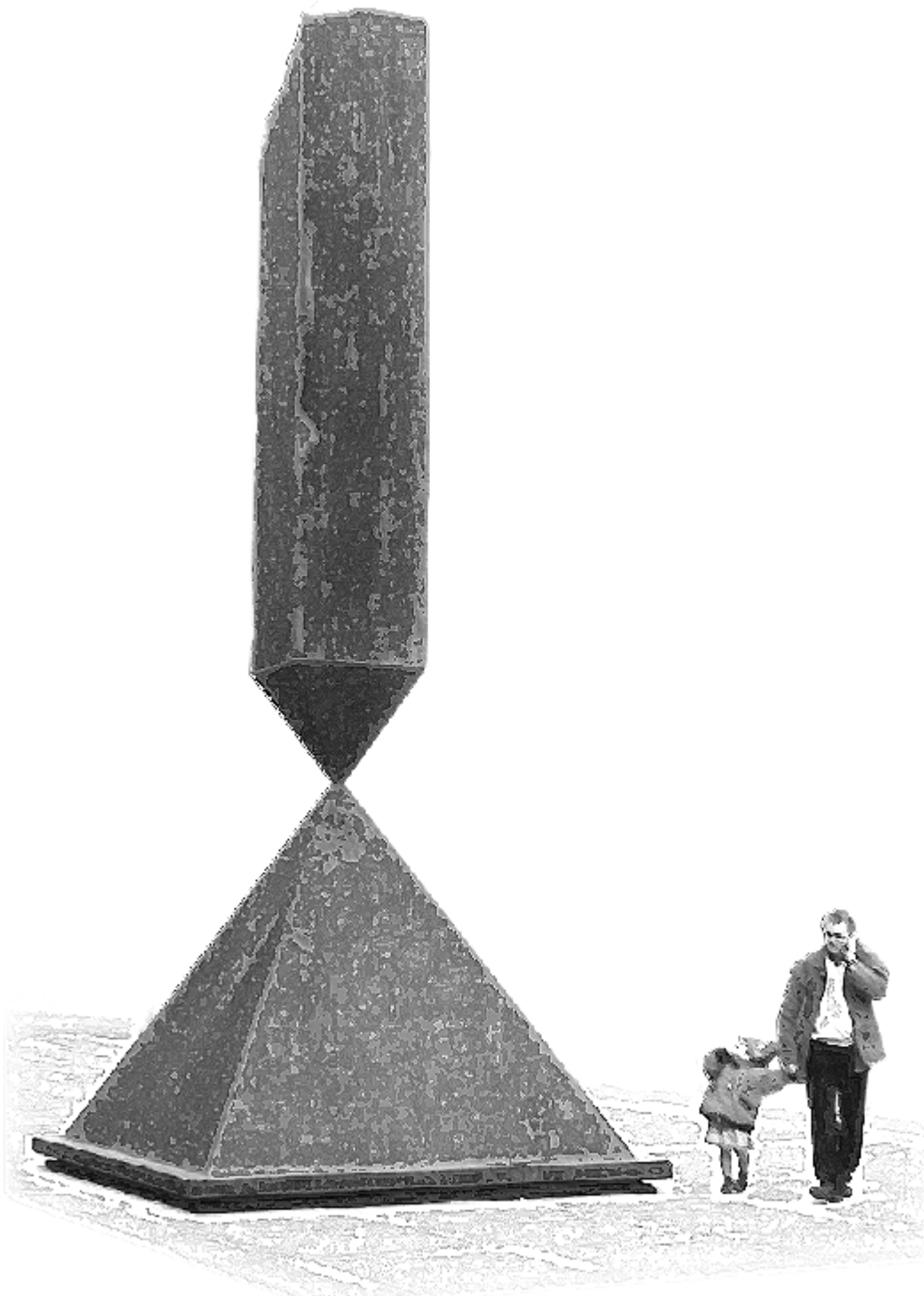


Soziale Stadt

Ergebnisbericht eines studentischen Lehrforschungsprojektes im Studiengang Sozialwissenschaften,
Lehrbereich Stadt- und Regionalsoziologie, an der Humboldt-Universität zu Berlin

Unter den Linden 6, D-10099 Berlin



April 2003 – März 2004

Leitung: Prof. Dr. Hartmut Häußermann

Teilnehmer: Peter Aigner, Uli Bahr, Steffen Engelke, Janina Galvagni,
Katja Kirnich, Katrin Kleinhans, Daniel Kovács, Robert Kühr,
Christine Küßner, Ralf Metal, Mario Münster, Llanquiray Painemal,
Timon Perabo, Lisa Ruhrort, Nina Runde, Annett Rohde,
Florian Schalke, Michael Schaub, Nathalie Schimpf, Sandy Schlösser,
Antje Schmücker, Christiane Scholz, Sophie Steybe, Sabine Tietz
Eva Tietze, Verena Unbehaun, Gunnar Zerowsky

Lektorat: Robert Kühr, Christine Küßner, Florian Schalke,
Christiane Scholz, Sophie Steybe

Layout: Uli Bahr

Druck: Druckerei der Humboldt-Universität zu Berlin

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis..... 4

1. Einleitung 5

2. Das Programm Soziale Stadt- Ziele, Instrumente, Charakterisierung 7

 2.1 Der Weg zum Bund-Länder Programm Soziale Stadt 7

 2.2 Das Programm Soziale Stadt 8

3. Segregation – Das zentrale Problem13

 3.1 Soziale Ungleichheit und sozialräumliche Segregation14

 3.2 Segregation im internationalen Vergleich.....18

4. Soziale Stadtpolitik im europäischen Vergleich.....41

 4.1 Einleitung.....42

 4.2 Soziale Stadtpolitik in den Niederlanden42

 4.3 Soziale Stadtpolitik in Großbritannien46

 4.4 Soziale Stadtpolitik in Frankreich.....49

 4.5 Fazit52

5. Konzeptionelle Grundlagen der Quartierspolitik.....58

 5.1 Problem- und Gebietsdefinition und Problemwahrnehmung
 anhand von zwei ausgewählten Quartieren62

 5.2 Das Ziel „soziale Mischung“ und seine Machbarkeit76

 5.3 Das Quartier als Sozialraum.....89

 5.4 Nachbarschaftseffekte.....117

 5.5 Fazit: Warum Quartierspolitik?.....124

6. Neue Instrumente und Maßnahmen im Programm.....140

 6.1 Integriertes Handlungskonzept - Grundlagen und Umsetzungspraxis.....142

 6.2 Partizipation und Empowerment150

 6.3 Die Schule als Focus der Quartiersentwicklung163

 6.4 Zusammenarbeit mit nicht-öffentlichen Akteuren174

 6.5 Fazit182

7. Zusammenfassende Evaluation190

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BLPSS	Bund-Länder-Programm Soziale Stadt
BmVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
E&C	Entwicklung und Chance
IHK	Integriertes Handlungskonzept
PvO	Programmbegleitung vor Ort
QM	Quartiersmanagement

Anmerkung: Auf die Aufnahme der üblichen Abkürzungen in deutschen Texten (z.B., etc., o.ä., ...) in das Abkürzungsverzeichnis wurde verzichtet.

1. Einleitung

Mario Münster

Die gesellschaftspolitischen Debatten der Gegenwart verlaufen entlang der immer gleichen Problemfelder. Die Distanz zwischen Arbeitslosen und Erwerbstätigen, zwischen Alt und Jung und zwischen Armen und Reichen spiegelt sich in besonderem Maße in Städten wider. Anders als in suburbanen Gebieten oder in Dörfern ist es in der Stadt unmöglich, einzelne Aspekte gesellschaftlicher Realität auszuklammern.

Die beschriebenen sozialen Trennlinien sorgen zunehmend für eine sozial-räumliche Fragmentierung in den Städten. Einzelne Stadtteile werden auf- oder abgewertet. Abgewertete Stadtteile haben gemeinsam, dass die Lebenschancen der Stadtteilbewohner sinken. Nach einer primär medial geprägten Wahrnehmung sind häufige Merkmale eines abgewerteten Stadtteils ein hoher Anteil an Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern, ein hoher Anteil an Migranten oder Überalterung. Die Folgen für die Bewohner dieser Quartiere können verheerend sein, wenn damit eine vielfache Ausgrenzung verbunden ist: *Ökonomische Ausgrenzung*, da vielen der Zugang zum ersten Arbeitsmarkt verwehrt ist, *kulturelle Ausgrenzung* durch den Verlust des Selbstwertgefühls aufgrund von Stigmatisierung und Diskriminierung, *soziale Ausgrenzung* durch die Abkopplung von der gesellschaftlichen Mehrheit und *institutionelle Ausgrenzung*, da der Kontakt zwischen den Betroffenen und den politischen und sozialstaatlichen Institutionen abbricht.

Um in den immer stärker fragmentierten Städten wieder zu einer Angleichung der Lebenschancen in den einzelnen Stadtteilen zu kommen, hat die SPD-geführte Bundesregierung im September 1999 das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (kurz: Soziale Stadt) etabliert. Das Programm Soziale Stadt basiert auf einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern. Die daraus resultierende Förderung schlägt sich in einer jährlichen Fördersumme von gegenwärtig 230 Millionen Euro nieder. Ein Drittel, also 76,6 Millionen Euro, beträgt der Anteil des Bundes an dieser Summe. Jeweils ein weiteres Drittel finanzieren die Länder und die Kommunen. Für eine realistische Einordnung sei bemerkt, dass der Bundeshaushalt 2003 insgesamt Ausgaben von 246,3 Milliarden Euro vorsah. Für 180 Eurofighter gibt der Bund 11,5 Mrd. Euro aus.

Der vorliegende Bericht untersucht, ob das Programm Soziale Stadt erfolgreich ist in der Minderung der wahrgenommenen Probleme. Das Ziel ist, den neuartigen Ansatz zu erklären und die bisherige Umsetzung einer kritischen Betrachtung zu unterziehen.

Zudem werden das Ziel des Programms und die im Programm vorgeschlagenen Instrumente auf ihre sozialwissenschaftliche Tauglichkeit untersucht. Eine umfassende Evaluation des Programms Soziale Stadt wurde nicht vorgenommen, da zunächst nur das Programm an sich untersucht wurde.

Bei einer Evaluation werden die Ziele, Maßnahmen und Instrumente nicht zwingend auf die Ergebniskontrolle ausgerichtet. Evaluation lässt sich in zwei verschiedene Strategien aufteilen: In die Begleitforschung und die Ex-post-Evaluation. Bei der Begleitforschung handelt es sich um die Prozessevaluation. Das verlangt eine fortlaufende Untersuchung der Ergebnisse, die regelmäßig mit den Zielen rückgekoppelt werden. Die Ex-post-Evaluation bezieht sich auf Ergebnisziele. Zum Zweck der Erfolgskontrolle werden beobachtete Wirkungen auf ihren Erfolg oder ihren Misserfolg hin überprüft. Sinn und Zweck ist die Erfolgskontrolle. In der vorliegenden Untersuchung wurden die Erfolge einzelner Programmziele zu einem bestimmten Zeitpunkt untersucht. Es erfolgte eine Rückkopplung der wahrnehmbaren Wirkungen des Programms Soziale Stadt auf die formulierten Ziele des Programms. Es handelt sich aber um keine abschließende Erfolgskontrolle.

Das Programm Soziale Stadt wird in Kapitel zwei genauer erklärt. Im Anschluss daran wird im dritten Kapitel das zentrale Problem der Segregation erörtert. In Kapitel vier soll mit einem Blick über die Grenzen Deutschlands hinaus die Frage beantwortet werden, ob Exklusion und Segregation allgemein als Probleme der Stadtentwicklung in Europa angesehen werden können. Da es sich nicht um ein allein deutsches Problem handelt, von dem andere Länder ausgenommen sind, wird in Kapitel vier der Frage nachgegangen, welche unterschiedlichen Politikansätze sich in anderen Ländern entwickelt haben.

Danach folgt eine theoretische Analyse der vorhandenen Probleme. Fragen wie „Was sind Nachbarschaftseffekte?“ oder „Was besagt das Konzept der Sozialen Mischung?“ werden in Kapitel fünf beantwortet und liefern die Basis für eine weitere Untersuchung.

Die Erläuterung des Programms Soziale Stadt wird zahlreiche neue Handlungsinstrumente aufzeigen. Diese Instrumente werden in Kapitel sechs vorgestellt und ihre bisherige Umsetzung kritisch geprüft.

Ohne die Ergebnisse der Untersuchung bereits hier vorwegnehmen zu wollen, muss betont werden, dass die Bewältigung von Problemen wie Segregation nicht allein durch Verwaltungsvorschriften und Haushaltsmittel möglich ist. Die Rahmenbedingungen wurden allerdings mit dem Programm verbessert. Seit dem Ende der Hochphase des sozialen Wohnungsbaus gibt

es auch erstmals wieder eine klar formulierte Agenda, die die Probleme der Stadt als solche nennt und sich zum Ziel gesetzt hat, sie zu mildern.

Der vorliegende Abschlussbericht einer einjährigen Forschungsarbeit ist kein Statement aus dem wissenschaftlichen Elfenbeinturm heraus. Im Rahmen des Projektseminars „Soziale Stadtentwicklung“ wurden themenbezogene Arbeitsgruppen etabliert. In wöchentlichen gemeinsamen Sitzungen gab es einen regen Austausch über die bisherigen Erkenntnisse und den jeweiligen Forschungsstand in den einzelnen Arbeitsgruppen. Im ersten Semester lag der Arbeitsschwerpunkt auf der theoretischen Untersuchung des Programms. Im zweiten Semester wurden auf dieser Basis kleinere empirische Untersuchungen durchgeführt. Die Autoren aller Kapitel haben einzelne Quartiere besucht und mit Handelnden und Betroffenen gesprochen – sei es in Berlin-Kreuzberg oder im Wiesbadener Westend. Die Autoren leben alle in Berlin, einer Stadt, in der die eingangs beschriebenen Problemfelder täglich sichtbar sind.

2. Das Programm Soziale Stadt- Ziele, Instrumente, Charakterisierung

Annett Rohde

2.1	Der Weg zum Bund-Länder Programm Soziale Stadt	8
2.2	Das Programm Soziale Stadt.....	8
2.2.1	Programmgebiete	9
2.2.2	Ressourcenbündelung	9
2.2.3	Integriertes Handlungskonzept	10
2.2.4	Das Quartiersmanagement.....	10
2.2.5	Bürgeraktivierung und Bürgerbeteiligung.....	11
2.2.6	Finanzierung.....	11
	Literatur	12

2.1 Der Weg zum Bund-Länder Programm Soziale Stadt

„Die europäische Stadt ist - trotz aller augenfälligen Ungleichheit - also eine ‚soziale Stadt‘ in dem Sinne, dass sie eine hohe Integrationskraft entfalten konnte“ (Häußermann/Kapphan 2000: 12).

Zwischen die soziale Ungleichheit und die Wohnbedingungen hat sich in der europäischen Stadt des 20. Jahrhunderts ein Puffer geschoben, der eine Verdoppelung von Benachteiligung und damit Ausgrenzung verhinderte.

Fragmentierungen und sozial-räumliche Zuspitzungen konnten durch verschiedene Formen von öffentlicher Beeinflussung und sektoraler Steuerung in der Wohnungsversorgung vermieden werden.

Doch am Ende des 20. Jahrhunderts befinden sich die Städte Europas und Deutschlands in einer Phase eines Übergangs, die im Zeichen des Wandels von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, wachsender internationaler Konkurrenz sowie eines demographischen Wandels steht: Die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung verändern sich aufgrund des gesamtgesellschaftlichen und ökonomischen Strukturwandels (vgl. Kapitel 5).

In diesem Sinne sind in verschiedenen europäischen Ländern (insbesondere in den Niederlanden, Großbritannien und Frankreich) Politiken entstanden, die sich auf die Handlungsebene des Wohnquartiers richten (Alisch in Walter 2002: 57).

Auch Deutschland begann in den 90er Jahren lokale Strategien gegen räumliche Polarisierungstendenzen zu entwickeln und konnte dabei aus den Erfahrungen dieser europäischen Stadtpolitiken lernen.

Inhalt dieser Strategien und Konzepte sind eine quartiersbezogene Arbeit, horizontale und vertikale Kooperationen, Bürgeraktivierung und Vernetzung als handlungsleitende Qualitäten eines Politikfeldes. Für diese Politiken hat sich der Name „soziale Stadtentwicklung“ etabliert (ebd.: 57f.).

„Soziale Stadtentwicklung“ beinhaltet zum Einen gebietsbezogene, zum Anderen strukturbezogene Ziele.

Unter der gebietsbezogenen Dimension lassen sich alle Maßnahmen

- zur Aufwertung der benachteiligten Quartiere,
- zur Verbesserung der Lebensverhältnisse,
- zur Stabilisierung der Situation (soziale Zusammensetzung) in den Wohngebieten fassen.

Die strukturbezogene Dimension sieht die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung vor. Primäre Aufgabe soll eine neue Verteilung der politischen und gestalterischen Verantwortung sein. Die wichtigsten Maßnahmen dieser integrierenden Politik sind eine fachressortübergreifende Problemlösung und Projektfinanzierung, die Verknüpfung politisch-administrativer Handlungsebenen sowie die Aktivierung zur Selbsthilfe.

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt“, markiert hierbei den Übergang von einzelnen Konzepten und Landesprogrammen, unter Beachtung sozialer Stadtentwicklung, hin zu einem bundesweiten quartiersbezogenen Handlungsansatz. Einige dieser Konzepte/Programme seien hier nur kurz genannt: In Essen wird seit 1991 ein Konzept für eine „soziale Kommunalpolitik“ umgesetzt; NRW fördert „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ seit 1993; in Hamburg entstand 1994 das „Programm zur Armutsbekämpfung als Bestandteil sozialer Stadtentwicklung“, Berlin setzt seit 1998 auf ein „Quartiersmanagement“. Über die EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN fließen seit 1994 auch Entwicklungsgelder in weitere Stadtquartiere; in Hessen wird mit HEPNEST seit 1995 versucht, Gemeinwesenarbeit und Stadterneuerung in den Gebieten zu bündeln (ebd.: 58).

2.2 Das Programm Soziale Stadt

In vielen deutschen Städten ist heute eine Zunahme sozialer und räumlicher Polarisierung zu beobachten.

Um ihr entgegenzuwirken und bundesweit eine nachhaltige Aufwärtsentwicklung in Stadtteilen mit Entwicklungsbedarf zu sichern, hat die Ministerkonferenz der ARGEBAU am 29. November 1996 in Potsdam die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt beschlossen.

Zielsetzung des Programms ist eine zukunftsfähige Entwicklung in den von Benachteiligung betroffenen Stadtteilen sowie einen nachhaltigen Aufschwung auf dem sozialen, wirtschaftlichen, städtebaulichen und ökonomischen Sektor zu bewirken. Dabei sollen die gesamtstädtischen Zusammenhänge stets berücksichtigt werden, um die Eigendynamik eines Quartiers in seinen Wechselwirkungen mit anderen Gebieten beobachten und analysieren zu können.

Im Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt sind die Ziele in folgenden Handlungsbereichen formuliert:

- Bürgermitwirkung/ Stadtteilleben;
- lokale Wirtschaft;
- Arbeit und Beschäftigung;
- Quartierszentren;
- soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur;
- Wohnen und Wohnumfeld;
- Ökologie.

Des Weiteren beinhaltet der vom Deutschen Institut für Urbanistik aufgestellte Leitfaden auch methodisch-technische Hinweise für die Programmumsetzung, so zum Beispiel für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit, für Rechtsinstrumente, Mitteleinsatz, Erfahrungsaustausch, Erfolgskontrollen und für die Durchführung von Begleitforschung.

Die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder wird in den jährlich neu abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen unter Berücksichtigung des DIFU-Leitfadens geregelt.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) wurde mit der Ausgestaltung des Programms beauftragt und übernimmt in Gemeinschaft mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) die Funktion einer Vermittlungs-, Beratungs- und Informationsagentur.

2.2.1 Programmgebiete

Ausschließlich Gebiete mit hoher Problemdichte werden in das Programm aufgenommen. Dabei muss begründet werden, dass für diese Stadtteile ein dringlicher Handlungsbedarf besteht und ihrer Entwicklung eine hohe Priorität einzuräumen ist. Diese Begründungen setzen einen gesamtstädtischen Vergleich voraus. Die Auswahlverfahren für die Aufnahme ins Programm müssen transparent und nachvollziehbar sein.

Grundsätzlich lassen sich zwei Quartierstypen unterscheiden:

1. verdichtete, häufig gründerzeitliche, auch altindustrielle, teilweise vernachlässigte Altbaugebiete, manchmal mit kleinteiliger Siedlungsstruktur;
2. industriell gefertigte Neubausiedlungen der 60er – 80er Jahre, die westlichen Groß- und östlichen Plattensiedlungen.

Die durch das Programm Soziale Stadt verfolgten Ziele Ressourcenbündelung, Integriertes Handlungskonzept, Quartiersmanagement und Aktivierung und Beteiligung der Bewohner werden im Folgenden kurz beschrieben und in Kapitel sechs ausführlicher dargestellt.

2.2.2 Ressourcenbündelung

Eines der Ziele des Programms ist unter anderem, vorhandene Förderprogramme für den Einsatz in den Programmgebieten zusammenzuführen und zu harmonisieren. Das Programm sieht vor, dass durch die Bündelung der Mittel aus verschiedenen Ressorts und der Privatwirtschaft das benötigte Geld und zugleich das Know-how dieser Stellen in die Gebiete gelenkt werden können. Der „Allgemeine Finanzierungsgrundsatz“, lt. Leitfaden ARGEBAU, hebt hervor, dass zur Problembewältigung eine integrierende Zusammenführung von Aufgaben und Förderprogrammen für investive und nicht-investive Maßnahmen aus verschiedenen Programmen der EU, des Bundes und der Länder erforderlich ist.

Mit Hilfe der Ressourcenbündelung sollen neue Kooperationsformen und ein zielgerichteter Mitteleinsatz angestrebt werden.

Zur Realisierung bedarf es konzeptioneller Abstimmungsprozesse auf allen staatlichen Ebenen. Bei der Ressourcenbündelung auf Bundes- und EU Ebene kommt das BMVWB der Verantwortung durch Aktivitäten auf 4 Ebenen nach:

1. Das Programm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten - E&C“: Mittel des Kinder- und Jugendplans werden in die Gebiete der Sozialen Stadt eingesetzt;
2. Das Programm des Bundesministeriums des Inneren: Mitteleinsatz zur Aussiedlerintegration;
3. weitere Bündelungseffekte aus anderen, nicht spezifisch auf Gebiete der Sozialen Stadt bezogene Programme in diese Gebiete einsetzen, zum Beispiel Bundesmittel aus der Städtebauförderung, der sozialen Wohnraumförderung und des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes;
4. Das Programm der Bundesanstalt für Arbeit – „Freie Förderung“ nach § 10 Arbeitsfördergesetz: Mittel zur Unterstützung der Ausbildung und Qualifizierung Jugendlicher.

Die primäre Aufgabe der Länder und Gemeinden soll sein, die für die Stadtentwicklung relevanten Finanzen und Maßnahmen zu bündeln.

Vorgehensweisen bei der Ressourcenbündelung sind in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt. Viele Länder haben interministerielle Arbeitsgruppen eingesetzt, in denen die verschiedenen Vertreter der am Programm beteiligten Akteure gemeinsam zum Beispiel über Förderanträge und Mittelbündelung beraten. Andere Länder behelfen sich mit einem Kabinettsbeschluss, der die Ressorts dazu auffordert, ihre Programme bevorzugt in den Gebieten der Sozialen Stadt einzusetzen, oder durch Verhandlungen über Mittelbündelung in einem der beteiligten Ressorts.

Die Ressourcenbündelung auf kommunaler Ebene beschränkt sich in den meisten Fällen auf die Bündelung traditioneller Felder der Städtebauförderung, der Wohnungsbauförderung, der Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetze und der Arbeitsverwaltung.

Neben den staatlichen Ressourcen kommt den nicht staatlichen Ressourcen eine große Bedeutung zu. Die größten privaten Investoren sind die Wohnungsunternehmen, deren Investitionssummen um ein vielfaches höher liegen als die der staatlichen Förderung. Ihre Aufgaben umfassen die Modernisierung/Sanierung ihrer Wohnungsbestände, die Verbesserung des Wohnumfel-

des, die Einstellung von Hausmeistern/Concierges sowie die Stabilisierung der Wohngebiete durch die Beschäftigung von Sozialarbeitern. Ein weiterer wichtiger Investor ist die private Wirtschaft. Ihr Engagement in der lokalen Ökonomie ist eine wesentliche Voraussetzung für eine positive und nachhaltige Entwicklung im Stadtgebiet. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege sind ebenfalls von Bedeutung. Sie bringen Eigen- und Fremdfördermittel für soziale Zwecke in die Gebiete. Diese sozialen Zwecke umfassen Maßnahmen der Jugend- und Familienhilfe, der Gesundheitsförderung, der Ausländerintegration sowie zahlreiche weitere Bereiche im sozialen Sektor.

2.2.3 Integriertes Handlungskonzept

Das integrierte Handlungskonzept ist ein strategisches Element, das ein konzeptionelles Handeln voraussetzt, um die verfügbaren Mittel effizient einzusetzen.

Für Bund und Länder ist das integrierte Handlungskonzept von zentraler Bedeutung, da es die Förderfähigkeit eines Gebietes an die Erarbeitung eines solchen Konzepts bindet. In Art.2 Abs.4 der von Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung 1999-2002 heißt es:

„Maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungs-politisches Handlungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen. Das Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht) soll zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger - erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen.“ Um wirksam zu werden, müssen integrierte Handlungskonzepte an die Interessen, Aktivitäten und Bedürfnislagen der Quartiersbevölkerung anknüpfen. Sie müssen mit den Bewohnern sowie den lokalen Akteuren gemeinsam erarbeitet und weiterentwickelt werden.

Eine wirkungsvolle und effiziente Steuerung der Stadtteilentwicklung auf Basis des integrierten Handlungskonzepts setzt eine sorgfältige Abstimmung des Konzepts zwischen allen zuständigen Ressorts oder Ämtern, den lokal wirksamen Akteuren sowie vor allem der Bewohnerschaft voraus. Sind diese Abstimmungen getroffen, ist die Entwicklung dieses Konzepts mit Aktivierungs- und Beteiligungsprozessen sowie öffentlichen Diskussionsrunden im Quartier intensiv und ernsthaft zu verknüpfen (vgl. DIFU 2002: 31).

Integrierte Handlungskonzepte verfolgen ein zentrales Ziel: die Fähigkeit der Bewohnerschaft zur Zusammenarbeit, zum Miteinander und zur sozialen Vernetzung zu stärken. Dafür wurden 16 Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung aufgestellt, in denen das Bewusst-

sein der Bewohnerschaft im Hinblick auf ihre o.g. Fähigkeiten gestärkt werden sollen.

In den Handlungsfeldern „Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen“ und „Befähigung, Artikulation und politische Partizipation“ sollen Selbsthilfe und Verantwortungsübernahme, Kooperation und Kommunikation gefördert werden. Die drei Handlungsfelder „Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur“, „Schulen und Bildung im Stadtteil“ und „Sport und Freizeit“ beziehen sich auf die Förderung und Organisation des Zusammenlebens sowie die Aktivierung möglichst vieler Bevölkerungsgruppen.

Traditionelle Handlungsfelder der klassischen Städtebauförderung sind „Lokaler Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft“, „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“, „Umwelt“ und „Verkehr“. Im Handlungsfeld „Gesundheit“ besteht noch deutlicher Nachholbedarf, da es bislang im Programm noch zu wenig wahrgenommen und thematisiert wird. Es umfasst das körperliche, geistige, seelische und soziale Wohlbefinden der Quartiersbevölkerung.

Eine eher untergeordnete Rolle spielt das Handlungsfeld „Stadtteilkultur“. Dieses Handlungsfeld soll die Kommunikation im Stadtteil fördern, Menschen aktivieren und beteiligen sowie kreatives Potenzial heben. „Image und Öffentlichkeit“ ist eine Querschnittsaufgabe der Sozialen Stadt und kann somit alle anderen Handlungsfelder einbeziehen. Das letzte Handlungsfeld „Prozess- und Ergebnisevaluation, Monitoring“ ist ebenfalls als Querschnittsaufgabe anzusehen und gilt als grundlegender Bestandteil des integrierten Handlungskonzepts. Anhand der Ergebnisse prozessbegleitender Evaluationen, will man, wenn erforderlich, Umorientierungen integrierter Handlungskonzepte maßnahmenbegleitend vornehmen.

In der Praxis herrschen jedoch bislang noch weitgehend Unsicherheit und Zurückhaltung bei der Aufstellung solcher Konzepte.

2.2.4 Das Quartiersmanagement

Das Quartiersmanagement (QM), Schlüsselinstrument für die Programmumsetzung, gilt als ein geeignetes Instrument, das angesichts der komplexen Aufgaben und Ziele integrierter Stadtteilentwicklung zum Einsatz kommen soll.

Neben der Vor-Ort Arbeit ist das QM auch für eine umfassende Organisation von Stadtteilentwicklung auf allen beteiligten Steuerungs- und Handlungsebenen zuständig.

Doch was das Instrument QM im Einzelnen bedeutet und wie es einzusetzen ist, darüber herrscht noch weitestgehend Uneinigkeit. Das DIFU und das Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) haben deshalb Eckpunkte für den Entwurf eines Anforderungsprofils für effektives QM aufbereitet

(Frank/Grimm 2001): „Danach kann Quartiersmanagement generell als strategischer Ansatz zum systematischen Aufbau von selbsttragenden sowie nachhaltig wirksamen personellen und materiellen Strukturen zur Entwicklung eines Quartiers bezeichnet werden“ (DIFU 2002: 37).

Das Anforderungsprofil umfasst folgende Elemente:

1. den gezielten Einsatz der kommunalen Ressourcen;
2. die Einbettung des gebietsbezogenen Quartiersmanagement-Prozesses in eine gesamtstädtische Entwicklungspolitik;
3. Handlungsfelder und verschiedene Ebenen übergreifende Arbeitsweisen (ressortübergreifende Arbeitsgruppen);
4. die Aktivierung und Befähigung (Empowerment) der Quartiersbevölkerung unter intensiver Mitwirkung der lokalen Wirtschaft, ortsansässiger Institutionen (Schulen, Kindertageseinrichtungen, Kirchen, Polizei) sowie lokaler Vereine, Initiativen und Verbände.

Erfahrungen auf diesem Gebiet zeigen, das QM ein komplexer Prozess ist. Er umfasst verschiedene Steuerungs- und Handlungsstrategien, Vorgehensweisen und Methoden, „durch den das Zusammenwirken unterschiedlicher Funktionsbereiche realisiert wird und der sowohl auf der *Verwaltungs-* und der *Umsetzungsebene des Quartiers* als auch im *intermediären Bereich* angesiedelt ist.“ (DIFU 2002: 37)

Es entstehen neue Kommunikationsprozesse zwischen den verschiedenen Steuerungs- und Handlungsebenen sowie zwischen den unterschiedlichen Akteuren, die im Rahmen von Quartiersmanagement zusammenarbeiten. Eine weitere wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Handlungsfähigkeit von QM sind die Rückendeckung durch die Kommunalpolitik und die Einbindung der Politik auf allen Entscheidungsebenen.

Des Weiteren ist die Verantwortung für QM an höchster Stelle innerhalb der Verwaltung anzusiedeln, um eine größtmögliche Unterstützung zu erhalten.

Als unverzichtbare Voraussetzung hat sich auch die Einrichtung von Vor-Ort-Büros (od. Stadtteilbüros) erwiesen, zum Einen für die Beteiligung und Aktivierung der Quartiersbevölkerung und zum Anderen für die Erreichbarkeit, als offene Anlaufstelle, direkt im Quartier.

2.2.5 Bürgeraktivierung und Bürgerbeteiligung

Die Schaffung ganzheitlich quartiersbezogener Beteiligungsstrukturen, eine quartiersbezogene Vernetzung lokaler Initiativen und Organisationen, die Erschließung

der spezifischen Problemlösungskompetenzen, auch bisher nicht organisierter Bürgerinnen und Bürger sowie die Einbeziehung der lokalen Wirtschaft und anderer lokal wirksamer Akteure in die Stadtteilentwicklungsarbeit sind die wesentlichsten Innovationen, die im Bereich Partizipation vom Programm Soziale Stadt ausgehen sollen.

Bei der Beteiligung und Aktivierung der Quartiersbevölkerung geht es vor allem um Kommunikation, Ideenproduktion und Organisation von Menschen und Ressourcen. Mit deren Hilfe soll an die vorhandenen Interessen, Aktivitäten und Bedürfnislagen angeknüpft werden und für das Zusammenleben im Gemeinwesen nutzbar gemacht werden.

Ziele der Aktivierung sind Kontakte zu Quartiersbewohnern aufzunehmen und zu pflegen, Probleme aus ihrer Lebenswelt zu identifizieren und die Mitwirkungsbereitschaft bei der Stadtteilentwicklung zu wecken. Aktivierung ist projektspezifisch, informell und direkt an die Menschen adressiert. Einige Beispiele sind eine aktivierende Befragung, Beratungsangebote, Streetwork, Stadtteilstunde, Vernetzung von und Vermittlung zwischen einzelnen Akteuren, Schlichtung von Interessenkonflikten. Eine quartiersbezogene Öffentlichkeitsarbeit in Form von Stadtteilzeitungen (mehrsprachig), Plakate, Flyer, Broschüren und der Einsatz von Logos und Slogans ist ebenso Teil der Aktivierungsarbeit.

Beteiligung dagegen findet auf einer eher formalen Ebene statt. Sie basiert auf mehr oder weniger geplanten Verfahren (konkretes Programm, bestimmter Ort, moderierter Ablauf) sowie konkreten Zielvorstellungen (Diskussionen zu bestimmten Themen, Entwicklung von Projekten, Vertretung von Gruppeninteressen). Im Quartier durchzuführende Beteiligungsformen sind Stadtteilkonferenzen, Stadtteil- oder Bürgerforen, Zukunftswerkstätten, thematische Arbeitskreise oder -gruppen, Workshops und beteiligungsorientierte Projekte.

Darüber hinaus erweist es sich als sinnvoll, den Kontakt zur Quartiersbevölkerung auch über bereits bestehende Initiativen und Organisationen (Pfarrgemeinden, Mieterforen, Elternbeiräte, lokale Einzelhändler etc.) aufzunehmen und diese in die Vernetzungsarbeit einzubeziehen.

2.2.6 Finanzierung

Die finanziellen Mittel des Programms Soziale Stadt stellen eine Ergänzung zur bisherigen Städtebauförderung dar.

Bund, Länder und Kommunen beteiligen sich zu je 1/3 an der Finanzierung. Das Programm wurde zu seinem Beginn 1999 vom Bund mit zunächst 100 Mio. DM jährlich ausgestattet und seit 2001 wurde diese Summe um 50 Mio. erhöht. Sowohl die Länder als auch die Kommunen müssen diesen Umfang von 150 Mio. DM

jeweils kofinanzieren. Dem Programm steht demzufolge ein Gesamtvolumen von derzeit 230 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder für das Programm Soziale Stadt ist seit 1999 Bestandteil der Verwaltungsvereinbarung der Städtebauförderung und ist jährlich neu abzuschließen. Des Weiteren wird das Programm im Zeitraum 2000-2006 durch die Strukturförderung der EU ergänzt. Die EU-Strukturpolitik beinhaltet Mittel und Projekte zur „Erneuerung städtischer Problemgebiete“.

Literatur

BMVBW 2002: Die soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“.
Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.)

DIFU Endbericht 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven - Umsetzung des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt".
Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Häußermann, Hartmut und Andreas Kapphan 2000.
Berlin: von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990.
Walther, Uwe-Jens (Hrsg.) 2002: Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen. In: Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen: Leske + Budrich.

www.difu.de

www.sozialestadt.de

3. Segregation – Das zentrale Problem

Janina Galvagni, Antje Schmücker, Christine Küßner

3.1	Soziale Ungleichheit und sozialräumliche Segregation.....	14
3.1.1	Soziale Polarisierung und Exklusion	14
3.1.2	Die neue Armut.....	15
3.1.3	Ursachen von Segregation	16
3.2	Segregation im internationalen Vergleich.....	18
3.2.1	Segregation in Deutschland	18
3.2.2	Segregation in Schweden	21
3.2.2.1	Die Bedeutung des Wohlfahrtsstaates für die Segregation.....	21
3.2.2.2	Die Entstehung des schwedischen Wohlfahrtsstaates.....	21
3.2.2.3	Besonderheiten der schwedischen Wohnungspolitik	22
3.2.2.4	Ethnische Segregation.....	23
3.2.2.5	Schweden als Einwanderungsland.....	23
3.2.2.6	Wie wohnen Migranten in Schweden?	24
3.2.2.7	Segregation als gesellschaftliches Problem?.....	24
3.2.3	Segregation in den USA.....	25
3.2.3.1	Der Einfluss der Tertiarisierung auf Segregation.....	25
3.2.3.2	Die Folgen für innerstädtische Quartiere.....	26
3.2.3.3	Der Einfluss von Segregation auf Ausbildung	27
3.2.3.4	Zwischenfazit.....	28
3.2.3.5	Armut in den USA	28
3.2.3.6	Regionale Ausprägung von Segregation in den USA	30
3.2.3.7	Zum Verhältnis von Armut und Segregation.....	32
3.2.3.8	Historische Entwicklung der Stadtpolitik	32
3.2.3.9	„Public Housing Projects“ und neuere stadtpolitische Programme.....	34
3.2.3.10	Fazit.....	36
3.2.4	Der abschließende Vergleich	37
	Literatur	39

3.1 Soziale Ungleichheit und sozialräumliche Segregation

Betrachtet man die Anordnung von Bewohnern in Städten, lässt sich feststellen, dass ihre Zusammensetzung keineswegs gleichförmig ist. Städte teilen sich in unterschiedliche Viertel, in „Gute-Leute-Viertel“, Künstler-Quartiere oder Arbeiterviertel (vgl. Farwick 2001). Diese Namen lassen auf eine zueinander heterogene Einwohnerschaft schließen.

Der Begriff Segregation bedeutet in diesem Zusammenhang „die disparitäre Verteilung von Bevölkerungsgruppen im Raum“ (ebd.: 25). In diesem Sinne kommt der Segregation keine wertende Bedeutung zu, sie beschreibt lediglich die Struktur einer Stadt. Sie wird in politischen und sozialen Diskursen erst dann zu einem Problem erklärt, wenn bestimmte Viertel auffällig werden, was z.B. anhand von Kriminalitätsstatistiken festgestellt wird. Eine Schlussfolgerung, die daraus gezogen wird, ist, dass das Viertel Menschen in ihren Straftaten beeinflusst. Sie also deshalb zu Tätern werden, weil sie in einem bestimmten Bezirk wohnen. Ob die Erklärung inhaltlich haltbar ist, bleibt an dieser Stelle offen (vgl. Kapitel 5.4).

„Ein weiterer Anlass für eine Diskussion über die räumliche Konzentration von sozialen Problemen bzw. von Haushalten, die mit besonderen Problemen behaftet sind, ist die Vermutung, dass sich die Konzentration von Benachteiligten zusätzlich benachteiligend für diese auswirken“ (Häussermann 2000: 19). Diese Annahme ließ sich bisher allerdings noch nicht überzeugend beweisen.

Fakt jedoch ist, dass in einigen Vierteln der Stadt häufiger Konflikte zu Tage treten als in anderen (ebd.). Eine Erklärung dafür kann die sozioökonomische Polarisierung der Gesellschaft sein: eine Gesellschaft, die sich mehr und mehr in Arm und Reich aufteilt. Segregation bewegt sich dann in einer neuen Dimension: aus der räumlichen Verteilung entsteht eine sozioökonomische, Segregation wird dann als *Verräumlichung sozialer Ungleichheit* verstanden.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welche Ursachen für die Erscheinung der sozialen Segregation verantwortlich gemacht werden können. Anhand der Begriffe *Exklusion* und *Polarisierung* sollen die wichtigsten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte aufgezeigt und die Erscheinung der „Neuen Armut“ erläutert werden.

Auf welche Weise diese Phänomene auf die Wohnortentscheidung von Individuen Einfluss nehmen und wann Segregation zu einem gesellschaftlichen Problem wird, soll in einem weiteren Punkt nachgegangen und mit Hilfe verschiedener Theorien zu Segregation untermauert werden. Einleitend dazu geht diesem Teil ein kurzer historischer Abriss voraus, der zeigt, dass Segregation keineswegs eine neue Erscheinung ist.

Die gegenseitige Beeinflussung der Staats- und Stadtebene soll auf diese Weise verdeutlicht werden. Exklusion kann zu Segregation führen, ist aber nicht die zwingende Schlussfolgerung, ebenso wie umgekehrt Segregation nicht unbedingt Ausschluss aus der Gesellschaft bedeuten muss.

3.1.1 Soziale Polarisierung und Exklusion

Soziale Ungleichheit und Armut in Industrienationen nehmen zu (vgl. Häussermann 2000; Kapphan u.a. 2002; Dangschat 1995). Diese Tatsache entspringt hauptsächlich zwei Faktoren: Zum Einen aus der Umstrukturierung des Arbeitsmarktes, zum Anderen aus der Veränderung und Differenzierung von Lebensstilen (ebd.).

„Die internationale Arbeitsteilung hat in altindustriellen Ländern wie der BRD zu einem Abbau der Arbeitsplätze in traditioneller Fertigung [...] zugunsten der so genannten Schwellenländer geführt“ (Dangschat 1995: 51f.). Produktionsstätten wandern in Länder ab, die eine billigere Fertigung aufgrund von geringeren Löhnen versprechen.

Gleichzeitig nimmt die Zahl der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor zu, der die erwerbslos gewordenen Arbeiter jedoch nicht aufnimmt. Die Karriereberufe der „neuen Dienstleistungsklasse“ (ebd.: 52) erfordern und erzeugen gut gebildete Menschen, die sich durch Flexibilität und Mobilität auszeichnen. Einige von ihnen wiederum schaffen Arbeitsplätze für haushaltsbezogene Dienstleistungen, z. B. zur Reinigung der Wohnung oder zur Kindererziehung (vgl. ebd.).

Die Polarisierung der Gesellschaft zeigt sich auf der einen Seite vorrangig am Besitz eines Arbeitsplatzes überhaupt und auf der anderen Seite an der Auseinanderentwicklung der Einkommen (vgl. Alisch/ Dangschat 1993; Dangschat 1995; Hamnett 2001). Klarer ausgedrückt heißt das, dass zum Einen die gut bezahlten Arbeitsstellen noch besser bezahlt werden, während zum Anderen die Entlohnung der Arbeitsplätze am unteren Rand der Hierarchie für ein eigenständiges Leben (ohne staatliche Unterstützung) oftmals nicht ausreicht (vgl. Dangschat 1995).

„Two concepts of polarization in urban areas can be distinguished: The first one covers the whole city population and includes, therefore, those people without work... the second concept of urban polarization is more modest and deals with those that have paid work“ (Hamnett 2001: 170). In Deutschland z.B. stieg die Anzahl der Erwerbstätigen, die weniger als das Durchschnittseinkommen erhalten (1973: 6,5%, 1988: 8,8%, 1995: 11,9%); auf der anderen Seite erhöhten sich die Zahlen derer, die mehr als das Durchschnittseinkommen beziehen: 1973: 4,2%, 1988: 4,3%, 1995: 4,9% (vgl. Kapphan u.a. 2002: 9). Das zweite Konzept bedeutet dann genauer: „Polarization

refers to the phenomenon of the disappearing middle, the shrinkage of the number of middle-income jobs and a growth at both the top and the bottom ends of the income distribution." (Hamnett 2001: 169) Chris Hamnett (2001) folgert daraus, dass das Phänomen *Polarisierung* "a movement toward the poles of a given distribution" (ebd.: 169) darstellt. Das „Gesellschafts-Ei“ mutiert zu einer „Gesellschafts-Sanduhr“, die Mittelschichten verschwinden und verschieben sich – ungleichgewichtig - hin zu den zwei Enden.

Während man anhand der Theorie der Polarisierung versucht, die gespaltene Gesellschaft hauptsächlich über Einkommensstrukturen zu charakterisieren, wird mit der Definition von *Exklusion* die Spaltung der Gesellschaft über Teilhabemöglichkeiten an gesellschaftlichen Bereichen beschrieben.

Ausgrenzung bzw. Exklusion bedeutet vereinfacht dargestellt: Den „*Ausschluss aus sozialen Nahbeziehungen, die aus der (benachteiligten) Lage heraushelfen können; Ausschluss aus gesellschaftlich geteilten Lebenszielen und Teilhabemöglichkeiten; Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt*“ und zusammengefasst: „*Die Gefahr einer Erosion der durch Interdependenzbeziehungen und Partizipation vermittelten gesellschaftlichen (...) Einheit*“ (Kronauer 2002: 48). Haushalte werden aus den durchschnittlichen gesellschaftlichen Standards ausgeschlossen, in ökonomischer Weise, in kultureller und sozialer Hinsicht und hinzukommend in politisch-institutioneller Sicht (vgl. Häussermann 2000). Letzteres bedeutet, dass benachteiligte Menschen Geringschätzung in solchen Institutionen hinnehmen müssen, die eigentlich dazu geschaffen wurden, ihnen einen Lebensstandard zu sichern, wie Sozialamt, Ausländerbehörde, etc. (vgl. Alisch 2002).

Robert Castel (1996) beschreibt diesen Prozess der Exklusion anhand zweier Achsen: Erstens, die Integration am Arbeitsmarkt und zweitens, die soziale Einbindung in Nahbeziehungen. Innerhalb dieser zwei gesellschaftlichen Momente gibt es drei Situationen, in die man eintreten kann: Die "intégration" (mit stabiler Beschäftigung und intakten, unterstützenden sozialen Netzen), die "vulnérabilité" (in der die Erwerbseinkünfte und die sozialen Netze brüchig werden) und die "désaffiliation" (Ausschließung aus Erwerbsarbeit und Verlust der sozialen Einbindungen) (vgl. Kronauer 2002: 47). Hinzu kommen der freie Markt und der Staat, die darüber entscheiden, welche Qualität das individuelle Leben erlangt (vgl. ebd.: 153 und 204).

Dem Arbeitsmarkt als Teilhabeinstanz kommt auch in dieser Theorie die höchste Bedeutung zu, sowohl in materieller Sicht als auch in sozialer. Im Betrieb werden Kontakte geknüpft, die weit in das persönliche Leben hinein greifen können. So lässt sich der Arbeitsmarkt auch als Kontaktbörse verstehen. Die materielle Seite ist offensichtlich (vgl. ebd.: 173).

Der Arbeitsmarkt ist staatlich reguliert. Durch staatliche Intervention werden soziale Konstruktionen gestützt,

die es einigen Bevölkerungsgruppen ermöglicht, am Erwerbsleben teilzuhaben während es anderen verwehrt bleibt. Den größten Anteil der ausgeschlossenen Gruppe machen die Frauen, insbesondere Alleinerziehende, gemeinsam mit Asylbewerbern aus (vgl. ebd.: 178). Ausschlaggebend dafür ist in konservativ geprägten Staaten das noch immer sehr traditionelle Bild der Familie, das sich in steuerlichen Subventionen für die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern im Haushalt äußert. Auch Deutschland gehört hierzu (vgl. ebd.: 156ff.).

Über Teilhabemöglichkeiten am Arbeitsmarkt und am Konsumverhalten werden Lebensstile geprägt. Die finanziellen Mittel geben den höher entlohnten Erwerbstätigen die Chance, einen gehobeneren Lebensstandard zu erreichen, der sich in ihren Freizeitbeschäftigungen und Wohnorten widerspiegelt. Die geforderten Charakteristika der *Karriereberufe* (siehe oben) spielen oftmals bis weit in das Privatleben hinein und erzeugen Individualismus und Entsolidarisierung mit dem Rest der Gesellschaft (vgl. Dangschat 1995).

Erwerbstätigen in niedrigeren Beschäftigungsverhältnissen oder arbeitslosen Menschen stehen (freie) Entscheidungen bezüglich der Lebensführung weniger offen. Ihre „*Armut und soziale Ausgrenzung [...] sind Folgen kräftiger Wohlstands- und Reichtumsentwicklung*“ (ebd.: 50).

3.1.2 Die neue Armut

In sozialwissenschaftlichen Diskursen wird heute über das Phänomen *Armut* als „neue Armut“, im Gegensatz zu „Armut im Reichtum“, (vgl. Keller 1999; Alisch/Dangschat 1993) gesprochen. Dieser Begriff verweist auf die Relation zwischen gesellschaftlichen Standards und Werten und der Position eines Individuums in dieser Gesellschaft. In Deutschland spricht man deshalb von „relativer Armut“ im Gegensatz zur absoluten, wie man sie aus Entwicklungs- und Schwellenländern kennt. Denn hier wird der Einstieg in die Armut durch staatliche Subventionen zu verhindern versucht. Das Beziehen von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld kann dennoch als Armut und nicht als „bekämpfte Armut“ gelten (vgl. Dangschat 1995).

Ausschlaggebend für die Einteilung in Arm und Reich ist hauptsächlich das Einkommen: Menschen, die unter 40% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens zur Verfügung haben, befinden sich in „strenger Armut“. Wer über ein Einkommen unter 50% des Durchschnittseinkommens verfügt, gilt als arm, wer unter 60% verdient, gilt als gefährdet, in die Armut abzurutschen (vgl. Alisch/Dangschat 1993).

Armut ist eine Kategorie, die auf gesellschaftlichen Zuschreibungen beruht, d.h. an Integration und Partizipation in der jeweiligen Gesellschaft bemessen wird. Dies können einfache Dinge sein, wie die Freizeit-

gestaltung oder auch elementare Werte wie der Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt. Ist eine Möglichkeit nicht gegeben, so spricht man aus Sicht des Lebenslagenansatzes von sozialer Deprivation, das Ausgeschlossenensein von allgemein gültigen Lebensstandards (vgl. Keller 1999).

So stehen im Mittelpunkt der Armutsforschung seit Anfang der 80er Jahre zum Einen der Arbeitsmarkt als klassische Ursachendimension für ökonomische Armut, zum Anderen die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen und schließlich die Ausgrenzung von gesellschaftlicher Teilhabe (vgl. Alisch/Dangschat 1993). Das *Neue* an der Armut ist nicht nur ihre Existenz im Wohlfahrtsstaat, sondern die Tatsache, dass das Risiko zu verarmen fast allen Schichten inhärent ist. Am meisten betroffen jedoch sind noch immer die Angehörigen der unteren Schicht: Ungelernte Arbeiter, die im Zuge der Tertiärisierung, dem Ausbau des Dienstleistungssektors, ihren Arbeitsplatz in der Industrieproduktion verlieren. Hauptsächlich in diesem Sektor beschäftigt sind Migranten, schlecht oder gar nicht ausgebildete junge Männer, sowie alleinerziehende Frauen und alte Menschen.

Soziale Segregation kann aus dieser Sicht als ein Element der Exklusion und der Polarisierung betrachtet werden, denn sie kann neben dem Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt, als besonderer räumlicher Ausschluss aus der Gesellschaft definiert werden. *„Marginalisierung und Ausgrenzung kann durch eine räumliche Konzentration von Personen und Haushalten, die in ähnlicher Weise verarmt, diskriminiert und benachteiligt sind, hervorgerufen, beschleunigt und verstärkt werden“* (Häussermann 2000: 14). Sowohl in der räumlichen als auch in der sozialen Segregation wird die soziale Ungleichheit sichtbar. Während sie sich innerhalb der ersten Erscheinung in bestimmten Vierteln manifestiert und Städte in *gute* und *schlechte* Wohnviertel teilt, kommt sie auf gesellschaftlicher Ebene als Ausgrenzung zum Vorschein. Exklusion und Segregation sind voneinander abhängig und bedingen sich gegenseitig. *„Oft bringt die eine Form der Ausgrenzung die andere mit sich“* (ebd.: 14).

3.1.3 Ursachen von Segregation

Segregation wird nicht per se als Problem definiert. Der Rückzug von Angehörigen der Oberschicht in abgegrenzte Villenviertel z.B. wird nicht als städtisches Gefahrenpotential auf eine politische Agenda gesetzt werden.

Auch die sozialräumliche Trennung von Bevölkerungsgruppen ist keine neu zu beobachtende Erscheinung. Sie ist nicht erst mit der industriellen Verstädterung eingetreten, sondern hat ihre Wurzeln bis weit in die Geschichte. *„Never mind the slavery quarters of ancient Athens and Rome, the ghettos of the middle ages, the*

imperial quarters of colonial cities, or the merchant sections of the medieval trading cities“ (Hamnett 2001: 167). In der europäischen Bürgerstadt handelte es sich bei der räumlichen Trennung um eine berufsständische Separierung, um kulturelle und ethnische Segregation, aber auch um Ansätze einer Trennung nach Alter und sozialem Status (vgl. Reulecke 1985). Doch beschränkte sich die Konzentration verschiedener sozialer Gruppen auf kleinräumige Flächen wie Straßenzüge und Gassen (vgl. Farwick 2001). Die Wohnberechtigung ergab sich über die Berufs- und Standeszugehörigkeit, ein offener Wohnungsmarkt existierte nicht.

Im Laufe der Industrialisierung *„hat sich die soziale Ungleichheit (...) in einer krassen sozialen Sortierung der Bevölkerung in den Städten niedergeschlagen“* (Häussermann 2000: 16). Für das Bürgertum bedeutete die Industrialisierung Vermehrung des Reichtums, für das Proletariat die Möglichkeit, Arbeit zu bekommen. In Massen strömten sie in die Städte auf der Suche nach Arbeitsplätzen. Es musste ihnen Wohnraum zur Verfügung gestellt werden, der schnell und billig zu errichten ist. So wurden sie meist in Fabriknähe gelegenen Arbeitervierteln untergebracht, *„die sich durch mindere Wohnqualität, periphere Lage zum Stadtzentrum, schlechte infrastrukturelle Versorgung und hohe Bevölkerungsdichte auszeichnen“* (Farwick 2001: 26).

Die Segregation wandelte sich so immer mehr in eine sozioökonomische Separation und rief ab den 40ern des 19. Jahrhunderts Debatten über die Legitimität solcher Wohnzustände hervor. Diese drehten sich einerseits um eine Heterogenisierung der Bewohnerschaft in einzelnen Häusern. Andererseits schlugen sie sich in einer Wohnungspolitik nieder, die es sich zum Ziel setzte, Segregation vorzubeugen und Wohnquartiere zu schaffen, die der Arbeiterschaft ein *besseres Wohnen* bieten sollten. Dieser Ansatz wurde ab Mitte der 20er Jahre des 20. Jahrhunderts in einem Modell des sozialen Wohnungsbaus tatsächlich umgesetzt (vgl. Häussermann 2000). Die Idee der Sozialen Mischung nach Hobrecht setzte sich nicht durch. Ausschlaggebend war die vorherrschende Abneigung des Bürgertums gegen Staatsintervention. Deren Ideologie konnte sich in dieser Frage behaupten (vgl. Kapitel 5.2).

In den Mietskasernen vor der Stadt siedelte sich ein spezifisches Milieu an, da nur Menschen aus der Arbeiterschicht zuzogen. In den innerstädtischen Stadtvierteln separierte sich die Bevölkerung erst nach und nach, durch Wegzug von Angehörigen der Oberschicht und den dadurch gleichzeitig stattfindenden Zuzug von Menschen aus dem Proletariat. Sie bekamen die an Fläche verkleinerten Wohnungen, die die Reichen zurückließen, um in die schöneren Vorstädte zu ziehen (vgl. Reulecke 1985). Die Klasse der Arbeiter und das Bürgertum unterschieden sich besonders durch ihre finanziellen Mittel und durch ihre Partizipation am gesellschaftlichen Leben.

Die Differenzierung reichte weit in das persönliche Leben hinein „(...) und prägte das Leben des Großstädtlers bis in die Details seines Familienlebens und Konsumverhaltens, seiner körperlichen Konstitution, seiner Kommunikationsformen und Möglichkeiten zur Teilhabe an technischem Fortschritt, seiner Wahrnehmung von Zumutungen und gebotenen Chancen sowie seiner entsprechenden Reaktion“ (Reulecke 1985: 100f.).

Solche extremen Zustände der Wohnsituation, wie man sie in der Phase der Industrialisierung vorfand, sind heute in westlichen demokratischen Systemen nicht mehr zu finden. In Deutschland, in der Zeit des Wirtschaftsbooms waren sie sogar fast gänzlich eliminiert. Doch mit der Abwanderung von Produktionsstätten ins Ausland und dem dadurch verursachten Abbau von Arbeitsplätzen im industriellen Sektor ab Mitte der 70er Jahre, fanden sich viele Menschen in der Arbeitslosigkeit wieder. Der Verlust des Arbeitsplatzes und die damit einhergehende finanzielle Unsicherheit wirkten sich auf die individuelle Wohnsituation aus: Wird die Wohnung zu teuer, weil die staatliche Hilfe das vormals bezogene Einkommen nicht kompensiert, muss sich der Haushalt nach einer günstigeren Wohnung umsehen. Dies ist ein Faktor für die Herausbildung bestimmter städtischer Strukturen, für die Anordnung der Bevölkerung im Raum.

Neben der Kaufkraft eines Haushaltes am freien Wohnungsmarkt, bestimmen individuelle Präferenzen und Lebensstile sowie die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe die Wahl des Wohnortes.

Mit der Aufteilung bestimmter Bevölkerungsgruppen im Raum, befassten sich in den 20er Jahren des vergangenen Jahrhunderts Park, Burgess und McKenzie, Begründer der Chicagoer Schule. Sie waren die ersten, die versuchten, die Verteilung von Bevölkerungsgruppen darzustellen: Festgestellt wurde, dass im Chicago der 20er Jahre die Bevölkerung nicht gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilt war, sondern sich nach Alter, Berufszugehörigkeit und ethnischer Herkunft Konzentrationen ergaben (vgl. Kapphan u.a. 2002: 6). Jede kulturelle Gruppe bewohnt ein eigenes „natürliches“ Quartier, welches sie im Kampf um den Raum sichert und verteidigt. Die „natural areas“ befinden sich nach innen in einem Gleichgewichtszustand, bei dem Kooperation den Wettbewerb ersetzt. Als wesentliche Merkmale der Segregation in natürlichen Gebieten zeigen sich rassische, ethnische und religiöse Zugehörigkeit zu Gruppen sowie deren soziale Schicht (vgl. Farwick 2001). Unterschiedliche soziale Gruppen siedeln sich an weit voneinander entfernten Orten in der Stadt an. So bietet das Bild einer Stadt „ein Mosaik aus kleinen Welten“ (Häussermann 2000: 18).

Dieser Ansatz bietet vor allem eine kulturelle Erklärung für die Struktur einer Stadt.

In eine ähnliche Richtung zielt die Erklärung von Wohnstandortentscheidungen anhand von Präferenzen

(vgl. Farwick 2001). Räumliche Strukturen werden auf individuelle Verhaltensweisen im Raum zurückgeführt, die sich sowohl über interne Motivationen wie Alter und wandelnde Lebensstile ergeben können, als auch über externe, wie Veränderungen im Wohnviertel. Diese Prozesse können dann zu einem Wohnortwechsel führen.

Dieser wahrnehmungs- und verhaltenstheoretische Ansatz (vgl. ebd.) liefert auch eine Erklärung für das Phänomen der Gentrification: Innerstädtische Altbauquartiere werden durch private Bauherren aufgekauft und aufwendig saniert. Die angestammte Bewohnerschaft muss die Wohnungen verlassen, da sich die Mehrheit die *alten* Wohnungen aufgrund der gestiegenen Mieten nicht mehr leisten kann. Das Image des Viertel erlangt einen neuen, besseren Ruf. Die Theorie des wahrnehmungs- und verhaltenstheoretischen Ansatzes besagt, dass Wohnstandorte von Gruppen, denen man selber angehört, favorisiert werden (vgl. ebd.).

Dem Individuum als Nachfrager kommt in dieser Erklärung die tragende Rolle in der Ausprägung städtischer Strukturen zu. Auf der Angebotsseite bestimmen weitere Akteure die Wahl des Wohnstandortes.

Zur Stärkung dieser Ansicht entwickeln sich parallel zur Theorie der Verhaltensorientierung institutionelle Ansätze. Im Rahmen dieser Arbeiten wird die Aufmerksamkeit weniger auf die individuellen Wohnstandortpräferenzen als auf den gesellschaftlichen Konflikt um begrenzte Standortressourcen zwischen verschiedenen Interessengruppen und Institutionen mit unterschiedlicher Machtausstattung gerichtet. Der Konflikt resultiert dabei aus der ungleichen Wohnstandortverteilung: Der Wohnungsmarkt wird von bestimmten Organisationen dominiert (Makler und Bauwirtschaft, Industrie, Handel und Gewerbe, private Hausbesitzer und lokale Behörden), die Verteilung von Boden ist also nur als Ergebnis von Machtkämpfen zwischen diesen Gruppen zu betrachten (vgl. ebd.).

Dieser Diskurs lenkt die Aufmerksamkeit auf Zuteilungsmechanismen und deren Einfluss auf soziale und räumliche Ungleichverteilung von Wohnraum. Besonders betroffen sind davon einkommensschwache Haushalte, da sich Wohnungsangebote auf dem freien Markt vorrangig an finanzkräftige Haushalte richten. „Folglich werden an begehrten Standorten mit hohem zu erwartenden Ertragswert und hoher Grundrente Wohnungen für zahlungskräftige Bevölkerungsgruppen gebaut, während dem Wohnbedarf einkommensschwacher Haushalte an tendenziell unattraktiven Standorten mit geringer Grundrente entsprochen wird. Auf diese Weise entstehen räumlich gegliederte, auf einzelne Nachfragegruppen zielende Wohnungsteilmärkte, die sich durch eine homogene Struktur von Wohnungstypen in den einzelnen Teilbereichen auszeichnen“ (ebd.: 59).

Durch zielgerichtete Marktpolitik wird der sozialräumlichen Segregation Vorschub geleistet.

Einer besonderen Bedeutung kommt hierbei der ethnischen Segregation zu. Zwar können auch bei unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen Präferenzen bei der Wohnungswahl eine Rolle spielen, wie der Rückzug in soziale und kulturelle Netze, in denen man sich aufgrund von Sprachproblemen mit der Aufnahmegesellschaft oder Familienzugehörigkeit besser aufgehoben fühlt (vgl. Häussermann 2000). Auf der anderen Seite werden aber gerade Migranten bestimmten Wohnvierteln zugewiesen. Letzterer Faktor bestätigt, dass der verstärkte Zuzug von Zuwanderern in bestimmte Gebiete seinen Grund nicht in dem Bestreben hat, Integration zu verweigern; vielmehr ist die Wohnsituation von individuumsexternen Determinanten abhängig. So wurden z.B. in Berlin-Kreuzberg leerstehende Wohnungen, die zum Abriss vorgesehen waren, von Wohnungsbaugesellschaften systematisch an Gastarbeiterfamilien vermietet (vgl. Kapphan u.a. 2002). Migranten sind wegen ihrer Herkunft und der oft daraus resultierenden Armut doppelt depriviert.

Soziale und ethnische Segregation entsteht auf diese Weise unabhängig von dem wohnungssuchenden Akteur. Er ist nicht in der Lage, eine Wahl zu treffen. Beschränkte Handlungsfähigkeit kann zu räumlicher Ungleichheit führen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass auf der einen Seite nehmen Institutionen wie Wohnungsbau-gesellschaften, Privatiers oder Makler aufgrund ihrer Machtressourcen eine bedeutende Position in Wohnstandortentscheidungen ein. Auf der anderen Seite agieren die Individuen, die je nach finanzieller, sozialer und kultureller Situation eine mehr oder weniger ihren Präferenzen entsprechende Umgebung und Wohnung wählen können. Wichtigste Sphäre ist auch hier die ökonomische: Wer Arbeit hat und gut verdient, hat in der kapitalistischen Gesellschaft die besten Möglichkeiten.

„Die sozialräumliche Struktur einer Stadt ergibt sich aus der unterschiedlichen Attraktivität von Wohnquartieren, aus den Standortpräferenzen und der Kaufkraft der privaten Haushalte sowie aus der Art und Weise, wie die Wohnungen auf die Bevölkerung verteilt bzw. wie der Bevölkerung die Wohnungen zugeteilt werden“ (Häussermann 2001: 14).

3.2 Segregation im internationalen Vergleich

Unfreiwillige Segregation wird durch sozioökonomische Ungleichheit produziert und verstärkt. Dieser Prozess könnte von zwei verschiedenen Seiten aufgehalten werden. Entweder reguliert der Staat den Wohnungsmarkt und bietet wohlfahrtsstaatliche Leistungen oder der Arbeitsmarkt wird so organisiert, dass die Löhne

kollektiv steigen bzw. einander angeglichen werden. Anstatt Wohnungen für Arme anzubieten, würde Segregation durch die Verringerung sozialer Ungleichheit verhindert. Da die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes in diese Richtung nicht sehr wahrscheinlich ist, ist es sinnvoll, die Ausprägung des Wohlfahrtsstaates bzw. die Regulierung des Wohnungsmarktes zu untersuchen.

Unsere Hypothese lautet: Je ausgeprägter die Wohlfahrtsstaatlichkeit eines Landes, desto geringer ist die Segregation.

Für die Überprüfung dieser Hypothese werden wir drei Länder vorstellen, die sich hinsichtlich ihrer wohlfahrtsstaatlichen Ausrichtung unterscheiden: Deutschland, Schweden und die USA. Dazu sollen die Ursachen und Ausprägungen von Segregation untersucht und Unterschiede hervorgehoben werden.

Abschließend wird ein direkter Vergleich zeigen, in welchem Maße der Wohlfahrtsstaat Einfluss auf Segregation nimmt.

3.2.1 Segregation in Deutschland

Globalisierung und Umstrukturierungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt haben sich stark auf nationaler Ebene ausgewirkt: Um- und Neuorganisation der weltweiten Wirtschaftsbeziehungen, sowie politische und gesellschaftliche Reaktionen auf diese neuen Herausforderungen haben zu polarisierten Gesellschaften geführt (vgl. Dangschat 1995).

Die Einwohner eines Landes unterscheiden sich aufgrund der ungleichen Einkommensverteilung und ihrer Teilhabechancen an gesellschaftlichen Standards, sowie ihren Lebensstilen. Diese Prozesse spiegeln sich am auffälligsten in den Städten wider.

Was für alle Städte in Industrienationen gleichermaßen gilt, soll im Folgenden konkret für Deutschland aufgezeigt werden: Die Veränderung der Lebensstandards im Zuge der ökonomischen Umstrukturierung sowie neuere politische Maßnahmen, die ihrerseits die Einwohner und ihre Anordnung im Raum prägen. Die Zielsetzung des folgenden Abschnitts soll eine Antwort auf die Frage sein, was sozioökonomische Segregation in deutschen Städten verursacht.

Präferenzen bezüglich des eigenen Lebens tendieren in Richtung Individualisierung und Selbstverwirklichung, man möchte sich nicht festlegen, „es ist vielmehr die Zeit der individuellen Experimente“ (Alisch/Dangschat 1993: 56). Das Leben soll ungebunden sein, sowohl von Standorten als auch auf das familiäre Leben bezogen.

Für das Klientel, welches sich „Wohnen nach Präferenzen“ leisten kann und deren Vorlieben sich auf einen urbanen Lebensstil des innerstädtischen Altbaubestandes der Gründerzeit konzentrieren (vgl. Farwick 2001), kam die Anfang der 80er Jahre erlassene Regelung des

steuergünstigen Erwerbs von Altbaubeständen gerade recht (vgl. Alisch/Dangschat 1993).

In den Händen von privaten Bauunternehmern wurden die Häuser und Wohnungen aufwendig saniert und zum Verkauf frei gegeben. Käufer dieser modernisierten Wohnungen waren junge, finanzkräftige Menschen, deren Lebensstil sich in ihren Wohnungen widerspiegelt. Diese vormals abgewerteten Gebiete liegen häufig nahe des Stadtzentrums, für das neue Klientel werden vielerlei Freizeitmöglichkeiten errichtet, wie z.B. Shoppingcenter, Restaurants und Cafés oder Fitnesscenter. Diese Entwicklung nennt man im Fachjargon „Gentrification“, Aufwertung des Bestandes und Verdrängung der angestammten Bewohnerschaft.

Die ehemaligen Bewohner müssen auf dem Markt nach günstigeren Wohnungen suchen, sehen sich aber einem schrumpfendem Wohnungsmarkt gegenüber, der immer weniger preiswerte Wohnungen anbietet. Diese Wohnungen konzentrieren sich in bestimmten Wohngebieten, in denen sich von Armut betroffene Menschen niederlassen (vgl. Dangschat 1995). *„Zwar werden im Falle der Sozialhilfebedürftigkeit auch die Miete der Wohnung und deren Nebenkosten übernommen, dies gilt aber nur bis zu einer festgelegten Obergrenze“* (Farwick 2001: 61). Ist diese überschritten, kann mit einer Aufforderung zum Umzug gerechnet werden (vgl. ebd.).

Der Zuzug von Armen in ein sich schon in der Abwärtsspirale befindendes Quartier, verstärkt die Verarmung. Dem Zuzug von Armen ist ein Wegzug von einkommensstärkeren Gruppen vorgelagert, die der Dichte der Stadt entkommen wollen, hinaus „ins Grüne“ (Häussermann 2001: 16). Soziale Mobilität der einen Gruppe trägt dazu bei, dass aus einem Arbeiterviertel ein Armutsviertel wird (vgl. ebd.). Farwick (2001) und Friedrichs/Blasius (2000) zählen die kommunale Belegungspolitik, die sich häufig in Zuweisung von Aus- und Übersiedlern sowie Asylbewerbern niederschlägt, ebenfalls als verstärkende Faktoren für die Verarmung eines Quartiers.

Für Deutschland trifft hauptsächlich ein kollektiver Verarmungsprozess von Quartieren zu (Farwick 2001; Friedrichs/Blasius 2000; Kapphann u.a. 2002). Der Verlust von Arbeitsplätzen, besonders im Produktionssektor, betrifft eine homogene Gruppe. Wenn diese Gruppe in den gleichen Vierteln angesiedelt ist, macht sich der kollektive Verarmungsprozess auch dort bemerkbar. Die Abwärtsspirale fängt also auf dem Arbeitsmarkt an und setzt sich im Viertel fort, dem so die Kaufkraft verloren geht und damit auch die Infrastruktur nach und nach zusammenbricht. Bewohner werden durch ihren Wohnort stigmatisiert, haben also größere Probleme, eine neue Arbeit zu finden. Armut verfestigt sich im Raum.

In Deutschland befinden sich diese Wohngebieten hauptsächlich in innenstadtnahen, alten Arbeiterquartieren und in den Neubauten am Rande der Stadt (vgl.

Friedrichs/Blasius 2000; Häussermann 2001). Letzteres ist deshalb von Interesse, weil es zeigt, dass die sozialen Probleme unabhängig vom Zustand der Bausubstanz sind (vgl. Häussermann 2001). Mit baulichen Maßnahmen alleine ist der sozialen Ungleichheit in den heruntergekommenen, innerstädtischen Quartieren also nicht beizukommen.

Die Gruppe der Betroffenen setzt sich aus Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen zusammen. In diese Gruppe fallen häufig Migranten, ältere deutsche Männer und alleinerziehende Mütter. Auch Großfamilien fallen immer öfter in die Gruppe der Armen. Kinder und Jugendliche sind dadurch in einer besonderen Weise betroffen.

Nicht nur der Markt entscheidet über die räumliche Struktur einer Stadt, politische Instrumente nehmen ebenso Einfluss darauf.

Im Folgenden sollen Maßnahmen von Seiten des Staates aufgezeigt werden, die ihrerseits Segregation erzeugt und verstärkt haben.

„Der Rückzug aus dem Sozialwohnungsbau und die Deregulierung des Wohnungsmarktes gelten als Ursache für unerwünschte soziale Veränderung“

(Alisch/ Dangschat 1993: 47).

Anfang der 80er Jahre erließ die Regierung eine Regelung zum steuergünstigen Erwerb von Altbauwohnungen (s.o.), dies schloss auch einige Sozialwohnungen mit ein (vgl. ebd.).

Jährlich fallen ca. 100.000 Wohnungen aus der Sozialbindung (vgl. Häussermann 2001). Während es 1987 noch 3,9 Mio. Sozialwohnungen gab, waren es 2001 nur mehr 1,8 Mio. 1999 wurden nur 106.000 Sozialwohnungen gebaut, obwohl jährlich ca. 200.000 benötigt würden (vgl. <http://www.rs4.de>). Auch die Investitionen in den Sozialwohnungsbau sanken rapide: 1993 wurden 4 Mrd. DM ausgegeben, während es 2000 nur mehr 600 Mio. DM waren (vgl. Kiepe 2000).

Auf diese Weise entzieht sich der Staat mehr und mehr seiner Verantwortung und der Erfüllung seines Auftrages, *„die Versorgung der Bevölkerung mit adäquaten Wohnraum zu sichern“* (ebd.: 2). Die Nachfrage nach preiswertem Wohnraum steigt jedoch an. Dieser Gruppe steht ein immer kleiner werdendes Angebot an Wohnungen zur Verfügung (vgl. Alisch/ Dangschat 1993). Gleichzeitig steigt auch die Zahl derer, die auf staatliche Subventionen angewiesen sind, sei es im Bereich von Sozialwohnungen oder in Form von Wohngeld (vgl. Kapphann u.a. 2002).

Diese Tatsache führt nicht nur zu Engpässen in der Wohnraumversorgung, sondern bedingt gleichzeitig auch die Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen in einem Quartier. Neubausiedlungen am Rande der Stadt sind hauptsächlich davon betroffen, da sich die Stadtplanung vornehmlich mit der Aufwertung der Innenstädte befasste und der attraktive Wohnraum dort als erstes zum Verkauf offen stand. *„Das kleiner werdende Angebot an Sozialwohnungen konzentriert sich*

räumlich in den jüngeren Beständen (Häussermann 2001: 17).

Hinzu kommt die Fehlbelegungsabgabe, die zu einer Abwanderung besser verdienender Haushalte beigetragen und dadurch der sozialen Entmischung Vorschub geleistet hat (vgl. ebd.). Ebenso die Belegungspraxis der Wohnungsämter, die Anfang der 90er zu einer Konzentration von Aussiedlern in den Neubauquartieren führte. Der Wohnraumangel ließ eine vernünftige Stadtpolitik nicht zu (vgl. Dangschat 1995).

Höhepunkt der Deregulierungspolitik stellt die Aufhebung des Wohnungs-gemeinnützigkeitsgesetzes 1990 dar. Handlungsziel der Wohnungsbaugesellschaften war, die Wohnraumversorgung „breiter“ Schichten, aber besonders der einkommensarmen Bevölkerungsgruppe, sicher zu stellen (vgl. Farwick 2001). Das Prinzip der Gemeinnützigkeit verpflichtete die Vermieter dazu, Wohnraum unter Verzicht von Gewinnen zu vermieten („Selbstkostenprinzip“). Als Gegenzug kam ihnen der Staat mit steuerlichen Vergünstigungen entgegen (vgl. ebd.).

Mit der Aufkündigung des Prinzips ging in 3,4 Mio. Mietwohnungen ohne Gegenleistung die Mietpreisbindung verloren (vgl. www.bpb.de). Damit unterliegen die Wohnungen dem freien Markt, während vorher der offene Zugang für fast alle Schichten gewährleistet war. Auch eine Einkommensbeschränkung nach oben, wie es die Belegungspraxis des Sozialen Wohnungsbaus verlangte, gab es nicht.

Die räumliche Trennung von ethnischen Gruppen stellt auch in Deutschland ein besonderes Phänomen der sozialen und räumlichen Segregation dar. Migranten sind sowohl auf dem Wohnungsmarkt als auch auf dem Arbeitsmarkt stärker benachteiligt als Deutsche: Neben der ökonomischen Benachteiligung sind sie zusätzlich von Diskriminierung betroffen.

Die Konzentration von Migranten in bestimmten Stadtteilen ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Zum Einen auf den o.g. ökonomischen und diskriminierenden Faktor, der ihnen auf dem Wohnungsmarkt eine benachteiligte Rolle beschert. Zum Anderen wegen fehlender Informationen über das Wohnungsangebot. Beim Zuzug in eine Stadt, ist es zunächst schwierig, den Überblick über Preise und Lage zu erlangen. Und auch der freiwillige Rückzug in familiäre Netze, um den Anpassungsdruck an die Aufnahmegesellschaft zu minimieren, kann als Grund für Segregation genannt werden (Kapphan u.a. 2002).

Ein weiterer, schwerwiegender Faktor ist in der deutschen Wohnungspolitik zu finden: Da die Vergabe von Wohnberechtigungsscheinen für den Zugang zu belegungsgebundenem Wohnraum an die Einkommensgrenze gekoppelt ist, die seit Ende der 70er Jahre nicht mehr angehoben wurde, sind unter den Antragsstellern vornehmlich ausländische Haushalte (vgl. ebd.). Dies fördert die Homogenität der Bewohner in den Quartieren.

Fehlbelegungsabgaben, der Rückzug des Staates aus dem Sozialen Wohnungsbau und die Abschaffung des Prinzips der Gemeinnützigkeit führen zu Wohnungsknappheit im preiswerten Wohnungssegment. Neuinvestitionen werden kaum getätigt. Dadurch verstärkt sich die sozialräumliche Segregation.

Die aktuelle Bundesregierung sieht die Lösung der o.g. Probleme in einem flexibleren Weg, und zwar in der individuellen Förderung und Investitionen in den Wohnungsbestand: *„Modernisierung und der Erwerb von Belegungsrechten (sollen) gleichwertige Elemente einer sozialen Wohnraumförderung sein“* (Kiepe 2000). Damit soll einer sozialen Homogenisierung in den Stadtvierteln vorgebeugt werden. Also: *„Statt sozialer Wohnungsbau, jetzt soziale Wohnraumförderung.“* Schon bestehender Wohnraum wird genutzt, die Sozialwohnungen werden sich so weniger auf bestimmte Stadtteile konzentrieren (www.bmvbw.de). Der Verlauf dieses Vorhabens ist allerdings noch offen.

Weiterhin wird der Erwerb von Wohneigentum in Arbeitnehmerhand gefördert. Seit 1951 gehört dieses politische Instrument in das Repertoire der deutschen Wohnungspolitik. Bis 1986 flossen insgesamt 37 Mrd. DM (entspricht 40% aller staatlichen Finanzierungsmittel für Wohnungsneubau) an Subventionen in die Eigentumsförderung. Sie ist auch heute noch Kernpunkt im Bereich der Wohnungspolitik (vgl. www.bpb.de).

Mit ca. 40% Wohnungseigentümern, die gleichzeitig auch Besitzer ihrer Behausung sind, liegt Deutschland allerdings unter dem europäischen Durchschnitt (vgl. Alisch/ Dangschat 1993).

Die Wirkung der Eigentumspolitik auf die Struktur der Stadt – sowohl die Zersiedelung durch die Eigenheimförderung am Rande der Stadt als auch die Aufwertung des Bestandes im Stadtzentrum – ist trotz der Zahlen im europäischen Vergleich für deutsche Städte nicht zu unterschätzen.

Die Teilnahmemöglichkeiten in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen haben sich in den letzten Jahren für einige Bevölkerungsgruppen erhöht, für eine größere Gruppe verringert. Letztere muss aufgrund ihrer ökonomischen Ressourcen Nachteile im Wohnungsmarkt hinnehmen. Der Staat kompensiert dieses Problem nur bedingt.

Segregation wurde durch wohnungspolitische Maßnahmen sogar verstärkt. Der Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau und die dadurch einsetzende Deregulierung im Wohnungssegment gelten als die Hauptfaktoren für die Konzentration benachteiligter Menschen in bestimmten Quartieren.

Ein Überdenken der Instrumente ist von Nöten, um aus dieser Sackgasse herauszufinden.

3.2.2 Länderbeispiel Schweden: Wohnparadies mit Zulassungsbeschränkungen?

Gegenstand dieses Abschnitts ist die Darstellung von Segregation in Schweden. Gibt es im „Volkshem“ Schweden überhaupt sozialräumliche Ausgrenzung? Welche Bedeutung hat der Wohlfahrtsstaat für das Ausmaß der Segregation? Wie gestaltet sich die Wohnungspolitik? Wie wohnen Menschen mit Migrationshintergrund in diesem Land? Diese Fragen haben wir uns zu Beginn der Arbeit gestellt und werden sie im Folgenden beantworten.

Wir umreißen den schwedischen Wohlfahrtsstaat und versuchen, dessen Einfluss auf das Ausmaß von Segregation zu verdeutlichen.

3.2.2.1 Die Bedeutung des Wohlfahrtsstaates für die Segregation

In Schweden hat der Staat eine intervenierende Rolle inne. Das bedeutet, dass er in vielen Politikbereichen aktiv eingreift. Diese Bereiche sind unter anderem der Arbeitsmarkt, die soziale Sicherung, der Zugang zur Bildung, die Gesundheitsvorsorge, die Einkommens- und auch die Wohnungspolitik. Der Staat besitzt also die Möglichkeit, als ein Puffer gegen die Polarisierung in den Städten zu wirken. Er ist somit in der Lage, sozioökonomische Unterschiede aufzufangen.

Musterd und de Winter (1988) stellen in ihrem Aufsatz die These auf, dass ein universalistisch ausgeprägter Wohlfahrtsstaat wie der schwedische, ein geringeres Ausmaß an sozioökonomischer Ungleichheit und Segregation aufweist. Tatsächlich ist in Schweden der Zusammenhang zwischen der persönlichen Situation auf dem Arbeitsmarkt, der sozialen Situation und der Situation auf dem Wohnungsmarkt geringer, als in marktorientierten und deregulierten Gesellschaften. Der Sozialstaat verringert mit seinen Leistungen das Gefälle zwischen dem Einkommen und den qualitativen Unterschieden in der Wohnsituation. Schwedens Wohlfahrtsstaat bietet universelle Leistungen an. Das heißt, jeder Staatsbürger erhält dieselben Leistungen. Im Gegensatz zu Deutschland gibt es z.B. keine Trennung von sozialer Sicherung für Erwerbstätige (Sozialversicherung) und für Bedürftige (Sozialhilfeleistungen) (vgl. www.sozialpolitikvergleich.de).

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die umfassende Kinderversorgung, die durch den öffentlichen Sektor bereitgestellt wird. Dies erleichtert alleinerziehenden Müttern die Erwerbstätigkeit, da so das Berufsleben leichter mit der Kinderbetreuung zu vereinbaren ist.

Daraus folgt, dass eine schwache Verbindung zwischen dem Einkommen und der Qualität sowie dem Standort der Wohnung besteht (vgl. Musterd/de Winter 1988). Tatsächlich sind in Schweden die Einkommensunterschiede und somit die Unterschiede zwischen Arm und

Reich gering. Das liegt zum Einen an dem allgemein überdurchschnittlich hohen Bildungsniveau und zum Anderen an den wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Der Gini-Faktor¹, der die Einkommensunterschiede misst, beträgt für Schweden 0,23 % und ist einer der kleinsten Werte unter den OECD-Ländern. Folglich ist der Segregations-Index, auf die sozioökonomische Dimension bezogen, für Schweden auch sehr gering. Dabei spielt die Entstehung des schwedischen Wohlfahrtsstaates eine besondere Rolle, die wir nachstehend aufzeigen werden.

3.2.2.2 Die Entstehung des schwedischen Wohlfahrtsstaates

Ein wichtiger Unterschied in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates zwischen Schweden und dem restlichen Europa ist, dass die Entstehung des Sozialstaates und der Prozess der Urbanisierung in Schweden zeitgleich verliefen. Der Wohlfahrtsstaat entwickelte sich nicht als Antwort auf die sozialen Probleme, die die Industrialisierung und Urbanisierung hervorbrachten, wie z.B. in Großbritannien und Deutschland. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Urbanisierung und Industrialisierung später einsetzten als im übrigen Europa. Man profitierte von den Erfahrungen der anderen Staaten und konnte so Fehler vermeiden. Nicht nur die industriellen Arbeitsplätze, sondern auch der Wohlfahrtsstaat selbst, zog die Landbevölkerung in die Städte. Besondere Anziehungskraft hatten auch die nun entstandenen Arbeitsplätze im sozialen Dienst, besonders weil die Arbeitslosigkeit auf dem Lande größer war als in der Stadt. Diese wachsende urbane Bevölkerung wurde in neue Vororte und Satellitenstädte kanalisiert. Da sich die Entfernung zum Arbeitsplatz folglich verlängerte, bestand die Notwendigkeit zur Anschaffung eines Autos. Dies konnte jedoch lediglich mit einem zweiten Einkommen finanziert werden. Die Folge war eine Integration der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Da die Frauen nun nicht mehr im Haushalt arbeiteten, mussten Tagesstätten für Kinder und Jugendliche bereitgestellt werden. Gleichermaßen musste eine Sozialversicherung im Falle von Invalidität und Arbeitslosigkeit Sicherheit garantieren, da andernfalls eine Investition in eine Wohnung oder in ein Haus zu riskant für eine größere Anzahl der urbanen Bevölkerung gewesen wäre.

Der Wohlfahrtsstaat garantierte die nötige Stabilität des Einkommens. Dabei sah das Universalitäts-Prinzip des schwedischen Sozialstaates vor, dass die Leistungen in gleichem Maße für die Stadt- und Landbevölkerung galt. Es gab z.B. nie eine ausgewiesene Stadtpolitik. Damit wurde vermieden, dass es zu einer unkontrollierten Migration in die Städte und zu den damit verbundenen

¹ Gini-Faktor: 0,0 = totale Gleichheit; 1,0 = totale Ungleichheit.

Problemen kam, mit denen viele andere europäische Länder zu kämpfen hatten.

Dieser Prozess macht deutlich, welche große Bedeutung der Wohlfahrtsstaat für die Formung der sozialen und räumlichen Struktur der Städte hatte. Die sich anschließende Frage ist: Gibt es noch weitere „schwedische Wege“ in der Wohnungs- und Stadtplanungspolitik?

3.2.2.3 Besonderheiten der schwedischen Wohnungspolitik

Die kleine Größe schwedischer Städte ist zum einen Folge der o.g. Quotierung der Migration und ergibt sich zum anderen aus der kleinen Bevölkerungszahl des Landes. Tabelle 3. 1 verdeutlicht dies.

Tabelle 3.1: Bevölkerungszahlen der größten schwedischen Städte (in Tausend):

Stadt	Bevölkerung	Prozent an Bevölkerung
Stockholm (Stadtgebiet)	1.520	18
Stockholm	685	8
Göteborg	434	5
Malmö	237	2,7
Uppsala	175	2

Hier erkennt man, dass weniger als 38% der schwedischen Bevölkerung in großen Städten wie Stockholm, Göteborg und Malmö wohnt. Im Verwaltungsbezirk Stockholm wohnen die meisten Menschen jedoch in Gemeinden, die in einem hohen Maße verstädtert sind (vgl. www.europa.eu.int).

Das Ausmaß der staatlichen Interventionen im Bereich des Wohnungsbaus ist im internationalen Vergleich hoch. Die Staatsausgaben für Wohnungspolitik betragen mehr als 3% des BIP (vgl. www.europarl.eu.int).

Die schwedische Anti-Segregations-Politik bezieht sich auf die Prävention sozialräumlicher Ausgrenzung, um Verhältnisse wie z.B. in den USA zu verhindern. Die Politik sieht eine Kombination von sozialer Wohnungspolitik, kooperativ und privat gemieteten Häusern sowie privatem Wohneigentum vor.

Ein bemerkenswerter Aspekt schwedischer Wohnungspolitik ist die Tatsache, dass es keinen ausgewiesenen sozialen Sektor gibt. Anders als z.B. in Deutschland gibt es keine Sozialwohnungen. Die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften sind allen Haushalten zugänglich. Das Prinzip der „tenure-neutrality“ sieht vor, dass alle Sektoren im gleichen Maß gefördert werden. Positive Folgen dieses Prinzips sind die Vermeidung von Segregation und die Schaffung von hohen Wohnstandards für alle Teile der Bevölkerung. Allerdings wird der

Fokus nicht auf die Bevölkerungsgruppe gelegt, die tatsächlich bedürftig ist (vgl. McCrone/Stephens 1995).

Die Festsetzung der Mietpreise unterliegt nur im geringen Maß dem freien Markt. Die Mieten werden in sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen festgelegt. Sie fungieren anschließend als Richtwert für den privaten Mietwohnungssektor. Bei diesem Aushandlungsprozess verfügen die Mieter über weitgehende Mitbestimmungsrechte.

Des Weiteren entwickelte sich ein genossenschaftlicher Sektor, der im Laufe der Zeit privatwirtschaftliche Züge annahm und als Ersatz für die rechtlich nicht vorgesehenen Eigentumswohnungen dient. Dieser Sektor befriedigt v.a. die Bedürfnisse der Mittelschicht. Für alle Wohnrechtsformen besteht bei einem unzureichendem Einkommen ein Anspruch auf Wohnbeihilfe (vgl. www.fgw.at).

Der Stadtplanung kommt in Schweden eine besondere Rolle zu, da sie als effektives und direktes Mittel angesehen wird, die allgemeinen Lebensverhältnisse zu verbessern. Die Regierung entwickelte Planungsgesetze und baute gleichzeitig die Befugnisse der Kommunen aus. 1986 wurde die Gesamtzuständigkeit für Planungs- und Baumaßnahmen auf die Kommunalverwaltungen übertragen, was für Schweden als Zentralstaat mit der Prämisse der Gleichbehandlung aller Regionen äußerst ungewöhnlich war. Zur gleichen Zeit haben sich die Städte, allen voran Stockholm, auf eine besondere Art aktiv an der Stadtentwicklung beteiligt. Die Stadt erwarb eine große Anzahl von Grundstücken. Dies ließ ihr durch die Erschließung und den Weiterverkauf dieser Grundstücke auch im Zusammenhang mit einem freien Markt viel Einfluss in der Stadtplanung zukommen. Das Ziel der Städte war jedoch nicht der Weiterverkauf, sondern es wurden Verpachtungskonzepte entwickelt, um die Kontrolle der öffentlichen Hand über die Stadtentwicklung zu sichern.

In den 60er Jahren startete der schwedische Staat eine Großoffensive als Antwort auf die Wohnungsnot. Das Millionenprogramm, welches von 1965-1975 lief, sollte in zehn Jahren eine Million neue Wohnungen und damit eine Verbesserung des Qualitätsstandards schaffen. Diese Zahl hört sich im ersten Moment nicht besonders hoch an, es ist jedoch zu beachten, dass Schweden eine Gesamtbevölkerung von lediglich 8 Millionen hat. Diese Initiative kann, bezogen auf die baulichen Ziele, als geglückt bezeichnet werden. Die Wohnungsnot wurde gelindert und der Wohnungsstandard angehoben. Des Weiteren wurden 90% aller Wohnungen, die in dieser Zeit gebaut wurden, mit staatlichen Anleihen finanziert. Die Wohnungen waren zwar groß, galten jedoch als eintönig und boten der Mittelklasse keine Möglichkeit sich abzugrenzen. Dem Prinzip der „Tenure-neutrality“ folgend wurden nach der Beseitigung der Wohnungsnot Wohnungen aus öffentlichen Mitteln für diese Bevölkerungsgruppe gebaut. In den 70er Jahren zogen viele Mitglieder der Mittelklasse aber wieder aus den Wohn-

gebieten des Millionenprogramms aus, da die am Stadtrande gelegenen Wohngebiete oft mit sozialen Problemen in Verbindung gebracht wurden. Die Folge war, dass die sozioökonomische Segregation, die zuvor aufgrund des sozialen Wohnungsbaus abgenommen hatte, wieder zunahm.

Man kann somit sagen, dass das Millionenprogramm einerseits baulich erfolgreich war, da Probleme wie Wohnungsnot und beengte Wohnverhältnisse gemindert werden konnten. Andererseits ist das Programm letztendlich doch gescheitert, da seine Umsetzung prekäre soziale Folgen hatte. Durch die Monotonie und die damit verbundene Unmöglichkeit einer schichtmäßigen Abgrenzung wurde eine soziale Mischung (vgl. Kap. 5.2) der Bewohner nicht erreicht und sogar die Entstehung von Segregation forciert.

Eine weitere Verstärkung von Segregation gab es durch den Beschluss, Preise für Innenstadtwohnungen mit Dauerwohnrecht freizugeben. Dies führte dazu, dass sich die Bevölkerung der Innenstädte bevorzugt aus den gehobenen Gesellschaftsschichten rekrutiert. An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die sozioökonomische Segregation trotzdem nicht besonders stark ausgeprägt ist (vgl. Siegrist 1996).

3.2.2.4 Ethnische Segregation

Der ethnischen Segregation kommt in Schweden eine besondere Bedeutung zu. Dennoch gibt es zu ihr wenige Untersuchungen. Schweden hat sich lange Zeit als ein Land mit homogener Bevölkerung angesehen und deshalb wurden zumeist Forschung zur sozioökonomischen Segregation angestellt. Wie oben aufgezeigt, ist diese Form von Segregation aber eher gering. Wie sieht es jedoch mit der ethnischen Ausgrenzung aus? Aufschluss darüber gibt die Untersuchung von Andersson (1998), der das Ausmaß von ethnischer Segregation in Schweden erforschte. Dabei berücksichtigte er die größten Zuwanderungsgruppen (Finnen, Iraner, Iraker und Türken) und untersuchte, ob diese von Segregation betroffen sind. In der linken Spalte der folgenden Tabelle steht die jeweilige Bevölkerungsgruppe, sowie der Zeitpunkt der Einwanderung. IS/DS steht für den Segregationsindex, also das Ausmaß der Segregation. Ab einem Index von 50 liegt Segregation vor. Die rechte Spalte zeigt das Jahr der Erhebung an.

Tabelle 3.2: Segregationsindex der größten ethnischen Minoritäten in Schweden 1995:

14 Municipalities	IS/ID	Year
Foreign-born (before 1985)	25	1995
Foreign-born (after 1985)	47	1995
Turks (after 1985)	69	1995
Iranians (after 1985)	58	1995
Iraqis (after 1985)	68	1995
Finns (before 1995)	30	1995
Finns (after 1985)	41	1995

(Quelle: Andersson, 1998)

Vor allem unter den Migranten, die nach 1985 einwanderten, liegen die Werte über einem Index von 50 (ausgenommen sind hier die Einwanderer aus Finnland). Man kann somit von ethnischer Segregation in Schweden sprechen.

3.2.2.5 Schweden als Einwanderungsland

Schweden ist seit den 50er Jahren ein Einwanderungsland. Der derzeitige Ausländeranteil liegt bei 12,4%. Voraussetzung für eine Einwanderung sind eine Arbeitserlaubnis und ein Arbeitsplatz. Ausnahmen bilden Flüchtlinge und Familienangehörige. Die Zahl der Migranten wird quotiert, d.h. die Migranten werden über das ganze Staatsgebiet verteilt. So soll eine Ghettoisierung verhindert und eine faire Verteilung unter den Kommunen (Municipalities) gefördert werden. Dies geschieht durch Abkommen, die zwischen dem Staat und den Municipalities geschlossen werden. Damit verpflichten sich die Gemeinden, eine bestimmte Anzahl von Einwanderern aufzunehmen und für diese Dienstleistungen bereitzustellen. Diese Dienstleistungen umfassen das Organisieren von Sprachunterricht, Schulunterricht für die Kinder und eine Unterbringung für die Familie. Des Weiteren soll versucht werden, die Migranten in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Den Gemeinden drohen jedoch keine Sanktionen, wenn sie nicht an dem Abkommen teilnehmen. Der Anspruch auf Sozialleistungen ist von einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung abhängig (vgl. Linden/Lindberg 1991: 113ff.). In den 50er und 60er Jahren wanderten fast ausschließlich Arbeitskräfte aus Skandinavien oder anderen europäischen Staaten ein. Die Beschäftigungsquote (das Verhältnis von Beschäftigung zur jeweiligen Bevölkerungsgruppe) dieser Einwanderer lag aufgrund der florier-

renden schwedischen Wirtschaft in diesem Zeitraum zeitweise höher als die der in Schweden geborenen. Dies galt vor allem für weibliche Migranten.

1975 formulierte die schwedische Regierung eine Einwanderungspolitik, die auf drei Prinzipien aufgebaut ist: Gleichberechtigung, Wahlfreiheit und Mitwirkung.

Seit Ende der 70er Jahre hat sich die Situation verändert. Es fand eine verstärkte Zuwanderung von Flüchtlingen aus nicht-europäischen Staaten statt. Wegen der generell schlechteren ökonomischen Lage sank die Beschäftigungsquote von Einwanderern und ist bis zum heutigen Tage nicht wieder angestiegen.

In den frühen 90er Jahren gab es eine Flüchtlingswelle, hauptsächlich von Menschen aus dem früheren Jugoslawien. Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote in Schweden angestiegen. Es gab also mehr Zuwanderung, aber weniger Arbeitsplätze.

Anfang der 50er Jahre lag die Beschäftigungsquote noch um 20% höher als die der Schweden, während sie Ende der Neunziger um 40% niedriger war als die der einheimischen Bevölkerung. Dabei ist die Situation für die in den achtziger und neunziger Jahren eingereisten Einwanderer am schwierigsten - sie haben die schlechtesten Aussichten auf einen Arbeitsplatz.

Die Gruppe der Zuwanderer ist sehr heterogen. Migranten aus anderen skandinavischen Ländern sind am wenigsten benachteiligt, während nicht-europäischen Migranten am meisten unter Benachteiligungen zu leiden haben (vgl. www.sverige.de).

Trotz einer auf Integration ausgerichteten Einwanderungspolitik arbeiten nicht-nordische Einwanderer häufiger im Hotel- und Gaststättengewerbe und anderen Bereichen der persönlichen Dienstleistung. Eine ähnliche Situation besteht auch im Bauwesen. Dies deutet auf eine ethnische Trennung und Diskriminierung hin, die sich auch in der Einkommensverteilung widerspiegelt. Das durchschnittliche Einkommen von Migranten aus nicht-skandinavischen Ländern ist geringer als das der gebürtigen Schweden. Vor allem Einwanderer aus Lateinamerika sowie Afrika und Asien erhalten lediglich 78% des Durchschnittseinkommens eines männlichen Schweden (vgl. www.eu-employment-observatory.net). Viele Ausländer haben außerdem gar keine Lohneinkünfte. Daraus lässt sich schließen, dass sich die Arbeitsmarktsituation für Ausländer verschlechtert hat. Man kann eine direkte Verbindung zwischen ethnischer Herkunft und Position auf dem Arbeitsplatz erkennen (vgl. www.eu-employment-observatory.net).

3.2.2.6 Wie wohnen Migranten in Schweden?

Migranten haben in Schweden einen niedrigeren Wohnstandard als gebürtige Schweden. Der Wohnstandard in Schweden ist jedoch im internationalen Vergleich allgemein sehr hoch. Einwanderer verteilen sich anders über die Stadt als die schwedische Bevölkerung. Deutlich

wird dies am Beispiel Stockholms. In dem Vorort Spanga wohnen 25% aller Migranten, jedoch lediglich 6,5% der einheimischen Stockholmer Bevölkerung.

Die mehrstöckigen Miethäuser am Rande der Stadt weisen eine Überrepräsentation ausländischer Staatsbürger auf. Dies sind in der Regel die sog. Millionenstädte: Großraumsiedlungen, die durch einen Mangel an privaten und öffentlichen Dienstleistungen, einem verarmten physischem Umfeld, einem niedrigen Ausbildungsstand sowie einem niedrigen Einkommen gekennzeichnet sind. In diesen Gebieten finden vor allem Migranten ihre Wohnungen. Diese Quartiere zeichnen sich durch eine ansteigende Kriminalitätsrate und, als Folge der eskalierenden ethnischen Segregation, immer geringere Schwedischkenntnisse der Bewohner aus (vgl. Linden/Lindenberg 1991: 101ff.). Migranten sind in Vororten mit Einfamilienhäusern und in Altbaugebieten, in denen sich die Mittelklasse angesiedelt hat, unterrepräsentiert. In schwedischen Städten gibt es keine Konzentration ausländischer Staatsbürger in den Innenstadtgebieten. Das ist u.a. das Ergebnis der Wohnungspolitik, die die Entstehung von Slums in den Altstadtgebieten verhinderte. Die Bausubstanz ist gut und die Umgebung sauber. Wohnungen in diesen Quartieren sind aber trotzdem billiger als in den Vororten. Der Grund für die geringe Anzahl von Migranten in diesen Quartieren ist, dass die Wohnungen in diesen Gebieten zumeist unter der Hand vergeben werden. Die Mieten werden in einem komplizierten Verhandlungssystem ausgehandelt, bei dem Marktkräfte eine untergeordnete Rolle spielen. Die Alteingesessenen werden von „Young Urban Professionals“ abgelöst, die über Kontakte und Geld verfügen. Da das soziale, kulturelle und das ökonomische Kapital der Einwanderer, insbesondere der Neueinwanderer, gering ist, haben diese quasi keine Möglichkeit, in diese Wohnungen zu ziehen. Es gibt also eine Korrelation zwischen ethnischer Herkunft und der Position auf dem Wohnungsmarkt.

3.2.2.7 Segregation als gesellschaftliches Problem?

In Schweden gibt es also eine Verbindung zwischen Ethnizität und dem sozialem Status. Ein großer Teil der ethnischen Segregation von Migranten aus nicht-europäischen Ländern ist der sozioökonomischen Segregation unterworfen. Diese Bevölkerungsgruppe ist schlechter bezahlt und hat eine weniger gute Ausbildung als die gebürtigen Schweden, die im Allgemeinen über einen sehr hohen Bildungsstandard verfügen. Der geringe Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktsituation, dem sozialen Status und den Wohnverhältnissen gilt in Schweden, trotz Regulierung, für nicht-europäische Einwanderer weniger als für gebürtige Schweden. Man kann eine Verbindung zwischen Ethnizität, der Wohnsituation und dem sozioökonomischen Status er-

kennen. Das heißt, Menschen mit Migrationshintergrund haben nicht dieselben Chancen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt wie Schweden.

Die finanzielle Situation ist einer der wichtigsten Gründe, warum Menschen von ethnischer Segregation betroffen sind. Je weniger ökonomisches Kapital jemand besitzt, desto weniger soziales Kapital kann er aufbauen, und umso weniger Wahlfreiheit hat er bei der Wohnungsfindung, da er weder über monetäre Ressourcen noch über Kontakte, die ihm bei der Wohnungssuche behilflich sein können, verfügt. Dies ist ein Kreislauf: Der schwache ökonomische Status und geringes soziales Kapital führen zu segregiertem Wohnen, dies zu einer Marginalisierung, die wiederum zu einer schlechteren physischen und psychischen Verfassung führen kann (vgl. Kap. 5.3), was wiederum die Aussichten auf einen Arbeitsplatz und damit auf ökonomischen Erfolg erneut schmälert.

Bemerkenswert ist, dass vor 1985 Eingewanderte eine bessere Position auf dem Arbeitsmarkt haben als die später eingewanderten Migranten. Dies legt die These nahe, dass sich eine längere Aufenthaltsdauer positiv auf den sozioökonomischen Status auswirkt. Dies könnte wiederum damit zusammenhängen, dass sich die schwedische Bevölkerung immer noch als homogen ansieht und es für Migranten schwierig ist, sich in diese Gesellschaft zu integrieren. Man kann diesen Umstand jedoch auch so auslegen, dass ethnische Kolonien als eine Art Auffangbecken für Zuwanderer dienen, damit diese sich sicherer fühlen. Dies wird erst problematisch, wenn daraus ein Dauerprovisorium wird, dem man nicht mehr entgehen kann.

Abschließend lässt sich sagen, dass der allgemein hohe Wohnstandard und die Regulierung der Mieten die Wohnsituation von Migranten nicht besorgniserregend erscheinen lässt. Das Problem darf jedoch keinesfalls ausgeblendet werden, so lange es für Menschen mit Migrationshintergrund zu Zulassungsbeschränkungen auf dem Wohn- und Arbeitsmarkt kommt.

3.2.3 Segregation in den USA

US-amerikanische Städte unterscheiden sich in ihrer Struktur deutlich von europäischen Städten. Während in Europa die Innenstädte häufig bevorzugte Wohngebieten sind, bilden genau diese Gebiete in den USA die verarmtesten Quartiere. Viel mehr noch als in Europa leben in den USA die Menschen in segregierten Gebieten. Neben der auf Wohlstandsunterschieden beruhenden Segregation, zeichnen sich Quartiere in US-amerikanischen Städten auch durch ethnische Homogenität aus, teilweise gehören über 90% der Bewohner einer ethnischen Gruppe an. Oft sind die von Afroamerikanern bewohnten Gegenden am stärksten von Armut und Benachteiligung gekennzeichnet.

Um Ursache und Folgen dieser extremen Segregation erklären zu können, muss man sowohl die Geschichte, besonders der Afroamerikaner, betrachten als auch gegenwärtige gesellschaftliche Bewegungen untersuchen. Staatliche Intervention in Fragen der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung sowie die staatliche Förderung auf dem Wohnungsmarkt sind ebenfalls von Bedeutung.

Segregation in den USA ist stark von der Hautfarbe abhängig. Massey und Denton (1993) erklären Segregation in ihrem Buch „American Apartheid“ als eine Verknüpfung von rassistischen Einstellungen, Sozialverhalten und institutionellen Praktiken, die auch mit der Einführung des „Civil Rights Act“ nicht geendet hätten. Marcuse (1996) schließt sich dieser Meinung an und betont, dass die Existenz von Rassismus die extreme Form der räumlichen Ausgrenzung in den USA erst möglich macht, obwohl räumliche Ausgrenzung auch ohne Rassismus zustande kommen könnte.

Im Folgenden werden wir der Frage nach der Entstehung der sogenannten „new urban underclass“ und der damit einhergehenden Veränderung auf das Leben in segregierten Quartieren nachgehen. Im zweiten Teil betrachten wir anhand von Daten das Verhältnis von Armut und Segregation. Im letzten Teil werden wir auf die Geschichte der Stadtpolitik in den USA und neuere stadtpolitische Programme eingehen.

Dieses Thema auf Deutsch zu diskutieren, birgt begriffliche Schwierigkeiten. Um diese möglichst gering zu halten, werden wir bei Begriffen zur Einstufung ethnischer Zugehörigkeit jeweils die deutsche Übersetzung benutzen. Wir möchten allerdings darauf hinweisen, dass wenn im Folgenden zum Beispiel von Afroamerikanern die Rede ist, die beschriebenen Lebenssituationen auch auf Schwarze ohne amerikanische Staatsbürgerschaft zu treffen. Wir haben uns aber für den Begriff Afroamerikaner entschieden, da es uns wichtig ist zu verdeutlichen, dass die benachteiligte Bevölkerung nicht nur aus Neueinwanderern besteht, sondern zu einem großen Teil Staatsbürger sind.

Für die Beschreibung von stadtpolitischen Programmen u.ä. werden wir allerdings die englischen Originalbegriffe verwenden.

3.2.3.1 Der Einfluss der Tertiärisierung auf Segregation

Anfang des 20. Jahrhunderts emigrierte ein großer Teil der ehemaligen Sklaven aus dem ländlichen Süden der USA in die Industriestädte des Nordens. Durch diese Wanderungen verwandelten sich kleinere afroamerikanische Quartiere in den Städten des Nordens in große, segregierte Gebiete. Es entwickelten sich die ersten innerstädtischen Ghettos. Sie glichen einer ‚Stadt in der Stadt‘, mit funktionierender Parallelökonomie und sozialen Netzwerken. Durch die Urbanisierung der Afro-

amerikaner entstand bei ihnen erstmals das Gefühl, als Gruppe von der weißen Mehrheitsgesellschaft unabhängig zu sein. Der Wunsch nach Protest gegen Diskriminierung verstärkte sich. Der Widerstand gegen räumliche Segregation allerdings blieb aus, da genau diese räumliche Nähe der afroamerikanischen Bevölkerung auch ihre Stärke gab (vgl. Massey/Denton 1993: 116).

Die Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre traf Afroamerikaner besonders hart. Da sie überdurchschnittlich oft im industriellen Sektor arbeiteten, verloren überproportional viele Afroamerikanern schon zu Beginn der Krise ihre Arbeit. Die Segregation zog so eine Konzentration von Armut nach sich.

„Geographically concentrated poverty is built into the experience of urban blacks by racial segregation“ (ebd.: 118).

Die Situation verbesserte sich erst mit dem wirtschaftlichen Boom der 1950er Jahre, der für alle Amerikaner eine Verbesserung der Lebensqualität mit sich brachte. Die Verabschiedung des „Civil Rights Act“ von 1964 (der rechtlichen Gleichstellung von Afroamerikanern), verbesserte die Situation zusätzlich. Erstmals gab es, zumindest auf dem Papier, Chancengleichheit und damit die Möglichkeit zum sozialen und finanziellen Aufstieg. Die Änderung des „Immigration Acts“ im Jahre 1965 zog einen Schlussstrich unter die Bevorzugung von Immigranten aus Europa und sorgte so für eine vermehrte Einwanderung von Asiaten und Lateinamerikanern. Diese siedelten sich häufig in urbanen, afroamerikanischen Quartieren an und sorgten so für größere Heterogenität. Heute setzt sich die amerikanische Gesellschaft aus 69,1% Weißen, 13% Schwarzen 12,5% Latinos und 4,5% Asiaten zusammen. Die Ureinwohner, Indians, machen nur noch einen kleinen Anteil von 1% der Gesamtbevölkerung aus (vgl. www.census.gov).

Segregation ist also kein neues Phänomen. In den letzten 30 Jahren hat sich allerdings eine neue Form sozialräumlicher Segregation entwickelt. Seit den 70er Jahren ist eine Reduktion des Industriesektors bei gleichzeitigem Anwachsen des Sektors zu verzeichnen. Hintergrund dieses Tertiärisierungsprozesses ist die rasante technologische Entwicklung: Mehr und mehr Arbeitsplätze werden durch Maschinen ersetzt, während parallel Industrien ihre Standorte aus den Städten ins billigere Umland oder gleich ins Ausland verlagern. Der wachsende Dienstleistungssektor benötigt Arbeiter mit hohem Ausbildungsgrad oder bietet unqualifizierte Niedriglohnarbeit, welche die schwindenden Industriearbeitsplätze einkommensmäßig nicht ersetzen kann. Dieser gesellschaftliche Wandel wird auch mit dem Begriff Postfordismus belegt (vgl. Marcuse 1996). Der Fordismus hatte sich durch industrielle Massenproduktion, Massenkonsum und wohlfahrtsstaatliche Absicherung ausgezeichnet, frei nach dem Gedanken „Geld muss zur Verfügung stehen, um ausgegeben zu werden“. Im Postfordismus dagegen ver-

schwand die industrielle Massenproduktion zunehmend, genauso wie wohlfahrtsstaatliche Sicherungen, die ein Leben unabhängig vom Arbeitsmarkt ermöglicht hatten. Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt wurden nun verringert und die Deregulierung der Märkte vorange-trieben. Die Umstrukturierung hat zu vermehrter Teilzeitarbeit und einer Polarisierung des Einkommens geführt. Häufig ist ein ungelernter Industriearbeiter, der vorher ein akzeptables Gehalt bezog, nun gezwungen, eine Arbeit anzunehmen, deren Entlohnung weder das Überleben sichert noch Sozialleistungen bietet. Da in den USA Industriearbeitsplätze überproportional häufig mit Afroamerikanern besetzt waren, führte die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes besonders in dieser Gruppe zu weniger Verdienst bzw. Arbeitslosigkeit. Wenn ein Konjunkturumschwung für weniger Einkünfte und Arbeitsplatzverlust sorgt, werden arme Gebiete noch ärmer und ihre Bewohner geraten in soziale Isolation. Hier gilt, je ausgeprägter die Segregation, desto geringer die Zahl der Wohngegenden, die von der ökonomischen Flaute betroffen sind und desto schlimmer die Auswirkungen der Abwärtsspirale für die segregierten Bezirke.

Während zuvor die Menschen „nur“ arm waren, entwickelte sich seit den 1970ern eine Form der dauerhaften Ausgrenzung (vgl. Wilson 1987). Segregation bedeutet nicht mehr nur die rein räumliche Trennung verschiedener Gruppen. Mit den ökonomischen Veränderungen der letzten drei Jahrzehnte hat sich Segregation zu einer sozialräumlichen Spaltung der Gesellschaft transformiert, in der eine Gruppe dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist und in isolierten Armutsgebieten lebt. Diese Mischung aus Arbeitslosigkeit und sozialräumlicher Ausgrenzung wurde bekannt unter dem Begriff „new urban underclass“ (vgl. ebd.). Die Tertiärisierung und ihre Folgen bieten Erklärungen für Armuts- und Arbeitslosigkeitsquoten, doch für das Ausmaß von Ausgrenzung und Segregation und die Tatsache, dass die „urban underclass“ fast ausschließlich aus Afroamerikanern besteht, müssen weitere Faktoren mit verantwortlich sein (vgl. Massey/Denton 1993).

“For the Ghetto is not simply a spatial entity, or a mere aggregation of poor families stuck at the bottom of the class structure: it is uniquely racial formation that spawns a society-wide web of material and symbolic association between colour, place and host of negatively valued social properties“ (Waquant 1996: 243).

3.2.3.2 Die Folgen für innerstädtische Quartiere

Mit dem „Civil Rights Act“ 1964 sollte Gleichberechtigung für Afroamerikaner geschaffen werden. Durch das gesetzliche Ende der Diskriminierung bestand die Möglichkeit zur besseren Ausbildung und zum finanziellen

Aufstieg. Als sich in den 1970er Jahren die Arbeitsmarktsituation zu verschlechtern begann, hatte ein Teil der Afroamerikaner sich soweit finanziell verbessert, dass er die innerstädtischen Ghettos verlassen konnte. Während diese afroamerikanische Mittelklasse aus den innerstädtischen Gebieten verschwand, blieb eine arme und mehr und mehr isolierte Gruppe zurück. Wenn die Mittelklasse wegzieht, hat dies allgemein zur Folge, dass Wohngebiete homogener und ärmer werden. Die Folge daraus ist, dass Geschäfte schließen, Banken wegziehen, Institutionen verschwinden und die Infrastruktur häufig weitgehend zusammenbricht. In den Städten der USA sind es hauptsächlich von Afroamerikanern, und heute vermehrt auch von Latinos, bewohnte Quartiere, die dieser Abwärtsspirale ausgesetzt sind. Anders als in Europa befinden sich Armutsgebiete nicht am Stadtrand, sondern in den Innenstädten. Wer es sich leisten kann, zieht in die eher ländlichen Gebiete am Stadtrand, die „suburbs“. Dies ist zurückzuführen auf eine vom Staat geförderte Politik der Suburbanisierung in Verbindung mit dem Niedergang der industriellen Kernstadt nach dem Zweiten Weltkrieg. In suburbanen Gebieten lassen sich neben Ein-Familienhäusern und einem gut ausgebautem Straßennetz auch „lebensvereinfachende“ Institutionen finden, wie Shoppingcenter, Freizeitparks etc., welche man von der Innenstadt nur schwer erreichen kann.

Deutlich wird hier, dass die Entscheidung über den Wohnort nicht immer durch persönliche Präferenzen getroffen wird. Vielmehr ist die Entscheidung abhängig vom Kapital des Haushaltes und Angeboten des Wohnungsmarktes. Nur wer genügend Kapital zur Verfügung hat, kann nach seinen individuellen Präferenzen leben. Der Erfolg auf dem Arbeitsmarkt wirkt also direkt auf die individuellen Wohnmöglichkeiten ein. Persönliche Präferenzen nehmen ab und die Bedeutung von Angeboten zu, je weniger Kapital ein Haushalt zur Verfügung hat.

Die innerstädtischen Armutsgebiete sind weitgehend von Wirtschaftskreisläufen und sozialen Systemen der restlichen Stadt abgekoppelt. Durch eine Mischung aus Armut, Diskriminierung und Segregation entstehen strukturelle Barrieren zum Rest der Gesellschaft, mangelnde Strukturvielfalt führt zu Perspektivlosigkeit und fehlenden Lebenszielen (vgl. Schneider-Sliwa 1996: 38). Es fehlen Möglichkeiten, Kompetenzen zu erwerben, welche für ein gesellschaftliches Vorankommen unabdingbar sind. Stattdessen werden die eigenen Grenzen analog zu den Grenzen des sozialen Umfeldes festgelegt und internalisiert (vgl. ebd.: 27). Das soziale Umfeld prägt das eigene Handeln und bestimmt das Handeln gegenüber anderen. Durch das fehlende Zugehörigkeitsgefühl zum Rest der Gesellschaft werden gesellschaftlich akzeptierte Normen und Verhaltensweisen nicht erlernt. Besonders für Heranwachsende ist es aber wichtig, Verhalten von Erwachsenen zu beobachten und zu erlernen. Wenn aber z.B. niemand in der Umgebung

einem geregelten Alltag nachgeht, beeinflusst das die Wahrnehmung von Jugendlichen. Dies bedeutet nicht, dass Ghetto-Afroamerikaner keine Träume oder Idole haben. Doch ist das Erlernen bestimmter gesellschaftlich akzeptierter Normen und Verhaltensweisen essentiell, um z.B. bei Vorstellungsgesprächen Erfolg zu haben. Es geht hier nicht darum, dass die „Normalgesellschaft“ die „richtigen“ Normen und Werte beherrscht und Menschen aus den Armutsvierteln nicht. Allerdings sind die generell anerkannten Normen und Wertevorstellungen beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt strukturbildend.

„Ghetto blacks in America suffer from conjugated stigmatisation: they cumulate the negative symbolic capital attached to colour and to consignment in a specific, reserved and inferior territory itself devalued for being both the repository of the lowest class elements of society and racial reservation. In a race divided society such as the United States where all spheres of life are thoroughly colour-coded, the best one can do is make a virtue of necessity and learn to live with a stigma“ (Waquant 1996: 244).

Peter Marcuse (1996) spricht von einem postfordistischen Ghetto, ein Ghetto, in dem ein Gefühl von absoluter Ausgeschlossenheit entsteht, ausgeschlossen von dem ökonomischen und sozialen Ganzen, von dem man eigentlich Teil sein sollte. Räumliche Segregation ist dennoch unweigerlich mit ökonomischer Abhängigkeit verbunden, wobei im Ghetto von heute die räumliche Ausgrenzung erschwerend hinzukommt. Dennoch adaptieren auch diese Gruppen die Normen und Werte der Mehrheitsgesellschaft, viele Bewohner der Ghettos glauben beispielsweise an den amerikanischen Grundsatz, dass es mit harter Arbeit jeder schaffen kann (vgl. Wilson 1996: 67).

Segregierte Armutsgebiete konzentrieren die Folgen sozialer Probleme wie z.B. öffentliches Trinken von Alkohol, welches in den USA verboten ist. Ein ungepflegtes Umfeld geht häufig einher mit baulichem Verfall und höheren Kriminalitätsraten, was diese Gebiete in der öffentlichen Meinung zu unsicheren Orten werden lässt. Baulicher Verfall sowie von der Mehrheitsgesellschaft abweichendes Verhalten gehen nicht konform mit dem was als eine „gute“ Wohngegend angesehen wird. Eine als „gut“ angesehene Wohngegend, muss neben einer funktionierenden Infrastruktur und in Stand gehaltenen Häusern auch ein Umfeld bieten, in dem die Mehrheitsgesellschaft ihre erlernten Verhaltensweisen wiedererkennt.

3.2.3.3 Der Einfluss von Segregation auf Ausbildung

Der Wohnort hat, besonders in den USA, direkten Einfluss auf die Schulausbildung. Während Eltern der Mittelklasse ihre Kinder entweder auf eine Privatschule

schicken oder rechtzeitig in eine Wohngegend mit einer guten öffentlichen Schule ziehen, haben Familien in Armutsgebieten keine andere Wahl, als ihr Kind die vorhandene öffentliche Schule im Wohnbezirk besuchen zu lassen. Sozialräumliche Segregation führt dazu, dass besonders Afroamerikaner und Latinos Schulen besuchen, in denen zwei Drittel der Schüler aus Haushalten kommen, die unter bzw. an der Armutsgrenze leben (vgl. Oakley/Stockwell 2002).

„Blacks unemployment is also related to educational performance. A disproportional large number of black students today are not developing the cognitive skills that are necessary to function effectively in today’s workplace“ (Thernstorm/Thernstorm 1997: 255).

1968 wurde die Schulsegregation offiziell beendet, welche Afroamerikanern verbot, die selben Schulen wie weiße Kinder zu besuchen. Danach wurden vom „Federal Government“ Desegregationspläne eingeführt. Kinder aus benachteiligten Wohngebieten sollten z.B. in die weiter entfernt liegenden ‚besseren‘ Schulen transportiert werden (das sogenannte „bussing“), es wurde ein Quotensystem eingeführt, das die ethnische Zusammensetzung in Schulen regulieren sollte sowie Programme zur finanziellen Unterstützung benachteiligter Kinder ins Leben gerufen. Doch die Situation an den öffentlichen Schulen ist weiterhin schlecht und wird sich durch einen partiellen Transfer der wenigen finanziellen Mittel auch wenig verbessern. Viele Kinder an den staatlichen Schulen leben an der Armutsgrenze und tragen soziale Probleme mit in das Klassenzimmer, die von den Lehrern nur unzureichend bewältigt werden können.

Tabelle 3.3: Anteil von Schülern unterschiedlicher ethnischer Herkunft in Privat- oder öffentlichen Schulen in den 40 größten Einzugsgebieten der USA, 2001:

	Privatschulen	Öffentliche Schulen
Alle	10%	90%
Weißer	31%	69%
Afroamerikaner	10%	90%
Latinos	12%	88%

(Quelle: Reardon, 2003)

Diese Zahlen fallen desto mehr ins Ungleichgewicht, je größer der Anteil der Schwarzen Bevölkerung in dem jeweiligen Gebiet ist (vgl. Reardon 2003). Beim Betrachten dieser Zahlen muss man außerdem bedenken, dass viele der weißen Kinder in den „suburbs“ leben und öffentliche Schulen dort einen anderen Status als in den innerstädtischen Gebieten haben.

Eine gute Schulausbildung ist für den Arbeitsmarkt von heute wichtiger als je zuvor. Da sozialräumliche Segregation Schulsegregation nach sich zieht, sind arme Haushalte nicht nur durch ihren Wohnort benachteiligt,

sondern auch in ihren Möglichkeiten eingeschränkt, ihren Kindern eine gute Ausbildung zu gewährleisten. Hier gilt, je ausgeprägter die sozialräumliche Segregation, desto weniger Möglichkeiten hat eine Familie zur Auswahl der Schule. Die Familien mit mehr Geld ziehen in ein Quartier mit besseren Schulen. Der arme Haushalt hingegen hat keine Wahl, sondern wohnt, wo er es bezahlen kann.

3.2.3.4 Zwischenfazit

Segregation wird zum Einen durch Einkommensunterschiede verursacht. Zum Anderen lassen sich in den USA „Klassenunterschiede“ sehr gut anhand der Hautfarbe festmachen. Nur ein kleiner Teil der Afroamerikaner hat bis heute den Aufstieg in die Mittelklasse geschafft. In einer von der weißen Mehrheitsgesellschaft dominierten Gesellschaft ist die Abwehr gegenüber der afroamerikanischen Bevölkerung immer noch groß. Abwehr und Rassismus speisen sich in diesem Falle aus dem Interesse der weißen Mehrheitsgesellschaft an der Absicherung ihrer Machtstellung und reproduzieren sich über die vermeintlichen individuellen Ängste der weißen Bevölkerung. So ist das Vertrauen Weißer in heterogene Wohngebieten gering und die Diskriminierung von Afroamerikanern auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt hoch (vgl. Massey/Denton 1993). Afroamerikaner sind somit doppelt diskriminiert. Zum Einen sind sie durch ihre sozioökonomische Situation auf schlechte Wohngebiete und Schulen verwiesen und dadurch in ihren Möglichkeiten eingeschränkt. Zum Anderen haben sie, auch wenn sie ökonomisch den Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft schaffen, größere Probleme, als Teil der Mittelklasse akzeptiert zu werden als jeder Weiße in der gleichen Situation.

Die Theorie der „urban underclass“ spricht von einer Spaltung der Gesellschaft, die sich in den letzten drei Jahrzehnten, neben den Wohlstandsunterschieden, vor allem durch räumliche Segregation noch verstärkt hat. Im Folgenden werden die Faktoren Armut und Segregation gegenüber gestellt. Für jede ethnische Gruppe werden Armuts- und Segregationsraten verglichen. Anhand dieser Daten wollen wir beweisen, dass die „urban underclass“ tatsächlich hauptsächlich aus Afroamerikanern besteht, diese also häufiger in Armut geraten und in größerer Gefahr schweben, in segregierten Armutsgebieten wohnen zu müssen.

3.2.3.5 Armut in den USA

In den USA ist offiziell arm, wer ein Einkommen unter der staatlich festgelegten Armutsgrenze hat. Im Jahre 2001 lag diese für einen Ein-Personen Haushalt bei einem jährlichen Einkommen von \$ 9.359. Alleinerziehende Mütter mit zwei Kindern gelten als arm, wenn sie

weniger als \$ 14.494 jährlich zur Verfügung haben. Als Armutsgebiet gilt eine Wohngegend, wenn mindestens 20% der Anwohner unterhalb der Armutsgrenze leben (vgl. www.census.gov).

Der US-amerikanische Staat bietet wenig wohlfahrtsstaatliche Absicherungen. Der Zeitraum für einen Anspruch auf Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld ist generell kürzer als in Deutschland und von Bundesstaat zu Bundesstaat unterschiedlich. Sozialpolitische Regulierungen sind kaum bundesgesetzlich abgesichert. Es gibt keine umfassende Familienpolitik oder Kindergeld. Familienleistungen sind abhängig vom Einzelstaat und auf bestimmte Problemlagen ausgerichtet (vgl. Murswieck 1998).

Von 1970 bis 1990 stiegen die Armutsrate und die Konzentration von Armut generell an, besonders aber in innerstädtischen Gebieten. Die Anzahl von armen Personen in Armutsgebieten stieg um 50% an. Während die Armutsrate bei Weißen in diesem Zeitraum um 24% wuchs, steigerte sie sich in der Gruppe der Afroamerikaner im gleichen Zeitraum um 164%, d.h. fast das siebenfache (vgl. Wilson 1986: 46). Zur Erhöhung der Armutsquote haben stagnierende Löhne und die Tertiärisierung beigetragen. Durch die Polarisierung des Einkommens seit den 1970ern hat es eine Verschiebung des Reichtums gegeben. Der Anstieg von Armutskonzentrationen hängt aber zusammen mit dem Wegzug der Mittelklasse aus innerstädtischen Gebieten. Durch den Auszug der nicht-armen Bevölkerung vergrößert sich die Isolation für die Zurückgebliebenen. Denn verbunden mit dem Wegzug der Mittelklasse ist ein Zuzug von Armen in diese Quartiere.

Seit Anfang der 1990er Jahre ist eine Verringerung der Armut und auch der Armutskonzentration sichtbar. Während des letzten Jahrzehntes ist die Zahl der Personen, die in Armutsgebieten mit einer Armutsrate von über 40% leben, um 24% gesunken (vgl. Jargowsky 2003: 4).

Tabelle 3.4: Veränderung der Armutsrate in den USA von 1994 bis 2001:

	1994	2001
Gesamt	14.5%	11.7%
Afroamerikaner	30.4%	22.7%
Weiße	11.7%	9.9%
Latinos	30.7%	21.4%

(Quelle www.census.gov 2003)

Afroamerikaner sind trotz der sinkenden Armutsraten die am stärksten vertretene Gruppe in Armutsgebieten. Durch vermehrte Einwanderung aus Lateinamerika ist die Gruppe der Latinos in den letzten 10 Jahren um

57.9% gewachsen, was ihren Anstieg an Bewohnern in Armutsgebieten um 1.6% erklärt (vgl. Jargowsky 2003: 4). Die Armut ist am größten im Süden und im Westen, die Staaten mit der höchsten Armutsrate sind Mississippi (19.5%) und Arkansas (18.3%) (vgl. www.census.gov). Die ärmsten Städte befinden sich jedoch alle außerhalb dieser Staaten und ihre Armutsquote übersteigt die nationale Quote teilweise um das Doppelte. Die Stadt mit der höchsten Armutsquote ist Houston, Texas (28.4%), gefolgt von Detroit, Michigan (21,2%) (vgl. ebd.). Bedenkt man hier die o.g. Umstrukturierungen des Arbeitsmarktes durch die Tertiärisierung, überrascht es nicht, dass die ärmsten Ballungszentren ehemals wichtige Industriestandorte sind und sich durch einen großen Anteil von Minderheiten an der Bevölkerung auszeichnen.

Die folgende Tabelle zeigt Armutsraten in Innenstädten und urbanen Gebieten im Jahre 2000.

Tabelle 3.5: Armutsraten nach Wohnort und ethnischer Herkunft, USA, 2000:

	National	Innenstädte	Urbane Gebiete
Gesamt	11.3%	16.1%	10.8%
Afroamerikaner	22%	25.8%	21.2%
Weiße	9.4%	13.2%	8.8%

(Quelle: www.census.gov)

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Familienstruktur und Armut, zu Ungunsten von alleinerziehenden Müttern. Verheiratete Paare haben durch die Anwesenheit des Partners eine finanzielle Absicherung, während alleinerziehende Mütter im Falle von Arbeitslosigkeit schnell in Armut geraten können. Insbesondere unter Afroamerikanern gibt es eine hohe Anzahl alleinerziehender Mütter. 1995 lebten 85% der als arm geltenden afroamerikanischen Kinder in Familien ohne Vater (vgl. Thernstorm/Thernstorm 1997: 236).

Tabelle 3.6: Armutsarten in Haushalten mit bzw. ohne Kinder in den USA, 2000:

	Verheiratet ohne Kinder	Verheiratet mit Kindern unter 18	Alleinerziehend mit Kindern unter 18
Gesamt	5.6%	6.9%	35.1%
Weiße	5.3%	6.7%	29.1%
Afroamerikaner	6.7%	7.1%	44.7%

(Quelle: www.census.gov)

Ursache für die hohe Zahl alleinerziehender Mütter ist, dass weniger geheiratet wird, insbesondere in der Gruppe der Afroamerikaner. Grund dafür könnte ein verändertes Lebenskonzept verursacht durch fehlende Familienstruktur sein, aber auch die hohe Arbeitslosigkeit unter afroamerikanischen Männern. Da afroamerikanische Frauen durchschnittlich früher Kinder bekommen als Weiße oder Latinas, führt dies zu einer großen Anzahl alleinerziehender Mütter, die sich nicht an jemanden binden wollen, der sie finanziell nicht unterstützen kann. 1995 hatten nur 50% der 18-65jährigen afroamerikanischen Männer einen Vollzeitjob, verglichen mit 75% der Weißen (vgl. Thernstorm/Thernstorm 1997: 241ff.). Erschwerend kommt hinzu, dass viele afroamerikanischen Männer im Gefängnis sitzen. In US-amerikanischen Gefängnissen sitzen überwiegend Schwarze, was nicht daran liegt, dass sie generell kriminell werden, sondern die o.g. sozioökonomischen Bedingungen ein Abrutschen in die Kriminalität begünstigen.

Armut lässt sich unter anderem verringern durch den gezielten Einsatz staatlicher Leistungen. In den Vereinigten Staaten aber wurde, wie in fast allen Ländern, parallel mit der o.g. Umstrukturierung des Arbeitsmarktes, stark an wohlfahrtsstaatlichen Leistungen gekürzt. Das Kürzen oder Ausbleiben von staatlicher Unterstützung ist für jeden, der davon abhängig ist, existenzbedrohend. Durch die Sozialreform von 1996 wurden viele der vorher einzeln verwalteten Sozialhilfe- bzw. Familienförderungsprogramme zusammengefasst und die finanzielle Unterstützung verringert. Zum Beispiel ist das aufwendigste Wohlfahrtsprogramm „Aid to Families with Dependent Children“ (AFDC) umbenannt worden in „Temporary Assistance for Needy Families“ (TANF). Diese Umstrukturierung hatte zur Folge, dass Individuen, denen vorher eine Langzeithilfe zustand, die sich an ihrem vorherigen Einkommen errechnete, nun nur noch kurzzeitige finanzielle Unterstützung gewährt wird. An diese Unterstützung gekoppelt ist die sofortige Suche nach einem Arbeitsplatz. Meistens müssen die Empfänger Niedriglohnarbeitsplätze annehmen und verdienen damit oft weniger als den Sozialhilfesatz. Neben „TANF“ sind die heute wichtigsten Programme „Medicaid“ (Krankenbeihilfe für Arme), „Food-Stamps-Programm“ (Ernährungsbeihilfe) „Supplemental Security Income“ (Einkommensbeihilfe für Alte, Blinde und Behinderte) (vgl. Murswieck 1998).

„Brutal cuts in federal funds for urban and community development, the steady erosion of welfare payments, the shrinking of unemployment coverage, regressive tax schemes, and state and city policies of ‚planned shrinkage‘ have combined to unravel the web of programmes that had helped sustain inner city residents since the days of the Great Society, resulting in a drastic degradation of the remaining public facilities...“ (Waquant 1996: 254).

Durch die Dezentralisierung von Arbeitsplätzen in den letzten 30 Jahren gingen in allen innerstädtischen Gebieten Arbeitsplätze verloren, während im billigeren Umland neue entstanden. Arbeitsplätze sind also von den potentiellen Arbeitnehmern „weggezogen“. Denn potentielle Arbeitnehmer für den Industriesektor wohnen häufig in innerstädtischen Gebieten. William Wilson bezeichnet dies als ‚spatial mismatch‘ (vgl. Wilson 1996). Neben der Verlagerung des Industriesektors ist die eingeschränkte Mobilität ein weiteres Problem. Öffentliche Verkehrsmittel sind in den USA kaum vorhanden, viele Städte besitzen kein U-Bahnsystem und die wenigen vorhandenen Buslinien verkehren selten und unregelmäßig. Fortbewegung findet fast ausschließlich im Privatauto statt, es ist also für Menschen ohne Auto quasi unmöglich, eine Arbeitsstelle außerhalb der näheren Umgebung anzunehmen. Da aber besonders in den innerstädtischen Armutsgebieten die Infrastruktur schlecht und die Industrie längst abgewandert ist, gibt es wenig Hoffnung auf eine Arbeitstelle in der näheren Umgebung. So gibt es freie Stellen an Orten ohne Arbeiter, während Arbeitslose keine Möglichkeit haben, die freien Stellen zu besetzen. Insbesondere für alleinerziehende Mütter, aber auch für andere Arme wären die Kosten für Transport, Kinderbetreuung etc. im Vergleich zu ihrem Verdienst viel zu hoch.

3.2.3.6 Regionale Ausprägung von Segregation in den USA

Der Süden und der Westen des Landes sind bezüglich der Bevölkerungsstruktur heterogener als der Nordosten und der Mittlere Westen. Minderheiten leben häufiger in großen urbanen Gebieten, diese Gebiete sind auch stärker von Segregation betroffen. Das Ausmaß von Segregation ist allgemein geringer, wenn eine Minderheit nur einen Anteil von 5-10% der Population ausmacht. Je größer der Anteil einer Minderheitengruppe an der Gesamtpopulation einer Stadt, desto ausgeprägter ist die Segregation (vgl. Logan 2001).

Die Tabelle zeigt die ethnische Zusammensetzung in einem durchschnittlichen städtischen Quartier.

Tabelle 3.7:
Ethnische Zusammensetzung in durchschnittlichen städtischen Nachbarschaften in den USA, 2001

	Afro-amerikaner	Latinos	Asiaten	Weiße
Afroamerikaner	51.4%	11.4%	3.3%	33%
Latinos	10.8%	45.5%	5.9%	36.5%
Asiaten	9.2%	17.4%	17.9%	54.0%
Weiße	6.7%	7.9%	3.9%	80.2%

(Quelle: Lewis Mumford Center, 2001)

Der Dissimilaritäts Index² zeigt, dass Segregation von Afroamerikanern in den letzten 10 Jahren generell abgenommen hat. Er sank von 73 Punkten 1990 auf 64 Punkte im Jahre 2000 (vgl. Iceland 2002:3). Während der Index in Gegenden mit nur 5% Afroamerikanern in den letzten 20 Jahren um 12 Punkte fiel, sank er in Gegenden mit über 20% Afroamerikanern nur um 6 Punkte (vgl. Logan 2001). Afroamerikaner werden am stärksten in Detroit, Michigan (Index von 85), Milwaukee, Wisconsin (82) und New York, New York (82) segregiert. Segregation konnte am stärksten in Florida verringert werden, wo sich der Index in einigen Städten um bis zu 17 Punkten verringerte. (West Palm Beach, Florida 84 in 1980/67 in 2000) (vgl. Logan 2001).

Die Städte mit einem hohen Segregationsindex sind ehemals große Industriestandorte. Die Segregation könnte im Zusammenhang stehen mit einer Vergrößerung der Arbeitslosigkeit und einer dadurch ebenfalls steigenden Armut, insbesondere in der Gruppe der Afroamerikaner, die überproportional häufig in diesen Jobs tätig waren.

Demographische Veränderungen sind ein Erklärungsansatz für die Verringerung von Segregation. Afroamerikaner der Mittelklasse ziehen vermehrt in von Weißen bewohnte 'suburbs'. Des weitern fand im letzten Jahrzehnt eine Binnenmigration von den stark segregierten Städten des mittleren Westens, in den weniger segregierten Westen und Süden des Landes statt. Die schnell wachsende Gruppe der Latinos siedelt sich vermehrt in den innerstädtischen, afroamerikanischen Gebieten an und tragen so zu größerer Heterogenität bei (vgl. Iceland 2002). Doch die Verringerung von Segregation durch den Zuzug armer, anderer ethnischen Gruppen, kann wohl kaum zur qualitativen Verbesserung des Quartiers beitragen.

In der Betrachtung des Dissimilaritäts Indexes sind Weiße die am zweit stärksten segregierte Gruppe. Ich will an dieser Stelle allerdings nicht näher darauf eingehen, da Segregation von Weißen im Allgemeinen freiwillig stattfindet. Wie schon vorher bemerkt, geraten Weiße generell seltener in Armut und sind daher auch weniger häufig von unfreiwilliger Segregation betroffen. Die Abgrenzung erfolgt zum einen durch die unterschiedlichen finanziellen Voraussetzungen, aber auch durch die rassistische Abneigung gegenüber Afroamerikanern und anderen Minderheiten. Zum Beispiel zeigen Untersuchungen, dass das Abgrenzungsverhalten von Weißen bei der Anwesenheit von Afroamerikanern im Bezirk stärker ausgeprägt ist als bei dem Zuzug von Latinos und asiatischstämmigen Amerikanern (vgl. Iceland 2002, Massey/Denton 1993). Diese Abgrenzung

beeinflusst die Handlungsmöglichkeiten von Minderheiten.

Die Gruppe der Latinos wuchs in den letzten 20 Jahren von einem Anteil von 6,4% an der Gesamtbevölkerung auf 12,5% an und ist kurz davor die größte Minderheit der Vereinigten Staaten zu werden. Insgesamt stieg der Dissimilaritätsindex bei Latinos leicht an. Den größten Anstieg der Segregation von Latinos gab es in den großen urbanen Gebieten, die einen deutlichen Zuwachs dieser Gruppe hatten. Dies geschah vor allem im Westen der USA; die meisten Latinos leben in Kalifornien und Texas, aber auch der New York/New Jersey Region. New York ist seit zwei Jahrzehnten die Stadt mit dem höchsten Segregationsindex für Latinos (67), gefolgt von Newark, New Jersey (65) (vgl. Logan 2001). Die Veränderung des Indexes lässt sich ebenfalls mit inter-regionalen Bewegungen erklären. Beobachtet werden konnte zwar, dass sich Neueinwanderer in von Segregation weniger betroffenen Gegenden ansiedeln, doch durch die großen Einwanderungswellen der letzten Jahrzehnte hat dies zur Entwicklung von segregierten Quartieren in diesen Gebieten geführt (vgl. Iceland 2002).

95,1% der asiatischstämmigen Bevölkerung in den USA leben in urbanen Gebieten, der größte Teil von ihnen lebt im Westen oder in der New York City Region. Der Index für asiatischstämmige Amerikaner ist in den letzten zwei Jahrzehnten leicht angestiegen. Am stärksten segregiert leben asiatisch-stämmige Amerikaner in New York, New York (51) und Stockton, Kalifornien(50) (vgl. Iceland/Steinmetz 2003). Genau wie bei Latinos ist die Segregation genau in den Gebieten angestiegen, die einen großen Zuzug von Asiaten zu verzeichnen hatten. Durch diese demografischen Veränderungen konnte Segregation in den vorher stark segregierten Gegenden verringert werden. Die zwei großen Chinatowns liegen in New York City und San Francisco, beide Städte haben verhältnismäßig hohe Segregationsindexe (51 und 49)(vgl. Logan 2001). Trotz der Existenz von sehr stark segregierten Gebieten wie Chinatown, ist die Gesamtgruppe der asiatischstämmigen Bevölkerung die am wenigsten segregiert lebende Minderheit in den USA (ebd.).

Auch in den 'suburbs' findet Segregation statt. Doch das Problem der sozial-räumlichen Spaltung ist dort weniger eklatant und die Segregation zwischen Minderheiten und Weißen nicht so stark ausgeprägt. Arme Haushalte siedeln sich tendenziell nicht in 'suburbs' an, daher kämpfen diese nicht mit den gleichen sozialen Problemen wie innerstädtische Bezirke. Obwohl in den letzten 10 Jahren vermehrt Minderheiten in die 'suburbs' ziehen konnten, leben dort nach wie vor überproportional viele Weiße.

² Der Dissimilaritäts Index zeigt das Ausmaß von Segregation an. Er reicht von 0 bis 100, wobei 0 eine nicht segregierte Stadt und 100 eine komplett segregierte Stadt wäre. Reicht der Index über 60 Punkte wird Segregation als groß angesehen, sinkt er unter 30 ist Segregation klein.

3.2.3.7 Zum Verhältnis von Armut und Segregation

An den Daten erkennt man, dass es einen engen Zusammenhang zwischen Armut und Segregation gibt. Je ärmer ein Haushalt ist, desto weniger Möglichkeiten hat er, nach seinen eigenen Präferenzen zu leben. Vielmehr ist ein armer Haushalt von den Angeboten des Marktes bzw. der staatlichen Förderung abhängig.

Die Armutsraten haben gezeigt, dass Minderheiten in größerer Gefahr leben, in Armut zu geraten als Weiße. Die Zahlen zeigen des Weiteren, dass unter den Minderheitengruppen Afroamerikaner in der größten Gefahr schweben in Armut zu geraten und in segregierten Armutsgebieten leben zu müssen. Insgesamt konnte zwar eine Verringerung von Segregation zwischen Schwarzen und Weißen festgestellt werden, während der Segregationsindex von Latinos und der asiatischstämmiger Bevölkerung in den letzten 20 Jahren angestiegen ist. Trotzdem leben Afroamerikaner weiterhin segregierter und isolierter als jede andere Minderheit in den USA (vgl. Iceland 2002). Afroamerikaner leben häufig in isolierten Armutsgebieten, in denen sie auf die o.g. Probleme der Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten treffen, sowie auf das genannte Problem der Mobilität.

Durch die vermehrte Einwanderung von Latinos und Asiaten in den letzten 20 Jahren, gibt es in dieser Gruppe viele Neueinwanderer ohne Staatsbürgerschaft und Arbeitserlaubnis. Neueinwanderer müssen im Gegensatz zu Staatsbürgern mit Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt leben, die es ihnen erschweren, ihren Lebensunterhalt zu sichern. Viele Afroamerikaner leben schon seit Generationen in den USA und sind damit Staatsbürger. Sie sollten also in einer privilegierten Position gegenüber anderen Minderheiten sein. Stattdessen stellt Segregation und Armut für Afroamerikaner ein größeres Problem dar als für jede andere Minderheitengruppe. Dies deutet darauf hin, dass Segregation nicht nur durch ökonomische Faktoren verursacht wird, sondern auch durch Ausgrenzung einer Gruppe. Interessant wäre hier zu fragen ob sich Segregation verringert hätte, wenn das Einkommen von Afroamerikanern seit den 1970ern kontinuierlich gestiegen wäre. Massey und Denton (1993: 85) betonen: *„no matter how much blacks earned they remained spatially separated from whites. In 1980, as in the past, money did not buy entry into white neighborhoods of American cities.“*

Wir schließen uns dieser Meinung an: Für die Segregation von Afroamerikanern sind vor allem gesellschaftliche Diskriminierung und Rassismus verantwortlich zu machen. Die o.g. Benachteiligung im Schulsystem führt zu verringerten Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Misserfolge auf dem Arbeitsmarkt führen in die Armut. Die dargestellten Armuts- und Segregationsraten zeigen, dass die Gruppe der Afroamerikaner tatsächlich die benachteiligste Minderheitengruppe ist. Diese kollektive

Benachteiligung von Staatsbürgern anderer Hautfarbe lässt darauf schließen, dass sie sozial und auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert werden. Die gesellschaftliche Ausgrenzung ist dem Misserfolg auf dem Arbeitsmarkt zumindest teilweise vorgelagert und beginnt schon mit der Geburt in ein innerstädtisches Armutsgebiet. Die unterschiedlichen Ausgangschancen machen es Afroamerikanern fast unmöglich, aus dem Kreis der Armut auszubrechen.

„The structural transformation of the economy played a crucial role in creating the urban underclass during the 1970's, (...) what made it disproportional a black underclass was racial segregation“ (Massey/Denton 1993: 137)

3.2.3.8 Historische Entwicklung der Stadtpolitik

Merkmal der Städtebauförderung in den USA ist die direkte Kooperation zwischen 'Federal Government' und den Städten, unter Umgehung der Einzelstaaten. Das bedeutendste Merkmal der Stadtentwicklung nach dem zweiten Weltkrieg ist der Niedergang der industriellen Kernstadt und der Aufstieg suburbaner Wohngebiete. Durch die kooperativ föderale Ausrichtung des Systems nimmt das 'Federal Government' nicht direkt Einfluss auf die Programme, vielmehr macht es Angebote und Finanzierungsvorschläge, auf die sich Städte und Kommunen einlassen können. Jedoch ist keine Kommune gezwungen, an Programmen teilzunehmen (vgl. Falke 1998).

Das 'Department of Housing and Urban Development' (HUD) ist das föderale Organ für Fragen der Stadtentwicklung. Während zu Beginn ausschließlich das Gebäude gefördert wurde, steht heute der Haushalt oder das Quartier im Vordergrund (vgl. www.hud.gov vom 12.09.2003). HUD definiert einen Haushalt als besonders bedürftig, wenn er weniger als 50% des Durchschnittseinkommens der Wohngegend zur Verfügung hat und mehr als 50% seines Einkommens für die Miete ausgibt. 37% der Haushalte mit niedrigem Einkommen fallen in diese Kategorie. Die Gefahr für Afroamerikaner und Latinos in diese Gruppe zu fallen ist 50% höher als für Weiße (vgl. www.hud.gov 12.09.2003).

Angefangen in den 1950ern und bis heute aktuell fördert der Staat die Suburbanisierung und sorgte so für eine Abwanderung der Mittelklasse aus den Städten. In den 1950ern war es durch Regulierungen, z.B. bei der Kreditvergabe, einfacher ein Haus in den 'suburbs' zu kaufen als in der Stadt. Innerhalb der Städte wurde potentiellen Käufern ein Kredit für den Kauf eines Haus in einer bestimmten Wohngegend verweigert, nicht weil der Käufer kein Geld hatte, sondern weil in dem Quartier keine Zukunft gesehen wurde. Viele dieser Gegenden waren von Afroamerikanern bewohnt, die so strukturell vom Kauf eines Eigenheims ausgeschlossen wurden (vgl. Wilson, 1996). Während der Staat den

Wegzug der weißen Mittelklasse förderte, verhinderten die genannten Regulierungen die Veränderung von Eigentumsverhältnissen in den überwiegend von Afroamerikanern bewohnten Innenstädten. Letztere hatte eine doppelt negative Wirkung, da der Besitz von Eigentum zumeist das Interesse an Wohngebieten fördert und so einem baulichen sowie sozialen Verfall hätte entgegenwirken können.

Um die Pendler schnell von ihrem Arbeitsplatz zurück in die 'suburbs' zu bringen, wurden Highways häufig quer durch die Innenstadt gebaut, was weitere Probleme für innerstädtische Gebiete zur Folge hatte. Für den Bau wurden Wohngebiete zerteilt und ihre Bewohner teilweise umgesiedelt. Dies betraf wiederum vorwiegend von Afroamerikanern bewohnte Quartiere. Sozioökonomisch bereits benachteiligte Gegenden wurden dadurch auch noch räumlich isoliert und noch heute sieht man in amerikanischen Großstädten, welche zerstörende Wirkung die Planung auf innerstädtische Gebiete hatte. Um Mobilität für eine Gruppe (die Menschen in den 'suburbs') zu verbessern, musste die andere Gruppe (Menschen in den Innenstädten) weitere strukturelle Benachteiligungen hinnehmen.

Heute leben Dreiviertel der weißen Bevölkerung in den 'suburbs'. Ungefähr die Hälfte der afroamerikanischen Bevölkerung dagegen lebt in innerstädtischen Gebieten (vgl. Iceland/Steinmetz 2003). Doch auch Wachstumsregionen von Städten, wie beispielsweise Los Angeles, haben suburbane Strukturen, d.h. sie sind auf die Benutzung des Autos angelegt und durch niedrige Bebauungshöhe von Einfamilienhäusern geprägt.

Bis in die 1960er Jahre konzentrierte sich die Stadtentwicklung in den USA allein auf die Frage der Unterbringung. Die Antwort darauf war meist die Erschaffung von Wohnraum. In den 1960ern wurde klar, dass der Bau von Wohnungen allein nicht ausreicht und sich Stadtentwicklung nicht in der Wohnungsbeschaffung und -vergabe erschöpfen kann. Unter Präsident Johnson wurden Stadterneuerungsprogramme unter dem Oberbegriff 'Great Society Programs' eingeführt. Die Vision einer 'Great Society' beinhaltete Armutsreduktion und mehr soziale Gerechtigkeit. Primäres Ziel war die Hilfe für benachteiligte Bevölkerungsgruppen in städtischen Problemgebieten. Bereiche, die vorher in die lokale Verantwortung fielen, wurden in diese Programme integriert (vgl. Falke 1998). Durch die kurze Amtsperiode Johnsons waren die Programme jedoch nur kurzlebig. Doch auch wenn auf stadtpolitischer Ebene die 'Great Society Programs' keinen durchschlagenden Erfolg hatten, führten sie doch zu einem Umdenken in der Stadtpolitik, hin zu mehr Verantwortung für Städte und Quartiere. Die föderal-lokale Finanzbeziehung veränderte sich. Es wurden Förderprogramme begonnen, welche bei Umgehung der Lokalregierung den direkten Kontakt zu den Quartieren herstellen, um so besser auf Probleme reagieren zu können. Dahinter stand die Hoffnung, dass lokale Gruppen durch größere Nähe zu den

geförderten Personen oder Gebieten die besseren Entscheidungsträger sind. Gelder sollten schneller und direkter an lokale Organisationen vergeben werden, welche dann, im Rahmen der Vorgaben, relativ frei entscheiden können, wofür sie es verwenden (vgl. Quigley 1999).

1968 wurde erstmals ein Verbot von ethnischen Präferenzen bei der Vergabe von Wohnungen erlassen. Doch zeigen Untersuchungen selbst heute noch, dass Afroamerikaner bei der Wohnungssuche weiterhin nicht gleichberechtigt behandelt werden. Weiße stehen einem heterogenen Quartier weniger tolerant gegenüber und haben Angst, ein zu großer Zuzug von Afroamerikanern könnte dem Image des Quartiers schaden und so zu einer Abwertung ihres Besitzes führen. Makler und Vermieter geben daher Informationen über Wohnungsangeboten in weißen Gebieten oft nicht an Minderheiten weiter, um so die Zufriedenheit im Quartier nicht zu gefährden (vgl. Massey/Denton 1993).

Mit der Wahl Nixon 1968 wurden viele der unter Johnson begonnenen Programme wieder eingestellt, die Übertragung von Verantwortung auf die Städte jedoch beibehalten. Unter dem Konzept der pauschalen Förderung legte man zuvor unabhängige Programme zusammen und überließ die Verwendung der Gelder den Gemeinden. Dies sollte zum einen die Verwirrungen zwischen dezentraler Ausführung und zentraler Steuerung lindern, zum anderen die Gemeinden zu aktiven Partner der bundesstaatlichen Programme machen (vgl. Quigley 1999). Dies führte 1974 zu der Einführung des 'Community Development Block Grant' (CDBG). Ziel des CDBG ist: *„...to foster viable urban communities by providing decent housing and suitable living environment and expanding economic opportunities principally for persons of low and moderate income“* (Quigley 1999: 44). Das Geld soll zum Kauf oder Erhalt von Wohnungen, zur Erneuerung von Wohn- oder Gewerberaum, aber auch zum Erhalt oder der Erschaffung von öffentlichen Diensten in Wohngebieten verwendet werden. Dem CDBG wurden zu Beginn \$2,5 Milliarden zur Verfügung gestellt. Dieser Betrag wuchs während der Regierungszeit von Ford und Carter, und wurde erst in der Amtsperiode Ronald Reagans in den 1980er Jahren wieder gekürzt. Der 'New Federalism' der Reagan Administration versuchte den Bund noch weiter aus der Verantwortung der Städteförderung zu ziehen und gleichzeitig an Sozialausgaben zu kürzen. Die Förderungen für das CDBG sind heute wesentlich kleiner als zu Beginn, aber sie ist seit den 1990ern stabil. Heute ist das CDBG das Rückrat fast aller staatlich geförderten Wohnprogramme (vgl. Quigley 1999).

Der Rückzug des Bundes aus der Städteförderung und die Kürzung an Sozialausgaben kamen parallel mit der vorher beschriebenen Tertiarisierung. In den 1980er Jahren standen städtische Verwaltungen durch Mittelkürzungen vor dem finanziellen Ruin, die wirtschaftliche

Entwicklung stagnierte. Die finanzielle Krise korrelierte mit einer immer größer werdenden Zahl von Kokain- und Crackabhängigen in den Städten. Die Folge war ein Anstieg der Kriminalitätsrate sowie von HIV-Infektionen und sonstigen Erkrankungen, was die Kosten für das Gesundheitssystem in die Höhe trieb. Die 1980er waren ebenfalls geprägt durch eine Zunahme von Gewaltverbrechen mit Schusswaffen. Feuergefechte gehörten besonders in den innerstädtischen Ghettos mehr und mehr zur Tagesordnung. Die Kürzungen öffentlicher Mittel, verbunden mit der Übertragung von Verantwortungen auf die sowieso schon gebeutelten Verwaltungen, trafen amerikanische Großstädte zu einem denkbar schlechten Zeitpunkt und führten in die größte Krise US-amerikanischer Großstädte. Aber auch die technologischen und ökonomischen Kräfte, die zum Niedergang der industriellen Innenstädte führten, wirkten stark auf die Entwicklungen der Städte und waren möglicherweise zu groß, um durch politische Maßnahmen umgekehrt zu werden (vgl. Falke 1998:). Seit Ende der 1980er wird auf die Verwahrlosung reagiert und wieder vermehrt Förderungsprogramme für Haushalte mit niedrigem Einkommen ins Leben gerufen. All diese Programme konzentrieren sich auf die finanzielle Unterstützung bei der Unterbringung von Armen. Der Grund dafür ist eindeutig. Zwar gibt es in fast allen Städten der USA genügend Wohnraum, der ist allerdings in den meisten Fällen überbelegt und häufig noch in schlechtem Zustand. In den letzten 25 Jahren ist die Zahl der Haushalte, die akute Probleme haben ihr Miete zu zahlen, stetig gestiegen. Über 30 Millionen Haushalte haben große Probleme, ihre Wohnung zu finanzieren. 9,3 Millionen Haushalte leben in überfüllten Wohnungen, Dreiviertel dieser Haushalte befinden sich in den untersten Lohnklassen (vgl. Joint Center 2003). Häufig arbeitet eine Person Vollzeit und verdient trotzdem nicht genug Geld um die Miete zu bezahlen. Das Problem der überbelegten Wohnungen betrifft allerdings nicht nur die Menschen in den unteren Verdienstklassen, sondern reicht bis zu den Großverdienern. Denn wer sich den Wohnort selber aussuchen will, muss dafür auch den Preis bezahlen. Eine Erklärung für den teuren Wohnraum könnte das 'large-lot zoning' sein. 'Zoning' bezeichnet das Festlegen von Grundstücksgrößen. Da Einfamilienhäuser in den USA häufig auf großen Grundstücken gebaut werden, wird hier viel Land an wenige Personen vergeben. Des Weiteren gibt es für den Bau von Mehrfamilienhäusern oder Gewerbegebäuden strengere Regulierungen als beim Bau eines Eigenheims (vgl. Joint Center 2003). Diese Regulierungen wirken oft abschreckend auf Unternehmer und erschweren so den Bau von Mehrfamilienhäusern. Der Bau von Einfamilien- statt Mehrfamilienhäusern erschwert den Anteil an Sozialwohnungen zu halten bzw. zu vermehren. Seit 1997 gingen ca. 150.000 Sozialwohnungen verloren, die sich zwar in Privatbesitz befanden, jedoch öffentlich subventioniert

waren. Ein Grund dafür sind die hohen Instandhaltungskosten, welche sich aus der vom HUD festgelegten fairen Mietpreis nicht finanzieren lassen. Vermieter steigen deshalb aus dem Programm aus und vermieten ihre Wohnungen auf dem freien Markt.

Die 'Stadt' spielt im politischen Leben der USA kaum mehr eine Rolle. Städteförderung wird in den Programmen der beiden großen Parteien kein großer Stellenwert zugewiesen. Trotzdem gibt es einige Versuche, die Situation in innerstädtischen Armutsgebieten zu verbessern. Im Folgenden will ich nun einige dieser Programme genauer vorstellen.

3.2.3.9 'Public Housing Projects' und neuere stadtpolitische Programme

Bereits 1937 wurde das erste 'Public Housing Project' - kurz 'Project'- gebaut.

Die 'Public Housing Projects' sind zu vergleichen mit dem Sozialwohnungsbau. Um die Kosten möglichst niedrig zu halten, baute man hohe Gebäude mit mindestens 15 Stockwerken, kleinen Fenstern und wenig Frei- und Grünflächen. Städte, die ein zu hohes Risiko für die Konzentration von Armut in den 'Public Housing Projects' sahen, konnten einen solchen Bau ablehnen. Besonders suburbane Gemeinden machten von diesem Recht Gebrauch und so wurden die 'Projects' fast ausschließlich in innerstädtischen Gebieten gebaut (vgl. Quigley 1999).

Auf eine Wohnung in den 'Public Housing Projects' hat ein Haushalt nur Anspruch, wenn er unter einem bestimmten Einkommensdurchschnitt liegt. Die Miete darf aber 30% des Einkommens (bis 1981 sogar nur 25%) der Bewohner nicht überschreiten. Durch die hohe Anzahl der Wohneinheiten und den Einzug von Armen in diese, entwickelten sich Armutskonzentrationen. "*Public housing represents a federal funded institutions that has isolated families by race and class for decades and has therefore contributed to the growing concentration of jobless families in inner-city ghettos in recent years*" (Wilson 1996: 48).

Neben dem eintönigen Design und den fehlenden Frei- und Grünflächen befinden sich die Wohneinheiten oft in einem desolaten Zustand. Auch wenn seit Anfang der 1980er mehr Geld zur Instandhaltung vom HUD zur Verfügung gestellt wird, kann dies die grundsätzliche Fehlkonzeption nicht ausgleichen. Die 'Public Housing Projects' beruhen auf der städtebaulich grundsätzlich falschen Annahme, dass es ausreiche, Wohnraum zu schaffen. Armutskonzentrationen sind jedoch so nicht zu verhindern und durch die Mieteinnahmen kommt zu wenig Geld in die Kassen, als das den schlechten Zuständen tatsächlich entgegenwirkt werden könnte. Trotzdem bieten die 'Projects' für Haushalte mit niedrigem Einkommen Wohnungen mit weitaus höherer Qualität als sie sie auf dem freien Markt anmieten könnten.

1998 lebten 1,3 Mio Haushalte in 'Public Housing Projects', 81,7% aller Einwohner waren nicht Weiß, 42,9% von ihnen waren alleinerziehend (Quigley 1999: 9).

1974 wurde das 'Section 8 Voucher Programm' eingeführt, ein Mieter-orientiertes Programm, das sich an Haushalte mit niedrigem Einkommen richtet. Teilnehmer können sich eine Wohnung suchen und zahlen dann 30% ihres Einkommens an Miete, der Rest wird vom HUD übernommen. Ziel ist es, Haushalte aus armen Quartieren umzusiedeln und so Armutskonzentrationen aufzulösen. Mit der Umsiedelung geht eine Verbesserung der Lebensqualität einher, die auch neue Möglichkeiten eröffnet. Besonders seitdem 1987 die Höhe der Miete freigestellt wurde und Haushalte im Zweifelsfalle die Differenz zwischen dem HUD Zuschuss und der verlangten Miete selber bezahlen können. Haushalte sind dadurch flexibler und haben die Möglichkeit umzuziehen (vgl. Quigley 1999). Das 'Section 8 Voucher Programm' arbeitet sowohl mit Privatunternehmern, als auch mit non-profit Organisationen zusammen. Vermieter haben den Vorteil gesicherter Mieteinnahmen, denn sie werden auch im Falle eines Lehrstandes bezahlt. 'Section 8' ist das weitreichendste der Programme und unterstützt insgesamt 1,7 Millionen Haushalte. Eine wichtige Komponente ist die Flexibilität, geförderte Haushalte sind nicht wie bei den 'Public Housing Projects' an eine bestimmte Gegend gebunden. Dies hat zur Folge, dass tatsächlich 58% der Teilnehmer in Wohngebieten mit weniger als 20% Armut leben (vgl. Turner 2003). Doch auch wenn die Förderung bewilligt wurde, kommt es bei der Wohnungssuche oft zu Problemen. Zum einen gibt es nur eine begrenzte Zahl an billigen Wohnungen, zum anderen zeigt sich nicht jeder Vermieter kooperativ. Durch den zumeist über- teuerten Wohnraum ist es mit den Jahren zunehmend schwieriger geworden, überhaupt eine bezahlbare Wohnung zu finden.

Weißer haben von 'Section 8' mehr profitiert als Minderheiten. Die Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt ist ein Grund, weshalb sich das eigentliche Ziel des Programms, residentielle Mobilität zu fördern, bei Minderheiten nicht so gut durchgesetzt hat wie bei der Weißen Bevölkerung. So leben nur noch 8% der Weißen Teilnehmer in Quartieren mit hoher Armut, gegenüber 25% der Afroamerikaner und 28% der Latinos (vgl. Turner 2003).

1996 startete der Feldversuch 'Moving to opportunity' (MTO). Während in den vorangegangenen Jahren 'Section 8' Teilnehmer häufig mit schlechtem Informationsfluss über Wohnmöglichkeiten oder Transportwegen zu kämpfen hatten, integriert MTO die Beratung über Möglichkeiten und bietet ebenfalls Beratung und Informationen für teilnehmende Vermieter an. Der Hauptgrund, sich zu bewerben, war für viele Familien der Wunsch von Drogen und Ganggewalt wegzukommen. Der zweithäufig genannteste Grund war die

Hoffnung auf eine größere Wohnung und besseren Schulen in der neuen Umgebung. Da sich das Programm noch im Feldversuch befindet, sind bis jetzt keine Daten über Erfolg oder Misserfolg vorhanden. Das HUD will Haushalte über 10 Jahre nach dem Umzug beobachten, um Langzeitfolgen feststellen zu können. Schon zu beobachtende Effekte sind allerdings, dass Personen aus umgesiedelten Haushalten häufiger wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten und Kinder eher einen High-School-Abschluss schafften (vgl. www.huduser.org vom 14.09.2003). Die Kritik konzentriert sich hier auf die Umsiedelung. Jede Familie würde wahrscheinlich lieber die Verhältnisse in ihrem Wohngebiet verbessern anstatt durch Umzug bessere Lebensverhältnisse zu erlangen. Denn mit dem Umzug verliert man auch sein bekanntes soziales Umfeld.

Seit den 1990ern werden verstärkt die 'Community Development Corporations (CDC)' unterstützt. CDCs bestehen schon seit mehreren Jahrzehnten, doch erst seit 1991 startete ein Revitalisierungsprogramm und Neuorganisation der CDCs (vgl. Rosen/Dienstfrey, 1998). Diese Non-profit Organisationen haben zum Ziel, Quartiere zu revitalisieren, unter anderem durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und bezahlbaren Wohnraum. Sie finanzieren sich durch eine Vielzahl von Zuschüssen, ein wichtiges Finanzierungsmittel ist der 'Community Development Block Grant Program (CDBG)'. Das HUD errechnet die Höhe des Anspruchs anhand der vorhandenen Armutsraten, Einwohnerzahlen und Wohnsituation. Durch Bürgerversammlungen sollen Informationen leichter zugänglich gemacht werden und die Ideen der Anwohner gehört und berücksichtigt werden. Die Miteinbeziehung der Anwohner ist eine Auflage des CDBG. Die Arbeit der CDCs soll zu größerer Heterogenität in den Quartieren beitragen. Arbeitgeber sollen dazu bewegt werden, Arbeitslose aus der Nachbarschaft einzustellen, Anwohner sollen in Aufgaben miteinbezogen werden. Es gibt eine gute Zusammenarbeit von Privatunternehmern, Bürgern und Lokalregierungen. Wichtig für das Funktionieren der CDCs sind die angegliederten 'Zwischenorganisationen': die 'Local Initiative Support Corporation' (LISC) und die 'Enterprise Foundation'. Ihre Arbeit ist unentbehrlich für die Arbeit der CDCs, da sie als Vermittler zwischen den nationalen Zielen der Programme und den lokalen Plänen vor Ort agieren. So bleibt für die CDCs mehr Zeit für die eigentliche Arbeit vor Ort (vgl. Walker/Weinheimer 1997).

1990 startete das 'HOME Investment Partnership Program', kurz 'HOME'. 'HOME' setzt sich für die Erhaltung und Wiederbelebung von Wohngebieten mit niedrigem Durchschnittseinkommen ein. Hier werden Gelder des 'Federal Government' an Lokalregierungen weitergeleitet, welche dann über geeignete Projekte entscheiden sollen. In der Selbstbeschreibung heißt es: „decent, affordable homes are more than just bricks and mortar- they are a cornerstone of strong commu-

nities“ (vgl. www.huduser.org vom 14.09.2003). Alle Gelder werden für die Erhaltung und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum genutzt, 15% der Gelder gehen an non-profit Organisationen, wie z. B. die CDCs mit denen `HOME` auch explizit zusammenarbeitet (Rosen/ Dienstfrey 1998). Um Zuschüsse im Rahmen von `HOME` zu bekommen, müssen Einzelstaaten oder urbane Gebiete einen Plan zur Verwendung des Geldes entwerfen. Das Geld darf eingesetzt werden für den Kauf, Erhalt oder auch Abriss von Häusern und Wohnungen. Ausgeschlossen sind Gebiete oder Häuser die schon vom HUD unterstützt werden. Der Ansatz von `HOME` ist, dass insgesamt genügend adäquater Wohnraum vorhanden ist, welcher aber zu übersteuerten Preisen vermietet wird. Ziel ist daher, Wohnraum zu erwerben oder mit den Vermietern Verträge zu schließen. Diese bekommen Zuschüsse zu Modernisierungsarbeiten und verpflichten sich im Gegenzug dafür, zwischen 5 und 20 Jahren (je nach Höhe des Zuschusses) ihre Wohnungen zu einem fairen Preis an Menschen mit niedrigem Einkommen zu vermieten.

`HOME` unterstützt auch Privatkäufer die trotz niedrigem Einkommen ein eigenes Haus kaufen wollen. Wer über weniger als 80% des Durchschnittseinkommens verfügt und ein Haus kaufen will, das nicht teurer als der Durchschnittspreis der Gegend ist, kann im Rahmen von `HOME` Finanzierungshilfe beantragen. HOME ist flexibler als z.B. das CDBG, da es den Lokalregierungen überlassen bleibt für welche Wohnungsbauprogramme sie Geld investieren. Diese Mitbestimmungsmöglichkeit wirkt motivierend auf ansässige Organisationen (vgl. www.urban.org 15.09.2003).

1998 wurde mit dem Programm `HOPE VI` auf die sich kontinuierlich verschlechternde Situationen in den `Public Housing Projects` reagiert. `HOPE VI` vergibt Gelder zur Verbesserung der Lebensumstände in den `Projects`. Baulichem Verfall soll entgegengewirkt, die Verwaltung gestärkt und die Anwohner durch die Bereitstellung öffentlicher Dienste unterstützt werden. `HOPE VI` konzentriert sich ausschließlich auf die Probleme in den `Projects` und verwendet Gelder für die Sanierung bestehender Wohnungen, unter Umständen aber auch deren Abriss. Das Geld kann außerdem für die Deckung laufender Kosten in den `Projects` ausgegeben werden. `HOPE VI` ist ein weiterer Versuch, die Konzentration von Armut zu verhindern oder wenigstens das Lebensumfeld in Gegenden mit Armutskonzentrationen freundlicher zu gestalten. Mit der Unterstützung von `HOPE VI` konnte in vielen `Public Housing Projects` zumindest der bauliche Verfall gestoppt und neue Möglichkeiten für Bewohner geschaffen werden. So sind z.B. Kindertagesstätten entstanden, genauso wie Nachmittagsangebote für Schulkinder und Computerräume. Außerdem wird durch spezielle Beratung und Unterstützung versucht, die Bewohner wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Darüber hinaus ist auch eine Verringerung der Kriminalitätsrate festzu-

stellen, insbesondere der Gewalttaten. `HOPE VI` hat dort, wo investiert wurde, durchaus Erfolge zu verzeichnen. Es wurden Räume geschaffen, in denen die Bewohner unterstützt werden, den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen und so aus ihrer Isolation herauszutreten. Oft hat die Erneuerung der `Projects` auch eine allgemeine Verbesserung des Quartiers zur Folge gehabt (vgl. www.huduser.org vom 16.09.2003). Allerdings wirken die Maßnahmen auch hier wie ein Tropfen auf den heißen Stein, da insgesamt zu wenig Geld für zu viele Probleme zur Verfügung steht. Der Erfolg hängt aber auch durchaus von der Partizipation der Bewohner ab. Die Partizipation der Bürger ist generell ein wichtiger Faktor. Staatliche Intervention alleine wird die Situation in den Quartieren nicht verbessern können.

Ein Hauptproblem ist somit die unzureichende Förderung. Nur ein kleiner Teil der Haushalte mit niedrigem Einkommen hat das Glück, unterstützt zu werden. Diese Unterstützung reicht zur Verminderung von Armut, Entzerrung von Armutskonzentrationen und der Revitalisierung von Quartieren nicht aus. Das zweite große Problem ist der übersteuerte Wohnraum (vgl. Turner 2003). Die Mischung aus kaum vorhandener staatlicher Unterstützung und dem Fehlen von bezahlbarem Wohnraum führt für in Not geratene Menschen im besten Falle zum Leben in Armutsvierteln, im schlechtesten in die Obdachlosigkeit.

Dank eines ökonomischen Aufschwungs in den 1990ern und den o.g. stadtpolitischen Programmen hat sich die Situation in den Städten ein wenig verbessert (vgl. Iceland 2002). Trotzdem befinden sich insbesondere die Innenstädte häufig noch in einem desolaten Zustand, welcher nur durch mehr Investivmaßnahmen beseitigt werden könnte. Solche Maßnahmen müssen in Verbindung mit nicht-Investiven Maßnahmen stattfinden. Eine Kindertagesstätte aufzubauen ist jedoch nur sinnvoll, wenn das Haus vorher wenigstens soweit saniert wurde, dass es sicher ist. Zeitgleich mit den schrumpfenden Innenstädten, vergrößern sich die `suburbs`. Folgeprobleme sind die Zunahme des Verkehrs, überfüllte Schulen und das Verschwinden von Grünflächen.

3.2.3.10 Fazit

Die Städte der USA zeichnen sich seit ca. 20 Jahren durch die Zuwachs von Minderheiten, das Altern der nach dem Krieg geborenen Baby-Boom-Generation und dem Verschwinden der verheirateten Lebensgemeinschaften aus. Die Bevölkerung bewegt sich aus den Gebieten des Nord-Ostens und Mittleren-Westens in den Süden und Westen des Landes sowie von den Städten an die Stadtränder. Von 1990-2000 ist die Gesamtbevölkerung um 13% gewachsen, das Minderheitenwachstum betrug jedoch 37%. 1990 hatten 17 der größten Städte einen Minderheitenanteil von 27%, 2000

war dieser Anteil auf 50% angestiegen (vgl. www.census.gov vom 30.08.2003). Diese Faktoren tragen zum dauerhaften Wandel der Städte bei und müssen bei Fragen der Stadtplanung und -politik beachtet werden.

Die Situation in U.S.-amerikanischen Großstädten hat sich in den letzten 15 Jahren insgesamt verbessert. Es ist zwar eine Zunahme von Segregation bei Latinos und Asiaten festzustellen, welche sich aber durch den großen Zuwachs in diesen Gruppen erklären lässt. Neueinwanderer haben sich in weniger segregierten Gebieten angesiedelt, doch durch die große Anzahl von Einwanderern hat sich die Segregation dort verstärkt. Die Segregation von Afroamerikanern hingegen ist zurückgegangen, der Anteil der Afroamerikaner, die ihren Wohnort frei wählen können, hat sich vergrößert. Seit Ende der 1980er Jahre wurde an Programmen zur Bekämpfung des baulichen und sozialen Verfalls der Innenstädte gearbeitet. Trotzdem ist die Situation in den Städten auf keinen Fall zufriedenstellend. Im neoliberalen Kapitalismus bleiben dem Staat wenige Bereiche, die er regulieren kann. Dies hat einen rudimentären Wohlfahrtsstaat zur Folge, in dem es kaum Sozialhilfe oder andere wohlfahrtsstaatliche Unterstützung gibt. Durch die Veränderung der wohlfahrtsstaatlichen Programme zu 'welfare to work' Programmen sind erst kürzlich 60% der Empfänger aus der Sozialhilfe herausgefallen und müssen nun ohne jede staatliche Unterstützung auskommen. Die soziale Ungleichheit ist daher sehr hoch und sorgt für unterschiedliche Ausgangspositionen, insbesondere bei Heranwachsenden.

Erschwerend zur sozialen Schieflage kommt die noch immer vorhandene Diskriminierung, insbesondere von Afroamerikanern, aber auch von Latinos, die sich in Wohnort, Ausbildungsmöglichkeiten und Aufstiegschancen widerspiegelt. Ein afroamerikanisches Kind aus den innerstädtischen Ghettos wird nie die gleichen Ausbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten haben wie ein weißes Kind aus den 'suburbs'. Dabei müssen Afroamerikaner generell „besser“ sein, um zu beweisen, dass sie ihren „Job richtig machen“. Wer in einem innerstädtischen Ghetto geboren und aufgewachsen ist, muss sich zudem von seiner Familie und Freunden, seinem kompletten Umfeld abheben, um auf dem Arbeitsmarkt und damit in der Gesellschaft eine Chance zu haben.

Es wird deutlich, dass die Entscheidung über den Wohnort keine freie Entscheidung ist. Es entscheiden nicht nur die persönlichen Vorlieben, sondern viel mehr ein Angebot und Nachfrage basierender Markt. Nur der Haushalt mit genügend finanziellen Mittel kann nach seinen persönlichen Präferenzen entscheiden. Wer nicht genügend Geld zur Verfügung hat, muss dort wohnen wo er es bezahlen kann.

Residentielle Segregation trägt so einerseits stark zur Spaltung der Gesellschaft bei, andererseits ist diese

Spaltung Ursache der Segregation. Diese Wechselwirkung führt zur räumlichen Trennung zwischen Arm und Reich bzw. Schwarz und Weiß und zementiert die ungleichen Chancen in der Gesellschaft. Gerade das an den Wohnort gekoppelte Schulsystem trägt zu ungleichen Ausbildungsmöglichkeiten bei. Die Abwehr gegen soziale Mischung aus der Gesellschaft ist hoch.

In Not geratene Menschen werden nicht ausreichend aufgefangen. Weder die Sozialhilfe ist ausreichend, noch die finanzielle Unterstützung der stadtpolitischen Programme. Der freie Wohnungsmarkt produziert über- und unterwertigen Wohnraum. Aber auch der durch das 'zoning' vorangetriebene Ein-Familien Hausbau in den 'suburbs' erschafft viel Platz für Wenige. Staatliche Regulierungen erschweren den Bau von Mehrfamilienhäusern. In Armut geratene Familien haben also keine andere Wahl als in die innerstädtischen Armutsgebiete zu ziehen, in denen sie auf die o.g. schlechten Ausgangsmöglichkeiten treffen. Programme wie das 'Section 8 Voucher Programm' haben zwar einen richtigen Ansatz, werden aber nach wie vor mit zu wenig finanziellen Mitteln ausgestattet. Es ist effektiver, Haushalte mit Gutscheinen oder Geld zu unterstützen, sie sich aber ihre eigene Wohnung suchen zu lassen. Dies verhindert Armutskonzentration und lässt Haushalten ein gewisses Maß an Flexibilität und Eigeninitiative. Der Staat müsste also sowohl stärker in die Städteförderung investieren und die schon bestehenden Programme finanziell mehr fördern. Es besteht eine zu große Diskrepanz zwischen der Anzahl von Haushalten die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind und den zu vergebenden Fördergeldern.

Auch wenn sich die Situation im letzten Jahrzehnt wenigstens nicht verschlechtert hat, ist nach wie vor ist kein 'back to the city movement' festzustellen. Das Leben in innerstädtischen Quartieren ist für zu viele der Bewohner weiterhin unzureichend. Um dagegen anzukämpfen, reichen stadtpolitische Programme alleine nicht aus. Nicht zuletzt muss sich die öffentliche Meinung verändern und der Widerstand gegen soziale Mischung beendet werden. Dazu gehört auch größeres politisches und soziales Engagement der Bevölkerung. So wie der 'civil rights act' auch nicht durch staatliche Intervention entstanden ist, sondern durch eine soziale Bewegung.

3.2.4 Der abschließende Vergleich

Um Segregation und deren Ursache international vergleichen zu können, haben wir Länder mit unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Ausprägungen, wirtschaftlichen Regulierungen sowie verschiedenen Gesellschaftsstrukturen untersucht.

Die wohlfahrtsstaatliche Absicherung, aber auch die Organisation auf dem Arbeitsmarkt tragen in großem Maß zum Level an sozialer Ungleichheit in einem Land

bei. Das Ausmaß, in dem der Lebensunterhalt unabhängig vom Arbeitsmarkt gesichert werden kann, ist entscheidend für den individuellen Lebensweg. Wenn der Lebensweg von Individuen durch zu niedrige Löhne oder plötzlichen Arbeitsplatzverlust eingeschränkt wird und kein auffangender Wohlfahrtsstaat vorhanden ist, vergrößern sich Armut und Segregation.

Segregation wird dann zu einem gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Problem, wenn einem Haushalt die freiwillige Entscheidung entzogen wird. Segregation wird nicht als Problem angesehen, wenn es auf freiwilliger Basis geschieht. Wie sich die Bevölkerung im Raum anordnet, ist hauptsächlich von der finanziellen Situation des Einzelnen abhängig. Hinzu kommen individuelle Präferenzen, deren Verwirklichung jedoch in einem hohen Maße mit dem Einkommen korreliert. Wünsche und Einkommen bedingen sich also gegenseitig.

Der neo-liberale Kapitalismus in den USA, und die damit verbundene geringe Ausprägung des Wohlfahrtsstaates haben zur Folge, dass Individuen auf dem Arbeitsmarkt wenig abgesichert sind.

Im rheinischen (Deutschland) bzw. sozialdemokratischen (Schweden) Kapitalismus ist der Arbeitnehmer im Falle eines Arbeitsplatzverlustes durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen besser geschützt

Das o.g. Verhältnis zwischen Präferenzen und ökonomischen Ressourcen variiert deshalb in den untersuchten Ländern: Durch die rudimentäre Wohnungsförderung in den USA haben Arme die geringsten Möglichkeiten, nach ihren Vorstellungen zu leben. Durch die breitere Förderung sowohl in Schweden als auch in Deutschland, stehen z.B. mehr Sozialwohnungen zur Verfügung und Arme haben wenigstens einen gewissen Spielraum bei der Wohnortwahl. Trotzdem gilt überall: Je größer das Kapital eines Haushaltes, desto größer die Möglichkeit zur eigenen Entscheidung über den Wohnort.

In unserer Untersuchung haben wir festgestellt, dass in dem ausgeprägtesten Wohlfahrtsstaat Schweden besonders Migranten von Segregation betroffen, während Staatsbürger relativ gut abgesichert sind.

In Deutschlands werden neben Migranten besonders auch Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger marginalisiert, die ihre Existenz von den wohlfahrtsstaatlichen Leistungen nur unzureichend sichern können.

In den USA sind vor allem Afroamerikaner von sozialer Deprivation betroffen. Dies lässt sich zum einen durch den fehlenden Wohlfahrtsstaat erklären. Die Tatsache, dass hauptsächlich Schwarze ausgegrenzt werden zeigt zum anderen, dass Segregation nicht nur durch ökonomische Faktoren hervorgerufen, sondern auch gesellschaftlich produziert wird.

Die Staaten, die den Wohnungsmarkt durch Objekt- und Subjektförderung regulieren, können Segregation verhindern oder zumindest verringern. Obwohl in allen untersuchten Ländern sowohl Objekt- als auch Subjekt-

förderung vorhanden ist, unterscheiden sie sich stark in der Förderungshöhe.

In den USA ist die Förderung in beiden Bereichen sehr viel geringer als in Schweden und Deutschland. Die bestehenden Programme in den USA haben häufig den richtigen Ansatz, doch das zur Verfügung gestellte Geld reicht nicht für die Anzahl an Armen die unterstützt werden müsste aus.

In Deutschland wurde die Objektförderung in den letzten Jahren massiv zurückgeschraubt, und die Subjektförderung in Form von Wohngeld nicht genügend an die Einkommensrealitäten angepasst.

In Schweden wird zwar nach dem Prinzip der 'tenure neutrality' eine umfassende Wohnungsversorgung sichergestellt, doch dadurch wird der Blick auf die wirklich Bedürftigen versperrt.

Die Tatsache, dass die sozioökonomische Segregation in Schweden am geringsten ist, unterstützt die Hypothese, dass der Wohlfahrtsstaat ein wichtiger Faktor zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit und der damit verbundenen sozialräumlichen Trennung ist.

Trotzdem gibt es auch in einem ausgeprägten Wohlfahrtsstaat ethnische Segregation. Eine Erklärung dafür könnten die einer Gesellschaft zu Grunde liegende Werte sein, die darüber entscheiden, wer dazu gehört und wer nicht.

Fakt ist, dass der Staat – sei es nun ein wohlfahrtsstaatlicher oder liberaler – durch die daraus resultierenden Instrumente eine tragende Rolle im Zusammenleben der Bevölkerung und soziale Ungleichheit spielt. Er kann sie vermindern aber auch verstärken.

Literatur

- Alisch, Monika 2002: Soziale Stadtentwicklung – Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. Opladen: Leske & Budrich
- Alisch, Monika/ Dangschat, Jens S. 1993: Die solidarische Stadt – Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich. Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen
- Anderson, R 1998: Socio-Spatial Dynamics: Ethnic Divisions of Mobility and Housing in post-Palme Sweden, in *Urban Studies*, Vol. 35, Nr. 3, S. 397-428
- Clay, Phillip 1992: The (Un)Housed City: Racial Patterns of Segregation, Housing Quality and Affordability. In: Galster, G; Hill, E (ed): *The Metropolis in Black and White. Place, Power and Polarization*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research, S.93-108
- Dangschat, Jens S. 1995: „Stadt“ als Ort und als Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 31/ 32*.
- Domburg- de Rooij, Tineke; Mustered, Sako 2002: Ethnic Segregation and the Welfare State, in: Schnell, I; Ostendorf, W: *Studies in Segregation and Desegregation*, Aldershot: Ashgate, S. 107-131
- Falke, Andreas 1998: Kapitel B: Politik. In: Adams/Lösche (Hg) *Länderbericht USA. Bundeszentrale für politische Bildung*. Bonn. S. 263-280
- Farwick, Andreas 2001: Segregierte Armut in der Stadt. Opladen: Leske & Budrich
- Gans, Herbert J. 1996: From 'underclass' to 'undercaste': Some observations about the future of the Post-Industrial Economy and it's major victims. In: Mingione, Enzo(ed): *Urban poverty and the underclass: a reader*. Oxford, Cambridge, Mass.: Blackwell. Urban Research Publications Ltd. S. 139-141
- Häussermann, Hartmut 2000: Die Krise der sozialen Stadt. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10 – 11/ 2000, 3. März 2000
- Hamnett, Chris 2001: Social Segregation and Social Polarization. In: Paddison, Ronan (ed.): *Handbook of Urban Studies*. London (u.a.): Sage, 162 - 176
- Iceland, John 2002: Beyond Black and White. Metropolitan Residential Segregation in Multi-Ethnic America. Paper presented at the American Sociological Association meetings, Chicago, Illinois, August 2002. www.census.gov August 2003
- Iceland, John; Steinmetz, Erika 2003: Racial and Ethnic Residential Housing Patterns in Places. Paper presented at the meeting of the Population Association, Minneapolis, Minnesota, May 2003. www.census.gov August 2003
- Jargowsky, Paul A. 2003: Stunniing Progress, Hidden Problems: The Dramatic Decline of Concentrated Poverty in the 1990. The Brookings Institution www.brookings.edu August 2003
- Joint Center for Housing Studies of Harvard Univeristy 2003: *The State of Nation's Housing 2003*. www.jchs.harvard.edu Oktober 2003
- Kapphan Andreas/ Dorsch Pamela/ Siebert Ingo 2002: *Sozialräumliche Segregation in der Stadt*. München: Deutsches Jugendinstitut e.V.
- Keller, Carsten 1999: *Armut in der Stadt: Zur Segregation benachteiligter Gruppen in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Kiepe, Folkert 2000: http://www.demonline.de/print_article.php/iArtID/875/sFile/article.php
- Kronauer, Martin 2002: *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*. Frankfurt a.M./ New York: Campus
- Lehto, Juhani 2000: Different cities in Different Welfare States, in: Baguasco, A; Le Gales, P (Hrsg.): *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 112-130
- Linden, Anne-Lisa; Lindberg, Göran 1991: Immigrant Housing Patterns in Sweden, in: Huttman, Elizabeth D. (Hrsg.): *Urban Housing Segregation of Minorities in Western Europe and the United States*, London: Durham
- Logan, John 2001: *Ethnic Diversity Grows, Neighborhood Integration Lags Behind*. University of Albany: Lewis Mumford Center. www.albany.edu/mumford/census August 2003.
- Marcuse, Peter 1996: Space and Race in the Post-Fordist City. The Outcast Ghetto and Advanced Homelessness in the US Today. In: Mingione, Enzo(ed): *Urban poverty and the underclass. A reader*. Oxford, Cambridge, Mass.: Blackwell. Urban Research Publications Ltd. S 176-217
- Massey , Douglas S./ Denton, Nancy A.1993: *American Apartheid. Segregation and the Making of the*

Underclass. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press

McCrone, Gavin; Stephens, Mark 1995: Housing Policy in Britain and Europe. London

Murswieck, Axel 1998: Kapitel D: Gesellschaft und Kultur. In: Adams/Lösche (Hg) Länderbericht USA. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. S. 621- 716

Mustered, Sako; De Winter, Marielle 1988: Conditions for Spatial Sgregation : Some European Perspectives, in: Internation Journal of Urban and Regional Research, Vol. 22, Nr. 4, S. 665-673

Oakley, Deirdre; Stowell, Jacob (2002): Choosing Segregation: Racial Imbalance in American Public Schools, 1990-2000. University of Albany. Lewis Mumford Center. www.albany.edu/mumford/census August 2003

O'Regan, Kathrine M, Quigley, John M. 1999: Spatial Isolation and Welfare Recipients: What Do We Know? University of California, Berkeley: Berkeley Program on Housing and Urban Policy. Working Paper Series. Working No: W99-003. [//urbanpolicy.berkeley.edu](http://urbanpolicy.berkeley.edu) August 2003

Quigley, John M. 1999: A Decent Home: Housing Policies in Perspective. Institute of Business and Economic Research. University of California, Berkeley. Working Paper Series. Working No: W99-007 [//respiroies.cdlib.org](http://respiroies.cdlib.org) August 2003

Reardon, Sean F. 2003: Process of residential and School Segregation. Paper prepared for the Colour Line Conference, The Civil Rights Project, Harvard University.

Reulecke, Jürgen 1985: Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Rosen, Kenneth T.; Dienstfrey, Ted 1998: The Economics of Housing Services in Low Income Neighborhoods. Institute of Business and Economic Research and Fisher Center of Real Estate and Urban Economics. University of California, Berkeley. Working Paper Series. Working paper No. W98-001. [//iber.Berkeley.edu](http://iber.Berkeley.edu) August 2003

Schneider-Sliwa, Rita 1996: Hyper-Ghettos in amerikanischen Großstädten: Lebensräume und Konstruktionsprinzipien der urban underclass. In: Geographische Zeitschrift 84,1996, S. 27-42

Thernstorm, Stephan; Thernstorm, Abigail 1997: America in Black and White. One nation, indivisible.

New York: Touchstone

Turner, Margery A. 2003: Strengths and Weakness of Housing Voucher Programs. The Urban Institute. www.urban.org Oktober 2003

Wacquant, L. J. D. 1996: Red Belt, Black Belt: Racial Division, Class Inequality and the State in the French Urban Periphery and the American Ghetto. In: Migione, Enzo (ed): Urban poverty and the underclass. Oxford, Cambridge, Mass.: Blackwell. Urban Research Publications Ltd. S. 234-275

Walker, Chris; Weinheimer, Mark 1997: Community Development Corporations in the 1990s. www.urban.org September 2003

Wilson, William J. 1987: The truly disadvantaged. The inner city, the underclass and Public Policy. Chicago: The University of Chicago Press.

Wilson, William J. 1996: When work disappears: the world of the new urban poor. New York: Knopf: Distribution by Random House, Inc.

Internet:

www.bpb.de/wissen/04693598880817538387884965425198,0,0,Wohnungspolitik.html Bundeszentrale für politische Bildung

www.bmvbw.de Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

www.census.gov: Statistisches Bundesamt der USA, August/September 2003

www.destatis.de/themen/d/thm_bauen.htm

Statistisches Bundesamt Deutschland

www.eu-employment-observatory.net, September 2003

www.europa.eu.int, September 2003

www.europarl.eu.int, September 2003

www.fgw.at/wbfoe, Oktober 2003

www.hud.gov: Department of Housing and Urban Development. Hier finden sich Informationen zur Arbeit des HUD, August 2003

www.huduser.org Diese Website bietet Informationen für Teilnehmer an stadtpolitischen Programmen, August 2003

www.sozialpolitikvergleich.de, Dezember 2003

www.urban.org, Oktober 2003

www.rsb4.de/avanti07-0801/wohnenindeutschland.htm AVANTI, Juli/ August 2001

4. Soziale Stadtpolitik im europäischen Vergleich

Peter Aigner, Florian Schalke, Sophie Steybe, Timon Perabo

4.1	Einleitung	42
4.2	Soziale Stadtpolitik in den Niederlanden	42
4.2.1	Historische Entwicklung der Wohnungspolitik.....	42
4.2.2	Die Programme der sozialintegrativen Stadtentwicklung im Einzelnen	44
4.2.3	Generelle Entwicklung	46
4.3	Soziale Stadtpolitik in Großbritannien	46
4.3.1	Entdeckung der benachteiligten Quartiere	46
4.3.2	Stadtpolitik unter Margaret Thatcher	47
4.3.3	Stadterneuerungspolitik im Wettbewerb	47
4.3.4	„New Deal for the Communities“ – Ziele, Handlungsfelder, Evaluation.....	48
4.3.5	Generelle Entwicklung	49
4.4	Soziale Stadtpolitik in Frankreich.....	49
4.4.1	Stadtpolitik nach dem 2. Weltkrieg.....	49
4.4.2	Stadtpolitik als Sozialpolitik.....	50
4.4.3	Generelle Entwicklung	52
4.5	Fazit.....	52
	Literatur	56

4.1 Einleitung

Mit dem Start des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ 1999 konnte bereits auf die Erfahrungen der Vorläuferprogramme aus anderen europäischen Ländern zurückgegriffen werden. Dementsprechend orientiert sich sowohl der Anspruch, als auch die Zielsetzung des deutschen Bund-Länder-Programms in weiten Teilen an diesen (vgl. Sander 2002). Die hilfreichsten Erfahrungen liegen dabei aus Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich vor. Bereits Ende der 70er Jahre bzw. Anfang der 80er Jahre versuchten diese Länder, benachteiligte Stadtteile mithilfe integrierter Handlungsprogramme zu revitalisieren. Diese Programme sind inzwischen überarbeitet und immer wieder verlängert worden. Inzwischen werden sie in fast jedem europäischen Land eingesetzt.

Im Folgenden sollen Programmansätze der Länder Europas vorgestellt werden, die über hohe Erfahrungswerte und entsprechende Programme verfügen, nämlich die Niederlande, Großbritannien und Frankreich.

4.2 Soziale Stadtpolitik in den Niederlanden

Für viele gelten die Niederlande noch immer als das ideale Modell eines Sozialstaates. Eine niedrige Arbeitslosigkeit (ab Ende der 90er Jahre bis heute lag die Arbeitslosenquote meist zwischen drei und vier Prozent), ein noch relativ intaktes soziales Sicherungssystem und die bekannte Liberalität der Bevölkerung, würden dazu führen, dass soziale Spannungen sich in Grenzen hielten – so die Meinung vieler. Doch auch wenn diese Rahmenbedingungen zu einem Großteil tatsächlich noch erfüllt sind - trotz der weltweiten Konjunkturkrise lag die Arbeitslosenquote gemäß Eurostat auch im Juli 2003 nur bei 4,1%, dem zweitniedrigsten Wert in der EU (vgl. www.eurostat.eu.int) - hat sich die Lage in den letzten Jahren in den Niederlanden besonders in den Städten drastisch verändert.

Die Armut für bestimmte Gruppen der Bevölkerung nimmt zu, Tendenzen der Ausgrenzung verfestigen sich in bestimmten Stadtteilen oder Quartieren. Eine Kombination von Entwicklungen in sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und räumlicher Hinsicht hat zu einer Häufung von sozioökonomischen Problemen geführt: Abwanderung von Unternehmen, Wanderung des wohlhabenden Teils der Bevölkerung in die Vorstädte, schlechtere Chancen für Migranten und besonders deren Nachkommen auf dem Arbeitsmarkt und Konzentration und Segregation ethnischer Gruppen sind nur einige der aktuell feststellbaren Großstadtprobleme (vgl. Kemper/Schmals 2000: 24). Nicht zuletzt durch hohe Kriminalitätsraten wird die dynamische Urbanität der städtischen Bevölkerung durch einen Mangel an Sicherheit und Lebensqualität abgelöst.

Neben diesen mess- und spürbaren Veränderungen kam es jedoch auch zu einem Mentalitätswandel in den Niederlanden. Gehörten einst Multikulturalismus und Toleranz zum Selbstverständnis des Landes und seiner Bewohner, so kippte diese Stimmung ab Ende der 90er Jahre. Die sensationellen 17% der „Lijst Pim Fortuyn“ bei der Parlamentswahl im Mai 2002 sind ein starkes Indiz hierfür. Und auch wenn die LPF bei den nächsten vorgezogenen Wahlen von 26 auf 8 Sitze schrumpfte, „ist der realistische Diskurs geblieben: Multikulturalismus gilt als politisch diskreditiert“ (Böcker/Tränhardt 2003: 4). Grund für diese Entwicklung dürfte sicherlich auch die Einsicht vieler Niederländer sein, dass es gerade der Multikulturalismus und die liberalen Überzeugungen waren, die zu vielen der heutigen Problemen in den Städten geführt haben. Dies lässt sich damit erklären, dass man es früher tolerierte, dass Zuwanderer sich dort ansiedelten, wo sie es wollten. Ende der 90er Jahre war die Gesellschaft plötzlich mit Quartieren in den Städten konfrontiert, die einen Immigrantenteil von über 60% aufwiesen (z.B. Rotterdam), von denen sich ein nicht unerheblicher Teil als „integrationsresistent“ erwies. Diese Entwicklung schürte die Angst vieler Niederländer vor einer weiteren, teils realen, teils imaginären, Ghettobildung in den Großstädten.

Um solche Tendenzen und Entwicklungen residentieller Segregation zu verhindern, gleich ob diese sozialer oder ethnischer Natur ist, haben fast ausnahmslos alle Regierungen der Niederlande seit dem Zweiten Weltkrieg versucht, eine Wohnungspolitik zu betreiben, die einer „sozialen Durchmischung“ der Bewohnerschaft höchste Priorität einräumt (vgl. Uitermark 2003: 531). Diese Politik und der Umstand, dass ein Großteil des Wohnungsbestandes nicht in Privatbesitz, sondern im Besitz von Wohnungsbaugesellschaften sind, machen es notwendig, zunächst die gesamte Wohnungspolitik der Niederlande zu beleuchten, da diese einen sehr viel größeren Einfluß auf das Wohnverhalten der Bürger hat als in anderen Ländern. Der zweite Teil der Untersuchung soll dann dem eigentlichen Thema dieses Kapitels, den Programmen der sozialintegrativen Stadtentwicklung, gewidmet werden.

4.2.1 Historische Entwicklung der Wohnungspolitik

Die Wohnungspolitik der Niederlande kann als relativ konstant bezeichnet werden. Aufbauend auf den frühen Sanitätsgesetzen, die im 19.Jhd. gegen die damaligen teilweise unmenschlichen Wohnbedingungen beschlossen wurden, ist das „Woningwet“ (Wohnungsgesetz) von 1901 noch immer die Grundlage der gegenwärtigen niederländischen Wohnungspolitik.

Wie in fast allen anderen europäischen Staaten auch, bestand nach dem 2. Weltkrieg aufgrund von Kriegs-

schäden und dem Zusammenbruch der Baubranche ein enormer Bedarf an neuem Wohnraum. Der bis dahin dominierende private Mietsektor war nicht mehr in der Lage, hier Abhilfe zu schaffen. Die Zwänge des Wohnraummangels in der frühen Nachkriegszeit erlaubten es nicht, den Wohnbau dem Markt und seiner Nachfrage zu überlassen. Deswegen wurden die knappen Wohnbauressourcen nach einem Quotensystem zugeteilt, welches unter den betroffenen Gemeinden einen gewissen Wettbewerb auslöste (vgl. Donner 2000: 410). Ab Mitte der 50er Jahre wurde die Schaffung von Wohnraum dann mehr und mehr von den „Woningcorporaties“ (Wohnbauvereinigungen) übernommen. Diese Wohnbauvereinigungen waren Stiftungen des Privatrechts, es gab also keine unmittelbare Verfügungsgewalt des Staates, sie waren aber zum Teil öffentlicher Leitung und Kontrolle unterworfen, die sich aus den teils erheblichen öffentlichen Darlehen und Zuschüssen erklärten. Mit dem Aufstieg dieser Vereinigungen begann auch die Debatte über die Belegungspolitiken, die eher die Arbeiterschaft begünstigten und nicht die wirklich Armen. 1968 beschloss das Parlament dann offiziell, dass die Vereinigungen sowohl den Haushalten mit einem niedrigen Einkommen, als auch den Haushalten mit mittlerem Einkommen Wohnraum zur Verfügung stellen sollten (vgl. Dielemann 1994: 455). Diese aktive Politik der Belegung mit ärmeren Haushalten, solchen mit mittlerem Einkommen, aber sogar auch mit wohlhabenden Personen, führt zu einer „sozialen Durchmischung“ der Bewohnerstruktur. Was in anderen Ländern als Fehlbelegungs politik kritisiert wird, spart in den Niederlanden soziale Folgekosten, da hier Ghettoisierungsprozesse und damit möglicherweise einhergehende Gewalt und Vandalismus nur vermindert auftreten (anderer Meinung ist Uitermark (2003), der die These aufwirft, die Annahme eine soziale Durchmischung der Bewohnerschaft wäre erstrebenswert, sei nie richtig begründet worden). Auf diese Weise sollten auch benachteiligte Viertel aufgewertet werden. Im Gegensatz zu anderen Ländern betreiben die Niederlande also eine gezielte Gentrifikation.

Das Festhalten am System der gemeinnützigen „Woningcorporaties“ hatte auch seine Begründung in der ungeminderten Nachfrage nach neuem Wohnraum. Während in anderen Ländern die Wohnungsfrage in den 70er Jahren teilweise gelöst schien, erreichte sie in den Niederlanden jetzt erst einen vorläufigen Höhepunkt. Dies ist damit zu erklären, dass die Familienstrukturen lange sehr christlich-calvinistisch geprägt waren. Die Familien blieben länger zusammen bevor der Nachwuchs die Familie verließ. Aufgrund „anderer“ Moralvorstellungen waren Familien außerdem verhältnismäßig größer als anderswo in Westeuropa. Als sich diese moralisch-ethischen Werte in den 70er Jahren zu verändern begannen, gab es einen enormen Pool an jungen Leuten zwischen 20 und 25, die nun einen eigenen Haushalt gründen wollten (vgl. ebd.: 451).

Neben der Befriedigung des enormen Bedarfs, hatten die niederländischen Politiker den Wohnungsbau als makro-ökonomisches Steuerungsinstrument für sich entdeckt. Erstens wurde so die Bauindustrie mit ihrer Vielzahl von Arbeitsplätzen unterstützt, zweitens konnte man durch niedrige Mieten eine hohe Inflation und hohe Lohnsteigerungen vermeiden, was wiederum ausländische Investoren lockte (vgl. Donner 2000: 410). 1980 erlebten die Niederlande eine gravierende Rezession. Die Zinssätze bewegten sich um 10,0 %, die Errichtung von privatem Wohnungseigentum kam quasi vollständig zum Erliegen. Um die Wirtschaft wieder anzukurbeln, begann die Regierung ein umfangreiches Konjunkturprogramm, das den massiven Bau von sozialen Mietwohnungen beinhaltete (vgl. ebd.: 410). Um das stark geschrumpfte Staatsbudget nicht übermäßig zu belasten, wurden die Standards für die Wohnungen jedoch abgesenkt. Um das Budget noch weiter zu entlasten, wurden die Mieten relativ drastisch erhöht, so dass die Wohnungsbaugesellschaften weniger auf staatliche Subventionen angewiesen waren. Nach dem Anheben der Mieten befanden sich diese jedoch noch immer auf dem durchschnittlichen westeuropäischen Niveau (vgl. Dielemann 1994: 457).

1990 schließlich wurde das „Heerma-Memorandum“ vom Parlament verabschiedet. Dieses forderte die Erhöhung der Eigentümerquote und eine stärkere Förderung von wirklich Bedürftigen durch Wohngeld (vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993: 35ff). In diesem Memorandum war auch die stärkere Abkoppelung der Wohnungsbaugesellschaften vom Staat vorgesehen, die inzwischen vollzogen ist. Es war jedoch diese Abkoppelung, die die niederländischen Wohnungsbaugesellschaften weniger anfällig für Kritik machte, die generell eher dem Staat gilt. Ebenso waren sie in ihrer Vorgehensweise nun nicht mehr durch Regierungs- oder Politikwechsel gefährdet. Diese Tatsachen, gepaart mit der - im Gegensatz zu deutschen Baugesellschaften der 70er und 80er Jahre - hohen Effizienz und dem erneuten Bedarf der niederländischen Gesellschaft nach mehr Wohnraum, haben dazu geführt, dass der niederländische gemeinnützige Wohnungsbau nie ernsthaft in Frage gestellt wurde (vgl. Dielemann 1994: 462) und ein bedeutendes Mittel in der Wohn- und Stadtpolitik der Niederlande geblieben ist.

4.2.2 Die Programme der sozialintegrativen Stadtentwicklung im Einzelnen

Stadterneuerungsprogramme, die nicht nur städtebaulicher Natur sind, sondern auch eine soziale Komponente aufweisen, gibt es in den Niederlanden seit Mitte der 80er Jahre. Seit diesem Zeitpunkt wurden mehrere Programme gestartet, die sich teilweise sukzessive ersetzen um immer wieder neue Impulse zu setzen. Diese Programme sollen nun im Einzelnen erläutert werden.

„Probleemcumulatie-gebieden-beleid (PCG-beleid)“ - Programm für Problemerkumulationsgebiete

Als das erste, groß angelegte nationale Programm, kann das 1985 gestartete „PCG-beleid“ angesehen werden. Dieses zunächst auf vier Jahre begrenzte experimentelle Programm sollte hauptsächlich in den Altbauquartieren der großen und mittelgroßen Städte greifen und verfolgte einen integrativen Ansatz. Die Bereiche Wohnen, Bildung, Wohlfahrt und Arbeit sollten inhaltlich koordiniert werden, um in Gebieten, die eine hohe Arbeitslosigkeit oder ein großes Maß an Armut aufwiesen, eine generell höhere Lebensqualität zu schaffen (vgl. Kemper/Schmals 2000: 26). Obwohl das Innenministerium die 30 Quartiere in 16 Städten bestimmte, hatten die Kommunen die tatsächliche Verfügungsgewalt über die finanziellen Ressourcen. Statt aus vielen Fördermittelquellen Gelder zu beziehen, konnten sie jetzt die finanziellen Mittel aus einem Fond beziehen und eigenständig für eine selbst entwickelte Lösungsstrategie ausgeben. Zwar gab die Zentralregierung gewisse Leitlinien vor, was generelle Ziele und Verfahrensweisen anging, doch hatten die Kommunen genügend Spielraum, eigene Regelungen zu treffen, die ihrer spezifischen Situation am ehesten gerecht wurden (vgl. Froessler 1994: 110). Das „PCG-beleid“ wurde oftmals mit bereits bestehenden örtlichen Initiativen oder Projekten verknüpft. Um die verschiedenen Maßnahmen des Projekts zu koordinieren bzw. die Umsetzung zu kontrollieren, wurden Projektgruppen oder Koordinatoren eingesetzt. Nach dem vierjährigen Versuchszeitraum wurde das Projekt noch jeweils zweimal um ein Jahr verlängert.

„Sociale vernieuwing“ – Programm zur Sozialen Erneuerung

Trotz des „PCG-beleid“ verschärfte sich die soziale Polarisierung in den niederländischen Städten Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre zunehmend. Diese Entwicklung und der Regierungswechsel im Jahr 1989 führten zusätzlich dazu, dass das bisherige Programm zur Stadtentwicklung als nicht ausreichend betrachtet wurde. Es wurde folglich durch ein noch ehrgeizigeres Programm zur „Sozialen Erneuerung“ abgelöst.

Neu an diesem Programm war unter anderem, dass es nicht nur einige Modellkommunen gab, sondern dass

alle niederländischen Gemeinden partizipieren konnten. Genauso wenig wie das Projekt nicht räumlich begrenzt war, war es auch zeitlich nicht begrenzt. Man verstand die „Soziale Erneuerung“ also nicht mehr als temporäres Programm, sondern vielmehr als dauerhafte Implementation einer neuen Politik (vgl. Kemper/Schmals 2000: 29). Drei Handlungsfelder sollten im Mittelpunkt dieser neuen Politik stehen; dies waren 1. Arbeit, Bildung und Einkommen, 2. Verbesserung der Qualität des Wohn- und Lebensumfeldes und 3. Innovation auf soziokulturellem Gebiet, sowie die Neuorganisation des Systems sozialer Dienste und öffentlicher Organisationen.

Ähnlich wie beim „PCG-beleid“ mussten sich die beteiligten Gemeinden an vertraglich vereinbarte Rahmenbedingungen halten, hatten jedoch freie Hand in der Ausgestaltung der Maßnahmen, um auf ihre spezifischen Probleme zu reagieren. Das Programm wurde schließlich sogar 1998 in einem „Gesetz zur Sozialen Erneuerung“ verankert und seine Leitlinien sind ins Routinehandeln für viele Gemeinden aufgenommen (vgl. ebd.: 30).

„Groten stedenbeleid“ – Großstadtpolitik

Da sich die vier größten Städte der Niederlande, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht, Anfang der 90er Jahre in einem noch viel größeren Maße den Folgen des Strukturwandels und der Globalisierung ausgesetzt sahen, als die kleineren Städte, forderten diese vier Städte 1994 gemeinsam ein weiteres Programm zur Revitalisierung ihrer Problemquartiere. Da im gleichen Jahr eine neue Mitte-Links-Koalition die Regierungsgeschäfte übernahm, die eine eben solche Politik sogar in ihr Regierungsprogramm aufgenommen hatte (vgl. Priemus u.a.1997: 677), wurden die Bitten der großen Städte schnell akzeptiert. Anfang 1995 schließlich wurde der Vertrag zwischen den „großen Vier“ und der Regierung unterschrieben. Die Beschränkung auf diese vier Städte rief jedoch auch Unverständnis hervor, besonders bei jenen Städten die zwar etwas kleiner waren, jedoch unter den gleichen Problemen litten. Noch im selben Jahr folgten deswegen die sog. „G15-Städte“ und 1997 kamen noch die „G6-Städte“ hinzu. Möglich wurde diese Ausweitung auf 25 Städte durch eine überraschend günstige Haushaltslage des Staates, außerdem führte die Ausdehnung zu einem größeren politischen Rückhalt (vgl. ebd.: 679).

Die primären Ziele der „Großstadtpolitik“ stellen sich laut Kemper und Schmals (2000) wie folgt dar:

Arbeitsplätze und Einkommen: Schnell wurde entschieden, dass eine noch größere Gewichtung auf ökonomische Ziele stattfinden müsse. Dieses neue Ziel entsprang der Erkenntnis, dass die hohe Konzentration von Arbeitslosen, besonders Langzeitarbeitslosen, das größte Problem darstelle. Als Mittel hiergegen sollten primär die Mittelstandsförderung, Steuererleichterungen, Ausnahmegenehmigungen, Neuausweisung von Gewerbeflächen, sowie eine verstärkte Innovationskultur

z.B. durch Netzwerke und verstärkten Wissenstransfer dienen.

Bildung: Durch eine verstärkte Bildungsoffensive will man eine Reihe von Zielen erreichen. Hierzu gehören ein Ende der sozialen Ausgrenzung, eine deutliche Reduzierung von Schulabgängern ohne Abschluß (besonders unter Zuwanderern), die Verbesserung der Aussichten von arbeitslosen Jugendlichen, sowie die Integration von Minderheiten, gerade auch um diese später für das Bildungssystem zu gewinnen. Erreicht werden sollten diese Ziele durch eine stark verbesserte Zusammenarbeit von Schulen und Behörden, sowie durch erhöhte Ressourcenzuweisungen.

Soziale Fürsorge: Die Idee einer verbesserten Fürsorge von den wirklich Bedürftigen wie z.B. Obdachlosen, Abhängigen und psychisch Gestörten durch die Sozialämter entspringt dem Gedanken, dass diese nicht nur eine Gefahr für sich selbst sind, sondern dass diese teilweise auch eine potentielle Gefahr für ihre Umgebung darstellen. Drei Ziele stehen hier im Vordergrund. Einmal soll sichergestellt werden, dass gefährdete Personen gar nicht erst in das soziale Netz fallen, zweitens dass das soziale Sicherungsnetz funktioniert, wenn es jemand wirklich benötigt, und drittens schließlich dass niemand dauerhaft auf das soziale Sicherheitsnetz angewiesen ist.

Sicherheit: Der evidenten Niedergang der objektiven und besonders der subjektiven Sicherheit in vielen Gebieten führt in vielen Städten zu einer Verwaisung des öffentlichen Raumes und zu einer immer stärkeren Abgrenzung zwischen einzelnen Vierteln. Um diesen Trend umzukehren, soll die Kriminalität – insbesondere die Jugendkriminalität – verschärft bekämpft werden. Erreicht werden soll dieses Ziel durch eine stärkere Überwachung sowie mehr staatlichem und privatem Wachpersonal.

Lebensqualität: Immer wieder wird das Ziel einer erhöhten Lebensqualität postuliert. Diese soll durch die oben genannten Maßnahmen sowie Arbeit auf lokaler Ebene erreicht werden. Insbesondere sollen hier die Gemeinden und z.B. Wohnungsbaugesellschaften mit den Bewohnern zusammenarbeiten, um dieses Ziel zu erreichen.

Um die „Großstadtpolitik“ möglichst effektiv zu gestalten, wurde eigens ein spezielles Ressort geschaffen, das sog. „Ministerium für große Städte und Minderheitenpolitik“, das auf Regierungsebene die Ministerien und Mittel koordiniert (vgl. Sander 2002). Insgesamt standen an gebündelten und zusätzlichen Mitteln von 1995 bis 2002 ca. 7,7 Mrd. Euro zur Verfügung. Ein wichtiges Kriterium ist auch eine möglichst hohe Eigeninitiative seitens der Städte, verbunden mit einem Politikansatz von „unten nach oben“. Im Rahmen dieser Eigeninitiative können die einzelnen Städte mit dem Ministerium auch Schwerpunkte aushandeln, die sie als besonders gravierend empfinden (vgl. Musterd/Murie

2002: 12). Seit 1998 existiert die Neuerung, dass die Städte Entwicklungspläne für einen Zeitraum von zehn Jahren vorzulegen haben.

Neu an diesem Programm ist auch das relativ ehrgeizige Evaluierungsprogramm. Dieses besteht aus zwei Stufen. Als erstes führen die Städte eine Selbstanalyse und Auditingverfahren durch, welche allerdings durch unabhängige Besuchskommissionen kontrolliert werden. In einem zweiten Schritt gibt ein externes Institut – angesiedelt an der Universität Rotterdam – einen jährlichen Monitoringbericht heraus in dem über Fortschritte oder Mängel berichtet wird.

Obwohl die aktuelle „Großstadtpolitik“ als relativer Erfolg und vielversprechender Ansatz gepriesen wird (vgl. Kemper/Schmals 2000: 33), gibt es auch Kritik zu üben. So ist zu bemängeln, dass sie zwar in vielen Quartieren Erfolge zeigte, nicht jedoch in den am negativsten betroffenen; hier besteht Bedarf an einer weiteren Intensivierung der Arbeit. Ein Grund hierfür mag auch sein, dass die Einbindung der Bevölkerung weitestgehend als gescheitert angesehen werden kann. Dies bezieht sich besonders auf niedrigere Schichten und im besonderen Maße Migranten, die fast gar nicht erreicht werden konnten (vgl. Uitermark 2003: 542). Priemus u.a. (1997: 687) kritisieren zusätzlich die relativ willkürliche Auswahl der mittelgroßen Städte und einen Mangel an baulichen Maßnahmen, ein Punkt der in vergleichbaren Ländern mit Stadterneuerungsprogrammen sicherlich Verwunderung hervorrufen würde. Auch müsste ein langfristiges Leitbild entwickelt werden.

Als äußerst positives Merkmal soll hier noch hervorgehoben werden, dass gerade die Symbiose aus einer nationalen Regierung die das Programm unterstützt und den Kommunen, die sich schnell auf neue Veränderungen und Rahmenbedingungen einstellen können, zu einer hohen Effizienz in der Umsetzung der postulierten Zielsätze führt.

Bauliche Maßnahmen – das Restrukturierungsprogramm Neben den sozialintegrativen Stadtentwicklungsprogrammen gibt es seit 1997 auch ein Restrukturierungsprogramm, welches zu einem großen Teil baulicher Natur ist. Ein weiterer wichtiger Ansatz dieses Programmes ist es jedoch auch die Eigentümerquote in den Quartieren zu steigern. Diese soll von 18 % auf 45 % erhöht werden. Beide Maßnahmen sollen dazu führen, dass Haushalte, die über ein großes soziales, kulturelles und ökonomisches Potential verfügen die Viertel nicht verlassen, bzw. diesen Haushalten einen Anreiz zu geben, in ein solches Quartier zu ziehen. Generell soll dies zu einer Aufwertung der Viertel führen.

Insgesamt sind in dem Programm 170 Gebiete vertreten, von denen ca. zwei Drittel aus der Nachkriegszeit stammen. In diesen 170 Programmgebieten leben fast 750.000 Haushalte, was einer Quote von fast 12 % aller Haushalte gleich kommt. Schon kurz nach der Einführung des Restrukturierungsprogramms wurde es eng

mit der aktuellen Großstadtpolitik abgestimmt (vgl. Uitermark 2003: 532).

4.2.3 Generelle Entwicklung

Auffällig an den Programmen in den Niederlanden ist, dass sie schon immer eine starke Gewichtung auf sozialintegrative Maßnahmen gelegt haben. Bauliche Maßnahmen standen meist im Hintergrund, wurden jedoch seit 1997 auch mit einem eigenen Programm gefördert. Als ein weiteres starkes Instrument der Stadtentwicklungspolitik muss auch die allgemeine Wohnpolitik gelten, die von vornherein eine starke residentielle Segregation verhindert hat.

Insgesamt ist eine Tendenz zu erkennen, dass eine immer größere Gewichtung auf die Stärkung von ökonomischen Strukturen gelegt wird. Auch soll eine Abkehr von der Versorgungsmentalität, hin zu einer Aktivierungspolitik erreicht werden. Auch die relative Selbstständigkeit der Städte im Handlungsrahmen der Programme wurde weiter ausgebaut. Zwar wurde hier auf lokaler Ebene gehandelt, die Verbesserung der Lebensqualität in problematischen Quartieren, besonders in Großstädten, wurde jedoch immer als nationale Aufgabe verstanden.

4.3 Soziale Stadtpolitik in Großbritannien

Im Folgenden soll nun die soziale Stadtpolitik in Großbritannien dargestellt werden. Dabei wird zunächst auf die Programme der Stadterneuerungspolitik ohne integriertes Handlungskonzept eingegangen, da die verantwortlichen Politiker ohne deren Scheitern wohl nicht zu einem Umdenken in Richtung eines gebündelten Ressourcenansatzes gelangt wären. Anschließend werden die Ansätze dargestellt, die bis zum heutigen Zeitpunkt praktiziert werden. Besonderes Augenmerk wird auf das aktuellste Programm „New Deal for the Communities“ gelegt.

In Großbritannien, dem Ursprungsland der Industrialisierung, verursachte der ökonomische Strukturwandel in den 70er Jahren eine extreme Form von sozialen und ökonomischen Problemen. Die staatliche Ökonomie beruhte bis dahin auf industriellen Arbeitsplätzen. In der Zeit von 1971 bis 1995 betrug der Verlust dieser Arbeitsplätze 30%. Hinzu kam, dass, wie in Deutschland, das Durchschnittsalter der Bevölkerung bei stabilem Wachstum stieg.

Es setzte eine Abwanderung der mobilen und qualifizierten Bevölkerungsgruppen aus dem Norden in den Süden Großbritanniens ein. So entstand eine polarisierte Bevölkerungsstruktur, die folgendermaßen beschrieben werden kann: in bestimmten Regionen - betroffen waren besonders die Stadtkerne großer Städte – konzentrierten sich schlecht qualifizierte, geringverdienende

und arbeitslose Bevölkerungsgruppen. Auch der Wohnbestand wies in diesen Problemgebieten erhebliche Mängel auf.

Die Verantwortung für die Stadtpolitik lag in Großbritannien hauptsächlich beim Umweltministerium (Department of the Environment/ DoE, heute das DTLR/ Department for Transport, Local Government and the Regions). Teilweise waren aber auch andere Ministerien für die Stadtplanung zuständig. Diese Überschneidung der Kompetenzen stellte ein enormes Hindernis für die Entwicklung koordinierter und integrierter Handlungsstrategien dar.

In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur ersten Phase der Stadterneuerungspolitik vernachlässigten die Regierungen die Pflege der innerstädtischen Quartiere und konzentrierten sich darauf, „new towns“ zu planen und zu gründen. Die Innenstädte wurden als nicht geeignete Wohngebiete betrachtet. Das prognostizierte Bevölkerungswachstum sollte durch die neuen Städte und Siedlungen an den Peripherien der Großstädte aufgefangen werden. Diese Politik unterlag staatlicher Kontrolle und Steuerung. Bis Ende der 60er Jahre herrschte also eine (Stadt-)Politik der Dezentralisierung und Suburbanisierung.

Man kann die britische Stadt- und Stadterneuerungspolitik in drei wichtige Phasen einteilen:

Phase 1969-1979, in der die benachteiligten Quartiere entdeckt wurden, die Phase 1979-1990, die von der Stadtpolitik der Regierung Thatchers beeinflusst war und die Phase 1990-heute, in der ein Umdenken von der Stadterneuerungspolitik zur sozialen Stadtpolitik zu vermerken ist.

4.3.1 Phase 1: Entdeckung der benachteiligten Quartiere

Die bereits oben beschriebenen sozialen und ökonomischen Probleme führten Anfang der 70er Jahre zu einem Richtungswechsel in der Stadtpolitik. Es wurden erste Programme zur Instandsetzung der benachteiligten Quartiere initiiert. 1969 wurde das Programm „General Improvement Areas (GIA)“ gestartet und 1972 das Programm „Housing Action Areas (HAA)“. Diese Programme standen unter der Maxime der Abwendung von Dezentralisierung und Suburbanisierung. Die Regierung stellte zu der Verbesserung dieser Quartiere die finanziellen Mittel bereit.

4.3.2 Phase 2: Stadtpolitik unter Margaret Thatcher

Mit der Wahl Margaret Thatchers zur konservativen Premierministerin 1979 änderte sich der Fokus der Stadtpolitik in Großbritannien. Das neo-liberale Staats- und Ökonomieverständnis der Konservativen war die Grundlage für den Ansatz „Rolling back the state“, d.h. es wurden nicht nur staatliche Sozialprogramme gekürzt, sondern auch die Förderung des öffentlichen bzw. kommunalen Wohnungsbaus eingestellt. Das Hauptaugenmerk dieser Regierung lag auf der Unterstützung eines ökonomischen (Wieder-)Aufschwungs. Um neue Arbeitsplätze zu schaffen, neue Betriebe zu gründen und die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen wurde eine unternehmerfreundliche Politik gefahren. Das bedeutete für die Stadtpolitik, dass öffentliche Gelder hauptsächlich dafür benutzt wurden, Investoren des privaten Sektors anzulocken. Soziale und gemeinschaftsorientierte Projekte konnten sich mit dieser Vorgabe nicht realisieren lassen, da sie erstens kein privates Kapital anzogen und zweitens zu hohe Kosten verursachten. Im Mittelpunkt der Stadterneuerungspolitik standen also kapitalgesteuerte Partnerschaften zur ökonomischen Erneuerung der Quartiere. Dementsprechend konzipiert waren auch die Programme zur Aufwertung der benachteiligten Stadtteile. Anfang der 80er Jahre wurde mit der Einführung der „Enterprise Zones“ der günstige Verkauf von städtischen Flächen an Unternehmen gestartet, um so Investoren anzulocken. Mit der Einrichtung der „Urban Development Corporations (UDCs)“ 1981 wurden zwölf marktorientierte Entwicklungsgesellschaften gegründet, deren Rechte bei Landerwerb, Planungsgenehmigung und der Vergabe von staatlichen Fördermitteln lag. Durch die Umnutzung altindustrieller Flächen sollten die UDCs den Wandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft vorantreiben. Es wurden hauptsächlich Büros, Hotels und Einkaufszentren gebaut, die weder neue Investoren in die Städte lockten, noch einen positiven Effekt für die Gesamtsituation der Stadt erreichten. Dies erkannte auch die Regierung und versuchte mit Hilfe weiterer Programme die Situation zu verbessern.

1986 wurden die „Task Forces“ eingerichtet und kurz darauf die „City Action Teams“. Beide Programme zielten darauf ab, mit extra gebildeten Arbeitsgruppen, die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und der Kommunalverwaltung zu verbessern und damit die ökonomische Entwicklung in den Gebieten zu fördern.

1988 wurden die Aktion „Housing Action Trusts“ ins Leben gerufen. Es handelte sich hierbei um eine eigenständige Eigentums- und Verwaltungsorganisation, die ehemals kommunalen Wohnungsbestand an die Mieter verkaufen sollte. Für den Kauf wurden staatliche Subventionen zur Verfügung gestellt. Es konnte jedoch nur der attraktive Bestand verkauft werden. Die

Großwohnsiedlungen und Gebäude mit schlechter Bausubstanz blieben im kommunalen Besitz.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Stadterneuerungspolitik unter Thatcher die Einflussnahme der Bevölkerung und der kommunalen Verwaltung schwächte und dass sich die Situation in den Innenstädten verschlechterte. Die geschaffenen Partnerschaften waren unkoordiniert, unkontrolliert und kapitalgesteuert. Die Hauptakteure waren die Nationalregierung und der privatwirtschaftliche Unternehmenssektor. Es entstanden neue Bürokomplexe, Hotels, Eigentumswohnungen, usw., dabei wurden die örtlichen Bedürfnisse jedoch nicht beachtet. Die rein baulichen Aufwertungsmaßnahmen in den benachteiligten Quartieren verbesserten nicht wie erhofft die Lebensqualität der Bewohner, da die sozialen Probleme wie Arbeitslosigkeit, schlechter Gesundheitszustand usw. nicht gelöst wurden.

4.3.3 Phase 3: Stadterneuerungspolitik im Wettbewerb

Die Programme der 90er Jahre „Estate Action“, „City Challenge“, „Single Regeneration Budget & Challenge Fund“ und „New Deal for the Communities“ sind als Reaktion auf die Verschlechterung der Situation in den Problemquartieren zu betrachten. Die Abwärtstrends waren besonders im Norden sichtbar. Im Mittelpunkt der meisten dieser neuen Programme stand vor allem der Wettbewerbsgedanke. Über die Vergabe der staatlichen Subventionen für die Stadt- und Quartierserneuerung entschieden nun Verfahren, bei denen nach von der Nationalregierung vorgegebenen Kriterien die Förderwürdigkeit kommunaler Projekte geprüft und später dementsprechend die Förderung beschlossen wurde. Die Programme distanzieren sich nicht völlig von der Zusammenarbeit mit privaten Investoren, aber sie betonten wieder stärker die Interventionsmöglichkeiten der Bevölkerung und der lokalen Verwaltung.

Das erste, noch Mitte der 80er Jahre gestartete, Programm war „Estate Action“. Dieses Programm bezog sich vor allem auf die Verbesserung der Situation in den Großwohnsiedlungen. Nachdem anfänglich nur bauliche Maßnahmen unternommen wurden, erweiterte sich der Ansatz mit der Zeit. Man stellte fest, dass rein bauliche Verschönerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen die sozialen und ökonomischen Probleme der Bewohner nicht lösten und erweiterte das Programm. Zusätzlich sollte auch die Sicherheit in den Gebieten verbessert werden. „Estate Action“ war damit das erste Programm, in dem ansatzweise nicht nur auf die ökonomische Erneuerung der Quartiere, sondern auch auf die Verbesserung sozialer Zustände gesetzt wurde.

Das Programm „City Challenge“ startete 1992 und wurde als erstes Programm in Form eines Wettbewerbs ausgeschrieben. Dabei war die Bündelung verschie-

dener Ressourcen Voraussetzung, um als Stadtteil in das Programm aufgenommen zu werden. Das Hauptziel war eine Kombination aus baulicher und ökonomischer Erneuerung. Außerdem sollten die Arbeitsmarktchancen der Bewohner der Gebiete verbessert werden. Das „City Challenge“-Programm vernachlässigte aber die Einflussnahme der Kommunen und der lokalen Initiativen. Diese konnten die Umsetzung der Projekte nicht mitbestimmen, da die Bewilligung und die Vergabe staatlich kontrolliert wurden.

Das Programm „City Challenge“ wurde später in das „Single Regeneration Budget“ integriert.

Das „Single Regeneration Budget“ wurde 1993/94 eingerichtet und fasste 20 verschiedene Einzelprogramme aus fünf verschiedenen Ministerien zusammen. Das Programm entstand aus der Erkenntnis heraus, dass eine Konzentration auf die Wirtschaft zwar der Gesamtsituation in Großbritannien gut tat, aber die Problemquartiere nicht davon profitieren konnten.

Dieses Förderprogramm zielte durch die Aufnahme von „multisektoralen Partnerschaften“ hauptsächlich auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, der Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen, der Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, der sozialen und baulichen Umwelt, der Sicherheit und der Lebensqualität ab. Auch hier wurden Subventionen nach Wettbewerbskriterien vergeben.

4.3.4 „New Deal for the Communities“ – Ziele, Handlungsfelder, Evaluation

Nach dem Wahlsieg von New Labour wurde im Januar 2001 ein Aktionsplan initiiert, aus dem dann das Programm „New Deal for the Communities“ hervorging. Ziel ist die Revitalisierung der am meisten deprivierten Teile des Landes (vgl. Neighbourhood Renewal Unit 2002b). In 10-20 Jahren soll keiner mehr durch sein Wohngebiet benachteiligt werden (vgl. Neighbourhood Renewal Unit 2002a). Hinter der Initiierung dieses Programms steht die Erkenntnis, dass die Vorläuferprogramme zu fragmentartig und kurzzeitig geplant waren. Der „New Deal for the Communities“ ist auf eine Laufzeit von 10 Jahren festgelegt worden. Dabei betrug die Förderung für die Jahre 1999/2000 138 Mio. Euro, für die Jahre 2000/2001 345 Mio. Euro und für die Jahre 2001/2002 621 Mio. Euro (vgl. Sander 2002).

Das Programm „New Deal for the Communities“ konzentriert sich auf die Verbesserung der ärmsten 10% der Quartiere in England. Betroffen sind ganz unterschiedliche Gebiete, die Skala reicht von Quartieren in großen Städten wie Manchester, Liverpool, Birmingham und London bis zu Teilen von Cornwall und Cumbria. Die höchste Konzentration von benachteiligten Quartieren ist allerdings in folgenden vier Region zu vermerken: North West (hier befinden sich 25,7% der am meisten deprivierten Gebiete Englands), North East

(19%), London (18%) und Yorkshire und Humberside (9,4%). Einige Bevölkerungsgruppen sind besonders betroffen, z.B. leben 70% aller Menschen, die einer ethnischen Minderheit angehören, in den 88 am meisten deprivierten Regionen, verglichen mit 40% der allgemeinen Bevölkerung (vgl. Neighbourhood Renewal Unit 2002a). Die Festlegung der benachteiligten Gebiete erfolgt über eine kleinräumliche Statistik, in dem der Wahlbezirk die kleinste räumliche Einheit bildet. Dann werden Hauptindikatorenbereiche (Einkommen, Beschäftigte, Gesundheit, Bildung, Wohnen und Infrastruktur) mit jeweils spezifischen Einzelindikatoren gebildet. Diese Hauptindikatoren werden gewichtet und so ein „Index of Multiple Deprivation“ errechnet (vgl. Sander 2002). Der Index ermöglicht eine sehr genaue Betrachtung der Quartiere und bietet eine gute Grundlage für spätere Evaluationen.

Die Probleme in den benachteiligten Stadtteilen sind überall gleich: Massenarbeitslosigkeit, schlechte Bildung und Bildungschancen, schlechte Gesundheitsvorsorge, niedrigere Lebenserwartung, schlechte Wohnzustände und eine hohe Kriminalitätsrate.

Der „New Deal for the Communities“ setzt zur Lösung bzw. Abmilderung dieser Probleme auf die Bündelung politischer Aktivitäten bereits an oberster Stelle: beim Premierminister mit zentralen Arbeitsteams. Die Programmphilosophie richtet sich nun stärker auf die Beachtung der lokalen Bedürfnisse.

Die Aufnahme in das Programm verläuft über einen dreistufigen Wettbewerb, innerhalb dessen sich Stadtteile auf Grundlage von den Vorgaben der Regierung für die jeweiligen Programmstufen bewerben müssen (vgl. Fasselt 2001). Die Voraussetzung für die Teilnahme am Programm ist die Bildung von „Local Strategic Partnerships“. Sie werden von der lokalen Verwaltung initiiert und stellen einen Zusammenschluss lokaler Vertreter aus Verwaltung, öffentlichen und privaten Organisationen sowie staatlichen Stellen dar.

Zu dem Programm „New Deal for the Communities“ wurden verschiedene Evaluationen durchgeführt, um zu überprüfen, inwieweit der Ansatz erweitert werden muss bzw. um den Gebieten mit Entwicklungsbedarf Handlungsfelder zu eröffnen. Unter besonderer Beobachtung standen dabei die Partnerschaften, da sie in dem Programm, wie oben erörtert, eine zentrale Rolle einnehmen. Die „Neighbourhood Renewal Unit“ hat z.B. im Februar 2002 ein „National Evaluation Team“ gegründet, das eine Zwischenevaluation über das Nachbarschaftsmanagement in dem Programm anfertigte.

Eine wichtige Position nehmen die multisektoralen Partnerschaften ein. So wurde festgestellt, dass das Engagement der Mitglieder einer solchen Partnerschaft variieren kann. Engagement lässt sich besonders da feststellen, wo auch ein Eigeninteresse besteht. Außerdem wird eine Aussage darüber getroffen, wie die Partnerschaftsstrukturen aufgebaut sind. So hat eine Durchschnittspartnerschaft 21 Mitglieder. Die Struktur

einer solchen Partnerschaft sollte einfach sein und es wird darauf hingewiesen, dass es Zeit kostete, bis sie effektiv arbeitet (vgl. Neighbourhood Management Evaluation 2003).

Diese Zwischenevaluationen und Einzeluntersuchungen geben allerdings meist nur Anregungen zur weiteren Vorgehensweise. Über die Effektivität des Programms liegen bisher keine umfassenden Evaluationen vor.

4.3.5 Generelle Entwicklung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Programme der 90er Jahre aus den Fehlern der Stadterneuerungspolitik in der Vergangenheit lernten. So wurde der Einfluss des Privatsektors geschwächt und die Position der lokalen Bevölkerung und Verwaltung gestärkt. Außerdem erkannte man, dass die sozialen und ökonomischen Probleme in den Problemgebieten nicht nur durch Bau- und Wirtschaftsmaßnahmen gelöst werden können, sondern dass es einer nachhaltigen Politik bedarf, welche die Nachbarschaft nicht als passive Zone ansieht und in die Projekte möglichst viele unterschiedliche Akteure mit einbezogen werden.

4.4 Soziale Stadtpolitik in Frankreich

In Frankreich konzentrieren sich soziale Konflikte besonders auf die Großsiedlungen in oder am Rande der Ballungsgebiete. Die gewalttätigen Unruhen Anfang der 90er Jahre in den Banlieues von Lyon und Marseille bringen die Probleme der Vorstädte drastisch ins Bewusstsein. Die Gründung des Stadtministeriums 1990 ist eine der Reaktionen darauf (vgl. Albertin 1993).

Französische Politik ist in den letzten 50 Jahren (diese Zeitspanne soll hier -vor allem aus Gründen der Vergleichbarkeit- im Blickfeld stehen) mit problematischen Entwicklungen der Städte konfrontiert.

Man begegnet den Problemen mit unterschiedlichen Strategien, meist mit mäßigem Erfolg. Als roter Faden von der unmittelbaren Nachkriegszeit bis heute lässt sich eine Umorientierung von rein baulichen Maßnahmen über Beschäftigungs- und Integrationsprojekte für benachteiligte Gebiete bis hin zu weitläufigen Projekten mit ganzheitlichem Ansatz auf Stadtniveau erkennen (vgl. Blanc 2002). Wir wollen die jeweils wichtigsten Intentionen aufzeigen.

4.4.1 Stadtpolitik nach dem 2. Weltkrieg

Frankreich ist nach dem Zweiten Weltkrieg mit einem enormen Mangel an Wohnraum konfrontiert. Dieser ist in erster Linie das Resultat einer strengen staatlichen Kontrolle der Mieten seit 1914, was einen starken Rückgang der Investitionen auf dem Wohnungsmarkt

zur Folge hat, so dass nach 1945 rund zwei Millionen Wohneinheiten fehlen (vgl. McCrone/Stephens 1995). In Verbindung mit dem Geburtenanstieg der Nachkriegszeit verschlechtert sich die Wohnsituation breiter Bevölkerungsschichten (ebd.). Dennoch wird das Wohnungsproblem erst Ende der 50er Jahre entsprechend in Angriff genommen.

So entstehen im Laufe der 60er hunderttausende Wohneinheiten des sozialen Wohnungsbaus in moderner, komfortabler Hochhaus-Bauweise an der Peripherie der großen Städte - gepaart mit einer Aufwertung minderwertigen Wohnraums in der Innenstadt (vgl. Blanc 2002).

Die modernen Siedlungen sind zu diesem Zeitpunkt sehr gefragt, ein großes Spektrum der Gesellschaft lässt sich dort nieder. Bis zur frühen Mitte der 70er Jahre stehen die Banlieues ganz im Zeichen der "dreißig glorreichen Jahre", der durch stetes Wirtschaftswachstum und hohe Integrationskraft des Arbeitsmarktes gekennzeichnete Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg.

Diese Rahmenbedingungen bieten auch den Menschen, die vor allem aus Italien, Spanien und Portugal, sowie aus Nord- und Westafrika einwandern die Möglichkeit, sich über den Arbeitsmarkt in die französische Gesellschaft zu integrieren (vgl. Loch 1993).

Ein sich in wenigen Jahren vollziehender tiefgreifender Wandel verschlechtert die Lebensumstände der Vorstadtbewohner sowie das Image der Banlieues enorm. Dies hat mehrere Ursachen: Zum einen treten eine Reihe baulicher Mängel an den Gebäuden zu Tage, die von den Besitzern nicht erwartet und aus finanziellen Gründen auch nicht beseitigt werden. Dadurch verlieren diese Gebiete zusehends ihr positives, mit Modernität und Fortschrittlichkeit verbundenes Image einer modernen Lebensform, und die Bereitschaft der Bewohner auszuziehen, wächst.

Zum anderen beginnt die Regierung in dieser Zeit, das Wohnen im Eigenheim finanziell zu fördern. Für viele Familien oder Alleinstehende aus der Mittelschicht bietet sich so die Möglichkeit, die unattraktiv gewordenen Hochhausgebiete zu verlassen, um die Finanzierung eines Eigenheims in Angriff zu nehmen. Für die verlassenen Wohnungen finden sich oft keine Nachmieter mehr. So schließt sich ein Teufelskreis: Heruntergekommene Gebäude werden verlassen, ohne dass neue Mieter nachrücken. Dies bedeutet finanzielle Einbußen für die Vermieter, so dass diese nicht in der Lage sind, die fälligen Reparaturen vorzunehmen. Dies hat eine zunehmende Verschlechterung der Wohnungen zur Folge, was wiederum einen verstärkten Wegzug von Mietern bewirkt (vgl. Blanc 2002).

Hinzu kommt die Wirtschaftskrise dieser Jahre, auf die die französische Regierung unter anderem mit einem Anwerbestop für ausländische Arbeitskräfte reagiert. Die Folge ist ein zahlreiches Nachholen ihrer Familien durch die Arbeitsmigranten, was vor allem zwei Ursachen hat: Einerseits besteht von nun an nicht mehr die Möglich-

keit, zwischen den Familien im Ausland und Frankreich zu pendeln. Andererseits existiert für diese Menschen als Einzelpersonen kein Anspruch auf eine Sozialwohnung.

So belegen zunehmend mehr Arbeitsmigranten die Sozialwohnungen, die von der einheimischen Bevölkerung zurückgewiesen werden (vgl. Loch 1993). Die ohnehin wegen ihrer territorialen Herkunft und/oder ethnischen Zugehörigkeit von Ausgrenzung bedrohten Bevölkerungsgruppen werden durch ihre zunehmend stigmatisierte Wohnlage erst recht aus der restlichen Gesellschaft ausgeschlossen.

Seither sind die „Grands Ensembles“ in den Banlieus der französischen Großstädte Ort und Symbol sozialer Randgruppen und tiefgreifender sozialer Konflikte und Spannungen in der französischen Gesellschaft geworden.

Das Problem der großflächigen Segregation hat sich in der Großsiedlung in Frankreich viel früher und viel drastischer herausgebildet als in Deutschland (vgl. Neumann 1993). So wird in Frankreich sozio-ökonomische Ausgrenzung mehr auch als räumliches Problem thematisiert, als dies in Deutschland der Fall ist (vgl. Claussen 1996).

Die Bewohner dieser Gebiete sind zahlreichen Benachteiligungen ausgesetzt, die durch die Stigmatisierung der Orte noch verstärkt wird. Das Potential für soziale Konflikte ist oft größer und sichtbarer, als dies in der Mehrzahl der innerstädtischen Quartiere der Fall ist. Zusätzlich sind diese Konflikte für die Bewohner in höherem Maße mit Einschränkungen verbunden.

Nachfolgend sollen die Versuche des französischen Staates betrachtet werden, Lösungen für die genannten Probleme zu finden.

4.4.2 Stadtpolitik als Sozialpolitik

Der Zentralstaat ist wichtigster Akteur der Wohnungspolitik in Frankreich. Er allein verfügt über die gesetzliche Kompetenz in den relevanten Politikfeldern, kann auf allen administrativen Ebenen unmittelbaren Einfluß auf lokales Handeln ausüben und bindet die Kommunen durch Finanzmittelvergabe (vgl. Kemper/Schmals 2000).

"Habitat et Vie Sociale"

Die Einbeziehung sozialpolitischer Maßnahmen in ökonomische und städtebauliche Programme beginnt 1977 mit "Habitat et Vie Sociale" (HVS), einem von der Zentralregierung geplanten Programm, dessen wichtigste Ziele es sind, sowohl Wohnbedingungen als auch gesellschaftliches Zusammenleben in benachteiligten Gebieten zu verbessern (vgl. Blanc 2002). Durch die Verschärfung sozialer Konflikte und das Auftreten gewalttätiger Unruhen (etwa in den Vorstädten Lyons) Anfang der 80er Jahre gilt dieser Politik höchste Priorität.

HVS leitet einen Paradigmen-Wechsel ein: eine Reduktion der Subventionierung von Baumaterial durch günstige Kredite wird mit der individuellen Förderung des Wohnens kombiniert (vgl. McCrone/Stephens 1995).

Die Mittelvergabe erfolgt unter Berücksichtigung statistischer Daten, die sowohl Probleme als auch Potentiale in Gebieten aufzeigen. Die angenommenen Chancen auf positive Ergebnisse sind letztlich ausschlaggebend.

Die Verbesserung der Wohnsituation ist nach wie vor Hauptanliegen des Programms. So sollen die Wohnungen für die Mittelschicht wieder attraktiver werden. Mit der physischen Aufwertung werden höhere Mieten notwendig. Um den Wegzug finanzschwächerer Haushalte zu verhindern, entsteht "Aide Personnalisée au Logement" (APL), eine bedarfsorientierte finanzielle Unterstützung, die den selektiven Wegzug der ärmeren Bevölkerung verhindern soll.

Des Weiteren soll durch Anregungen zur Bürgerbeteiligung das Gemeinschaftsleben in den Quartieren verbessert werden (vgl. Blanc 2002).

Im Jahr 1981 stellt die Evaluation des Programms zu dessen Ende neben großen Unterschieden in den einzelnen Gebieten folgende Gemeinsamkeiten fest:

Bezüglich der technischen Modernisierung wird hauptsächlich die Wärmeisolierung und weniger die Schallisolierung verbessert und dadurch das große Problem der Lärmbelästigung durch Nachbarn ignoriert.

Die Beteiligung der Bürger bleibt aufgrund der Angst der lokalen Behörden, an Einfluß zu verlieren, äußerst gering und zeigt kaum konkrete Auswirkungen.

Die Intention, das Interesse der Mittelschicht an diesen Wohnungen zu wecken, verkehrt sich ins Gegenteil: Die besserverdienenden Bewohner, die nicht APL – berechtigt sind, empfinden dies als ungerecht, was ihre Bereitschaft wegzuziehen erhöht. Darüber hinaus kann das negative Image der Hochhausiedlungen durch die baulichen Verbesserungen nicht beseitigt werden (vgl. ebd.).

"Développement Sociale des Quartiers"

Nach seiner Wahl 1981 reagiert Francois Mitterrand mit dem Programm "Développement Sociale des Quartiers" (DSQ) auf die Probleme der Stadtpolitik. Es entsteht vor allem unter dem Eindruck der Unruhen in einem Hochhausviertel eines Lyoner Vororts.

Das Hauptaugenmerk liegt auf einer Verbesserung der sozialen bzw. nachbarschaftlichen Beziehungen innerhalb des Quartiers sowie der Bekämpfung der dortigen Arbeitslosigkeit, welche als Hauptproblem der fortschreitenden Desintegration der ansässigen Bevölkerung erkannt wird. Firmen sollen mit dem Angebot von Vergünstigungen dazu bewegt werden, sich in den jeweiligen Gebieten niederzulassen und die lokale Bevölkerung zu beschäftigen.

Des weiteren wird versucht, mit einer Vernetzung von Akteuren effizienter handeln zu können: eine politikfeldübergreifende Kooperation zwischen staatlichen Verwal-

tungen, territorialen Gebietskörperschaften, terrainerfahrenen Streetworkern oder Lehrern. Dies soll auch das Engagement von Bewohnern fördern und so einer weiteren Auflösung von sozialen Bindungen entgegenwirken (vgl. Loch 1993).

Die Erfolge des Programms sind eher marginal. So können nur wenige Unternehmen dazu bewegt werden, sich in diesen stigmatisierten Quartieren zu engagieren. Angesichts zunehmender und struktureller Arbeitslosigkeit stellen sich die lokalen Ansätze des DSQ als unwirksam heraus. Darüber hinaus verhindert die Angst vor Kompetenzverlust bei Behörden häufig eine effektive Zusammenarbeit von unterschiedlichen Akteuren sowie eine ernsthafte Bürger-Beteiligung (vgl. ebd.).

Im Allgemeinen wird deutlich, dass allein quartiersbezogene Maßnahmen an den grundsätzlichen Ursachen sozialräumlicher Segregation und sozialer Lage der Quartiersbewohner nichts grundlegend ändern können.

"Développement Social Urbain"

Mit dem Bewusstsein der begrenzten Möglichkeiten des DSQ-Programms wird 1988 das Programm "Développement Social Urbain" (DSU) aufgelegt. "Urbain" an Stelle von "Quartiers" bedeutet keine grundsätzliche Kursänderung, sondern eine Verlagerung des Fokus auf die gesamtstädtische Ebene.

Mit der Wahrnehmung des Quartiers als Teil der Stadt sollen Projekte auf gesamtstädtischer Ebene umgesetzt werden, Zusammenarbeit zwischen Quartieren entsteht. Einige Gesetze und Programme sollen hier genannt werden:

1991 tritt das "Loi d'Orientation pour la Ville" (LOV), das sog. "Antighettogesetz" und der "Pacte pour la Relance de la Ville" (Bündnis für einen neuen Aufschwung der Stadtentwicklung) in Kraft.

Das LOV hat zur übergeordneten Zielsetzung die soziale und funktionelle Diversifizierung des städtischen Raumes und den Abbau übermäßiger Konzentration von sozialen Problemzonen in bestimmten Städten bzw. Vierteln, die in der öffentlichen Diskussion als 'Ghettobild' kritisiert wird (vgl. Jessen/Neumann 1999). Neben der Aufwertung der Wohn- und Lebensbedingungen in Problemgebieten sollen vor allem in jedem Stadtteil die Wohnungstypen diversifiziert werden. Dabei geht es vor allem um eine gleichmäßige Verteilung des Sozialwohnbaus auf die Kommunen. In allen Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern soll der Anteil bei mindestens 20% liegen.

Der "Pacte pour la Relance de la Ville" soll Wirtschaft und Arbeitsplatzentwicklung fördern. Wichtige Instrumente sind die "Contrats Emploi-Solidarité" (CES) und die "Contrats d'Emploi Consolidé" (CES). Mit ihnen werden auf drei bis zwölf Monate begrenzte Teilzeitarbeitsverhältnisse gefördert, die der Staat im Schnitt mit 65% bezuschusst. 600 000 Personen wurden 1999 subventioniert, die Überführung in dauerhafte Arbeitsplätze ist dabei allerdings gering.

Mit dem Programm "Emplois de Service de Proximité" werden haushaltsbezogene Dienstleistungen gefördert. So kann der Arbeitgeber bis zu 45 000 FF steuerlich absetzen (einige 10 000 Arbeitsplätze werden so geschaffen).

Das Programm "Emploi-Ville" soll gemeinnützige Arbeitsplätze, etwa bei der Kinderbetreuung, bei Wachdiensten oder der Altenpflege, vorrangig für Jugendliche schaffen. Der Staat übernimmt bei diesen Stellen 55% der Kosten. Angestrebt waren die Entstehung von jährlich 25 000 Arbeitsplätzen, 1996 waren es aber lediglich 10 000, 1997 sogar nur 4500 (vgl. Clausen 1996).

Auch die Koordination auf Verwaltungsebene soll, zum Beispiel durch die Schaffung von Koordinatorenstellen, verbessert werden.

Um einen ganzheitlichen Ansatz zu garantieren, wird eine Département-übergreifende Agentur, die "Délégation Interministérielle à la Ville" ins Leben gerufen, die gleichermaßen quartiersbezogene Entwicklungsprojekte, Verbrechensvorbeugung sowie kulturelle und bauliche Maßnahmen initiiert (vgl. Blanc 2002).

Die Ergebnisse von DSU bleiben weit hinter den Erwartungen zurück oder werden ganz verfehlt. Die gewünschte Verbesserung der Kommunikation in der Verwaltung scheitert an fehlender Kooperationsbereitschaft sowie an der Unmöglichkeit, mächtige und verfestigte Verwaltungsapparate zu koordinieren. Das Ergebnis ist eher gegenteilig: Durch den Versuch, Kooperation und Vernetzung zu fördern, werden Entscheidungsprozesse oft verkompliziert und verlangsamt. Auch fühlen sich manche Quartiere gegenüber geförderten Quartieren benachteiligt. Dies zieht aus wahltaktischen Gründen die Weigerung mancher lokaler Behörden nach sich, letztere zu unterstützen.

„Contrat de Ville, Grand Projet Urbain“

Im Jahr 1994 wird ein neues Programm mit dem Namen "Contrat de Ville" entwickelt, das die gleichen Ziele wie DSU beinhaltet: verstärkte Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren und ein ganzheitlicher Ansatz auf Stadtniveau. Es werden 215 Verträge mit Städten geschlossen. Die Verträge sind "Ergebnis der Aushandlungsprozesse von Zielen, Inhalten und Finanzierungsmöglichkeiten zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren für Maßnahmen der Quartierserneuerung" (vgl. Kemper/Schmals 2000: 68). Durch die Koordination der Fördermittel in den Stadtverträgen und die zukünftig stärkere Bündelung von Geldern in integrierten Förderprogrammen soll ein höherer Grad horizontaler Koordination erreicht werden. Ebenso werden zu dieser Zeit EU-Mittel aus dem Urban-Programm verfügbar, die für die entsprechenden Gebiete verwendet werden können.

Zusätzliche Programme entstehen. Um für wirtschaftliche Impulse zu sorgen und Unternehmen anzuziehen, die in den jeweiligen Gebieten Arbeitsplätze schaffen,

werden sog. "Zones Franches Urbaines" (ZFU) etabliert. Zur ZFU werden die am schlimmsten betroffenen Gebiete erklärt, die die größten steuerlichen Erleichterungen erhalten. Dort werden alle Betriebe, einschließlich Einzelhandel, Arztpraxen etc. für die Dauer von fünf Jahren vollständig von Steuern und Sozialabgaben bis zu einer bestimmten Obergrenze befreit (vgl. Jessen/Neumann 1999: 204).

Andere Quartiere werden zu einem "Grand Projet Urban" (GPU) erklärt: Durch sichtbare Veränderungen im Stadtbild (z.B. Aufwertung oder Schaffung von Grünflächen, Verbesserungen der Infrastruktur) soll das Gebiet an Attraktivität gewinnen und ein besseres Image erhalten.

Auch diese Maßnahme war umstritten, man fürchtete, die neuen Unternehmen würden nur so lange am Standort bleiben, solange ihnen ein steuerlicher Vorteil gewährt würde. Außerdem bestand die Gefahr eines Nullsummenspiels, nämlich dann, wenn die neuen Unternehmen an anderer Stelle der Stadt oder Region verloren gehen (vgl. ebd.).

Zwei amtliche Berichte kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen: In einem werden die ZFUs als zu teuer und sinnlos verurteilt. Der andere folgert zwar, dass neue Stellen von den ansässigen Arbeitslosen nicht besetzt würden, geht aber von langfristig positiven Auswirkungen aus (vgl. Blanc 2002: 223).

Die meisten Stadtverträge wurden im Jahr 2000 bis zum Jahre 2006 verlängert, neue sind hinzugekommen. Formal werden jetzt alle Verwaltungsebenen einbezogen, von der Zentralregierung über die Region, das Département, die Stadt und die umliegenden Kommunen.

Kernbestandteil der neuen Wohnungspolitik sind Bürgerbeteiligung, Dezentralisierung des Verwaltungshandelns und vereinfachte Finanzierungsverfahren (vgl. Kemper/Schmals 2000: 63). Ob dies wesentliche Verbesserungen bringt, ist abzuwarten.

Der häufige Kurswechsel in der sozialorientierten Stadtpolitik weist darauf hin, dass bisher der durchschlagende Erfolg ausgeblieben ist.

4.4.3 Generelle Entwicklung

Zusammenfassend lassen sich folgende Entwicklungslinien sozialer Stadtpolitik in Frankreich erkennen: Sie ist kontinuierlich aufgestockt und erweitert worden (700 Mio. Franc waren es noch 1984, schon 2 Mrd. Franc wurden 1994 aufgewendet. Für den Zeitraum 2000 – 2006 sind mindestens 20,7 Mrd. Franc veranschlagt (www.ville.gouv.fr)). Auch erhalten die Projekte mehr und mehr einen quartiersübergreifenden und gesamtstädtischen Bezug. Neben der Tatsache, dass das Akteurspektrum immer weiter ausdifferenziert wird, wird auch der Kreis der an der Umsetzung beteiligten öffentlichen Akteure immer größer. Es ist ferner zu

bemerken, dass die Verflechtung zwischen den Gebietskörperschaften enger werden. Wie in anderen Ländern auch, wird der Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten eine immer größere Bedeutung zugemessen. Als positiv kann angesehen werden, dass das Bemühen um eine größere Bürgerbeteiligung zunimmt.

4.5 Fazit

Abschließend sollen die spezifischen Politiken der untersuchten Länder vergleichend gegenüber gestellt werden. Im Rahmen dieser Gegenüberstellungen sollen der Reihe nach die Probleme, die Strategien und Instrumente dagegen vorzugehen, die daraus resultierenden Erfolge und die weitere Entwicklung umrissen werden. Zuletzt soll die soziale Stadtpolitik jedes Landes in Bezug zum Programm „Soziale Stadt“ gesetzt werden. Dort soll auf unterschiedliche und ähnliche Voraussetzungen und Strategien eingegangen werden.

Auf welche Probleme möchte soziale Stadtpolitik reagieren?

In allen drei Ländern sind zunächst eine zunehmend negative physische Erscheinung und baulicher Verfall von Wohngebieten zu nennen, die die politisch Verantwortlichen zum Handeln veranlassen. Diese Gebiete weisen außerdem in unterschiedlicher Ausprägung meist folgende Merkmale auf: eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit und Armut, eine relativ schlechte infrastrukturelle Versorgung der Bevölkerung, eine höhere erfasste Kriminalität sowie eine allgemein vermutete geringere Lebensqualität der dort lebenden Menschen. Zunehmende soziale Segregation, einhergehend mit negativer sozialer Stigmatisierung, wird als Pflicht zu handeln verstanden. Im Falle Frankreichs ist die ethnische Dimension sozialer Segregation zu nennen, da in den betroffenen Gebieten der Anteil der schwarzen Bevölkerung besonders hoch ist. Ähnliche Tendenzen sind in den Niederlanden und auch in Großbritannien zu erkennen.

So sind die Ziele, die die jeweiligen Regierungen verfolgen, sehr ähnlich: Angestrebt werden neben baulichen Verbesserungen die soziale, kulturelle und ökonomische Integration der Quartiersbevölkerung, ein Abschwächen der Segregation und Stigmatisierung und somit eine Integration der Gebiete in gesamtstädtisches Wirtschaftswachstum sowie eine verstärkte Beteiligung und Aktivierung der betroffenen Bewohner.

Bezüglich der Gebiete, die im Visier einer sozialen Stadtpolitik stehen, bestehen allerdings Unterschiede. In Frankreich sind es hauptsächlich Großsiedlungen in Hochhausbauweise am Rande der Ballungsgebiete, die in den 50er und 60er Jahren erbaut wurden. In den Niederlanden hingegen sind in der Mehrzahl Quartiere in den Großstädten betroffen. In Großbritannien sind sowohl Vorstädte (Suburbs) als auch die Innenstädte

der Großstädte betroffen. Hier ist vor allem London zu nennen sowie der Norden Englands.

Auf wessen Initiative hin entstehen die untersuchten Politiken? In den drei Ländern ist der Zentralstaat als Initiator zu nennen. In den ersten Jahren ist die Zentral-, bzw. Nationalregierung federführend, später werden die Kommunen stärker mit einbezogen. Allgemein ist eine stärkere Vernetzung der beteiligten Akteure festzustellen sowie die Tendenz zu größerer Dezentralisierung bezüglich Planung und Durchführung der Maßnahmen.

Die Strategien, diese Probleme anzugehen, haben viel gemeinsam. Frankreich, die Niederlande und Großbritannien begegnen den oben beschriebenen Problemen zunächst mit baulichen Maßnahmen. In Frankreich und den Niederlanden sind vor allem die ersten beiden Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg durch massive Baumaßnahmen des Staates bzw. der Wohnungsbau-gesellschaften geprägt. In Großbritannien beginnen erst Ende der 60er Jahre relevante Programme zur baulichen Instandsetzung benachteiligter Quartiere. Erst sehr spät, in Frankreich Anfang der 80er Jahre, in den Niederlanden Mitte der 90er Jahre und in Großbritannien Anfang der 90er Jahre, folgt eine Umorientierung hin zu ganzheitlicheren Maßnahmen: zu Wirtschaftsförderungs- und Beschäftigungsprogrammen für die betroffenen Gebiete, zu Bemühungen um eine größere Vernetzung der beteiligten Akteure. Schließlich gewinnt in den letzten Jahren die Erkenntnis an Bedeutung, mit gesamtgesellschaftlichen und strukturellen Problemen konfrontiert zu sein, denen nur mit langfristigen und ressortübergreifenden Strategien begegnet werden kann.

Auch bezüglich der Instrumente zur Durchführung dieser gibt es ähnliche Ansätze. Wie bereits beschrieben sind dies zum einen baulich-architektonische Maßnahmen zur Aufwertung der Gebiete. Zum anderen werden andere Politikbereiche mit in die Wohnungspolitik einbezogen. Es findet Wirtschaftsförderung, zum Beispiel durch Steuervergünstigungen für Investitionen in betroffenen Quartieren, statt. Ein zielgerichteter Einsatz von Sozialarbeit sowie Anstrengungen in Richtung einer größeren Vernetzung von Akteuren, etwa durch die Installation von Koordinationsgremien, wird angestrebt. Die Ergebnisse, von teilweise bis zu einem halben Jahrhundert sozialer Stadtpolitik, machen deutlich, dass an Strategien und Instrumenten weiter gefeilt werden muss. In Frankreich konnten bauliche und infrastrukturelle Verbesserungen erreicht werden. Die Arbeitslosigkeit in den betroffenen Gebieten, das Ausmaß an Segregation und die entsprechende Stigmatisierung der Quartiere verringerten sich nicht substantiell.

Während in den Niederlanden die aktuelle Großstadtpolitik zwar als relativ erfolgreicher Ansatz gilt, musste auch hier festgestellt werden, dass die Situation in den

am schlimmsten betroffenen Quartieren noch nicht deutlich verbessert werden konnte.

Gemeinsame Probleme der Länder resultieren vor allem aus der bereits erwähnten Tatsache, dass den Problemen in den Quartieren nicht punktuell und nach bewährten Mustern begegnet werden konnte, sondern dass es sich meist um strukturelle und gesamtgesellschaftliche Entwicklungen handelt, deren Auswirkungen lokal sichtbar werden und neue Handlungsansätze benötigen. Frankreich, die Niederlande und Großbritannien sehen deshalb die Notwendigkeit, neue Wege in Verwaltungskoordination und -kooperation zu beschreiben. Eine stärkere vertikale und horizontale Vernetzung wird angestrebt. Größere Flexibilität und Problemorientierung verspricht man sich davon. Die Schwierigkeiten, Verwaltungsabläufe zu ändern, sind Länder übergreifend; Kompetenzstreitigkeiten und mangelnde Kooperationsbereitschaft stehen neuen Handlungskonzepten häufig im Wege. Auch eine Beteiligung der Bürger findet meist nur sporadisch statt.

Welche Entwicklung zeichnet sich in der sozialen Stadtpolitik der beschriebenen Länder ab? Zentral sind diesbezüglich genau jene genannten Bemühungen zu mehr Kooperation, Vernetzung und Flexibilität. Diese haben politische Priorität und werden, auch wenn dies mit Schwierigkeiten verbunden ist, stetig vorangetrieben. Wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung gilt als Grundvoraussetzung für Verbesserungen im Quartier, so dass Bemühungen um wirtschaftliche Anreize anhalten bzw. zunehmen. Außerdem wächst in den Ländern die Bereitschaft, mehr Eigeninitiative und interkommunale Kooperation der betroffenen Städte oder Gebiete zuzulassen bzw. zu fördern sowie die Sichtweisen der Akteure vor Ort stärker einzubeziehen.

Zusammenfassend sollen hier nun noch einmal die Besonderheiten der verschiedenen Länderpolitiken betrachtet werden.

Frankreich ist kein Vorzeigeland bezüglich der sozialen Stadtpolitik. Auf die schweren Segregationsprobleme hat es erst sehr spät (als es in Lyon zu Ausschreitungen kam) angemessene Konzepte entwickelt, die über rein bauliche Maßnahmen hinausgehen. Die Ausgangslage ist also anders als in Deutschland. Die Probleme in Frankreich sind gravierender und einer zentralstaatlichen Politik fällt es offensichtlich schwerer, sich darauf einzustellen. Von den Ansätzen sozialer Stadtpolitik, wie sie seit Anfang der 80er in Frankreich verfolgt werden, finden sich viele im Programm der „Sozialen Stadt“ wieder. Allerdings hat es in Frankreich etwa zwanzig Jahre gebraucht, in denen immer wieder Ziele wie ressortübergreifende Politik, Bürgerbeteiligung, etc. formuliert werden mussten, bis daraus tatsächliche Instrumente und Maßnahmen wurden. Auch das muss immer vor dem Hintergrund des großen, behäbigen Verwaltungsapparates gesehen werden und sagt nicht unbedingt etwas über die Zweckmäßigkeit von Zielen

und Instrumenten aus. In zwei Bereichen setzt sich die soziale Stadtpolitik Frankreichs von der deutschen ab. Zum einen setzt sie noch viel entschiedener auf Wirtschaftsförderung in dem steuerfreie Zonen für Unternehmen eingerichtet werden. Zum anderen ist ihr Blick seit dem Programm „Développement Social Urbain“ nicht allein auf die Problemviertel konzentriert, sondern versucht, zwischen diesen und intakten Stadtteilen und Gemeinden eine stärkere Vernetzung und Austausch herzustellen.

Eine Besonderheit an den niederländischen Programmen ist, dass sie zum größten Teil gar keine oder wenig bauliche Elemente beinhalten. Sie konzentrierten sich also von vornherein auf sozialintegrative Maßnahmen. Auch hier wurde jedoch im Laufe der Zeit eine immer größere Gewichtung auf die Stärkung lokaler, ökonomischer Strukturen gelegt. Sie galten schon recht früh als relativ erfolgreich, nicht zuletzt deswegen, weil Nationalregierung und lokale Behörden immer an einem Strang zogen. Während die Aufwertung von Problemquartieren in Städten als nationale Aufgabe verstanden wurde, wurde auf lokaler Ebene effizient und zielgerichtet gehandelt.

Hervorzuheben an den Niederlanden ist hier noch, dass das „Gesetz zur sozialen Erneuerung“ für alle Städte verbindlich ist, mit der „Großstadtpolitik“ ein Instrument geschaffen wurde, was den am schlimmsten betroffenen Vierteln zusätzlich neue Impulse liefern soll. Einzigartig an den Niederlanden ist wohl auch der stringente Versuch durch eine gezielte Wohnpolitik eine soziale Durchmischung zu erreichen, bzw. gefährdete Quartiere durch Gentrifikation gezielt aufzuwerten.

In Großbritannien muss in Abgrenzung zu Deutschland die sehr technische Herangehensweise hervorgehoben werden. So werden die Fördergelder vom neuesten Programm „New Deal for the Communities“ nach streng vorgegebenen Kriterien vergeben, die sich bewerbenden Quartiere stehen dabei untereinander in einem Wettbewerb. Auch die Einordnung der Stadtteile in den „Index of Multiple Deprivation“ muss unter dem Aspekt betrachtet werden. Im Gegensatz zu den Niederlanden wurde in Großbritannien nie versucht, eine soziale Mischung zu schaffen. Im Gegensatz zu Frankreich bezieht sich auch das neueste Programm in Großbritannien, „New Deal for the Communities“, nur darauf, die einzelnen benachteiligten Quartiere und nicht mehrere oder die ganze Stadt zu revitalisieren.

Tabelle 4.1: Tabellarische Übersicht:

	Organisation	Instrumente
Frankreich	Anfangs: Zentralstaatliche Auswahl der Quartiere und Durchführung Später : zunehmende Kooperation von Akteuren sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene	baulich-architektonische Aufwertung personenbezogene Unterstützungsleistungen Sozialarbeit Wirtschaftsförderung Koordinationsgremien
Niederlande	Anfangs: zentralstaatliche Initiative und Auswahl der Problemgebiete Später: Kommunen entscheiden selbst über Auswahl der Quartiere Große Autonomie bei Umsetzung durch Kommunen Zunehmende Kooperation von Akteuren sowohl auf vertikaler als auch horizontaler Ebene	Wirtschaftsförderung Neuorganisation des Systems sozialer Dienste und öffentlicher Organisationen bauliche Instandsetzung Vernetzung von Akteuren / Koordination von Maßnahmen
Großbritannien	Vergabe staatlicher Subventionen nach Wettbewerbsgedanke Nationalregierung gibt Kriterien vor/ Strategieteams Auf lokaler Ebene: multisektorale Partnerschaften	bauliche Instandsetzung Wirtschaftsförderung Sozialarbeit Partnerschaften
Deutschland	Quartiere von Kommunen vorgeschlagen, dann durch das Land als mittelvergebende Instanz anerkannt bzw. abgelehnt, gesamtstädtischer Vergleich wird vorausgesetzt, für Nachweis eines dringlichen Handlungsbedarfs	Ressourcenbündelung: Bündelung der Mittel aus verschiedenen Ressorts u. der Privatwirtschaft; Integriertes Handlungskonzept: Planungs- u. Umsetzungskonzept sowie Kosten- u. Finanzierungsübersicht; Quartiersmanagement: als umfassende Organisation von Stadtteilentwicklung auf allen beteiligten Steuerungs- u. Handlungsebenen; Maßnahmen: Bürgerbeteiligung und Bürgeraktivierung: Kommunikation, Ideenproduktion u. Organisation von Menschen und Ressourcen

Literatur

Albertin, Lothar 1993: Das urbane Frankreich: Krisenphänomene und Zukunftswille. In: Deutsch-Französisches Institut: Frankreichjahrbuch Opladen: Leske + Budrich, S. 41-61

Betteley, David/Valler, David 2001: The Politics of „Integrated“ Local Policy in England. In: Urban Studies, Vol. 38, No. 13, S. 2393-2413

Blanc, Maurice 1991: Urban Housing Segregation of North African "Immigrants" in France. In: Huttman, Elizabeth (Hg.): Urban Housing Segregation of Minorities in Western Europe and the United States. Durham and London: Duke University Press, S. 145-154

Blanc, Maurice 2002: Strategies for the Social Regeneration of Disadvantaged Neighbourhoods in France (1977 - 2002). In: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Opladen: Leske + Budrich, S. 208-227

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993: Sozialer Wohnungsbau in den Niederlanden

Clausen, Wiebke 1996: "Insertion par l'économie". Eine konzertierte Aktion gegen soziale Ausgrenzung und den Verfall der Vorsäde in Frankreich. In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen und Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung. Berlin: Techn. Univ. Berlin. Univ.-Bibliothek. Abt. Publikationen, S. 172-191

Dupuy, Gabriel 1993: Aspekte der Städtebaukrise in Frankreich In: Deutsch-Französisches Institut: Frankreichjahrbuch. Opladen: Leske + Budrich, S. 73-82

Dettmer, Julia/Kreutz, Stefan 2002: Neue Partner fürs Quartier. Planungspartnerschaften in der englischen Quartierserneuerung, Dortmund : IRPUD, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung

Dielemann, Frans 1994: Social Rented Housing: Valuable Asset or Unsustainable Burden? In: Urban Studies, Vol. 31, No. 3, S. 447-463

Donner, Christian 2000: Wohnungspolitiken in der Europäischen Union, Wien

Froessler, Rolf 1994: Die integrierte Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in den Niederlanden. In:

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hg.), Stadtviertel in der Krise, Materialienband 1: Niederlande, Dortmund (ILS-Schriften, Nr. 87a)

Jessen, Johann/Neumann, Wolfgang 1999: Stadtpolitik in Frankreich. Soziale und ökonomische Stretgien zur Reintegration von Großsiedlungen. In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen und Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1999. Berlin: Techn. Univ. Berlin. Univ.-Bibliothek. Abt. Publikationen, S. 193-208

Kemper, Stephan/Schmals, Klaus 2000: Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung, Expertise für die Schader-Stiftung, Dortmund

Loch, Dietmar 1993: Jugend, gesellschaftliche Ausgrenzung und Ethnizität in der Banlieue. In: Frankreich-Jahrbuch: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Geschichte, Kultur. Opladen: Leske + Budrich, S. 99-115

Loch, Dietmar 1999: Vorstädte und Einwanderung. In: Christadler, Marielusie (Hg.): Länderbericht Frankreich: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Opladen: Leske + Budrich, S. 118-138

Maclennan, Duncan 2002: Changing Neighbourhood Regeneration in Britain. In: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen: ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen: Leske + Budrich

McCrone, Gavin/Stephens, Marc 1995: Housing Policy in Britain and Europe. London: UCL Press

Musterd, Sako/Murie, Alan (ed.) 2002: The Spatial Dimensions Of Urban Social Exclusion And Integration: Final Report. URBEX No.22, Amsterdam: EU-Publikation

Parkinson, Michael/LeGalès, Patrick 1995: Urban Policy in France and Britain: Cross-Channel Lessons. In: Policy Studies, Vol. 16, No. 2, S. 31-42

Priemus, Hugo/Boelhouwer, Peter/Kruythff, Helen 1997: Dutch Urban Policy: A Promising Perspective for the Big Cities. In: International Journal of Urban & Regional Research Vol. 21, No. 4, S. 677-690

Uitermark, Justus 2003: „Social Mixing“ and the Management of disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited. In: Urban Studies, Vol. 40, No. 3, S. 531-550

Onlinequellen

Böcker, Anita/Tränhardt, Dietrich: Erfolge und Misserfolge der Integration –Deutschland und die Niederlande im Vergleich,
URL:
http://www.bpb.de/publikationen/SZZTHT,0,0,Erfolge_und_Misserfolge_der_Integration_Deutschland_und_die_Niederlande_im_Vergleich.html (2.01.2004)

Eurostat
URL:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/oct/estat_aug03_de.html (6.10.2003)

Fasselt, Jan 2001: Die Evaluation des Programms „New Deal for the Communities“ am Beispiel des Stadtteils Kensington in Liverpool. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Forschungsbereich Stadt- und Infrastrukturentwicklung (Hg.): Reader zum Workshop „Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“, Dortmund,
URL:
<http://www.ils.nrw.de/publik/pdf/stadtteilmonitoring-13.pdf> (September 2003)

Joseph Rowntree Foundation 2003: Developing people – regenerating place: achieving greater integration for local area regeneration,
URL:
<http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/753.asp> (September 2003)

Joseph Rowntree Foundation 2003: Neighbourhoods that work,
URL:
<http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/733.asp> (September 2003)

Ministère Délégué à la ville et à la rénovation urbaine
URL: <http://www.ville.gouv.fr> (23.10.2003)

Neighbourhood Management Evaluation 2003: Influencing Service Providers...?,
URL:
<http://www.sqw.co.uk/nme/downloads/NME%20Issue%203.pdf> (September 2003)

Neighbourhood Renewal Unit 2002(a): Factsheet No.1. What is neighbourhood renewal?,
URL:
<http://www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=228> (September 2003)

Neighbourhood Renewal Unit 2002(b): Factsheet No.2. The National Strategy for Neighbourhood Renewal,
URL:
<http://www.neighbourhood.gov.uk/formatteddoc.asp?id=229> (September 2003)

renewal.net 2001: What Works?: Reviewing the evidence base for neighbourhood renewal,
URL:
<http://www.renewal.net/Documents/Policy%20Guidance/Whatworksreviewing.pdf> (September 2003)

Sander, Robert 2002: Internationale Erfahrungen. Europäische und amerikanische Erfahrungen mit der sozialen Stadtentwicklung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“,
URL:
<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/zwischenbilanzkongress/pdf/DF5689-4.pdf> (10.01.2004)

SQW Ltd & Partners 2002: Interim evaluation of neighbourhood management Pathfinder programme. Scoping research: Main findings and implications for stakeholders,
URL:
<http://www.sqw.co.uk/nme/downloads/ScopingSummary.doc> (September 2003)

5. Konzeptionelle Grundlagen der Quartierspolitik

Peter Aigner, Katja Kirnich, Daniel Kovács, Llanquiray Painemal, Anett Rohde, Lisa Ruhrort,
Nathalie Schimpff, Sandy Schlösser, Christiane Scholz, Sophie Steybe, Sabine Tietz, Gunnar Zerowski

Einleitung.....	61
5.1 Problem- und Gebietsdefinition und Problemwahrnehmung anhand von zwei ausgewählten Quartieren	62
5.1.1 Ursachen für die Entstehung von Gebieten mit „besonderem Entwicklungsbedarf“.....	62
5.1.2 Die Gebiete mit „besonderem Entwicklungsbedarf“	64
5.1.3 Problemdefinition	66
5.1.4 Problemwahrnehmung.....	67
5.1.5 Empirische Untersuchung: Problemwahrnehmung in Quartieren benachteiligter Stadtteile im Rahmen des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt.....	68
5.1.5.1 Innenwahrnehmung	71
5.1.5.2 Außenwahrnehmung.....	73
5.1.5.3 Vergleich Innenwahrnehmung – Außenwahrnehmung	74
5.2 Das Ziel „soziale Mischung“ und seine Machbarkeit.....	76
5.2.1 Der Begriff „soziale Mischung“	76
5.2.2 Versuch einer wissenschaftlichen Beschreibung sozialer Mischung	76
5.2.2.1 Dimensionen Sozialer Mischung.....	76
5.2.3 Soziale Mischung und Stadt am Beispiel von Berlin und seiner Wohnungsbaugeschichte	78
5.2.3.1 Das sozialpolitische Konzept von James Hobrecht.....	78
5.2.3.2 Wohnungspolitik und soziale Mischung in der DDR	79
5.2.4 Für oder gegen eine soziale Mischung?	81
5.2.4.1 Kontakthypothese.....	81
5.2.4.2 Konflikthypothese.....	82
5.2.5 Das Konzept der „sozialen Mischung“ vor dem Hintergrund des Entstehens von Problembezirken	83
5.2.5.1 Anwendungsperspektiven der sozialen Mischung in der Stadtpolitik	83
5.2.6 Instrumente zur Sicherung und Herstellung oder Veränderung sozialer Mischung	84
5.2.6.1 Objektbezogene Eingriffe	85
5.2.6.2 Subjektförderung.....	85
5.2.7 Resümee	87

5.3	Das Quartier als Sozialraum.....	89
	Teil I: Theorie [5.3.1 – 5.3.5]	
5.3.1.	Lebenslagen haben ihre Orte – das Quartier als Sozialraum.....	90
5.3.1.1	Das Raumkonzept nach Läßle	90
5.3.1.2	Das Raumkonzept nach Bourdieu.....	91
5.3.1.3	Fazit.....	91
5.3.2	Welche Quartiers-Ressourcen werden in der wissenschaftlichen Literatur genannt? Die endogenen Potenziale eines Quartiers	91
5.3.2.1	Quartier als Chance der Existenzsicherung.....	92
5.3.2.2	Quartier als Ort des Wohnens	92
5.3.2.3	Quartier als Ort sozialen Austauschs	92
5.3.2.4	Quartier als Ort der Teilhabe an gesellschaftlichen Einrichtungen.....	93
5.3.2.5	Fazit.....	93
5.3.3	Das Quartier als zusätzliche Benachteiligung – Was macht beide Gebietstypen zu Problemquartieren?.....	93
5.3.3.1	Die Kapitalreduktion.....	93
5.3.3.2	Die erwarteten negativen Quartierseffekte.....	93
5.3.3.3	Fazit.....	95
5.3.4	Die Gebietstypen: Altbau- vs. Neubauquartiere	96
5.3.4.1	Die Quartierstypen – Ausgangssituation und Entwicklung	96
5.3.4.2	Warum gelten Neubausiedlungen als zusätzlich benachteiligend?.....	98
5.3.4.3	Die Lage der Quartiere	98
5.3.4.4	Fazit.....	98
5.3.5	Verbindung von Opportunitätsstruktur und deren Nutzung durch die sozialen Milieus.....	100
5.3.5.1	Die Opportunitätsstrukturen – eine Synthese von entweder Benachteiligung und/oder Ressource	100
5.3.5.2	Das Konzept sozialer Milieus	100
	Teil II: Empirie [5.3.6 – 5.3.11]	
5.3.6	Definition zentraler Begriffe	104
5.3.7	Kurze Vorstellung der Urbex-Studie.....	106
5.3.8	Ressourcen nach Polányi	106
5.3.9	Zugang zu Ressourcen in den Untersuchungsgebieten – Rahmenbedingungen in Altbau- und Neubauquartieren	107

5.3.10	Nutzung vorhandener Ressourcen: Strategien der Risikogruppen in Altbau- und Neubauquartieren	109
5.3.10.1	Nutzungsstrategien der Risikogruppen anhand Polányis Konzeption.....	109
5.3.10.2	Das Milieu - Suche nach weiteren Faktoren	114
5.3.10.3	Rückgriff auf die Sozialkapitaltheorie	115
5.3.11	Fazit	116
5.4	Nachbarschaftseffekte	117
5.4.1	Warum wird Segregation als Problem betrachtet?.....	117
5.4.1.1	Der „ökologische Fehlschluss“	118
5.4.1.2	Verursacht Segregation zusätzliche Benachteiligung?.....	121
5.4.2	Modelle zur Wirkung von Nachbarschaftseffekten	122
5.5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	124
	Literatur.....	125
	Anhang	130

Einleitung

Im Kapitel 5 sollen die konzeptionellen Grundlagen – Problemwahrnehmung, Soziale Mischung, Quartier als Sozialraum und Nachbarschaftseffekte – des Programms Soziale Stadt vorgestellt und diskutiert werden. Ziel dieses Kapitels ist es, die Annahmen, auf denen sich das Programm begründet, erstens wissenschaftlich zu verorten und zweitens im Anschluss daran z.T. empirisch zu überprüfen.

Das Kapitel 5.1 beginnt mit einer zentralen Fragestellung für das Gesamtkapitel: Wie werden die Problemgebiete überhaupt wahrgenommen? Um welche Quartiere handelt es sich und warum gelten sie als problematisch? Im ersten Teil des Kapitels wird die Problemwahrnehmung der politischen Akteure anhand des Programmtextes untersucht. Es wird die Frage nach den Kriterien gestellt, aufgrund welcher Quartiere im Programm Soziale Stadt als „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ identifiziert werden. Im Programm Soziale Stadt begründet sich die Problemdiagnose der politischen Akteure auf der Annahme, dass die unfreiwillige Segregation benachteiligter Bevölkerungsgruppen in bestimmten Quartieren einen Einfluss auf die Quartiersausstattung erzeugt, die dann wiederum negative Effekte auf die Integrationsbemühungen der Quartiersbevölkerung in die (Stadt-)Gesellschaft hat. Erwartet wird infolge der unfreiwilligen Konzentration von marginalisierten Bevölkerungsgruppen eine Qualitätsreduktion der Quartiersausstattung in vier Teildimensionen. Diese Teildimensionen werden neben verschiedenen Aspekten besonders herausgearbeitet werden, da sie als Basis der Problemdiagnose für benachteiligte Quartiere im Programm Soziale Stadt, auf welcher sich die Gebietsauswahl begründet, gelten können.

Der zweite Teil des Kapitels widmet sich auf der Basis einer empirischen Untersuchung der Innen- (Quartiersbewohner, Gewerbetreibende im Quartier) und Außenwahrnehmung (in öffentlichen Institutionen Tätige, Medien) von zwei ins Programm Soziale Stadt aufgenommenen Berliner innenstadtnahen Altbauquartieren. Hier wird der Fragestellung nachgegangen, ob die Innenwahrnehmung mit der Außenwahrnehmung und der politischen Problemdiagnose der Quartiere übereinstimmt.

Das Kapitel 5.2 ist dem politischen Leitbild der „Sozialen Mischung“ gewidmet.

Ausgehend von der Problemdiagnose des Programms, dass eine zunehmende Konzentration von marginalisierten Bevölkerungsgruppen in bestimmten Quartieren negative Effekte sowohl auf die Quartiersentwicklung als auch auf die Integrationschancen ihrer Bewohnergruppen hat, wird nach dem Konzept der „Sozialen Mischung“ gefragt. Hinter den erwarteten negativen Effekten von Konzentrationsprozessen benachteiligter Bevölkerungsgruppen steht die Annahme der politischen

Akteure, dass Quartiere mit einer heterogenen Bevölkerung sozial stabiler sind und ihren marginalisierten Bewohnern mehr Integrationsmöglichkeiten bieten können als homogene Quartiere.

Hier soll nun der Versuch unternommen werden, das Konzept zu fassen, d.h. zu fragen: Was bedeutet homogen/heterogen in dieser Hinsicht? Welche Qualitäten können eigentlich gemischt sein? Wer soll sich durchmischen? Gibt es eine „gute“ Soziale Mischung? Welche Instrumente müssten dafür etabliert werden? Gibt es historische Beispiele von „gelungener“ sozialer Mischung? Lässt sich das Konzept wissenschaftlich verorten oder bleibt Soziale Mischung eher ein politisches Leitbild mit positiver Bedeutungszuschreibung, welches politisch immer dann aktivierbar ist, wenn Soziale Mischung nicht mehr funktioniert? Auf alle Fragen versucht dieses Kapitel eine Antwort zu geben. Für die wissenschaftliche Verortung des Konzeptes werden zwei gegensätzliche Hypothesen – die Kontakthypothese und die Konflikthypothese –, die sich auf das homogene bzw. heterogene Zusammenleben von Menschen beziehen, vorgestellt. Stellt man beide Hypothesen gegeneinander, bieten sie einen deutlichen Kontrast, da von sozial gemischten Quartieren jeweils entgegengesetzte Effekte auf die Bewohner erwartet werden.

Das Kapitel 5.3 ist in einen theoretischen und einen empirischen Teil gegliedert und befasst sich mit dem Quartier als Sozialraum, da dieses im Programm als Handlungsebene des lokalen Sozialstaates bezeichnet wird. Im ersten Schritt werden zwei soziologisch relevante Raumkonzepte vorgestellt, die das Quartier nicht als „Behälter“ oder „Umraum“ begreifen, sondern mit denen das Quartier als gesellschaftlicher Raum erfasst werden kann, in dem sich vielfältige gesellschaftliche Prozesse vollziehen und vermittelt werden. Da im Programm des Weiteren davon ausgegangen wird, dass das Quartier über Quartiereffekte einen Einfluss auf Integrations- oder Ausgrenzungsprozesse seiner Bewohnergruppen nimmt, werden Autoren zu Wort kommen, die einmal benachteiligte Quartiere als potenziell zusätzlich räumliche Ausgrenzungsdimension begreifen. Andererseits sollen hier auch die Argumente von den Autoren herausgearbeitet werden, die annehmen, dass benachteiligte Quartiere ihren marginalisierten Bevölkerungsgruppen auch potenzielle Ressourcen zur Alltagsbewältigung bieten. Im Anschluss daran werden die beiden Gebietstypen – vernachlässigte innenstadtnahe Altbaugebiete und Neubausiedlungen (meist am Rande der Stadt gelegen), die als die „Prototypen“ benachteiligter Quartiere gelten, vorgestellt und hinsichtlich ihres von der wissenschaftlichen Literatur erwarteten Einflusses auf die Alltagsbewältigung ihrer Bewohner diskutiert. Da die Autoren zu dem Schluss kommen, dass die Betrachtung des Quartiers entweder nur als Ressource oder nur als zusätzliche Benachteiligung zu kurz greift, wird das Quartier erstens

als Opportunitätsstruktur begriffen, die zweitens erst unter der Einbeziehung der milieuspezifischen Deutung seiner Bewohnergruppen Handlungsrelevanz erhält. Hierfür wird das Konzept der „Sozialen Milieus“ in die Arbeit einbezogen.

Im zweiten Teil sollen die politischen Erwartungen und theoretischen Konzepte auf der Basis der URBEX-Studie überprüft werden.

Während im vorangegangenen Kapitel sowohl die erwarteten negativen Effekte, die von der spezifischen Sozialstruktur als auch von der materiellen Struktur benachteiligter Quartiere ausgehen, vorgestellt und diskutiert wurden, wendet sich das Kapitel 5.4 konkreter der Sozialstruktur und hier vor allem den von ihr ausgehend erwarteten negativen Nachbarschaftseffekten in „Problemquartieren“ zu. Im ersten Schritt wird grundsätzlich auf ein methodisches Problem zur Erfassung von Nachbarschaftseffekten hingewiesen. Während im Programm selbstverständlich von negativen Nachbarschaftseffekten ausgegangen wird – durch das enge Zusammenleben marginalisierter Bevölkerungsgruppen wird eine Zunahme von abweichendem Verhalten erwartet –, stellen die Autoren die Frage nach der Möglichkeit eines „ökologischen Fehlschlusses“. D.h. sie ziehen die Möglichkeit in Betracht, dass sich aufgrund von Segregationsprozessen ein hoher Anteil von Personen mit abweichendem Verhalten im Quartier konzentriert. Dies entspräche aber einer reinen Addition von eben solchen Individuen und wäre noch nicht auf Prozesse sozialen Lernens zurückzuführen. Im weiteren Verlauf der Arbeit werden dann theoretische Modelle, die in der wissenschaftlichen Literatur zur Wirkung von Nachbarschaftseffekten angeboten werden, vorgestellt und diskutiert.

5.1 Problem- und Gebietsdefinition und Problemwahrnehmung anhand von zwei ausgewählten Quartieren

Zunächst konzentrieren wir uns auf die Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf und stellen kurz die Ursachen für die Entstehung von Problemgebieten dar. Dabei beschäftigen wir uns mit der Frage, wie diese Gebiete in dem Programm Soziale Stadt definiert und nach welchen Kriterien sie ausgewählt worden sind. Anschließend zeigen wir die Problemdimensionen auf, die laut dem Programm Soziale Stadt für benachteiligte Gebiete charakteristisch sind.

5.1.1 Ursachen für die Entstehung von Gebieten mit „besonderem Entwicklungsbedarf“

Die Entwicklung der großen Städte in Deutschland ist durch eine wachsende soziale Ungleichheit gekennzeichnet, d.h. durch ein Wachstum der Unterschiede an der Teilhabe von verschiedenen Personen und Familien an materiellen Gütern und immateriellen Ressourcen (vgl. Armigeon 2001).

Soziale Ungleichheit trat schon immer in Quartieren mit unterschiedlichen Lebens- und Wohnqualitäten auf. Phänomene wie Arbeitslosigkeit, Armut und Perspektivlosigkeit sind keine neuen Erscheinungen in den Städten, jedoch haben sich die Dimensionen, Intensitäten und räumlichen Konzentrationen verändert (vgl. Holl 2002: 46).

Hintergrund hierfür sind u.a. weltweite Prozesse, die mit Begriffen wie Globalisierung, Liberalisierung und Deregulierung bezeichnet werden. Die Konsequenz daraus ist eine wachsende Konkurrenz sowohl in Deutschland als auch in Europa oder auf internationaler Ebene, die eine Notwendigkeit zur Effektivierung der Produktion beinhaltet, ebenso wie einen Druck auf die Lohnkosten. Daraus ergeben sich immer weniger politische Steuerungsmöglichkeiten, insbesondere einer staatlichen Regulierung.

Das Zusammenwirken von diesen Veränderungen und eine wachsende ethnische und soziale Heterogenität der großstädtischen Bevölkerung können zu einer sozialräumlichen Ausgrenzung führen. Die ethnische Heterogenität drückt sich einerseits in unterschiedlichen Herkunftsländern und unterschiedlichem rechtlichen Status der Migranten aus. Andererseits zeigen auch unterschiedliches Einkommen, Bildung, Berufe und Lebensstile die soziale Differenzierung der städtischen Bevölkerung auf.

Die Stadtteile, an die sich das Programm Soziale Stadt richtet, sind meist durch sozialräumliche Segregation geprägt (vgl. Kapitel 3.1). Diese Quartiere sind gekennzeichnet durch selektive Abwanderung, durch selektive Zuwanderung oder auch durch soziale Abwärtstendenzen wie eine steigende Arbeitslosigkeit.

Entwicklung des Arbeitsmarktes

Die Beschäftigungsstruktur in den Städten hat sich verändert. Aufgrund des Deindustrialisierungsprozesses gehen einerseits, insbesondere in der Industrie, Tätigkeiten für unqualifizierte Arbeitnehmer verloren, andererseits nehmen Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich zu (Tertiärisierungsprozess). Diese gleichen aber den Verlust an Arbeitsplätzen im Ersten und Zweiten Sektor nicht aus. Das Besondere dabei ist, dass hoch- und niedrig qualifizierte Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich gleichzeitig wachsen. Dies führt zu einer größeren

Polarisierung der Einkommensstruktur: einerseits stehen immer mehr Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen mit niedrigem Einkommen, deren Lohn allein ihnen nicht zum Überleben reicht, und andererseits beziehen einige wenige ein sehr hohes Einkommen. Diese Veränderungen haben eine Zunahme der Armut und Armutsrisiken in den Städten zur Folge. Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist von vornherein ungleich verteilt. In Westeuropa sind es jeweils die ganz Jungen und die Älteren vor allem unter den ungelerten Arbeitskräften, die besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Mittlerweile sind schulische und berufliche Qualifikationen eine wichtige Voraussetzung, um am Arbeitsmarkt teilnehmen zu können. Daraus ergibt sich, dass das Bildungs- und Ausbildungssystem als eine Instanz der sozialen Selektion wirkt, in der über Arbeitsmarkt- und damit Lebenschancen entschieden wird. Migranten sind im Vergleich zu Deutschen stärker von diesem Risiko betroffen, weil die Mehrzahl von ihnen eine geringere Qualifikation als die deutschstämmige Bevölkerung aufweist. Im Jahr 1995 arbeiteten 50% der Arbeitsmigranten im Bereich der Produktion im Gegensatz zu 31% der Deutschen (vgl. Friedrichs 2000: 183). In der Erwerbsarbeit bedeutet Ausgrenzung, dass eine Verdrängung beispielsweise in eine schlechtere Arbeitsposition sich soweit verschärfen kann, dass es zu einem Ausschluss vom Arbeitsmarkt und Erwerbsleben kommt. Vor allem in Zeiten der Rezession oder Stagnation, in denen viele Unternehmen von Insolvenz betroffen sind, ist Arbeitslosigkeit zu einem fast alltäglichen Problem geworden. Zu sozialer Ausgrenzung kommt es, wenn die Arbeitslosigkeit dauerhaft ist und nicht gesellschaftlich anerkannt wird, wie Formen der Nicht-Erwerbsarbeit wie Ruhestand oder Ausbildung (vgl. Kronauer 2002: 47f.).

Entwicklung der Wohnungspolitik

Die Veränderung auf dem Wohnungsmarkt in Westdeutschland, der seit den 70er Jahren immer mehr den Marktmechanismen überlassen worden ist, verringert das Angebot an billigen Wohnungen, die gerade für finanziell schwache Gruppen wichtig sind. Gleichzeitig schrumpft der soziale Wohnungsbau: „Die Schere eines Rückgangs preiswerter Wohnungen beim gleichzeitigen Wachstum darauf Angewiesener öffnet sich am weitesten in den Großstädten“ (Keller 1999: 63). In den wenigen Sozialbauten kommt es zu einer Konzentration von Haushalten, die nicht in der Lage sind, über den Markt eine Wohnung zu finden.

Mit der Wende veränderte sich auch die Wohnungspolitik in Ostdeutschland. Diese neue Politik ist gekennzeichnet u.a. durch Privatisierung von Teilen des staatlichen Wohnungsbaubestandes und der Förderung von privaten Investitionen.

Tendenzen von sozialer Entmischung zeigen sich auch in einigen Großsiedlungen wie zum Beispiel Marzahn-Nord/West in Berlin.

Einerseits hat der Teil der Bevölkerung, der über ein ausreichendes Einkommen verfügt, eine große Wahlmöglichkeit hinsichtlich des Wohnstandortes. Diese Bevölkerungsschichten ziehen besonders häufig in die Stadt-Umland-Region. Die Akteure des Suburbanisierungsprozesses sind meist Familien mit Kindern, die sich ein Haus „im Grünen“ kaufen. Ein Aspekt, der für das Verlassen der Stadt spricht, ist die Tatsache, dass den Menschen im Umland ein verbessertes, naturnahes Wohnumfeld zur Verfügung steht. Gegensätzlich dazu stehen die negativen Bedingungen der Stadt wie beispielsweise die Umwelt- und Luftverschmutzung durch Abgase, Lärmbelästigung und Kriminalität.

In den Quartieren, aus denen die Mittelschicht wegzieht, siedelt sich neben Arbeitslosen und einkommensschwachen deutschen Haushalten ein hoher Anteil von Zuwanderern an, die ebenfalls auf günstigen Wohnraum angewiesen sind. In Ostdeutschland ist der Ausländeranteil viel niedriger, aber in manchen Gebieten ziehen Aussiedlerfamilien zu. Diese tauchen in der Statistik jedoch nicht als Ausländer auf. Von der einheimischen Bevölkerung werden sie nicht als Deutsche wahrgenommen, sondern als „Russen“.

Die Großstädte waren und bleiben Zielort von Zuwanderung. Die Segregation und räumliche Konzentration von Migranten wurde dabei von Anfang an über die Wohnungspolitik mit erzeugt (vgl. Dangschat 1997: 97; vgl. Kapitel 3.2.1).

Der Zugang zu einer Wohnung hängt nicht nur vom Preis-Leistungsverhältnis ab, sondern auch davon, ob jemand als Mieter akzeptiert wird oder nicht. „Eine wichtige weitere Restriktion sind Vorurteile, insbesondere dann, wenn sie in diskriminierendes Verhalten eingehen“ (Friedrichs 2000: 178f.). Chancen auf dem Wohnungsmarkt sind deshalb für Migranten oft abhängig von mangelndem Interesse deutscher Haushalte an eben diesen Wohnungen: „Die Geschichte der Zuwanderer zeigt, dass Zuwanderer in jene Quartiere ziehen, die von Deutschen nicht mehr nachgefragt werden“ (Häußermann/Kaplan 2000: 210).

Als Konsequenz aus der oben geschilderten Entwicklung lösen sich sozial gemischte Quartiere auf.

Entwicklung der Sozialpolitik

Die Reduktion sozialer Leistungen durch die Städte aufgrund einer Einschränkung der Rolle des Staates, bzw. konkreter aufgrund der Finanznot der Städte (weniger Einnahmen aus der Einkommens- und Gewerbesteuer für die Stadt) trifft mit einem steigenden Bedarf an Sozialausgaben zusammen (vgl. Häußermann 2000: 14).

Die Arbeitsmarktpolitik, die soziale Wohnungspolitik ebenso wie andere staatliche Interventionsmöglichkeiten haben gleichzeitig an Integrationskraft verloren. Die Stadtpolitik steht dementsprechend vor einer neuen Herausforderung: „Ungleichheiten und Differenzierungen der postmodernen Stadt in einer Balance pluralistischer Optionen zu halten, Ausgrenzung und sozialräumliche Spaltungen also zu vermeiden“ (Häußermann/Kapphan 2000: 22).

5.1.2 Die Gebiete mit „besonderem Entwicklungsbedarf“

Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt (BLPSS) hat sich zum Ziel gesetzt, betroffene Gebiete zu „selbständigen lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive“ (Endbericht DIFU 2003: 300) zu entwickeln und „gilt (für) Stadt- und Ortsteile, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits abzurutschen“ (ebd.: 298). Die genannten Gebiete sind aufgrund der räumlichen Konzentration von verschiedenen Problemen wie Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug, selektiver Abwanderung und/oder Zuzug und kollektivem sozialem Abstieg geprägt. Diese wirken für ihre Bevölkerung benachteiligend, so dass diese besonders gefährdet sind, gesellschaftlich ausgegrenzt zu werden. „Die Quartiere sind sowohl benachteiligt als auch benachteiligend“ (Walther 2002: 29). D.h. soziale Ungleichheit wird in diesen Problemgebieten nicht nur verfestigt, sondern verschärft sich in kumulativer Weise (vgl. Häussermann 2000: 19).

Wie bereits im zweiten Kapitel erwähnt, gibt es zwei Gebietstypen, die einen „besonderen Entwicklungsbedarf“ aufweisen.

Im Jahr 2002 zeichnet sich laut einer Befragung des DIFU folgendes Bild ab: Reine Altbaugebiete sind zu 20%, Quartiere mit gemischten Baualter zu 21% und Neubaugebiete zu 55 % in den Programmgebieten vertreten.

Mehr als die Hälfte der teilnehmenden Gebiete in Deutschland sind durch Siedlungsstrukturen geprägt, in denen Neubauten wie z.B. Groß- und Plattenbausiedlungen vorherrschend sind. Wenn man nur die neuen Bundesländer betrachtet, ist dieser Anteil um einiges höher und liegt bei fast 70% der Gebiete.

Die Gebiete in Ost und West haben historische Ausgangspunkte, insofern sind sie auch in unterschiedlicher Weise im Programm repräsentiert. In den neuen Bundesländern sind es vorwiegend Neubaugebiete, die in industrieller Weise errichtet wurden, in den alten Bundesländern die Altbauquartiere und Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus. Im Osten ist das Kernproblem häufig der Leerstand von Wohnungen aufgrund von Suburbanisierungsprozessen und Abwanderung der Bewohner (vgl. Franz 2000: 165ff.), im

Westen hingegen der hohe Migrantanteil sowie der hohe Anteil an Sozialhilfe beziehenden Mietern.

Dies liegt unter anderem an den Unterschieden in der Zusammensetzung der Bewohnerschaft zwischen west- und ostdeutschen benachteiligten Wohngebieten. In Großsiedlungen im Osten ist im Gegensatz zu Großsiedlungen im Westen eine sehr viel breitere Einkommens- und Berufsstreuung vorherrschend, Abwanderungstendenzen von besser Verdienenden, um Wohneigentum zu bilden, sind seit 1995 erkennbar (vgl. Hunger/Wallraff 1998: 186). Auch in Bezug auf die Arbeitslosen gibt es einen Unterschied: Im Westen sind Personen mit Qualifikationsproblemen oder individuellen Integrationschwierigkeiten arbeitslos, in den neuen Bundesländern Personen, die aufgrund der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft ihre Arbeitsplätze verloren haben.

Beschreibung und Charakteristik der Problemgebiete

Als das Programm im Jahr 1999 begann, beteiligten sich 124 Städte und Gemeinden mit 161 Gebieten. Bis Ende des Jahres 2001 waren es bereits 184 Städte und Gemeinden mit 223 Gebieten, die in das Programm aufgenommen wurden. Im Jahr 2002 nahmen bereits 215 Gemeinden mit 301 Gebieten am Programm teil. Die Größe der ausgewählten Gebiete schwankt zwischen 0,5 ha und 950 ha; die durchschnittliche Einwohnerzahl beträgt 9200 Personen pro Gebiet, wobei es sich in den alten Bundesländern um eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 8.400 Personen pro Gebiet und in den neuen Bundesländern um 11.600 Personen pro Gebiet handelt. Dieser Unterschied lässt sich durch den in den neuen Bundesländern höheren Anteil an Großsiedlungen erklären.

Aus den Programmgebieten hat jedes Bundesland ein sogenanntes Modellgebiet ausgewählt, in dem das DIFU vor Ort die Entwicklung unterstützt und betreut. Dabei kommt es in den 16 Modellgebieten neben der Unterstützung von lokalen Akteuren und Aktionen auch zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch.

Bei dem Programm Soziale Stadt handelt es sich um ein Konzept, das sich nicht nur auf die Großstadt beschränkt, sondern alle Stadtgrößen berücksichtigt und auch Stadtrandgebiete mit einbezieht. Der Anteil der Programmgebiete in der Großstadt mit mehr als 100.000 Einwohnern beträgt 54%, davon 23 % in Städten, die mehr als 500.000 Einwohner haben. Städte, die weniger als 50.000 Einwohner zählen, sind mit fast einem Drittel der Gebiete vertreten.

Bei der Auswahl der Programmgebiete der Sozialen Stadt handelt es sich hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur, Lage und Größe um sehr unterschiedliche Gebiete, die eine hohe Problemdichte aufweisen.

Es handelt sich um „Stadtteile (...) die von gesamtgesellschaftlichen und gesamtstädtischen Entwicklungen

weitgehend abgekoppelt sind (DIFU Endbericht 2003: 7). Diese werden charakterisiert als „hochverdichtete, einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungs-niveau, die Ausstattung mit sozialer und stadteilkultureller Infrastruktur sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen“ (ebd.: 298). Hinzu kommen aber auch Gebiete in Gemeinden, die aufgrund ihrer peripheren Lage ganz ähnliche Probleme zeigen.

Diese Beschreibung der Gebiete erfasst viele Aspekte sowohl der soziokulturellen Infrastruktur als auch im baulich-städtebaulichen Bereich. Ferner kommt es zu einer Überlagerung von verschiedenen Problemen, die sich gegenseitig verstärken: Benachteiligungen und Belastungen häufen sich und wirken sich auf die Lebensbedingungen und Lebenschancen, auf die Stimmungen und das soziale Klima im Quartier aus (vgl. ebd.: 7).

Die Gebiete werden durch vier Problemdimensionen beschrieben:

- Gebietsbedingungen (Wohnbedingungen, fehlende Grün- und Freiflächen, mangelnde Infrastruktur/Beratungsangebote)
- das Gebietsimage belastende Probleme (Desinvestition, Vandalismus, soziale Konflikte, negative Innen- und Außenwahrnehmung)
- Probleme der individuellen Lebenslage (Arbeitslosigkeit, mangelnde Berufsqualifikationen, Krankheit/Suchtprobleme)
- psychische Probleme als Folge von erschwerten Lebensbedingungen und geringen Lebenschancen (Vereinsamung, Resignation, Unsicherheitsgefühl, Perspektivlosigkeit)

Auf diese Problemdimensionen wird im nächsten Kapitel näher eingegangen.

Auswahlverfahren

Die wichtigsten Kriterien, um ein Gebiet als "Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf" in das BLPSS aufzunehmen, sind einerseits eine genaue Beschreibung der existierenden Probleme des Gebiets und andererseits die Darstellung der Potenziale des Gebiets für ihre Weiterentwicklung.

Um erste Fördermittel der Städtebauförderung verteilen zu können, müssen die Programmgebiete festgelegt werden. Dabei liegt es im Ermessensspielraum der Städte und Gemeinden, die jeweiligen Programmgebiete festzulegen. Das Land als mittelvergebende Instanz kann die kommunalen Vorschläge anerkennen oder ablehnen.

Erforderlich ist dabei ein gesamtstädtischer Vergleich. Wenn ein überdurchschnittlich hoher Handlungsbedarf besteht, kann dieses Gebiet in der Entwicklung vorrangig behandelt werden.

Um ein Programmgebiet auszuwählen, ist es wichtig, dass bestimmte Daten über den aktuellen Zustand des Gebietes und den gesamtstädtischen Kontext vorliegen, damit ein Vergleich vereinfacht wird. Aus diesem Grund haben einige Städte, wie beispielsweise Essen, Berlin, München und Gelsenkirchen mit dem Aufbau von Monitoring-Systemen begonnen, ferner geben sie Sozialraumberichte heraus, die kontinuierlich zur Armutssituation und zur sozialen Lage erstellt werden. Mit Hilfe von Monitoring-Systemen können indikatorenbezogene Raumbesichtigungen vorgenommen werden. Das heißt, dass für Städte bzw. Stadtteile anhand bestimmter Indikatoren, wie z.B. des Leerstands, der Fluktuation, der sozialen Lage, der Wohnverhältnisse und der Gesundheitssituation eine Datenbasis erstellt wird, auf die zurückgegriffen werden kann, wenn man einen bestimmten Stadtteil im gesamtstädtischen Vergleich betrachten will. Neben der besseren Vergleichbarkeit von Stadtteilen und der gesamten Stadt haben die Monitoring-Systeme auch noch den Vorteil, dass sie zur Prävention bzw. als Frühwarnsystem für Gebiete, in denen die ersten Anzeichen von Problemen auftauchen, eingesetzt werden können. Da diese Monitoring-Systeme aber nur in wenigen Städten eingesetzt werden, wird auf Sozialdaten der amtlichen Statistik zurückgegriffen.

Die sozialen Daten der Bevölkerung, die in der amtlichen Statistik zu finden sind, wie Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug und Umzugsdaten liegen nicht immer auf kleinräumiger Ebene vor und vermitteln deshalb oft nur ein unscharfes Bild von der Problemlage in einzelnen Quartieren. Hierfür braucht man zusätzlich qualitative Befunde.

Berlin zum Beispiel verfügt über Daten zur Mobilität und Erwerbstätigkeit auf der Ebene der statistischen Gebiete.

Um Programmgebiet zu werden, müssen die Problemlagen, der Erneuerungsbedarf sowie die Entwicklungsziele und -strategien offen gelegt werden.

Damit die Auswahl eines Gebietes auch kommunalpolitisch legitimiert werden kann, ist es besonders wichtig, dass das Auswahlverfahren zur Bestimmung des jeweiligen Gebietes transparent gestaltet wird und zudem nachvollziehbar ist.

Bei der Gebietsauswahl sind nicht nur quantitative Merkmale wie die Überlagerung von Arbeitslosigkeit und Inanspruchnahme von Sozialhilfe, sondern auch qualitative Merkmale (Negativimage, soziale Konflikte, Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit, Vereinsamung und Unsicherheitsgefühle) zu berücksichtigen (vgl. Endbericht DIFU 2003: 59). Trotzdem bleiben die Indikatoren Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug die zentralen Auswahlkriterien (vgl. ebd.: 7).

Die Gewichtung zwischen den verschiedenen Indikatoren unterscheidet sich klar zwischen den alten und neuen Bundesländern.

Für die Auswahl von Programm- und Modellgebieten spielte im Vorfeld eine in Auftrag gegebene Untersuchung in Form von Gutachten und Rahmenplanungen eine wichtige Rolle. Bei 87% aller befragten Programmgebiete haben solche Untersuchungsergebnisse eine Rolle bei ihrer Auswahl gespielt. Immerhin ein Anteil von 16% aller Programmgebiete wurde auf Grundlage kleinräumiger gesamtstädtischer Raumbesichtigung ausgewählt (Diese und die folgenden statistischen Angaben, vgl. Endbericht DIFU 2003: 53).

Die Ergebnisse eines Gutachtens gaben zum Beispiel in Berlin die Grundlage für die Auswahl der Modell- und Programmgebiete ab (vgl. Häußermann/Kaplan 1997). Bei der Auswahl fast der Hälfte aller Programmgebiete (109) spielten Vorläuferprogramme eine Rolle. So haben einige Bundesländer (wie Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg und Niedersachsen) als Voraussetzung für die Auswahl ihrer Gebiete diese als Sanierungsgebiet festgelegt. In anderen Bundesländern ergänzen sich Förderprogramme des BLPSS mit Mitteln aus verschiedenen EU-Fonds wie Urban und EFRE (europäischer Fond für regionale Entwicklung). Es gibt auch eine Verknüpfung mit dem Programm „Stadtumbau Ost - für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ so im Fall des Modellgebiets Cottbus-Sachsendorf-Madlow in Brandenburg (vgl. Die soziale Stadt 2002: 95).

Es gab auch Modellgebiete, die schon seit 1994 mit ähnlichen Ansätzen operierten, wie zum Beispiel „Bismarck/Schalke Nord“ in Gelsenkirchen (Nordrhein-Westfalen), Hamburg (Modellgebiet Lurup seit 1994), Hessen (Modellgebiet: Nordstadt in Kassel seit 1995), Bremen (Modellgebiet Gröpelingen seit 1998) und Berlin (Modellgebiet Kreuzberg-Kottbusser Tor seit 1999). So hatten diese Bundesländer die Möglichkeit, eine schon getroffene Auswahl zu überprüfen, geförderte Problemgebiete auszuweiten oder die Auswahl zu revidieren.

5.1.3 Problemdefinition

Der Begriff Problem wird von Nikolaus Sidler als ein Tatbestand definiert, der von den Betroffenen als veränderbar und veränderungswürdig erlebt wird, weil er von ihnen negativ bewertet wird (vgl. Sidler 1999).

Problemdimensionen

Die Bewohner benachteiligter Gebiete werden mit Problemen konfrontiert, die sich durch vier Problemdimensionen beschreiben lassen.

Die erste Problemdimension bezieht sich auf die Bedingungen im Quartier.

Die vorherrschenden Probleme, die sich laut einer Umfrage des DIFU für die benachteiligten Gebiete ergeben, sind Probleme im baulich-städtebaulichen Be-

reich (vgl. empirica 2003: 152). Dominierend sind hier vor allem ein hoher Sanierungs- und Instandsetzungsbedarf von Wohnungen und Wohngebäuden wie beispielsweise eine Erneuerung der Wärmedämmung, von Heizungsanlagen und Sanitärbereichen. Aber auch Wohnumfeldmängel spielen eine zentrale Rolle. Weitere Probleme in den Programmgebieten sind eine hohe Bebauungsdichte, Verkehrsprobleme, fehlende Grün- und Freiflächen. Es gibt sowohl eine schlechte Versorgungsinfrastruktur im Dienstleistungssektor und im Einzelhandel als auch eine unzureichende soziale und kulturelle Infrastruktur, d.h. es fehlen Freizeiteinrichtungen und Betreuungs- und Beratungsangebote. Hinzu kommt ein hoher Gebäudeleerstand, hohe Fluktuation der Bewohner und Wanderungsverluste.

Die zweite Problemdimension befasst sich mit Problemen, die das Gebietsimage belasten. Im Vordergrund stehen hier soziale Konflikte, die die negative Innen- und Außenwahrnehmung des Quartiers bestimmen. Soziale Konflikte gibt es im Zusammenleben der Bewohner untereinander. Großsiedlungen sind von solchen Konflikten aufgrund der hohen Siedlungsdichte und der großen Anzahl von Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund besonders betroffen. Probleme, die sich hier ergeben, sind bedingt durch mangelnde Kommunikation, durch unterschiedliche Lebensrhythmen von Arbeitslosen und Erwerbstätigen, durch unterschiedliche Lebensgewohnheiten, unterschiedliche Vorstellungen von Sauberkeit im öffentlichen Raum oder durch unterschiedliches Verantwortungs- und Identifikationsgefühl (vgl. empirica 2003: 152).

Soziale Konflikte sind außerdem im schulischen Bereich zu finden. Gerade in Schulen, in denen deutsche Kinder meistens eine Minderheit darstellen und in denen die Zahl der Kinder aus Haushalten mit Migrationshintergrund besonders hoch ist, stehen Sprachprobleme und dadurch erzeugte schulische Probleme im Vordergrund. Die Schulen, die zu wenig finanzielle Mittel und zu wenig Lehrpersonal haben, sind mit der Situation überlastet und können meist einer Verschlechterung des Unterrichtsniveaus nicht entgegen wirken.

Eltern, die für ihre Kinder die bestmögliche Bildung und Erziehung von einer Schule erwarten, ziehen deshalb aus dem Quartier weg, sobald ihre Kinder im Einschulalter sind. Diese Entwicklung betrifft jedoch nicht nur deutsche Familien, sondern auch integrierte Zuwanderer-Haushalte verlassen mit ihren Familien das gemischte Quartier. „Durch fortschreitende soziale Entmischung und die dadurch entstehende Konzentration benachteiligter Haushalte wachsen und verstärken sich in vielen Quartieren soziale Konfliktpotentiale“ (vgl. Becker u.a. 2002: 15f.).

Für Kinder und Jugendliche, die dagegen noch in den Gebieten der Sozialen Stadt leben, ist die Situation schwierig. Denn gerade ihr Anteil ist in diesen Quartieren überdurchschnittlich hoch. Für sie gibt es nur unzureichende Freizeitangebote und es fehlen Aus-

und Weiterbildungsplätze, so dass eine hohe Jugendarbeitslosigkeit das Bild in den Stadtteilen prägt.

Soziale und ethnische Konflikte, Vandalismus und eine steigende Kriminalitätsrate verursachen ein negatives Image, sowohl in der Innenwahrnehmung im Quartier, als auch in der Außenwahrnehmung der gesamten Stadt.

Die dritte Dimension geht auf Probleme der individuellen Lebenslagen ein.

Ein großes Problem, das schon teilweise angesprochen wurde, ist die Arbeitslosigkeit, die durch den Rückgang von Gewerbe, Industrie und den Dienstleistungssektor innerhalb des Quartiers bedingt und verstärkt wird. Die Bevölkerung der Programmgebiete der Sozialen Stadt ist im Vergleich zum gesamtstädtischen Umfeld stärker durch Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit geprägt. In 53% der Quartiere liegt die Arbeitslosenquote bei 15% und mehr (vgl. DIFU Endbericht 2002: 57).

Durch einen langfristigen Ausschluss vom Arbeitsmarkt verstärken sich soziale Ausgrenzungsprozesse und die Armut in den Städten. Die zunehmende Verarmung in den Städten ist erkennbar an der hohen Arbeitslosigkeit, vor allem am hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen und an der wachsenden Anzahl von Empfängern von staatlichen Transferzahlungen. Die Situation verschlechtert sich insofern, dass man heute von einer Einkommensarmut in Großstädten von 10 bis 20 Prozent sprechen kann (vgl. Häußermann 2000: 13).

Zusätzlich zur Arbeitslosigkeit und Armut gibt es unter den Bewohnern Probleme mit Suchtkrankheiten wie Drogenkonsum und Alkoholismus. Durch die Entstehung von „Trinkertreffs“ und durch Beschwerden über Lärmbelästigung seitens der Anwohner entsteht ein weiteres Konfliktpotential.

Die vierte Dimension bezieht sich auf psychische Probleme, die aus den erschwerten Lebensbedingungen und den geringen Lebenschancen resultieren.

Wenn sich soziale Beziehungen im Quartier wie beispielsweise Familie, Freunde oder Arbeitskollegen auflösen oder fehlen, wird es für die betroffenen Personen schwierig, „soziales Kapital“ im Bourdieu'schen Sinne (Vgl. Kapitel 6.2) zu aktivieren. Das bedeutet für die Person, die in einem Gebiet zusammen mit vielen Arbeitslosen lebt, dass sie kaum Beziehung zu Personengruppen hat, die sie beispielsweise über freiwerdende Arbeitsplätze informieren könnten. Zudem besteht die Gefahr der Vereinsamung, wenn sich gemeinschaftliche Strukturen vollständig auflösen.

Eine weitere Folge, die aus der Netzwerkarmut resultiert und schon in einigen Programmgebieten beobachtet werden kann, ist die Entstehung einer „*abweichenden Kultur*“ von Kindern und Jugendlichen. *Die Jugendlichen bekommen „in einem Umfeld mit nur wenigen positiven Vorbildern und Repräsentanten eines „normalen“ Lebens den Sinn von Schule, Ausbildung und Beruf nicht mehr vermittelt.“* „*Staatliche Transferleistungen und Kleinkriminalität ersetzen in einem durch Arbeits-*

losigkeit geprägten Umfeld oftmals Arbeit als materielle Basis für Lebensunterhalt und Konsum“ (vgl. Becker u.a. 2002: 14).

Langzeitarbeitslosigkeit, die vergebliche Suche nach Ausbildungsplätzen oder Unzufriedenheit mit der eigenen Situation führen zu Resignation und Perspektivlosigkeit unter den Bewohnern.

5.1.4 Problemwahrnehmung

Die bereits aufgeführten Probleme, die in benachteiligten Stadtteilen zu finden sind, werden unterschiedlich wahrgenommen.

Zu berücksichtigen wäre zum einen die Wahrnehmung der Bürger und der Gewerbetreibenden die in dem Gebiet leben. Für den Anwohner, bedeutet der Kiez „*eine vertraute soziale Innenwelt, von der aus Gewohnheitswege zu Zielpunkten außerhalb führen*“ (Hoffmann-Axthelm, 1984. In: Herlyn, 1990).

Zum anderen wird das Gebiet von Außenstehenden beobachtet und bewertet. Es wird angenommen, dass es zwischen der Außen- und Innenwahrnehmung große Diskrepanzen gibt, die wir in einer Untersuchung zweier Problemgebiete darstellen werden.

Bei der Imagebildung eines Gebiets wird den Medien eine große Rolle zugeteilt. Eine negative Berichterstattung vor allem zu den sozial benachteiligten Gebieten verstärkt das negative Image dieser. Medien beeinflussen nicht nur die Außenwahrnehmung, sondern auch die Innenwahrnehmung des Quartiers. Anwohner, die sich eigentlich wohl oder sicher fühlen, werden verunsichert und fühlen sich stigmatisiert und marginalisiert. Sie denken, dass ihre Probleme teilweise dadurch gelöst werden können, indem sie wegziehen. Da sie jedoch oftmals nicht wegziehen können, werden sie mit ihrer Situation immer unzufriedener und resignieren aufgrund der ihnen vorschwebenden Perspektivlosigkeit. Der Idealtypus innenstadtnaher Altbauquartiere als lokaler Zusammenhang hat sich stark gewandelt. „*Anwohner eines Kiezes schwören auf ihre Gegend nicht, weil sie das Milieu so umwerfend finden, sondern weil sie mit ihren unterdurchschnittlichen Einkommen nur hier existieren können. Sie haben keine Alternative und die enge Bindung ans Quartier ist letztlich auf die niedrigen Mieten zurückzuführen*“ (Thürmer-Rohr 1974).

Die Diskussion über die Inhalte sozialer Stadtentwicklung entsteht unter anderem dadurch, dass über sie zwei unterschiedliche Perspektiven vereinbart werden sollen. Diese zwei Perspektiven lassen jedoch unterschiedliche Schlussfolgerungen zu.

Auf die systematische Perspektive (von Institutionen ausgehend) können Bürger nur mittelbar Einfluss nehmen, wie zum Beispiel die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Die lebensweltliche Perspektive, wie z.B. eine Betreuung von Kindern und Jugendlichen am Nachmittag nach der Schule, kann der Bürger sehr wohl beeinflussen.

Zu erkennen ist, dass auf der institutionellen und der soziokulturellen Ebene unterschiedliche individuelle Vorstellungen entstehen, die nicht die Vorstellungen aller Beteiligten zufrieden stellen können.

Hinzu kommt, dass die unterschiedlichen Akteure auf unterschiedlichen Abstraktionsniveaus sprechen. Der Politiker konzentriert sich in der Regel auf Probleme einer übergeordneten Ebene, während sich die Bewohner mehr auf die konkrete, quartiersbezogene Ebene und ihren speziellen lebensweltlichen Zusammenhang beziehen.

5.1.5 Empirische Untersuchung: Problemwahrnehmung in Quartieren benachteiligter Stadtteile im Rahmen des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Problemgebiete des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt beschrieben. Zwei dieser Gebiete sind Gegenstand unserer Untersuchung. Beides sind innenstadtnahe Altbauquartiere. Das Quartier am Boxhagener Platz befindet sich im ehemaligen Ostteil Berlins und das Quartier Reinickendorferstr./Pankstr. befindet sich im ehemaligen Westteil Berlins. Des Weiteren wird auf Untersuchungstechniken und Herangehensweise eingegangen. Im letzten Teil der Untersuchung möchten wir anhand der aufgestellten Hypothesen eine Auswertung erzielen, um herauszufinden, ob es tatsächlich eine Diskrepanz zwischen Außen- und Innenwahrnehmung gibt. Des Weiteren wollen wir herausfinden, welche der im Bund-Länder-Programm Soziale Stadt definierten Probleme für unsere untersuchten Gebiete zutreffen und wie deren Bewohner sie wahrnehmen.

Vorgehensweise

In beiden Quartieren haben wir jeweils 120 Fragebögen zur Problemwahrnehmung der Anwohner verteilt. Pro Gebiet wurden jeweils drei Interviews mit Gewerbetreibenden geführt, um auch deren Eindruck über das Quartier zu erhalten.

Zur Außenwahrnehmung sind jeweils Vertreter der zuständigen Polizeiwache und des Bezirksamtes des Gebiets interviewt worden. Nach einer kurzen Umschreibung der Gebiete werden wir die Ergebnisse der Untersuchungen darlegen.

Das Quartiersmanagement und die ausgewählten Gebiete

Seit 1999 ist in Berlin das stadtentwicklungspolitische Instrument des Quartiersmanagements in 17 Gebieten eingesetzt worden, um der sich abzeichnenden Abwärtsspirale in benachteiligten Quartieren entgegenzuwirken.

Die Gebietsauswahl erfolgte nach bestimmten Kriterien. Eines der Gebiete sollte sich im Westen und eines im Osten befinden. Da es sich bei Berlin um eine ehemals geteilte Stadt handelt, war es möglich, beide Gebiete aus Berlin auszuwählen. Um die beiden Gebiete vergleichen zu können, sollten beide innerstädtische Altbaugebiete sein. Unsere Wahl fiel deshalb auf den Boxhagener Platz-Kiez in Friedrichshain (Friedrichshain-Kreuzberg) und dem Pankkiez in Wedding (Mitte).

Gebiet 1: Boxhagener Kiez

Das Quartiersmanagementgebiet Boxhagener Platz befindet sich im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg mitten im Ortsteil Friedrichshain. Das 75 ha große Quartier gehört mit seinen ca. 18.492 Bewohnern (Stand 2001) zu den am dichtesten besiedelten Gebieten der Stadt und weist typische Mietskasernenbebauung aus der Gründerzeit auf. Gegenüber dem Stand vom Juni 2000 hat sich damit die Einwohnerzahl um 321 Einwohner erhöht, nachdem seit 1990 eine stetige Abnahme der Bewohnerzahl zu verzeichnen gewesen war. Der Anteil der Migranten an der Bevölkerung im Quartier hat sich in den letzten Jahren nur unwesentlich von 8,3% auf 8,5% erhöht. Dieser Anteil ist immer noch sehr niedrig im Vergleich zum Migrantenanteil in Gebiet 2. Die Herkunftsländer sind Vietnam und die Länder des ehemaligen Jugoslawiens, der ehemaligen Sowjetunion sowie afrikanische Länder.

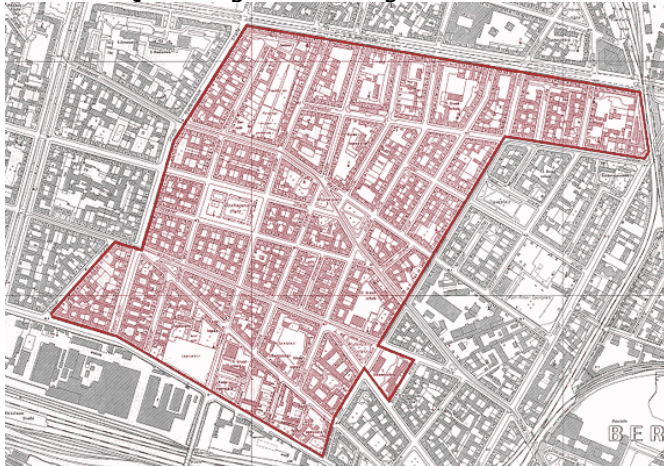
Mit den relativ wenigen Neubauten, die nach dem Krieg und nach 1990 entstanden, blieb die Blockstruktur im Wesentlichen erhalten. Die Berliner Mischung von Wohnen und Gewerbe ist hier traditionell vorhanden, wobei sich das Gewerbe in einer Umstrukturierung befindet. Trotz der Neuansiedlung junger Unternehmen und einer Vielzahl kleiner Gewerbebetriebe gibt es noch einen auffälligen Ladenleerstand in den Erdgeschosszonen der Altbauten. Der verstärkte Fortzug von Familien mit Kindern und Erwerbstätigen war der Auslöser für die Einrichtung eines Quartiersmanagements.

Da das Gebiet nur über sehr wenige Grünflächen verfügt, steht ihre Erhaltung und Pflege im Vordergrund. Erhebliche Defizite weist das Gebiet im Bereich der Spiel-, Sport- und Freiflächen auf. Zu den wenigen Grünflächen zählen die drei Stadtplätze: Boxhagener Platz, Wismarplatz und Wühlischplatz. Der Zustand der Straßen und Gehwege ist häufig noch mangelhaft. Der

neu gestaltete Boxhagener Platz bildet die grüne Oase des Quartiers.

Das Quartier rund um den Boxhagener Platz zwischen Frankfurter Allee und Revalerstrasse ist ein Kiez voller Gegensätze. Neben attraktiv sanierten Altbauten gibt es sichtlich baufällige Gebäude und Neubauten der 70iger und 80iger Jahre, Straßencafés mit ihrem urbanen Flair sind ebenso zu finden wie unbebaute Grundstücke und Gewerbebrachen, die als illegale Müllablagerungen genutzt werden.

Abb. 5.1: Quartiersgebiet Boxhagener Platz:



Viele der alteingesessenen Bewohner haben in den letzten 10 Jahren den Kiez verlassen und sich attraktivere Wohnungen und Wohngegenden gesucht. Neu hinzugezogen sind junge Erwachsene, darunter viele Auszubildende und Studenten. Durch den Zuzug insbesondere von Studentenhaushalten und dem Verbleib junger Familien liegt der Altersdurchschnitt der Bewohner aktuell bei 32 Jahren. Während der Anteil der länger als 10 Jahre im Geltungsbereich des Milieuschutzes Wohnenden abnimmt, hat sich der Anteil der Haushalte, die zwischen zwei und fünf Jahren im Gebiet wohnen, erhöht. 27% der neu Hinzugezogenen kommen aus anderen Berliner Bezirken und 18% von außerhalb Berlins.

Was im Sommer auf den Spielplätzen zu beobachten ist, wird durch die Anmeldungen in den Kitas und durch die Statistik bestätigt, der Kiez wird wieder Wohnort für junge Eltern mit kleinen Kindern.

Die Einkommensverhältnisse sind im Berliner Vergleich unterdurchschnittlich. Die Ursache dafür ist die hohe Arbeitslosigkeit und die Zahl der Sozialhilfeempfänger sowie auch das niedrige Einkommen der jungen Bewohner. Das Quartier wird aber auch zunehmend Wohnort für berufstätige Singles, die die Innenstadtlage und die kulturelle Vielfalt schätzen.

Im nördlichen Bereich des Quartiers entlang der Frankfurter Allee gibt es zahlreiche Neubauten aus der Nachkriegszeit (Plattenbauten). Die Mehrzahl der Wohnge-

bäude befindet sich im Eigentum von Einzel- oder Mehrfacheigentümern, die überwiegend erst in den letzten Jahren ihr Eigentum erworben haben.

Durch Modernisierungsmaßnahmen, die seit 1998 durchgeführt werden, hat sich der Anteil der zeitgemäß ausgestatteten Wohnungen verdoppelt.

Am südlichen Rand des Gebiets befinden sich zum Teil leerstehende Gewerbe- und Infrastrukturgebäude und -flächen, für die es Entwicklungsplanungen gibt, ohne dass eine Realisierung derzeit absehbar ist. Für die Wohngebäude in diesem Teil des Quartiers gilt die Erhaltungsverordnung nach § 172 BauG (Milieuschutz). In diesem Gebiet werden regelmäßig Daten zur Einkommensentwicklung, Mietbelastung und Wanderungsbewegungen erhoben. Aus diesen geht hervor, dass entsprechend des hohen Anteils (80%) von 1- und 2-Zimmerwohnungen der Anteil der Einpersonenhaushalte mit 72% weit über dem Berliner und dem Friedrichshain-Kreuzberger Durchschnitt liegt.

Die Wirtschaftsstruktur des Quartiers Boxhagener Platz wird durch eine Vielzahl kleiner Gewerbeeinrichtungen geprägt. Dabei fehlen die für andere Innenstadtbezirke und auch für Friedrichshain typischen gewerblich genutzten Hinterhöfe.

Charakteristisch für das Gebiet ist eine gewerbliche Nutzung der Erdgeschossbereiche der Wohngebäude. Bedeutendster Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort im Quartiersmanagementgebiet ist die Frankfurter Allee. Zur Stärkung dieser bedeutsamen Geschäftsstraße im Standortwettbewerb hat das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg bis Juli 2003 ein europäisches Pilotprojekt zur Unterstützung der Gewerbetreibenden eingerichtet.

Gebiet 2: Pankstr./Reinickendorferstr.

Das Quartiersmanagementgebiet Reinickendorfer Str./Pankstraße wurde erst ab Ende des Jahres 2001 eingerichtet. Seit Anfang 2002 ist die L.I.S.T. GmbH - ein treuhänderischer Sanierungsträger - mit dem Quartiersmanagement Pankstraße/Reinickendorfer Straße von Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Kooperation mit dem Bezirksamt Mitte beauftragt.

Das 73 ha große Gebiet befindet sich im Bezirk Mitte im Ortsteil Wedding. Das Gebiet ist kein einheitlicher Kiez, wie andere Quartiersmanagementgebiete, sondern setzt sich aus Teilen mehrerer Kieze zusammen. Prägende Strukturelemente des Areal sind die Panke (ein Fluss), der S-Bahn-Ring und der Leopoldplatz.

Das erste Teilgebiet befindet sich im Nordwesten und ist Teil eines homogenen gründerzeitlichen Viertels, das in den 80ern teilweise als förmliches Sanierungsgebiet ausgewiesen wurde. In diesem Gebiet machen sich die größten Konflikte bemerkbar.

Das zweite Teilgebiet umfasst das Dreieck zwischen Reinickendorfer- und Pankstr. Abgesehen von einer grö-

berer Konzentration von Neubauten im nördlichen Teil dieses Gebiets, ist der Rest von gründerzeitlichen Bauten geprägt. Es wurden keine verkehrsberuhigenden Maßnahmen umgesetzt und es ist ein Mangel an wohnortnahen Grün- und Freiflächen vorhanden.

Das dritte Teilgebiet befindet sich im Süden und ist die historische Wiege. Im Norden dieses Teilgebietes findet man Neubauten aus den 50er und 60er Jahren. Der Rest des Gebietes sind Gründerzeitstrukturen, die allerdings durch relativ große und breite Straßen, ungeordnete Gewerbestrukturen, öffentliche Einrichtungen und die Ringbahn ein wenig homogenes Bild ergeben. Im Gebiet besteht ein großer Mangel an Grün- und Freiflächen, der nur teilweise durch die Nähe des Humboldthains (Park) aufgehoben wird.

Das vierte Teilgebiet liegt im Osten und überlappt teilweise mit Teilgebiet drei. Es wechseln sich Blockweise gründerzeitliche, Nachkriegs- und Bebauungen der 90er Jahre sowie Brachen ab. Dieses sehr unstrukturierte Teilgebiet wird von der Ringbahn geteilt und umfasst Gewerbestandorte, das Polizeirevier sowie Schul- und Verwaltungsgebäude.

Abb. 5.2:
Quartiergebiet Reinickendorfer Str./ Pankstraße



Vernachlässigte Grün- und Freiflächen, leerstehende Wohn- und Gewerbeflächen sowie ein großes Konfliktpotenzial zwischen den Bewohnern tragen zum negativen Image des Gebietes rund um Pank- und Reinickendorfer Straße bei. Um ein Abrutschen des Gebietes zu verhindern, wurde dieses Anfang 2002 als eines der jüngsten Mitglieder in die Riege der Quartiersmanagement-Gebiete mit aufgenommen. Der Bezirk Wedding ist seit der Bezirksfusion ein Ortsteil im neuen Hauptstadtbezirk Mitte. Ca. 160,000 Menschen verschiedenster Nationalität leben und arbeiten hier und haben das Bild eines multikulturellen Stadtteils mitgeprägt.

Die Baustruktur im Quartier ist sehr heterogen. Während man im östlichen Teil eine Mischung aus Altbauten

und Sozialem Wohnungsbau findet, ist der westliche Teil ein kompakter gründerzeitlicher Altbaubereich.

Die Arbeitslosigkeit ist hoch und viele der Einwohner sind auf Sozialhilfe angewiesen. Hinzu kommt eine ausgeprägte soziale Entmischung, da viele Bewohner mit besserem Einkommen fortziehen, wodurch die soziale Stabilität des Quartiers in Gefahr gerät. Von den ca. 14,300 (2002) Menschen, die hier leben, sind ca. 6,000 (42%) ausländischer Herkunft. Die bestehenden Kommunikationsprobleme sollen durch die Förderung besserer Nachbarschaftsbeziehungen gelöst werden. Die Erhaltung und Pflege der vorhandenen Grünflächen und Spielplätze soll zu einer Verbesserung der Aufenthaltsqualität beitragen. Für die Anwohner wurden neue Kommunikationsräume geschaffen und durch Bildungseinrichtungen und soziale Träger sollen Jugendliche und Erwachsene langfristig eine Perspektive erhalten.

Die Befragung

Um einen möglichst umfassenden Überblick zu bekommen, haben wir beschlossen, dass wir sowohl die Außenwahrnehmung als auch die Innenwahrnehmung der Gebiete untersuchen.

Zur Außenwahrnehmung sind Interviews mit dem für das jeweilige Quartier zuständigen Bezirksamt und Polizeiabschnitten durchgeführt worden.

Die Wahrnehmung der Anwohner des jeweiligen Quartiers ist durch die Verteilung eines Fragebogens (siehe Anhang) ermittelt worden.

Um die Wahrnehmung des Gebiets aus ökonomischer Sicht darstellen zu können, wurden jeweils drei Gewerbetreibende pro Kiez interviewt. Die Auswahl erfolgte zufällig, indem die Interviewer in unterschiedlichen Straßen des jeweiligen Gebietes Ladenbesitzer angesprochen haben.

Zunächst sind die Fragen der Interviews und der Fragebögen zusammengestellt worden. Die Interviewpartner sind angeschrieben worden, danach wurden Termine für die Interviews vereinbart.

Die Interviews mit den Gewerbetreibenden wurden in der zweiten Septemberwoche (2003) durchgeführt.

In Friedrichshain sind ein Fahrradhändler, eine Inhaberin eines Kosmetikstudios und ein Kioskbesitzer interviewt worden.

Im Wedding wurden Interviews mit zwei Kioskbesitzerinnen und einem Apothekeninhaber geführt.

Die Fragebögen wurden von Mitte August bis Mitte Oktober (2003) in öffentlichen Einrichtungen ausgelegt. Geplant war die Auslage bei Ärzten, in Kitas, im Büro des Quartiersmanagements und im Bürgeramt.

In Friedrichshain zeigte das Quartiersmanagement eine ablehnende Haltung unserer Untersuchung gegenüber und lehnte die Auslegung der Fragebögen ab. Aufgrund des bevorstehenden Umzugs des Büros von der Revalerstraße in die Frankfurter Allee, ließ auch das

Bürgeramt das Auslegen der Fragebögen nicht zu. Die Leiterin der Kita, selbst in einer der AGs engagiert, erklärte sich sofort bereit, das Projekt zu unterstützen und verteilte die Bögen an Elternabenden. Auch bei einem Arzt durften wir die Fragebögen auslegen, hier war die Resonanz jedoch sehr schlecht. Die Arzthelferin berichtete, dass obwohl sich einige Patienten die Bögen interessiert angeschaut hätten, niemand einen ausfüllen wollte.

Da nicht genügend ausgefüllte Fragebögen eingegangen waren, beschlossen wir, die Fragebögen direkt in die Briefkästen einiger Wohnhäuser zu verteilen. Die Anwohner sind auf Nachbarschaftshilfe angesprochen worden und haben recht großes Interesse gezeigt.

Im Wedding hat sich das Quartiersmanagement als sehr kooperativ und unterstützungsbereit gezeigt. Sie haben uns angeboten, auf einem von ihnen organisierten Straßenfest, am Stand des Quartiersmanagements Fragebögen auszuteilen. Auch hier erhielten wir vom Bürgeramt keine Antwort auf unsere Anfrage. In der Arztpraxis kamen von den 30 ausgelegten Fragebögen acht ausgefüllt zurück. Auch die Kita hat die Fragebögen zum Elternabend verteilt, bezweifelte jedoch, dass viele beantwortet würden, da wir keine Bögen in türkischer Sprache hatten. Die Resonanz war dementsprechend gering.

Eine erste Sichtung der Fragebögen hat gezeigt, dass sich insgesamt 111 Personen an der Befragung beteiligt haben. 20% der Befragten leben nicht selbst in einem der Quartiere und haben dieses als Außenstehende beurteilt.

Mit der Auswertung der Fragebögen und der Interviews wurde Anfang November (2003) begonnen.

5.1.5.1 Innenwahrnehmung

Gewerbe

Unsere Grundgesamtheit besteht aus sechs Gewerbetreibenden, drei pro Quartier.

Die Gewerbetreibenden wurden von uns zu den Themen Sicherheit, Bekanntheit des Quartiermanagements, Problemen, Stärken und zu der wirtschaftlichen Situation in den jeweiligen Gebieten befragt.

Die sechs interviewten Gewerbetreibenden beantworteten die Frage, ob sie sich in ihrem Quartier sicher fühlen, mit ja.

In Bezug auf die Bekanntheit des QM konnten wir erstaunlicher Weise feststellen, dass das eingerichtete QM bei den Interviewpartnern im Pankkiez weitgehend unbekannt war. Lediglich im Quartier Boxhagener Platz fanden wir Ansprechpartner, denen das QM bekannt war.

Die wirtschaftliche Entwicklung im Gebiet wurde von den Befragten überwiegend negativ beurteilt. Als Negativ empfunden wurden die hohe Gewerbefluktuationsrate, die sinkende Kaufkraft sowie die Deindustrialisierung in den Kiezen.

Hingegen wurde die eigene wirtschaftliche Situation der Gewerbetreibenden im Boxhagener Kiez als gut bis sehr gut empfunden, im Pankkiez jedoch als negativ bewertet.

Auch in Bezug auf die Problemwahrnehmung im Quartier sind zwischen den Gebieten Differenzen festzustellen. Im Pankkiez liegt der Problemschwerpunkt in der wirtschaftlichen Entwicklung. Unsere Befragten kritisieren die Euroeinführung und die ihrer Ansicht nach damit verbundene gesunkene Kaufkraft. Die Gewerbetreibenden im Boxhagener Kiez nehmen quartierspezifische Probleme wahr. Sie nennen Vandalismus, Dreck, Verkehr und Gewerbeleerstand.

Die Annahme, dass sich seit der Einrichtung des Quartiersmanagements Stärken im Kiez entwickelt haben, hat sich nur im Boxhagener Kiez bestätigt.

Im Pankkiez sehen die Interviewten dagegen keine Stärken und Potentiale.

Wir führen die unterschiedliche Wahrnehmung in den beiden Kiezen auf die Laufzeiten des Programms und auf die unterschiedliche Ausgangssituation zurück.

Anwohner

Bei Betrachtung der Ergebnisse aus beiden Programmgebieten müssen wichtige Einschränkungen vorgenommen werden. Effekte, die von der sozialen Position des Individuums ausgehen, müssen bedacht werden.

So sind Wahrnehmung und Bewertung durch einen Menschen stark von individuellen Faktoren wie Lebensalter, ethnischer Zugehörigkeit, Herkunft, Geschlecht, sozioökonomischer Position u.a. beeinflusst, was bei der Auswertung der Fragebögen zu berücksichtigen ist.

Mit der Befragung der Anwohner wollten wir herausfinden, wie die Bewohner ihr Quartier wahrnehmen. Dabei interessierte uns besonders, inwiefern die Anwohner Veränderungen, Probleme sowie Potentiale in ihrem eigenen Kiez beobachten. Zudem wollten wir herausfinden, welche Bevölkerungsgruppen dort leben, ob sie dort gerne leben oder unter bestimmten Umständen den Kiez verlassen würden.

Die Anwohnerbefragung konzentrierte sich neben der Erhebung der sozial-demographischen Daten auf die Aspekte der Wohnzufriedenheit und der Wahrnehmung von Problemen. Hinsichtlich der Wohnzufriedenheit wollten wir von den Anwohnern wissen, ob und warum sie gerne in ihrem Quartier leben und ob sie das Gebiet als Wohnort ihren Freunden empfehlen würden. Zudem interessierte uns, unter welchen Umständen die Bewoh-

ner ihren Kiez verlassen bzw. wegziehen würden. In Bezug auf die Wahrnehmung von Problemen sollten uns die Befragten mit Hilfe von vorgegebenen Eigenschaften ihr Quartier beschreiben, Probleme des Kiezes benennen und beantworten, ob sie sich im Gebiet sicher fühlen.

Table 5.1: Wohnort (Berlin 09/2003)

	Frequency	Percent	Valid Percent
Boxhagener Platz	48	43,2	43,2
Pankstr.	40	36	36
nein/frh	14	12,6	12,6
nein/pank	9	8,1	8,1
Total	111	100	100

Wir sind davon ausgegangen, dass Studenten aufgrund ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation in Gebiete ziehen, in denen günstige Wohnungen sowie eine gute Infrastruktur vorhanden sind und die innenstadtnah gelegen sind.

Die Befragten, die nicht berufstätig sind, wurden gebeten anzugeben, welcher Tätigkeit sie momentan nachgehen. Im Boxhagener Kiez sind 24% der Befragten Studenten. Im Pankkiez lediglich 10,2% der Befragten.

Tabelle 5.2: Kategorien Erwerbslosigkeit (Berlin 09/2003)

	Boxhagener Kiez	Pankkiez
Azubi/Schüler	6,5	2
Student/In	24,2	10,2
Hausfrau/ -mann	4,8	12,2
Pensioniert	0	6,1
Anzahl der Befragten	23	18

alle Angaben in Prozent

Wir haben im Pankkiez mit einer höheren Prozentzahl von Studenten gerechnet. Gründe dafür, dass sich unsere Annahme für den Pankkiez nicht bestätigt hat, kann zum einen an der Stichprobe liegen oder zum anderen, dass der Kiez für Studenten tatsächlich kein attraktiver Wohnort ist.

Medien berichten häufig über Vandalismus und gewalttätige Auseinandersetzungen in den von uns ausgewählten Quartieren. Daraufhin haben wir untersucht, ob Vandalismus und Kriminalität als besonders problematisch von den Anwohnern wahrgenommen werden.

In der Fragestellung zur Problemwahrnehmung baten wir die Anwohner, verschiedene Probleme auf einer Skala von unproblematisch bis sehr problematisch nach ihrem eigenen Empfinden zu bewerten.

Im Pankkiez wird Vandalismus von ca. 60% der Befragten als sehr problematisch bis problematisch empfunden.

Im Boxhagener Kiez empfinden 46% der Befragten Vandalismus als ein Problem. Demgegenüber bewerten 30% dieses Thema als unproblematisch.

Die Wahrnehmung von Kriminalität wurde nicht direkt im Fragebogen abgefragt. Wir haben die Anwohner nach ihrem Sicherheitsgefühl und nach ihrem Empfinden von Bedrohung befragt. Eine weitere Frage zielte auf die Charakteristik des Gebiets ab.

Für das Quartier Boxhagener Platz ist eine signifikantere Aussage zu treffen. Für zwei Drittel der Befragten ist „Bedrohung“ kein erwähnenswertes Problem. Fast 80% der Befragten fühlen sich in diesem Kiez zu jeder Tageszeit sicher. Als gefährlich haben nur 11,3% der Befragten den Kiez beschrieben. Das Quartier Pankstr./Reinickendorfer Straße wird von 38,8% der Befragten als gefährlich beschrieben.

Benachteiligte Quartiere im Westen Deutschlands sind gekennzeichnet durch eine hohe Migrantenzahl im Gegensatz zu den Gebieten Ostdeutschlands.

Deshalb haben wir angenommen, dass im Pankkiez die Migranten eine höhere Wohnzufriedenheit aufweisen als die deutschen Bewohner und im Gegensatz dazu im Kiez Boxhagener Platz sich die deutschen Anwohner wohler fühlen als die nicht-deutsche Bevölkerung.

Tabelle 5.3: Wohnzufriedenheit (Berlin 09/2003)

	Boxhagener Platz	Pankkiez
Ja	95,8	60
Nein	4,2	40
Anzahl der Befragten	48	40

alle Angaben in Prozent

Unsere Ergebnisse zeigen, dass im Quartier Boxhagener Platz die Wohnzufriedenheit sehr hoch ist und das Quartier Pankstraße im Vergleich eher schlechter abschneidet.

Unsere Stichprobe hat eine hohe Migrantenzahl im Pankkiez nicht bestätigt. Wir gehen davon aus, dass ein Großteil der Befragten, die angegeben haben, deutscher Staatsbürger zu sein und in Deutschland geboren wurden, Personen mit Migrationshintergrund sind.

Ein weiteres Charakteristikum von benachteiligten Gebieten ist ein Mangel an sozialer Infrastruktur. Es fehlen Grünflächen und Spielplätze, außerdem gibt es nur

unzureichende Freizeitangebote sowie Aus- und Weiterbildungsplätze. Die Situation der Kitas und Schulen verschlechtert sich durch den Abbau von Investitionen. Daraus herleitend nehmen wir an, dass Familien mit Kindern eher den Wunsch haben, aus benachteiligten Gebieten wegzuziehen.

Im Boxhagener Kiez haben 22,6% der Befragten mindestens ein Kind, im Pankkiez haben 38,7% der Befragten ein oder mehrere Kinder.

Bei der Frage nach Gründen für einen Wegzug wurden drei Antwortkategorien vorgegeben. Von den Befragten des Pankkiezes und des Boxhagener Kiezes gaben die meisten, der im Quartier lebenden Befragten (34%) einen besseren Verdienst als Grund an und 22% würden bei der Geburt eines Kindes wegzuziehen.

Tabelle 5.4: Wegzugsgründe (Berlin 09/2003)

Wegzugsgründe	Boxhagener Kiez	Pankkiez
Grundgesamtheit / Missings	48/ 7	40/ 7
Besserer Verdienst	33,3	35
Geburt eines Kindes	22,9	22,5
Einschulung eines Kindes	4,2	20
Sonstiges	41,7	27,5

alle Angaben in Prozent

Zusammenfassend können wir feststellen, dass die Befragten des Pankkiezes im Durchschnitt älter sind und schon länger im Quartier wohnen, mehr Kinder haben, seltener Student/-in sind und seltener die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen im Vergleich zu den Befragten im Gebiet Boxhagener Platz.

Dies ist von Bedeutung, da wir davon ausgehen, dass zum Beispiel das Adjektiv „lebendig“ bei jüngeren Menschen und bei Studenten mit größerer Wahrscheinlichkeit positiv konnotiert ist als bei älteren, berufstätigen Personen. So mögen die Eigenschaften „laut“ und „dreckig“ für einen jungen allein stehenden Menschen keinen Grund zum Anstoß darstellen oder im Gegenteil sogar als positiv empfunden werden, wohingegen sie für Familien mit Kindern eine starke Belastung sein können.

Des Weiteren gehen wir davon aus, dass zum Beispiel das Bedürfnis nach Sicherheit mit steigendem Lebensalter zunimmt und sich somit auch die Beurteilung von Unsicherheit und das eigene Sicherheitsempfinden verändern.

Diese verzerrenden Effekte sind bei einer allgemeinen Einschätzung eines Quartiers zu berücksichtigen, eben-

so bei einer Beurteilung des Verhältnisses von Innen- und Außenwahrnehmung.

Resümee:

Als Resultat läßt sich festhalten, dass die Probleme, die von den Bewohnern wahrgenommen und die im Programm definiert werden, übereinstimmen. Die befragten Akteure in den benachteiligten Quartieren empfinden Schmutz und Dreck als besonders problematisch. Die Bevölkerungszusammensetzung in beiden Gebieten unterscheidet sich und die Probleme werden dementsprechend von den Bewohnern unterschiedlich bewertet. Die kulturelle Vielfalt, Bedrohung und der Mangel an Spielplätzen werden als mehr oder weniger problematisch bezeichnet.

5.1.5.2 Außenwahrnehmung

Die Außenwahrnehmung ermittelten wir zum Einen durch eine Analyse der Berichterstattung über die betreffenden Gebiete in den Tageszeitungen „Berliner Zeitung“ (19 Artikel) und „Berliner Kurier“ (neun Artikel), zum Anderen durch Interviews mit Beamten der jeweils zuständigen Polizeidirektionen und der Bezirksämter.

Polizei

Wir haben festgestellt, dass obwohl beide Beamte in einem ähnlich brisanten Quartier arbeiten, eine unterschiedliche Einstellung dem Quartier gegenüber haben. Der zuständige Beamte im Pankkiez sieht Stärken und Potenziale, die zu einem Aufwärtstrend führen könnten. Es haben sich Kiezgruppen gebildet, um im beiderseitigen Dialog (Bewohner – öffentlicher Akteur) die Probleme, die sie wahrnehmen, konstruktiv anzugehen. Der interviewte Beamte im Boxhagener Kiez sieht das größte Problem im Wegzug von Familien mit Kindern. Daraus ergibt sich für ihn, dass der Kiez keine Stärken aufweist. Er sieht für die Zukunft des Boxhagener Kiezes keinen Aufwärtstrend.

In beiden Quartieren ist als positiv zu beurteilen, dass eine Zusammenarbeit zwischen QM und Polizei stattfindet. Im Pankkiez hält der Kiezbeamte einen engen Kontakt zum Quartiersmanagement und nimmt regelmäßig an den Besprechungen teil. Im Boxhagener Kiez leistet die Polizei organisatorische Hilfestellung und steht beratend für im Kiez stattfindende Veranstaltungen zur Seite.

Bezirksamt

Mit den Interviews von Beamten der Bezirksamter wollten wir herausfinden, wie diese die Gebiete wahrnehmen.

Festgestellt wurde, dass die Probleme, die Stärken und die Veränderungen in den jeweiligen Gebieten unterschiedliche Schwerpunkte haben bzw. unterschiedlich von den Beamten der jeweiligen Bezirke wahrgenommen werden.

Auf die Probleme der Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Transferzahlungen geht der Beamte aus Friedrichshain nicht ein, er konzentriert sich auf die städtebauliche Problemdimension, die mit den Bedingungen des Gebietes zu tun hat, d.h. auf Wohnbedingungen, fehlende Grün- und Freiflächen und mangelnde Infrastruktur.

In Gegensatz dazu sind Probleme der individuellen Lebenslage insbesondere von Bewohnern mit Migrationshintergrund für die Beamtin aus Wedding wichtig.

Ein Interpretationsansatz ist, dass in Wedding diese Probleme sichtbarer sind. Das heißt, Probleme wie Arbeitslosigkeit oder fehlende Ausbildungsplätze werden mehr auf der Straße ausgetragen. Beispiel dafür ist die stärkere Nutzung von öffentlichen Plätzen, einerseits von der sogenannten „Trinkerszene“ und andererseits von arbeitslosen Jugendlichen.

In beiden Gebieten gibt es unterschiedliche Hauptprobleme: im Quartier Boxhagener Platz überwiegen städtebauliche und wirtschaftliche Probleme, wohingegen im Pankkiez die sozioökonomischen und sozialen Probleme vorherrschen. Unsere interviewten Beamten gingen auf genau diese Problemschwerpunkte ein.

Medien

Ein wichtiger Bestandteil der Außenwahrnehmung ist das Bild der Quartiere in den Medien. Zu diesem Zweck werteten wir 28 Artikel zu dem Quartier Boxhagener Platz und Pankstraße/Reinickendorfer Straße aus der Berliner Zeitung und dem Berliner Kurier seit 1999 aus. Die Artikel zeigen über den Boxhagener Platz genau die Probleme, die von allen Befragten angesprochen wurden, also Vandalismus, Dreck, Verkehr und Gewerbeleerstand. Die Berichterstattung über diese Probleme wurde weniger intensiv hervorgehoben als in der Berichterstattung über das Quartier Pankstraße/Reinickendorfer Straße. Hier dominiert die Berichterstattung über brutale und skurrile Straftaten.

Das Bild vom Quartier Boxhagener Platz, das durch die Medien vermittelt wird, ist positiver als wir uns das bei einem Problemquartier nach Definition des Programms Soziale Stadt vorgestellt haben. Im Fall des Pankkiez wird unsere Vorstellung bestätigt, nämlich dass ein Problemquartier auch negativ in der Presse dargestellt wird.

5.1.5.3 Vergleich Innenwahrnehmung – Außenwahrnehmung

Unsere erste Hypothese zur Außen- und Innenwahrnehmung geht davon aus, dass die Außen- und die Innenwahrnehmung nicht übereinstimmen. Die Bewohner und die Gewerbetreibenden haben die Möglichkeit, die positiven und negativen Seiten wahrzunehmen aufgrund der guten Kenntnis des Gebiets. Im Gegensatz dazu haben diejenigen, die nicht im Quartier leben, einen anderen Zugang zu Informationen über Probleme und Potenziale des Gebiets.

Sowohl für den Boxhagener Platz als auch für das Gebiet Pankstraße haben wir jeweils eine Hypothese erstellt.

Für den Boxhagener Platz nehmen wir an, dass die Außenwahrnehmung positiver ist als die Innenwahrnehmung. Ein Grund dafür ist die von uns wahrgenommene lebendige Atmosphäre durch viele dort ansässige Studenten, Kneipen und Lokale.

Für den Kiez Pankstraße vermuten wir, dass die Außenwahrnehmung negativer ist als die Innenwahrnehmung. Hier spielte die negative Berichterstattung in den Medien für die Aufstellung unserer Hypothese eine Rolle.

Boxhagener Platz

Für das Quartier Boxhagener Platz ergibt sich eine positive Außenwahrnehmung seitens des Bezirksamts und der verschiedenen Zeitungsartikel.

Das Bezirksamt in Friedrichshain sieht neben den vorhandenen Problemen im Gebiet eher eine positive Veränderung, die sich z.B. durch Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung und durch Projekte zur kurzfristigen Gewerberaumnutzung zeigen. Zudem verweist das Bezirksamt auf die Stärken im Kiez wie die junge Bewohnerschaft, die soziale Mischung, aber auch die Ladenvielfalt.

Unsere Medienanalyse ergab:

Das Bild vom Quartier Boxhagener Platz, das durch die Medien vermittelt wird, ist positiv.

Die untersuchten Zeitungsberichte heben Aktionen gegen den Leerstand, Beratungen für Existenzgründer und den Boxhagener Platz als „Trendviertel“ positiv hervor.

Die Innenwahrnehmung durch die Bewohner im Kiez ist im Bezug auf die Wohnzufriedenheit besonders positiv. 95,8% der befragten Anwohner lebten gerne im Quartier Boxhagener Platz aufgrund der guten Verkehrsanbindung und der netten Atmosphäre im Gebiet. Eine Eigenschaft, die das Quartier nach Meinung der Bewohner auszeichnet, ist seine Lebendigkeit.

Die Gewerbetreibenden, die ebenfalls zur Innenwahrnehmung befragt wurden, fühlen sich im Gebiet sicher und sehen Stärken des Quartiers in der Anwohnervielfalt, in der multikulturellen Atmosphäre, in den günstigen Mieten, in der guten Verkehrsanbindung so-

wie in der gegenseitigen Nachbarschaftshilfe. Neben den existierenden Problemen wie beispielsweise Gewerbeleerstand, Dreck, Vandalismus und Arbeitslosigkeit gibt es viele positive Veränderungen, die von den Gewerbetreibenden wahrgenommen werden. Die Neugestaltung des Boxhagener Platzes sowie viele Sanierungsmaßnahmen führen zur Aufwertung des Gebietes. Zudem sind sie mit ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation zufrieden.

Insgesamt gesehen ist die Innenwahrnehmung der Bewohner und des Gewerbes als positiv zu beurteilen. Unsere Hypothese, dass die Außenwahrnehmung am Boxhagener Platz positiver als die Innenwahrnehmung ist, konnte somit widerlegt werden.

Pankstraße

Die Außenwahrnehmung durch die Polizei im Pankkiez stellt sich eher optimistisch dar. Als Stärken zeigt der Beamte das hohe Mobilisierungspotential der Bewohner und die gute Zusammenarbeit zwischen Polizei und QM auf.

Das Bezirksamt beobachtet ebenfalls einige positive Veränderungen im Quartier wie zunehmende Baumaßnahmen und verstärkte Bürgerbeteiligung. Die gute Verkehrsanbindung und die Heterogenität des Quartiers, das sich aus unterschiedlichen Kiezen mit unterschiedlichen Entwicklungschancen zusammensetzt, werden vom Bezirksamt als Stärken angesehen.

In unserer Auswertung berücksichtigen wir stärker die Berichterstattung durch die Medien, weil sie einen großen Personenkreis beeinflussen können. Unsere Medienanalyse ergab eine sehr negative Wahrnehmung des Quartiers. In der Berichterstattung steht die Kriminalität im Vordergrund.

Die Innenwahrnehmung ist eher negativ, weil die Bewohner ihren Freunden/Bekannten nicht empfehlen würden, in den Kiez zu ziehen. Wir interpretieren die Zufriedenheit der im Quartier lebenden so: sie können nicht weg ziehen oder haben sich mit den Problemen abgefunden und versuchen, die positive Seite des Gebietes zu sehen.

Die Gewerbetreibenden fühlen sich ähnlich wie in Friedrichshain in dem Gebiet sicher, sie nehmen aber keine Stärken und Potenziale im Kiez wahr. Hinzu kommt, dass die Kleinunternehmer negative Veränderungen wahrnehmen, sowohl in Bezug auf ihre eigene wirtschaftliche Situation als auch in Bezug auf Veränderungen hinsichtlich der hohen Gewerbefluktuations und einer Verschlechterung der Dienstleistungsinfrastruktur.

Die Innenwahrnehmung wird von den Gewerbetreibenden und den Bewohnern eher negativ bewertet.

Unsere Hypothese, dass die Innenwahrnehmung in der Pankstr./Reinickendorferstr. positiver als die Außenwahrnehmung des Gebiets ist, konnten wir nicht bestä-

tigen, weil sowohl die Innen- als auch die Außenwahrnehmung negativ ist.

Bei Betrachtung der Ergebnisse aus beiden Programmgebieten müssen allerdings wichtige Einschränkungen vorgenommen werden. Effekte, die von der sozialen Position des Individuums ausgehen, müssen bedacht werden.

So sind Wahrnehmung und Bewertung durch einen Menschen stark von individuellen Faktoren wie Lebensalter, ethnischer Zugehörigkeit, Herkunft, Geschlecht, sozioökonomischer Position u.a. beeinflusst, was bei der Auswertung der Fragebögen zu berücksichtigen ist.

Fazit:

Die beiden Gebiete zeigen unterschiedliche Probleme auf, die von unseren Befragten verschieden wahrgenommen werden. Wir haben festgestellt, dass es eine Übereinstimmung zwischen den wahrgenommenen Problemen und den Auswahlkriterien für die Aufnahme in das Programm Soziale Stadt gibt. Eines der Auswahlkriterien für den Boxhagener Platz war die heruntergekommene Altbausubstanz sowie der Mangel an Grün- und Freiflächen. Im Quartier Pankstraße dominieren soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit und Mangel an Bildung.

In Bezug auf die beobachteten Veränderungen in den Kiezen ist festzuhalten, dass im Quartier Boxhagener Platz diese sichtbar sind und als positiv empfunden werden. Im Gegensatz dazu zeigen sich im Pankkiez noch keine sichtbaren Veränderungen. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass das Gebiet erst seit 2002 am Programm teilnimmt. Zudem erweist es sich als schwierig, Maßnahmen hinsichtlich sozialer Probleme erfolgreich messen zu können.

5.2 Das Ziel „soziale Mischung“ und seine Machbarkeit

Einleitung: Soziale Mischung und Segregation

Im Gegensatz zur Segregation, die sich auf einzelne Gruppen im Prozess bezieht, wie z.B. die segregierenden Reichen oder die segregiert werdenden Armen (vgl. Kapitel 3.1) sowie deren jeweilige Problemlagen und Ziele, wird bei der sozialen Mischung die ganze Bewohnerschaft eines Quartiers in den Fokus gerückt, und das Funktionieren bzw. Nichtfunktionieren des Zusammenlebens steht im Vordergrund.

Vor allem aber beinhaltet der Begriff „soziale Mischung“ zwei Ebenen. Die erste Ebene ist eine statische, die momentane Verteilung von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen im Quartier oder der Stadt. Die zweite Ebene ist die zielgerichtete Veränderung der Zusammensetzung eines Quartiers und somit prozesshaft. Meist soll eine „schlechte soziale Mischung“ verbessert oder eine „gute soziale Mischung“ hergestellt werden, während Segregationsprozesse ohne Eingriffe stattfinden (vgl. Spiegel 2001). Hier wird vor allem der Unterschied in den Konzepten deutlich. Der Begriff der Segregation ist wissenschaftlich fundiert, er beschreibt stattfindende Prozesse und analysiert sie. Das Konzept der sozialen Mischung ist eine zielgerichtete politisch-ideologische Willenserklärung, deren Fokus auf Veränderung bzw. Erhalt derselben liegt und somit eingreifendes Handeln voraussetzt. Die Herstellung einer sozialen Mischung (meist im Zusammenhang mit bewertenden Einschätzungen wie „gute“ oder „schlechte“) kann also Segregation bzw. Aufhebung derselben zum Ziel haben. Je nach politisch-ideologischer Begründung kann die Verstärkung der Mischung (z.B. das Konzept „Multikulti“) oder die Aufhebung derselben betrieben werden. Das politische Leitbild „soziale Mischung“ ist also das Gegenkonzept zur stattfindenden sozialen Segregation in städtischen Quartieren. Diese Einschätzung wollen wir im Folgenden beschreiben und damit das Konzept der „sozialen Mischung“ erläutern und bewerten.

5.2.1 Der Begriff „soziale Mischung“

Sozial: lat., Gesellschaft, Gemeinschaft für die Menschen

Wörter, die in Bezug zu diesem Adjektiv stehen, beziehen sich also auf mehr als eine Person, meist auf eine Gemeinschaft und deren Zusammenhänge, Gewohnheiten, etc. In der heutigen Diskussion wird soziale Mischung auch im Zusammenhang mit Gerechtigkeit diskutiert, auch: das Einsetzen für andere oder Teilhabe vieler (vgl. Bernsdorf 1972).

Mischung, die; Vermengung unterschiedlicher Inhalte (vgl. Universal Lexikon 1975)

alltagsweltlicher Begriff, ohne wissenschaftliche oder politische Dimension, jedenfalls wenn alleinstehend. Mischung ist nicht genau definiert, eine Mischung kann gut oder schlecht sein bezogen auf den Inhalt, ausgewogen oder unausgewogen. Es gibt des Weiteren verschiedene Mischungsverhältnisse.

Der Begriff „Soziale Mischung“ wird benutzt, um (vor dem Hintergrund ökonomischer, ethnischer und sozialer Kriterien) umgangssprachlich die Zusammensetzung der Bewohnerschaft eines städtischen Quartiers zu beschreiben.

5.2.2 Versuch einer wissenschaftlichen Beschreibung sozialer Mischung

Der Begriff „soziale Mischung“ ist kein originär wissenschaftlicher, sondern vielmehr ein politisch gesetzter Begriff. Er findet seine Anwendung in der Beschreibung von Quartieren, die nicht mehr den Anforderungen an ein „funktionierendes Zusammenwohnen“ (womit hauptsächlich der möglichst geringe staatliche Eingriff in Form polizeilicher Maßnahmen gemeint ist) entsprechen (vgl. Thomsen/Kopietz 2004). Dementsprechend ungenau ist der Begriff auch inhaltlich definiert. Er beinhaltet verschiedene Dimensionen von Raum, Ökonomie, Demographie und Ethnie sowie ihre Veränderbarkeit. Auf die einzelnen Dimensionen und ihre Zusammenhänge soll im Folgenden genauer eingegangen werden. Daraus sollen Anhaltspunkte für eine genaue Definition der sozialen Mischung gezogen werden, um diese mit der politischen Willenserklärung der Schaffung einer funktionierenden sozialen Mischung abzugleichen.

5.2.2.1 Dimensionen sozialer Mischung

Um das Konzept der sozialen Mischung handhabbar zu machen, gilt es die Bereiche zu beschreiben, die mit sozialer Mischung in einem städtischen Quartier zusammenhängen. Im Folgenden werden 5 konstituierende Faktoren dargestellt, aus denen sich unter anderem eine soziale Mischung im städtischen Raum ergeben kann.

Soziale Milieus und ökonomischer Hintergrund

Der wichtigste Inhalt der Sozialen Mischung ist der ökonomische Hintergrund von Individuen, dessen Ausprägung unterschiedlich ist und aus dem dann im Quartierszusammenhang eine Mischung wird. Die Preise von Wohnraum werden größtenteils vom Markt reguliert (vgl. Grübler 1981; Jetter 1995), dementsprechend wird hier profitorientiert Mietzins gefordert, wobei sich dieser

an Angebot und Nachfrage orientiert und nicht am Einkommen des Einzelnen. Je höher das Einkommen ist, desto größer sind die Chancen auf dem Wohnungsmarkt (vgl. BmVBW 1999). Als Ideal wird seit dem 19. Jahrhundert ein Durcheinanderwohnen unterschiedlichster Bevölkerungs- und Einkommensgruppen beschrieben, jedoch sind diese Ideale mit unterschiedlichen politischen Zielen verbunden (vgl. Kapitel vier). Eine Segregation der Bewohner nach Einkommensgruppen gibt es in Deutschland häufig in Form von Kiezen oder Genossenschafts- und Vorortsiedlungen, die aber auch nur eine hohe, jedoch keine völlige Aufteilung der Quartiere nach Einkommen aufweisen.

In der neueren Entwicklung des Mietmarktes in großen Städten nach 1990 ist eine Renaissance des durchmischten Wohnens zu beobachten. Soziale Gegensätze und unterschiedliche Kulturen in Quartieren werden wieder als interessant und anregend angesehen. Quartiere, die ökonomische Unterschiede aufweisen, gelten darüber hinaus als gut integriert und relativ problemfrei im Vergleich zu stark segregierten Quartieren.

Demographische Mischung

In Folge der ökonomischen „Mischung“ lässt sich auch eine Mischung der Generationen im Quartier ableiten. Im allgemeinen steigt die ökonomische Leistungsfähigkeit ab dem Eintritt in die Erwerbstätigkeit bis zu einem gewissen Alter und sinkt dann mit dem Ende des Erwerbslebens. Ein demographisch homogenes Gebiet wird sich langfristig auch zu einem ökonomisch homogenen Gebiet entwickeln. Umgekehrt ist in einem demographisch heterogenen Quartier auch eine sozioökonomisch heterogene Mischung wahrscheinlich. Die dominierende Generation eines Quartiers zieht eine bestimmte Infrastruktur eines Gebietes nach sich (vgl. Bartscherer/Leue 2003).

In einem von vorwiegend älteren Menschen bewohnten Quartier werden wenige Schulen und Kindergärten und Spielplätze benötigt, dafür möglicherweise jedoch eine höhere Dichte an Alten- und Krankenpflegeeinrichtungen und Lebensalter bedingten Freizeitangeboten. Jugendlich dominierte Quartiere hingegen haben z.B. eine hohe Kneipendichte und ein großes Kulturangebot. Diese infrastrukturellen Gegebenheiten können die Mischung in einem Quartier verstärken oder verringern bzw. seine Leistungsfähigkeit und Integration in die Gesamtstadt beeinflussen. Allerdings sind dies nur Thesen, da es hierzu bisher keine Langzeituntersuchungen gibt. Diese angesprochenen infrastrukturellen Aspekte führen uns zu einer weiteren Dimension der sozialen Mischung, der funktionalen Mischung, die in einem Quartier existiert.

Funktionale Mischung

In Großstädten existiert häufig die „Berliner Mischung“, die eine vielfache unterschiedliche Nutzung von Gebäuden auf engem Raum beschreibt, welche ein Ergebnis

der Stadterneuerung während der Industrialisierung ist. Durch die besonders in Berlin vorherrschende Struktur der Vorder- und Hinterhäuser entwickelte sich eine charakteristische Belegungsstruktur. Im Vorderhaus wohnten die Herrschaften, während sich das Personal im Hinterhaus einrichtete. In Keller und Erdgeschoss wurden Wirtschaftsräume geschaffen, in denen sich Kleinbetriebe und Handwerker ansiedelten. Diese frühe Form von sozialer und gleichzeitig auch funktionaler Mischung geht zurück auf den Berliner Stadtplaner James Hobrecht, auf den im Folgenden noch eingegangen wird. Durch die noch immer vorhandenen Altbauquartiere besteht die funktionale Mischung auch heute noch. Im Zuge der Reurbanisierung der Innenstädte wird die funktionale Mischung als vorteilhaft angesehen, während monofunktionale Großraumsiedlungen als Fehlplanung der 70er Jahre verstanden werden. Die Verbindung von Arbeiten und Wohnen wird heute wieder als wünschenswert betrachtet, da Quartiere durch sie multifunktional und damit flexibel bleiben.

Ethnische Mischung

Im Zuge der Fremdarbeiteranwerbung in den Nachkriegsjahren ist eine zunehmende Mischung der ethnischen Zugehörigkeit in städtischen Quartieren festzustellen. Seit der Nachkriegszeit ist es ein Ziel der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik, eine Getthoisierung zu verhindern (vgl. BmVBW 1990). Unterschiedliche Maßnahmen, wie z.B. der soziale Wohnungsbau, Wohngeld und Eigentumsförderung werden von staatlicher Seite genutzt, um bezahlbaren Wohnraum für alle Schichten zu schaffen und Wohneigentum für weite Kreise der Bevölkerung zu ermöglichen (vgl. Falk 1998). Arbeitsimmigranten, die anfänglich in Fremdarbeiterunterkünften untergebracht waren, zogen aus diesen nach und nach aus. Spätestens mit dem auf längere Aufenthaltsdauer hin ausgerichteten Familiennachzug etablierte sich diese Gruppe auf dem Wohnungsmarkt. Durch die schlechte finanzielle Situation und starke Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt (vgl. Karrer 2002) siedelten sich die Gastarbeiter vorwiegend in einigen wenigen Quartieren an, was in diesen Gebieten zu Homogenität und niedrigem Wohnstandard führte (vgl. Mietermagazin 12/2001).

Immigranten verdienen zwar im Durchschnitt weniger als die deutsche Bevölkerung, zahlen jedoch oftmals für schlechteren Wohnraum mehr Miete als Deutsche (vgl. ebd.). Hinzu kommt, dass der Anteil des Einkommens, der für Miete gebraucht wird, bei Geringverdienern durchschnittlich höher liegt als bei Großverdienern (vgl. BmVBW 1999). Dadurch kann in Quartieren mit niedrigem Wohnstandard eine Konzentration von Bewohnern mit Migrationshintergrund entstehen, ohne dass diese explizit gewollt ist.

Die ethnische Mischung beeinflusst auch die soziale Mischung eines Quartiers. Zu beobachten ist, dass mit steigendem Migrantenanteil eines Quartiers die soziale

und ökonomische Mischung durch Fortzüge der Mittel- und Oberschicht abnimmt.

Zeitliche Dimension sozialer Mischung

Das Wort Mischung impliziert, dass eine Veränderung der Gemengelage wahrscheinlich ist. Eine Mischung muss entstehen oder geschaffen werden, sie besteht nicht von Beginn, kurz: Mischen ist ein Prozess. Dieser Prozess ist ein kontinuierlicher, jedoch nicht zeitlich festgelegter Prozess. So kann sich die ethnische Mischung verstärken, während sich die funktionale Mischung im gleichen Zeitraum nicht verändert. Einige Zusammenhänge der verschiedenen Dimensionen wirken allerdings direkt aufeinander ein. Wie oben beschrieben geht eine demographische Veränderung oft einher mit einer Veränderung der sozioökonomischen Struktur. Andererseits kann sich aber auch ein Gebiet, in dem sich die Wohnbevölkerung über Jahre nicht verändert hat, durch den kollektiven Alterungsprozess in seiner Infrastruktur wandeln.

Zusammenfassung Dimensionen

Die hier beschriebenen Dimensionen der sozialen Mischung machen die Komplexität des städtischen Raumes und damit des Bedeutungszusammenhanges von sozialer Mischung deutlich. Soziale Mischung ist ein wenig wissenschaftlich gebrauchter Begriff, da in ihm unterschiedlichste Dimensionen quartiersbezogenen Lebens zusammengefasst werden und so eine genaue Deutung erschwert wird.

Wegen dieser Ungenauigkeit entsteht ein großer Interpretationsspielraum, welcher den Begriff für Politiker gut nutzbar macht. Dabei bleiben jedoch genaue Instrumente zur Herstellung sozialer Mischung meist unerwähnt (vgl. SPD-Berlin 2003).

Auch wenn die vorher beschriebenen unterschiedlichen Dimensionen sozialer Mischung alle aufeinander einwirken, bleibt das Kapital der entscheidende Faktor. Auf einem marktgesteuerten Wohnungsmarkt entscheidet das Kapital über den Wohnort.

Die gewollte oder ungewollte Veränderung der sozialen Mischung bedeutet aber immer eine Veränderung der hier beschriebenen Dimensionen in unterschiedlichem Maße. Der wesentlichste Punkt ist jedoch das Einkommen der Bewohner. Auf einem profitorientierten Wohnungsmarkt ist die Kaufkraft das entscheidende Verteilungsmerkmal, welches überhaupt erst die Mobilität der Bewohner in andere Wohnlagen oder Quartiere ermöglicht (vgl. Kapitel 3.1). Im Weiteren werden wir auf die unterschiedliche Beeinflussung der hier dargestellten Dimensionen durch die Stadtplanungs- und Sozialpolitik in Deutschland eingehen.

Wir beginnen mit der exemplarischen Beschreibung der willentlichen Beeinflussung der sozialen Mischung in städtischen Quartieren.

5.2.3 Soziale Mischung und Stadt am Beispiel von Berlin und seiner Wohnungsbaugeschichte

Großstädte sind charakterisiert durch das Zusammenleben von Fremden. Kulturelle und soziale Heterogenität ist eines ihrer wichtigsten Definitionsmerkmale. Wie man ein möglichst konfliktfreies Zusammenleben der Bevölkerung organisiert, ist eine der Grundfragen von heutiger Stadtpolitik. Soll man Bevölkerungsgruppen separiert in verschiedenen Stadtquartieren unterbringen oder möglichst gleichmäßig über das gesamte Stadtgebiet verteilen? Sozial trennen oder mischen ist die Frage und ein grundlegendes Thema für städtebauliche Maßnahmen. Es gibt viele Gründe für, aber auch gegen soziale Mischung. Fakt ist jedoch, dass soziale Mischung in diesem Sinne nicht existiert, sondern dass von außen versucht wird, sie herzustellen.

Nicht erst heute wird über soziale Mischung diskutiert. Wir werden am Beispiel des Hobrechtplans aus dem industriellen Berlin des 19. Jahrhunderts sowie den wohnungsbaulichen Maßnahmen der ehemaligen DDR zeigen, aus welchen Gründen und mit welchen Mitteln versucht wurde, soziale Mischung herzustellen.

5.2.3.1 Das sozialpolitische Konzept von James Hobrecht

„Hobrechts Ideal war die „integrative Stadt“, Durchdringung statt Abschließung. Das meint die durchmischte Stadt mit den gleichen Leistungen für alle, das „Empfehlenswerte Durcheinanderwohnen“ ohne geplante Segregation, mit einem hohen Erziehungs- und Integrationsanspruch auf der sozialen Seite, der die Verpflichtung zu Gemeinsinn betont“ (Strohmeier 2000: 215).

Im Zuge der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts erlebte die Stadt Berlin ein großes Wachstum. Innerhalb weniger Jahrzehnte wurde Berlin der größte Industriestandort Europas. Auf der Suche nach Arbeit kamen immer mehr Menschen in die Stadt, für die zu wenig Wohnraum vorhanden war.

1820 lebten knapp 200.000 Einwohner in Berlin, schon 1847 hatten sich diese verdoppelt auf 412.000 Einwohner, 1871 waren es 826.000 Menschen. Mit der Industrialisierung entstand in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Berliner „Wohnungsfrage“ als Teil der „sozialen Frage“. Aufgrund dieser Entwicklungen gab der Berliner Magistrat die Entwicklung eines Bebauungsplans in Arbeit. James Hobrecht erstellte daraufhin 1862 den „Hobrechtplan“.

Der Hobrechtplan war ein Stadterweiterungsplan mit einem weitmaschigen, rechtwinkligen Straßenraster. Dieser Plan ließ eine dichte Blockbebauung zu, die für James Hobrecht mit gesellschaftspolitischen Zielen verbunden war. In Frankreich und England, wo die Indus-

trialisierung und damit einhergehende Verstädterung früher als in Deutschland eingesetzt hatten, wurden bereits Erfahrungen mit der neuen sozialräumlichen Struktur der Industriestadt gemacht. Durch das explosive Bevölkerungswachstum bildeten sich abgeschlossene Arbeiterquartiere mit elenden Wohnungen heraus, während sich die Reichen aus der Stadtmitte zurückzogen und sich in den Vororten ansiedelten. Solch eine Polarisierung wollte James Hobrecht vermeiden, indem er die soziale Mischung in den Quartieren zum städtebaulichen Programm erhob (Häußermann 1999: 471f.).

Mit der Idee der Mietskaserne wollte Hobrecht das „Durcheinanderwohnen“ verschiedener gesellschaftlicher Schichten ermöglichen. So sollte die Entstehung von abgeschlossenen Elendsquartieren verhindert und gegenseitige Verständigung gefördert werden. Er hatte die Vorstellung von einer „vermittelnden“ Kraft des Mietshauses, indem man der Konfrontation mit den unteren sozialen Schichten nicht ausweichen kann. Für Hobrecht bestand die Lösung nicht in der Segregation der sozialen Schichten nach ökonomischen Standards und politischem Bewusstsein, sondern in deren Mischung. Bessergestellte Schichten sollten so ein Aufstiegs- und Erziehungsvorbild darstellen; also eine klassenübergreifende Vorbildfunktion zur Erziehung des Proletariats: „...sind sie [der Beamte, der Künstler, der Gelehrte, der Lehrer etc.] in Beispiel und Lehre nicht genug zu schätzende Elemente, und wirken fördernd, anregend und somit für die Gesellschaft nützlich, und wäre es fast nur durch ihr Dasein und stummes Beispiel, auf diejenigen, die neben ihnen und mit ihnen untermischt wohnen“ (Stohmeyer 2000: 62).

Hobrecht entwickelte die Idee des Wohnens und Arbeitens an einem Ort, woraus die sogenannte „Berliner Mischung“ entstand. Das Vorderhaus beherbergte im Erdgeschoß Handel oder Gastronomie. Darüber sollten Hausbesitzer oder Verwalter wohnen und darüber wiederum Beamte oder Angestellte. Das Hinterhaus war für Arbeiter und Rentner gedacht. Er träumte den romantischen Traum, eine für die Bevölkerung lebenswerte Stadt aufzubauen. *„Nicht Abschließung, sondern Durchdringung scheint mir aus sittlichen und darum aus staatlichen Rücksichten das Gebotene zu sein... In der Miethskaserne gehen die Kinder aus den Kellerwohnungen in die Freischule über denselben Hausflur wie diejenigen des Rathes oder Kaufmanns auf dem Wege nach dem Gymnasium. Schusters Wilhelm aus der Mansarde und die alte bettlägrige Frau Schulz im Hinterhaus, deren Tochter durch Nähen oder Putzarbeiten den nothdürftigen Lebensunterhalt besorgt, werden in dem I. Stockwerk bekannte Persönlichkeiten. Hier ist ein Teller Suppe zur Stärkung bei Krankheit, da ein Kleidungsstück, dort die wirksame Hilfe zur Erlangung freien Unterrichts...“* (Stohmeyer 2000: 62).

In der Mietskasernenstadt entstanden Wohnquartiere mit sehr unterschiedlicher Sozialstruktur. Die Hinter-

häuser beherbergten kleine Wohnungen mit schlechter Ausstattung, die für arme Familien gedacht waren. Im Vorderhaus waren die Wohnungen größer und besserer Ausstattung, für die „Bourgeoisie“ der Bevölkerung. Eine soziale Durchmischung sollte durch eine Differenzierung der Wohnungsqualität nach Vorder- und Hinterhaus ebenso wie nach Etage erreicht werden (vgl. Häußermann 1999: 473).

Hobrechts sozialpolitisches Konzept für das Berlin des 19. Jahrhunderts ging jedoch nicht auf. Dies lag zum einen daran, dass Eigentümer und Investoren in Form von anonymen Kapitalgesellschaften auftraten, die auf möglichst hohe Gewinne für ihr eingesetztes Kapital aus waren. Die hohen Mieten für zu kleine zu schlecht ausgestattete Wohnungen waren den Unterschichten aufgrund ihrer schlechten und instabilen Arbeitsverhältnisse schwer zugänglich. Zudem waren die Mieter in keiner Weise geschützt, was zu einer hohen Mobilität führte. Diese extreme Wohnungsknappheit der besitzlosen Massen führte zu einer Überfüllung der Wohnungen, der Verbreitung von Untermieterwesen und Schlafgängern.

In Gegensatz zu den „riesigen Slums“, die in den Innenstädten entstanden, vollzog sich am Stadtrand eine Ausweitung der Siedlungsfläche durch Eingemeindung von Vororten. Dort siedelten sich die Oberschichten in Einfamilienhäusern an (vgl. Gartenstadtbewegung). Die Villenkolonien waren das städtebauliche Instrument zur sozialen Entmischung der alten Stadt (vgl. Häußermann 1999: 478).

Hobrechts Plan, der zur Durchmischung verschiedener Schichten, zur gegenseitigen Verständnisförderung und auch zur Verhinderung abgeschlossener Elendsquartiere führen sollte, wurde durch fehlende staatliche Maßnahmen behindert. Die Selbstregulierung des Wohnungsmarktes durch das Privateigentum versagte in dem Moment, als die besitzlosen Arbeiter massenweise in die Städte strömten und die Vermietung von Wohnraum zu einer eigenständigen Quelle der Kapitalverwertung für Hausbesitzer wurde. Unter reinen Marktbedingungen entstanden Wohn- und Lebensverhältnisse für die besitzlosen Massen, die gesellschaftlich zu einer politischen und gesundheitlichen Gefahr wurden (vgl. Häußermann 1996: 6f.). Das Konzept der sozialen Mischung für Berlin im 19. Jahrhundert scheiterte. Vielmehr erfolgte eine Polarisierung zwischen Reich (Ansiedlung am Stadtrand) und Arm (Bewohner von Elendsquartieren in der Innenstadt).

5.2.3.2 Wohnungspolitik und soziale Mischung in der DDR

Die Mietskasernen, die Hobrecht im 19. Jahrhundert entworfen hatte, galten in der DDR als Ausdruck kapitalistischer Wohnverhältnisse, die im Sozialismus über-

wunden werden sollten. In der DDR sollte soziale Mischung hergestellt werden, um die Gleichheit aller Bürger auch in gleichen Wohnbedingungen für alle Schichten der Gesellschaft zu repräsentieren.

Eines der herausragendsten Ziele der sozialistischen Wohnungs- und Sozialpolitik der DDR war es, die soziale Segregation kapitalistischer Städte nach Berufen und Einkommen aufzuheben und neue, sozial gemischte Nachbarschaften zu etablieren (vgl. Häußermann 1999). Die enormen Unterschiede in der Wohnungsversorgung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts wurden immer als eines der schärfsten Übel des Kapitalismus bezeichnet. Wie schon im 19. Jahrhundert war auch in der DDR die politische und ideologische Begründung des Wohnungsbaus Ausdruck klarer gesellschaftspolitischer Zielsetzung. Hier allerdings verstanden als der Umbau des kapitalistischen Erbes in eine entwickelte sozialistische Gesellschaft.

Aufgrund der Wohnungsnot, die nach dem Zweiten Weltkrieg in der DDR herrschte, beschloss die SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) 1973 ein großes Wohnungsbauprogramm, mit dem die Wohnungsnot bis spätestens in den neunziger Jahren gelöst werden sollte.

Wohnraum wurde geschaffen durch Plattenbauten in Großsiedlungen. *„Diese Großsiedlungen sollten den ‚modernen sozialistischen‘ Städtebau verkörpern, der keine Lage- und Qualitätsdifferenzen nach der sozialen Stellung oder dem Einkommen kannte – Ausdruck der ‚sozialistischen Lebensweise‘“* (Häußermann 1996: 15).

Die Wohnversorgung wurde Teil der staatlichen Infrastruktur und jeder sollte entsprechend seines Bedarfs und nicht nach seiner Kaufkraft versorgt werden. So wurde dann das Recht auf Wohnung in der Verfassung festgelegt und die Mieten wurden gesetzlich geregelt.

In den Neubaugebieten entstanden Wohnungen von relativ gleicher Qualität und Größe. Diese wurden nicht durch einen Markt nach Zahlungsmöglichkeiten von Haushalten verteilt, sondern durch die kommunale Wohnungsverwaltung zugeteilt. Die Mieten waren extrem niedrig und unterschieden sich nicht durch die Lage der Wohnungen. Somit spielte die Kaufkraft bei der Wohnstandortwahl keine Rolle.

Da die Altbauten als „Überbleibsel“ des kapitalistischen Erbes angesehen und dem Verfall preisgegeben wurden, waren die sehr gut ausgestatteten Neubauwohnungen äußerst beliebt. Bei der Vergabe von Wohnraum wurden vor allem kinderreiche Familien, junge Ehepaare ohne eigene Wohnung und alleinstehende Mütter mit Kindern bevorzugt. So konnte in diesen neuen Wohngebieten die sozialistische Lebensweise verwirklicht und die Leistungskraft des Sozialismus demonstriert werden. Die Wohngebiete waren nur abends und am Wochenende „belebt“, da ansonsten jeder seiner geregelten Arbeit nachging.

Damit konnte in der DDR eines der größten Ziele der sozialistischen Städtebaupolitik realisiert werden: die Aufhebung der sozialen Segregation und die Entstehung einer sozialen Mischung, zumindest in den neu erbauten Großsiedlungen.

Die Zugangsprivilegien, besonders für die Neubaugebiete, ergaben sich nicht nach Einkommen, sondern nach politischer Verlässlichkeit. Keinen Zugang hatten sozial und politisch Diskriminierte und auch Personen, die in gesellschaftlich weniger relevanten Bereichen tätig waren. Diese blieben in den schlecht erhaltenen und ausgestatteten Altbauten der Altstadt. Dort entstand ein Milieu aus freiwilligen Aussteigern, kritischen Künstlern, Literaten und jenen Personen, die aufgrund ihrer politischen, sozialen oder religiösen Haltung vom sozialistischen System auf Distanz gehalten wurden. Eine teils freiwillige, teils aber auch unfreiwillige Segregation von Menschen, die bei der Wohnungsvergabe nicht berücksichtigt wurden.

Die politische Elite und international renommierte Wissenschaftler und Künstler wohnten in Villengebieten im Grünen und in den großen, zentral gelegenen Stadtwohnungen.

Es gab also eine soziale Segregation der Unter- und Überprivilegierten. Aber innerhalb des Bereiches, der die sozial und politisch Diskriminierten ausschloss und auch die Privilegierten nicht beherbergte, wohnte die „breite sozialistische Mittelschicht“ ohne sozialräumliche Segregation miteinander, z.B. Ärzte und Handwerker Tür an Tür (vgl. Häußermann 1999: 492).

Die Herstellung von sozialer Mischung in der DDR sollte einem der hochrangigsten gesellschaftspolitischen Ziele des Sozialismus Ausdruck verleihen: die Annäherung der Klassen. Im Wohnungsbau fand sie ihren offensichtlichsten Ausdruck.

James Hobsbawm verfolgte mit seiner Idee der Herstellung einer sozialen Mischung im 19. Jahrhundert das sozialpolitische Ziel, abgeschlossene Elendsquartiere zu verhindern und u.a. Sittlichkeit herzustellen. Dies wollte er erreichen, indem er sich – durch Mischung verschiedener Schichten – eine erzieherische Vorbildfunktion der Bourgeoisie auf das Proletariat versprach. Es sollte zwar eine soziale Vermischung verschiedener Gesellschaftsschichten erfolgen, davon versprach er sich jedoch nicht die Aufhebung von Klassenunterschieden.

Demgegenüber war der Wohnungsbau der DDR geprägt von der Vorstellung, „die historisch entstandenen Unterschiede in der Entwicklung einzelner Klassen und Schichten zu beseitigen“ (Gesellschaft, Staat, Bürger 1979: 142). Dies sollte gewährleistet werden durch das sozialpolitische Ziel, eine ausreichende Wohnungsver-sorgung für alle zu gewährleisten, ohne die für den Kapitalismus typischen ausgeprägten Unterschiede der Einkommensklassen. In diesem Sinne war es auch ein ideologisches Ziel der „herrschenden Klasse“, das verherrlicht wurde.

Beiden Modellen gemeinsam ist das Instrument, mit dem soziale Mischung hergestellt werden sollte: der Wohnungsbau. Die Wohnungsfrage war sowohl im 19. Jahrhundert als auch in der DDR eine soziale Frage, die durch Eingriffe in den Wohnungsbau das gesellschaftliche Leben der Menschen verändern sollte.

Bis hierher haben wir ein misslungenes und mehr oder weniger geglücktes Beispiel für die Herstellung von sozialer Mischung beschrieben. Anschließend stellt sich im Folgenden die Frage, welche Kriterien für bzw. gegen eine soziale Mischung sprechen.

5.2.4 Für oder gegen eine soziale Mischung?

Wie schon anhand der Beispiele deutlich geworden ist, stellt sich soziale Mischung in Quartieren nicht von alleine her. Ihre Herstellung ist immer der Versuch von Politikern oder Stadtplanern, problembehafteten Quartieren zu neuem Aufschwung zu verhelfen.

Soziale Mischung gilt heutzutage vor allem als wichtige Voraussetzung sozialer Integration von Minderheiten in eine „Aufnahmegesellschaft“. Für die Mehrheit, um durch häufige Kontakte und kennen lernen anderer Lebensgewohnheiten zum Abbau von Misstrauen und Vorurteilen zu führen. Und, um auf Seite der Minderheiten zu Verständnis und Übernahme von Kulturmustern und Verhaltenskodizes einer Mehrheitsgesellschaft zu führen, ohne die eine Integration unmöglich wäre.

Wenn es um die Frage sozialer Mischung geht, scheiden sich die Geister.

Gerade im Rahmen des Projektes Soziale Stadt gibt es viele Befürworter der sozialen Mischung. Die derzeitige Regierung der SPD, unter der das Projekt Soziale Stadt ins Leben gerufen wurde, bemerkt: *„In Berlin sind Tendenzen bemerkbar, nach denen sich die Stadt nach sozialen und materiellen Kriterien neu sortiert. Die guten Wohnlagen werden besser, die ärmeren Kieze werden ärmer. Soziale Stadtentwicklung heißt für uns, mit den Bewohnern zusammen durch gezieltes Quartiersmanagement in den sozialen Brennpunkten der Stadt den negativen Entwicklungen entgegenzuwirken und sie umzukehren. Ziel ist, durch attraktive Wohnangebote dafür zu sorgen, dass die soziale Mischung in diesen Gebieten stabilisiert und die Abwanderung einkommensstärkerer Gruppen aus dem Quartier gestoppt wird“* (<http://berlin.spd.de>).

Es gibt zwei gegensätzliche Theorien, die sich auf das homogene bzw. heterogene Zusammenleben von Menschen beziehen. Das ist zum Einen die Kontakthypothese, die sich für soziale Mischung und gegen Segregation ausspricht und zum Anderen die Konflikthypothese, die sich gegen soziale Mischung und somit zur Segregation wendet.

Bei der Erläuterung der beiden Hypothesen stützen wir uns hauptsächlich auf den Aufsatz von Hartmut Häußermann und Walter Siebel (2001) zu „Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte“.

5.2.4.1 Kontakthypothese

Die Kontakthypothese geht davon aus, dass vermehrte soziale Kontakte zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen Nähe fördern und das Wissen übereinander verbessern.

Somit trägt soziale Mischung zum Abbau von Vorurteilen bei und verstärkt die Toleranz untereinander. Damit wird auch Integration, gerade ausländischer Bevölkerungsgruppen, gefördert. In diesem Sinne fungiert soziale Mischung als wichtige Voraussetzung für die soziale Integration von Minderheiten in eine „Aufnahmegesellschaft“.

Fremde und/oder Arme dringen ins Bewusstsein der Bevölkerung, wenn sie in ihrem Alltag präsent sind.

Die Hypothese vermutet außerdem, dass sozial gemischte Quartiere sehr viel regenerationsfähiger sind. Wer zum Beispiel durch einen beruflichen Aufstieg mehr Geld zur Verfügung hat, muss nicht notwendigerweise aus seinem bisherigen Wohnquartier wegziehen, da er auch dort bessere Wohnungen findet. Würde sich jedoch in einem solchen Quartier Armut konzentrieren, würde dies als Konsequenz zu einer Verschlechterung des Güter- und Dienstleistungsangebotes führen. Dies hätte wiederum eine Abwanderung von Mittelschichthaushalten zur Folge, woraus sich geringere Mieteinnahmen für Hauseigentümer ergäben. Diese würden aufgrund genannter Bedingungen jegliche Investitionen in Problemgebiete unterlassen, das Quartier verkommt. Aufgrund der sinkenden Kaufkraft würde damit auch das Angebot von Läden und Dienstleistungsbetrieben im Preis- und Qualitätsniveau sinken. Es passt sich dem Durchschnittseinkommen an und aus der Sicht der besser Verdienenden verschlechtert es sich.

Ein weiteres Argument der Kontakthypothese ist, dass sozial gemischte Quartiere durch ihr Nebeneinander wohlhabender und armer Haushalte vielfältige Möglichkeiten für berufliche Beschäftigung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen bieten.

Besonders in ethnisch homogenen Quartieren kann die Beschäftigung in der eigenen Kolonie zur Mobilitätsfalle werden, wenn keine Normen und Kenntnisse vermittelt werden, die zu beruflicher Selbständigkeit außerhalb der eigenen ethnischen Gemeinde verhelfen.

Es wird die negative Etikettierung des Wohnviertels unterbunden, was die gleichmäßige Berücksichtigung von Wohnvierteln in der Kommunalpolitik bedeuten könnte. Denn durch die gemischte Bewohnerschaft stehen soziale und politische Kompetenzen zur Verfügung, die zur besseren Vertretung der Interessen des Quartiers befähigen.

Die räumliche Ballung sozial benachteiligter Gruppen erleichtert es betroffenen Menschen, sich ins eigene Milieu zurückzuziehen. Ihre räumliche Konzentration erhöht aber auch ihre Sichtbarkeit und könnte damit unter Umständen Gefühle der Bedrohung bei der Mehrheit wecken. Dadurch können bereits vorhandene Konflikte noch verschärft werden.

Trotz aller positiven Wirkungen, die sozialer Mischung zugeschrieben werden, ist es eine Tatsache, dass sich die Großstadtbevölkerung in segregierte Gebiete sortiert, in denen diejenigen zusammenleben, die zusammengehören. Eine räumliche Trennung von Quartieren also, die in sich ethnisch und/oder sozial homogen sind. In solchen Gebieten entstehen Kolonien, in denen gemeinsame Normen und Bräuche gepflegt werden können.

Allen Bevölkerungsgruppen gemein ist das Bedürfnis nach sozial vertrauter Umwelt, ähnlichen oder gleichen Verhaltensweisen und Wertmaßstäben. Das Bedürfnis nach Prestige und Ansehen und auch das Bedürfnis nach Abgrenzung gegenüber anderen sozialen Schichten ist ein universelles Phänomen, das bei allen Bevölkerungsschichten auftritt, auch in den untersten.

5.2.4.2 Konflikthypothese

An diesem Punkt setzt die Konflikthypothese an. Sie besagt, dass ein dichtes Nebeneinanderwohnen verschiedener Lebensweisen zu Unverträglichkeiten, Reibungen und Konflikten führt. Die Befürworter der Konflikthypothese folgern daraus, dass Konflikte überwunden werden können, indem man Quartiere „sozial entmischt“, man ersetzt soziale Distanz durch räumliche Distanz.

Man zieht freiwillig in eine Nachbarschaft, in der man seinesgleichen findet. Soziale Gruppen segregieren sich also auch zur Vermeidung von Konflikten. Die Gegner der sozialen Mischung heben die Vorteile dieser Art segregierter Quartiere vor allem für Zuwanderer hervor. Sie sind besonders auf informelle Netzwerke angewiesen. Das Zusammenwohnen mit Ihresgleichen garantiert Einwanderern eine verlässliche soziale und psychische Basis, ohne die ein Zurechtfinden in einer fremden Gesellschaft nicht möglich wäre.

Einwandererquartiere bieten neuen Zuwanderern Informationen und praktische Hilfen. Diese schützen vor Isolation und mildern den Schock der Fremde. Denn erst auf der Basis einer gesicherten Identität können sich Zuwanderer mit der neuen und fremden, sie umgebenden Gesellschaft auseinandersetzen.

Ein weiteres Argument gegen soziale Mischung ist, dass die räumliche Nähe von Menschen in gleichen Lebenssituationen und damit auch gleicher Interessenlagen die Organisationsfähigkeit fördert. Damit bietet sich eine wesentliche Voraussetzung, sich auch politisch Gehör zu

verschaffen, da Probleme und Interessen die gleichen oder ähnlich sind. Lokale Schlüsselpersonen können als Gesprächspartner für kommunale Eliten fungieren.

Wohnen Menschen unterschiedlicher sozialer Schichten zusammen, können Nachbarschaftskonflikte durch unterschiedliche Lebensweisen ausgelöst werden. Das Zusammenwohnen von Menschen sehr unterschiedlicher Einkommensklassen wird dann zu einem Problem, wenn sich Preise so sehr nach oben hin ausrichten, dass die unteren Schichten der Gesellschaft sich das Wohnen in einem bestimmten Viertel nicht mehr leisten können. Ist zum Beispiel ein Viertel interessant, weil dort vielleicht Künstler und Studenten wohnen und dieses Viertel ein anziehendes Flair ausstrahlt, so zieht es nach und nach Menschen gehobeneren Standes dorthin. Diese erwarten natürlich sanierte Wohnungen, angemessene Lebensbedingungen und durch diesen Kreislauf wird allmählich alles teurer.

Vermieter sehen ihre Chance auf gute Verdienste, indem sie Häuser komplett neu sanieren und dann teuer weitervermieten bzw. als Eigentumswohnung verkaufen. Gibt es keine Mietobergrenzen bzw. sind diese außerhalb der Reichweite früherer, ärmerer Bewohner, werden diese verdrängt. Durch diese Umstrukturierungsmaßnahmen und den dadurch einsetzenden Prozess der Gentrification bieten sich Bewohnern der unteren gesellschaftlichen Schichten oftmals keine weiteren Alternativen als der Wegzug in ein für ihre Verhältnisse „erschwingliches“ Quartier. Eine ausreichend große Konzentration einer ähnlich situierten Bewohnerschaft erleichtert außerdem den Aufbau einer auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Infrastruktur und eines entsprechenden Angebotes an Gütern und Dienstleistungen.

Werden Quartiere saniert, kommt es danach häufig zu Nutzungskonflikten, die sich gegen soziale Randgruppen richten.

Die Verdrängten müssen also in Quartiere ziehen, deren Mieten sie sich nicht leisten können. Hierdurch kann es zu einer Verstärkung der Segregationsprozesse in gefährdeten Stadtteilen kommen, also Stadtteilen, deren soziale Mischung gerade noch funktioniert. Während eine Aufwertung von benachteiligten Gebieten bis zu einem bestimmten Grad gewollt ist, ist ein Gentrificationsprozess in Quartieren mit funktionierender sozialer Mischung schlecht für gefährdete Gebiete, weil die oben beschriebenen Sickerprozesse ausgelöst werden können (vgl. Falk 1999).

Homogene soziale Netzwerke stiften ein positives Gefühl von Gemeinschaft. Gerade für von Armut und Arbeitslosigkeit betroffene Bewohner bilden diese Netzwerke die Basis für einen Austausch, indem sie Defizite im ökonomischen Bereich durch soziale und kulturelle Nähe auffangen. Sozial homogene Nachbarschaften agieren in dem Sinne also als „kulturelles Schutzschild“.

Zusammenfassung

Es bleibt festzustellen, dass soziale Mischung nur eine Idealvorstellung ist, die in der Realität wohl niemals erreicht werden kann. Denn es ist ein Fakt, dass sich die obersten Schichten der Gesellschaft freiwillig segregieren. Auch die unteren Schichten der Gesellschaft leben in segregierten Gebieten, in den Quartieren, in denen Wohnen für sie bezahlbar ist.

Man kann vielleicht von einer sozialen Durchmischung der Mittelschichten sprechen. Aber auch sie haben sich in den letzten Jahren so weit ausdifferenziert, dass auch bei ähnlichen Einkommen und Standards sehr unterschiedliche Lebensziele und -stile auszumachen sind.

Die Frage nach sozialer Mischung „ja oder nein“ ist also falsch gestellt.

Zuerst sollte die Frage nach einer guten Mischung gestellt werden.

Denn obgleich viele Politiker große Befürworter der sozialen Mischung sind, der Kern von Stadterneuerungsprozessen ist fast überall die massive Verdrängung bisheriger Bewohner. Und das bedeutet vor allem für ärmere Bewohner die Verschlechterung ihrer Lebensverhältnisse.

5.2.5 Das Konzept der sozialen Mischung vor dem Hintergrund des Entstehens von Problembezirken

Die soziale Mischung ist vor allem ein politisches Schlagwort, wenn es darum geht, Problemquartiere zu beschreiben. Trotz der von uns beschriebenen unterschiedlichen Dimensionen der sozialen Mischung bezieht sich die politische Diskussion hauptsächlich auf den ökonomischen Faktor und seine positiven Nachbarschaftseffekte (z.B. Erwerbsarbeit, geregelter Tagesablauf etc.), unabhängig davon, ob diese Effekte nachgewiesen werden können oder nicht (vgl. Kapitel 5.4). Politisch zugespitzt wird formuliert: ein Quartier mit Einwohnern heterogenen ökonomischen Hintergrunds ist sozial stabiler und bedarf weniger staatlicher Eingriffe. Als Folge dieser „Analyse“ soll also eine „gute“ soziale Mischung, die auch als „ausgewogene Bewohnerstruktur“ oder „soziale Balance“ beschrieben wird, im Quartier hergestellt werden, um wieder eine Ausgewogenheit zu erreichen, die ein reibungsfreies Zusammenleben ermöglicht.

Dabei ist unklar, was eigentlich eine „gute“ soziale Mischung ist, weil erstens für Segregation und starke Mischung positive Punkte zu finden sind und zweitens häufig erst die „schlechte“ soziale Mischung auffällt bzw. erst in den Vordergrund gerückt wird, wenn sie für einige Bevölkerungsteile nicht mehr stimmt. Die soziale Mischung z.B. in Berlin Zehlendorf ist kein wichtiges Thema der Stadtpolitik. Es ist deswegen kein Thema, weil davon ausgegangen wird, dass die Menschen dort in der Lage sind, Probleme selbst zu lösen, bzw. weil

dort Probleme gar nicht erst zutage treten, die eine Schiefelage der sozialen Mischung offensichtlich werden lassen.

Die heutige Stadtpolitik kann als eine der Konfliktvermeidung beschrieben werden. Ist ein Stadtteil „ruhig und ordentlich“ (vgl. Stadtrat 2000; Sachse/Tennstedt 1986), gibt es wenige Straftaten oder Drogenhandel und ist der Ausländeranteil gering, so ist kein Eingreifen des Staates nötig und die soziale Mischung kein politisches Thema. Treten diese Probleme gehäuft auf, steigt die Kriminalstatistik, ist also staatliches Eingreifen über Polizei oder Sozialmaßnahmen verstärkt notwendig und damit teuer, so wird oftmals recht schnell eine nicht mehr funktionierende soziale Mischung unterstellt, weil sich anscheinend grundlegende Strukturen des Zusammenlebens im entsprechenden Quartier auflösen (erhöhte Kriminalität, Verwahrlosung des öffentlichen Raumes etc.).

Soziale Mischung hat also einen positiven Bezug, wird allerdings negativ definiert, weil sie immer nur dargestellt wird, wenn sie offensichtlich nicht funktioniert. Es gilt in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung: nur das offensichtliche Zutagetreten von Problemen wird wahrgenommen. Soziale Probleme und eine unausgewogene Mischung gibt es auch in funktionierenden Quartieren, aber dort wird sie nicht quartiersdominierend wahrgenommen und folglich findet kein Rückschluss auf die soziale Mischung statt.

Der öffentlich kommunizierte Zusammenhang ist also folgender: Problemquartiere haben u.a. deshalb Probleme, weil die soziale Mischung nicht gut ist und Quartiere, in denen die oben genannten Probleme nicht dominierend werden, haben kein Problem der sozialen Mischung.

5.2.5.1 Anwendungsperspektiven der sozialen Mischung in der Stadtpolitik

In den letzten Jahren ist die Diskussion um den Einfluss der lokalen Ebene bei der Bekämpfung von sozialen Problemen als Folge der oben genannten Zusammenhänge wieder verstärkt in den Vordergrund getreten. Es wird von der Aktivierung der endogenen Potentiale gesprochen, die in den städtischen Quartieren existieren, Hilfe zur Selbsthilfe könnte man sagen (vgl. Klein 2002). Gleichzeitig wird eine zu starke Konzentration auf die lokale Ebene der Quartiere kritisiert, die die Stadt im Ganzen nicht genügend betrachtet und gesamtgesellschaftliche Ursachen für Probleme außer Acht läßt. Gerade die Kritik am Programm Soziale Stadt macht darauf aufmerksam, dass nicht das Quartier an sich der Ursprung von Quartiersproblemen ist, sondern das gesamtstädtische und auch das gesamtgesellschaftliche Umfeld betrachtet werden muss (vgl. Löhr 2002) und der eigentliche Auslöser der Probleme ist.

Vor diesem Hintergrund ist das Konzept der sozialen Mischung aber auch der Versuch einer Beschreibung von unterschiedlichen Ansprüchen und Möglichkeiten verschiedener Personen in einem Stadtgebiet und damit die Akzeptanz der unterschiedlichen Ansprüche und Bedürfnisse der Menschen.

Diese Beschreibung macht eine Beeinflussung der Zusammensetzung überhaupt erst möglich. Mit dem Wissen über die ökonomische und soziale Zusammensetzung eines Quartiers lassen sich ja tatsächlich unterschiedliche Anreize zum Zu- oder Fortzug geben. Sowohl mit infrastrukturellen (wie Wohnumfeldverbesserungen, bewohnerspezifisches Bauen wie z.B. von Kindergärten, Spielplätzen, Altentagesstätten und zur Verfügungstellung von Wirtschaftsflächen) als auch mit zivilgesellschaftlichen Maßnahmen (wie kulturelle Veranstaltungen, Sozialräume, nachmittägliche Kinderbetreuung und Stadtteilstädte) können unterschiedliche Bewohner im Quartier gehalten und damit eine funktionierende Mischung – wobei funktionierend nicht unbedingt ausgewogen heißen muss – aufrechterhalten oder geschaffen werden.

Wie der historische Rückblick auf Hobrecht und die Wohnungspolitik in der DDR gezeigt hat, gab es schon mehrere Versuche und unterschiedliche Konzepte, menschliches Zusammenwohnen zu perfektionieren. Die Ziele der Maßnahmen waren und sind jedoch politisch unterschiedlich motiviert und nicht selten auf „Alltagswissen“ beruhend.

Jegliche Beschäftigungen mit sozialer Mischung, ob nun für oder gegen eine verstärkte Mischung, waren politisch-ideologisch und stadtplanerisch motiviert, wissenschaftlich sind sie nie bestätigt oder als nicht funktionierend (vgl. Kapitel 5.4) beschrieben worden.

Die Durchsetzung, Befürwortung oder Gegnerschaft einer stärkeren oder geringeren sozialen Mischung in Problemquartieren bezieht sich immer auf einfache Annahmезusammenhänge, die bisher nicht nachgewiesen werden konnten, sondern vielmehr ideologischen Stereotypen entsprechen, die mit Vorstellungen der Betonung des Einzelnen oder der Gemeinschaft zusammenhängen (vgl. PDS 2003; FDP 1997).

Hierbei ist festzuhalten, dass sowohl das gezielte Mischen der Wohnverhältnisse zu Erziehungszwecken des Proletariats, aus Angst vor dem Entstehen sogenannter gefährlicher Klassen (vgl. Beste 2000) oder der Illusion einer klassenlosen, weil wohnungsgleichen Gesellschaft, als auch das soziale und vor allem ökonomische Mischen der Wohnbevölkerung eines Quartiers heutzutage Versuche des Abbaus von Reibungsverlusten beim Zusammenwohnen unterschiedlicher Menschen auf engem Raum sind.

Passend zur heutigen Stadtpolitik formulierte Knemeyer (1999): „Die Sicherung der guten Ordnung ist Aufgabe des Staates, der Kommunen, aller gesellschaftlicher Kräfte, der Bürger selbst“. Nach dem liberalen Motto gilt „Jeder nach seiner Façon“, solange diese dem saube-

ren, aufgeräumten und geschäftsträchtigen Image einer ordentlichen Stadt im Standortwettbewerb nicht im Wege steht (vgl. Ronneberger u.a. 1999; Ronneberger 2002).

5.2.6 Instrumente zur Sicherung und Herstellung oder Veränderung sozialer Mischung

Um die soziale Mischung in einem Quartier nachhaltig in dem einen oder anderen Sinne zu beeinflussen, gibt es einige Instrumente und Konzepte, die im Folgenden betrachtet werden.

Insgesamt bewegt sich die Wohnungspolitik im Spannungsfeld zwischen Markt (Wohnraum als Ware) und sozialer Frage (Wohnraum als Existenzbedingung und soziales Gut). Die vorzustellenden Instrumente beziehen sich auf unterschiedliche Ebenen der Beeinflussung der sozialen Mischung in einem Quartier, nämlich auf die Förderung von Individuen (Wohngeld, Eigentumsförderung) und Objekten (Sozialer Wohnungsbau, Wohnumfeldverbesserung, Belegungsbindungen, Mietobergrenzen und Milieuschutz). Nicht ganz einzuordnen ist die Aufhebung oder Einführung von Fehlbelegungsabgaben, da sie zwar objektgebunden sind, aber von Individuen gezahlt werden müssen. In diese Einteilung fällt ebenso die Zuzugssperre für bestimmte Bevölkerungsteile, da sie sowohl personen- als auch quartiersbezogen ist. Die klassischen Instrumente sind der soziale Wohnungsbau und das Wohngeld, die anderen genannten Instrumente der Wohnungs- und Stadtpolitik sind erst später entstanden und oftmals als Folge des Nichtfunktionierens der beiden klassischen Förderungsformen eingeführt worden (vgl. Jetter 1995; Grüber 1981; Falk 1998).

Akteure

Die Akteure im Feld der Wohnungspolitik sind private Eigentümer und staatliche und genossenschaftliche Wohnungsbaugesellschaften sowie der Staat mit seinen Förderungsmethoden und gesetzlich-regulierenden Eingriffen in den Wohnungsmarkt.

Hinzu kommen indirekt die Mieter- und Eigentümerverbände sowie die Kommunal- und Landesbauverwaltungen. Während sich Mieter- und Eigentümerinteressen diametral gegenüberstehen, nehmen Staat und Wohnungsbaugesellschaften (sofern gemeinnützig oder genossenschaftlich organisiert) intermediäre Positionen ein und handeln vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher bzw. sozialpolitischer Gemeinschaftsinteressen. Der Staat zieht sich allerdings als Akteur seit den 80er Jahren immer stärker aus dem Wohnungsmarkt zurück, so dass eine Verschiebung in Richtung freierer Wohnungsmarkt zu beobachten ist. Nichtsdestoweniger gibt es eine Fülle an staatlichen und privaten Interventionsmöglichkeiten in Bezug auf die soziale Mischung eines Quartiers.

5.2.6.1 Objektbezogene Eingriffe

Unter objektbezogenen Eingriffen werden staatliche Eingriffe oder Förderungen im Wohnungsbau verstanden, die direkt an die gebauten Gebäude gebunden sind, konkret ist dies bei sozialem Wohnungsbau, der Eigentumsförderung und Mietobergrenzen der Fall.

Sozialer Wohnungsbau

Der soziale Wohnungsbau beruht auf einem System öffentlicher Zuwendungen, mit denen die jeweiligen Bauherren subventioniert werden und die an bestimmte Auflagen, wie Mietpreis- und Belegungsbindungen, geknüpft sind. Die Belegungsbindungen betragen zwischen 15 und 30 Jahre und sind an die unterschiedlichen Förderarten geknüpft. Der soziale Wohnungsbau orientierte sich an der Wohnung für das Existenzminimum und der staatlichen Pflichtaufgabe des Wohnungsbaus im zerstörten Deutschland. Es ging also vor allem um die Versorgung der Menschen mit genügend Wohnraum, um deren Existenz zu sichern. Insgesamt ist ein Viertel des deutschen Mietwohnungsbestandes seit Beginn des 20. Jahrhunderts im sozialen Wohnungsbau entstanden. Während in den 70er und 80er Jahren hauptsächlich Neubausiedlungen im großen Stil entstanden, die durch staatliche Wohnungsbaugesellschaften gebaut wurden, veränderte sich die Förderung und orientierte sich eher an kommunalen Interessen, so dass eine flexible Förderung auch kleiner Einheiten, v.a. mit vertraglicher Bindung, nicht mehr auf gesetzlicher Grundlage beruhte (sog. 3. Förderweg). Damit wurde den Kommunen eine direktere Einflussmöglichkeit gegeben, jedoch auch der Einsatz von Bundesmitteln zurückgefahren (bis zur Abschaffung 1986 und der Wiedereinführung 1990). Die Kriterien der Vergabe orientieren sich am Einkommen und sind im Wohnungsbaugesetz festgesetzt (vgl. Jetter 1995; Falk 1998). Mit dem sozialen Wohnungsbau ist es also möglich, eine soziale Mischung in bestimmten Quartieren zu beeinflussen, indem Belegungsrechte bei der Sanierung oder dem Neubau von Häusern in der Stadt vertraglich mit den privaten Bauherren vereinbart werden oder staatliche Wohnungsbaugesellschaften direkt bauen.

Eigentumsförderung

Auch die Eigentumsförderung kann zur Beeinflussung der sozialen Mischung genutzt werden, wenn sie für Eigentumswohnungen genutzt wird. Hauptsächlich jedoch bezieht sie sich auf die Förderung suburbanen Eigenheimsiedlungsbaus, der wenig zur sozialen Mischung in Innenstädten beiträgt bzw. nur indirekt durch das Freiwerden von Mietwohnungen. Hier soll jedoch nicht näher auf diesen Bereich eingegangen werden.

Mietobergrenzen

Mietobergrenzen sind Deckelungen der Mietzahlungen für bestimmte städtische Quartiere (siehe auch Milieuschutz), vor allem aber ein Mittel, um der Verdrängung von Quartiersbewohnern vorzubeugen. Wenn Mietshäuser saniert werden, verursacht dies dem Vermieter Kosten, die er auf die Mieter umlegt. Dies kann zu erheblichen Mieterhöhungen nach der Sanierung führen und damit die alten Mieter dazu zwingen ausziehen, wenn sie sich die neuen Mietpreise nicht leisten können. Um diesen Vorgang abzuschwächen, werden sogenannte Mietobergrenzen für Sanierungsgebiete festgelegt, die für ein bis fünf Jahre nach der Sanierung die Mietsteigerung festlegen und damit meist verlangsamen.

Im Zuge der Diskussion um die Aufwertung sozial benachteiligter Quartiere ist es in innerstädtischen Altbauquartieren mittlerweile politisch gewollt, Mietobergrenzen aufzuheben (vgl. Wild 2001), um eine Modernisierung von Häusern in benachteiligten Gebieten für die Vermieter attraktiver zu machen. Dieser Prozess wird auch auf rechtlicher Ebene unterstützt, wie ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin deutlich macht, das Mietobergrenzen in Sanierungsgebieten 2002 für unzulässig erklärt hat (vgl. Hartmann 2002; Wild 2001). Bei der Aufhebung der Mietobergrenzen geht es vor allem darum, Anreize zur Erneuerung der oft maroden Bausubstanz zu geben und damit den negativen Kreislauf von schlechtem Wohnumfeld und unterdurchschnittlicher Wohnungsausstattung, welche weniger Mieteinnahmen bedeuten, was wiederum zu unterlassener Sanierungstätigkeit führt, zu durchbrechen. So ist der Zusammenhang einfach gedacht: wenn klar ist, dass die Miete nach der Sanierung keine Begrenzung nach oben hat, ist es wahrscheinlicher, dass der Eigentümer saniert, weil sein Profit nach der Sanierung höher ist. Eine zweite Folgerung ist: wenn saniert wird, können auch Mieter, die höhere Preise zahlen können, besonders wenn dies durch Wohnumfeldverbesserungen unterstützt wird (z.B. Spielplätze erneuern, Parkanlagen beleben etc.).

5.2.6.2 Subjektförderung

Während die vorherigen Instrumente sich auf die Förderung von bzw. Einflussnahme auf Objekte(n) (also Wohnhäuser) bezog, werden auch staatliche Förderungen an Subjekte, also die wohnenden Menschen, vergeben. Hier gibt es zwei Varianten der Subjektförderung, das Wohngeld und die Eigentumsförderung.

Wohngeld

Wohngeld wird seit 1965 vom Staat zur „Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“ gezahlt, auf die Zahlung besteht ein Rechtsanspruch,

wenn die Bezugskriterien zutreffen (BmVBW 2001). „Die Gewährung des Wohngeldes (bis zu einem bestimmten Höchstbetrag) ist von der Höhe des Haushalts-einkommens, der Zahl der zum Haushalt gehörenden Mitglieder, der Größe der Wohnung und der Höhe der Miete bzw. bei Eigentümerwohnungen der Belastung sowie der Ortsgröße abhängig. Die Höhe des Wohngeldes hängt vom Einkommen, den zuschufähigen Wohnkosten und der Haushaltsgröße ab“ (Jetter 1995: 4). Das Wohngeld wird gezahlt, um die Probleme des freien Wohnungsmarktes abzufedern und auch Menschen mit niedrigem Einkommen angemessenen Wohnraum zu ermöglichen sowie die Mietbelastung in Bezug auf das Einkommen nicht zu sehr steigen zu lassen.

Die Wohngeldzahlung kann also auch der Segregation vorbeugen und Menschen mit niedrigem Einkommen erlauben, in qualitativ hochwertige Wohnungen bzw. Wohngebiete zu ziehen, weil sich die Zahlung von Wohngeld an der ortsüblichen Vergleichsmiete orientiert, also an der durchschnittlichen Miethöhe im Quartier. Die Anzahl der Bezugsberechtigten war zwischen 1975 und 1989 relativ konstant, seit dem hat sie sich verdoppelt, so dass 1992 3,8 Millionen Haushalte Wohngeld bezogen; die Höhe des gezahlten Wohngeldes betrug insgesamt (Bund und Länder) 6,8 Milliarden DM (vgl. Jetter 1995; Falk 1998; Destatis 2003). Die zweite Variante der Subjektförderung ist die Fehlbelegungsabgabe.

Fehlbelegungsabgabe

Die Fehlbelegungsabgabe ist eine Folgeerscheinung des sozialen Wohnungsbaus und wurde eingeführt, um die Fehlallokation von Wohnungsbausubventionen zu verhindern bzw. zu mildern. Um berechtigt zu sein, eine Sozialbauwohnung zu beziehen, darf ein gewisses Einkommen nicht überschritten werden. Mit der Zeit steigen aber bei vielen zuvor Bezugsberechtigten die Einkommen über die Berechtigungsgrenze. In diesem Fall müssen die Wohnungen zwar nicht verlassen werden, aber eine Abgabe gezahlt werden, die die Fehlsubvention aufheben soll (obwohl die Abgabe meist geringer ist als der Unterschied zur ortsüblichen Vergleichsmiete). Mit der Verstärkung der sozialen Probleme in den stadtrandnahen Sozialbausiedlungen und der Gefahr der Einseitigkeit der Wohnungsbelegung durch sozial Schwache – die den Einkommensgrenzen noch entsprechen – wird die Fehlbelegungsabgabe sukzessive bundesweit abgebaut. Ziel ist der Erhalt einer sozialen Mischung in den Neubausiedlungen und die Vorbeugung gegen sich verstärkende Segregationsprozesse.

(Exemplarisch sei hier der Wegzug junger und finanzkräftiger Familien, eben wegen der Fehlbelegungsabgabe und dem mittlerweile schlechten Image der Großsiedlungen bzw. des sozialen Wohnungsbaus an sich genannt. Ein weiterer Aspekt ist die Tatsache, dass Wohnen und Bauen im Umland einer Großstadt

billiger ist und damit neben Wohnumfeldaspekten attraktiv für einkommensstarke Mieter.) Die Aufhebung der Fehlbelegungsabgabe ist also ein Instrument, mit dem die Entmischung in Sozialbausiedlungen aufgehalten werden soll.

Milieuschutzsatzung

Der Milieuschutz ist eine Maßnahme, um die Aufwertung von Stadtquartieren bei Gentrificationsprozessen und den damit einhergehenden Modernisierungen einzuschränken. Die sogenannte Erhaltungssatzung ist im Baugesetzbuch geregelt und kann sich auf die Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebietes, die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eines Stadtgebietes oder auf städtebauliche Umstrukturierung beziehen. Im Rahmen der sozialen Mischung geht es meist um den § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, der sich auf die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bezieht (vgl. Goldschmidt 2004). Konkret muss dem Satzungserlass eine nachvollziehbare Begründung vorangehen, die sich an Erlasskriterien, die ebenfalls gesetzlich geregelt sind, orientieren. Ist der Milieuschutz erfolgreich, so wird Wohnraummodernisierung genehmigungspflichtig und darf nur unter der Bedingung von anschließenden Mietobergrenzen stattfinden, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten. Sie ist als Instrument zur Erhaltung einer vorhandenen sozialen Mischung geeignet.

Zugangssperren und Quotenregelungen

Freie und billige Wohnungen fanden und finden Migranten oftmals nur in bestimmten Stadtteilen, so dass es dort zu einer hohen Konzentration von Migranten kommt (vgl. Mietermagazin 12/2001). Durch die hohe Konzentration in Stadtgebieten, die mittlerweile als gefährdet oder benachteiligt gelten und die deshalb über ein nicht unerhebliches Konfliktpotenzial verfügen, wurden Zugangssperren als Mittel zur Verteilung von Migranten im Stadtgebiet diskutiert und zum Beispiel in Berlin für die Bezirke Wedding, Tiergarten und Kreuzberg eingeführt.

Dies bedeutete, dass eine amtliche Meldung in diesen Bezirken für nicht EU-Ausländer nicht möglich war. In der Praxis hat sich dies allerdings nicht als wirkungsvoll herausgestellt, und die Zugangssperre wurde 1990 wieder aufgehoben. Seit dem wird immer wieder öffentlich über die Wiedereinführung diskutiert.

In diesem Zusammenhang wird vor allem auf den hohen Anteil Nichtdeutscher in den Grundschulen einzelner Stadtteile Bezug genommen. Da Grundschulen festgelegte Einzugsgebiete haben, ist der Anteil Nichtdeutscher dort besonders hoch, wo die Migrantenzahl hoch ist. Deutsche Kinder stellen in diesen Schulen nicht mehr die Mehrheit, so dass Probleme mit Sprachvermittlung und kulturellen Ansprüchen sich nach Meinung einiger verstärken (vgl. Nitsche 2002). Um diesen Zustand zu verhindern, wird die Einführung einer Quote

des Ausländeranteils in Grundschulklassen diskutiert. Neben der Zugangssperre und Quotierungen in den Grundschulen wird auch oft über das sogenannte „Bussing“ gesprochen, das in den USA angewendet wird, um die Zusammensetzung der Schulen zu mischen und die Anteile einer bestimmten Bevölkerungsgruppe nicht zu hoch werden zu lassen (vgl. BBA 2002).

Auf der anderen Seite sind 1982 Quotenregelungen zur Belegung von Sozialbauwohnungen eingeführt worden, die den Ausländeranteil auf 18% erhöhen sollten. In der Realität wird dies von den Wohnungsbaugesellschaften oftmals jedoch eher als Obergrenze verstanden. In bestimmten Stadtteilen belegen die Wohnungsbaugesellschaften keine Wohnungen mehr mit Migrantenfamilien, auch wenn es offiziell keine Anweisung dazu gibt. Mieterverbände machen jedoch darauf aufmerksam, dass interne Anweisungen oftmals trotzdem existieren (vgl. Leiß 2001; MieterMagazin 12/2001).

Privatisierung

Die in den 70ern verstärkte Förderung des sozialen Wohnungsbaus beinhaltete Belegungsbindungen, die für eine bestimmte Laufzeit (meist 30 Jahre) durch staatliche Subventionen niedrige Mieten sicherstellte. Diese Belegungsbindungen laufen jedoch verstärkt in den nächsten Jahren aus und gleichzeitig verringert sich die staatliche Förderung des sozialen Wohnungsbaus, so dass der Wohnungsanteil im sozialen Wohnungsbau kontinuierlich zurückgeht. Angesichts der Krise der Staatshaushalte werden zunehmend staatliche Wohnungsbaugesellschaften verkauft und damit langfristig die Wohnungen dem privaten Wohnungsmarkt zugeführt. Diese Maßnahmen haben zur Folge, dass die Mieten beständig steigen und ein immer geringerer Anteil von günstigem, aber gut ausgestattetem Wohnraum zur Verfügung steht. Bei der Privatisierung von Wohnungsbaugesellschaften kann jedoch der Erlös auch genutzt werden, um Belegungsrechte in privatem Wohnungsbestand zu erwerben und damit eine Entzerrung von sozialem Wohnungsbau geleistet werden, die die geförderten Wohnungen besser über die gesamte Stadt verteilt (vgl. MieterMagazin 10/2001). Darüber hinaus kann eine Privatisierung in Richtung Genossenschaften durchaus sinnvoll sein, wenn diese gemeinnützig organisiert sind und eine offene Belegungspolitik betreiben (vgl. Arndt/Rogall1987; Lütke 2001).

Zusammenfassung

Die vorgestellten Instrumente beeinflussen die soziale Mischung in einem Quartier. Schwierig ist aber eine ausgewogene und erfolgreiche Anwendung der unterschiedlichen Instrumente, wie die Zugangssperre oder Mietobergrenzen und Fehlbelegungsabgabe zeigen. Der momentane Trend geht in Richtung weitere Privati-

sierung des Wohnungsmarktes und weiterem staatlichen Rückzug aus seiner Regulierung.

Wenn der Staat sein Eingreifen in den Wohnungsmarkt weiter verringert, wie es seit Mitte der 80er Jahre stattfindet, also Regulierungen und den sozialen Wohnungsbau zurückfährt, so wird die selbstorganisierte Form der Gemeinschaftsinteressenvertretung in Form von Genossenschaften immer wichtiger. Es ist also darauf zu achten, sollte der soziale Wohnungsbau von staatlicher Seite aufgegeben bzw. die Belegungsbindungen nicht verlängert werden, dass der Abbau sozialer Wohnungsbestände in der Form von staten geht, dass den Mietern die Möglichkeit zur Bildung von Mietergenossenschaften gegeben wird. Dies ist insofern nötig, als Genossenschaften eine stabile Bewohnerschaft in den Quartieren garantieren und darüber hinaus den Profitzwang von privaten Hauseigentümern aushebeln und somit erschwinglichen Wohnraum weiterhin zur Verfügung stellen und ein Einfluss auf die soziale Mischung nicht nur dem Angebot-Nachfrage-Prinzip des privaten Wohnungsmarktes überlassen bleibt.

5.2.7 Resümee

Das Konzept soziale Mischung ist als Lösungsansatz für das Zusammenleben in großen Städten schwer bis gar nicht handhabbar. Um erfolgreich zu sein, müssen viele Faktoren bedacht und beeinflusst werden, die sich auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Handelns bewegen. Die oben genannten Instrumente betreffen Bundes-, Landes-, und Kommunalebene gleichermaßen und sind dementsprechend schwer zu koordinieren, selbst wenn sie sich nicht im parteipolitischen Widerstreit befänden, was allerdings, wie nachgewiesen, der Fall ist (vgl. MieterMagazin 10/2001).

Weiterhin nicht zu klären ist die Frage, wann eine soziale Mischung „gut“ ist. Nicht das reine Funktionieren oder Unauffälligkeit eines Quartiers allein macht eine gute Mischung aus und auch eine gesamtstädtische Mischung mit segregierten Quartieren kann funktionieren und für gut befunden werden. Hinzu kommt, dass es bisher keine Nachweise darüber gibt, wie eine bestimmte soziale Mischung über einen längeren Zeitraum erfolgreich sicherzustellen ist. Erst recht nicht, wenn sie bestimmten politischen Vorgaben entsprechen soll, welches weder im 19. noch im 20. Jahrhundert nachweislich langfristig funktioniert hat. Wenn jedoch versucht wird, eine „gute“ soziale Mischung zu schaffen, so wird es ohne staatlichen Eingriff in den Wohnungsmarkt nicht gehen. Der private Wohnungsmarkt fördert eher eine Segregation nach Einkommen, die im Zweifel wieder soziale Instabilität und benachteiligte und benachteiligende Quartiere schafft.

Soziale Mischung insgesamt besteht auch aus einem Geflecht unterschiedlichster Einflussfaktoren und sozialen Netzen, deren gemeinsame zielgerichtete Beeinflussung nahezu unmöglich ist und im Zweifelsfalle sogar zerstört wird. Gerade deshalb ist die kritisierte und damit ambivalente Besinnung auf die endogenen Potentiale der Quartiere vermutlich aber die erfolgversprechendste Vorgehensweise. Durch die Nutzung dieser Potentiale und der noch vorhandenen sozialen Netze ist eine Stabilisierung von „Problemquartieren“ zu erreichen, ohne vorhandene soziale Netze zu zerstören. Wenn also für beide Formen des städtischen Lebens (sozial gemischt und segregiert) positive Argumente zu finden sind, so ist es gesellschaftliche Praxis und/oder politische Entscheidung, die eine oder andere Variante zu bevorzugen, wobei auch die konkrete Situation des Quartiers in der Gesamtstadt eine Rolle spielen wird. Eine pauschale Beschreibung eines der beiden Konzepte als „richtig“ oder „falsch“ ist nicht möglich, sondern von Quartier zu Quartier und von Stadt zu Stadt oder gar von Gesellschaft zu Gesellschaft, unter Berücksichtigung der beschriebenen Faktoren, zu entscheiden.

5.3 Das Quartier als Sozialraum

„Je weniger ökonomisches, soziales und kulturelles Kapital einer Gruppe zur Verfügung steht, umso unausweichlicher wird sie in jene Bestände abgedrängt, in denen alle anderen nicht leben wollen. Je benachteiligter eine Gruppe ist, desto stärker ist ihr Aktionsraum eingeengt und desto bedeutsamer ist für sie daher die nähere Wohnumgebung. Die benachteiligten Gruppen der Bevölkerung wohnen also in besonders schlechten Quartieren, sind aber mehr als andere auf ihr Quartier angewiesen, weil sie geringere Chancen haben, die Nachteile ihrer unmittelbaren Wohnumgebung durch Mobilität zu kompensieren“

(Häußermann/Siebel 2002: 52).

Einleitung

Im Programm Soziale Stadt wird das Quartier zur Handlungsebene des lokalen Sozialstaates erklärt. Damit wird der Entwicklung Rechnung getragen, dass sich seit einigen Jahren auch in der Bundesrepublik Deutschland Armut und soziale Ausgrenzung in den Städten und hier vor allem in bestimmten Quartieren zu konzentrieren beginnen.

In der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative wird der Anspruch erhoben, in Ortsteilen mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen, *„Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, welche die sozialen Problemgebiete zu selbstständig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive machen sollen“* (www.sozialestadt.de).

Zur Verwirklichung dieses Anspruchs setzt die Initiative vor allem auf Strategien, die auf die Aktivierung der im Quartier vorhandenen aber noch unzureichend genutzten Ressourcen abzielen. Sowohl die Zieldefinition als auch die eingesetzten Instrumente implizieren eine Sichtweise auf das Quartier, welches als Sozialraum verstanden wird, in dem sich vielfältige gesellschaftliche Prozesse vollziehen und wechselseitig beeinflussen. Als Interventionsschwerpunkt gilt neben städtebaulichen Aspekten vor allem der soziale und räumliche Kontext – der Sozialraum – der Quartiersbewohner.

Sowohl in der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt als auch in der wissenschaftlichen Diskussion gelten aufgrund eines empirisch nachweisbaren Verlustes an sozialem, ökonomischem, kulturellem und symbolischem Kapital innenstadtnahe vernachlässigte (meist gründerzeitliche) Altbauquartiere und die Neubausiedlungen der 60er und 70er Jahre (häufig am Rande der Stadt gelegen) als die „Prototypen“ (vgl. Krumacher 2003: 37) von Sozialräumen mit besonderem Entwicklungsbedarf.

Befürchtet wird für beide Gebietstypen, dass sie aufgrund der nachgewiesenen Kapitalreduktion die Wahrnehmungs- und Handlungsmöglichkeiten ihrer Bewohnergruppen, die wiederum aufgrund ihrer eingeschränkten Mobilität – die einen Wegzug aus dem Quartier

und/oder raumübergreifende Kommunikation und Sozialbeziehungen erschwert – und daher besonders auf das Quartier als Ressource zur Alltags- und Lebensbewältigung angewiesen sind, so weit einschränken, dass sie sich von benachteiligten Quartieren zu benachteiligten für die Integration ihrer Bewohner in die (Stadt-)Gesellschaft entwickeln könnten.

Während im Programm Soziale Stadt die beiden Gebietstypen differenziert beschrieben werden, lassen sich vor allem in der wissenschaftlichen Literatur Hinweise auf eine unterschiedliche Beurteilung der gebietspezifischen Bedingungen, die die beiden Gebietstypen ihren Bewohnern zur Alltagsbewältigung bieten, finden. Aufgrund der randständigen Lage und der monofunktionalen Ausrichtung der Neubausiedlungen werden vor allem von diesem Gebietstyp negative Effekte auf die Wahrnehmungs- und Handlungsmöglichkeiten und damit auf die Integrationschancen ihrer Bewohnergruppen erwartet (vgl. Häußermann/Siebel 2000; Häußermann 2002; Herlyn et al. 1991; Kapphan et al. 2002; Krumacher et al. 2003).

Da über das Programm versucht wird, Ausgrenzungsriskiken von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen, die aufgrund ihrer Wohnsituation zusätzlich mit einer sozial-räumlichen Ausgrenzungsdimension konfrontiert werden, entgegenzutreten, soll nach der Bedeutung des Quartiers für Armuts- und Ausgrenzungsprozesse seiner Bewohner gefragt werden.

Die zwei zentralen Fragen unserer Arbeit lauten:

1. Stellen (Problem-)Quartiere für ihre sozial marginalisierten Bewohnergruppen eine eigenständige und daher zusätzlich sozial-räumliche Dimension sozialer Ungleichheit dar, die Armuts- und Ausgrenzungsprozesse noch bekräftigen und verstärken? Oder: Bieten Quartiere auch Ressourcen an, die von den Bewohnergruppen zur Alltagsbewältigung und Integration in die (Stadt-)Gesellschaft genutzt werden können?

2. Können den Neubauquartieren aufgrund ihrer Gebietsmerkmale, wie in der wissenschaftlichen Literatur vermutet, eindeutig negativere Effekte auf Integration und Lebensbewältigung zugeschrieben werden als den Altbauquartieren?

Unsere Arbeit haben wir in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden theoretische Konzepte vorgestellt, die sich aus wissenschaftlicher Sicht mit dieser Problematik befassen. Sie sollen als theoretisch fundierte Grundlage der Problembearbeitung dienen.

Da im Programm (Problem-)Quartiere als Sozialräume begriffen werden, beginnen wir unsere Arbeit mit der Vorstellung zweier soziologisch relevanter Raumkonzepte: das Konzept von Läßle und das von Bourdieu. Im zweiten Schritt werden allgemein die Quartiersbedingungen vorgestellt, die in der wissenschaftlichen

Literatur als relevant für Integrations- und Ausgrenzungsprozesse der Bewohner in die (Stadt-)Gesellschaft gelten.

Nachfolgend werden die Gebietstypen beschrieben. Hier soll vor allem den divergierenden Gebietsmerkmalen Beachtung geschenkt werden, die als ursächlich für die unterschiedliche Integrationskraft der Gebietstypen wahrgenommen werden.

Im Anschluss daran haben wir uns die Frage gestellt, ob diese Vorgehensweise der deskriptiven Beschreibung von unterschiedlichen Quartiersbedingungen ausreicht, um die Wirkung von Gebietstypen auf ihre Bewohner zu erklären.

Wir sind zu dem Schluss gekommen, dass die bisherige Betrachtung des Quartiers als zusätzliche und damit eigenständige Dimension sozialer Ausgrenzung in zweierlei Hinsicht zu kurz greift.

Erstens wollen wir unter Rückgriff auf die soziologischen Raumkonzepte das Quartier nicht entweder als Ressource oder als Hindernis, sondern als Opportunitätsstruktur begreifen. D.h. alle drei wohlfahrtsproduzierenden Sphären – Markt, Staat, soziale Netzwerke – lassen sich im Quartier verorten. Quartiere stellen daher eine spezifische Opportunitätsstruktur für ihre Bewohner im Hinblick auf die drei Integrations-sphären dar (vgl. Kapitel 5.3.8).

Zweitens berücksichtigt die Annahme, dass es lokal verschiedene Wirkungszusammenhänge gibt, die Alltagshandeln und integrative Prozesse unterstützen als auch behindern können, noch nicht die Zusammensetzung der Quartiersbevölkerung und ihre je spezifischen Wahrnehmungs- und Deutungsmuster.

Es stellen sich daher zwei weitere Fragen:

3. Kann für die Problemquartiere von einer homogenen Armutsbevölkerung ausgegangen werden?

4. Wenn nein: Haben objektive Gegebenheiten die gleiche Handlungsrelevanz für alle Bevölkerungsgruppen? Oder gibt es Unterschiede hinsichtlich der Deutungs- und Verhaltensmuster der Bewohner unter den gleichen strukturellen Bedingungen des Quartiers?

Als theoretische Basis zur Erklärung der Wirkung der Quartiersstruktur auf die Bewohner soll das Konzept der sozial-räumlichen Milieus (vgl. Hradil 1987; Herlyn 1991) herangezogen werden. Da wir nicht wie Herlyn et al. (1991) davon ausgehen, dass das Quartier von einem Milieu geprägt wird, sondern sich im Quartier verschiedene Milieugruppierungen wieder finden lassen, wird die Beurteilung der Angebotsstruktur des Quartiers sehr von den verschiedenen Bedürfnissen und den Wahrnehmungs- und Interpretationsmustern der Milieugruppen beeinflusst sein.

Im Teil II unserer Arbeit sollen die vorangegangenen theoretischen Annahmen anhand einer empirischen Studie überprüft werden. Dafür greifen wir auf die Urbex-Studie zurück. In ihr wurde im Zeitraum zwischen 1999 bis 2001 in elf Städten sechs Europäischer Länder die Bedeutung der räumlichen Dimension städtischer Inklusion und Exklusion untersucht.

Teil I – Theorie

5.3.1 Lebenslagen haben ihre Orte – das Quartier als Sozialraum

Da im Programm davon ausgegangen wird, dass das Quartier keine neutrale Folie darstellt, auf der sich gesellschaftliche Prozesse entfalten und vollziehen, werden zur theoretischen Fundierung zwei soziologisch relevante Raumkonzepte vorgestellt, die die Wechselwirkung von sozialer Struktur und räumlicher Organisation von Gesellschaft berücksichtigen.

5.3.1.1 Das Raumkonzept nach Läßle

Das Quartier als regionaler Arbeits- und Lebenszusammenhang kann nach Läßle als „Meso-Raum“ zwischen dem „körpernahen Mikro-Raum“ und dem „Makro-Raum“ des Staates und (Welt-)Marktes begriffen werden, auf den als Untersuchungsebene die vier zur Charakterisierung von Sozialräumen vorgeschlagenen Analysedimensionen abzielen.

Das **materiell-physische Substrat** gesellschaftlicher Verhältnisse ist neben der Landschaft gesellschaftlich produziert und umfasst die vom Menschen umgeformte Natur und deren materielle Nutzungsstrukturen sowie die Menschen in ihrer Eigenschaft als physische Wesen, in ihrer körperlich-räumlichen Leiblichkeit selbst.

Die **gesellschaftlichen Interaktions- und Handlungsstrukturen**, in denen die Menschen als soziale Akteure den materiell-physischen Raum produzieren, aneignen und nutzen. Sie werden von den ökonomischen, sozialen und politischen Handlungskonzepten gesellschaftlicher Akteure geprägt.

Ein **institutionalisiertes und normatives Regulationssystem** (Eigentumsformen, Macht- und Kontrollbeziehungen, rechtliche Regelungen, Planungsrichtlinien und -Festlegungen, soziale und ästhetische Normen), welches die Praxis der Aneignung und Nutzung, die Interaktion der sozialen Akteure im Umgang mit den materiell-physischen Elementen des Raums (Nutzflächen, Baulichkeit, Verkehrswege, Arbeitsstätten), reguliert.

Das mit den materiellen-physischen Elementen verbundene **Zeichen-, Symbol- und Repräsentationssystem**: Durch ihre funktionale und ästhetische

Gestaltung wird die „gebaute Umwelt“ Symbol- und Zeichenträger. Aufgrund der kognitiven Erkennbarkeit ihrer sozialen Funktion und einer affektiven Identifikationsmöglichkeit enthalten sie selektive, spezifische „Gebrauchsanweisungen“, die das räumliche Verhalten der Menschen strukturieren (vgl. Krätke 1995: 14; Bartelheimer 2001: 184f.; Dangschat 2000a: 214f.).

5.3.1.2 Das Raumkonzept nach Bourdieu

Nach Bourdieu wird der physische Raum durch die Einschreibung des sozialen Raums in ihn strukturiert. Der soziale Raum bei Bourdieu ist ein Raum der Klassifikation und Distinktion. Die Menschen als Gesellschaftsmitglieder werden über ihre objektive soziale Position klassifiziert. Dabei wird die Position über die spezifische Kombination von drei Kapitalsorten bestimmt:

Ökonomisches Kapital. Hiermit ist vor allem die Verfügung über Geld und Eigentum gemeint.

Soziales Kapital. Hierunter können im weitesten Sinne soziale Beziehungen verstanden werden. Während man über gewisses soziales Kapital quasi per Geburt verfügt – Familie, Verwandtschaft –, kann „das Beziehungsnetz auch das Produkt individueller oder kollektiver Investitionsstrategien [sein], die bewusst oder unbewusst auf die Schaffung und Erhaltung von Sozialbeziehungen gerichtet sind, die früher oder später einen unmittelbaren Nutzen versprechen“ (Bourdieu 1983, nach Abels 2001: 311). Hierbei geht es vor allem um Beziehungen, die einen symbolischen Wert (Prestige, Ehre) haben.

Kulturelles Kapital. Hierunter wird eine bestimmte kulturelle Kompetenz verstanden, die sich sowohl aus Wissen, Qualifikation und Bildungstiteln, aber auch aus Einstellungen und Handlungsformen generiert.

Mit der Verfügung über kulturelles Kapital verbindet sich nach Bourdieu ein spezifischer Habitus (Auftreten, ästhetische Einstellungen, Geschmack, Kleidung), über den sich das Individuum erstens seiner selbst versichert und zweitens von anderen wahrgenommen wird. Mit dem Habitus ist daher auch das Moment der *Distinktion* verbunden, da sich das Individuum über ihn von anderen Individuen distanziert.

Die jeweils spezifische Verfügung über die drei Kapitalsorten bestimmen die Platzierung, die Position des Individuums in der gesellschaftlichen Hierarchie (vgl. Abels 2001: 311f., Dangschat 2000a: 209, Bourdieu 1983: 185ff.) und sie vermittelt Macht über den Raum, indem sie „*sich im angeeigneten physischen Raum in Gestalt einer spezifischen Beziehung zwischen der räumlichen Struktur der Verteilung der Akteure auf der einen und der räumlichen Struktur der Verteilung von Gütern und Dienstleistungen privater oder öffentlicher Herkunft auf der anderen Seite*“ äußert. Die Position eines Akteurs im Sozialraum und die von ihm angeeigneten Dinge „*spiegeln sich in dem von ihm*

eingenommenen Ort im physischen Raum wieder [...]. Je nach Kapitalausstattung und ihrer jeweiligen physischen Distanz zu diesen Gütern, die ja selbst kapitalabhängig ist, wachsen oder verringern sich die Chancen, in den Genuss dieser Güter und Dienste zu gelangen. In der Beziehung der Verteilung von Akteuren und der Verteilung von Gütern im Raum manifestieren sich der jeweilige Wert der unterschiedlichen Regionen des verdinglichten Sozialraums“ (Bourdieu 2002: 160f.). Bei Bourdieu erhalten Individuen und Dinge aufgrund ihrer physischen Gegebenheiten einen absoluten Ort im physischen Raum. Zum Anderen werden Akteure und die von ihnen angeeigneten Dinge relational, d.h. entsprechend ihrer Position, ihrem Rang, den sie in einer Ordnung innehaben, relational lokalisiert. Der Sozialraum – strukturiert durch den Kapitalbesitz in seinen verschiedenen Varianten und dem angelehnten Habitus – vermittelt je spezifische Macht über den Raum, die in Gestalt räumlicher Oppositionen ihren Ausdruck findet.

5.3.1.3 Fazit

Soziales Handeln und soziale Strukturen sind ortsgebunden, aber der physische Raum spiegelt nicht nur die Ungleichheiten der Sozialstruktur wider, sondern für beide Autoren besteht eine Wechselbeziehung zwischen den Strukturen des Sozialraums und des physischen Raums.

Beiden Konzepten ist es gelungen, die Dualität von Materie/Raum und Sozialem aufzulösen. Das Quartier als gesellschaftlicher Raum, wie wir es begreifen wollen, ist also kein bloßer „Umraum“, kein „Behälter“, der die Menschen und Dinge in ihrer Leiblichkeit einschließt, sondern wird von den Menschen als sozialen Akteuren, unter dem Aspekt ihrer klassenmäßigen Differenzierung, in gesellschaftlicher Praxis produziert, angeeignet, strukturiert und mit Symbolen besetzt. Die sozialwirksame Raumstruktur und die raumwirksame Sozialstruktur des Quartiers erhält die Qualität eines aktiven Wirkungsfeldes, aus sozialen Verhältnissen begründet und über sie vermittelt. Das Quartier kann als Vermittlungsebene zwischen den objektiven gesellschaftlichen Handlungsbedingungen – der strukturellen Makroebene – und den subjektiven Handlungsmustern – der individuellen/gruppenbezogenen Mikroebene – gesehen werden.

5.3.2 Welche Quartiers-Ressourcen werden in der wissenschaftlichen Literatur genannt? Die endogenen Potenziale eines Quartiers

In diesem Kapitel sollen neben anderen Autoren vor allem Herlyn et al. (1991) zu Wort kommen. Gemeinsam ist ihnen, dass sie auch Problemquartiere als Sozialräume sehen, die ihren Bewohnern endogene

Potenziale zur Alltagsbewältigung anbieten. Ihr Blick richtet sich vor allem auf die Sozial- und materielle Struktur der Quartiere.

So können nach Keim/Neef (2000) aufgrund der vorfindbaren homogenen Sozialstruktur relativ dichte soziale Netze mit erheblichen Selbsthilfepotenzialen in diesen Quartieren existieren. Die homogene Nachbarschaft fungiert hier als „Stützstruktur“ (vgl. Keim/Neef 2000: 253), die über solidarische Netzwerke zur Lebensbewältigung beitragen kann. Vor allem bei Migrantenfamilien mit vergleichsweise intakten Familien und nachbarschaftlichen Unterstützungsnetzen bieten diese Quartiere hohe Selbsthilfepotenziale an (vgl. Krumacher 2003: 44). Auch können sie denjenigen einen Schutzraum bieten, die sich mit der Marginalisierung und Diskriminierung abgefunden haben. So kann das gesellschaftliche „Draußen“ um den Preis der Einschließung in ein diskriminiertes Viertel gemieden werden – sie *„sind froh, den Verhaltenszumutungen und Misserfolgen ‚Draußen‘ entkommen zu sein“*, *„nur im Viertel haben sie die Chance einer Status-Bestätigung oberhalb von anderen Gruppen“*, *„...fühlen sich mit dem Viertel verbunden, weil ihre Armut oder ihr Minderheitenstatus als Normalität erscheint“* (Keim/Neef 2000: 265).

Die materielle Struktur der Quartiere, geprägt durch den Abzug von ökonomischem Kapital und De-Investitionen deutscher Anbieter, kann z.T. durch den Aufbau einer Migrantenökonomie mit bedeutsamen Investitionen, Arbeitsplatzeffekten und Ausbildungspotenzialen und mit vergleichsweise hoher stark lokal gebundener Kaufkraft und preiswerten guten Angeboten aufgewertet werden. Z.T. existiert eine spezielle Infrastruktur von Angeboten (Dienstleistungen/Gütern) mit niedrigen Preisen, die sich der Nachfrage angepasst hat (vgl. Krumacher 2003: 44).

Herlyn et al. (1991) unterscheiden in ihrer Studie „Armut und Milieu“ analytisch vier Teilressourcen, die das Quartier potenziell seinen Bewohnern zur Verfügung stellt:

Stadtteil als Chance der Existenzsicherung

Stadtteil als Ort des Wohnens

Stadtteil als Ort sozialen Austauschs

Stadtteil als Ort der Teilhabe an gesellschaftlichen Einrichtungen

5.3.2.1 Quartier als Chance der Existenzsicherung

Da die benachteiligten Bewohnergruppen meist von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind, *„wären lokale Möglichkeiten für Gelegenheitsarbeiten eine wichtige*

Voraussetzung einer Lebensbewältigung von ökonomisch schwachen Bevölkerungsgruppen“ (ebd.: 31f.). Dies gilt im Besonderen für Personengruppen, die auf die räumliche Nähe von Arbeitsplatz und Wohnort angewiesen sind. Je mehr Möglichkeiten das Stadtquartier zu formeller oder informeller (Erwerbs-)Arbeit bietet, umso höher sind die Chancen, erstens Armut zu mildern und zweitens *„das ohnehin oft brüchige Selbstwertgefühl der Ausgegrenzten zu stärken“* (ebd.: 32).

5.3.2.2 Quartier als Ort des Wohnens

Sowohl die Wohnungen als auch das Wohnumfeld werden hier als Ressource verstanden. Hinsichtlich der Wohnungen spielen der Standard und die Miethöhe eine entscheidende Rolle. Das Wohnumfeld wird hauptsächlich durch die Vielfalt der Funktionen bestimmt. Je heterogener die Funktionen des Wohnumfeldes ausgerichtet sind, umso mehr Anregungsgehalt (Lern- und Erfahrungsspielraum) bietet es. Gleichzeitig wird die *„Aufrechterhaltung eines einheitlichen Lebenszusammenhangs“* (ebd.: 33) durch die räumliche Nähe von Wohnen, (Erwerbs-)Arbeit und Freizeitaktivitäten erleichtert.

5.3.2.3 Quartier als Ort sozialen Austauschs

Der soziale Austausch im Quartier erfolgt über soziale Netzwerke, die die Autoren in informelle (Freunde, Verwandte, Nachbarn) bzw. formelle Beziehungsnetze (professionell tätige Personen) unterscheiden. Für ökonomisch schwache Gruppen stellen für die Autoren gerade die informellen Beziehungsnetze eine große Ressource dar, da ein *„großer Teil der Unterstützung im Alltag über diese Kontakte“* (ebd.: 33) läuft. So können sich unter der Bedingung einer längeren Wohndauer soziale Beziehungs- und Hilfsnetze herausbilden, die bei wechselseitiger Unterstützung einen Teil der benachteiligten Bedingungen abfedern können. Sie gehen des Weiteren davon aus, dass *„je dichter sich das Kontaktnetz knüpft, desto größer ist die Chance, dass das jeweilige soziale Milieu positiv erlebt wird und der Einzelne sich mehr als Akteur denn als Opfer der Verhältnisse erfährt“* (ebd.: 33).

Die informellen Kontakte werden durch formelle Kontakte zu Personen, die in Hilfsorganisationen tätig sind, ergänzt. Welche Bedeutung ihnen durch die Autoren beigemessen wird, bleibt leider etwas unklar.

5.3.2.4 Quartier als Ort der Teilhabe an gesellschaftlichen Einrichtungen

Die qualitative und quantitative Ausstattung, Nutzungschancen und Erreichbarkeit von sozialen und freizeitbezogenen Infrastruktureinrichtungen im Quartier haben für die Autoren entscheidenden Einfluss auf die Kommunikations-, Integrations- und Identifikationsmöglichkeiten für die Bewohner im Quartier. „Soziale Infrastruktureinrichtungen stellen wichtige Voraussetzungen für eine milieukonstituierende Kommunikation unter den Bewohnern dar. Vorausgesetzt die marginalisierten Gruppen nutzen die Einrichtungen bzw. werden nicht im Zuge der Konkurrenz von einer Nutzung ausgeschlossen, dann können sie eine gerade für randständige Gruppen notwendige Integration fördern“ (ebd.: 35).

5.3.2.5 Fazit

Die eingangs gestellte Frage, ob (Problem-)Quartiere auch Ressourcen anbieten, die von den Bewohnergruppen zur Alltagsbewältigung und Integration in die (Stadt-)Gesellschaft genutzt werden können, wird von diesen Autoren positiv beantwortet. Sowohl die Sozialstruktur als auch die materielle quartierliche Ausstattung werden als Ressourcen wahrgenommen, durch die die strukturell vorgegebenen Lebensumstände ihrer Bewohner gemildert werden können. Die Quartiersgegebenheiten können ebenfalls zur Selbstvergewisserung und Identitätsbildung beitragen sowie Sicherheit, Orientierung und emotionalen Rückhalt bieten. Aber auch Herlyn et al. kommen in ihrer empirischen Untersuchung von vier Stadtteilen in Hannover zu dem Ergebnis, dass die Quantität und Qualität der Ausstattungen der einzelnen Quartiere in den vier Teildimensionen sehr unterschiedlich – vor allem im Vergleich der beiden Gebietstypen – ausfallen können.

5.3.3 Das Quartier als zusätzliche Benachteiligung – Was macht beide Gebietstypen zu Problemquartieren?

Dieses Kapitel bietet einen Blick verschiedener Autoren auf die Quartiersbedingungen, der als konträr zum vorangegangenen Blickwinkel gelten kann. Für diese Autoren können die Quartiersbedingungen aufgrund von Kapitalreduktion und möglichen Kontexteffekten eine zusätzlich sozial-räumliche Dimension sozialer Ungleichheit bieten.

5.3.3.1 Die Kapitalreduktion

In der Literatur geht man von der Annahme aus, dass sich die Konzentration von Benachteiligten – infolge einer zunehmenden Kapitalreduktion im Quartier – zusätzlich benachteiligend auf diese auswirkt. Benachteiligte Quartiere zeichnen sich „durch Eigenschaften aus, die entweder die Lebensführung beschwerlich machen und/oder die Handlungsmöglichkeiten ihrer Bewohner objektiv einschränken“ (Häußermann 2000: 19).

Allgemein sind beide Quartierstypen auf drei Ebenen von einem Verlust an Kapitalarten betroffen.

Die materielle Quartiersstruktur ist erstens durch den Abzug von **ökonomischem Kapital** gekennzeichnet. Aufgrund von mangelnden Investitionen privater oder öffentlicher Akteure verändert sich die Quantität und Qualität der materiellen Ausstattung der Quartiere. Sie zeichnet sich durch unzureichende Infrastruktureinrichtungen, Mangel an öffentlichen und privaten Dienstleistungen, belastenden physischen Umweltqualitäten und durch wenig Gelegenheit zu formeller und informeller (Erwerbs-)Arbeit aus.

Zweitens sind beide Quartierstypen durch eine sozial homogenere Bevölkerungsstruktur in Relation zu anderen Stadtquartieren gekennzeichnet. Weil sich hauptsächlich in diesen beiden Gebietstypen noch die abnehmenden Bestände von preiswertem und/oder durch staatliche Belegungsrechte gebundener Wohnraum konzentriert, wurden hierhin vor allem Bevölkerungsgruppen unfreiwillig segregiert, die aufgrund ihrer reduzierten Kapitalausstattung wenig Entscheidungsmöglichkeiten im Konkurrenzkampf um bestmögliche Wohn- und Wohnumfeldbedingungen haben. Gleichzeitig trägt der Wegzug von sozial mobileren Bevölkerungsschichten aus diesen Quartieren zu dieser Entwicklung entscheidend bei. Die Homogenisierung der Bevölkerungsstruktur geht mit einem Verlust an **sozialem und kulturellem Kapital** einher.

Und drittens verlieren die Quartiere über Stigmatisierungsprozesse, die von außen an das Quartier herangetragen werden, aber auch im Quartier ihre Wirkung entfalten, an **symbolischem Kapital**.

Die Kapitalreduktion auf allen drei Ebenen kann sich überlagern und gegenseitig verstärken.

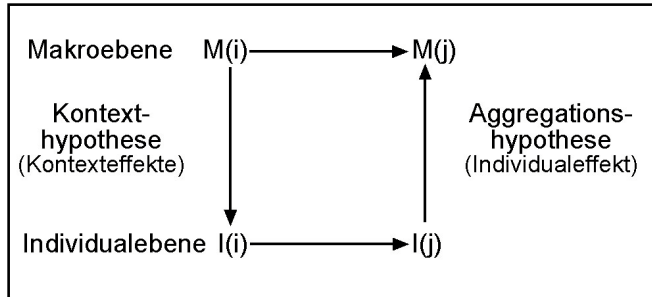
Infolge der angeführten Kapitalreduktion wird eine Angebotsstruktur der Quartiere erwartet, die eine zusätzliche sozial-räumliche Benachteiligung für ihre Bewohner darstellen kann, weil sie die Möglichkeiten „zur Bildung von bzw. die Verfügung über diese Kapitalarten einschränkt“ (Häußermann/Siebel 2002: 52).

5.3.3.2 Die erwarteten negativen Quartiereffekte

Über die Wechselwirkungen zwischen sozialem Verhalten und Gebietsmerkmalen werden in der Literatur zwei

Gruppen von Hypothesen formal unterschieden: erstens die Aggregationshypothese und zweitens die Kontexthypothese.

Abbildung 5.3: Modell der Beziehungen zwischen Makro- und Mikroebene



Quelle: (in Anlehnung an) Friedrichs 1995: 23

Die Aggregatshypothese

Typische Gebietsmerkmale erklären sich hier aus der Summe von Handlungen oder Interaktionen dominanter Gruppen eines Sozialraums – sogenannte „Aggregat-effekte“. Sie stellen nach Bartelheimer nur eine „schwache Form des Zusammenhangs“ (2001: 193) zwischen sozialem Verhalten und Gebietsmerkmalen dar. Ein stärkerer Zusammenhang zwischen sozialem Verhalten und Gebietsmerkmalen wird von den „Kontexteffekten“ erwartet (vgl. Bartelheimer 2001: 193).

Kontexthypothese

Die Kontexthypothese geht von der Annahme aus, dass Stadträume das Verhalten von Individuen und Gruppen beeinflussen.

In Abwandlung der von Läßle vorgeschlagenen vier Dimensionen des Sozialraums hat Häußermann ihnen drei Gruppen von Kontexteffekten zugeordnet: 1. soziale (Milieueffekte), 2. physisch-materielle und 3. Symbol-

lische Wirkungen eines Sozialraums (vgl. Bartelheimer 2001: 195).

Soziale Effekte – Milieueffekte

zu a-b) Annahmen hierüber stützen sich auf Sozialisationstheorien (Theorien des sozialen Lernens) und Netzwerktheorien (Bedeutung von Kontaktnetzen). „In einer Nachbarschaft, in der vor allem Modernisierungs-verlierer, sozial Auffällige und sozial Diskriminierte das Milieu bestimmen, können abweichende Normen und Verhaltensweisen dominant werden, ‚normale‘ gesellschaftliche Rollen hingegen sind nicht oder immer weniger repräsentiert. Dadurch werden interne Rückwirkungen erzeugt, die zu einer noch stärkeren Dominanz der abweichenden Normen führen, und von dieser geht nun ein Konformitätsdruck aus. Sowohl durch sozialen Druck wie durch Imitationslernen werden diese Normen immer stärker im Quartier verbreitet; die Kultur der Abweichung wird zur dominanten Kultur. Kinder und Jugendliche [so wie Erwachsene] haben gar nicht mehr die Möglichkeit andere Erfahrungen zu machen, und werden so gegenüber der ‚Außenwelt‘ sozial isoliert.“ (Häußermann 2000: 19f.). Dies zerstört Handlungsmöglichkeiten, anerkannte Qualifikationen und Potenziale (vgl. Keim/Neef 2000: 253) und „macht einen Verlust von moralischen ‚Qualifikationen‘ wahrscheinlich, die aber Voraussetzung für eine Reintegration in die Erwerbstätigkeit wären“ (Häußermann 2000: 21). Chancen auf dem Arbeitsmarkt können dann auch bei objektiver Gegebenheit nicht mehr genutzt werden (vgl. ebd: 19).

Die Sozialisation der Bewohner durch die Quartiersgegebenheiten hängt aber entscheidend davon ab, wie stark sich deren „Erfahrungsräume und Kontaktnetze tatsächlich auf das Quartier beschränken“ (Häußermann 1999: 5; Bartelheimer 2001: 197).

Tabelle 5.5: Annahmen über Kontexteffekte benachteiligter Quartiere

Dimensionen:		
1. soziale (Milieueffekte)	2. physisch-materielle	3. symbolische
a) „abweichendes“ soziales Lernen von Jugendlichen b) Anpassung an eine „Kultur der Abweichung“ c) wenig ertragreiche Netzwerke d) schwächere politische Repräsentanz e) abnehmendes Engagement für das Quartier f) Abhängigkeit von internen Eliten	a) abnehmende Qualität sozialer Infrastruktur b) Verwahrlosung öffentlicher Räume c) abnehmende Qualität privater Infrastruktur d) durch Architektur erzwungene Nähe e) städtebauliche Barrieren isolieren das Quartier	a) Stigmatisierung, negative Etikettierung b) Übernahme der negativen Etikettierung durch die Bewohner c) demütigende städtebauliche Entscheidungen

Quelle: Bartelheimer 2001: 196

zu c) Von Quartieren, in denen sich benachteiligte Bevölkerungsgruppen konzentrieren, wird erwartet, dass sie nur „*kleine, lokal zentrierte und sozial homogene Netze [...] die weniger ertragreich sind*“ (Bartelheimer 2001: 197) zulassen, da sich „*die vergleichsweise kleineren Netze von Unterschichtangehörigen*“ (Häußermann 2000: 20), durch Arbeitslosigkeit, Rückzug ins Private und Kontaktbeschränkung auf Personen mit ähnlicher Problemlage zusätzlich beschränken (vgl. ebd.: 20). Nach Granovetter (1974, 1984) sind es nicht die engen sozialen Beziehungen, die am nützlichsten bei einer Jobsuche sind, sondern die lockeren vielen Beziehungen, die ein Mensch unterhält. Über diese Beziehungen wird eine Verbreiterung der Informationsquellen erreicht, da fernere Bekannte auch andere Kontakte haben und andere Dinge kennen, wohingegen die engsten Beziehungen im Netzwerk immer die gleichen Leute mit den gleichen Informationen einschließt (vgl. Weymann 2001: 108f.). „*Die vergleichsweise engen Nachbarschaftsbeziehungen in problembeladenen Quartieren, [...] sind hinsichtlich der Informations- und Interaktionschancen, die sie bieten, als ausgesprochen defizitär einzustufen. Das soziale Handeln ist auf ein benachteiligtes Milieu beschränkt*“ (Häußermann 2000: 20). Geringe Selbsthilfefähigkeit durch geringes ökonomisches, soziales und kulturelles Kapital birgt die Gefahr überforderter Nachbarschaften.

zu d-f) Mit dem Verlust an qualifizierten und integrierten Gruppen (Familien, Erwerbstätigen) im Quartier verringert sich erstens die soziale Stabilität durch einen Verlust von Aktivisten in quartiersbezogenen Institutionen. Mit dem Verlust an konfliktmoderierenden Parteien nimmt zweitens die politische Repräsentanz und mit ihr die Möglichkeiten, wirksame Forderungen an politische Institutionen zu richten, ab (vgl. Bartelheimer 2001: 197; Häußermann 2000: 20; Krummacker et al. 2003: 43). Durch reduzierte Außenkontakte kann eine „*Abhängigkeit von internen Eliten*“ entstehen, die „*die erzwungene Segregation z.B. für eine politische oder ethnische Ausrichtung eines Quartiers nutzen können*“ (Häußermann 1999: 12).

Physisch-materielle Effekte

zu a) Sowohl quantitativ als auch qualitativ kann es zu Angebotseinschränkungen von privaten oder öffentlichen Trägern sozialer Dienste kommen. Die Arbeit wird zusätzlich konfliktreicher und schwieriger (vgl. ebd.: 198).

zu b) „*Vermüllung und Verwahrlosung der öffentlichen Räume sind äußere Anzeichen einer abnehmenden Bindung an die eigene Lebenswelt*“ (Häußermann 1999: 5).

zu c) Die sinkende Kaufkraft im Quartier hat Auswirkungen auf die Qualität der privaten Infrastruktur. Dies kann zu einer Verschlechterung des Warenangebotes und der Einkaufsmöglichkeiten führen (vgl. ebd.: 198). Eventuell müssen „*weitere Wege für die*

Versorgung mit solchen Gütern oder Dienstleistungen bewältigt werden, was rasch sehr teuer werden kann“ (Häußermann 2000: 29).

zu d) Da soziale, kulturelle und/oder ethnische Distanz nicht in entsprechend räumliche Distanz transferiert werden kann, kann dieses ungewollt dichte Nebeneinander unverträglicher Lebensweisen zu Konflikten im Quartier beitragen. Die erzwungene Dichte kann noch zusätzlich durch architektonische oder städtebauliche Entscheidungen, z.B. durch Einsparungen, an Gemeinschaftseinrichtungen oder öffentlichen Flächen vergrößert werden. „*In der Dichte gibt es keine Ausweichmöglichkeiten, kein Entkommen vor der intensiven Begegnung mit anderen (fremden) Verhaltensweisen, und das Fremde wird somit zum Aggressor – insbesondere dann, wenn die eigene Identität durch soziale Marginalisierung bereits erschüttert ist*“ (Häußermann 1999: 5; Bartelheimer 2001: 198).

zu e) Wird das Quartier zusätzlich durch städtebauliche Barrieren von anderen Nachbarschaften abgegrenzt, kann es auf diese Weise zum isolierten Quartier werden, welches dann weder zufällig noch absichtlich von anderen Stadtteilbewohnern aufgesucht wird. Dies kann wiederum Rückwirkungen auf den Handel im Quartier haben, der seine Angebotsstruktur nur auf die Nachfrage innerhalb des Quartiers ausrichten muss (vgl. Bartelheimer 2001: 198).

Symbolische Effekte

Stigmatisierungsprozesse können sowohl das Selbstbild als auch die Außenwahrnehmung beeinflussen. Die schlechte Adresse kann außerhalb des Quartiers gesellschaftliche Teilhabechancen schrumpfen lassen. Innerhalb des Quartiers können die verwahrlosten öffentlichen Räume oder „*die Zuweisung einer belastenden oder wenig angesehenen Funktion (Mülldeponie, Schlachthof)*“ (Bartelheimer 2001: 199) ihren Bewohnern die eigene Wertlosigkeit signalisieren. Beides geht in das Selbstbild der Bewohner ein und kann daher Hoffnungslosigkeit und Apathie verstärken (vgl. Bartelheimer 2001: 198f.; Häußermann 2000: 20f.).

5.3.3.3 Fazit

Das (Problem-)Quartier erscheint hier als Ort, an dem sich soziale Risiken und Benachteiligungen aufgrund der vorfindbaren Kapitalreduktion und unter Annahme von Kontexteffekten häufen. Erwartet wird, dass unter diesen Quartiersbedingungen soziale Desintegration und Armut eine neue Qualität annehmen können, da sich Prozesse der Ausgrenzung – „*indem Individuen oder Haushalte sich von den durchschnittlichen gesellschaftlichen Standards der Lebensführung entfernen bzw. entfernt werden: in ökonomischer Hinsicht, indem sie keinen Zutritt zum Arbeitsmarkt mehr finden; in institutioneller Hinsicht, indem sich zwischen ihnen und den*

politischen bzw. sozialstaatlichen Institutionen unüberwindliche Schranken aufbauen; in *kultureller* Hinsicht, wenn Stigmatisierung und Diskriminierung zum Verlust des Selbstwertgefühls und zum Verlust der moralischen Qualifikationen führen, die für ein integriertes Leben Voraussetzung sind; und schließlich in *sozialer* Hinsicht, wenn durch soziale Isolation und das Leben in einem geschlossenen Milieu die Brücke zur ‚normalen‘ Gesellschaft verloren gegangen sind“ (Häußermann 2000: 13) – durch die Quartiersstruktur verfestigen.

5.3.4 Die Gebietstypen: Altbau- vs. Neubauquartiere

Während die in den vorangegangenen Abschnitten vorgestellten Bedingungen allgemein für beide Quartierstypen gelten können, geht man vor allem in der „europäischen Diskussion über städtische Armut und Ausgrenzung“ von einer „Bedeutung unterschiedlicher sozialer Quartiersmerkmale für die Erfahrung und Bewältigung von Armut und Ausgrenzung“ (Kronauer 2004: 4) aus. Folgend sollen erst einmal die Ausgangssituation und die Entwicklungen beider (Problem-)Gebietstypen in den letzten Jahren aufgezeigt werden.

5.3.4.1 Die Quartierstypen – Ausgangssituation und Entwicklung

Die Gesamtsituation in beiden Gebietstypen hat sich durch ähnliche Prozesse herausgebildet und lässt sich über ähnliche Indikatoren beschreiben: Konzentration individueller und kollektiver Notlagen, hervorgerufen durch Prozesse sozialer und räumlicher Mobilität, die dann infolge der Kapitalreduktion in den Quartieren Ausgrenzungsprozesse verstärken und zu Konflikten und Konkurrenzen innerhalb der Quartiere um die knappen Ressourcen beitragen können. Vor allem hinsichtlich der Ausgangssituation, der Lage und der Wohn- und Wohnumfeldbedingungen lassen sich Differenzen feststellen.

Die heute als Problemquartiere geltenden Altbauquartiere waren früher häufig Arbeiterwohnquartiere. Der wirtschaftliche Strukturwandel und die mit ihm einhergehenden Rationalisierungen und Deinvestitionen, vor allem in der Industrieproduktion, aber auch im Einzelhandel und der Baubranche, brachten massive lokale Arbeitsplatzverluste im Produktions- und Dienstleistungssektor mit sich. Diese Entwicklung konnte teilweise durch Re-Investitionen von Migranten in die lokale Ökonomie abgefedert werden. Die Wohn- und Wohnumfeldbedingungen sind durch schlechte Bausubstanz, eine hohe Bewohnerdichte, wenig Frei-, Grün- und Spielflächen, aber durch eine urbane (Freizeit-)Infrastruktur (Kneipen, Kinos etc.) gekenn-

zeichnet. Letztere ist sowohl für die Quartiersbewohner als auch für Quartiersbesucher oft gut erreichbar.

Ein etwas anderes Bild zeigen die Sozialwohnsiedlungen der 60er/70er – häufig am Rande der Kernstädte gelegen. Hier lassen sich aufgrund ihrer Konzeption als Wohn- und Schlafstädte von Beginn an kaum gewerbliche Arbeitsplätze finden. Der private Dienstleistungssektor ist nur schwach ausgeprägt. Die Wohn- und Wohnumfeldbedingungen zeichnen sich durch eine modernere Wohnungsausstattung, aber trotz ausreichender Frei-, Grün- und Spielflächen, vor allem durch eine z.T. schlechte soziale Infrastruktur und schlechte Freizeitqualitäten (Kneipen, Kinos, Jugendfreizeitangebote etc.) aus.

Da erwartet wird, dass von den Bewohnern am ehesten in den gewachsenen, multifunktional ausgerichteten und zentral gelegenen Altbauquartieren Ressourcen zur Alltagsbewältigung mobilisiert werden können, werden Neubauquartiere aufgrund ihrer Wohnqualität zwar z.T. positiver bewertet, gelten aber hinsichtlich aller anderen Ressourcen als zusätzlich benachteiligt.

Tabelle 5.6: Ausgangssituation und Entwicklung in benachteiligten Quartieren

<p>Typ1: Vernachlässigte innerstädtische Altbauquartiere</p>	<p>Typ 2: Trabantensiedlungen in städtischen Randlagen</p>
<p>Ausgangssituation ehem. Arbeiterwohnquartiere (kernstadt- oder industrienah), Deinvestitionen in Produktion, Wohnbereich, und Einzelhandel, massive lokale Arbeitsplatzverluste im Produktions- und Dienstleistungssektor; hohe Anteile einkommensschwacher Familien (Arme, Alleinerziehende, Arbeitslose, Ausländer...); Kaufkraftverluste infolge Arbeitslosigkeit und Sozialabbau; Teilweise Re-Investitionen von Migranten</p>	<p>Ausgangssituation Sozialwohnsiedlungen der 60er/70er am Rande der Kernstädte, Wohn- und Schlafstädte ohne gewerbliche Arbeitsplätze, schwach ausgeprägte Dienstleistungsangebote, z.T. schlechte soziale Infrastruktur; hohe Anteile einkommensschwacher Familien (Arme, Alleinerziehende, Arbeitslose, Ausländer...); Kaufkraftverluste infolge Arbeitslosigkeit und Sozialabbau; Deinvestitionen im privaten Dienstleistungssektor</p>
<p>Wohnen und Wohnumfeld hohe Bewohnerdichte, wenig Frei-, Grün- und Spielflächen, aber urbane Freizeiteinrichtungen (Kneipen, Kinos etc.) oft gut erreichbar; baulich-räumliche Verfallstendenzen, z.T. Vermüllung, Vandalismus; z.T. schlechte Wohnsubstanzen, Instandsetzungsrückstände, vereinzelt Aufwertungsspekulation; schrumpfender Sozialwohnungsanteil infolge auslaufender Bindungen, hohe Mieterfluktuation, Miethöhe stark situationsabhängig; ökologische Defizite (hohe Verkehrsbelastungen, Immissionen, Müll); starkes Negativ-Image</p>	<p>Wohnen und Wohnumfeld hohe Bewohnerdichte, trotz ausreichender Frei-, Grün- und Spielflächen schlechte Freizeitqualität (Kneipen, Kinos, Jugendfreizeitangebote etc.); baulich-räumliche Verfallstendenzen, z.T. Vermüllung, Vandalismus; häufig Instandsetzungsrückstände in Wohn- und Wohnumfeldbedingungen; schrumpfender Sozialwohnungsanteil infolge auslaufender Bindungen, hohe Mieterfluktuation, Grundmiete situationsabhängig, fast immer hohe Mietnebenkosten; ökologische Defizite (schlechte Wärmedämmung, Vermüllung); starkes Negativ-Image</p>
<p>Sozio-demographische und ökonomische Kettenreaktionen Abwanderung von jungen, qualifizierten, kaufkräftigen Schichten; Zuzug von Armutsverdrängten, verstärkte Konzentration von Armen...; fortgesetzte(r) Kaufkraft-, Arbeitsplatzverluste, sozialräumlicher Verfall</p>	<p>Sozio-demographische und ökonomische Kettenreaktionen Abwanderung von jungen, qualifizierten, kaufkräftigen Schichten; Zuzug von Armutsverdrängten, verstärkte Konzentration von Armen...; fortgesetzte(r) Kaufkraft-, Arbeitsplatzverluste, sozialräumlicher Verfall</p>
<p>Soziale Kontakte, interkulturelle Konflikte familiäre Netze und Nachbarschaftsnetze erodieren; sozialräumliche Negativentwicklung und Konzentration von sozial- und durchsetzungsschwachen Gruppen führen zu sozialen Konkurrenzen, Raumnutzungskonflikten sowie zu sozialen und interkulturellen Konflikten der Unterprivilegierten untereinander</p>	<p>Soziale Kontakte, interkulturelle Konflikte familiäre Netze und Nachbarschaftsnetze erodieren; sozialräumliche Negativentwicklung und Konzentration von sozial- und durchsetzungsschwachen Gruppen führen zu sozialen Konkurrenzen, Raumnutzungskonflikten sowie zu sozialen und interkulturellen Konflikten der Unterprivilegierten untereinander</p>

Quelle: Krummacher et al. 2003: 38

5.3.4.2 Warum gelten Neubausiedlungen als zusätzlich benachteiligend?

Für die Frage, ob dieser Gebietstyp seine Bewohnergruppen zusätzlich benachteiligt, werden in der wissenschaftlichen Literatur vor allem zwei Punkte genannt: ihre funktionale Ausrichtung und die Lage dieser Quartiere.

Die funktionale Ausrichtung

Die Neubauquartiere sind autoritär-normativ sozialstaatlich geplante und seit den 60er Jahren industriell gefertigte (häufig am Stadtrand) gelegene (Groß-) Siedlungen. Sie sind aufs engste mit den Vorstellungen von sozialem Fortschritt – Linderung der innerstädtischen Wohnungsnot und der Schaffung gleicher Lebensbedingungen (Versorgung von Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen mit komfortablem und preisgünstigem Wohnraum) – und den Vorstellungen von Modernität – die mit dem formalen Rationalismus und seinem architektonisch und städtebaulichen Ausdruck, dem Funktionalismus – verbunden (vgl. Voyer 1991: 176; Kronauer 2004: 7). Seit dem Wiederaufbau der kriegszerstörten Städte in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg „*stehen sich Konzepte der historischen Rekonstruktion und der radikalen funktionalistischen Neugestaltung nahezu unversöhnlich gegenüber. Überlagert werden sie vom beherrschenden Leitbild der ‚gegliederten und aufgelockerten Stadt‘ [...], das als Gegenbild und Antithese zum Schreckbild der gründerzeitlichen Stadt bereits in den vierziger Jahren vorbereitet worden ist*“ (Becker 2000: 127f.). Bei dem Bau von monofunktional ausgerichteten Siedlungen am Stadtrand siegte die funktionalistische Moderne über die europäische Stadtstruktur (vgl. ebd.: 128). Neubauquartiere galten als „Symbol des Fortschritts“ (Kronauer 2004: 7).

innerhalb der Region unterschiedliche Funktionen wahrgenommen werden: Arbeit im Betrieb, Konsum im Einkaufszentrum, Freizeitaktivitäten an spezialisierten Freizeitorten, die mit dem Automobil oder öffentlichen Verkehrsmitteln erreicht werden sollten“ (Häußermann/Siebel 2002: 54). Die hier vorfindbaren Wohnumfeldbedingungen entsprechen den heute hier konzentrierten Problemgruppen – (langzeit-)arbeitslose Erwachsene und Jugendliche, allein erziehende Frauen, Angehörige verschiedener Ethnien –, noch dazu unter den eingeschränkten finanziellen Mitteln, über die sie verfügen, daher nur sehr begrenzt (vgl. Häußermann/Siebel 2000: 132). Im Hinblick auf die Funktion (Ziele) von Neubausiedlungen, schnell preisgünstigen und gut ausgestatteten Wohnraum vor allem für Familien zu schaffen, können sie als funktional leistungsfähig verstanden werden. Dagegen stellen die sozial und funktional spezialisierten Räume der Neubausiedlungen im Vergleich zu den funktional gemischten Altbauquartieren, die durch eine Vielfalt an sozialen Akteuren und Praktiken auch differenziertere Optionen und Handlungspraktiken bereitstellen, weniger soziale Potenziale zur Verfügung.

5.3.4.3 Die Lage der Quartiere

„Optisch und räumlich wirken sie als abgehängte Quartiere am Rande der Stadt und am Rande der Gesellschaft“ (Häußermann/Siebel 2002: 54). Ihre funktionale Ausrichtung schränkt das Angebot an Dienstleistungen und Gütern ein. Um sich mit erwünschten aber nicht vorhandenen Gütern und Dienstleistungen zu versorgen, müssen zusätzlich materielle und zeitliche Ressourcen mobilisiert werden.

5.3.4.4 Fazit

Neubausiedlungen wurden als Versorgungs- und Schlafstätten einer Lebensweise unter den Bedingungen der Vollbeschäftigung und steigendem Einkommen konzipiert. *„Die Großsiedlungen waren geplant als ein Ort innerhalb einer regional organisierten Lebensweise, in der zu verschiedenen Zeiten an verschiedenen Orten*

Tabelle 5.7:

Die aufgrund der unterschiedlich funktionalen Ausrichtung erwarteten Phänomene in den beiden Gebietstypen

Dimension	Phänomene	
	Altbauquartier Annahme: Funktionsmischung bieten mehr Gelegenheiten, den Alltag zu bewältigen, weil:	Großsiedlung Annahme: monofunktionale Ausrichtung bieten weniger Gelegenheiten, den Alltag zu bewältigen, weil:
Chancen auf verschiedene Formen gesellschaftlicher Arbeit	Eine lokal verankerte Ökonomie erhöht die Chancen auf formelle/informelle Arbeit.	Kaum wohnortnahe gewerbliche Strukturen reduzieren die Chancen auf formelle und informelle Arbeit.
Sozialer Austausch	Informelle und heterogene Netzwerke bieten größere Informations- und Interaktionchancen als enge homogene Netze. Durch die Kombination von Wohn-, Arbeits- und Begegnungsraum treffen Menschen aus verschiedenen Milieus mit unterschiedlichen Motivationen aufeinander. Dies erhöht die Chancen auf: informellen Austausch; erhöht Qualität der informellen Ressourcen; informelle(r) Beziehungen und Austausch können die Offenheit und Toleranz gegenüber anderen Gruppen stärken und schafft Vertrauen	Enge homogene Netzwerke begrenzen Informations- und Interaktionschancen. Kaum Möglichkeiten, sich seine Umwelt außerhalb der eigenen vier Wände anzueignen. Rückzug ins Private reduziert sozialen Austausch auf selektive und fast ausschließlich private Beziehungen. Durch Wegfall loser und heterogener Kontakte ist keine produktive Reibung möglich. Hier produziert Ungleichheit Abgrenzung. Durch die kaum vorhandenen zufälligen Gelegenheitsstrukturen fehlt der Nährboden für Toleranz und Akzeptanz.
Teilhabe an gesellschaftlichen Einrichtungen	Vielfältig vorhandene öffentliche Räume, Infrastruktureinrichtungen, öffentliche Plätze sind Orte der ungezwungenen Kommunikation. Hier überlagern sich verschiedene Nutzungsweisen, Zwecke und Handlungsmuster. Dies erhöht Chancen auf: informellen Austausch über kulturelle und ethnische Grenzen hinweg; bietet soziale Brückenfunktion nach „draußen“, da immer wieder neue soziale Akteure das Viertel betreten	Zonierte Nutzung – Geschäfte, Dienstleitungen und öffentliche Räume befinden sich im Zentrum der Siedlung. Wenig Gelegenheiten, an denen sich verschiedene Menschen mit jeweils unterschiedlichen Absichten, Zwecken, Zielen „zufällig“ und zwanglos zusammenfinden können. Atomisierte Nutzungsräume lassen nur für den spezifischen Zweck entsprechende Handlungsmuster zu. Bieten wenig Gelegenheit zu ungezwungenen Interaktionen, Informationsaustausch und Handlungschancen über kulturelle und ethnische Grenzen hinweg; wenig soziale Brücken nach „draußen“ – hierher verirrt sich kaum jemand. Behindern daher zusätzlich Kontakte zu Institutionen oder Individuen der dominanten Gesellschaft.

Quelle: eigene Zusammenstellung (vgl. Häußermann/Siebel 2002; Keim/Neef 2000; Kronauer 2004)

5.3.5 Verbindung von Opportunitätsstruktur und deren Nutzung durch die sozialen Milieus

Die bisherige Vorgehensweise hat versucht, über objektive Kriterien die strukturellen Dimensionen sozialer und räumlicher Marginalisierung zu erfassen. Dabei bleibt der innere Zusammenhang von sozialer und räumlicher Marginalisierung bisher nur wenig systematisch erklärt, da auch die Betroffenen als Träger von objektiven Merkmalen gesehen werden und nicht als handelnde Subjekte. „Objektive“ Gegebenheiten werden aber erst über gruppenspezifische Werthaltungen interpretiert und erhalten dadurch ihre Handlungsrelevanz. Auch muss, wie Kronauer betont, *„Ausgrenzung als ein besonderes soziales Ungleichheitsverhältnis [...], wenn die Kategorie denn angemessen sein soll, ihre Spuren auch im Bewusstsein der Betroffenen zeigen, in deren Selbstwahrnehmung und Deutung ihrer Beziehung zur Gesellschaft“* (2004: 3).

5.3.5.1 Die Opportunitätsstrukturen – eine Synthese von Benachteiligung und Ressource

Unter Bezugnahme auf Polányi's (1944) drei Formen der Integration (vgl. Kapitel 5.3.8) – den Markttausch (market exchange), staatliche Verteilungssysteme (redistribution) und soziale Netzwerke (reciprocity) (vgl. Kapphan 2002: 32) – und den im Kapitel 5.3.1 vorgestellten Sozialraumkonzepten gehen wir davon aus, dass sich alle drei Formen der Integration zwar in unterschiedlicher Quantität und Qualität, aber in den Stadtquartieren wieder finden lassen. Quartiersbedingungen sind die Ergebnisse individueller, institutioneller und politischer Handlungen in Raum und Zeit. Das Quartier – als Sozialraum – wird daher nicht als zusätzliche Dimension neben den drei Sphären der Wohlfahrtsproduktion gesehen, sondern die vorfindbaren sozialen wie materiellen Strukturen des Quartiers sind Ergebnis der Verortung und Wechselwirkung von Wohlfahrtsproduktion im Raum. Die Quartiere stellen daher eine spezifische Opportunitätsstruktur für ihre Bewohnergruppen im Hinblick auf die drei Integrations-sphären Markt, Staat, soziale Netzwerke dar. Werden Sozialräume auf der einen Seite durch *„Marktprozesse und staatlich-institutionelles Handeln hergestellt und erhalten daher ihre objektive Struktur“*, werden sie auf der anderen Seite erst in *„sozialen Kontexten von Individuen und sozialen Gruppen wahrgenommen und bewertet, sie werden angeeignet und genutzt und bei dieser Gelegenheit „In-Wert-Gesetzt“ oder entwertet. Entscheidende „Währung“ ist hier die Symbolik, der gemeinte Sinn, der von den Orten ausgeht resp. ihnen zugeschrieben wird“* (Dangschat 2000b: 145). Welche Ressourcen das Quartier bietet, hängt neben den objektiven Gegebenheiten daher ganz entscheidend von

den subjektiven Wahrnehmungen der Bewohnergruppen ab, da die Bewohner den quasi objektiven Bedingungen eine bestimmte Bedeutung und damit Handlungsrelevanz verleihen, die von Milieu zu Milieu differieren.

5.3.5.2 Das Konzept sozialer Milieus

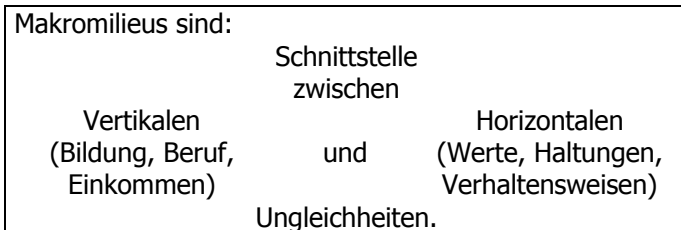
Durch die Einführung des Konzeptes der sozial-räumlichen Milieus, die als Vermittlungsinstanz zwischen den sozial-räumlichen Strukturen und den Deutungs- und Verhaltensdimensionen der Bewohner(-gruppen) gelten, soll der Zusammenhang von Raumstruktur und sozialen Beziehungen geklärt werden.

In den 80er Jahren greift die Lebensstil- und Ungleichheitsforschung den Milieu- Begriff in Anlehnung an T. Geiger, M. Weber und P. Bourdieu wieder auf (vgl. Gugenbiehl 1995).

Im Zuge der Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften versucht der Milieuansatz, die klassischen Schicht- und Klassenkonzepte zu erweitern, um eine differenziertere Betrachtung sozialer Ungleichheit zu ermöglichen. Dabei sind soziale Milieus keineswegs unabhängig von der Schichtzugehörigkeit, sie lassen sich vielmehr entlang einer senkrechten Achse in typische Unterschicht-, Mittelschicht- und Oberschicht-Milieus anordnen. Auf diese Weise werden Werthaltungen und Lebenseinstellungen des Menschen auch von seinem Bildungsgrad, seinem Einkommen und der Berufsstellung mitbestimmt. Diese schichtungsrelevanten Lebensbedingungen geben aber noch nicht zureichend Auskunft über die Milieuzugehörigkeit, da sich innerhalb der einzelnen Schichten sowohl senkrecht als auch nebeneinander verschiedene soziale Milieus wieder finden lassen (vgl. Hradil 1999: 420f.). Hinter den Schicht- und Klassenkonzepten stehen Annahmen, nach denen *„das Sein das Bewusstsein“* bestimmt. Demgegenüber geht in die Konzeption von *„sozialen Milieus“* die Annahme ein, *„dass die ‚subjektiven‘ Lebensweisen einer sozialen Gruppierung durch deren ‚objektive‘ Lebensbedingungen zwar angeregt, beeinflusst oder begrenzt sein mögen, keinesfalls aber völlig geprägt sind“* (Hradil 1999: 420). Und Hradil weiter, *„neuere soziologische Milieubegriffe beziehen neben dem Umfeld von Menschen auch dessen typische Wahrnehmung und die damit im Zusammenhang stehende Werthaltung der Menschen in die Betrachtung mit ein“*. So fassen *„Soziale Milieus“* *„Gruppen Gleichgesinnter zusammen, die jeweils ähnliche Werthaltungen, Prinzipien der Lebensgestaltung, Beziehungen zu Mitmenschen und Mentalitäten aufweisen. Diejenigen, die dem gleichen sozialen Milieu angehören, interpretieren und gestalten ihre Umwelt in ähnlicher Weise und unterscheiden sich dadurch von anderen sozialen Milieus“* (ebd.: 420). Soziale Milieus werden noch einmal in Makro- und Mikromilieus unterschieden.

Makromilieus bezeichnen dabei eine Kategorie gesamtgesellschaftlicher Differenzierung, die in „*milieu-spezifischen Lebenswelten ‚Filter‘ bzw. ‚Verstärker‘ strukturell ungleicher Lebensverhältnisse und individueller Verarbeitungsweise sieht*“ (Keim/Neef 2000: 252).

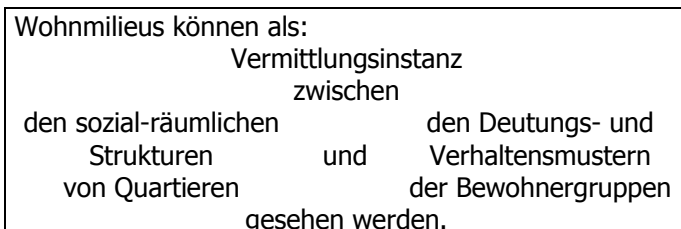
Abbildung 5.4: Makromilieus



(vgl. Keim/Neef 2000: 252)

Mikromilieus, worunter auch Stadtviertel bzw. Wohnmilieus gezählt werden, beziehen sich auf den „*unmittelbaren lokalen Zusammenhang und persönliche Kontakte von ‚Milieugruppierungen‘ (Nachbarschaften, Familie)*“ (Keim/Neef 2000: 252) und weisen „*darüber hinaus häufig einen inneren Zusammenhang auf, der sich in einem gewissen Wir-Gefühl und in verstärkten Binnenkontakten äußert*“ (Hradil 1999: 420).

Abbildung 5.5: Mikromilieus



(vgl. Kapphan et al. 2002)

Gingen Herlyn et al. (1991) von nur einem Milieu im Quartier aus, verweisen Keim und Neef (2000) auf das Quartier als Ort verschiedener Milieus. Auch Hradil begreift das Quartier als Ort verschiedener Milieugruppierungen, die durch subjektive Handlungen innerhalb der räumlichen Strukturen des Quartiers die lokalen Milieus verändern können. So dass sich nach Hradil „*bei unterschiedlicher Milieuzugehörigkeit gleiche Lagen u.U. recht ungleich gestalten oder bei gleicher Milieuzugehörigkeit die Wirkungen ungleicher Lagen im Rahmen des ‚objektiv‘ Möglichen angleichen*“ (Keim/Neef 2000: 252) können.

Die sozialen Milieus und die Strukturen des Quartiers stehen in einem engen Wechselverhältnis. Die (Problem-)Quartiersstruktur ermöglicht ihren Milieugruppierungen nur begrenzte Interpretationen und Verhaltensweisen, die aber durch Interpretationen und Handlungen der unterschiedlichen Milieus gleichzeitig auch auf die gebotenen strukturellen Bedingungen

zurückwirken und daher diese auch verändern können (vgl. Kapphan et al. 2002: 31).

Ein für uns zentraler Gedanke Kronauers (2004) weist darauf hin, dass „*unterschiedliche Lebensphasen, Lebensgeschichten und Haushaltskonstellationen [...] unterschiedliche Bedürfnisse und Erwartungen an ein Wohngebiet*“ (Kronauer 2004: 12) bedeuten. Dies impliziert, dass innerhalb der sozialen Milieus auch die Haushaltsformen, die jeweilige Biographie und das Geschlecht eine Bedeutung erhalten.

Die von Kronauer (vgl. ebd.) in einer empirischen Studie über zwei Viertel (beide Gebietstypen) in Hamburg herausgearbeiteten Unterschiede hinsichtlich der sozialen Zusammensetzung und der Verteilung von Haushaltsformen zwischen den Gebietstypen, resultieren nicht allein aus Zufälligkeiten oder ökonomischen Gesetzen des Wohnungsmarktes, sondern beruhen „*zu einem erheblichen Teil auch auf Entscheidungen, die die Bewohner getroffen haben und noch immer treffen*“ (ebd.: 12), „*obgleich die Wahlmöglichkeiten stark eingeschränkt sind*“ (ebd.: 13). Nach Kronauer ziehen aufgrund ihrer funktionalen Ausrichtung die beiden Quartierstypen unterschiedliche Bevölkerungsgruppen an, da die Quartierstypen in unterschiedlicher Weise den Bedürfnissen ihrer armen Bevölkerung entgegenkommen. Neben der Miethöhe, die in beiden Gebietstypen als wichtiger Grund für die Wohnstandortwahl genannt wurde, unterscheiden sich die weiteren Ansprüche erheblich voneinander. In dem Altbauquartier wurden eher weiche Kriterien wie „*gute nachbarschaftliche Kontakte, ein Verständnis für Probleme armer Leute, das andernorts nicht anzutreffen wäre, eine geteilte lokale Identität [...], soziale Vielfalt*“ und „*Freundeskreise*“ (ebd.: 11) für die positive Bewertung des Quartiers herangezogen. Im Neubauquartier spielten diese sozialen Merkmale eher keine Rolle. Hier stand vor allem „*die Qualität der Wohnungen, der Infrastruktur, die Nähe zum Grünen*“ und zu „*Familienangehörigen*“ (ebd.: 11) und „*nicht die soziale Identität des Viertels und die Schaffung gemeinsamer, nachbarschaftlicher Bezugspunkte*“ (ebd.: 12) im Vordergrund. Das städtebauliche Konzept von Großsiedlungen zielte auf „*komfortable ‚Massenprivatheit‘ in einer standardisierten Umgebung*“ (ebd.: 12) ab, und ein solches „*physisches und soziales Arrangement ergibt noch immer einen Sinn für Frauen mit Kindern, selbst wenn sie alleine erziehen und arbeitslos sind*“ (ebd.: 12). Für eine positive Bewertung des Lebens in einer Großsiedlung gilt als entscheidende Voraussetzung der „*gute Zustand von Gebäuden und Wohnungen sowie das Vorhandensein von leistungsfähigen Institutionen*“ (ebd.: 12).

Kronauer weist in seinen Überlegungen, gestützt durch empirische Untersuchungen, auf ein zentrales Moment hin. Es reicht nicht aus, die verschiedenen Quartierstypen zu vergleichen, ohne die Standortwahl verschiedener Populationen zu berücksichtigen.

„Quartiere, die sich im Hinblick auf ihre Geschichte, ihre Nutzungsfunktion, ihre Infrastruktur und ihre Bausubstanz unterscheiden, ziehen auch unterschiedliche Armutspopulationen an und kommen unterschiedlichen Bedürfnissen armer Bewohner entgegen. Selbst Arme treffen häufig Entscheidungen hinsichtlich des Quartiers, in dem sie wohnen und wohnen wollen – auch wenn dies nur eine sehr eingeschränkte Entscheidung zwischen Wohngebieten mit erschwinglichem Wohnraum sein kann“ (ebd.: 16).

allen Teilräumen gewährleistet sind, scheint es dringend, gerade eine Politik zu verfolgen, die keine „aufgegebenen“ Viertel zurücklässt.

Fazit

Erst das Verständnis des Quartiers als Opportunitätsraum in Verbindung mit dem Konzept der sozial-räumlichen Milieus und unter Berücksichtigung der Wohnstandortwahl verschiedener Bevölkerungsgruppen kann eine differenzierte Betrachtung der Wirkung von Armutsquartieren ermöglichen, weil es soziale Ungleichheit erstens in ihrer räumlichen Dimension und zweitens unter Berücksichtigung der Quartiersbewohner als interpretierende und handelnde Milieumitglieder berücksichtigt. Auch wenn die Quartiersstrukturen von Problemquartieren durch das Nachlassen der Integrationsmodi, hier vor allem durch den Arbeitsmarkt und den Rückzug des Sozialstaates, als eingeschränkt gelten (müssen), eröffnen milieuspezifische Lebenswelten durch Interpretation und Wertung der strukturellen Gegebenheiten je spezifische Deutungs- und Handlungsspielräume.

Um also erstens zu verstehen, wie die spezifischen Quartiersstrukturen auf ihre jeweiligen Bewohnergruppen in ihrem Bemühen um Integration in die (Stadt-) Gesellschaft wirken, und zweitens, um darauf aufbauend die sozialstaatliche Intervention erfolgreich zu gestalten, müssten für jedes Quartier a) die spezifisch vorfindbaren Quartiersbedingungen empirisch ermittelt werden und b) die verschiedenen Milieus mit ihren unterschiedlichen Bedürfnissen und Wünschen, die sie hinsichtlich ihres Sozialraums haben, Berücksichtigung finden. Dabei sollte die politische Intervention anerkennen, dass es keinen speziellen Quartierstyp gibt, der den Bedürfnissen aller marginalisierten Bevölkerungsgruppen am besten gerecht wird. Quartiersmerkmale können von einem Teil ihrer Bewohnergruppen als positiv und unterstützend erlebt werden, wohingegen dieselben Merkmale das Leben von anderen Gruppen erschweren können.

Solange Wohnmilieus noch Brücken zur „Normalgesellschaft“ aufrechterhalten oder sogar neue bauen, können sie die von der Gesamtgesellschaft anerkannten Werthaltungen und Handlungsmuster auch im Quartierskontext unter den einschränkenden Bedingungen aufrechterhalten. In einer Phase desintegrativer Stadtentwicklung, wo Mindeststandards materieller Teilhabe und gleichwertiger Lebensbedingungen nicht mehr in

Teil II – Empirie

Einleitung

Zur Untersuchung von sozialräumlichen Ausgrenzungsprozessen im Kontext der zwei Nachbarschaftstypen in Großstädten wurde die Studie Urbex (The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration) ins Leben gerufen. Angestoßen durch viele vorangegangene Studien zu sozialer Exklusion ist sie Teil des vierten Arbeitsprogramms der „Gezielten sozio-ökonomischen Untersuchung (TSER)“ der Europäischen Union. 1999-2001 wurden 11 Städte sechs europäischer Länder komparativ auf ihre ökonomischen Faktoren, auf die Beschaffenheit des Wohlfahrtsstaates und auf die Struktur sozialer Netzwerke untersucht. Mit Hilfe dieser Studie sollen nun die theoretischen Befunde auf empirischer Basis überprüft werden.

Auf der theoretischen Ebene wurde die Annahme widerlegt, dass Altbaugebiete im Gegensatz zu Neubaugebieten bessere Quartiersbedingungen zur Alltagsbewältigung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen vorweisen. Anhand der Urbex-Studie soll dies in Teil II empirisch überprüft werden. Im Kapitel 5.3.8 werden die nach Polányi (1944) u.a. erfassten Rahmenbedingungen der in der Urbex-Studie untersuchten Gebiete vorgestellt, um auf dieser Folie land- und stadt-spezifische Strukturen und Merkmale von Quartieren herauszuarbeiten.

Zur weiteren Einschätzung der objektiven Lage ist es hilfreich, sowohl die Risikogruppen als auch die Integrationsfaktoren – nach den Modi der Integration nach Polányi – zu kategorisieren. Da, wie sich herausstellen wird, dies zur Überprüfung der Annahme noch nicht ausreicht, wird im Kapitel 5.3.10 nach anderen Faktoren gesucht. Welche vorhandenen Ressourcen sind den Bewohnern überhaupt wichtig? Nutzen sie vorhandene Ressourcen? Wie nutzen sie diese? Hier werden die Nutzungsstrategien der Risikogruppen vorgestellt. Wie wir auf der theoretischen Ebene schon festgestellt haben, müssen schlechte Handlungsbedingungen des Quartiers nicht zwangsläufig in desolaten subjektiven Handlungsmustern münden. So zeigt sich auch hier, dass nach näherer Analyse der Handlungsstrategien unter Einbezug von Milieutheorien die Ressourcen von verschiedenen Gruppen je nach Lebensstil und Bedürfnissen unterschiedlich genutzt werden und zwar unabhängig von der Kategorie Alt- bzw. Neubauquartier. Dieser monokausale Zusammenhang zwischen Altbauquartieren und besseren Lebenschancen sowie Neubauquartieren und schlechteren Lebenschancen für marginalisierte Bevölkerungsgruppen wurde widerlegt.

Wir können demnach unsere theoretischen Annahmen aus der ersten Hälfte dieses Beitrages empirisch stützen: keine bestimmte Quartiersform ist generell

besser für alle marginalisierten Bevölkerungsgruppen geeignet.

Zusammenfassend lässt sich im Kapitel 5.3.11 sagen, dass die Rahmenbedingungen der Alt- und Neubaugebiete EU-weit differieren und heterogen sind und dass anhand der Sozialraum- bzw. Milieutheorie eine Unterschiedlichkeit der Nutzungsstrategien und eine starke Heterogenität der Risikogruppen nachgewiesen werden kann. Bezug nehmend auf die Ausgangsfrage erweist sich die Polányi'sche Theorie als nützlich, da sie erstens die komplexen sozialen und ökonomischen Vorgänge im Quartier in einzelne Dimensionen zerlegt, welche dadurch sichtbar und bewertbar werden und damit ein Ansatz für Verständnis und Analyse der komplexen Prozesse im Quartier ermöglicht wird. Davon ausgehend kann zweitens die Suche nach neuen Faktoren bzw. anderen Quartiersressourcen unter Zuhilfenahme von Sozialraum- bzw. Milieutheorien erfolgen.

5.3.6 Definition zentraler Begriffe der Urbex-Studie

- Altbau:* gründerzeitliche bzw. vor 1945 erbaute Mehrparteien-Häuser; meist im Zentrum der Stadt gelegen, multifunktional ausgerichtet (Wohn- und Arbeitsfunktion)
hier beziehen sich die Autoren auf benachteiligte Altbaugebiete; die genaue Definition ist im Abschnitt 5.3.4 aufgeführt
- Neubau:* nach 1945 erbaute Vielparteien-Häuser, vereinzelt in der ganzen Stadt, als Groß-Siedlung meist am Stadtrand gelegen, monofunktional ausgerichtet (Wohnfunktion)
hier beziehen sich die Autoren auf benachteiligte Neubaugebiete; die genaue Definition ist im Abschnitt 5.3.4 aufgeführt
- Ressourcen:* Geld, soziale Netzwerke bzw. Bildung, Lohnarbeit, soziale Absicherung, Kultur, Bürgerrechte.
- Modi ökonomischer Integration:* sind drei Dimensionen, in denen der Zugang zu Ressourcen ermöglicht wird (siehe auch Kapitel 5.3.8):
- wohlfahrtstaatliche Dimension* (staatliche Unterstützung):
Als vorübergehender Einkommensersatz und Puffer zwischen zwei Arbeitsperioden gedacht, sichert die staatliche Unterstützung ein Mindestmaß an (Bedürfnissen) Ressourcen ab.
- ökonomische Dimension* (Arbeitsmarkt):
Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist abhängig vom Grad der Bildung, der Sprache und anderen Qualifikationen. Wer ein Beschäftigungsverhältnis hat, ist meist gesellschaftlich und ökonomisch integriert.
- soziale Dimension* (soziale Netzwerke):
Soziale Netzwerke ermöglichen den Zugang zu Ressourcen über Tauschbeziehungen in Haushalten, Freundschaften oder Nachbarschaften. Getauscht werden können Arbeit, Informationen oder materielle Dinge.
- Nachbarschaft:* Alt- bzw. Neubauquartiere, ausführliche Erklärung in Kapitel 5.3.4. Die Autoren der Urbex-Studie definieren die beiden Gebiete wie dort beschrieben.
- Risikogruppen:* Sie werden auch marginalisierte oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen genannt. Es sind bestimmte Gruppen von Menschen, die von sozialer Exklusion bedroht oder betroffen sind. Die Autoren ordnen sie in drei Kategorien ein, welche alle von Arbeitslosigkeit betroffen sind:
- 1. arbeitslose Immigranten:*
 - finden keinen Zugang zum Arbeitsmarkt aufgrund von Diskriminierung oder fehlender Qualifikationen
 - staatliche Umverteilung wird für einige nicht gewährleistet, da ihnen in einigen Ländern bestimmte Rechte eines einheimischen Bürgers nicht zugesprochen werden oder staatliche Unterstützung von der Arbeitsbiographie abhängt
 - solange sie in ethnischen Kolonien zusammenleben, können sie auf die Ressourcen sozialer Netzwerke zurück greifen, jedoch ist eine Integration in die „normale“ Gesellschaft angesichts ihres geringen Kontaktes zu dieser schwierig (vgl. Kapitel 5.2.4.2)
 - 2. arbeitslose, Sozialhilfe beziehende Mütter:*
 - sie sind vor allem benachteiligt bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt;
sie müssen neben dem Beruf Zeit für ihre Kinder haben, infolgedessen Arbeitgeber ihnen meist andere Bewerber vorziehen

- durch die Auszeit vom Arbeitsmarkt durch den Erziehungsurlaub ist es schwerer für sie, wieder in den Beruf einzusteigen
- allgemein tendieren sie dazu, schwächere soziale Netzwerke zu haben und laufen eher Gefahr, sozial isoliert zu werden
- da sie keine Arbeit haben und ihre Möglichkeiten, auf soziale Netzwerke zurückzugreifen, reduziert sind, sind sie sehr von gesellschaftlicher Isolation bedroht/betroffen
- sie haben aber eine gewisse gesellschaftliche Integration durch ihr/e Kind/er: Erziehung ist eine gesellschaftlich anerkannte Aufgabe

3. langzeitarbeitslose, einheimische Männer:

- als langzeitarbeitslos gilt, wer länger als ein Jahr ohne Beschäftigung ist
- dies ist die heterogenste Gruppe der drei
- die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit liegt vor allem in der starken Abnahme sozialer Beziehungen, die mit dem Verlust des Arbeitsplatzes einher geht
- viele geraten in eine Abwärtsspirale, die geprägt ist durch Verminderung des Selbstwertgefühls bis hin zur Selbstaufgabe, so dass sie gar nicht mehr versuchen, zurück auf den Arbeitsmarkt zu gelangen
- sie sind das klassische Beispiel für sozial isolierte Menschen, da sie sehr schwache soziale Netzwerke haben

Soziale Exklusion:

- ist ein Prozess, in dem die Teilhabe an gesellschaftlichen Ressourcen – Humankapital sowie kulturelles, ökonomisches und symbolisches Kapital – immer geringer wird (vgl. Kapitel 3.1.1)
- die europäische Gemeinschaft definiert s. E. mit Begriffen der Armut, da sich Armut auf die gleichen Bereiche erstreckt bzw. auswirkt wie s. E.: Arbeit, Wohnungssituation, Gesundheit, Bildung, finanzielle Ressourcen, soziale Netzwerke usw.; sie beinhalten beide die Prozesse der Ausgrenzung und der daraus resultierenden Situation und können die Lebenschancen erheblich einschränken

Sozialer Raum/ Sozialraum:

- siehe Kapitel 5.3.1

Staatsform:

nach Esping-Andersen (1990) werden vier Typen unterschieden:

1. korporatistisch (Belgien, Deutschland, Frankreich)
2. sozial-demokratisch (Niederlande)
3. liberal (England)
4. familienorientiert (sehr selten; hier: Italien)

5.3.7 Kurze Vorstellung der Urbex-Studie

Das 30-köpfige Autorenteam der Studie untersuchte von 1999-2001 die Prozesse sozialräumlicher Ausgrenzung in elf Städten sechs europäischer Länder. Die Städte sind: Amsterdam, Antwerpen, Berlin, Birmingham, Brüssel, Hamburg, London, Mailand, Neapel, Paris und Rotterdam. Pro Stadt wurden jeweils zwei Quartiere zur Untersuchung ausgewählt, die einem der beiden benachteiligten Quartierstypen zugeordnet werden können: periphere Neubaugebiete (im Folgenden gekennzeichnet durch (p)) und zentrale Altbauggebiete (gekennzeichnet durch (c)).

Das Ziel war, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie gehen verschiedene Kategorien sozial ausgegrenzter Menschen mit ihrer Situation um und wie versuchen sie, sich (wieder) in die (Stadt)Gesellschaft zu integrieren?
2. Welche der relevanten Modi ökonomischer Integration sind ihnen zugänglich?
3. Wie nutzen sie die ihnen zugänglichen Möglichkeiten?
4. Welche Strategien haben die untersuchten marginalisierten Bevölkerungsgruppen entwickelt, um mit ihrer Situation umzugehen?
5. Und besonders: welchen Einfluss haben verschiedene Nachbarschaften auf die Möglichkeiten und Perspektiven der marginalisierten Bevölkerungsgruppen?

Zur Erhebung der Daten wurden ca 600 Interviews mit Angehörigen der Risikogruppen und vielen anderen Schlüsselakteuren im Feld geführt. Überdies wurden Daten vorheriger Studien zu ähnlichen Themen verarbeitet.

Der Vergleich deckt Unterschiede zwischen europäischen Städten und zwischen den beiden Quartierstypen in Hinblick auf soziale Exklusion und die Rolle von ökonomischen Umstrukturierungsprozessen, Wohlfahrtsstaaten, Wohnungsmärkten sowie von sozialen Netzwerken auf.

Er ermöglicht neue Einblicke in soziale Segregation bzw. Armutskonzentrationen in Quartieren, da Daten zu diesen Bereichen nach Meinung der Autoren bisher zu stark auf US-amerikanischen Erfahrungen basierten. Die USA unterscheiden sich aber in Hinblick auf die untersuchten Faktoren sehr stark von Europa (vgl. Kapitel 3.2.3).

Die Ergebnisse der Studie liefern einen Überblick über räumliche Muster gesellschaftlicher Ausgrenzung im

europäischen Vergleich und können eine Orientierung für politische Akteure bieten, quartiersspezifische Initiativen entlang der wirklichen Bedürfnisse der benachteiligten Bevölkerungsschichten zu starten.

In unserem Beitrag beziehen wir uns nur auf einzelne Aspekte der Studie, da die ausführliche Darlegung den Rahmen des Projektberichtes sprengen würde.

Der theoretische Hintergrund der Studie bezieht sich vor allem auf die drei Sphären ökonomischer Integration, die im nächsten Abschnitt behandelt werden.

5.3.8 Ressourcen nach Polányi

Polányi entwickelte 1944 die sogenannten Sphären ökonomischer Integration (vgl. Kapitel 5.3.6). Sie werden in drei Modi unterteilt: Ökonomisch integriert sein heißt, durch einen der drei Modi an Ressourcen zu gelangen, um den Lebensunterhalt abzusichern. Dies geschieht durch staatliche Umverteilungssysteme, den (Arbeits-)Markt und/oder den Austausch von materiellen und immateriellen Gütern und Diensten innerhalb von sozialen Netzwerken bzw. reziproken Beziehungen.

In den meisten Städten der westlichen Welt wird der Zugang zu Ressourcen über den Markt bestimmt. Die Mehrheit der Menschen tauscht ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt gegen finanzielle Vergütung, als Angestellte oder Selbstständige. Der Markt erzeugt aber Ungleichheiten in Hinblick auf starke oder schwache soziale Positionen, Bildung, Sprache u.ä. Qualifikationen. Der Zugang zu Ressourcen ist somit ungleich verteilt, so dass es für bestimmte Gruppen von Menschen zu großen Schwierigkeiten kommen kann, den Lebensunterhalt zu bestreiten. Aus diesem Grund gibt es sozialstaatliche Umverteilungssysteme, die einen Ressourcenverlust bzw. die entzogene Möglichkeit, an Ressourcen zu gelangen – aus welchen Gründen auch immer –, kompensieren können. Auch soziale Netzwerke können diesen Verlust etwas abmildern, da innerhalb reziproker Beziehungen ebenfalls Ressourcen beschafft werden können: über den Tausch von Informationen, z.B. über ein Jobangebot, sowie von immateriellen und materiellen Gütern und Diensten.

Die in der Studie untersuchten Risikogruppen haben keinen Zugang zum Arbeitsmarkt und müssen auf die anderen beiden Modi zurückgreifen, um Ressourcen zu erwerben. Im nächsten Abschnitt untersuchen wir alle drei Modi der Integration in den Stadtquartieren, um die quartiersspezifische Opportunitätsstruktur für die Risikogruppen aufzuzeigen.

5.3.9 Zugang zu Ressourcen in den Untersuchungsgebieten – Rahmenbedingungen in Altbau- und Neubauquartieren

Dass benachteiligte Quartiere auch als Ressource wahrgenommen werden können, haben wir auf theoretischer Ebene nachgewiesen. Es existiert eine Wechselbeziehung zwischen den Strukturen des Sozialraums und des physischen Raums (vgl. Kapitel 5.3.1.1 und 5.3.1.2), d.h. die Bewohner eines Quartiers werden von den physischen Raumbedingungen beeinflusst und umgekehrt verändert das Handeln der Bewohner das Quartier. In der Urbex-Studie heißt es dazu: *„... integration is less being built through the neighbourhood itself, and more communicated by its inhabitants“* (Dorsch/Häußermann et al. 2001, urbex no. 11: 46). Unter welchen Umständen benachteiligte Quartiere als Ressource wahrgenommen werden, erforschen wir in diesem und dem folgenden Kapitel.

Zuerst werden die Problemquartiere der Urbex-Studie auf ihre Ressourcen bzw. auf den Zugang zu ihnen untersucht, womit die Rahmen- bzw. Handlungsbedingungen eruiert werden. Ob und in welcher Weise Bewohner dieser Quartiere diese Handlungsbedingungen nutzen, wird ebenfalls geklärt.

Neben der Sozialstruktur sollen vor allem die Rahmenbedingungen der drei Modi ökonomischer Integration betrachtet und eingeschätzt werden. Das liefert uns einen Überblick über die materiellen Bedingungen, die die Bewohner in ihrem Quartier vorfinden, denn sie sind, wie in Abschnitt 5.3.5.1 schon festgestellt, Ergebnis der Verortung und Wechselwirkung von Wohlfahrtsproduktion im Raum.

Für die sozialstaatliche Dimension wird die Art des Wohlfahrtsstaates bestimmt, die über die Einordnung in eine der vier Staatsformen nach Esping-Andersen ermittelt wird. Im Anschluss daran werden der ökonomische Wandel bzw. die wirtschaftliche Situation sowohl des Landes als auch der Stadt betrachtet, um schließlich die dritte Dimension zu beleuchten, die sozialen Netzwerke in Nachbarschaften.

Der Inhalt der Tabelle 5.8 (siehe Anhang) gibt diese Dimensionen wieder und wurde aus der Urbex-Studie übernommen sowie von uns für unsere Zwecke angepasst bzw. rekodiert. Die nachfolgenden Daten und Erkenntnisse sind dieser und den Tabellen 5.9 bis 5.12 (siehe Anhang) entnommen.

Aus Platzgründen ist es uns nicht möglich, hier jedes einzelne Land und die Besonderheiten der einzelnen Gebiete genau zu beschreiben. Wir können nur eine allgemeine Beschreibung und Erklärung abgeben und einige Sonderfälle hervorheben.

Wenn im Folgenden von Ländern gesprochen wird, sind alle untersuchten Quartiere eines Landes gemeint, da sie in dem Punkt die gleiche Ausprägung haben. Ebenso verhält es sich, wenn von einzelnen Städten gesprochen wird.

Sozialstaatliche Dimension

Die Art des Wohlfahrtsstaates gibt Aufschluss über die Höhe, Universalität und allgemeine Handhabung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Zu seiner Ermittlung wird die Staatsform nach Esping-Andersen (1990) herangezogen (vgl. Kapitel 5.3.6). Sie ist aber nicht absolut. Oft findet man Elemente des einen im anderen, so dass die Einteilung nur relative Differenzen veranschaulicht.

Außer in England und Italien sind soziale Leistungen (Umverteilung) großzügig angelegt. Um es genauer zu sagen: die beste staatliche Versorgung erhalten Arbeitslose in den Niederlanden, die als sozial-demokratisch eingeordnet werden; gefolgt von den korporatistischen Staaten Deutschland, Belgien und Frankreich. Eine schlechtere Versorgung bietet das liberale England und das niedrigste Niveau sozialstaatlicher Leistungen bringt das dem seltenen Typus des familienorientierten Staates zugeordnete Italien auf. Bis auf England und Italien ist der Zugang zu sozialen Leistungen universell angelegt, d.h. eine Grundversorgung ist fast jedem garantiert. Das bedeutet für die marginalisierten Bevölkerungsgruppen der Problemquartiere, dass sie in fast allen Städten Europas auf die Ressource der staatlichen Absicherung zurück greifen können. Es wird also erwartet, dass sie mindestens einen Modi ökonomischer Integration nutzen, den der wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung. Wie sich die Risikogruppen in den weniger sozial abgesicherten Staaten verhalten, d.h. auf welche anderen Ressourcen sie durch welche Modi zurück greifen, muss in Kapitel 5.3.10 geklärt werden.

In England und Italien gibt es eine sogenannte „working poor“-Klasse, wie sie seit langem in den USA anzutreffen ist. Obwohl sich auch in Deutschland ein Niedriglohnsektor herausbildet, gibt es hier noch keine Anzeichen einer „working poor“-Klasse.

Bildungspolitisch ist von allen Ländern nur England zu kritisieren, da in dessen untersuchten Quartieren eine signifikant hohe Anzahl von Menschen leben, die das Bildungssystem ohne Abschluss verlassen (haben).

Positiv ist anzumerken, dass in keinem der untersuchten Länder die Wohnungsmobilität vom Staat eingeschränkt wird. Es gibt natürlich dennoch Einschränkungen, welche vom freien Wohnungsmarkt resultieren. Bestimmte Gebiete haben ein so hohes Mietpreinsniveau, dass es für gewisse Bevölkerungsgruppen nicht möglich ist, dort zu wohnen (auf Deutschland bezogen vgl. Kapitel 5.2.4).

Ökonomische Dimension

Die wirtschaftliche Situation einer Stadt beeinflusst den Zugang zum Arbeitsmarkt, den Modus ökonomischer und gesellschaftlicher Integration. Die Autoren messen die Arbeitsmarktsituation an der Arbeitslosenquote. London und Mailand haben die niedrigste; die Märkte sind „gesund“. Das ist kennzeichnend, denn genau diese Länder bringen das niedrigste Niveau sozialstaatlicher Leistung auf. Es scheint auf den ersten Blick gerechtfertigt, da der Zugang zur Ressource „Lohnarbeit“ mehr oder weniger gesichert ist. Doch in Birmingham sieht die Situation schon schlechter aus, die Arbeitslosenquote liegt im Mittelfeld des Ländervergleichs. In Neapel ist die Arbeitsmarktsituation sogar als ungünstig einzuschätzen; die Arbeitslosenquote ist relativ hoch. Da in diesen beiden Ländern die staatliche Versorgung keinen (wirklichen) Einkommensersatz und damit auch keine Grundversorgung an Ressourcen garantieren kann, ist die nachbarschaftliche Dimension auf den dritten Modi ökonomischer Integration – die Reziprozität – zu untersuchen.

Holland und Belgien (und, wie oben erwähnt, Birmingham) haben eine mittlere, eine „moderate“ Arbeitslosenquote und am schlimmsten betroffen sind Deutschland, Frankreich (und, wie oben erwähnt, Neapel) von hohen Arbeitslosenzahlen. Zwischen Alt- und Neubaugebieten ist hier kein Unterschied auszumachen.

Zur wirtschaftlichen Situation speziell in den Städten ist zu sagen, dass sich in Belgien beide untersuchten Städte im Aufschwung befinden, in den anderen Ländern sind es: Paris, Hamburg, Amsterdam, London und Mailand. Die restlichen haben eher zu kämpfen. Warum die Risikogruppen selbst in Ländern mit guter Arbeitsmarktsituation nicht oder selten auf die Ressource Lohnarbeit zurückgreifen, wird in Kapitel 5.3.10 untersucht.

Das öffentliche Nahverkehrssystem wird außer in England und Neapel von der Stadtregierung so gehalten, dass keine räumlichen Benachteiligungen entstehen. Die Autoren vermuteten, dass die peripheren Gebiete infrastrukturell benachteiligt sind, was jedoch widerlegt werden konnte.

Nachbarschaftliche Dimension

Der wichtigste Befund ist, dass in allen Ländern das Sozialkapital – d.h. nachbarschaftliche Beziehungen, über die der reziproke Austausch von Ressourcen stattfindet – sinkt. Ein zweiter wichtiger Befund ist, dass in allen Altbaugebieten die Reziprozität durchweg besser ist als in Neubaugebieten.

Birmingham und Neapel bilden hier keine Ausnahme. Die niedrige wohlfahrtstaatliche Versorgung kann nur in

den zentral gelegenen Gebieten durch ein höheres Maß an sozialen Netzwerken ausgeglichen werden.

Zur weiteren Beurteilung der nachbarschaftlichen Dimension wurde das Ansehen des Quartiers untersucht, um eine eventuelle Stigmatisierung aufzudecken. Gerade einmal drei Nachbarschaften – Hamburg St. Pauli (c), Brüssel Marollen (c) und Neapel Quartieri Lambro (p) – sind in ihrem Ansehen gestiegen. Die meisten sind jedoch gesunken.

Fast alle Gebiete, die innerhalb der Stadt liegen, weisen vorwiegend nicht-öffentliche Wohnungen auf; Sozialwohnungen sind größtenteils auf die Randgebiete einer Stadt verteilt. Darf man den Untersuchungen glauben, ist so gut wie keine Wohnung „unbeliebt“. Warum das so ist, wird im nächsten Kapitel erläutert.

Die Dichte der Infrastruktur öffentlicher Einrichtungen hängt nicht von der Lage des Quartiers ab. In Holland und Belgien ist sie durchweg gut ausgeprägt, in Italien ist das Gegenteil der Fall. In den anderen Ländern sind deutliche Unterschiede festzustellen.

Die kulturelle Homogenität bzw. Heterogenität wurde ebenfalls abgefragt. Es stellte sich heraus, dass in so gut wie keinem Quartier eine kulturelle Homogenität zu finden ist.

Eine weitere Forschungsfrage war die nach dem Anstieg der Arbeitslosenquote in den einzelnen Quartieren: Nicht gestiegen ist sie einzig in Holland und England. Die untersuchten Städte in Deutschland, Frankreich und Belgien sind hiervon am stärksten betroffen, in Italien ist es Neapel. Trotzdem werden die meisten Gebiete politisch wenig unterstützt: Nur beide Städte der Niederlande sowie Hamburg Mümmelmannsberg (p) und Birmingham Sparkbrooks (c) erfahren eine starke politische Unterstützung.

Zusammenfassung

Insgesamt ist zu sagen, dass soziale Netzwerke sowohl in Altbau- als auch in Neubauquartieren zunehmend schwächer werden, wobei nachbarschaftliche Beziehungen in Altbauten besser sind. Hinsichtlich der Dimensionen Wohlfahrt und Markt gibt es keine Unterschiede in der quartierlichen Ausstattung der beiden Gebietstypen.

Alles in Allem lassen sich keine großen Unterschiede hinsichtlich der Rahmenbedingungen von Alt- und Neubauquartieren feststellen. Aus diesem Grund werden im nächsten Abschnitt die Nutzungsstrategien der Risikogruppen bezüglich der vorhandenen Ressourcen näher beleuchtet. Bisher wurde mit dem Abstecken der Rahmenbedingungen die Wirkung der physischen Umwelt auf die Bewohner konturiert und der folgende Teil stellt die Wirkung der Bewohner auf die physische Umwelt dar, wobei das Quartier in seiner Opportunitätsstruktur mit Hilfe des Milieuansatzes präzisiert wird: „*opportunities in using the neighbourhood depend on*

the milieu of the interviewed persons. Chances and resources in neighbourhoods are distributed within social milieus (Dorsch u.a. 2001, no. 11: 40).

5.3.10 Nutzung vorhandener Ressourcen: Strategien der Risikogruppen in Altbau- und Neubauquartieren

In diesem Kapitel stellen wir uns die Frage, welche Auswirkungen die objektiven Rahmenbedingungen für die Risikogruppen haben bzw. inwiefern diese von den objektiven Ressourcen betroffen sind. Es könnte durchaus sein, dass ein Quartier zwar wenig Ressourcen bietet, diese aber von den Risikogruppen auch nicht nachgefragt bzw. genutzt werden. Diese These wurde bereits im theoretischen Teil aufgestellt und wird nun hinterfragt. Wir erhalten bei der Analyse der Nutzungsstrategien vage Tendenzen. Es zeigt sich, dass die Handlungsstrategien relativ indifferent sind. Deshalb stellen wir die These auf, dass außer den Polányi'schen Dimensionen noch andere Faktoren eine Rolle in der Erhaltung der Lebenschancen spielen müssen. Im Theorieteil wurde der Begriff des Milieus eingebracht, der hier wieder aufgegriffen wird.

Die im ersten Abschnitt getroffene theoretische Feststellung, dass erst durch Milieus die Ressourcen nutzbar werden, bestätigt auch die Urbex-Studie (vgl. Dorsch et. al 2001: 40). Dies legt nahe, dass die Risikogruppen eher in Milieus zu kategorisieren sind. So ist auch zu erklären, weshalb z.B. die Gruppe der Berliner Immigranten einerseits in dem Altbauquartier Berlin-Neukölln und andererseits im Neubauquartier Berlin-Marzahn verortet werden, wobei beide Milieus jeweils entsprechend gute Lebensbedingungen vorfinden. Es zeigt sich also, dass die Risikogruppen nicht einheitlich, sondern milieuspezifisch sind und spezifische Anforderungen und Lebensweisen besitzen, welche unabhängig von der Kategorie Alt- und Neubauquartier sind.

5.3.10.1 Nutzungsstrategien der Risikogruppen anhand Polányis Konzeption

Nachfolgend werden die Nutzungsstrategien der Risikogruppen anhand der Polányi'schen Dimensionen untersucht. Diese sind in den Tabellen 5.13 bis 5.15 (siehe unten) dargestellt.

Das Autorenteam der Urbex-Studie untersuchte die Nutzung vorhandener Ressourcen, d.h. die Strategien der Risikogruppen, um zu zeigen, welche Ressourcen den jeweiligen Risikogruppen wichtig sind: Die Autoren unterscheiden zwischen allgemeinen Strategien aller benachteiligten Gruppen und gruppenspezifischen Strategien (vgl. Mustert/Murie 2002: 69f.).

Zuerst sollen generelle Verhaltensmuster aufgezeigt werden (vgl. Mustert/Murie 2002: 72):

- Besteht ein schwaches Wohlfahrtssystem, wird die Wahrscheinlichkeit höher, dass im Quartier die Ungleichheit größer wird und die Bewohner größere Schwierigkeiten mit der Durchführung von kompensierenden Strategien haben.
- Eine wirtschaftliche Umstrukturierung erhöht die Wahrscheinlichkeit des Verlustes von Arbeitsplätzen bzw. Möglichkeiten und schärft die Wahrnehmung von Risiko und Verunsicherung bei Bewohnern im Quartier.
- Besteht ein beschränkter Zugang zu Arbeitsmarkt, Einzelhandel und anderen Möglichkeiten für Niedrigverdienende, erhöht sich das Risiko, nur mit beschränkten Möglichkeiten/Strategien auf die Benachteiligung reagieren zu können.
- Wenn Qualität und Erreichbarkeit/Zugang öffentlicher Dienstleistungen, wie z.B. der Wohnungsversorgung, begrenzt sind, erhöht sich das Abstiegsrisiko im Quartier.
- Sind die Stärke der sozialen Netzwerke und die Unterstützung zwischen den Individuen bzw. den Familien begrenzt, erhöht sich das Risiko eines weiteren Abstiegs.

Das Sozialkapital bzw. die sozialen Netzwerke reduzierten sich wie in Kapitel 5.3.9 beschrieben in allen untersuchten Quartieren. Bei niedriger staatlicher Unterstützung werden von den Bewohnern andere Ressourcen einbezogen. Wenn beide Umstände zusammentreffen, bleibt nur der Arbeitsmarkt als einzige Chance auf eine ausreichende Versorgung mit Ressourcen. Die Lage verschärft sich zusätzlich bei Wirtschaftsproblemen, wie z.B. wirtschaftlicher Umstrukturierung oder Depressionsphasen im Verlauf von Wirtschaftszyklen. Diese konnten von den Gruppen nicht kurzfristig z.B. durch Arbeitsmarktzugang oder Fortbildungsmaßnahmen (d.h. Investitionen in das Humankapital) kompensiert werden.

Ist stattdessen die wohlfahrtsstaatliche Unterstützung gut ausgeprägt, erfolgt von den Gruppen – selbst in den Fällen, in denen sich gute Möglichkeiten bieten – eine geringere Konzentration auf den Arbeitsmarkt. Von den Urbex-Autoren wird diese Strategie mit den Auswirkungen der „Langzeitarbeitslosigkeit“ in Verbindung gebracht, da sich ein positiver Zusammenhang zwischen einerseits Dauer der Arbeitslosigkeit und staatlicher Unterstützung sowie andererseits der Inaktivität bei der Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt erkennen lässt.

Diese generellen Befunde geben noch keinen Aufschluss darüber, welches Quartier sich für welche Risikogruppen besser eignet. Deshalb wird im Folgenden näher auf die gruppenspezifischen Erkenntnisse eingegangen, da wir annehmen, dass sich die Risikogruppen nicht gleichmäßig auf Alt- und Neubaugebiete verteilen, sondern quartiersspezifische Gegebenheiten nutzen.

Nutzung im europäischen Vergleich

Gruppenspezifisch betrachtet können entweder ein oder auch mehrere Modi der Integration in Betracht gezogen werden. Wie bereits angedeutet, übernehmen wir die Werte der Nutzungsstrategien der einzelnen Risikogruppen aus der Urbex-Studie (vgl. Mustert/Murie 2002: 38ff.) und verwenden diese für unsere Berechnungen der Differenzen der Mittelwerte und Varianzen, um einen Vergleich zwischen diesen in Alt- und Neubauquartieren zu erhalten.

Für einen Vergleich auf europäischer Ebene werden die Mittelwerte und Varianzen einer Risikogruppe nach Alt- und Neubauquartier getrennt ermittelt. Diese Werte werden danach miteinander verglichen. Wenn die Mittelwerte für das Nutzungsverhalten der jeweiligen Risikogruppe für Alt- und Neubauquartiere zu sehr auseinander klaffen, ist von verschiedenen Milieus auszugehen. Die Varianz weist auf die Abweichungen innerhalb Europas hin. Ist dieser Wert zu groß, sind die Werte des Nutzungsverhaltens einer Risikogruppe innerhalb Europas zu heterogen und daraus folgend die Risikogruppe nicht nur innerhalb einer Stadt hinsichtlich Alt- und Neubau unterschiedlich, sondern in Europa heterogen.

Ist ein Differenzwert von null abweichend, kann von einer unterschiedlichen Nutzungsstrategie in Alt- und Neubauquartieren für diese Risikogruppe ausgegangen werden. Im Fall eines Differenzwerts, der gleich null ist, muss, da es sich um einen Durchschnittswert handelt, spezifisch anhand der Analyse der einzelnen Fälle nachgeprüft werden, ob tatsächlich keine Unterschiede vorliegen oder dies aus den verwendeten Berechnungen nicht hervorgeht.

Ein in den Tabellen berechneter Mittelwert von null bedeutet normale Nutzung. Ein Mittelwert von minus eins bzw. minus zwei, was skalenabhängig ist, weist auf nicht vorhandene bzw. schwache Nutzung hin. Bei einem Mittelwert von plus eins bzw. plus zwei wird die Ressource stark genutzt. Mit Hilfe der Differenz der Mittelwerte einer Ressource von Alt- und Neubauquartieren kann gezeigt werden, ob die Nutzung in Alt- oder Neubauquartieren differiert, d.h. ungleich null ist, oder nicht. Wird, wie beispielsweise in Tabelle 5.14 anhand der Dimension staatliche Wohlfahrtsverteilung, die Ressource in Altbauquartieren weniger genutzt (Wert von 0,64) als in Neubauquartieren (Wert von

1,00), dann ergibt dies einen Wert von 0,34. Mit anderen Worten nutzen europaweit arbeitslose Immigranten in Neubauquartieren die staatliche Verteilung durchschnittlich stärker als in Altbauquartieren.

Tabelle 5.13: Nutzung der drei Dimensionen (Staat, Markt, Netzwerk):

Alleinerziehende, Sozialhilfe beziehende Mütter

Altbau

Code	Land	Stadt	Stadtteil	Lage	staatliche Verteilung	Arbeitsmarkt	soziales Netzwerk
111	NL	Amsterdam	Landlust	c	1	1	0
121	NL	Rotterdam	Tarwewijk	c	1	0	0
211	D	Berlin	Neukölln	c	1	0	0
221	D	Hamburg	St. Pauli	c	1	0	1
311	B	Brussels	Marollen	c	1	-1	-1
321	B	Antwerp	Dam	c	1	-1	0
411	F	Paris	La Corneuve	c	1	0	-1
511	GB	London	Ethelred Estate	c	1	-1	0
521	GB	Birmingham	Sparkbrook	c	1	0	-1
611	I	Milan	Baggio	c	1	1	1
621	I	Naples	Mercato-Pendino	c	-1	0	1

Mittelwert					0,82	-0,09	0,00
Varianz					0,36	0,49	0,60

Neubau

Code	Land	Stadt	Stadtteil	Lage	staatliche Verteilung	Arbeitsmarkt	soziales Netzwerk
112	NL	Amsterdam	Osdorp	p	1	1	0
122	NL	Rotterdam	Hoogvliet	p	1	-1	0
212	D	Berlin	Marzahn	p	1	1	0
222	D	Hamburg	Mümmelmansberg	p	1	-1	0
312	B	Brussels	Beizegem	p	1	1	1
322	B	Antwerp	Silvertop	p	1	-1	0
412	F	Paris	Montreuil	p	1	0	-1
512	GB	London	Clapham Park	p	1	0	-1
522	GB	Birmingham	Pool Farm	p	1	0	0
612	I	Milan	Ponte Lambro	p	1	1	1
622	I	Naples	Scampia	p	-1	-2	-1

Mittelwert					0,82	-0,09	-0,09
Varianz					0,36	1,09	0,49
Differenz Mittelwert (AB) - Mittelwert (NB)					0,00	0,00	0,09
Differenz Varianz (AB)- Varianz (NB)					0,00	-0,60	0,11

Quelle: Musterd/Murie 2002: 40 (modifiziert)

Die Mittelwerte für die staatliche Verteilung von 0.82 jeweils in Alt- und Neubauquartieren zeigt, dass allein erziehende, Sozialhilfe beziehende Mütter, für die zuerst die Kindererziehung im Mittelpunkt steht, vor allem staatliche Unterstützung nutzen. Diese ist in den beiden Quartierstypen exakt dieselbe. Des Weiteren zeigt diese Risikogruppe neben einer reduzierten Marktorientierung (Mittelwert jeweils -0.09) auch eine reduzierte Nutzung des sozialen Netzwerks (ebenfalls ein Mittelwert von -0.09).

Die Ressourcen staatlicher Wohlfahrtsversorgung und der sozialen Beziehungen erlauben dieser Gruppe den Lebensunterhalt. In Neubauquartieren fragen sie soziale Netzwerke weniger nach als in Altbauquartieren (vgl. Kapitel 5.3.9).

Tabelle 5.14: Nutzung der drei Dimensionen (Staat, Markt, Netzwerk):

Arbeitslose Immigranten

					Altbau		
Code	Land	Stadt	Stadtteil	Lage	staatliche Verteilung	Arbeitsmarkt	soziales Netzwerk
111a	NL	Amsterdam	Landlust	c	1	-1	0
111b				c	1	1	-1
121	NL	Rotterdam	Tarwewijk	c	1	-1	0
211	D	Berlin	Neukölln	c	1	-1	-1
221	D	Hamburg	St. Pauli	c	1	1	0
311	B	Brussels	Marollen	c	-1	1	1
321	B	Antwerp	Dam	c			
411	F	Paris	La Corneuve	c	1	1	-1
511	GB	London	Ethelred Estate	c	1	1	0
521a	GB	Birmingham	Sparkbrook	c	1	-1	1
521b				c	1	-1	-1
521c				c	1	-1	0
521d				c	1	-1	1
611	I	Milan	Baggio	c	1	0	0
621	I	Naples	Mercato-Pendino	c	-2	0	0
Mittelwert					0,64	-0,14	-0,07
Varianz					0,86	0,90	0,53

					Neubau		
Code	Land	Stadt	Stadtteil	Lage	staatliche Verteilung	Arbeitsmarkt	soziales Netzwerk
112a	NL	Amsterdam	Osdorp	p	1	-1	-1
112b				p	1	-1	1
122	NL	Rotterdam	Hoogvliet	p	1	0	0
212	D	Berlin	Marzahn	p	1	1	1
222	D	Hamburg	Mümmelnsberg	p	1	0	0
312	B	Brussels	Beizegem	p	1	0	-1
322	B	Antwerp	Silvertop	p	1	0	0
412	F	Paris	Montreuil	p	1	0	-1
512	GB	London	Clapham Park	p	1	1	0
522	GB	Birmingham	Pool Farm	p			
612	I	Milan	Ponte Lambro	p	1	0	0
622	I	Naples	Scampia	p			
Mittelwert					1,00	0,00	-0,10
Varianz					0,00	0,44	0,54
Differenz Mittelwert (AB) - Mittelwert (NB)					-0,36	-0,14	0,03
Differenz Varianz (AB)- Varianz (NB)					0,86	0,46	-0,01

Quelle: Musterd/Murie 2002: 38 (modifiziert)

Immigranten nutzen staatliche Unterstützung in den Neubauquartieren stärker, besitzen allgemein eine reduzierte Marktorientierung (Mittelwert in Alt- und Neubauquartieren von -0,14 bzw. 0) und zeigen eine einheitlich schwache Nutzung der sozialen Netzwerke.

Tabelle 5.15: Nutzung der drei Dimensionen (Staat, Markt, Netzwerk):

Langzeitarbeitslose einheimische Männer

					Altbau		
Code	Land	Stadt	Stadtteil	Lage	staatliche Verteilung	Arbeitsmarkt	soziales Netzwerk
111	NL	Amsterdam	Landlust	c	1	0	-1
121	NL	Rotterdam	Tarwewijk	c	1	-1	-1
211	D	Berlin	Neukölln	c	1	0	0
221	D	Hamburg	St. Pauli	c	1	0	1
311	B	Brussels	Marollen	c	1	-1	0
321	B	Antwerp	Dam	c	1	-1	0
411	F	Paris	La Corneuve	c	0	-1	1
511	GB	London	Ethelred Estate	c	1	-1	-1
521	GB	Birmingham	Sparkbrook	c	1	-1	0
611	I	Milan	Baggio	c	1	0	0
621	I	Naples	Mercato-Pendino	c	-2	1	1
Mittelwert					0,64	-0,45	0,00
Varianz					0,85	0,47	0,60

					Neubau		
Code	Land	Stadt	Stadtteil	Lage	staatliche Verteilung	Arbeitsmarkt	soziales Netzwerk
112	NL	Amsterdam	Osdorp	p	1	-1	-1
122	NL	Rotterdam	Hoogvliet	p	1	-1	0
212	D	Berlin	Marzahn	p	1	1	-1
222	D	Hamburg	Mümmelnsberg	p	1	0	0
312	B	Brussels	Beizegem	p	1	-1	0
322	B	Antwerp	Silvertop	p	1	-1	0
412	F	Paris	Montreuil	p	1	1	1
512	GB	London	Clapham Park	p	1	-1	0
522	GB	Birmingham	Pool Farm	p	1	0	0
612	I	Milan	Ponte Lambro	p	1	0	0
622	I	Naples	Scampia	p	-2	-2	-1
Mittelwert					0,73	-0,45	-0,18
Varianz					0,82	0,87	0,36
Differenz Mittelwert (AB) - Mittelwert (NB)					-0,09	0,00	0,18
Differenz Varianz (AB)- Varianz (NB)					0,04	-0,40	0,24

Quelle: Musterd/Murie 2002: 42 (modifiziert)

Einen besonderen Fall stellen die langzeitarbeitslosen Männer dar, da sie zur Vernachlässigung des Sozialkapitals neigen (Mittelwerte von 0 bzw. 0,18). Demzufolge besteht eine hohe Gefahr der sozialen Isolation, welche sie durch die einheitlich starke Nutzung wohlfahrts-taatlicher Unterstützung zu kompensieren versuchen, die in Neubauquartieren geringfügig höher ausfällt (0,64 bzw. 0,73). Nicht überraschend ist die einheitlich schwache Nutzung des Arbeitsmarktes (-0,45).

Die Analyse der Handlungsstrategien der Risikogruppen in Alt- und Neubauquartieren ergibt kaum Unterschiede, da es keine Mittelwertdifferenz größer als 0,36 gibt.

Die Analyse der Handlungsstrategien der Risikogruppen nach den Polányi'schen Dimensionen ist hinsichtlich des Unterschieds von Alt- und Neubauquartieren nicht ergiebig genug. Wir führen das auf die Tatsache zurück, dass in beiden Quartieren alle drei Risikogruppen vertreten sind.

Bildet man aus den drei Dimensionen der Rahmenbedingungen Summen für jedes Quartier, dann ergeben sich in 8 von 22 Fällen (also rund einem Drittel) negative Ergebnisse, was auf fehlende Ressourcen im Quartier hinweist. In solchen Fällen bleibt die Polányi'sche Theorie die Erklärung schuldig, wovon die Bewohner bzw. Risikogruppen leben. Es muss demnach noch andere Ressourcen außer den genannten geben, welche die Defizite nivellieren können.

5.3.10.2 Das Milieu
– Suche nach weiteren Faktoren

Die Unterteilung der Risikogruppen in Milieus soll helfen, die Rolle des Quartiers für die Lebenschancen der Bewohner zu erklären. In einem Quartier leben mehrere Mikromilieus nebeneinander, welche entsprechend ihrer Lebensweise spezielle Bedürfnisse haben (vgl. Kapitel 5.3.5.2). Die einzelnen Mikromilieugruppen lassen sich ihrer Handlungsstrategie nach in „fugitives“, d.h. Bewohnern, denen das Quartier keine ausreichenden Ressourcen und Möglichkeiten bietet und die das Quartier verlassen wollen, und die „user“, welche die Ressourcen nutzen, unterscheiden. Untergruppen der „user“ sind die „established users“ und „non established users“ (Dorsch/Häußermann et al 2001: 40ff.).

Für den Fall Berlins wurden die Ergebnisse in Tabelle 5.16 zusammengefasst.

Tabelle 5.16: „Fugitives“ und „Users“ in Berlin

	"Fugitives"
Neukölln	Alleinerziehende Mütter (3 von 5 Befragten)
Marzahn	wenige Langzeitarbeitslose und wenige Alleinerziehende
	"Users"
Neukölln	Migranten (7 von 10 Befragten) und Langzeitarbeitslose (6 von 8 Befragten) und Alleinerziehende (2 von 5 Befragten)
Mahzahn	die meisten Migranten, Alleinerziehende und Langzeitarbeitslose

(vgl. Dorsch u.a. 2001)

In Berlin-Neukölln ist ein westdeutsches Arbeitermilieu zu finden, worin die langzeitarbeitslosen einheimischen Männer und ein Teil der allein erziehenden, Sozialhilfe beziehenden Mütter verortet sind. Als zweites Milieu gibt es in diesem Quartier das der Migranten mit vorwiegend ethnischen Türken und Arabern der ersten und zweiten Generation. Diese beiden Milieus sind größten-

teils „user“. „Fugitives“ sind neben den allein erziehenden Müttern das sogenannte „alternative Milieu“. In Berlin-Marzahn sind dementsprechend ein „ostdeutsches Arbeitermilieu“ und das Milieu der Spätaussiedler zu finden (vgl. Dorsch/Häußermann et al. 2001).

Die Nutzungsstrategien sind zwar in Alt- und Neubauquartieren bis auf die Gruppe der allein erziehenden, Sozialhilfe beziehenden Mütter weitestgehend gleich, aber die Risikogruppen gehören unterschiedlichen Milieus an.

Bekanntlich erfolgt der Zugang zu den Ressourcen über die Zugehörigkeit zu Milieus. Da sich diese in jeweils einem Quartier verorten lassen, ist davon auszugehen, dass diese nicht nur die klassischen Ressourcen der Wohlfahrt nach Polányi nutzen, sondern auch weitere. Tatsächlich ist dies auch der Fall, wie aus der für die Urbex-Studie durchgeführten Interviews hervorgeht. Als vorwiegender Grund wurde im Fall der Spätaussiedler in Marzahn das vorhandene soziale Netzwerk genannt, welches als ethnische Kolonie integrierend wirken kann (vgl. Kapitel 5.2.4.2).

Arbeitslose Immigranten als eine Teilgruppe der „user“ in Neukölln nannten in den Interviews folgende Gründe, dort wohnen zu bleiben (vgl. Dorsch/Siebert et al 2001: 77ff.):

- Marktdimension:
 - o billige Mieten
 - o gute und ausreichende Einkaufsmöglichkeiten
 - o zentrale Lage, gute Verkehrsanbindung
- soziale Dimension
 - o ethnische Netzwerke
 - o Gleichgesinnte
 - o formelle und informelle Treffpunkte
 - o öffentlicher Raum für Treffs
- andere Ressourcen:
 - o anonymes Leben möglich (Toleranz gegenüber Lebensstil), aber auch Gegenteil
 - o Schutzraum
 - o ethnische Vielfalt und individueller Lebensstil möglich
 - o gute Schulsituation, Kindergärten

Arbeitslose Immigranten als eine Teilgruppe der „user“ in Marzahn nannten ähnliche Beweggründe, außerdem noch (vgl. Dorsch/Siebert et al 2001: 40ff.):

- Marktdimension
 - o gute Anbindung an die Stadt (im Vergleich zur Heimat), obwohl peripher gelegen
- soziale Dimension:
 - o Gemeinschaftszentrum, Schulen und Kindergärten als Treffs
 - o ethnische Kolonie
- andere Ressourcen:
 - o geringe Dichte der Häuser
 - o ruhige Umgebung
 - o große Anzahl an Grünflächen
 - o Sicherheitsgefühl
 - o relative Zufriedenheit mit der Schulsituation

Die weiteren Faktoren, die nicht den klassischen Polányi'schen Dimensionen entsprechen, vermitteln ein Gefühl der Sicherheit sowie des Zusammenlebens unter Gleichgesinnten. Diese weiteren Faktoren sollen im Folgenden unter der Sozialkapitaltheorie zusammengefasst werden.

Als Veranschaulichung soll die Teilgruppe der Spätaussiedler in Berlin dargestellt werden. Für diese sind neben der Identifikation mit dem Quartier aufgrund der ihren Heimatstädten ähnlichen Neubaustuktur u.a. folgende Dinge wichtig: die gut ausgebauten öffentlichen Institutionen, welche auch zur Beantragung wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung benötigt werden sowie anderer Dienstleistungen, wie z.B. der guten Verkehrsanbindung, welche bessere Lebensqualität und Lebenschancen bietet, da u.a. die Innenstadt gut als Ort für Konsum und Arbeitsmarkt erreichbar ist. Die sozialen Netzwerke sind von enormer Bedeutung für die Immigranten, da sie u.a. eine perfekte Akkomodation, d.h. das Erlernen gesellschaftlicher Gepflogenheiten, Regeln und das Kennenlernen der Institutionen, ermöglichen. In diesem Fall wird die Integrationskraft des als homogene ethnische Kolonie verstandenen Mikromilieus der Spätaussiedler betont. Der Kontakt zu anderen Mikromilieus ist stark begrenzt, stört die ethnische Kolonie aber nicht weiter.

Eine ähnliche Argumentation lässt sich auch für die Risikogruppe der langzeitarbeitslosen Immigranten im gemischt-funktionalen Altbauquartier Berlin-Neukölln anwenden. Es bietet ähnliche Vorteile wie Berlin-Marzahn, nur sind in Berlin-Neukölln vorwiegend türkische und arabische Ethnien angesiedelt, welche späteren Immigranten gleicher Ethnie nur dort eine ethnische Kolonie mit ähnlicher Lebensweise bieten können. Für andere Risikogruppen gilt dies analog.

Quartiere sind sehr individuelle soziale Räume. Altbau- und Neubauquartiere sind demnach nach den Bedürfnissen der Risikogruppen zu beurteilen und dürfen nicht pauschal stigmatisiert werden: eine Aussage „Altbauquartiere sind besser als Neubauquartiere“ ist nicht zutreffend.

Weitere Faktoren, die nicht den klassischen Polányi-schen Dimensionen entsprechen, sind: die vertraute Architektur des Neubaugebietes, welche den Spätaussiedlern bereits aus dem Heimatland bekannt war und damit identitätsstiftend wirkt, sowie die Existenz speziell für die Spätaussiedler installierte soziale Institutionen und Projekte sowie relativ gute verkehrstechnische Anbindung an die Stadt. Bei den anderen Gruppen wurden u.a. auch die geringe Häuserdichte, die vielen Parks und Erholungsmöglichkeiten genannt. Gerade für die etablierten Nutzer ist die emotionale Bindung an das Quartier wichtig.

Folgende Betrachtungen sollen die Schwierigkeiten, Milieus zu kategorisieren, aufzeigen.

Um Milieus kennzeichnen zu können, wird auch nach „kultureller und ethnischer Gemeinsamkeit“ gesucht. Des Weiteren werden z.B. die Unterscheidung nach Perioden des Wohnens, der ethnischen/sozialen Verbindung zum bewohnten Land, den Sprachunterschieden und dem Flüchtlingsstatus getroffen. Weitere Faktoren bietet die in der Wissenschaft umstrittene komplexe Wechselwirkung historischer und gegenwärtiger Einflüsse auf Entwicklungen verschiedener Nachbarschaften. So scheinen soziale Netzwerke, Alter, kulturelle Unterschiede, Muster der Migration, die Bereitstellung von Märkten (Arbeits-, Dienstleistungsmärkten) und dementsprechende Möglichkeiten sowie Zugang, Qualität und Standards öffentlicher Leistungen mehr oder weniger starke Einflüsse auf die Nachbarschaften zu haben, wobei jedes Quartier spezifische Eigenschaften aufweist und zusätzlich unterschiedliche Dynamiken, Entwicklungsstufen und Prozesse in Quartieren vorhanden sind.

5.3.10.3 Rückgriff auf die Sozialkapitaltheorie

Die bereits im Kapitel 5.3.1 beschriebene Sozialkapitaltheorie als Teil des Raumkonzeptes von Bourdieu soll als wichtigste Komponente des Milieubegriffs Anhaltspunkte bieten.

Das Ausmaß des Sozialkapitals ist nicht nur abhängig von der Zahl der Vereine, den sozialen Beziehungen bzw. Netzwerken, sondern wird auch in starkem Maße beeinflusst von public policy, öffentlichen Dienstleistungen wie beispielsweise dem Transportwesen, lokalen Bildungs- und Freizeitmöglichkeiten und der

Straßenreinigung sowie der Pflege der nachbarschaftlichen Beziehungen oder dem Zugang zum (Arbeits-) Markt (vgl. Musterd/Murie 2002: 71). Letzteres ist mehr als nur eine simple ökonomische Integration, welche durch den Zugang zum Stadtzentrum und den dortigen Dienstleistungen und Möglichkeiten, der Existenz lokaler Einzelhandelsläden und Dienstleistungen und der Möglichkeit des Zugangs zu Waren, z.B. durch preiswerte Anbieter, besteht. Diese Konzeption „vermischt“ einerseits analytisch Polányis Dimensionen, eröffnet aber gleichzeitig den Blick auf zahlreiche neue Faktoren, die bisher noch nicht im Mittelpunkt standen.

Dadurch werden die in 5.3.10.2 gefundenen weiteren Ressourcen der Quartiere der Sozialkapitaltheorie zu-rechenbar, die durch Milieus nutzbar werden.

Als Beleg für die spezifische Nutzung der Ressourcen durch einzelne Milieus sei darauf hingewiesen, dass z.B. die in Berlin-Neukölln von den Nutzern („users“) positiv bewertete Schulsituation von den Flüchtigen („fugitives“) als konträr, d.h. schlecht eingestuft werden.

Die Generalisierung, dass Altbauquartiere mit gemischt funktionaler Nutzungsstruktur stets besser für alle Risikogruppen seien, ist widerlegt worden.

5.3.11 Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen: Als Faktoren für eine Einordnung von Altbau- und Neubauquartieren hinsichtlich der Risikogruppen und ihrer Lebenschancen in den Quartieren ergeben Orte, Wohnungsmärkte und ökonomische Strukturen ein unzureichendes Bild. Es ist demnach kein einzelnes Charakteristikum, welches Vor- und Nachteile von Quartieren ausmacht, sondern ein Bündel von Faktoren. Vor einer Beurteilung der Lebenschancen der Risikogruppen sind einerseits die Rahmenbedingungen im weitesten Sinne (d.h. Freiheiten der Wahl der Lebensweise u.ä.) und andererseits die Nutzung dieser Ressourcen durch die Gruppen zu analysieren. Jedes Quartier bietet für bestimmte Bevölkerungsgruppen bzw. Individuen ganz spezielle Vor- und Nachteile. Wir können damit diesen Befund der theoretischen Betrachtung empirisch stützen.

Für politische Initiativen wie Soziale Stadt bedeutet das, nicht nur auf eine eventuell deprivierte Ausstattung eines Quartiers zu reagieren, sondern erst nach eingehender Prüfung auch der in den Vierteln lebenden Milieus und Menschen entsprechende Verbesserungsmaßnahmen einzuleiten und vorzunehmen. Sonst bestünde die Gefahr, Handlungsbedingungen zu ändern, die für viele nicht als nachteilig empfunden werden, sondern als Ressource genutzt werden (können). Da jedes Quartier spezifische Ressourcen aufweist, welche eingehend untersucht werden müssen, geben die Autoren der Urbex-Studie keine „best-practise“ policy-Empfehlungen ab, sondern verweisen stets auf die Möglichkeit von „good-practise“-Maßnahmen, weil mögliche Fehlerquellen, wie z.B. die variierenden weiteren Ressourcen, letztendlich einen erfolgreichen Eingriff in das Quartier verhindern.

5.4 Nachbarschaftseffekte als Ursache zusätzlicher Benachteiligung durch Segregation – Die Grenzen der Quartierspolitik

„Je mehr sich die problematische Situation in den Gebieten verfestigt, desto stärker wirken die Quartiere zugleich auch benachteiligend - zumindest aber die gesellschaftliche Randlage verfestigend“

(www.sozialestadt.de).

Einleitung

Das vorangegangene Kapitel hat gezeigt, dass die Beziehung eines Quartiers zu seinen Bewohnern in der neueren sozialwissenschaftlichen Diskussion als ein Komplex von differenziert zu betrachtenden Wechselwirkungen konzipiert wird. Weder kann das Quartier als bloßer neutraler „Umraum“ der Sozialstruktur betrachtet werden, noch kann ein bestimmter Quartierstyp, z.B. Neubauviertel, als an sich schon benachteiligt und benachteiligend gelten. Stattdessen muss jedes Quartier als Opportunitätsstruktur begriffen werden, die sowohl spezifische Ressourcen, gerade auch im Umgang mit prekären Lebenslagen, bietet, als auch durch bestimmte Eigenschaften die schwierige sozioökonomische Situation seiner Bewohner noch zusätzlich verschlechtern kann. In welchem Sinne dabei eine bestimmte Eigenschaft des Quartiers wirkt, hängt entscheidend von der milieuspezifischen Wahrnehmung unterschiedlicher Bewohnergruppen sowie von lebenslagenspezifischen Bedürfnissen ab.

In diesem Kapitel konnte die im Programm Soziale Stadt formulierte Hoffnung auf „endogene Potentiale“ des Quartiers mit sozialwissenschaftlichen Überlegungen untermauert werden. Andererseits wurden hier schwerwiegende Argumente für ein differenziertes und vorsichtiges Vorgehen bei der Konzeption der Auswahlkriterien für „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ entwickelt. Um etwa einen milieuspezifischen „bias“ bei der Auswahl der Gebiete zu vermeiden, müsste sich diese auf Befragungen der Problemwahrnehmungen unterschiedlichster Bewohnergruppen stützen (Vgl. Kapitel 5.1). Die Annahme, dass bestimmte Quartierstypen grundsätzlich benachteiligend wirken, musste also relativiert werden.

Im nun folgenden Teil der Arbeit soll diese Relativierung um einen weiteren Aspekt ergänzt werden. Im Anschluss an die Frage nach den *möglichen* Wechselwirkungen zwischen Quartier und Bewohnern soll geprüft werden, ob die Bedeutung des Quartiers als Einflussfaktor nicht tendenziell überschätzt wird. Wir konzentrieren uns hier auf die im Programm formulierte Besorgnis, dass von Segregation betroffene Quartiere die Lebenschancen ihrer Bewohner einschränken könnten.

Wir gehen dabei von der Frage aus, warum Segregation im politischen Diskurs überhaupt als Problem wahrgenommen wird. Dabei wird zunächst die Vermutung diskutiert, dass sich die Sorge um bestimmte Stadtteile auf die fehlerhafte Zurechnung gesellschaftlicher Probleme, wie z.B. einer Häufung abweichenden Verhaltens, auf Segregation als deren Ursache gründet. Sozialwissenschaftlich wird dieses Problem mit dem Begriff des „ökologischen Fehlschlusses“ bezeichnet. Eine kurze Analyse eines Zeitungsberichts wird das Problem zugleich illustrieren und seine Aktualität bestätigen. Im Anschluss daran werden z.T. bereits im vorherigen Kapitel skizzierte sozialwissenschaftliche Theorieentwürfe vorgestellt, die erklären könnten, durch welche Mechanismen Segregation sich tatsächlich – jenseits des „ökologischen Fehlschlusses“ – negativ auf die Lebenschancen der Bewohner auswirken bzw. zu einer Ursache zusätzlicher gesellschaftlicher Probleme werden könnte. Belege dafür, dass die Segregationstendenzen in Deutschland bereits solche negativen Nachbarschaftseffekte hervorbringen, muss dieses Kapitel allerdings schuldig bleiben, da ein solcher Nachweis noch nicht erbracht werden konnte. Zur Begründung dieses Defizits werden einige methodische Probleme diskutiert, die dem empirischen Nachweis von Nachbarschaftseffekten im Wege stehen. Für einige empirische Illustrationen und einen versuchten Nachweis zur Wirkung von Nachbarschaftseffekten sei hier auf das Kapitel 6.3 verwiesen.

Zum Schluss dieses Kapitels soll angedeutet werden, was die hier dargestellten theoretischen Überlegungen für die Evaluation des Programms Soziale Stadt bedeuten können. Dabei wird sich zeigen, dass bei der Beurteilung des quartierspolitischen Ansatzes nicht nur die Richtigkeit einzelner Annahmen, wie z.B. der grundsätzlichen Nachteile von Neubauquartieren, in Zweifel gezogen werden müssen. Stattdessen muss generell nach der relativen Bedeutsamkeit von Quartiereffekten im Vergleich zu anderen Ursachen von Benachteiligung gefragt werden. Es wird sich als fragwürdig herausstellen, ob die politische Motivation zur Bekämpfung negativer Segregationseffekte nicht in bedeutendem Maße auf „ökologischen Fehlschlüssen“ beruht.

5.4.1 Warum wird Segregation als Problem betrachtet?

In Anbetracht der Diagnose einer zunehmenden urbanen Segregation in Deutschland stellt sich für die Sozialwissenschaft wie auch für politische Entscheidungsträger die Frage nach der Bewertung dieser Entwicklung. Dabei kann eine negative Bewertung nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Ein Gegenbeispiel findet sich in der Entstehung von Villenvierteln, also einem Segregationsprozess, der im Allgemeinen

nicht als soziales Problem wahrgenommen wird (vgl. Häußermann 2000: 18). Eine hohe lokale Konzentration von Bewohnern, die von Problemen wie Arbeitslosigkeit oder Armut, also von Exklusion im oben genannten Sinne (vgl. Kapitel 3.1) betroffen sind, oder aber einen Migrationshintergrund aufweisen, bringt dagegen ein Quartier im politischen oder medialen Diskurs häufig in Verbindung mit negativ belegten Begriffen, wie „sozialer Brennpunkt“ oder „Ghetto“. Eine ausdrückliche Formulierung politischer Besorgnis über Segregationstendenzen findet sich in der Rede des Bundeskanzlers Gerhard Schröder zur Präsentation des Programms Soziale Stadt: *„In vielen Städten müssen wir leider beobachten, dass sich soziale Problemlagen in bestimmten Quartieren konzentrieren; die Gefahr besteht, dass Stadtviertel von der allgemeinen Entwicklung der Stadt abgekoppelt werden. Erfahrungen aus anderen Ländern lehren uns, dass man schon den ersten Anzeichen einer solchen sozialräumlichen Polarisierung entschieden entgegenzutreten muss. Das Wohnen etwa in einem benachteiligten Viertel kann rasch zu weiteren Benachteiligungen für die dort lebenden Menschen führen. Genau dem wollen wir mit dem Programm Soziale Stadt entgegenwirken“* (www.sozialestadt.de). An dieser Stelle ist es wichtig zu beachten, dass die hier zitierten Befürchtungen nicht in einer Kritik sozialer Ungleichheit als solcher münden. Dass in einem Land wie Deutschland Menschen mit unterschiedlichen Lebenschancen und Möglichkeiten zur Teilhabe an gesellschaftlichen Ressourcen nebeneinander leben müssen, bleibt hier implizit vorausgesetzt. Stattdessen wird die räumliche Konzentration von Angehörigen eines bestimmten sozioökonomischen Segments als potentielle Ursache von Problemen identifiziert.

5.4.1.1 Der „ökologische Fehlschluss“

Betrachtet man solche Formulierungen wie die oben zitierte Problembeschreibung vor dem Hintergrund der medialen Berichterstattung zu „sozialen Brennpunkten“, etwa zu einer Häufung von Polizeieinsätzen in so bezeichneten Quartieren, erscheint die Notwendigkeit zum politischen Handeln unmittelbar einleuchtend. Die Argumentation könnte lauten: „In den von Segregation betroffenen Quartieren häuft sich abweichendes Verhalten. Daraus lässt sich ersehen, dass die Segregation bestimmter Bevölkerungsgruppen abweichendes Verhalten fördert. Demnach bedürfen diese Quartiere besonderer Fördermaßnahmen.“ Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ließe sich in einer solchen Argumentation allerdings leicht ein so genannter „ökologischer Fehlschluss“ identifizieren: Im Vergleich eines „sozialen Brennpunkts“ mit anderen Quartieren werden mehr Fälle abweichenden Verhaltens festgestellt. Diese Beobachtung wird als Effekt des Zusammenlebens im Quartier selbst interpretiert, also als Effekt von Segrega-

tion begriffen. Wahrscheinlicher als mit dieser Annahme lässt sich die Differenz zwischen den Quartieren jedoch dadurch erklären, dass im benachteiligten Quartier besonders viele Personen leben, die zu den Risikogruppen für abweichendes Verhalten zählen. Jedes dieser Individuen würde dasselbe Verhalten wahrscheinlich auch an den Tag legen, wenn er oder sie in einem anderen, stärker sozial gemischten Quartier wohnte. Die Häufung solcher Verhaltensweisen wäre demnach kein Effekt des Zusammenlebens, also kein „ökologischer“ Effekt, sondern lediglich Ergebnis der statistischen Addition des Verhaltens bestimmter Individuen.

Um alternative Erklärungen für dieses individuelle Verhalten zu finden, müsste dann eher nach dem Zusammenhang sozialer Exklusion, etwa durch Arbeitslosigkeit, und dem Risiko abweichenden Verhaltens gefragt werden. Nimmt man einen solchen Zusammenhang an, so erklärt sich die Häufung abweichenden Verhaltens in Quartieren mit einem hohen Anteil von sozial Benachteiligten aus der hohen Konzentration von Risikogruppen. Ein klassisches Beispiel für einen solchen „ökologischen Fehlschluss“ in der Tradition der Stadtsoziologie findet sich in einem Text zu dem Begriff der „Dichte“ von Erika Spiegel (2000). Sie referiert dort u.a. über die sogenannte Chicagoer Schule der Sozialökologie, in deren Werken dem Wohnort ein bedeutender Stellenwert etwa für die psychische Verfassung der Bewohner eingeräumt wird. Diese Annahme basiert auf Korrelationen zwischen Wohnvierteln mit besonders hoher Einwohnerdichte und einer Häufung von psychischen Störungen unter deren Bewohnern. Spiegel verweist hier auf die nachträgliche Entdeckung eines „ökologischen Fehlschlusses“. Nach der Kontrolle von Drittvariablen wie dem Bildungs- und Einkommensstandard konnte der Wohnort als Einflussfaktor bei der Erklärung psychischer Störungen praktisch vernachlässigt werden (vgl. Spiegel 2000: 39 f.). Nach einer anderen Formulierung bei Nick Buck (2001) wird bei einem „ökologischen Fehlschluss“ das Quartier fälschlicherweise statt als abhängige, als unabhängige Variable eingestuft. Hier wird angenommen, die Bewohner entwickelten bestimmte Verhaltensweisen, weil sie in einem segregierten Quartier wohnten. Stattdessen muss aber wohl in den meisten Fällen davon ausgegangen werden, dass ein anderes gemeinsames Merkmal der Bewohner z.B. die Schichtzugehörigkeit, gleichzeitig die Neigung z.B. zu abweichendem Verhalten, als auch die Ausprägung des Wohnorts erklärt (vgl. Buck 2001: 2256f.).

Zwar mag sich die Vermeidung ökologischer Fehlschlüsse in der stadtsoziologischen Forschung inzwischen als unabdingbare Voraussetzung aussagekräftiger Forschungsdesigns etabliert haben; im Folgenden soll jedoch die Analyse eines aktuellen Zeitungsartikels zeigen, dass im außerwissenschaftlichen Bereich, hier in den Medien, solche Fehlschlüsse immer wieder vorkommen und problematische Wirkungen entfalten können.

Am 13.1.04 veröffentlichte die Berliner Zeitung einen Bericht unter der Überschrift „Gefährliche Viertel“, in welchem eine Kriminalitätsstudie der Berliner Polizei vorgestellt wurde. In dieser Studie waren die Berliner „Kieze“ in Bezug auf die Häufigkeit sogenannter „kiezbezogener Straftaten“ hin verglichen worden, woraufhin neun „Problemkieze“ mit überdurchschnittlich häufigem Vorkommen solcher Delikte pro Einwohner identifiziert wurden. Der Artikel erwähnt nicht, ob dabei die Grenzen der „Kieze“, die sich in ihrer Fläche und Einwohnerzahl stark unterscheiden, bereits als Grundlage der Messung dienten, oder vielmehr Straßenzüge oder ähnliche Einheiten aufgrund ähnlicher Messwerte zu einem Gebiet zusammengefasst wurden. Als „kiezbezogene Straftaten“ wurden laut den Autoren solche gezählt, „die von Kiezbewohnern im eigenen Umfeld begangen und der Polizei bekannt wurden. Die Statistiker zählen von Körperverletzung über Raub und Drogenhandel fast 40 Delikte dazu“ (Berliner Zeitung, 13.1.04: 16). In der kurzen Einleitung bemerken die Autoren zudem die unterschiedliche Verteilung der Deliktarten auf die Kieze, um dann zu folgender Aussage zu kommen, die wahrscheinlich als Mutmaßung über die Ursachen einer verdichteten Kriminalität in bestimmten Stadtteilen zu verstehen ist: *„Zwar spielt der hohe Ausländeranteil [...] mit seinen sozialen Aspekten, wie der hohen Jugendarbeitslosigkeit eine große Rolle. Doch Kieze wie die Oranienstraße in Kreuzberg zählen durchaus überraschend nicht zu den Problemgebieten“* (ebd.).

Im Anschluss daran werden die neun „Problemgebiete“ mit ihrer Einwohnerzahl sowie der Anzahl der Delikte pro Einwohner für den Zeitraum von November bis Januar 2003 einzeln aufgeführt. Dabei wird für jedes Gebiet eine Art individuelle Problembeschreibung unter Hervorhebung der hervorstechenden Deliktarten versucht, wobei immer wieder auf einzelne Aspekte der Sozialstruktur, v.a. den hohen Anteil von Arbeitslosen oder den hohen Anteil von Migrant*innen an der Kiezbevölkerung hingewiesen wird.

Zur Illustration sei hier eine charakteristische Passage aus einer dieser Gebietsbeschreibungen zitiert:

„Soldiner Kiez: 5792 Einwohner. 87 Delikte pro 1000 Einwohner. Körperverletzungen rangieren auch in dieser Gegend an der Spitze, gefolgt von Sachbeschädigungen, Drogendelikten, Keller- und Dachböden einbrüchen, Nötigung, Freiheitsberaubung und Bedrohung. 34 Prozent der Bewohner sind Ausländer, vor allem Türken und Araber, die sich permanent bekriegen. Viele von ihnen verdienen ihr Geld im Türsteher-, Zuhälter- oder Drogenmilieu...“ (ebd.).

Untersucht man diese und die meisten anderen Passagen des Artikels in Hinblick auf einen ökologischen Fehlschluss, so muss vorangeschickt werden, dass eine Zurechnung von einer Häufung abweichenden Verhaltens auf das Quartier als Ursache an keiner Stelle explizit vorgenommen wird. Eine solche theoretische Schlussfolgerung würde in der im Artikel zitierten Poli-

zeistudie selbst auch überraschen, da zwar die Relevanz der Feststellung räumlicher Konzentration bestimmter Straftaten für die Arbeit der Polizei plausibel erscheint, nicht jedoch die Spekulation über die Ursachen der Konzentration als Aufgabe dieser Institution einleuchten würde. Auch die Autoren des Zeitungsartikels äußern keine ausdrücklichen Vermutungen über kausale Zusammenhänge zwischen Eigenschaften des Quartiers und der gemessenen Kriminalitätsrate. Die folgende Diagnose ökologischer Fehlschlüsse bezieht sich also weder auf die Handhabung der Studie durch die Polizei selbst noch auf den reinen Wortlaut des Zeitungsartikels. Stattdessen basiert sie auf einer Interpretation sowohl der Absicht der Autoren als auch der möglichen Wirkungen auf die Leser.

Aus dieser Perspektive lassen sich zwei Varianten des ökologischen Fehlschlusses unterscheiden, die durch den Bericht nahe gelegt werden. Die erste Variante verbirgt sich bereits in dem irreführenden Terminus der „kiezbezogenen Straftat“. Der Begriff suggeriert eine Form von Straftaten, die sich auf das Stadtviertel als Opfer richten, von denen demnach also auch alle Bewohner oder Besucher des Gebietes potentiell betroffen seien. Tatsächlich können wir jedoch der Definition des Begriffs entnehmen, dass hier das Quartier oder auch nur eine bestimmte Straße oder ein bestimmtes Haus schlicht in seiner Funktion als Schauplatz der Straftat sowie als Wohnort des Täters miteinbezogen wird. Betrachtet man hingegen genauer die Schilderungen der häufigsten Straftaten für die einzelnen Gebiete, so scheint es in den meisten Fällen plausibel, diese eher als „milieubezogen“ denn als „kiezbezogen“ zu bezeichnen. In unserem obigen Beispiel nennen die Autoren selbst ein solches Milieu, nämlich das „Türsteher-, Zuhälter- oder Drogenmilieu...“. Derselbe Einwand gilt sowohl für die Drogendelikte, die dem Gebiet Schöneberg Nord einen Platz in der Liste der „Problemkieze“ eingebracht haben als auch für die *„Gebietsstreitigkeiten zwischen sich zunehmend ansiedelnden Aus- und Übersiedlern aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion sowie Türken und Kurden“* im Falkenhagener Feld und für einen Fall von Kindesmisshandlung, der beispielhaft für das Kriminalitätsniveau in der Wasserstadt Spandau herausgegriffen wird. In all diesen Fällen handelt es sich um Straftaten, bei denen Täter und Opfer höchstwahrscheinlich demselben Milieu oder gar derselben Familie angehören, von denen also Außenstehende kaum betroffen sein dürften. Aber gerade die räumliche Verortung dieser Straftaten unter der Überschrift „Gefährliche Viertel“ suggeriert den Fehlschluss, dass mit dem Überschreiten der räumlichen Grenze des Quartiers bereits eine Gefährdung verbunden sei. Man darf vermuten, dass diese Form der Zurechnung auf räumliche Einheiten besonders von den Medien gerne aufgegriffen wird, da sie im Unterschied zu abstrakteren Milieumodellen eine sehr anschauliche,

wenn auch falsche, Darstellung sozialer Realität ermöglicht.

Der Bezug auf das Quartier als Einheit kann aber nicht nur übertriebene Gefährdung suggerieren, sondern kann auch umgekehrt zu falschen Schlüssen betreffs der Ursachen von Kriminalität bzw. deren Trägergruppen verleiten. In unserem Beispiel wird ein solcher Fehlschluss besonders für die ethnische Zugehörigkeit der Täter nahe gelegt. Zur Veranschaulichung kann der Vorgang des Aufbaus einer Suggestion dabei in ein vierstufiges Modell gegliedert werden. So wird in der Beschreibung des Charlottenburger Kiezes die Gruppe der nicht-deutschen Großfamilie erwähnt: *„Auch die Oberhäupter krimineller türkisch-libanesischer Großfamilien und andere für die Polizei ‚relevante Personen‘ wohnen hier“* (ebd.). Hier wird demnach explizit eine bestimmte Tätergruppe mit ihrer ethnischen Zugehörigkeit als Element der Sozialstruktur des Kiezes benannt. In der anschließenden Beschreibung des Beusselkiez´ findet sich eine sehr ähnliche Formulierung: *„39 Prozent der Bewohner sind Ausländer, vor allem Türken, Polen und libanesischen Großfamilien. Viele von ihnen sprechen kein Deutsch. Viele sind ohne Ausbildung und Arbeit“* (ebd.). Hier liegt bereits die Assoziation der *„libanesischen Großfamilien“* mit den *„kriminellen türkisch-libanesischen Großfamilien“* des Charlottenburger Kiezes nahe, obwohl der Hinweis auf die sozioökonomischen Merkmale der Bewohner eigentlich auf eine Erklärungsvariable für abweichendes Verhalten jenseits der ethnischen Zugehörigkeit verweist. In der Beschreibung des Viertels Neukölln Nord folgt schließlich direkt auf die Aufzählung der dominierenden Straftaten der Hinweis: *„Hier wohnen vor allem arabische Großfamilien“*. Es fällt nun nicht mehr schwer, die nicht-deutschen Großfamilien generell als das Element der Sozialstruktur zu verstehen, das einen Stadtteil zum *„Gefährlichen Viertel“* macht.

Die Autoren geben sich denn auch bereits in der Einleitung selbst als Opfer eines solchen Fehlschlusses zu erkennen, indem sie überrascht zur Kenntnis nehmen, dass etwa der Oranienstraßen-Kiez in Kreuzberg trotz des hohen Ausländeranteils unter der Bevölkerung nicht in der Liste der Problemgebiete erscheint. Statt diese Beobachtung als Indiz dafür zu betrachten, dass wohl statt der ethnischen Zugehörigkeit als solcher andere sozioökonomische Merkmale der Bevölkerung entscheidend für die Dichte der *„kiezbezogenen Straftaten“* sein könnten, zeugt gerade die *„überraschte“* Reaktion der Autoren von deren falscher Schlussfolgerung. Dabei ist diese Schlussfolgerung zwar keine genuin *„ökologische“*, d.h. sie besteht nicht in einer Zurechnung auf mögliche Effekte des Zusammenlebens bestimmter Gruppen von Menschen. Sie zeigt aber insofern die Gefahr jeder Betrachtung des Quartiers als Einheit, als diese die fälschliche Zurechnung bestimmter messbarer Eigenschaften des Quartiers, wie z.B. der Kriminalitätsrate, auf andere Eigenschaften des Quar-

tiers, wie z.B. den Ausländeranteil, angebracht erscheinen lassen kann. Wird z.B. in allen *„Problemkiezen“* ein hoher Ausländeranteil gemessen, so kann das die Suggestion erzeugen, dass auch in anderen Stadtteilen lebende Menschen nicht-deutscher Herkunft eine potentielle Gefahrenquelle darstellen, und zwar unabhängig von anderen Variablen, wie etwa der Schichtzugehörigkeit.

Gleichzeitig kann hier die von Buck (2001) geschilderte Verwechslung abhängiger und unabhängiger Variablen gedeihen und dabei alle Bewohner eines Viertels als potentielle Täter erscheinen lassen. Als Beispiel sei hier noch einmal auf die oben bereits zitierte Passage zur Charakterisierung des Soldiner Kiezes verwiesen: *„34 Prozent der Bewohner sind Ausländer, vor allem Türken und Araber, die sich permanent bekriegen. Viele von ihnen verdienen ihr Geld im Türsteher-, Zuhälter- oder Drogenmilieu...“*. Anstatt als bedeutendstes Merkmal der Täter deren Zugehörigkeit zu einem bestimmten im Quartier vertretenen Milieu voranzustellen, wird hier als erstes ein Merkmal der Sozialstruktur des Quartiers, nämlich der hohe Anteil von *„Ausländern“* mit den genannten Straftaten in Verbindung gebracht. Dadurch erscheint dieser als zentrale unabhängige Variable zur Erklärung der hohen Kriminalitätsrate. Dabei gerät aus dem Blick, dass in diesem Quartier die Angehörigen der weniger wohlhabenden Schichten, die sich zu einem großen Anteil aus Migranten rekrutieren, in den meisten Fällen wohl unfreiwillig in direkter Nachbarschaft mit dem *„Zuhälter- und Drogenmilieu“* zu wohnen *gezwungen* sind. Bei dem Versuch, die Kriminalitätsrate durch Korrelationen mit Quartiersmerkmalen zu erklären, finden jedoch die Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen, namentlich die wahrscheinlich entscheidenden erklärenden Merkmale der Milieuzugehörigkeit oder der Schichtzugehörigkeit, die die Täter von den *„normalen“* Anwohnern unterscheiden, keine Berücksichtigung mehr. Dies festzustellen schließt selbstverständlich nicht aus, dass auch im Soldiner Kiez Menschen mit Migrationshintergrund unter den Tätern sind. Jedoch lenkt die Nennung ihrer ethnischen Zugehörigkeit von anderen Merkmalen ab und impliziert gleichzeitig die unwahrscheinliche Schlussfolgerung, dass alle im Viertel lebenden *„Türken und Araber [...] sich permanent bekriegen“* oder an dem Zustandekommen der hohen Kriminalitätsrate beteiligt seien. Das vorangegangene Beispiel hat gezeigt, wie die Einführung räumlicher Einheiten in die Erklärung sozialer Phänomene zu problematischen Fehlschlüssen führen kann. So kann die Zuordnung von Kriminalitätsraten zu bestimmten *„Quartieren“* sowohl das gesamte Viertel als potentielles Opfer der Kriminalität erscheinen lassen als auch irreführende Korrelationen zwischen der Kriminalitätsrate und bestimmten Merkmalen des Quartiers nahe legen, welche tatsächlich durch eine Kontrolle von Drittvariablen widerlegt werden könnten.

5.4.1.2 Verursacht Segregation zusätzliche Benachteiligung?

Es hat sich gezeigt, dass bei näherem Hinsehen bestimmte, scheinbar offensichtliche Bedenken gegen Segregationstendenzen auf einem ökologischen Fehlschluss beruhen können. Diese Relativierung ist dann entscheidend, wenn es um die Beurteilung politischer Handlungskonzepte, wie z.B. der Quartierspolitik im Falle des Programms Soziale Stadt, geht. So können quartiersbezogene Maßnahmen als Instrument gegen das „Abgleiten“ bestimmter Quartiere oder zur Verbesserung der Lebenschancen der Bewohner nur dann als sinnvolle Alternative zur „klassischen“ individuell ausgerichteten sozialstaatlichen Unterstützung und Sozialarbeit gelten, wenn das Quartier selbst als Ursache von Benachteiligung der Bewohner identifiziert wird.³

Die zu diesem Problem gehörige sozialwissenschaftliche Fragestellung findet sich in einer möglichen Formulierung in dem Text „*Identifying Neighbourhood Effects on Social Exclusion*“ von Nick Buck (2001): „*Is an individual with identical personal characteristics other than area of residence likely to have worse life-chances in a more deprived area?*“ (Buck 2001: 2252). Im Folgenden werden einige Elemente soziologischer Ansätze zur Untersuchung von Nachbarschaftseffekten anhand des oben genannten Textes von Buck sowie anhand des Aufsatzes „Die Krise der ‚sozialen Stadt‘“ von Hartmut Häußermann (2000) vorgestellt. Dabei sollen zunächst einige theoretische Modelle zu potentiellen Mechanismen der Benachteiligung der Bewohner durch ihren Wohnort skizziert werden. Im dritten Teil dieser Arbeit, in dem im Rahmen des Projektseminars durchgeführte empirische Untersuchungen zur Evaluation des Programms Soziale Stadt zur Vorstellung kommen, sollen die hier skizzierten Hypothesen in dem Kapitel 6.3 anhand des Beispiels von Schulen in benachteiligten Stadtteilen durch qualitatives Datenmaterial überprüft bzw. illustriert werden. Eine weitere Fragestellung wird sich damit befassen, inwieweit Maßnahmen im Rahmen des Programms Soziale Stadt zur Linderung etwaiger Nachbarschaftseffekte in den untersuchten Schulen beitragen konnten.

Es sei vorangeschickt, dass beide Autoren die Schwierigkeiten eines empirischen Nachweises der Wirkung von Nachbarschaftseffekten hervorheben. Für Deutschland stellt Häußermann dabei fest, dass solche Effekte bisher noch nicht überzeugend nachgewiesen worden seien (Häußermann 2000: 19). Buck versucht sich an einem solchen Nachweis anhand von quantitativem Datenmaterial für den Bereich Großbritannien, dem British Household Panel Survey (BHPS), und stellt einen

schwachen, aber messbaren Einfluss der Nachbarschaft auf bestimmte Indikatoren von Deprivation fest (vgl. Buck 2001: 2258ff.). Wie allerdings das Kapitel 3.2 gezeigt hat, sind die historischen und aktuellen Voraussetzungen in Deutschland zu unterschiedlich im Vergleich zu anderen Ländern als dass eine unmittelbare Übertragung von Ergebnissen für Großbritannien auf deutsche Verhältnisse angezeigt erschiene. In diesem Sinne rechtfertigt sich hier eine Fokussierung auf die theoretischen Grundlagen von Bucks Text, unter Vernachlässigung der empirischen Ergebnisse.

Einige der besonderen methodischen Probleme, die sich beim Nachweis von Nachbarschaftseffekten stellen, seien hier aus den Ausführungen von Buck herausgegriffen (vgl. zum Folgenden Buck 2001: 2256). Das zentrale Problem besteht in der Vermeidung des eingangs beschriebenen ökologischen Fehlschlusses. Eine quantitative Analyse des BHPS wird z.B. höchstwahrscheinlich für stark segregierte Stadtgebiete bei vielen Indikatoren für Deprivation erhöhte Werte zutage fördern. Diese konventionelle Methode der Korrelation müsste aber einen ökologischen Fehlschluss erzeugen, wollte man aus ihr auf die benachteiligende Wirkung von Segregation und segregierten Quartieren schließen. Stattdessen gilt es, so Buck, Individuen in segregierten Quartieren mit solchen in „normalen“ Quartieren in Bezug auf ihre Lebenschancen zu vergleichen, während man alle anderen relevanten Merkmale dieser Individuen konstant hält.

Selbst wenn aber, wie hier im Falle des BHPS, ein, wenn auch schwacher, negativer Einfluss der Nachbarschaft auf die Lebenschancen gemessen werden kann, bleibt die Frage nach dem Wirkungsmechanismus, der diese zusätzliche Benachteiligung erzeugt, ungeklärt. Diese Lücke kann durch plausible theoretische Modelle überbrückt werden, wie sie im folgenden Abschnitt vorgestellt werden. In einer quantitativen Analyse wird jedoch nicht festgestellt werden können, welche dieser Mechanismen tatsächlich am Werke sind. Zum Beispiel könnte ein Zusammenhang des Wohnortes mit der Dauer der Arbeitslosigkeit gleichermaßen plausibel durch Stigmatisierung wie durch den Mangel des Quartiers an Anknüpfungspunkten für „gewinnbringende“ Netzwerke erklärt werden.⁴ Zur Verifizierung der nachfolgenden theoretischen Modelle bedürften demnach quantitative Studien notwendigerweise der Ergänzung durch qualitative Untersuchungen, wie sie beispielhaft im letzten Teil dieser Arbeit präsentiert werden.

Wir halten also fest, dass sich die Wirkung von Nachbarschaftseffekten nur durch ein zweigleisiges Verfahren aufklären lässt: So kann z.B. die Wirkung der Stigmatisierung eines Quartiers auf dessen Bewohner zunächst aus Schilderungen konkreter Situationen in qualitativem Datenmaterial herausgearbeitet werden. Um aber feststellen zu können, ob solche Vorkomm-

³ Wie eingangs bereits erwähnt konzentriert sich dieses Kapitel auf die Annahme der Existenz *negativer* Nachbarschaftseffekte. Zur Frage nach dem Potential der Nachbarschaft als positive Ressource siehe genauer Kapitel 5.3.2.

⁴ Zur näheren Erläuterung dieser Modelle siehe nächsten Abschnitt.

nisse tatsächlich messbar die Lebenschancen der Betroffenen beeinträchtigen können, muss auf statistische Auswertungen zurückgegriffen werden.⁵

5.4.2 Modelle zur Wirkung von Nachbarschaftseffekten

Bei der Konstruktion theoretischer Modelle zur Wirkung von Nachbarschaften auf ihre Bewohner finden sich zwischen den beiden hier berücksichtigten Autoren zahlreiche Übereinstimmungen. In der folgenden Darstellung werden wir uns an der Systematik von Häußermanns Text orientieren und dabei die von Buck zusätzlich genannten Modelle gemäß ihrem Platz in dieser Systematik ergänzen.

Als einen ersten Komplex potentieller negativer Effekte von Segregation nennt Häußermann Probleme, die durch die Verarmung eines Quartiers an solchen Personengruppen entstehen, die mindestens über ein durchschnittliches Maß an kulturellem, ökonomischem bzw. sozialem Kapital, verfügen (vgl. Kapitel 5.3.1) und bzw. oder in den Arbeitsmarkt eingebunden sind. Gemeint sind hier also v.a. Angehörige der Mittelschicht. Nach Häußermann kann das Quartier als Lernraum begriffen werden, in dem sich in der Interaktion der Bewohner durch gegenseitige Anpassung oder, nach Buck, durch „collective socialisation“ (vgl. Buck 2001: 2255), eine eigene Kultur mit eigenen Vorstellungen von Normalität und eigenen, möglicherweise von der Gesamtgesellschaft abweichenden Verhaltenstandards ausbilden kann. Durch die Abwanderung von Schichten, die gesellschaftlich akzeptierte Lebensmuster „vorleben“, könnten abweichende Lebenssituationen wie etwa die Abhängigkeit von Transferleistungen für die Bewohner eines sozial homogenen Quartiers als gesellschaftliche Normalität wahrgenommen werden (Häußermann 2000: 19). Diese Befürchtung findet sich ausdrücklich auch in der Problembeschreibung des Programms Soziale Stadt wieder: *„Kinder und Jugendliche entwickeln eine ‚abweichende Kultur‘, da sie in einem Umfeld mit nur wenigen positiven Vorbildern und Repräsentanten eines ‚normalen‘ Lebens den Sinn von Schule, Ausbildung und Beruf nicht mehr ausreichend vermittelt bekommen; im Gegenteil: es erfolgt ein ‚negatives soziales Lernen‘“* (www.sozialestadt.de). Gleichzeitig liegt in dieser Annahme auch die Grundlage der sozialwissenschaftlichen sowie der politischen Diskussion, die die Entstehung einer so genannten „Urban Underclass“ als Träger dieser abweichenden „Kultur der Armut“ diskutiert (vgl. Kronauer 2000: 15ff.).

⁵ Dasselbe gilt umgekehrt: Wenn für Bewohner bestimmter Quartiere schlechtere Lebenschancen gemessen wurden (wie bei Buck), muss mit qualitativen Methoden den Mechanismen nachgegangen werden, durch die diese Benachteiligung erzeugt wird.

An dieser Stelle sei noch eine Weiterentwicklung dieses Gedankens bei Buck erwähnt: Die Allgegenwart der Exklusion und das Fehlen positiver Vorbilder in der Lebenswelt eines Quartiers könnten nach Buck auch die Erwartungsstruktur der Bewohner in Bezug auf die Möglichkeit der Wiedereingliederung etwa in den regulären Arbeitsmarkt negativ einfärben und damit auch die Motivation zu Anstrengungen in dieser Richtung ersticken (vgl. Buck 2001: 2255).

Sowohl Häußermann als auch Buck verweisen im Zuge ihrer Überlegungen auf den Ursprung dieser wie auch der meisten der im Folgenden genannten Modelle in der Kinder- und Jugendforschung. Für diesen Bereich sei die Gefahr der Verbreitung abweichender Normen durch eine sozial homogene Umgebung belegt, im Zusammenhang mit Nachbarschaftseffekten seien Nachweise für mögliche Wirkungen solcher Mechanismen auf Erwachsene aber noch zu erbringen (vgl. Häußermann 2000: 20). Es gilt hier allerdings zu beachten, dass gerade vor dem Hintergrund einer Beurteilung des Programms Soziale Stadt negative Effekte von Segregation auf Kinder und Jugendliche von ebenso großer Bedeutung sind wie Effekte auf erwachsene Bewohner.

Außer als Lernraum kann das Quartier auch als potentielles Netzwerk begriffen werden. Nimmt man an, dass lokalen Netzwerken eine Rolle etwa bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zukommt, so bietet ein Quartier, in dem ein überwiegender Anteil der Bewohner in gleichem Maße von Exklusion betroffen ist, in diesem Sinne weniger „gewinnbringende“ Anknüpfungspunkte für Netzwerkstrukturen (vgl. ebd.).

Um die Plausibilität sowohl der Lernraum- als auch der Netzwerkthese zu untermauern, lässt sich auf die Annahme zurückgreifen, dass von Armut und Exklusion betroffene Personen oft überdurchschnittlich stark an ihr Quartier gebunden sind. So fällt etwa mit dem Verlust des Arbeitsplatzes ein bedeutender Lebensraum weg, der meist außerhalb der unmittelbaren Wohnumgebung liegt. Es wird also wahrscheinlich dann ein größerer Teil der Tageszeit im Quartier selbst verbracht. Außerdem fallen mit dem Abstieg in die Armut finanzielle Ressourcen weg, die einerseits zum Transport außerhalb der Wohngegend vonnöten wären und die andererseits etwa Freizeitgestaltung oder Konsum an anderen Orten überhaupt erst zu einer realistischen Motivation machen, das Quartier zu verlassen. Man könnte also annehmen: Je stärker die Bewohner eines Quartiers von Exklusion betroffen sind, desto stärker wird die Wohngegend auch zur primären Lebenswelt.

Diese Überlegung verleiht auch den nun folgenden Modellen zusätzliche Plausibilität. Neben Benachteiligungen, die unmittelbar durch die Interaktion der Bewohner in einer sozioökonomisch relativ homogenen Nachbarschaft entstehen können, lassen sich Nachteile durch eine Verarmung des Quartiers an bestimmten Ressourcen erwarten. Häußermann nennt hier zwei mögliche Mechanismen. Zum Einen ist ein hoher Anteil von Armut

und Exklusion betroffener Bewohner gleichbedeutend mit einer unterdurchschnittlichen Kaufkraft, sowohl für materielle wie für kulturelle Güter. Die Reaktion kann eine Abwanderung lokaler Anbieter sein, was für die Bewohner eines Quartiers sowohl einen erschweren Zugang zu bestimmten Gütern als auch eine Einbuße an Lebensqualität durch die „Verödung“ des Viertels mit sich bringen kann.

Ein ähnlicher Effekt der „Verödung“ kann nach Häußermann durch den Wegzug einkommensstärkerer Familien zustande kommen, die oftmals als einzige über das nötige kulturelle und ökonomische Kapital verfügen, um sich für den Erhalt von Einrichtungen des kulturellen und sozialen Lebens im Quartier, also etwa von Sportvereinen und Jugendclubs sowie für die Pflege des öffentlichen Raums, erfolgreich zu engagieren (vgl. Häußermann 2000: 20).^{6/7} Wann immer diese beiden Mechanismen greifen, kann demnach von einer zusätzlichen Benachteiligung der Bewohner durch zunehmende Segregation gesprochen werden: So wäre eine Person mit einem gegebenen sozioökonomischen Profil, die in einem segregierten Stadtteil wohnt, mit einem schlechteren Zugang zu bestimmten Ressourcen, wie z.B. materiellen Gütern, sowie mit einem schlechteren Zustand des öffentlichen Raums als eine Ressource für Lebensqualität konfrontiert, als ein Individuum mit denselben Merkmalen, das in einem weniger stark segregierten Quartier wohnt. Zur Illustration sei hier das Beispiel einer in Armut lebenden Mutter in einem benachteiligten Quartier konstruiert, die ihr Kind nicht auf dem öffentlichen Spielplatz spielen lassen möchte, da es dort mit der örtlichen Alkoholikerszene konfrontiert wäre. Eine ebenso sozial benachteiligte Mutter in einem anderen Quartier hat dagegen trotz ihrer geringen Ressourcen doch wenigstens Zugang zu einem gepflegten und nutzbaren öffentlichen Raum.

Ähnliche Annahmen werden auch von Buck entwickelt und noch durch ein weiteres Modell ergänzt (Buck 2001: 2255). Nach Buck kann das Quartier auch als Raum begriffen werden, in dem die Bewohner um bestimmte knappe Güter, wie z.B. die Versorgung durch Institutionen wie Ämter oder Sozialstationen, konkurrieren. Buck entlehnt diese These der

Bildungsforschung, wo sie im Zusammenhang der Erforschung unterschiedlicher Chancen auf Schulerfolg entwickelt wurde. Aus der Konkurrenzthese lassen sich dabei für stark segregierte Quartiere zwei gegensätzliche Schlussfolgerungen ziehen. So könnten sich die Chancen auf Schulerfolg für Kinder aus sozial benachteiligten Elternhäusern gerade durch eine zunehmende Homogenisierung der Schülerschaft verbessern, da sie immer weniger mit Schülern aus bildungsnaheeren Elternhäusern konkurrieren müssen. Auf der anderen Seite kann aber durch den hohen Anteil förderungsbedürftiger Schüler die Aufmerksamkeit und Kraft des Lehrpersonals zu einer knappen Ressource werden. Während ein Lehrer oder eine Lehrerin für einige Schüler sozialpädagogische Betreuung oder die Vermittlung von elementaren Grundfähigkeiten leisten muss, kann den anderen Schülern weniger Betreuung beim Erlernen der eigentlichen Inhalte zuteil werden. In diesem Fall bestünde eine zusätzliche Benachteiligung durch Segregation in einer Überstrapazierung bestimmter Ressourcen durch einen hohen Anteil an Personen, die diese Ressourcen besonders stark in Anspruch nehmen.

Als eine dritte Ursache potentieller Nachbarschaftseffekte nennt Häußermann die Folgen der Stigmatisierung eines Quartiers, z.B. durch seine Charakterisierung als „sozialer Brennpunkt“ in Medienberichten. Denkbar ist nach Häußermann z.B., dass potentielle Arbeitgeber, sei es durch einen ökologischen Fehlschluss, sei es durch unterbewusste Assoziation, ihre negativen Vorurteile gegen ein Quartier auf jeden Bewerber übertragen, der angibt, in diesem Quartier zu wohnen (vgl. Häußermann 2000: 19).

Gleichzeitig könnte das Stigma eines Stadtteils auch zur Quelle von Benachteiligung werden, indem es sich auf das Selbstwertgefühl der Bewohner negativ auswirkt (vgl. ebd.). Die Bezeichnung eines Viertels als „sozialer Brennpunkt“ lässt es als ein schweres Schicksal erscheinen, dort leben zu müssen, so dass zu einer gesellschaftlich stigmatisierten sozialen Lage, wie z.B. der Arbeitslosigkeit, noch eine gesellschaftlich gering geschätzte räumliche Lage hinzutritt.

Als ein dritter Effekt von Stigmatisierung sei hier noch ein Aspekt ergänzt, der von Häußermann und Buck nicht explizit erwähnt wird, sich aber aus deren Überlegungen ergibt. Die Stigmatisierung eines Quartiers kann die Dynamik des Wegzugs von Mittelschichten und damit die soziale Entmischung noch beschleunigen. Geht man davon aus, dass die in diesem Kapitel vorgestellten Nachbarschaftseffekte tatsächlich existieren und dass ihre Wirkung mit dem Grad der Segregation zunimmt, so folgt daraus, dass Stigmatisierung auch indirekt zu zusätzlicher Benachteiligung durch Nachbarschaftseffekte führt.

⁶ Diese Hypothese beruht also auf einem vermuteten Zusammenhang zwischen Schichtzugehörigkeit und der Bereitschaft sowie der Fähigkeit zum erfolgreichen öffentlichen Engagement. Auf diesen Zusammenhang soll hier nicht näher eingegangen werden. Zur Illustration siehe aber Kapitel 6.3, Hypothese 2.

⁷ Die erneute Verwendung des Kapitalbegriffs deutet schon darauf hin, dass die hier angesprochene Verarmung des Quartiers an Ressourcen letztlich auf den erstgenannten Ursachen-Komplex „Verarmung des Quartiers an Bewohnern, die über mehr kulturelles, soziales und ökonomisches Kapital verfügen“ zurückzuführen ist. Die hier vorgenommene Trennung dient der Unterscheidung von unmittelbaren Folgen der Abwanderung durch das Unterbleiben von Interaktionen von mittelbaren Folgen durch die Veränderung der lokalen Infrastruktur, die aber durch die Abwanderung verursacht wird.

5.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel sollte diskutiert werden, anhand welcher Hypothesen Segregation und segregierte Quartiere als Problem betrachtet werden. Dabei wurde gezeigt, dass gesellschaftliche Probleme wie z.B. Kriminalität und deren räumliche Konzentration oft fälschlicherweise auf Segregation als Ursache zurückgeführt werden. Jenseits dieses ökologischen Fehlschlusses wurden dann sozialwissenschaftliche Modelle vorgestellt, die die Vorstellung des segregierten Quartiers als Quelle zusätzlicher Benachteiligung dennoch plausibel machen können. Gleichzeitig wurde auf die methodischen Schwierigkeiten hingewiesen, die bisher einen klaren Nachweis negativer Nachbarschaftseffekte für deutsche Städte behindert haben.

In Bezug auf die grundlegende Fragestellung dieses Berichts lassen sich aus den vorangegangenen Ausführungen einige wichtige Schlussfolgerungen ziehen. Insbesondere ist deutlich geworden, dass ein politisches Handlungsprogramm, das sich auf quartiersbezogene Maßnahmen stützt, nicht selbstverständlich als sinnvoll zur Behebung von Problemen in segregierten Stadtteilen betrachtet werden muss. Bedenkt man das Problem des ökologischen Fehlschlusses, wird ersichtlich, dass Quartiere, in denen sich Probleme häufen, noch lange nicht die *Ursache* dieser Probleme sein müssen. Stattdessen ergibt sich die Häufung von Problemen in bestimmten Stadtteilen wohl in erster Linie aus der dort vorhandenen Dichte an Risikogruppen für abweichendes Verhalten unter der Bewohnerschaft. Trotzdem werden zusätzliche benachteiligende Effekte durch Segregation in den Problembeschreibungen des Programms Soziale Stadt als selbstverständlich vorausgesetzt. Als eine von vielen Formulierungen, mit denen das belegt werden kann, sei hier noch einmal der Satz zitiert, mit dem dieses Kapitel eröffnet wurde: „Je mehr sich die problematische Situation in den Gebieten verfestigt, desto stärker wirken die Quartiere zugleich auch benachteiligend – zumindest aber die gesellschaftliche Randlage verfestigend“ (www.sozialestadt.de).

Nach den in diesem Kapitel berücksichtigten Autoren muss diese Annahme als zweifelhaft, wenn auch nicht als falsch, betrachtet werden. Zumindest kann festgehalten werden, dass das Programm Soziale Stadt seine Legitimation auf einer Annahme gründet, die für Deutschland sozialwissenschaftlich noch nicht verifiziert werden konnte.

Allerdings gilt es zu beachten, dass die Annahme negativer Effekte durch Segregation nicht die einzige Grundlage des Programms ausmacht. Jenseits der Linderung bestehender Benachteiligungen sollen die Maßnahmen der Quartierspolitik auch das Quartier als ein Forum für Bürgeraktivitäten erschließen sowie Potentiale der Bewohner zur Selbsthilfe aktivieren. In diesem Zusammenhang wird der Fokus auf die Ebene des Quartiers damit begründet, dass viele der Bewohner

aus den größeren Funktionszusammenhängen der Gesellschaft, wie dem Wirtschaftssystem oder dem politischen System, zunehmend exkludiert sind und daher ihr Engagement eher auf der Ebene ihrer tatsächlichen lokalen Lebenswelt, also dem Quartier, zu aktivieren sei (Vgl. Kapitel 2). Hier werden also „positive Nachbarschaftseffekte“ sowie die Erschließung „endogener Potentiale“ erhofft (vgl. Kapitel 5.3.2). Diese Hoffnung ist selbstverständlich unabhängig von der Frage, ob das Quartier zusätzliche benachteiligende Effekte hat.

In Anbetracht der Tatsache, dass den angenommenen benachteiligenden Effekten von segregierten Quartieren aber doch ein großes Gewicht bei der Begründung der Notwendigkeit von Quartierspolitik eingeräumt wird, sollten zwei nahe liegende Unterstellungen hier nicht unerwähnt bleiben. Zum Einen ließe sich unterstellen, dass die Durchsetzungsfähigkeit der Programmidee Soziale Stadt in der politischen Diskussion zum Teil auf einen nahe liegenden und unmittelbar plausibel erscheinenden ökologischen Fehlschluss zurückzuführen ist. Vor allem vor dem Hintergrund von Medienberichten über „soziale Brennpunkte“ kann im politischen Kontext Handlungsdruck entstehen: „In diesen Quartieren häufen sich Probleme, deshalb sind diese Quartiere ein Problem, deshalb brauchen wir Quartierspolitik“ könnte eine Argumentation gewesen sein. Unbeachtet bleibt dabei, dass der eigentliche Ursprung vieler Probleme in einer zunehmenden sozialen Ungleichheit sowie zunehmender Armut liegen, die mit Quartierspolitik nicht bekämpft werden können.

In Bezug auf dieselbe Argumentation ließe sich auch unterstellen, dass sie bewusst vorgeschoben wird, um von den tiefer liegenden gesellschaftlichen Ursachen von Problemen abzulenken. Das Programm Soziale Stadt erhielte in diesem Lichte den Charakter eines „Trostpflasters“ für die Armen und Benachteiligten, denen es zumindest ein leicht verschönertes Wohnumfeld einbringen kann. Arbeitsplätze entstehen dadurch jedoch nicht.

Diese Überlegungen sollen allerdings der eigentlichen Evaluation des Programms nicht vorgreifen. Diese wird erst auf der Grundlage der folgenden Detailanalysen zu Problembeschreibung, Maßnahmenkatalogen und konkreten empirisch messbaren Umsetzungserfolgen möglich sein.

Literatur

Abels, Heinz 2001: Einführung in die Soziologie. Opladen: Westdeutscher Verlag

Armigeon, Klaus 2001: Soziale Ungleichheit. In: Nohlen, Dieter (Hg.): Kleines Lexikon der Politik. Bundeszentrale für politische Bildung: München, S. 458-461.

Arndt, Michael/Rogall, Holger 1987: Berliner Wohnungsbaugenossenschaften – Eine exemplarische Bestandsaufnahme. Berlin: Berlin Verlag

Bareis, Ellen/ Böhnisch, Tomke 2000: Zwei Frankfurter Stadtviertel: Ressource oder Falle. Geschichten über soziale Ausschließungsprozesse und deren alltägliche Bewältigung. In: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich. Heft 78, 20. Jg., Nr. 4, S. 57-68

Bartelheimer, Peter 2001: Sozialberichterstattung für die „Soziale Stadt“. Methodische Probleme und politische Möglichkeiten. Frankfurt a.M.: Campus Verlag GmbH

Becker, Heidede 1998: Leitbilder. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: Leske + Budrich, S. 123-135

Becker, Heidede/Franke, Thomas/Löhr, Rolf-Peter/Rösner, Verena 2002: Drei Jahre Programm soziale Stadt – Eine ermutigende Zwischenbilanz. In: Die soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik

Berger, Peter A. 2001: Klassenstruktur und soziale Schichtung. In: Joas, Hans (Hg.): Lehrbuch der Soziologie. Frankfurt a.M.: Campus Verlag GmbH, S. 223-224

Bernsdorf, Wilhelm (Hg.) 1972: Wörterbuch der Soziologie, Frankfurt a.M.: Fischer

Beste, Hubert 2000: Morphologie der Macht -Urbane Sicherheit und die Profitorientierung sozialer Kontrolle, Opladen: Leske + Budrich

BMVBW 2002: Die soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.)

Bourdieu, Pierre 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, R.

(Hg.): Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt. Sonderband 2. Göttingen: Otto Schwartz & Co., S. 183-198

Bourdieu, Pierre 2002: Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH

Buck, Nick 2001: Identifying Neighbourhood Effects on Social Exclusion. In: Urban Studies 38, S. 2251-2275.

Dangschat, Jens S. 1997: Entwicklung von Problemlagen als Herausforderung für die soziale Stadt. In: Hanesch, Walter (Hg.): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit. Opladen: Leske + Budrich, S. 77-108

Dangschat, Jens S. 2000a: Segregation. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: Leske + Budrich, S. 209-221

DIFU Endbericht 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik

Dorsch, Pamela/Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas/Siebert, Ingo 2001: The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration: The case of Berlin, Germany. Urbex Series, No. 11. Amsterdam: Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment

empirica – Qualitative Marktforschung 2003: Good Practice in Neubauquartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 9. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Esping-Andersen, G. 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Falk, Wilhelm 1994: Städtische Quartiere und Aufwertung – Wo ist Gentrification möglich? In: Stadtforschung aktuell. Basel: Birkheimer Verlag

Falk, Wilhelm 1998: Wohnen im Lebenslauf – Die Wirkungen der deutschen Wohnungspolitik. Amsterdam: GFK Verlag Fakultas

Franz, Peter 2000. Soziale Ungleichheit und Stadtentwicklung in ostdeutschen Städten. In: Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf (Hg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich, S. 160-173

- Friedrichs, Jürgen 1995: Stadtsoziologie. Opladen: Leske + Budrich
- Friedrichs, Jürgen 2000: IV Gruppenspezifische Ausprägungen sozialer Ungleichheit in Städten. Ethnische Segregation im Kontext allgemeiner Segregationsprozesse in der Stadt. In: Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf (Hg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich, S.174-196
- Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg 2000: Leben in benachteiligten Wohngebieten. Opladen: Leske + Budrich
- Froussler, Rolf 1994: Stadtviertel in der Krise – Innovative Ansätze zu einer integrativen Quartiersentwicklung in Europa. ILS Schriften 87, im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen
- Goldschmidt, Jürgen 2004: Sanierung und Stadtumbau. Handbuch des öffentlichen Baurechts. Kapitel C, Loseblattsammlung. München: C.H. Beck
- Grüber, Wolfram 1981: Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik – Der Wohnungssektor zwischen Sozialpolitik und Kapitalinteresse. Köln: Pahl Rugenstein Verlag
- Gugenbiehl, Hermann L. 1995: Milieus. In: Schäfers, Bernhard (Hg.): Grundbegriffe der Soziologie. Opladen: Leske + Budrich, S. 208-209
- Hamm, Bernd/Neumann, Ingo 1996: Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie. Opladen: Leske + Budrich
- Hamm, Bernd 2000: Nachbarschaft. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: Leske + Budrich, S. 173-182
- Harlander, Tilmann 1986: Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit- Ende des sozialen Wohnungsbaus. In: Glatzer, Wolfgang (Hg.) 1986: Wohnungsversorgung im Wohlfahrtsstaat. Frankfurt a.M.: Campus Verlag
- Harlander, Tilmann 2000: Leitbild soziale Mischung – Vom „empfehlenswerten Durcheinanderwohnen“ zu „Gated Communities“. In: Die Alte Stadt 2/2000. Stuttgart: Franz Steiner Verlag
- Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf 2000: Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich, S.141-173
- Häußermann, Hartmut 1999: Wohnen in Berlin – Die Entwicklung sozialräumlicher Strukturen. In: Süß, Rytlewski (Hg.) 1999: Berlin. Die Hauptstadt. Berlin: Nicolai
- Häußermann, Hartmut 2000: Die Krise der „sozialen Stadt“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B10-11/2000, S.13-21
- Häußermann, Hartmut 2001: Städte, Gemeinden und Urbanisierung. In: Joas, Hans (Hg.): Lehrbuch der Soziologie. Frankfurt a.M.: Campus Verlag GmbH, S. 505-532
- Häußermann, Hartmut/Neef, Rainer 1996: Stadtentwicklung in Ostdeutschland - Soziale und räumliche Tendenzen, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas 2000. Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990. Opladen: Leske + Budrich.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter 2000: Wohnverhältnisse und Ungleichheit. In: Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf: Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich, S. 120-140
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter 2001: Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jg., Heft 1, S.68-79
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter 2002: Die Mühen der Differenzierung. In: Löw, Martina (Hg.): Differenzierung des Städtischen. Opladen: Leske + Budrich, S. 29-67
- Herlyn, Ulfert 1990: Leben in der Stadt: Lebens- und Familienphasen in städtischen Räumen. Opladen: Leske + Budrich
- Herlyn, Ulfert 2000: Milieus. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: Leske + Budrich, S. 152-162
- Herlyn, Ulfert/Lakemann, Ulrich/Lettko, Barbara 1991: Armut und Milieu. Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag
- Hoffmann-Axthelm, Dieter 1993: Die dritte Stadt – Bausteine eines neuen Gründungsvertrages, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag
- Holl, Christian 2002: Soziale Stadt: ein politisches Programm in der Diskussion. In: Holl, Christian: Soziale

- Stadt – Eine Annäherung an einen Begriff. Stuttgart: DVA: Dt. Verl.-Anst.
- Hradil, Stefan 1999: Soziale Ungleichheit in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich
- Hunger, Bernd/Woffran Wallraff 1998: Konsolidierung auf halbem Wege. Ostdeutsche Großsiedlungen zwischen sozialem Umbruch und städtebaulicher Erneuerung. In: GDW (Hg.): Überforderte Nachbarschaften. Hamburg
- Jetter, Franz 1995: Wohnungsnot als Schlüsselproblem der Sicherung des sozialen Friedens in: WSI-Mitteilungen, Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung, Köln: Bund-Verlag, Heft 1/1995, S.12-22
- Joas, Hans (Hg.) 2001: Lehrbuch der Soziologie. Frankfurt a.M.: Campus Verlag GmbH
- Kapphan, Andreas 2002: Das arme Berlin. Sozialräumliche Polarisierung, Armutskonzentration und Ausgrenzung in den 1990er Jahren. Opladen: Leske + Budrich
- Kapphan, Andreas/Dorsch, Pamela/Siebert, Ingo 2002: Sozialräumliche Segregation in der Stadt. Literaturbericht. Deutsches Jugendinstitut (Hg.). München: Grafik + Druck GmbH
- Karrer, Dieter 2002: Der Kampf um Integration – Zur Logik ethnischer Beziehungen in einem sozial benachteiligten Stadtteil. Köln: Westdeustcher Verlag
- Keim, Rolf/Neef, Rainer 2000a: Ressourcen für das Leben im Problemquartier. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10-11, S. 30-40
- Keim, Rolf/Neef, Rainer 2000b: Ausgrenzung und Milieus: Über die Lebensbewältigung von Bewohnerinnen und Bewohnern städtischer Problemgebiete. In: Löw, Martina (Hg.): Differenzierung des Städtischen. Opladen: Leske + Budrich, S. 248-273
- Keller, Carsten 1999. Armut in der Stadt. Zur Segregation benachteiligter Gruppen in Deutschland. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Klein, Rolf 2002: Empowerment gegen Ausgrenzung – Die Politik der sozialen Stadt entdeckt das Quartier. In: Bukon, Wolf Dietrich/Yildiz, Erol, 2002: Der Umgang mit der Stadtgesellschaft. Opladen: Leske + Budrich
- Krätke, Stefan 1995: Stadt, Raum, Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Basel: Birkhäuser
- Kronauer, Martin 2000: Armut, Ausgrenzung, Unterklasse. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: Leske + Budrich, S. 13-27
- Kronauer, Martin 2002: Eine neue soziale Frage: Armut und Ausgrenzung in der Großstadt heute. In: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen: Leske + Budrich, S. 45-55
- Kronauer, Martin 2004: Quartiere der Armen: Hilfe gegen soziale Ausgrenzung oder zusätzliche Benachteiligung? Unveröffentlichtes Manuskript
- Krummacher, Michael/Kulbach, Roderich/Waltz, Viktoria/Wohlfahrt, Norbert 2003: Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderung für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit. Opladen: Leske + Budrich
- Leiß, Birgit 2001: Gleiche Chancen? In: MieterMagazin 12/2001: Berliner Mieterverein (Hg.)
- Lütke, Olaf 2001: Chancen für Genossenschaften im Zuge der Privatisierung; Münster'sche Schriften zur Kooperation, Band 49, Münster: Shaker Verlag
- MieterMagazin10/2001: 10 Fragen an die Parteien, Berliner Mieterverein (Hg.)
- Musterd, Sako/Murie, Alan (eds.) 2002: The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration: Final Report. Urbex Series, No. 22. Amsterdam: Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment.
- Musterd, Sako/Murie, Alan (eds.) 2002: The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration: A comparative report on social exclusion and integration in neighbourhoods in eleven cities in six European countries. Urbex Series, No. 20. Amsterdam: Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment.
- Nitsche, Sybille 2002: Bessere Chancen für alle Kinder. In: Berliner Morgenpost 31.5.2002, Berlin: Springer Verlag
- Polányi, Karl 1944: The Great Transformation. New York: Rinehart.
- Ronneberger, Klaus 2002: Die Sprengkraft des Sozialen – Die Deutsche Stadt: sicher und sauber statt sozial. In: Holl, Christian (Hg.): Soziale Stadt – Ein politisches

Programm in der Diskussion. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt

Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian 1986: Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Sarkassian, Wendy 1975: The Idea of Social Mix in Town Planning. In: Urban Studies 1976 (13), S. 231-246

SED 1979: DDR – Gesellschaft, Staat, Bürger. Berlin, S. 142

Sidler, Nikolaus 1999: Problemsoziologie. Freiburg: Lambertus Verlag

Simons, Gustav 1912: Die deutsche Gartenstadt – Ihr Wesen und ihre heutigen Typen. Wittenberg: A. Ziemsen Verlag

Spiegel, Erika 2000: Dichte. In: Hartmut Häußermann (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: Leske + Budrich, S. 39-47

Spiegel, Erika 2001: Soziale Stabilisierung durch soziale Mischung. In: vhw Forum Wohneigentum 2/2001, S. 75-80

Spitthörer, Maria 2003: Integration oder Segregation – Öffentliche Räume und Ihre Besucher in Kassel-Nordstadt. In: Was ist los mit den öffentlichen Räumen? Dortmund: Vertrieb für Bau und Planungsliteratur

Stadtrat (Hg.) 2000: Umkämpfte Räume. Berlin: Verlag Libertäre Assoziation

Strohmeyer, Klaus 2000: James Hobrecht und die Modernisierung der Stadt. Potsdam: Verlag für Berlin-Brandenburg

Thomsen, Jan/Kopietz, Andreas 2004: Die Problemkiese liegen im Westen. In: Berliner Zeitung 13.1.2004. Berlin: Gruner und Jahr Verlag

Universal Lexikon 1975. Köln: Alpha Verlag

Voye, Liliane 1991: Das Stadtzentrum: Ort sozialer Begegnung oder sozialer Ausgrenzung? In: Marahrens, Walter et al.: Stadt und Umbruch. Aspekte einer europäischen Stadtpolitik. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag, S. 175-187

Walther, Uwe-Jens (Hg.) 2002: Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten

Lösungen. In: Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen: Leske + Budrich, S.23-43

Online Quellen:

Bartscherer, Lara/Leue, Gerald 2003: Die Neuen Alten: <http://www.newsletter.stadt2030.de/blick10.shtml> (07.02.04)

BBA (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen) 2002: Von Bussen, Tests und Quoten: <http://www.turkischweb.com/D-Kndrgrtn/seite5.htm> (07.02.2004)

BmVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen) 1990: Deutsche Wohnungspolitik nach 1945: <http://www.bmvbw.de/bmvbw-.403.7689/.htm> (07.02.2004)

BmVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen) 2003: Wohngeld ab 2002: <http://www.bmvbw.de/bmvbw-.302.6872/.htm> (07.02.2004)

Destatis 2003: Statistisches Bundesamt Deutschland: http://www.destatis.de/themen/d/thm_bauen.htm (07.02.2004)

FDP Grundsatzpapier 1997, Wiesbaden: <http://www.fdp-bundesverband.de/grundsatzliches/wiesbaden.phtml> (07.02.2004)

Löhr, Rolf-Peter 2002: Die Stabilisierung von Stadtquartieren. In: Soziale Stadt: Arbeitspapiere Band 6: <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band6> (07.02.2004)

PDS Parteiprogramm 2003: Chemnitz: <http://www.pds-online.de/programm/programm2003/index.htm> (07.02.2004)

Planwerk Innenstadt Berlin 1999: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/planwerke/de/planwerk_innenstadt/einleitung (07.02.2004)

SPD-Berlin Soziale Stadt, 2003: <http://www.berlin.spd.de/servlet/PB/menu/1006722/index.html> (07.02.2004)

<http://www.boxhagenerplatz.de> (06/2003)

<http://www.difu.de> (05/2003)

<http://www.pankstrasse-quartier.de> (06/2003)

<http://www.quartiersmanagement-berlin.de> (06/2003)

<http://www.sozialestadt.de> (05/2003)

<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/endbericht/1.1.phtml> (11/2003)

Quelle Abbildungen:

Abbildung 5.1

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 06/2003;

www.berlin.de

(www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/boxhagener/index.shtml)

Abbildung 5.2

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 06/2003;

www.berlin.de

(www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/pankstrasse/index.shtml)

Anhang 5.1 A

Fragebogen Pankstraße/Reinickendorferstraße:

(Der folgende Fragebogen entspricht inhaltlich dem Fragebogen zum Boxhagener Platz, so dass dieser hier nicht mehr separat aufgeführt wird.)



Humboldt-Universität zu Berlin – Fragebogen zur Problemwahrnehmung der Bewohner im Kiez Pankstraße/ Reinickendorfer Straße

August/ September 2003

Fragebogen

Im Rahmen eines studentischen Projektes an der Humboldt-Universität Berlin wollen wir mit diesem Fragebogen herausfinden, wie die im Kiez Pankstr./ Reinickendorferstr. lebenden und arbeitenden Bewohner ihr Quartier beurteilen. Ihre Antworten helfen uns dabei eine erste Bewertung des Bund-Länder-Programms ‚Soziale Stadt‘ machen zu können. Wir danken Ihnen für Ihre Hilfe. Alle Angaben bleiben selbstverständlich anonym.

A. Einführung:

1) Wohnen Sie im Quartier Pankstraße/ Reinickendorferstraße? (siehe Skizze auf Seite 4)

ja nein (weiter mit Frage 8)

2) Seit wann wohnen Sie in diesem Quartier? (Jahr angeben, z.B. 1950): _____

B. Wohnzufriedenheit

3) Wohnen Sie gerne hier?

- ja nein (weiter mit Frage 5)

4) Warum wohnen Sie gerne in diesem Quartier? (Mehrfachnennung möglich)

- gute Einkaufsmöglichkeiten nette Atmosphäre
 schöne Wohnungen Familie wohnt hier
 günstige Miete Bekannte/ Freunde wohnen hier
 gute Freizeitmöglichkeiten gute Verkehrsanbindung

Sonstiges: _____

5) Würden Sie Freunden/ Bekannten empfehlen, hier zu leben?

- ja nein

6) Möchten Sie hier länger wohnen bleiben?

- ja nein

7) Unter welchen Umständen würden Sie das Quartier verlassen?

- besserer Verdienst Geburt eines Kindes Einschulung meines Kindes
 Sonstiges: _____

8) Gefällt Ihren Bekannten/Verwandten das Quartier?

- ja nein teils/teils

C. Wahrnehmung

9) Wie würden Sie dieses Quartier beschreiben? (Mehrfachnennung möglich)

- idyllisch grün lebendig dreckig
 attraktiv unattraktiv laut gefährlich
 Sonstiges: _____

10) Auf einer Skala von sehr problematisch bis unproblematisch, welche der unten aufgeführten Begriffe empfinden Sie als ein Problem in diesem Kiez und wie stark ist dieses Problem in Ihren Augen?

	sehr problematisch	Problematisch	weiß nicht	weniger problematisch	unproble- matisch
Schmutz/ Dreck	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bauliche Mängel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lärm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unterschiedliche Kulturen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vandalismus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedrohung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zu wenige Spielplätze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zu wenige Grünflächen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11) Fühlen Sie sich in diesem Kiez sicher?

- ja nein nur zu bestimmten Tageszeiten nicht:
 - Morgens
 - Mittags
 - Abends
 - Nachts

D. Angaben zur Person

12) Geschlecht: männlich weiblich

13) Alter: unter 18 18-25 26-35
 36-50 51-65 66 und älter

14) Haushaltsgröße (Anzahl der Personen): _____

15) Davon Kinder: _____

16) Familienstand:

ledig eheliche Gemeinschaft eheliche Gemeinschaft & Kind/er
 verheiratet verheiratet & Kind/er allein erziehend

17) Sind Sie berufstätig?

ja (weiter mit Frage 19) nein

18) Wenn Sie nicht berufstätig sind, sind Sie?

Azubi/ Schüler/-in Student/-in
 Hausfrau/ Hausmann Pensionär

19) Welche Staatsbürgerschaft haben Sie?

Deutsch nicht Deutsch Staatenlos

20) In welchem Land wurden Sie geboren?

in Deutschland in einem anderen Land _____

Anhang 5.1 B

Interviewleitfaden: Bezirksamt

Gesprächseinleitung:

Vielen Dank, dass Sie sich für dieses Interview Zeit genommen haben.

Wir führen dieses Interview im Rahmen einer Evaluation des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ durch. Unser Teil des Projekts bezieht sich auf die Problemwahrnehmung der Gewerbetreibenden, der Bevölkerung und seitens der damit befassten öffentlichen Stellen (Polizei, Bezirksamt) im Quartier. Ihre Aussagen helfen uns, besser zu verstehen, wie die Probleme dieses Quartiers von außen wahrgenommen werden. Selbstverständlich werden wir Ihre Angaben vertraulich behandeln.

Fragen:

- Arbeiten Sie mit dem Quartiersmanagement des Gebiets zusammen?
 - Wie sieht konkret ihre Arbeit aus?

- Wo liegen ihrer Ansicht nach die Hauptprobleme im Kiez/Gebiet?
 - Unterscheiden sich die Probleme im Kiez von den Problemen im restlichen Bezirk?
 - Gibt es ein Problembereich der herausragt (größer ist)?

- Hat es seit dem es das Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘ und das Quartiermanagement gibt, Veränderungen (pos. und neg.) gegeben? Wenn ja, in welcher Hinsicht?
 - Lassen sich Veränderungen anhand statistischer Daten belegen?
 - Arbeitslosenrate gesunken
 - Verbesserung der Infrastruktur
 - Stabilisierung der Anwohnerstruktur
 - Anzahl der Insolvenzen

- Wo liegen Ihrer Ansicht nach die Stärken des Gebiets?

- Arbeiten sie mit ansässigen Unternehmen und dem Gewerbe zusammen? Wenn ja, wie sieht diese Zusammenarbeit aus?
 - Hat sich ihrer Meinung nach Veränderungen in der Gewerbestruktur und der Gewerbevielfalt gegeben? Wenn ja welche?

- Denken Sie, dass der Ansatz des Programmes Soziale Stadt gut geeignet ist Veränderungen zu bewirken?
 - Sehen Sie Probleme im Bezug auf die Umsetzung des Programms? (z.B. Umsetzung, Koordination)

Vielen Dank für die Beantwortung dieser Fragen. Würden Sie bitte noch kurz einige Angaben zu Ihrer Person machen (Standarddemographische Angaben).

Anhang 5.1 C

Interviewleitfaden: Polizei

Gesprächseinleitung:

Vielen Dank, dass Sie sich für dieses Interview Zeit genommen haben.

Dieses Interview findet im Rahmen einer Evaluation des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt statt. Unser Teil des Projekts bezieht sich auf die Problemwahrnehmung der Gewerbe-treibenden in dem Gebiet. Ihre Aussagen helfen uns bei der Außenwahrnehmung der Probleme dieses Quartiers. Selbstverständlich werden Ihre Angaben vertraulich behandelt.

Fragen:

- Schätzen Sie die Kriminalitätsrate im Quartier ein. Eventuell haben Sie Statistiken, die Sie uns zur Verfügung stellen könnten?
- Welche Art von Kriminalität taucht besonders häufig im Quartier auf?
- Finden in diesem Quartier des öfteren Demonstrationen als Ausdruck der Unzufriedenheit mit dem Zustand des Kiezes statt?
 - Wenn ja, wie oft?
- Arbeiten Sie mit dem Quartiersmanagement des Gebiets zusammen?
 - Wenn ja, in welcher Hinsicht?
- Hat es seit dem es das Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘ und das Quartiermanagement gibt, Veränderungen (pos. und neg.) gegeben?
 - Wenn ja, in welcher Hinsicht?
 - Weniger Einsätze.
 - Soziale Mischung stärker.
- Abgesehen von der Kriminalität, wo sehen Sie weitere Probleme im Kiez?
- Wo liegen Ihrer Ansicht nach die Stärken des Gebiets?

Vielen Dank für die Beantwortung dieser Fragen. Würden Sie bitte noch kurz einige Angaben zu Ihrer Person machen (Standarddemographische Angaben).

Anhang 5.1 D

Interviewleitfaden: Gewerbe

Gesprächseinleitung

Vielen Dank, dass Sie sich für dieses Interview Zeit genommen haben.

Dieses Interview findet im Rahmen einer Evaluation des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt statt. Unser Teil des Projekts bezieht sich auf die Problemwahrnehmung der Gewerbetreibenden in diesem Quartier. Selbstverständlich werden Ihre Angaben vertraulich behandelt.

Fragen

- Wann ist Ihr Laden eröffnet worden?
- Wieso haben Sie hier im Kiez Ihren Laden eröffnet? (nur bei Eröffnung nach 1999)
 - Wohnen Sie auch hier im Quartier?
- Fühlen Sie sich sicher hier im Kiez? Ist bei Ihnen schon einmal eingebrochen worden?
- Es gibt ja in diesem Quartier ein Stadtteilbüro (Quartiermanagement). Arbeiten Sie mit diesem zusammen?
 - Wenn ja, inwiefern?
 - Wenn ja, ist diese Zusammenarbeit positiv?
- Finden Sie, dass es in diesem Kiez in den letzten 3 Jahren Veränderungen gegeben hat?
 - Wenn ja welche?
- Wie schätzen Sie die Ladenvielfalt im Kiez ein?
- Wo liegen Ihrer Ansicht nach die Probleme im Kiez?
- Wo liegen Ihrer Ansicht nach die Stärken im Kiez?
- Wie sehen Sie die wirtschaftliche Entwicklung allgemein im Kiez?
 - Eher positiv oder eher negativ?
- Wie sehen Sie die wirtschaftliche Entwicklung speziell für Ihr Geschäft?
 - Eher positiv oder eher negativ?

Vielen Dank für die Beantwortung dieser Fragen. Würden Sie bitte noch kurz einige Angaben zu Ihrer Person machen (Standarddemographische Angaben).

Anhang 5.3

Tabelle 5.9

	Amsterdam: Landlust	Amsterdam: Osdorp-Midden	Rotterdam: Tarwewijk	Rotterdam: Hoogvliet-Nord	Berlin: Neukölln	Berlin: Marzahn	Hamburg: St. Pauli	Hamburg: Mummelmannsberg	Brussels: Marollen	Brussels: Beizegem	Antwerp: Dam	Antwerp: Silvertop	Paris: La Corneuve	Paris: Montreuil	London: Ethelred Estate	London: Clapham Park	Birmingham: Sparkbrook	Birmingham: Pool Farm	Milan: Baggio	Milan: Ponte Lambro	Naples: Quartieri Spanoli	Naples: Scampia	
National: Welfare State																							
Type: Liberal, Corporate, Socialdemocratic (L, C, S)	S	S	S	S	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Are benefits generous?	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Are benefits inclusive? (are all 3 groups treated the same)	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	N
Is there a Working Poor?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Is there regulation of the national economy /national collective wages agreement)	Y	Y	Y	Y											N	N	N	N					
Do significant numbers of people leave the educational system without qualifications	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	N
Does your welfare state restrict residential mobility	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Does the national budget fund area based policies?	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	N

Quelle: Musterd/Murie 2002: 83

Tabelle 5.10

	Amsterdam: Landlust	Amsterdam: Osdorp-Midden	Rotterdam: Tarwewijk	Rotterdam: Hoogvliet-Nord	Berlin: Neukölln	Berlin: Marzahn	Hamburg: St. Pauli	Hamburg: Mummelnsberg	Brussels: Marollen	Brussels: Beizegem	Antwerp: Dam	Antwerp: Silvertop	Paris: La Corneuve	Paris: Montreuil	London: Ethelred Estate	London: Clapham Park	Birmingham: Sparkbrook	Birmingham: Pool Farm	Milan: Baggio	Milan: Ponte Lambro	Naples: Quartieri Spanoli	Naples: Scampia	
Metropolitan Influences																							
Economic base: Services or Manufacturing (S, M)	S	S	M	M	S	S	M	M	S	S	M	M	S	S	S	S	M	M	S	S	M	M	
Is the economy booming or struggling (B, S)	B	B	S	S	S	S	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	S	S	B	B	S	S	
Is the population of the city growing?	Y	Y	N	N	Y	Y							Y	Y	Y	Y	N	N					
Are the services provided by the city in decline?	N	N	N	N	N	N	N	N							Y	Y	Y	Y					
Does the public transport system prevent spatial mismatches?	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	Y	Y	N	N	
Does the metropolitan or city budget fund area based policies?	Y	Y	Y	Y					N	N					Y	Y	Y	Y					

Quelle: Musterd/Murie 2002: 84

Tabelle 5.11

	Amsterdam: Landlust	Amsterdam: Osdorp-Midden	Rotterdam: Tarwewijk	Rotterdam: Hoogvliet-Nord	Berlin: Neukölln	Berlin: Marzahn	Hamburg: St. Pauli	Hamburg: Mummelnsberg	Brussels: Marollen	Brussels: Beizegem	Antwerp: Dam	Antwerp: Silvertop	Paris: La Corneuve	Paris: Montreuil	London: Ethelred Estate	London: Clapham Park	Birmingham: Sparkbrook	Birmingham: Pool Farm	Milan: Baggio	Milan: Ponte Lambro	Naples: Quartieri Spanoli	Naples: Scampia	
Neighbourhood Dynamics (a)																							
Has the standing of the neighbourhood fallen, not changed or risen (F, N, R)	N	F	F	F	F	N	R	F	R	F	F	F	F	F	F	F	N	F	N	N	R	F	
Is the neighbourhood Inner or Outer City	I	O	I	O	I	O	I	O	I	O	I	O	I	O	I	I	I	O	I	I	I	O	
Is there predominantly public housing or not (P, N)	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	P	P	N	P	N	N	N	P	
Are there a range of voluntary and private sector neighbourhood services?	Y	N	Y	N	Y	N	Y	N	Y	N	Y	N	Y	N	N	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	
Is almost all of the housing unpopular?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	N	Y	
Is the neighbourhood in transition (high turnover)?	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	N	Y	N	N	Y	Y	N	Y	N	N	N	Y	
Is there a thick infrastructure of community facilities?	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	N	N	N	

Quelle: Musterd/Murie 2002: 85

Tabelle 5.12

	Amsterdam: Landlust	Amsterdam: Osdorp-Midden	Rotterdam: Tarwewijk	Rotterdam: Hoogvliet-Nord	Berlin: Neukölln	Berlin: Marzahn	Hamburg: St. Pauli	Hamburg: Mummelmannsberg	Brussels: Marollen	Brussels: Beizegem	Antwerp: Dam	Antwerp: Silvertop	Paris: La Corneuve	Paris: Montreuil	London: Ethelred Estate	London: Clapham Park	Birmingham: Sparkbrook	Birmingham: Pool Farm	Milan: Baggio	Milan: Ponte Lambro	Naples: Quartieri Spanoli	Naples: Scampia	
Neighbourhood Dynamics (b)																							
Are local networks becoming stronger or weaker? (S, W)	W	W	W	W	W	W	W	W	W	W	W	W	W	W	W	W	S	W	W	W	W	W	W
Is the neighbourhood culturally homogeneous or diverse ((H, D) ?	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	H	D	D	H	D	D
Has unemployment risen in the last ten years?	N	N	N	N	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	N	N	N	N	Y	Y	
Is the political support for the neighbourhood strong or weak? (S, W)	S	S	S	S	W	W	W	S	W	W	W	W	W	W	W	W	S	W	W	W	W	W	
Are there other major influences on neighbourhood change (see next page)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	

- 2 Big restructuring plans
- 4 Demolition plans
- 5 Economic impact of German Unification Process
- 6 Ibid
- 16 Sucession of major policy initiatives
- 17 Only recent inclusion in New Deal policy
- 22 Huge demolition

Quelle: Musterd/Murie 2002: 86

6. Neue Instrumente und Maßnahmen im Programm

Uli Bahr, Steffen Engelke, Janina Galvagni, Katrin Kleinhans, Daniel Kovács, Robert Kühr, Ralf Metal, Mario Münster, Lisa Ruhrort, Nina Runde, Florian Schalke, Michael Schaub, Antje Schmücker, Christiane Scholz, Eva Tietze, Verena Unbehaun

6.1	Integriertes Handlungskonzept - Grundlagen und Umsetzungspraxis	142
6.1.1	Bedarf neuer Instrumente und Neuorientierung.....	142
6.1.1.1	Anforderungen und Elemente des IHK	143
6.1.1.2	Vernetzungsstrukturen – Ebenen und Akteure.....	144
6.1.1.3	IHK in der Praxis oder Erstellung eines IHK.....	145
6.1.1.4	Ressourcenbündelung.....	145
6.1.2	Das „Neue Steuerungsmodell“	146
6.1.2.1	Der Zusammenhang zwischen „Neuem Steuerungsmodell“ und dem Programm ?.....	146
6.1.2.2	Die Wechselwirkung	147
6.1.3	Empirie	147
6.1.4	Erfolge bei der Umsetzung	148
6.1.5	Probleme bei der Umsetzung.....	148
6.1.6	Fazit	149
6.2	Partizipation und Empowerment	150
6.2.1	Einleitung.....	150
6.2.2	Programmziele der Bürgerbeteiligung	150
6.2.3	Sozialkapitalkonzept – wissenschaftlicher Hintergrund der politischen Zielvorstellungen	151
6.2.4	Empowerment.....	153
6.2.4.1	Aktivierung und Beteiligung – Schlüsselinstrumente im Rahmen des „Empowerments“ der Sozialen Stadt	154
6.2.5	Das Quartiersmanagement – Schlüsselinstrument der Bewohneraktivierung und –partizipation.....	155
6.2.6	Forschungsdesign.....	155
6.2.7	Merkmale der Quartiere und Strategien der Quartiersmanager	156
6.2.8	Fazit	162
6.3	Die Schule als Focus der Quartiersentwicklung	163
6.3.1	Stigmatisierung von Schulen	163
6.3.2	Wirkung der Elternhäuser auf die Schule.....	165

6.3.3	Überstrapazierung der Ressourcen	167
6.3.4	Kollektive Sozialisation	168
6.3.5	Die Schule kann positiv auf die Schüler einwirken	169
6.3.6	Die Schule kann positiv auf den Kiez wirken	170
6.3.7	Zusammenarbeit von Schulen und Quartiersmanagements	172
6.3.8	Fazit.....	173
6.4	Zusammenarbeit mit nicht-öffentlichen Akteuren	174
6.4.1	Transforming Governance – Alte Städte, neue Aufgaben	174
6.4.2	Partnerschaften im Bereich „collective action“	175
6.4.3	Lokale Ökonomie	176
6.4.3.1	Lokale Ökonomie im Programm Soziale Stadt	176
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	177
6.4.5	Private Investoren im Programm.....	177
6.4.6	Empirie	177
6.4.7	Resumée	181
6.5	Fazit.....	182
	Literatur	184
	Anhang	187

6. Neue Instrumente und Maßnahmen im Programm Soziale Stadt

In den folgenden Kapiteln wird eine genauere Betrachtung einiger ausgewählter Instrumente des Programms Soziale Stadt vorgenommen. Beginnend mit dem Kapitel 6.1 „Das Integrierte Handlungskonzept“, welches als ein wichtiges Steuerungs- und Koordinierungsinstrument angesehen wird, gehen wir dann im Kapitel 6.2 „Partizipation und Empowerment“ dazu über, Maßnahmen und Instrumente zur Bewohnerbeteiligung zu untersuchen. Bei der sich daran anschließenden Ausarbeitung in Kapitel 6.3 „Die Schule als Focus der Quartiersentwicklung“, stehen die so genannten „Nachbarschaftseffekte“ im Fokus der Analyse. Am Beispiel von Schulen werden mögliche Einflüsse des Quartiers auf die Wohnbevölkerung erkannt und auf deren Folgen für die Programmumsetzung eingegangen. Kapitel 6.4 „Kooperation mit nicht-öffentlichen Trägern“ bildet mit der Analyse einer besonderen Form der Partizipation von Akteuren den Abschluss. Durch die Verarbeitung selbst durchgeführter empirischer Umfragen sowie dem Heranziehen bereits bestehender Datensätze zu den jeweiligen Themen, soll ein Überblick zum Umsetzungsstand wichtiger Programmbausteine erreicht werden. Angesprochen werden hierbei Entwicklungen im Programmverlauf, auftretende Anwendungsprobleme der Instrumente sowie positive und negative Erfahrungen bei der Planung und Umsetzung von Einzelmaßnahmen. Zusätzlich wird versucht, Prognosen über die zukünftige Bedeutung und Entwicklung der untersuchten Instrumente und Maßnahmen abzugeben.

6.1 Integriertes Handlungskonzept - Grundlagen und Umsetzungspraxis

6.1.1 Bedarf neuer Instrumente und Neuorientierung

„Auch hierzulande haben die Erweiterung des Aufgabenspektrums, gewandelte Handlungserfordernisse, vor allem aber die Erkenntnis, dass Sanierungsziele auch nach Aufhebung des besonderen Stadtbaurechts gesichert werden müssen ('Nachsorge') und dass in vielen Bereichen präventiv angesetzt werden muss ('Vorsorge'), dazu beigetragen, dass Stadterneuerung nicht mehr als zeitlich begrenzte, sondern als eine dauerhafte Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden verstanden wird“

(Becker u.a.:1998: 10).

Mit dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt reagierte die Politik auf die veränderten Rahmenbedingungen in den Städten. Um die komplizierten, sich teilweise überlagernden Probleme in benachteiligten Wohnquar-

tieren lösen zu können, sind integrative Handlungsansätze notwendig, die Förderung rein baulicher Maßnahmen reicht nicht mehr aus. Die neuen Strategien müssen über die klassische Städtebauförderung mit ihrem primär baulichen Ansatz hinausgehen. Die Abkehr von rein städtebaulichen Maßnahmen führte zur Entwicklung von umfassenderen Konzepten und geht mit einem grundlegenden Wandel im politischen Verständnis von Stadtentwicklung einher (zur Entwicklung in anderen europäischen Ländern siehe Kapitel 4).

„Der wesentliche Unterschied liegt [...] darin, dass die baulich/städtebaulichen Aufgaben gleichberechtigt neben anderen Fachbelangen wie Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik und Ökologie stehen“ (Zeitschrift der Bayerischen Staatsbauverwaltung für Hochbau, Städtebau, Wohnungsbau, Straßen und Brückenbau, Sonderdruck 9/99: 4).

Erkennbar wird diese Umorientierung z.B. in den von Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung, welche jährlich erarbeitet und verabschiedet werden. Hier heißt es:

„Die Probleme der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind mit einem integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik anzugehen. [...] Maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen. Das Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht) soll zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen“ (Verwaltungsvereinbarung 2002, Artikel 2, Abs. 6).

Ganzheitliche Aufwertungsstrategie bedeutet zunächst, dass neben bekannten investiven Praktiken der Stadtentwicklung nun auch verstärkt nicht-investive Maßnahmen in die Planung mit einbezogen werden.

Nicht-investive Maßnahmen sind sozial-, beschäftigungs-, bildungs-, umwelt- oder kulturpolitische Initiativen. Um diese Maßnahmen "aus einer Hand" zu kombinieren und zu integrieren, bedarf es der Verzahnung der unterschiedlichen Politikfelder.

Dazu zählen insbesondere:

- Wohnungswesen und Wohnungsbauförderung
- Verkehr
- Arbeits- und Ausbildungsförderung
- Sicherheit
- Frauen
- Familien- und Jugendhilfe
- Wirtschaft
- Umwelt
- Kultur und Freizeit (vgl. Döhne/Walter 1999)

Die Formulierung „ganzheitlich“ bedeutet ebenfalls, dass trotz der gebietsbezogenen Problemlagen bei der Ausarbeitung des Konzepts der gesamtstädtische Bezug nicht verloren gehen darf. Das Gebiet muss weiterhin seiner Funktion als Wohnort, Geschäftsstadtteil, u.ä. gerecht werden.

Dabei soll nicht an einem vermeintlichen „Idealstadtteil“ orientiert werden, vielmehr soll die Machbarkeit der Maßnahmen und die vorhandenen Nutzungsstrukturen im Vordergrund stehen (vgl. Kapphan u.a. 2002: 43).

In diesem Zusammenhang wird im Folgenden nicht nur auf die geforderte Vernetzung von Politikfeldern eingegangen, sondern insbesondere auch die Reformorientierung auf Verwaltungsseite dargestellt. Koordinierung und Vernetzung zwingen die Verwaltungen, neue Formen der Kooperation zu suchen. Zu diesem Zweck wird der Reformansatz des „Neuen Steuerungsmodells“ kurz vorgestellt. Dieser soll die durch die Übernahme betriebswirtschaftlicher Organisationskonzepte sowie Wettbewerbsorientierung ebenfalls zur Modernisierung administrativer Handlungsstrukturen beitragen (vgl. Alisch 2002: 64). Zur Verdeutlichung wird hierzu der Zusammenhang von integrierten Handlungskonzepten und dem „Neuen Steuerungsmodell“ aufgezeigt.

6.1.1.1 Anforderungen und Elemente des IHK

Ansätze zur Lösung des in den vorigen Kapiteln geschilderten Problemdrucks und die daraus folgende Neuorientierung finden sich im Programm Soziale Stadt als Integriertes Handlungskonzept (IHK) wieder. Das integrierte Handlungskonzept kann als das grundlegende Element des Programms betrachtet werden. Zur Programmumsetzung ist es bundesweit als wichtigstes Steuerungs- und Koordinierungsinstrument anerkannt. Seine strategische Bedeutung erhält es durch den gebündelten und zielgenauen Einsatz aller verfügbaren

Ressourcen. Neue Formen des Zusammenwirkens von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren zum Erreichen gemeinsamer Ziele sollen entwickelt werden. Der gesamtheitliche Anspruch des Instruments drückt sich also auch durch die Akquirierung neuer Akteure aus. Das integrierte Handlungskonzept bietet allen Akteuren einen Handlungs- und Orientierungsrahmen. Da ein starres Gerüst von Handlungsvorschriften und Maßnahmen nur hinderlich wäre, ist das Konzept idealtypischerweise prozesshaft entwickelt und problemorientiert.

In diesem konzeptionellen Rahmen bleibt den Ländern und Kommunen viel Spielraum für die Entwicklung ihrer Projekte zur Bekämpfung von sozialräumlichen Disparitäten. Die einzelnen Städte sollen jeweils maßgeschneiderte Konzepte entwickeln, da die Umsetzung des Programms „eher informelle als verregelte, eher unkonventionelle als traditionelle, eher experimentelle als routinisierte Verfahrensweisen“ (Becker/Löhr 2000: 22) erfordert.

Trotz der offen formulierten Ansprüche und Aufgaben werden vom DIFU folgende Elemente bei der Ausarbeitung des Konzepts als sinnvoll erachtet. Sie bilden die notwendige Basis und sichern den leistungsfähigen Einsatz dieses neuen Instrumentariums.

Zunächst einmal basiert ein Integriertes Handlungskonzept auf einer vorbereitenden Untersuchung, in der die Probleme und Defizite des Gebietes genau benannt sind. Dies wird auch in Relation zur gesamten Stadt gesetzt, um so zu belegen, weshalb hier besonderer Bedarf besteht. Hierbei soll der Blick nicht nur auf Defizite und Probleme gelenkt werden, sondern auch die Eigenkräfte und Chancen des Gebietes für eine Erneuerung aufgezeigt werden. Dies können z.B. bürgerschaftliches Engagement, bestehende Vernetzungen von Institutionen sein, aber auch die Nutzung von Brachflächen.

Darauf aufbauend soll eine Analyse der gesamtstädtischen Bedeutung und Funktion des Gebietes erfolgen (Struktur-, Problem- und Potenzialanalyse). Die Auswahl eines bestimmten Quartiers muss begründet und das Gebiet abgegrenzt werden. Bereits vorliegende Handlungsprogramme und Einzelmaßnahmen wie z.B. städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen oder Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sollen mit einbezogen werden. Dabei sollen Wohnumfeldmaßnahmen und Stadtteilinitiativen zur Verbesserungen der sozialen Infrastruktur beitragen. Das Handlungsfeld der Leitlinien und Entwicklungsziele beinhaltet die Formulierung eines Leitbildes, womit sowohl zentrale Leit- und Oberziele gemeint sind, als auch spezifische Entwicklungsziele für die einzelnen Handlungsfelder. Diese Ziele sollen untereinander vernetzt und in die gesamtstädtische Entwicklungspolitik mit einbezogen werden. Besonders wichtig ist hierbei die Einbindung der Quartiersbevölkerung und der Stadt-

teilakteure. Dazu müssen allerdings Maßnahmen zur Bewohneraktivierung und -beteiligung im Rahmen der Erarbeitung, Umsetzung und Fortschreibung des Handlungskonzepts ergriffen werden. In dem Handlungskonzept sind die diversen Handlungsfelder aufgeführt, für die in der vorbereitenden Untersuchung Mängel und Probleme benannt worden sind. Diese müssen bearbeitet werden. Neben den aufgestellten Zielen und den erforderlichen Maßnahmen und Projekten müssen die Träger, die Beteiligten, die Zielgruppen und ein Zeitrahmen angegeben werden. Für das gesamte Konzept soll eine Kosten- und Finanzierungsübersicht für alle Maßnahmen und Projekte mit geschätzten Gesamtkosten, Anteil kommunaler Mittel, Anteil privater Mittel, Anteil vorgesehener Fördermittel des Landes, des Bundes und der EU ausgearbeitet werden (vgl. Becker u.a. 2001).

Dieses Konzept liegt zu Beginn in Umrissen vor und wird laufend konkretisiert (Fortschreibung), ggf. auch erweitert und ergänzt. Hierbei spielen die örtlichen Akteure eine wichtige Rolle. An diesem Prozess sind sowohl die Quartiersbevölkerung, nicht-öffentliche Akteure, als auch das Quartiersmanagement beteiligt. Integriert ist so ein Konzept insofern, als die Ziele und Vorhaben sowie ihre Auswirkungen aufeinander abgestimmt sind. Integration ist vor allem deshalb erforderlich, weil ein so weitgespanntes Konzept nur mit vielen verschiedenen Akteuren umzusetzen ist. Nahezu alle Dezernate bzw. Ämter der städtischen Verwaltung müssen dabei mitwirken. Im Bereich der Organisation, des Managements und der Projektsteuerung sind Organisationsformen innerhalb der Verwaltung ressort- und ämterübergreifend abzustimmen. Die Organisations- und Managementstrukturen der Verwaltungsebene, in intermediären Bereichen und der Quartiersebene (Quartiermanagement) sollen vernetzt werden. Maßnahmen zum Controlling der Umsetzung des integrierten Handlungskonzepts sollen erarbeitet werden. Durch die fortlaufende Aktualisierung und Konkretisierung der hier angesprochenen Grundelemente, kann die Entwicklung einer Sozialen Stadt als ein „lernendes System mit lernenden Akteuren“ bezeichnet werden. Eine qualifizierte externe Begleitung ist erforderlich, wobei sich alle Akteure einer solchen auswertenden Beratung stellen müssen. Hierzu dienen Monitoring und Evaluierung als wichtige Begleit- und Frühwarninstrumente.

Typische Maßnahmen und Haupteinsatzbereiche der Fördermittel sind quartiersbezogene Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung, Beschäftigungsförderung auf lokaler Ebene, Gebäudeinstandsetzung und Modernisierung, Verbesserung der sozialen Infrastruktur und lokaler Einrichtungen, die Imageförderung des Gebietes sowie der Aufbau intermediärer Instanzen wie z.B. des Stadtteilmanagements.

„Ein Handlungskonzept entspricht dann der Forderung, integriert zu sein, wenn alle zur Lösung der Probleme notwendigen Handlungsfelder einbezogen werden [...]“ (www.soziale-stadt.de).

Auch hierbei soll eine Verknüpfung zu Mehr-Ziel-Maßnahmen und -projekten führen.

6.1.1.2 Vernetzungsstrukturen – Ebenen und Akteure

Die Tatsache, dass am Stadtentwicklungsprozess eine Vielzahl neuer Akteure beteiligt sind:

- Akteure aus neuen Politikfeldern auf Kommunal- und Landesebene
- nicht-öffentliche Akteure auf Stadtteil- und Gebietsebene (z.B. Firmen, Verbände, Kirchen)
- Quartiersbevölkerung macht es notwendig, eine effektive Kommunikationsstruktur aufzubauen, um bei der Erarbeitung und Durchführung die Akteursinteressen zu koordinieren.

Als Beispiel für eine solche Struktur ziehen wir die Vernetzungsstrukturen aus Nordrhein-Westfalen heran, da dieses Bundesland die längste Anwendungspraxis (seit 1993) integrierter Stadtentwicklung besitzt.

Die drei Handlungsebenen mit zentralen Akteuren in Nordrhein-Westfalen

Abb. 6.1



Quelle: <http://www.soziale-stadt.nrw.de>

Es handelt sich hierbei zwar um ein Beispiel aus der Praxis, zeigt aber deutlich die verschiedenen beteiligten Ebenen und Akteure auf. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Einrichtungen einer interministeriellen

Arbeitsgruppe auf Landesebene, einer Lenkungsgruppe auf kommunaler Ebene, das Quartiersmanagement und andere Beteiligungsgremien auf Stadtteilebene, welche die horizontalen und vertikalen Vernetzungsaufgaben übernehmen.

Eine interministerielle Arbeitsgruppe setzt sich aus den beteiligten Ressorts der Landesregierung zusammen. Sie übernimmt die Koordinierungsmaßnahmen auf Landesebene, z.B. die Entscheidung über die Aufnahme bestimmter Gebiete in das Programm.

Die ämterübergreifende Lenkungsgruppe übernimmt die Steuerung der Programmumsetzung auf kommunaler Ebene. Sie setzt sich aus Vertretern der am Stadtteilentwicklungprozess beteiligten Politikfelder zusammen. Zudem ist die Bestimmung eines federführenden Amtes vorgesehen. Dies ist häufig das Planungs- oder das für den Bereich Jugend und Soziales zuständige Amt, das einen Koordinator einsetzt, der als Ansprechpartner für das kommunale Handlungskonzept dient. Als Optimallösung wird dabei eine sog. Tandemlösung angestrebt, bei der das Bau- und Planungsamt gemeinsam mit dem Amt für Soziales die Koordination übernimmt. Dies würde dem integrativen Ansatz zusätzlich entsprechen. Die Kommissionen und Arbeitsgruppen, in der stadtteil-externe Beteiligte zusammenkommen, leisten die „vertikale Vernetzung“. Dies sind vor allem Vertreter von fördernden Institutionen, von Investoren, Geschäftsbetreiber und Politiker. Das Stadtteilforum oder Arbeitsgruppen leisten die „horizontale Vernetzung“ im Quartier. Auf Gebietsebene gilt das Stadtteil- oder Quartiersmanagement als die „treibende Kraft vor Ort“ und wird oft als das Schlüsselinstrument für die Programmumsetzung genannt.

Die weiteren Aufgaben des Quartiersmanagements werden im Zusammenhang der Bürgerbeteiligung und Aktivierung im Kapitel 6.2 genauer betrachtet.

6.1.1.3 IHK in der Praxis oder Erstellung eines IHK

Die tatsächliche Gestaltung der Konzepte in den einzelnen Gebieten variiert in Form von der Aufnahme der einzelnen Punkte und deren Gewichtung sehr stark. Die reale Umsetzung ist also unterschiedlich.

Da es keine klare Strategie für den Aufbau, Form und Inhalt bei der Erstellung problemlagenorientierter, gebietsbezogener Konzepte gibt, die einen offenen und flexiblen Handlungsrahmen bieten sollen, sorgte der große Handlungsspielraum zu Beginn des Programms in den einzelnen Kommunen für Unsicherheit. Eine Erhebung des DIFU, die den Implementationsstand vom Mai 2001 zeigt, verdeutlicht die anfänglich zurückhaltende Anwendungspraxis in den Kommunen der 16 bundesweiten Modellgebiete.

„In sieben Gebieten... gibt es kein Integriertes Handlungskonzept; für drei Gebiete wird berichtet, dass

ein Konzept ausgearbeitet werde, und lediglich für sechs Gebiete wird mitgeteilt, dass ein Integriertes Handlungskonzept vorliegt“ (www.soziale-stadt.de).

Ergebnisse neuerer Erhebungen machen jedoch deutlich, dass die anfängliche Skepsis und Unsicherheit der Akteure gegenüber diesem Instrument stark zurückgegangen ist.

„So wurden bis Mitte des Jahres 2002 [...] für elf der 16 Modellgebiete Integrierte Handlungskonzepte erarbeitet“ (Endbericht: 78).

Im Programmverlauf verwirklichte sich die Idee, „ein lernendes System mit lernenden Akteuren zu schaffen“ immer mehr.

Deutlich erkennbar ist, dass mit den offenen Handlungsrahmen auf ganz unterschiedliche Weise „Bottom-up-“ und „Top-down-Strategien“ zur Erstellung der Konzepte miteinander verbunden werden (vgl. DIFU 2003: 85).

Bei der Erstellung eines integrierten Handlungskonzepts stellt sich zu Beginn zwangsläufig die Frage nach Art und Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung. Ist es beispielsweise ratsam, die Bürger nach dem „Bottom-up“-Prinzip bereits bei der Erstellung des IHK mit einzubeziehen oder sollte man mit einem von der Verwaltung vorgefertigten Konzept auf „Werbetour“ gehen? Dies bedeutet für die Praxis, dass mit einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung eher Akzeptanz und Mithilfe erreicht werden kann. Um die vielfältigen Akteursinteressen berücksichtigen zu können, ist ein vermehrter Koordinationsaufwand notwendig. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass durch die dabei erworbene Innenwahrnehmung mögliche Fehlkonzeptionen und -investitionen vermindert werden können.

Akute Problemlagen und Handlungsdruck erfordern jedoch ein schnelles Vorgehen. Aus diesem Grund wird in der Anlaufphase des Programms, d.h. bei der Erstellung des IHKs, auf eine „Top-down“-Strategie zurückgegriffen. Die Bürgerbeteiligung und Programmakzeptanz wird bei dieser Vorgehensweise meist durch Leuchtturmprojekte, also kurzfristige, prestigeträchtige, zumeist bauliche Maßnahmen, gesichert (vgl. Zühlke 1998).

Im Programmverlauf wurde zunehmend die Erfahrung gemacht, dass je frühzeitiger ein IHK vorliegt, desto zielgerichteter und weniger „inkrementalistisch“ verläuft die Stadtteilentwicklung (vgl. DIFU 2003: 86). Doch der Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung hängt auch immer von den gebietstypischen strukturellen Bedingungen ab. Dies wären z.B. bereits bestehende Beteiligungsgremien im Quartier, Voraussetzungen in der Verwaltung oder finanzielle Möglichkeiten.

6.1.1.4 Ressourcenbündelung

Für die Erstellung eines integrierten Handlungskonzepts und die Programmumsetzung ist die Bündelung von Ressourcen unerlässlich. Die in den Verwaltungsvereinbarungen geforderte Ressourcenbündelung meint aller-

dings keine rein additive Zusammenführung verschiedener Förderprogramme in einem Gebiet. Eine einfache Überführung mehrerer

Stadtentwicklungsprogramme in ein einheitliches Budget stellt somit auch kein koordiniertes Handeln dar. Es ist wichtig, verschiedene Fördermittelgeber und den koordinierten Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen aus unterschiedlichen Politikfeldern aufeinander abzustimmen (vgl. Soziale Stadt info 9). Herkömmliche sektorale Handlungs- und Finanzierungsansätze sollen damit überwunden werden, um so einen "synergetischen Mehrwert" zu erhalten und damit die Wirksamkeit der Gesamtmaßnahme entscheidend zu verbessern (vgl. Band 7 Arbeitspapiere Soziale Stadt 2002).

Mit diesen erhofften Synergieeffekten folgt man dem Leitgedanken, dass das Ergebnis „mehr wird, als die Summe einzelner Teile“ (Net-Lexikon).

Zu den Innovationen des Programms sind aber nicht nur die vorgesehene ressortübergreifende Kombination von Fördermitteln oder die stärkere Berücksichtigung nicht-investiver Ansätze zu zählen, vielmehr sollen neue Verwaltungs- und Managementstrukturen erprobt werden.

Die Neuorientierung der Politik und der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland trägt einem „neuen Staatsverständnis“ im „Sinne eines 'aktivierenden Staates' mit nachhaltigen Veränderungen für Staats- und Verwaltungsstrukturen“ Rechnung (vgl. Becker/Löhr 2000: 22).

Die Bündelung öffentlicher und privater Ressourcen in schwierigen Stadtteilen folgt nicht zuletzt auch der Anforderung, die immer knapper werdenden Mittel öffentlicher Haushalte möglichst sparsam und effizient einzusetzen.

Die Forderung einer bürgernahen und effektiven Verwaltung, die kompetente Ansprechpartner bereitstellt, findet sich ebenfalls in dem Konzept des „Neuen Steuerungsmodells“. Hierbei lässt sich deutlich erkennen, dass die Anforderungen an die Verwaltung keineswegs neu sind.

6.1.2 Das „Neue Steuerungsmodell“

Das "Neue Steuerungsmodell" (NSM) ist ein 1991 von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) entwickeltes umfassendes Modell zur Verwaltungsmodernisierung und -vereinfachung.

Es beinhaltet folgende Ziele:

- die Weiterentwicklung und Anpassung der Verwaltung an die gestiegenen Qualitätserwartungen und Serviceansprüche,

- die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und der Effektivität der Verwaltung,
- eine Verstärkung der Dienstleistungs- und Kundenorientierung.

Um eine Steigerung von Effektivität, Bürgerorientierung und Effizienz in der Verwaltung zu bewirken, sieht das Modell verschiedene Instrumente wie Deregulierung, Dezentralisierung, Kosten- und Leistungsrechnung und des Controlling vor.

Durch eine Deregulierung werden Normen, Gesetze, Vorschriften und Verordnungen reduziert, dezentrale Zuständigkeiten und Eigeninitiativen dagegen forciert. Das Ziel der Deregulierung ist es, den Verwaltungsaufwand zu verringern und die internen Verwaltungsvorgänge effizienter zu gestalten. Dazu sind Maßnahmen der Dezentralisierung notwendig. Hierbei handelt es sich um die Abgabe von Verantwortung an untergeordnete Ebenen mit dem Ziel eines effizienten Mitteleinsatzes vor Ort. Die Schaffung kompetenter problemnaher Ansprechpartner in der Verwaltung soll ebenfalls sichergestellt werden. Mit dieser Delegation von Entscheidungsmacht auf die ausführenden, marktnahen Mitarbeiter in der Organisation wird die Abwendung von zentralisierten Hierarchien forciert. Am Ende des Prozesses der Devolution sollte eine netzwerkartige, weitgehend hierarchiefreie Organisationsform stehen (vgl. KGSt 5/93).

Der Absicht des „Neuen Steuerungsmodells“, die Bürokratie zu effektiverem und effizienterem Handeln zu motivieren, dient u.a. die Budgetierung. An Stelle jährlicher pauschaler Zuschläge tritt eine genau zu kalkulierende Ressourcenmenge (vgl. Reiner mann/Heinrich 2000).

6.1.2.1 Der Zusammenhang zwischen dem „Neuen Steuerungsmodell“ und dem Programm Soziale Stadt ?

Schlagworte wie „netzwerkartig“, „aktivierender Staat“, „Bürgerorientierung und deren Aktivierung“ lassen bereits erkennen, dass das Instrumentenset des Programms und des „Neuen Steuerungsmodells“ durchaus Parallelen zum Erreichen ihrer Ziele aufweisen. Sie wirken in derselben Umgebung, denn alle Gebiete der Sozialen Stadt sind auch Wirkungsgebiete von Handlungen der Verwaltung.

Daraus ergibt sich unsere Schlussfolgerung, dass eine zeitlich vorgelagerte Reform der Verwaltungsstruktur und die dabei getroffenen Maßnahmen wie Dezentralisierung, Bürgeraktivierung, Herstellung eines funktionsfähigen Kontraktmanagements etc. durchaus Wirkung auf das sich zeitlich anschließende Programm Soziale Stadt haben kann.

Kompetente, problemnahe Ansprechpartner in der Verwaltung sind vorhanden, was eine wichtige Grundlage für die Schaffung einer kooperativen Kommunikationsstruktur im Quartier ist. Die netzwerkartige Zusammenarbeit und deren positive Folgen (Synergieeffekte) sind den Akteuren im Quartier nicht mehr fremd.

6.1.2.2 Die Wechselwirkung

Bereits durchgeführte Evaluationen zum Umsetzungsstand der Verwaltungsreform NSM zeigen jedoch, dass bei weitem nicht alle Ziele erreicht wurden. Die Beständigkeit eingeschliffener Prozesse ist groß und oft zeigt sich nur eine Reformfassade bzw. eine Teilreform innerhalb der Verwaltung.

Die Anforderungen, die das Programm Soziale Stadt an die Verwaltungsakteure stellt sind immens, aber unabdingbar für dessen Umsetzung. Somit baut sich erneut Reformdruck auf, dem die Akteure begegnen müssen. Die akuten Problemlagen in den Quartieren und die Einbindung der Bevölkerung und anderer Akteure im Quartier können dazu führen, dass die abgebbte Reformwelle in der Verwaltung wieder ins Rollen kommt und sich so der Umsetzungsstand der Verwaltungsmodernisierung erhöht. Die Notwendigkeit von effektiven und effizienten Verwaltungshandeln ist in den angesprochenen Quartieren sehr hoch. Damit werden diese zu optimalen Prüfsteinen für die Funktion einer „modernen Verwaltung“. Gute Zusammenarbeit bei Projekten bestätigt die erfolgreiche Umsetzung von Reformzielen und schafft Vertrauen. Um von einer „modernen Verwaltung“ sprechen zu können, müssen erkannte Mängel allerdings erst beseitigt werden.

Je nach Größe des Erfolges in der Umsetzung des „Neuen Steuerungsmodells“, muss die Verwaltung zu den Problemen oder zu den Potenzialen innerhalb des Quartiers gezählt werden.

6.1.3 Empirie

Durch leitfragengestützte „Experteninterviews“ (Gespräche mit QuartiersmanagerInnen und einer Projektkoordinatorin) haben wir versucht, der bei dem Impulskongress „Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung“ (2001) aufgeworfenen Fragestellung nach der Wechselwirkung vom „Neuen Steuerungsmodell“ und den Anforderungen des Programms Soziale Stadt nachzugehen.

Im Einzelnen sollten Fragen nach Art, Umfang und Intensität der im Quartier aufgebauten Kommunikations- und Vernetzungsstrukturen beantwortet werden. Von besonderem Interesse waren dabei konkrete Ansprechpartner in der Verwaltung und im Quartier sowie der Implementationsstand der jeweiligen integrierten Handlungskonzepte. Fragen nach der Erstellung

des IHKs, den daran beteiligten Akteuren, den für die Programmumsetzung verwendeten Handlungsfeldern sowie Fragen zur Finanzierung und zur wissenschaftlichen Begleitung sollten Aufschluss darüber geben, inwieweit den Anforderungen des Programms in den unterschiedlichen Gebieten gefolgt wird. Zudem wurden die im Umsetzungsverfahren auftretenden Probleme und Projekterfolge abgefragt.

Aufgrund des geringen Umfangs der geführten Experteninterviews besitzen die Ergebnisse nur beschränkte Aussagekraft. Gespräche wurden mit der Quartiersmanagerin der Programmgebiete Rostock-Schmarl und Rostock Groß-Klein in Mecklenburg-Vorpommern und mit dem Quartiersmanager des Modellgebietes Hamburg- Altona-Lurup: Lüdersring/Lüttkamp und das Flüsseviertel geführt. In Berlin stand uns die Projektkoordinatorin der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin und die Quartiersmanagerin des Modellgebietes Berlin Friedrichshain-Kreuzberg/Wrangelkiez zur Verfügung.

Übereinstimmende Aussagen der unterschiedlichen Gebiete haben ergeben, dass die Konzeption des integrierten Handlungskonzepts ganz unterschiedliche Urheber hat. Ein Bürgerforum bzw. Runde Tische der Verwaltung waren genannte Möglichkeiten, die bei der Erstellung des IHK grundlegende Vorarbeit geleistet haben. Auffällig war, dass die Handlungsfelder Ökologie und Gesundheit bei der Programmumsetzung nur geringe oder keine Berücksichtigung fanden. Begründet wurde dieser Mangel mit der Priorität anderer Handlungsfelder zur Problembhebung in den Gebieten.

Insgesamt wurde eine offene Zielsetzung des integrierten Handlungskonzepts für wichtig erachtet, dies stellt aber ein Vermittlungsproblem gegenüber der Bewohnerschaft dar („zu abstrakt“). Dieses Defizit kann unter Umständen durch das Einsetzen eines Moderators verringert werden.

Im Bereich des Stadtteilmanagements hat insgesamt eine gute Implementation stattgefunden, wobei die Quartiersmanager die Koordinations- und Vermittlungszentrale bilden. Die erforderte Schnittstellenfunktion wird als erfüllt angesehen.

Die Finanzierung der Maßnahmen ist in vielen Fällen noch recht unklar. Die Co-Finanzierung stellt eine besondere Schwierigkeit dar, da die Kooperation mit privaten Investoren sehr zurückhaltend umgesetzt wird. Ein schrittweises Vorgehen, bei dem die Erneuerungsmaßnahmen in die gesamtstädtische Entwicklung mit einbezogen werden, hat zu ersten Erfolgen geführt. Eine Erfolgskontrolle und Berichterstattung wurden durchgeführt, sind aber kostenabhängig. Gesichert sind diese in erster Linie für die Modellgebiete, die durch die PvOs (Programmbegleitung vor Ort) umgesetzt wurden. In allen Fällen wurde die Notwendigkeit der politischen Rückendeckung konstatiert, diese bleibt allerdings ebenfalls projekt- bzw. finanzmittelabhängig, wenn die

entsprechenden Maßnahmen einen Prestigegewinn für die Politik bedeuten.

Sog. Stadtteifonds bzw. ein Verfügungsfond, über den die Bewohner vor Ort verfügen können, wurden eingerichtet und Stadtteilkonferenzen mit 50-100 Beteiligten (in Berlin und Hamburg) liefen recht erfolgreich. Insgesamt kommt etwas wie ein „lernendes System“ zustande.

Somit zeigt sich, dass die strukturellen Vorgaben durch das Einsetzen eines Quartiersmanagements, dem Betreiben eines Stadtteilbüros und der Schaffung weiterer Beteiligungsgremien der Bewohnerschaft weitgehend umgesetzt worden sind. Die Kommunikationsstrukturen zwischen der Verwaltung und den Gebietsbeauftragten befinden sich teilweise noch im Entwicklungsprozess, es gibt aber eine Verstetigungstendenz. Auf dieser kann aufgebaut werden, um die Defizite in den Bereichen der Projektfinanzierung und des Controllings abzubauen. Als Problem einer langfristigen Programmplanung wird die Unsicherheit über Finanzierung, Fortschreibung und weitere Laufzeit des Programms gesehen, an deren Ende trotzdem selbsttragende Strukturen stehen sollten.

6.1.4 Erfolge bei der Umsetzung

Ob Entscheidungsmacht an die örtlichen Akteure abgegeben wird, zeigt sich, wenn die Arbeitsweise einer federführenden Stelle funktioniert. Die Kooperation des Stadtteilmanagements mit der Verwaltung sollte darüber gewährleistet sein. An der Form der Zusammenarbeit mit den kommunalpolitischen Gremien, Stadt-rat und dessen Fraktionen, ggf. auch Bezirksrat o.ä., lässt sich ablesen, ob dieses Programm „gewollt“ ist. Wesentliche Entscheidungen müssen diesen Gremien vorbehalten bleiben, entscheidend ist aber inwieweit sich diese Gremien auf das integrierte Handlungskonzept einlassen und sich als ein Teil der kommunikativen Planung begreifen. Ob eine derartige Machtverschiebung hin zu den örtlichen Akteuren wirklich stattfindet, kann man an der Einrichtung eines sog. „Stadtteifonds“ ablesen. Diese Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen stützt das Engagement in der Bewohnerschaft (vgl. DIFU 2003). Mit dem Stadtteifond sollten Projekte im Stadtteil finanziert werden können. Ein Gremium der lokalen Akteure, z.B. das Bürgerforum, kann dabei selbst über die Mittelverwendung entscheiden.

An vielen Stellen ist ein neuer integrativer, auf Kooperation ausgerichteter Politikansatz schon installiert. Positive Auswirkungen können sich weiterhin ergeben, wenn sich diese Herangehensweise auf weitere Politikbereiche ausdehnt. Eine große Bedeutung symbolischer Politik entfallen auf die sog. Schlüssel- oder Leuchtturmprojekte, die zwar nur auf kurzfristige Veränderungen abzielen, jedoch einen hohen Stellen-

wert als Motivationssteigerung aller beteiligten Akteure besitzen. Durch diese Projekte entsteht eine Aufbruchstimmung und das „Wir“-Gefühl wird gestärkt. Durch die Verwendung sämtlichen Know-hows und Freiwilligenarbeit entsteht ein Gemeinschaftsgefühl, das weitere Ressourcen mobilisieren kann.

6.1.5 Probleme bei der Umsetzung

Ein grundlegendes Problem besteht in der vorgegebenen Kompetenzverteilung nach dem Ressortprinzip sowie in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern (vgl. GG Art.83ff.). Dies erschwert eine Bündelung auf Bundesebene, d.h. verschiedene Bundesministerien, die auch gebietsbezogene Förderung durchführen, haben keinen Einfluss auf die Gebietsauswahl, da die in die Zuständigkeit der Länder fällt.

Das klassische Domäneverhalten der verschiedenen Ressorts ist immer noch stark ausgeprägt. Somit verbleibt die Integrationslast bei den öffentlichen Projektträgern, wie Initiativen, Vereinen oder Bürgergruppierungen. Eine Folgerung daraus wäre, dass die Verwaltung vor Ort gehen muss, damit Verwaltungsmitarbeiter einen Perspektivenwechsel erleben und somit die Logik des Stadtteils begreifen können. Auf die Verwaltung kommt somit eine „als Spagat empfundene Doppelrolle“ (vgl. DIFU 2003: 22) zu, da sie eine neue, auf Kooperation und Konsensfindung basierende Steuerungsform erfüllen soll, weiterhin aber eher „traditionelle“ Verwaltungsaufgaben für die Programmteilnahme übernehmen muss (z.B. Gebietsauswahl, Federführung bei der Erarbeitung des integrierten Handlungskonzepts, Mittelverwaltung und -abrechnung, Kostencontrolling). Mit den eingeforderten experimentell-progressiven Ansätzen gebietsbezogener Kooperationen ist ein hoher Zeitaufwand auch mit den außerhalb der Verwaltung stehenden Akteuren verbunden.

Ein weiteres Problem zeigt sich bei der Realisierung der Projekte. Durch mangelnde personelle Ressourcen in der Verwaltung verstreicht viel Zeit zwischen Projektantrag und der Entscheidung darüber, so dass viele beteiligte Akteure entmutigt aufgeben. Langwierige Abstimmungsprozesse, bürokratische Hürden, unklare Kompetenzverteilungen oder personelle Überforderung können zum Erlahmen von Initiativen führen und selbst kurzfristige Maßnahmen erschweren. Hierbei ist deutlich zu erkennen, dass ein schnelles Handeln der Verwaltung notwendig ist. Dies bedarf der notwendigen Verwaltungsinnovation und einer Neuorientierung der Verwaltung im Sinne des „Neuen Steuerungsmodells“.

Der hohe Erwartungs- und Erfolgsdruck, der seitens der Politik auf das Programm ausgeübt wird, stellt ein Problem dar, falls langfristig angelegte Planung zugunsten von kurzfristigen punktuellen Leuchtturmprojekten vernachlässigt wird. Eine immer lauter werdende Kritik an solchen Prestige-Projekten lässt das Programm

zur „Bühne eines Schmierentheaters für Kommunalpolitiker“ verkommen. Um die Kontinuität der Programmumsetzung zu unterstützen, sollte die Fortschreibung frei von aktuellen politischen Machtkonstellationen sein.

Das Finanzvolumen entspricht dabei oftmals nicht dem Ausmaß der Probleme (vgl. Becker/Löhr 2000: 22). Eine weitere Schwierigkeit besteht in der Unterschiedlichkeit der Fördertöpfe. Durch unterschiedliche Laufzeiten wird die zeitgleiche Bündelung der Fördermittel erschwert. Die Bündelung unterschiedlicher Förderprogramme ist für die zuständigen Akteure auf kommunaler Ebene mit einem hohen Koordinationsaufwand verbunden. Außerdem besteht die Gefahr, dass Haushaltssperren und Gesetzesänderungen Projektabschlüsse und Anschlussfinanzierungen gefährden. Die Umsetzung integrierter Programme setzt jedoch eine Kontinuität der Förderung voraus (vgl. Becker/Franke/Löhr 1998: 41). Zudem besteht keine Regelung, wann „Bottom-up-“ (d.h. Strategien mit besonderen Beteiligungsangeboten wie beispielsweise Zukunftswerkstätten, Runden Tischen oder Bürgergutachten) und wann „Top-down-Strategien“ (d.h. die Konzepterarbeitung wird ausschließlich von der Verwaltung übernommen) von Vorteil sind (vgl. DIFU 2003).

6.1.6 Fazit

Es besteht die Gefahr, dass das Programm Soziale Stadt zu einer bloßen Aufstockung der traditionellen Städtebauförderung verkommen könnte. Aus diesem Grund wird es zukünftig noch wichtiger sein, die innovativen Ansätze zu verallgemeinern. Gelingt eine breite Übereinstimmung zwischen allen Beteiligten, kann aus dem integrierten Programm Soziale Stadt mittel- oder längerfristig ein Grundmodell für die gesamte Stadtentwicklungspolitik werden. Ob das Programm Soziale Stadt eine reale Chance hat hängt davon ab, ob lokale Akteure zur Mitarbeit gewonnen werden können. Entscheidend ist aber auch das tatsächliche Kooperationsverhalten von Verwaltung und Politik, wofür die Finanzen einen wichtigen Indikator abgeben. Sofern für die Planung und vor allem für deren Ausführung, z.B. für die Vergabe von Geldern, die Zustimmung von Ämtern oder Abteilungen erforderlich sind, müssen diese Entscheidungen über die eine federführende Stelle rasch herbeigeführt werden. Für die kommunale Verwaltung ist ein derartiger Handlungsansatz fast immer ungewohnt. Die Abteilungen und Ämtern sind nach spezifischen Zuständigkeiten geordnet, es herrschen hierarchische Entscheidungswege. So ein integriertes Handlungskonzept macht es unbedingt erforderlich, dass die Verwaltung beginnt, sozialräumlich zu denken. Die Aussagen aus dem DIFU-Endbericht (2003) und unsere Empirie-Ergebnisse sind unter Vorbehalt zu betrachten, da das Programm langfristig angelegt ist

und somit Sachverhalte, welche zum jetzigen Zeitpunkt noch als Probleme beschrieben werden, sich mit Programmverlauf nivellieren könnten. Momentan sind Planung und Umsetzung von Programmvorhaben immer noch stark von Schlüsselpersonen, vor allem in Bereichen der Verwaltung, abhängig. Ein Perspektivenwechsel in den Köpfen könnte auch zu einem Wandel dieser Akteure von „Bürokratiesperren“ hin zu engagierten Akteuren auf der Quartiersebene führen. Dieser positive Ausblick erfordert natürlich, dass die Handelnden vor allem durch den erfolgreichen Ausgang von Einzelprojekten und Maßnahmen die Vorteile integrierter Vorgehens verinnerlichen und die Notwendigkeit eines damit einhergehenden strukturellen Wandels akzeptieren und ihn herbeiführen.

Hilfreich wird es dabei sein, auf eventuell bestehende Netzwerke zurückzugreifen, um die zur Programmumsetzung unerlässliche Bewohnerpartizipation zu erreichen.

Die anfängliche Unsicherheit bei der Umsetzung des Programms ist insofern verständlich, da eine bürger-nahe Konzeption einen erheblichen Mehraufwand der beteiligten Akteure bedeutet.

Hier ergibt sich ein Widerspruch, da eine schnelle Programmumsetzung, die auch aus Finanzierungsnot erforderlich ist, stets mit nachrangiger Bürgerbeteiligung einhergeht.

Auf die große Bedeutung der Bürgerbeteiligung und der Aktivierung für die Umsetzung des Programms wird deshalb differenzierter im folgenden Kapitel eingegangen.

6.2 Partizipation und Empowerment

6.2.1 Einleitung

Lokale Bürgerbeteiligung – wesentliche Forderung des IHK und damit einer der Grundpfeiler des Programms – bzw. das Leitbild einer lokalen Bürgergesellschaft sind keine neuen politischen bzw. wissenschaftlichen Entdeckungen. Anknüpfungspunkte stellen die Diskussionen um Selbsthilfe, Betroffenenaktivierung, Selbstorganisation oder Partizipation sowie die Praxis neuer sozialer Bewegungen und Bürgerinitiativen auf lokaler Ebene der 70er und 80er Jahre dar. Jedoch hat die Debatte auf Grund verschiedener Entwicklungen („neue Armut“ und deren politische und gesellschaftliche Hintergründe, Polarisierung städtischer Bevölkerung, Segregation, etc.; vgl. Kap. 3.1) eine neue Qualität erreicht: Politiker (aller Lager), (Sozial-)Wissenschaftler und Akteure der Stadtentwicklung betonen einmütig die Bedeutung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung für eine Lösung städtischer Problemlagen.

Die politischen Konsequenzen dieser Einhelligkeit sind sichtbarstes Zeichen der neuen Diskursqualität: Politik und Verwaltung initiieren und forcieren Bürgerbeteiligung „top-down“ über spezifische Initiativen und Programme, welche noch in den 1970er und 80er Jahren mehr oder weniger erfolgreich gegenüber dem politisch-administrativen Bereich „bottom-up“ eingeklagt werden mussten. Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt ist Beispiel für einen solchen politischen Versuch, Bürgerengagement zu unterstützen. Daher sollen in einem ersten Schritt die politischen Zielvorstellungen hinsichtlich der Bürgeraktivierung und -beteiligung im Rahmen des Programms aufgezeigt werden.

Der politische Handlungswille, der hinter diesen Zielvorstellungen steht, gründet sich dabei v.a. auf Ergebnisse empirischer Forschung und praktischer Erfahrung der sozialen Arbeit hinsichtlich lokaler Bürgerbeteiligung, Bürgerengagement und sozialen Netzen. Diese Erfahrungen lassen sowohl eine „Rationalisierung und (dadurch) Legitimitätssteigerung politischer Entscheidungen durch zivilgesellschaftlich getragene Öffentlichkeiten“, als auch eine „höhere Effektivität bei der Lösung sozialer Probleme durch die Einbindung aktiver Bürgergruppen“ (Haus 2001: 12) erwarten. Die dem zu Grunde liegende Verknüpfung zwischen lokalem Bürgerengagement und den „positiven Resultaten wie demokratischer Intensität und wirtschaftlichem Erfolg“ (Mayer 2001: 34) leistet dabei das wissenschaftliche Sozialkapitalkonzept, welches im Kapitel 5.3 bereits angesprochen wurde und Thema des zweiten Teils sein soll. Die Sozialkapitalforschung stellt dabei die *„handlungstheoretische Bedeutung von gegenseitigem Vertrauen und [...] wechselseitiger Verpflichtetheit“* (Haus 2001: 16) für ein (politisch und ökonomisch) erfolgreiches gemeinsames Handeln im Quartier sowie

dessen Voraussetzungen heraus. Damit liefert es einerseits eine Begründung für die im ersten Abschnitt zu erläuternden politischen Zielsetzungen zur Bürgeraktivierung des Programms und bietet andererseits ein Analyseinstrument, „sozialer Erosionsprozesse“ und Möglichkeiten dem entgegen zu wirken. Daher soll das Sozialkapitalkonzept vorgestellt und hinsichtlich seiner Bedeutung für lokale Entwicklungsprozesse und politische Programme der ganzheitlichen Quartiersentwicklung analysiert werden. Im dritten Teil soll auf den entsprechenden Ansatz zur „Bewohnerbefähigung“ - Empowerment - eingegangen werden, der die angestrebte Sozialkapitalbildung und -akkumulation im Quartier gewährleisten soll. Als entscheidende Komponenten sollen die Aktivierung und die Beteiligung unterschieden werden. Im letzten Abschnitt werden dann die konkreten Ziele des Programms Soziale Stadt und die entsprechenden Instrumente herausgestellt, um die Basis für die empirische Untersuchung der Programmumsetzung hinsichtlich der Bürgerbeteiligung zu legen.

6.2.2 Programmziele der Bürgerbeteiligung

Der Zielkatalog zum Thema „Bürgermitwirkung, Stadtteileben“ des ARGEBAU-Leitfadens umfasst drei Kernziele, die jeweils aufeinander aufbauend als eine Art „Dreisprung“ bezeichnet werden können.

Die Ziele lauten wie folgt: (1) „Aktivierung örtlicher Potenziale, Hilfe zur Selbsthilfe“, (2) „Entwicklung von Bürgerbewusstsein für den Stadtteil“ und (3) „Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze“. Perspektivisch „soll damit erreicht werden, dass die Stadtteile schrittweise wieder als selbständige Gemeinwesen funktionieren“. Dazu sollen die Bewohner motiviert werden, „in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich so dauerhaft selbst zu organisieren“. Den formulierten Zielen legt man dementsprechend folgende Diagnose zu Grunde: „Die Bürger identifizieren sich nicht mehr mit dem Stadtteil, sie engagieren sich nicht mehr für die Gemeinschaft. Nachbarschaftsbezogene soziale Netze sind zerrissen“ (ARGEBAU 2000).

Im Folgenden wird erläutert, auf welcher wissenschaftlichen Grundlage sich hier angenommene positive Zusammenhänge zwischen engen nachbarschaftlichen sozialen Netzen bzw. dem Bürgerbewusstsein und dem „selbstständig funktionierenden Gemeinwesen“ bzw. der „positiven Zukunftsperspektive“ herstellen lassen.

6.2.3 Sozialkapitalkonzept – wissenschaftlicher Hintergrund der politischen Zielvorstellungen

In einem ersten Schritt wird das Sozialkapitalkonzept in seinen Grundzügen, zurückgehend auf das Konzept von Coleman (1991) und darauf aufbauend Putnam (1993), vorgestellt (zum Sozialkapital bei Bourdieu vgl. Kapitel 5.3.1.2 und 5.3.10.3). Die bis dahin noch sehr allgemeine Konzeption wird dann in einem zweiten Schritt spezifiziert und direkt auf die lokale Ebene bezogen, indem die möglichen Formen, Nutzen, Merkmale und v.a. Wirkungsmöglichkeiten des Sozialkapitals auf kleinräumiger Ebene betrachtet werden.

Konzeption bei Coleman (1991) und Putnam (1993)

Der Versuch, eine einheitliche Konzeption des „Sozialkapitals“ aufzustellen, ist auf Grund der interdisziplinären Verwendung des Begriffs (Sozial-, Wirtschafts-, Planungswissenschaftler, etc.), die zwangsläufig zu sehr unterschiedlichen Perspektiven und Inhalten führte, zum Scheitern verurteilt (zur Übersicht von Definitionen und Konzepten siehe Schnur 2003: 57). Da James Coleman und darauf aufbauend Robert Putnam die populärsten und am stärksten diskutierten Konzepte geliefert haben, sollen sie im Zentrum der hier angestrebten Begriffsklärung stehen.

Coleman bezeichnet Sozialkapital „als eine ‚sozialstrukturelle Ressource‘, welche die Individuen (als Konstituenten der zugrundeliegenden Sozialstruktur) wie ein ‚Kapitalvermögen‘ [zur Verwirklichung bestimmter Ziele] nutzen können“ (Coleman 1991; zitiert bei Schnur 2003: 59). Es ist dadurch gekennzeichnet, dass es ausschließlich in Beziehungen von mindestens zwei Individuen existiert und damit – anders als andere Kapitalformen, wie ökonomisches oder kulturelles Kapital – an eine solche Beziehungsstruktur gebunden ist. Eine wesentliche Voraussetzung der Bildung und Nutzung sozialen Kapitals liegt dabei in „generalisiertem Vertrauen“, welches Coleman als Reziprozität von Erwartungen und Verpflichtungen bezeichnet. Erst in dieser Atmosphäre des Vertrauens ist die Bildung „fruchtbarer“ sozialer Netzwerke und bestimmter Normen möglich, die es dem Einzelnen – und damit auch dem Kollektiv – erlauben, ganz bestimmte Vorteile aus ihnen zu ziehen. Für Coleman stellt das Sozialkapital besonders eine individuelle Ressource dar. Putnam verweist wesentlich stärker auf die gesamtgesellschaftliche Ebene, d.h. auf den kollektiven Nutzen von Sozialkapital – in wirtschaftlicher genauso wie in bürgerschaftlicher und demokratischer Hinsicht (vgl. Mayer 2001: 4). Für ihn stellt Sozialkapital ein sinnvolles Mittel zur Bewältigung von Kollektivgutproblemen (bezüglich öffentlicher Güter) dar. *“By ‘social capital’ I mean features of social life – networks, norms and trust – that enable*

participants to act together more effectively to pursue shared objectives [...] social capital, in short, refers to social connections and attendant norms and trust.” (Putnam 1995, zit. bei Schnur 2000b: 45)

Bedingung für den Erfolg einer Handlung ist auch bei Putnam das kooperative Verhalten von Individuen innerhalb von sozialen Beziehungen, welches sich lediglich auf der Grundlage von Vertrauen und geteilten Normen bzw. Handlungserwartungen einstellen kann. Je höher die Qualität eines Netzwerks (z.B. hohes Maß an Vertrauen), desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass dessen Mitglieder zum kollektiven Nutzen miteinander kooperieren (vgl. Schnur 2003: 46). Putnam erklärt das mit den sich wechselseitig bedingenden Eigenschaften der wesentlichen Form sozialen Kapitals – den Netzwerken bürgerlichen Engagements: Sie „[...] fördern die Normen der Reziprozität, [...] erleichtern die Kommunikation und erhöhen den Informationsfluss über die Vertrauenswürdigkeit von Individuen, [...] verkörpern die Erfolge früherer Kooperationsakte, welche als kulturelle Muster für späteres Handeln dienen können“ (Putnam 1993:173f, zit. bei Schnur 2000b: 45). Insofern sind bürgerschaftliches Engagement und die Fähigkeit zur Selbstorganisation die entscheidenden Merkmale sozialen Kapitals. Sie werden über Vertrauen, Normen und Kooperation generiert.

Die sehr allgemeine Definition des Sozialkapitals als sozialstrukturelle „Ressource“ verweist auf die relative Uneindeutigkeit dessen Erscheinung. Eine genauere Darstellung lässt sich durch Explizierung in den Dimensionen Formen, Nutzen und Merkmale (trotz Überschneidungen der Dimensionen) erreichen. Dabei macht es Sinn, das Sozialkapitalkonzept – auf Grund seiner konzeptionellen Breite und weitreichenden Anwendungsmöglichkeit – von vornherein auf bestimmte Probleme und den mit ihnen konfrontierten sozialen Gruppen zu beziehen. Dabei muss gefragt werden, ob bestimmte Formen sozialen Kapitals zur Lösung dieser Probleme beitragen oder eher Hindernisse in den Weg legen (Sozialkapital kann durchaus negative Effekte – im Sinne sozialen Ausschlusses – mit sich bringen) (vgl. Haus 2001: 18). Für unsere Projektarbeit soll die „benachteiligte Bevölkerung“ kleinräumiger städtischer Quartiere und die für sie herausgestellten Probleme „zerrissener sozialer Netze“ und mangelnder lokaler Identifikation (vgl. ARGEBAU) den Fokus bilden. Dementsprechend ist das Sozialkapitalkonzept auf die lokale Ebene anzuwenden.

Lokales Sozialkapital

Allgemein formuliert versteht sich Sozialkapital als „die spezifisch nutzbare Qualität einer sozialen Struktur“ (Schnur 2000a: 3). Überträgt man diese Idee auf eine kleinräumige Ebene (z.B. einen Stadtteil), kann das Sozialkapital-Konzept einen Beitrag zur lokalen Ent-

wicklung leisten. Dazu soll im Folgenden das lokale Sozialkapital hinsichtlich der Dimensionen Formen, Nutzen und Merkmale expliziert und Wirkungszusammenhänge auf lokaler Ebene aufgezeigt werden.

Hinsichtlich der Erscheinungsformen von Sozialkapital verweist Coleman auf drei interdependente Erscheinungsformen: Sozialkapital als soziale Vernetzung (Informationsressourcen, Ressourcen sozialer Organisation und positionsbedingte Machtressourcen), als System sozialer Normen und wirksamer Sanktionen sowie als generalisiertes Vertrauen (vgl. Schnur 2003: 60).

Das „generalisierte Vertrauen“ konstituiert sich durch gegenseitige Verpflichtungen und Erwartungen zwischen Individuen, in unserem Fall in einer städtischen Gemeinschaft. Für Coleman spielt dies eine übergeordnete Rolle im Sozialkonzeptmodell, da es für die Bildung der beiden anderen Formen sozialen Kapitals, also sozialer Netzwerke bzw. kollektiver Normsysteme, Grundvoraussetzung ist. Gleichzeitig wirken jedoch Letztere über positive Rückkopplungsmechanismen verstärkend auf das generalisierte Vertrauen. Damit ergeben sich für Quartiere mit einem Grundstock an generalisiertem Vertrauen, gebildet über ein gewisses Maß an lokaler Identifikation (soziale Ortsbindung) und nachbarschaftlichen Zusammenhalts (Unterstützung, Rückhalt), positive Selbstverstärkungseffekte. Für die benachteiligten Quartiere – für die die Diagnose zerrissener sozialer Netze gilt – ergeben sich selbstverstärkende Negativeffekte: mangelndes Vertrauen verhindert z.B. Netzwerk- bzw. Normenbildung. Für benachteiligte Quartiere muss demnach erst einmal ein Grundstock generalisierten Vertrauens gebildet werden. Auf welche Art und Weise das geschehen kann, wird im Abschnitt „Empowerment“ (vgl. Kapitel 6.2.4) beantwortet.

Ist generalisiertes Vertrauen aufgebaut, lassen sich die Bildung von Normen erwarten, die (nicht intendierten) kollektiven Nutzen ermöglichen (z.B. die Sauberkeit eines öffentlichen Platzes) und damit gleichzeitig wieder die Vertrauensbasis stärken. Das gewonnene Vertrauen kann ebenso dazu ermutigen, spezifische Quartiersprobleme in sozialen Netzwerken gemeinsam anzugehen und sich schrittweise wieder mit dem Quartier zu identifizieren. Erfolgreiche Handlungen generieren dann wiederum Vertrauen, welches eine zunehmend selbstbestimmte Nutzung von Ressourcen aus dem Wohngebiet, aber auch die „Bereitstellung von Ressourcen im Rahmen freiwilligen Engagements und politischer Partizipation“ (Schnur 2003: 74) begünstigen kann. Dadurch könnte „Bürgerbewusstsein“ entstehen und der politisch-administrativen Seite eine zunehmende Kooperation erleichtern.

Zusammenfassend ist in Hinblick auf die Programmmaßnahmen zu fragen, wie sich die notwendige intensive „Vertrauensarbeit“ im Quartier gestalten lässt und an welchen Punkten die sich selbstverstärkende Schleife

steigenden Bürgerbewusstseins gefördert und gestützt werden kann.

Gleichzeitig kann das Sozialkapital auch nach seinem Nutzen differieren: Nutzen entsteht für denjenigen, der eine intensive Beziehungsarbeit leistet. Es kann jedoch auch für denjenigen entstehen, der einen sehr lockeren und minimalen Aufwand betreibt (sog. „weak ties“ unterhält) bzw. für das gesamte Netzwerkkollektiv oder Netzwerklose (Sozialkapital als „Kollektivgut“ – von über Sozialkapital erreichte Erfolge können auch Nicht-Involvierte profitieren). Dieses Verhältnis verweist auf die Problematik der Offenheit von sozialräumlichen Einheiten, wie der Nachbarschaft. Für diese lassen sich nur schwer Sanktionen zur Einhaltung bestimmter Normen (z.B. das Sauberhalten öffentlicher Plätze) durchsetzen – doch genau das ist die Voraussetzung für die Bildung von Sozialkapital. Während sich dementsprechend nur sehr wenige für das öffentliche Gut zuständig fühlen, profitieren im Falle der Verbesserungen dessen alle. Damit ist die Passivität auf kurze Sicht sogar für das Individuum rational, führt jedoch bei den aktiv Verbleibenden wiederum zu Resignation und „Ohnmachtgefühlen“ – in letzter Instanz vielleicht sogar zum Wegzug aus dem Quartier und damit zur Segregation (vgl. Schnur 2003: 71). Derartige Kollektivgutprobleme sind wie schon oben angedeutet über Sozialkapital in Form von generalisiertem Vertrauen zu lösen. Aus der gelieferten Beschreibung lassen sich jedoch auch andere Hinweise ableiten. So scheint es eine wichtige Maßnahme zu sein, das zunächst schon vorhandene Sozialkapital in Form von sozialen Netzwerken (z.B. Vereinigungen, soziale Organisationen) aufzuspüren. Die verfügbaren Strukturen müssen ernst genommen und in weitere Maßnahmen eingebunden werden, so dass es nicht zu einer Zerstörung von Sozialkapital in Folge von Unmut und Ohnmacht kommt. Andererseits muss bei den bisher Passiven die Erkenntnis gefördert werden, dass die soziale Einbindung jedem Individuum Vorteile bringt, d.h. dass jeder auf sein „Sozialkapital-Konto“ zugreifen kann. Die Schwierigkeit besteht hier jedoch darin, dass es – im Gegensatz zu den anderen Kapitalarten – keinen Ort des Tausches bzw. keinen objektiven Tauschpreis gibt. Hier müssen laut Schnur innovative Wege gefunden werden, um dieses Problem anzugehen (vgl. Schnur 2003: 72). Gelingen ist dies bspw. schon bei der Simulation von Märkten und Preisen für Sozialkapital über Tauschringe.

Auch die Merkmale des Sozialkapitals können sich unterscheiden: bindend (sozialstrukturell ähnliche Menschen zusammenbringend) versus brückenbildend, formell versus informell oder dicht („strong ties“) versus locker („weak ties“). Für die benachteiligten Quartiere lassen sich hier keine eindeutigen Entwicklungstendenzen aus der einen oder anderen Form des Sozialkapitals ableiten. Die jeweiligen Schwierigkeiten der Bewertung sind logische Konsequenz der schon bei der Bewertung

von „sozialer Mischung“ (vgl. Kap. 5.2) aufgetauchten Problemen– es lassen sich sowohl Vorteile, als auch Nachteile nachweisen.

Zwar wird in einer Vielzahl sozialwissenschaftlicher Veröffentlichungen auf die „Unproduktivität“ des auf Misstrauen, Ausschluss und Beschränkung basierenden „bindenden Sozialkapitals“ verwiesen, doch kann dies ebenso auch eine integrierende Funktion (Bsp. Migranten-Gemeinschaften) erfüllen. Ähnliches gilt für die Frage des Nutzens von strong-ties bzw. weak-ties.

Zusammenfassung: Folgerungen zur Bildung und Akkumulation lokalen Sozialkapitals

Aus den bisherigen Erläuterungen sowie den Ausführungen Schnurs (2003) lassen sich spezifische Hypothesen zur Wirkungsweise lokalen Sozialkapitals bilden, die für einen politischen Ansatz zur Herstellung von „selbständig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive“ (ARGEBAU) entscheidende Hinweise liefern (Schnur 2003: 74). (1) Sozialkapital kann in unterschiedlicher Intensität, Qualität (Art bzw. Form) und mit unterschiedlichem Nutzen für das Quartier existieren – abhängig von Bewohnerstruktur, Kiezgeschichte und Umfeldbedingungen; (2) es existiert ein positiver Zusammenhang zwischen lokaler Identifikation und lokalem Sozialkapital, auf Grund des gesteigerten Interesses und Verantwortungsgefühls für Wohnumfeld und Nachbarschaft; (3) es existiert ein positiver Zusammenhang zwischen der Intensität einzelner Formen von Sozialkapital und dem „Bürgerbewusstsein“ der Bewohner (Wissen über Artikulationsmöglichkeiten, Gewohnheiten der Nutzung kollektiver Quartiersressourcen zur Problemlösung bzw. der Einbringung über Engagement); (4) es existiert ein positiver Zusammenhang zwischen der Intensivierung einzelner Formen sozialen Kapitals und damit des „Bürgerbewusstseins“ sowie der Erweiterung des lokalpolitischen Handlungsspielraums zur Öffnung gegenüber einer aktiven Zivilgesellschaft.

Zusammenfassend zeigt sich einerseits, dass sich der den politischen Zielformulierungen zu Grunde liegende positive Zusammenhang zwischen „Bürgerbewusstsein“ und dem „selbstständig funktionierendem Gemeinwesen“ konzeptionell untermauern lässt. Andererseits konnte gezeigt werden, dass das Konzept „einen zusätzlichen Beitrag dazu leisten [kann], Potenziale der Vernetzung, der Partizipation und des freiwilligen Engagements zu identifizieren und Ansatzpunkte dazu [zu] liefern, wie marginalisierte Gruppen dazu befähigt werden können, sich selbst zu organisieren, zu artikulieren und selbst zu konkurrenzfähigen Akteuren zu werden“ (Schnur 2003: 52).

Die entsprechende Strategie, sowohl politisch als auch aus der Sicht der sozialen Arbeit, zur Verwirklichung der

unter „Bürgermitwirkung“ firmierenden Ziele lässt sich unter dem Ansatz des „Empowerment“ fassen. Auf dieser Basis zielt das Empowerment-Konzept durchaus auf die Bildung der vielversprechenden Ressource „Sozialkapital“ ab, wobei sich beide gegenseitig bedingen, d.h. Sozialkapital und „power to“ sind zwei Seiten einer Medaille.

6.2.4 Empowerment

Im Folgenden soll der Ansatz des Empowerments nur kurz skizziert werden. Der Schwerpunkt soll dann auf der Bedeutung des Ansatzes für die Arbeit in benachteiligten Quartieren der Sozialen Stadt liegen.

Die wörtliche Übersetzung des Begriffs Empowerment bedeutet „Bemächtigung“: *„[...] dieser Begriff bezeichnet Entwicklungsprozesse in der Dimension der Zeit, in deren Verlauf Menschen die Kraft gewinnen, der sie bedürfen, um ein nach eigenen Maßstäben buchstabiertes `besseres Leben` zu leben“* (Herriger 1997: 11). Die inhaltliche Bedeutung dieses Begriffes lässt sich jedoch unterschiedlich interpretieren: „Ein allgemein akzeptierter Begriff von Empowerment, der sowohl den wissenschaftlichen Diskurs als auch die psychosoziale Praxis verbindlich anleiten könnte, existiert nicht“ (ebd.: 11). Es gibt daher auch keine allgemein akzeptierte Übersetzung von Empowerment. In der Diskussion wird der Begriff als Synonym für einen Emanzipationsprozess gebraucht („power to“ statt „power over“): *„Empowerment wird hier verstanden als ein Prozess der Selbstbemächtigung, in dem Menschen, die von Ressourcen der Macht abgeschnitten sind, sich in kollektiver politischer Selbstorganisation in die Spiele der Macht einmischen“* (ebd.: 16 f.). Darüber hinaus bezeichnet der Begriff ein professionelles Arbeitsprinzip: *„Das Empowerment-Konzept [...] wird verstanden als ein tragfähiges Handlungskonzept auch für eine verberuflichte Soziale Arbeit, die die [...] Prozesse der (Wieder-) Aneignung von Selbstgestaltungskräften anregend, unterstützend und fördernd begleitet und Ressourcen für Empowerment-Prozesse bereitstellt“* (ebd.: 17).

Letzteres verweist auf die Bedeutung des „Empowerments“ im Rahmen der sozialen Arbeit in den Quartieren der Sozialen Stadt: einerseits sind materielle und personelle Ressourcen bereit zu stellen, die der sozialen Ungleichheit entgegenwirken sollen und Chancengleichheit herstellen soll. Die bereitzustellenden Ressourcen sind u.a. eine funktionierende Infrastruktur mit sozialen Diensten, Rechts- und organisatorische Hilfen, Abbau von Sanktionsdruck sowie Benachteiligung und Diskriminierung bis hin zur Ermöglichung erweiterter Partizipationsmöglichkeiten (vgl. Klöck 2004). Andererseits sollen Eigeninitiative und Selbsthilfe gefördert werden: *„die Bewohner sollen ihre Lebensbedingungen selbst*

verändern, ihre eigenen Möglichkeiten und Kompetenzen nutzen, um unabhängiger und selbständiger zu werden (Klöck 2004).

Die beiden sich daraus ableitenden Strategien werden in der Fachliteratur als „Aktivierung“ (Hilfe zur Selbsthilfe) und „Beteiligung“ (Erweiterung der Gelegenheiten und Formen zur Mitwirkung der Bewohner an Planungsprozessen im Quartier) bezeichnet und sind zentrale Forderungen des ARGEBAU-Leitfadens (vgl. ARGEBAU). Zwar werden dort gleichzeitig „typische Maßnahmen“ zur Umsetzung vorgestellt, so z.B. die Installation eines Stadtteilmanagements, doch sind diese Maßnahmen sehr allgemein gehalten. Zur spezifischen Durchführung der Aktivierung und Beteiligung, d.h. der Schaffung und Anwendung geeigneter Instrumente, sind die genannten Quartiersmanagements im Dialog mit Politik und Verwaltung zuständig. Diese Quartiersmanagementarbeit soll im Zentrum unseres empirischen Teils stehen. Geprüft werden soll, welche Instrumente mit welcher Begründung zur Anwendung kommen. Dies wird in Relation gesetzt zu den vorangegangenen theoretischen Ausführungen zu Sozialkapital und Empowerment.

6.2.4.1 Aktivierung und Beteiligung – Schlüsselinstrumente im Rahmen des „Empowerments“ der „Sozialen Stadt“

Um die Arbeit des Quartiersmanagements betrachten zu können, wird im Folgenden auf die Begriffe „Aktivierung“ und „Beteiligung“ eingegangen. In einem letzten Schritt soll gezeigt werden, wie sich die zentrale Rolle des Quartiersmanagements bei der Anwendung entsprechender Instrumente gestaltet.

Aktivierung der Bevölkerung beschreibt alle Techniken, mit denen einzelne Personen oder Personengruppen in einem Quartier angesprochen und in Kommunikation miteinander gebracht werden können (vgl. Difu 2003: 191). Ziel der Aktivierung ist es, Kontakt mit den Bewohnern aufzunehmen, ihre Probleme zu identifizieren und Mitwirkungsbereitschaft bei der Quartiersentwicklung und Problembewältigung zu wecken.

Beteiligung beschreibt eher eine formale Ebene der Partizipationsmöglichkeiten: hiermit sind alle geplanten Verfahren, wie die Entwicklung von Projekten, Diskussionen zu bestimmten Themen etc. (z.B. Stadtteilkonferenzen, Bürgerforen, Planungszellen) gemeint, die die Bürger in den Planungs- und Beteiligungsprozess integrieren sollen und ihnen die Möglichkeit geben, innerhalb dieser geplanten Aktivitäten mitbestimmen zu können. Ein „Runder Tisch“ (als ein mögliches Instrument der Beteiligung) bringt diese Verteilung bildhaft zum Ausdruck. Niemand sitzt hierbei am Kopfende -

über alle zu treffenden Entscheidungen muss ein gemeinsames Verständnis herbeigeführt werden.

In der sozialwissenschaftlichen Fachliteratur, insbesondere im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der Programmgestaltung durch das DIFU, sind verschiedene Instrumente zur Aktivierung und der weiterführenden Beteiligung aufgeführt:

- Direkte Aktivierungstechniken
- Aktivierende Befragung
- Arbeit mit einzelnen Personen
- Informelle Gespräche
- Aufsuchende Arbeit
- Mund-zu-Mund-Propaganda
- Mediation
- Blockversammlungen
- Feste
- Gebiets- und Gebäudebegehungen
- Informationsangebote

Visuelle Hilfsmittel zur Aktivierung

- Stadtteilzeitung
- Poster, Plakate etc.
- Internetangebote
- Dokumentationen von Veranstaltungen und Aktionen
- Verwendung eines Slogans
- Kunst- und Kulturprojekte

Beteiligung

- Stadtteilkonferenzen
- Stadtteil- oder Bürgerforen
- Runder Tisch, Diskussionsrunden
- Bürgergutachten
- Planungszellen
- Arbeitskreise, Workshops
- Beteiligungsorientierte Projekte
- Zielgruppenspezifische Projekte

Mit Franke lässt sich sagen, dass sich Erfolge mit ganz unterschiedlichen Beteiligungs- und Aktivierungsmethoden erzielen lassen (vgl. Franke 2002) – entscheidend ist der Zuschnitt des Instrumentenkoffers (Strategie) auf das jeweilige Gebiet. Entscheidende Hinweise kann hier das Sozialkapitalkonzept liefern. Es hilft aufzuzeigen, in welchem „Zustand“ sich der soziale Zusammenhalt des Quartiers befindet, d.h. ob die Empowerment-Strategie eher grundsätzlich am Aufbau des wertvollen Guts „Sozialkapital“ orientiert sein muss, oder ob es sich in Rückgriff auf bereits vorhandenes Sozialkapital auf dessen Ausweitung und Stärkung konzentrieren muss. Die von Schnur als „Akkumulationsstrategie“ bezeichnete Wiederherstellung fehlenden Sozialkapitals muss dabei v.a. eine Vielzahl kleinerer nachbarschaftsorientierter Projekte erfassen (vgl. Schnur 2003: 101). „Engagementbarrieren“, wie Sprachbarrieren oder eine hohe Zurückhaltung alter Menschen, müssen gezielt beseitigt werden (Sprachkurse, Cafés). Des Weiteren sollte über

kommunikative Projekte (Feste, Selbsthilfeprojekte) und die gezielte Bildung sinnvoller sozialer Organisationen das für die Bildung von Sozialkapital so grundlegende Vertrauen im Quartier aufgebaut und gestärkt werden (ebd.: 101 f.). Entscheidend scheint hier zu sein, dass kurzfristig sichtbare Effekte der Maßnahmen zu verzeichnen sind, damit der Einsatz für sich und für das Quartier überhaupt als lohnenswert erkannt wird.

Die als Konsolidierungs- und Diffusionsstrategie bezeichnete Stabilisierung und Verbreiterung bereits vorhandenen Sozialkapitals hat einen anderen Fokus. Hier geht es v.a. um die Vernetzung bereits vorhandener Vereine und Initiativen im Quartier. Flankierende Maßnahmen könnten sein, sich vermeintlich „schlechtes Sozialkapital“ (Jugendgangs oder isolierte ethnische Gemeinschaften) zu nutze zu machen „und so zu kanalisieren, dass das resultierende Verhalten sozial anerkannten und lokal angemessenen Normen weitgehend entspricht“ (Schnur 2003: 102).

Dementsprechend sollten mit den Aktionen und Maßnahmen im Quartier – und das stellt einen grundlegenden Indikator der neuen Quartierspolitik dar – nicht mehr pädagogische Ziele oder reine Deeskalationsarbeit im Vordergrund stehen, sondern die gezielte Förderung von Netzwerken. Dies ist die neue Qualität einer durch das Sozialkapitalkonzept befruchteten Empowerment-Strategie.

Im Folgenden soll nun kurz auf das Quartiersmanagement als umsetzende Instanz der Programmvorstellungen und als Objekt unserer empirischen Untersuchung eingegangen werden.

6.2.5 Das Quartiersmanagement – Schlüsselinstrument der Bewohneraktivierung und -partizipation

Angesichts der „komplexen Aufgaben und Ziele integrierter Stadtteilentwicklung“ wird das Quartiersmanagement grundsätzlich als „Schlüsselinstrument für die Programmumsetzung“ gesehen (Difu 2003: 183). Es muss als intermediäre Instanz zwischen den Quartiersbewohner und der lokalen Politik/ Verwaltung wirken. Das heißt, es muss auf der einen Seite „Kommunikation, Ideenproduktion sowie Organisation von Menschen und Ressourcen“ leisten und sich auf der anderen Seite Sachkompetenzen im Bereich der Politik/ Verwaltung aneignen bzw. diese Instanzen mit den Lebens- und Wohnbedingungen bzw. Interessen der Bewohner konfrontieren (vgl. Hinte 2001: 157).

Zusammenfassend soll es die vielschichtigen Probleme sowie die vorhandenen Potentiale des jeweiligen Stadtteils von innen heraus identifizieren und durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit, Projektinitiierung und Mittelakquisition die Aktivierung und Einbeziehung der Bewohnerschaft herbeiführen. Damit ist es wichtige Koordina-

tions- und Anlaufstelle innerhalb des Stadtteils, welche die unterschiedlichen Strategien und Akteure, private und öffentliche, miteinander vernetzen und die Handlungsfähigkeit der Bewohner stärken soll.

Verschiedene Akteure, öffentliche und private, sollen kooperativ gestalten und entscheiden. Es sollen ein gemeinsames Verständnis und gemeinsame Lösungsansätze für die innerstädtischen Probleme gefunden werden, wobei die Entscheidungsprozesse möglichst demokratisch nach dem Prinzip der Fairness und Gleichberechtigung aller Teilnehmenden ablaufen sollten.

Damit ist es die Aufgabe des Quartiersmanagements bei der Strategieformulierung und –umsetzung stets die spezifischen Probleme und Ressourcen des Quartiers zu analysieren und im Auge zu behalten.

Mit Blick auf die zentrale Aufgabe der Bewohneraktivierung stellt sich diese analytische Rückkopplung als sehr entscheidend dar, da in den einzelnen Quartieren unterschiedliche Probleme und Voraussetzungen für eine Problembewältigung bestehen und gleichzeitig auf ein unterschiedliches Methodeninstrumentarium zurückgegriffen werden kann.

Das Quartiersmanagement sollte jedoch eine Interimsfunktion einnehmen, d.h. das langfristige Ziel ist, selbsttragende (Bewohner-)Strukturen zu schaffen.

Im Folgenden sollen nun im Rahmen einer empirischen Untersuchung die Arbeitsweisen verschiedener Quartiersmanagements hinsichtlich den theoretischen Ausarbeitungen zum Sozialkapitalkonzept sowie den Zielen selbsttragender Bewohnerstrukturen (bzw. einer „nachhaltigen Quartiersentwicklung“) untersucht werden.

6.2.6 Forschungsdesign

Im Anschluss an die Erläuterungen zu Zielen der Bürgerpartizipation und Aktivierung, deren theoretischem Hintergrund sowie deren Umsetzung durch die Quartiersmanagementarbeit, sollen in diesem Abschnitt einige Beispiele aus der Praxis betrachtet werden. Kernpunkt der Untersuchung ist der grundsätzliche Umgang des als Schlüsselinstrument der Bürgerpartizipation und Aktivierung herausgestellten Quartiersmanagements mit dem Empowerment-Anspruch des Programms (erweitert durch das Sozialkapitalkonzept). Inwieweit und wie erfolgreich werden die im Programm formulierten Ziele, wie „Nachhaltigkeit“ oder „selbsttragende Bewohnerstrukturen“, durch die vom Quartiersmanagement angewandten Maßnahmen verfolgt?

Untersucht wurden dazu sieben Programmgebiete der Sozialen Stadt. Die drei Berliner Gebiete Kreuzberg - Wrangelkiez, Marzahn - Nordwest und Neukölln - Reuterkiez wurden willkürlich gewählt, während sich die restlichen vier Gebiete Dresden-Prohlis, Potsdam - Am Stern, Schwedt - Obere Talsandterrassen und Stendal -

Stadtsee aus den Möglichkeiten der Interviewer ergaben. Die Untersuchung der Quartiere erfolgte jeweils über Interviews mit Hilfe eines halbstandardisierten Fragebogens.

Unser primäres Interesse lag in den aktivierenden bzw. partizipierenden Maßnahmen, die die Quartiersmanagements überhaupt angewandt haben (Frage der Maßnahmenwahl) und in der Frage, welche schließlich erfolgreich waren (Frage des Maßnahmenerfolgs). Damit wollen wir uns auf die Gesamtheit der Maßnahmen als „Strategie“ konzentrieren und ausdrücklich die Frage nach den Voraussetzungen, der Durchführung und den Erfolgen von einzelnen Maßnahmen vernachlässigen. Eine fundierte Untersuchung würde den Rahmen des Projekts sprengen (für eine detaillierte und aufschlussreiche Untersuchung der Maßnahme „Bürgerforum“ vgl. Herrmann 2002).

Aufgrund der Vermutung, dass der Einsatz und Erfolg von Maßnahmen in hohem Maße von den „Umweltvariablen“ Quartiersstruktur und Quartiersmanagement/-strategie abhängt, haben wir den Fragebogen (siehe Anhang) entlang dieser drei Kerndimensionen aufgebaut: (1) Quartier, (2) Quartiersmanagement und (3) Maßnahmenkatalog.

In der „Quartiersdimension“ lag der Fokus auf den Eigenschaften bzw. Strukturmerkmalen, also den Problemen und Ressourcen, das das Gebiet grundsätzlich aufweist. Die zweite Dimension „Quartiersmanagement“ soll einerseits die materiellen und personellen Ressourcen des Quartiersmanagements, andererseits dessen „ideelle Ressourcen“, die wir als „Philosophie“ bzw. Strategie/Einstellung bezeichnen, erfassen. Die eigentliche Erhebung der „Philosophie“ erfolgt über Fragen zur Einstellung der Quartiersmanagements zu den im Programm formulierten Zielen und Ansprüchen. Wir fragen gezielt zu Kriterien, wie Art der Ausbildung („Denkschule“) bzw. Erfahrungshintergrund der Quartiersmanager, da wir dies als Grundlage der Quartiersmanagementphilosophie annehmen. Die dritte Dimension „Maßnahmenkatalog“ betrifft die vom Quartiersmanagement durchgeführten Maßnahmen zur Aktivierung und Beteiligung, d.h. die Frage, welche Maßnahmen aus welchem Grund und mit welchem Erfolg angewandt (bzw. nicht angewandt) werden. Bei der Operationalisierung von „Erfolg“ müssen – immer die Programmumsetzung und Programmbewertung im Blick – die Effekte der Maßnahmen direkt an den Programmzielen, wie „Dauerhaftigkeit der Bewohnerstrukturen“, gemessen werden, da sich das Erfolgsverständnis der Quartiersmanagements durchaus davon unterscheiden kann.

Insgesamt soll uns die Erhebung der drei Kerndimensionen erlauben, den Zusammenhang zwischen Maßnahmen(-erfolg), Quartiersstruktur und Quartiersmanagement herzustellen, um im Quartiersvergleich zu verallgemeinerbaren Aussagen über den Einsatz aktivie-

render und partizipativer Maßnahmen durch das Quartiersmanagement zu kommen.

6.2.7 Merkmale der Quartiere und Strategien der Quartiersmanager

Im Folgenden werden die untersuchten Gebiete in Hinblick auf folgende Aspekte vorgestellt: Ressourcen und Probleme des Quartiers, Ressourcen und Probleme des Quartiersmanagements sowie die ergriffenen Maßnahmen und unsere Einschätzung zum Erfolg ihrer Umsetzung.

Berlin-Kreuzberg: Wrangelkiez

Der Wrangelkiez im Stadtteil Berlin-Kreuzberg weist einen hohen Bewohneranteil von Menschen nichtdeutscher Herkunft von 39,8% auf, im Vergleich dazu Berlin 13% und Kreuzberg 33%. Dies trägt zu einer kulturellen Vielfalt und Lebendigkeit des Stadtteils bei, aus denen sich Ansätze von Engagement für die Entwicklung des Gebietes und für die Bürgerbeteiligung entwickeln. Dies führt aber auch zu Abschottungstendenzen und Polarisierung der verschiedenen sozialen und ethnischen Milieus. Die Erinnerung an die Auseinandersetzungen und Erfolge der Bürgerbewegungen der 70er und 80er Jahre in Kreuzberg (SO 36) sind in der alteingesessenen Bewohnerschaft stark verankert und Ausgangspunkt sowohl für Veränderungs- als auch Abgrenzungsbestrebungen unter den heutigen Bedingungen. Die Abwanderung insbesondere der Bildungsschicht (aller Ethnien) führt dazu, dass in den kommunalen Kitas und Schulen mehrheitlich Kinder aus sozial und ökonomisch verarmten Familienverhältnissen vorzufinden sind und damit neue Anforderungen in Bezug auf Pädagogik, Elternarbeit, schulische und außerschulische Angebote gestellt werden. Hinsichtlich der altersmäßigen Zusammensetzung ist das Gebiet als „jung“ zu bezeichnen. Der Anteil der unter 18-jährigen lag 2001 bei 19,1%, davon sind 9,1% nichtdeutscher Herkunft. Auffallend für den Wrangelkiez ist der relativ hohe Anteil der unter 6-jährigen im Vergleich zu Gesamtberlin (7,4% vs. 5%), während die über 65-jährigen einen geringen Anteil ausmachen (5,6% vs. 15%).

Die Ziele des Quartiersmanagements sind die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der Übernahme von Verantwortung im Stadtteil, der Abbau von gesellschaftlichen Integrationsdefiziten (v.a. in den Bereichen Erziehung, Bildung, Arbeitsmarkt, Freizeit und Kultur), der Abbau der Stigmatisierung des Quartiers als „sozialer Brennpunkt“, die Förderung der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Deutschen und anderen Nationen sowie zwischen den Ethnien, die Förderung von binationalem Identitätsbewusstsein sowie die Verbesserung der Kenntnisse der deutschen Sprache und Kultur bei Bevölkerungsgruppen nichtdeutscher

Herkunft und Förderung des Zusammenlebens der verschiedenen Ethnien durch Förderung von Kenntnissen über die kulturellen Hintergründe und Lebensformen der Gebietsbewohner.

Um diese Ziele zu erreichen setzt das Quartiersmanagement Maßnahmen wie bedarfsgerechte Angebote für Beratung und Selbsthilfe, die Erweiterung von Sprachkursangeboten (Muttersprache und Deutsch) und die Schaffung von außerschulischen Angeboten im Bildungs- und Freizeitbereich sowie berufsfördernde Maßnahmen für Jugendliche ein. Ebenfalls wichtig sind die Förderung von Stadtteil- und Hoffesten, geschlechtsspezifische Angebote zur Förderung der gesellschaftlichen Integration und die Förderung der Angebote für Migranten im Rentenalter. Die Herausgabe der Quartierszeitung „Wrangelkiezblatt“ dient als Verbreitungsmedium für Informationen über die Arbeit des Quartiersmanagements. Diese Zeitung wird von den Bewohnern gut angenommen und ist immer vergriffen. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass in der Bewohnerschaft ein gewisses Maß an Interesse am und Identifikation mit dem Kiez sowie ein Potential für Engagement vorhanden ist.

Im Wrangelkiez wurden verschiedene Methoden angewandt, um die Probleme der Bewohner zu ermitteln. 1999 wurde eine Planungszelle eingerichtet, im Jahr 2000 ging aus dem Planing-for-real-Verfahren ein Bürgergutachten hervor.

Das Quartiersmanagement ist zufrieden mit dem Verlauf seiner Arbeit. Das bereits vorhandene Sozialkapital wird gut genutzt. Ein Vorteil liegt vielleicht in der Bewohnerbewegung der 70er und 80er Jahre. Es gibt eine gute Zusammenarbeit der Erziehungs- und Bildungseinrichtungen im Kiez sowie eine Vielzahl von engagierten Eltern, Erziehern und Lehrern. Außerdem weist das Quartier eine große Anzahl von lokalen gemeinnützigen Einrichtungen auf, zwischen denen eine funktionierende Kooperation zu existieren scheint. Einige davon sind Kinder- und Jugendeinrichtungen, lokale Arbeitskreise, Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Servicegesellschaften, Religionsgemeinschaften, Migrantenvereine, Kunst- und Kulturvereine und Schulämter. Eine Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen ist nicht gegeben, da im Quartier fast ausschließlich private Eigentümer vertreten sind, die über ihr eigenes Haus hinaus wenig Bereitschaft zum Engagement zu zeigen scheinen. Die bereits vorhandenen Netzwerke wurden und werden weiter ausgebaut, so dass das Quartiersmanagement sich bis 2006 langsam aus den Projekten zurückziehen wird.

Berlin-Marzahn: Nord-West

Das Quartiersmanagement für das Quartier Marzahn Nord-West, welches sich mit seinen Problemen kaum von den anderen ostdeutschen Großsiedlungen unter-

scheidet, handelt nach Angaben der Leiterin Frau Cremer sehr erfolgreich. Dabei konnte in Abweichung zu anderen Quartiersmanagements auf folgende Ressourcen zurückgegriffen werden: Quartiersfond (einmalig 1 Mio. DM), langjährig bestehendes Sozialkapital und Beteiligungsstrukturen sowie das Wissen über die Probleme im Gebiet. Die Bevölkerung ist sehr jung (29% der Bewohner sind unter 18), rund jeder Fünfte ist arbeitslos. Vor allem durch den Zuzug vieler Spätaussiedler sollte im Quartier eine kulturelle Mischung bestehen. Seit Jahren ist jedoch eine Tendenz zur „Entmischung“ zu beobachten. Arbeitslosigkeit und das Rentnerdasein ermöglichen den Betroffenen zeitliche Freiräume, was für das Quartiersmanagement gleichzeitig Aktivierungspotential darstellt.

Generell setzt das Quartiersmanagement trotz dieser Voraussetzungen nicht auf zeitintensive explorative Maßnahmen, wie z.B. das open-space-Verfahren oder die Planungszelle, da diese Verfahren laut Quartiersmanagement nur allgemeine Fragestellungen an die Bewohner herantragen können und teilweise durch bereits vorhandenes Wissen obsolet sind.

Das Quartiersmanagement in diesem Quartier hat als Eröffnungsveranstaltungen zur Einrichtung des Büros zwei Bürgerkonferenzen abgehalten. Die erste Konferenz wurde von der Bevölkerung kaum berücksichtigt, der zweiten Anlauf verlief jedoch erfolgreicher (auch durch Inanspruchnahme der Kontakte zur bereits etablierten „Plattform Marzahn-Hellersdorf“). In Anschluss daran fanden sich zahlreiche Gruppen zusammen, von denen heute der Bewohnerbeirat hinsichtlich der Nachhaltigkeit und der Übernahme konkreter Verantwortung am einflussreichsten ist.

Praktikabler sind laut Quartiersmanagerin Initiativen, die durch konkrete Fragestellungen Interessierte anlocken. Hier besteht die Gefahr der Fluktuation, bzw. kann Nachhaltigkeit nicht immer erreicht werden, da viele Beteiligte nach Beendigung eines Projekts die Gruppe wieder verlassen. Ein Beispiel für die Problematik der Nachhaltigkeit stellt das Pilotprojekt Quartiersfond dar. Durch die Übergabe von Verantwortung an die Bewohner kam zwar große Aktivierungskraft bei der Bevölkerung zum Tragen, langfristige Auswirkungen, z.B. Stabilität der entstandenen Netzwerke über die begrenzte Dauer des Projekts hinaus, konnten jedoch nicht verzeichnet werden. Auffällig war zudem, dass der Aktionsfond und dessen Notwendigkeit hinsichtlich unbürokratischer und schneller Hilfe für das Quartier, in den Aussagen der Quartiersmanagerin kaum eine Rolle zu spielen schien.

Beachtlich ist die Tendenz zum Outsourcing: Das bedeutet, dass diverse arbeits- und zeitintensive Aufgaben aus dem eigenen Arbeitsbereich an andere Unternehmen weitervermittelt werden. Dies ist in den

unterschiedlichen Quartiersmanagements verschieden ausgeprägt.

Diverse Methoden erscheinen den Ausführenden als nicht interessant – entweder aus eigener Erfahrung („open-space“-Verfahren) bzw. der Bewohnereinschätzung (kein Bewohnerinteresse). Andere scheinen nicht praktikabel, da sie zeitlich und finanziell zu aufwendig sind bzw. zu hohe Anforderungen an das Bildungsniveau der Bewohner stellen. Teilweise leidet die Diskussionskultur unter hochkochenden Emotionen und geringem Bildungsgrad, was die Ausführung von Bürgerkonferenzen auf einen kleineren „elitären“ Kreis per Einladung notwendig macht.

Insgesamt stützte sich das Quartiersmanagement v.a. auf die Verfahren „Planning for real“, Zukunftswerkstatt, Bürgerausstellung und Mediationsprojekt, welche in mehreren Veranstaltungen Anwendungen fanden.

Die Integration der Spätaussiedler scheint gut zu gelingen. Andere marginalisierte Gruppen bleiben außerhalb des Fokus des Quartiersmanagements. Die Quartiersmanagementstrategie beruht laut Aussage von Frau Cremers auf dem Koordinieren von Initiativen und der Beschaffung von Programm- und anderen Geldern. Bevölkerungsschichten, die gut erreicht werden konnten, waren Jugendliche, Senioren, Arbeitslose und Spätaussiedler. Schlecht erreicht werden konnten allgemein Berufstätige mittleren Alters, was meist auf fehlende zeitliche Freiräume zurückzuführen ist.

Selbsttragende Strukturen wurden ebenso entwickelt wie der Dialog zwischen den Individuen bzw. Gruppen, dies wirkte sich positiv auf das im Quartier vorhandene Sozialkapital aus.

Insgesamt ist das Ergebnis des Quartiersmanagements hinsichtlich Partizipation und Aktivierung als gut zu bezeichnen.

Berlin-Neukölln: Reuter-Kiez

Der Reuter-Kiez ist ein typisches Altbaugebiet im Innenstadtbereich. Die Quote der Bewohner nichtdeutscher Herkunft liegt bei 31,4%, die Sozialhilfeempfänger machen einen Anteil von 13-14% aus. Die Quartiersmanagerin beschreibt es als „durchmischtes Gebiet“ mit überwiegend jungen Menschen.

Im Gebiet leben 19 600 Menschen, das Quartiersmanagement ist mit fünf Mitarbeitern ausgestattet. Die interviewte Quartiersmanagerin arbeitet erst seit Februar 2003 dort, das vorherige Quartiersmanagement wurde abgesetzt, weil es nicht effizient genug arbeitete. Das weist auf eine starke Kontrolle hin, welche vor allem durch den Rechnungshof und die Verwaltung stattfindet, aber auch durch die Rückmeldung der Bürger bei den Behörden.

Die Quartiersmanagerin fand zu Beginn ihrer Arbeit eine rege Vereinskultur vor, die mit einem hohen Maß an Sozialkapital gleichgesetzt werden kann. Die Arbeit des Quartiersmanagements besteht deshalb hauptsächlich in der Vernetzung der verschiedenen Akteure und Vereine.

Startveranstaltungen zur Eröffnung des Quartiersmanagements sind auch hier nicht besonders erfolgreich verlaufen. Die Quartiersmanagerin erklärt dies damit, dass die Bewohner ihre Probleme, Wünsche und Vorstellungen selbstständig artikulieren – aktivierende und grundlegend problemanalysierende Methoden scheinen unnötig.

Zurzeit laufen nach Angaben des Quartiersmanagements über 130 Projekte, die sich alle einer regen Beteiligung erfreuen. Bestimmte „Risikogruppen“ können nur schwer erreicht werden, wie z.B. die Bewohner nichtdeutscher Herkunft. Wegen ihrer extremen ökonomischen Probleme nehmen sie nicht oder sehr vereinzelt an Maßnahmen und Projekten teil. Hier scheint das Quartiersmanagement in gewisser Hinsicht resigniert zu haben, da abgesehen von direkten Beratungs- und Informationsangeboten (z.B. Schuldnerberatung) keine weitergehenden Versuche gemacht werden, diese Bewohner zu integrieren. Insgesamt wird dieses Gebiet nach der Absetzung des Quartiersmanagements gute Chancen haben, die durch das QM etablierten Bewohnerstrukturen selbst zu tragen. Die Hilfe zur Selbsthilfe und die Erhöhung des Sozialkapitals ist hier in befriedigendem Maße gelungen.

Dresden: Prohlis

Das Quartier Dresden-Prohlis weist ähnliche Eigenschaften auf wie die meisten Plattensiedlungen. Zu nennen sind hier Leerstand der Plattenbauten, zunehmende Segregation, hohe Arbeitslosigkeit, im Vergleich zum städtischen Durchschnitt ein erhöhter Sozialhilfeempfängeranteil, periphere Lage, ältere Bewohnerstruktur sowie ein relativ hoher Ausländeranteil und eine monofunktionale Gebietsstruktur.

Ein konzeptioneller Unterschied ist jedoch beachtenswert: der Freistaat Sachsen nennt die Förderung neuer Arbeitsplätze als explizites Ziel des Programms.

Das Quartiersmanagement ist personell unterbesetzt, erzielt aber gemessen an den bereitstehenden Mitteln ziemlich gute Ergebnisse bei der Aktivierung und Partizipation der Bewohnerschaft. Dies ist auf die mittel- und langfristige Strategie der Quartiersmanagerin zurückzuführen. Diese Strategie beinhaltet die Durchführung mehrerer kleinteiliger Projekte, die eher der Vielzahl der unterschiedlichen Interessen- bzw. Problemlagen der relativ heterogenen Bevölkerung gerecht werden, als wenige Großprojekte. Ein Indikator für den Erfolg ist der hohe Bekanntheitsgrad des Quartiers-

managements. Dieser konnte durch eine Vielzahl von Auftritten in den lokalen Medien, unzählige Einzelgespräche und bürgerfreundliche, ausgedehnte Sprechzeiten des Quartiersmanagements sowie die Kontaktfreudigkeit der Quartiersmanagerin erreicht werden. Der Erfolg des Quartiersmanagements hängt im hohen Maße von den individuellen Fähigkeiten der Leiterin vor Ort, den Wegen zur Bekanntmachung des Quartiersmanagements und zur Bildung von Sozialkapital ab.

Das QM öffnete im Oktober 2000 ohne eine Startveranstaltung. Die Quartiersmanagerin versuchte jedoch, durch eine Vielzahl kleinerer Auftritte in den lokalen Medien und auf öffentlichen Plätzen mit Veranstaltungen auf das QM aufmerksam zu machen und sondierte dabei die Probleme der Bewohner. Gleichzeitig versuchte sie, durch eine aktivierende Befragung Akteure zusammenzuführen. Daraus entstand nach einiger Zeit die Bürgerinitiative Prohlis. In der Bürgerinitiative selbst wurde häufig das Verfahren Planungszelle angewandt. Die Bürgerinitiative half auch bei Bürgerausstellungen und wirkte so als Multiplikator. Außerdem wurden durch Briefkasten-Projekte, mittels derer jeder seine Probleme mit dem Quartier kundtun konnte, Aktionsgruppen initiiert, die später erfolgreich bei spezifischen Problemen Abhilfe schafften. Das Mediationsprojekt des Quartiers konnte sogar einen Preis beim Wettbewerb Soziale Stadt 2002 erringen, was auf dessen Erfolg schließen lässt. Andere Methoden kamen wegen mangelnder personeller, zeitlicher und finanzieller Ressourcenausstattung des Quartiersmanagements nicht zum Einsatz – die erfolgreich angewandten Aktivierungs- und Partizipationsmaßnahmen wurden jedoch weiterentwickelt und in vielen kleineren und mittleren Projekten umgesetzt.

Die Ziele des Programms bzw. der Verwaltungsvereinbarung wurden von der Quartiermanagerin stets versucht einzuhalten. Trotzdem erreichte sie aufgrund unzureichender Erfahrung sowie fehlender personeller und finanzieller Mittel nur eine geringe Partizipation. In einem Quartier mit 16 500 Bewohnern ist eine Bürgerinitiative mit 30 Aktiven und mehreren kleineren projektbezogenen Gruppen enttäuschend, in Anbetracht der begrenzten zur Verfügung stehenden Mittel jedoch ein gutes Ergebnis. Der Aufbau von institutionellen Strukturen, die Verstärkung des Sozialkapitals und nicht zuletzt die praktischen Erkenntnisse aus der Anwendung der Methoden mit stark experimentellem Charakter, sind nicht zu unterschätzende Ergebnisse, aus denen auch andere Quartiersmanager beim Aufbau von Quartiersmanagements profitieren können. Dies relativiert die Anfangsschwierigkeiten.

Die Bewohnerschaft kann sich häufig auf langjährige Erfahrungen im Vereinsleben sowie und auf das noch aus DDR-Zeiten gebildete soziale Kapital in Form von

Hausgemeinschaften stützen. Dies bietet eine gute Voraussetzung für das Quartiersmanagement.

Die mangelnde Erfahrung der Bewohner im Umgang mit formalen Diskussionsrunden war auch in diesem Quartier für den öffentlichen Diskussionsprozess hinderlich (beispielsweise beim jährlichen Stadtteilstadtteilfest mit prominenten Gästen wie dem Oberbürgermeister und dem Ministerpräsidenten sowie anderen lokalen Akteuren), so dass diese zum Schluss nur noch als psychologisches Ventil fungieren konnten.

Alte und Arbeitslose konnten aufgrund der vorhandenen Zeitressourcen und der gebotenen Abwechslung und Möglichkeit zur Partizipation gut erreicht werden. Schwer bzw. gar nicht zu erreichen sind aufgrund der eingeschränkten Zeitressourcen und des punktuellen bzw. mangelnden Interesses Berufstätige und Jugendliche sowie die Gruppe der Spätaussiedler. Die Quartiersmanagerin bemüht sich aber immer noch um diese Gruppen.

Nach der Überwindung einiger Probleme konnten stabile selbsttragende Strukturen aufgebaut und die Bildung von Sozialkapital gefördert werden.

Stendal: Stadtsee

Stendal befindet sich, wie fast alle ostdeutschen Städte, in einem Schrumpfprozess. Die Arbeitslosenquote ist höher als im ostdeutschen Durchschnitt, das Durchschnittsalter der Bewohnerstruktur steigt, da junge Menschen nach dem Schulabschluss abwandern. Durch einen hohen Anteil an Spätaussiedlern im Gebiet Stendal Stadtsee steigt der Anteil Jugendlicher (unter 27 Jahren: 33%) jedoch wieder an.

Das Gebiet liegt am Innenstadtrand und hat typische Eigenschaften einer Neubausiedlung: eine monofunktionale Struktur, einen hohen Wohnungsleerstand (2003: 30%), hohe Arbeitslosigkeit (2003: 22,6%) und eine hohe Abwanderung (seit 1990 sind 50% der Bevölkerung abgewandert).

Das Quartiersmanagement besteht aus vier Mitarbeitern und ist somit gut „ausgestattet“ für die 18 000 Bewohner des Quartiers. Die Quartiersmanagerin ist größtenteils für die Vernetzung des Stadtteils zuständig. Dies erweist sich aber als schwierig, da die Vereinslandschaft nicht gut ausgeprägt ist und lediglich einige Seniorenvereine vor Ort ansässig sind.

Das Quartiersmanagement versucht in der Verwaltung ein Umdenken in Richtung des Programmanspruchs der Sozialen Stadt anzuregen: die Strategie der Stadtgremien beschränkt sich auf investive Maßnahmen, vor allem auf Rückbaumaßnahmen. Um eine optimale Kombination aus investiven und nicht-investiven Maßnahmen im Sinne des integrierten Handlungskonzeptes zu erzielen, soll ein vernetztes Denken initiiert werden. Die größte Aufgabe hinsichtlich der direkten Arbeit mit

den Bewohnern in Stendal Stadtsee ist der Aufbau von Sozialkapital.

Starterkonferenzen gehören nicht zu den Erfolgen des Quartiersmanagements. Die Quartiersmanagerin erklärte dazu, dass die Bürger nicht gern reden und diskutieren, sondern lieber aktiv sind. Das bedeutet: Wo es nichts zu gestalten gibt, ist die Beteiligung schlecht.

Es wurden andere Möglichkeiten gefunden, um die Belange der Bewohner zu untersuchen. Auf einem jährlich stattfindenden Stadtfest werden z.B. Bewohnerbefragungen durchgeführt und regelmäßige Stadtteilspaziergänge ermöglichen den Bewohnern ebenfalls die Artikulation ihrer Probleme und Wünsche.

Die Projekte und Maßnahmen selbst sind auf die Bedürfnisse der Bürger abgestimmt; sie erfreuen sich einer guten Beteiligung. Die „Risikogruppen“, Migranten und Arbeitslose, werden gut erreicht und beteiligen sich intensiv.

Das Quartiersmanagement zeigte sich sehr unzufrieden mit den ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln. Trotz einer „Finanzspritze“ durch das zusätzliche Förderprogramm LOS für die Jugendvernetzung betonte die Quartiersmanagerin, dass alle Ressourcen stark gebündelt werden müssen, um überhaupt einen gewissen Spielraum zu haben.

Die Quartiersmanagerin scheint sehr engagiert. Einige Vorgaben des Programms Soziale Stadt kann sie jedoch nicht unterschreiben, da sie sich nicht für ihr Gebiet eignen würden. Sie will weniger unter den Bewohnern neue Strukturen schaffen als vielmehr die Verwaltung vernetzen. Des Weiteren sieht sie die Bewohnerpartizipation nicht als Arbeitersparnis, sondern als Arbeit. Mit Arbeitersparnis sind hier die selbsttragenden Bewohnerstrukturen gemeint, die jedes QM gemäß Programmvorgaben als nachhaltiges Ziel haben soll. Das QM Stendal Stadtsee leistet zwar Hilfe zur Selbsthilfe, baut Sozialkapital auf und kann einige Erfolge vorweisen, jedoch reicht das ihrer Meinung nach nicht aus, um nach Absetzen des QMs eine bunte Landschaft eigener Projekte, Vereine und Initiativen der Bewohner zu hinterlassen. Da das Land Sachsen-Anhalt aber die Mittel zur Förderung des Programms nicht mehr aufbringt und so die 3/3-Finanzierung durch Kommune, Land und Bund nicht mehr gewährleistet ist, wird der gesamte Etat für Stendal Stadtsee ab 2004 gestrichen. Dies könnte ein Zusammenbrechen der aufgebauten Strukturen zur Folge haben.

Schwedt: Obere Talsandterrassen

Schwedt unterliegt einem gesamtstädtischen Schrumpfungsprozess und ist somit von einer Abwärtsspirale bedroht. Die Stadt leidet unter wirtschaftlicher Schwäche, fehlenden Arbeits- und Ausbildungsplätzen, Wegzügen von Jüngeren und Qualifizierten (Fernwanderung), Wegzügen von Einkommensstärkeren (Nah-

wanderung), dauerhaftem Leerstand von Wohnungen und Infrastruktureinrichtungen, zunehmender Armut, Überalterung, sinkender Kaufkraft, sinkenden Steuereinnahmen, steigenden Ausgaben für Sozialhilfe, schlechtem Image und fehlender Investitionsbereitschaft. Es gibt eine Konzentration von benachteiligten Gruppen in dem ausgewählten Quartier der Sozialen Stadt „Obere Talsandterrassen“. Bei dem Quartier handelt es sich um ein Neubaugebiet in peripherer Lage, welches die Stadtteile „Am Waldrand“, „Kastanienallee“ und „Talsand“ umfasst. Der Stadtteil „Am Waldrand“ verzeichnet einen Einwohnerrückgang von ca. 75%. Folgen für das Stadtteilleben sind die Auflösung von sozialen Beziehungen und die Abgrenzung sozialer Gruppen (Spätaussiedler). Die Ressourcen des Quartiers liegen in der bestehenden Vereinskultur und der Hoffnung auf Nutzung dieses Sozialkapitals.

Das integrierte Handlungskonzept soll die Sozialstruktur durch Integration der Stadtteile und sozialen Ausgleich stabilisieren und so das Zusammenleben fördern. Um das Problem der Arbeitslosigkeit anzugehen, gibt es Beschäftigungsprojekte, Taschengeldprojekte und für Jugendliche die Möglichkeit eines „sozialen Trainingsjahres“. Das Wohnumfeld soll durch Übergangsmaßnahmen (z.B. Fassengalerie) verbessert werden. Das Image soll durch Öffentlichkeitsarbeit und Dokumentation aufgewertet werden. Für die Beteiligung und Organisation gibt es eine Steuerungsgruppe. Dem „Arbeitskreis Soziale Stadt“, in dem Vertreter der Einrichtungen vor Ort, der Wohnungsunternehmen, der Stadtverwaltung, politischer Parteien, Gewerbetreibender und Bewohner vertreten sind, kommt eine besondere Bedeutung zu. Er hat unter anderem das Stadtteilmanagement initiiert. Er war des Weiteren ein wichtiges Instrument für die Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts. Im Arbeitskreis werden zentrale Probleme und Gebietsperspektiven diskutiert, Projektideen vorgestellt und Maßnahmen kurzfristig umgesetzt. Innerhalb der Stadtverwaltung gibt es Kooperation zwischen unterschiedlichen Ressorts.

Das Stadtteilmanagement hat Einflussmöglichkeiten auf die weitere Gebietsentwicklung und Steuerung. Es soll die Bewohner laufend informieren, in Prozesse einbinden und über einen eigenen Fond verfügen. Das Stadtteilbüro wurde vorerst über eine Trägerschaft durch den UBV (Uckermärkischer Berufsbildungs-Verein) besetzt (ABM-Stelle), soll langfristig aber durch professionelle und erfahrene Stadtteilmanager geleitet werden.

Das Stadtteilmanagement informiert die Bewohner über den Abriss- und Entmietungsprozess und gibt Vor-Ort-Informationen über die Wohnungsunternehmen und Wohnungsangebote. Die Bewohner sollen angeregt werden, sich zu beteiligen und qualifizieren, um so Strukturen zur Selbsthilfe schaffen. Mitwirkungsmöglichkeiten entstehen für die Bewohner bei der Konzept-

entwicklung von Schlüsselprojekten, bei zielgruppenspezifischen Workshops (Jugendliche, Ältere, Spätaussiedler), bei speziellen Festen/ Stadtteilstunden, bei der Dokumentation über Stadtentwicklung und –umbau in Schwedt und bei der Ideenbörse im Stadtteilbüro. Zudem gibt es spezielle Partizipationsmodelle für Spätaussiedler und darüber hinaus eine Zusammenarbeit mit dem Netzwerk „Spätaussiedler“.

Zur Eröffnung des Stadtteilbüros gab es keine Startveranstaltung, lediglich eine Pressemitteilung. Eine Erhebung über die Interessen und die Problemwahrnehmung der Bewohner wurden nicht durchgeführt. Verschiedene Aktionen wie z.B. die Zukunftswerkstatt oder die Bürgerausstellung fanden allerdings statt. Die Stadtteilmanagerin bewertet alle Maßnahmen als gleichwertig, auch im Ergebnis.

Das Stadtteilmanagement ist bemüht, die Ziele des Programms umzusetzen und scheint mit dem Ergebnis zufrieden zu sein. Das Stadtteilmanagement setzt auf engagierte Bewohner, die als Multiplikatoren wirken sollen. Die Beteiligung der Bewohner erfolgt vor allem im Arbeitskreis Soziale Stadt, beim Aktionsfond und bei Dokumentationen („Stadtrückbau“). Schüler und deren Eltern sind gut über die Schule zu erreichen. Eine Vielzahl der Bürger beteiligt sich aber aufgrund von Schwellenängsten eher wenig. Diese können jedoch durch persönliche Gespräche abgebaut werden. Das Stadtteilmanagement bemängelt fehlende personelle und finanzielle Mittel und wünscht sich mehr Kontinuität auf personeller Ebene. Bemängelt wird hier vor allem, dass die ABM-Kraft halbjährlich wechselt. Eine gute Vernetzung besteht mit den zwei Wohnungsunternehmen (Wohnbauten GmbH 54%, Wohnungsbau-genossenschaft e.G. 36%) und der Stadtverwaltung sowie dem Uckermärkischen Berufsbildungs-Verein (UBV) und der Arbeiterwohlfahrt (AWO).

Potsdam: Am Stern

Das Quartier Potsdam – Am Stern ist ein peripher gelegenes Neubaugebiet mit monofunktionaler Nutzungsstruktur. Es ist ein reines Wohngebiet, mit dem zum Leben notwendig angegliederten Gewerbe. Das Stadtgebiet ist gekennzeichnet durch einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang seit 1991. Vor allem Familien mit Kindern verlassen dieses Gebiet. Die Arbeitslosenquote liegt bei 8,4 %. Da besonders Jugendliche von der Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist die Jugendarbeitslosigkeit zu einer der Kernaufgaben des Quartiersmanagements geworden.

Das Quartiersmanagement begann seine Arbeit Anfang 2002. Verantwortlich für das Gebiet Potsdam – Am Stern sind drei Mitarbeiter für knapp 14.000 Bewohner. Gleich zu Beginn wurde eine Zukunftswerkstatt ins Leben gerufen, bei der sich ungefähr 50 Bürger und Bürgerinnen gemeinsam mit den Quartiersmanagern

Gedanken um die Zukunft des Wohngebietes machten. Bevor das Quartiersmanagement eröffnete, gab es bereits diverse Städtebaumaßnahmen, Städtebauförderung und Wohnumfeldmaßnahmen. Das Projekt Soziale Stadt wurde als weiterführendes Programm initialisiert. Weiterhin gab es in Potsdam schon vor dem Quartiersmanagement ein reges Vereinsleben sowie eine sehr aktive Bürgerinitiative. Diese Faktoren verbunden mit einem relativ hohen Sozialkapital erleichtern den Quartiersmanagern die Arbeit erheblich, da vor allem die Bürgerinitiative als Sprachrohr und Multiplikator fungiert.

Gegen die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit wurden vom Quartiersmanagement verschiedene Projekte ins Leben gerufen. So zum Beispiel Partnerprogramme im Rahmen der Sozialen Stadt (z.B. K&Q; E&C). Gemeinsam werden Jugendkonferenzen zur Aktivierung von Jugendlichen organisiert. Daraus entstanden weiterführende Projekte wie z.B. Stadtteilstunden oder auch die Renovierung und der Wiederaufbau eines Jugendklubs.

Außerdem versucht das Quartiersmanagement durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder mit finanziellen Hilfen, Bildungsstätten zur Beschäftigung von Jugendlichen zu unterstützen.

Im Rahmen der Bürgerinitiative hat sich in Anlehnung an die Zukunftswerkstatt ein regelmäßiges, zweimonatiges Bürgertreffen etabliert. Hier hat sich also aus einer Veranstaltung des Quartiersmanagements ein dauerhaftes Projekt entwickelt.

An diesen Konferenzen beteiligen sich auch Politiker und Verwaltungsmitarbeiter der Bereiche Stadterneuerung/ Ordnungsamt. Sie werden eingeladen, sich an der Diskussion der Bewohner zu beteiligen und auf eventuelle Fragen zu antworten.

Dort soll unter anderem die Kommunikation der Bürger miteinander gefördert sowie Probleme aus Sicht der Bürger beleuchtet werden. Das Problem ist, dass sich nicht alle Bevölkerungsgruppen aktiv beteiligen.

Hauptsächlich nehmen bereits aktive Bewohner der Bürgerinitiative teil sowie ältere Bewohner und Mitarbeiter aus Kinder- und Jugendeinrichtungen. Dies führt dazu, dass vor allem sog. „Beteiligungsprofis“ das Wort ergreifen und Minderheiten sich nicht durchsetzen können.

Die Ausländer, die im Quartier Potsdam - Am Stern prozentual mit 3,7 % vertreten sind, werden gar nicht erreicht. Die Stadtteilmanagerin zeigte dahingehend jedoch auch kein Engagement, mit der Begründung, niemand könne gezwungen werden sich zu beteiligen.

Das Quartiersmanagement hat seinen Sitz in Babelsberg und nicht direkt im Quartier. Dies wird mit der aktiven Bürgerinitiative begründet, deren Arbeit so gut ist, dass im Schnitt zwei „Begehungen“ pro Woche genügen.

Über zukünftige Projekte und Bewohnerinformationen sollen die Bürger durch eine dreimal im Monat erschei-

nende Stadtteilzeitung informiert werden, die jedoch nicht aktiv von Bewohnern gestaltet wird.

Insgesamt werden die laufenden Projekte gut besucht und auch zwischen den verschiedenen Projekten herrscht eine hohe Fluktuation. Laut der Quartiersmanagerin ist Potsdam – Am Stern ein gutes Beispiel für gelungenes Quartiersmanagement, wobei den schon vorgefundenen Bewohnerstrukturen, wie z.B. den sehr aktiven Bürgerinitiativen, eine große Bedeutung für diesen Erfolg zugeschrieben werden muss.

6.2.8 Fazit

Zusammenfassend lässt sich erkennen, dass es bedeutende Unterschiede in der Herangehensweise der verschiedenen Quartiersmanagements bei der Umsetzung der im Programm formulierten Schaffung langfristiger Ziele „selbsttragender Bewohnerstrukturen“ zu schaffen gibt.

Auf den ersten Blick gibt es zwei unterschiedliche Lager. Die einen erkennen und betonen die Notwendigkeit der Nachhaltigkeit der Maßnahmen (Bildung von Sozialkapital sowie selbsttragende Bewohnerstrukturen). Das andere Lager versucht auf eher „pädagogische“ Art und Weise, die Menschen über kurze und kleine Aktionen ohne unmittelbar nachweisbare „Nachhaltigkeit“ zu erreichen. Dementsprechend können die Quartiersmanagements, die den grundsätzlichen Programmanprüchen gerecht werden, von denen unterscheiden werden, die gerade das nicht zu leisten im Stande sind. Eine naheliegende Erklärung für das Fehlen von auf Langfristigkeit ausgerichteten Maßnahmen könnte sein, dass sich die entsprechenden Quartiersmanager aus unterschiedlichsten Gründen dem neuartigen („innovativen“) Anspruch des Programms nicht bewusst sind. Dies könnte an einer gewissen ‚Schwerfälligkeit‘ liegen, nicht bereit zu sein den Weg der Strukturveränderungen in Verwaltung und Politik mitzugehen. Möglicherweise variiert auch mit dem Ausbildungshintergrund der Quartiersmanager ihre Form der Problemwahrnehmung und des Problemverständnisses und kann insofern Unterschiede in der Arbeitsweise erklären.

Zwar kann diese Argumentation für einige der von uns untersuchten Gebiete nicht völlig ausgeschlossen werden, doch trat für uns ein anderes Erklärungsmuster in den Vordergrund, welches sich aus der theoretischen Ausarbeitung des Sozialkapitalkonzepts ableiten lässt. So scheint die Haupttrennlinie nicht zwischen Quartiersmanagements zu verlaufen, die den Ansatz des Programms verstanden bzw. verinnerlicht haben und denen, bei denen dies nicht der Fall ist. Stattdessen verläuft sie vor allem zwischen solchen Quartiersmanagements, für die die hochgesteckten Ziele des Programms durchaus erreichbar scheinen und solchen, für die diese Ziele eher im Bereich „entfernter Zukunfts-

musik“, als im Rahmen des in absehbarer Zeit tatsächlich im Quartier Erreichbaren liegen. Verständlich wird diese Auffassung, wenn man sich den Verlauf der Trennlinie zwischen den Quartieren anschaut: Quartiere mit einer bereits vor der Installation des Quartiersmanagements ausgestatteten Art von „Vereins- bzw. Initiativenkultur“ stehen Quartieren gegenüber, denen eine solche fehlt. Doch gerade diese grundsätzlichen Erfahrungen mit Selbstorganisation und Handlungsfähigkeit bilden den Humus für den Ausbau des Sozialkapitals durch das Quartiersmanagement. Daher gibt es Quartiersmanagements, die mit Verweis auf die Programmziele die anvisierten aktivierenden und offenen Maßnahmen („was wollt ihr?“) erfolgreich durchführen können, während andere Quartiersmanagements derart offene Maßnahmen aus praktischer Erfahrung ausschließen müssen. Für diese gilt es grundsätzlich, in kleinen Schritten die Aktivierung der Bevölkerung zu betreiben. Diese Differenz haben wir schon im theoretischen Teil als Differenz zwischen der Notwendigkeit von „Akkumulationsstrategien“ (Sozialkapital muss grundlegend gebildet werden) gegenüber den „Konsolidierungs- und Diffusionsstrategien“ (Sozialkapital muss gestützt und erhöht werden) bezeichnet (vgl. Schnur 2003: 100 ff.).

Den Bewohnern sind im Falle von fehlendem Sozialkapital die abstrakten und langfristigen Ziele des Programms nicht direkt zu vermitteln. Kurzfristige Maßnahmen wirken durch ein schnell sichtbares Ergebnis vertrauensbildend und motivierend für die Bewohner – es entsteht ein „greifbarer“ Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung. Kleinteilige Projekte ohne unmittelbaren nachhaltigen Charakter scheinen damit die einzige Lösung zu sein, dem Generalanspruch des Programms näher zu kommen. Sie tragen dabei natürlich zur langfristigen Mobilisierung von Menschen und zur Bildung von Sozialkapital bei, doch kann das Quartiersmanagement innerhalb dieses Zeitraums den langfristigen Anspruch nicht nachweislich für sich reklamieren.

Bei der Auswertung der Interviews kristallisierten sich noch weitere Vorzüge kleinteiliger und kurzfristiger Maßnahmen heraus. Zu nennen ist dabei vor allem die mit ihnen verbundene bessere Erreichbarkeit der Bewohner mit beschränkten Zeitressourcen, z.B. der arbeitenden Bevölkerung sowie die Möglichkeit der direkten Ansprache von Bevölkerungsgruppen: den Quartiersmanagern fällt auf, dass bestimmte Gruppen sich nur einbringen, wenn sie sich persönlich angesprochen fühlen bzw. persönlich angesprochen werden.

Insgesamt zeigt sich damit, dass in der Mehrzahl der von uns untersuchten Quartiere noch nicht absehbar ist, ob sich durch die Arbeit des Quartiersmanagements nachhaltige, selbsttragende Strukturen herausbilden bzw. die neu gebildeten von Bestand bleiben werden. Die von uns in der Mehrzahl der Quartiere festgestellte

Arbeit mit kurzfristigen Maßnahmen macht in bestimmten Quartieren Sinn und lässt sich nicht als Vernachlässigung der langfristigen Programmziele verstehen. Hier liegt der neue Anspruch des Programms: es geht nicht um die lebensweltfremde und sozialplanerische Umsetzung von staatlich ausgearbeiteten (allgemeinen) Vorstellungen („Bürgergesellschaft“, etc.), sondern um die grundsätzliche Anknüpfung an direkte Bewohnerinteressen. Diese ist in den ersten Schritten, in denen das Programm noch immer steckt, häufig über kleinteilige und eher kurzfristige Quartiersprojekte mit durchaus langfristigem Potenzial zu erreichen.

Daher spielt auch die Besetzung des Quartiersmanagements eine bedeutende Rolle. Wichtig sind ausreichende personelle Ressourcen, Kontinuität sowie eine entsprechende Qualifikation der Quartiersmanager. Ideal wäre eine Mischung aus Stadtplanern und Sozialpädagogen / Sozialwissenschaftlern (mit sozialer Kompetenz). Die Analyse gruppenspezifischer sozialer Prozesse ist ebenso wichtig wie das städtebauliche Know-how.

6.3 Die Schule als Fokus der Quartiersentwicklung

In diesem Kapitel möchten wir der Frage nachgehen, wie sich negative Nachbarschaftseffekte in benachteiligten Gebieten auswirken und wie Schulen diesen Entwicklungen entgegenwirken können. Hierzu haben wir Interviews an Berliner Grundschulen geführt, die in den betroffenen Gebieten liegen.

Die Grundschulen bieten zwei wesentliche Voraussetzungen für die Untersuchung von Nachbarschaftseffekten. Zum einen wirkt das Quartier als Lernraum in einem stärkeren Maße auf Kinder, als auf erwachsene Bewohner, sie nehmen das Wohnumfeld, in dem sie heranwachsen, als „Normalität“ wahr. Zum anderen können die Probleme, mit denen die Grundschulen konfrontiert sind, als ein Abbild der Probleme des Gebietes verstanden werden. Eltern können nicht frei entscheiden auf welcher Grundschule sie ihr Kind anmelden. In der Regel müssen die Kinder die zum Einzugsgebiet gehörende Schule besuchen. Begründet wird dies mit dem kurzen Schulweg; wenn die nächstliegende Schule allerdings zu einem anderen Einzugsgebiet gehört, können die Schulen die hiervon betroffenen Kinder auf Wunsch der Eltern auch untereinander tauschen. Eine weitere Ausnahme besteht, wenn das Kind eine Schule mit einer besonderen pädagogischen Ausrichtung besuchen soll. Aufgrund dieser Regelungen lässt sich davon ausgehen, dass die Schüler der Grundschulen in den untersuchten Gebieten überwiegend auch in diesen Gebieten wohnen.

Wir haben leitfragengestützte „Experteninterviews“ mit Schulleitern an Berliner Grundschulen durchgeführt.

Anhand der Gespräche haben wir herausgefunden, wie sich die Schulen in den jeweiligen Sozialräumen selbst verorten, welche Probleme der Gebiete sich an den Schulen widerspiegeln und wie die Schulen auf die gebietspezifischen Anforderungen reagieren.

Im ersten Teil der Untersuchung gehen wir der Frage nach, ob die Schule negative Nachbarschaftseffekte verstärkt. Wenn besorgte Eltern aus dem Einzugsbereich einer stigmatisierten Schule wegziehen, um ihrem Kind den Besuch einer anderen Schule zu ermöglichen, trägt die Schule zur sozialen Entmischung des Gebiets bei. Wenn Schüler aus Haushalten mit höherem kulturellen, sozialen und ökonomischen Kapital ausbleiben, beeinträchtigt das den Schulalltag für alle Schüler. Abweichende Verhaltensweisen können sich so in einem Prozess kollektiver Sozialisation auch auf weitere Schüler übertragen.

Der zweite Teil beschreibt anhand von Beispielen, wie die Schulen positiv auf die betroffenen Gebiete einwirken können. Die Schulen können helfen, Defizite bei den Kindern auszugleichen und das Selbstvertrauen der Kinder zu stärken. Sie können Netzwerke zwischen den Eltern unterstützen und bildungsnahe Schichten an das Gebiet binden. Gemeinsam mit anderen Akteuren können sie den Kindern helfen, ihre Freizeit zu organisieren und somit die Tristesse des Gebietes überwinden helfen.

Der dritte Teil beschreibt die neuen Möglichkeiten, die sich aus der Zusammenarbeit der Schulen mit den Quartiersmanagements ergeben.

Es wurden sieben Experteninterviews geführt, die Ergebnisse besitzen somit nur relativ schwache Aussagekraft. Fünf Schulen liegen in ehemaligen Westbezirken, jeweils eine Schule liegt in den Ostberliner Stadtteilen Prenzlauer Berg und Friedrichshain. Sechs der befragten Schulen liegen in einem Programmgebiet, wobei ein guter Kontakt zum jeweiligen Quartiersmanagement besteht. Eine Schule liegt am Rande eines Programmgebietes und unterhält losen Kontakt zum dortigen Quartiersmanagement.

6.3.1 Stigmatisierung von Schulen

Zunächst möchten wir der Frage nachgehen, ob die Stigmatisierung von Schulen, die in Problemquartieren liegen, durch den Wegzug von bildungsnahe Eltern zur weiteren sozialen Homogenisierung des Quartiers beiträgt.

„Schule spielt eine Rolle für den Kiez, in dem sie interessierte bildungsnahe Eltern an den Kiez bindet. Ich kann die Eltern aus dem Kiez nicht so pauschal einordnen. Es gibt auch hier Eltern die in der Mittelschicht anzusiedeln wären, die auch gebildet sind oder die Aufsteiger sind, die einfach hier wohnen bleiben,

auch weil sie nicht den Standpunkt haben: ‚Spiel nicht mit den Schmuddelkindern‘. Die sagen, hier hab ich gewohnt, und es muss auch jemand hier wohnen bleiben, damit es nicht kippt.“

Wie in der Einleitung beschrieben, ist es vorgesehen, Kinder zu Schulbeginn in der Schule ihres Einzugsgebietes einzuschulen. Falls Eltern dies nicht wünschen bestehen zwei Optionen:

Eltern können einen Antrag stellen, um den Schulbesuch ihrer Kinder in einer Schule ihrer Wahl zu ermöglichen. Dies ist mit einem nicht unerheblichen bürokratischen Aufwand verbunden und bedarf einer Begründung.

Die Familie zieht spätestens zum Schulbeginn aus dem Einzugsgebiet weg.

Die zweite Option ist Ausgangspunkt unserer These. Da wir davon ausgehen, dass bildungsnahen Elternhäuser am Schulerfolg ihrer Kinder nicht unerheblich interessiert sind, werden sie diese Option nutzen, falls sie vermuten, dass aufgrund des vermeintlichen oder des tatsächlich fehlenden ökonomischen, sozialen oder kulturellen Kapitals der dort eingeschulten Schüler, die Institution Schule ihres Einzugsgebietes keine gute Ausgangsbasis für den Schulerfolg ihrer Kinder bietet.

Eingangs sei noch erwähnt, dass unsere Fragestellung – ob sich Eltern aufgrund der Stigmatisierung bewusst gegen ihre Schule entschieden – an die Schulleitung herangetragen nicht ganz unproblematisch erschien, da es vermutlich auch das Selbstverständnis der dort Tätigen berührte.

Grundsätzlich kann man sagen, dass das Antwortspektrum von a) völliger Verneinung bis b) völliger Zustimmung reichte.

Zu a)

„Umzug wegen der Einschulung, nee.“

„Da sind sie hier falsch. Andere Schulen im Kiez sind schlechter dran als wir. Wir ziehen 1/3 Schüler an, die gar nicht hier wohnen, [für das Gebiet] untypische Schüler.“

„Die Schule hat einen guten Ruf. [Sie] ist daher interessant für Eltern aus anderen Schuleinzugsgebieten.“

Zu b)

„Vor drei bis vier Jahren gab es zwei Jahre lang keine Neuanmeldungen deutschsprachiger Schüler mehr.“

„Bildungsnahen Schichten ziehen weg, um ihre Kinder nicht im Kiez auf die Schule gehen zu lassen.“

Auffällig war, dass alle Schulen versuchten, über besondere Anstrengungen oder Schulkonzepte Anreize zu bieten, um Schüler aus bildungsnahen Elternhäusern an sich zu binden. Drei Schulen formulierten für sich den

Anspruch, eine „Magnetschule“ zu werden. Andere nehmen in der Umsetzung des Konzeptes der „verlässlichen Halbtagschule“, in der Kinder bis zur 6. Klasse im Früh- und Späthort betreut werden, eine Vorreiterrolle ein und bieten die Übernahme der Betreuung als Ganztagschule an. Eine der untersuchten Schulen arbeitet nach dem Peter-Petersen-Konzept, wobei das gemeinsame Feiern, Spielen, Reden und Arbeiten den Zusammenhalt fördert. In einigen Schulen hat das Lernen in gemischten Arbeitsgruppen den klassischen Frontalunterricht abgelöst.

Die Schulleiter drückten es so aus:

„Schule im ‚sozialen Brennpunkt‘ muss schöner sein als andere Schulen.“

„Wir wollten immer eine Magnetschule werden, die so gut ist, dass die Eltern zu uns wollen und nach sieben Jahren fängt die Rechnung nun an aufzugehen. [...] Das Ergebnis ist, dass wir solche Eltern, also mit sozialer Überzeugung, schon mal hier halten können. Es ist ja nicht so, dass nur eine gute Schule dazu beiträgt, dass die Leute bleiben. Da muss vieles zusammenkommen, aber auch eine gute Schule. Das haben wir jetzt geschafft; und darüber freuen wir uns sehr. [...] Es ist deutlich zu spüren, dass es bergan geht.“

„Die Schule kann eine wichtige Rolle für den Kiez spielen, dadurch dass sie attraktiv ist. Deshalb muss sie auch attraktiv sein. Das kann dazu führen, dass interessierte Eltern den Kiez nicht verlassen. Es gibt welche, die sagen, solange die Grundschule währt, ziehen wir nicht um.“

Fazit

Sowohl Stigmatisierungsprobleme, als auch die tatsächlichen Probleme aufgrund der fehlenden Kapitalausstattung der Schüler, werden von den Schulleitern wahrgenommen.

Es bedarf besonderer Anstrengungen von Schulen in ‚sozialen Brennpunkten‘, um einen guten „Guten Ruf“ zu erlangen oder zu erhalten, um diesen Stigmatisierungsprozessen entgegenzuwirken und dadurch sowohl für (Mittelschicht-)Schüler aus dem Kiez, als auch für Schüler anderer Einzugsgebiete interessant zu werden oder zu bleiben.

6.3.2 Wirkung der Elternhäuser auf die Schule

Dieses Kapitel soll klären, ob der Schule Nachteile durch den hohen Anteil an Eltern mit relativ geringer Ausstattung an kulturellem, ökonomischem bzw. sozialem Kapital entstehen.

In Kapitel 5.4 dieser Arbeit wurde bereits ein Modell zur negativen Wirkung des Quartiers durch eine zunehmende Verarmung desselben an bestimmten gesellschaftlichen Schichten beschrieben. In einem Prozess der Segregation gehen dem Quartier mit den Angehörigen der Mittelschicht auch deren Ressourcen an kulturellem, sozialem und ökonomischem Kapital verloren, deren Besitz diese Schichten kennzeichnet (vgl. Kapitel 5.3). In Bezug auf die Schulen im Quartier sind verschiedene Formen dadurch verursachter negativer Nachbarschaftseffekte denkbar. Schon in Kapitel 5.4 wurde der Wegzug von Mittelschichten als zentrales Charakteristikum eines "benachteiligenden" Quartiers identifiziert. So beschäftigt sich auch dieses Kapitel mit dieser Verarmung von Quartieren als Ursache von Deprivation. Auch die beiden nachfolgenden Kapitel 6.3.3 (Überstrapazierung der Ressourcen) und 6.3.4 (Kollektive Sozialisation) beschäftigen sich mit Folgen dieser "Kapitalflucht". Zur Abgrenzung sei hier betont, dass sich dieses Kapitel auf negative Effekte konzentriert, die nicht in der direkten Interaktion der Betroffenen, in diesem Fall der Schüler, entstehen. Vielmehr konzentriert sich der vorliegende Abschnitt auf Nachteile, die den Schülern und der Schule durch den hohen Anteil an Eltern mit geringeren Kapitalressourcen entstehen.

Unsere Erwartungen in Bezug auf diese Hypothese gründeten sich demnach auf Bereiche, in denen die Eltern für die Schule als Ganzes eine Rolle spielen könnten, also insbesondere bei Finanzierung und Organisation von zusätzlichen Aufwendungen und Projekten, z.B. durch das Instrument eines Fördervereins. Ein zu erwartender negativer Effekt zunehmender Segregation könnte demnach wie folgt formuliert werden: Eine Schule in einem segregierten Quartier wird weniger Spielraum für zusätzliche Ausgaben und Projekte haben, da es an Eltern mit den zum erfolgreichen Engagement nötigen ökonomischen, sozialen oder kulturellen Ressourcen mangelt.

Diese Differenz zu anderen Quartieren müsste als Nachbarschaftseffekt betrachtet werden, da die gesamte Schülerschaft dadurch benachteiligt würde. Ein Zusammenhang zwischen der Schichtzugehörigkeit der Eltern und deren Bereitschaft zum Engagement für die Schule, bzw. den Formen und Erfolgsaussichten dieses Engagements, wird anhand des vorliegenden Datenmaterials noch nachzuweisen sein müssen.

In einer Mehrheit der Interviews lassen sich zahlreiche Nachweise für unsere Hypothese finden. Bei den beiden Schulen, für welche die Hypothese nicht bestätigt werden konnte, handelt es sich um die Thomas-Grundschule im Quartiersmanagement-Gebiet Helmholtzplatz

(Prenzlauer Berg) und die Zille-Grundschule in Friedrichshain. Allerdings bescheinigen die jeweiligen Gesprächspartner in beiden Fällen ihrem Kiez eine durchaus intakte soziale Mischung mit einem hohen Anteil an Bewohnern mit hohem Bildungs- und durchschnittlichem ökonomischen Kapital.

Für die anderen fünf Interviews kann festgestellt werden, dass der Schichtzugehörigkeit von Seiten der Interviewten ein bedeutender Einfluss auf den Grad des Engagements von Seiten der Eltern zugemessen wird. Dabei wird vor allem die Unterscheidung zwischen bildungsnahen und bildungsfernen Schichten jenseits ethnischer Zugehörigkeit zentral gesetzt, wobei die Begriffe "bildungsnahe Schichten" und "Mittelschicht" synonym verwendet werden. Ein höherer Anteil an Mittelschichtseltern wird mit mehr Engagement für die Schule gleichgesetzt. Die Gesprächspartner selbst erwarten also durchaus eine Benachteiligung ihrer Schule durch zunehmende Segregation.

Indirekt spiegelt sich diese Annahme in der immer wieder hervorgehobenen Bedeutung von sozialer Mischung für die Qualität der Schule wider. Äußerungen in diesem Sinne finden sich in allen Interviews mit Ausnahme zweier Interviews, in denen die Gesprächspartner aber auch kein Vorhandensein irgendeiner sozialen Mischung mehr für ihre Schule in Anspruch nehmen. Eine Passage aus dem Interview mit einer dieser Schulen kann hier als charakteristisch zitiert werden, obwohl, wie schon oben bemerkt, in diesem Falle die befürchtete soziale Entmischung ja gar nicht eingetreten ist: *"So vor vier Jahren, da war so ein Knackpunkt, wo wir echt Sorgen hatten, es sind gut situierte Familien weggezogen [...] oder die Kinder sind uns verloren gegangen, weil sie direkt nach der vierten Klasse aufs Gymnasium gegangen sind, weil sie einfach aus dem Bereich hier raus wollten, da fehlt dann einfach gutes Kapital in der Klasse, nur Elite bringt natürlich auch nichts, schon besser eine soziale Mischung.."*

In einem anderen Interview findet sich eine ähnliche Äußerung, die stärker auf den Aspekt des Elternengagements zugespielt ist: *"Unsere Fördervereinsvorsitzenden, die wohnen auch hier. Es gibt schon eine gewisse Mischung, aber es ist problematisch."* Die Fördervereinsvorsitzenden werden hier als Angehörige der im Quartier "zurückgebliebenen" Mittelschicht identifiziert. Sie repräsentieren zugleich die noch vorhandene soziale Mischung als auch die Gruppe der engagierten Eltern. In der Äußerung verbirgt sich der Umkehrschluss, dass mit der Aufhebung der verbleibenden sozialen Mischung durch den Wegzug der Mittelschichtseltern zugleich die wenigen Stützen des Engagements für die Schule wegfallen würden.

In jedem Fall wird der potentielle oder tatsächliche Wegzug von Mittelschichten in Bezug auf Elternengagement als problematisch angesehen. Allerdings wird dabei der Zusammenhang zwischen Schichtzugehörig-

keit und Engagement sehr unterschiedlich erklärt. Zunächst werden ganz allgemein in allen fünf Interviews "Kommunikationsschwierigkeiten" mit Eltern erwähnt. Während jedoch in dem einem Interview ohne weitere Erklärung die Schichtzugehörigkeit als Ursache für mangelndes Engagement genannt wird, findet sich in einem anderen Interview die Zurechnung auf den geringen "Bildungsanspruch" der Eltern. Im Gegensatz dazu wird in drei weiteren Interviews die Zurückhaltung "bildungsferner" Eltern weniger auf mangelndes Interesse, denn auf mangelndes ökonomisches sowie mittelschichtspezifisches kulturelles Kapital zurückgeführt. Der Mangel an ökonomischen Ressourcen wird vor allem in zwei Interviews hervorgehoben:

"Wir haben 26 Eltern im Förderverein [bei 300 Schülern]. [...] Es ist nicht über Mitgliedsbeiträge irgendetwas zu bewerkstelligen bei uns."

Eine Direktorin schildert, wie auch bei einem groß angelegten Jubiläumsfest der Schule nur eine zu vernachlässigende Summe an Spendengeldern zusammenkommt:

"Ich hatte an beiden Garderoben zwei Behältnisse für Spenden aufgestellt. Es wurden 25 Euro den ganzen Tag über gespendet, und das, obwohl 150 Leute umsonst - das waren nicht alle Eltern - ein kostenloses Konzert der Philharmoniker erleben konnten. Das ist die eine Geschichte; die andere Geschichte ist: etliche der Philharmoniker haben ihre Kinder in Frohnau an einem bestimmten Gymnasium. Das Gymnasium brauchte eine neue Turnhalle, die hatten zu wenig Platz. Da haben die Philharmoniker-Eltern ein Benefizkonzert organisiert, das war natürlich in Frohnau und es gehörte zum guten Ton, dort hinzugehen. Die hatten an einem Konzernachmittag 10.000 Euro zusammen. Soviel zur Frage: Wie wirkt das Umfeld auf ihre alltägliche Arbeit."

Diese Äußerungen fallen noch stärker ins Gewicht, wenn man sie vor dem Hintergrund der folgenden Äußerung sieht:

"Meiner Ansicht nach müsste eine Schule im sozialen Brennpunkt besser ausgestattet sein als andere Schulen, weil sie auch Defizite des Elternhauses, z.B. Bewegungsmangel, kompensieren muss. Man bräuchte auch eine Bibliothek und Sportmöglichkeiten, Bewegungsraum, als Ausgleich für die beengten Wohnverhältnisse zu Hause..."

Um solche im sozialen Brennpunkt notwendige zusätzliche Ausstattung zu finanzieren, fehlt aber gerade in diesen Quartieren das Geld, da immer weniger Besserverdienende die ökonomischen Defizite der von Armut

betroffenen Mehrheit der Eltern ausgleichen können. Hier entsteht also Benachteiligung durch Segregation. Ein ähnlicher Mechanismus wird in Bezug auf kulturelles Kapital in den drei weiteren Interviews konstatiert. In allen drei Fällen wird generell den Eltern mit mehr kulturellem Kapital, also den Mittelschichten, ein höheres Maß an selbständigem Engagement bescheinigt. Eine Ursache für diese Differenz sieht die Direktorin der Herman-Herzog-Grundschule in den Schwierigkeiten vieler Eltern mit Organisationsstrukturen, die mittelschichtspezifisches Bildungskapital, wie etwa Übung im Umgang mit der Schriftform bei Einladungen, Anträgen und ähnlichem, voraussetzen:

"Wir haben nicht so viele Eltern, die die offizielle Repräsentation [des Fördervereins] machen können [...] Viele sind auch mit der Schriftform nicht so vertraut, dass sie Einladungen, Protokolle etc. gut handhaben können."

Stattdessen schlägt sich das Interesse dieser Eltern an der Schule eher in Form von gestiftetem Kuchen etc. bei Schulfesten nieder. Das Interesse ist demnach vorhanden, aber es fehlt an bestimmten Fähigkeiten. Dieselbe Scheu vor dem Engagement wird auch in einem weiteren Interview folgendermaßen beschrieben:

"Die schriftliche Ansprache reicht oft nicht aus, die Eltern sind nur durch persönliche Aufforderung zu erreichen."

"Die wollen schon, aber das ‚wie‘ ist so schwierig. Das ist auch immer schwierig für uns Mittelschichtler, sie da zu gewinnen."

Später weist die Interviewte auf Aufgaben hin, die selbst bei bestem Willen und Bereitschaft zum Engagement durch Eltern aus benachteiligten Schichten nicht geleistet werden könnten. Die Passagen lassen sich zugleich als ein Plädoyer für soziale Mischung und gegen Segregation interpretieren:

"Ich konnte für dieses Projekt [internationales Vorlesen] keine Eltern nehmen, weil ich sichergehen muss, dass der Vorleser einen elaborierten Code in der Muttersprache hat. Folglich musste ich Ehrenamtliche akquirieren, deutlich aus einem anderen Umfeld als hier in dem schulischen Umfeld."

Und an anderer Stelle: *"Wenn in nichts integriert werden kann, wie soll das dann funktionieren? Wenn sie z.B. kein deutschsprachiges Umfeld haben, das wirklich auch ein gepflegtes Deutsch spricht, dann können Sie nichts sprachlich integrieren..."*

Neben einem Mangel an bestimmten schichtspezifischen Fähigkeiten wird noch eine Reihe von "psychologischen" Faktoren zur Erklärung des fehlenden Engagements ins Feld geführt. Dazu zählt folgende Formulierung:

"Der Kiez ist gekennzeichnet von Leuten ohne Ideen und ohne Kraft, Ideen umzusetzen."

Hier wird offenbar auf die "mentalen" Folgen von Arbeitslosigkeit und Armut angespielt, die sich in der Schule als mangelndes Engagement niederschlagen kann. Dasselbe Argument wird in einem anderen Interview mit folgenden Worten umschrieben:

"Die aktiven Eltern, das sind meist die, die noch Arbeit haben oder die, die sich bewusst für diese Schule entschieden haben [ca. 1/3 der Eltern]. Bei anderen Eltern, vor allem den arbeitslosen [...], ist eine gewisse Lähmung zu spüren."

Eine Gesprächspartnerin stellt eine Vermutung an, warum die Eltern aus benachteiligten Schichten sich scheuen, sich bei ihrem "Schulfree-Projekt", bei dem Eltern bei der Reinigung der Schule helfen und damit den Kindern als Vorbild dienen sollen, zu beteiligen:

"Es wird wohl in die Richtung gehen: Es ist ein Gesichtverlust. In dem Moment, wo ich [...] zeige, ich hab morgens zwischen neun und zehn Zeit, weil ich z.B. arbeitslos bin, das ist irgendwie ein Stigma, nach wie vor."

All diese "mentalen Hürden" können also nach Ansicht der Interviewpartner das Engagement von einem bedeutenden Anteil der Elternschaft verhindern⁸. Je höher der Anteil der Betroffenen in einem Quartier wird, desto weniger Chancen hat demnach auch die Schule auf zusätzliche Qualitätssteigerungen durch Elternengagement.

Es lässt sich also für einige Interviews aus stark entmischten Gebieten konstatieren, dass hier tatsächlich Nachbarschaftseffekte beschrieben werden. Nach Ansicht und Erfahrung dieser Gesprächspartner gilt: Je mehr Segregation zunimmt, desto schlechter wird tendenziell die Ausstattung der Schulen, da eine kulturell und ökonomisch benachteiligte Elternschaft wenig zusätzliche Verbesserungen der Schulqualität erwirken kann. Soziale Mischung ist unabdingbare Voraussetzung, um diese Defizite auszugleichen. Dieser Nachbarschaftseffekt wirkt um so stärker, wenn man für Schulen mit einem hohen Anteil an Kindern mit Lern- oder Verhaltensschwierigkeiten einen erhöhten Bedarf an Ausstattung annimmt (siehe hierzu die oben bereits zitierte Passage: *"Meiner Ansicht nach müsste eine Schule im sozialen Brennpunkt besser ausgestattet sein*

als andere Schulen, weil sie auch Defizite des Elternhauses, z.B. Bewegungsmangel, kompensieren muss..." sowie die folgenden Ausführungen zu Hypothese 3 "Überstrapazierung der Kapazitäten"). Es sei noch angemerkt, dass Benachteiligungen nur aufgrund von mangelndem ökonomischen sowie kulturellen, nicht aber sozialen Kapitals der Eltern nachgewiesen werden konnten.

6.3.3 Überstrapazierung der Ressourcen

Nachbarschaftseffekte an Schulen mit einer hohen Anzahl von Schülern aus bildungsfernen Schichten können auch durch die Überstrapazierung der Lehrkräfte, z.B. durch eine hohe Anzahl von "schwierigen" Kindern in einer Klasse sowie durch die Überstrapazierung der Schulausstattung mit Materialien an Schulen in benachteiligten Gebieten, entstehen.

Die erste Überstrapazierungshypothese basiert auf der Annahme, dass Lehrer in "Problemschulen" mehr leisten müssen, als an Schulen, in denen das Gewicht von Kindern aus bildungsnahen und bildungsfernen Schichten ausgeglichener ist.

Dies lässt sich anhand der durchgeführten Interviews belegen.

Fast alle Gesprächspartner konstatieren einen höheren Zeit- und Organisationsaufwand seitens der Lehrer, der dazu führt, dass weniger Zeit für den eigentlichen Unterricht bleibt. Das macht sich z. B. in Bezug auf die Organisation von Klassenfahrten und Ausflügen bemerkbar, da hier mehr Zeit für das Einsammeln des Geldes durch beispielsweise Fundraising benötigt wird.

Des Weiteren überlassen die Eltern den Lehrern oft die Erziehungsarbeit, dadurch müssen die Lehrer neben ihren eigentlichen Aufgaben viel soziale Arbeit leisten.

Die unterschiedlichen kulturellen Hintergründe an Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund führen zu einem erhöhten Gesprächsbedarf zwischen Eltern, Kindern und Lehrern.

Dass aufgrund dieser zeitaufwendigen Organisations- und Betreuungsarbeit weniger Zeit für den Unterricht bleibt, ist doppelt problematisch, da die Kinder zumeist mit geringen basalen Fähigkeiten in die Schule kommen und eigentlich die volle Unterrichtszeit genutzt werden müsste, um dieses Defizit auszugleichen: *"Es muss erst einmal versucht werden, die Kinder dort abzuholen, wo sie stehen."* Diese geringen basalen Fähigkeiten entspringen dem Lebensstil der bildungsfernen Schichten. Den Kindern fehlen bestimmte Grundlagen, wie z.B. Zahlenverständnis und Umwelterfahrung, die in bildungsnahen Elternhäusern gefördert werden. In der Regel haben die Kinder einen Fernseher im Kinderzimmer stehen und leiden unter Schlafmangel. Das wirkt sich negativ auf die Konzentrationsfähigkeit aus. Eine Lehrerin sprach zudem von einem *"Alpha-*

⁸ Zwar können diese "mentalen Hürden" nicht direkt innerhalb der Bourdieu'schen Unterscheidung der drei Kapitalsorten, wie sie in Kapitel 5.3 dargestellt ist, beschrieben werden, allerdings lassen sich die Angst vor Stigmatisierung ebenso wie ein Mangel an Initiative und ein Rückzug ins Private auf einen Verlust des Zugangs zu bestimmten Kapitalien sowie auf die Angst, dieser Verlust möge öffentlich sichtbar werden, zurückführen.

betismus in körperlicher Hinsicht“, da viele bildungsferne Eltern z.B. nicht mit ihren Kindern schwimmen gehen.

Parallel zu dieser Inanspruchnahme des Lehrpersonals sinkt das Unterrichtsniveau. Lehrer können nicht mehr so lehren wie sie es gelernt haben und bekommen keine Anerkennung seitens der Eltern für die geleistete soziale Arbeit.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Verursachung von Stress. Die geringe Frustrationstoleranz der Kinder aus bildungsfernen Schichten, die *„sozial schnell auf der Birke sind“*, strapaziert die Lehrer zusätzlich. Stress entsteht auch durch ein ausgeprägtes Rollenverhalten gerade der Kinder mit Migrationshintergrund. Diese haben oft keinen Respekt vor weiblichen Lehrkräften. Des öfteren muss gegen *„Macho-Verhalten“* gekämpft werden.

Die zweite Überstrapazierungshypothese basiert auf der Annahme, dass die Materialausstattung in Schulen in benachteiligten Gebieten nicht ausreicht. Als Beispiel wird von den Gesprächspartnern der Schwimmunterricht angeführt. Die öffentliche Bereitstellung von Schwimmbadkapazitäten wurde eingeschränkt. Es werden jetzt nur noch die mittleren Bahnen zur Verfügung gestellt. Das ist dann problematisch, wenn eine große Anzahl von Schülern noch Nichtschwimmer sind. Dies ist der Fall, wenn Eltern nicht mit den Kindern zum Schwimmen gehen. Dies trifft bei Eltern aus bildungsfernen Schichten häufiger zu, als bei Eltern aus bildungsnahen Schichten.

Ein weiteres Beispiel ist, dass Eltern aus bildungsfernen Schichten kein Geld für Bücher ausgeben, die Bibliotheken an den Schulen aber zumeist schlecht ausgestattet oder gar nicht existent sind.

Selbst wenn die Schule in einem Problembezirk mit denselben Ressourcen, also Lehrpersonal und Material, ausgestattet ist, wie eine Schule in Zehlendorf, entstehen Benachteiligungen und Beeinträchtigungen des Unterrichts.

Ein positives Beispiel, um Nachbarschaftseffekte aufzufangen geben Integrationsschulen. Hier werden Problemkinder von Psychologen in Einzelgesprächen betreut. Neben den Lehrern arbeiten des Weiteren mehrere Erzieher als Betreuer an den Schulen, die den Lehrkräften einen großen Teil der sozialen Arbeit abnehmen. Es bleibt somit mehr Zeit für den eigentlichen Unterricht.

Einige Gesprächspartner wünschen sich Kollegen mit Migrationshintergrund, die zwischen den Kulturen vermitteln können.

Anhand unserer Untersuchung lassen sich oben genannte Hypothesen verifizieren. An *„Problemschulen“* besteht eine Überstrapazierung des Lehrpersonals und

des Schulmaterials. Aus den Ergebnissen der Befragung folgt ebenfalls, dass eine Schule in einem benachteiligten Bezirk besser ausgestattet sein muss als andere, um genauso gut zu funktionieren. Dies gilt zum einen für das Lehrpersonal, es sollten z.B. mehr Erzieher eingestellt werden, und zum anderen für die Ausstattung der Schule mit Material (Bibliotheken, Sportmöglichkeiten, Bewegungsraum).

6.3.4 Kollektive Sozialisation

Unsere Ausgangshypothese lautete wie folgt: Bei einem geringen Anteil an Schülern aus sozial inkludierten Elternhäusern können sich abweichende Verhaltensweisen unter den Schülern in einem Prozess *„kollektiver Sozialisation“* verbreiten und zu Normen werden.

Obwohl dieser Hypothese bereits in den Ausführungen in Kapitel 5.4 ein wichtiger Stellenwert unter den Nachbarschaftseffekten zugesprochen wurde und ihr gerade auch bei Häußermann (vgl. Häußermann 2000) eine besonders hohe Plausibilität in Bezug auf Kinder und Jugendliche in benachteiligten Quartieren bescheinigt wird, konnten in unserer Erhebung keine Nachweise für ihre Richtigkeit gefunden werden. Zwei Gründe kommen hier als Erklärung in Frage: Zum einen wird in der Mehrzahl der Interviews der Schulalltag entgegen gängigen Klischees nicht als von abweichendem Verhalten geprägt geschildert. Zwei Interviews nehmen hierbei eine Sonderrolle ein, da hier die Direktoren für ihre Schule das Vorhandensein einer intakten sozialen Mischung behaupten und daher negative Folgen von Segregation für diese Fälle ohnehin nicht zu erwarten waren. In den meisten anderen Interviews wird als einzig hervorstechende Form von abweichendem Verhalten das *„Macho-Gehabe“* insbesondere türkischer Jungen genannt. Dazu kommt noch in einem Interview die Diagnose einer unter den Schülern weit verbreiteten niedrigen Frustrationstoleranz: *„Die Kinder haben eine sehr geringe Frustrationstoleranz, also keksen unheimlich schnell aus, sind sozial ganz schnell ‚auf der Birke‘.“* Und an anderer Stelle: *„Es ist dieses ‚Klein-Macho-Gehabe‘, das sich sehr exponiert darstellt, sehr mit diesen ganzen Schimpfwörtern beginnt, da legt so mancher Mittelschichtler die Ohren an.“* Einzig in einem Interview schildert der Gesprächspartner Probleme mit Gewalt, insbesondere in Form von Zerstörung. Dies bezieht sich allerdings auf eine Zeit von vor etwa drei Jahren. Für diese Phase sagt er sogar aus, Zerstörung habe zu mehr Zerstörung geführt, da die Kinder entsprechende Verhaltensweisen untereinander erlernt hätten.

Allerdings wird diese Aussage, die als ein Beleg für die Hypothese kollektiver Sozialisation angesehen werden könnte, gleich darauf in ähnlicher Weise relativiert, wie die oben erwähnten Aussagen zu problematischem Macho-Verhalten: Mit Verweis auf das funktionierende

pädagogische Konzept der Schule und das Engagement der Lehrkräfte wird ausgesagt, dass von den Kindern in die Schule "mitgebrachte" abweichende Verhaltensweisen eingedämmt und damit auch deren Verbreitung verhindert werden könne. Dazu seien zwar, aufgrund der schwierigen Ausgangsbedingungen vieler Kinder, besondere Maßnahmen, wie Theaterarbeit oder sozialpädagogische Betreuung notwendig, die viel Zeit und Kraft in Anspruch nähmen (vgl. Kapitel 6.3.3), jedoch sei so das Problem abweichenden Verhaltens jederzeit unter Kontrolle (vgl. Kapitel 6.3.5).

Die Hypothese kann also für die Mehrzahl der von uns untersuchten Fälle nicht bestätigt werden. Allerdings ist zu beachten, dass der Vorgang kollektiver Sozialisation als solcher gar nicht verifiziert oder falsifiziert werden konnte. Die Voraussetzungen für eine Übertragung von abweichendem Verhalten, nämlich die alltägliche Präsenz und Dominanz solcher Verhaltensweisen, waren aus den beiden oben erläuterten Gründen gar nicht gegeben. Abgesehen davon sei noch einmal angemerkt, dass in jedem Fall die Identifikation von Prozessen kollektiver Sozialisation auf Nachweisschwierigkeiten stoßen muss. Selbst für die beteiligten Beobachter, wie in unserem Fall die Direktoren, muss es schwierig sein zu unterscheiden, ob bestimmte Verhaltensweisen bei den Schülern auf deren außerschulisches Umfeld oder auf Schichtzugehörigkeit zurückzuführen sind oder ob die Kinder diese Verhaltensweisen von anderen Schülern erlernt haben. Wie bereits im Kapitel 5.4 erläutert, sind in diesem Fall zusätzliche Effekte von Segregation nur schwer von individuellen Merkmalen als Faktoren bestimmter Verhaltensweisen zu trennen.

6.3.5 Die Schule kann positiv auf die Schüler einwirken

Ausgehend von der Annahme, dass gerade Kinder im Grundschulalter noch zu beeinflussen sind, auch wenn sie aus ihrem Elternhaus nicht die benötigten Voraussetzungen mitbringen, wollen wir überprüfen, wie die Schule positiv auf die Schüler einwirken kann. Hierbei soll jedoch auch auf die Problematik eingegangen werden, inwieweit dieses Einwirken überhaupt einen größeren Einfluss hat.

Es sollen nun zuerst einzelne an den Schulen verwendete Instrumente vorgestellt werden, mit welchen versucht wird, die Entwicklung der Schüler positiv zu beeinflussen. Generell wurde in fast allen Interviews erwähnt, dass eine ausreichende Anzahl von Betreuungskräften nicht nur den Unterricht erleichtert, sondern sich auch positiv auf das Verhalten der Schüler auswirkt. Schüler können in Einzelgesprächen sehr viel besser erreicht werden als in der Gruppe. Betreuungskräfte sind hier nicht nur Lehrer, sondern gerade auch gelernte Erzieher, Psychologen, "die gezielt Einzelgespräche mit verhaltensauffälligen Kindern führen". Es handelt sich dabei aber auch um Eltern – fast immer

nur um Mütter – die im Hort, in der Schulküche, bei der Hausaufgabenbetreuung oder anderen Aktivitäten helfen. Weiterhin zu nennen sind auch die vom Quartiersmanagement gestellten ABM-Kräfte, die in verschiedenen Bereichen wie z.B. der Schulküche mithelfen.

Als äußerst hilfreich hat sich jedoch nicht nur die qualitative Intensivierung der Betreuung, sondern auch die quantitative Intensivierung herausgestellt. So waren einige Schulen bereits in den vergangenen Jahren verlässliche Ganztagschulen aus Eigeninitiative, bzw. werden jetzt zu staatlich geförderten Ganztagschulen. Es ist gerade die Betreuung am Nachmittag, welche die Schüler z.B. davon abhalten soll, in "Zweier- oder Dreier-Gruppen durch die Gegend zu ziehen und Blödsinn zu machen". Besonders wichtig ist dies für Schüler, die von ihren Eltern nicht sinnvoll beschäftigt werden können, weil diese nicht über die Zeit oder das Kapital im oben genannten Sinne verfügen. Neben der Tatsache, dass die Kinder in dieser Zeit keinen „Schabernack“ treiben können, werden auch andere positive Dinge erreicht. Die Hausaufgabenbetreuung hilft auch lernschwachen Kinder dem Unterrichtsstoff zu folgen; Sportaktivitäten gleichen Bewegungsdefizite aus und schulen die häufig unterentwickelte Motorik. Auch Projekte aus dem Unterricht können - teils spielerisch – fortgesetzt werden, was nicht zuletzt "der Förderung des sozialen Zusammenhalts dient".

Neben der Ausdehnung der Betreuung haben sich eine Reihe weiterer Maßnahmen als Erfolg versprechende Ansätze herauskristallisiert. Zu nennen ist hier z.B. der Ansatz, eine Reihe von Schüler als "Konfliktlotsen" auszubilden, die Streitigkeiten unter Schülern ohne Gewalt beenden. Diese Schüler werden ihrerseits wiederum durch speziell ausgebildete Lehrkräfte geschult. Ein solches Konflikttraining kann über die gesamte Schulzeit hin zu einem tiefgehenden "Kompromissbereitschaftstraining" ausgeweitet werden, so dass die Schüler immer wieder neu hinzu lernen. In diesem Kontext muss auch erwähnt werden, dass eine Reihe von Gesprächspartnern großen Wert darauf legten zu betonen, dass den Schülern bei Regelverstößen klare Grenzen gezeigt werden müssen. Wichtig ist hierbei jedoch auch zu erklären, warum diese Grenzen gezogen werden. So musste "ein Schüler, der auf die Treppe gespuckt hatte, sich zunächst von den Reinigungskräften erklären lassen, warum dies nicht akzeptabel sei, um direkt im Anschluss hieran mit ihnen die Treppe gemeinsam zu putzen". Diese "pädagogischen Konzepte sind auch hilfreich, wenn es darum geht, z.B. Macho-Gehabe von türkischen Jungs auszugleichen".

Ein weiteres Training kann das Medientraining sein. Hier wird Schülern beispielsweise der Umgang mit dem Internet erklärt. Von Nöten ist dies besonders bei Schülern aus bildungsfernen Schichten, deren "Eltern oft nur Talkshows gucken", jedoch nicht die Nachrichten. Gleichzeitig wird durch die Schulung aller auch erreicht, dass eine spätere Chancenungleichheit

durch Mediennutzungskompetenz (bspw. der sog. Digital Divide) vermindert wird.

An verschiedenen Schulen, die einen besonders hohen Anteil von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund aufweisen, wird inzwischen großer Wert darauf gelegt, dass die Möglichkeit zu einem zweisprachigen Unterricht besteht. Dies folgt der Logik, dass nur die Schüler in der Lage sind ein besseres Deutsch zu lernen, die auch über eine stabile Muttersprache verfügen. Kursangebote in türkisch, arabisch oder russisch führen somit sogar zu einer schnelleren Integration. Wichtig hierbei ist es jedoch, Muttersprachler zu gewinnen, die ihre eigene Sprache perfekt beherrschen, da bei Müttern mit Migrationshintergrund nicht immer davon ausgegangen werden kann, dass *"diese selbst über einen elaborierten Code in der Muttersprache verfügen"*.

Schlussendlich soll an dieser Stelle noch das Konzept der "Theaterbetonten Grundschule" erwähnt werden. *"Theater ist gespielte Realität, fördert somit soziale und Sprachkompetenzen"*. Dies ist ein weiterer Anreiz für bildungsorientierte Eltern, ihre Kinder auf eben solche Schulen zu schicken.

Anhand der dargestellten Möglichkeiten über die Schulen verfügen, kann die Hypothese, dass "die Schule positiv auf die Schüler einwirken kann", eindeutig bestätigt werden. Die positiven Aspekte reichen von einer sinnvollen Beschäftigung über "Gesunderhaltung von Körper und Geist" bis hin zu einer höheren Kompetenz in vielen Situationen des Alltags. Eine gut funktionierende und gepflegte Schule, welche die Identifikation der Schüler mit dieser steigert und nebenher auch noch Kompetenzen vermittelt, hat sicherlich auch einen positiven Einfluss auf die Schüler über die Schulzeit hinaus. Sie kann allerdings nicht alle Missstände beseitigen, die durch Elternhaus und Quartier vermittelt werden. Sie wird oftmals nur eine Insellösung bleiben, wenn das außerschulische Umfeld nicht stimmt.

Betont werden muss hier auch noch, dass diese große Palette an Instrumenten bisher nur von einer kleinen Anzahl von Schulen tatsächlich implementiert wurde. Gelegentlich wird dies wohl aus dem Mangel an Kenntnis hierüber der Fall sein, häufig genug fehlt es jedoch einfach nur an Ressourcen. Sowohl finanzielle Mittel für die Schulausstattung als auch das Engagement der Eltern müssen hier genannt werden. Dies trifft häufig auch *"auf Schulen in sozialen Brennpunkten zu, die eigentlich besser ausgestattet werden müssten als andere Schulen, um Defizite des Elternhauses auszugleichen"*.

Trotzdem lässt die positive Beeinflussung der Schüler auf einen positiven Gesamteffekt für das Quartier hoffen. Diese Hypothese soll als nächstes überprüft werden.

6.3.6 Die Schule kann positiv auf den Kiez wirken

Die Grundschule ist einer der wenigen Orte, an dem Menschen mit den unterschiedlichsten sozialen, ökonomischen und kulturellen Hintergründen miteinander in Kontakt treten. Aufgrund der Einschulungsregelungen kann davon ausgegangen werden, dass die Schüler der Grundschulen in den untersuchten Gebieten überwiegend auch in diesen Gebieten wohnen.

"Die Schule ist ein zentraler Ort, der viel mehr genutzt werden könnte, der alle angeht, man hat da irgendwie eine Anbindung, man kommt in Kontakt und die Schule ist nicht weltanschaulich vorbelastet, nicht wie die Kirche."

Wichtig für die Wirkung der Schule auf das Gebiet ist zunächst, wie sich die Schule selbst im Gebiet verortet. Bei unseren Interviews begegneten uns hier zwei unterschiedliche Sichtweisen.

Einige Schulen sehen sich als Teil der betroffenen Bewohnerschaft, die Situation der eigenen Schule stellte für sie ein Abbild der Situation im Gebiet dar. Ihr Engagement an der Schule ist für sie somit untrennbar vom Engagement im Gebiet:

"Es war eine tolle Erfahrung für die Leute aus dem Kiez, die sich zusammengefunden hatten, um ihren Frust abzulassen - das war ja der Ursprung dieser Gruppe - und dann merkten, wir waren ein dreiviertel Jahr aktiv als Kiezgruppe und weil wir aktiv waren, sind wir mit in das Quartiersmanagementgebiet hereingekommen. Das war ein tolles Erfolgserlebnis."

"Es ist ja nicht so, dass nur eine gute Schule dazu beiträgt, dass die Leute bleiben. Da muss vieles zusammenkommen, aber auch eine gute Schule. Das haben wir jetzt geschafft und darüber freuen wir uns sehr und es ist deutlich zu spüren, dass es bergan geht."

"Wir sind direkt vernetzt. Über diese Süd-Ost AG, Sozial Raum AG haben wir uns zum Teil kennengelernt, aber wir hatten auch schon vorher die ‚Kinder Agenda‘ ins Leben gerufen, da waren schon Kontakte da, aber wir hatten auch schon vorher aktiv mitgewirkt, also Nachhaltigkeit, Vernetzungen, ‚was kann man mit Kindern bewirken‘."

Andere Schulen sehen sich als Institution in einem desolaten Gebiet; ihr Engagement verfolgt das primäre Ziel, den Schülern einen sicheren Ort in einem sich ständig verschlechternden Gebiet zu bieten:

"Die Schule ist eine Oase im Gegensatz zu dem ganzen Schmutz, Elend und der Gewalt draußen [...]; der Kiez ist dem Untergang geweiht"

Auch wenn sich durch diese zunächst verschiedene Sichtweisen unterschiedliche Handlungsoptionen bezüglich einer Vernetzung mit anderen lokalen Akteuren für die einzelnen Schulen ergeben, waren sich die Schulen darin einig, dass sie mit ihrer konkreten Arbeit vor Ort positive Effekte auf die Wohnbevölkerung übertragen können. Wichtigstes Ziel ist es hierbei, bildungsnahen Elternhäuser zum Bleiben im Gebiet zu motivieren. Dies kann, je nach Selbstverortung, auf zwei Arten geschehen; bei einem funktionierenden Netzwerk aus Schule und anderen Akteuren im Gebiet versuchen die Schulen, eine Vernetzung zwischen den Eltern herzustellen:

"Die Schule muss attraktiv sein, damit Eltern den Kiez nicht verlassen, [...] sie sollte zentraler Ort im Kiez sein - es gehen alle hin, man hat da eine Anbindung."

"Ich kann die Eltern aus dem Kiez nicht so pauschal einordnen, es gibt auch hier Eltern die in der Mittelschicht anzusiedeln wären, die auch gebildet sind oder die Aufsteiger sind, die einfach hier wohnen bleiben, auch weil sie nicht den Standpunkt haben ‚Spiel nicht mit den Schmutzkindern‘. Die sagen, hier hab ich gewohnt, und es muss auch jemand hier wohnen bleiben, damit es nicht kippt."

"Wir veranstalten alle sechs bis acht Wochen ein Elternfrühstück, in erster Linie für die bildungsnahen Elternhäuser, damit die untereinander Kontakt haben, damit die sich nicht in der Klasse einsam und isoliert fühlen, damit die auch hier das Gefühl haben ‚wir sind hier nicht die Fremden im eigenen Land‘. Das bezieht sich einmal auf die Deutschen, aber auch auf die bildungsnahen Elternhäuser."

Eine Schule, die zwar in einem benachteiligten Gebiet liegt, allerdings nicht in das benachbarte Quartiersmanagementgebiet fällt, sichert die soziale Mischung ihrer Schülerschaft vor allem durch die Einschulung von Schülern aus benachbarten Gebieten. Von diesen Maßnahmen erhofft sie sich positive Effekte für das betroffene Gebiet:

"Wir ziehen Schüler an, die gar nicht hier wohnen, [für das Gebiet] untypische Schüler." "Die Schule kann eine wichtige Rolle für den Kiez spielen, dadurch dass sie attraktiv ist, deshalb muss sie auch attraktiv sein! Das kann mit dazu führen, dass interessierte Eltern den Kiez nicht verlassen. Es gibt welche, die sagen, solange die Grundschule währt, ziehen wir nicht um."

Den ersten Schritt zur Vernetzung bieten in den meisten Fällen die Eltern- und Fördervereine der Schulen. Diese

klassische Form des Elternengagements wird auf institutioneller Ebene oft durch die Sozialraum-AGs in den Gebieten und seit Beginn des Programms "Soziale Stadt" auch durch die jeweiligen Quartiersmanagements erweitert.

Die Schule bietet den Kindern zunächst einen sicheren Ort, von dem aus sie sich mit dem Wohngebiet vertraut machen können. Je besser die Kooperation der Schule mit anderen Akteuren im Gebiet funktioniert, desto mehr Erfahrungen können die Kinder in einer sich ständig erweiternden Umgebung sammeln:

"Es liegt viel an der Vernetzung, es findet viel in der Vernetzung statt, z.B. am Nachmittag. Die Kinder sollen lernen, sich später in solchen Einrichtungen zurecht zu finden."

Das anfängliche Engagement der Schulen beginnt oft mit praktischen Verbesserungen der Freizeitbedingungen der Kinder, wie z.B. der Gestaltung von Schulhöfen und Grünanlagen. Das Kooperationsprojekt einer Friedrichshainer Grundschule mit dem dortigen Quartiersmanagement zur Schulhofverschönerung förderte auch das Selbstvertrauen der beteiligten Schüler.

"Hier engagieren sich vor allem Kinder mit Lerndefiziten, die werden dann von allen Seiten gelobt, darauf sind die stolz, von daher müsste man solche Projekte viel öfter machen."

Die Grundschulen können wesentlich dazu beitragen, den Kindern die Angst vor dem Gebiet zu nehmen und als Ansprechpartner bei auftretenden Unsicherheiten fungieren. Ein gutes Beispiel hierfür ist die symbolische Rückeroberung von Spielstätten und öffentlichen Plätzen, welche durch die Trinkerszene lange Zeit für Kinder wenig attraktiv waren.

"Da saßen die schon mit 40 oder 50 Leuten und wenn dann Schüler aus der Schule da lang kamen, mochten die nicht daran vorbeigehen, wenn dann auch noch die Hunde da waren, mal abgesehen von der Lärmbelästigung und dem Urinieren und was dann alles die Folgen davon sind. Das war schon ein ganz deutliches Zeichen über das Quartiersmanagement. Dann haben wir von der Sozialraum-AG, das ist eine Unterabteilung aus dem Bereich Jugendplanung, eine sehr schöne Aktion gemacht. Wir haben fünf Plätze ausgewählt, die alle mit irgendeinem Sucht-Thema verknüpft waren. Auf jedem Platz haben wir einen ‚Kinder-Kiez-Nachmittag‘ gemacht. 10 Institutionen aus der Sozialraum-AG, also Bücherei, Polizei, türkischer Nachbarschaftsladen und so, haben das so organisiert, dass das Setting dann fünfmal mit unterschiedlichem Programm ablaufen konnte. Das war der Versuch, die Plätze zurückzuerobern für die Kinder ‚Macht Platz für Kinder‘ hieß das Motto. Das

war der Versuch, aus der Basis heraus erstens auf die Problematik dieser Plätze aufmerksam zu machen und sie zweitens durch eine Aktion wieder zurückzuerobern für die, für die sie mal gedacht waren: als Kommunikationsforum im Kiez, als Spielort für die Kinder. Das war sehr erfolgreich."

"Die Kinder sollen lernen, den Kiez mit anderen Augen zu sehen, nicht nur die negativen Aspekte, sondern auch das Schöne."

Resümierend lässt sich sagen, dass neben der in Kapitel 6.3.5 beschriebenen positiven Beeinflussung der Schüler, die Schule Eltern mit verschiedensten sozialen, ökonomischen und kulturellen Hintergründen zusammenbringt. Sie kann dazu beitragen, dass sich diese Eltern nicht nur als "Eltern der Mitschüler" verstehen, sondern darüber hinaus Netzwerke der Bewohnerschaft entstehen. Eine attraktive Schule kann dazu beitragen, bildungsnaher Elternhäuser langfristig im Gebiet zu halten und dadurch einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Gebietes leisten.

Grundschulen leisten einen wichtigen Beitrag, den Kindern ihre Alltagsumgebung erschließen zu helfen. Gerade in benachteiligten Gebieten, wo einem Großteil der Kinder keine organisierte Freizeitgestaltung bereitgestellt wird, sie also nicht in Sport- und Freizeitvereinen eingebunden sind, kann die Schule ausgleichend wirken, indem sie Freizeitangebote schafft oder ihnen die Angebote anderer vernetzter Akteure vorstellt. Die Schule ist ebenfalls ein wichtiger Partner zur Überwindung von Unsicherheiten, die ein benachteiligtes Gebiet bei den Kindern auslöst.

6.3.7 Zusammenarbeit von Schulen und Quartiersmanagements

Schulen in benachteiligten Vierteln können aufgrund ihrer Lage zu benachteiligten Orten werden. In "einem Bezirk mit besonderem Entwicklungsbedarf" jedoch stehen den Kiez-Akteuren Fördermittel zur Verfügung, durch die sie direkten Einfluss auf die Verbesserung des Images und den tatsächlichen Zustand haben sollen. Ob der Bestand von Quartiersmanagements eine positive Wirkung auf das Schulleben hat war eine der Fragen, die wir uns und den Direktoren stellten. Des Weiteren versuchten wir heraus zu finden, auf welche Weise die Kooperationen verwirklicht werden. Die Annahme war, dass vieles von dem persönlichen Engagement der Direktoren und Lehrern, als auch von den Leitern der Quartiersmanagements abhängt.

Darin sind sich alle Schuldirektoren, Konrektoren und Hortleiter einig: Die Existenz des Programms und die Betreuung vor Ort von Seiten des Quartiersmanagements bringt der Schule in jedem Fall Vorteile. Der

Konrektor der Zille-Grundschule im Boxhagener Kiez sagte: "Also, es ist natürlich ein großes Glück für die Schule, dass wir in so einem Bereich liegen, ist gar keine Frage, sind wir tot glücklich drüber." Projekte wie beispielsweise die Schulhofverschönerung wären ohne die Gelder nicht zustande gekommen. Seit Bestehen des Quartiersmanagements hat sich die Situation der Schule verändert. Die nun zu Verfügung stehenden Mittel wirken sich direkt auf die Arbeit mit den Kindern aus. In dem Hort der Zille-Grundschule konnte z.B. durch diese Mittel der Schulteich angelegt werden. Der Leiter des Quartiersmanagements kam damals auf die Schule zu. "Im Quartiersmanagement sitzen tolle Leute, die haben Ahnung vom Kiez, hier hat die Chemie gepasst, die haben auch um die Schule gekämpft" so der Konrektor der Zille-Grundschule. Über die Quartiersmanagements kamen dann wiederum andere Kontakte zu Stande, z.B. mit einem Architekturbüro, das die Vorstellungen der Schulhofgestaltung in seinem Entwurf berücksichtigt hat.

Ähnliches gibt es auch aus der Peter Peterson Grundschule zu berichten:

"Ich finde es gut, dass es jemanden gibt den man direkt ansprechen kann. Es ist sehr nah (...) Immer, wenn wir eine Aktivität planen, die Elterninitiative erfordert, haben wir im Quartiersmanagement einen Partner, der uns unterstützt."

Auch hier stellte das Quartiersmanagement Gelder für die Ausstattung der Schule zur Verfügung. Das Quartiersmanagement leistete finanzielle Unterstützung durch Zuschüsse beim Schulfest, Finanzierung von neuen Spiel- und Sportgeräten für die 'Aktive Pause' (um Bewegungsdefizite der Kinder auszugleichen wurden bewegungsfördernde Spielsachen für die Pause angeschafft) und bei der Finanzierung von Hausaufgabenhilfe. Diese Unterstützung war besonders notwendig, weil eine Schule im sozialen Brennpunkt besser ausgestattet sein muss, als andere Schulen, um z.B. Platz- und Bewegungsmangel der Kinder kompensieren zu können. Ohne das Quartiersmanagement wäre für solche zusätzlichen Anschaffungen kein Geld da gewesen. Der Förderverein der Schule verfügt durch das geringe ökonomische Kapital vieler Eltern über wenig Geld.

Die Thomas-Mann-Grundschule und die Spreewald-Grundschule haben seit Bestehen guten Kontakt zu den Quartiersmanagements; mehrere 10.000€ fließen in verschiedenste Schulprojekte.

Aktionen wie die Gestaltung des Schulhofs haben nicht nur verschönernde Wirkung, sondern hinterlassen auch bei den Kindern ein positives Gefühl. Die Kinder helfen bei der Gestaltung aktiv mit (ein von den Quartiersmanagements gefordertes Prinzip). Dies steigert besonders bei Kindern mit Lerndefiziten das Selbstwertgefühl, da

sie über die gemeinsame Arbeit Bestätigung durch die Leiter des Projekts und die Lehrer erfahren.

So wie das Quartiersmanagement positiven Einfluss auf die Schule hat, profitiert auch der Kiez von der Zusammenarbeit. Durch verschiedenste Projekte verschönern die Kinder mit ihren Arbeiten (Fotos und Zeichnungen) in ansässigen Läden das Ambiente oder nehmen direkt an Wettbewerben zur Kiezverschönerung teil.

Andererseits können weitere Organisationen im Kiez die Räume der Schule für ihre Zwecke nutzen, wie z.B. die Volkshochschule für Deutschsprachkurse. In der Hermann-Herzog-Grundschule soll die renovierte Aula zum zentralen Ort im Kiez werden. Auf diese Weise sind die Schulhausverschönerungen mehreren Akteuren gleichzeitig von Nutzen.

Die Zusammenarbeit kann nur dann funktionieren, wenn alle Beteiligten (Direktoren, Lehrer, Eltern, Schüler, Quartiersmanagement-Leitungen, etc.) an einem Strang ziehen: *"Die Lehrer sind bereit, Zeit von den Unterrichtsstunden für diese Projekte zu geben und die Eltern eben auch."* Initiative und Ideen zur Verbesserung der Schule waren in allen Schulen schon vorher da, *"aber das Quartiersmanagement macht die Realisierung möglich durch finanzielle Unterstützung"*. Besonders die Lehrer sind sich der positiven Wirkung auf die Kinder und das Schulleben bewusst und zeigen aus diesem Grund Engagement.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Bestehen von Quartiersmanagements vor Ort die Arbeit an den Schulen und das Schulleben an sich verbessert hat. Offensichtlich bleibt jedoch die nur partielle Wirkung auf den Kiez:

"Wir versuchen, den Kindern den Schulalltag so angenehm wie möglich zu gestalten und sie (schulisch) so weit zu bekommen, dass sie den Kiez irgendwann verlassen können."

Zu mehr ist auch eine engagierte Schulleitung nicht in der Lage. Den Kiez können sie nicht verändern.

"Es muss ein anderes gesellschaftliches Bewusstsein entwickelt werden, dass eben diese überforderten Nachbarschaften nicht vom Himmel gefallen sind oder irgendeinem Individuum oder einer Gruppe von Menschen zuzuschreiben ist, dass das ein gesamtgesellschaftliches politisches Ergebnis ist und dass deswegen natürlich auch eine Verantwortung übernommen werden muss. Und die Idee mit dem Quartiersmanagement, mit der Sozialen Stadt, eine Summe Geld zu geben, die eigenverantwortlich zur Qualitätsentwicklung zu nutzen, den Ansatz fand ich genau richtig. Und wenn es dann heißt ‚ihr habt genügend Netzwerke und nun macht mal selber‘, dann müssen die Netzwerke gestützt werden und nicht jede

lokale Initiative gekürzt werden, wie es ja auch jetzt bei den freien Trägern und in den Schülerläden der Fall ist und auch bei diesen ganzen auch basisdemokratisch verankerten Elementen – das kann nicht der richtige Weg sein."

Langfristig werden sich die erzielten Erfolge nur dann erhalten können, wenn alle stadtpolitischen Maßnahmen in dieselbe Richtung laufen. Momentan werden aber einerseits Fördertöpfe bereitgestellt und dafür an anderen wichtigen Stellen Gelder gekürzt.

6.3.8 Fazit

Festgehalten wird, dass Grundschulen in sozial benachteiligten Gebieten eine besondere Rolle bei der Überwindung der damit verbundenen Probleme zukommt. Die Schulen müssen viel Kraft investieren, um ein gutes Ansehen zu erlangen oder zu behalten. Zunächst müssen sie hierbei einer Stigmatisierung entgegenwirken, um weiterhin für Schüler aus bildungsnahen Elternhäusern attraktiv zu bleiben. Die Interviews mit Schulen aus stark segregierten Gebieten belegen, dass dort Nachbarschaftseffekte feststellbar sind.

Da mit dem Ausmaß von Segregation der Anteil an Kindern mit Lern- oder Verhaltensschwierigkeiten ansteigt, sind die dortigen Schulen in besonderem Maße auf eine gute Ausstattung angewiesen. Dies bezieht sich sowohl auf das überstrapazierte Lehrpersonal, welches beispielsweise durch zusätzliche Erzieher entlastet werden könnte, als auch auf die materielle Ausstattung der Schulen. Gleichzeitig können diese Schulen jedoch nicht auf eine Unterstützung der kulturell und ökonomisch benachteiligten Elternschaft zurückgreifen.

Die Schule kann positiv auf die Schüler einwirken. Sie kann zumindest teilweise durch das soziale Umfeld bedingte Defizite der Schüler ausgleichen. Eine gut funktionierende und gepflegte Schule hilft den Schülern, sich besser mit ihr zu identifizieren. Vermittelte Kompetenzen werden von den Schülern eher angenommen. Dies erleichtert ihnen, sich ihre Alltagsumgebung besser zu erschließen und erlerntes soziales Kapital wirkt bestenfalls noch über die Schulzeit hinaus. Gelingt es einer Schule, bildungsnahen Elternhäuser langfristig zum Bleiben im Gebiet zu bewegen, kommt ihr eine Schlüsselposition bei den Bemühungen, soziale Mischung herzustellen, zu. In Bezug auf das Gebiet bietet sie eine gute Möglichkeit, einen Teil der Bewohner zu vernetzen. Eine weitere Vernetzung der Schule mit anderen lokalen Akteuren kann ebenfalls hilfreich sein, um den Schülern ein organisiertes Freizeitangebot zu vermitteln.

Das Quartiersmanagement ist hierbei in zweierlei Hinsicht wichtig. Es kann die Schulen vor allem durch die Übernahme von Finanzierungen von dringend

benötigter Ausstattung unterstützen. Hierbei finanziert das Quartiersmanagement jedoch nicht die Schule, sondern den dazugehörigen Förderverein. Es kompensiert somit die mangelnde ökonomische Unterstützung der Schulen durch die Elternhäuser. Durch die Vernetzungsarbeit des Quartiersmanagements kann es auch helfen, das fehlende kulturelle Kapital der Elternhäuser zu ersetzen. Somit kann das Quartiersmanagement den Beitrag leisten, den eine Elternschaft in einem sozial gemischten Gebiet auch übernehmen würde – die Folgen der Segregation können somit teilweise gemildert werden.

Allerdings kann das Quartiersmanagement in der Zusammenarbeit mit der Schule nichts an der Grundproblematik der betroffenen Schule, dem hohen Anteil an Kindern mit Lern- oder Verhaltensschwierigkeiten, ändern. Gerade hier ist es wichtig, herauszuarbeiten, welche Probleme auf lokaler Ebene gelöst werden können und welche Probleme auf einer "größeren" politischen Ebene angegangen werden müssen. Eine Zunahme von Segregation als gesamtgesellschaftliches Problem, welches nicht allein auf lokaler Ebene gelöst werden kann.

6.4 Zusammenarbeit von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren im Bereich Soziale Stadt

Das Kapitel zu den Instrumenten im Programm abschließend, ist die Zusammenarbeit mit nicht-öffentlichen Akteuren als spezielle Form der Partizipation und Teil der Bündelung der Ressourcen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure Gegenstand. Wir möchten einleitend einen kurzen Abriss zur Ausgangslage geben, hierbei auf die Theorie der „Transforming Governance“ eingehen und systematisch an die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren im Bereich Soziale Stadt heranführen. Im Kern wird es um das Prinzip Public-Private-Partnership (PPP) gehen und um die Frage, ob es ein geeignetes Instrument ist und ob es als solches auch Anwendung in den Programmgebieten findet. Im Programm Soziale Stadt wird eine verstärkte Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren als Handlungsoption gefordert. Im Wortlaut heißt es dort: „Der Aufbau bzw. die Wiederherstellung einer lokalen Wirtschaft hat ausschlaggebende Bedeutung für die dauerhafte Stabilisierung der Quartiere. Dabei kommt es sehr darauf an, private Unternehmen zur Beteiligung an der Stadtentwicklung zu gewinnen. Dies gilt für unterschiedliche Formen des „Public-Private-Partnerships“ bis hin zu Projekten des „Social Sponsorings“ (ARGEBAU 2000: Kap. 3.2).

Bei unseren Untersuchungen zum Engagement nicht-öffentlicher Akteure haben wir unseren Fokus auf die

Privatwirtschaft gelegt. Dieser Bereich ist von besonderer Bedeutung, weil hier die größten Kapitalressourcen vorhanden sind und aufgrund der Neuartigkeit des Ansatzes im Bereich des staatlichen Wohnbaus und der Stadtentwicklung enorme Entwicklungschancen bestehen. Zudem ist die Kooperationen zwischen gesellschaftlichen Organisationen und der öffentlichen Hand schon längere Zeit als Handlungsmodell im sozialen Bereich bekannt. Uns war es im Weiteren wichtig, eine klare Trennlinie zwischen gewinnorientierten und nicht-gewinnorientierten Akteuren (soziale Ökonomie) zu ziehen.

6.4.1 Transforming Governance – Alte Städte, neue Aufgaben

Der in diesem Zusammenhang verwendete Governance-Begriff kam nach dem Zusammenfall der sozialistischen Systeme zu Beginn der 1990er Jahre und mit dem dadurch entstandenen Ende der bipolaren Welt auf. Die Theorie geht davon aus, dass sich die Gesellschaft in die drei Sphären Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft unterteilen lässt.

Es kommt in gesellschaftlichen Prozessen zu einem Zusammenspiel zwischen öffentlichen Einrichtungen und der Zivilgesellschaft. *Governance* gilt in diesem Zusammenhang als Modell zum Management öffentlicher Angelegenheiten.

Kritisieren lässt sich hier, dass die öffentliche Agenda zu einseitig von den nicht-öffentlichen Geldgebern gesteuert wird. Der soziale Aspekt könnte dadurch an Bedeutung verlieren. Deshalb ist es unabdingbar, die sogenannten „democratic concerns“ als festen Bestandteil des *Governance* Prinzips zu integrieren.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass *Governance* nicht *Government* ersetzt. Sie sind zwei unterschiedliche Bestandteile der repräsentativen Demokratie.

Die Stadt- und Regionalpolitik ist aufgeteilt in verschiedene Politikfelder: Innere Sicherheit, Stadtentwicklung, Arbeit und Soziales, Wirtschaft etc. Ein Abbild dieser Unterteilung liefern in aller Regel die Struktur der einzelnen Dezernate einer Stadt. An die Stelle dieses Konzeptes tritt bei der *Governance*-Idee die *place-focused-governance*. Das heißt: Stadtpolitik wird zu einem integrativen Konzept ohne Zerstückelung in einzelne Ressorts. Der Gegenstand des Problems rückt als Ganzes in den Vordergrund. Die Zusammenhänge von Problemen können so besser erkannt werden. Zusätzlich sorgt die Idee des *sustainable development* für eine stärkere Einbindung lokaler Akteure in den Umsetzungsprozess.

Beide genannten Ansätze – *place-focused-governance* und *sustainable development* -sind im Programm

Soziale Stadt als Handlungsempfehlungen vorhanden. Kurz gefasst: Das bedeutet, es soll ressortübergreifend, problemorientiert und nachhaltig gearbeitet werden.

Die Theorie der **Transforming Governance** findet ihren Ausgangspunkt im ausgehenden 20. Jahrhundert mit dem Aufkommen sogenannter *place wars*. *Place wars* beschreiben den Wettkampf zwischen Regionen und Städten um die beste Position. Der zunächst nationale Wettstreit entwickelte sich in der digitalisierten und globalisierten Kommunikationsgesellschaft rasch zu einem globalen Rennen um die urbane Pole-Position. Städte und Regionen wollten gleichzeitig wirtschaftlich potent und attraktiv sein, kulturell und gesellschaftlich höchsten Ansprüchen genügen, innere Sicherheit gewährleisten und soziale Probleme so klein wie möglich halten.

Public Private Partnership

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, bedurfte es neuer Strategien. Die Städte der Gegenwart sind nicht in der Lage, ihren Ansprüchen lediglich mit Hilfe finanzieller Mittel aus öffentlichen Haushalten gerecht zu werden. Die logische Konsequenz aus dieser Tatsache ist die Einbeziehung nicht-öffentlicher Akteure in die Stadt- und Regionalpolitik.

Beispiele in Großbritannien und in Schweden zeigen, dass Stadtpolitik nicht mehr eine „von oben“ gesteuerte Politik sein muss, sondern sich in eine „von unten“ aktivierende Politik umstrukturieren lässt. Die Kooperation von NGO's, privaten und öffentlichen Akteuren führt zu informellen Absprachen über neue Strategien in der Stadtpolitik. Ausgehend von dieser Tatsache ergibt sich eine neue Schnittstelle: Public-Private-Partnership.

Public-Private-Partnership beschreibt im Kern die Zusammenarbeit von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren, mit dem Ziel, dass alle Beteiligten einen Nutzen aus der Partnerschaft ziehen. In der Stadt- und Regionalpolitik wird Public-Private-Partnership genutzt, um städtische Entwicklungsprozesse voranzutreiben. In erster Linie geht es hierbei um Kapital. Im Bericht der Beratergruppe „PPP im öffentlichen Hochbau“, die im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnwesen Chancen für PPP untersucht hat, heißt es: „Der partnerschaftliche Ansatz von PPP liegt in der Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks, bei dem sich öffentliche Hand und Private über den kurzfristigen Austausch von Leistungen hinaus zu einer dauerhaften Zweckerreichung zusammenfinden und entsprechende Ressourcen in einem Organisationsmodell zusammenführen, um gemeinsam bessere Ergebnisse bei der Realisierung von Projekten erreichen zu können“ (Beratergruppe BMVBW 2003).

Bei allem aktivierenden Potential, dass sich bei dieser neuen Form der Kooperation ergibt, muss die öffentliche Seite die Kontrolle über den Entwicklungsprozess bewahren. Es darf nicht soweit kommen, dass die private Kapitalquelle über die Stadtentwicklung entscheidet und die lokale Agenda fernab der demokratisch legitimierten Entscheidungsträger formuliert wird. Public-Private-Partnership bietet Chancen und Risiken.

6.4.2 Partnerschaften im Bereich „collective action“

Collective Action folgt bestimmten Rahmenbedingungen. Zunächst wird davon ausgegangen, dass öffentliche und nicht-öffentliche Akteure kooperieren und die entstandene Partnerschaft eine andauernde Verbindung darstellt. Jeder Partner „bringt etwas mit“ in die entstehende Verbindung, so dass alle Beteiligten voneinander profitieren. Letztendlich gibt es eine geteilte Verantwortung für das Resultat der Kooperation.

Es stellt sich die Frage, welche Bedeutung *Governance* im Bereich der Stadt- und Regionalpolitik haben kann. Im eigentlichen Sinn ist *Governance* auf dem urbanen Sektor kaum zu realisieren, weil die Ansprüche und Aufgaben der Stadtpolitik zu unterschiedlich sind. *Governance* ist kein allgemeingültiges Rezept für alle Städte und Regionen. Es ist aber eine sinnvolle Handlungsempfehlung.

Kooperative Problembearbeitung durch lokale Partnerschaften

Teil des integrierten Handlungskonzeptes im Programm Soziale Stadt ist - neben der Zusammenarbeit von Behörden und der Partizipation der Bevölkerung - die Kooperation mit nicht-öffentlichen Akteuren. Die lokalen Akteure wurden aufgrund zunehmender Ressourcenknappheit vermehrt von der öffentlichen Seite als Partner wahrgenommen. Als Beispiel wären hier die freien Träger in der Beschäftigungspolitik zu nennen.

Problembestimmung und Lösungsfindung verlagern sich beim Governance-Konzept aus dem Binnenbereich des politisch-administrativen Systems in den intermediären Bereich. Es entsteht dabei ein gleichberechtigter Dialog. So sollen nicht-öffentliche Akteure im Programm Soziale Stadt nicht erst bei der Problemlösung aktiv werden, sondern bereits bei der Definition der dringlichsten Probleme eines Quartiers (dies trifft auch auf die Bewohnerschaft zu).

Die Relationen zwischen den Akteuren aus Staat, Markt und Zivilgesellschaft sind also wichtig für die Entwicklung eines Quartiers. Eine besondere Bedeutung kommt hier den intermediären Akteuren zu, die zwischen den einzelnen Bereichen vermitteln. Hier wären zum Beispiel

die kirchlichen Gemeinden, die sozialen Bewegungen, die Legislative sowie Parteien und Gewerkschaften zu nennen.

Kooperation hat hierbei einen instrumentellen Charakter. Diese Handlungsform wurde entwickelt, weil die traditionelle Planung nicht mehr greift. Kooperation sagt nichts über Inhalt oder Interaktionsstil aus, dieser kann durchaus konfliktreich sein. Nachteile von Kooperation sind die Abhängigkeit von der Konsensbereitschaft der Beteiligten sowie die selektive Ausgrenzung von Bewohnern, die z.B. in den Möglichkeiten der Teilnahme an Verhandlungen und Gesprächen beschränkt sind. Auf die Möglichkeit der Manipulation der Stadtpolitik durch mächtige Akteure wurde bereits weiter oben hingewiesen. Auch ist hier die drohende Instrumentalisierung dieser, als Ersatz für sozialstaatliche Leistungen und ihr Charakter als kurzfristige Problemlösung von strukturellen Problemen wie Massenarbeitslosigkeit, zu nennen.

Lokale Partnerschaften entwickeln sich nur unter den Voraussetzungen der Information und Transparenz, der ausgewogenen Lasten- und Nutzen-Bilanzen der einzelnen Akteure, der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens innerhalb der Kooperation und der Sicherung der Teilhabe- und Einflussmöglichkeiten aller relevanten Gruppen. Kennzeichen von Kooperation sind dabei die pluralistische Struktur in Netzwerken und Partnerschaften sowie die Offenheit von Prozessen und die inhaltliche Ausrichtung der Visionen, Strategien und Projekte mit einem räumlichen und zeitlichen Bezug.

6.4.3 Lokale Ökonomie

Die lokale Ökonomie kann einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung eines Stadtteiles leisten. Die Stadtteil- und Quartiersbetriebe wurden trotz ihrer Bedeutung für den Arbeitsmarkt bisher von der Wirtschaftsförderung kaum wahrgenommen. Diese sollte neben der Förderung der technologieorientierten und globalisierten Teilen der städtischen Ökonomie auch lokale Strategien verfolgen (vgl. Läßle/ Walter 2003: 14).

Eine lokale Entwicklung der Ökonomie sollte nach Läßle und Walter (vgl. ebd.: 16f.) an vier Schwerpunkten ansetzen.

Die benachteiligten Stadtteile müssen so gestaltet werden, dass sie sich als Standorte für Betriebe besser eignen. Bestehende Gewerbestandorte müssen gesichert werden.

Existenzgründungen und bestehende Betriebe müssen in aktiver Form aufgesucht, unterstützt und beraten werden, um Brücken zu Ressourcen die im Stadtteil selbst und anderswo in der Stadt vorhanden sind zu bauen. Des Weiteren muss nach Läßle und Walter (2003) die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Übergänge z.B. aus dem 2. Arbeitsmarkt in den 1.

Arbeitsmarkt sowie aus Quartieren mit einem geringen Anteil an Betrieben in umliegende Stadtteile ermöglichen und erleichtern. Schließlich müssen Behörden und Fördermittelgeber Kompetenzen abtreten, um mehr Spielraum für neue Wege bereitzustellen. Diese Kompetenzen sowie finanzielle Ressourcen sollen problembezogen gebündelt und die damit verbundenen Entscheidungen lokalen Akteuren überlassen werden.

6.4.3.1 Lokale Ökonomie im Programm Soziale Stadt

Das Konzept der „Lokalen Ökonomie“ ist im Rahmen des Programms Soziale Stadt ein wichtiger Bestandteil der integrierten Handlungskonzepte.

Das Fehlen von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie ein Mangel an Qualifikation und Ausbildung der Bewohner stellen zentrale Probleme in den benachteiligten Quartieren dar.

Das Konzept beschäftigt sich mit dem Aufgreifen und der Entwicklung von Potentialen vor Ort. Die Strategie "Lokale Ökonomie" ist auf arbeitsmarkt-, beschäftigungs-, struktur- und sozialpolitische Ziele gerichtet. Die im Folgenden beschriebenen Handlungsfelder werden durch dieses Konzept verbunden (vgl. Cramer/ Behrens 2001).

Lokale Wirtschaftsentwicklung und Existenzgründungsförderung

Die Stärkung und Förderung lokaler Unternehmen und die Unterstützung von Existenzgründungen durch eine aktive, aufsuchende Beratung erhöht die Zahl der Arbeitsplätze, stellt die Versorgung mit verschiedenen Gütern und Dienstleistungen sicher und schafft bzw. erhält eine wettbewerbsfähige Unternehmensstruktur.

Beschäftigung und Qualifizierung

Mit Beschäftigungsförderung und Qualifizierungsmaßnahmen soll eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Bewohner in den benachteiligten Stadtteilen erreicht werden. Die Maßnahmen können eine gezielte Vermittlung in Ausbildung und Beschäftigung beinhalten. Durch das höhere Einkommen der vermittelten Anwohner kann eine Steigerung von Kaufkraft und Nachfrage im Stadtteil wiederum auch die lokale Wirtschaft stabilisieren. Die Förderung kann z.B. durch Kooperation von öffentlicher Hand und Unternehmen erfolgen.

Soziale Ökonomie

Ziel der Sozialen Ökonomie ist die Entwicklung sozialer Unternehmen, die in erster Linie lokal nachgefragte Dienstleistungen anbieten sollen, die über den Markt nicht bereitgestellt werden (z.B. Stadtteilcafés, hauswirtschaftliche Dienstleistungsagenturen).

Das Quartiermanagement spielt bei der Verbindung zu Entscheidungsträgern, bei der Einbeziehung aller lokal wirksamen Akteure sowie bei der Abstimmung der Akteure aufeinander eine wichtige Rolle (vgl. Cramer/Behrens 2001).

Der herausragende Stellenwert der lokalen Ökonomie wird durch zwei Umfragen des Deutschen Institutes für Urbanistik bei den kommunalen Ansprechpartnern in den Programmgebieten im Zeitraum 2000/2001 und 2002 verdeutlicht (vgl. DIFU 2003: 95). Hierbei belegt das Ziel "Stärkung der lokalen Ökonomie" den dritten Platz hinter "Verbesserung des Wohnumfeldes" und "Verbesserung der Wohnqualität". Allerdings entsteht eine Diskrepanz im Bezug auf konkrete Maßnahmen und Projekte. Hier rangierten die Maßnahmen zur Beschäftigung, Qualifizierung, Ausbildung und Wertschöpfung unter den Nennungen auf den Rängen 9, 10 und 18/19.

6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

Besonders wichtig für das Quartier und die adäquate Berichterstattung der Entwicklungen im Quartier, ist die Zusammenarbeit mit den lokalen, regionalen und überregionalen Medien, damit innerhalb und aber auch über die Quartiersgrenzen hinaus, die Situation im Quartier bekannt ist. Die Berichterstattung sollte durch enge Zusammenarbeit mit Journalisten aktiv gestaltet und bewusst gelenkt werden. Mit Hilfe einer positiven Darstellung der Entwicklungen im Gebiet kann das Bild in der Öffentlichkeit verbessert und Vorurteile sowie Stigmata abgebaut werden. Durch diesen Abbau von Vorurteilen sind z.B. Existenzgründungen oder Neuan-siedlungen von Unternehmen und die Stärkung und Entwicklung der lokalen Ökonomie möglich. Die Medien können somit als weiterer nicht-öffentlicher und ver-öffentlichender Akteur verstanden, genutzt und in die Arbeit im Quartier miteinbezogen werden.

6.4.5 Private Investoren im Rahmen des Programms

Die größten privaten Investoren im Rahmen des Programms Soziale Stadt sind in der Regel die Wohnungsunternehmen. Sie engagieren sich besonders stark bei investiven Maßnahmen die den Wohnungsbestand betreffen, schaffen aber auch Arbeitsplätze für z.B. Concierges oder stellen dem Quartiersmanagement kostenlos oder kostengünstig Büroflächen zur Verfügung. Eine weitere Möglichkeit ist die Unterstützung durch Bereitstellung von Räumlichkeiten bei der Schaffung neuer Infrastrukturen wie z.B. Freizeiteinrichtungen für Jugendliche.

Die wirtschaftlichen Interessen der Wohnungsunternehmen sind Motiv für dieses Engagement. Wobei es zu

einem Konflikt zwischen kurzfristigen Profiterwartungen und langfristigem Nutzen der Instandhaltung der Gebäude und, im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen im Quartier, der Aufwertung des Wohngebietes kommt. Die Investitionsbereitschaft steigt mit zunehmender Erkennbarkeit eines Aufwärtstrends und erfolgsversprechender Entwicklungen im Gebiet.

6.4.6 Empirie

Der Fokus der exemplarischen Untersuchungen der Programmgebiete richtet sich auf die Kooperation mit den Akteuren des Marktes im Sinne von Public-Private-Partnership. Es soll der Frage nachgegangen werden, ob es diese im sozialen Bereich gibt und welche Akteure daran beteiligt sind. Im Folgenden werden charakteristische Probleme und Merkmale der Zusammenarbeit mit nicht-öffentlichen Akteuren anhand einiger ausgewählter Modellgebiete dargestellt. Wir beziehen uns dabei zunächst auf die Auswertung der Endberichte der Programmbegleitungen vor Ort (PvO). Die beiden Gebiete Hamburg Altona-Lurup und Wiesbaden-Westend werden anschließend genauer analysiert, wobei wir in Wiesbaden ein Experteninterview geführt haben, um offen gebliebene Fragen zu beantworten.

In Baden-Württemberg (Modellgebiet Singen-Langenrain) ist die Umsetzung des Programms Soziale Stadt im Vergleich zu anderen Bundesländern durch die vom Land gesetzten Rahmenbedingungen stark eingeschränkt. Das Programm wird so ausgelegt, dass die Mittel laut Bekanntmachung des Wirtschaftsministeriums über die im Jahr 2002 vorgesehenen Programme für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung, Absatz 4: Bund-Länder-Programm »Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt« (21.5.2001, Az.: 6-2521.2-02/1), „grundsätzlich nur für investive städtebauliche Maßnahmen in räumlich abgegrenzten Gebieten eingesetzt werden“ können (vgl. Geiss/Heckenroth; Krings-Heckemeier 2003).

Eine Realisierung der notwendigen Managementleistungen zur Mittelbündelung und Koordinierung der verschiedenen Akteure wird durch diese Einschränkung erschwert.

Im Gebiet Berlin, Kottbusser Tor ist das Problem geringer Beschäftigung verbunden mit geringer Bildung und Qualifikation der Anwohner. Arbeitskräftenachfrage von Unternehmen kann teilweise nicht bedient werden, da keine geeigneten und ausreichend qualifizierten Arbeitskräfte im Quartier vorhanden sind. Das Quartiersmanagement versucht dieses Defizit auszugleichen. Aufgabe ist also, vorhandene wirtschaftliche Bestände und Potenziale miteinander zu verknüpfen. Im Mittelpunkt steht eine selbstständige Erwerbstätigkeit. Aufgrund der

fehlenden Qualifizierung wurden Gespräche mit Vertretern von Banken und Finanzdienstleistern geführt.

Erschwert wird die Bündelung von Ressourcen durch den Hauptträger von Gewerbeflächen, die Kreuzberger Zentrum GmbH. Diese setzt lediglich auf die Gestaltungskraft des privaten Unternehmertums, das über die Ressourcen verfügt (Immobilien), die erforderliche Qualifikation einbringt (Geschäftserfahrung und Kenntnis der ordnungsrechtlichen Regelwerke) und die politischen Rahmenbedingungen beeinflussen kann (Parteien). Eine Zusammenarbeit ist von daher nicht notwendig (vgl. PvO Berlin 2002: 37f.). Auch die „Banken und Einzelhandelsmärkte als Filialisten... [sind] ...konzeptionell nicht an der Gebietsentwicklung interessiert“ (vgl. ebd.: 39).

In Nürnberg fließen finanzielle Mittel durch Hauseigentümer bei der Sanierung der Wohnungsbestände ein sowie in Form von privatem Sponsoring von Projekten durch kleine und größere Nürnberger Unternehmen. Die Bündelung von Ressourcen geschieht am häufigsten durch die Beschaffung „von Mitteln der Städtebauförderung mit anderen, meist investiv orientierten Programmen“ (vgl. PvO Nürnberg 2003: 37).

In Halle-Silberhöhe findet eine Zusammenarbeit mit privaten Akteuren nur in Form vereinzelter Geldspenden für Projekte durch lokale Gewerbetreibende und die Wohnungsbauunternehmen statt. Im Rahmen des Programms werden in Sachsen-Anhalt nur investive Maßnahmen gefördert. Ein Landesprogramm mit schwerpunktmäßiger Förderung investiver Maßnahmen wäre auch nur schwer umsetzbar, da dem Land die finanziellen Mittel fehlen. Bei der Beschaffung von Mitteln auf lokaler Ebene besteht das Problem der fehlenden Qualifikation und personellen Ressourcen, die zur Akquisition nötig wären.

Im Programmgebiet Leipziger Osten werden in Zusammenarbeit mit dem lokalen Einzelhandel Maßnahmen zur Aufwertung von Einkaufsstraßen durchgeführt. Neben der Kooperation bei baulichen Maßnahmen wie der Schaffung einer Stellplatzanlage oder der Eigentümer-Nutzer-Kooperation bei der Wohnungssanierung werden auch Imagekampagnen, Netzwerkbildung zwischen Unternehmen und Existenzgründungen gemeinsam gefördert (vgl. PvO Leipziger Osten 2002: 34ff.). Nicht-öffentliche Mittel kommen hauptsächlich bei baulichen Maßnahmen zum Einsatz, darüber hinaus werden einzelne Projekte durch privatwirtschaftliche Unternehmen gefördert (vgl. ebd.: 45). Dennoch sind die Bemühungen des Stadtteilmanagements um Spendengelder (Fundraising) nicht sehr erfolgreich. Auch die Ausführung, dass die öffentliche Förderung in den Sanierungsgebieten Leipzigs den Einsatz nicht-öffentlicher Mittel im Verhältnis von ca. 1:7 anstoßen,

lässt sich vor allem auf die baulichen Maßnahmen der Wohnungsbaugesellschaften und privater Eigentümer zurückführen.

Im Modellgebiet Schwerin-Neuzippendorf in Mecklenburg-Vorpommern werden privatwirtschaftliche Mittel neben Spenden der Gewerbetreibenden hauptsächlich von den lokalen Wohnungsunternehmen bereitgestellt (vgl. PvO Schwerin-Neu Zippendorf 2002: 45f.). Diese beteiligte sich beispielsweise am Umbau einer Wohnung zum Nachbarschaftstreff Talliner Straße (vgl. ebd.: 32f.). Beim Stadtteilmanagement kommt es zwar zur Kooperation in Form von Imagearbeit für die lokale Ökonomie, sie wird jedoch für die ersten drei Jahre ausschließlich aus dem Programm Soziale Stadt finanziert (vgl. ebd.: 46).

Ein gutes Fundraising lässt sich im hessischen Kassel-Nordstadt feststellen. Hier wurden private Mittel für die Kinder und Jugendbetreuung, die Mieterberatung sowie den Aufbau eines Bewerbungszentrums eingesetzt (vgl. PvO Kassel-Nordstadt 2002: 48f.). Auch verfolgte die PvO das Ziel der Förderung der lokalen Ökonomie durch Themenkonferenzen und Expertengesprächen mit den Gewerbetreibenden. Der Aufbau einer "Servicestelle für Beschäftigung und Wirtschaftsentwicklung Nordstadt" wird auch durch die örtliche Sparkasse unterstützt, scheiterte jedoch bisher an der ablehnenden Haltung des Kasseler Magistrats (vgl. ebd.: 41ff.). Dennoch gelang es trotz intensiven Kontaktes mit der lokalen Ökonomie nicht, privatwirtschaftliche Akteure am Nordstadtprojekt stärker zu beteiligen (vgl. ebd.: 71).

Mangelnde Kooperation mit der lokalen Wirtschaft ist auch ein Problem im saarländischen Neunkirchen, wo die PvO in Neunkirchen-Innenstadt selbst für bauliche Maßnahmen bisher keine sonderliche Resonanz von den privaten Hauseigentümern erhält (vgl. PvO Neunkirchen-Innenstadt 2002: XXVIII). Für die Realisierung eines Spiel- und Sportfeldes wurden hingegen 100.000 DM an privaten Mitteln bereitgestellt (vgl. ebd.: 60).

Beim Programmgebiet Bremen-Gröpelingen kommen nicht-öffentliche Mittel hauptsächlich bei der Gebäudemodernisierung zum Einsatz. Des Weiteren werden private Sponsorengelder für die Jugendarbeit eingesetzt (vgl. PvO Bremen 2002).

Die Programmgebiete Wiesbaden-Westend und Hamburg-Altona-Lurup sollen im Folgenden intensiver betrachtet werden.

Programmgebiet Wiesbaden-Westend

Das Wiesbadener Westend ist ein Programmgebiet, dass mit finanziellen Mitteln aus dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt gefördert wird. Es ist eins von

zwei Programmgebieten in der hessischen Landeshauptstadt. Das Wiesbadener Westend ist ein citynahes innerstädtisches Altbaugelände mit hoher städtebaulicher Struktur. Es besteht jedoch im gesamten Gebiet ein hoher Modernisierungsbedarf. Die Aufenthaltsqualität ist gering und das öffentliche Erscheinungsbild ist mangelhaft. Das Wiesbadener Westend ist ein Wohn- und Gewerbeviertel. Die jahrzehntelange Einwanderung hat das Quartier sozial, kulturell und wirtschaftlich stark geprägt.

Die Stadtteilökonomie ist geprägt durch Migrantenökonomie, die teilweise „Basarcharakter“ hat. Es besteht eine hohe Risikobereitschaft und eine große Flexibilität und Anpassungsfähigkeit in Bezug auf Nachfrageveränderungen. Alteingesessenes deutsches Gewerbe und Handwerk ist kaum vorhanden. Die Schwerpunkte liegen im Kleinhandel und bei privaten Dienstleistungen. Ein Hauptproblem der Gewerbetreibenden sind die kleinen Ladenflächen, die kaum Expansionsmöglichkeiten bieten. Zudem besteht fast überall ein hoher Investitionsbedarf.

Strukturanalysen aus dem Jahr 1999 und dem Jahr 2003 zeigen, dass es zu einer deutlichen Aufwertung des Stadtteils gekommen ist. Gründe dafür sind die durch das Programm Soziale Stadt vorhandenen finanziellen Mittel und die Tatsache, dass es immer wieder zu Kooperationen zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren kommt.

Durch die Mobilisierung privaten Kapitals kam es zunächst zu einer städtebaulichen Aufwertung des Gebiets. Da nahezu alle Gebäude im Programmgebiet in Privatbesitz sind, bestand auf öffentlicher Seite ein großes Handlungs- und Verhandlungsvolumen, um möglichst viele Hausbesitzer von der Notwendigkeit von Veränderungen zu überzeugen. Große Wohnbaugesellschaften, die in anderen deutschen Städten ein wichtiger Partner sind, gibt es im Wiesbadener Westend nicht.

Ein weiterer entscheidender Schritt war die Sensibilisierung und Mobilisierung der örtlichen Gewerbetreibenden. Im Jahr 2000 gründete sich die IG Wellritz 2000 (benannt nach der größten Straße im Quartier, der Wellritzstraße). Die IG Wellritz 2000 ist ein Zusammenschluss von deutschen und türkischen Gewerbetreibenden. Gemeinsam mit dem Quartiersmanagement hat man nun einen Zugang ins Milieu der Migrantenökonomie.

Parallel dazu wurde durch ordnungsrechtliches Vorgehen gegen Teestuben und inoffizielle Vereinstreffs dafür gesorgt, dass das Wiesbadener Westend nicht mehr als eine Art rechtsfreier Raum gedeutet wird. Das Hauptproblem bestand darin, dass die Teestuben und Ver-

einstreffs eigene informelle Regeln hatten, die dem geltenden Recht oftmals entgegenstanden. Sie firmierten als Vereine und fungierten jedoch als inoffizielle Gaststätten, die sich rechtlichen Regulativen entziehen und in unlautere Konkurrenz zur „ordentlichen“ Gastronomie treten konnten. Das Westend galt als ein zu meidendes Gebiet. Ursache dafür war eine Mischung aus einem tatsächlichen Bedrohungspotential durch gewaltbereite Jugendliche und einer gefühlten Unsicherheit, die sich auf negativen Erlebnisberichten, Presseberichten und Vorurteilen gründete.

Ein konkretes Kooperationsbeispiel liefert auch das Sperrmüll-Sichtungsprogramm, das eine Gemeinschaftsaktion vom Lokalen Qualifizierungsbüro und den städtischen Entsorgungsbetrieben ist. Das Lokale Qualifizierungsbüro wurde am 1.5.2000 eröffnet und begleitet 25 Teilnehmer, die an einem Freiwilligen Sozialen Trainingsjahr teilnehmen. Es steht darüber hinaus allen Jugendlichen im Stadtteil als Anlauf- und Beratungsstelle zur Verfügung. Das Projekt ist ein stadtteilorientiertes Angebot. Es ist gebunden an die Förderung im Programm Soziale Stadt und soll sowohl einen Beitrag zur Integration benachteiligter Personen in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt leisten als auch einen Beitrag zur Entwicklung des Stadtteils. Die 25 am Freiwilligen Sozialen Trainingsjahr teilnehmenden Jugendlichen arbeiten im Rahmen einer Vollzeitmaßnahme betrieblicher Praxis in Betrieben und sozialen Einrichtungen des Quartiers oder in der Projektgruppe Westend. Zusätzlich nehmen sie an ergänzenden Qualifizierungsmaßnahmen teil. Hier wird u.a. die Möglichkeit gegeben, sich auf den Erwerb des Hauptschulabschlusses vorzubereiten.

Flankiert wurden die genannten Aktionen durch eine systematische Imageverbesserung des Stadtteils anhand von aktiver Öffentlichkeits- und Pressearbeit. Hierzu zählt auch eine eigene Stadtteilzeitung.

Es soll an dieser Stelle klar geworden sein, dass zunächst eine Vielzahl von Maßnahmen auf allen Ebenen der Stadtpolitik notwendig waren, um eine Grundlage für eine funktionierende Kooperation von privaten und öffentlichen Akteuren zu ermöglichen.

Ausgehend von diesem Punkt hat sich im Wiesbadener Westend ein bestimmter Handlungsablauf etabliert. Die örtlichen Gewerbetreibenden, angeführt von der IG Wellritz 2000, haben Kenntnis vom Programm Soziale Stadt. Sie entwickeln gemeinsam Ideen für eine Aufbesserung der Verhältnisse im Quartier, treten mit diesen Ideen an das zuständige Dezernat heran und bitten um finanzielle Unterstützung. In diesem Fall kommen die Ideen eindeutig von unten und nicht von oben.

Ein Vorzeigeprojekt privater und öffentlicher Zusammenarbeit ist ein Fassadenerneuerungsprogramm mit einem Investitionsvolumen von knapp 170.000 Euro. Die Hälfte des Investitionsvolumens kommt aus privaten Quellen. In diesem Zusammenhang haben zahlreiche Architekten vergünstigte planerische Beratung geleistet. Auch das ist eine Form privaten Engagements.

Durch die vielfältige Kooperation stellt das zuständige Dezernat ein deutlich verbessertes Investitionsklima und eine höhere Investitionsbereitschaft in Gemeinschaftsprojekte fest.

In den vergangenen Jahren ist es gelungen, den Stadtteil lebenswert zu gestalten und ihn für neue Investoren und Gewerbetreibende zu öffnen. Die Kooperation von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren ist jedoch in erster Linie eine praktische und ideelle Kooperation und nur in wenigen Fällen eine finanzielle. Weder konnten größere Unternehmen für Investition gewonnen werden noch hat man über alternative Geldquellen zur Personalfinanzierung nachgedacht. Das Quartiersmanagement im Wiesbadener Westend beschäftigt einen Jugendlichen, der ein Freiwilliges Soziales Jahr leistet. Die Gelder für diese Stelle laufen im kommenden Jahr aus. Neue Gelder aus öffentlichen Haushalten wird es für diese Stelle nicht geben. Auf Nachfrage wurde deutlich, dass die Stadt noch nicht darüber nachgedacht hat, so eine Stelle auch mit privaten Mitteln zu finanzieren.

Das Programmgebiet Wiesbaden-Westend zeigt die Vielfältigkeit lokaler Aktionen, die auf der Basis von Zusammenarbeit zwischen städtischen Einrichtungen und privaten Initiativen stattfinden. Hauptsächlich beschränkt sich der nicht-öffentliche Beitrag auf das Ideelle. Kapital spielt hier eine untergeordnete Rolle, wenngleich einige Aktionen nicht ohne die finanzielle Unterstützung einzelner Personen oder kleinerer Betriebe möglich wären.

Das Programmgebiet Hamburg-Altona-Lurup

Der Stadtteil Lurup liegt an der westlichen Stadtgrenze Hamburgs und gehört zum Bezirk Altona. Seit den sechziger Jahren wurden die Ein- und Mehrfamilienhäuser durch Sozialwohnungen in hochgeschossiger Bauform ergänzt, es kam zu einer zunehmenden Verdichtung des Stadtteils. Die beiden Programmgebiete Flusseviertel und Lüdersring sind Siedlungen des sozialen Wohnungsbaues der sechziger und siebziger Jahre. Im Gebiet Lüdersring entstand auch ein Ladenzentrum, die Elbgaupassage (vgl. PvO 1992: 10 ff.).

Die Bevölkerungsstruktur ist von einem im Stadtvergleich höheren Anteil an Kindern und Jugendlichen, Alleinerziehenden und einer erhöhten Anzahl von Migranten geprägt. Der Anteil der Bezieher von Transferleistungen sowie der Anteil der Arbeitslosen ist über-

durchschnittlich hoch. Besonders besorgniserregend ist hierbei der dauerhafte Ausschluss junger Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt (vgl. ebd.: 12ff.).

Von der lokalen Ökonomie gehen kaum Beschäftigungseffekte auf den Bezirk aus. Sie ist geprägt von einem Niedergang des Einzelhandels und einer Konzentration der noch verbliebenen Geschäfte in den drei vorhandenen Ladenpassagen. Freiflächen für die Entwicklung neuen Gewerbes stehen aufgrund der hohen Verdichtung durch den Wohnungsbau nicht zur Verfügung (vgl. ebd.: 21ff.).

Von größerer Bedeutung sind daher die umliegenden Gewerbegebiete, die zwar nicht zum Programmgebiet gehören, aber fußläufig zu erreichen sind. Hier befinden sich hauptsächlich klein- und mittelständige Betriebe, abgesehen von den beiden Großunternehmen Hermes und Montblanc. Hier bieten sich, wenn auch rückläufige, Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit geringer Qualifizierung. Dies trifft auch auf den Einzel- und Großhandel und bedingt auf die angesiedelten Handwerksbetriebe zu. Hier ergeben sich Ausbildungschancen für die jugendlichen Quartiersbewohner (vgl. ebd.: 18ff.). Da es im Stadtteil Hamburg-Altona-Lurup nur wenige Entwicklungspotentiale gibt, scheint es also sinnvoll, über die Quartiersgrenzen hinaus zu schauen und mit Akteuren anderer Quartiere zu kooperieren, um Bewohner in Praktika, Ausbildungsgänge und Kurse zu vermitteln (vgl. Gonzales 2002: 141 ff.). Die quartiersbezogene Sichtweise des Programmes Soziale Stadt greift hierbei zu kurz.

Der größte Teil des Wohnungsbestandes ist im Besitz der Wohnungsbaugesellschaft SAGA (Gemeinnützige Siedlungs- und Aktiengesellschaft Hamburg). Ihr gehören im Gebiet Lüdersring 2248 Wohneinheiten sowie weitere 1697 Wohneinheiten im Flusseviertel. 4000 Wohnungen befinden sich im Besitz von Genossenschaften und in privater Hand. Die SAGA investierte in den letzten Jahren in die Modernisierung und den Neubau von Wohnungen, wobei auch Grundrissveränderungen vorgenommen wurden. Hier wird den veränderten Ansprüchen der Bewohner (viele Familien) Rechnung getragen und größerer Wohnraum zur Verfügung gestellt. Dadurch konnte die Fluktuation verringert und die Zerstörung nachbarschaftlicher Netzwerke durch den Wegzug junger Familien verhindert werden. Zwei Hausbetreuerlogen und ein Nachbarschaftszentrum wurden ebenfalls eingerichtet. Seitens der Stadt wurde der Forderung nach Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe durch sozial besser gestellte Mieter nachgegangen, was einen Wegzug dieser Bewohner verhinderte und eine gezielte Belegung durch die Wohnungsbaugesellschaft ermöglichte (vgl. PvO 1992: 38 ff.). Hier lässt sich eine Kooperation zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren mit dem

Ziel der Stabilisierung von Nachbarschaften konstatieren. Auf Seiten der Wohnungsbaugesellschaft kommt vor allem das Argument der Kostenreduzierung zum Tragen, weil Fluktuation und Leerstand mehr Geld als die angeführten Maßnahmen kosten würden.

Eine weitere Form von Kooperation bildet das Luruper Forum, an dem u.a. Vertreter der Wirtschaft beteiligt sind. So konnte mit ihnen ein Informationstag über Ausbildungsgänge an Luruper Schulen durchgeführt und Kampagnen zur Verbesserung des Außenimages des Viertels durchgeführt werden (vgl. ebd.: 91 f.).

Im Bereich der Verbesserung der Nahversorgung der Bevölkerung wurde in Kooperation mit einem privaten Investor ein zusätzlicher Wochenmarkt installiert. Der zweimal pro Woche stattfindende Markt trägt zur Aufwertung des Einkaufszentrums Elbgaupassagen bei und es wurde mit ihm ein Ort der Kommunikation für die Bewohner geschaffen (vgl. ebd.: 137).

Das fehlende Engagement der beiden Großunternehmen an einer Zusammenarbeit lässt sich dadurch erklären, dass das Image eines Global Players nicht mit dem Negativimage des Stadtviertels in Verbindung gebracht werden soll (vgl. ebd.: 28).

6.4.7 Resümee

Die Auswertungen der Berichte der Programmbegleitung vor Ort in den Modellgebieten sowie die Analyse der Gebiete Wiesbaden-Westend und Hamburg-Altona-Lurup haben ergeben, dass eine Zusammenarbeit mit nicht-öffentlichen Akteuren, wie Wohnungsbauunternehmen, verschiedenen lokalen und regionalen Unternehmen und auch nationalen Großunternehmen, in unterschiedlich stark ausgeprägter Form stattfindet.

Im Bereich dieser Zusammenarbeit ist das Engagement der Wohnungsbauunternehmen am stärksten. Sie engagieren sich vor allem im Bereich der baulichen Maßnahmen, wie Sanierung und Modernisierung der Wohnanlagen, und bei der Aufwertung öffentlicher Räume (vgl. Löhr 2000).

Im Gebiet Kottbusser Tor in Berlin hat sich gezeigt, dass seitens der Privatwirtschaft teilweise kein Interesse an einer Zusammenarbeit besteht: *„Der Geschäftsführer der Immobilien GmbH Kreuzberger Zentrum sieht das Quartiersmanagement weder sachlich noch vom Mandat her als gleichwertigen Verhandlungspartner an“* (vgl. PvO Berlin 2002: 38).

Hierzu wurde jedoch festgestellt, dass sich kooperative und partizipative Strukturen leichter auf der Quartiers-ebene als auf der Verwaltungsebene umsetzen ließen (vgl. PvO Berlin 2002: 153).

Die Auswertung der Berichte hat weiterhin ergeben, dass lediglich im Modellgebiet Cottbus Sachsen-dorf-Madlow Projekte durch die Zusammenarbeit mit finanzstarken Akteuren der Privatwirtschaft, die nicht nur lokal und regional vertreten sind, im Sinne des Social Sponsoring finanziert wurden. Hier wurden zwei Projekte durch Mittel der Deutschen Telekom und Daimler Chrysler privat unterstützt (vgl. PvO Cottbus 2002: 51). Dennoch spielt Social Sponsoring in allen Gebieten eine Rolle, es wurden aber noch keine Strategien des Fundraisings auf Seiten des Quartiersmanagements entwickelt.

Eine stärkere Zusammenarbeit findet im Bereich der lokalen Ökonomie statt. Ortsansässige Unternehmer haben sich in Interessengemeinschaften zusammengeschlossen und sind in die Quartiersplanung nicht nur durch die Teilnahme an „Runden Tischen“ beteiligt. Das Konzept der aktiven, aufsuchenden Beratung wurde oft in Form von Existenzgründerbüros umgesetzt. So konnte in Hamburg-Altona-Lurup durch eine PPP-Maßnahme ein Wochenmarkt eingerichtet werden.

In vielen Gebieten sind die lokalen ökonomischen Strukturen jedoch soweit ausgedünnt, dass kaum noch Ansatzpunkte für die Förderung existieren (vgl. Läßle/Walter 2003: 9). Entscheidend ist hier, „Brücken und Übergänge aus dem Quartier in die umliegenden Stadtteile und in die Gesamtstadt zu bauen, um zu verhindern, dass die benachteiligten Stadtteile noch mehr isoliert werden und sich bestehende ökonomische Segmentierungen und soziale Ausgrenzungen lokal verfestigen“ (vgl. ebd.).

Erreicht werden muss eine Wiedereingliederung bzw. eine *„Eingliederung der Unternehmen, der Beschäftigten und Arbeitssuchenden in überlokale Kreisläufe und Entwicklungszusammenhänge...“* (vgl. ebd.: 16).

Hindernisse bei der Zusammenarbeit bestehen jedoch nicht nur auf der Seite der Privatwirtschaft, sondern auch durch die noch starre Verwaltung und fehlende Ressourcen beim Quartiersmanagement. In den Bundesländern Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt werden durch das Programm Soziale Stadt nur investive Maßnahmen gefördert. Die Berichte der PvOs der Modellgebiete dieser Länder zeigen, dass die Managementleistungen zur Ressourcenbündelung und Beschaffung von privaten Mitteln auf Quartiersebene mangels personellen Ressourcen und Qualifikation erschwert werden. Die PvO in Cottbus stellte in ihrem Abschlussbericht fest, dass ein Stadtteilmanagement nötig ist, *„das sich über die soziale Integration hinaus insbesondere der Programmverknüpfung und der Verbindung zu öffentlichen und privaten Investitionen verpflichtet fühlt und das entsprechend mit Kompetenz ausgestattet“*

ist“ (vgl. PvO Cottbus 2002: 55). Nötig scheint eine längerfristig abgesicherte Finanzierung der Arbeitskräfte im Quartiersmanagement.

Welche Antwort gibt es abschließend auf die Eingangsfrage, in welchem Umfang die Zusammenarbeit von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren sinnvoll ist und ob sie auch umgesetzt wird? Alle von uns untersuchten Programmgebiete zeigen deutliche Ansätze für eine staatlich/nicht-staatliche Kooperation. Diese Handlungsoption scheint als erfolgreiches Modell erkannt worden zu sein.

Die Umsetzung gestaltet sich aus den genannten Gründen als schwierig. Insbesondere der Bereich Public-Private-Partnership hat sich gemäß seiner Definition als andauernde Zusammenarbeit, als kaum realisierbar herausgestellt. Kurzfristige Gewinnbestrebungen seitens der Privatwirtschaft stehen Seite an Seite mit dem Fehlen einer langfristigen Planung und Konzeption auf der Seite des Stadtteilmanagements und der Verwaltung.

Darüber hinaus ist die Handhabe von Public-Private-Partnership in öffentlichen Haushalten noch nicht klar definiert. Die Beratergruppe „PPP im öffentlichen Hochbau“ stellte fest, dass es „rechtliche Hindernisse bei der Durchführung von PPP-Projekten“ gibt. Etwa die Frage in welcher Form Ausgaben für PPP-Projekte in öffentlichen Haushalten verbucht werden (vgl. Beratergruppe des BMVBW 2003). Hierzu gibt es keine bundeseinheitliche Regelung.

Abschließend lässt sich konstatieren, dass Kooperation mit nicht-öffentlichen Akteuren durchaus zur Stabilisierung eines Gebietes beitragen kann. Sogenannte weiche Standortfaktoren werden auch auf Seiten der Privatwirtschaft wahrgenommen. Außer den Wohnungsbaugesellschaften engagierten sich die Akteure der lokale Ökonomie insbesondere bei der Image- und Öffentlichkeitsarbeit (vgl. DifU 2003: 137), während global ausgerichtete Unternehmen eher weniger mit einem Problemgebiet in Verbindung gebracht werden wollten. Die Wirtschaftsförderung im Rahmen des Programms Soziale Stadt kann auch Erfolge in den Bereichen Vernetzung der lokalen Gewerbetreibenden und Existenzgründungen verbuchen. Defizite gibt es noch beim Social Sponsoring. Hier fehlt es noch an Strategien des Fundraisings auf Seiten des Quartiersmanagements. Generell gilt es, den Bekanntheitsgrad des Programms bei den privatwirtschaftlichen Akteuren zu erhöhen. Dies ist neben dem Bürokratieabbau eine Voraussetzung für erfolgreiche Kooperation.

6.5 Fazit

In diesem Kapitel wurden neue Instrumente und Maßnahmen untersucht. Das Integrierte Handlungskonzept (IHK), die Bewohnerpartizipation, der Einfluss von Schule auf die Nachbarschaft sowie die Kooperation mit nicht-öffentlichen Akteuren im Hinblick auf deren Umsetzung wurden dabei evaluiert.

Zusammenfassend werden diese neuen Instrumente und Maßnahmen als gutes Modell angesehen, obwohl sich die Umsetzung teilweise als schwierig erweist. So mangelt es bei dem Integrierten Handlungskonzept und der Kooperation mit nicht-öffentlichen Akteuren noch an klaren Handlungsmustern auf Seite der Verwaltung. Im Falle des IHKs muss sozialräumliches Denken auf Verwaltungsebene erst noch die hierarchischen Entscheidungswege ersetzen. Bei der Kooperation mit nicht-öffentlichen Akteuren bzw. Public-Private-Partnership muss deren Handhabe in öffentlichen Haushalten zunächst noch klar definiert werden. Außerdem wurde festgestellt, dass sich kooperative und partizipative Strukturen leichter auf Quartiersebene als auf Verwaltungsebene umsetzen lassen. Hindernisse bestehen besonders durch die noch starre Verwaltung und fehlende Ressourcen beim Quartiersmanagement. Der Bereich Public-Private-Partnership ist gemäß seiner Definition von dauerhafter Zusammenarbeit kaum realisierbar.

Weiterhin hängt der Erfolg der Instrumente und Maßnahmen von den handelnden Akteuren ab. Momentan sind Planung und Umsetzung von Programmvorhaben stark abhängig von Schlüsselpersonen, vor allem in Bereichen der Verwaltung. Bei der Bewohnerpartizipation ist der Erfolg der Quartiersmanagementarbeit abhängig von den Bewohnern bzw. deren Engagement und Vernetzung vor dem Einsatz eines Quartiersmanagements. So erscheinen die hoch gesteckten Ziele des Programms, wie Nachhaltigkeit und selbsttragende Strukturen, in bereits gut vernetzten Gebieten durchaus erreichbar, während sie in gegenteiligen Gebieten wie „entfernte Zukunftsmusik“ klingen und das Quartiersmanagement in kleinen Schritten die Aktivierung der Bewohner betreiben muss.

Die Schlüsselfunktion von Schulen, sprich deren positive Effekte auf Nachbarschaften oder auch Minderung von Segregation, kommt nur zum Tragen, wenn die Schule gut mit Lehrmitteln und -kräften ausgestattet ist. D.h. hier ist der Erfolg weniger personen- als finanzabhängig. Da die Elternschaft in bereits segregierten Gebieten eher finanzschwach ist, sollte hier das Quartiersmanagement einspringen und den Schulförderverein finanziell unterstützen.

Die Zusammenarbeit mit nicht-öffentlichen Akteuren wie Wohnungsbauunternehmen, verschiedenen lokalen und regionalen Unternehmen und nationalen Großunternehmen ist unterschiedlich stark ausgeprägt. Am stärksten bringen sich die Wohnungsbauunternehmen ein, z.B.

bei baulichen Maßnahmen oder der Aufwertung öffentlicher Räume. Grund dafür könnte sein, dass die Wohnungsbauunternehmen in der Mehrzahl der Programmgebiete die Mehrheit an Wohnungen verwalten und somit großen Einfluss haben.

Eine gute Zusammenarbeit findet auch im Bereich der lokalen Ökonomie statt, da sich die ortsansässigen Unternehmer in Interessensgemeinschaften zusammenschließen und auch an der Quartiersplanung beteiligt sind.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die untersuchten Instrumente und Maßnahmen, wenn auch nicht 1:1 umgesetzt, durchaus zur Stabilisierung eines Gebietes beitragen.

Literatur

Alisch, Monika 2002: Soziale Stadtentwicklung- Politik mit neuer Qualität? In: Walthers, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt-Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen: Leske+Budrich
Arbeitsberichte des Geographischen Instituts der Humboldt-Universität zu Berlin, H. 48. Berlin

ARGEBAU - Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen 2000: Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, Zweite Fassung

ARGEBAU 01.02.2004: Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt.
http://www.soziale-stadt.de/veroeffentlichung/arbeitspapiere/band3/3_argebau.shtml (01.02.2004)

Becker, H., Löhr, R.-P. 2000: Soziale Stadt - Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10-11/2000, 3. März 2000, S. 22-29

Becker, Heidede/ Böhme, Christa / Meyer, Ulrike 2001: Integriertes Handlungskonzept. Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung. In: Soziale Stadt Info 6, S. 2-6 sowie Anforderungen der Länder, S. 7-10, mit Ergänzungen in Soziale Stadt Info 7, S. 13

Becker, H./ Franke, T./ Löhr, R.-P./ Rösner, V. 2002: Drei Jahre Programm Soziale Stadt – eine ermutigende Zwischenbilanz. In: Difu, Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Berlin
Beratergruppe des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) 2003: PPP im öffentlichen Hochbau. Kurzzusammenfassung

Deutsches Institut für Urbanistik 1998: Städtebauförderung und Ressourcenbündelung. Expertise zur Vorbereitung eines Forschungsfelds „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt). Berlin (Eigenverlag), (Becker, Franke, Löhr: 1998)

Deutsches Institut für Urbanistik 1999: Arbeitspapiere zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. Band 1. Berlin (Eigenverlag)

Deutsches Institut für Urbanistik 2000: Arbeitspapiere zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. Programmgrundlagen. Band 3. Berlin (Eigenverlag)

Deutsches Institut für Urbanistik 2002: Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtentwicklung. Dokumentation, Berlin (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 7)

Deutsches Institut für Urbanistik -Difu-, Berlin (Hg.) 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven - Umsetzung des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt". Berlin

Döhne, Hans-Jochen/Walter, Kurt 1999: Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik, Bonn, Arbeitspapiere Band 1, Artikel aus: Bundesbaublatt, Heft 5/99, S.24-29

Franke, Thomas 2002: Aktivierung und Beteiligung im Rahmen des Programms "Soziale Stadt". In: Soziale Stadt Info 7, Berlin

Gonzales, Toralf 2002: Handlungsperspektiven für Arbeit und Ausbildung am Hamburger Stadtrand. In: Walter, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Opladen: Leske+Budrich

Haus, Michael 2001: Einleitung: Lokale Politikforschung. In: Haus, Michael (Hg.): Lokale Politik, soziales Kapital und Bürgergesellschaft. Opladen: Leske+Budrich

Hinte, Wolfgang 2001: Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren - Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement. In: Alisch, Monika (Hg.): Stadtteilmanagement. Opladen: Leske+Budrich

Herriger, Norbert 1997: Empowerment in der sozialen Arbeit. Eine Einführung. Stuttgart: Kolhammer

Kapphan, Andreas/Dorsch, Pamela/Siebert, Ingo 2002: Sozialräumliche Segregation in der Stadt. Literaturbericht. Netzwerke im Stadtteil; Wissenschaftliche Begleitung E&C

Kemper, Stephan/Schmals, Klaus M. 2000: Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung, Expertise für die Schader-Stiftung, Dortmund

KGSt-Bericht 5/93 „Das Neue Steuerungsmodell“

Klöck, Thilo 2004: Was ist „Empowerment“? In: <http://www.stadtteilarbeit.de/> (01.02.2004). Basierend auf bearbeiteten Auszügen aus Klöck, Thilo 1993: Empowerment. In: Bitzan/Klöck (Hg.): Politikstrategien, Wendungen und Perspektiven, GWA-Jahrbuch 5, AG SPAK München

Mayer, Margit 2001: Soziales Kapital und Stadtentwicklungspolitik. Ein ambivalenter Diskurs. In: Haus, Michael (Hg.): Lokale Politik, soziales Kapital und Bürgergesellschaft. Opladen: Leske+Budrich

Putnam, R. 1993: Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press

PvO Berlin 2002: Soziale Stadt. - Modellgebiet Kottbusser Tor, Berlin. Endbericht im Rahmen der Projektbegleitung vor Ort (PvO)

PvO Bremen 2002: Franke, Thomas/Meyer, Ulrike: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Bremen-Göpelingen, Endbericht

PvO Cottbus 2002: Programmbegleitung vor Ort Cottbus Sachsendorf-Madlow, Abschlussbericht

PvO Flensburg 2002: Modellgebiet Flensburg Neustadt Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt. Programmbegleitung vor Ort, Endbericht

PvO Halle 2002: Programmbegleitung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt - Modellgebiet „Halle-Silberhöhe“, Sachsen-Anhalt, Endbericht

PvO Hamburg Altona Lurup 2002: Programmbegleitung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt - Modellgebiet Hamburg, Endbericht

PvO Kassel 2002: Bund-Länder-Programm. Soziale Stadt. Modellgebiet Kassel-Nordstadt. Endbericht der Programmbegleitung vor Ort

PvO Leipziger Osten 2002: Böhme, Christa/Franke, Thomas: Programmbegleitung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt - Modellgebiet Leipziger Osten, Endbericht

PvO Neunkirchen-Innenstadt 2002: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet "Innenstadt Neunkirchen", Saarland, Endbericht

PvO Nürnberg 2003: PROGRAMMBEGLEITUNG VOR ORT im Modellgebiet Nürnberg – Galgenhof/Steinbühl ENDBERICHT 2002, KURZFASSUNG

PvO Schwerin- Neu Zippendorf 2002: Cramer, Cathy; Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Schwerin-Neu Zippendorf, Endbericht

Schnur, Olaf 2000a: Positionspapier: Soziale Stadt- und Quartiersentwicklung in Berlin

Schnur, Olaf (Hg.) 2000b: Nachbarschaft, Sozialkapital & Bürgerengagement: Potenziale sozialer Stadtteilentwicklung? Abschlussbericht zum Projektseminar

Schnur, Olaf 2003: Lokales Sozialkapital für die Soziale Stadt. Politische Geographien sozialer Quartiersentwicklung am Beispiel Berlin-Moabit. Opladen: Leske+Budrich

Selle, Klaus 1994: Kooperative Problembearbeitung durch lokale Partnerschaften. In: Frössler, Rolf: Lokale Partnerschaften, Basel: Birkhäuser: Stadtforschung aktuell, Bd. 45

Spiegel, Erika 2002: Integrativ, kooperativ, aktivierend und umsetzungsorientiert – Konzepte und Verfahren für die soziale Stadt. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung. Dokumentation, Berlin, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 7

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 1999, 2000, 2001, 2002, 2003: Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen. In: Bundesanzeiger Nr. 202 vom 26.10.1999 (abgedruckt in DIfU 2000). Berlin. vom 1. Februar 2000. In: DIfU (Hg.): Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Berlin

Walther, Uwe-Jens (Hg.) 2002: Soziale Stadt-Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen: Leske+Budrich

Zühlke, Werner 1998: Soziale Netze - zentrale Akteure in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. In: Matthiesen, U. (Hg.): Die Räume der Milieus. Neue Tendenzen in der sozial- und raumwissenschaftlichen Milieuplanung in der Stadt- und Raumplanung. Berlin

Zeitschrift der Bayerischen Staatsbauverwaltung für Hochbau, Städtebau, Wohnungsbau, Straßen und Brückenbau, Sonderdruck 9/99

Internet:

Argebau 2000: ARGEBAU, Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen, Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt«, Zweite Fassung, Stand 1.3.2000 http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3/3_argebau.sh (25.06.2003)

Becker, Heidede/Franke, Thomas/Löhr, Rolf-Peter/Rösner, Verena: Drei Jahre Programm Soziale Stadt - eine ermutigende Zwischenbilanz <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/zwischenbilanzkongress/1-zwischenbilanz.shtml> (21.04.2003)

Cramer, Cathy/Behrens, Jan 2001: Lokale Ökonomie-
eine zentrale Strategie für die Soziale Stadt
http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/lokale_oekonomie.shtml. (20.01.04)

Endbericht:
<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/endbericht/pdf/DF7136-04.pdf> (06.01.04)

Geiss, Stefan/Heckenroth, Meike/Krings-Heckemeier,
Marie-Therese: Singen-Langenrain.
<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/zwischenbilanzkongress/2-singen.shtml>
(16.12.2003)

Läpple, Dieter/Walter, Gerd 2003: Lokale Ökonomie und
soziale Stadt.
http://www.tu-harburg.de/stadtplanung/html/ab/ab_106/ag_1/publikationen/laepple/lokale_oek.pdf
(20.01.2004)

Löhr, Rolf-Peter 2000: Bundesweite Erfahrungen und
Erkenntnisse für die Praxis aus der Begleitforschung des
Bundes mit dem Programm Soziale Stadt.
www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/loehr-erfahrungen-2000.shtml (21.06.2003)

Kietzell, Dieter von 2003: Prüfsteine für eine
erfolgreiche Durchführung des Programms Soziale
Stadt. <http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/methoden/vonKietzell/pruefsteine.htm>
(02.07.2003)

Net-Lexikon: <http://www.net-lexikon.de/Synergie.html>
(23.10.03)

Soziale Stadt:
<http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/integriertes-handlungskonzept.shtml> (27.5.04)

Soziale Stadt - NRW: <http://www.soziale-stadt.nrw.de>
(24.06.03)
dazu auch: <http://www.ils.nrw.de>
(Institut für Landes- und Entwicklungsforschung des
Landes Nordrhein-Westfalen)

Anhang

6.2 Fragebogen zum Vergleich von Maßnahmen zur Bewohnerpartizipation/-aktivierung im Rahmen des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt

Stadt:

Stadtgröße:

Quartier:

Interviewpartner:

Position:

Ausbildung:

I. Erhebung

A: Quartier

1. Name des Quartiers:
2. Größe ha
3. Ländervorgaben:
4. AltB / NeuB:
5. Nutzungsstruktur:
6. Lage:
7. Bewohnerzahl (Anzahl der Haushalte):
8. Einwohnerstruktur (Milieus total und in %)
 - Arbeitslose:
 - Sozialhilfeempfänger:
 - Ausländer:
- 8.1 „Problembewölkerung“:
9. Altersstruktur
10. Vereinsstruktur vorher/nachher:

B: Quartiersmanagement

Seit wann gibt es das QM?

Aus wie vielen Personen setzt sich das QM zusammen?

Zusammensetzung des Teams:

Gab es vor dem Beginn des QMs quartiersbezogene Initiativen?

Geldmittel (wieviel, Kürzungen)

C: Philosophie/Strategie des QM

1. Wie schätzen Sie die im Programm Soziale Stadt formulierten Ziele ein und wie ist Ihr Verhältnis dazu?
2. Wie ist Ihre dementsprechende Grundsatzstrategie/ Ihr Anspruch?

D: Maßnahmen

Mit welchen Methoden und Angeboten werden die Bürger beteiligt?

1. Gab oder gibt es ein Pilotprojekt bzw. eine Auftaktveranstaltung, mit der das QM begonnen hat? [*Liste 1* (Modelle-/ Methodenliste vorlegen)]
 - wenn nein, weiter mit Frage 2
 - wenn ja:
 - 1.1 Datum der Durchführung bzw. des Projektstarts:
 - 1.2 Ist es ein dauerhaftes Projekt?
 - 1.3 Wenn ja: Wie oft finden Treffen statt?
 - 1.4 Warum haben Sie sich gerade für dieses Projekt/ Veranstaltung entschieden?
 - 1.5 Wie haben Sie die Bürger über das Projekt informiert (z.B. Anschreiben von Haushalten, Infoveranstaltungen usw.)?
 - 1.6 Anzahl der Veranstaltungsteilnehmer?
 - 1.7 Hat sich die Veranstaltung als dauerhafte Institution etabliert?
 - Wenn ja:
 - 1.7.1 Wie viele engagieren sich zum jetzigen Zeitpunkt an dem Projekt?
 - 1.7.2 Welche Bevölkerungsgruppen?
2. Was für (weitere) Projekte gibt es und warum?
3. Wie werden diese Projekte durchgeführt?
4. Wer beteiligt sich an diesen Projekten?
5. Wurde bei der Vorbereitung auf eine möglichst breite Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen geachtet (z.B. repräsentatives Anschreiben von Haushalten, Dolmetscher)?
 - 5.1 Wurde diese erreicht?
 - 5.2 Welche Bevölkerungsgruppen wurden nicht / kaum erreicht?
 - Mögliche Gründe?
6. Anzahl der Veranstaltungsteilnehmer?
7. Aus welchen Bevölkerungsgruppen setzen sich die Veranstaltungsteilnehmer zusammen?
8. Erfolge und Probleme bei Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen:

Wie wurde der Diskussionsprozess organisiert?

9. Sorgt eine Moderation für einen offenen und kommunikativen Prozess, gerade auch im Hinblick auf artikulationsschwache Stimmen?
10. Haben alle Quartiersbewohner Rederecht bzw. Zutrittsrecht zu möglichen Arbeitsgruppen oder gibt es gewählte Vertreter?
11. Nehmen gewählte Politiker an Veranstaltungen teil?
12. Dominieren Sie die Diskussion?
13. Sind sie zufrieden mit dem Ergebnis (Erfolge und Probleme)?
14. Gibt es eine Abstimmung über geplante Vorhaben / Projekte? Wie wird ein Konsens angestrebt?
15. Wer ist der Adressat der Beschlüsse / Empfehlungen?
16. Welche Rechtsqualität oder Beschlusskraft haben die in den Beteiligungsgremien getroffenen Entscheidungen (welche Beschlüsse werden tatsächlich umgesetzt)?
17. Wie schnell werden Beschlüsse umgesetzt?
18. Welche Erfolge und Probleme sind bei der Ergebnisformulierung und -durchsetzung zu verzeichnen?
19. Beteiligen sich die Wohnungsbaugenossenschaften an Maßnahmen / Projekten oder behindern Sie den Prozess eher?

7. Zusammenfassende Evaluation

Intention dieser Arbeit war es, die im Programm beschriebenen Probleme theoretisch zu beleuchten und die Ziele und Instrumente des Programms Soziale Stadt sowie deren Umsetzung zu untersuchen. Die Evaluation des Programms erfolgte auf drei Ebenen.

Da das Programm nicht nur städtebauliche, sondern auch die sozialen Probleme benachteiligter Stadtteile bekämpfen soll, ist eine umfassende Zielsetzung notwendig.

Auf der ersten Evaluationsebene prüften wir, ob die Zielsetzung adäquat ist. Auf der zweiten Evaluierungsebene wurde untersucht, ob die Instrumente (IHK, QM, Bürgerpartizipation, Beteiligung nicht-öffentlicher Akteure), die das Programm beinhaltet, geeignet sind, um die aufgestellten Ziele erreichen zu können.

Eine Beurteilung der Umsetzung der Instrumente und ihrer Wirkung fand auf der dritten Ebene statt.

Zu konstatieren ist, dass jede Stadt Quartiere aufweist, in denen sich benachteiligte Personen konzentrieren. Da das Programm nicht nur mit städtebaulichen, sondern auch mit sozialen Instrumenten sozialräumlichen und sozioökonomischen Polarisierungstendenzen in benachteiligten Quartieren entgegenwirken soll, ist die quartiersbezogene Herangehensweise in der Programmzielsetzung richtig. Einschränkend muss jedoch gesagt werden, dass Arbeits- und Wohnungsmarktprobleme sowie sozialpolitische Probleme nur ansatzweise auf der Quartiersebene gelöst werden können. Diese stellen nicht ausschließlich ein quartiersbezogenes, sondern ein gesamtstädtisches bzw. gesamtgesellschaftliches Problem in Deutschland dar.

Dass das Programm Soziale Stadt als eine Präventionsmaßnahme anzuerkennen ist, zeigt sich, wenn man den internationalen Vergleich heranzieht. Segregation ist in Deutschland noch lange nicht als so gravierend einzustufen wie z.B. in Frankreich, wo bereits starke Ghettoisierungsprozesse zu beobachten sind. Diese Programmzielsetzung, sozialräumliche Segregationstendenzen zu entschärfen, wird als zutreffend eingestuft.

Sowohl ein Ziel als auch ein Instrument des Programms Soziale Stadt ist die Ressourcenbündelung, die mit einem Umdenken auf Länder- und Kommunenebene einhergehen sollte. Bei vielen Projekten sind für die Finanzierung mehrere Ressorts zuständig. Durch das Programm wird die Zusammenarbeit mehrerer Ressorts gefördert und somit die Durchführung von Projekten effizienter und effektiver. An vielen Stellen ist dieser neue integrative und auf Kooperation ausgerichtete Politikansatz schon eingeführt. Die Ressourcenbündelung und ihr Integriertes Handlungskonzept werden von uns als ein positives Programmziel bewertet.

Insgesamt ist zu den Zielen des Programms zu sagen, dass wir diese für sinnvoll halten, um die sich verschärfenden Probleme in deutschen Städten zu bekämpfen.

Auf der zweiten Evaluationsebene beschäftigten wir uns mit der Frage, ob die Instrumente, die das Programm Soziale Stadt erstellt hat, die richtigen sind, um die Ziele des Programms verwirklichen zu können.

Die empirischen Untersuchungen hierzu ergaben, dass die Instrumente nicht eindeutig positiv oder negativ zu bewerten sind. Man muss sie vielmehr differenziert betrachten. Bezogen auf das IHK ergab unsere Studie, dass dies durchaus ein geeignetes Instrument ist, um die Ziele des Programms zu verwirklichen, da zum Einen übergeordnet gearbeitet und zum Anderen die Ressourcen gebündelt werden sollen. Des Weiteren sind die Bewohner durch die neue dezentrale Form von politischer Steuerung nicht mehr Objekte. Sie werden vielmehr zu Partnern gemacht. Das Instrument der Bewohnerpartizipation passt zur Zielsetzung des Programms. Die Bewohner haben die Möglichkeit, Einfluss auf quartiersbezogene Fragen zu nehmen, wobei das QM ein sinnvolles Instrument der Lenkung und Kontrolle darstellt.

Der Einbezug von nicht-öffentlichen Akteuren ist unter dem Aspekt der Ressourcenbündelung ebenfalls positiv zu bewerten. Hier ist ein Paradigmenwechsel zu erkennen. Das Programm ist kein staatlich gelenktes Modell, sondern versucht, seine Ziele durch eine Zusammenarbeit von privaten und öffentlichen Akteuren zu erreichen. Das Einsetzen der Instrumente zur Herstellung einer „sozialen Mischung“ in Quartieren kann auf diese stabilisierend wirken. Allerdings ist das Konzept der „sozialen Mischung“ selbst fragwürdig, da eine positive Wirkung wissenschaftlich bisher nie nachgewiesen werden konnte.

Das Programm Soziale Stadt ist ein Stadtentwicklungsprogramm, welches aber auch soziale Probleme in den Quartieren mildern soll. Der eigentliche Schwachpunkt des Programms liegt jedoch in der Diskrepanz zwischen den vorgegebenen Zielen und der praktischen Umsetzung. Die rechtliche Direktive sieht lediglich investive und keine nicht-investiven Maßnahmen vor. Soziale Probleme sind aber nicht allein auf der Basis von investiven, also städtebaulichen Maßnahmen lösbar. Investive Maßnahmen können zwar Lebensbedingungen, jedoch nicht Lebenschancen verbessern. Das Programm lässt zwar Ausnahmen zu, etwa bei Straßefesten und Kulturinitiativen, diese greifen aber zu kurz, da lediglich dann nicht-investive Mittel eingesetzt werden dürfen, wenn sie investitionsvorbereitend wirken.

Ein weiterer kritischer Punkt ist die Reichweite des Programms. Der Aktionsradius bezieht sich eindeutig auf die Quartiersebene. Dieser Quartiersbezug greift

allerdings zu kurz, da zur Lösung sozialer Probleme und somit zur Verbesserung von Lebenschancen auf einer höheren Ebene angesetzt werden muss. Armut, soziale Ungleichheit und Arbeitslosigkeit können nur mit Hilfe einer landes- und bundesweiten Politik bekämpft werden.

Auf der dritten Evaluationsebene untersuchten wir die Umsetzung der Instrumente. Wir wollten herausfinden, ob die im Programm vorgeschlagenen Instrumente zur Bekämpfung bestehender Probleme effektiv und richtig implementiert wurden. Hier sind die Ergebnisse ebenfalls nicht eindeutig.

Bezogen auf die Bürgerpartizipation kann man konstatieren, dass diese am besten funktioniert, wenn bereits an vorhandene Partizipationsstrukturen angeknüpft werden konnte. Die Aktivierung der Bewohner kann durch kurzfristige Maßnahmen erreicht werden. Diese inkrementalistische Vorgehensweise kann durchaus zu Nachhaltigkeit und sich selbst tragenden Bewohnerstrukturen führen. Dies konnte in dem vorliegenden Bericht jedoch noch nicht verifiziert werden, da das Programm hierfür noch nicht lange genug läuft. Für Quartiere, in denen die Bürgeraktivierung fehlt schlägt, ist nicht eindeutig festzustellen, ob die Bewohner zu wenig Interesse zeigen oder ob der Fehler eher auf der Seite des QMs zu suchen ist, welches sich eventuell nicht genügend engagiert. Im Bereich der Zusammenarbeit mit nicht-öffentlichen Akteuren muss die Implementation von PPP-Maßnahmen definitiv verbessert werden. Hier zeigten die Quartiersmanager wenige Kenntnisse über Möglichkeiten, die dieses Instrument bietet. Ein Feld, auf dem durchaus Erfolge zu verzeichnen sind, ist die Zusammenarbeit von QMs mit Schulen. Neben einer inhaltlichen Arbeit ist das QM durchaus in der Lage, mit finanzieller Unterstützung z.B. bauliche Maßnahmen zu realisieren oder personelle Ressourcen bereitzustellen. Bei der Implementierung des IHKs fällt die Bewertung weniger eindeutig aus. So sind beispielsweise die Bereiche des Controllings sowie der übergeordnete Handlungsrahmen gut umgesetzt. Viele andere Aspekte hingegen funktionieren nicht in dem Maße, dass es zu sichtbaren Veränderungen kommt. Hier darf man jedoch keinesfalls vergessen, dass sich das IHK am Anfang eines Entwicklungsprozess befindet. Der Anspruch der Nachhaltigkeit ließ sich bis zum Ende der Untersuchungen nicht bewerten, da das Programm noch nicht lange genug läuft, um diesbezüglich Aussagen treffen zu können.

Abschließend lässt sich sagen, dass einige Instrumente und ihre Implementierung durchaus positiv und als sinnvoll zu bewerten sind. Ob das Programm Soziale Stadt jedoch angesichts immer wieder wechselnder politischer Mehrheiten und der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte dauerhaft Bestand haben wird, bleibt abzuwarten. Dies wird sich nicht zuletzt daran

messen lassen, ob das Programm nachhaltige Erfolge erzielen kann. Der internationale Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt, dass Programme dieser Art durchaus von erfolgreicher und dauerhafter Natur sein können.