadtteil) unter Einsatz von moderner Kommunikations- und Informationstechnologie (Jugendliche haben Zugang zum Internet im Internetcafe des Jugendclubs).

Geplant ist der Aufbau einer Ausbildungsplatzbörse für Anbieter (örtliches Gewerbe/Industrie) und Nachfrager (Jugendliche aus dem Stadtteil) unter Einsatz von moderner Kommunikations- und Informationstechnologie (Jugendliche haben Zugang zum Internet im Internetcafe des Jugendclubs).

Im Kontext der vorgenannten Projekte ist die Schaffung von ca. 20 Stellen vorgesehen, die über städtische Förderprogramme mitfinanziert werden.

Für eine längerfristige Ausrichtung der Stellen sind wir auf Aufträge aus dem Stadtteil bzw. auf Kooperationen mit dem lokalen Gewerbe angewiesen. Hier konnten wir für die Projektierung der „Bauteams“ die Nassauische Heimstätte als Kooperationspartner und zum Aufbau einer Fahrradwerkstatt einen örtlichen Industriebetrieb als Sponsor gewinnen.

Über die Realisierung der o.g. Projekte können in der Siedlung nachhaltige wohnortnahe Beschäftigungs- und Qualifizierungsplätze entstehen. Zudem können die Menschen damit direkt an der Gestaltung und Entwicklung in ihrem Quartier beteiligt werden.

Weitere Schritte: Ausrichten einer BewohnerInnenversammlung,  
Organisieren von kontinuierlichen BewohnerInnentreffen mit  
der Perspektive der Gründung eines Nachbarschaftsvereins.

Rudolf Fleckenstein  
-Projektentwickler-

Frankfurt-Unterliederbach, November 1998

**- Konzeption des LAG- Projekts: „HEPNEST- Stadtteilwerkstatt“-**

**1 Bedeutung des sozio-kulturellen Sektors für die „Soziale Stadterneuerung“**

Durch die vorhergehenden Beiträge ist deutlich geworden, daß bei der Stadterneuerung in gefährdeten Siedlungen neben den baulich-technischen und funktionalen Aspekten die soziale Dimension von entscheidender Bedeutung ist. Wegen der gesellschaftspolitischen Bedeutung dieser Aufgabe müssen neben der Städtebaupolitik die Sozial-, Jugend- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Kultur- und Bildungspolitik einen gleichrangigen Stellenwert erhalten.

Dieses entspricht unserem Erfahrungshintergrund als LAG aus der Arbeit in den tradierten Sozialen Brennpunkten, die auf gefährdete Standorte zu übertragen sind.

Gelingt es nicht, die Bewohner- und Nachbarschaft sowie das sozial-räumliche Umfeld in den Erneuerungsprozeß einzubeziehen und diese als „örtliche Spezialisten“ und „politische Motoren“ für die Gebietsentwicklung zu gewinnen, drohen den eingeleiteten Projekten und Maßnahmen Kurzatmigkeit und mangelnde Verankerung im Quartier.

Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, ein Stadtteilmanagement zu konstituieren, das diesen „Sektor“ von vornherein einbindet und einen verläßlichen Rahmen zur Mitwirkung schafft. Es gilt die Akteure, die sich im Quartier und für das Quartier engagieren, als Partner zu gewinnen.

Dabei sind sowohl die Akteure, die sich im Rahmen von bürgerschaftlichem Engagement (Verein, Kirche, Politik usw.) für den Stadtteil einsetzen als auch die, die über ihr berufliches Engagement (Schule, Kindergarten, Jugendarbeit, Pfarrer, Arzt usw.) mit dem Gemeinwesen verbunden sind.

Hier agiert nicht in ersten Linie der „öffentliche Sektor“ und der „marktwirtschaftliche Sektor“ sondern der zuvor beschriebene sogenannte „3. Sektor“.

**2 Aktivierung des „3. Sektors“ durch Gemeinwesenarbeit**

In benachteiligten Stadtteilen ist dieser „3. Sektor“ von Seiten der BürgerInnen und auch der verschieden Akteure im Stadtteil nicht formiert. Deshalb ist eine anwaltliche Unterstützung dieses Bereiches im Sinne einer Dienstleistungs- und Aktivierungsfunktion notwendig.

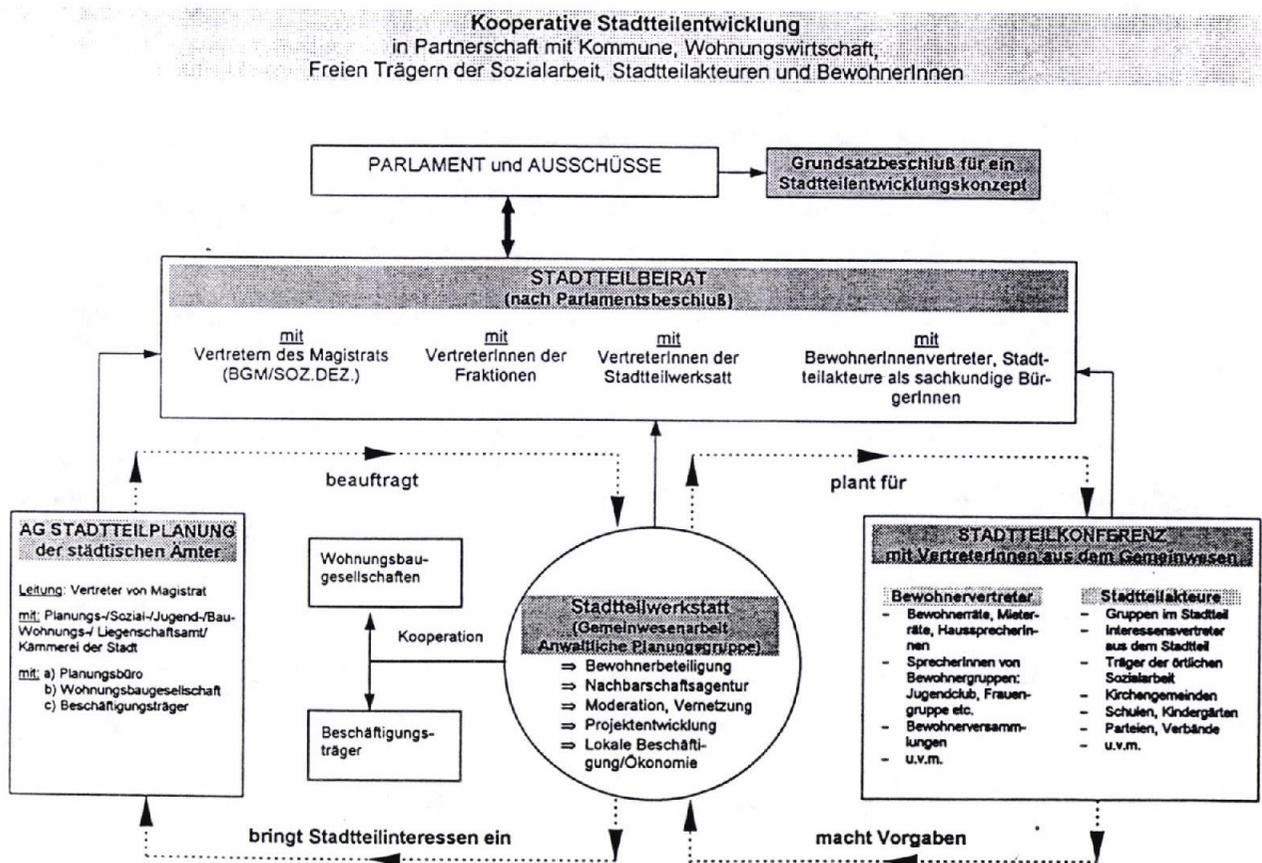
Initiative aus dem Stadtteil benötigt Unterstützung und Beratung, es ist Hilfe notwendig, verschiedene Interessen im Quartier herauszufinden und artikulationsfähig zu machen.

Es bedarf einer Moderation und Vermittlung unter den verschiedenen Akteuren, um gemeinsame Interessen formulieren und in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbringen zu können.

Dieser Ansatz von Gemeinwesenarbeit muß über geeignete Träger und erfahrenes Personal „niedrigschwellig“ und von der Bewohnerschaft akzeptiert im Stadtteil verankert werden. Der Unterstützung von Selbstorganisation und der Stärkung von Eigeninitiative kommt eine entscheidende Bedeutung zu.

Eine so verstandene Gemeinwesenarbeit (GWA) ist angewiesen auf kompetente und starke Bündnispartner. Im Rahmen eines kooperativen Stadtteilmanagements bestehend aus Kommune als öffentlicher Träger, Wohnungswirtschaft als unternehmerischer Träger und GWA als freier Träger, bietet sich die Chance zur abgestimmten, zielorientierten und nachhaltigen Sozialen Stadterneuerung, die auf Interessenausgleich der Beteiligten abzielt.

### Organisationsmodell: Kooperative Stadtteilentwicklung



Ein so verstandenes kooperatives Stadtteilmanagement kann Energien freisetzen und Ressourcen bündeln, die für die Menschen in benachteiligten Siedlungen nachhaltige Verbesserungen ihrer Lebenslagen bewirken können.

### **3 Gemeinwesenarbeit, Projektentwicklung und lokale Beschäftigung**

GWA erfährt im Rahmen eines kooperativen Stadtteilmanagements eine zentrale Funktion bei der Entwicklung von Projekten der „Sozialen Stadterneuerung“. GWA hat die Aufgabe BürgerInnenbeteiligung zu organisieren, d.h., die Bürger zu aktivieren und deren Anliegen in den Prozeß der Stadterneuerung zu verankern. GWA zielt darauf ab, mit den BürgerInnen Projektideen zu entwickeln und sie mit den Partnern umsetzungsfähig zu machen.

GWA versteht sich als Instanz der Projektentwicklung. Sie bereitet die Projektideen auf und entwickelt daraus im Rahmen der Planung und Umsetzung der Sozialen Stadterneuerung Beschäftigungsprojekte. Diese zielen darauf ab, zum Einen benannte Bedarfe und unerledigte Bedürfnisse zu befriedigen, zum Anderen das Problem der Arbeitslosigkeit im Wohngebiet zu bearbeiten.

Es entsteht hiermit ein Ansatz zur lokalen Beschäftigung/ Qualifizierung und Stärkung der lokalen Ökonomie, wobei die Partnerschaft zu Beschäftigungsträgern und örtlichem Gewerbe dazu zwingende Voraussetzung ist.

In den von der EU geförderten Modellstandorten (Darmstadt-Eberstadt, Dietzenbach, Frankfurt-Unterriederbach und Gießen-Nordstadt) wird diese als „intermediäre Instanz“ beschriebene GWA unter dem Begriff „Stadtteilwerkstatt“ geführt, in der Projektentwickler in örtlicher Trägerschaft beschäftigt sind.

### **4 Rolle der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V. (LAG)**

Die LAG als Mitgliederorganisation von Bewohnerinitiativen und GWA-Projekten ist Träger des Projektes „HEPNEST-Stadtteilwerkstatt“, das im Rahmen der EU-Pilotaktion „3. System und Beschäftigung“ gefördert wird. Weitere Förderer sind das Land Hessen, beteiligte Kommunen und Träger der GWA. Die LAG kooperiert mit dem Institut Wohnen und Umwelt GmbH, das mit der projektbegleitenden Evaluation beauftragt ist.

Die LAG unterstützt die örtlichen Stadtteilwerkstätten durch Fachberatung und veranstaltet Workshops und Fachtagungen für die beteiligten Projektpartner. Darüber hinaus ist die LAG im hessischen Netzwerk AG HEPNEST als wesentlicher Repräsentant des 3. Sektors vertreten.

Die LAG versteht sich als Partner und Innovationsträger in den Bereichen:

- Soziale Stadtentwicklung
- Stadtteilbezogene Sozialpolitik
- Gemeinwesenarbeit
- BewohnerInnenbeteiligung
- Lokale Beschäftigung
- Existenzsichernde Arbeit

Die Aufgabengebiete der Geschäftsstelle der LAG beeinhalt:

- Beratung und Unterstützung von Basisinitiativen
- Sicherung und Weiterentwicklung von sozialpolitischen Handlungsspielräumen
- Interessenvertretung und Betroffenenbeteiligung
- Qualifizierung von Fachbasis, Trägern und Politik
- Förderung innovativer Ideen, Projekte und Modellmaßnahmen
- Stärkung von Sozialpolitischer Lobby und Vernetzung

## Stadterneuerungspolitik in Europa

Neue programmatische Ansätze in europäischen Nachbarstaaten

RD Dr. Klaus Fraaz, Bonn

Viele europäische Städte leiden unter ähnlichen Problemen. Der wirtschaftliche Strukturwandel, hohe Arbeitslosigkeit und Zuwanderung führen zu sozialen Spannungen. Die daraus resultierenden Probleme treten zudem forciert in strukturell und funktionell benachteiligten Stadtgebieten zu Tage. Staaten wie Belgien, Dänemark, Großbritannien, Frankreich und die Niederlande haben dringenden Handlungsbedarf erkannt und integrierte Förderprogramme für städtische Problemgebiete aufgelegt.

Seit Anfang der 90er Jahre haben einige europäische Staaten einen Richtungswechsel in der Stadterneuerungspolitik vollzogen. Neue Förderprogramme tragen den akuten städtischen Problemen durch unterschiedliche organisatorische Vorkehrungen und Förderungsmöglichkeiten Rechnung. Charakteristisch ist die intensive Kooperation auf horizontaler Ebene zwischen den Ressorts der Zentralregierung wie auch auf der vertikalen Ebene mit den Behörden der Mittelinstanz und der Ebene vor Ort. Ergänzt wird diese "öffentlich-rechtliche" Zusammenarbeit durch eine enge Abstimmung der öffentlichen Hand mit privaten Geldgebern und Bürgern und neue Instrumente der Stadtentwicklung wie Wettbewerbe, Ausschreibungen und Verträge mit genauen Zielvorgaben und Evaluierung des Erreichten. Kurz: Integrierte Stadtentwicklungsförderung mit privater Kooperation und Zielkontrolle. Im folgenden werden verschiedene Förderprogramme für problematische Stadtviertel aus den Niederlanden, Großbritannien und Frankreich vorgestellt, mit einem kurzen Ausblick auf entsprechende Ansätze in Deutschland.

### Große-Städte-Programm der Niederlande

Mit Vereinbarungen zwischen Staat und Städten beschreiten die Niederlande neue Wege in der Stadtentwicklungspolitik. Gemeinsam sollen Problemlösungen gefunden und das Potential der Städte aktiviert werden. Der Staat hat 1994 zunächst mit den Großstädten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht und von 1994-1997 mit 21 weiteren Städten im Rahmen des Programms „Grote Steden Beleid“ (GSB) Vereinbarungen auf den Gebieten Gemeinwohl, öffentliche Sicherheit und Lebensqualität getroffen.<sup>1)</sup>

### Koordinierung der Stadtentwicklungspolitik

Zur Koordinierung und Sicherung einer kohärenten Stadtentwicklungspolitik hat der Ministerpräsident 1994 einen politischen Lenkungsausschuß (Convenant Nederlandse Grote Steden Beleid) einberufen, in dem elf Ministerien vertreten sind.<sup>2)</sup> Zur Koordinierung der einzelnen politischen Schwerpunkte ist eine interministerielle Projektgruppe aus Spitzenbeamten eingesetzt worden. Im Rahmen dieser Projektgruppe sollen mehrere Arbeitsgruppen, an denen auch die Städte beteiligt sind, die mit den Städten getroffenen Entwicklungsvereinbarungen umsetzen. Der für die

Koordinierung zuständige Staatssekretär des Innenministeriums trifft sich regelmäßig mit den für die Stadtentwicklungsplanung zuständigen Stadträten.

#### Inhaltliche Schwerpunkte

Priorität in der Stadtentwicklungspolitik hat einerseits die Verhinderung einer in einigen Stadtvierteln drohenden Segregation in ethnischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht, andererseits die Ausschöpfung des wirtschaftlichen Potentials der Städte. Die wichtigsten Ziele lauten:

- Förderung mittlerer und kleiner Unternehmen
- spürbare Senkung der Kriminalitätsrate
- Integration von ethnischen Minderheiten
- Verbesserung der Lebensqualität, insbesondere in Stadtvierteln mit sozial schwacher Bevölkerung.

Die Vereinbarungen schreiben spezifiziert fest, welche Beiträge Staat und Städte jeweils zu leisten haben. Hauptaktionsfelder sind Partnerschaften zwischen dem Staat und den Städten, Partnerschaften auf kommunaler Ebene mit unabhängigen Einrichtungen und der örtlichen Wirtschaft sowie die Bürgerbeteiligung. Gegenwärtig werden Möglichkeiten für Experimente mit neuen politischen Instrumenten vorbereitet wie z. B. den sog. "Chancenzonen" (Kansenzones), in denen Unternehmen Steuer- und Gebührenerleichterungen, Investitionszuschüsse und Befreiungen von Umweltauflagen erhalten sollen. Weiter wird über ein Evaluierungssystem zur Feststellung städtischer Entwicklungstrends und ein gemeinsames System zur Selbstkontrolle der Städte nachgedacht.

#### Bündelung der Fördermittel

Ein wichtiges Ziel ist die Koordinierung bestehender sowie neuer Maßnahmen und Programme. Gleichzeitig haben die Ministerien mehrere ihrer Finanzhilfen gebündelt, um die Städte in die Lage zu versetzen, ihre Probleme mit integrierten Maßnahmekonzepten zu lösen. Für den Zeitraum von 1994 bis 1998 stehen hierfür Mittel in Höhe von 4 Mrd. Gulden (rd. 3,6 Mrd. DM) zur Verfügung.

Der für die Programmkoordination zuständige Staatssekretär im Innenministerium hält Investitionen in die wirtschaftliche Entwicklung für dringend erforderlich. Im öffentlichen Sektor sollen z. B. Langzeitarbeitsplätze in den Bereichen Sicherheit, Management und Kindergärten entstehen.

#### Sonderprogramm für städtische Problemgebiete

In Anlehnung an die in Frankreich definierten "städtischen Freizonen" (s.u.) und die in den USA geschaffenen "empowerment zones" bereitet die niederländische Regierung mit den "Chancenzonen" (Kansenzones) für die schwächsten städtischen Viertel ein neues politisches Instrument vor. Die Stadtviertel sollen für neue wirtschaftliche Aktivitäten attraktiver werden, Arbeitsplätze sollen geschaffen und die Entwicklungsaussichten verbessert werden.

Um die geplanten Maßnahmen (s. Info-Kasten) umzusetzen, müssen gesetzliche Regelungen angepaßt oder neue Gesetze geschaffen werden. Dies braucht Zeit. Die Zentralregierung und die vier größten Städte haben entschieden, nicht bis zur Änderung des gesetzlichen Instrumentariums zu warten, sondern die geltende

Gesetzeslage für die Realisierung ihrer Absichten schon jetzt zu nutzen. Es kommt nur darauf an, den örtlichen Unternehmen und Behörden die bestehenden Möglichkeiten aufzuzeigen. So haben bereits 1997 die vier größten Städte der Niederlande, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht "wirtschaftliche Entwicklungsgebiete", sozusagen als Vorläufer der "Chancenzonen" ausgewählt, um diese auf der Basis von integrierten Entwicklungsplänen zu fördern. In diesen Entwicklungsgebieten haben die Unternehmen es lediglich mit einer offiziellen Ansprechseite zu tun. Hierfür wurden öffentliche Ansprechpartner jeweils für die Zentralregierung und für die örtlichen Behörden ernannt, die für Genehmigungsverfahren und Beratungen allgemeinen Charakters zur Verfügung stehen. Darüber hinaus erhalten die vier Städte einen speziellen Fonds für das jeweils ausgewiesene Gebiet. In der Zwischenzeit wird ein Gesetz für die "Chancenzonen" vorbereitet.

Der in den Niederlanden eingeschlagene Weg ist bemerkenswert pragmatisch und durch die offene Kooperation zwischen Regierung, Stadtverwaltungen und Unternehmen richtungweisend.

#### Stadtentwicklungsprogramme in Großbritannien

Ein Regierungsgutachten zur Stadtpolitik in Großbritannien kam 1994 zu folgenden Ergebnissen:

- Finanzhilfen für Städte hatten einen geringen Anteil an den gesamten Staatsausgaben; in kleineren Städte lag der Anteil höher. Größere Städte und insbesondere deren Innenstadtgebiete zogen nur einen geringen Nutzen daraus.
- Das Volumen der staatlichen Finanzhilfen für Städte war rückläufig, die Koordination zwischen den verschiedenen Ressorts unzureichend.
- Politisches Handeln für die Städte sollte sie selbst künftig stärker einbeziehen.
- In Zukunft sollten die Finanzhilfen verschiedener Ressorts für mehrere Jahre durch die jeweilige Stadt gebündelt und verwaltet werden.

#### Neue Stadtentwicklungsprogramme aufgelegt

Um Maßnahmen gegen den Niedergang, insbesondere innerstädtischer Viertel, zu ergreifen, legte die Regierung in den 90er Jahren zwei Programme zur städtischen und regionalen Entwicklung auf:

- das City-Challenge-Programm (seit 1991)
- und das Single-Regeneration-Budget (seit 1994).

#### City-Challenge-Programm

Das City-Challenge-Programm beinhaltet neben wirtschaftlichen und baulichen Sanierungsmaßnahmen auch soziale und Bildungsmaßnahmen. Es führt das Prinzip des Wettbewerbs ein und bietet für einen Zeitraum von 5 Jahren Planungssicherheit für Gemeinden und Investoren.

Die Partner vor Ort definieren die Ziele für ihr Gebiet und verbinden Programme, Projekte, Mittel und Maßnahmen zu strategischem Handeln. Ressortmittel verschiedener Herkunft werden gebündelt. Dadurch werden in zunehmendem Umfang private Mittel in das Gebiet gelenkt.

Bis 1996 erhielten 31 lokale Partnerschaften jeweils 37,5 Mio. GBP (rd. 108 Mio. DM) für einen Fünfjahreszeitraum. Jede Planungsinitiative führt ein Planungsgremium aus den öffentlichen und privaten Teilnehmern vor Ort. Unterstützt werden diese durch kleine, interdisziplinär zusammengesetzte Managementteams. Jede Partnerschaft schließt Verträge mit den Regierungsbehörden, um die vereinbarten Projekte und Ergebnisse in ihrem Gebiet in einem bestimmten Zeitraum zu realisieren. Ein unabhängiger Bericht für das Umweltministerium (Department of Environment) kam 1996 zu dem Ergebnis, das City-Challenge-Programm sei ein vielversprechendes Sanierungsprogramm, insbesondere, weil es auf partnerschaftlicher Basis arbeite, den kommunalen und privaten Sektor verbinde und strategisch und interdisziplinär zielgerichtet vorgehe. Die bis dahin erzielten Ergebnisse übertrafen deutlich die Erwartungen.

#### Single-Regeneration-Budget

1994 erweiterte die Regierung das Programm City-Challenge durch die Einrichtung von staatlichen Büros in den Regionen, die u. a. auch für das neugeschaffene Single-Regeneration-Budget (SRB) zuständig waren. Die staatlichen Büros bündeln in zehn Regionen Mittel von vier Ressorts, deren Handeln von besonderem Gewicht für die Städte ist:

- Umwelt
- Beschäftigung
- Bildung
- Industrie und Transport.

Unter der Leitung eines Regionaldirektors wurden 20 Finanzhilfen mit einem Gesamtvolumen von 1,4 Mrd. GBP (rd. 4,1 Mrd. DM) gebündelt. In drei Wettbewerbsrunden haben sich nach dem Muster des City-Challenge über 600 Partnerschaften mit ihren Projekten um Mittel aus diesem Fonds beworben. In den 1995 und 1996 begonnenen Ausschreibungsrunden wurden 370 Projekte ausgewählt (s. Info-Kasten).

1996 berichtete ein parlamentarischer Untersuchungsausschuß, das SRB-Programm habe einen beachtlichen Fortschritt gebracht, insbesondere da es die Bündelung von Ressortmitteln unterstützt, Partnerschaften ermutigt, regionale Ziele einführt und den Koordinierungserfordernissen zwischen wirtschaftlichen, sozialen und Umwelterfordernissen Rechnung trägt.

#### Stadtentwicklungspakt in Frankreich

Im Rahmen ihrer seit 1990 intensivierten Stadtpolitik hat die französische Regierung am 22. Mai 1996 einen Stadtentwicklungspakt (Pacte de Relance pour la Ville) beschlossen, der als Gesetz am 20. Juni 1996 von der französischen Nationalversammlung gebilligt wurde.

#### Ziele

Der Plan enthält im wesentlichen drei Ziele für die benachteiligten Stadtquartiere:

- Wiederbelebung durch Schaffung von Arbeitsplätzen
- Verstärkung der öffentlichen Sicherheit

- Verbesserung der Lebensbedingungen.

Er sieht ferner die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für die Kommunen vor. Die französische Stadtpolitik setzt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Stadtquartieren. Zu diesem Zweck werden zwischen Staat, Regionen und Gemeinden Verträge geschlossen, 1996 waren dies allein 1 300.

Unterschiedliche Förderung nach Gebietskategorien

Der Stadtentwicklungspakt bündelt die Maßnahmen in drei mittels Indikatoren abgegrenzten Gebietskategorien zunehmender Förderintensität:

- Gefährdete Stadtteile (Zones urbaines sensibles)

Der Stadtentwicklungspakt weist 700 gefährdete Quartiere mit Verfallserscheinungen der Wohnsubstanz oder Großwohnanlagen aus. Schon 1993 befreite ein Rahmengesetz für die Stadtentwicklung (Loi d'Orientation pour la Ville) Unternehmen, die sich hier niederließen, von der Gewerbesteuer (taxe professionnelle).

- Gebiete mit Entwicklungserfordernissen (Zones de redynamisation urbaine)

350 dieser "gefährdeten" Stadtteile werden als entwicklungsbedürftig eingestuft. In ihnen gilt z. B. die Entlastung von der Gewerbesteuer für bestehende und sich neu ansiedelnde Unternehmen durch hohe Sockelfreibeträge.

- Städtische Freizonen (Zones franches urbaines)

Die höchsten Förderquoten erhalten die sogenannten städtischen Freizonen. In diesen insgesamt 44 Stadtgebieten mit jeweils über 10 000 Einwohnern kumulieren die wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten wie z. B. hohe Arbeitslosigkeit - insbesondere Jugendlicher -, niedriges Bildungsniveau, Finanzknappheit der kommunalen Körperschaften. Die hier lebende Bevölkerung beträgt weniger als 1 % der gesamten französischen Bevölkerung. Die Europäische Kommission hat die für diese Zonen gewährten Vergünstigungen gebilligt, z. B.

- finanzielle und soziale Erleichterungen im Wohnungswesen

- Befreiung ansässiger und sich neu ansiedelnder Unternehmen von Steuer- und Sozialleistungen.

Darüber hinaus ist eine bessere Ausstattung mit Serviceeinrichtungen der Verwaltung vorgesehen.

Der Stadtentwicklungspakt beinhaltet rd. 70 Maßnahmen, die teils durch Gesetzesinitiativen, teils auch lediglich durch die Umschichtung finanzieller Ressourcen ermöglicht worden sind (s. Info-Kasten). Die größte Maßnahmendichte und Förderintensität besteht in den Freizonen des Stadtentwicklungspaktes.

So werden z. B. Verschiedene Fonds für die Vergabe staatlicher Mittel, für die Stadtentwicklung und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus aufgestockt und mit besseren Konditionen ausgestattet. Darüber hinaus koordinieren die für das Bildungswesen und die Stadtpolitik zuständigen Ministerien ihre Maßnahmen in Stadtvierteln mit Priorität für die Erziehung (sites urbains prioritaires pour l'éducation). Gemeinsame kommunale und schulische Projekte schaffen Freizeit- und Kulturzentren, Musikschulen und Sporteinrichtungen. Hierfür werden jährlich feste Förderbeträge pro Kind veranschlagt.

Umsetzung des Stadtentwicklungspaktes

Das ambitionierte französische Programm zur Stadtentwicklung ist von der neuen Regierung Jospin im Juni 1997 zunächst auf Eis gelegt worden. Die zuständige Ministerin für Beschäftigung und Solidarität, Martine Aubry, möchte sich Zeit nehmen, um die französische Stadtpolitik zu überdenken. Die Ergebnisse stehen noch aus. Verschiedene Äußerungen der Ministerin - z. B. anlässlich der Unruhen zum Jahreswechsel 1997/1998 in verschiedenen französischen Städten<sup>3)</sup> - lassen erkennen, daß sie einer Bündelung einschlägiger Maßnahmen aus den Politikbereichen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, innere Sicherheit, Wohnungswesen und öffentliche Infrastruktur große Bedeutung für eine wirksamere Stadtpolitik in den Problemvierteln beimißt. Für die Konkretisierung und Umsetzung dieser Politik wird sie sich insbesondere einer "Interministeriellen Behörde für Stadtpolitik" (Délégation Interministérielle à la Ville) und eines "Nationalen Rats für Stadtpolitik" (Conseil National des Villes) bedienen, in dem hauptsächlich Abgeordnete und Bürgermeister vertreten sind.

### Initiativen in Deutschland

Auch in der Bundesrepublik Deutschland wird an der Fortentwicklung der Stadterneuerung gearbeitet.<sup>4)</sup> Mit der Neufassung des Baugesetzbuches hat der Bundesgesetzgeber den notwendigen rechtlichen Rahmen geschaffen (§§ 164 a und b, § 149 BauGB; Finanzierung und Mitteleinsatz bei der Städtebauförderung). Die Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren (ARGEBAU) hat am 29. November 1996 in Potsdam die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative "Soziale Stadt" beschlossen. Ziel dieser Initiative ist ein Programm, das eine nachhaltige Entwicklung in Stadtteilen und Gebieten mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und städtebaulichen Problemen, den Quartieren mit Entwicklungspriorität, sicherstellen soll. Die Ministerkonferenz hat Bund und Länder gebeten, den für diese Stadtteile und Gebiete erforderlichen komplexen Erneuerungsprozeß anhand von Beispielen im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundesbauministeriums zu fördern und zu evaluieren. Ein vorläufiger Bericht der ARGEBAU gibt Hinweise zur Ausgestaltung eines Städtebauförderungsprogramms zur integrierten Förderung von Stadtquartieren mit Entwicklungspriorität.

Der Autor ist Referent im Referat - Grundsatzfragen der Stadt- und Dorferneuerung, Städtebauförderung in den alten Bundesländern - im Bundesbauministerium.

<sup>1)</sup> Die 15 Städte der ersten Gruppe waren: Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Eindhoven, Enschede, Groningen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Tilburg, Zwolle

<sup>2)</sup> Mitglieder sind z. B. das Finanzministerium, das Innenministerium, das Arbeits- und Sozialministerium, das Justizministerium, das Wirtschafts-, das Verkehrs- und das Gesundheitsministerium sowie das Ministerium für Raumordnung und Wohnungswesen.

<sup>3)</sup> vgl. Le Monde vom 13. Januar 1998

4) s. hierzu u. a.: Eichhorn, G; Otto, K.: Nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung. Die historische Stadt als Zukunftsmodell? BBauBl. 47 (1998) H. 3, S. 19 ff.

((Info-Kasten 1))

Niederlande

Förderprogramm für große Städte „Grote Steden Beleid“

Die Hauptziele des Programms

- Beschäftigung und Ausbildung
- Sicherheit und Lebensqualität

sollen unter Beachtung von drei Grundprinzipien umgesetzt werden

- Integration von staatlichem und kommunalem Handeln
- Partnerschaft zwischen Ministerien und mit den Städten
- ergebnisorientiertes Handeln durch Evaluierung

Sonderfall städtische Problemgebiete „Kansenzones“

In besonders problembehafteten Gebieten werden z. Z. folgende Vergünstigungen für neue Unternehmen erwogen:

- finanzielle Vergünstigungen im Bereich örtlicher Steuern (z. B. Grundsteuern) und örtlicher Gebühren
- Steuererleichterungen der Zentralregierung für Investitionen in Wohngebäuden und Infrastrukturen
- Subventionen und Finanzhilfen für Investitionen
- Befreiungen von Umweltauflagen

((Info-Kasten 2))

Großbritannien

City-Challenge-Programm

Mit den 1991 und 1994 begonnenen Ausschreibungsrunden werden durch das City-Challenge-Programm im Rahmen von 31 Projekten

- 3 150 Unternehmen gegründet
  - 53 500 Arbeitsplätze geschaffen
  - rd. 39 000 Wohnungen hergestellt oder modernisiert
  - und mit 564 Mio. GBP (rd. 1,6 Mrd. DM) öffentlicher Mittel
- rd. 1,3 Mrd. GBP (rd. 3,8 Mrd. DM) private Mittel aktiviert.

Single-Regeneration-Budget

In den 1995 und 1996 begonnenen Ausschreibungsrunden wurden 370 Projekte ausgewählt, die zu

- rd. 80 000 Unternehmensgründungen führen
  - rd. 500 000 Arbeitsplätze schaffen oder sichern
  - und mit 2 Mrd. GBP (rd. 5,8 Mrd. DM) öffentlicher Mittel
- rd. 5 Mrd. GBP (rd. 14,5 Mrd. DM) private Mittel einwerben sollen.

((Info-Kasten 3))

Frankreich - Auswählte Maßnahmen „Pacte de Relance pour la Ville“

Wiederbelebung der Stadtquartiere

- Wirtschaftsförderung mittels Steuererleichterungen
- Bestehenden und neu gegründeten kleinen und mittleren Handels-, Dienstleistungs-, Handwerks- und Industrieunternehmen - insbesondere mit weniger als 50 Beschäftigten - werden hohe Freibeträge für Gewerbe-, Einkommen- und Grundsteuer sowie für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung eingeräumt.
- Errichtung einer öffentlichen Planungsbehörde für die Restrukturierung von Handel- und Gewerbeflächen
  - Schaffung von 100 000 Arbeitsplätzen für Jugendliche unter 25 Jahren (befristet auf 1-5 Jahre) bei Einrichtungen des öffentlichen Dienstes und des Wohnungswesens

Stärkung der öffentlichen Sicherheit

- Abordnung von 10 000 Militärdienstleistenden zu kommunalen Dienststellen und Schuleinrichtungen
- Abordnung von 4 000 Polizei- und Ermittlungsbeamten in gefährdete Stadtviertel
- Verkürzung der Strafverfahren bei schwerer Jugendkriminalität auf weniger als drei Monate
- Schaffung von 50 besonderen Betreuungseinrichtungen mit pädagogischer Ausrichtung für rückfällige jugendliche Straftäter mit Wiedereingliederungshilfen in die Schule

Verbesserung der Lebensbedingungen in den Wohnquartieren

- Erhaltung und Verbesserung der sozialen Mischung (z. B. durch Verzicht auf Fehlbelegungsabgabe sowie Zinsverbilligungen und andere Vergünstigungen für Wohnungsmodernisierungsmaßnahmen)
- Schaffung besonderer Instrumente zur Umstrukturierung der Wohnquartiere (z. B. Maßnahmen zur Entwicklung des sozialen Umfelds, zur Eingliederung der Bewohner in Beschäftigung)
- Verbesserung der Präsenz und der Qualität öffentlicher Dienstleistungen (z. B. durch Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs, Finanzierung kultureller Initiativen und Zuweisung erfahrener Beamter für die Stadtquartiere)

((Info-Kasten 4))

Deutschland

Primäre Ziele für die Entwicklung von Problemquartiere<sup>1)</sup>

- Aktivierung der örtlichen Potentiale, Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und sozialer Netze im Quartier
- Stärkung der örtlichen Wirtschaft, zielgerichtete Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privater Unternehmerschaft

- Förderung aller Möglichkeiten zur Verbesserung der örtlichen Beschäftigungssituation

- Wiederherstellung bzw. Absicherung gemischter Bewohnerstrukturen, Vermeidung der Konzentration einseitiger Bevölkerungsstrukturen

- Verbesserung der lokalen Infrastruktur im Interesse des sozialen Ausgleichs

<sup>1)</sup> Empfehlungen des vorläufigen Berichts der ARGEBAU

## Stadterneuerungspolitik in den Niederlanden im Kontext europäischer Entwicklungen

### 1. Der Kontext: Tendenzen der Stadterneuerung in Europa

#### 1.1 Neue Herausforderungen an die Stadterneuerung

- Mit dem Begriff der Stadterneuerung werden in den verschiedenen europäischen Ländern sicherlich sehr *unterschiedliche Inhalte, Konzepte und Politiken* verknüpft. Neben diesen Unterschieden bestehen jedoch *zahlreiche Gemeinsamkeiten*, die grundlegender Natur sind und die eine vergleichende europäische Betrachtung und Analyse rechtfertigen.
- Die Entwicklungen in unseren Städten und die sozialen und ökonomischen Veränderungsprozesse in unseren (städtischen) Gesellschaften sind längst keine nationalen mehr. Es handelt sich um *internationale Faktoren und Entwicklungen*, die einzelne Gesellschaften und politische Systeme in unterschiedlichen Situationen und in unterschiedlichem Masse treffen mögen, die jedoch überall die gleiche Struktur und Richtung aufweisen.
- Es zeigt sich insbesondere eine Entwicklung zunehmender *gesellschaftlicher Spaltung und Polarisierung*, die vor allem in den Städten sichtbar wird und kumuliert, die aber durchaus kein „städtisches“ Problem ist. Diese Entwicklung stellt steigende Anforderungen an öffentliches Handeln, dem gleichzeitig die Ressourcen schwinden. Es ist dieses Dilemma, das vor allem die Suche nach neuen Formen und Programmen der Stadterneuerung inspiriert – und das die Frage auch nach der Kooperation der verschiedenen staatlichen Ebenen neue Nahrung gibt.
- Bei der Analyse von aktuellen Tendenzen der Stadterneuerung in Europa, fallen insbesondere *zwei zentrale Handlungsbereiche* auf, die im Mittelpunkt der politischen und gesellschaftlichen Diskussion stehen und die eine hohe Veränderungsdynamik zeigen. Zum einen handelt es sich um Strategien, mit denen die Position im [regionalen, nationalen und internationalen] Konkurrenzkampf gefestigt und verbessert werden soll. Zum anderen handelt es sich um einen Handlungsstrang, der darum bemüht ist, die Folgen von wirtschaftlicher und sozialer Spaltung zu überwinden – im Sinne der Sicherung des Wohnungsbestandes und der städtischen Infrastruktur sowie der Überwindung von Ausgrenzung und sozio-ökonomischer Benachteiligung. Wenngleich sich in der Entwicklung beider Handlungsstränge zahlreiche Parallelen zeigen, gibt es dennoch auch

wesentliche Unterschiede und eigenständige Gesetzmäßigkeiten. Die folgenden Betrachtungen beziehen sich vorrangig auf den letztgenannten Handlungsbereich.

### 1.2 Aufgabenverständnis und Begriffsdefinition – „Mehr als nur Bauen...“

- Das Verständnis der Aufgabe „Stadterneuerung“ hat sich in fast allen europäischen Ländern in den letzten Jahren deutlich gewandelt resp. aufgeweitet. Stadterneuerung wird immer weniger als rein bauliche und als eine zeitlich begrenzte Aufgabe gesehen – sie entwickelt sich mehr und mehr zu einer sehr *komplexen und umfassenden Daueraufgabe*.
- Bezogen auf die *Inhalte* bedeutet dies, daß die Aufgabe der Stadterneuerung, wie sie in den meisten europäischen Ländern mittlerweile wahrgenommen und definiert wird, sich bei weitem nicht mehr nur oder auch nur vorrangig auf bauliche Aufgaben beschränkt. Vielmehr sieht sie sich in zunehmendem Maße mit der Herausforderung konfrontiert, sich in einem sehr umfassenden Sinne einer Vielzahl von gesellschaftlichen Problemen [sozial, ökonomisch, kulturell...] zu stellen, die in den Städten ihren sichtbarsten Ausdruck finden und daher zumeist als „städtische Probleme“ oder „Probleme unserer Städte“ bezeichnet werden. Ein sehr deutliches Beispiel hierfür ist die britische Politik, insbesondere mit ihrem „City Challenge-Programme“ und dem aktuellen „Single Regeneration Budget“ [vgl. Froessler/Wagner 1994 und - aktueller - Department of the Environment (Hg.) 1997].
- Bezogen auf die *Formen* hat sich bereits in den 70er und 80er Jahren eine Trendwende von den großmaßstäblichen Eingriffen und Abrissen [klassische Sanierung] zu einer bewohnerorientierten und behutsamen Bestandsentwicklung in den meisten Ländern gezeigt [vgl. Selle 1994]. In den 90er Jahren hat sich dieser Veränderungsprozeß fortgesetzt. Die heute vorherrschenden Strategien können vielleicht am einfachsten mit dem Begriff von *integriertem und flexiblem Ressourcenmanagement* beschrieben werden. Dies gilt zumindest für ihre Zielebene, wenngleich in der praktischen Umsetzung noch vielfach – vor allem bürokratische und politische – Hindernisse in Erscheinung treten, die die tatsächlichen Errungenschaften deutlich hinter dieses Ziel zurückfallen lassen [vgl. auch Punkt 3].

### 1.3 Neue Organisation von Planung und Umsetzung –

#### „Vom großen Plan zum flexiblen Prozeß“

- Mit dieser Entwicklung ist naturgemäß auch ein Formwandel einhergegangen. Er läßt sich mit dem Begriff des Wandels vom „großen Plan“ zum „flexiblen Prozeß“ beschreiben.

- Neben der Prozeßorientierung zeigt sich auch eine eindeutige *Projektorientierung*. Pläne werden in zunehmendem Maße nur noch als Orientierung für solche Entwicklungen erarbeitet und lassen entsprechend *große Spielräume für Präzisierung und vor allem Aushandlung* während der Umsetzung.

#### 1.4 Neue Wege der Politikentwicklung –

“Wachstum von unten statt Verordnung von oben...”

- Beobachtet man die Entstehung von [Förder-]Programmen und Politiken im europäischen Ausland, so fällt auf, daß sich in zunehmendem Masse Entstehungsweise und „Regelungsdichte“ von staatlichen Förderprogrammen und Politiken ändern. Zusammengefaßt heißt dies, daß sich immer mehr die Erkenntnis durchzusetzen scheint, daß innovative Programme und Politiken nicht mehr „von oben verordnet“ werden können, sondern daß sie vielmehr „von unten wachsen“ müssen.
- Ein Weg, um dies in die Tat umzusetzen, ist zunehmend die *Initiierung von Pilotprojekten*, die sich um innovative Lösungen bemühen. Werden sie durch qualifizierte Strategien von Monitoring, Evaluierung und interkommunalem Erfahrungsaustausch begleitet, so bieten sie die beste Basis zur Erarbeitung von praktischen innovativen Lösungen, die dann zur Entwicklung allgemeiner Programme und Politiken genutzt werden können. Solche Verfahren lassen sich auf der *regionalen Ebene*, z.B. Hamburg [vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde (Hg.) 1996 und 1997], *nationalen Ebene*, z.B. Großbritannien [vgl. Froessler/Wagner 1994] und auch auf der *internationalen Ebene*, Europäische Union, hier insbesondere die aktuelle URBAN-Initiative [vgl. Europäische Union (Hg.) 1997a] beobachten. Im Kontext der föderalistisch organisierten Staaten kommt solch zentralstaatlich angebotenen Programmen oft die Funktion zu, auf regional und lokaler Ebene Know-how zu etablieren, innovative Lösungsstrategien anzuregen und damit indirekten Einfluß lokale und regionale Politik zu nehmen. Damit wird nationale und regionale Politik nicht weniger wichtig oder einflußreich – es wandelt sich lediglich *die Form*, mit der diese Politik am effizientesten Einfluß nehmen kann.
- Solche Prinzipien setzen sich vielfach auch in dauerhaften Politiken und Programmen durch, die ebenfalls davon ausgehen, daß die begrenzten Ressourcen am effizientesten eingesetzt werden, wenn die nationale und/oder regionale Ebene nur einen notwendigen Rahmen setzt, und die konkrete Ausfüllung der Politikinhalte der lokalen Ebene überläßt. Dieses Prinzip der *nationalen Politik als Wegbereiter „lokaler Maßarbeit“* ist sehr stark in

den niederländischen Politiken zu beobachten [vgl. Kapitel 2 und, ausführlicher, Froessler 1994b].

### 1.5 Neue Formen vertikaler Kooperation – “Der kooperative und interaktive Staat...”

- Die oben beschriebenen Probleme sozialer und ökonomischer Natur, die eine Suche nach neuen Politiken und Problemlösungen ausgelöst haben, bewirken nicht automatisch eine Kooperationswelle zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Im Gegenteil, eine Analyse der Diskussionen und der praktischen Schritte in zahlreichen Staaten Europas zeigt, daß es vielmehr Tendenzen gibt, sich steigender Kosten zu entledigen, indem versucht wird, sie auf eine andere staatliche Ebene abzuschieben – etwa von der nationalen auf die lokale. So verständlich solche Aktivitäten und Entwicklungen auch sind, sie bergen keinerlei Problemlösungspotential in sich.
- Ein solches Potential, mit den knapper werdenden Ressourcen verantwortungsbewußter umzugehen und sie effizienter einzusetzen, zeigt sich eher in Politiken und Programmen, die sich um neue Formen der Kooperation zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen bemühen. In den entsprechenden Modellen und Politiken wird das Prinzip der *Subsidiarität* gewahrt, jedoch *mit neuen Inhalten und Aufgabenteilungen* versehen. Dies läßt sich auch am Beispiel des zunehmenden Engagements der Europäischen Union zur Lösung städtischer Probleme in den Mitgliedsstaaten erkennen [vgl. Europäische Union (Hg.) 1997 a und Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997].
- Solch Experimente mit neuen Formen vertikaler Kooperation beziehen sich nicht nur auf die Zusammenarbeit zwischen Zentralstaat und Region/Stadt. Sie finden sich innerhalb der Städte auch als neue Formen der *Kooperation mit der Quartiersebene* und den dort vertretenen politischen Gremien wie auch Bewohnerorganisationen.

### 1.6 Neue Formen horizontaler Kooperation -

„Von der public-private zur lokalen Partnerschaft“

- Auch in horizontaler Hinsicht zeigen sich *neue Formen der Kooperation*, die eine *höhere Problemlösungskapazität* und damit *Effizienz der eingesetzten Ressourcen* versprechen. Dem liegt insbesondere die Erkenntnis zugrunde, daß die zunehmend komplexen Probleme unserer Städte sich nicht mehr oder nur noch sehr bedingt in Ressortzuständigkeiten aufspalten lassen.

- Auf der staatliche Ebene bedeutet dies neue Formen der Kooperation zwischen den relevanten Ressorts und Ministerien. Hierzu gibt es in der europäischen Praxis mittlerweile zahlreiche Modelle. Im Vordergrund steht dabei immer das Bemühen, der jeweiligen politischen Kultur entsprechend den besten Weg zu finden, Kooperation anzuregen, Ressort-egoismen zu überwinden ohne ein allzu großes Bedrohungspotential [Verlust der Hoheit über die bewirtschafteten Mittel und die eigenen Politikinhalt] zu erzeugen [vgl. hierzu verschiedene Beiträge in Froessler/Lang/Selle/Staubach (Hg.) 1994].
- Auf der *lokalen und regionalen Ebene* sind ähnliche Bemühungen zur Überwindung von Ressortegoismen zu beobachten – im Sinne der integrierten Bearbeitung von komplexen Problemen. Hier wird es ebenfalls in jedem einzelnen Land – und auch lokalen und regionalen Kontext – darum gehen, die der herrschenden politischen Kultur angemessenste Lösung zu finden. Solche Koordination kann verwaltungintern erfolgen [Runde Tische, integrierte Arbeitsstäbe, Umorganisation von Ressorts], in vielen Fällen erscheint es einfacher, diese Aufgabe der Koordination und Steuerung an externe Einrichtungen zu vergeben [vgl. Bischoff/Selle/Sinning 1995].
- Die öffentlichen Diskussionen zu diesem Thema haben sich im Laufe der letzten Jahre zunehmend auf die sogenannten „*public-private-partnerships*“ konzentriert, die dadurch für viele Politiker zum scheinbaren Allheilmittel avanciert sind. In der Praxis hat sich dieses Konzept jedoch als zu eng erwiesen und bedarf *eine Aufweitung in zweifacher Hinsicht..* Zum einen kann eine Einbeziehung des privaten Sektors sich nicht auf Vertreter der Wirtschaft und Unternehmen beschränken. Genauso wichtig für den Erfolg von entsprechenden Projekten und die langfristige Sicherung des Nutzens eingesetzter Ressourcen ist eine angemessene Aktivierung und Beteiligung von Bewohnern und ihren Vertretungsorganisationen [s. folgende These]. Zum zweiten hat sich gezeigt, daß eine Fokussierung auf die Dimension „öffentlich - privat“ nicht die wesentlichen Probleme aufgreift. Viel größere Widerstände liegen in der Regel in der Kooperation der verschiedenen Akteure des öffentlichen Sektors. Daher erscheint für zukünftige Diskussionen und Politikentwicklung der Begriff der *umfassenden „lokalen Partnerschaften“* wesentlich erfolgversprechender.

### 1.7 Eine neue Rolle für Bewohner und Bürger – “Die Versorgten werden Akteure...”

- Wie bereits erwähnt, kommt im Rahmen innovativer Strategien und Politiken zur Stadterneuerung den Bewohnern und ihren Vertretungsorganisationen eine immer größere Rolle zu. Zentraler Anlaß ist insbesondere die Erkenntnis, daß die *Sozialstaaten* an ihre *Grenzen* geraten und die vorherrschende Versorgungsmentalität langfristig nicht mehr durchzuhalten und zu finanzieren sein wird [auch: langfristige Sicherung der eingesetzten Ressourcen und Entwicklung von Potentialen].
- Die erfolgreiche Übernahme von mehr Verantwortung durch Bürger und Bewohner hat jedoch zahlreiche *Voraussetzungen*. Es zeigt sich sehr eindeutig, daß öffentliche Verantwortung nicht schlichtweg abgegeben werden kann, um Ressourcen einzusparen. Vielmehr muß dies langfristig vorbereitet sein [Wachstum einer neuen demokratischen Kultur] und bedarf gezielter Unterstützung und Unterstützungsstrukturen. Insbesondere kann dies nur erfolgreich sein, wenn Bewohner und ihnen nahestehende quartiersgebundene Organisationen *langfristig unterstützt* werden, um sich für diese neue Rolle zu qualifizieren und nur wenn sie auch ihrem Engagement entsprechend an den *Entscheidungsstrukturen* beteiligt werden [vgl. Froessler 1997 und Europäische Union (Hg.) 1997b].

### 1.8 Neue Finanzierungsformen – “Der Synergieeffekt integrierter Fonds...”

- Die oben erläuterten neuen Verfahren der Kooperation in vertikaler wie auch horizontaler Hinsicht bedingen natürlich auch neue Verfahren der *gemeinsamen und integrierten Finanzierung umfassender Projekte*. Hierzu wurden in verschiedenen europäischen Ländern unterschiedliche Formen entwickelt. Hier, wie in allen anderen angesprochenen Fragen und Themen, ist es von großer Bedeutung, eigenständige Lösungen zu finden, die den jeweiligen politischen und administrativen Strukturen und Kulturen Rechnung tragen müssen. Die Einschränkung der Verfügungsgewalt über eigene Budgets ist eine der schwierigsten und sensibelsten Aufgaben in diesem Kontext. Wichtig ist jedoch das Grundprinzip – für neue und innovative Politiken *nicht mehr Geld und Ressourcen* aufzuwenden, sondern die bestehenden Mittel auf eine effizientere Art einzusetzen – ihre Problemlösungskapazität zu erhöhen und einen Mehrwert zu erzeugen, der sich aus der abgestimmten und koordinierten Einsatz von Ressortmitteln ergeben kann.

- Kooperative Lösungsstrategien wie sie etwa in *Frankreich* und in *Nordrhein-Westfalen* umgesetzt werden, etablieren interministerielle Gremien, in denen gemeinsam über die integrierte Verwendung von Ressortmitteln entschieden wird. Dies sorgt für eine Abstimmung und beläßt zugleich die Verantwortung für die eigenen Budgets in den entsprechenden Ressorts.
- Im *britischen Modell* wurden alle relevanten Probleme schlichtweg als „Städtische Probleme“ definiert und die entsprechenden Projekte und Programme wurden entsprechend ausschließlich von einem, dem dafür zuständigen Ressort [DoE] finanziert. Eine solche Lösung minimiert den Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf, läßt sich jedoch sicherlich nicht einfach in andere politische Systeme transferieren.
- Ein interessantes Element, das die Umsetzung von integrierten Projekten und Strategien vor Ort deutlich erleichtern und fördern kann, zeigt die niederländische Praxis: Hier wurde erkannt, daß zwar viele Probleme sich durch die Bündelung unterschiedlicher Ressortmittel umfassend bearbeiten lassen, daß hierbei aber oft Förderlücken und Programmunverträglichkeiten auftreten. Zur Überwindung dieser Brüche wurde ein eigener Fonds zur Verfügung gestellt, der eine sog. „Schmierölfunktion“ hatte. Er wurde nur zur gezielten Verknüpfung von Ressortmitteln genutzt.
- Für die lokale Praxis der Umsetzung integrierter Projekte haben sich sogenannte „Feuerwehrtöpfe“ als sehr hilfreich erwiesen. Hierbei handelt es sich um relativ kleine Budgets, die frei und flexibel einsetzbar sind. Sie werden vor allem dazu eingesetzt, kurzfristig bestehende Blockaden zu überwinden und Kooperationen zu erzeugen. Sie werden in den meisten Fällen von den lokalen Verwaltungen bewirtschaftet, in Einzelfällen [vor allem in den Niederlanden] von den Bewohnern selbst.

#### 1.9 Förderkriterien und Projektauswahl – „Von der Versorgung zum Wettbewerb...“

- Entsprechend den neuen Zielsetzungen der genannten innovativen Stadterneuerungsprogramme und -politiken zeigen sich auch neue Formen der *Projektauswahl* und *Förderkriterien*.
- Bezogen auf die *Projektauswahl* und *-priorisierung* läßt sich ansatzweise eine Tendenzwende von der Argumentation über „Bedürftigkeit“ zum Nachweis der „Innovation“ beobachten. Es treten solche Kriterien und Ausschreibungen in den Hintergrund, die die größte Bedürftigkeit nachweisen und damit ihren Förderanspruch

begründen. Statt dessen wird ein steigendes Gewicht auf die Überzeugungs- und Innovationskraft der vorgeschlagenen Projekte und Strategien gelegt. Dies bedingt auch eine neue Generation von vorbereitenden Analysen, wie sie insbesondere in der niederländischen und britischen Praxis zu beobachten sind. Nur wenn in diesen Analysen auch systematisch die Potentiale der Zielgruppen und -gebiete herausgearbeitet werden, können sie auch als Grundlage zur Beurteilung von zukunftsweisenden Strategien und Projekten dienen, die sich bemühen, nicht nur „Bedürftigkeit zu versorgen“, sondern Potentiale zu entwickeln und langfristig tragfähige Verbesserungsprozesse zu initiieren, die mit einer „Emanzipation“ der Zielgruppen einhergehen.

- Bezogen auf die Vergabe von Fördermitteln führt dies dazu, daß Ausschreibungen für Fördermittel nicht mehr automatisch nach Bevölkerungsschlüssel oder sozio-ökonomischen Daten verteilt werden, sondern daß eine Bewerbung im *Wettbewerbsverfahren* erfolgt – wie etwa in der britischen Politik der „City Challenge“ bereits umgesetzt oder in der Hamburger Politik zur Armutsbekämpfung und ökonomischen Quartiersentwicklung derzeit in Planung.
- Nach den bisherigen Schilderungen verwundert es nicht, daß auch die Frage nach den beteiligten Partnern ein Kriterium ist, das zunehmend an Bedeutung für die Gewährung von Fördermitteln gewinnt. Dies zeigt sich sehr stark in der britischen Praxis und genauso deutlich sicherlich an den Förderkriterien für europäische Mittel. Nur wenn im Vorfeld der Förderung nachgewiesen werden kann, daß alle zur Lösung der anstehenden Probleme notwendigen Partner das Projekt unterstützen werden, kommt es hier zu einer Förderzusage. In vielen Fällen wird die Ernsthaftigkeit des Engagement einzelner Partner daran gemessen, ob sie bereit sind – und dies auch im Vorfeld schriftlich zusagen – sich an der Finanzierung des Projektes zu beteiligen.

## **2. Das Beispiel Niederlande: 13 Jahre Erfahrungen mit integrierten Politiken für benachteiligte Stadtquartiere**

Die aktuelle Situation der Niederlande zeigt sehr eindeutig die oben genannten Spaltungstendenzen und belegt, daß selbst wirtschaftliches Wachstum kein Garant dafür sein kann, daß die hier genannten Probleme von sozialer Ausgrenzung und kumulativer Benachteiligung sozusagen „selbstregulierend“ verschwinden würden. Im internationalen Vergleich zeigen die Niederlande zur Zeit ein außergewöhnliches Beschäftigungswachstum und einen ebenso

starken Rückgang der Arbeitslosenzahlen – eine Entwicklung, die mittlerweile in zahlreichen Artikeln als „das niederländische Jobwunder“ bezeichnet wird:

- während in Deutschland zwischen 1993 und 1996 ein Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen um 2,12% zu verzeichnen war, kam es in dieser Periode in den Niederlanden zu einem Anstieg der Erwerbstätigen um 3,29% [vgl. Der Spiegel, Nr. 17/1997, S. 25];
- parallel dazu sinken die Arbeitslosenzahlen in den Niederlanden kontinuierlich und drastisch: Im Juli 1998 waren noch 273.000 Personen als arbeitslos gemeldet, was einen Rückgang um 106.000 innerhalb eines Jahres bedeutet [zu einer kritischen Auseinandersetzung mit diesen Statistiken und Entwicklungen vgl. Schmid 1997].

Während jedoch diese äußerst ungewöhnliche positive Entwicklung stattfindet, nimmt die Armut für bestimmte Teile der niederländischen Bevölkerung zu und Tendenzen und Situationen der Ausgrenzung verfestigen sich. Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß die Stadträte der vier großen niederländischen Städte [Amsterdam, Den Haag, Rotterdam und Utrecht] im Vorfeld der 98er Wahlen ein Memorandum verfaßt haben, in dem sie die neue Regierung aufforderten, in einer neuen, zielgerichteten Politik neue Wege der Bekämpfung solcher Tendenzen und Probleme in den niederländischen Städten entgegenzutreten. Dies hat letztendlich zur Etablierung der aktuellen „Großstadtpolitik“ [Grote Stedenbeleid] geführt [vgl. 2.3].

Diese Politik steht in einer langen Tradition entsprechender Ansätze in den Niederlanden: Seit nunmehr 13 Jahren werden eigenständige Politiken zur Bekämpfung der Probleme benachteiligter Stadtgebiete und Bevölkerungsgruppen umgesetzt. Im wesentlichen handelt es sich dabei um die folgenden Politiken, die im folgenden kurz vorgestellt werden sollen:

- das PCG-beleid;
- die Politik der Sozialen Erneuerung;
- die aktuelle Großstadtpolitik.

### *2.1 Das PCG-beleid*

Das PCG-beleid wurde im Jahr 1985 von der niederländischen Regierung als experimentelles Programm eingeführt, zunächst begrenzt auf 4 Jahre. Dem wir die Beobachtung vorausgegangen, daß – gerade in den mittelgroßen und großen Städten des Landes – gesellschaftliche und soziale Probleme eine Tendenz zur räumlichen Konzentration aufwiesen. Es

entstanden in zunehmendem Maße Gebiete, die sich durch eine Kumulation von Problemen – baulicher, sozialer und auch ökonomischer Art – auszeichneten. Die Probleme wiesen hier eine Intensität und Verflechtung auf, die mit den gängigen Instrumenten der Stadterneuerung nicht mehr wirkungsvoll zu beheben war. So wurde dann im Jahr 1985 das *PCG-beleid* eingeführt, ein Kürzel, das für eine auf sogenannte „Problemkumulationsgebiete“ ausgerichtete Politik steht. Dieser Handlungsansatz wurde zunächst aus dem Kontext der niederländischen Minderheitenpolitik entwickelt, für die das Innenministerium [BiZa] zuständig ist. Bei diesem Ressort lag daher auch von Anfang an die Aufgabe, die Federführung bei Entwicklung und Umsetzung des PCG-beleids zu übernehmen.

Das *zentrale Anliegen* dieser Politik war es, die Projekte und Maßnahmen unterschiedlicher Politikbereiche, die bislang getrennt voneinander umgesetzt wurden, konzeptionell und pragmatisch in einer umfassenden Strategie zusammenzuführen und eine Bündelung zu integrierten Handlungsansätzen vor Ort zu fördern. Dieses Ziel basierte auf der Annahme, daß die angesprochenen Probleme sich in den am meisten benachteiligten Stadtquartieren gegenseitig bedingen und verstärken, und daß die zu ihrer Lösung eingesetzten Ressourcen und Handlungsansätze dieser Vernetzung von Problemlagen Rechnung tragen müßten, um eine möglichst hohe Wirkung zu erzielen. Von der damit angestrebten Koordination verschiedener Ressorts und der Förderung der Umsetzung integrierter Handlungsansätze vor Ort erwartete man synergetische Effekte, den sogenannten „Mehrwert“ des PCG-beleid gegenüber den klassischen isolierten Ansätzen einzelner Fachressorts. Diese Grundannahme und die daraus abgeleiteten Ziele sind in der Zwischenzeit in zahlreichen europäischen Ländern Kernbestandteile innovativer Politiken geworden. Zum Zeitpunkt der experimentellen Einführung im Rahmen des niederländischen PCG-beleid war eine solche Herangehensweise noch höchst innovativ. Damit hat das PCG-beleid sicherlich auch stimulierend auf die Politikentwicklung in zahlreichen anderen Ländern und ausländischen Städten gewirkt. Dies wurde durch eine systematische Begleitung, Evaluierung und Dokumentation der Aktivitäten sicherlich erleichtert.

Mit den formulierten *zentralen Inhalten* zielte diese Politik auf den Abbau von Defiziten und Problemen im bezug auf die vier W's – wonen, weten, welzijn, werken [Wohnen, Bildung, Soziales und Arbeiten] – ab. Das Verfahren der Umsetzung gestaltete sich wie folgt: Es erfolgte zunächst von seiten des Innenministeriums eine Auswahl von 30 Quartieren in 16 niederländischen Städten und Gemeinden, die zur Teilnahme an dieser experimentellen

Politik ausgewählt wurden. Für die vorab identifizierten Quartiere mußten die Städte dann sogenannte „Gebietspläne“ entwickeln, aus denen deutlich werden mußte

- welcher Art die Problemkumulation im einzelnen Quartier war,
- mit welchen Strategien und Projekten die Gemeinde diesen Problemen zu begegnen beabsichtigte und
- wie der integrierte Handlungsansatz in praktischer, und insbesondere auch organisatorischer Hinsicht gestaltet werden sollte.

Nach einer Abstimmung mit der Regierung über diese Pläne kam es dann zum Abschluß einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Reich und den jeweiligen Gemeinden. Für das Reich zeichneten insgesamt 6 Ministerien, die finanzielle Mittel zu diesem Programm beitrugen. In diesen Verwaltungsvereinbarungen war für alle Städte ein allgemeiner Teil enthalten, der die generellen Ziele und Verfahrensweisen dieser Politik festschrieb. Da man jedoch auf eine „lokale Maßarbeit“ abzielte, konnten für jede teilnehmende Gemeinde spezielle Regelungen vereinbart werden. Der Abschluß dieser Verwaltungsvereinbarung bedeutete für die Gemeinden, für die Dauer von zunächst 4 Jahren einen integrierten Fonds zur Durchführung ihres örtlichen PCG-beleid zu erhalten. Die *Finanzierung* dieses Fonds' wurde wie folgt organisiert:

- Den größten Teil daran machten die Mittel des Arbeits- und Sozialministeriums aus, da Beschäftigungsaspekte einen zentralen Stellenwert in diesem Programm einnahmen, stets aber verknüpft mit anderen Zielen der Quartierserneuerung.
- Ein zweites Element der Finanzierung bildeten die sogenannten „ministeriellen Mittel“ – finanzielle Ressourcen, die andere Ministerien in den Fonds einspeisten.
- Die dritte Mittelgruppe kam vom Innenministerium und sie hatte eine zentrale Bedeutung. Hier handelte es sich um frei einsetzbare Mittel, bei denen die sogenannte „Schmierölfunktion“ im Vordergrund stand. Das heißt, sie konnten dazu eingesetzt werden, Verknüpfungen zwischen einzelnen Projekten zu schaffen und Lücken, die durch kein Förderprogramm gedeckt waren, auszufüllen. Damit leistete diese Mittelgruppe einen sehr wichtigen Beitrag zur Umsetzung von wirklich integrierten und ressortübergreifenden Projekten und Strategien.
- eine *horizontale Kooperation auf der Reichsebene*, wo sich die verschiedenen Fachministerien zur Bereitstellung eines neuen, integrierten Förderprogrammes koordinieren mußten und

- eine *horizontale Kooperation auf der lokalen Ebene*, wo die verschiedenen Gemeindeämter einen koordinierten Handlungsansatz entwickeln und auch andere Akteure wie Arbeitsamt, Bewohner(-organisationen) etc. in ihre Strategie und deren Umsetzung einbinden mußten.

Darüber hinaus wurden auch *neue Abstimmungs- und Kooperationsstrukturen in vertikaler Hinsicht* entwickelt. Es sollte zu einer Neuorganisation des Verhältnisses zwischen Gemeinden und Reich kommen, indem die kommunale Ebene über die freiere Verwendung der Budgets größere Handlungsspielräume von den Fachministerien erhalten sollte. Von den Gemeinden wurde wiederum erwartet, so viel Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum wie möglich in die Quartiere zu dezentralisieren, denn im Vordergrund sollte das Bemühen stehen, diese Politik als die „Ablieferung lokaler Maßarbeit“ zu gestalten.

## 2.2 Die Politik der Sozialen Erneuerung

Während sich das PCG-beleid noch in der Umsetzungsphase befand, kam es in den Niederlanden 1989 zu einem Regierungswechsel: die regierungserfahrene Koalition aus Christ-Demokraten [CDA] und rechten Liberalen [VVD] scheiterte bei den Wahlen und es folgte eine große Koalition aus CDA und Sozialdemokraten [PvdA]. Diese neue Regierungskoalition erklärte die Politik der Sozialen Erneuerung zu einem ihrer zentralen politischen Anliegen. Dabei war die Idee dazu im kommunalen Raum entstanden: Sie wurde in Rotterdam als Antwort auf die weiter fortschreitende Polarisierung der städtischen Gesellschaft und die weitere Konzentration und Kumulation von Problemen in bestimmten städtischen Quartieren und Gebieten entwickelt.

Es ist nicht einfach, die Politik der Sozialen Erneuerung genau zu definieren, da sie sehr viel meinen kann und unterschiedliche Definitionen kursieren. Das niederländische Kabinett drückte es folgendermaßen aus: „Es geht oft um miteinander zusammenhängende Probleme von gesellschaftlicher Isolierung, Unsicherheit in der Nachbarschaft, Langzeitarbeitslosigkeit, unzugängliche oder nicht aufeinander abgestimmte soziale Einrichtungen und dergleichen. Diese Probleme werden besonders im Bereich des Zusammenlebens spürbar, bei den Menschen selbst und in ihrem direkten Lebensumfeld. Das Kabinett will dazu anregen, daß diese Probleme intensiv und in ihrem gegenseitigen Zusammenhang angepackt werden. Soziale Erneuerung bedeutet auch, daß die Menschen, um die es geht, direkt beteiligt werden bei der Suche nach Lösungsansätzen. Dabei müssen die Menschen auf ihre Eigenverantwortlichkeit angesprochen werden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist es, daß

eine gemeinsame Anstrengung durch das Reich, die Gemeinden, die gesellschaftlichen Organisationen, Einrichtungen und die Betroffenen selbst erfolgt. In dieser Hinsicht bedeutet Soziale Erneuerung auch, ein neues Gleichgewicht zu finden in den Verantwortlichkeiten zwischen diesen Parteien“ [BiZa 1991]. Wie schon beim PCG-beleid, waren mit dieser neuen politischen Initiative keine zusätzlichen Mittel verbunden. Das heißt, es gibt eine gewissen Deckung zwischen den Anliegen und Zielen des PCG-beleid und der Sozialen Erneuerung. Doch letztere brachte eine deutliche Aufweitung in räumlicher, zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht mit sich.

- Bezogen auf die *räumliche Dimension* bedeutete dies, daß die Teilnahme an dieser Politik nicht mehr auf einen ausgewählten Kreis von Gemeinden und Quartieren begrenzt wurde, sondern allen niederländischen Gemeinden offenstand.
- Bezogen auf die *zeitliche Dimension* bestand die Aufweitung darin, daß es sich bei der Sozialen Erneuerung nicht mehr um ein zeitlich begrenztes Experiment handelte. Sie stellte vielmehr die als dauerhaft angelegte Etablierung einer Politik dar, die auf eine Integration in das allgemeine Verwaltungshandeln und damit eine dauerhafte Erneuerung auch der politisch-administrativen Systeme abzielte. Um sie möglichst schnell auf den Weg zu bringen, wurde – wie schon beim PCG-beleid – auf der Basis einer für zunächst vier Jahre gültigen Verwaltungsvereinbarung zwischen Reich und Gemeinden gearbeitet. Bis zu deren Ende sollte ein „Gesetz Soziale Erneuerung“ und ein „Fonds Soziale Erneuerung“ als zeitlich unbegrenzte Grundlage und Ressource für diese Politik beschlossen sein [zur Realisierung dieser Pläne siehe weiter unten].
- Die *inhaltliche Dimension* dieser Aufweitung wird aus den sogenannten „Zirkeln“ der Sozialen Erneuerung deutlich: Der erste Zirkel befaßt sich mit einer Erneuerung der Handlungsweisen und Strategien im Bereich *‘Arbeit, Bildung und Einkommen’*; der zweite Zirkel zielt auf eine *‘Verbesserung der Qualität des Wohn- und Lebensumfeldes’* und der dritte Zirkel schließlich zeigt besonders deutlich die neu hinzugekommene inhaltliche Dimension dieser Politik: er zielt auf *‘Innovationen im sozio-kulturellen Gebiet’* ab – das meint eine *Neuorganisation des Systems sozialer Dienste und öffentlicher Organisationen*: Man ging davon aus, daß gewisse gesellschaftliche Veränderungen wie etwa die steigende Durchalterung der Bevölkerung oder die Tendenzen zu Individualisierung und sich ändernden Lebensstile es notwendig machen, bestimmte Dienstleistungen auf andere, den sich wandelnden Rahmenbedingungen eher angepaßte Art anzubieten. Der wichtige

Grundsatz hierbei: Es ist auf Dauer nicht durchzuhalten [und zu finanzieren], für jeden neuen Bedarf neue Organisationen und Dienstleistungen zu gründen. Vielmehr müssen sich die bestehenden Organisationen, Anbieter und Angebote so weiterentwickeln und qualifizieren, daß sie auf neue Bedarfe und Bedürfnisse angemessen und effizient reagieren können.

Der *Verfahren der Umsetzung* war dem des PCG-beleid vergleichbar. Alle Gemeinden hatten nun das Recht, mit dem Reich – auch hier lag die Federführung wieder beim Innenministerium [BiZa] – eine Verwaltungsvereinbarung zur Sozialen Erneuerung abzuschließen. Hierzu wurde ein Modellvertrag entwickelt, der Spielräume für spezielle Vereinbarungen mit einzelnen Gemeinden ließ. Sehr vereinfacht ausgedrückt sah das Verfahren und der Vorteil dieser Regelung folgendermaßen aus: Es wurde eine Reihe von Förderprogrammen und finanziellen Regelungen aus dem Geschäftsbereich von sechs verschiedenen Ministerien ausgewählt, die in die sogenannte „Reichweite“ der Sozialen Erneuerung einbezogen wurden. Das heißt, für alle Fördertatbestände, die in diesen Regelungen und Programmen enthalten waren, konnten die Gemeinden, die sich zu einer Teilnahme entschlossen hatten, die Mittel ihres „Fonds Soziale Erneuerung“ verwenden. Wichtig dabei: Es muß dann nicht mehr per Förderprogramm abgerechnet werden. Die gesamten Mittel des Fonds' können für die gesamte Palette aller einspeisenden Regelungen und Programme verwendet werden, ohne künstliche verwaltungstechnische Grenzen einhalten zu müssen. Gemeinden konnten aber auch beantragen, nur bestimmte Regelungen in diesen Fonds einzuspeisen, und andere Förderprogramme wie auch vorher getrennt davon zu bewirtschaften. Damit wurde sicherlich die Entwicklung integrierten Handelns vor Ort deutlich erleichtert.

Mit der Unterzeichnung der o.g. Verwaltungsvereinbarung verpflichteten sich die Gemeinden ihrerseits,

- für das Zustandekommen eines *integrierten Handlungsansatzes* auf der lokalen Ebene zu sorgen;
- die für die *horizontale Kooperation* vor Ort notwendigen Verwaltungsvereinbarungen abzuschließen, von denen beispielsweise die mit der Arbeitsverwaltung und den nicht-öffentlichen Schulen verbindlich vorgeschrieben waren;
- für eine *aktive Beteiligung der Zielgruppen* an der Entwicklung und Umsetzung dieser Politik der Sozialen Erneuerung zu sorgen.

Im Gegensatz zum PCG-beleid, auch dies eine wichtige Aufweitung, bezieht sich die Soziale Erneuerung nicht mehr nur auf bestimmte, vorab definierte Quartiere. Sie hat insgesamt drei Dimensionen, die nach den Ergebnissen von Untersuchungen auch von der Mehrzahl der beteiligten Kommunen genutzt werden. In einer sehr frühen Evaluierung aus dem Jahr 1992 zeigten sich bei 10 untersuchten Städten die folgenden Ergebnisse:

- alle Gemeinden hatten eine *gesamtstädtische Politik* entwickelt, die sich z.B. auf den Abschluß von Kooperationsvereinbarungen mit den nichtöffentlichen Schulen und der Arbeitsverwaltung, sowie auf die Informations- und Aktivierungsarbeit bezog;
- all Gemeinden hatten darüber hinaus auch einen *Zielgruppenansatz* entwickelt, ausgehend von der Erkenntnis, daß „Routinepolitik“ nicht genügend auf die besonderen Bedürfnisse bestimmter benachteiligter Gruppen eingeht;
- und schließlich hatten alle untersuchten Gemeinden auch einen *gebietsbezogenen Handlungsansatz* gewählt, in dem vorrangig die Vernetzung von verschiedenen Maßnahmenbereichen zu integrierten Strategien und Projekten erfolgte. [vgl. Sociaal en Cultureel Planbureau 1992, S. 26 f.]].

Im Gegensatz zum PCG-beleid, und sicherlich auch aus dieser Erfahrung lernend, wurde bei der Umsetzung der Politik der Sozialen Erneuerung von Anfang an eine große Betonung auf die Etablierung einer kontinuierlichen Begleitung und Evaluierung gelegt. Es wurde ein Berichtsmodell erarbeitet, mit dem alle Kommunen zu Beginn ihrer Aktivitäten bestimmte Daten sammeln und definierte Tatbestände analysieren und beschreiben mußten. Auf dieser Basis mußten sie dann jährlich einen Bericht über ihre Fortschritte abgeben. Zusätzlich wurden verschiedene Einrichtungen mit Aufgaben der Begleitforschung beauftragt. Die Ergebnisse dieser Begleitforschung zeigten schon zu einem recht frühen Zeitpunkt zwei zentrale Probleme bei der Umsetzung dieser neuen Politik:

- Zum einen zeigten sich erneut Probleme beim Engagement der verschiedenen Fachministerien und bei ihrer Bereitschaft, finanzielle Ressourcen über den „Fonds Soziale Erneuerung“ global zur Verfügung zu stellen. In diesen Fonds wurden zunächst erheblich weniger Mittel eingespeist, als dies ursprünglich vorgesehen und angekündigt war. Verbunden mit der Tatsache, daß auch viele als „frei verfügbar“ gekennzeichnete Gelder bei den Gemeinden bereits mit verbindlichen Zusagen an andere Träger versehen waren, schränkte dies den Handlungsspielraum der Kommunen deutlich ein und sorgte für Unmut.

- Zum anderen zeigten einige der Untersuchungen, daß es gerade der dritte Zirkel [Modernisierung des politisch-administrativen Systems und der Organisationen] war, der die größten Probleme und die geringsten/langsamsten Fortschritte in der Praxis zeigte.

Zum *aktuellen Stand der Umsetzung* dieser Politik ist folgendes anzumerken: Zum 1. Januar 1994 wurde ein zeitlich begrenztes Gesetz zur Sozialen Erneuerung eingeführt, das auch die Grundlage für den „Fonds Soziale Erneuerung“ bildete. Der Erlass des endgültigen Gesetzes verzögerte sich dann bis zum 1. Januar 1998. Ziel - und teilweise Realität - ist es, daß die Prinzipien der Sozialen Erneuerung als dauerhafte Elemente in das Handeln der niederländischen Kommunen einfließen. Und das ist sicherlich eine sehr ambivalente Vorstellung: Auf der einen Seite zeigen aktuelle Evaluierungen [vgl. etwa SCP 1998], daß dem in der Tat so ist und daß es zahlreiche bleibende Verbesserungen im kommunalen Handeln als Ergebnis dieser Politik gibt. Auf der anderen Seite gibt es sicherlich auch Tendenzen der „Verwässerung“ - und der Begriff der Sozialen Erneuerung wurde sicherlich in mancher Hinsicht auch „mißbraucht“ - als Etikett für sehr viele unterschiedliche Aktivitäten und Tatbestände, die nicht immer und unbedingt innovativ und im Sinne der Sozialen Erneuerung sind. Es herrscht der Eindruck, die Soziale Erneuerung, an der sich nun über 600 Städte beteiligen, sei „verwässert“ und viel zu unspezifisch geworden, so daß wieder eine neue Politik notwendig erschien, die sich konzentriert auf die Städte mit den größten Problemen richtet.

### 2.3 Die aktuelle „Großstadtpolitik“ [*Grote Stedenbeleid*]

Ausgangspunkt für diese Politik war eine Initiative der Städte Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht, die – wie bereits eingangs erwähnt – im Vorfeld der Wahlen ein Memorandum formulierten und der Regierung zu Verfügung stellten, in dem sie eine Verschlechterung der sozialen und ökonomischen Entwicklung in den großen Städten und eine steigende Polarisierung und Ausgrenzung beschrieben: „Soziale Ausgrenzung drohte für eine zunehmende Anzahl von Städten strukturell zu werden. Das lokale Investitionsniveau war auf ein kritisches Niveau gefallen mit negativen Folgen für die ökonomischen Aktivitäten und die Beschäftigungssituation. Bürger fühlten sich oft unsicher in ihrem eigenen Lebensumfeld. Was mit der „Sozialen Erneuerung“ in Gang gesetzt worden war, sollte auf keinen Fall verlorengelassen werden. Mit vereinten Kräften sollte an einer „Umkehr zum Guten“ für die Städte gearbeitet werden“ [BiZa 1998]. Die Räte dieser vier Städte forderten damit eine erneute politische Initiative zur Bekämpfung dieser Tendenzen bei der zu bildenden neuen Regierung ein. Das neu gebildete Kabinett regierte darauf mit der Einsetzung einer „politischen Regiergruppe“ unter Vorsitz des Ministerpräsidenten und setzte einen

Staatssekretär – J. Kohnstamm – ein, der mit der Koordination beauftragt wurde. Diese Regiegruppe entwickelte die Grundzüge einer neuen Politik, der „Großstadtpolitik“ [Grote Stedenbeleid], die wiederum auf Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Reich und ausgewählten Kommunen basiert.

Im Frühjahr 1995 wurde eine erste Reihe von Absprachen in Verträgen mit den großen vier Städten für die Dauer von 4 Jahren festgeschrieben. Im Herbst 1995 folgten entsprechende Verträge zwischen der Regierung und den 15 weiteren (mittel-)großen Städten. Dieser Teilnehmerkreis wurde dann schließlich Mitte 1997 noch einmal erweitert um weitere 6 Städte, so daß sich die Zahl der an dieser Politik teilnehmenden Städte auf nunmehr 25 beläuft. Für die großen vier Städte [Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht] wurde eine systematische Verknüpfung mit EU-Politik geschaffen, indem hier die Mittel aus dem URBAN-Programm konzentriert und somit beachtliche zusätzliche Ressourcen für diese Politik gesichert wurden.

Sehr stark zusammengefaßt läßt sich zunächst einmal feststellen, daß sich die Großstadtpolitik inhaltlich in zweierlei Hinsicht von der geschilderten Politik der Sozialen Erneuerung unterscheiden soll:

- zunächst legt sie ein stärkeres Gewicht auf *die ökonomischen Ziele* der Stadtentwicklung und -erneuerung;
- weiterhin soll sie wesentlich stärker als ihre Vorgänger an *Potentialen* orientiert sein statt an Problemen.

Dabei gelten die folgenden Grundprinzipien und Ausgangspunkte, die mit den Städten vertraglich vereinbart wurden:

- die Initiative soll in möglichst großem Maße bei den Städten selbst liegen – deren Regierolle soll verstärkt und die Politik „von unten nach oben“ entwickelt werden und dadurch auch den Zusammenhang zwischen dezentralisierten Politikfeldern erleichtern – Ziel ist die Entwicklung einer „interaktiven Politik“ zwischen Reich und Gemeinden;
- die Politik soll stärker als ihre Vorgänger „outputorientiert“ sein und
- im Mittelpunkt soll wieder die sogenannten „Entknöcherung“ [Abbau von Grenzen und Schotten zwischen Ressorts und Akteuren], Deregulierung, Dekonzentration und, wo möglich, Dezentralisierung von Kompetenzen stehen – auch möglich in Form von Experimenten.

Die mit den Gemeinden abgeschlossenen Verträge beziehen sich auf 4 Handlungsfelder:

- Arbeit und Ökonomie;
- Jugend und Sicherheit;
- Sorge und Auffang;
- Lebensqualität und Erziehung.

Dabei wurden die folgenden *Ziele* auf einer allgemeinen Ebene formuliert, die von den teilnehmenden Städten und Gemeinden mit lokalen „Aktionsplänen“ zu konkretisieren sind:

### **Arbeiten**

- 1□ Die [Langzeit-]Arbeitslosigkeit muß substantiell reduziert werden, insbesondere in den benachteiligten Stadtquartieren und unter benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Der wichtigste Meßpunkt hierbei ist der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der länger als ein Jahr arbeitslos ist, getrennt nach Quartier und Zielgruppe. Es gilt das Ziel, daß das Auseinanderdriften von städtischer versus nationaler Beschäftigungsentwicklung umgekehrt wird zu einer konvergierenden Entwicklung, was als eine deutliche Trendwende betrachtet werden könnte.
- 2□ Als primäre Zielstellung gilt, das städtische Arbeitsplatzwachstum – zumindest – auf das nationale Niveau zu bringen. Als spezifische Zielsetzung streben die G15 an, im Rahmen von je Stadt aufzustellenden Aktionsplänen Arbeit und Ökonomie eine weiter zu präzisierende Zunahme der Anzahl von Arbeitsplätzen im freien Markt, eine Revitalisierung der städtischen Gewerbegebiete und eine Zunahme von gewerblich genutzter Fläche zu erreichen. Hierbei wird es sich um ein substantielles Wachstum der städtischen KMU's handeln.

### **Erziehung**

- 1□ Die Ergebnisse in der Grundschuleraziehung, besonders in den benachteiligten Stadtquartieren, müssen verbessert werden. Meßpunkte hierbei sind die Zahlen zum Übergang in weiterführende Schulen und in Sonderschulen. Dazu werden die Städte Zielzahlen festlegen.
- 2□ Die Ergebnisse der weiterführenden Schulen und der beruflichen Bildung müssen verbessert werden. Meßpunkt dabei ist die der Rückgang der Anzahl von Jugendlichen, die ohne Abschluß die Schule verlassen. In Kooperation mit den betroffenen Schulen werden die Städte auch hier Zielzahlen definieren.

3□ Für Schulabgänger und arbeitslose Jugendliche ohne Startqualifikation wird ein schlüssiger Handlungsansatz umgesetzt im Hinblick auf ihre Ausbildung. Meßpunkt hierbei ist die Anzahl Jugendlicher mit einer Startqualifikation. Auch hierzu werden die Städte in Kooperation mit den betroffenen Organisationen und Trägern Zielzahlen definieren.

4□ Für Neuankommende wird ein schlüssiger Handlungsansatz im Hinblick auf ihre Einbürgerung realisiert. Meßpunkt hierfür ist die Anzahl der Einbürgerungsarrangements, wozu auch Einbürgerungsverträge und die Dauer der Wartezeit auf den Wartelisten oder das Nichterreichen zählt. Ziel ist es, die Wartelisten auf ein handhabbares Niveau zurückzubringen [nicht mehr als zwei Monate Wartezeit]. Es werden in ausreichendem Maße Möglichkeiten bereitgestellt, um schwierig erreichbare Gruppen auf einen erfolgversprechenden Bildungsweg zu bringen.

### **Sicherheit**

1□ Die „durchgehenden Sicherheitsketten“ in den großen Städten werden verstärkt, insbesondere die Elemente einer zielgerichteten Prävention, Aufsicht, Aufspüren, Strafrechtspflege und Vollstreckung.

2□ Die objektive Unsicherheit wird zurückgehen. Dies wird sichtbar werden müssen an einem substantiellen Rückgang der Kriminalitätszahlen in bezug auf Diebstahl/Raubüberfälle, Einbrüche und Vandalismus, gemessen sowohl an den Registrierungen bei der Polizei als auch mit Hilfe von bei der Bevölkerung durchgeführten Umfragen [Polizeimonitor] und Befragungen nach Opfern bei Betrieben.

3□ Weiterhin muß eine Verbesserung der Sicherheitsgefühls erreicht werden, das durch Befragungen bei der Bevölkerung gemessen wird.

4□ Die Anzahl von Jugendlichen pro 10.000 Einwohner, die mit der Polizei in Berührung kommen, wird während der Laufzeit des GSB-Vertrages als Folge von Prävention und repressiven Anstrengungen um 30% zurückgehen.

### **Sorge**

1□ Es muß ein umfassender und in sich schlüssiger Ansatz entwickelt werden für die schwächsten Menschen im städtischen Gemeinwesen. Diese Gruppe besteht aus denjenigen, die von einer Kumulation von Problemen betroffen und damit in eine

ausweglose Situation geraten sind. Es geht um Obdachlose, Drogenabhängige, Menschen, die in psychischer Not sind, die finanziell den Boden verloren haben, die keine Aussicht auf Arbeit haben etc. Für diesen schlüssigen Ansatz liegt die Initiative bei den G15. Die gemeinsamen Anstrengungen der G15 und des Kabinetts zielen darauf ab

- zu verhindern, daß Menschen in das „soziale Fangnetz“ geraten;
  - dafür zu sorgen, daß das Fangnetz gut funktioniert;
  - zu erreichen, daß diese Menschen wieder aus diesem Fangnetz herauskommen.
1. Die konkreten Resultate, die das Kabinett und die G15 in diesem Zusammenhang erreichen wollen, werden in einem Aktionsplan „Sorge und Auffang“ operationalisiert, der auf der Basis der hier wiedergegebenen Absprachen aufgestellt wird. Die beteiligten Partner werden diese Ergebnisse in einer zu entwickelnden Audit-Struktur überwachen, um die Effekte dieser Politik auf die schwächsten Menschen in den städtischen Gemeinwesen messen zu können.
  2. Wenn die Umstände dies geraten erscheinen lassen, werden Kabinett und G15 gemeinsam über einen Handlungsansatz für solche Themen und Probleme beraten, die im Rahmen dieser Vereinbarung noch nicht an die Tagesordnung gekommen sind.

### **Lebensqualität**

1. Die Lebensqualität in der Stadt, und vor allem in den am meisten benachteiligten Quartieren, muß deutlich verbessert werden. Als Meßpunkt wird hierzu ein „Lebensqualitätsthermometer“ entwickelt, das insbesondere auch Faktoren wie Überlast, Unsicherheit und Qualität des Wohnumfeldes umfaßt.
2. Räumliche Segregation in Konzentrationsquartieren von benachteiligten Bevölkerungsgruppen muß bekämpft werden. Die Aufgabe besteht darin, zu einem differenzierten Wohn- und Lebensmilieu zu kommen. Als Meßpunkte werden in diesem Zusammenhang unter anderem das durchschnittliche Einkommen, die Art der Umzugsbewegungen und der Umfang von [öffentlicher und privater] Investitionen im Quartier betrachtet.

Wie schon erwähnt, liegen im Bereich der Planungs- und Umsetzungsverfahren selbst auch wesentliche Innovationsziele, die zu Dezentralisierung von Kompetenzen und einer neuen Form interaktiver Kooperation zwischen Reich und Gemeinden führen sollen. Dazu wurden die folgenden Strukturen geschaffen:

- Zunächst wurde eine *politische Regiegruppe* gebildet, die sich zusammensetzt aus dem Ministerpräsidenten, den Ministern für Inneres, Finanzen, Soziales und Arbeitsmarkt und Justiz sowie dem Projektsekretär Großstadtpolitik, der im Innenministerium angesiedelt ist.
- Weiterhin gibt es eine Bemühungen um Kooperation und Koordination auf der Ebene der Beamten: Hierzu wurde die *interministerielle Projektgruppe* eingerichtet, die regelmäßige Besprechungen zur Abstimmung der Aktivitäten durchführt;
- Schließlich wurde eine *Gruppe der lokalen Koordinatoren* der teilnehmenden Gemeinden gegründet, um die lokale Perspektive einzubringen und die Basis zu schaffen für die genannte interaktive Politikumsetzung zwischen Reich und Gemeinden.

An allen Gruppen ist der *niederländische Gemeindebund* [VNG] beteiligt und auch einzelne Provinzen [Noord-Brabant, Overijssel, Limburg und Friesland] haben sich entschlossen, aktiv an dieser Politik mitzuwirken und haben ebenfalls Verträge mit Gemeinden abgeschlossen.

Die Modalitäten der Finanzierung sind im letzten Teil des Vertrages geregelt, der zwischen Reich und Gemeinden abgeschlossen wird. Es handelt sich hierbei insbesondere um 4 Budgetlinien, mit denen diese Politik finanziert wird:

- 1□ Die Mittel zur *Schaffung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose* [die sog. 'Melkert-Stellen'] – hier erhalten die Gemeinden, in denen die Großstadtpolitik umgesetzt wird, eine prioritäre Förderung – für die sog. G15 bedeutet dies ca. 20 bis 30% vom Gesamtbudget, das sich von 30 Mio. Gulden in 1995 bis zu 240 Mio. Gulden im Jahr 1999 entwickeln soll.
- 2□ Die Mittel, die im Rahmen des sogenannten „*Inkoopmodel Arbeidsvoorziening*“ vergeben werden – hierbei handelt es sich um Mittel, mit denen die Gemeinden bei den örtlichen Arbeitsämtern Dienstleistungen einkaufen können. Aus diesem Etat haben die G15 im Jahr 1996 ca. 14 Mio. Gulden erhalten und es ist eine Steigerung bis auf 20 Mio. Gulden im Jahr 1999 vorgesehen.
- 3□ Weiterhin sollen im Laufe der geplanten ersten vierjährigen Umsetzungsphase 115 Mio. Gulden für die Bereiche *Stadtökonomie, Lebensqualität und Sicherheit* bereitgestellt werden – ein Fonds, der in jährlichen Tranchen an die Gemeinden verteilt wird.
- 4□ Und schließlich wurde ein eigenes Budget zur *Bekämpfung der Jugendkriminalität* eingerichtet. Dieses Budget betrug im Jahr 1996 4,8 Mio. Gulden und soll bis zum Jahr 1999 auf 27,3 Mio. Gulden für die G15 wachsen.

Außerhalb dieser mehrjährigen Budgetlinien wurde ein einmaliger Betrag in Höhe von 100 Mio. Gulden zur *Stimulierung der Stadtökonomie* bereitgestellt, von dem im Jahr 1996 40% für die G15 eingesetzt wurden.

### **Die aktuelle Situation...**

Bei den nationalen Wahlen, die in diesem Jahr stattgefunden haben, wurde die „violette“ Koalition aus PvdA, VVD und D66 bestätigt. Im Zuge der Koalitionsverhandlungen wurde ein zusätzliches Ministerium eingerichtet, das „Ministerium für Große Städte und Minderheitenpolitik“. Damit hat die Großstadtpolitik nun einen eigenen Minister – wenngleich dieser direkt nur über sehr begrenzte Ressourcen verfügt: Er hat kein eigenes Ministerium, sondern ist im niederländischen Innenministerium untergebracht, wo ihm lediglich 4 Beamte direkt unterstellt sind. Dies – wie auch die sehr geringe eigenständige finanzielle Ausstattung – zeigt, daß es vor allem die Aufgabe dieses Ministers sein soll, aktivierend und koordinierend tätig zu werden. So hat er – wie erwähnt – kein sehr großes eigenes Budget – muß aber allen Entscheidungen, die andere Ressorts im Rahmen der Großstadtpolitik treffen, zustimmen. Diese Lösung ist durchaus nicht unumstritten, denn sie bedingt auch wieder die Gefahr, daß sich Fachressorts aus der direkten Finanzierung der Großstadtpolitik zurückziehen, um dann wieder eigenständig über den Einsatz ihrer Ressourcen entscheiden zu können. Da diese Konstruktion jedoch erst seit kurzem in Kraft getreten ist, bleibt noch abzuwarten, inwieweit sie sich in der Praxis bewähren kann.

Wichtig ist sicherlich, daß die Großstadtpolitik diese neuerlichen Wahlen überstanden hat und daß auch die neue Regierung dieser Politik eine zentrale Rolle einräumt und Kontinuität erreichen will [zu einer ausführlicheren Darstellung dieser Politik vgl. auch Froessler 1998b].

### **3. Ausblick:**

#### Themen und Thesen für die weitere Diskussion und Politikentwicklung

Es ist davon auszugehen, daß die Notwendigkeit nach der Entwicklung und Umsetzung innovativer und intelligenter Politiken, wie sie hier skizziert wurden, weiterhin steigen wird. Die angedeuteten Prozesse von gesellschaftlicher Polarisierung wie auch zunehmendem Schwinden öffentlicher Ressourcen werden kurz- und mittelfristig voranschreiten. Die Grenzen der existierenden Politiken und Instrumente, die den politisch administrativen Systemen zur Verfügung stehen, sind bereits jetzt deutlich sichtbar. Es wird aus meiner Sicht in Zukunft nicht mehr vorrangig darum gehen, mit zeitlich begrenzten neuen Politikinstrumenten kurzfristige Problemlösungen anzustreben. [Städtebau- und Wohnungs-

]Politik wird vielmehr die Aufgabe haben, Problemlösungsprozesse anzuregen, die ein breites Spektrum von Akteuren zur Mitarbeit anregen und die auf möglichst breiter Ebene Ressourcen aktivieren.

In diesem Sinne wird es vor allem darum gehen, innovative Strukturen zu schaffen, Know-how und Erfahrungsaustausch zu organisieren und flexible Instrumente bereitzustellen, die Probleme nicht lösen, die aber vor Ort Problemlösungen, Innovationen und die Erarbeitung und Umsetzung von maßgeschneiderten Lösungen anregen. Dabei kann es auch eine wichtige Rolle spielen, daß staatliche Förderung mehr als bisher auch Aktivitäten wie Qualifizierung und Weiterbildung, Erfahrungsaustausch und Entwicklung von Innovationen vor Ort unterstützt, was vielleicht in zahlreichen Fällen sinnvoller und hilfreicher im Sinne von Nachhaltigkeit sein kann als die finanzielle Förderung der Umsetzung von praktischen Projekten. Vermutlich wird es in Zukunft darum gehen, beide „Förderstränge“ parallel zu entwickeln und anzuwenden.

Die aktuellen Diskussionen im Rahmen der deutschen Politik zeigen, daß diesem Thema eine steigende Aufmerksamkeit gewidmet wird und daß in immer größeren Umfang Politiken und Experimente entwickelt werden:

- Auf der *Bundesebene* bezieht sich dies derzeit noch weitestgehend auf Absichtserklärungen und Pläne, die zum Teil auf einen Beschluß der ARGEBAU zur „Sozialen Stadt“ zurückgehen [vgl. ARGEBAU 1998]: So wurde ein neuer Schwerpunkt im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus [ExWoSt] eingerichtet, der sich auf sogenannte „Stadtteile mit Entwicklungspriorität bezieht. Für dieses neue Forschungsfeld führt das Deutsche Institut für Urbanistik derzeit die Vorbereitungen durch. Bis zum 22. Oktober 1998 konnten sich Städte und Gemeinden um die Teilnahme bewerben [DIFU (Hg.) 1998 und 1998a sowie zum Text der Ausschreibung: DIE ZEIT Nr. 38, 10. September 1998, S. 91]. Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen der aktuellen Bundesregierung wurde das hier diskutierte Thema ebenfalls berücksichtigt. Dazu heißt es in der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: „Wir wollen mehr bezahlbare Wohnungen und mehr Lebensqualität in unseren Städten und Gemeinden. Die neue Bundesregierung wird den Wohnungs- und Städtebau besser verzahnen, die nachhaltige Siedlungsentwicklung stärken, der Bauwirtschaft Beschäftigungsimpulse geben und neue Schwerpunkte setzen: Die Städtebauförderung wird verstärkt. Sie verknüpft verschiedene Politikfelder mit einem neuen integrativen Ansatz. Sie wird ergänzt durch ein Programm ‘Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale

Stadt' für Innenstädte, Großsiedlungen und Stadtteilzentren“ [vgl. z.B. Frankfurter Rundschau vom 22.10.1998] Es wird abzuwarten bleiben, wie sich dies in konkretes politisches Handeln umsetzen wird. Insbesondere stellt sich auch die Frage, inwieweit es gelingen wird, bei der Entwicklung solcher Politiken die langjährigen Erfahrungen in diesem Handlungsfeld – sowohl im benachbarten Ausland wie auch auf den nachgeordneten politischen Ebenen – einzubeziehen und auf ihnen aufzubauen, statt alte Fehler zu wiederholen.

- In *Nordrhein-Westfalen* wird die Politik der Erneuerung und Entwicklung von „Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf“ fortgesetzt, die sich in der Praxis bewährt hat. Sie wird begleitet und auch dokumentiert vom Dortmunder ILS [Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW], das im Rahmen des „Forums für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ nicht nur einen Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Städten organisiert und dokumentiert, sondern in loser Folge auch themenbezogene Fachveranstaltungen durchführt [vgl. z.B. ILS (Hg.) 1995, 1995a, 1996, 1996a, 1997, 1997a, 1998 und 1998a]. Parallel zu dieser Begleitung haben sich die teilnehmenden Städte entschlossen, ein eigenes, unabhängiges Netzwerk zu gründen, in dem sie ihren informellen Erfahrungsaustausch organisieren und auch gemeinsame Verhandlungspositionen gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen entwickeln. Nach mehrjährigen Vorarbeiten erfolgte 1998 die offizielle Gründung dieses Netzwerkes, dessen Geschäftsstelle zur Zeit bei der Stadt Essen angesiedelt ist.
- In *Hamburg* ist die letzte Phase der Politik zur Armutsbekämpfung mit den Wahlen zur Bürgerschaft geendet [vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde (Hg.) 1996, 1996a, 1997]. Nach den Koalitionsverhandlungen fällt die für diese Politik federführende Stadtentwicklungsbehörde jetzt unter die Zuständigkeit des Grünen Koalitionspartners und es bleibt abzuwarten, welche Weiterentwicklung diese Politik in der neuen Koalition erfahren wird. Das Ziel, das im Vorfeld der Wahlen definiert worden war, bestand insbesondere darin, die Politik der „Armutsbekämpfung“ zu einer umfassenderen Politik der „Sozialen Stadtentwicklung“ weiterzuentwickeln. Die zahlreichen Erfahrungen der bislang eingesetzten „Projektentwickler“ in den Pilotgebieten sind sicherlich ein wertvolles Kapital, auf dem eine solche weiterentwickelte Politik aufbauen könnte. Die systematische prozessbegleitende Evaluierung der letzten Jahre könnte ebenfalls sehr hilfreich sein, um zu einer weiteren Verbesserung dieser Politik und ihrer Wirkungen beizutragen. Entscheidend wird es auch in Hamburg sein, inwieweit es bisher gelungen ist, die zentralen Akteure und Ämter vom Mehrwert und der

Notwendigkeit eines solches Vorgehens zu überzeugen und bestehende Vorbehalte und Ängste vor Machtverlust abzubauen.

- In *Berlin* wurden, insbesondere in Großsiedlungen wie Marzahn, Handlungsansätze entwickelt und umgesetzt, die bereits einige Elemente integrierter Quartierserneuerung enthalten. Aktuell ist hier eine intensive Diskussion entbrannt, die vor allem durch die Furcht vor wachsenden Konzentrationen ethnischer Minderheiten in den innenstadtnahen Wohngebieten geschürt wurde. Außerdem ist gerade Berlin von einem deutlichen Rückgang öffentlicher Subventionen bei hohem Problemdruck betroffen, was die Suche nach neuen und effizienten Politikinstrumenten beflügelt. Zur Zeit werden Konzepte für eine „Integrierte Quartiersentwicklung“ und ein „Quartiersmanagement“ entwickelt, die dann in verschiedenen Berliner Stadtteilen und Quartieren [vor allem auch: Prenzlauer Berg] umgesetzt werden sollen. Der Erfolg dieser Pläne wird sicherlich zu einem großen Teil davon abhängen, inwieweit es den beiden zentralen Senatsverwaltungen [‘Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr’ sowie ‘Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie’] gelingen wird, hier kooperative Handlungsformen und Politiken zu entwickeln, die synergetische Wirkungen erzeugen.
- Und nicht zuletzt müssen in diesem Zusammenhang auch die *hessischen Aktivitäten* genannt werden, wie sie etwa in dem „Hessischen Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement“ Gegenstand dieser Tagung sind und bereits in anderen Projekten ihre Vorläufer in Hessen haben.
- Dies gilt ebenso wie zahlreiche Ansätze auf der *kommunalen Ebene*, die sich um die Entwicklung integrierter Handlungsansätze auch ohne die Einbettung in eine entsprechende Landes- oder Bundespolitik bemühen. In diesem Zusammenhang lohnt sich sicherlich ein Blick auf die Aktivitäten des *Hannoveraner Bürgerbüros Stadtentwicklung* [z.B. Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (Hg.) 1998] oder die zahlreichen innovativen Aktivitäten und Strategien in *Leipzig*, etwa in der Großsiedlung Grünau].

Damit zeigt sich also, daß auch in Deutschland Bewegung in dieses Politikfeld zu kommen scheint und nunmehr auf breiter Basis ein Interesse an der Entwicklung und Umsetzung entsprechender Politiken und Handlungsansätze besteht. Die folgenden Thesen sollen dazu dienen, die Diskussionen zu diesem Thema anzuregen und das Augenmerk auf Aspekte dieser Aufgabe zu lenken, die aus Sicht des Autors wichtig sind für die Entwicklung und Umsetzung von erfolversprechenden Politiken und Strategien in der Zukunft.

### *3.1 Armut, Ausgrenzung & Soziale Stadterneuerung: Vom Tabu zur innovativen Politik*

Themen wie „Armut“ und „Soziale Ausgrenzung“ sind in der deutschen politischen Debatte der letzten Jahre sehr stark tabuisiert worden. Zwei Elemente fallen im Vergleich auf, die abweichend von den Diskussionen im benachbarten Ausland sind und die sowohl Entwicklung wie auch Umsetzung von innovativen Politiken und Handlungsansätzen verhindert oder zumindest nicht gefördert haben:

- Zum einen war eine deutliche Tabuisierung des Themas „Armut“ und „Soziale Ausgrenzung“ auf der Ebene nationaler Politik zu beobachten – vielfach wurde weiterhin behauptet, es gebe in Deutschland keine Armut, vielmehr seien dies „temporäre Anpassungsprobleme“. Diese Haltung hat immer schon ignoriert, daß es auch in Deutschland ein steigendes Maß an Armut [häufig verdeckte Armut] und sozialer Ausgrenzung gibt, die für einen steigenden Anteil der Bevölkerung strukturell und dauerhaft geworden ist oder zu werden droht. Diese Haltung hat unter anderem dazu geführt, daß die Fortsetzung des sehr aktiven und erfolgreichen europäischen „Anti-Poverty-Programms“ durch eine gemeinsame deutsche und britische Intervention verhindert wurde – eine Blockade, der viele wichtige Projekte und Strukturen in ganz Europa zum Opfer gefallen sind.
- Weiterhin hatte dies auch zur Folge, daß diese Phänomene nicht, wie in den meisten benachbarten Staaten, in eine systematische Verknüpfung mit der Städtebaupolitik gebracht wurde.

Dies scheint sich nun, wie oben ausgeführt, zu ändern und es ist eine wachsende Bereitschaft zu beobachten, dieses Thema zu „enttabuisieren“ und auch politische Verantwortung zu übernehmen. In der aktuellen Situation, in der dies geschieht, bergen die aktuellen britischen Aktivitäten sicherlich zahlreiche Anregungen und motivierende Vorbilder. Tony Blair hat das Thema der „Social Exclusion“ nach seiner Wahl zu einem wichtigen Thema gemacht und dazu eine Stabsstelle auf nationaler Ebene eingerichtet. Diese neue „Social Exclusion Unit“ hat zunächst eine Analyse der aktuellen Situation auf breiter Basis durchgeführt [Social Exclusion Unit (ed.) 1998a]. Im Rahmen eines offenen Verfahrens wurden landesweit alle interessierten Organisationen um Stellungnahme zu einem sehr differenzierten und intelligenten Fragebogen gebeten, den diese Stabsstelle entwickelt hat. Die Auswertung der zahlreichen Stellungnahmen hat zur Entwicklung und Veröffentlichung einer nationalen Strategie geführt, dem sogenannten „New Deal for the Community“ [Social Exclusion Unit (ed.) 1998b]. Es handelt sich hierbei um einen sehr umfassenden und innovativen Ansatz, der unter anderem ein intensives Arbeitsprogramm für alle Ministerien definiert, die sich zu einer

Vielzahl von definierten Themen und Fragestellungen koordinieren und gemeinsame Aktionspläne in einer relativ kurzen Frist vorlegen müssen. Das Programm ist mit 800 Millionen britischen Pfund ausgestattet und zielt darauf ab, in 17 sogenannten „Pathfinder-Gebieten“ innovative Lösungswege zu erproben. Hierzu können die Kommunen bis zum 14. Dezember 1998 erste Pläne einreichen, auf deren Grundlage – auch dies ein sehr verantwortungsvolles Element dieses Vorgehens – dann einige Gemeinden ausgewählt werden, die eine Startfinanzierung erhalten. Mit diesen Mitteln können sie dann bis Mitte Juni 1999 detaillierte Pläne ausarbeiten, auf deren Basis dann die Entscheidung über die endgültige und langfristige Förderung durch die Regierung getroffen wird [zu einer ausführlicheren Darstellung vgl. Froessler 1998c].

Die von dieser neuen Stabsstelle veröffentlichten Dokumente bieten zahlreiche Ideen und Anregungen, die sicherlich für die weitere Politikentwicklung in Deutschland von großem Nutzen sein könnten.

### 3.2 Der „interaktive Staat“

Das Schlagwort des „interaktiven Staates“ wurde im Rahmen der niederländischen Großstadtpolitik entwickelt. Es bringt auf eine kurze Formel, was bislang immer als die Forderung nach „neuen Formen vertikaler Kooperation“ diskutiert wurde. Hier gibt es in Deutschland sicherlich bereits zahlreiche gute Erfahrungen mit der Entwicklung einer neuen Kultur der vertikalen Kooperation – auf der Landesebene sicherlich mit den in Nordrhein-Westfalen gemachten Erfahrungen und auf der Bundesebene kann sicherlich das ExWoSt-Programm in diesem Zusammenhang genannt werden. Es scheint jedoch notwendig, diese Bemühungen intensiv fortzusetzen und auch von der Bundesebene wieder eine aktivere Rolle in einer innovativen und integrierenden Städtebaupolitik zu übernehmen.

Die zitierte Absichtserklärung aus der Koalitionsvereinbarung bietet hierzu eine hervorragende Basis – zu ihrer Konkretisierung könnte eine systematische Auswertung der bestehenden Erfahrungen – in Deutschland wie auch im europäischen Ausland – die Qualität der daraus folgenden Politiken sicher erheblich verbessern. Ein Element, das in die genannte britische Politik aufgenommen wurde: Beamte aus den staatlichen Ministerien sollen in Zukunft „Praktika“ in benachteiligten Stadtquartieren machen, die Gegenstand ihrer Förderung und täglichen Arbeit sind. Dies ist nur ein kleines Detail, doch es belegt, wie wichtig kreative Lösungen in der aktuellen Situation sind und es verspricht, deutlich zu einem

besseren Verständnis zwischen den Ebenen des Staates und damit einer verantwortungsvolleren Politik beitragen zu können.

### 3.3 Lokale „Entknöcherung“

Der Begriff der lokalen „Entknöcherung“, auch dies ein Schlagwort aus der niederländischen Politik, mag im Deutschen zunächst befremdlich klingen. Doch es ist davon auszugehen, daß jeder, der sich in der kommunalen Praxis in den vergangenen Jahren um die Entwicklung und Umsetzung von integrierter Politik bemüht hat, diesen Begriff problemlos mit einer konkreten Bedeutung und mit konkreten Erfahrungen versehen kann.

Es ist verständlich, daß sich neue Handlungsweisen und politische Kulturen nicht „verordnen“ oder unmittelbar „einführen“ lassen. Es handelt sich hierbei um Wachstums- und Lernprozesse, die sicherlich ihre Zeit brauchen. Es zeigt sich aber auch, daß die Widerstände, die solchem Lernen entgegenstehen, ausgesprochen hartnäckig sind – und dies gilt für zahlreiche Facetten des Problems, wie etwa

- die Abschottung zwischen einzelnen *Ressorts*, die sich ihren Einfluß gefährdet sehen und auf der alleinigen Verfügungsgewalt in ihrem Ressort und über ihre Budgets bestehen – dies bezieht sich vielfach auf baulich orientierte Ressorts, denen soziale Themen eher suspekt sind oder auf die lokale Wirtschaftsförderung, die sich nicht unbedingt auf die kleinteilige Arbeit in „Problemquartieren“ einlassen will;
- *Organisationen* wie Wohnungsgesellschaften, Träger sozialer Dienste etc., die Schwierigkeiten haben, sich in eine neue, kooperative Rolle zu begeben – und die eher bemüht sind, Besitzstände zu wahren und defensiv gegen Kürzungen zu kämpfen, als offensiv eine neue Rolle zu entwickeln und einzunehmen;
- einzelne *Berufsstände*, denen es Schwierigkeiten bereitet, das traditionelle Aufgabenverständnis zu modifizieren und die Schwellenängste vor Lernprozessen zu überwinden;
- die Rolle von *kommunalen Beamten*, die weniger Anordnungen treffen sollen und die sich statt dessen eher zu Moderatoren von Prozessen entwickeln sollen, ohne darauf hinreichend vorbereitet zu sein und nicht zuletzt
- *Lokalpolitiker*, die vielfach die gleichen Probleme haben, in ein neues Rollenverständnis hineinzuwachsen und zu verstehen, daß sich zahlreiche aktuelle Probleme in den Städten nicht mehr mit autoritären politischen Beschlüssen und Anordnungen regeln lassen, sondern vielmehr des Dialogs, der Transparenz und der Motivationsarbeit bedürfen.

Gerade auf diesen Bereich der Entwicklung einer neuen lokalen politischen und administrativen Kultur gilt es ein besonderes Augenmerk zu richten. Die in- und ausländischen Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass hier eines der größten Innovationshemmnisse liegt, das dauerhafte und behutsame Entwicklungsarbeit benötigt. Ein Teil des Problems besteht sicherlich auch in fehlenden Mustern und Profilen für ein neues Rollen- und Aufgabenverständnis. Ein kleiner Baustein von vielen, die hier mittelfristig notwendig sein werden, ist sicherlich die Entwicklung eines Curriculums für die Ausbildung zum Quartiersmanager, die derzeit in Hamburg im Rahmen eines europäischen Projektes [„CUPITS“] durchgeführt wird. Die Aufgaben sind jedoch wesentlich weiter und sollten bei der Entwicklung neuer politischer Initiativen sicherlich einen großen Stellenwert bekommen.

### *3.4 Integration von sozialen und ökonomischen Zielen*

Ein weiteres Element, das für die erfolgreiche Entwicklung von innovativen Politiken und Handlungsansätzen nicht unterschätzt werden sollte, ist die Integration von sozialen und ökonomischen Zielen. Dies ist in der bisherigen Praxis noch nicht in besonderem Maße gelungen. Es besteht auf breiter Ebene noch eine Spaltung, nach der ökonomische Strategien zukunftsweisend sind [die „saubere Seite“ der Politik], während die sozialen Strategien eher als „altmodisch“ und „versorgend“ gelten, aber eigentlich möglichst schnell überwunden werden sollten – vor allem auch nicht zu offen diskutiert werden sollten, um das lokale „Investitionsklima“ nicht zu gefährden.

Dauerhafte und tragfähige Lösungen können sicherlich nur erreicht werden, wenn es gelingt, beide Zielebenen miteinander zu vereinen und in einen sinnvollen und Synergien erzeugenden Kontext zu stellen. Auf der konzeptionellen Ebene würde dies bedeuten, dass integrierte Strategien immer sehr bewusst beide Elemente enthalten müssten: Sowohl „versorgende“ Elemente als auch aktivierende Bestandteile, die die „Versorgten“ zu Partnern machen und ihnen auch Entwicklung zutrauen. Auf der ganz praktischen Ebene kommunaler Politik hätte dies zahlreiche Konsequenzen. Um in der hier gebotenen Kürze nur eine zu nennen: Ein steigendes Engagement der lokalen Wirtschaftsförderung im Sinne von Bestandspflege und -entwicklung auf der Quartiersebene, und dies durchaus auch in den benachteiligten Stadtquartieren, wo die lokale Wirtschaftsförderung bislang nicht allzu gerne als Akteur gesehen werden möchte, da sie hier auch nicht ihre vorrangige Klientel sieht. Zahlreiche Hinweise, wie eine solche Neuorientierung eingeleitet werden könnte und was ihre Aufgaben wären, sind zum Beispiel den Aktivitäten in der Dortmunder Nordstadt zu entnehmen [vgl. Stadt Dortmund (Hg.) 1998].

### 3.5 Quartier versus Gesamtstadt / Region

Damit eng verknüpft ist eine weitere Integrationsleistung, die im Sinne der Effizienzsteigerung entsprechender Politiken und Handlungsansätze zu leisten wäre: Die Integration von Quartierspolitik und gesamtstädtischer Politik. Es wurde bereits ausgeführt, daß die niederländischen Erfahrungen sehr deutlich belegt haben, daß im Rahmen der Sozialen Erneuerung solche Städte am erfolgreichsten gearbeitet haben, die eine Kombination aus drei Ansätzen realisieren konnten:

- gesamtstädtische Ansätze;
- quartiersbezogene Ansätze;
- zielgruppenbezogene Ansätze.

Hier zeigen die Erfahrungen auch in den deutschen Städten noch einen hohen Entwicklungsbedarf. Zu oft werden die entsprechenden Handlungsansätze noch vollkommen isoliert voneinander gehandhabt. So kann es dann kommen, daß mit hohem finanziellen Aufwand an der Entwicklung von benachteiligten Stadtquartieren gearbeitet wird, während eine auf gesamtstädtischer Ebene getroffene Entscheidung – etwa am Ansiedlung, Ausweisung von Gewerbegebieten, Verkehrsplanung... – all diese Bemühungen wieder zunichte macht. Bemühungen um eine Optimierung lokaler Politik müßten hier wohl in zwei Richtungen erfolgen:

- Auf der planerischen Ebene eine systematische Verknüpfung von beiden Politikebenen, um hier Synergiewirkungen zu erzeugen und immer systematisch zu überprüfen, welche Wirkungen – positiver wie negativer – Art die beiden Ebenen aufeinander haben und wie dies optimiert werden kann.
- Auf der Projektebene steckt sicherlich noch ein erhebliches Potential in Ansätzen, die sich systematisch bemühen, große Entwicklungsprojekte systematisch auch für die Entwicklung von benachteiligten Stadtquartieren und die Überwindung von sozialer Ausgrenzung zu nutzen. Dieses Ziel ist ein wichtiges Element der aktuellen niederländischen Großstadtpolitik, wo es unter dem Begriff des „social return“ gehandelt wird [vgl. Froessler 1998b].

### 3.6 Die Rolle der Bewohner und ihrer Vertretungsorganisationen

Abschließend soll noch auf ein zentrales Element von möglichen zukünftigen Strategien eingegangen werden – auf die Rolle der Bewohner und ihrer Vertretungsorganisationen. Zentral steht dabei die Forderung, diese Akteursgruppe soweit wie möglich zu Partnern zu machen [mit denen man eine gemeinsame Sache vertritt], statt zu Beteiligten [die sich an

etwas beteiligen dürfen/sollen], das ein anderer unternimmt, dessen „Sache“ dies eigentlich ist. In der aktuellen Praxis ist vielfach zu beobachten, daß sich die „öffentliche Hand“ aus zahlreichen Aufgaben und Finanzierungen zurückzieht, um diese Themen und Aufgaben der Eigenverantwortung der Bewohner und ihrer Vertretungsorganisationen zu überlassen. Auch wenn dies verständlich ist und langfristig in vielen Fällen kaum vermeidbar, so sollte man doch zumindest auf einem „geordneten Rückzug“ bestehen. Das heißt in der Praxis vor allem, nicht planlos einsparen und Aufgaben fallenlassen – sondern systematisch neue Strukturen in den Quartieren entwickeln, die diese Aufgaben dann anschließend besser und kostengünstiger übernehmen können.

Hierzu bietet die niederländische Praxis ebenfalls zahlreiche Anregungen, die vor allem eines belegen: Bewohner und ihre Vertretungsorganisationen sind durchaus imstande, verantwortungsvolle Partner lokaler Politik zu werden und Verantwortung für ihr Lebensumfeld zu übernehmen. Dies bedarf allerdings bestimmter Unterstützungsleistungen, längerfristiger Aufbauarbeit und auch der Bereitschaft, Verantwortung abzugeben und diese neuen Partner auch an der Entscheidungsfindung zu beteiligen. Niederländische Erfahrungen mit sogenannten „Quartiersbudgets“, über die Bewohnerorganisationen eigenständig entscheiden, oder Versuchen, Einkommen für Bewohnerorganisationen durch Übertragung von bestimmten Aufgaben zu erreichen, sind durchaus positiv und ermutigend [vgl. hierzu ausführlicher Froessler 1995a und Froessler 1997].

Wichtig in diesem Zusammenhang – und ebenso bedroht angesichts der aktuellen Sparaktivitäten – ist sicherlich auch die entscheidende Rolle, die hierbei intermediären Organisationen zukommt, die in den vergangenen Jahren wichtige Arbeit in den Quartieren geleistet haben und die sich dort ein wertvolles Know-how und „Standing“ erarbeitet haben [für eine systematische Analyse und Beschreibung des Beitrages dieser Organisationen vgl. Selle 1991]. Die Versuchung ist sicherlich groß, hier kurzfristige Einsparungen zu erzielen, indem die Förderung für solche Organisationen gekürzt oder gestrichen wird. Es steht jedoch zu befürchten, daß die damit erzielte kurzfristige monetäre Einsparung bei weitem nicht so groß ist wie der dadurch eintretende langfristige strategische Verlust. Diese Organisationen, ihr Know-how und ihr Ansehen in den Quartieren und bei zahlreichen „Zielgruppen“ sind ein enormes Kapital, das es eher zu nutzen als zu zerstören gilt. Im Sinne einer sinnvollen und tragfähigen Weiterentwicklung auch in diesem Bereich wäre zu überprüfen, wie aktuelle Ideen zum Übergang von „Subventionen“ zu „Service-Verträgen“ mit solchen Einrichtungen und Organisationen weiter ausgebaut und genutzt werden könnten.

#### 4. Literaturangaben:

**Alisch, Monika (Hg.) 1998:** Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen

**Alisch, Monika; Dangschat, Jens 1998:** Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Opladen

**Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung (Hg.) 1994:** Für eine lokale Politik gegen Benachteiligung. Beispiele, Berichte, Diskussionen. Dokumentation eines Kolloquiums. Dortmund [Werkberichte der AGB No. 34]

**ARGEBAU (Hg.) 1998:** Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“. Berlin [ARGEBAU, Allgemeiner Ausschuß, 02.04.1998]

**Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi 1995:** Informieren Beteiligen Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund

**Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover (Hg.) 1998:** Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere – in Vahrenheide und anderswo. Vorbereitende Texte zum Werkstattgespräch am 23. April 1998. Hannover

**Claussen, Wiebke 1997:** Ein Bündnis gegen Ausgrenzung in Frankreich. Insertion par l'économique: eine konzentrierte Aktion gegen soziale Ausgrenzung, Arbeitslosigkeit und den Verfall der Vorstädte. Dortmund [Werkberichte der AGB No. 38]

**Community Development Foundation 1997:** Guidelines to the community involvement aspect of the SRB Challenge Fund. London

**Dawson, Jon; Froessler, Rolf; Jacquier, Claude; Perez, Jaime 1993:** Quartiers en Crise: Citizenship Laboratories For Europe? [Abschlußbericht zum EG-Austauschprogramm 'Quartiers en Crise II']. Brüssel/Den Haag [Veröffentlichung in englischer und französischer Sprache]

**Department of the Environment (ed.) 1997:** Bidding Guidance. A guide to bidding for resources from the Government's Single Regeneration Budget Challenge Fund. March 1997 (Round 4). London

**Department of Environment, Transport and Regions [DETR] (ed.) 1998a:** Single Regeneration Budget. Bidding Guidance. A guide for partnerships. London [September 1998]

**Department of Environment, Transport and Regions [DETR] (ed.) 1998b:** New Deal for Communities. Phase 1: Proposals. Guidance for Pathfinder applicants. London [September 1998]

**Deutsches Institut für Urbanistik [DIFU] (Hg.) 1998:** Städtebauförderung und Ressourcenbündelung. Expertise zur Vorbereitung eines Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt). Berlin

**Deutsches Institut für Urbanistik [DIFU] 1998a:** ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ Fragebogen zur Bewerbung als Beispielquartier. Berlin

**Engbersen, G.; Snel, E. 1996:** Achterstandswijken in Nederland. In: Arm Nederland. Het eerste jaarrapport armoede en social uitsluiting. G. Engbersen, J.C. Vrooman und E. Snel (red.). Den Haag [VUGA]

**Europäische Union (Hg.) 1997a:** Das Europa der Städte. Aktionsprogramme der Gemeinschaft in Stadtgebieten. Luxemburg [Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften]

**Europäische Union (Hg.) 1997b:** Community involvement in urban regeneration: added value and changing values. Brüssel [Regional development studies No. 27]

**Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde (Hg.) 1996a:** Armutsbekämpfung in Hamburg. Zusätzliche Maßnahmen gegen Armut als Bestandteil sozialer Stadtentwicklung. Hamburg

**Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde (Hg.) 1996b:** Solidarische Stadt. Strategien für benachteiligte Stadtgebiete. Dokumentation der STEB-Fachtagung 26./27. September 1996 in Hamburg. Hamburg

**Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde (Hg.) 1997:** Evaluation der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung als Bestandteil sozialer Stadtentwicklung. Ergebnisse der zweiten Projektstufe der begleitenden Evaluation und Gesamtbewertung im Auftrage der Stadtentwicklungsbehörde Hamburg. Hamburg [Forschungsbericht vorgelegt von F+B, Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH]

**Froessler, Rolf 1993a:** Eine gewisse Form von Chaos gehört dazu... Ein deutscher Blick auf niederländische Erfahrungen mit der umfassenden Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1993. Berlin/Dortmund

**Froessler, Rolf [Hg.] 1993b:** From Planning to Practice. International Perspectives on Housing and Social Renewal. Dortmund [Werkberichte der Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung No. 31]

**Froessler, R. u.a. (Hg.) 1994:** Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel/Boston/Berlin

**Froessler, R. 1995:** Stadtviertel in der Krise – Innovative Ansätze zu einer integrierten Quartiersentwicklung in Europa. Dortmund [Schriftenreihe des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 87 – 2. Auflage: 1998]

**Froessler, R. 1995a:** Stadtviertel in der Krise – Materialienband 1: Niederlande [Die integrierte Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in den Niederlanden]. Dortmund [Schriftenreihe des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 87a]

**Froessler, R.; Wagner, J. 1995:** Stadtviertel in der Krise – Materialienband 2: Großbritannien [Die integrierte Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in Großbritannien: Aktuelle Förderprogramme und mögliche Beiträge des privaten Sektors zur Erneuerung und Entwicklung benachteiligter Stadtquartiere]. Dortmund [Schriftenreihe des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 87b]

**Froessler, R. 1997:** Aktivierung statt Abhängigkeit. Die Emanzipation benachteiligter Bevölkerungsgruppen als Ziel und Aufgabe der Quartiersentwicklung. In: Stadtentwicklungsbehörde Hamburg (Hg.): Solidarische Stadt. Strategien für benachteiligte Gebiete. Dokumentation der STEB-Fachtagung am 26./27. September in Hamburg. Hamburg

**Froessler, R. 1998:** Tendenzen der Stadterneuerung in Europa. Befunde, Beobachtungen & Thesen. In: DISP 133 – Dokumente zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung [herausgegeben durch Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH-Zürich]. Zürich - April 1998

**Froessler, R. 1998a:** Urbane Integration. Lokale Partnerschaften zur Stabilisierung von Quartieren. In: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (Hg.), Stadtforum No. 30. Berlin - Juni 1998

**Froessler, R. 1998b:** Expertise „Niederlande“ im Rahmen des Forschungsprojektes "Städtische Lebenswelten und neue Armut". Düsseldorf [*urbano*-report 4/98]

**Froessler, R. 1998c:** Expertise „Großbritannien“ im Rahmen des Forschungsprojektes „Städtische Lebenswelten und neue Armut“. Düsseldorf [*urbano*-report 5/98]

**Hommes, D.W. 1994:** Sociale vernieuwing. Opkomst en ondergang van een politiek motto van het Kabinet Lubbers-Kok. Den Haag [SWP]

**Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen [ILS] 1995:** Forum für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf: Handlungskonzept Essen-Katernberg. Materialien. Dortmund

**Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen [ILS] 1995a:** Forum für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf: Handlungskonzept Duisburg-Marxloh. Materialien für die weitere Diskussion. Dortmund

**Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen [ILS] 1996:** Forum für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf: Handlungskonzept DortmundScharnhorst. Materialien. Dortmund

**Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen [ILS] 1996a:** Forum für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf: Handlungskonzept Köln-Kalk. Materialien. Dortmund

**Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen [ILS] 1997:** Die Menschen machen ihren Stadtteil selbst... – Soziale Netze und Bewohner/-innenbeteiligung in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dortmund [Schriftenreihe des ILS, Band 117]

**Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen [ILS] 1997a:** Zusammenleben im Stadtteil. Möglichkeiten der Förderung interkultureller Lebensqualität. Dortmund [Schriftenreihe des ILS, Band 118]

**Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen [ILS] 1998:** Lokale Ökonomie und Wirtschaftsförderung in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dortmund [Schriftenreihe des ILS, Band 130]

**Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen [ILS] 1998a:** Forschungsprogramm '98. Dortmund [Schriftenreihe des ILS, Band 133]

**Jacquier, Claude 1991:** Voyage dans dix quartiers européens en crise. Paris

**Kalle, E. et al. 1996:** Zorg om naoorlogse stadsvernieuwingswijken. Delft [Onderzoeksinstituut OTB – Stedelijke en Regionale Verkenningen, Band 8 – herausgegeben von: Delft Universitaire Pers]

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997:** Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union. Brüssel [Mitteilung der Kommission, COM(97)197 endg.]

**Lang, Markus 1994:** Benachteiligte Quartiere in deutschen Städten. Auf der Suche nach Programmen bei Bund und Ländern. Dortmund [Werkberichte der AGB No. 36]

**Lang, M.; Froessler, R. 1995:** Stadtviertel in der Krise – Materialienband 3: Frankreich [Die Politik der Sozialen Stadtteilentwicklung in Frankreich]. Dortmund [Schriftenreihe des Instituts für Landes und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 87c]

**Ministerie van Binnenlandse Zaken [BiZa] (Hg.) 1991:** Circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de gemeentebesturen van 2 oktober 1991. Den Haag

**Ministerie van Binnenlandse Zaken [BiZa] (Hg.) 1995:** Convenant G4. Den Haag

**Ministerie van Binnenlandse Zaken [BiZa] (Hg.) 1995a:** Steden staan voor stedelijkheid. Convenant Grotestedenbeleid Kabinet-G15. Den Haag

**Ministerie van Binnenlandse Zaken [BiZa] (Hg.) 1996 & 1997:** Kwartaalblad Grote-stedenbeleid [verschiedene Ausgaben - herausgegeben von: Directie Communicatie, Documentatie en Bibliotheek]. Den Haag

**Ministerie van Binnenlandse Zaken [BiZa] (Hg.) 1997:** Vijftien grote steden in actie. Het Grotestedenbeleid in de praktijk. Den Haag

**Ministerie van Binnenlandse Zaken [BiZa] (Hg.) 1997a:** Convenant G46 - Appendix bij convenant Grotestedenbeleid Kabinet-G15. Den Haag

**Ministerie van Binnenlandse Zaken [BiZa] (Hg.) 1997b:** De GSB gids. Den Haag

**Ministerie van Binnenlandse Zaken [BiZa] (Hg.) 1997c:** Openingen – Bestuurlijke en sociale vernieuwing in de praktijk. Den Haag [Nummer 11, Mai 1997]

**Ministerie van Binnenlandse Zaken [BiZa] (Hg.) 1998:** Grotestedenbeleid: werk in uitvoering. Den Haag

- van der Pennen, A.W. ; ter Borg, E. 1996:** Welzijn en sociale vernieuwing. Een onderzoek naar de bijdrage van het lokale welzijns- en socialevernieuwingsbeleid aan achterstandsbestrijding. Rijswijk [Schriftenreeks des Sociaal en Cultureel Planbureau, Cahier No. 130]
- van der Pennen, A.W. et al. 1998:** Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk. Een onderzoek naar de voorwaarden voor een effectief lokaal achterstandsbeleid. Rijswijk [Schriftenreeks des Sociaal en Cultureel Planbureau, Cahier No. 146]
- Priemus, H.; Kalle, E.; Teule, R. 1997:** De stedelijke investeringsopgave: naar vitale, ongedeelde en duurzame steden in Nederland. Delft [Onderzoeksinstituut OTB – Stedelijke en Regionale Verkenningen, Band 14 – herausgegeben von: Delft Universitaire Pers]
- Schmid, Günther 1997:** Das niederländische Beschäftigungswunder? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und Deutschland. In: Europäisches Beschäftigungsobservatorium (Hg.): FOCUS, Nr. 59, S. 26-35
- Selle, Klaus 1991:** Mit den Bewohnern die Stadt erneuern. Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern. Dortmund
- Selle, Klaus 1994:** Was ist bloss mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmund [Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 69]
- Sociaal-Economische Raad [SER] - Commissie Grottestedenbeleid (Hg) 1997:** Samen voor de stad. Ontwerpadvies Grottestedenbeleid. Den Haag
- Sociaal en Cultureel Planbureau (Hg.) 1992:** Sociale en Culturele Verkenningen 1992. Den Haag
- Sociaal en Cultureel Planbureau (Hg.) 1997:** Armoedemonitor 1997. Rijswijk [Schriftenreeks des Sociaal en Cultureel Planbureau, Cahier No. 140]
- Sociaal en Cultureel Planbureau (Hg.) 1998:** Armoedemonitor 1998. Rijswijk [Schriftenreeks des Sociaal en Cultureel Planbureau]
- Social Exclusion Unit (ed.) 1998a:** Consultation on deprived neighbourhoods. London
- Social Exclusion Unit (ed.) 1998b:** Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhood renewal. London [September 1998]
- Stadt Dortmund (Hg.) 1998:** Entwicklung und Förderung der lokalen Ökonomie in der Dortmunder Nordstadt. Dokumentation eines Expertenseminars am 28. und 29. April 1998 [*urbano-report 2/98*]. Dortmund [Stadtplanungsamt gemeinsam mit Dortmunder Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung]
- Staubach, Reiner 1994:** Lokale Zusammenarbeit zur Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere – fünf Fallstudien. Dortmund [Werkberichte der AGB No. 35]
- Sueur, Jean-Marie 1998:** Demain, la ville. Rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Orléans [Februar 1998]
- van der Wouden et al. 1993:** Evaluatie sociale Vernieuwing: een tussenrapport. Rijswijk [Schriftenreeks des Sociaal en Cultureel Planbureau, Cahier No. 99]
- van der Wouden et al. 1994:** Evaluatie sociale Vernieuwing: het eindrapport. Rijswijk [Schriftenreeks des Sociaal en Cultureel Planbureau, Cahier No. 109]
- van der Wouden 1996:** De beklemde stad. Grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief. Rijswijk [Schriftenreeks des Sociaal en Cultureel Planbureau, Cahier No. 126]

Arbeitskreise: Soziale Stadterneuerung praktisch

AK 1: Lokale Quartiersentwicklung

Jan Kuhnert, GBH Bauen und Wohnen mbH Hannover

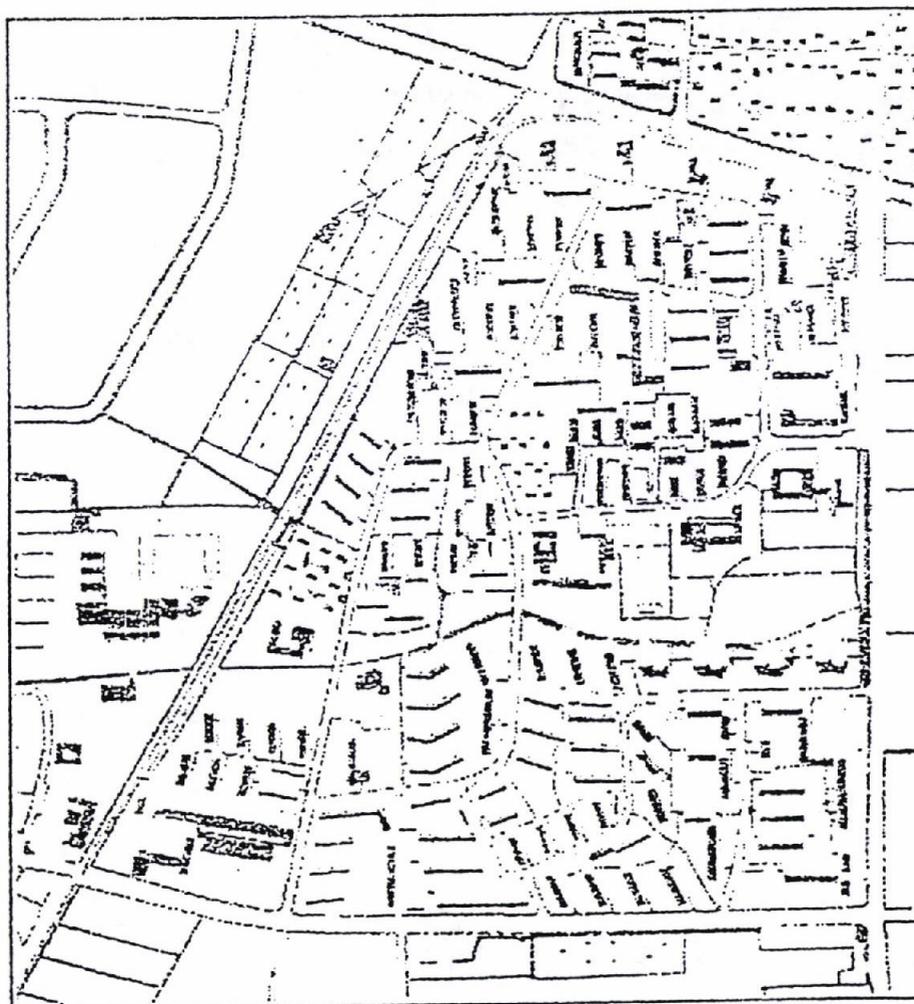
UNTERLAGEN  
ZUM  
SANIERUNGSGEBIET  
VAHRENHEIDE-OST

GBH Gesellschaft für Bauen  
und Wohnen Hannover mbH

## Aktionsprogramm

# Integrierte Sanierung Vahrenheide-Ost

- Ansätze für eine soziale Stadterneuerungspolitik -



Städtebauliches Modell Vahrenheide-Ost 1967

# Aktionsprogramm integrierte Sanierung Vahrenheide-Ost

## - Ansätze für eine soziale Stadterneuerungspolitik -

### 1. Situation

Die Landeshauptstadt Hannover hat bereits Mitte der achtziger Jahre mit Hilfe gutachterlicher Aussagen Ansatzpunkte für Handlungsstrategien gegen die bedrohliche Ausdehnung von Armutsinseln vornehmlich in den monostrukturierten Großsiedlungsbereichen der sechziger/siebziger Jahre entwickelt. Im Rahmen der 1989 für Vahrenheide-Ost durchgeführten vorbereitenden Untersuchungen gem. § 141 BauGB hat sich die grundsätzliche Eignung des Instrumentes der städtebaulichen Sanierung auch zur Behebung vorhandener städtebaulicher und funktionaler Defizite gezeigt.

Alle Untersuchungen bestätigten für einzelne räumlich klar abgegrenzte Gebiete im städtischen Gefüge (z.B. Vahrenheide-Ost) als Ergebnis von Tendenzen sozialer Segregation eine Stigmatisierung des jeweiligen Gebietes bzw. damit einer Wohnanlage und auch der Bauformen (Hochhäuser, Laubenganghäuser). Diese Tendenzen basieren im Wesentlichen auf makroökonomischen Prozessen (Erwerbslosigkeit und stagnierende Lohnentwicklung) sowie auf einem tiefgreifenden Wertewandel innerhalb verschiedener sozialer Gruppen, was zu einer Pluralisierung von Lebensformen innerhalb der Großsiedlungen geführt hat. In diesem Prozeß bilden sich Gruppen, die mit äußeren gemeinsamen Lebensbedingungen auch entsprechend gemeinsame Lebensstile entwickeln, die sich zu sogenannten Milieus verdichten.

Diese Milieus verarbeiten die sich besonders deutlich in den Großsiedlungen zeigenden Problemlagen sowohl kognitiv wie emotional jeweils unterschiedlich. Sie sind darüber hinaus unterschiedlich stark von Beschäftigungs- und Einkommensrisiken betroffen. Von den Bewohnerinnen und Bewohnern in den Siedlungen artikulieren sich die abstiegsbedrohten Haushalte besonders eindringlich, weil sie sich offenbar besonders durch das Tempo der Änderungen von Lebensperspektive und fremder Nachbarschaft überfordert fühlen. In der Auseinanderentwicklung der Milieus sowie der Konfrontation unterschiedlicher Lebensstile durch relativ schnellen Zuzug und damit einhergehendem Wechsel von Sozialstrukturen in einer solchen Großsiedlungsanlage verschärfen sich soziale Spannungen, die häufig verknüpft sind mit einer Regression zu autoritären und nationalistischen Gesellschaftsbildern. Da die Verluste von Handlungschancen gerade in den Milieus, die in den Großsiedlungen repräsentiert sind, erheblich sind und deren kurzfristiger Wiedergewinn jedoch nicht in Aussicht steht, müssen die Betroffenen von einer allgemeinen Verringerung ihrer Lebenschancen ausgehen.

Die soziale Ausgleichsfunktion, die Siedlungsbestände kommunaler Wohnungsunternehmen wie der GBH angesichts auslaufender Belegungsbindungen bei anderen Wohnungsunternehmen wahrnehmen wollen und müssen, führt zu einer erheblichen Belastung der gebauten Infrastruktur, einer erhöhten Abnutzung des Wohnraumes sowie einer stark steigenden Inanspruchnahme von Beratungseinrichtungen, die sowohl von der Stadt als auch vom Wohnungsunternehmen angeboten und durch viele freie Träger ergänzt werden. Der mit über 85 % hohe Anteil von Belegrechtswohnungen in Vahrenheide-Ost ist einerseits Ausdruck dieser „Ausgleichsfunktion“ im Rahmen eines Großsiedlungskonzeptes, beschleunigt jedoch andererseits insbesondere Prozesse der sozialen Segregation.

Eine langfristige Stabilisierung des Gebietes Vahrenheide-Ost setzt ein integratives Konzept der kleinräumigen Stadterneuerung voraus, das aktiv vom Wohnungsunternehmen, der Stadt und den anderen im Quartier tätigen Trägern entwickelt und umgesetzt werden muß. Ein solches Konzept muß sich deshalb allen drei Dimensionen sozialer Ungleichheit - Einkommens-, Einfluß- und Erfahrungschancen - stellen. Zur Bündelung der kommunalen Initiativen hat die Landeshauptstadt im Rahmen des Hannoverprogramms 2001 ein Stadtteilentwicklungsprogramm für Vahrenheide-Ost und dem mit ähnlichen Problemen belasteten Stadtteil Sahlkamp vorgelegt und mit Mitteln belegt. Das Programm bündelt verschiedene Handlungsschwerpunkte mit dem Ziel, eine Verbesserung von Umwelt und Wohnqualität, eine Stabilisierung der Bewohnerstruktur sowie die Verbesserung der sozialen und kulturellen Stadtteilarbeit zu erreichen. Das hiermit vorgelegte Konzept für eine integrierte Stadterneuerung in Vahrenheide-Ost soll diese Ansätze aufgreifen und im Rahmen des Städtebauförderungsprogrammes des Landes Niedersachsen zu einer neuen Qualität der Integration der verschiedenen erforderlichen Ansätze im Rahmen des BauGB §§ 136 ff. führen.

## 2. Gebietscharakteristik

Das Gebiet Vahrenheide-Ost ( 82 ha, 3.639 Wohnungen, 8266 Einwohner) ist durch die Straßen Sahlkamp/Holziesen/Kugelfangtrift/Peter-Strasser-Allee von benachbarten Wohn- und Gewerbegebieten (Vahrenheide-West, Sahlkamp und Alter Flughafen) abgegrenzt und wird durch eine aufgelockerte, stark durchgrünte Bebauung in Zeilenform der späten fünfziger bzw. frühen sechziger Jahre geprägt. Stadtweit bekannt ist die 18-geschossige Großplattenbebauung im Südosten des Quartiers aus den siebziger Jahren. Das Gebiet ist durch die Stadtbahn und den Individualverkehr hervorragend erschlossen, Probleme des ruhenden Verkehrs bestehen vor allem in funktionaler und gestalterischer Art.

Über 85 % des Wohnungsbestandes sind Wohnungen; Haupteigentümer der Wohnhäuser ist die städtische Wohnungsbaugesellschaft GBH. Die Sozialstruktur wird geprägt durch einen im Stadtvergleich hohen Anteil von Transferleistungsbeziehern (22,0 % HLU-Empfänger / Vergleich LHH: 6,7 %). Auffallend ist der hohe ausländische Bevölkerungsanteil (33,7 % / Vergleich LHH: 14,2 %) bzw. ein hoher Anteil von Spätaussiedlern aus Osteuropa an der deutschen Bevölkerung.

Hinsichtlich der baulichen Nutzung ist Vahrenheide-Ost ausschließlich wohngenutzt, also monofunktional dem Trennungsgrundsatz sowie dem Primat der aufgelockerten und durchgrünten Stadt folgend und entbehrt somit weitgehend städtischer Erlebnisqualität, ohne dafür andere, z.B. Vorstadtqualitäten, zu haben. Von drei Versorgungs- bzw. Ladenbereichen erfüllen zwei ihre Versorgungsfunktion aufgrund flächiger Leerstände bzw. Unternutzungen nicht mehr, so daß die wohnungsnahе Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs als zusammengebrochen angesehen werden muß.

Die Freiflächen und Grünverbindungen sind zum Teil undifferenziert, ungegliedert und nicht als private und öffentliche Räume identifizierbar. Der Stadtteil ist grün ohne besondere ökologische oder städtebauliche Qualität. Dementsprechend sind auch die städtebaulichen Räume erheblich verbesserungsbedürftig.

Das Gebiet ist hinsichtlich Kindertagesstätten und Schulen gut versorgt, Ausstattung und bauliche Unterhaltung sind z.T. verbesserungswürdig. Problematische Teilgruppen werden durch die vorhandenen öffentlichen Infrastruktureinrichtungen und Angebote nur unzureichend erreicht. Hier besteht ergänzender Bedarf. Ein Kulturtreff sowie ein Jugendzentrum sind im Stadtteil vorhanden, ein Jugendtreff ist in Bau, im benachbarten Sahlkamp befinden sich weitere Einrichtungen.

### 3. Ziele und Leitbild

Wenn die Bewohnerinnen und Bewohner des Wohnquartiers von einem enormen Verlust an Einkommens-, Einfluß- und Erfahrungschancen im besonderen Maße betroffen sind, so muß es das Ziel einer integrativen Stadtteilentwicklung sein, diesem Prozeß entgegenzuwirken. Der bisher durch die Monofunktion des Wohnens geprägte Stadtteil muß hin zu weiteren Nutzungen, insbesondere für Beschäftigung, Kultur und Kommunikation geöffnet werden. Dabei sind stärker als bisher städtebauliche, soziale und wirtschaftliche Handlungsfelder miteinander zu verknüpfen.

Neben den erforderlichen „klassischen“ städtebaulichen Maßnahmen der Verbesserung von Wohnungen, Gebäuden und Wohnumfeld sowie der technischen Infrastruktur ( Bericht über das Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen Vahrenheide-Ost, April 1990), werden Ansätze zur Stärkung von Einkommenschancen ( Arbeitsmarkt und Beschäftigung), der Stärkung von Einflußchancen ( Soziale Infrastruktur) sowie der Verbesserung von Erfahrungschancen ( Bürgerpartizipation und Bürgeraktivierung) im Rahmen eines zwischen den verschiedenen Trägern vereinbarten Konzeptes verfolgt.

Als gemeinsame Initiative der Landeshauptstadt Hannover und der GBH soll versucht werden, den Erneuerungsprozeß, in enger Verknüpfung mit den vorhandenen Einrichtungen der Betreuung und Beteiligung, auf der konzeptionellen Ebene zwischen den verschiedenen klassischen Ressorts zu verbinden und durch gemeinsame Strukturen die Integration auch bei der Umsetzung abzusichern.

Die Öffnung des Gebietes für über das Wohnen hinausgehende Funktionen (insbesondere Beschäftigung und Ausbildung) und eine Ergänzung der im Wohngebiet vorhandenen Gebäudetypologie sollen durch Umnutzung, Nachverdichtung und ggf. Ergänzungsgebiete in räumlichem Bezug zu Vahrenheide-Ost abgesichert werden. Durch zusätzlichen Wohnraum in besonders gruppen- und nachbarschaftsorientierter Form, der beispielsweise unmittelbar mit kleinräumigen Beschäftigungsangeboten verknüpft wird, kann darüber hinaus ein zusätzliches Angebot zur sozialen Integration entwickelt werden.

Freiwerdender Wohnraum ist durch Öffnung der Zuzugsbedingungen für eine Aufwertung des Stadtteils zu nutzen. Durch eine Lockerung der Zuzugsbedingungen (Modifikation bzw. Wegfall von Belegungsbindungen) und die Umwandlung einzelner Gebäude zu anderen Nutzungs- und Eigentumsformen durch das Wohnungsunternehmen (z.B. Wohnungseigentum, Mietergenossenschaft etc.) ist das Spektrum der Wohn- und Verfügungsformen im Quartier zu verbreitern. Die starke Fluktuation insbesondere einiger sogenannter Problemhäuser ist - im engen Zusammenwirken zwischen der Landeshauptstadt Hannover und dem Wohnungsunternehmen - für eine „sensible Steuerung“ in der Neubelegung zu nutzen.

#### 4. Handlungsansätze und Schwerpunkte

Auf der Grundlage der vorbereitenden Untersuchungen und des Sachstandsberichtes zur Umsetzung eines Stadtteilentwicklungsprogrammes (Drucksache 1085/96 Hannoverprogramm 2001, Stadtteilentwicklungsprogramm) wird mit dem vorliegenden integrativen Konzept die Basis für eine positive Weiterentwicklung des Stadtteiles gelegt. Die nachfolgend beschriebenen Handlungsfelder sind zwar - u.a. wegen der spezifischen Zuständigkeiten und Finanzierungsinstrumente - sektoral dargestellt, verstehen sich aber als miteinander verknüpfte und einander bedingende Teile des Konzeptes.

#### 4.1 Städtebauliche Sanierung

Die anstehende städtebauliche und technische Sanierung des Wohnquartiers soll einerseits mit einer Stärkung der Qualitäten von Wohnung und Wohnumfeld wie auch der besseren Beachtung ökologischer Erfordernisse (z.B. Agenda 21) verknüpft werden. Gleichzeitig soll das erhebliche zu bewältigende Arbeitsvolumen als Beschäftigungsangebot bzw. Aus- oder Weiterbildungschance für die Bewohnerinnen und Bewohner des Wohnquartiers genutzt werden.

Die durch Untersuchungen belegte Notwendigkeit der Sicherung des baulichen Bestandes (insbesondere Betonsanierung der Hochhäuser) und der Verbesserung des wärmetechnischen Standards (energetische Sanierung durch Wärmedämmung und Erneuerung der Heiztechnik) soll verknüpft werden mit einer Stärkung der städtebaulichen Qualitäten (z.B. Verbesserung der Eingangssituationen und deren Verknüpfung mit dem Umfeld) sowie einer Mobilisierung der Freiflächen für kulturell / kommunikative, soziale und ggf. gewerbliche Nutzung.

Das sehr monostrukturell genutzte Quartier muß im Rahmen dieses Konzeptes für weitere Nutzungen geöffnet werden, um eine Stabilisierung der Bewohnerstruktur zu erreichen. Hierunter fällt z.B. die (ggf. befristete) Umnutzung bestehender Wohnungen für soziale und gewerbliche Zwecke bzw. für Einrichtungen der Bewohnerinnen und Bewohner. Im Sinne einer Stärkung polyzentrischer Strukturen sollten die nur noch teilweise genutzten Ladeneinrichtungen neu entwickelt und eine ergänzende Umnutzung bisher untergenutzter Flächen (z.B. Luftgeschosse) für die Ansiedlung von nichtstörenden gewerblichen Einrichtungen umgebaut sowie weitergehende Nutzungen geprüft werden.

Die monostrukturelle Nutzung korrespondiert mit einer nur begrenzten Auswahl an Gebäudetypen, die eine an und für sich wünschenswerte Mischung verschiedener Wohnformen für verschiedene Lebensstile erschwert. Daher können ggf. durch Nachverdichtung (z.B. im Zusammenhang mit der Überplanung der Ladenzentren), durch Mobilisierung von Teilflächen für eine gewerbliche Nutzung und/oder die Einbeziehung von zusätzlichen Raumangeboten in an die Siedlung angrenzenden Flächen im Sinne von Ergänzungsgebieten insbesondere für die Kombination von Wohnen und Arbeiten genutzt werden. Darüber hinaus müssen die Aneignungsmöglichkeiten der Freiräume differenziert werden (Mietergärten etc.).

Die im Wohnquartier gestörten sozialen und kommunikativen Strukturen sollen im Rahmen der städtebaulichen Maßnahmen durch Ausbau und ggf. Ergänzung von Räumlichkeiten gestärkt werden, in denen insbesondere sektorale Angebote (Kinder-, Jugend- und Altenbetreuung, Ausbildung und Beschäftigung) mit Querschnittsaufgaben (wie Gemeinwesenarbeit, Bewohnerorganisation etc. ) verbunden werden. Zur Stärkung der Einflußchancen der Bewohnerinnen und Bewohner sollten die baulichen Planungen nicht nur intensiv mit den Betroffenen abgestimmt werden, sondern darüber hinaus ist die Übertragung der Verwaltung solcher zentraler Einrichtungen auch an eine geeignete Bewohnerorganisation vorzubereiten.

Die Stärkung von Partizipationsstrukturen führt dabei nicht nur zu einer Verbesserung der sozialen Kommunikation zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern, sondern sie kann auch das Wohngebiet Vahrenheide-Ost wieder für den Zuzug von Haushalten interessanter machen, die in den vergangenen Jahren aus dem Quartier weggezogen sind.

Die beschriebenen baulichen Maßnahmen, die die städtebauliche Qualität des Wohnquartiers verbessern und die soziale Entmischung stoppen bzw. eine Öffnung des Stadtteils (für verschiedene „Milieus“ sowie für verschiedene Nutzungen) sicherstellen sollen, können in ihrer praktischen Umsetzung zur Stärkung von Beschäftigung im Stadtteil, zur Mobilisierung von Ausbildungsangeboten (insbesondere für Jugendliche und Langzeitarbeitslose) sowie zur Stärkung sozialer Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit durch partizipative Strukturen genutzt werden.

#### **4.2 Aus-, Fortbildung und Beschäftigung**

Sowohl aus Sicht der Stadt (sinkende Inanspruchnahme von Transferleistungen) wie aus Sicht der Wohnungseigentümer (langfristige Sicherung der Mietzahlungsfähigkeit) bekommt die Schaffung kleinteiliger, im Wohnquartier verankerter Beschäftigungsmöglichkeiten eine immer größere Priorität. Während einerseits die städtebaulich und technisch erforderlichen Investitionen dazu genutzt werden können, wenigstens befristete Arbeitsangebote im Stadtteil zu entwickeln, sollte gleichzeitig versucht werden, dauerhafte Beschäftigungsangebote für das Wohnquartier zu initiieren (Ansiedlung kleingewerblicher Nutzung, Nutzung von Instandhaltungsaufwendungen für einen stadtteilbezogenen Beschäftigungsträger usw.). Anzustreben ist eine Einbindung der angrenzenden vorhandenen Gewerbegebiete Vahrenheides unter Inanspruchnahme der Aktivitäten der kommunalen Wirtschaftsförderung mit dem Ziel, positive Beschäftigungsimpulse für Vahrenheide-Ost zu erreichen.

Im Rahmen des integrativen Ansatzes ist die Schaffung eines lokalen Beschäftigungsträgers vorgesehen, an dem sich die Stadt, die im Quartier aktiven sozialen Organisationen und das Wohnungsunternehmen beteiligen sollten. Neben der Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten speziell für die Bewohnerinnen und Bewohner des Quartiers soll der Träger eigene Maßnahmen der Beschäftigung entwickeln und in enger Kooperation mit der kommunalen Wirtschaftsförderung die Ansiedlung von gewerblichen Einrichtungen unterstützen und begleiten. Neben den formellen Beschäftigungsmöglichkeiten sollen mittelristig auch informelle Ansätze insbesondere mit nachbarschaftlicher Hilfe unterstützt und ausgebaut werden. Die Stärkung von nachbarschaftlichen Netzen der Selbsthilfe, auch in bezahlter Form, fördert den (Wieder-)Einstieg in den formellen Arbeitsmarkt.

Die umfangreichen Investitionen in den Gebäudebestand und das Wohnumfeld, besonders die über Beschäftigungsträger durchgeführten Maßnahmen, können bei Einschaltung eines geeigneten Trägers dafür genutzt werden, um für Jugendliche ergänzende Ausbildungsangebote zu entwickeln.

Hierbei kann auf die Erfahrung mit vorhandenen Beschäftigungsträgern zurückgegriffen werden. Darüber hinaus ist die Nutzung der zentral im Wohngebiet liegenden Schule als Träger für Fortbildungsmaßnahmen zu prüfen bzw. eine Öffnung der Räume für entsprechende Angebote zu ermöglichen.

Das Wohnungsunternehmen wird - im Rahmen seiner wirtschaftlichen Möglichkeiten - die Förderung von Aus- und Weiterbildung prüfen. Als Teil des integrierten Stadtteilentwicklungskonzeptes ist auch eine Nutzung von „Freiflächen“ oder Ergänzungsflächen, für sogenannte Produktionsschulen (Gartenbau, biologischer Landbau etc.) in Fortsetzung der Erfahrungen der Nachbarschaftsinitiative Vahrenheide(Grünflächenprojekt Vahrenheide) denkbar.

### 4.3. Bürgerpartizipation und Bürgeraktivierung

Durch die Stärkung vorhandener und ggf. neu zu schaffender Organisationen, die direkt von Bewohnerinnen und Bewohnern des Quartiers initiiert und getragen werden sowie einem Ausbau der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsstrukturen beim Wohnungsunternehmen sollen die Voraussetzungen für eine intensive Einbindung der Bewohnerinnen und Bewohner in die grundlegende städtebauliche Konzeptdiskussion als erstem Partizipationsschritt gewährleistet werden. Die geplanten baulichen Maßnahmen, egal ob an Wohnungen, Gebäuden oder Wohnumfeld, sollten im Konsens mit den betroffenen Bewohnerinnen und Bewohnern entwickelt werden; hierfür sind kleinräumigere Beteiligungsstrukturen innerhalb des Stadtteils zu entwickeln, da die baulichen Maßnahmen in unterschiedlichen Schwerpunkten durchgeführt werden und die sozialen Kompetenzen innerhalb des Quartiers sehr unterschiedlich entwickelt sind (auch die Planungspartizipation, die Beteiligung an baulichen Maßnahmen und die soziale Betreuung muß in mehreren Teilorganisationen im Quartier organisiert sein).

Die Mobilisierung vorhandener Gemeinschaftseinrichtungen und die zusätzliche Bereitstellung von Räumen für Gemeinschaftsnutzungen sowie soziale und kulturelle Zwecke sollte nur in enger Abstimmung mit den örtlichen Bewohnerorganisationen erfolgen; ggf. müssen diese hierfür auch formell weiter entwickelt werden (Quartiersverein, Bewohnergenossenschaften o.ä.). Die GBH wird, sofern sich hierfür entsprechende Bewohnerorganisationen bewerben, die Verwaltung und Raumvergabe von den multifunktional nutzbaren Gemeinschaftsflächen an eine solche Bewohnerorganisation zur Stärkung der Einflußchancen im Quartier abgeben. Im Rahmen der durch Anwaltsplanung und andere erprobten Instrumente der begleitenden Partizipation der Bewohnerinnen und Bewohner bei der Umsetzung dieses integrierten Stadtteilentwicklungskonzeptes wird das Wohnungsunternehmen prüfen, ob nach Abschluß der baulichen Maßnahmen und unter Auswertung der gewonnenen Erfahrungen der Bewohnerbeteiligung

Teile der Hausverwaltung im Rahmen eines gestuften Konzeptes an die zwischenzeitlich gestärkten Bewohnerorganisationen abgegeben werden können. Dies kann auch im Zusammenhang mit der in Diskussion befindlichen Bildung einer Stadtteilgenossenschaft gesehen werden, an die das Wohnungsunternehmen geeignete Bestände zu veräußern bereit ist.

In dem Maße, wie sich die Integration der verschiedenen Ansätze (Verbesserung baulicher Qualitäten, Schaffung von Beschäftigung, Sicherung von Bildung und Ausbildung sowie Stärkung der Partizipationsstrukturen) bewähren und somit einen Abbau der Benachteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner bei Einkommens-, Einfluß- und Erfahrungschancen belegen, sollten weitergehende Schritte in Richtung der Einbeziehung der Bewohnerinnen und Bewohner in die Verwaltung der Objekte und in die Entwicklung gewerblicher oder sozialer Projekte u.a. bis hin zu möglichen Selbstverwaltungsstrukturen geprüft werden.

#### 4.4 Soziale und kulturelle Infrastruktur

Zur Stabilisierung von Vahrenheide ist es wichtig, daß wirksame Maßnahmen ergriffen werden, die geeignet sind, Einstellungen zu verändern, soziale Spannungen abzubauen, Eigenkräfte zu stärken und die Identifizierung mit dem Quartier zu fördern.

Der sozialen und kulturellen Infrastruktur als Element des Ansatzes „Integrierte Sanierung Vahrenheide-Ost“ kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Sie kann dazu beitragen, Menschen in ihrem Alltag zu unterstützen, ihre Persönlichkeitsbildung zu fördern, Kontakte und Handlungsspielräume zu ermöglichen, soziale Netze zu knüpfen und Verantwortungsbewußtsein für das Zusammenleben zu erzeugen.

Im Stadtteil Vahrenheide existiert neben Kindertagesstätten und Schulen bereits eine differenzierte Struktur an Angeboten und Einrichtungen (z.B. Familienhilfe und -beratung, Gemeinwesenarbeit, Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit, Altenhilfe, Stadtteilkulturarbeit). Damit hat die Stadt Hannover in den vergangenen Jahren bereits in wesentlichem Umfang stabilisierende Angebote und Maßnahmen installiert, die jedoch ohne gleichzeitige Behandlung andere Problembereiche im Stadtteil (städtebauliche Sanierung usw.) nur bedingt erfolgreich sein konnten.

Das vorhandene Angebot an sozialer und kultureller Infrastruktur kann den Problemlagen im Stadtteil nur in einzelnen, speziellen Segmenten gerecht werden. Bestehende Einrichtungen sind aufgrund ihres Leistungsumfanges nicht in der Lage, weitere Aufgaben zu übernehmen. Schwerpunktmäßig soll das Angebot im Stadtteil Vahrenheide durch zwei Projekte gestärkt werden.

Jugendliche und junge Menschen im Quartier Vahrenheide-Ost, deren Umfeld oftmals geprägt ist durch Armut, Arbeitslosigkeit, gestörten Familienstrukturen ect. sind eine Hauptzielgruppe sozialer Stadtteilarbeit: ihnen gilt es, Angebote und Perspektiven zu eröffnen, die sie bei der aktiven Gestaltung ihrer Lebenssituation unterstützen. Im Stadtteil Vahrenheide fehlt es an „Treffsituationen“ für Jugendliche und junge Menschen mit einem niedrighschwelligem Zugang. Das vorhandene Jugendzentrum ist - wie in Jugendzentren üblich - durch eine Gruppe besetzt und dadurch für eine große verbleibende Gruppe von Jugendlichen nicht zugänglich. Es ist deshalb geplant, das Angebot für Jugendliche und junge Menschen durch den Jugendtreff Vahrenheide zu ergänzen.

Mit dem Kulturtreff Vahrenheide besteht bereits eine multifunktionale und gruppenübergreifende Kommunikationsgelegenheit vor Ort. Durch eine räumliche Verlagerung dieser Einrichtung besteht die Chance der inhaltlichen Weiterentwicklung der Angebote der Stadtteilkulturarbeit. Besonderer Aspekt hierbei ist die kooperative Organisation der Kulturarbeit unter Einbeziehung unterschiedlicher Organisationen und Träger sowie die Verzahnung von schulbezogenen mit sozial-kulturellen Aktivitäten.

Durch den interdisziplinären Ansatz werden die Teilhabechancen an kulturellen Aktivitäten sowie für Eigeninitiative und ehrenamtliches Engagement verstärkt, die angebots- und gruppenübergreifende Zusammenarbeit intensiviert sowie die Handlungsmöglichkeiten für eine gemeinwesenorientierte Stadtteilarbeit und damit für die soziale Stabilität insgesamt verbessert.

## 5. Organisationsform

Der vorstehend skizzierte integrative Ansatz einer Sanierung in Vahrenheide-Ost erfordert entsprechend integrative Organisationsformen mit dem Ziel eines koordinierten und zeitnahen Einsatzes sämtlicher finanzieller Ressourcen. Dabei kann unter verschiedenen Organisationsformen die für dieses Vorhaben geeignete ausgewählt werden, wobei in jedem Fall Zeitnähe und Zielgerichtetheit des Handelns im Mittelpunkt stehen müssen.

Zur Stärkung der Motivation der Bewohnerinnen und Bewohner, sich an der Gestaltung des eigenen Stadtteils zu beteiligen, sowie zur Absicherung der beschriebenen Partizipationsstrukturen bedarf es wirksamer Beteiligungs- und Aktivierungsformen. Dazu gehört ein offenes, unabhängiges Stadtteilforum aller im Stadtteil aktiven und aktivierbaren Gruppen, Institutionen und Einzelpersonen. Dies sollte verantwortlich durch einen unabhängigen Anwaltsplaner/planerin unter Beteiligung politischer Mandatsträger aus dem Quartier organisiert, koordiniert und inhaltlich begleitet werden. Dieses Forum strukturiert die Entscheidungen einer Stadtteilkommission vor.

Die Delegation politischer Verantwortung durch Einrichtung einer Stadtteilkommission mit de facto Entscheidungskompetenz (im Sinne des Status der Sanierungskommissionen) soll in diesem Stadtteil mit seinen in Hannover sehr bewährten Strukturen übernommen werden. Die Zusammensetzung der Kommission sollte eine ausreichende Breite aufweisen, um qualitätvolle (und nachhaltige) Entscheidungen zu gewährleisten: neben der Besetzung durch Bürgerinnen und Bürger aus dem Stadtteil sollte die Beteiligung maßgeblicher politischer Mandatsträger, örtlicher Gewerbetreibender und der betroffenen Wohnungsunternehmen vorgesehen werden. Zur Sicherstellung der Verknüpfung mit den Partizipationsstrukturen im Stadtteil wäre eine Einbeziehung der Anwaltsplaner/innen bzw. anderer hauptamtlicher Mediatoren sinnvoll.

**Ergebnisse aus dem AK 1**  
**Lokale Quartiersentwicklung**

Projektpräsentation: Jan Kuhnert, GBH Bauen und Wohnen mbH, Hannover  
Leitung: Reinhard Thies, LAG Soziale Brennpunkte

**Anforderungen an ein Landesprogramm „Soziale Stadt“:**

⇒ BewohnerInnenbeteiligung

- offenes BürgerInnenforum
- MieterInnenmitbestimmung

⇒ Stadtteilmanagement / „Stadtteilwerkstatt“

- Kooperationsverbund aller Stadtteilakteure (Träger / Stadt / Wohnungsunternehmen...)

⇒ Lokale Beschäftigung / Lokale Ökonomie

- Auftragsbestände Wohnungsunternehmen
- Lokaler Regiebetrieb
- Einbindung von Wirtschaftsförderung

⇒ Zwingende Verwaltungskoordination

⇒ Innovative Ansätze als ein Auswahlkriterium

Friedhelm Fix, Stadtteilprojekt Marxloh, Duisburg

### **1. Arbeitsgrundlagen**

Grundlage der Arbeit in Duisburg - Marxloh ist das ressortübergreifende Handlungsprogramm des Landes Nordrhein - Westfalen für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf.

Die wesentlichen Kennzeichen des Programmes sind

- der ganzheitliche Ansatz zur Bearbeitung der örtlichen Probleme anstelle isolierter und fachlich spezialisierter Problembetrachtungen
- die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner an der Stadtteilentwicklung, die Nutzung der örtlichen Entwicklungspotentiale und die Vernetzung der Aktivitäten vor Ort
- die Verknüpfung der Handlungsebenen: Land, Stadt, Stadtteil, gesellschaftliche Organisationen, freie Träger, Firmen, private Haushalte, Einzelpersonen.

Von Kommunen, die sich am Programm beteiligen wollen, erwartet die Landesregierung innovative Handlungskonzepte mit ganzheitlichen Strategien. Sie müssen sich an den örtlichen Problemen und der Lebenssituation der Bewohner orientieren. Neu an diesem Programm ist auch, daß Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf gegenüber allen berührten Förderbereichen des Landes Priorität genießen.

Zur Zeit beteiligen sich an diesem Programm 26 Stadtteile aus 22 Städten. Bei den Stadtteilen handelt es sich im wesentlichen um

- altindustrielle, hochverdichtete Innenstadtrandlagen - meist industriennahe Altbauquartiere mit einem hohen Anteil gründerzeitlicher Bebauung
- hochverdichtete Wohnsiedlungen der 60er und 70er Jahre, meist in Stadtrandlage (Trabantenstädte).

Marxloh gehört zur ersten Gruppe, mit den dafür typischen Problemen: Wegzug der Besserverdienenden, hohe Arbeitslosigkeit, hoher Anteil an Beziehern von Transfereinkommen, fehlende soziale Infrastruktur, Umwelt- und Wohnumfeldbelastungen, Konflikte zwischen Deutschen und Nichtdeutschen, Niedergang des örtlichen (deutschen) Einkaufszentrums etc.

Auf der Grundlage des Landesprogrammes setzt die Arbeit des Projektes an diesen Problemen an.

Das Projekt besteht aus 2 Teilen, zum einen der Entwicklungsgesellschaft Marxloh mbH zum anderen dem Stadtteilprojekt Marxloh, das als Teil der Stadtverwaltung dem Planungsdezernat untersteht. Da beide Teile eng zusammenarbeiten, wird im folgenden darauf verzichtet auf die Aufgabenteilung einzugehen und nur noch vom „Projekt Marxloh“ berichtet. Das Projekt hat seinen Sitz im Ortsteil, es arbeitet „vor Ort“.

## **2. Der ganzheitliche Arbeitsansatz in Marxloh**

Das Handlungskonzept der Landesregierung sieht vor, daß die Politikbereiche, die auf die Entwicklung eines Ortsteiles Einfluß nehmen ausgehend von den örtlichen Problemen zu einem integrierten Stadtteilentwicklungskonzept zusammengeführt werden. In Marxloh gehören dazu u. a. die Stadterneuerung, die Arbeitsmarktpolitik, die lokale Ökonomie, Zusammenleben im Stadtteil, kulturelle und soziale Infrastruktur, Sprachförderung und interkulturelle Arbeit, Schule im Ortsteil.

Politische Konzepte in diesen Bereichen sollen zeitlich und sachlich aufeinander abgestimmt und Wechselwirkungen berücksichtigt werden. Idealerweise sollen Projekte in einem Bereich möglichst vielfältige Wirkungen in mehreren anderen Handlungsfeldern auslösen („mehrere Fliegen mit einer Klappe schlagen“).

In Marxloh ist dieses Konzept stufenweise und erst annähernd realisiert worden.

Begonnen hat das Projekt mit den klassischen Maßnahmen der Stadterneuerung wie Ausbau von Grün- und Freiflächen, Anlage und Umgestaltung von Spielanlagen, Förderung privater Fassaden- und Hofflächengestaltungen. Schon bald verlagerte sich im Zuge des integrierten Handlungsprogrammes der Schwerpunkt auf die Umgestaltung städtischer Gebäude zu sozialen und kulturellen Einrichtungen. Damit sollten ortsbildprägende oder denkmalgeschützte Gebäude erhalten und der Bestand an kulturellen, Sozial- und Bildungseinrichtungen im Stadtteil erhöht werden. Z. Zt. wird daneben die Hauptdurchgangs- (Bundesstraße 8) und Einkaufsstraße des Ortsteiles umgebaut, um damit die Wirtschafts-, Wohn- und Verkehrssituation grundlegend zu verbessern. Der Durchgangsverkehr wird über eine zwischenzeitlich gebaute Umgehungsstraße umgeleitet. Für den örtlichen Handel werden damit günstige Voraussetzungen geschaffen und neue Chancen eröffnet.

Von Beginn an wurden Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik miteinander verbunden. Viele Arbeiten der Stadterneuerung wurden im Rahmen öffentlich geförderter Arbeitsmarktmaßnahmen durchgeführt. Zunächst waren 70, später im Jahresdurchschnitt 320 Mitarbeiter - zeitlich befristet - beschäftigt. Viele nutzten die Zeit für ihre berufliche Qualifizierung, zur Vorbereitung auf Umschulung, Nacherwerb von Schulabschlüssen, Vorbereitung auf Ausbildung usw. Den Wiedereinstieg ins Arbeitsleben schafften 25%.

Durch ihre Arbeit entstanden u. a. neue Kindergärten, Einrichtungen für betreutes Wohnen, das Ortsteilzentrum Schwelgern mit Café, Bürgerbüro, Gruppenräumen, Kinderspielgruppen, Spiel- und Sportplätzen, das internationale Bildungs- und Sozialzentrum Warbruckshof mit Kindertagesstätte, Spielzentrum, Einrichtungen zur Ausbildung von Bürokaufleuten, Kinderpflegerinnen und Familienpflegerinnen sowie für ausbildungsbegleitende Hilfen. Darüber hinaus wurden Werkstätten für Maler-, Schreiner- und Näharbeiten ausgebaut und ausgestattet.

Die Ausbildung wird in Kooperation mit örtlichen Trägern durchgeführt. Dazu drei Beispiele: In einer für diesen Zweck ausgebauten Schulküche erlernen 12 Jugendliche den Beruf des Kochs/Beikochs. Sie versorgen mit ihrer Arbeit zugleich die Schüler des Clauberg-Gymnasiums mit Mittagessen. Im neugeschaffenen Bildungszentrum Warbruckshof werden 24 Jugendliche zu Bürokaufleuten ausgebildet. 48 Jugendliche werden ausbildungsbegleitende Hilfen angeboten.

Für Frauen nach einer Familienphase bietet das Projekt gemeinsam mit einer Kollegschule schulische Ausbildungen zur Kinderpflegerin/Erzieherin/Familienpflegerin an. In 12 - 18 Monaten werden fehlende Schulabschlüsse nachgeholt, deutsche Sprachkenntnisse ergänzt und der Lehrstoff des ersten Ausbildungsjahres im Projekt vermittelt. Die praktische Ausbildung findet in sozialen Einrichtungen des Ortsteils statt. Nach zwei weiteren Jahren Schulbesuch kann die Prüfung abgelegt werden. Z. Zt. nutzen 48 Frauen diese Möglichkeit. Fast 100% dieser Auszubildenden erhalten nach erfolgreichem Abschluß eine Arbeitsstelle.

Gerade am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik zeigt sich besonders deutlich die Verknüpfung der Handlungsfelder, z. B. Stadterneuerung, soziale Infrastruktur, Bildung von Vernetzungen und Kooperationen, Nutzung endogener Potentiale.

1996 wurde das Büro für Wirtschaftsentwicklung im Projekt eingerichtet. Das Büro schuf zunächst die Grundlagen für seine Arbeit. Es führte sowohl eine Untersuchung zur Nachfrage

nach Gütern, Dienstleistungen und Ausgabeverhalten der Bevölkerung als auch eine Erhebung über Gewerbeflächenangebote und „Leerstände“ im Wirtschaftsbereich durch. Auf dieser Grundlage begann die Wirtschafts- und Finanzierungsberatung für die Gründung, Neuansiedlung oder Erweiterung von Firmen, sowie die Mobilisierung Entwicklung von Gewerbeflächen.

Daneben wurde der Arbeitskreis türkischer Geschäftsleute initiiert und die Kooperation zwischen deutschen und türkischen Geschäftsleuten angeregt. Auf dieser Grundlage begann die Beratung ansässiger und ansiedlungswilliger Firmen. Durch die Umgestaltung der Haupteinkaufsstraße wird die lokale Ökonomie neue Impulse erhalten. Ziel aller Aktivitäten bleibt die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Ortsteil.

Die Beispiele zeigen die Wechselwirkung und Abhängigkeiten zwischen den Politikfeldern. Sie verdeutlichen die Notwendigkeit des an örtlichen Problemen orientierten integrierten Ansatzes.

### **3. Bewohnerbeteiligung und Vernetzung der Aktivitäten**

Die Erhaltung und Erneuerung benachteiligter Stadtteile soll Selbsterneuerung „von unten“ sein. Die Umsetzung des integrierten Handlungskonzeptes ist auf die Mitwirkung derer anzulegen, die in den Stadtteilen wohnen und arbeiten: Vereine, Organisationen, Gewerbetreibende, Wohnungsgesellschaften und Institutionen, Einzelpersonen, Nachbarschaften und Firmen.

In Marxloh kam es zunächst darauf an, Ziele und Vorgehensweise des Projektes bekanntzumachen, Skepsis und Konkurrenzängste abzubauen. Schon vor Projektbeginn wurde im Ortsteil eine erste Kontaktstelle eingerichtet - aus der später das Bürgerbüro und die Projektverwaltung entstand. Schon zuvor waren in Gesprächen mit städtischen Einrichtungen und örtlichen Vereinen Umgestaltungs- und Verschönerungsarbeiten in Innenräumen und auf Außengeländen verabredet worden.

Ende 1993 begannen 72 AB-Kräfte aus Marxloh und Umgebung mit diesen Arbeiten und zwar im Landschaftsbau, Bau- und Baunebengewerbe. Nicht nur die Mitarbeiter, sondern auch Nachbarn, Nutzer, Kinder, Eltern und Jugendliche sahen bald erste Arbeitsergebnisse oder waren selbst an den Arbeiten beteiligt. Durch Mund zu Mund Propaganda verbreiteten auch die Mitarbeiter Informationen über das Projekt. Allmählich wurde es bekannt. Die Nachfrage nach seinen Arbeitsleistungen stieg ebenso wie die Nachfrage nach Arbeits-, Umschulungs- und Ausbildungsplätzen. Die Bürger sahen in dem Projekt ein neues

Dienstleistungsangebot der Stadt und sich selbst als Kunden, Nutzer oder Klienten mit einem Anspruch auf Versorgung.

Aber das änderte sich allmählich. Neue Ausbildungsmaßnahmen wurden mit Schulen im Ortsteil und mit den dortigen sozialen Trägern gemeinsam geplant und kooperativ durchgeführt. Das Projekt beschaffte Räume und Hilfsmittel, die Partner übernahmen die Trägerschaft. So wurden die örtlichen Ressourcen genutzt. Örtliche Gewerbetreibende und Geschäftsleute stellten Praktikumsplätze zur Verfügung. Eltern, Lehrer, Kinder beteiligten sich an Planung und Durchführung gewerblicher Maßnahmen, kurz gesagt der Ortsteil unterstützte in der zweiten Phase die Arbeiten des Projektes.

In Marxloh werden darüber hinaus regelmäßig repräsentative Bürgerumfragen durchgeführt. Gefragt wird u. a. nach der Zufriedenheit mit den Wohn- und Lebensbedingungen, nach den sozialen Problemen im Ortsteil, nach der Nutzung der städtischen Infrastruktureinrichtungen usw.. Die Befragungsergebnisse sind Diskussionsgrundlage an „Runden Tischen“, mit bürgerschaftlichen Gruppen und für Gespräche in Nachbarschaften und Vereinen, aber auch Anlaß für kleinräumige bürgerschaftliche Aktivitäten.

Dazu leistet das Projekt Hilfestellung; es

- leiht Ausstattungsgegenstände aus, wenn Nachbarschaften Feste feiern,
- richtet Grünanlagen her, wenn Anwohner die Pflege übernehmen
- stellt Transportmittel bereit, wenn Bürger gemeinsam das Wohnumfeld reinigen
- stellt Kommunikationsmittel, Visualisierungshilfen, Sprechanlagen, Aufzeichnungsgeräte für bürgerschaftliche Treffen zur Verfügung
- moderiert auf Anforderung Gespräche - ohne sich inhaltlich zu beteiligen.

Darüber hinaus hat das Projekt zahlreiche Einrichtungen geschaffen, die bürgerschaftlich genutzt werden. So ist das Projekt auch zum Begleiter bürgerschaftlicher Aktivitäten geworden.

#### **4. Verknüpfung der politischen Handlungsebenen**

Bürger beteiligen sich an Gemeinschaftsaufgaben nur dann, wenn sie in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen werden, d. h. wenn sie Chancen sehen ihre Wünsche und Vorstellungen zu realisieren oder zumindest zu diskutieren. Daran werden sie häufig von zentraler Politik, arbeitsteiliger Bürokratie und „hochspezialisierten“ Fachleuten gehindert.

In Marxloh ist zumindest versucht worden auf der politisch - administrativen Ebene quer zu den Hierarchien ressortübergreifendes Planen und Umsetzen zu ermöglichen. Das war häufig

mühsam, gelegentlich erfolglos. An den „runden Tischen“ nehmen oft Vertreter aus der Politik z.B. Bezirks- und Ratsmitglieder sowie Landtagsabgeordnete, aus der Verwaltung Amtsleiter teil. Trotzdem blieben bürgerschaftliche Anliegen oft „auf der Strecke“ sei es aus mangelnder Abstimmung, unterschiedlicher Problemsicht, fehlendem Geld oder auch aus „Sachzwängen“. Zudem ist das Gewicht bürgerschaftlicher Beteiligung nicht „geregelt oder formalisiert“.

Die Stadt plant jedoch die Gründung einer Entwicklungsgesellschaft für alle Stadtteile, die von Benachteiligungen bedroht sind oder bedroht sein könnten. Sie soll auf den Marxloher Erfahrungen aufbauen.

Diese Gesellschaft soll daher

- für alle bürgerschaftlichen Anregungen aus dem Ortsteil offen sein
- die Mitwirkung der Bürgerschaft an Entscheidungsprozessen sichern
- unmittelbar vor Ort bürgerschaftliche Planungen begleiten
- Aufgaben, Befugnisse und Finanzen in soweit zentralisieren, wie sie vor Ort nicht wahrgenommen werden können
- durch ihre Gremien ebenenübergreifende Arbeit sicherstellen.

Damit könnten allmählich Planungs- und Entscheidungsprozesse transparent gemacht, ein Rahmen für bürgerschaftliche Aktivitäten abgestimmt und letztlich Bürgerbeteiligung ermöglicht werden.

**Ergebnisse aus dem AK 2**  
**Lokale Ökonomie, Beschäftigung und Qualifizierung**  
Projektpräsentation: Friedhelm Fix, Stadtteilprojekt Marxloh, Duisburg  
Leitung: Jochen Partsch, LAG Soziale Brennpunkte

**Anforderungen an ein Landesprogramm „Soziale Stadt“:**

**A. Konzentration der Beschäftigungsförderung auf Risikostadtteile**

1. **Additive Unterstützung bei neuem Landesprogramm „Soziale Stadt“** für Beschäftigungsmaßnahmen (vergleichbar NRW-Programm).
2. **Arbeitsagenturen im Stadtteil:** Ein Programm, das in einem ersten Schritt in den Modellstandorten des HEPNEST **Kooperationsstellen im Stadtteil mit einer Zusammenarbeit von Sozialverwaltung und Arbeitsverwaltung** schafft, soll Wege zu lokaler Beschäftigung aufzeigen. Aus den Kooperationsstellen sollen „Arbeitsagenturen“ entstehen, die **den BewohnerInnen und der lokalen Wirtschaft zur Vermittlung und Koordination lokaler Beschäftigung** dienen.
3. **Projektförderprogramm für Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsprojekte in Risikostadtteilen:** Das Landesprogramm „Maßnahmen lokale Beschäftigungsinitiativen“ ist dahingehend qualitativ fortzuschreiben, daß es die Ressourcenbündelung mit den Akteuren in lokalen Arbeits- und Wirtschaftsmärkten als Ziel setzt und eine **Projektförderung für lokal ausgerichtete Beschäftigungsmaßnahmen** ermöglicht.
4. **Lokales Programm für existenzsichernde Beschäftigung** ausgerichtet auf die betroffenen Bevölkerungsgruppen in Risikostadtteilen: Wohnort und Erwerbslosigkeit sind dabei die individuellen Voraussetzungen zur Maßnahmeteilnahme.

**Anmerkung:** Die Anforderungen 1 und 2 waren im AK unstrittig. Die Anforderungen 3 und 4 wurden mehrheitlich befürwortet. Problematisiert wurde bei Anforderung 4 die alleinige Zugangsvoraussetzung „Wohnort und Erwerbslosigkeit“.

**B. Ausbau der existenzsichernden Beschäftigungsförderung**

1. Die **qualitative Fortschreibung des „Arbeit statt Sozialhilfe“- Programms** sowie der anderen **arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Landesprogramme** ist zur Sicherung und Weiterentwicklung der Beschäftigungsförderung in Hessen erforderlich. Die Absicherung in einem Sozialbudget bietet Planungssicherheit für die Projekte.
2. Ein **Bündnis für Arbeit** muß sich auch auf benachteiligte Zielgruppen ausrichten. Deshalb müssen Sozialverbände und Erwerbsloseninitiativen beteiligt werden.
3. Für den effizienteren und effektiveren Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Programme und Ausbildungsprogramme ist eine **Konzentration auf ein verantwortliches Ministerium - inhaltlich und abwicklungstechnisch** – sinnvoll. Die Beteiligung anderer Fachministerien ist durch interministerielle Arbeitszusammenhänge zu sichern.
4. Die **professionelle Beratung der Beschäftigungsträger** muß abgesichert sein.
5. Es ist zu prüfen, ob durch ein **Landesprogramm „Soziale Betriebe“ Formen der Existenzgründung im Low-Tech-Sektor** gefördert werden können.
6. Ein „**Ausfallfonds**“ soll bei **nicht vorhersehbaren Problemen**, die Beschäftigungsprojekte existentiell bedrohen, eine Absicherung dieser Projekte ermöglichen (Zuschüsse oder Darlehen).
7. Ein „**Schmierölfonds**“ soll bei finanziellen Anlaufschwierigkeiten den Start von innovativen Beschäftigungsprojekten, deren neuer Ansatz in der existierenden Förderkulisse nicht berücksichtigt ist, fördern.

**Die Lokale Partnerschaft Wedding - ein Bündnis für Beschäftigung,  
Lebensqualität und sozialen Zusammenhalt**  
von Hans-Georg Rennert, Kommunales Forum Wedding e.V.

In den letzten Monaten gab es in Berlin eine breite öffentliche Diskussion um den Sozialstrukturatlas Berlin 1997 und das Gutachten „Soziale Stadtentwicklung Berlin“. In beiden Werken wird aufgezeigt, daß sich die Stadt auseinanderentwickelt, daß sich in bestimmten Stadtteilen soziale und ökonomische Probleme konzentrieren. Die Frage ist: was tun? Die Bildung von Lokalen Partnerschaften und die Entwicklung von gebietsbezogenen integrierten Handlungskonzepten könnte ein Weg sein, um die hier angedeuteten Probleme anzugehen.

**I. Die Lokale Partnerschaft Wedding**

**Die Vorgeschichte: Erfahrungen des Kommunalen Forum Wedding e.V.:**

Das Kommunale Forum Wedding e.V. wurde vor 10 Jahren von engagierten Mitarbeitern aus Mieterberatungsgesellschaften, Kirchengemeinden, Gewerkschaften und Mitgliedern der Arbeitslosenselbsthilfeinitiative PAULA e.V. mit dem Ziel gegründet, ein Forum für alle Interessierten zu Fragen der Entwicklung im Bezirk Wedding zu schaffen, die ressort- und sektorübergreifende Zusammenarbeit zu fördern, durch Defizit- und Ressourcenanalysen neue Beschäftigungsfelder zu ermitteln und gemeinsame Projekte und Unternehmungen zu erschließen. Dabei stieß das Forum immer wieder an Grenzen. Der Schluß aus diesen Erfahrungen war, daß neue Bündnisse insbesondere auch mit Organisationen aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor und die Entwicklung von gebietsbezogenen, integrierten Handlungskonzepten nötig sind, um der Verwirklichung der Ziele näherkommen zu können. Anfang 1997 schlossen das Bezirksamt Wedding und das Kommunale Forum eine Kooperationsvereinbarung zum Aufbau der Lokalen Partnerschaft Wedding ab. Die konstituierende Sitzung fand Ende November 1997 statt mit 22 Organisationen aus dem öffentlichen, dem privaten und dem gemeinnützigen Sektor als Gründungsmitgliedern.

**Ziele der Partnerschaft (Auszug aus der Partnerschaftserklärung):**

„Mit der Partnerschaft wird eine Kooperation zwischen Institutionen und Organisationen aus Politik und Verwaltung, dem gemeinnützigen Sektor, der Wissenschaft und der Wirtschaft angestrebt. Ziel der Partnerschaft ist es, in Gebieten mit hoher sozialer und ökonomischer Problembelastung Ressourcen zu bündeln und Aktivitäten zu unterstützen, die Beschäftigungsmöglichkeiten für sozial ausgegrenzte Menschen schaffen und die Lebensbedingungen der Bewohner/innen verbessern. Insbesondere sollen Aktivitäten unterstützt werden, die

- Beteiligung, Eigeninitiative und Selbsthilfe der Bewohner/innen anstreben,
- der Integration von Immigrant/innen dienen,
- das lokale Gewerbe fördern,
- Modelle dauerhafter Beschäftigung für sozial ausgegrenzte Menschen entwickeln und
- neue Beschäftigungsmöglichkeiten in den Dienstleistungsbereichen Alltagsleben, Wohnumfeldverbesserung, Freizeit und Umwelt,
- insbesondere für Frauen erschließen.“

**Folgende Bausteine sollen zur Verwirklichung der Ziele beitragen:**

1. gebietsbezogenes Vorgehen und konkrete Vorhaben vor Ort, die Partner gemeinsam umsetzen
2. Gründung einer Entwicklungsgesellschaft
3. Unterstützung von außen
4. Schaffung eines für solche Versuche förderlichen politischen Klimas

Innerhalb der Lokalen Partnerschaft Wedding wurden schon in der Vorbereitungsphase Arbeitsgruppen gebildet, um den Partnern Möglichkeiten der Zusammenarbeit entsprechend ihrer Interessen zu schaffen: 2 gebietsbezogene Arbeitsgruppen: die kiezbezogene Aktionsgemeinschaft Sprengel-/ Sparrplatzkiez und die Lenkungsgruppe Soldiner Straße sowie die themenspezifische Arbeitsgruppe Integration von Sozialhilfeempfänger/-innen.

Der Punkt 1. soll nun näher dargestellt werden.

## II. Das „integrierte gebietsbezogene Handlungskonzept ‘Arbeit und Nachbarschaft’ - Aufgaben eins Nachbarschaftsladens im Sprengelkiez, Berlin-Wedding“

### **Der Sprengel-/Sparrplatzkiez**

wird in der lokalen Öffentlichkeit neben dem „Soldiner Kiez“ als der soziale Brennpunkt im Bezirk Wedding angesehen. Aufgrund der objektiven Daten zur städtebaulichen Struktur, Wohnsituation und zu Wohnumfeld, sozialer Infrastruktur und Sozialstruktur läßt sich er sich als Gebiet mit besonderen sozialen und ökonomischen Problemen beschreiben. Doch liegen in den lokalen Gegebenheiten durchaus viele Potentiale für gemeinsame Aktivitäten zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und für die Schaffung zusätzlicher sinnvoller Beschäftigungsmöglichkeiten.

### **Die Problemstellung**

Die Herausbildung von vielfach benachteiligten Quartieren ist in städtischen Ballungsräumen ein weit verbreitetes Phänomen - so auch in Berlin-Wedding. In diesen Quartieren kumulieren Probleme vielfältiger Art:

- die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung wird mehr und mehr von benachteiligten Personengruppen bestimmt;
- folglich ist (oftmals aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit) ein hoher Anteil der Bevölkerung auf staatliche Transferzahlungen angewiesen;
- es bestehen Mängel im Wohnungsbestand und Wohnumfeld sowie Defizite in der sozialen Infrastruktur;
- mangelnde Kaufkraft der Wohnbevölkerung erschwert die Lage des lokalen Gewerbes;
- insgesamt nehmen öffentliche und private Armut zu.

Handlungskonzepte zur Entwicklung von benachteiligten Stadtquartieren, wie z.B. Stadterneuerungsprogramme, scheitern erfahrungsgemäß, solange dabei nicht die drängendsten Probleme ihrer BewohnerInnen - wie Arbeitslosigkeit, Verarmung, gesellschaftliche Ausgrenzung und Stigmatisierung - thematisiert werden. Umgekehrt lassen sich Menschen, die sich über längere Zeit in einer sozial und ökonomisch ausgegrenzten Lage befinden, auch durch eine zielgruppenspezifische Qualifizierung in der Mehrzahl nicht in den existierenden anonymen 1. Arbeitsmarkt integrieren - nicht zuletzt, weil sie in der Konkurrenz um die immer weniger werdenden Arbeitsplätze unaufholbar im Nachteil sind bzw. weil kurzzeitige, schlecht bezahlte oder allgemein ungeliebte Jobs keinen Ausweg aus der Misere versprechen. Entsprechend droht das Engagement der noch erhaltenen sozialen Projekte und Einrichtungen ins Leere zu stoßen, wenn den Betroffenen keine Wege zur nachhaltigen Verbesserung ihrer Lebensperspektive aufgezeigt werden können. Eine Überwindung der Resignation und die dauerhafte Stabilisierung der Lebensverhältnisse in einem benachteiligten Stadtquartier scheinen nur möglich zu sein, wenn es gelingt, am Ort wieder vielfältige Möglichkeiten zu schaffen, Einkommen zu erzielen, sich sinnvoll und anerkannt zu betätigen und den Ort gleichzeitig wieder als soziales Bezugssystem erfahrbar zu machen. Der Selbsthilfe und Selbstorganisation der BewohnerInnen kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu.

Es sind demnach **integrierte Handlungskonzepte** erforderlich, die

- das Stadtquartier als wirtschaftlichen und sozialen Lebensraum in den Mittelpunkt rücken,
- auf aktive Mitwirkung der BewohnerInnen und Betroffenen aufbauen,
- eine Kooperation öffentlicher Verwaltungen, privater Unternehmen, gesellschaftlicher Organisationen und freier Träger herstellen und so
- bislang getrennte soziale und wirtschaftliche Problem- und Handlungsfelder verknüpfen.

### Allgemeine Zielsetzung

„Arbeit und Nachbarschaft“ ist das Leitbild, mit dem das Kommunale Forum Wedding e. V. im Rahmen der Lokalen Partnerschaft Wedding in einem Quartier des Bezirks Wedding von Berlin (im nachfolgenden genannt „Sprengelkiez“), das von der wirtschaftlichen und sozialen Abwärtsspirale im besonderen Maße betroffen ist, ein solches integriertes Handlungskonzept umsetzen will. Ziel ist es, einen Prozeß umfassender sozialer und ökonomischer Stabilisierung in Gang zu setzen.

Dieser Prozeß soll über folgende vier Zugänge/Eckpunkte angestoßen werden:

1. das Selbsthilfepotential der BewohnerInnen aktivieren und stärken, Selbstorganisation, den sozialen Zusammenhalt und die gemeinsame Verantwortung für den Stadtteil fördern;
2. den lokalen Arbeitsmarkt für Beschäftigungsmöglichkeiten der BewohnerInnen erschließen, neue und an den lokalen Bedarf angepaßte Beschäftigungsmöglichkeiten, aber auch Möglichkeiten sinnvoller Betätigung im sozialen Zusammenhang bzw. Wohnumfeld schaffen;
3. eine Kooperationsbasis zwischen den verschiedenen Bewohnergruppen, lokalen Gewerbetreibenden und anderen lokalen Akteuren aus privaten, dem öffentlichen und dem gemeinnützigen Sektor aufbauen;
4. die BewohnerInnen in die Entwicklungen und Planungen einbeziehen und Möglichkeiten der Mitwirkung und Beteiligung eröffnen.

Mit dem Nachbarschaftsladen „Aktiv im Kiez“ soll eine **örtliche Unterstützungseinrichtung** geschaffen werden (im nachfolgenden genannt „Nachbarschaftsladen“), deren Aufgabe darin besteht,

- einen gemeinsamen räumlichen Bezugspunkt für die BewohnerInnen und Akteure herzustellen.
- bereits bestehende Projekte und Initiativen im Stadtteil zu unterstützen und zu verknüpfen,
- neue bzw. fehlende Projekte und Initiativen anzuregen und entwickeln zu helfen und
- Projekte durch Erfahrungsaustausch, gegenseitige Unterstützung, Ressourcenbündelung und gemeinsame Mittelakquisition zu stabilisieren

*GRAPHIK! (S.U.!)*

### Literatur:

Kommunales Forum Wedding e.V. (Hrsg), 1996: Weddinger Beschäftigungswoche, Bausteine für eine bezirkliche Beschäftigungspolitik, Berlin 1996, DM 18,- + Versand

Stiftung Bauhaus Dessau und europäisches Netzwerk für ökonomische Selbsthilfe und lokale Entwicklung (Hrsg.), 1996: Wirtschaft von unten, Dessau 1996, DM 36,-

KFW e.V. (Hrsg), 1997: Das gemeinwesenorientierte Planungsverfahren Planning for Real zur Förderung von Nachbarschaft und ökonomischer Selbsthilfe am Beispiel Berlin-Wedding, Berlin, 1997, DM 18 + Versand

KFW e.V. (Hrsg): Arbeit und Nachbarschaft - Integrierte gebietsbezogene Handlungskonzepte für die Verbesserung der lebensqualität in benachteiligten Stadtteilen. Die Lokale Partnerschaft Wedding. Dokumentation der Kommunalpolitischen Konferenz am 7.3.98; Berlin, 1998, DM 5 + Versand

Kontakt über: Kommunales Forum Wedding e.V. (Geschäftsführung der Lokalen Partnerschaft Wedding), Wiesenstraße 29, 13357 Berlin, Tel 030 - 46507355, Fax 030 - 4629447, e-mail: [technet@t-online.de](mailto:technet@t-online.de)

**Ergebnisse aus dem AK 3  
Lokale Partnerschaft**

Projektpräsentation: Hans-Georg Rennert, Kommunales Forum Wedding e. V.,  
Berlin

Leitung: Jürgen Maier, LAG Soziale Brennpunkte

**Anforderungen an ein Landesprogramm „Soziale Stadt“:**

⇒ Quartiersbezug der Verwaltungen einfordern (Dezentralisierung)

⇒ Ideen- und Kompetenzträger im Quartier einbinden

⇒ Stützungssystem Gemeinwesenarbeit einbinden

⇒ Qualitative Rahmenbedingungen definieren (NRW)

⇒ Langfristige Absicherung der Steuerung durch 3. System

⇒ Akutfonds

#### AK 4: Lokale Bündnisse:

Wolfgang Lerche, Amt für Jugend, Hamburg

#### **- Jugendhilfe als Initiator regionaler Strategien**

##### **Vorbemerkung**

„Soziale Stadterneuerung lautet das Gebot der Stunde!“ heißt es in der Einladung zu dieser Tagung, gemeint sind komplexe Konzepte, die nicht mehr allein in der Verantwortung einer Behörde oder eines Arbeitsbereiches umzusetzen sind. In vielen Kommunen, vorrangig in den Großstädten und Ballungszentren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass neue Herausforderungen auch neue (jedenfalls für die heutige Zeit neue) Lösungen brauchen. Die Herstellung von Synergieeffekten durch Kooperation ist das Ziel vieler Initiativen. Nun ist die Vernetzung von Angeboten seit vielen Jahren ein erklärtes Ziel der Jugendhilfe. Allerdings ist festzustellen, dass Vernetzung in der Praxis vor allem zwischen Projekten sozialer Arbeit stattfindet, man bleibt sozusagen in der Familie. Die, die ohnehin schon eng miteinander kommunizieren und kooperieren, rücken noch näher zueinander. Es liegt auf der Hand, dass dies wohl eine bessere aber noch lange keine neue Qualität der Arbeit bedeutet.

Der Jugendhilfe wurde ausdrücklich ins Gesetzbuch geschrieben, dass sie dazu beitragen soll, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihrer Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen. Damit hat der Gesetzgeber nicht gemeint, dass die Jugendhilfe dies alles in eigener Verantwortung leisten solle oder könne; das wäre vermessen und völlig aussichtslos. Vielmehr soll Jugendhilfe mit ihrer fachlichen Kompetenz andere Bereiche und Politikfelder, die das Leben in den Quartieren nachhaltig beeinflussen auf die Bedürfnisse von Kindern, Jugendlichen und Familien aufmerksam machen, um sie in die Lage zu versetzen, sozial förderlich und integrativ zu wirken. Jugendhilfe hat demnach von Gesetzes wegen den Auftrag, ihre Nase in anderer Leute bzw. Behörden Sachen zu stecken.

Der entscheidende Schritt wird bislang jedoch eher selten getan: Die Überwindung der Mauern des Kommunikationsghettos der sozialen Arbeit, die Kooperation mit neuen Partnern, vielleicht sogar mit Partnern, die in den Köpfen vieler Kolleginnen und Kollegen eher im Verzeichnis <C:\Gegner> abgespeichert sind.

In meinen Ausführungen geht es

1. um die Entwicklung von ziel- und ergebnisorientierten Handlungsstrategien,

2. um die Kooperation im Stadtteil mit Partnern, die ebenso wie die Jugendhilfe ein originäres Interesse an stabilen Gemeinwesen haben, die den Menschen eine Heimat im besten Sinne des Wortes sind.

Der folgende Beitrag ist als ein Diskussionsbeitrag zu verstehen, der anregen soll, ziel- und ergebnisorientierten Handlungsstrategien zu entwickeln, die in ihrer Konsequenz mehr bewirken, als eine verbesserte Betreuung im Rahmen der Jugendhilfe oder eine höhere Kontrollichte durch die Sozialarbeit. Ziel ist die nachhaltige Verbesserung der Lebenswelt von Kindern, Jugendlichen und Familien. Ich werde dies an drei Beispielen illustrieren:

1. Einem regionalem Bündnis als Reaktion auf Gewalttaten und delinquentes Verhalten einer Jugendclique,
2. den Kinder- und Familienhilfezentren in Hamburg,
3. dem Konzept für eine Koordinierungsstelle zwischen Wohnungsunternehmen und sozialen Hilfeangeboten.

Zunächst einige Ausführungen zu Prinzipien und Handlungsmaximen für eine ziel- und ergebnisorientierte soziale Arbeit.

### **Regionale Bündnisse**

#### **Arbeitsprinzipien**

Ich habe die Regionalen Bündnisse als einen Handlungsansatz bzw. als ein Handlungsprinzip in Hamburg anlässlich der Entwicklung von ressortübergreifenden Handlungsansätzen als Reaktion auf die Entwicklungen im Bereich der Jugenddelinquenz ins Gespräch gebracht<sup>1</sup>. Regionale Bündnisse sind eher als Arbeitsprinzipien denn als eine starre Organisationsvorgabe zu verstehen.

Die Arbeits- und Strukturprinzipien für Regionale Bündnisse orientieren sich an den aus der Organisationsentwicklung bekannten Qualitätszirkeln. Die Organisationsentwicklung kennt Qualitätszirkel sowohl in der Privatwirtschaft als auch der Öffentlichen Verwaltung als erfolgreiches Instrument zur Lösung von Problemen und zur Verbesserung von Produkten. Allerdings handelt es sich dabei um Problemlösungen innerhalb eines Unternehmens bzw. einer Organisation. Für alle Beteiligten gibt es in diesen Fällen eine gemeinsame Spitze, die sowohl Weisungen erteilen als auch Kompetenzen zuweisen kann.

Für Regionale Bündnisse trifft dies nicht zu. Vielmehr zeichnen sie sich gerade dadurch aus, dass in ihnen Personen aus unterschiedlichen Aufgabenfeldern, aus unterschiedlichen Organisationen und mit unterschiedlichen Interessenlagen zusammenarbeiten. Gemeinsam ist

---

<sup>1</sup> Vergl.: Lerche, W. „Regionale Bündnisse: Jugendhilfe als Motor für ressortübergreifende Handlungsansätze im Quartier; in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 3/98

den Partnern eines Regionalen Bündnisses die formale oder informelle Zuständigkeit für die betreffende Region, ihr originäres Interesse an der Lösung eines gemeinsamen Problems und ihre Einschätzung, dass diese Lösung am ehesten im Verbund mit Partnern erreicht werden kann.

Regionale Bündnisse können als „Veränderung von unten“ zur Optimierung der Aufgabenerfüllung beitragen. Auch für die hier vorgeschlagenen Ansätze gilt das Zitat von Taichi Ohno: „Ask the people who do the work“<sup>2</sup>. Die Grundfrage für alle Beteiligten lautet: „Was kann ich zur Lösung des Problems beitragen?“ und nicht „Was können andere zur Lösung des Problems beitragen?“.

Personen oder Institutionen, die keinen substantiellen Beitrag zur Problemlösung leisten wollen oder können, die sozusagen nur aus dem olympischen Gedanken heraus (Dabei sein ist alles!) mitmachen wollen, haben in einem Regionalen Bündnis nichts verloren.

Regionale Bündnisse arbeiten ziel- und ergebnisorientiert. Sie beenden ihre Arbeit, sobald das definierte Problem gelöst ist.

Regionale Bündnisse können erfolgreich arbeiten, wenn u.a. die folgenden Rahmenbedingungen gegeben sind:

- Verbindliche Zielvereinbarungen
- Definition der Handlungskompetenzen bei der Umsetzung von Lösungen
- Freiwilligkeit der Teilnahme
- Unterstützung von oben (aus der Hierarchie)
- Entscheidung durch Konsensbildung
- Regelmäßige Darstellung von Zwischenergebnissen zur Selbstevaluation (Zielkontrolle)
- Leitung durch Moderatoren
- Bürgerbeteiligung als unverzichtbarer Bestandteil der erarbeiteten Lösungen

#### Ziel- und Ergebnisorientierung

Maßnahmen und Angebote sozialer Arbeit können dann eine Wirkung entfalten, wenn sie sich aus validen Erkenntnissen über Entstehungs- und Wirkungszusammenhänge ableiten. Sie müssen jedoch auch für außenstehende Nichtfachleute, d.h. in der Regel die Bürgerinnen und Bürger einer Region von erkennbarem Nutzwert und in ihrer Zielrichtung nachvollziehbar sein. Nur wenn diese beiden Faktoren zusammenkommen, wird es möglich sein, Akzeptanz

<sup>2</sup> Taichi Ohno, ehemaliger Produktionschef von Toyota gilt als Begründer der Qualitätszirkel und des Kai sen, des Total Quality Management bzw. der Idee des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP).

für die fachlich erforderlichen Vorhaben und Verständnis für die Nichtumsetzung von Stammtischforderungen zu erhalten.

Handlungsansätze sollen zu Veränderungen führen, die möglichst kurzfristig von den Bewohnern eines Quartiers wahrgenommen werden können, ihre Lebenssituation verbessern und auch ihr Sicherheitsempfinden stärken. Es kann demnach nicht um die Einrichtung weiterer Arbeitskreise oder Konferenzen gehen, die ohne konkreten Auftrag und ohne präzise definiertes Ziel vor sich hin dümpeln, keinen für Außenstehende erkennbaren Nutzen haben und Ressourcen in Form von Arbeitszeit binden. Viele Gremien bestehen, um voneinander zu hören. Es gilt nun, diese Kultur weiterzuentwickeln, um miteinander zu handeln.

Handlungsansätze müssen sich durch ihren Erfolg legitimieren. Im Sinne der neuen Steuerung sind sowohl die Effektivität als auch die Effizienz von Projekten in einem ständigen Controlling zu unterziehen.

### **B. Neue Partner**

Da die aktuelle Finanzlage der Kommunen nicht darauf hoffen läßt, dass es möglich sein wird, in kurzer Zeit in nennenswertem Umfang zusätzliche Geld- und Personalmittel zu beschaffen, muss ein Schwerpunkt der Debatte die Suche nach effizienterem und effektiverem Einsatz bereits vorhandener Ressourcen sein.

Da das Leben in einer Region von vielen und je nach Region unterschiedlichen Faktoren und Instanzen geprägt und beeinflusst wird, sind Lösungsansätze zu suchen, die alle relevanten Institutionen, Einrichtungen und Privatleute einbeziehen.

Letztendlich ist darüber nachzudenken, wie es gelingen kann, die Bewohner eines Quartiers (wieder) für ihre eigenen Belange zu interessieren und sie selbst in die Lage zu versetzen, an Lösungen mitzuarbeiten. Die zu erarbeitenden Problemlösungen sollten deshalb eine frühzeitige Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern vorsehen und einen aktivierenden Charakter haben. Dies scheint für soziale Arbeit insbesondere die Jugendhilfe eine Selbstverständlichkeit zu sein. Die Praxis zeigt jedoch, dass die Professionalisierung der Sozialarbeit oder besser: die Ausstattung sozialer Arbeit mit hauptamtlichen Fachkräften nicht selten unerwünschten Nebenwirkungen zeigt. Nicht die Aktivierung und Beteiligung der Menschen einer Region sondern die Bündelung der Initiative und der Verantwortung bei den bezahlten Helfern ist festzustellen. Es wäre spannend zu erforschen, was da was bedingt. Nachdenklich muss der spontane Ausspruch (fast schon ein Ausbruch) eines Kollegen in einer Fortbildungsveranstaltung stimmen, als ihm ein Konzept sozialer Arbeit präsentiert wurde, das konsequent auf die aktive Beteiligung von Jugendlichen und Eltern eines Stadtteils setzte und dem entsprechend nur eine geringe Ausstattung mit hauptamtlichen Kräften vorsah: „Ja

macht ihr euch da nicht zu sehr von den Ehrenamtlichen abhängig?“ Insofern sehen Sie mir bitte nach, dass ich die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bzw. von Jugendlichen eines Stadtteils unter der Kapitelüberschrift „Neue Partner“ angesprochen habe.

### **Bündelung von Ressourcen**

Die Ressourcen können in unterschiedlicher Form z.B. als Personal- oder Geldleistungen oder als Räume bzw. Sachmittel zur Verfügung stehen.

Dabei ist nicht daran gedacht, dass diese Ressourcen zusätzlich eingebracht werden. Vielmehr soll es darum gehen, in der Region vorhandene Ressourcen neu zu bündeln, zu koordinieren oder effektiver einzusetzen.

Es ist zunächst zu fragen, wer an der Problemlösung originäre Interessen hat. Dies können je nach Problem die staatlichen Organe der Jugend- und Sozialhilfe, des Arbeitsamtes, der Polizei, vielleicht auch das Grünflächenamt und die Stadtentwicklungsbehörde, vielfach die Schulen, die Kirchengemeinden, viele Vereine und Freien Träger der Jugendhilfe aber auch private und öffentliche Wohnungsgeber sowie Geschäftsleute und Unternehmen aus der Region sein. Denkbar wäre es auch, Versicherungen zu beteiligen, die z.B. für Vandalismusschäden aufzukommen haben. Sie alle verfügen über erhebliche Mittel, die sie in Form von Personal, finanziellen Transferleistungen, Erhaltungs-, Sanierungs- oder Renovierungsmitteln, Mittel zur Finanzierung von privaten Wachdiensten, in Form von Produkt- und Kundenwerbung oder in Form von Turnhallen, Vereinsräumen, Versammlungslokalen, Treffpunkten, Ladenpassagen usw. vorhalten. Sie alle profitieren von sozial stabilen und integrierten Quartieren, von Bürgerinnen und Bürgern, die sich mit ihrem Umfeld identifizieren und aktiv am Erhalt positiver Rahmenbedingungen mitwirken.

### **C. Beispiele**

#### **Der runde Tisch in Langenhorn**

##### **Die Ausgangslage**

Eine Jugendclique von ca. 30 bis 40 jungen Menschen verängstigte durch ihr auffälliges, lautes und auch gewalttätiges Verhalten die Kunden und Angestellten eines Einkaufszentrums. Der Kern der Gruppe bestand aus 3 bis 5 älteren Jugendlichen, die bereits mehrfach z.T. erheblich strafrechtlich in Erscheinung getreten waren.

Es gab gehäuft Beschwerden und Anzeigen bei der Polizei, das Center-Management befürchtete Umsatzeinbußen und erwartete von der Polizei hartes Durchgreifen. Strafrechtlich waren die Taten der meisten Jugendlichen (mit Ausnahme der Anführer) jedoch eher unter

„dummer Jungen Streich“ einzuordnen. Gleichwohl fühlten sich insbesondere ältere Menschen und zum Teil auch Gleichaltrige in dem Einkaufszentrum nicht mehr sicher.

Es gab erheblichen Wirbel in der lokalen Presse und – als einige der Jugendlichen in der Nacht unbemerkt auf das Gelände des Flughafens Fuhlsbüttel gelangten und ein dort abgestelltes Flugzeug durchsuchten – auch bundesweite Medienbeachtung.

### Die Reaktion des Jugendamtes

Das Jugendamt des Bezirkes Hamburg-Nord reagierte auf die Meldungen unverzüglich indem es alle, die zur Lösung des Problems einen Beitrag leisten konnten, an einen Tisch holte:

- Den Allgemeinen Sozialen Dienst,
- die Jugendgerichtshilfe,
- die Mitarbeiter des örtlichen Jugendzentrums,
- die Polizei,
- Vertreter der örtlichen Kirchengemeinde,
- das Center-Management.

Innerhalb kurzer Zeit wurde analysiert, dass allein repressive Maßnahmen der Polizei keine geeignete bzw. erfolgversprechende Strategie sei. Es wurde vielmehr ein Paket von Maßnahmen vereinbart, an denen jeder der Beteiligten seinen Anteil hatte. Ich nenne beispielhaft:

- Die Polizei zeigt verstärkte Präsenz im Einkaufszentrum und führt Gespräche mit den Eltern von tatverdächtigen Jugendlichen,
- die Kirchengemeinde vermittelt in der Öffentlichkeit und gegenüber den Medien zwischen den unterschiedlichen Interessen und Lebensformen von Jugendlichen und älteren Menschen (Ziele: Minderung des subjektiven Unsicherheitsgefühls der älteren Menschen, Verständnis für jugendgemäße Ausdrucksformen von Lebensgefühlen),
- das Jugendamt verstärkt das Team des örtlichen Jugendtreffs durch Abordnung eines Mitarbeiters aus einer anderen Einrichtung um aufsuchende Arbeit im Einkaufszentrum zu ermöglichen,
- die Geschäftsleute des Einkaufszentrums stellen finanzielle Mittel für die Ausweitung der Freizeitangebote der Kirchengemeinde und des Jugendtreffs zur Verfügung,

- die Geschäftsleute des Einkaufszentrums stellen für einige Jugendliche aus der Clique Praktikumsplätze zur Verfügung.

### Die Ergebnisse

Leider ist das Vorgehen des Jugendamtes nicht ausführlich evaluiert worden. Soweit erkennbar hatten sich jedoch die Wogen im Stadtteil, d.h. bei den Bürgerinnen und Bürgern längst wieder geglättet als die Medien noch aufgeregt berichteten. Einige Jugendliche aus der Kerngruppe wurden inzwischen zu empfindlichen Jugendstrafen verurteilt. Einige Jugendliche haben Zugang gefunden zur Jugendarbeit der Kirchengemeinde und des Jugendtreffs.

Von erheblicher Bedeutung ist, dass sich die Akteure vor Ort mit ihren verschiedenen Aufträgen und sehr unterschiedlichen Interessenlagen kennen und schätzen gelernt haben. Es kann davon ausgegangen werden, dass durch die Initiative des Jugendamtes ein Netzwerk entstanden ist, dass in der Lage ist, einen Beitrag zur Verbesserung der Situation von Jugendlichen und zur Stärkung des Sicherheitsempfindens der Bevölkerung zugleich zu leisten.

### Die Hamburger Kinder- und Familienhilfezentren

Das Rahmenkonzept der Kinder- und Familienhilfezentren ist 1995 von Günter Finke und Klaus-Dieter Müller im Amt für Jugend, Hamburg entwickelt worden<sup>3</sup>. Das Konzept ist die Reaktion auf den beständig wachsenden Bedarf an erzieherischen Hilfen einerseits und die Erkenntnis andererseits, dass Hilfeempfänger zu einem großen Teil Personen sind, deren soziale, wirtschaftliche und gesundheitliche Rahmenbedingungen insgesamt eher ungünstig sind. Die Veränderung dieser Rahmenbedingungen ist allein mit den Möglichkeiten erzieherischer Hilfen nicht zu erreichen, gleichwohl sind sie nicht selten der auslösende Faktor wenn nicht gar die Ursache für die Hilfe.

Die Grundidee ist, zusammengehalten durch ein „Management des Sozialen“ unter einem Dach die unterschiedlichsten Dienstleistungen zusammenzuführen, die Familien bzw. Kinder und Jugendlichen Hilfe- und Unterstützungsangebote machen. Zugleich sollen die Zentren Anregungen und Unterstützung bei der Entwicklung von Eigeninitiative und ehrenamtlichen Engagement geben. Dies soll sich ausdrücklich nicht auf den Bereich der Jugendhilfe beschränken. Die bisherigen Grenzen der Kooperation und Vernetzung sollen überschritten werden. Die Kinder- und Familien sollen mehr sein als nur die Zusammenführung

<sup>3</sup> Vergl.: Günter Finke, Klaus-Dieter Müller; Rahmenkonzept Hamburger Kinder- und Familienhilfezentren; Stand: Juli 1995; Veröffentlichung des Amtes für Jugend, Hamburg

unterschiedlicher Schubladen in einem Schrank. In der Rahmenkonzeption heißt es: „Mit dem Konzept der Hamburger Kinder- und Familienhilfezentren ist nun die Absicht verbunden, durch die Bündelung unterschiedlichster Hilfen und Aktivitäten eine neue Qualität von „vernetzter Arbeit“ zu erzielen. Dabei geht es um die Zusammenführung von Jugendhilfeleistungen mit Hilfen aus den Bereichen Gesundheits-, Sozialhilfe-, Freizeit-, Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahmen, Frauen- und Selbsthilfegruppen/-aktivitäten. Zielgruppe sollen Familien – vor allem alleinerziehende Frauen – mit Kindern sein.(...) Bei den Kinder- und Familienhilfezentren handelt es sich um ein organisatorisch-strukturelles Konzept, das im Wortsinne dazu dient, unter einem Dach

- unterschiedliche Hilfen aus dem Bereich der Jugendhilfe,
  - Hilfen aus anderen sozialen Hilfesystemen sowie
  - Aktivitäten von Selbsthilfegruppen und ehrenamtliche Elemente
- in einer spezifischen Art und Weise zu bündeln.

Im einzelnen sollen die regionalen Kinder- und Familienhilfezentren Raum und Platz bieten für:

- Hilfen zur Erziehung, die sich als lebenswelt- und familienorientierte Hilfen organisieren lassen (dies sind bspw. alle Hilfen, die den §§ 28 bis 32 KJHG zugeordnet werden können).
- Beratungen und Aktivitäten, die im KJHG dem Komplex der „Förderung der Erziehung in der Familie“ zugeordnet sind, wie bspw. organisierende Hilfen für Mutter und Kind nach Trennung oder Scheidung, damit ein Lebenszusammenhang und Alltag entwickeln werden kann, der sich positiv auf die weitere Entwicklung des Kindes/der Familie auswirkt.
- Durchführung von Freizeit- und Erholungsmaßnahmen.
- Unterstützende Hilfe bei Fragen der Sozialhilfe, Wohnraumbeschaffung etc.
- Beratung in Fragen gesundheitlicher Angelegenheiten, bspw. durch Fachkräfte der bezirklichen Gesundheitsämter (mobile „Gesundheits-Teams“)<sup>4</sup> und/oder durch MitarbeiterInnen von Krankenkassen (diese bieten ein breites Spektrum an Kursen zur vorbeugenden Gesundheitshilfe an).

---

<sup>4</sup> In Hamburg gibt es ca. 60 „Mütterberatungsstellen“; es ist vorstellbar, dass ein Teil der Beratung, die dort geleistet wird, auch in die Kinder- und Familienhilfezentren integriert wird.

- Kurzfristige Betreuung von Kindern, um Müttern (oder Vätern) Entlastung im Alltag zu ermöglichen; Babysitter-Dienst.
- Ein Café-Restaurant, das sich in der Perspektive möglicherweise selbst trägt oder Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose bietet. In diesem Kontext hat es außerdem die Funktion, zwanglos Zugang zu den Kinder- und Familienhilfezentren zu bieten.
- Vermittlung von Arbeits-, Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten durch einen der vielen Berufsbildungs- oder Beschäftigungsträger; dies sind häufig zentral organisierte Institutionen, die ein Kinder- und Familienhilfezentrum nutzen könnten, um vor Ort spezielle Zielgruppen anzusprechen und/oder beispielhafte Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsmodelle zu entwickeln, die einen für jeden erkennbaren praktischen Nutzen haben.
- Aktivitäten von Selbsthilfegruppen.
- Ziele, die mit der Arbeit der Kinder- und Familienhilfezentren verfolgt werden, sind:
  - das Mitgestalten von Lebenswelten und sozialräumlichen Kontexten,
  - die Verbesserung von Lebens- und Sozialisationsbedingungen von vor allem Kindern und Familien aus unteren sozialen Schichten,
  - die soziale Vernetzung, Stärkung der Handlungskompetenzen und Selbsthilfepotentiale von Betroffenen.
  - die Aktivierung ehrenamtlichen Engagements.<sup>5</sup>

Inzwischen gibt es in allen 7 Hamburger Bezirken Kinder- und Familienhilfezentren. Allerdings muss konstatiert werden, dass es bisher überwiegend Angebote aus den unterschiedlichen Arbeitsfeldern der Jugendhilfe und in Ausnahmen aus dem Bereich von Beschäftigungs- und Qualifizierungsinitiativen sind, die in den Zentren zu einer neuen Qualität der Kooperation zusammengeführt werden. An der Ausweitung auf andere relevante Bereiche wird gearbeitet. Für die Finanzierung des „Management des Sozialen“ sowie für die Sicherung der Rahmenbedingungen für ehrenamtliche bzw. selbstinitiierte Arbeit wurden

---

<sup>5</sup> Finke, Müller ebenda Seite 3ff.

jedem Bezirk Haushaltsmittel in Höhe von 600.000 DM bereit gestellt. Die Mittel wurden durch Umschichtung aus anderen Arbeitsfeldern (Langzeitkuren für Kinder) frei gemacht.

#### Das Konzept für eine Koordinierungsstelle zwischen Wohnungswirtschaft und sozialen Hilfeangeboten

1995 begann die Fortbildungsabteilung des Amtes für Jugend eine Veranstaltungsreihe unter dem Titel „Arbeitsgespräche zwischen Wohnungswirtschaft und Sozialarbeit“. Anlässe waren einerseits die immer prekärer werdende Lage auf dem Wohnungsmarkt und andererseits die erkennbaren Verständigungsprobleme zwischen diesen beiden Welten. Profit und Non-Profit Dienstleister standen sich sprachlos gegenüber obwohl sie doch gemeinsame Probleme hatten<sup>6</sup>:

- Gesamtgesellschaftliche und –wirtschaftliche Veränderungen haben zu einer Häufung von Mietern mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen geführt. Dies war für die Wohnungswirtschaft Anlass, zu prüfen, ob sie sich mehr als bisher um die sozialen Belange ihrer Mieter kümmern muss.
- Sozialarbeiter aus den Dienstleistungsbereichen der Sozial- und der Jugendhilfe waren immer häufiger damit konfrontiert, dass Klienten von Wohnungsverlust bedroht waren.

Während der Veranstaltungen wurde eine paradoxe Situation deutlich:

- Hamburg verfügt über ein ausdifferenziertes und umfangreiches System sozialer Hilfeangebote freier und staatlicher Träger. Dieses System ist inzwischen so ausdifferenziert, dass es für Außenstehende (also für die Wohnungswirtschaft und die von Wohnungsverlust bedrohten Menschen gleichermaßen) kaum noch zu durchschauen ist.
- Die Wohnungswirtschaft hat inzwischen eine Palette eigenere Maßnahmen entwickelt, die wiederum den Sozialarbeitern ebenso wenig bekannt ist wie die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen unter denen die Wohnungsunternehmen zu agieren haben.

Die Folge dieser gegenseitigen Unkenntnis sind Vorurteile und Missverständnisse, die die Kooperation zusätzlich belasten.

Aus der Veranstaltungsreihe des Amtes für Jugend bildete sich ein Arbeitskreis, der ein Konzept für eine Koordinierungsstelle zwischen Wohnungswirtschaft und sozialen Hilfeangeboten entwickelte. Diese Konzeption wird inzwischen immerhin von der Arbeitsgemeinschaft der Hamburger Wohnungsunternehmen unterstützt. Aufgaben der Koordinierungsstelle sollen sein:

---

<sup>6</sup> Vergl.: Behn, Ellerbrock, Schendel: Konzept für eine „Koordinierungsstelle zwischen Wohnungswirtschaft und sozialen Hilfeangeboten“; Manuskript des Arbeitskreises „Gespräche zwischen Wohnungswirtschaft und Sozialarbeit“ ; Stand Juli 1998.

- Vermittlung von Informationen über spezifische Hilfeangebote unterschiedlicher Institutionen und die Erreichbarkeit dieser Unterstützungsmöglichkeiten,
- „Begleitung“ der Hilfesuchenden durch standardisierte Rückmeldeverfahren um sicherzustellen, dass kein Problem ungelöst (d.h. verschoben oder auf die lange Bank geschoben) bleibt.
- Unterstützung der Hilfesuchenden bei der adäquaten „Aufbereitung“ der Notsituation damit Hilfeinstanzen schnell tätig werden können.
- Erstellung von Arbeitshilfen und Informationsbroschüren für die Mitarbeiter von Wohnungsunternehmen.
- Durchführung von Informationsveranstaltungen für Sozialarbeiter und Vermietungssachbearbeitern.

Nun beginnt die Phase der Realisierung der Koordinierungstelle, d.h. vor allem die finanziellen Mittel für das Personal und die Räume zu aquirieren. Die Wohnungswirtschaft hat bereits signalisiert, dass sie sich mit nennenswerten Beträgen beteiligen wird. Demnächst beginnen Verhandlungen mit der Sozialbehörde. Man darf gespannt sein, ob es gelingt, dieses von vielen getragene Konzept in die Tat umzusetzen.

#### **D. Schluss**

Ich hoffe, es ist mir gelungen, Ihnen einen Eindruck von den inzwischen vielfältigen Aktivitäten der Hamburger Jugendhilfe zu geben, bei denen es darum geht, die scheinbaren Grenzen zu überschreiten und sich mit neuen Partnern zu verbünden. Die hier dargestellten Beispiele sind nur ein Ausschnitt aus einer Palette von Kooperationsprojekten mit der Polizei, der Schule, der Wirtschaft und anderen Partnern. Entscheidend scheint mir jedoch nicht die Quantität sondern die Qualität des Handelns.

Ich habe den Eindruck, dass – gewiss auch unter dem Druck knapper Ressourcen – Ziel- und Ergebnisorientierung in der Jugendhilfe ebenso einen höheren Stellenwert bekommen wie kostenbewusster Umgang mit den vorhandenen Mitteln. Vielleicht erleichtert aus dies den Dialog und die Kooperation mit andern Bereichen. Aber erinnern wir uns eines Lehrsatzes aus der Ökonomie: Effizienz ist nur messbar, wenn zuvor die Kriterien für die Effektivität einer Maßnahmen definiert wurden, d.h. die Definition der Anforderungen an die Qualität und den fachlichen (sozialpolitischen) Erfolg einer Maßnahme sind zwingende Voraussetzungen für die Einschätzung, ob diese Maßnahme auch effizient ist.

## **Ergebnisse aus dem AK 4 Lokale Bündnisse**

Projektpräsentation: Wolfgang Lerche, Amt für Jugend, Hamburg  
Leitung: Christina Hey, LAG Soziale Brennpunkte

### **Anforderungen an ein Landesprogramm „Soziale Stadt“:**

- Grundlegend ist die Förderung und konsequente Umsetzung von ressortübergreifender Zusammenarbeit
- Förderung lokaler / regionaler Bündnisse kann stattfinden durch z.B. die Finanzierung einer Moderations- und Vermittlungsinstanz in Entwicklungsprozessen („neutrale“ „Krisen“-KoordinatorInnen)
- Förderkriterium I: Schaffung von Kommunikation / Austausch / Kontakt durch Profis / Soziale Arbeit)
- Förderkriterium II: BürgerInnenbeteiligung
- Förderkriterium III: Arbeitsprinzipien wie Ziel- und Ergebnisorientierung im Prozeß sowie Evaluation
- Förderkriterium IV: Kooperation mit neuen PartnerInnen und Bündelung von Ressourcen
- Bedarf nach veränderter Verwaltung (aufsuchen und ernst nehmen von BürgerInneninteressen und ressortübergreifender Zusammenarbeit)
- Plädoyer für regionale Jugendhilfebudgets („neue Steuerung“ schafft Verantwortung vor Ort, Freefloating zwischen Sach- und Personalkosten würde die Verfolgung von Zielen statt einzelner Maßnahmen ermöglichen)