

Uwe-Jens Walther/Kirsten Mensch (Hrsg.)

**Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“**

Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand

## **Bibliografische Informationen der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-932736-13-3

Herausgeber:

Uwe-Jens Walther, Kirsten Mensch

Sektion Stadt- und Regionalsoziologie der  
Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS)  
c/o Prof. Dr. Uwe-Jens Walther  
Technische Universität Berlin  
<http://www.stareg.uni-bremen.de/>

Schader-Stiftung

Karlstr. 85

64285 Darmstadt

0 61 51-17 59-0

[kontakt@schader-stiftung.de](mailto:kontakt@schader-stiftung.de)

[www.schader-stiftung.de](http://www.schader-stiftung.de)

Alle Rechte vorbehalten.

Satz: Satz- und Verlags-Gesellschaft mbH, Darmstadt

Graphik: Druckwerkstatt Kollektiv GmbH, Darmstadt

Druck: druckhaus köthen GmbH, Köthen

September 2004



## **Inhalt**

**7** *Christoph Kulenkampff*  
Geleitwort

**8** *Uwe-Jens Walther*  
Einführung

### **I. Quartiersbeschreibungen**

**17** *Martin Kronauer*  
Quartiereffekte  
Einführung und Kommentar

**26** *Andrea Janßen*  
„Es ist 'ne soziale Gegend“  
Benachteiligende Effekte in Migrantenvierteln?

**43** *Jörg Blasius / Jürgen Friedrichs*  
Einstellungen zu devianten Verhaltensweisen von Deutschen und Türken  
in zwei benachteiligten Wohngebieten in Köln  
Ergebnisse einer empirischen Untersuchung

**66** *Sigmar Gude*  
Armutstrukturen und Problemgebiete in ostdeutschen Städten  
Das Beispiel Eisenhüttenstadt

**86** *Carsten Keller*  
Dynamiken sozialer Exklusion in Plattenbausiedlungen  
Quartiereffekte und Alltagsstrategien

### **II. Methoden und Konzepte der Soziologie**

**111** *Annette Spellerberg*  
Lebensstile und Mobilitätsabsichten in prekären Wohngebieten  
Das Beispiel Kaiserslautern Innenstadt-West

**129** *Rolf Keim*  
Armut und Zusammenleben im Stadtviertel  
Analytisches Potential und praktische Grenzen einer „Ressourcenperspektive“

**143** *Thomas Schwarzer*

Integrativ oder ausgrenzend?

Stadtteile, soziale Milieus, lokale Infrastrukturen

**169** *Simon Güntner*

Quartiersmanagement als Netzwerkmanagement

Über das Organisieren von politischer Intervention in Armutsquartieren

### **III. Europäische Erfahrungen**

**188** *Ruth Lupton / Ivan Turok*

Anti-Poverty Policies in Britain

Area-Based and People-Based Approaches

**209** *Rainer Neef*

Zwischen Paternalismus und Mobilisierung

Soziale Dienste in französischen Problemvierteln

### **IV. Politikwirkungen: Evaluationsergebnisse**

**229** *Therese Neuer-Miebach*

Aktivierung und Verbesserung der BürgerInnen-Mitwirkung und  
des Stadtteil-Lebens

Partizipation als Ziel, Instrument oder Erfolgskondition der Sozialen Stadt?

**252** *Hans-Norbert Mayer*

Offene Fragen bei der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“

Aus den Ergebnissen der Hamburger Evaluation

**268** *Hartmut Häußermann*

Zwischenevaluation des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem  
Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“

Bisherige Ergebnisse

**288** *Jürgen Friedrichs*

Probleme des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“

Anmerkungen aus sozialwissenschaftlicher Sicht

## **V. Konsequenzen**

### **293** *Ursula Stein*

„Quartiersmanagement bedeutet Kooperation mit Gott und der Welt“

PraktikerInnen diskutieren wissenschaftliche Erkenntnisse für Politik und Praxis

### **307** *Kirsten Mensch*

Frösche und Vögel – Perspektivenwechsel fördern

Ein Ausblick



## Geleitwort

Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ dient nicht nur der Förderung von „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“, sondern bietet seit seinem Bestehen immer wieder Anlass für wichtige, inhaltsreiche und teilweise auch wegweisende Debatten und Diskussionen. Die Schader-Stiftung hat diese Debatte von Anbeginn an begleitet. Sie gehört nicht nur zum Ausloberkreis des Preises Soziale Stadt, sondern hat mehrere Veranstaltungen zu Teilbereichen des Programms (mit-)durchgeführt. So hat sie im Jahr 2000 ein Kolloquium zu Fragen der politischen Steuerung der Stadtentwicklung veranstaltet, bei dem ein kleiner Kreis geladener Fachleute aus der Wissenschaft und den verschiedenen Ebenen der Praxis diskutierte. Im Anschluss an diese Veranstaltung entstand der Band „Politische Steuerung der Stadtentwicklung“.

Im Jahr 2003 veranstalteten der Arbeitskreis Lokale Politikforschung der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW), das Institut für Sozialforschung und Sozialplanung und die Schader-Stiftung gemeinsam die Tagung „Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Programm Soziale Stadt“.

Der vorliegende Band schließlich bezieht sich auf eine Tagung, die die Schader-Stiftung gemeinsam mit der Sektion „Stadt- und Regionalsoziologie“ der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im April 2004 durchführte. Bei allen Projekten wurde das grundsätzliche Anliegen der Stiftung aufgegriffen, nämlich Praxis und Wissenschaft zu verbinden, die Praxisorientierung der Gesellschaftswissenschaften zu erhöhen – kurz: Praktiker und Wissenschaftler an einen Tisch oder wie vorliegend in einen Sammelband zu bringen, der, so ist zu hoffen, auch eine so gemischte, zahlreiche Leserschaft finden wird.

An dieser Stelle sei nochmals herzlich allen Mitwirkenden gedankt. Der Dank gilt den Referenten und den Mitwirkenden an der anregenden Diskussion während der Tagung und insbesondere Herrn Prof. Dr. Walther, der die Tagung mitvorbereitet und das Entstehen des vorliegenden Bandes begleitet und geleitet hat.

Darmstadt, im August 2004

**Christoph Kulenkampff**

Geschäftsführender Vorstand der Schader-Stiftung

## Einführung

Gemeinsam mit der *Schader-Stiftung* veranstaltete die *Sektion Stadt- und Regionalsoziologie in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie* vom 22.-24.4.2004 in Darmstadt eine Tagung zum Thema: „Neue Sichtbarkeit von Armut und Ausgrenzung in der Stadt? Konzepte und Rezepte der Sozialen Stadt auf dem Prüfstand“. Der hiermit vorgelegte Band dokumentiert die Ergebnisse der Veranstaltung in einer angereicherten und ausgearbeiteten Form, um sie einer breiteren Öffentlichkeit von Praxis und Wissenschaft zur Verfügung zu stellen – nicht zuletzt mit Blick auf die aktuelle Diskussion über die Weiterentwicklung des Programms „Soziale Stadt“.

„Soziale Stadt“ ist die Kurzbezeichnung für die seit 1999 bestehende Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Gemeinden. Ihr voller Titel lautet *„Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“*. Diese Gemeinschaftsinitiative steht für den Versuch der Politik, den drohenden weiteren sozialräumlichen Spaltungstendenzen in den Städten mit einem eigenen Programm entgegenzutreten. Deswegen wurde die seit den 70er Jahren bestehende Städtebauförderung um eine weitere Programmsäule ergänzt. Inzwischen wird das Programm einer ausdrücklich sozialorientierten Stadterneuerung in rund 350 städtischen Gebieten erprobt.

Stiftung und Sektion haben das Thema „Soziale Stadt“ mit Bedacht gewählt. Die Stadt- und Regionalsoziologie hat sich bereits bei den Vorläuferprogrammen in einigen Bundesländern früh engagiert; seitdem reflektiert sie regelmäßig die Umsetzung in der Planungspraxis. Ebenso hat die Schader-Stiftung das Programm seit seinem Beginn mit Praxis-Wissenschafts-Dialogen begleitet und führt diese Unterstützung fort. Mittlerweile setzen die aktuellen Rahmenbedingungen des Programms neue Akzente. Mittelkürzungen drohen das Programm und die Projekte der „Sozialen Stadt“ zu gefährden. Dabei sind seine materiellen Wirkungen noch bescheiden, wenn man der aktuellen Sozialberichterstattung in den deutschen Großstädten folgt. So zeigt der jüngste Sozialstrukturatlas Berlin etwa, dass nicht nur die Einkommensunterschiede in der Stadt in den letzten sechs Jahren drastisch zugenommen haben, sondern ebenso und vor allem die sozialräumliche Segregation (Meinlschmidt et al. 2004: 104ff.). Dieselbe Tendenz belegt auch die aktuelle Fortschreibung des Münchner Armutsberichts (Landeshauptstadt München 2004). Eine weitere Verstärkung der gesellschaftlichen Spaltung wird insbesondere durch die sozialpolitischen Reformen ab Januar 2005 erwartet. Vor dem Hintergrund dieser Entwick-

lung und wegen der Unsicherheit über das Fortbestehen des Programms verfolgt der Band das Ziel, aus der Perspektive der Stadt- und Regionalsoziologie den erreichten Stand des Wissens in fünf Schritten zu reflektieren und ihn auf die Zukunft zu beziehen. Er stellt empirisch gehaltvolle und konzeptionell orientierte Beiträge vor und reichert sie durch Fachbeiträge aus dem europäischen Ausland an.

Die einzelnen Beiträge behandeln zum einen die für die Stadtsoziologie klassische Frage nach der *Segregation*, d.h. nach der ungleichen sozialräumlichen Verteilung der Bevölkerung und die Frage nach der *Konzentration* von Armut. Beide haben strukturelle Gründe in der Zuwanderung, in den Arbeits- und Wohnungsmärkten und in der Politik. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen städtische Armutsquartiere. Thematisiert werden vor allem die Effekte, die sich aus der sozialräumlichen Konzentration von benachteiligten Bewohnergruppen ergeben – etwa für Selbstwahrnehmung und Selbstwertempfinden, Arbeitsmarktchancen und Sozialisation. Was macht die Quartiere der Benachteiligten zu benachteiligenden Quartieren? Anders formuliert: Gegenstand sind die *Gebietseffekte*, die sich auf der Basis von solchen Konzentrationen oder aufgrund der benachteiligenden Merkmale von Gebieten, ihrer Ausstattung mit sozialer Infrastruktur usw. ergeben können. Und schließlich geht es um eine Politik, die gebietsbezogen darauf reagiert – zum Beispiel mit dem Programm „Soziale Stadt“.

Mit der Behauptung einer „neuen Sichtbarkeit“ ist gemeint, dass solche Kontext- bzw. Gebietseffekte die strukturell bedingten Armuts- und Ausgrenzungseffekte weiter verstärken können. Denn sie sind mehr als deren „bloße Widerspiegelungen“: Die Erscheinungsformen der Armut und Ausgrenzungen können stärker zunehmen als ihre strukturellen Ursachen selbst. Inwieweit muss die Politik hier auf Menschen, wie weit auf ihre Wohn- und Arbeitsorte bezogen agieren?

Dieser Band ist in fünf Abschnitte gegliedert, die sich von folgenden Fragestellungen leiten lassen:

- (1) *Quartiersbeschreibungen*: Welche Beschreibungen von Armut und Ausgrenzung gibt es?
- (2) *Konzepte und Methoden der Stadtsoziologie*: Welche sind zur Beschreibung und Analyse angemessen?
- (3) *Europäische Perspektiven*: Welche Erfahrungen mit Politikprogrammen haben andere europäische Länder gemacht?
- (4) *Evaluation des Programms*: Welche Programmwirkungen können wir in Deutschland bereits erfassen?

- (5) *Konsequenzen für die Praxis*: Welche Konsequenzen für das Handeln ergeben sich daraus für die Praxis der „Sozialen Stadt“?

Alle Beiträge dieses Bandes versuchen in den jeweiligen Abschnitten, aus der *stadtsoziologischen Praxis* für die *Praxis und Politik* der „Sozialen Stadt“ Nutzen zu ziehen. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass es sich nicht um ein systematisches Forschungsprogramm handelt. In anderen Ländern wurde eine solche systematische Kulisse der Forschung aufgebaut, während sie in Deutschland – bis auf die Programmbegleitung durch das Deutsche Institut für Urbanistik – weitgehend fehlt. Diese Abwesenheit ist ein ernsthaftes Defizit der deutschen Forschungsförderung. Daher handelt es sich hier vielmehr um Beiträge, die meist aus den vielfältigen Forschungen der Mitglieder der Sektion stammen. Im Folgenden werden die einzelnen Beiträge der Abschnitte kurz skizziert.

## 1. Quartiersbeschreibungen

Die Stadtsoziologie hat die neue Sichtbarkeit von Ungleichheit in städtischen Quartieren nicht nur als städtische Erscheinungsform und bloßen Reflex struktureller Ungleichheit begriffen, sondern als weiteren, mitstrukturierenden Faktor beschrieben. Deswegen betrachtet sie die Quartiere der Benachteiligten auch als selbst *benachteiligende* Quartiere. Fallstudien und Vergleiche von Gebieten geben Antworten auf die Fragen: Welche Befunde liegen zu Quartierseffekten vor, welche die Prozesse der städtischen Generierung von Ungleichheit verstärken oder abschwächen?

*Martin Kronauer* unterscheidet in seinem einführenden Beitrag zwei Annahmen zu Quartierseffekten: die erste, aus der jüngeren US-amerikanischen Diskussion stammende Annahme von Benachteiligungen, die – etwa in innerstädtischen Ghettos der Schwarzen – aus der räumlichen Konzentration von Bevölkerungsgruppen hervorgehen, die weitgehend von bestimmten Arbeitsmärkten ausgeschlossen sind und zunehmend Kontakte mit anderen Stadtteilen verlieren („Konzentrationseffekte“); die zweite, eher europäische Annahme von Benachteiligungen, die sich aus unterschiedlichen Lebensbedingungen in den Vierteln ergeben, die ihre Ursache in einer defizitären Ausstattung der Quartiere haben („Quartierstypeneffekte“). Beide Erklärungsansätze stehen im Zentrum der folgenden Beiträge.

*Andrea Janßen* wählt in ihrem Beitrag „Es ist 'ne soziale Gegend' – benachteiligende Effekte in Migrantenvierteln“ die zweite Perspektive der quartierstypischen Wirkungen. Sie vergleicht zwei kontrastierende Stadtteile in Hannover unter der Fragestellung: Wel-



che Auswirkungen haben die Bedingungen des innenstadtnahen, funktional gemischten Gründerzeitquartiers Linden gegenüber denen der funktional weitgehend entmischten Großwohnsiedlung Vahrenheide-Ost? Jörg Blasius und Jürgen Friedrichs legen bei ihrer Untersuchung von „Einstellungen zu abweichenden Verhaltensweisen von Deutschen und Türken in zwei benachteiligten Wohngebieten in Köln“ dagegen die erste Perspektive zu Grunde. Um die Konzentrationshypothese zu testen, fragen sie, ob die Konzentration von türkischen Bewohnern im Quartier ihre Einstellungen zu abweichendem Verhalten und entsprechenden Normen beeinflusst. Zeigt die Anerkennung (oder Abweichung) von Normen Integration an?

Auf den Gebietstyp der industriell gefertigten Großwohnsiedlungen in Ostdeutschland zielen die beiden folgenden Aufsätze von Gude und Keller. Sigmar Gude wählt in seinem Beitrag „Armutstrukturen und Problemgebiete in ostdeutschen Städten“ als Fallstudie Eisenhüttenstadt. Anhand von umfangreichen Befragungsergebnissen zeigt er, dass weniger selektive Abwanderungen, als vielmehr primär verloren gegangene Arbeitsplätze, also strukturell bedingte Ursachen, zur Verarmung ganzer Wohnquartiere geführt haben. Während Gude auf die gemeinsamen Merkmale der Bevölkerung im Quartier abstellt, richtet sich das Interesse von Keller auf deren interne Differenzierung über Zeit. Carsten Keller zeichnet mit seinen Untersuchungsergebnissen zu zwei Großwohnsiedlungen in den ostdeutschen Mittelstädten Wolfen und Eisenach ein anderes Bild der Verarmung. Er stellt im gleichen Quartier unterschiedliche, über Gruppen fein verteilte Abstiegsprozesse fest. In ihnen verbinden und verfestigen sich die Lebensbedingungen und individuelle Reaktionsmuster als differenzierte Armuts- und Ausschlusskarrieren. Sie lassen sich als verlauftypische Formen des sozialen Abstiegs in den Quartieren beschreiben.

## **2. Konzepte der Soziologie**

Im Zuge der Stadterneuerung haben einige soziologische Konstrukte und Konzepte Eingang in die Praxis gefunden, andere (noch) nicht. Während ihrer Praxiskarrieren haben Begriffe wie „Milieu“ und „Sozialkapital“ ihren rein analytisch-beschreibenden Charakter verloren; aus Instrumenten der Analyse wurden Diagnoseinstrumente. Als solche werden sie inzwischen auch in politischer Absicht verwendet. Die folgenden Beiträge diskutieren explizit die konzeptionelle und praktische Reichweite zentraler Begriffe, theoretischer Ansätze und methodischer Instrumente: Lebensstile, Ressourcen, sozialräumliche Milieus und Organisation.

*Annette Spellerberg* erörtert in ihrem Aufsatz „Lebensstile und Mobilitätsabsichten in prekären Wohngebieten“ das Lebensstilkonzept, um es empirisch zur Beschreibung von Lebensweisen und Wohnstandortverhalten nutzbar zu machen. Für das Programmgebiet der „Sozialen Stadt“ Kaiserslautern-Süd in der Westpfalz beschreibt sie sechs unterschiedliche Lebensstiltypen und Muster der Mobilität und diskutiert abschließend Nutzen und Grenzen des Lebensstilkonzepts. *Rolf Keim* setzt sich in seinem Beitrag „Armut und Zusammenleben im Stadtviertel. Analytisches Potential und praktische Grenzen einer Ressourcenperspektive“ mit einer veränderten Sicht auf Armut und Benachteiligung in den Quartieren auseinander. Mit Defiziten allein sei sie nicht angemessen beschrieben, wenn dabei die Potentiale der Bewältigung im Alltagshandeln vernachlässigt werden. Nur durch die Kenntnis der „Verwundbarkeit“ der Lebensbedingungen und der Haushaltsstrategien könnten wirksame Strategien der Aktivierung und Unterstützung entwickelt werden.

*Thomas Schwarzers* Beitrag „Stadtteile, soziale Milieus, lokale Infrastrukturen“ konzentriert sich auf die Bedeutung lokaler Infrastrukturen und Milieus in (benachteiligten) Stadtteilen. Sein Beitrag basiert auf einer sozialstatistischen Analyse von Hannover (Gesamtstadt/lokale Sozialstrukturen) und der Untersuchung von zwei gut situierten Stadtteilen an der Peripherie und drei benachteiligten Arbeiterstadtteilen (ein innenstadtnahes, verdichtetes Altbaugebiet, eine Schlichtwohnsiedlung der 50er/60er Jahre und eine Großsiedlung der 60er/70er Jahre). *Simon Güntner* setzt sich in seinen konzeptionellen Überlegungen zu „Quartiersmanagement als Netzwerkmanagement“ mit einem zentralen Instrument der „Sozialen Stadt“ auseinander – dem der quartiersbezogenen Entwicklungsagenturen. Er zeigt, wie Netzwerke in der Stadtentwicklung funktionieren, wie sie sich zusammensetzen und wie das Quartiersmanagement als „organisationaler Zusammenhang“ hier einwirken kann – und dass Organisationstheorie und -forschung für solche Interventionen hilfreiche Orientierungen und Konzepte bereithalten.

### **3. Ausländische Beispiele: Großbritannien und Frankreich**

Anders als Deutschland sammeln Großbritannien und Frankreich nicht erst seit Jahren, sondern bereits seit Jahrzehnten Erfahrungen mit sozialorientierter Erneuerung von Armutsgebieten. Beide Länder blicken auf eine wechselvolle Geschichte von gebietsbezogenen Instrumentierungen zurück. Sie betreffen verschiedene Politikbereiche (Gesundheit, Beschäftigung, Ausbildung) und versuchen, diese mit räumlichem Fokus zu integrieren. Damit setzen sie auch für die deutsche Diskussion wertvolle Orientierungsmarken. Wesentliche Stichworte, an denen auch wir uns in Deutschland zunehmend ori-

entieren, stammen aus dieser Erfahrung. Am Beispiel Großbritannien sind dies etwa *evidence-based policy* (Förderung nur durch Nachweis faktischer Wirksamkeit), *competitive bidding* (also auf Grundlage des Wettbewerbs um die angemessensten, wirksamsten Ansätze), um die Reaktionspotentiale und Responsivität der Stadtregierungen zu fördern, oder *inclusion* (als eigene Wirkungsdimension gegen Tendenzen des sozialen Ausschlusses).

*Ruth Lupton* und *Ivan Turok* (London und Glasgow) informieren in ihrem Beitrag „Anti-Poverty Policies in Britain: Area-based and People-Based Approaches“ über die beiden Stränge der britischen Politik, sich Armut und Ausgrenzung zu nähern: entweder über klientel- oder über gebietsbezogene Politiken. Dazu stellen sie zunächst in einem historischen Abriss die Geschichte der britischen *area-based policies* dar. Mit den aktuellen Befunden aus einer Longitudinalstudie von über zwölf Gebieten runden sie diesen Länderbeitrag empirisch ab. *Rainer Neef* (Göttingen) berichtet mit „Zwischen Paternalismus und Mobilisierung: soziale Dienste in französischen Problemvierteln“ über einen Schwerpunkt der französischen Politikprogramme. Sie haben inzwischen dichte Netze von sozialer und kultureller Infrastruktur in den Großsiedlungen an den Rändern der Agglomerationen und Mittelstädte gelegt. Diese sind Kristallisationspunkte der Bezieher von Sozialhilfe und von Sozialbeziehungen in den Quartieren geworden, die sowohl eine Kultur der Abhängigkeit als auch den Aus- und Aufstieg aus den Vierteln bewirkt haben.

#### **4. Politikwirkungen**

Das Programm „Soziale Stadt“ soll die Realität von Gebieten ebenso ändern wie die Politik des Umgangs mit den Gebieten. Es hat den Anspruch, etwa mit der Mittelbündelung und der Ressortkooperation in der Stadterneuerung auch eine Politikererneuerung anzustoßen. Praxiserfahrungen in Bundes- und Länderprogrammen und systematische Erfolgskontrollen lassen inzwischen erste Rückschlüsse darauf zu, ob und inwieweit dies gelingt. Der vierte Abschnitt des Bandes versammelt solche Beiträge zum Stand über dieses Steuerungswissen: Welche Wirkungen können bereits in den Gebieten verzeichnet werden, welche Impulse erreichen das politisch-administrative und zivilgesellschaftliche Handeln?

*Therese Neuer-Miebach* stellt in ihrem Beitrag „Aktivierung und Verbesserung der BürgerInnen-Mitwirkung und des Stadtteillebens“ Zwischenergebnisse der Begleitforschung im Rahmen der hessischen Gemeinschaftsinitiative HEGISS vor. Bürgerbeteiligung ist nicht nur eines der zentralen Ziele der Gemeinschaftsinitiative, sondern ebenso

eines der in Hessen untersuchten thematischen Felder: Methoden der Aktivierung und Formen der Beteiligung wurden hier auf das funktionale Verhältnis zu den Programmzielen, auf die Zielgruppen und auf die Inhalte und Interessen der Aktivierung und Beteiligung bezogen. Über die für Hamburg fertig gestellte Evaluation berichtet *Hans-Norbert Mayer*. Sein Beitrag „Offene Fragen bei der Umsetzung des Programms ‚Soziale Stadt‘“ fokussiert die Ergebnisse seiner prozessbegleitenden, mehrjährigen Untersuchung auf drei Themen, die zugleich Programmprinzipien sind: Abgrenzung der Programmgebiete, Finanzierbarkeit von nicht-investiven Kosten und Verstetigung des Entwicklungsprozesses. Er diskutiert in allen drei Bereichen die Folgewirkungen dieser Programmprinzipien und Konsequenzen für die Weiterentwicklung des Programms.

*Hartmut Häußermann* beschäftigt sich in seinem Beitrag „Zwischenevaluation des Bund-Länderprogramms ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt‘. Bisherige Ergebnisse“ mit dem erreichten Stand der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative. In sieben Thesen fasst er den Stand der Erkenntnisse zusammen, welches „Neuland“ Bund, Länder und Gemeinden mit dem Programm betreten haben und welche Erfahrungen sie dabei in den verschiedenen Programmbestandteilen (Ziele, Paradigmenwechsel, Gebietsauswahl, städtebauliche Orientierung, zentrale Probleme der Quartiersentwicklung, Einbettung in die gesamtstädtische Perspektive, neue Steuerungsformen) gemacht haben.

*Jürgen Friedrichs* behandelt in seinem kommentierenden Papier „Probleme des Bund-Länder-Programms ‚Soziale Stadt‘“ die Rolle der Sozialwissenschaft und speziell der Stadt- und Regionalsoziologie: Wie können die methodologische Basis, Evaluationsansätze, die Forschungen zu Gebietseffekten und die methodische Anlage von Primärerhebungen verbessert werden, um deren Vergleichbarkeit zu erhöhen?

## **5. Konsequenzen für die Praxis**

Das Verhältnis wissenschaftlicher Erkenntnisse und ihrer praktisch-politischen Umsetzung war für die Tagung erkenntnisleitend. Ein erfreulich hoher Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stammte aus den Praxisfeldern der „Sozialen Stadt“, so dass die wechselseitigen Bezüge aus beiden Richtungen vertreten (?) wurden. In einer Abschlussrunde wurden die Konsequenzen diskutiert, die sich für Gesetzgeber, Politik und Planung in Bund, Ländern und Gemeinden ergeben.

Diese wichtige, schlussfolgernde Diskussion reflektiert die Ergebnisse der Tagung. Sie ist deswegen als letzter Abschnitt dokumentiert. In ihrem Zentrum stehen die Reak-

tionen von Praktikern aus Kommunen, Initiativen und freien Büros, die sich im Programm engagieren. Für diese Abschlussdiskussion hatten sich als ExpertInnen, die die Tagung aktiv verfolgt hatten, bereit gefunden: *Christine Grüger* (CG Konzept, Freiburg), *Michael Heinz* (Caritas Frankfurt), *Heiner Schäfer* (Stadtteilbüro Worms-Neuhausen), *Petra Schmid-Urban* (Sozialreferat Landeshauptstadt München) und *Klaus Wermker* (Stadtverwaltung Essen). Moderiert wurde dieser letzte Abschnitt von *Ursula Stein* (Büro für Raumplanung und Kommunikation, Frankfurt).

Der Beitrag von *Ursula Stein* „Quartiersmanagement bedeutet Kooperation mit Gott und der Welt“ fasst die Ergebnisse der Abschlussdiskussion zusammen und verwendet teilweise Originalbeiträge der Praktiker und Praktikerinnen. Die Themen- bzw. Fragekomplexe der Diskussion sind: Gebietsabgrenzung (Wie groß, wie klein muss das Gebiet ausfallen?), Ressourceneinsatz (Wer kann was?), Beziehungsdynamiken (Wer hat mit wem zu tun?), Standardmaßstäbe und Integrationsaufgabe (Warum nicht ‚spezialisierte‘ Stadtteile?), Netzwerke, Personen und Institutionen (Wie funktioniert die Steuerung von integrierten Stadtteilprojekten?), Beteiligung (Wie sähen realistische Maßstäbe aus?). Einen Schlussstein der Veröffentlichung setzt der Beitrag von *Kirsten Mensch* mit einem Ausblick und einer Einschätzung der Ergebnisse aus der Sicht der Schader-Stiftung.

Der Band möchte Signale aus dem Dialog von Praxis und Sozialwissenschaften zeitnah senden. Aktuelle Standortmeldungen verlangen rasches Handeln. Noch vor der Tagung entstand das ehrgeizige Ziel, die Ergebnisse der Tagung in wenigen Monaten zu veröffentlichen, um sie in die aktuelle Diskussion über die Zukunft und Weiterentwicklung des Programms „Soziale Stadt“ einzuspeisen. Dieses Ziel konnte erreicht werden – nicht zuletzt wegen der tatkräftigen Mithilfe vieler. Die Schader-Stiftung hat die Tagung und auch die Veröffentlichung großzügig gefördert und damit die wichtigsten Voraussetzungen dafür geschaffen. Besonders ihrem geschäftsführenden Vorstand Herrn RA Christoph Kulenkampff und meiner Mit-Herausgeberin Frau Dr. Kirsten Mensch habe ich für ihre kundigen und unkomplizierten Zugriffe auf theoretische wie praktische Fragen zu danken, so dass neben der Tagung auch diese Publikation in der hier vorliegenden Form entstehen konnte. Die Autorinnen und Autoren haben sich dem Zeitdiktat gebeugt, ohne deswegen Abstriche an der Qualität ihrer Beiträge zu machen und auch die PraktikerInnen haben sich trotz ihrer vielen Verpflichtungen einer Mitarbeit nicht verschlossen. Auch hier hat sich die Kooperation von Wissenschaft und Praxis bewährt. Nicht zuletzt danke ich Alexandra Kast und Viola Rauch für ihre beharrliche Arbeit an den Manuskripten.

---

### **Literatur**

- Meinschmidt, G. / Schmollinger, H. / Baasen, G., 2004: Sozialstruktur und Armut. In: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz Berlin (Hrsg.): Sozialstrukturatlas Berlin 2003, Berlin
- Landeshauptstadt München Sozialreferat, 2004: Münchner Armutsbericht - Fortschreibung 2002, München

---

### **Der Autor**

Prof. Dr. Uwe-Jens Walther, geb. 1948, Studium in Darmstadt, Frankfurt und Birmingham; 1978-1986 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Oldenburg und Bremen, 1986-1999 Projektleiter an der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR/BBR), Bonn-Bad Godesberg, seit 2000 Professor für Stadt- und Regionalsoziologie an der Technischen Universität Berlin, Institut für Soziologie, Arbeitsschwerpunkte u.a.: Stadterneuerung, Stadtpolitik, Demographischer Wandel/Bevölkerungsalterung

Martin Kronauer

## Quartierseffekte

### Einführung und Kommentar

Städtische Gebiete stehen im Folgenden unter zwei Fragestellungen zur Diskussion. Die erste lautet: Wie kommt es überhaupt zur räumlichen Konzentration von Armut in bestimmten Quartieren? In der Literatur hierzu finden sich zwei Antworten: durch selektive Wanderung (Wegzug von reicheren, Zuzug von ärmeren Bevölkerungsgruppen) und soziale Abstiegsprozesse innerhalb der ansässigen Bevölkerung. Zu klären bleibt, was dabei die jeweils verursachenden Faktoren sind und wie sich diese Prozesse zueinander verhalten. Damit beschäftigen sich die Beiträge von Sigmar Gude und Carsten Keller im zweiten Teil dieses Themenschwerpunkts.

Die zweite Frage lautet: Welche Auswirkungen haben die Lebensbedingungen in Quartieren mit überdurchschnittlich hohen Anteilen von Armen auf ihre Bewohner? Um diese Frage weiter zu präzisieren: Fügen sie den Benachteiligungen am Arbeitsmarkt, in der Reichweite und Zusammensetzung der sozialen Netze sowie in den materiellen Teilhabemöglichkeiten, wie sie für die soziale Lage der Armen ohnehin charakteristisch sind, noch weitere, eigenständige Benachteiligungen hinzu, die aus der Dichte des Zusammenlebens im Quartier erwachsen? Sind sie somit nicht nur Quartiere der Benachteiligten, sondern auch benachteiligende Quartiere? Auf der anderen Seite: Können Quartiere Ressourcen bereitstellen, die es erleichtern, mit Benachteiligungen der sozialen Lage fertig zu werden? Oder gibt es weder in der einen noch in der anderen Richtung nennenswerte Auswirkungen, die den sozial-räumlichen Lebensbedingungen zuzurechnen sind?

Hier gehen in der Forschung die Antworten zunächst sehr deutlich in die Richtung, dass den Quartieren in der Tat eigenständige Einflüsse zugesprochen werden müssen. Strittig ist allerdings, welcher Art die Einflüsse sind und wie sie zustande kommen. Insbesondere zwei Thesen lassen sich unterscheiden.

Die erste möchte ich als die These von den **Konzentrationseffekten** bezeichnen. Sie wurde in den USA im Rahmen der Debatte über die Herausbildung einer neuen städtischen Unterklasse herausgearbeitet und überprüft. Beispielhaft ist die mittlerweile be-

reits klassische Untersuchung von William Julius Wilson „The Truly Disadvantaged“ von 1987, die sich in ihrem empirischen Material in erster Linie auf Entwicklungen in Chicago bezieht. Wilson argumentiert, dass die räumliche Konzentration der Armen in bestimmten innerstädtischen Vierteln – ein Ergebnis der selektiven Abwanderung der schwarzen Mittelklasse aus diesen Vierteln und der sich drastisch verschlechternden Arbeitsmarktbedingungen für un- und angelernte Arbeitskräfte – eine zusätzliche Benachteiligung bedeutet, weil den Armen nun kaum noch soziale Beziehungen zu Menschen in regulärer Erwerbsarbeit zur Verfügung stehen. Sie sind zunehmend abgeschnitten von informellen Kontakten, die Arbeitsstellen vermitteln könnten. Ein negativer Sozialisierungseffekt kommt hinzu, da die Jugendlichen in ihrer engeren Umgebung kaum noch Vorbilder antreffen, die sich an regulärer Erwerbsarbeit und Familiengründung orientieren. Die Auswirkungen der sozial-räumlichen Konzentration und die der Arbeitsmarktlage ergänzen sich und verstärken einander auf diese Weise zu einem Teufelskreis.

Umstritten ist, ob und in welchem Umfang die amerikanischen Befunde auch für Europa gelten. Denn hier sind die soziale und die ethnische Segregationen in der Regel weniger stark ausgeprägt. Vor allem aber unterscheiden sich europäische und amerikanische Städte und Quartiere noch immer erheblich im Hinblick auf das Ausmaß und die Qualität sozialstaatlicher Regelungen und deren Auswirkungen auf die Lebensbedingungen armer Stadtbewohner. Im Folgenden knüpfen Blasius und Friedrichs in ihrem Beitrag an Wilson und die These von den Konzentrationseffekten an.

Die zweite These über das Zusammenwirken von sozialer Lage und Quartier findet sich in der europäischen Diskussion und lässt sich kurz als These von den **Quartiers-typeneffekten** kennzeichnen. Hier werden Quartiere weniger nach ihrer „Armutsdichte“ als nach ihren funktionalen und baulichen Merkmalen, ihrer sozialen Zusammensetzung, ihrer Geschichte und ihrer Außenwahrnehmung unterschieden, in der Erwartung, dass auch die Auswirkungen auf die Bewohner jeweils unterschiedlich sein werden. Vor allem innerstädtische, funktional gemischte und historisch „gewachsene“ Quartiere werden mit monofunktional auf das Wohnen ausgerichteten Großsiedlungen in städtischen Randlagen, wie sie häufig nach dem Zweiten Weltkrieg errichtet wurden, kontrastiert. Dabei wird häufig argumentiert, dass innerstädtische, funktional gemischte Quartiere ihren armen Bewohnern mehr Möglichkeiten zur Bewältigung ihrer Lage bereitstellen als Großsiedlungen. Andrea Janßen geht in ihrem Beitrag von einem solchen Quartiers-typenvergleich aus.



## **Fragen zum thematischen Schwerpunkt „Quartiereffekte“ (Beiträge Blasius / Friedrichs und Janßen)**

Bei *Blasius / Friedrichs* steht das Thema „abweichendes Verhalten“ im Mittelpunkt, allerdings unter zwei sehr unterschiedlichen Gesichtspunkten. Unter dem ersten geht es um Normenabweichung bzw. Normenankennung als Indikator für den Grad der Integration von türkischen Migranten in Deutschland. Hier lautet der Befund: Die befragten Türken in den verschiedenen Wohnvierteln sind zwar materiell schlechter gestellt als die Deutschen, erweisen sich aber als strikter und konservativer in der Anerkennung der Normen. Dazu zwei Fragen: Weist dieses Ergebnis auf eine größere Devianz unter den Deutschen hin oder auf eine größere Toleranz? Immerhin stimmen beide Bevölkerungsgruppen in der Ablehnung gewalttätiger Formen von Devianz überein, unterscheiden sich aber darin, dass die befragten Deutschen nachvollziehbare Akte von Normenabweichung (wie etwa „ältere Frau stiehlt Käse“) weniger stark verurteilen.

Eine weitere Nachfrage in diesem Zusammenhang: Wessen Normen liegen eigentlich der Befragung zugrunde? Sind es tatsächlich „deutsche“ Normen (denn nur dann könnte ihre Akzeptanz durch die türkische Bevölkerung zum Gradmesser von „identifikativer Integration“, wie es im Text heißt, erklärt werden)? Könnte es nicht sein, dass etwa das Item „frühe Schwangerschaft“ weniger eine Abweichung von deutschen als von türkischen normativen Standards misst? Dann würden die deutsch-türkischen Unterschiede in den Antworten allerdings nicht eine (Über-) Anpassung der türkischen Befragten an deutsche Normen anzeigen, sondern im Gegenteil kulturelle Differenz.

Wichtiger aber für unser Thema ist der zweite Gesichtspunkt, unter dem der Beitrag Devianz behandelt, nämlich als Indikator für die Formierung einer städtischen Unterklasse im Sinne Wilsons. Dieser Gesichtspunkt ist nicht mit dem oben genannten (Integration der Türken in Deutschland) gleichzusetzen, denn bei Wilson wird nicht Integration generell, sondern in Verbindung mit sozial-räumlicher Konzentration und Benachteiligung am Arbeitsmarkt behandelt. Daran knüpfen auch meine Fragen an. Ist die Studie, wie sie hier vorgestellt wurde, tatsächlich so angelegt, dass sie es erlaubt, Wilsons These vom Konzentrationseffekt für Deutschland zu überprüfen? Oder anders gefragt: Sind die hier abgefragten Dimensionen von Devianz überhaupt für den von Wilson untersuchten Zusammenhang relevant? Im Sinne der Wilsonschen Fragestellung wäre es beispielsweise bedeutsam, wenn Jugendliche in einem Quartier von anderen Jugendlichen lernen, dass es sich nicht lohnt, in die Schule zu gehen. Ein solcher Befund legte in der Tat den Schluss nahe, dass eine Verbindung zwischen Rollenvorbildern im Viertel, Devianz und Ausschluss am Arbeitsmarkt besteht. Gilt dies aber auch für „abweichendes Verhalten“, das daran gemessen wird, welche Einstellungen Personen gegenüber Handlungsweisen

wie Stehlen im Supermarkt, Putzstelle trotz Sozialhilfe oder Beschimpfung von Kindern durch Nachbarn an den Tag legen? Selbst wenn diese Einstellungen ihrerseits handlungsrelevant wären – hätten sie erkennbare Auswirkungen irgend einer Art auf die Arbeitsmarktchancen? Und lässt sich zeigen, dass derartige Einstellungen von den Lebensbedingungen im Quartier beeinflusst sind?

Dies führt zu einer weiteren, umfassenderen Frage. Welcher Stellenwert kommt überhaupt dem Thema „Devianz“ im Zusammenhang mit sozialer Ausgrenzung zu, und was ist mit Devianz gemeint? Eine Reihe von amerikanischen und französischen Studien über Jugendliche in Armutsquartieren weisen darauf hin, dass diese sich sehr stark mit den gesellschaftlich vorherrschenden Lebenszielen identifizieren, aber in den Mitteln abweichen, mit denen sie diese Ziele verfolgen. Ausgrenzung würde sich demnach weniger als eigenständige „Kultur der Armut“ bemerkbar machen, als in der immer wieder erfahrenen Diskrepanz zwischen den durchaus „konformistischen“ Wünschen und Orientierungen auf der einen Seite und den beschränkten Möglichkeiten zu ihrer Verwirklichung auf der anderen. Dies legt nahe, auf Mertons bewährte Unterscheidung zwischen zwei verschiedenen Arten von Normen zurückzugreifen, nämlich den *culture goals*, den kulturell akzeptierten Zielen und den *institutionalized means*, den gesellschaftlich vorgeschriebenen Wegen, Ziele zu erreichen. Auf diese Weise kämen dann auch wieder die Restriktionen in den Blick, mit denen sich arme Bevölkerungsgruppen auseinandersetzen müssen.

Der Beitrag von *Janßen* geht der Frage nach, wie sich die Lebensbedingungen in unterschiedlichen Quartierstypen auf Migranten auswirken. Hier scheint mir der wesentliche Befund zu sein: Großsiedlungen sind besser als ihr Ruf. Sie kommen insbesondere den Bedürfnissen von Familien entgegen. Dagegen sind innerstädtische, funktional gemischte Quartiere vorteilhafter im Hinblick auf die Vermittlung von Arbeitsmöglichkeiten.

Meine Frage schlägt eine Brücke zwischen diesem Befund und einem ähnlichen aus einer Studie, die wir am SOFI Göttingen durchführten. Dabei waren wir auf einen Sachverhalt gestoßen, der für uns gleichzeitig eine wichtige Erkenntnis bedeutete und ein weitreichendes Problem aufwarf. Wenn wir Quartiere mit unterschiedlichen Merkmalen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf ihre armen Bewohner untersuchen, dann prüfen wir nicht die Auswirkungen einer Variablen (Quartier) auf eine Konstante (Armutsbevölkerung). Vielmehr weisen unterschiedliche Quartierstypen auch (den sozialstrukturellen Merkmalen nach) unterschiedliche Armutspopulationen auf. In der Großsiedlung stießen wir etwa auf einen deutlich höheren Anteil von Familien mit Kindern, im inner-

städtischen Quartier auf sehr viel mehr Alleinstehende. Wir deuteten diesen Befund so, dass unterschiedliche Quartierstypen unterschiedliche Armutspopulationen anziehen, somit auch unterschiedlichen Bedürfnissen entgegenkommen. Dies setzt allerdings voraus, dass selbst arme Bevölkerungsgruppen in einem gewissen Umfang eine Wahl hinsichtlich ihres Wohnviertels treffen – wenngleich die Wahlmöglichkeiten überaus beschränkt sind. Hat es dafür auch Hinweise in der hier dargestellten Studie gegeben? Warum leben die befragten Migranten jeweils in einem der beiden Hannoveraner Stadtteile – haben sie sich dafür entschieden, und wenn ja, aus welchen Gründen?

Eine weitere Anmerkung betrifft den Begriff „Milieu“, der im Beitrag in zwei unterschiedlichen Kontexten und Bedeutungen auftritt. Zum einen erscheint der Milieubegriff im Zusammenhang abwertender Charakterisierungen einer Bevölkerungsgruppe durch eine andere. Das „soziale Milieu“ umfasst diejenigen, von denen man sich distanzieren möchte. Im Text findet sich aber noch eine andere, analytisch verwendete Bedeutung, etwa wenn vom „türkischen Milieu“ die Rede ist. Dabei geht es um soziale Netze, möglicherweise aber auch um bestimmte Erfahrungen, Haltungen und Orientierungen, die innerhalb einer Gruppe geteilt und durch engen persönlichen Austausch immer wieder bestätigt werden. „Milieu“ in diesem soziologischen Verständnis ist ein beobachtbarer Interaktionszusammenhang zwischen Personen, die durch gemeinsame Merkmale verbunden sind und die ihr Handeln in einem gemeinsamen Verständigungsrahmen deuten. Es wäre interessant zu wissen, ob und wenn ja, welche Zusammenhänge zwischen den Praktiken der Abgrenzung und der Milieubildung bestehen, ob also etwa die „Distanzierung vom sozialen Milieu“ gerade zur Konstituierung von Milieu – im soziologischen Sinn – beiträgt.

Wie beim Devianzbegriff lässt sich auch bei dem des Milieus eine grundsätzlichere Frage anschließen, die erhebliche Probleme für die Forschung, aber auch die Praxis aufwirft. Wann, aus welcher Perspektive und mit welchem Recht beurteilen wir ein bestimmtes Milieu, in dem Arme leben, als Ressource, wann als zusätzlichen Faktor der Ausschließung? Selbst wenn die wechselseitigen Unterstützungen innerhalb solcher Milieus nicht dazu führen sollten, aus der Lage herauszuhelfen, so können sie doch die eigene Lage zumindest erträglicher machen – zugleich aber auch den Ausschluss weiter verfestigen.

### **Fragen zum thematischen Schwerpunkt „Verarmung von Quartieren“ (Beiträge Gude, Keller)**

Gude geht von alternativen Erklärungsansätzen für den sozialen Abstieg von Quartieren aus: selektive Zu- und Abwanderung oder Verarmung ansässiger Bewohner. Der erst-

genannte Erklärungsansatz beherrscht seiner Auffassung nach die Diskussion. Dagegen macht er in seinem Beitrag den zweiten Ansatz stark und begründet dies mit Befunden aus Fallstudien in ostdeutschen Städten.

Fraglich ist zunächst, ob tatsächlich (und von wem) der Eindruck erweckt wird, selektive Wanderung sei die entscheidende Erklärung. Meines Wissens kommen verschiedene Studien in unterschiedlichen Städten zu jeweils unterschiedlichen Ergebnissen (siehe beispielsweise zum Abstieg durch Verarmung ansässiger Bewohnergruppen die Studie von Farwick über Bremen und Bielefeld). Dies führt zu der weiteren Frage: Sind die beiden Erklärungsansätze wirklich alternativ? Können nicht, worauf jene Ergebnisse hinweisen, beide Prozesse in jeweils unterschiedlichen Konstellationen wirksam sein oder gar, worauf Keller in seinem Beitrag hinweist, gleichzeitig in ein und demselben Quartier? Worauf es dann zunächst ankäme, wäre, die unterschiedlichen Konstellationen genauer zu beschreiben.

Ein weiterer Kritikpunkt des Beitrags wendet sich gegen eine einseitige Konzentration der Diskussion auf „Problemgebiete“. Wie ist dieser Einwand zu verstehen? Ist gemeint, dass im Sinne der anfangs umrissenen Debatte über Quartierseffekte den besonderen Lebensbedingungen im Quartier nur eine untergeordnete Bedeutung im Vergleich zu den Merkmalen der sozial benachteiligenden Lage der Bewohner zukommt? Ein solches Ergebnis wäre für die Diskussion sicherlich sehr relevant, lässt es sich aber auch mit der hier vorgestellten Studie begründen? Unterscheiden sich die Quartiere, die bei der Fallauswahl berücksichtigt wurden, hinreichend, um mögliche Quartierseffekte prüfen zu können?

*Keller* behandelt in seinem Beitrag beide Schwerpunkte dieses Themenblocks, die sozialen Abstiegsprozesse von und in Quartieren und die Auswirkungen der Lebensbedingungen im Quartier auf ihre armen Bewohner, beide Male am Beispiel von Plattenbausiedlungen in Ostdeutschland. Was den ersten Schwerpunkt betrifft, so sieht er eine Kombination von selektiver Wanderung und Verarmung von Teilen der ansässigen Bevölkerung am Werk. Das Ergebnis ist eine deutlich sichtbare interne Segregation. Die Quartierseffekte und Bewältigungsstrategien der armen Bewohner wiederum erfasst und interpretiert er im Rahmen einer Typologie.

Auf diese Typologie bezieht sich meine erste Frage. In der Bezeichnung der Typen finden sich sowohl Hinweise auf unterschiedliche Arten und Grade der Ortsbindung („Hängen-Bleiben“, „erzwungene Mobilität“) als auch auf verschiedene Bewältigungsstrategien von Armutslagen („Adaption an pauperisierten Lebensstil“, „Isolation und Entfrem-

dung“). In der Verbindung von Ortsbezug und Bewältigungshandeln könnte der große Erkenntnisgewinn bei einer solchen Typologie liegen. Die beiden Gesichtspunkte werden allerdings nicht über alle vier Typen hinweg konsequent beibehalten und miteinander verknüpft. Was also sind die Konstruktionsprinzipien der hier vorgestellten Typologie? Und lässt sie sich nicht konsequenter in Richtung auf das Zusammenwirken von Quartier und Bewältigungsstrategien hin weiterentwickeln?

Der Beitrag weist darauf hin, dass einige Bewohner eher als andere das Quartier als Ressource nutzen können („Improvisierer“ versus „formale Nutzer“) und bestätigt damit wichtige Befunde anderer Quartiersstudien. Ungeklärt ist bislang weitgehend, warum dies so ist. Finden sich Anhaltspunkte für eine Erklärung in dem hier vorgestellten Material?

Schließlich präsentiert der Beitrag ein verblüffendes Ergebnis, nämlich „dass die Orientierung an Nachbarschaften als sozialen Kontakten um so stärker ausfällt, je fragiler oder schwächer im Haushalt der engste Bezugskreis ist: die Beziehung zur PartnerIn und zu den Kindern“. Kontakte im Quartier scheinen demnach also fehlende oder problematische Beziehungen im Haushalt zu kompensieren. Die Ergebnisse der Forschungen zu sozialer Ausgrenzung weisen bislang eher in die andere Richtung. Eingeschränkte Beziehungen innerhalb von Haushalt und Verwandtschaft setzen sich in Einschränkungen im weiteren Bekanntenkreis fort. Lässt sich zu jenem Ergebnis und der (möglichen) Differenz zu den Befunden anderer Studien noch mehr sagen als im Beitrag bislang ausgeführt?

### **Desiderate der Forschung**

Abschließend möchte ich noch einige Forschungslücken ansprechen. Wenn sie geschlossen werden könnten, würde dies meiner Überzeugung nach unseren Kenntnisstand über das Zusammenwirken von Lebensbedingungen im Quartier, sozialen (Armut-)Lagen und Bewältigungsstrategien beträchtlich erweitern.

Erstens besteht noch immer theoretischer Klärungsbedarf bei der Verwendung gängiger Begriffe wie (unter anderem) Devianz, Milieu und Integration / Desintegration.

Zweitens konzentrieren sich empirische Untersuchungen meistens auf benachteiligte Bewohnergruppen in den Quartieren. Dagegen wissen wir kaum etwas über andere Kategorien von Bewohnern und vor allem über die Interaktionen zwischen unterschiedlichen Bewohnergruppen. Gibt es solche Interaktionen überhaupt oder verlaufen die jeweiligen Verkehrskreise weitgehend unabhängig voneinander und ohne Überschnei-

dungen? Dies zu klären, ist sowohl äußerst wichtig im Hinblick auf das Verständnis von Ausgrenzungsprozessen (wie verlaufen Diskriminierungslinien im Viertel?) als auch im Hinblick auf das Viertel als mögliche Ressource zur Bewältigung von Armut und Ausgrenzungsbedrohung (gibt es soziale Kontakte, die die unterschiedlichen Milieus im Viertel überschreiten und materielle Hilfen und Unterstützung bei der Arbeitssuche bereitstellen, wie es immer wieder für die funktional gemischten, innerstädtischen Quartiere angenommen wird?).

Drittens besteht in Deutschland – im Unterschied zu den USA – noch immer ein Mangel an qualitativen *community studies*, insbesondere solchen, die sich der Forschungsinstrumente der teilnehmenden Beobachtung bedienen. Sie aber sind unverzichtbar, um zu klären, was es mit Milieus und sozialen Interaktionen in einem Stadtviertel auf sich hat.

Viertens wissen wir zu wenig über das genaue Funktionieren, die Akzeptanz und die Wirkungen bestimmter Institutionen in Stadtvierteln, insbesondere von Schulen und Einrichtungen der Sozialfürsorge. Dabei ist bekannt, dass Schulentcheidungen eine der wichtigsten Faktoren bei selektiver Wanderung darstellen und Schulerfolg eine maßgebliche Rolle spielt, wenn über berufliche Integration oder Ausgrenzung entschieden wird.

Fünftens fehlt es an verlässlichen, aussagekräftigen Datensätzen auf Quartiers- oder Nachbarschaftsebene. Es ist dies eine alte Klage, die deshalb nicht weniger berechtigt ist. Da die Kommunen von den Folgen der sozial-räumlichen Konzentration von Arbeitslosigkeit und Armut besonders betroffen sind, müssten sie sich vielleicht doch für eine Kooperation mit der Wissenschaft gewinnen lassen, um solche Datensätze zu erstellen, zu pflegen und ihre regelmäßige Auswertung zu ermöglichen.

Sechstens fehlt es an quantitativen wie qualitativen Längsschnittstudien, die es ermöglichen würden, Wohnverläufe und soziale Karrieren im Zusammenhang mit Lebensbedingungen in Quartieren zu verfolgen. So ist zum Beispiel empirisch nicht geklärt, ob funktional gemischte Quartiere tatsächlich, wie angenommen, eher dazu beitragen, dass Arbeitslose in Erwerbsarbeit zurückkehren als monofunktionale Großsiedlungen, oder ob nicht vielmehr die Quartiersbedingungen in Deutschland generell keine besondere Rolle bei solchen Übergängen spielen. Wie aufschlussreich qualitative Längsschnittstudien sein können, zeigt die von Jay MacLeod: „Ain't No Makin' It. Aspirations and Attainment in a Low-Income Neighborhood“, die zwei Gruppen von Jugendlichen mit sehr unterschiedlichen Lebenszielen und Haltungen acht Jahre nach der ersten Studie erneut befragte und ihr Scheitern als junge Erwachsene nachzeichnet.

---

### **Literatur**

- MacLeod, Jay, 1995: Ain't No Makin'It. Aspirations and Attainment in a Low-Income Neighborhood. Boulder / San Francisco / Oxford: Westview Press
- Wilson, William J., 1987: The Truly Disadvantaged. Chicago: Chicago University Press

---

### **Der Autor**

Dr. Martin Kronauer ist Professor für Strukturwandel und Wohlfahrtsstaat in internationaler Perspektive an der FHW Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Wandel der Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit, Umbrüche am Arbeitsmarkt und in der Erwerbsarbeit, Arbeitslosigkeit, sozial-räumliche Veränderungen in Großstädten und wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen im internationalen Vergleich.

Andrea Janßen

## „Es ist 'ne soziale Gegend“

### Benachteiligende Effekte in Migrantenvierteln?

Mit dem Begriff der sozialen **Ausgrenzung** wird eine neue Form sozialer Ungleichheit suggeriert, die mit alten Begriffen wie etwa Armut nicht mehr hinreichend beschrieben werden kann (Kronauer 2002). Verteilungsfragen werden überlagert von Fragen der Teilhabe resp. des Ausschlusses. Es geht also nicht länger um ein Mehr oder Weniger, sondern um ein Drinnen oder Draußen.

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der räumlichen Dimension sozialer Ausgrenzung. Vor allem in Großstädten bilden sich Quartiere heraus, in denen sich benachteiligte Gruppen konzentrieren. Von diesen Quartieren werden benachteiligende Effekte für ihre Bewohner befürchtet (Gestring / Janßen 2002).

Diese Quartiereffekte werden am Beispiel von zwei typischen Migrantenvierteln in Hannover diskutiert: einer Großsiedlung des sozialen Wohnungsbaus (Vahrenheide-Ost) und einem innenstadtnahen Altbauquartier (Linden-Nord). Dabei werden benachteiligende Effekte der Quartiere auf die Lebenssituation türkischer Migranten der zweiten Generation untersucht. Empirische Grundlage sind Ergebnisse des Forschungsprojektes „Zwischen Integration und Ausgrenzung. Lebensverhältnisse türkischer Migranten der zweiten Generation.“ Im Rahmen des Projektes wurden 55 türkische Migranten und 41 Gatekeeper des Arbeits- und Wohnungsmarkts interviewt. Gatekeeper sind Personen, die aufgrund ihrer beruflichen Position über Zugang und Platzierung von Bewerbern auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt entscheiden.<sup>1)</sup>

Der Beitrag ist in drei Abschnitte gegliedert. Im ersten wird ein kurzer Überblick über die theoretischen Überlegungen zu Quartiereffekten gegeben, die in vier Dimensionen denkbar sind: materielle Ressource, soziales Milieu, politische Repräsentanz und Symbolik des Ortes (vgl. Gestring / Janßen 2002, Häußermann 2000, Wacquant 2004). Im zweiten Abschnitt werden die beiden Quartiere auf diese Effekte hin untersucht. Dabei stehen die Auswirkungen der Quartiereigenschaften auf die Lebenssituation von türki-



schen Migranten im Mittelpunkt. Werden sie durch das Wohnen in den beiden Quartieren zusätzlich benachteiligt und wenn ja, in welcher Hinsicht? Im Fazit wird auf der Basis dieser Ergebnisse der theoretische Nutzen und die Relevanz der einzelnen Quartierseffekte überprüft.

## 1. Zur Theorie von Quartierseffekten

Wenn es um die Auseinandersetzung mit Effekten des Quartiers auf seine Bewohner geht, wird im Allgemeinen von einer Grundannahme ausgegangen: dass Benachteiligte aufgrund geringerer Mobilität und eines geringeren Aktionsradius' im besonderen Maße auf ihr Quartier angewiesen sind (Herlyn 1998).

Die erste Dimension möglicher benachteiligender Effekte ist die **materielle**: Sie umfasst neben Art und Qualität des Wohnbestandes die Lage des Quartiers in der Stadt, die Existenz und Nutzbarkeit öffentlicher Plätze und die technische, soziale und kommerzielle Infrastruktur. Monofunktionale Wohnsiedlungen erschweren die Alltagsorganisation der Bewohner und bieten kaum Jobs und Möglichkeiten zur Gelegenheitsarbeit. Lage und Verkehrsanbindung beeinflussen die Mobilität der Quartiersbewohner, und fehlende bzw. nicht nutzbare öffentliche Plätze verringern nahräumliche Freizeitmöglichkeiten und damit auch Möglichkeiten für soziale Kontakte.

Eine zweite Dimension möglicher Benachteiligung bezieht sich auf das **soziale Milieu** im Quartier. Als soziales Milieu werden an dieser Stelle soziale Kontakte im Quartier verstanden, die aufgrund räumlicher Nähe zustande kommen bzw. durch die räumliche Nähe begünstigt werden (vgl. Herlyn 1998). Hinsichtlich möglicher Quartierseffekte für die Bewohner spielen zwei Aspekte des sozialen Milieus eine besondere Rolle: Zum einen die Sozialisationsbedingungen von Kindern und Jugendlichen im Quartier (vgl. Wilson 1987), zum anderen die sozialen Netzwerke der Bewohner.

Das Quartier ist für Kinder und Jugendliche ein „Lernraum“ (Häußermann 2000), in dem die Erwachsenen eine Vorbildfunktion haben. Spielt Erwerbstätigkeit im Quartier nur eine untergeordnete Rolle, bekommen Heranwachsende Verhaltensweisen vorgelebt, die zur Bewältigung von Armut und Benachteiligung sinnvoll sein mögen, aber außerhalb des Milieus und Quartiers nicht akzeptiert werden. Für Erwachsene ist das Quartier auch bedeutend für die Bildung von sozialem Kapital, d.h. von „Ressourcen, die auf der Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruhen“ (Bourdieu 1983, 190f.). In benachteiligten Quartieren ist die Gefahr hoch, dass sozial homogene Netzwerke entstehen, die

den Ausweg aus prekären Lebenslagen erschweren. Arbeitslose sind nicht informiert über freie Arbeitsplätze, und langjährige Bewohner von Sozialwohnungen können kaum Tipps über freie Wohnungen in einem anderen Segment des Wohnungsmarkts geben.

Als besondere Form sozialer Milieus muss in Migrantenvierteln die Bedeutung des **ethnischen Milieus** berücksichtigt werden. Die Einschätzungen der Rolle von ethnischer Segregation gehen dabei in der soziologischen Diskussion weit auseinander. Einerseits gilt sie als Hemmnis der Integration, da sie die Herausbildung und Verfestigung von ethnischen Gemeinden und damit das Entstehen von „ethnischen Eliten“ (Heitmeyer 1998) forcieren, die zugunsten ihrer eigenen Stabilität die Annäherung der Migranten an die deutsche Gesellschaft verhindern wollen. Andererseits wird ethnische Segregation – unter der Bedingung der Freiwilligkeit ihres Zustandekommens – als integrationsfördernd eingeschätzt, da sie den Aufbau sozialer Netzwerke und die Selbsthilfe und -organisation erleichtert (Elwert 1982; Häußermann / Siebel 2001).

Die **politische Repräsentanz** hängt als dritter Effekt eng mit dem sozialen Milieu zusammen. So ist der politische Einfluss auf Stadt- und Quartiersebene vom Interesse der Quartiersbewohner und von ihrer Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit abhängig. Das zur Durchsetzung eigener Interessen notwendige kulturelle Kapital fehlt allerdings vor allem in benachteiligten Quartieren und damit genau in den Teilen der Stadt, in denen die Bevölkerung besonders von der Partizipation auf Quartiersebene profitieren würde. In Migrantenvierteln schwächt der niedrigere Anteil an Wahlberechtigten die Durchsetzungskraft zusätzlich.

Der vierte Quartiereffekt liegt auf der **symbolischen Ebene**: Das Image des Quartiers kann sich auf die Bewohner übertragen und ihr Selbstbild beeinträchtigen. Das Leben in einem stigmatisierten Quartier kann ein Gefühl von Ausgrenzung erzeugen bzw. verstärken. Folgen von Stigmatisierung können auch durch Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt entstehen, wenn die „schlechte Adresse“ die Chancen auf einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz verringert.

Auch die Möglichkeit der Identitätsbildung durch das Quartier gehört zur symbolischen Dimension. Sie stellt eine Art psychischer Ressource dar, mit der sich ein Gefühl der Sicherheit oder des Beheimatetseins verbinden kann. So wie eine lange Wohndauer und die Erscheinung und Gestaltbarkeit des Raumes sich identitätsstiftend auswirken können (Göschel 1987), so erschwert das schlechte Image eines stigmatisierten Quartiers die Identifikation mit diesem Quartier.

Diese vier möglichen Effekte werden am Beispiel der beiden Migrantenquartiere empirisch überprüft.

## **2. Lebensverhältnisse in zwei typischen Migrantenquartieren**

### **2.1 Die materielle Dimension**

Hinsichtlich der materiellen Ressource ergibt sich in den beiden untersuchten Stadtteilen ein sehr unterschiedliches Bild:

Die Großsiedlung des sozialen Wohnungsbaus Vahrenheide-Ost liegt am Stadtrand Hannovers, ist aber mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbar. Die Architektur ist typisch für die Großsiedlungen der 60er und 70er Jahre: Zeilenbau mit einzelnen Hochhauskomplexen. Der größte Hochhauskomplex wird im Rahmen des „Aktionsprogramms Integrierte Sanierung Vahrenheide-Ost“ abgerissen, da sich für einen Umbau kein Investor gefunden hat (LHH 2002). Es ist ein Stadtteil mit viel Grün, aber wenigen nutzbaren öffentlichen Plätzen. Die kommerzielle Infrastruktur beschränkt sich auf einige Discounter und deckt damit lediglich den alltäglichen Bedarf. Wer in Vahrenheide-Ost Essen gehen will oder auf andere Art einen schönen Abend verleben, hat dazu kaum Möglichkeiten. Die soziale Infrastruktur ist dagegen weit stärker ausgeprägt, sie hat einen überwiegend karitativen Charakter.

Linden-Nord dagegen ist ein verdichteter innenstadtnaher Stadtteil mit – mittlerweile überwiegend saniertem – Altbaubestand. Es gibt weniger Belegrechtswohnungen und Tendenzen der Gentrifizierung. Im Stadtteil selbst gibt es nicht sehr viel Grün, aber ein paar öffentliche Plätze, außerdem grenzt der Stadtteil an einen Fluss und die dazugehörigen Parkanlagen. Linden-Nord ist funktional gemischt; es gibt viele kleine Läden, Cafés und Kneipen, so dass das Quartier auch für Besucher attraktiv ist. Bei der sozialen Infrastruktur fällt die Vielzahl von selbstorganisierten Vereinen und Initiativen auf.

In der materiellen Dimension kann Linden-Nord Ressourcen bieten, während die Großsiedlung Vahrenheide-Ost in ihrer materiellen Ausgestaltung vor allem wegen des Fehlens kommerzieller Infrastruktur benachteiligend zu sein scheint.

Das Urteil der Migranten über die materielle Ausstattung in ihren Quartieren weicht jedoch von dieser ersten Analyse ab:

Die Lindener Migranten sind eher unzufrieden mit der baulichen Struktur des Quartiers und der Qualität der Wohnungen. Sie beschwerten sich häufig über fehlende Grün-

flächen und Parkplätze und über die mangelnde Ausstattung der Wohnungen, die zu klein und zu teuer seien, außerdem fehlten Balkone. Die Vahrenheider Migranten beschwerten sich dagegen eher über den Zustand der Wohnungen als über deren Ausstattung. Insgesamt sind sie mit ihren Wohnungen zufriedener als die Lindener Migranten, obwohl letztere im Durchschnitt mehr Wohnfläche zur Verfügung haben. Auch die bauliche Struktur wird von den Migranten geschätzt; sie übernehmen nicht die Mittelschichtskritik an der Architektur, die Großsiedlungen als quasi unbewohnbar tituliert (vgl. Jessen 1998), sondern sehen viele Vorteile der lockeren Bebauung: viel Grün, genügend Parkplätze und verkehrsberuhigte Zonen. „Eine der schönsten Gegenden Hannovers“, schwärmt ein Interviewter. Insgesamt deckt sich die positive Bewertung der städtebaulichen Struktur mit den Intentionen des Siedlungskonzeptes (Häußermann / Siebel 2000: 131). Die türkischen Haushalte entsprechen mit dem erwerbstätigen Mann, der nicht- oder teilzeitarbeitenden Frau und den zwei bis drei Kindern eben dem Haushaltstyp, für den diese Siedlungen gebaut wurden (vgl. Gestring et al. 2003; Kronauer / Vogel 2004).

Der größte Vorteil von Vahrenheide-Ost ist aus der Sicht der Migranten die Kinderfreundlichkeit, da es viele Spielplätze und auch genügend Kindergärten gibt. Das reichlich vorhandene Angebot an sozialer Infrastruktur für Erwachsene wird dagegen fast komplett ignoriert, lediglich der „demokratische Kulturverein“ und das Büro der Wohnungsbaugesellschaft spielen im Alltag der Migranten eine Rolle. Diese Distanz gegenüber staatlich organisierten Hilfsangeboten zeigt sich bei den Lindener Migranten in gleicher Weise. Aber auch die selbstorganisierten Vereine und Initiativen werden in Linden-Nord von den Migranten nicht genutzt. Hier stellt sich die Frage, welche Art von Infrastruktur den Bedürfnissen türkischer Migranten entsprechen könnte.

Eine größere Bedeutung kommt der kommerziellen Infrastruktur in Linden-Nord zu: Die vielen Einkaufsmöglichkeiten werden gelobt und die Cafés als Treffpunkte genutzt. Außerdem zeichnen sich positive Effekte der funktionalen Mischung auf die Arbeitskarrieren und die sozialen Netzwerke ab. Die Migranten aus Linden-Nord haben öfter direkt im Quartier einen Job gefunden, es gibt auch einige, die sich im Stadtteil selbständig gemacht haben. Darüber hinaus haben die Gelegenheitsstrukturen, die das funktional gemischte Linden-Nord mit den vielen Cafés und Kneipen bietet, zu den größeren und intensiveren Netzwerken der Migranten aus Linden-Nord beigetragen. Sie haben mehr Kontakte im Stadtteil als die Befragten in Vahrenheide-Ost. Gerade die Frauen scheinen von den Möglichkeiten des Stadtteils zu profitieren, da einige – entgegen dem üblichen Trend der schrumpfenden Netze im Zuge der Familiengründung – von einer Erweiterung ihres Freundes- und Bekanntenkreises berichten.

Die Migranten in Vahrenheide-Ost haben an der spärlichen kommerziellen Infrastruktur im Quartier nichts auszusetzen, im Gegenteil: Es wird betont, dass man alles bekomme, was man brauche. Jobmöglichkeiten oder Gelegenheiten zur Knüpfung von sozialen Kontakten ergeben sich aber bei den befragten Migranten kaum.

Als Fazit der materiellen Dimension bleibt: Die bauliche Struktur der Großsiedlung wird im Gegensatz zu der des Altbauquartiers von den Migranten als positiv wahrgenommen. Die fehlende funktionale Mischung wird von den Migranten in der Großsiedlung zwar nicht bemängelt, führt aber durch den Mangel an Jobs und fehlenden Gelegenheiten zur Kontaktaufnahme zu Benachteiligungen, die sich in der Struktur der Netzwerke niederschlagen.

## **2.2 Das soziale Milieu**

Anhand des Interviewmaterials und der Daten zur Sozialstruktur können die Voraussetzungen zur Milieubildung und die Beziehung der Migranten zu den Bewohnern im Quartier analysiert werden; allerdings lassen sich keine präzisen Aussagen über Existenz und Größe sozialer Milieus in den Quartieren machen.

Gemessen an der Sozialhilfequote ist in den letzten Jahrzehnten in Vahrenheide-Ost eine soziale Struktur entstanden, wie sie für Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus typisch ist: Sie liegt mit knapp 23% weit über dem Durchschnitt Hannovers von 7,7% (STATIS 2000, eigene Berechnungen). Ursachen dafür sind selektive Wanderungen, sozioökonomische Ausgrenzungserfahrungen der Bewohner, der hohe Anteil an Belegrechtswohnungen und die Belegungspolitik der Stadt. Zur sozialen Stabilisierung des Quartiers wurden im Rahmen des Modellprojektes „Wohnen in Hannover“ etwa 1300 der Wohnungen bis Ende 2004 von der Belegrechtsbindung freigestellt und sind somit frei vermietbar (LHH 2001). Außerdem sollen attraktivere Wohnungsbestände an Selbstnutzer verkauft werden – Stabilisierungsversuche, die bislang nur mäßig erfolgreich sind.

In Linden-Nord ist die Quartiersbevölkerung gemessen an der Sozialhilfequote keine benachteiligte: Der Anteil der Sozialhilfeempfänger liegt mit 10% zwar höher als der Hannoveraner Durchschnitt, befindet sich aber noch im Rahmen des für Hannover Üblichen.<sup>2)</sup> Vahrenheide-Ost und Linden-Nord sind mit Anteilen von jeweils etwa 15% die Stadtteile Hannovers mit dem höchsten Prozentsatz türkischer Bevölkerung. Aber nur in Linden-Nord gibt es eine ausgeprägte ethnische Infrastruktur, in Vahrenheide-Ost dagegen sind kaum türkische Cafés oder Geschäfte zu finden.

Im Vergleich zur gesamten Bevölkerung weisen die türkischen Bewohner beider Stadtteile eine höhere Sesshaftigkeit und Wohndauer auf als die deutschen; gleichwohl

sind beide Quartiere von Abwanderungen sowohl der ausländischen als auch der deutschen Bevölkerung betroffen.

Die soziale Struktur im Quartier wird von den Vahrenheider Migranten als großes Problem angesehen: Man grenzt sich von den anderen Bewohnern ab, insbesondere von alkoholkranken Deutschen und anderen Migrantengruppen wie Russen, Polen, „Zigeunern“ und Kurden. Wenn es in Vahrenheide-Ost ein soziales Milieu, d.h. dauerhafte soziale Kontakte auf Nachbarschafts- und Quartiersebene, geben sollte, sind die türkischen Migranten kein Bestandteil dieses Milieus. Diese Distanz zeigt sich in der Zusammensetzung ihrer sozialen Netzwerke: Sie sind mit nur einer Ausnahme ethnisch homogen. Aber auch ein türkisches Milieu spielt in Vahrenheide-Ost keine überragende Rolle. Man freut sich darüber, türkische Nachbarn zu haben, weil dies das Zusammenleben erleichtert, und man schätzt die bescheidene ethnische Infrastruktur. Intensive Beziehungen bestehen aber überwiegend nur zu Familienmitgliedern, die meist in unmittelbarer Nähe wohnen.

In Linden-Nord gibt es stärkere Anzeichen für die Existenz von sozialen und ethnischen Milieus. Zwar grenzen sich auch die Migranten aus dem Altbauquartier von bestimmten Gruppen im Quartier ab, vor allem von Drogensüchtigen und Kriminellen. Zugleich nehmen sie das Milieu als studentisch, offen und multikulturell wahr, was sich auch an den ethnisch heterogenen und größeren Netzen der Lindener Migranten zeigt. Sie sind stärker in das alltägliche Leben im Quartier integriert als die türkischen Migranten in der Großsiedlung. Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt haben die Lindener Migranten außerdem die leistungsfähigeren Netze, was auf „the strength of weak ties“ (Granovetter 1973) hinweist, da die Lindener häufiger über weitläufige Beziehungsnetze im Stadtteil an Jobs gekommen sind als die Vahrenheider.

Auch hinsichtlich der sozialen Beziehungen und Netzwerke innerhalb der türkischen Bevölkerung in Linden-Nord gibt es deutliche Anzeichen eines türkischen Milieus im Quartier. Die große Anzahl türkischer Bewohner trägt dazu bei, dass sich die Migranten dort heimisch fühlen und dies mit allen Vorteilen und Nachteilen: Die ethnische Infrastruktur erfüllt viele Bedürfnisse, man kann sich mit Freunden und Bekannten im Stadtteil verabreden, und wenn man im Quartier unterwegs ist, trifft man immer Leute, die man kennt. Aber die Migranten fürchten auch die soziale Kontrolle und das Getratsche ihrer türkischen Nachbarn und der Türken im Stadtteil. Von Teilen des türkischen Milieus, insbesondere von männlichen Jugendlichen, grenzt man sich ab.

Insgesamt aber sind unsere Ergebnisse zur ethnischen Segregation weitaus unspektakulärer, als es die theoretische Diskussion vermuten ließe. Von einer türkischen Community, aus der sich die zweite Generation befreien müsste oder von türkischen Clanstrukturen kann keine Rede sein. Die überwiegend türkischen Netzwerke der Migranten aus den beiden Quartieren bestätigen dies: Sie sind meist klein und distanzempfindlich, d.h. Kontakte außerhalb des Stadtteils werden nur selten aufrechterhalten, und die engen Familienmitglieder nehmen eine herausragende Stellung ein und bestimmen in den meisten Fällen auch den Wohnort der Migranten.

Das Fazit zum sozialen Milieu: Es ist die soziale und nicht die ethnische Segregation, die zu Benachteiligungen in Vahrenheide-Ost führt. Die Migranten der Großsiedlung distanzieren sich vom sozialen Milieu und fühlen sich vom ihm bedroht, was benachteiligende Auswirkungen auf die ethnische Zusammensetzung ihrer Netzwerke hat.

### **2.3 Die politische Repräsentanz**

Der Anteil der Wahlberechtigten an der Wohnbevölkerung in Vahrenheide-Ost lag 1998 je nach Wahlbezirk zwischen 40 und 60% (Stadtdurchschnitt Hannovers: 70%), so dass von einem geringen politischen Einfluss des Quartiers auszugehen ist (Geiling et al. 2001, Hannover online 2002, e.B.). Verstärkt wird dieser Effekt durch die geringe Wahlbeteiligung, die 20 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt Hannovers liegt (Bundestagswahl 2002). Von der Politik versprechen sich viele Bewohner von Vahrenheide-Ost offenbar keine Verbesserung ihrer Situation. Die Politikferne und das geringe kulturelle Kapital der Vahrenheider Bewohner führt aber nicht zu einer Vernachlässigung des Quartiers durch die Stadtpolitik, im Gegenteil: Ein Spaziergang durch Vahrenheide-Ost wird zur Besichtigung des Sozialstaates. 1989 gab es bereits sieben Gutachten über das Quartier, seit 1997 ist der Stadtteil Sanierungsgebiet und später ein Modellprojekt im Rahmen der „Sozialen Stadt“. Ein Aspekt des Modellprojekts bezieht sich auf die Mobilisierung der Bewohner und auf die Unterstützung ihrer Fähigkeit zur Interessenartikulation und -vertretung. Zu diesem Zweck wurde ein Bürgerforum eingerichtet, das einen kleinen Etat eigenständig verwalten kann, und es wurde ein Anwalt zur Interessenvertretung engagiert (*advocacy planning*). Ein Abbau sozialer Selektivität und die Kontaktaufnahme zu besonders politikfernen Gruppen, zu denen auch Migranten gehören, wurde aber kaum erreicht (Geiling et al. 2001).

In Linden-Nord ist der Anteil der Wahlberechtigten mit 55% ähnlich niedrig wie in Vahrenheide-Ost, aber die Wahlbeteiligung liegt bei 80% und entspricht damit dem Mittelwert Hannovers. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl selbstorganisierter (multi-)kultureller und politischer Vereine und Initiativen, die politischen Einfluss nehmen können

ten. Das Potential für die Durchsetzung von Bewohnerinteressen ist in Linden-Nord um einiges höher.

Die Unterschiede der Quartiere haben auf diesbezügliche Aktivitäten der Migranten jedoch keinen Einfluss: Weder in Vahrenheide-Ost noch in Linden-Nord zeigen die Migranten großes Interesse, sich politisch zu engagieren. Zu den Hilfsangeboten und Mobilisierungsversuchen im Rahmen des Modellprojekts in Vahrenheide-Ost und auch zu den multikulturell orientierten Vereinen in Linden-Nord besteht eine große soziale Distanz. Diese lässt sich auch durch die Schichtzugehörigkeit erklären, da der Großteil der befragten Migranten Hauptschulabsolventen sind. Darüber hinaus liegt der Anteil derjenigen mit deutscher Staatsbürgerschaft bei den Interviewten bei 20%, so dass die Wenigsten ihre Interessen durch die Beteiligung an Wahlen zum Ausdruck bringen können.

Zusammenfassend zeigt sich, dass zumindest in Großsiedlungen fehlendes Durchsetzungsvermögen von Quartiersbewohnern keine Vernachlässigung seitens der Stadtpolitik zur Folge haben muss, sondern – forciert durch das öffentliche Interesse – eine besondere Aufmerksamkeit innerhalb der städtischen Politik nach sich ziehen kann.

## **2.4 Die symbolische Dimension**

Linden-Nord ist kein stigmatisiertes Quartier, wie sich aus einer Medienanalyse (Handschuh 2003) und auch aus der Befragung der Gatekeeper des Wohnungs- und Arbeitsmarktes nach dem Image der beiden Stadtteile ergibt: Es wird sowohl als „Klein-Istanbul“ als auch als „studentisch, witzig“ wahrgenommen.

Vahrenheide-Ost ist dagegen seit Entstehung der Großsiedlung ein Thema in der lokalen Presse: In den 70er Jahren wurde zunächst die Architektur bemängelt, dann das soziale Milieu. Auch das Urteil der Gatekeeper fällt eindeutig aus: „Letzter Abstieg“ und „Bronx von Hannover“ sind typische Beschreibungen.

Die Effekte der Stigmatisierung auf dem Arbeitsmarkt durch die schlechte Adresse sind, nach den Gesprächen mit den Gatekeepern des Arbeitsmarkts zu urteilen, eher schwach ausgeprägt. Sie betreffen vor allem Schulabgänger von bestimmten, schlecht angesehenen Schulen, die einen Ausbildungsplatz suchen.

Trotz der relativ differenzierten medialen Berichterstattung gehen auch die Lindener Migranten davon aus, dass ihr Stadtteil ein schlechtes Image hat. Den Grund dafür sehen sie im hohen Ausländer- und Türkenanteil und insbesondere in den türkischen Jugendlichen, die den ganzen Tag auf der Straße verbringen oder mit ihren hochgetunten Autos auf der Hauptgeschäftsstraße protzen.



Die Lindener Migranten zeigen drei Strategien, mit diesem Image umzugehen (vgl. Dubet / Lapeyronnie 1994; Hanhörster / Mölder 2000; Tobias / Boettner 1992): Diejenigen, die gerne in einen anderen Stadtteil ziehen wollen, haben das vermeintlich schlechte Image Linden-Nords übernommen und sorgen sich vor allem um die Sozialisationsbedingungen ihrer Kinder. Andere grenzen sich von den Personengruppen oder kleinräumigen Quartieren ab, die sie für diesen Ruf verantwortlich machen. Es gibt aber auch einen selbstbewussten Umgang mit dem Image des Stadtteils, indem es zwar registriert, aber zugleich durch die eigene, positivere Wahrnehmung des Stadtteils relativiert wird. Einige Migranten zeigen eine Art Lokalpatriotismus und bezeichnen sich stolz als „Lindener“.

In Vahrenheide-Ost besteht ein ausgeprägtes Bewusstsein über die Stigmatisierung des Stadtteils; die Migranten haben sie mitunter am eigenen Leib erfahren, wenn sie etwa auf die Nennung ihres Wohnortes als Reaktion ein „Wie? Du kommst aus dem Ghetto?“ zu hören bekommen. Sie führen die Stigmatisierung auf das soziale Milieu und auf die Wohnungs- und Stadtpolitik zurück, die für dieses Milieu und die soziale Segregation verantwortlich gemacht wird. „Es ist 'ne soziale Gegend“ ist ihre Erklärung für das schlechte Image und meint den hohen Anteil an Sozialhilfeempfängern im Quartier. Die Befragten fühlen sich vom Staat alleine gelassen, der sämtliche Benachteiligte und vor allem Aussiedler nach Vahrenheide-Ost abschiebt, damit die Deutschen in den anderen Stadtteilen nicht von diesen Bevölkerungsgruppen behelligt werden. In dieser Hinsicht ist in Vahrenheide-Ost bei den Migranten ein Gefühl der Ausgrenzung innerhalb der Stadt festzustellen.

Das schlechte Image wird dementsprechend von den Migranten in Vahrenheide-Ost nicht selbstbewusst zurückgewiesen; es zeigen sich zwei Arten des Umgangs mit dem Image: Als erste Strategie übernehmen einige Migranten das Fremdbild, fühlen sich unwohl im Quartier, befürchten einen schlechten Einfluss auf die Kinder und würden umziehen, wenn ihre Familie hier nicht wohnten. Die andere Strategie besteht wiederum in der Abgrenzung vom sozialen Milieu oder von bestimmten Straßenzügen innerhalb des Quartiers, auf die der schlechte Ruf nach Ansicht der Migranten auch zutrifft. Diese Abgrenzung hilft ihnen auch, ein positives Selbstbild zu bewahren; Identitätsbildung durch das Quartier oder gar Lokalpatriotismus ist unter den Migranten der Großsiedlung nicht zu finden. Als „Hannoveraner“ bezeichnet sich mancher, als „Vahrenheider“ niemand.

In der symbolischen Dimension stellt sich die Großsiedlung somit eindeutig als benachteiligend heraus: Zwar wirkt sich die Stigmatisierung kaum auf die Integration auf

dem Arbeitsmarkt aus, erzeugt aber bei den Bewohnern ein starkes Bedürfnis nach Distanz zum Milieu des Stadtteils und ein Gefühl der Ausgrenzung.

## **2.5 Benachteiligende Großsiedlung?**

In der (stadt-) soziologischen Diskussion herrschte lange ein bestimmtes Bild der beiden beschriebenen Quartierstypen: Die Großsiedlung galt als an den Bedürfnissen von Bewohnern vorbei konzipiert (vgl. Flade 1987), und das Altbauquartier wird als Schutzraum für benachteiligte Bewohner wahrgenommen (Herlyn et al. 1991). Die Interviews mit den Migranten wie auch die Untersuchungen von Kronauer und Vogel (2004) zeigen dagegen, dass bestimmte Quartierstypen nicht per se „gute“ oder „schlechte“ Lebensbedingungen bieten, sondern dass es unterschiedliche Bewohnergruppen mit eigenen Bedürfnissen gibt, die dementsprechend in unterschiedlichen Quartieren befriedigt werden können.

Die befragten Migranten befinden sich alle in einer Lebensphase, die durch Familiengründung und -erweiterung gekennzeichnet ist. Die Bedürfnisse sind bei den Migranten aus Linden-Nord und Vahrenheide-Ost somit dieselben. Die Großsiedlung ist aufgrund ihrer baulichen Struktur eher geeignet, die Bedürfnisse von Familien mit Kindern zu befriedigen. Die soziale Struktur im Stadtteil und die Stigmatisierung der Großsiedlung dagegen werden nicht nur von den Migranten negativ bewertet, sondern haben einen benachteiligenden Einfluss auf die Chancen und Lebensbedingungen: Die fehlende funktionale und soziale Mischung wirkt sich negativ auf nahräumliche Jobmöglichkeiten, Quantität und Leistungsfähigkeit der sozialen Netze und damit auf das soziale Kapital aus. Negative Effekte der Sozialisation, wie sie Wilson für Ghettos in US-amerikanischen Städten formuliert, zeigen sich bei den befragten Migranten, die zum großen Teil ihre Kindheit oder zumindest Jugend in den jeweiligen Quartieren verbracht haben, weder in der Großsiedlung noch im Altbauquartier (vgl. Callies 2003). Die männlichen Befragten haben im Gegenteil eine sehr hohe Arbeitsorientierung, die sie mit ihrer Rolle als Ernährer der Familie begründen.

Insgesamt sind die Vahrenheider Migranten mit ihren Wohnungen zufriedener als die Lindener, obwohl ihre Wohnungen nicht nur in einem schlechteren Zustand, sondern im Durchschnitt auch teurer sind. Der durchschnittliche Mietpreis liegt in Vahrenheide-Ost bei 7,50 € inklusive der Nebenkosten, während die Lindener nur 6,50 € bezahlen. So zahlen sie einen hohen Preis dafür, in einem Quartier zu leben, in dem sich benachteiligende Effekte kumulieren: Im Gegensatz zu einem beträchtlichen Teil der Bewohner, der für die Miete einen staatlichen Zuschuss erhält, beziehen nur wenige der befragten Migranten Wohngeld oder Sozialhilfe. Sie gehören damit zu den eher stabilisierenden Bevöl-

kerungsgruppen im Stadtteil, wie es auch Tobias / Boettner (1992), Neuhöfer (1998) und Friedrichs / Blasius (2000) für benachteiligte Quartiere festgestellt haben.

Ebenso wie bei den Migranten aus Linden-Nord sind die sozialen Beziehungen zu Eltern und Geschwistern der ausschlaggebende Grund dafür, dass die Vahrenheider ihr Quartier nicht verlassen. Im Vergleich zum Altbauquartier befindet sich die Großsiedlung jedoch in einer Abwärtsbewegung, was die soziale Struktur und die Stigmatisierung betrifft: Der relativ entspannte Wohnungsmarkt macht eine weitere soziale Entmischung wahrscheinlich, das Auslaufen der Belegrechtsbindungen führt zu einer verstärkten Konzentration der Hannoverschen Sozialwohnungen in Großsiedlungen wie Vahrenheide-Ost (vgl. Kreibich 1997), und mit einer zunehmenden sozialen Segregation wird sich auch das Image weiter verschlechtern und der Trend der selektiven Wanderungen anhalten. Diese Abwärtsbewegung Vahrenheide-Osts machen die Bewohner des Quartiers mit, auch wenn sie innerhalb dieses Segments recht gut versorgt sind und im Laufe ihrer Wohnkarriere einen Aufstieg erleben konnten. Die Folgen der Abwärtsbewegung der Großsiedlung werden bei den Migranten am deutlichsten, die nicht nur wegen der familiären Bindungen im Quartier verbleiben, sondern sich auch finanziell an das Quartier gebunden haben. Eigentumswohnungen sind in Vahrenheide-Ost sehr günstig und einige der befragten Migranten haben die Gelegenheit genutzt und sich dort eine Wohnung gekauft. Diese Migranten haben keine Möglichkeiten mehr, das Quartier zu verlassen, wenn die dortigen Verhältnisse sich verschlechtern, da sie ihre Wohnungen dann kaum noch ohne finanzielle Verluste verkaufen können.

Das Beispiel zeigt, dass die Migranten aus Vahrenheide-Ost trotz ihrer größeren Zufriedenheit mit der physischen Umgebung und den Wohnbedingungen im stärkeren Maße durch ihren Wohnort benachteiligt sind als diejenigen aus Linden-Nord. Diese Form der Benachteiligung, die aus der Stigmatisierung und der sozialen Segregation resultiert, ist typisch für Großsiedlungen, deren soziale Struktur vorwiegend durch die Belegungspolitik der städtischen Wohnungsämter zustande gekommen ist. Eine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen und eine Abmilderung der benachteiligenden Effekte kann dementsprechend nur durch eine soziale und auch funktionale Mischung erreicht werden. Derzeitige Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt und Arbeitsmarkt lassen eine solche Verbesserung jedoch unwahrscheinlich erscheinen, und auch das Programm „Soziale Stadt“ wird diesen gesellschaftlichen Trends wenig entgegenzusetzen haben.

### 3. Fazit: Welchen Nutzen hat das Konzept der Quartierseffekte?

Angesichts der beiden vorgestellten Beispiele lässt sich zeigen, dass die Betrachtung von Quartieren mithilfe der vier Dimensionen von Quartierseffekten einige Vorteile bietet: Aufgrund der theoriegeleiteten Überlegungen zu den einzelnen Effekten sind die Indikatoren, auf die in den einzelnen Dimensionen geachtet werden muss, leicht herzuleiten. Anhand dieser Indikatoren ergibt sich ein strukturierter und differenzierter Blick auf das Quartier und seine eventuellen Ressourcen oder Benachteiligungen.

Welche Relevanz, welche Bedeutung kommen nun den einzelnen Quartierseffekten hinsichtlich ihrer benachteiligenden Wirkung zu?

In der **materiellen Dimension** ergeben sich zwischen den beiden Quartierstypen große Unterschiede. Trotz der Unterschiede und trotz einiger benachteiligender Effekte – insbesondere bei fehlender funktionaler Mischung – lässt sich festhalten, dass die materielle Ausstattung benachteiligter Quartiere in Deutschland auf einem vergleichsweise höheren Niveau liegt, als das etwa in US-amerikanischen Ghettos der Fall ist. Zeichen offensichtlicher Verwahrlosung und Desinvestition gibt es nicht; dementsprechend ist das Ausmaß der benachteiligenden Effekte begrenzt.

Das **soziale Milieu** wird nach unseren Ergebnissen vor allem als soziales resp. als fehlendes soziales Kapital relevant: Es sind fehlende Informationen über Jobs und informelle Zugänge zum Arbeitsmarkt, die die Bewohner der Großsiedlung gegenüber denen des Altbauquartiers benachteiligen. Ein negativer Effekt der Sozialisation in benachteiligten Quartieren auf die Wertvorstellungen und Arbeitseinstellungen der dort Heranwachsenden lässt sich dagegen nicht feststellen. Ein Grund dafür ist, dass in Deutschland auch benachteiligte Quartiere immer noch von Erwerbsarbeit und Erwerbstätigen geprägt sind und sozialstaatliche Transferleistungen zwar eine wichtige, aber bei weitem nicht die einzige Einkommensquelle der Bewohner benachteiligter Quartiere sind.

Hinsichtlich des dritten Quartierseffektes resultiert aus dem Vergleich der beiden Stadtteile die Erkenntnis, dass sich aus fehlender **politischer Repräsentativität** keine unmittelbar benachteiligenden Effekte ergeben. Im Gegensatz zu US-amerikanischen Städten verschwinden die benachteiligten Quartiere in Deutschland nicht aus dem öffentlichen Bewusstsein, so dass der Staat ein Interesse daran haben muss, diese Quartiere soweit wie möglich zu stabilisieren. Eine hohe Wahlbeteiligung wirkt sich somit nicht unbedingt als Ressource für ein Quartier aus, während dem kulturellen Kapital vor Ort

und den sich daraus ergebenden Initiativen und Organisationen mehr Bedeutung beizumessen ist.

Die vierte Dimension der **Symbolik** stellt sich als dagegen als noch relevant heraus: Gerade die Stigmatisierung der Großsiedlung beeinflusst das Selbstbild, die Identifikation mit dem Quartier und das Selbstbewusstsein maßgeblich. Auch auf dem Arbeitsmarkt spielt die Adresse eine Rolle, vor allem was den Zugang zu Ausbildungsplätzen betrifft, der sich für Schulabgänger bestimmter Schulen einschränkt.

Zusammengefasst sind es somit hauptsächlich die Dimensionen des sozialen Milieus und der Symbolik und mit einer gewissen Einschränkung auch die materielle Dimension, die benachteiligte Quartiere in Deutschland zu benachteiligenden Quartieren machen.

- 
- 1) Das Projekt, an dem außer der Autorin Norbert Gestring, Ayça Polat und Walter Siebel beteiligt sind, wird von der VW-Stiftung im Rahmen des Niedersächsischen Forschungsverbunds „Technikentwicklung und Strukturwandel“ finanziert. Die Fragestellung lautet, an welchen Faktoren sich entscheidet, ob Integration gelingt oder ob sie scheitert. Schwerpunkt bildet dabei die Integration in den Dimensionen Arbeit, Wohnen und soziale Netzwerke und die Bedeutung des Stadtteils für die Integration. Dazu wurden überwiegend Migranten mit Hauptschulabschluss interviewt, da wir davon ausgegangen sind, dass mit einem solchen Schulabschluss noch relativ offen ist, ob die zukünftige Entwicklung in Richtung Integration oder in Richtung Ausgrenzung verläuft.
  - 2) Die Standardabweichung der Sozialhilfequoten auf der Basis von Wahlbezirken liegt in Hannover bei 6,44, d.h. zwei Drittel der Wahlbezirke weisen einen Anteil an Sozialhilfeempfängern zwischen 1,3 und 14,1% auf.

---

### Literatur

- Bourdieu, Pierre, 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Göttingen: Otto Schwartz, S. 183-198
- Callies, Oliver, 2003: Nachbarschaft als Abseitsfalle? Junge Arbeitslose und ihr Wohnviertel. Hamburg: VSA-Verlag
- Dubet, Francois / Lapeyronnie, Didier, 1994: Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft. Stuttgart: Klett-Cotta

- Elwert, Georg, 1982: Probleme der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 34, 4, S. 717-731
- Flade, Antje, 1987: Wohnen psychologisch betrachtet. Bern: Hans Huber Verlag
- Friedrichs, Jürgen / Blasius, Jörg, 2000: Leben in benachteiligten Wohngebieten. Opladen: Leske + Budrich
- Geiling, Heiko / Schwarzer, Thomas / Heinzelmann, Claudia / Bartnick, Esther, 2001: Stadtteilanalyse Hannover-Vahrenheide. Sozialräumliche Strukturen, Lebenswelten und Milieus. Agis-Texte 24. Hannover: agis
- Geiling, Heiko / Schwarzer, Thomas / Heinzelmann, Claudia / Bartnick, Esther, 2001: Hannover-Vahrenheide-Ost. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), 2002: Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Berlin: Difu, S. 152-167
- Gestring, Norbert / Janßen, Andrea, 2002: Sozialraumanalysen aus stadtsoziologischer Sicht. In: Riege, Marlo / Schubert, Herbert, (Hrsg.): Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis. Opladen: Leske + Budrich, S. 147-160
- Gestring, Norbert / Janßen, Andrea / Polat, Ayça, 2003: „Als Gegend eine der schönsten Hannovers“ – Migranten in einer Großsiedlung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4, S. 207-216
- Göschel, Albrecht, 1987: Lokale Identität: Hypothesen und Befunde über Stadtteilbindungen in Großstädten. Informationen zur Raumentwicklung, 3, S. 91-107
- Granovetter, Mark, 1973: The Strength of Weak Ties, in: AJS Vol. 78, Nr. 6, S. 1260-1380
- Handschuch, Cigdem, 2003: Die Darstellung türkischer Migranten in ausgewählten Hannoverischen Tageszeitungen: Bestandteil eines positiven oder negativen Images? Unveröffentlichte Diplomarbeit. Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität
- Hanhörster, Heike / Mölder, Margit, 2000: Konflikt- und Integrationsräume im Wohnbereich. In: Heitmeyer, Wilhelm / Anhut, Raimund (Hrsg.): Bedrohte Stadtgesellschaft. Weinheim und München: Juventa, S. 347-400
- Hannover online 2002: Das Wahlergebnis in der Landeshauptstadt Hannover. [www.hannover-stadt.de/a12/wahlbr.htm](http://www.hannover-stadt.de/a12/wahlbr.htm): Zugriff: 27.11.2002
- Häußermann, Hartmut, 2000: Die Krise der sozialen Stadt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10-11/2000, S. 13-21
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter, 2000: Wohnverhältnisse und soziale Ungleichheit. In: Harth, Annette / Scheller, Gitta / Tessin, Wulf (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich, S. 120-140
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter, 2001: Multikulturelle Stadtpolitik: Segregation und Integration. In: Gestring, Norbert / Glasauer, Herbert / Hannemann, Christine / Petrowsky, Werner / Pohlan, Jörg, (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2001. Opladen: Leske + Budrich, S.133-136

- Heitmeyer, Wilhelm, 1998: Versagt die „Integrationsmaschine“ Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen. In: Heitmeyer, Wilhelm / Dollase, Rainer / Backes, Otto (Hrsg.): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 443-467
- Herlyn, Ulfert / Lakemann, Ulrich / Lettko, Barbara, 1991: Armut und Milieu. Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren. Basel / Boston / Berlin: Birkhäuser Verlag
- Herlyn, Ulfert, 1998: Milieus. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: Leske + Budrich
- Jessen, Johann, 1998: Großsiedlungen - West. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: Leske + Budrich, S. 104-114
- Kreibich, Volker / Arbeitsgemeinschaft plan lokal, 1997: Wohnungsversorgung sozial Benachteiligter in der Landeshauptstadt Hannover. Hannover: Landeshauptstadt
- Kronauer, Martin, 2002: Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt / New York: Campus
- Kronauer, Martin / Vogel, Bertholt, 2004: Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartierseffekte, was Lageeffekte? In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 235-257
- LHH (Landeshauptstadt Hannover), 2002: Sanierungszeitung Vahrenheide-Ost, 18. Hannover: LHH
- Neuhöfer, Manfred, 1998: Überforderte Nachbarschaften. Eine Analyse von Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus und die Wohnsituation von Migranten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 49, S. 35-45
- STATIS (Statistikstelle Hannover), 2000: Daten zur Bevölkerungsstruktur der Stadt Hannover. Hannover: unveröffentlichtes Dokument
- Tobias, Gertrud / Boettner, Johannes (Hrsg.), 1992: Von der Hand in den Mund: Armut und Armutsbewältigung in einer westdeutschen Großstadt. Essen: Klartext
- Wacquant, Loïc J.D., 2004: Roter Gürtel, schwarzer Gürtel: Rassentrennung, Klassenungleichheit und der Staat in der französischen städtischen Peripherie und im amerikanischen Ghetto. In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 148-200
- Wilson, William Julius, 1987: The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass and Public Policy. Chicago / London: The University of Chicago Press

---

### **Die Autorin**

Andrea Janßen, Dipl. Sozialwissenschaftlerin, geb. 1972, Studium in Oldenburg mit den Schwerpunkten Statistik und Empirische Sozialforschung. Diplomarbeit über Segregation und Lebenssituation der türkischen Bevölkerung in Deutschland. Seit 2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin der Arbeitsgruppe Stadtforschung im Projekt „Zwischen Integration und Ausgrenzung. Lebensverhältnisse türkischer Migranten der Zweiten Generation“.



## **Einstellungen zu devianten Verhaltensweisen von Deutschen und Türken in zwei benachteiligten Wohngebieten von Köln**

### **Ergebnisse einer empirischen Untersuchung**

Mit dem beginnenden Wirtschaftswachstum Mitte der 60er Jahre wurden zunehmend Arbeitskräfte in Deutschland (West) benötigt – insbesondere Arbeitskräfte ohne besondere berufliche Qualifikation, die vor allem in der verarbeitenden Industrie eingesetzt wurden. Um den Zuzug zu koordinieren, schloss Deutschland ab 1954 mit mehreren Staaten, die einen Arbeitskräfteüberschuss hatten, Abkommen ab, die es den Immigranten ermöglichen sollten, zeitlich befristet nach Deutschland einzureisen und hier zu arbeiten. Waren es anfangs Immigranten aus Italien, insbesondere aus dem armen Süden, so kamen mit Beginn der 70er Jahre verstärkt Einwanderer aus der Türkei. Statt, wie von der Politik geplant, nach wenigen Jahren Deutschland wieder zu verlassen, holten viele der Immigranten ihre Familien nach und leben heute, genauso wie ihre Kinder und inzwischen auch deren Kinder, immer noch im Land der Einwanderung. Damit ist Deutschland faktisch ein Einwanderungsland.

In Deutschland leben heute etwa 7,3 Millionen Ausländer, was einer Quote von 8,9% entspricht (vgl. Statistisches Bundesamt 2002: 46), von denen 2,5 Millionen schon mehr als 20 Jahre hier leben. Die meisten Ausländer kommen aus der Türkei (gut 2,0 Millionen), aus den Ländern der EU kommen etwa 1,8 Millionen, aus dem ehemaligen Jugoslawien 1,2 Millionen, der Rest verteilt sich auf die anderen Länder ([www.auslaender-statistik.de](http://www.auslaender-statistik.de); Zugriff vom 20. März 2004). Die Ausländeranteile in den Städten sind sehr unterschiedlich: Den höchsten Anteil hat Frankfurt mit 30%, gefolgt von Stuttgart (24%) und München (23,5%); Köln liegt mit 20,5% an vierter Stelle. Die Verteilung innerhalb Kölns ist noch unterschiedlicher als die zwischen den Städten – sie reicht hier von knapp 3% (Libur) bis nahezu 47% (Meschenich). Auch wenn die Segregationsraten in Deutschland deutlich niedriger sind als in den Vereinigten Staaten, so sind sie absolut gesehen relativ hoch und ein deutliches Zeichen der ungleichen Verteilung von Bevölkerungsgruppen über die Stadt (vgl. Friedrichs 1998a, 2000,

Glebe 1997); die wichtigsten Segregationsmerkmale sind ethnische Zugehörigkeit und Einkommen.

In Deutschland sind die Viertel, welche die höchsten Anteile von Ausländern aufweisen, gleichzeitig auch die am stärksten benachteiligten; sie sind gekennzeichnet durch einen hohen Anteil von Bewohnern mit geringem Einkommen, hohen Quoten von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern und schlechten Wohnbedingungen (u.a. mangelnde Infrastruktureinrichtungen, schlechte Verkehrsanbindung, fehlende Investitionen in die Gebäudesubstanz). Wenn die Lebensbedingungen der ausländischen Minoritäten und deren Integration in Deutschland untersucht werden sollen, dann muss dies insbesondere in den benachteiligten Wohngebieten erfolgen, in denen der Ausländeranteil sehr hoch ist.

Bereits vor über 60 Jahren stellten Shaw / McKay (1942) für Chicago fest, dass solche Nachbarschaften überdurchschnittlich hohe Kriminalitätsraten haben, überdurchschnittlich hohe Raten an Arbeitslosen und einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Mitgliedern ethnischer Minoritäten. Diese Ergebnisse wurden regelmäßig und auch für andere Länder repliziert, so z.B. für Frankreich (Dubet / Lapeyronnie 1994, Rhein 1996), für Schweden (Wikström 1991) und für die USA (Jargowski / Bane 1990, Massey / Denton 1993). Für Deutschland konnten unter anderen Herlyn et al. (1991), Tobias / Boettner (1992), Froessler (1994) und Eisner (1997) diesen Zusammenhang bestätigen.

Ein weiterer zentraler Beitrag zu dieser Fragestellung kommt von Wilson (1987), der für benachteiligte Nachbarschaften in Chicago herausfand, dass diese nicht nur durch hohe Arbeitslosenraten, hohe Raten von Empfängern von Transferzahlungen und hohe Kriminalitätsraten gekennzeichnet sind, sondern auch durch hohe Raten abweichenden Verhaltens, wie z.B. hohe Raten von Schwangerschaften bei Teenagern und Schulabbrüchen. Diese von den bestehenden Normen abweichenden Verhaltensweisen werden als neue Normen an andere Mitglieder der Nachbarschaft weitergegeben und können über Zeit zu den herrschenden werden (Friedrichs 1998b, Friedrichs / Blasius 2003). Die Folge ist, dass diese Nachbarschaften zunehmend weiter vom Mainstream der Gesellschaft isoliert werden.

In Amerika wurde diese Dynamik insbesondere für Nachbarschaften nachgewiesen, die nahezu ausschließlich von Afro-Amerikanern bewohnt sind. Die Isolierung der benachteiligten Wohngebiete geht somit einher mit der Diskriminierung der schwarzen Bevölkerung. In dem vorliegenden Papier soll die Frage beantwortet werden, inwieweit die amerikanischen Ergebnisse auf Deutschland übertragen werden können, wenn die

in den USA lebenden Afro-Amerikaner durch die größte und vermutlich am stärksten diskriminierte Minorität in Deutschland, die Türken, ersetzt werden.

Im Rahmen des von den beiden Autoren durchgeführten DFG-Projektes „Leben in benachteiligten Wohngebieten“ wurden 1996 in vier Kölner Wohngebieten *face-to-face*-Befragungen von deutschen und türkischen Bewohnern durchgeführt (der Fragebogen wurde dafür ins Türkische übersetzt, die Durchführung der Befragung der türkischen Bewohner erfolgte durch türkische Interviewer). Für diese Studie konzentrieren wir uns auf die zwei Gebiete, Kalk und Meschenich, in denen beide Bevölkerungsgruppen in ausreichendem Umfang befragt werden konnten. Basis der Untersuchung sind die Antworten von 212 Bewohnern mit deutscher und 230 Bewohnern mit türkischer Staatsbürgerschaft; gefragt wurde u.a. nach der Zufriedenheit mit dem Gebiet und nach den Einstellungen zu abweichenden Verhaltensweisen und ob die Befragten diese in der Nachbarschaft schon beobachtet haben, und wenn ja, wie sie diese bewerten. Anhand der Einstellungen zu den vorgegebenen Normen können Aussagen über das Zusammenleben von Deutschen und Türken in benachteiligten Wohngebieten gemacht werden und darüber, ob es schon zu einer identikativen Integration (Esser 1980, Friedrichs / Blasius 2001) der türkischen Bewohner gekommen ist. Auf der Basis der strukturellen Merkmale wie Einkommen und Bildung soll geprüft werden, ob es Diskriminierungen bezüglich der Lebenschancen gibt.

## 1. Daten

Der Stadtteil Kalk liegt im rechtsrheinischen Köln und ist von der Nähe zu angestammten Kölner Industrieunternehmen geprägt. Ehemals ein traditionelles Arbeiterviertel, sind das Gebiet und seine Bewohner unmittelbar von der Schließung umliegender Unternehmen – wie 1993 der Chemischen Fabrik Kalk – sowie Entlassungen in vierstelliger Höhe betroffen. Der Stadtteil zählt zu denen mit den höchsten Ausländeranteilen sowie Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängerquoten; das Gebiet gehört zu der NRW-Gemeinschaftsinitiative „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Die Ausstattung des Viertels mit Einkaufsmöglichkeiten und Infrastruktureinrichtungen kann als gut bezeichnet werden. Über den öffentlichen Personennahverkehr ist Kalk durch zwei Straßenbahnlinien mit der Innenstadt verbunden.

Das als Untersuchungsgebiet ausgewählte Wohngebiet innerhalb dieses Stadtteils umfasst einen großen Teil einer alten Eisenbahnersiedlung, die in den 1950er Jahren errichtet wurde. Die Siedlung besteht überwiegend aus drei- bis viergeschossigen Gebäu-

den für sechs bis acht Familien in einfacher Bauweise, die heute in einem relativ schlechten Zustand sind. Zu den alteingesessenen Bewohnern sind in den letzten Jahren hauptsächlich türkische Familien zugezogen.

Kölberg gehört zum Stadtteil Meschenich im Süd-Westen von Köln und grenzt unmittelbar an dessen alten, gewachsenen und von Einfamilienhäusern dominierten Ortskern. Der Wohnkomplex aus der Mitte der 70er Jahre hat sich in relativ kurzer Zeit zu einem der bekanntesten sozialen Brennpunkte der Stadt entwickelt. Die Gebäude machen innen einen etwas verwahrlosten Eindruck, so gibt es in den hinteren Treppenhäusern u.a. Müll und abgestellte Möbel. Die Briefkästen sind mit Nummern versehen, nur wenige haben das zusätzliche Namensschild; für die Zustellung der Post ist die Angabe der Wohnungsnummer zwingend erforderlich.

Die Ausstattung des Gebietes mit Einkaufsmöglichkeiten und sozialen Einrichtungen ist ungenügend. Des Weiteren ist es über den öffentlichen Personennahverkehr lediglich mit einer Buslinie an die Innenstadt angeschlossen, die auf dem Weg in die Innenstadt einen großen Umweg macht – die Folge ist, dass man von der Nachbarstadt Bonn die Kölner Innenstadt schneller erreicht als vom Untersuchungsgebiet. Der Kölberg hat mit fast 85% einen extrem hohen Ausländeranteil, Bewohner aus 50 Nationen und mit einer Vielzahl unterschiedlicher Sprachen leben hier in engster Nachbarschaft (Friedrichs / Blasius 2000: 50). Des Weiteren hat das Gebiet eine der höchsten Quoten in Köln von Sozialhilfeempfängern und bei den Arbeitslosen.

Von den beiden sozial benachteiligten Wohngebieten ist der Kölberg das ärmere, was auch anhand der sozio-demographischen Merkmale seiner Bewohner zu erkennen ist, insbesondere anhand der Anteile an Transferzahlungen (ohne Kindergeld) und der Höhe des Äquivalenzeinkommens (vgl. Tabelle 1). Die Bewohner des Kölberges sind im Durchschnitt jünger als die von Kalk; dieser innenstadtnahe Stadtteil muss auch im Vergleich mit der gesamten Stadt als überaltert bezeichnet werden.

In beiden Gebieten ist der Anteil der Verheirateten unter den Türken deutlich höher als unter den Deutschen, nicht-eheliche Lebensgemeinschaften und Scheidungen scheint es bei ihnen nur in Ausnahmefällen zu geben. Des Weiteren ist die türkische Bevölkerung jünger als die deutsche, die Anteile der 18- bis 25-Jährigen sowie der 26- bis 35-Jährigen sind höher, die der 56- bis 64-Jährigen sowie der über 65-Jährigen niedriger (Tabelle 1). Damit verbunden ist die Anzahl der Haushalte mit Kindern wesentlich größer.

**Tabelle 1: Sozio-demographische Merkmale der beiden Untersuchungsgebiete, deutsche und türkische Befragte, Angaben in Prozent**

Merkmal	Kalk		Kölnberg	
	Deutsche	Türken	Deutsche	Türken
<i>Familienstand</i>				
Verheiratet	53.6	83.0	45.2	84.7
Ledig	17.0	13.4	23.8	9.3
Zusammenlebend	6.3	0.0	19.0	1.7
Geschieden	9.8	1.8	10.7	2.5
Verwitwet	13.4	1.8	1.2	1.7
<i>Alter</i>				
18 bis 25 Jahre	7.1	18.7	13.1	22.6
26 bis 35 Jahre	18.8	33.6	14.3	44.3
36 bis 45 Jahre	17.0	15.9	36.9	14.8
46 bis 55 Jahre	8.9	23.4	15.5	13.0
56 bis 64 Jahre	18.8	7.5	9.5	4.3
65 Jahre und Älter	29.5	0.9	10.7	0.9
<i>Schulabschluss</i>				
Hauptschule	68.2	74.1	52.8	78.0
Mittlere Reife	18.7	14.3	33.7	12.7
Abitur	13.1	11.6	13.5	9.3
<i>Äquivalenzeinkommen</i>				
unter 500 DM	5.0	11.1	16.4	19.4
500 bis u.1000 DM	18.0	53.7	28.4	46.3
1000 bis u.1500 DM	28.0	28.7	31.3	31.3
1500 bis u. 2000 DM	20.0	5.6	13.4	1.5
2000 DM und mehr	29.0	0.9	10.4	1.5
<i>Transferzahlungen</i>				
Kindergeld	17.9	73.9	45.5	83.0
Wohngeld	13.5	3.6	34.9	20.7
Unterhalt	2.7	0.9	6.1	0.0
Arbeitslosengeld	8.1	6.4	8.5	24.6
Arbeitslosenhilfe	8.9	2.7	20.7	6.8
Sozialhilfe	12.5	7.2	37.3	22.9
N	112	110	89	118

Die (Äquivalenz-)Einkommen der Befragten sind durchgängig niedrig, wobei die der Türken noch einmal deutlich unter denen der Deutschen liegen; das Gleiche gilt für die Schulabschlüsse. Auffallend ist, dass die türkischen Bewohner wesentlich seltener Transferleistungen als die Deutschen (ohne Kindergeld) beziehen, obwohl sie im Durchschnitt ein deutlich geringeres Einkommen haben. Beträchtliche Unterschiede gibt es

auch bei der Wohnsituation (nicht in Tabelle 1 gezeigt) – die türkischen Haushalte verfügen im Durchschnitt über deutlich weniger Räume pro Person als die Deutschen (0,67 bzw. 0,66 gegenüber 1,44 bzw. 1,23). Dieser Unterschied ist hoch signifikant ( $\eta^2 = .30$ ,  $p < .001$ ). Die Befunde stehen im Einklang mit den Ergebnissen anderer deutscher und europäischer Studien, denen zufolge die Türken unter schlechteren Wohnbedingungen leben als die Deutschen (vgl. Friedrichs / Blasius 2001, Froessler 1994). Anhand dieser Indikatoren beurteilt, ist die **strukturelle Integration** der Türken (Esser 1980, Friedrichs / Blasius 2001) noch nicht gelungen, wobei nicht nur ihr durchschnittliches Einkommen und ihr Bildungsabschluss deutlich unterhalb der deutschen Referenzgruppe liegen.

Im Vergleich der beiden Gebiete gibt es bei den türkischen Bewohnern, mit Ausnahme der Häufigkeit bei den Transferzahlungen, keine relevanten Unterschiede in den sozio-ökonomischen Merkmalen; die Alters-, Einkommens- und Bildungszusammensetzungen sind ähnlich. Dieser Befund gilt nicht für die deutschen Bewohner, bei ihnen sind zusätzlich zu den häufigeren Transferzahlungen die Alters- und Einkommenstrukturen unterschiedlich. Während somit die sozio-ökonomischen Differenzen der beiden Gebiete bei den Deutschen anhand mehrerer Indikatoren belegt werden können, ist dies bei den Türken nur auf der Basis der Häufigkeit der Transferzahlungen möglich.

Beträchtliche Unterschiede ergeben sich in der Beurteilung der Wohngebiete. Bei den Antworten auf die offen gestellte Frage, was einem an dem Wohngebiet gefalle (Tabelle 2), fällt insbesondere die häufige Nennung „gar nichts“ auf. Am Kölnberg gab mehr als jeder Dritte der deutschen Befragten diese Antwort, bei den türkischen Befragten war es etwas weniger als jeder Dritte. In Kalk gaben 28,4% der Deutschen diese Antwort, von den türkischen Bewohnern war es „nur“ etwa jeder achte. Positiv hervorgehoben wurden die guten Einkaufsmöglichkeiten (insbesondere in Kalk), sowie die „Nachbarn, Leute“, letzteres in beiden Wohngebieten von den Türken deutlich häufiger als von den Deutschen. Die Infrastruktur wird etwa von jedem Zehnten der Befragten positiv bewertet, ansonsten sind die Nennungen bei den positiven Eigenschaften sehr begrenzt. Auf ein Ergebnis sei an dieser Stelle noch besonders hingewiesen: „Ausländer“ (im positiven Sinne) werden von den deutschen Bewohnern so gut wie gar nicht genannt und von den türkischen nur selten.

**Tabelle 2: Was den deutschen und türkischen Befragten an ihrem Wohngebiet gefällt, Angaben in Prozent (Mehrfachnennungen)**

Merkmal	Kalk		Kölnberg	
	Deutsche	Türken	Deutsche	Türken
Merkmale der Wohnung	7.8	3.8	12.7	11.4
Zentrale Lage	25.5	6.6	7.0	6.1
Nachbarn, Leute	28.4	63.2	16.9	42.1
Grünflächen	10.8	2.8	4.2	0.0
Kinderfreundlichkeit	0.0	1.9	1.4	1.8
Ruhe	3.9	6.6	2.8	0.9
Niedrige Miete	8.8	0.0	7.0	0.9
Gute Infrastruktur	15.7	10.4	2.8	13.2
Gute Freizeitmöglichkeiten	0.0	0.0	1.4	0.9
Gute Einkaufsmöglichkeiten	29.4	31.1	18.3	27.2
Ausländer	2.7	6.7	1.1	4.2
Sonstiges	19.6	7.5	15.5	6.1
Gar nichts	28.4	12.3	36.6	31.6
N	111	106	89	114

Die Kritik der Bewohner (Tabelle 3) richtet sich vor allem auf „Schmutz, Dreck“, am Kölnberg tritt sie noch etwas häufiger auf als in Kalk. Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt ist „Gefahr, Kriminalität“, wobei dies die türkischen Befragten des Kölnberges häufiger äußern als die deutschen; hingegen nennen diesen Punkt die deutschen Bewohner in Kalk sehr viel öfter als ihre türkischen Nachbarn. Sehr deutlich sind die Unterschiede in der Beurteilung der Ausländer. Sie werden fast ausschließlich von den Deutschen angeführt, während die türkischen Befragten, selbst des ethnisch sehr heterogenen Kölnberges, sehr viel seltener sagten, dass ihnen die Ausländer im Gebiet missfielen. Den Drogenkonsum kritisierten in beiden Nachbarschaften die türkischen Befragten häufiger als die Deutschen. Gleichermäßen kritisiert von beiden Gruppen in beiden Gebieten werden die „Leute“, d.h. Nachbarn, die einem nicht gefallen.

**Tabelle 3: Was den deutschen und türkischen Bewohnern an ihrem Wohngebiet nicht gefällt, Angaben in Prozent (Mehrfachnennungen)**

Merkmal	Kalk		Könberg	
	Deutsche	Türken	Deutsche	Türken
Merkmale der Wohnung	8.2	32.4	8.0	17.8
Schmutz, Dreck	38.2	27.4	44.8	54.2
Vandalismus	2.7	1.0	2.3	4.2
Keine Grünflächen	9.1	10.5	2.3	6.8
Kinderfeindlichkeit	4.5	1.9	2.3	6.8
Lärm, Verkehr	23.6	16.2	37.9	17.8
Miete	0.0	0.0	3.4	28.8
Fehlende Infrastruktur	0.9	4.8	4.6	16.9
Gefahr, Kriminalität	21.8	3.8	35.6	46.6
Einkaufsmöglichkeiten	3.6	0.0	6.9	6.8
Fehlende Parkplätze	5.5	1.9	5.7	5.9
Leute	17.3	16.2	16.1	22.0
Asoziale (wörtlich)	3.6	2.9	0.0	2.5
Ausländer	44.5	1.9	20.7	5.9
Drogen	6.4	11.4	4.6	11.9
Fehlende Verkehrsanbindung	1.8	0.0	12.6	4.2
Sonstiges, Umgebung	22.7	10.5	32.2	39.8
Gar Nichts	1.8	–	1.1	–
N	111	106	89	114

Bis auf das Merkmal „Lärm, Verkehr“ werden von den deutschen Bewohnern vorwiegend soziale Merkmale kritisiert und weniger solche der Wohnung und der physischen Umgebung. Anders ist es bei den türkischen Bewohnern: Sie kritisieren sowohl die mangelnde Infrastruktur als auch den Lärm und die Wohnbedingungen. Die Kritik zeugt zum einen von den sehr unterschiedlichen Lebensbedingungen in beiden Wohngebieten (vgl. die eingangs gegebene Beschreibung der beiden Wohngebiete), zum anderen verweist sie auf den Sachverhalt, der aus den Diagnosen über benachteiligte Wohngebiete und soziale Brennpunkte bekannt ist, dass es sich um eine Kombination aus sozialen **und** physischen Problemen handelt. Werden positive und negative Äußerungen verglichen, so fällt auf, dass es bei den negativen Punkten wesentlich mehr Nennungen gab als bei den



positiven: Lediglich drei Befragten fiel „gar nichts“ Negatives ein, im Gegensatz zu 114 Befragten, denen „gar nichts“ Positives einfiel.

Die Wohnzufriedenheit (vgl. Tabelle 4) ist in beiden Siedlungen bei den türkischen Bewohnern höher als bei den deutschen. Dabei ist bei beiden Gruppen die Zufriedenheit damit, auf dem Kölnberg zu wohnen, deutlich geringer als diejenige, in Kalk zu wohnen. Auffällig ist auch der geringe Anteil an Befragten, der mit der Wohnsituation zumindest „überwiegend zufrieden“ ist.

**Tabelle 4: Wohnzufriedenheit, deutsche und türkische Befragte, Angaben in Prozent**

Merkmal	Kalk		Kölnberg	
	Deutsche	Türken	Deutsche	Türken
Gar nicht zufrieden	21.4	12.6	36.0	30.8
Wenig zufrieden	13.4	17.1	23.6	23.1
Mittelmäßig zufrieden	37.5	29.7	30.3	22.2
überwiegend zufrieden	20.5	23.4	7.9	18.8
Völlig zufrieden	7.1	17.1	2.2	5.1

## 2. Soziale Normen

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die sozialen Normen, genauer: auf das Ausmaß, zu dem Formen abweichenden Verhaltens von den deutschen und türkischen Befragten gebilligt bzw. missbilligt werden. Die Fragen sind zugleich Indikator für die Beschreibung der identifikativen Integration der türkischen Bewohner in Deutschland.

Die Auswahl der Formen abweichenden Verhaltens orientierte sich an den Annahmen von Wilson (1987) über benachteiligte Wohngebiete in Chicago (vgl. auch Friedrichs / Blasius 2000: Kap. 1, Friedrichs / Blasius 2003). Nach einem ausführlichen Pretest wurden acht Situationen vorgegeben, in denen eine soziale Norm verletzt wird; die Befragten sollten dabei angeben, wie sie das jeweilige Verhalten beurteilen (sehr schlimm, ziemlich schlimm, weniger schlimm, gar nicht schlimm). Im Anschluss daran wurden sie gefragt, ob, und wenn ja, wie oft diese Normenverletzung in ihrer Nachbarschaft schon vorgekommen ist (ja, kommt oft vor; ja, kommt ab und zu vor; nein, kommt nicht vor). Wenn diese Frage mit „Ja“ beantwortet wurde, wurden sie gefragt, ob sie diese Normenverletzung stört oder ob sie ihnen „egal“ sei. Folgende Situationen wurden vorgegeben:

- a. Ihre Kinder spielen mit anderen mittags vor dem Haus, ein älterer Nachbar, der im ersten Stock wohnt, beschimpft die Kinder und schlägt eines von ihnen, weil die Kinder nicht sofort ruhig sind und verschwinden. Das finde ich ...
- b. Eine Frau wird in einer Kneipe von einem angetrunkenen Mann sexuell belästigt. Das finde ich ...
- c. Sie sehen, wie eine ältere Frau im Supermarkt eine Packung Käse in ihrer Handtasche verschwinden lässt. Das finde ich ...
- d. An der Straßenecke ist ein Treffpunkt von Jugendlichen. Sie sehen, wie die Jugendlichen eine ausländische Frau beschimpfen. Das finde ich ...
- e. Sie hören des Öfteren, wie der Nachbar seine Kinder schlägt. Das finde ich ...
- f. Eine Freundin erzählt Ihnen, dass ihre 15-Jährige Tochter schwanger ist. Das finde ich ...
- g. Eine Bekannte lebt mit ihren drei Kindern von der Sozialhilfe. Nun bekommt sie eine gut bezahlte Putzstelle in einem nahe liegenden Büro angeboten. Sie nimmt die Stelle an, ohne dies dem Sozialamt anzugeben. Das finde ich ...
- h. Sie sehen jemanden aus der Nachbarschaft öfter betrunken vor einer Trinkhalle. Das finde ich ...

Die acht Fragen können in zwei Gruppen unterteilt werden: vier Items, mit denen Formen von „Gewalt“ beschrieben werden (Items a, b, d, e), also mit denen Normenabweichungen gegenüber anderen Personen beschrieben werden, und vier Items, mit denen Normenabweichungen beschrieben werden, bei denen keine anderen Personen involviert sind (Items c, f, g, h). Diese zuletzt genannten Items messen eine Art von „Toleranz“, ob es z.B. toleriert wird, dass eine alte Frau (bei der implizit eine Bedürftigkeit unterstellt wird) im Supermarkt (also in einem relativ großen und anonymen Geschäft) Käse (also ein alltägliches und im Supermarkt relativ preiswertes Produkt) stiehlt. Ein ähnlicher Fall wurde mit dem Sozialhilfebetrug konstruiert, wo es keinen Schaden für den Einzelnen gibt und wo implizit ebenfalls eine Bedürftigkeit unterstellt wird.

Der Konstruktion dieser Items liegt die Annahme zugrunde, dass es zum einen eine generelle Form von Zustimmung bzw. Ablehnung von devianten Verhaltensweisen gibt und dass zum anderen dessen Formen unterschieden werden können – sind (körperlich unterlegene) Personen betroffen, so mag die Toleranzgrenze eine andere sein, als wenn andere Personen gar nicht erst involviert sind. Ist die Annahme richtig, so müssen auf der Ebene der latenten Einstellungen zwei Dimensionen zu unterscheiden sein: Mit der einen wird das Ausmaß der Zustimmung zu devianten Verhaltensweisen gemessen (später „Ausmaß der Billigung von devianten Verhaltensweisen“), mit der anderen werden die beiden Formen devianter Verhaltensweisen unterschieden (später „Toleranz versus

Gewalt“). Während die erste Dimension eine relativ einfache Interpretation haben wird, sollen mittels der zweiten Dimension die Personen, die z.B. das Schlagen der eigenen Kinder bzw. das Beschimpfen von anderen Kindern als weniger schlimm empfinden als den Ladendiebstahl bzw. als die frühe Schwangerschaft, von denen unterschieden werden, deren Wertvorstellungen zu denen der ersten Gruppe konträr verlaufen (der Ladendiebstahl wird als weniger schlimm bewertet als das Schlagen der eigenen Kinder). Bevor diese Diskussion jedoch weitergeführt wird, werden die univariaten Verteilungen der Variablen vorgestellt.

In Tabelle 5 sind die prozentualen Anteile für die Antworten „sehr schlimm“ und „ziemlich schlimm“ aufgeführt sowie die Anteile der Vorkommenshäufigkeiten („oft“ und „ab und zu“; jeweils zweite Zeile, kursiv gesetzt) und die Anteile der Befragten, die diese Verhaltensabweichungen stören (jeweils dritte Zeile). Die Bewertungen der Verhaltensformen sind sowohl bei den deutschen als auch bei den türkischen Bewohnern überwiegend negativ. Mehr als 90% der Befragten halten es für „ziemlich schlimm“ oder „sehr schlimm“, wenn ein Nachbar Kinder beschimpft, eine Frau sexuell belästigt wird, Jugendliche eine Ausländerin beschimpfen, ein Nachbar seine Kinder schlägt; also wenn gegen Normen verstoßen wird, bei denen eine Form von Gewalt gegen körperlich schwächere Personen vorhanden ist. Des Weiteren bewerten etwa zwei Drittel der Befragten Trunkenheit in der Nachbarschaft als „sehr schlimm“ bzw. „ziemlich schlimm“.

Werden die beiden ethnischen Gruppen verglichen, so sind zwei Unterschiede auffällig: Die türkischen Bewohner missbilligen abweichendes Verhalten stärker als die deutschen, und von den meisten Formen der Normenverletzung fühlen sie sich häufiger gestört. Besonders deutlich wird dies bei den Normen, die als „Toleranz“ klassifiziert wurden: Mit Ausnahme der Einstellung zur „Annahme einer Putzstelle trotz Sozialhilfe“ gibt es bei den türkischen Bewohnern keine Unterschiede in der Ablehnung der vorgegebenen Normenverletzungen. Mit anderen Worten: Der Diebstahl im Supermarkt durch eine alte Frau wird im Durchschnitt genauso stark abgelehnt wie das Schlagen der eigenen Kinder.

Die frühe Schwangerschaft beurteilten nur relativ wenige Deutsche, aber fast alle türkischen Befragten als „sehr schlimm“. Relativ selten erfolgte bei den deutschen Befragten eine Missbilligung bei den Normenabweichungen „ältere Frau stiehlt Käse im Supermarkt“ und „Putzstelle obwohl Sozialhilfe“, was u.U. darauf zurückzuführen ist, dass dies schon im eigenen Bekanntenkreis vorgekommen ist (bzw. man hat es schon selbst gemacht). Die eigene Betroffenheit bzw. die von Freunden oder Verwandten könnte auch für die türkischen Bewohner der Grund gewesen sein, dass die Normabweichung „An-

nahme einer Putzstelle trotz Sozialhilfe" relativ oft als „weniger schlimm" bzw. als „gar nicht schlimm" eingestuft wurde.

**Tabelle 5: Einstellungen zu den Normen (Prozent sehr schlimm und ziemlich schlimm), Auftreten des Verhaltens in der Nachbarschaft (ab und zu und oft; kursiv), und ob es die Befragten stört, Angaben in Prozent**

Frage	Deutsche Befragte			Türkische Befragte		
	Kalk	Kölnberg	Insg.	Kalk	Kölnberg	Insg.
Nachbar beschimpft Kinder	88.1 <i>15.1</i> 85.7	97.7 <i>36.6</i> 96.2	92.4 <i>24.4</i> 92.5	92.0 <i>29.2</i> 83.9	97.5 <i>52.7</i> 94.9	94.8 <i>40.5</i> 91.1
Sexuelle Belästigung	99.1 <i>12.3</i> 77.8	94.3 <i>35.9</i> 91.7	97.0 <i>23.4</i> 87.9	99.1 <i>3.8</i> <i>100.0</i>	99.2 <i>16.5</i> 94.1	99.2 <i>10.2</i> 95.5
Ältere Frau stiehlt Käse	38.7 <i>31.3</i> 37.5	37.5 <i>34.3</i> 34.6	38.2 <i>32.7</i> <i>36.0</i>	100.0 <i>21.5</i> 59.6	98.3 <i>55.3</i> 82.5	99.1 <i>38.1</i> 78.7
Jugendliche beschimpfen Ausländerin	94.3 <i>36.3</i> 88.9	87. <i>59.2</i> 83.7	91.1 <i>46.3</i> 85.7	100.0 <i>17.0</i> 89.5	98.3 <i>75.0</i> 94.9	99.1 <i>44.9</i> 93.8
Nachbar schlägt seine Kinder	93.7 <i>17.6</i> 92.3	94.2 <i>29.0</i> 90.5	93.9 <i>22.5</i> 91.2	98.2 <i>36.6</i> 92.5	97.5 <i>41.2</i> 79.1	97.9 <i>38.4</i> 85.5
Putzstelle obwohl Sozialhilfe	40.2 <i>27.1</i> 50.0	31.0 <i>28.1</i> 42.9	36.1 <i>27.6</i> 46.3	51.0 <i>14.3</i> 33.3	77.8 <i>35.1</i> 51.5	65.0 <i>25.3</i> 46.7
Frühe Schwangerschaft	47.7 <i>16.9</i> 26.7	43.2 <i>27.0</i> <i>12.5</i>	45.7 <i>21.3</i> 19.4	96.8 <i>4.3</i> 100.0	96.5 <i>12.9</i> 85.7	96.7 <i>9.0</i> 88.2
Betrunkene in der Nachbarschaft	62.0 <i>67.7</i> 46.8	64.0 <i>80.2</i> <i>52.4</i>	62.9 <i>73.4</i> 49.6	96.4 <i>31.5</i> 69.7	97.5 <i>95.7</i> 89.1	97.0 <i>64.6</i> 84.6

Bezogen auf das Vorkommen der abweichenden Verhaltensweisen fällt beim Vergleich der beiden Untersuchungsgebiete auf, dass scheinbar alle auf dem Kölnberg häufiger als in Kalk vorkommen; diese Aussage gilt auch, wenn die deutschen und die türkischen Befragten getrennt betrachtet werden. Damit wurde auf der bivariaten Ebene der Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Benachteiligung der Gebiete und dem berichteten Auftreten von abweichenden Verhaltensweisen gezeigt; dieser Zusammenhang bleibt für die deutschen Befragten auch stabil, wenn Drittvariablen wie Einkommen und Bildung kontrolliert werden (Friedrichs / Blasius 2003). Den hier vorgestellten Ergebnissen zufolge scheinen die gebietsspezifischen Differenzen bei den türkischen Befragten

noch stärker zu sein als bei den deutschen; die Unterschiede in den berichteten Vorkommenshäufigkeiten sind größer.

Bei der Frage, ob einen das berichtete abweichende Verhalten in der Nachbarschaft störe oder ob es einem egal sei, sind es wiederum nur die türkischen Bewohner, denen, mit Ausnahme der „Putzstelle obwohl Sozialhilfebezug“, keine dieser Verhaltensweisen „egal“ ist. Während Türken und Deutsche die Verhaltensweisen, die „Gewalt“ beinhalten, zu etwa 90% gleichermaßen stören, gibt es bezüglich der älteren Frau, die Käse im Supermarkt stiehlt, der frühen Schwangerschaft und den Betrunkenen in der Nachbarschaft deutliche Unterschiede zwischen den beiden Ethnien: Von den Deutschen fühlt sich nur etwa jeder Zweite von den Vorkommen gestört, bei der frühen Schwangerschaft sogar nur jeder Fünfte, bei den Türken sind es in allen drei Fällen nahezu neun von zehn. Werden die unterschiedlichen Einstellungen zu den Normen insgesamt betrachtet, so haben die türkischen Bewohner die Normen stärker verinnerlicht als die deutschen.

### **3. Ergebnisse**

Um die Frage der Billigung von abweichenden Verhaltensweisen weitergehend beschreiben zu können, werden die acht Fragen zu den Normen derart skaliert, dass nur wenige Dimensionen, im Idealfall die zwei zuvor postulierten, übrig bleiben. Wir konzentrieren uns dabei auf die Bewertungen der abweichenden Verhaltensweisen; das Vorkommen ist kein Merkmal der Befragten und die Fragen, ob einen dieses Vorkommen stört, enthalten zum einen viele strukturelle Nullen (die entsprechenden Fragen sollten nur beantwortet werden, wenn die jeweils vorhergehende Frage mit „Ja“ beantwortet wurde) und zum anderen sind sie hoch mit den jeweiligen Bewertungen korreliert. Da die Einstellungen ordinal skaliert sind, wird als Auswertungsverfahren die nicht-lineare Hauptkomponentenanalyse (Gifi 1990, Heiser / Meulman 1994) verwendet.

Die Hauptkomponentenanalyse ist ein bekanntes Verfahren zur Beschreibung von Strukturen in Daten. Auf der Basis der Korrelationsmatrix werden latente Variablen („Dimensionen“ oder „Faktoren“) gesucht, die mit Hilfe von Faktorladungen beschrieben werden können. Des Weiteren kann für jeden Fall, bei Umfragedaten also für jede Befragungsperson, der Wert auf jeden Faktor angegeben werden (Faktorwerte). Beim Vorliegen von kategorialen Daten ist die Hauptkomponentenanalyse nicht mehr direkt anwendbar. Soll das ordinale Messniveau der Daten erhalten bleiben, so sollte auf die nicht-lineare Hauptkomponentenanalyse zurückgegriffen werden (vgl. Gifi 1990, Heiser / Meulman 1994). Dieses Verfahren basiert auf einem iterativen Algorithmus, bei dem

geordneten kategorialen Ausprägungen (also Werte wie 1 = sehr schlimm, 2 = ziemlich schlimm, 3 = weniger schlimm, 4 = gar nicht schlimm) ansteigende, oder zumindest nicht absteigende, optimale Werte (Quantifikationen) in einem r-dimensionalen Raum zugeordnet werden (sehr oft wird  $r = 2$  verwendet). Sind die Antworten inkonsistent mit der implizit angenommenen Ordnung im r-dimensionalen Raum, so werden die betroffenen Kategorien durch *ties* in den entsprechenden Quantifizierungen verbunden, d.h. ihnen wird der gleiche „optimale Wert“ zugeschrieben. Zusätzlich zu den optimalen Werten für die Variablen werden die optimalen Werte für die Personen (diese entsprechen den Faktorwerten der Hauptkomponentenanalyse) bestimmt; Letztere sind standardisiert auf den Mittelwert Null und die Varianz Eins.

In dem gegebenen Beispiel werden zwei Dimensionen in den Daten vermutet: Mit der ersten soll das Ausmaß der Billigung von devianten Verhaltensweisen angegeben werden, d.h. mit Hilfe dieser Dimension kann angegeben werden, wie stark jede einzelne Person ein derartiges Verhalten akzeptiert. Der mittlere Wert dieser Skala ist Null; hat eine Person einen positiven Wert, dann billigt sie deviante Verhaltensweisen überdurchschnittlich stark, liegt der Wert im negativen Bereich, so lehnt sie deviante Verhaltensweisen überdurchschnittlich stark ab. Je stärker ihr Wert vom Mittelwert (=0) abweicht, desto mehr nähert sie sich einem der Extreme der Einstellungen. Mit der zweiten Dimension soll die Zusammensetzung der Billigung devianter Verhaltensweisen gemessen werden: Billigt eine Befragungsperson eher das Schlagen von Kindern bzw. die sexuelle Belästigung als den Ladendiebstahl bzw. den Sozialhilfebetrug, dann wird sie dem mit „Gewalt“ zu kennzeichnenden Achsenabschnitt zugeordnet, im umgekehrten Fall dem mit „Toleranz“ zu kennzeichnenden Abschnitt. Die Interpretation der Dimensionen erfolgt analog der Hauptkomponentenanalyse.

In Tabelle 6 sind die Ergebnisse der beiden nicht-linearen Hauptkomponentenanalysen wiedergegeben. Für die Analyse wurden nur die Befragten berücksichtigt, die Angaben zu allen acht Fragen gemacht haben (listenweiser Ausschluss), wodurch sich die Fallzahl geringfügig reduziert. In den Spalten „Dev.“ (erste Dimension, Ausmaß der Billigung von devianten Verhaltensweisen) und „G-T“ (zweite Dimension, Gewalt versus Toleranz) stehen, getrennt für deutsche und türkische Befragte, die Faktorladungen der Variablen mit den beiden Achsen, sie sind analog der Faktorladungen der Hauptkomponentenanalyse zu interpretieren (als Korrelationen der manifesten Variablen mit den Dimensionen). In den beiden Spalten „%“ stehen die Kommunalitäten – mit Hilfe dieser Werte kann angegeben werden, wie gut die einzelnen Variablen durch die zwei-dimensionale Darstellung abgebildet werden (so wird die Varianz der Variablen „Nachbar beschimpft Kinder“ bei den deutschen Befragten zu 59% durch die beiden ersten Achsen erklärt).

**Tabelle 6: Nichtlineare Hauptkomponentenanalyse, deutsche und türkische Befragte**

Frage	Deutsche Befragte			Türkische Befragte		
	Dev.	G-T	%	Dev.	G-T	%
Nachbar beschimpft Kinder	0.53	-0.55	0.59	0.49	-0.39	0.39
Sexuelle Belästigung	0.58	-0.31	0.44	0.71	-0.29	0.59
Ältere Frau stiehlt Käse	0.51	0.55	0.57	0.42	0.64	0.59
Jugendliche beschimpfen Ausländerin	0.69	-0.20	0.51	0.58	0.04	0.34
Nachbar schlägt seine Kinder	0.56	-0.52	0.58	0.31	-0.49	0.34
Putzstelle obwohl Sozialhilfe	0.47	0.55	0.52	0.17	0.67	0.48
Frühe Schwangerschaft	0.52	0.36	0.40	0.67	0.05	0.45
Betrunkene in der Nachbarschaft	0.61	0.29	0.46	0.57	0.20	0.36

Anhand der Spalte „Dev.“ wird für die deutschen Befragten ersichtlich, dass auf dem ersten Faktor alle Variablen ein positives Vorzeichen haben; die Höhe der Ladungen variiert zwischen 0.47 und 0.69, d.h. mit Hilfe der ersten Achse kann zwischen 22,1% ( $0.47^2$ ) und 47,6% ( $0.69^2$ ) der Varianz der einzelnen Variablen erklärt werden. Damit kann die erste Dimension, die 31,6% der gesamten Variation erklärt, als Ausmaß der Billigung von devianten Verhaltensweisen interpretiert werden. Dabei gilt, dass je höher der Wert ist, den ein Befragter auf diesen Faktor hat (der Mittelwert ist Null, die Standardabweichung Eins), desto größer ist seine Billigung der vorgegebenen abweichenden Verhaltensweisen. Mit dieser latenten Variablen kann eine generelle Einstellung zu abweichenden Verhaltensweisen beschrieben werden.

Mit Hilfe der zweiten Dimension, die weitere 17,1% der Variation der Daten erklärt, wird der Gegensatz zwischen den beiden Arten von abweichenden Verhaltensweisen beschrieben: Die vier Merkmale, mit denen „Gewalt“ gemessen wird, haben ein negatives Vorzeichen, die vier Merkmale, mit denen „Toleranz“ gemessen wird, ein positives. Befragte, die jene abweichenden Verhaltensweisen, mit denen „Gewalt“ gemessen wurde, als schlimmer bewertet haben, als jene abweichenden Verhaltensweisen, mit denen „Toleranz“ gemessen wurde, haben einen positiven Wert auf der zweiten Achse; denjenigen, die „Toleranz“ stärker abgelehnt haben als „Gewalt“, wird ein negativer Wert zugewiesen.

Anhand der Kommunalitäten wird ersichtlich, dass mit Hilfe der zwei-dimensionalen Darstellung von jeder Variablen mindestens 40% ihrer Varianz erklärt wird, d.h. alle Variablen können zufriedenstellend im zwei-dimensionalen Raum abgebildet werden. Für

die deutsche Wohnbevölkerung wurde somit gezeigt, dass die beiden postulierten Dimensionen vorhanden sind: Sowohl das „Ausmaß der Billigung von Devianz“ als auch der Gegensatz von „Toleranz und Gewalt“ können numerisch beschrieben werden.

Werden die Daten für die türkischen Befragten beschrieben, so wird schon anhand der univariaten Verteilungen ersichtlich (hier nicht gezeigt), dass es – mit Ausnahme der Items „Putzstelle obwohl Sozialhilfe“ – nur wenig Varianz bei den einzelnen Variablen gibt; anders als bei der deutschen Wohnbevölkerung wurden die Fragen nur selten mit „ziemlich schlimm“ beantwortet, und noch seltener wurden die beiden Ausprägungen „weniger schlimm“ und „gar nicht schlimm“ gewählt. Das Item „Putzstelle obwohl Sozialhilfe“ weist eine weitere Besonderheit auf, die bei der univariaten Betrachtung nicht aufgefallen wäre: Im latenten Raum kann lediglich der Gegensatz zwischen „sehr schlimm“ und **nicht** „sehr schlimm“ unterschieden werden, die Merkmale „ziemlich schlimm“, „weniger schlimm“ und „gar nicht schlimm“ haben identische optimale Werte in beiden Dimensionen; sie sind durch *ties* verbunden (nicht gezeigt in Tabelle 6). Anders ausgedrückt: Die türkischen Befragten bewerteten diese Normenverletzung entweder als „sehr schlimm“ – sie kennen (vielleicht) niemanden, der auf diese Art etwas Geld nebenbei verdient – oder sie kennen (vielleicht) jemanden, der dieser Art von Arbeit nachgeht und wussten nicht so recht, als wie schlimm sie dieses Verhalten bezeichnen sollten und nannten daher irgendeinen der drei Werte. Die Folge für die Interpretation ist, dass (lediglich) „sehr schlimm“ und „nicht sehr schlimm“ unterschieden werden können.

Wie auch schon für die deutschen Befragten gezeigt, laden auch bei den türkischen Befragten alle Merkmale positiv auf dem ersten Faktor, d.h. auch bei ihnen gibt es eine latente Dimension, die als „Ausmaß der Billigung von devianten Verhaltensweisen“ interpretiert werden kann; diese Dimension erklärt 26,9% der gesamten Variation, also etwas weniger als für die deutschen Vergleichsdaten. Dieser relativ niedrige Wert kommt u.a. dadurch zustande, dass das Item „Nachbar schlägt seine Kinder“ nur relativ schwach mit dem ersten Faktor assoziiert ist (mit einer Ladung von 0.31) und dass „Putzstelle obwohl Sozialhilfe“ nahezu gar nicht mit diesem Faktor korreliert ist (0.17). Daraus kann abgeleitet werden, dass insbesondere mit dem Item „Putzstelle obwohl Sozialhilfe“ anscheinend nicht das „Ausmaß der Billigung von devianten Verhaltensweisen“ gemessen wird, sondern die Bewertung „sehr schlimm“ versus „nicht sehr schlimm“ nahezu unabhängig zu der generellen Einstellung zu Normverletzungen erfolgte.

Auch bezogen auf die zweite Dimension, die weitere 17,1% der gesamten Variation in den Daten erklärt, gibt es Abweichungen zu den Ergebnissen für die deutschen Befragten: Der latente Gegensatz von „Gewalt“ und „Toleranz“ kann zwar auch für die türki-



schen Befragten nachgewiesen werden, er gilt jedoch nicht für alle Merkmale. „Gewalt“ wird hier insbesondere mit „Nachbar schlägt seine Kinder“ und „Nachbar beschimpft Kinder“ beschrieben (vgl. die Faktorladungen in „Dev.“), „Toleranz“ nahezu ausschließlich durch die Merkmale „ältere Frau stiehlt Käse“ und „Putzstelle obwohl Sozialhilfe“; die Verhaltensweisen „frühe Schwangerschaft“ und „Jugendliche beschimpfen Ausländer“ werden zwar strikt abgelehnt (und sie sind gute Indikatoren für die generelle Einstellung zu devianten Verhaltensweisen), die Zuordnung zu den anderen abweichenden Verhaltensweisen ist aber nicht eindeutig. Obwohl ein Teil der Fragen nur auf einem Faktor lädt, braucht auch bei den türkischen Befragten keine der Variablen von der Analyse ausgeschlossen zu werden, alle sind ausreichend stark durch die beiden ersten Dimensionen beschrieben (vgl. die Kommunalitäten in der Spalte „%“).

Um die Daten weitergehend interpretieren zu können, werden die Faktorwerte der Personen hinzugezogen. Lehnt eine Person die vorgegebenen abweichenden Verhaltensweisen überdurchschnittlich stark ab (und bewertet sie als „sehr schlimm“), so ist sie im negativen Bereich der ersten Achse lokalisiert, bewertet sie sie als „weniger schlimm“, so ist sie im positiven Bereich der ersten Achse lokalisiert (sie billigt sie überdurchschnittlich stark); die Lokalisation der Personen auf der zweiten Dimension erfolgt analog. Entscheidend für die Zuordnung ist nicht die tatsächliche Einstellung, sondern die relative Einstellung im Vergleich zu den anderen Befragten des jeweiligen *Samples* (deutsche versus türkische Befragte).

Die Einbeziehung der Faktorwerte der Personen ermöglicht Mittelwertvergleiche erklärender Variablen und damit die weitergehende Beschreibung der Projektionsräume; diese erfolgt durch sozio-ökonomische und andere relevante Merkmale der Befragten. Folgende Variablen wurden für die abschließenden Analysen berücksichtigt: Haushaltseinkommen (für die türkischen Befragten wurden die oberen drei Einkommensgruppen mangels Masse zusammengefasst, vgl. Tabelle 1), Gebiet, Transfereinkommen, Schulbildung (umgerechnet in Jahre), Familienstand, Geschlecht, Alter, arbeitet entgeltlich bzw. unentgeltlich (zu diesen beiden Merkmalen, vgl. Blasius / Friedrichs 2003) sowie die verbrachte Zeit in der Nachbarschaft (für die türkischen Befragten wurden die ersten beiden Kategorien zusammengefasst, da nur sehr wenige weniger als 75% ihrer Zeit dort verbrachten). Die numerischen Ergebnisse der Varianzanalysen sind in den Tabellen 7 und 8 wiedergegeben.

Werden die Ergebnisse der Varianzanalysen für die deutschen Befragten interpretiert (Tabelle 7), so fällt auf, dass nur sehr wenige Variablen statistisch signifikant sind. So ist das Ausmaß der Billigung von Devianz auf dem Kölnberg höher als in Kalk (der Mittelwert von Kölnberg ist positiv, d.h. die Bewohner billigen deviante Verhaltensweisen

**Tabelle 7: Ergebnisse der Varianzanalysen, deutsche Befragte**

Variable	Ausprägung	N	Devianz		G-T	
			Mittelwert	F, sign.	Mittelwert	F, sign.
Haushalts- einkommen (in DM)	-500	10	-0.73	1.7 (n.s.)	0.00	0.3 (n.s.)
	500-999	28	-0.05		-0.01	
	1000-1499	44	0.07		0.08	
	1500-1999	22	-0.18		-0.10	
	2000 +	31	-0.21		0.16	
Gebiet	Kalk	94	-0.16	5.8 (.05)	0.06	0.9 (n.s.)
	Kölnberg	71	0.22		-0.08	
Transfer- einkommen	Ja	53	0.05	0.2 (n.s.)	0.12	1.0 (n.s.)
	Nein	107	-0.03		-0.05	
Schulbildung	9 Jahre	101	0.02	0.2 (n.s.)	-0.01	0.4 (n.s.)
	10 Jahre	42	0.02		-0.07	
	13 Jahre	22	-0.12		0.16	
Familienstand	Verheiratet	81	-0.17	2.0 (n.s.)	-0.03	0.4 (n.s.)
	Ledig	32	-0.13		0.18	
	Zusammenleb.	20	0.52		0.06	
	Geschieden	15	0.07		0.03	
	Verwitwet	13	0.01		-0.18	
Geschlecht	Frauen	87	-0.08	1.2 (n.s.)	0.15	3.9 (.05)
	Männer	77	0.09		-0.16	
Alter	18-25 Jahre	16	-0.36	1.1 (n.s.)	0.29	2.9 (.05)
	26-35 Jahre	28	-0.24		0.15	
	36-45 Jahre	43	0.05		0.32	
	46-55 Jahre	19	-0.10		-0.26	
	56-64 Jahre	26	0.09		-0.11	
	65 Jahre und	30	0.22		-0.44	
Arbeitet unentgeltlich	Ja	97	-0.22	12.0	0.17	7.1 (.01)
	Nein	68	0.31	(.001)	-0.24	
Arbeitet entgeltlich	Ja	28	-0.36	4.5 (.05)	0.13	0.6 (n.s.)
	Nein	137	0.07		-0.03	
Verbrachte Zeit in Nachbarschaft	- 49%	19	0.29	1.0 (n.s.)	-0.13	0.5 (n.s.)
	50%-74%	43	0.00		0.12	
	75%-89%	24	-0.24		0.13	
	90% +	76	-0.02		-0.05	

überdurchschnittlich stark, der Mittelwert von Kalk ist negativ, d.h. die Bewohner missbilligen deviante Verhaltensweisen relativ stark; die Differenzen der Mittelwerte sind auf dem 5%-Niveau signifikant), ein Ergebnis, welches den Annahmen von Wilson (1987) entspricht (vgl. auch Friedrichs / Blasius 2003). Des Weiteren haben diejenigen, die in den vorangegangenen Jahren weder entgeltlich (gemeint ist jede Arbeit gegen Geld außerhalb der beruflichen Arbeit) noch unentgeltlich gearbeitet haben, eine deutlich höhere Akzeptanz von devianten Verhaltensweisen als die jeweiligen Vergleichsgruppen (vgl. die Vorzeichen in den Mittelwerten und die statistische Signifikanz der Mittelwertdifferenzen). Keinen Effekt gibt es beim Alter, tendenziell lehnen die Jüngeren deviante Verhaltensweisen sogar noch stärker ab als die Älteren, dies gilt insbesondere für Verhaltensweisen, die Gewalt beinhalten (vgl. die Mittelwerte in den Spalten von „G-T“). Dieser Befund steht im Gegensatz zu den Befunden von Heitmeyer et al. (1998) sowie von Heitmeyer / Anhut (2000), wonach in benachteiligten Wohngebieten sich insbesondere die Jüngeren abweichend verhalten. Bezogen auf die Unterscheidung der beiden Formen abweichenden Verhaltens haben die Frauen, die Jüngeren (bis etwa 45 Jahre) und die unentgeltlich Arbeitenden eine höhere „Toleranz“ bzw. eine stärkere Abneigung gegen „Gewalt“. Die einzigen Variablen, mit denen die Einstellungen zu normabweichenden Verhaltensweisen erklärt werden können, sind demnach das Gebiet sowie die Frage, ob jemand entgeltlich bzw. unentgeltlich arbeitet.

Bei den türkischen Befragten (Tabelle 8) gibt es so gut wie keine signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen; insbesondere kann das „Ausmaß der Billigung von Devianz“ mit keiner der verwendeten Variablen erklärt werden. Allenfalls kann gesagt werden, dass die Personen, die über eine höhere Schulbildung verfügen und die Personen, die relativ wenig Zeit im Gebiet verbringen, eher „tolerant“ sind. Die (geringe) Varianz in den Einstellungen zu devianten Verhaltensweisen kann damit für die türkischen Befragten allenfalls ansatzweise erklärt werden. Insgesamt ist das Niveau der Zustimmung zu devianten Verhaltensweisen sehr niedrig; die These der relativ großen Gewaltbereitschaft von jungen Ausländern aus islamisch geprägten Ländern (Heitmeyer et al. 1998, Heitmeyer / Anhut 2000) kann auf der Basis unserer Daten nicht einmal ansatzweise belegt werden.

**Tabelle 8: Ergebnisse der Varianzanalysen, türkische Befragte**

Variable	Ausprägung	N	Devianz		G-T	
			Mittelwert	F, sign.	Mittelwert	F, sign.
Haushalts- einkommen (in DM)	- 500	20	0.21	0.4	0.09	0.3
	500-999	77	0.07	(n.s.)	-0.05	(n.s.)
	1000 +	52	-0.03		0.10	
Gebiet	Kalk	91	0.02	1.4	-0.15	3.6
	Kölnberg	110	-0.08	(n.s.)	0.12	(n.s.)
Transfer- einkommen	Ja	61	0.17	3.8	-0.12	1.7
	Nein	137	-0.12	(n.s.)	0.08	(n.s.)
Schulbildung	9 Jahre	157	-0.05	0.9	-0.14	9.3
	10 Jahre	27	0.21	(n.s.)	0.70	(.001)
	13 Jahre	17	0.13		0.21	
Familienstand	Verheiratet	170	-0.04	1.4	-0.06	1.5
	Ledig	21	0.27	(n.s.)	0.48	(n.s.)
	Zusammen- leb.	2	-0.44		0.41	
	Geschieden	4	0.81		-0.08	
	Verwitwet	4	-0.40		-0.13	
Geschlecht	Frauen	50	-0.01	0.0	0.14	1.3
	Männer	151	0.00	(n.s.)	-0.05	(n.s.)
Alter	18-25 Jahre	43	0.02	0.4	0.27	1.8
	26-35 Jahre	70	0.02	(n.s.)	-0.06	(n.s.)
	36-45 Jahre	31	-0.11		0.01	
	46-55 Jahre	35	-0.15		-0.31	
	56-64 Jahre	15	0.18		0.02	
Arbeitet unentgeltlich	Ja	116	0.07	1.3	-0.00	0.0
	Nein	85	-0.09	(n.s.)	0.00	(n.s.)
Arbeitet entgeltlich	Ja	24	-0.06	0.1	0.34	3.2
	Nein	177	0.01	(n.s.)	-0.05	(n.s.)
Zeit in der Nachbarschaft	bis 74%	56	0.18	1.4	0.35	5.2
	75%-89%	43	-0.01	(n.s.)	-0.05	(.01)
	90% +	102	-0.10		-0.17	

#### 4. Fazit

Für die Beschreibung der Integration von Ausländern werden zusätzlich zu der Fähigkeit, sich gut in der Sprache des Gastlandes verständigen zu können und zu der Integration in sozialen Netzwerken auch strukturelle Merkmale wie gleiches Einkommen und identische Bildungsabschlüsse sowie die Übernahme der im Gastland herrschenden Normen verwendet (Esser 1980, Esser 2000: Kap. 6). In vorangegangenen Studien haben wir gezeigt, dass die strukturelle Integration der türkischen Bewohner in den beiden benachteiligten Wohngebieten von Köln noch nicht vollzogen ist und dass auch die soziale

Integration in den beiden untersuchten Gebieten (noch) nicht stattfand; die Anteile der Netzwerkpersonen der jeweils anderen Ethnie sind verschwindend klein (Friedrichs / Blasius 2000, 2001). Im Rahmen der vorliegenden Studie konzentrierten wir uns auf die **identifikative Integration** – die Übernahme von geltenden Normen.

Für die Messung der Normen wurden acht Items konstruiert, die auf einer vierstufigen Skala beantwortet werden sollten. Der zentrale Befund der Studie, der auch in der multivariaten Überprüfung erhalten bleibt, ist, dass die türkische Wohnbevölkerung deutlich „konservativere“ Normen vertritt als die deutsche, diese ethnische Minorität daher dazu beitragen sollte, die beiden benachteiligten Wohngebiete normativ zu stabilisieren. Diese Befunde stehen im Kontrast zu denen von Heitmeyer et al. (1998) und Heitmeyer / Anhut (2000), die insbesondere jungen Ausländern aus islamisch geprägten Ländern eine überdurchschnittlich hohe Affinität zu abweichenden Verhaltensweisen zuschreiben.

Obwohl wir mit den Ergebnissen unserer Studie den türkischen Bewohnern eine überdurchschnittlich starke Adoption von Normen zuschreiben, muss die Frage gestellt werden, ob die identifikative Integration der türkischen Bewohner gelungen ist. Diese Frage kann vermutlich erst dann mit „Ja“ beantwortet werden, wenn sich die deutsche Wohnbevölkerung an das Normenbewusstsein der türkischen angepasst bzw. wenn es eine Angleichung in der Bewertung von abweichenden Verhaltensweisen gegeben hat. Aufgrund der geringen Kontakte zwischen Türken und Deutschen (Friedrichs / Blasius 2000, 2001) haben die türkischen Bewohner aber vermutlich nur einen sehr geringen Einfluss auf ihre deutschen Nachbarn und deren Einstellungen – und umgekehrt dürften die deutschen Bewohner nur einen geringen Einfluss auf die Einstellungen ihrer türkischen Nachbarn haben. Damit muss eine weitere Frage offen bleiben: Von wessen Normen haben wir die ganze Zeit gesprochen und welche Normen unterstellt Heitmeyer?

Die oben gestellte Frage bezieht sich auf die konstruierten abweichenden Verhaltensweisen – kann mit derartigen Fragen die Einstellung zu Normen in **benachteiligten Wohngebieten** gemessen werden? Das Schlagen von Kindern, Sozialhilfebetrug, frühe Schwangerschaften und Trunkenheit in der Öffentlichkeit kennzeichnen nicht nur das Bild, das auf der Basis von wissenschaftlichen Publikationen von benachteiligten Wohngebieten entstanden ist (z.B. Wilson 1987), sondern auch das der Öffentlichkeit und das von Vorurteilen. Diese Normen werden von den herrschenden Klassen gesetzt (Bourdieu 1982), ihre Mitglieder definieren, was richtig und was falsch ist, übertragen dies auf die Gesellschaft, und die Gesellschaft versucht (oder soll versuchen), diese Normen zu adoptieren. Nun ist körperliche Gewalt gegen Kinder keinesfalls zu bagatellisieren, aber wie verhält es sich mit psychischer Gewalt, wenn z.B. eine Mutter mit ihrem Kind eine län-

gere Zeit nicht spricht, weil es etwas getan hat, was die Mutter sanktionieren wollte? Während es sich bei der körperlichen Gewalt gegen das Kind um ein deviantes Verhalten handelt (welches von der Gesellschaft verurteilt wird), scheint die psychische Gewalt legitimiert zu sein – zumindest gibt es keine blauen Flecken, die Sozialwissenschaftler als Merkmale von abweichenden Verhaltensweisen beschreiben (zählen) können. Und was besagt dann der Befund, dass die Türken die „besseren Deutschen“ sind, da sie die Normen der herrschenden Klassen stärker adoptiert haben?

---

### Literatur

- Blasius, Jörg / Friedrichs, Jürgen, 2003: Les compétences pratiques font-elles partie du capital culturel? *Revue Française de Sociologie*, 44-3, S. 549–576
- Bourdieu, Pierre, 1982: *Die feinen Unterschiede*. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Dubet, Francois / Lapeyronnie, Didier, 1994: *Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft*. Stuttgart: Klett
- Eisner, Manuel, 1997: *Das Ende der zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz*. Frankfurt/M.: Campus
- Esser, Hartmut, 1980: *Aspekte der Wanderungssoziologie*. Darmstadt: Luchterhand
- Esser, Hartmut, 2000: *Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 2*. Frankfurt/M. / New York: Campus
- Friedrichs, Jürgen, 1998a: *Ethnic Segregation in Cologne, Germany, 1984–1994*. *Urban Studies*, 35, S. 1745–1763
- Friedrichs, Jürgen, 1998b: *Do poor Neighborhoods Make their Residents Poorer? Context Effects of Poverty Neighborhoods on Residents*. In: Andreß, Hans-Jürgen, (Hrsg.): *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate, S. 77–99
- Friedrichs, Jürgen, 2000: *Ethnische Segregation im Kontext allgemeiner Segregationsprozesse in der Stadt*. In: Harth, Annette / Scheller, Gitta / Tessin, Wulf (Hrsg.): *Stadt und soziale Ungleichheit*. Opladen: Leske + Budrich, S. 174–196
- Friedrichs, Jürgen / Blasius, Jörg, 2000: *Leben in benachteiligten Wohngebieten*. Opladen: Leske + Budrich
- Friedrichs, Jürgen / Blasius, Jörg, 2001: *Sozial-räumliche Integration von Türken in zwei Kölner Wohngebieten*. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 40(I), S. 48–67
- Friedrichs, Jürgen / Blasius, Jörg, 2003: *Social Norms in Poverty Neighborhoods – Testing the Wilson Hypothesis*. *Housing Studies*, 18, S. 807–826
- Froessler, Rolf, 1994: *Stadtviertel in der Krise. Innovative Ansätze zu einer integrierten Quartiersentwicklung in Europa*. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen
- Gifi, Albert, 1990: *Nonlinear Multivariate Analysis*. Chichester: John Wiley

- Glebe, Günther, 1997: Housing and Segregation of Turks in Germany. In: Özückren, Sule / van Kempen, Roland (Hrsg.): *Turks in European Cities: Housing and Urban Segregation*. Utrecht, S. 122-157
- Heiser, Willem J./Meulman, Jacqueline J., 1994: Homogeneity Analysis: Exploring the Distribution of Variables and their Nonlinear Relationships. In: Greenacre, Michael / Blasius, Jörg (Hrsg.): *Correspondence Analysis in the Social Sciences. Recent Developments and Applications*. London: Academic Press, S. 179-209
- Heitmeyer, Wilhelm / Dollase, Rainer / Backes, Otto (Hrsg.), 1998: *Die Krise der Städte*. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Heitmeyer, Wilhelm / Anhut, Reimund (Hrsg.), 2000: *Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen*. München: Juventa
- Herlyn, Ulfert / Lakemann, Ulrich / Lettko, Barbara, 1991: *Armut und Milieu*. Basel: Birkhäuser
- Jargowski, Paul A. / Bane, Mary Jo, 1990: Ghetto Poverty: Basic Questions. In: Lynn, Laurence E /McGeary, Michael G.H (Hrsg.): *Inner-City-Poverty in the United States*. Washington, D.C.: National Academy Press, S. 16-67
- Massey, Douglas, S. / Denton, Nancy A, 1993: *American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge, MA-London: Harvard University Press
- Rhein, Catherine, 1996: Social Segmentation and Spatial Polarization in Greater Paris. In: O'Loughlin, John / Friedrichs, Jürgen (Hrsg.): *Social Polarization in Post-Industrial Societies*. Berlin / New York: de Gruyter, S. 45-70
- Shaw, Clifford R. / McKay, Henry D., 1942: *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago: Chicago University Press
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2002: *Datenreport 2002*. Bonn
- Tobias, Gertrud / Boettner, Johannes (Hrsg.), 1992: *Von der Hand in den Mund. Armut und Armutbewältigung in einer westdeutschen Großstadt*. Essen: Klartext
- Wikström, Olaf H., 1991: *Urban Crime, Criminals, and Victims*. New York: Springer
- Wilson, William J., 1987: *The Truly Disadvantaged*. Chicago: Chicago University Press

---

### **Die Autoren**

Jörg Blasius, geb. 1957, Dipl.-Soz. Von 1986 bis 2001 am Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung der Universität zu Köln, seit 2001 Professor für Soziologie an der Universität Bonn. Arbeitsschwerpunkte: Stadtsoziologie, Lebensstile, Methoden der empirischen Sozialforschung und explorative Datenanalyse.

Dr. Jürgen Friedrichs ist Professor für Soziologie an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln und ist Direktor des Forschungsinstituts für Soziologie; er ist Mitherausgeber der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie.

Sigmar Gude

## **Armutstrukturen und Problemgebiete in ostdeutschen Städten**

### **Das Beispiel Eisenhüttenstadt**

#### **1. Zur Entwicklung von Problemquartieren in ostdeutschen Städten**

Die Diskussion um wachsende städtische Segregation, zunehmende soziale Probleme, Konflikte und Verwahrlosung öffentlicher Räume in bestimmten Stadtteilen wurde zunächst anhand städtischer Quartiere in den großen Städten der alten Bundesrepublik geführt. Inzwischen sind auch die ostdeutschen Städte in die wissenschaftliche Diskussion (Harth u. a. 1998) und die praktischen Programme<sup>1)</sup> einbezogen worden. Mit dem schnellen Anstieg der Arbeitslosigkeit, hoher Mobilität und Umlandwanderung sowie mit der anhaltenden Abwanderung und der Entwicklung des Wohnungsleerstands hat die Diskussion um Segregation und Problemquartiere auch die ostdeutschen Städte und Wohngebiete erreicht.

Als Ursachen für die Entwicklung von Problemquartieren werden ebenso Segregationsprozesse infolge selektiver Wanderung als auch Armutsentwicklungen infolge der zunehmenden Arbeitslosigkeit herangezogen. Die Segregationsthese geht davon aus, dass die zentrale Ursache die selektive Wanderung in diesen Gebieten sei. Die betroffenen Gebiete verlören dadurch ihre Integrationsfähigkeit und würden somit selbst zur Ursache der Benachteiligung (Häußermann / Kapphann 2000). Der andere Erklärungsansatz stellt die Verarmung der ortsansässigen, nicht mobilen Bevölkerung in den Mittelpunkt, wobei die Unterschiede zwischen den Quartieren aufgrund der allgemeinen ökonomischen Entwicklung gering blieben.

In diesem Zusammenhang soll im Folgenden nicht allgemein diskutiert werden, ob sozial selektive Wanderung die wesentliche Ursache für die räumliche Segregation sozialer Gruppen in unseren Städten ist oder nicht. Es steht sicher außer Frage, dass Wanderungen, stark beeinflusst durch den Wohnungs- und Immobilienmarkt aber auch durch



gruppenspezifische Präferenzen und Antipathien, für die Segregation in den Städten der alten Bundesrepublik gesorgt haben. Diese Arbeit konzentriert sich auf die gegenwärtig ablaufenden Prozesse und versucht zu klären, ob die augenblicklich zu beobachtenden sozialen Probleme in Quartieren ostdeutscher Städte durch eine schnelle wanderungsbedingte Verschlechterung der Sozialstruktur verursacht sind, oder ob die Umstrukturierungen auf dem Arbeitsmarkt bzw. die schnelle Zunahme der allgemeinen Arbeitslosigkeit die Verschärfung der sozialen Problematik bewirkt haben. Es soll dies vor allem im Hinblick auf die notwendigen Gegenmaßnahmen im Rahmen der Stadtentwicklungsplanungen geschehen, um zielgerichtet an den Problemen und Ursachen ansetzen zu können, die für die augenblickliche Entwicklung verantwortlich sind.

Gerade wenn diese Themen im Rahmen einer anwendungsorientierten Fragestellung diskutiert werden, stellt sich die Frage nach den aktuellen Ursachen der gegenwärtigen Verarmungserscheinungen in den Stadtteilen besonders scharf. Dabei zielt die Zuspitzung der Fragestellung auf die Praxis: Sollen die Gebiete im Mittelpunkt der Aktionen stehen und speziell Wanderungsprozesse beeinflusst werden, oder soll Armutsbekämpfung auf die von Armut Betroffenen gerichtet werden, ohne den Gebietsbezug in den Vordergrund zu stellen?

Dabei hat es sich gezeigt, dass für Planer, Politiker und die Öffentlichkeit die These der selektiven Wanderung eine besonders große Attraktivität besitzt. Dies möglicherweise deshalb, weil mit der These scheinbar kleinräumig praktikierbare Gegenmaßnahmen angesprochen werden, nämlich die Beeinflussung der Wanderungen durch diverse wohnungspolitische und ordnungspolitische Maßnahmen.<sup>2)</sup> Hier besteht aber die Gefahr, dass unzulässig die Gewichtungen vertauscht werden, man sich einseitig auf die „Problemgebiete“ konzentriert, zentrale soziale Prozesse vernachlässigt und die falschen Vorschläge und Maßnahmen entwickelt. Ich möchte daher anhand der Entwicklung des Wohngebiets WK VI in Eisenhüttenstadt aufzeigen, dass aktuell in den ostdeutschen Städten und Quartieren weniger wanderungsbedingte Veränderungen, sondern stärker gebietsinterne Entwicklungen zu den Problemen führen.

### **1.1. Schnell wachsende Verarmung und langsam zunehmende Segregation im Wohnkomplex VI in Eisenhüttenstadt**

Die Ergebnisse der Analysen der Entwicklungen in ostdeutschen „Problemstadtteilen“ zeigen, dass wanderungsbedingte Veränderungen der Sozialstruktur relativ gering waren, während die Verarmung der in den untersuchten Gebieten ansässigen Bevölkerung weitaus stärker durch die zunehmende Arbeitslosigkeit bewirkt wurde. Im Einzel-

nen soll dies am Beispiel des Wohnkomplexes VI (WK VI) in Eisenhüttenstadt gezeigt werden. Dabei sollen zur Bestimmung der Gebietsentwicklung

- die Sozialstruktur des Gebiets zum Zeitpunkt der Wende 1990 rekonstruiert und mit der heutigen verglichen werden,
- die Auswirkungen von Fern- und Nahwanderung in dieser Phase bestimmt und
- die aktuellen Wanderungs- und Segregationstendenzen analysiert werden.

Darüber hinaus soll in einem weiteren Untersuchungsschritt versucht werden, die Verschlechterung des Zusammenlebens im Gebiet, die Zunahme der sozialen Konflikte sowie die Verwahrlosungsprozesse im öffentlichen Raum und in den Häusern zu erklären, die einheitlich aus diesen Gebieten berichtet werden.

Empirische Grundlagen sind zwei Erhebungen, die im Sommer 2003 bei allen Haushalten in Eisenhüttenstadt sowie im Winter 2003/4 bei Abwanderern aus Eisenhüttenstadt durchgeführt wurden. Die Erhebung bei den Eisenhüttenstädter Haushalten war eine schriftliche Befragung (Gude / Deutz 2004a).<sup>3)</sup> Der Rücklauf von 2.280 Fragebögen lässt eine differenzierte Auswertung auch für kleinere Teilgruppen zu. Die zweite Erhebung war eine telefonische Befragung von Personen, die in den letzten fünf Jahren Eisenhüttenstadt verlassen haben (Gude / Deutz 2004b). Sie hat einen Umfang von 102 auswertbaren Datensätzen und bietet daher eingeschränkte Genauigkeit und Differenzierungsmöglichkeiten.

## **1.2. Die Situation der Stadt Eisenhüttenstadt und des Wohnkomplexes VI**

Eisenhüttenstadt, gegründet Anfang der 50er Jahre als erste sozialistische Stadt der DDR für die Beschäftigten des gleichzeitig aufgebauten Eisen- und Stahlkombinats, hat tiefgreifende Veränderungen insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen Grundlagen der Stadt und daraus folgend hinsichtlich der Sozialstruktur der Wohnbevölkerung erlebt. Dabei entwickelte sich die Stadt bis 1989 kontinuierlich. Die Einwohnerzahl stieg bis 1988 auf über 53.000 Personen an. Seit 1989 wurde ein erheblicher Teil der Industrie-arbeitsplätze abgebaut, und die Stadt verlor über ein Viertel ihrer Bevölkerung. Sie hatte Ende 2002 noch knapp 39.000 Einwohner (Gude / Deiseroth 2003: 4).

### **Bevölkerungsentwicklung**

Ab 1991 ging die Zahl der Geburten rapide zurück und führte zu einem kontinuierlichen Gestorbenenüberschuss. Dennoch entstanden ungefähr 90% des Bevölkerungsrückgangs der Jahre 1989 bis 2001 durch Abwanderung: 38% der Wanderungsverluste zwischen 1994 und 2001 entfielen auf das Umland, 33% auf die alten Länder und 29% auf

die neuen Länder (Gude / Deiseroth 2003: ff.). Allerdings sind die Verluste aus Umlandwanderungen seit 2000 stark rückläufig, während es zu einem starken Anstieg der Fortzüge in die alten Bundesländer kam.

Der Schwerpunkt der Abwanderung lag bei den Jüngeren. Zwischen 1994 und 2001 entfielen jährlich zwischen 72% und 87% der Wanderungsverluste auf die unter 45-Jährigen. Die Spitzenposition nahmen dabei die 18- bis 24-Jährigen ein. Diese Jahrgänge haben sich durch Abwanderung um 28% verringert. Der Wanderungsverlust der 25- bis 44-Jährigen lag bei gut 22% (Gude / Deiseroth 2003: 6).

Interessant ist aber auch das hohe Wanderungsvolumen der 18- bis 24-Jährigen. Die Größenordnung der Abwanderung lag bei über 82%. Gleichzeitig war aber auch die Zuwanderung mit über 54% besonders hoch. Das Wanderungsvolumen der 25- bis 44-Jährigen war nur halb so hoch. Das zeigt, dass Eisenhüttenstadt prinzipiell noch junge Menschen anzieht, sie aber zur Zeit aufgrund der fehlenden Arbeitsplätze nicht halten kann.

Bei den jungen Erwachsenen wandern vorwiegend die jungen Frauen ab. Während das Verhältnis von Männern zu Frauen in diesen Jahrgängen bei ca. 51% zu 49% liegt, steigt der Männeranteil in den Altersgruppen ab 18 in Eisenhüttenstadt schnell an. Bei den 20-Jährigen ist das Verhältnis hier bereits 58% zu 42% zu Ungunsten der Frauen (Gude / Deiseroth 2003: 6).

### **Arbeitsplätze und Arbeitslosigkeit**

Eisenhüttenstadt hat gegenüber 1989 mehr als die Hälfte der Arbeitsplätze verloren. Am stärksten war der Rückgang im industriellen Sektor, obwohl mit EKO (Eisenhüttenkombinat Ost) ein industrieller Kern – auf niedrigem Niveau – gerettet werden konnte (Gude / Deiseroth 2003: 9ff.). Entsprechend stieg die Arbeitslosigkeit. Im März 2003 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Eisenhüttenstadt 25,2% und lag damit deutlich über dem brandenburgischen Durchschnitt. Die Zahl der Arbeitslosen belief sich auf 4.502 Personen. Die Sozialhilfequote erhöhte sich von 2,4% im Jahr 1992 auf ca. 3,2% im Jahr 2002 (Gude / Deiseroth 2003: 12).

### **WK VI**

Der Wohnkomplex VI wurde als vorletzte Stadterweiterung zwischen 1965 und 1978 zunächst in Großblock, dann in Plattenbauweise erstellt. Insgesamt wurden 4.500 Wohnungen gebaut, von denen heute knapp 20% leer stehen.<sup>4)</sup> Die Einwohnerzahl ist von gut 10.000 auf ca. 8.000 abgesunken. Aufgrund städtebaulicher Mängel und wegen so-

zialer Probleme wurde das Gebiet in das brandenburgische Landesprogramm für integrierte Programme in Problemstadtteilen (Zukunft im Stadtteil – ZIS<sup>5</sup>) aufgenommen.

### **1.3. Die gegenwärtige Sozialstruktur im Wohnkomplex VI**

#### **1.3.1. Der WK VI im Vergleich zur Gesamtstadt**

Insgesamt gesehen ist die soziale Situation des WK VI im Vergleich zur gesamtstädtischen Lage (vgl. Tab. 2, Spalte 1 und 2) nur als geringfügig unterdurchschnittlich zu bewerten.<sup>6</sup> Das Äquivalenzeinkommen liegt um 4,1% unter dem gesamtstädtischen, das Berufsbildungsniveau ist mit einem leicht erhöhten Anteil an Personen mit einem Abschluss als Facharbeiter und einem geringeren Anteil mit Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss etwas schwächer. Die Armutsquote entspricht dem städtischen Durchschnitt. Unterdurchschnittlich vertreten sind Haushalte mit einem überdurchschnittlichen Einkommen. Daraus und nicht aus höherer Armut resultiert das leicht unterdurchschnittliche Einkommensniveau.

Die Erwerbsquote ist leicht überdurchschnittlich. Allerdings liegt auch die Arbeitslosigkeit über dem städtischen Durchschnitt. Wegen des geringeren Altenanteils ist auch der Rentneranteil unterdurchschnittlich. Drei Viertel der Bewohner des WK VI haben bereits vor 1990 in dem Stadtteil gewohnt. Davon sind wiederum gut zwei Fünftel in diesem Zeitraum innerhalb des Wohngebiets umgezogen.

Die Einstellungen der Gebietsbewohner zur Stadt und ihrem Wohngebiet sowie zum Eisenhüttenstädter Sozialtypus folgen recht genau den soziostrukturellen Differenzen: Sie sind im WK VI etwas negativer als im gesamtstädtischen Mittel.

#### **1.3.2. Die Struktur der Armut**

Die Faktoren, die üblicherweise in Armutsbevölkerungen gehäuft auftreten, finden sich auch bei den Armen der Stadt und des WK VI überproportional häufig wieder: Zahl der Kinder, große Haushalte, der Haushaltstyp Alleinerziehend, Arbeitslosigkeit und geringes Berufsbildungsniveau. Betrachtet man lediglich die Armutsbevölkerung innerhalb des WK VI, sind die Armutsfaktoren mit einer Ausnahme<sup>7</sup> noch deutlicher ausgeprägt.

**Tabelle 1**

<b>Armutsfaktoren (%)</b>	<b>Eisenhüttenstadt</b>	<b>Eisenhüttenstadt Armuts- bevölkerung</b>	<b>WK VI Armuts- bevölkerung</b>
Anteil der Kinder unter 16	10	18	20
durchschn. Haushaltsgröße	2,19	2,46	2,10
Anteil Alleinerziehende	4	13	20
durchschn. Arbeitslosigkeit	22	60	65
Berufsbildung Facharbeiter	35	52	63

### **1.3.3. Die soziostrukturellen Entwicklungstendenzen seit 1989**

Der geringe soziostrukturelle Unterschied zur Gesamtstadt zum gegenwärtigen Zeitpunkt sagt noch wenig über die Veränderungen seit der Wende aus. Über die soziale Situation in Eisenhüttenstadt 1990 und speziell im WK VI gibt es allerdings kaum Informationen, so dass eine Rekonstruktion aus unserem Untersuchungsmaterial versucht werden muss.

Dabei lassen sich die soziostrukturellen Veränderungen der nicht mobilen Bevölkerung vor allem aus der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ableiten. Es ist allgemein bekannt, dass es 1990 faktisch kaum Arbeitslosigkeit gab. Die danach einsetzende, zunehmende Arbeitslosigkeit hat in jedem Fall erheblich zur Verarmung beigetragen. Arbeitslosenhaushalte<sup>8)</sup> haben heute ein Einkommen, das lediglich 50% des Einkommens der Erwerbstätigenhaushalte beträgt. 46% der Arbeitslosenhaushalte sind arm,<sup>9)</sup> und weitere 44% haben eine prekäre Einkommenslage. Selbst bei den Haushalten, in denen Erwerbstätige und Arbeitslose zusammenleben, sind die Armutsanteile noch doppelt so hoch wie im städtischen Durchschnitt. Die durchschlagende Verschlechterung der sozialen Lage durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit steht also außer Zweifel.

Neben der Arbeitslosigkeit ist auch das Ausmaß der Frühverrentung für die Situation im Gebiet wichtig. Fast ein Drittel aller Personen im erwerbsfähigen Alter<sup>10)</sup> sind Rentner. Davon sind wiederum etwa ein Drittel Frührentner (Gude / Deutz 2004a). Die Auswirkungen liegen aber nicht wie bei den Arbeitslosen in niedrigen Einkommen. Zwar haben die Frührentner eine schlechtere ökonomische Lage als die Rentner allgemein, deren Einkommenslage insgesamt durchschnittlich ist. Die Differenz ist aber nur gering.

Wichtiger sind die psychosozialen Auswirkungen der Frühverrentung. Die Unzufriedenheit der Frührentner macht sich in einer schlechteren Bewertung ihrer Umwelt deut-

lich. Besonders auffällig ist der relativ hohe Anteil derjenigen, die weder Erwartungen in die Stadt haben, noch zu irgendeiner Aktivität bereit wären (Gude / Deutz 2004a: 106ff.).

Um die wanderungsbedingten Veränderungen erfassen zu können, wird die Sozialstruktur Anfang 1990 dadurch rekonstruiert, dass die Haushalte, die seit diesem Zeitpunkt den WK VI verlassen haben, zum heutigen Bestand hinzuaddiert und die Haushalte, die seither in den WK VI gezogen sind, abgezogen werden. Dadurch erhält man die damalige Sozialstruktur, allerdings mit den heutigen demografischen, sozialen und ökonomischen Merkmalen.<sup>11)</sup> Dies ermöglicht aber die Überprüfung, inwieweit soziostrukturelle Veränderungen durch die Wanderungsprozesse bedingt sind.

Die so rekonstruierte Bevölkerung des WK VI zum Zeitpunkt 1990 (vgl. Tab. 2, Spalte 3) unterscheidet sich von der heutigen Struktur. Die Differenzen sind allerdings recht gering. Hätte es seit 1990 keine Wanderungen gegeben, so wäre die jetzige Sozialstruktur nur wenig anders, als sie heute faktisch ist. Berücksichtigt man dabei, dass es sich hierbei um einen Zeitraum von gut zwölf Jahren handelt, in denen eine außergewöhnlich hohe Fluktuation herrschte, so zeigt sich deutlich, dass wanderungsbedingte Veränderungen von Sozialstrukturen nur langsam und in großen Zeiträumen vonstatten gehen. Rapide soziostrukturelle Veränderungen durch sozial selektive Wanderungen kommen nur in wenigen Ausnahmen vor.<sup>12)</sup>

Die relativ stärksten Differenzen sind bei der Bildungsstruktur, beim Ausmaß der Erwerbslosigkeit und bei der finanziellen Lage zu erkennen. Der Anteil der Personen mit niedrigem Berufsbildungsabschluss ist heute größer. Das Einkommensniveau liegt heute um 6% niedriger. 9% statt 7% der Haushalte sind heute arm, und 20% statt 18% haben ein prekäres Einkommen. Die deutlichste Differenz zeigt sich bei der Arbeitslosigkeit. Mit der rekonstruierten Bevölkerung von 1990 hätte das Gebiet heute nur eine Arbeitslosenquote von 19% statt von 25%, wie es heute der Fall ist.

In den Einstellungen zur Stadt und zur Nachbarschaft sind keine signifikanten Unterschiede festzustellen.

#### **1.3.4. Auswirkungen der innerregionalen Wanderungen**

Alle Städte und Wohngebiete in den neuen Bundesländern haben seit 1989 gravierende Veränderungen durchgemacht, die sich auf ihre demografische und soziale Struktur ausgewirkt haben. Dabei sind grundsätzlich zwei Entwicklungen zu unterscheiden. Die eine ist der Prozess der Abwanderungen in wirtschaftsstarke Regionen der Bundesrepublik (Fernwanderungen). Die andere ist der Prozess der innerstädtischen Wanderun-

gen sowie der Abwanderungen ins Umland (innerregionale Wanderungen). Beide Prozesse haben unterschiedliche Ursachen und Auswirkungen und sollen daher getrennt betrachtet werden.

Die innerregionale Wanderung wurde zunächst geprägt durch eine nachholende Anpassung der persönlichen Wohnsituation an die eigenen Wohnwünsche bzw. die eigenen finanziellen Möglichkeiten. Haushalte mit höheren Einkommen verließen die Etagenwohnungen der Nachkriegsbauten in Richtung neu erstellter Mietwohnungen mit höherer Wohnqualität bzw. in Eigenheime.

Diese Nachholphase ebte gegen Ende der neunziger Jahre ab und hat heute einen normalen Umfang erreicht. Das Gros der heutigen Wanderungen stellen innerregionale Umzüge dar, bei denen Haushalte im Wohnungsbestand eine bessere Wohnsituation realisieren. Aufgrund des günstigen Wohnungsmarktes infolge eines erheblichen Wohnungsleerstands ist das Wanderungsvolumen zur Zeit immer noch recht hoch, allerdings geringer als in der ersten Phase.

Zur Analyse der Veränderungen durch die innerregionale Wanderung werden die Abwanderer aus dem WK VI in andere Wohngebiete der Stadt<sup>13)</sup> den Zuwanderern in dieses Wohngebiet und der heutigen Sozialstruktur gegenübergestellt. Dabei beträgt der Anteil der abgewanderten Haushalte an der Zahl der heutigen Haushalte im WK VI ein knappes Drittel, der der Zuwanderer lediglich ein Viertel, da das Wohngebiet heute weniger Einwohner hat.

#### 1. Die Abwanderer in andere Wohngebiete Eisenhüttenstadts (vgl. Tab. 2, Spalte 5):

Diese Gruppe ist etwas jünger als die heutige Bevölkerung des WK VI, hat größere Haushalte, mehr Kinder und mehr Haushalte mit Kindern. Ihre soziale Lage ist deutlich besser. Die Arbeitslosigkeit ist sehr gering, die Erwerbstätigkeit hoch und der Ausbildungsstand überdurchschnittlich. Der Rentneranteil ist gering. Die Einkommenslage gemessen am Äquivalenzeinkommen liegt um knapp 10% über dem Eisenhüttenstädter Mittel und um knapp 15% über dem des WK VI. 25% haben nach dem Auszug Wohneigentum gebildet. Der Anteil der Armen liegt mit 6% unter dem der heutigen Bewohnerschaft des WK VI. Allerdings weist auch diese Differenz nicht auf einen fundamentalen soziostrukturellen Wandel hin. Die Einstellungen zur Stadt und zum „Eisenhüttenstädter Sozialtypus“<sup>14)</sup> unterscheiden sich dagegen nur in wenigen Punkten von denen der heutigen Bewohnerschaft. Die deutlichste Differenz liegt in der geringeren Akzeptanz eines speziellen Eisenhüttenstädter Sozialtypus. Das ehrenamtliche Engagement liegt ebenfalls auf dem Niveau des WK VI.

**Tabelle 2**

<b>Strukturveränderungen im Wohnkomplex VI</b>	Eisenhüttenstadt (n=2280)	WK VI (n=583)	WK VI 1990 (n=584)	WK VI Zuwanderer (n=146)	WK VI Abwanderer in die Stadt (n=174)	Fernwanderer aus WK VI (n=24)
<b>Altersstruktur</b>						
- unter 15 Jahre	10%	8%	8%	12%	12%	10%
- 15 bis u. 45 Jahre	41%	40%	36%	61%	49%	66%
- 45 bis u. 65 Jahre	31%	36%	39%	17%	29%	20%
- 65 und älter	18%	16%	17%	11%	11%	3%
<b>Haushaltsstruktur</b>						
- durchschnittl. Haushaltsgröße	2,19	2,07	2,08	2,29	2,29	2,57
- Einpersonenhaushalte	24%	27%	25%	24%	19%	9%
- Paar ohne Kinder	43%	46%	48%	34%	41%	48%
- Haushalte mit Kindern	23%	20%	20%	35%	32%	39%
<b>Bildungsstruktur</b>						
- Facharbeiter / Lehre	35%	40%	37%	47%	33%	55%
- (Fach-) / Hochschulabschluss	25%	21%	23%	18%	27%	11%
<b>Berufsstruktur</b>						
- Erwerbslosenquote	22%	25%	19%	21%	9%	6%
- Erwerbstätigenhaushalt	53%	54%	58%	67%	73%	87%
- Rentnerhaushalt	36%	32%	32%	18%	19%	13%
<b>Einkommensstruktur</b>						
- Haushaltsnettoeinkommen	1.935 €	1.770 €	1.890 €	1.760 €	2.130 €	2.100 €
- Äquivalenzeinkommen	1.095 €	1.050 €	1.120 €	1.000 €	1.195 €	1.050 €
<b>Wohndauer</b>						
- in Eisenhüttenstadt	34,8 J.	34,0 J.	35,0 J.	31 J.	34,5 J.	
- in EHST aufgewachsen	27%	27%	26%	45%	39%	
<b>Wohnverhältnisse</b>						
- Mieteranteil	86%	98%	91% <sup>19</sup>	99%	75%	88% <sup>20</sup>
- Bruttowarmmietbelastung	24,3%	24,6%	24,9%	26,5%	25,2%	26,6%
<b>Eisenhüttenstadtskala</b>						
- Durchschnittswert	2,78	2,79	2,81	2,91	2,96	2,99
<b>Bewertung städt. Angebote</b>						
- Durchschnittswert	2,60	2,64	2,64	2,75	2,72	2,13
<b>Bild der Stadt</b>						
- Stadt mit schöner Umgebung	59%	56%	57%	57%	60%	63%
- Stahlstadt	36%	35%	35%	42%	40%	58%
- Rentnerstadt	55%	56%	52%	73%	55%	79%
- Stadt ohne Zukunft	58%	58%	53%	75%	56%	46%
<b>Ehrenamtliche Tätigkeit</b>						
- Wahrnehmung Ehrenamt	20%	18%	17%	14%	17%	
- Bereitschaft Ehrenamt	12%	18%	12%	14%	15%	
<b>Perspektive in EHST</b>						
- keine Perspektive	49%	51%	40%	40%	33%	
<b>Umzugsabsicht<sup>21</sup></b>						
- keine Abwanderungsabsicht	71%	66%	70%	56%	68%	



## 2. Die Zuwanderer aus anderen Wohngebieten Eisenhüttenstadts (vgl. Tab. 2, Spalte 4):

Die Zuwanderer im WK VI sind nochmals jünger als die Abwanderer, haben ebenso große Haushalte und einen noch etwas höheren Anteil an Haushalten mit Kindern. Der Stand der beruflichen Bildung ist deutlich niedriger als der der anderen Populationen. Die Arbeitslosenquote entspricht dem städtischen Mittel, ist geringer als sonst im WK VI, aber erheblich höher als die der Abwanderer. Die Einkommenslage liegt etwas unter dem Gebietsmittel (4%) und etwas deutlicher unter dem städtischen Durchschnitt. Allerdings ist dabei zu beachten, dass jüngere Haushalte im Schnitt stets ein etwas geringeres Einkommen als ältere mit größerer Berufserfahrung und -praxis haben. Insoweit ist das leicht unterdurchschnittliche Einkommensniveau kein Indikator für eine nachhaltige soziale Abwärtsentwicklung. Der Anteil der Armen unter den Zuwanderern beträgt 12%. Dies hat bewirkt, dass die Armutsquote im WK VI mit 9% um einen halben Prozentpunkt über der der Stadt liegt. Die Einstellung zur Stadt und ihrer Bevölkerung ist deutlich schlechter als die der übrigen Gruppen. Drei Viertel sehen in Eisenhüttenstadt eine Rentnerstadt und eine Stadt ohne Zukunft. Über 40% gegenüber gut 30% der anderen Gruppen wollen die Stadt verlassen.

Die innerregionale Wanderung seit 1990 hat zu einer Veränderung der Sozialstruktur des WK VI geführt. Allerdings ist das Ausmaß dieser Veränderung trotz des Zeitraums von zwölfjährig Jahren recht begrenzt geblieben.

### **1.3.5. Auswirkungen der Fernwanderungen**

Der Umfang der Fernwanderung seit 1990 ist etwa doppelt so hoch wie der der Umlandwanderung gewesen.<sup>15)</sup> Der Anteil der Fernwanderer aus dem WK VI an allen Fernwanderern aus Eisenhüttenstadt entspricht seinem Anteil an der Stadtbevölkerung von gut einem Fünftel (Gude / Deiseroth 2003). Die Fernwanderer, die aus dem WK VI stammen, sind jung, leben in großen Haushalten häufig mit Kindern, haben einen unterdurchschnittlichen Berufsbildungsstand, eine geringe Arbeitslosigkeit und heute eine – gemessen an dem Einkommensniveau im WK VI – durchschnittliche Einkommenslage (vgl. Tab. 2, Spalte 6). Da die meisten heute ein besseres Einkommen besitzen als in Eisenhüttenstadt und viele in Eisenhüttenstadt keinen Arbeitsplatz hatten, hatte diese Gruppe vor der Abwanderung offensichtlich eine relativ schlechter gestellte soziale Situation.

Daraus ist zu schließen, dass ihre Abwanderung keine Verschlechterung der Sozialstruktur im WK VI verursacht hat. Es ist vielmehr anzunehmen, dass der Anteil der Arbeitslosen im WK VI wie auch in der ganzen Stadt ohne die Abwanderung noch höher

wäre. Da eher einfach qualifizierte Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen aus dem WK VI in weiter entfernte Regionen abgewandert sind, hat auch die Fernwanderung also nicht zu einer Verschlechterung der innergebietlichen Sozialstruktur geführt.

### **1.3.6. Bisherige und zu erwartende Auswirkungen der Wanderungen**

Hinsichtlich der Gebietsentwicklung seit 1990 sind die soziostrukturellen Veränderungen insgesamt moderat geblieben. Dabei waren die Wanderungseffekte gering. Die Entwicklungen in der Gruppe der nicht mobilen Gebietsbevölkerung erwiesen sich als viel wichtiger als die sozialstrukturverändernden Auswirkungen der Wanderung. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit und die hohe Quote der Frühverrentung in der Bestandsbevölkerung haben weit überwiegend zu der relevanten sozialen Abwertung der Gebiete geführt.<sup>16)</sup>

Auch für die nächste Zukunft lassen sich hinsichtlich der Wanderungseffekte ähnliche Entwicklungen voraussagen. Aussagen über zukünftige Wanderungen haben sicher immer etwas Spekulatives. Dennoch kann zusammenfassend eingeschätzt werden, dass die zukünftigen wanderungsbedingten Veränderungen der sozialen Zusammensetzung im WK VI gering sein werden. Die Struktur der abwanderungsbereiten Haushalte bzw. der aktuellen Abwanderer unterscheidet sich nur wenig von der Struktur der Zuwanderer der letzten Jahre. Dies zeigt sich bei der Betrachtung der aktuellen Abwanderungstendenzen. Dazu betrachten wir diejenigen, die innerhalb der Stadt bzw. ins Umland oder weiter weg umziehen möchten, sowie die Fernwanderer der letzten Jahre.<sup>17)</sup>

Die potentiellen Abwanderer in andere Stadtteile oder das Umland haben eine ähnliche Sozialstruktur wie die Abwanderer in die Stadt in der Vergangenheit. Sie sind aber jünger, haben ein überdurchschnittliches Einkommen und eine geringe Arbeitslosigkeit. Auffallend ist, dass sie fast ausschließlich wohnungs- bzw. eigentumsbezogene Gründe für den zukünftigen Umzug anführen, aber nur selten wohnumfeldbezogene.

Potentielle Fernwanderer aus dem WK VI sind ebenfalls jung, ökonomisch aber nur durchschnittlich gestellt. Besonders auffällig ist ihre absolut negative Einstellung zur Stadt und zu ihren Mitbürgern. Als Umzugsgründe werden jedoch weit überwiegend berufliche Gründe angegeben. Die Gruppe der potentiellen Fernwanderer ist allerdings doppelt so groß wie die vorige Gruppe der Umzieher in Eisenhüttenstadt bzw. dem Umland. Die Fernwanderer der letzten Jahre waren, wie oben gezeigt, jung, hatten eine unterdurchschnittliche Berufsbildung und waren ökonomisch unterdurchschnittlich gestellt. Insgesamt werden die Wanderungsprozesse in Zukunft einen leichten selektiven

Effekt haben. Sie werden aber nicht größer sein und nicht schneller ablaufen als in der Vergangenheit.

## **2. Armut und Arbeitslosigkeit als Ursachen für die Zunahme sozialer Konflikte und fehlendes Engagement im Wohngebiet**

Bisher habe ich mich vor allem auf die geringen Effekte der Wanderungsprozesse auf die Sozialstruktur konzentriert. Es stellt sich aber dann umso stärker die Frage, warum in dem Gebiet die Konflikte innerhalb der Bewohnerschaft so stark zunahmen, der Vandalismus wie auch die sichtbare Verwahrlosung des öffentlichen Raums und der Häuser gewachsen ist und schließlich die Bereitschaft, sich um Nachbarn und das Wohngebiet zu kümmern, so stark abgenommen hat. Da wir gesehen haben, dass weder der Anteil der in den WK VI Zugewanderten sehr hoch ist, noch die soziostrukturellen Veränderungen bedeutsam sind, so müssen Veränderungen innerhalb der anwesenden Bevölkerung für die gravierenden Verschlechterungen des Zusammenlebens und des Klimas im Wohngebiet ausschlaggebend sein.

Hinweise zur Erklärung dieser Entwicklung sehen wir in den psychosozialen Folgen der Armut. Unsere Untersuchung zeigt, dass die Bewertung der eigenen Lebensumstände ebenso von der eigenen finanziellen Lage abhängig ist wie die Bewertung der nachbarschaftlichen und städtischen Umwelt sowie letztlich auch die tatsächliche Bereitschaft zum Engagement.

Derartige Erkenntnisse über die Auswirkungen von Armut und Arbeitslosigkeit sind nicht neu. Bereits 1933 haben Jahoda, Lazarsfeld und Zeisel in „Die Arbeitslosen von Marienthal“ die zunehmende Apathie und Lethargie als Folge der langdauernden Arbeitslosigkeit geschildert (Jahoda et al. 1975). Unsere Untersuchung zeigt, wie stark die Einstellung zur Stadt und zur Nachbarschaft, die Bereitschaft zum Engagement und das Bewusstsein einer gemeinsamen städtischen Identität an die ökonomische Lage gekoppelt sind. Je ärmer ein Haushalt, umso geringer sind die positiven Beziehungen zur direkten und weiteren städtischen Umwelt.

### **2.1. Auswirkungen der Armut auf die Einstellung zur städtischen Umwelt und Nachbarschaft**

Zur Überprüfung, wie weit sich die ökonomische Lage direkt auf die Einstellung zur Stadt und zum Wohngebiet auswirkt, haben wir die Haushalte in sechs Einkommensklas-

sen aufgeteilt und beobachtet, wie sich die anderen soziostrukturellen Indikatoren, vor allem aber ihre Einstellungen zur städtischen Umwelt und zu ihren eigenen Zukunftsperspektiven, in Abhängigkeit davon wandeln.

**Tabelle 3**

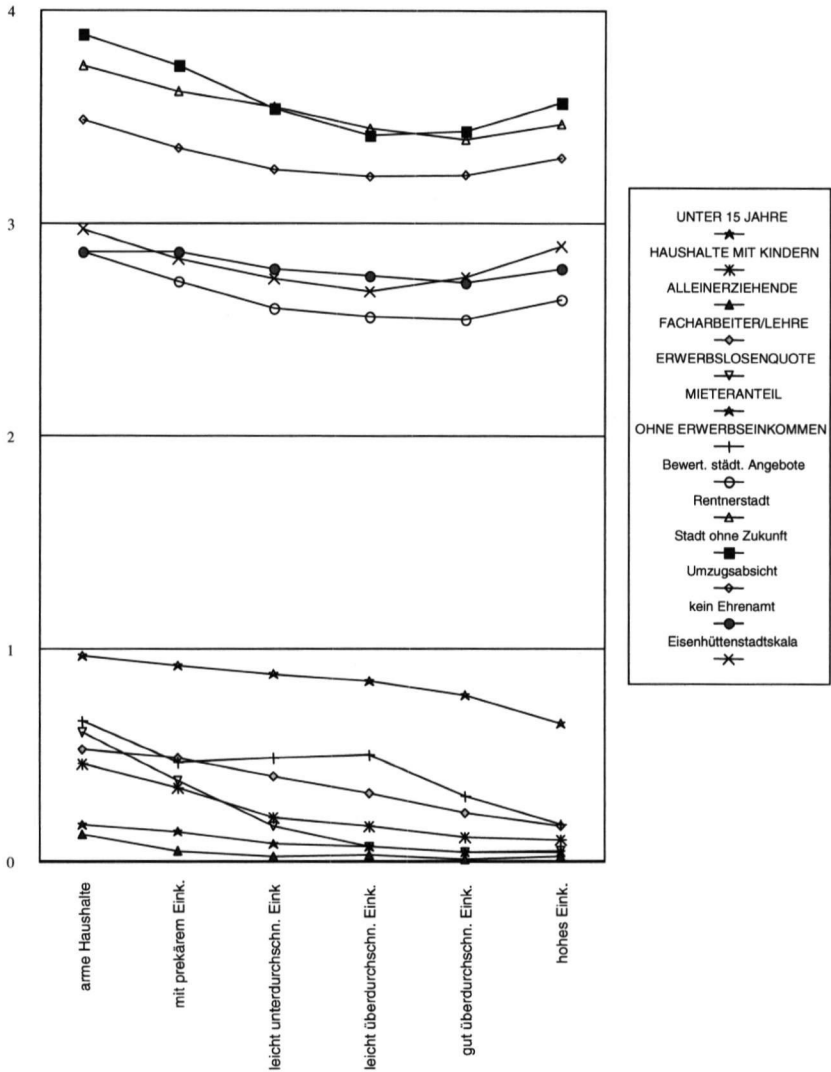
<b>Struktur der Haushalte nach Einkommensgruppen<sup>22</sup></b>	alle Haushalte (n=2.280)	arme Haushalte (n=159)	mit präkarem Einkommen (n=327)	mit leicht unterdurchschn. Einkommen (n=470)	mit leicht überdurchschn. Einkommen (n=471)	mit gut überdurchschn. Einkommen (n=302)	mit hohem Einkommen (n=92)
<b>Altersstruktur</b>							
– unter 15 Jahre	10%	18%	14%	8%	7%	4%	4%
– 15 bis u. 45 Jahre	41%	61%	58%	37%	32%	31%	29%
– 45 bis u. 65 Jahre	31%	18%	20%	30%	30%	42%	57%
– 65 und älter	18%	3%	8%	25%	31%	23%	10%
<b>Haushaltsstruktur</b>							
– durchschnittliche Haushaltsgröße	2,19	2,48	2,34	2,29	2,08	1,92	1,88
– Einpersonenhaushalte	24%	27%	28%	18%	24%	31%	35%
– Paar ohne Kinder	43%	19%	27%	48%	52%	50%	48%
– Haushalte mit Kindern	23%	46%	35%	21%	17%	12%	10%
– Alleinerziehende	3%	13%	5%	2%	3%	1%*	2%*
<b>Bildungsstruktur</b>							
– Facharbeiter / Lehre	36%	53%	49%	40%	32%	23%	17%
– (Fach-) / Hochschulabschluss	25%	9%	15%	17%	26%	40%	56%
<b>Berufsstruktur</b>							
– Erwerbslosenquote	22%	61%	38%	17%	7%	4%	5%
– Erwerbstätigenhaushalt	53%	34%	53%	51%	50%	69%	82%
– Rentnerhaushalt	36%	6%	16%	46%	49%	30%	15%
<b>Einkommensstruktur</b>							
– Haushaltsnettoeinkommen	1.935 €	830 €	1.290 €	1.790 €	2.090 €	2.570 €	3.865 €
– Äquivalenzeinkommen	1.095 €	425 €	690 €	960 €	1.215 €	1.590 €	2.445 €

<b>Struktur der Haushalte nach Einkommensgruppen<sup>22</sup></b>	alle Haushalte (n=2.280)	arme Haushalte (n=159)	mit prekärem Einkommen (n=327)	mit leicht unterdurchschn. Einkommen (n=470)	mit leicht überdurchschn. Einkommen (n=471)	mit gut überdurchschn. Einkommen (n=302)	mit hohem Einkommen (n=92)
<b>Wohnverhältnisse</b>							
– Mieteranteil	86%	97%	92%	88%	85%	78%	65%
– Bruttowarmmietbelastung	24,3%	45,5%	31,8%	23,3%	20,6%	17,6%	12,3%
<b>Gebäudestruktur</b>							
– Haus mit 7 und mehr Wohnungen	77%	89%	83%	79%	78%	70%	55%
<b>Eisenhüttenstadtskala</b>							
– Durchschnittswert	2,78	2,98	2,84	2,74	2,68	2,75	2,90
<b>Bewertung städtischer Angebote</b>							
– Durchschnittswert	2,66	2,87	2,73	2,60	2,56	2,55	2,64
<b>Bild der Stadt</b>							
– Stadt mit schöner Umgebung	59%	39%	53%	62%	66%	74%	68%
– Stahlstadt	36%	41%	40%	40%	34%	34%	33%
– Rentnerstadt	55%	74%	62%	55%	45%	40%	47%
– Stadt ohne Zukunft	58%	89%	74%	54%	42%	44%	57%
<b>Wahrzeichen der Stadt</b>							
– „Stahl“	33%	33%	41%	33%	32%	36%	37%
– Architektur der 50er	37%	32%	27%	38%	36%	31%	33%
<b>Ehrenamtliche Tätigkeit</b>							
– Wahrnehmung Ehrenamt	20%	13%	13%	21%	24%	28%	21%
– Bereitschaft Ehrenamt	12%	23%	14%	9%	11%	11%	15%
<b>Perspektive in Eisenhüttenstadt</b>							
– keine Perspektive	39%	60%	54%	36%	30%	29%	22%
<b>Umzugsabsicht</b>							
– keine Abwanderungsabsicht	71%	51%	64%	74%	78%	77%	69%

Abb. 1: Struktur der Haushalte nach Einkommensgruppen

### Eisenhüttenstadt 2003

TOPOS Stadtforschung



Anhand der sechs Einkommensgruppen lassen sich die Armutsfaktoren unserer Gesellschaft nahezu lehrbuchhaft nachvollziehen (Hanesch et al. 2000). Diese Faktoren sind

- Kinder
- Haushaltsgröße
- Haushaltstyp Alleinerziehend
- Arbeitslosigkeit
- mangelnde Berufsbildung.

Alle diese Faktoren nehmen von den reichen zu den armen Haushalten kontinuierlich zu. Andere Merkmale zeigen eine ebenso enge Korrelation, z.B. Wohnform und Mietbelastung.

Einen wesentlich überraschenderen Verlauf nehmen die Kurven der Einstellungen zur Stadt und zur Bevölkerung. Auch sie zeigen eine enge Anbindung an die Einkommensstruktur, allerdings ist hier der Verlauf nicht linear. Zunächst steigt mit steigendem Einkommen auch die Zustimmung zur Stadt. Bei der einkommensstärksten Gruppe – teilweise auch schon bei der zweitstärksten Einkommensgruppe – sinkt aber der Grad der Zustimmung wieder etwas ab, ohne allerdings das Ausmaß der Ablehnung der armen Haushalte zu erreichen (vgl. Abb. 1).

Die für unsere Fragestellung wichtigste Aussage lässt sich aus den Werten der unteren Einkommensgruppen ableiten. Bei allen Indikatoren zeigt sich deren grundsätzliche Unzufriedenheit mit der physischen, sozialen und ökonomischen Umwelt. Obwohl bei den meisten der weichen Indikatoren kein Zusammenhang mit der sozialen Lage herzustellen ist, werden sie umso negativer beantwortet, je ärmer ein Haushalt ist. Dies bezieht sich aber nicht nur auf Einstellungsindikatoren. Auch das konkrete Handeln leitet sich aus der sozialen Lage ab. Das tatsächliche ehrenamtliche Engagement ist ebenfalls umso geringer, je ärmer der Haushalt ist.

Das Ganze weist nun auf einen für Problemquartiere typischen *circulus vitiosus*: Diese Gebiete benötigen stärkeres Engagement der Bewohner, Empoweringprozesse und Identifikation mit der Nachbarschaft und dem Quartier. Die zunehmende Verarmung führt aber zu Depression und Apathie; die Bereitschaft, sich positiv einzubringen, sinkt, und Konflikte sowie Drogen- und Alkoholkonsum nehmen zu.

Fazit: Das Problem dieser Gebiete sind die kontinuierliche Verschlechterung der sozialen Lage der Gebietsbevölkerung und die soziale und psychische Erosion, die eine solche andauernde Situation für die nachbarschaftliche Integration und die Kooperationsbereitschaft der Bewohner untereinander mit sich bringt.<sup>18)</sup> Die Betonung der Auswirkungen von Wanderungsprozessen, die bei der Analyse und Ursachenforschung in

der Literatur und den Gutachten der letzten Jahre zum Ausdruck kommt, verschiebt dagegen den Fokus auf einen im Vergleich hier irrelevanten und untergeordneten Aspekt. Zugespielt kann man sagen, dass die Probleme, die wir in den vergleichbaren Gebieten der Sozialen Stadt vorfinden, prinzipiell auch dann vorhanden wären, wenn seit 1989 kein einziger Haushalt aus den Gebieten fortgezogen wäre bzw. in sie eingewandert wäre. Es wäre daher notwendig, in Zukunft die soziologische Aufmerksamkeit stärker als in den hier vorgelegten Untersuchungen auf die kommunikativen und interaktiven Prozesse im Stadtraum und in der Nachbarschaft zu konzentrieren.

- 
- 1) So sind ca. 60 Wohngebiete in den neuen Ländern (ohne Berlin) in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen worden.
  - 2) In Berlin wurde in diesem Zusammenhang intensiv über Schutzmaßnahmen gegen Gentrifizierungsprozesse diskutiert, wie sie etwa durch die Anwendung der „Milieuschutzsatzung“ (§ 172 BauGB) ermöglicht werden. Es wurde argumentiert, diese Satzungen verhinderten die Zuwanderung einkommensstarker Haushalte und stärkten so den in den Gebieten vorhandenen Abwärtstrend durch selektive Wanderung.
  - 3) Alle Zahlen, Daten, Grafiken und Tabellen, soweit keine andere Quelle genannt wird, stammen aus dieser Untersuchung.
  - 4) Der Leerstand entspricht damit der gesamtstädtischen Quote
  - 5) Das ZIS-Programm hat eine große Ähnlichkeit zum Programm Soziale Stadt.
  - 6) Die soziostrukturellen Entwicklungen und Vergleiche werden hauptsächlich anhand von 37 Indikatoren in 14 Themenbereichen erfasst. Im Vergleich zu anderen Brandenburger Mittelstädten wie Wittenberge, Rathenow bzw. Luckenwalde ist die soziale Lage in Eisenhüttenstadt als durchschnittlich zu bewerten. Das Einkommen liegt über dem Landesdurchschnitt und über dem der genannten Städte: Die Arbeitslosigkeit ist allerdings leicht höher.
  - 7) Die durchschnittliche Haushaltsgröße ist geringer als im städtischen Mittel. Dies liegt u.a. an dem sehr hohen Anteil an Alleinerziehenden, die weit überwiegend in Zweipersonenhaushalten leben.
  - 8) Haushalte, deren einzige oder überwiegende Einkommensquelle Arbeitslosenunterstützung (ALU oder ALHI) ist.
  - 9) Entsprechend der Armutsdefinition, nach der arm ist, wer weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens zur Verfügung hat (Statistisches Bundesamt 2002: 586)
  - 10) Personen über 15 Jahre.
  - 11) Zur exakten Rekonstruktion der 1990er Bevölkerungsstruktur müssten noch die Abwanderer nach außerhalb hinzugezählt werden. Wir gehen dennoch davon aus, dass dieser Rechen-schritt eine weitgehende Annäherung an die Bevölkerungsstruktur von 1990 bringt, da neben den gutsituierten Abwanderern ins Umland auch viele gering bzw. durchschnittlich Verdie-



nende in weiter entfernt gelegene Regionen umgezogen sind, so dass sich der Einfluss beider Gruppen in etwa aufheben dürfte.

12) Dies zeigt sich auch in unseren Untersuchungen in Berliner Wohnquartieren z.B. im Prenzlauer Berg (Gude / Deutz 2002b) oder in Kreuzberg (Gude / Deutz 2002a).

13) Zur genauen Berechnung des Saldos aus Zuwanderern und Abwanderern gehören noch die Abwanderer ins städtische Umland. Diese Gruppe ist allerdings im Rahmen unserer Erhebung nicht erfasst worden. Aus einer Reihe von Hinweisen in unserer Erhebung, z.B. Auswertung der heutigen Umzugswilligen mit dem Ziel Umland, lässt sich schließen, dass die Umlandwanderer dieser Zeitspanne eine leicht bessere soziale und ökonomische Lage – ein Äquivalenzeinkommen von ca. 1.350 € – als die anderen Abwanderer aus dem WK VI hatten. Ihren Anteil schätzen wir auf ein Zehntel aller Abwanderer. Diese Größenordnung hätte aber nur einen relativ begrenzten Einfluss auf die Sozialstruktur der Abwanderer in den Nahbereich. Das Äquivalenzeinkommen läge bei 1.215 € und die Armutsquote bei 5,5%.

14) Bewertet durch die von TOPOS entwickelte Eisenhüttenstadtskala (zusammengesetzt aus acht Befragungselementen).

15) Im Zeitraum von 1992 bis 2001 sind von 20.000 Abwanderern gut 13.000 Fernwanderer und knapp 7.000 Umlandwanderer gewesen.

16) Innerhalb der wanderungsbedingten Segregation, das zeigt das Material, muss die Gewichtung eindeutig auf die Abwanderung gelegt werden. Die Zuwanderer, denen in der Literatur eine hohe Relevanz zugeschrieben wird, sind dagegen in geringem Umfang an den beschriebenen Veränderungsprozessen beteiligt. Segregation wird also durch die gut situierten Haushalte verstärkt, die aus bestimmten Gebieten abwandern bzw. in bestimmte Gebiete einwandern: Die Abwanderer, nicht die Zuwanderer verändern die Struktur relevant. Das lässt sich gut an der Entwicklung der Arbeitslosigkeit demonstrieren. Dies wurde aber nicht durch die Zuwanderer verursacht. Die haben eine geringere Erwerbslosenquote. Die eigentlichen Ursachen liegen in der zunehmenden Arbeitslosigkeit der zurückgebliebenen Bewohner und danach in der geringen Erwerbslosigkeit der Abwanderer.

17) Aufgrund der relativ geringen Fallzahlen werden die Ergebnisse nicht in Tabellenform, sondern zusammenfassend dargestellt.

18) Dabei stellt sich natürlich die Frage, warum in Eisenhüttenstadt der WK VI als Gebiet mit besonderem Entwicklungsbedarf angesehen wird. Bei einer Ausgangsposition, in der zwischen den Gebieten nur geringe soziostrukturelle Unterschiede existierten, müssten doch auch alle Gebiete ähnlich von den Verarmungsprozessen infolge der Arbeitslosigkeit betroffen sein. Dies ist auch weitgehend der Fall. Die Tatsache, dass dem WK VI in dieser Hinsicht eine größere Aufmerksamkeit entgegengebracht wird, ist nur historisch zu erklären. Die anderen Gebiete sind aufgrund ihrer Bedeutung als städtebauliches Denkmal bereits umstrukturiert worden, oder sie haben einen sehr hohen Anteil alter Menschen und fallen nicht durch manifeste soziale Konflikte auf. Der benachbarte WK VII, der städtebaulich und sozial problematischer ist,

wird im Zuge des Stadtbbaus wohl nach und nach abgerissen werden, so dass die Probleme als temporär betrachtet werden.

19) Der Mieteranteil wird hier zur Information genannt, obwohl er nicht genau zu rekonstruieren ist, da fast alle Eigentümer erst nach dem Auszug Eigentum gebildet haben.

20) Siehe oben.

21) Aus Eisenhüttenstadt.

22) Die Einkommensgruppen wurden aus dem Verhältnis zum durchschnittlichen Äquivalenzeinkommen berechnet. Definition: Arme Haushalte - weniger als 50%; mit prekärem Einkommen - 50% bis unter 75%; leicht unterdurchschnittliches Einkommen - 75% bis unter 100%; leicht überdurchschnittliches Einkommen - 100% bis unter 125%; gut überdurchschnittliches Einkommen - 125% bis unter 175%; hohes Einkommen - ab 175%.

### Literatur

- Gude, Sigmar / Deutz, Lutz, 2002a: Sozialstruktur und Mietentwicklung in den Milieuschutzgebieten von Prenzlauer Berg im Bezirk Pankow von Berlin. Gutachten der TOPOS Stadtforschung im Auftrag des Bezirksamts Pankow von Berlin. Berlin
- Gude, Sigmar / Deutz, Lutz, 2002b: Sozialstruktur und Mietentwicklung im Milieuschutzgebiet Luisenstadt (SO 36). Gutachten der TOPOS Stadtforschung im Auftrag des Bezirksamts Kreuzberg von Berlin. Berlin
- Gude, Sigmar / Deiseroth, Regine, 2003: Stadt- und Quartiersstudie Eisenhüttenstadt - Auswertung vorhandener statistischer Unterlagen - Qualitative und quantitative Untersuchung der Wohn- und Lebensverhältnisse sowie der städtischen Identität als Ausgangspunkt der Szenarienentwicklung im Rahmen des Forschungsprojekts Stadt 2030. Gutachten der TOPOS Stadtforschung im Auftrag der Stadt Eisenhüttenstadt. Berlin
- Gude, Sigmar / Deutz, Lutz, 2004a: Stadt- und Quartiersstudie Eisenhüttenstadt - Haushaltsbefragung - Qualitative und quantitative Untersuchung der Wohn- und Lebensverhältnisse sowie der städtischen Identität als Ausgangspunkt der Szenarienentwicklung im Rahmen des Forschungsprojekts Stadt 2030. Gutachten der TOPOS Stadtforschung im Auftrag der Stadt Eisenhüttenstadt. Berlin
- Gude, Sigmar / Deutz, Lutz, 2004b: Stadt- und Quartiersstudie Eisenhüttenstadt - Befragung der Weggezogenen - Qualitative und quantitative Untersuchung der Wohn- und Lebensverhältnisse sowie der städtischen Identität als Ausgangspunkt der Szenarienentwicklung im Rahmen des Forschungsprojekts Stadt 2030. Gutachten der TOPOS Stadtforschung im Auftrag der Stadt Eisenhüttenstadt. Berlin
- Häußermann, Hartmut / Kapphann, Andreas, 2000: Berlin: von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Opladen: Leske + Budrich

- Hanesch, Walter / Krause, Peter / Bäcker, Gerhard, 2000: Armut und Ungleichheit in Deutschland. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch
  - Harth, Annette / Herlyn, Ulfert / Scheller, Gitta, 1998: Segregation in ostdeutschen Städten. Opladen: Leske + Budrich
  - Jahoda, Marie / Lazarsfeld, Paul F. / Zeisel, Hans, 1975: Die Arbeitslosen von Marienthal. Frankfurt/M.: Suhrkamp
  - Statistisches Bundesamt (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA) 2002: Datenreport 2002. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- 

#### **Der Autor**

Sigmar Gude, Dipl.-Soz., Jahrgang 1944. Studium in Frankfurt a.M. und Berlin, Tätigkeit an Hochschulen in Berlin, Duisburg und Hamburg sowie am Deutschen Institut für Urbanistik. Seit 1984 selbständig (TOPOS Stadtforschung Berlin); seither Gutachten zu Wohn- und Lebensverhältnissen in großstädtischen Quartieren und Mittelstädten, zu Armut und wohnungspolitischen Fragestellungen.

Carsten Keller

## **Dynamiken sozialer Exklusion in Plattenbausiedlungen**

### **Quartierseffekte und Alltagsstrategien**

Die Plattenbausiedlungen in der DDR und im Ostblock standen für den Versuch, den Übergang zu einer Gesellschaft zu vollziehen, in der die standardisierte Massenproduktion den Konsumgütersektor ergreift und durch die Herstellung eines besseren Lebensstandards zur Loyalität der arbeitenden Bevölkerung beiträgt. Konzeption und Realität der Plattenbausiedlungen folgten einem fordistischen Integrationsmodell: Eine breite soziale Schicht, die durch Vollbeschäftigung, einen standardisierten Alltag und die Parzellierung in Kleinfamilien charakterisiert war, sollte an den Früchten des Wohlstands und der Modernität teilhaben. Mit dem Fall der Mauer zerbrach das Integrationsmodell der Siedlungen. Während sich für die einen in dem sich differenzierenden sozialen Milieu eine Aufstiegsbewegung fortsetzte, verwandelten sich für andere die Siedlungen in Abstiegsstationen.

Knapp 15 Jahre nach dem Fall der Mauer sind die randstädtischen Plattenbausiedlungen in Ostdeutschland generell von einem sozialen Abstiegs- und Entmischungsprozess erfasst worden – und das trotz den bis zur Jahrtausendwende verfolgten Bemühungen der Sanierung und Vitalisierung. Allerdings vollzieht sich der Abstiegsprozess je nach Siedlungstyp mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Besonders die betriebsbezogenen Siedlungen, Charakteristikum der Mittelstädte, sind dabei Vorreiter. Auch innerhalb der Siedlungen schlägt sich der Abstieg unterschiedlich nieder: Es kommt zu einer internen Segregation, bei der sich Milieus relativ etablierter Älterer herauskristallisieren, die in den sanierten Beständen leben; ihnen stehen kleinere Inseln von MigrantInnen und Milieus gegenüber, die durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse, Arbeitslosigkeit und Armut charakterisiert sind. Die sozialräumlichen Milieus der Armut und Prekarität überschneiden sich mit den noch unsanierten Beständen, so dass innerhalb der Siedlungen die Sichtbarkeit von Armut zu einer besonderen Dynamik von Abgrenzungen und Stigmatisierungen beiträgt.

Einst Orte der Integration, haben sich die Siedlungen auf diese Weise in Orte der Exklusion verwandelt. Es konzentrieren sich materiell, sozial und symbolisch-kulturell deprivierte BewohnerInnen in Siedlungen, die selber benachteiligende Effekte ausüben: Wie gezeigt werden soll, treffen benachteiligende Effekte vor allem die bereits in materieller Armut lebenden Haushalte. Darüber hinaus sind aber auch Haushalte mit fragilen Nahbeziehungen und mit formellen Alltagsstrategien für Exklusionseffekte des Quartiers anfällig.

Im Folgenden wird zuerst auf die Methode der empirischen Untersuchung (1), anschließend auf den Abstiegs- und internen Segregationsprozess der Siedlungen eingegangen (2). Im dritten Teil werden vier in der Erhebung vorgefundene Typen der Exklusion vorgestellt. Anhand dieser Typen wird der Frage nachgegangen, welchen Einfluss die Lage und die Alltagsstrategien der Haushalte sowie das Quartier auf die soziale Exklusion ausüben (3).

## 1. Fragestellung und Methode der empirischen Untersuchung

Grundlage dieses Artikels ist eine **soziographische** Untersuchung in den Siedlungen zweier Mittelstädte, Eisenach und Wolfen. Die Untersuchung verfolgt zwei Fragestellungen:

1. Wie entwickeln sich die sozialen Milieus der Plattenbausiedlungen seit der Wende und welche Faktoren bestimmen die Entwicklung?
2. Welche Effekte hat der soziale Abstieg der Siedlungen auf die Lebenslage insbesondere ressourcenschwacher Haushalte? Lassen sich exkludierende Quartierseffekte ausmachen?

Eisenach ist eine historisch gewachsene Stadt. Der Anteil an Plattenbau ist mit ca. 30% (1989) durchschnittlich, und seit der Wende ist eine wirtschaftlich positivere Entwicklung zu verzeichnen (Investition Automobilindustrie und Zulieferer). Wolfen stellt eine stark sozialistisch überformte Stadt dar; 75% des Wohnungsbestands wurden nach 1949 in industrieller Bauweise errichtet, und die wirtschaftliche Entwicklung seit der Wende ist als vergleichsweise negativ zu bezeichnen (radikaler Abbau der Sektoren Chemie und Braunkohle). Die städtebaulichen und wirtschaftlichen Kontraste der beiden Städte versprechen Aufschluss über die Bedeutung regionaler **Kontextfaktoren** beim Vergleich der großen randstädtischen Plattenbausiedlungen Eisenach-Nord (3.600 Wohneinheiten) und Wolfen-Nord (13.500 Wohneinheiten) zu geben. Gemeinsam ist bei

den Siedlungen, dass sie, wie in vielen anderen Mittelstädten, vor allem zur Versorgung der ArbeiterInnen der industriellen Großbetriebe gebaut wurden.

**Tabelle 1: Eisenach und Wolfen: Charakteristika zweier industrieller Mittelstädte**

	Industrielle Schwerpunkte	Wirtschaftl. Entwicklung	Einw. 1989	Stadtstruktur	Anteil Plattenbau 1989	Größe untersuchter Gebiete 1989
<b>Eisenach</b>	Automobilindustrie/ Zulieferer	positiv	45.650	historisch	30%	3.600 WE (20%)
<b>Wolfen</b>	Chemie/ Braunkohle	negativ	47.030	sozialistisch	75%	13.500 WE (70%)

Eigene Darstellung nach: SZS 1990; Bodenstein 1993; Stadt Wolfen 1995; SAE 1996; GdW 1999

Befragt wurden in drei Wellen (1997 Eisenach-Nord, 2001 Wolfen-Nord, 2003 Eisenach-Nord) zuerst ExpertInnen insbesondere aus der Wohnungswirtschaft, sozialen Einrichtungen und städtischen Ämtern, dann BewohnerInnen der Siedlungen mit unterschiedlichem materiellen Status (arm-prekär-gesichert). Bei dem Auswahlverfahren handelt es sich um ein theoretisches Sampling<sup>1)</sup>, mit dem Ziel, zwei Drittel arme und prekäre sowie ein Drittel nicht arme unter jeweils 30 Bewohnerhaushalten zu interviewen. Dem Auswahlverfahren lag die Hypothese zugrunde, dass arme Haushalte stärker als nicht arme Haushalte von benachteiligenden Effekten des Quartiers getroffen werden. Die Vorgaben wurden weitgehend realisiert, für Eisenach liegt durch die Erhebung von 1997 ein umfassenderes Sample vor.

**Tabelle 2: Die drei Erhebungswellen und die finanzielle Situation der befragten Haushalte**

Samples	ExpertInnen	Haushalte (Personen)	Arm	Finanziell prekär	Finanziell gesichert
<b>EN 97</b>	22	30 (33)	7	12	11
<b>EN 03</b>	26	22 (30)	12	6	4
<b>WN 01</b>	29	29 (54)	11	9	8
<b>Gesamt</b>	77	81 (117)	30	27	23

Die finanzielle Situation wurde für die Haushalte nach den Gewichten der neuen BSHG-Skala berechnet. Referenz sind gesamtdeutsche Einkommen, so dass für 1997 das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen bei 1020 Euro, für 2001 und 2003 jeweils bei 1100 Euro eingestuft wurde, da für 2003 noch keine Einkommensstatistik vorliegt. 2001 und 2003 sind auch Vermögen resp. Schulden abgefragt worden, die ebenfalls berücksichtigt werden. Fast ausschließlich ergeben sich verstärkende Effekte: Haushalte in Armut geben Schulden, finanziell gesicherte dagegen Vermögen an.

Arm:

bis zu 50%,

Finanziell prekär:

über 50 und bis zu 75%,

Finanziell gesichert:

mehr als 75% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens.

EN 97 =

Eisenach-Nord 1997,

EN 03 =

Eisenach-Nord 2003,

WN 01 =

Wolfen-Nord 2001.

Die Interviews wurden entlang von Leitfäden geführt, wobei die durchschnittlich 90-minütigen Bewohnerinterviews folgende Themenblöcke enthielten:

- Sichtweisen auf und Nutzung der Siedlung
- Wohnkarriere
- Lebenslage und Alltagsstrategien
- Zukunftseinschätzungen
- Demographie

Die Kontakte zu den BewohnerInnen wurden erstens über die ExpertInnen, zweitens über Information und Kontaktierung in den Häusern und drittens über Weitervermittlung durch BewohnerInnen hergestellt. Als am wichtigsten erwies sich der Zugang über die ExpertInnen (Wohnungswirtschaft und soziale Einrichtungen). Es wurde auf einen breit gestreuten Zugang zum Feld der BewohnerInnen geachtet (so wenig BewohnerInnen wie möglich über dieselbe Einrichtung resp. dasselbe Netzwerk).

Darüber hinaus wurden systematische Begehungen und teilnehmende Beobachtungen in Verbindung mit mehrwöchigem Wohnen in den Siedlungen sowie eine Photodokumentation durchgeführt. Sämtliche Erhebungen sind in Zusammenarbeit mit dem Kollegen Olaf Groh-Samberg (Münster) realisiert worden. Die Auswertungen erfolgten auf Basis von qualitativen (Protokollierung, Transkription, Inhaltsanalyse, Kodierung, Sequenzanalysen, Gruppendiskussion einzelner Interviews) und quantitativen Verfahren (Kodierung, Häufigkeiten, Kreuztabellen, Cluster). Neben Dokumenten und Statistiken zu den beiden Untersuchungsgebieten wurden Sozialstudien zu anderen Plattenbausiedlungen Ostdeutschlands gesammelt, um deren Entwicklung vergleichen zu können. Schließlich sind Gespräche mit ExpertInnen aus Forschungs- und Stadtplanungsinstitutionen geführt worden, die Begleitstudien zu Plattenbausiedlungen durchführen (Stadtbüro Hunger, Institut für Stadtplanung und Sozialforschung Weeber + Partner, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Deutsches Institut für Urbanistik, Empirica).

## **2. Sozialer Abstieg und interne Segregation der Plattenbausiedlungen**

Die Plattenbausiedlungen in Mittelstädten sind Vorreiter eines sozialen Abstiegs, der zu einem generellen Trend in den randstädtischen Plattenbausiedlungen Ostdeutschlands geworden ist. Der Abstieg schlägt sich innerhalb der Siedlungen unterschiedlich

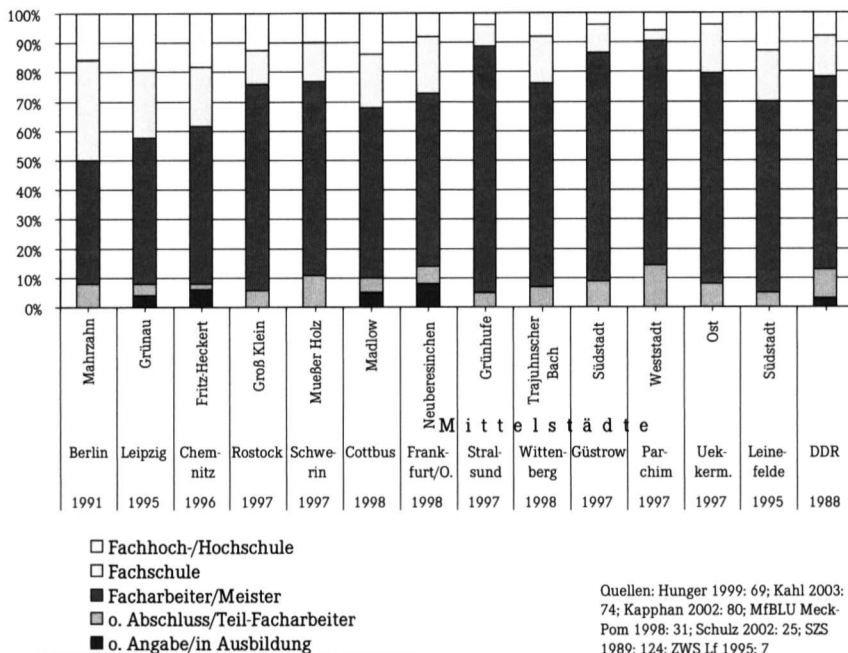
nieder: Es kommt zu einer internen Segregation, zu einer Verinselung sozialräumlicher Milieus, wie am Beispiel der beiden Untersuchungsgebiete gezeigt wird. Gegenüber dem Milieu der etablierten Älteren kristallisieren sich Inseln von MigrantInnen und Milieus heraus, in denen Prekarität, Arbeitslosigkeit und Armut dominieren. Mit der Verknüpfung von Status und sichtbarer Wohnqualität in den sozialräumlichen Milieus kündigt sich eine Qualität sozialer Ungleichheit an, deren Überwindung eine Errungenschaft des 20. Jahrhunderts war.

Ebenso wie die Großstädte bildeten in der DDR die Mittelstädte Wachstumspole. Während allerdings die Großstädte nicht nur als wirtschaftliche Zentren, sondern auch als Bezirks- und Verwaltungsstädte an Bedeutung gewannen, wurden die Mittelstädte vor allem als Produktionsstandorte ausgebaut.<sup>2)</sup> Mit der Ansiedelung oder dem Ausbau der Industrie verband sich ein betriebsbezogener Wohnungsbau, so dass ein bedeutendes Erbe der Mittelstädte in einem hohen Anteil an Plattenbausiedlungen besteht: Ein Drittel (34%) der Wohnungen in Plattenbausiedlungen mit mindestens 2.500 Wohneinheiten befindet sich in Städten mit 20.000 bis unter 100.000 EinwohnerInnen (vgl. BMBau 1991: 17). Entsprechend war der Anteil an – qualifizierten und „respektablen“ – ArbeiterInnen in den mittelstädtischen Siedlungen besonders hoch, wiewohl in den randstädtischen Plattenbausiedlungen zu DDR-Zeiten ohnehin ein Milieu an FacharbeiterInnen und einfachen Angestellten dominierte (vgl. Diagramm I). Eine ausgesprochene soziale Mischung der Bevölkerungsschichten scheint es nur in einigen Großstädten gegeben zu haben, doch selbst hier lag der Anteil an Höherqualifizierten im städtischen Durchschnitt.<sup>3)</sup> Die Privilegierten konzentrierten sich in der DDR nicht im randstädtischen, sondern im innerstädtischen Neubau sowie in kleineren Mehr- und Einfamilienhäusern (vgl. Werner 1981; Hinrichs 1992).

Für den Abstiegs- und Entmischungsprozess der Siedlungen nach der Wende lassen sich drei Hauptursachen nennen: die besonders ArbeiterInnen treffende strukturelle Arbeitslosigkeit, die nachholende Suburbanisierung und eine Belegungspolitik von Teilen der Siedlungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus. Diese drei Faktoren sind weitgehend unabhängig von regionalen Besonderheiten wirksam geworden, und sie begründen den generellen Abstiegstrend, der durch die unmittelbar nach der Wende einsetzende Deindustrialisierung zuerst die mittelstädtischen und betriebsbezogenen Siedlungen erfasste. Bei den markt- und administrativ gesteuerten Umzugsprozessen wandern ressourcenstärkere Familien und Haushalte ab, während einkommens- und statusschwache Haushalte zuziehen.



**Diagramm I: Berufsabschlüsse in Plattenbausiedlungen ausgewählter Groß-, Mittel- und Kleinstädte in Prozent**



Die im Diagramm dargestellten Anteile der Berufsabschlüsse der BewohnerInnen beziehen sich auf unterschiedliche Zeitpunkte nach der Wende, was ihre Vergleichbarkeit geringfügig einschränkt, da sich der soziale Entmischungprozess bereits unterschiedlich bemerkbar macht. Allerdings setzt die soziale Entmischung aller Erfahrung nach erst Mitte der 90er Jahre ein, und die für verschiedene Siedlungen vorliegenden Prozessdaten zeigen, dass sich, auch bei gravierenden sozialen Abstürzen, die Qualifikationsstruktur nur sehr allmählich verändert. Für die Kleinstadt Leinefelde hat die Wiederholungsstudie für 2001 beispielsweise nur eine Zunahme von 2% an Arbeiterqualifikationen ergeben (WuP 2002: 15; für Leipzig vgl. Kahl 2003: 74).

Bezogen auf das Qualifikationsniveau nehmen in den Siedlungen genau die Qualifikationsgruppen ab, die oberhalb des Meisterabschlusses liegen und schon vor der Wende die Minderheit ausmachten, wie eine Studie zu sechs Siedlungen in Mecklenburg-Vorpommern zeigt (vgl. Tabelle 3). Damit vollzieht sich eine **Homogenisierung** von Arbeitermilieus. Im Gegensatz zu vor der Wende handelt es sich allerdings nicht mehr um ein vollbeschäftigtes Milieu, da reguläre Beschäftigungsverhältnisse in die Minderheit geraten. Im Zuge der sozialen Entmischung nehmen sowohl Haushalte mit Transfereinkommen als auch erwerbstätige Haushalte mit Niedrigeinkommen zu. Darüber hinaus besteht eine Hauptgruppe der Verbleibenden aus älteren BewohnerInnen, die bereits in (Früh-)Rente gegangen sind (u.a. MfBLU 1998; Hunger 1999; Winkler 2002).

**Tabelle 3: Berufsabschluss Ein- und Ausziehender in sechs Siedlungen Mecklenburg-Vorpommerns (%), Juni-September 1997**

	Ausziehende	Einziehende	Bestand
in Ausbildung	6,5	8,0	7,7
ohne Abschluss / Teilfacharbeit.	0,6	16,1	8,2
Facharbeiter / Geselle	36,4	51,7	64,2
Meister / Techniker	4,5	8,0	4,3
Fachschule / Berufsfachschule	24,0	6,9	9,5
Fachhochschule	11,7	1,1	1,5
Hochschule / Universität	16,2	8,0	4,6
<b>Gesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Quelle: MfBLU 1998: 110

### **Verinselung sozialräumlicher Milieus**

Der Abstieg schlägt sich innerhalb der Siedlungen unterschiedlich nieder, und es kommt zu einer internen Segregation sozialräumlicher Milieus. Den größten Raum nimmt das Milieu der *etablierten Älteren* ein, unter denen sich viele RentnerInnen, aber auch erwerbstätige Haushalte befinden, und die in den am aufwendigsten sanierten Blöcken wohnen. Daneben haben sich kleinere Inseln von **MigrantInnen**, meist AussiedlerInnen, gebildet, die eher in den einfach sanierten Beständen leben. Schließlich ist ein wachsendes Milieu der **Armut und Prekarität** entstanden, das sich in den teil- und un-sanierten Bereichen konzentriert. Die drei sich in den Siedlungen bildenden Milieus sind auch durch unterschiedliche Leerstands- und Fluktuationsniveaus charakterisiert: In dem Milieu der Armut gibt es neben den höchsten Leerstands- zugleich die höchsten Fluktuationsquoten, während diese bei den etablierten Älteren am geringsten sind.<sup>4)</sup> Bemerkenswert ist die Verknüpfung zwischen Status und sichtbarer Wohnqualität. Mit dieser Verknüpfung, besonders der von Armut und Desinvestition, kündigt sich eine Qualität sozialer Ungleichheit an, deren Überwindung eine Errungenschaft des 20. Jahrhunderts war. Benachteiligungen im Wohnbereich wurden hier durch sozial orientierte Stadterneuerung und sozialen Wohnungs- und Plattenbau immer weniger sichtbar und verschoben sich zunehmend auf Merkmale der Wohnlage und des -umfelds.<sup>5)</sup> Die drei sozialräumlichen Milieus der etablierten Älteren, MigrantInnen und Armen konturieren sich in den Siedlungen bereits erstaunlich scharf, wie im Folgenden an Wolfen- und Eisenach-Nord deutlich wird.

**Tabelle 4: Interne Segregation in Wolfen-Nord nach Wohnkomplexen (WK), 2002**

	I.WK	II.WK	III.WK	IV.WK 1	IV.WK 2	IV.WK 3	IV.WK 4	Siedlung
Wohneinheiten (absolut)	1.921	1.524	3.417	1.276	673	1.412	2.757	12.990
Altersdurchschnitt (Jahre)	55,5	47,9	44,6	37,9	44,6	34,3	37,8	44,4
Leerstand (%)	13,0	21,0	30,0	60,0	66,0	56,0	50,0	39,0
Arbeitslosendichte (%)	29,7	23,3	27,8	31,5	34,4	29,0	28,3	28,3
HLU-Dichte (%)	1,4	2,9	6,7	15,3	17,6	11,7	11,4	7,7

Quellen: Stadt Wolfen 2003a: 10 und 19; Stadt Wolfen 2003b: 11-24; eigene Berechnungen

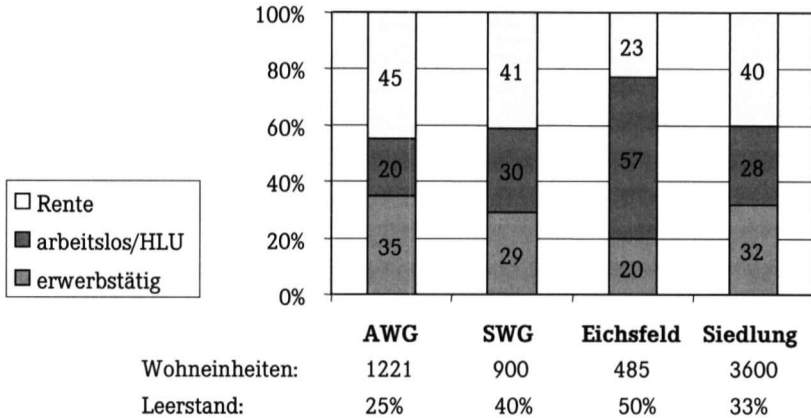
Bei der Arbeitslosigkeit werden Arbeitslosendichten (Erwerbslose im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung) angegeben. Könnte man die sich in den älteren Wohnkomplexen konzentrierenden FrührentnerInnen aus der erwerbsfähigen Bevölkerung herausfiltern, wäre der Anstieg der Arbeitslosendichte vom ersten zum vierten Wohnkomplex signifikanter. HLU = Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe).

In Wolfen-Nord folgt die interne Segregation vor allem dem Bebauungsalter, was wie in anderen großen Siedlungen vor allem mit dem einflussreichen Erbe der Altersverteilung zusammenhängt. Die in den zuerst gebauten Wohnkomplexen alt gewordenen BewohnerInnen wurden auch dadurch gehalten, dass hier zuerst und am umfangreichsten saniert wurde. Im vierten Wohnkomplex, wo die Abwanderung wegen der größeren Mobilität der jüngeren Bewohnerschaft am größten ist, ist die Sanierungswelle fast nicht angekommen. Nur der vierte Bauabschnitt des vierten Wohnkomplexes ist im Rahmen der EXPO Ende der 90er Jahre aufgewertet worden. Genau hier haben die kommunalen Akteure auch die aus der ehemaligen Sowjetunion einwandernden AussiedlerInnen konzentriert, während zuvor bereits in den ersten beiden Bauabschnitten des vierten Komplexes belegungsgebundene Wohnungen konzentriert wurden (Stadt Wolfen 1996: 2.12). Der im Jahr 2000 begonnene Abriss setzt in dem ersten Abschnitt des vierten Wohnkomplexes ein.

In Eisenach-Nord verläuft die interne Segregation stärker zwischen unterschiedlichen Wohnungseigentümern. Von den mittlerweile sechs Eigentümern sind drei im Diagramm II abgebildet: die Allgemeine Wohnungsgenossenschaft (AWG), die Städtische Wohnungsgesellschaft (SWG) und der private Eigentümer Eichsfeld. Während Eichsfeld seine komplett unsanierten Blöcke durch die offensive Werbung mit geringen Mieten und in Zusammenarbeit mit dem Sozialamt belegt, um auf diese Weise den Leerstand von 60% (2001) sogar wieder senken zu können, stehen die Genossenschaftsbestände auf der anderen Seite des Extrems: Aufwendig saniert, dominiert in ihnen ein Milieu älterer, relativ etablierter FacharbeiterInnen. Die MigrantInnen konzentrieren sich in Eisenach in den Beständen der SWG und der nicht dargestellten Treuhand-Liegenschaft-Gesellschaft, wo sie sich noch einmal auf bestimmte Häuser konzentrieren.<sup>6)</sup>

**Diagramm II: Verinselte Sozialstruktur in Eisenach-Nord**

Anteil RentnerInnen, Arbeitslose/HLU, Erwerbstätige bei drei Wohnungseigentümern 2003, (%)



Quellen: Dokumente AWG, Eichsfeld, Stadt Eisenach, SWG, Expertenaussagen, alle 2003

Bis auf den Bestand der SWG, für den das Wohnungsunternehmen eine Auszählung vorgenommen hat, basieren die sozialstrukturellen Angaben auf einer Kombination von Dokumenten (zu Altersstruktur, Erwerbsstruktur, Anteil MietschuldnerInnen u.a.), Expertenaussagen und Erfahrungen vor Ort, die sich zu fundierten Schätzungen zusammenfügen.

Die Segregation innerhalb der Siedlungen wird nicht zuletzt durch Abgrenzungsprozesse zwischen den BewohnerInnen angetrieben.<sup>7)</sup> Die Abgrenzungen, die sich in internen Umzugsprozessen, der symbolisch-kulturellen Aneignung der Siedlung und Stigmatisierungen artikulieren, sind zugleich ein wesentliches Element der Konfliktodynamiken, die sich in den Milieus der Armut und Prekarität konzentrieren. Während in den Milieus der etablierten Älteren das Zusammenleben funktioniert und die BewohnerInnen im Kern nur mit der kulturell-symbolischen Abwertung der Siedlung konfrontiert sind, mit der sie auf Grundlage ihrer Ressourcen vergleichsweise gut umgehen können, kommt es in den materiell, sozial und symbolisch am stärksten abgewerteten Bereichen der Siedlung zu teilweise starken Konflikten. Denn erstens reproduzieren sich hier die symbolischen Abgrenzungen zwischen den benachteiligten Gruppen: Während die etablierten Älteren den schlechten Ruf auf die sichtbar heruntergekommenen Teile der Siedlung weiterschieben können, werden in den Milieus der Armut die Grenzziehungen zu den „Asozialen“ und Irrespektablen intern weitergereicht. Ein Zitat aus dem Interview mit einer Alleinerziehenden kann das verdeutlichen:

*Man wird gegenseitig kaputt gemacht. Belästigt wird man von bestimmten Leuten. Wenn meine Kinder belästigt werden, da werd ich immer ein bisschen böse. Denn in*

*acht Jahren hab ich viel gelernt, wie man jemanden zusammenschlägt. Da sollen sie besser meine Kinder in Ruhe lassen, denn meine Kinder sind mein Heiligtum.*

Berichten sie von Handgreiflichkeiten?

*Ja, dass sie beschimpft werden. Deine Mutter ist ne Assi.*

In der Schule?

*Ne, von den Alkoholikern, nur weil ich alleine bin, offiziell.*

Das heißt, die kennen sie?

*Natürlich. Ja, deine Mutter ist eine Assi, die sich alle möglichen Lütten anschafft, damit sie nicht arbeiten gehen braucht, sie kriegt eben dann Kindergeld. (...) Sollen sie doch. Ich weiß was Besseres. Ich brauch den Stoff nicht, den die brauchen. Ich kann auch ohne Alkohol glücklich sein.*

Die symbolischen Abgrenzungen verbinden sich zweitens mit handfesten Konflikten des Zusammenlebens. In den Häusern mit hohem Leerstand gibt es teilweise einen hohen Vandalismus, leerstehende Wohnungen werden immer wieder aufgebrochen, und Obdachlose und Unbekannte übernachten in den Wohnungen. Vandalismus und Gewalt richten sich auch gegen die BewohnerInnen, indem beispielsweise in der Nacht Türen eingetreten und gegenseitige Drohungen ausgesprochen werden oder es zu gewaltvollen Auseinandersetzungen kommt. Rücksichtslosigkeit gegenüber den anderen MieterInnen folgt hier aus der Konzentration von Haushalten, deren Kompetenz zur Alltagsorganisation angesichts sozialer Probleme eingeschränkt ist. Andererseits wollen sich Haushalte, die in diesen von den kommunalen Akteuren tendenziell aufgegebenen Beständen leben, mit Gewalt Ordnung und Respekt verschaffen.

### **3. Soziale Exklusion: Haushaltsmerkmale und Quartiersmerkmale**

Anhand von vier vorgefundenen Typen der Exklusion (3.1) soll der Frage nachgegangen werden, welche Merkmale bei den Haushalten und welche Merkmale auf Seiten der Quartiere zur sozialen Exklusion beitragen. Die zentrale These lautet, dass die Quartiere vor allem für materiell deprivierte und abgestiegene BewohnerInnen, die in den benachteiligten sozialräumlichen Milieus leben, negative Effekte haben. Zweitens stellen auch die sozialen Nahbeziehungen und die Alltagsstrategien der Haushalte ein Kriterium dar, wie stark negative Quartierseffekte wirksam werden oder Ressourcen des Quartiers genutzt werden können. (3.2)

### 3.1 Typen der Exklusion

Die Typologie bündelt zentrale Ergebnisse zu der Frage, welche Formen sozialer Benachteiligung in den Quartieren existieren. Bei den vier Typen handelt es sich um ausgeprägte Formen sozialer Benachteiligung, weshalb nicht alle der armen und prekären Haushalte in die Typologie eingehen. Die Lebenslage der Typen ist durch eine Deprivation in mehreren Bereichen (multiple Deprivation) geprägt. Darüber hinaus befinden sie sich in einem biographischen Verlauf, oder sie sind von einer Exklusionsdynamik erfasst, die die Deprivationen verstärkt. Soziale Exklusion ist bei den Typen als Zustand und Prozess, als Struktur und Dynamik gleichermaßen wirksam.<sup>8)</sup>

Theoretische Basis der Typologie ist der Lebenslagenansatz der Armutforschung. Im Unterschied zum Ressourcenansatz werden mit dem Lebenslagenansatz Benachteiligungen in mehreren Dimensionen untersucht, und bei Unterschreitung eines gesellschaftlichen Mindeststandards in einer Dimension wird von Deprivation gesprochen (vgl. Hauser / Neumann 1992; Hübinger 1996). Bei Benachteiligungen in mehreren Bereichen liegt bei einem Haushalt eine multiple Deprivation vor. Der Lebenslagenansatz lässt sich direkt mit dem Konzept der sozialen Exklusion verbinden, wie es in der französischen Armutforschung der 80er Jahre entwickelt wurde. Soziale Exklusion als Zustand wird hier als eine multidimensionale Benachteiligung gefasst. Das Konzept der Exklusion hat die Typologie auch insofern inspiriert, als neben der Mehrdimensionalität von Benachteiligung auch Dynamiken und biographische Verläufe (*trajectoires*) betrachtet werden (vgl. Paugam 1996: 12-15; Häußermann / Kronauer / Siebel 2004).<sup>9)</sup> Der Begriff des sozialen Alters schließlich ist der Biographieforschung entlehnt (vgl. Kohli / Szydlik 2000).

**Tabelle 5: Hauptmerkmale der vier Typen sozialer Exklusion**

Typ / Exklusionsdynamik	Soziales Alter	Lebenslage		
		materiell	sozial	kulturell
1 Hängen-Bleiben	Junge Erwachsene	Armut	Homogenität	Unzufriedenheit, geringes Selbstbewusstsein
2 Adaption an pauperisierten Lebensstil	Erwachsene	(strenge) Armut	Homogenität	Konflikte, Diskriminierung
3 Isolation und Entfremdung	Ältere	Prekarität	Isolation	Unzufriedenheit, Entfremdung
4 Erzwungene Mobilität	kein Alterstyp	Armut	eher Homogenität	Konflikte, Diskriminierung

21 der 81 Haushalte gehen in die Typologie mit folgender Verteilung ein (ein Haushalt erscheint sowohl unter Typ 2 wie 4): Typ 1: 4 Haushalte, Typ 2: 8 Haushalte, Typ 3: 6 Haushalte, Typ 4: 4 Haushalte.

Die vier Typen werden nach der bei ihnen wirksamen Exklusionsdynamik benannt, die jeweils in bestimmter Weise an ihre Lebenslage anknüpft und in ihre Biographie interveniert. Die ersten drei Typen sind explizit Alterstypen, sie befinden sich in unterschiedlichen Stationen ihrer Biographie. Auch beim vierten Typ *Erzwungene Mobilität* interveniert die Exklusionsdynamik in bestimmter Weise in die Biographie bzw. „soziale Laufbahn“, nur dass hier das Alter kein engeres Kriterium darstellt.

### **Multiple Deprivation der Lebenslage**

Den Typen ist gemeinsam, dass sie in mehreren Dimensionen den Anschluss an ein Mindestmaß gesellschaftlicher Integration verloren haben. Die jeweilige Verschränkung von Benachteiligungen auf materieller, sozialer und kultureller Ebene umschreibt den jeweiligen Zustand der Exklusion. Fast alle Typen befinden sich in **materieller** Armut, nur beim Typ *Isolation und Entfremdung* werden prekäre materielle Positionen eingenommen. Die haushaltsbezogenen Ursachen für die materielle Deprivation bestehen meist im Herausfallen aus einer regulären Erwerbsarbeit und in geringen Qualifikationen. Neben der materiellen Armut liegen **soziale** Deprivationen vor, wobei die Erhebung den Befund unterstreicht, dass eine zentrale Dimension von Exklusion in sozialer Isolation besteht. Soziale Isolation bedeutet dabei nicht immer Vereinsamung wie beim Typ *Isolation und Entfremdung*, sondern darüber hinaus auch die Homogenisierung sozialer Beziehungen (vgl. Kronauer 2002: 168). So homogenisieren sich bei den im Quartier hängen bleibenden jungen Erwachsenen die Netzwerke ebenso wie beim Typ *Adaption an pauperisierten Lebensstil*.

Neben den materiellen und sozialen liegen bei den Haushalten noch weitere Deprivationen vor. Sie bestehen insbesondere in regelmäßig erfahrenen Konflikten oder Diskriminierungen oder einer ausgeprägten subjektiven Unzufriedenheit gegenüber der eigenen Lage. Bei diesen Deprivationen soll von einer **symbolisch-kulturellen** Form der Exklusion oder **kulturellen** Deprivation gesprochen werden. Allgemein drücken sich in den kulturellen Deprivationen negative Anerkennungsbilanzen aus. Bei den Typen verschränken sich negative Anerkennungsbilanzen von außen, die in Form von Stigmatisierungen oder Diskriminierungen erfahren werden, mit einer subjektiv empfundenen Nicht-Anerkennung, die aus dem wahrgenommenen Widerspruch zwischen eigenen Ansprüchen und der Lebenslage resultiert.

### **Exklusionsdynamik und soziales Alter**

Beschrieben werden nun die Prozesse der Exklusion, die bei den ersten drei Typen in Zusammenhang mit ihrem sozialen Alter zu betrachten sind.

## 1. Hängen-Bleiben

Die vier jungen Erwachsenen (21 bis 31 Jahre) befinden sich in der Statuspassage des Übergangs in eine reguläre Erwerbsarbeit, der Gründung eines eigenen Haushalts und der Option einer festen Partnerschaft. Durch ihre Involvierung in ein solidarisch-alternatives Cliquenleben stellen sie andere Lebensziele zurück und vernachlässigen die formalen Anforderungen von Qualifizierung und Berufsintegration. Daraus speist sich die Dynamik ihrer Exklusion. Während sich die Cliquen irgendwann auflösen, bleiben sie als VerliererInnen in den Siedlungen mit schlechten Zukunftsperspektiven zurück.

**Auszug aus einem Interview** mit einem 31-Jährigen ohne Berufsabschluss, der zwischen Arbeitslosigkeit und prekären Jobs pendelt und zusammen mit seiner pensionierten Mutter in strenger Armut lebt:

*Großartig Kneipen geh' ich schon gar nicht mehr, weil's das nicht mehr bringt. Geldlich nicht, es ist zwar nicht mehr soviel wie früher, aber es macht überhaupt keinen Spaß. Freitags hängen wir wieder hier, und dann richtig schön die Sau rausgelassen. Ist auch ne feste Institution geworden.*

In den Kneipen mit den Leuten verstehst du dich nicht mehr?

*Na schon, ich bin früher, ich war fast früher in der Woche vier, fünf Mal in der Kneipe, aber das bringt's nicht mehr. Da war ich nun absolut arbeitslos, da hab ich überhaupt keinen Bock gehabt, irgendwie zu arbeiten. (...)*

Warum hast du deine „Drangphase“, warum hast du die beendet...

*...Immer Strafen bezahlen, Abfindungen sind drauf gegangen etc., ist irgendwann zu teuer geworden. (...) Na ja, das hat mich dann irgendwann selber so angekotzt, jedes Wochenende, aus der Diskothek raus, hieß es, wir gehen noch auf'n Geburtstag. Ne Leute, ich mach mich heim, und dann bin ich immer heim gegangen. Man wird ja auch älter. Ich bin ja auch nicht mehr der Jüngste. Ich mein, gut, dreißig ist noch kein Alter, aber trotzdem.*

## 2. Adaption an pauperisierten Lebensstil

Die Personen der acht Haushalte (20 bis 57 Jahre) des zweiten Typs haben die Statuspassage zum Erwachsensein überschritten. Meist liegen längere Phasen der Erwerbsarbeit als einfache oder qualifizierte ArbeiterInnen hinter ihnen. Mittlerweile sind sie mehrere Jahre ohne reguläre Beschäftigung und haben teilweise die Bemühungen auf Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt aufgegeben. Hier besteht die Exklusionsdynamik darin, dass sie sich an ein Leben in Armut anpassen. Sie entwickeln enge Netzwerke mit ebenfalls deprivierten NachbarInnen, und ihre Lebensweise wird strukturiert von diesen Netzwerken: gegenseitige Hilfen, gemeinsam den Tag in der Siedlung erleben,



„Quasseln“, Trinken. Die Netzwerke erweisen sich als brüchig und konfliktreich, gerade weil sie in die Privatsphäre dringen.

**Auszug aus einem Interview** mit dem Mann eines ungleichen Pärchens, er ist 47, sie 20 Jahre alt. Er hat eine irreguläre Erwerbsbiographie, sie versucht gegenwärtig, ihren Hauptschulabschluss nachzuholen. Beide beziehen Sozialhilfe und leben in strenger Armut:

Du kennst auch viele Leute hier, hast du gesagt?

*Etliche. (...) Mit denen ich mich so unterhalte, oder mal ein Bier zusammen trinken gehe, oder. (...) Wir helfen uns gegenseitig. Zum Beispiel in der eins wohnt, ne Freundin kann man nicht sagen, ne Bekannte, die hat zwei Kinder, die hat jetzt das dritte gekriegt. Und da soll ich heut auch nüber kommen. Gestern war ich drei Stunden mit den Kindern unten, und mit dem Hund. Weil die auch n Hund hat, war ich auch hinterm Haus, und haben gespielt. Also in der Beziehung kann sie sich auf mich verlassen. Nur heut hab ich gesagt, bleib ich mal ein bisschen drüben, heut will ich mal Ordnung machen hier.*

Du hast gesagt, ihr helft euch hier gegenseitig aus?

*Ja, die Leute, die wir kennen, sagen wir mal so. Das geht über Finanzielles, das geht über Essen.*

### 3. Isolation und Entfremdung

Die älteren Personen (53 bis 75 Jahre) dieser sechs Haushalte sind bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschieden und beziehen (Früh-) Rente. Nur einer der Haushalte ist ein Paarhaushalt, die übrigen bestehen aus Alleinstehenden, die schon lange ohne Partner oder verwitwet sind. Durch ihre lange Wohndauer und prekäre finanzielle Situation an das Quartier und die Wohnung gebunden, entfremden sie sich gegenüber ihrer Nachbarschaft und dem mit ihr verbundenen Alltagsleben. Sie werden in Rückzug und Isolation gedrängt.

**Auszug aus einem Interview** mit einer einfachen Arbeiterin in finanziell prekärer Rente. Sie lebt seit 22 Jahren in dem Haus, wo sie als eine der letzten angestammten BewohnerInnen verblieben ist:

*Ich bin ganz ehrlich, wo ich eingezogen bin, hab ich gedacht, das ist meine letzte Wohnung. Ich bin 72 Jahre. Und ich möchte hier eigentlich, weil ich herrlich wohn (zeigt zum Fenster mit Blick auf einen Kindergarten). Hinten hab ich den Block. Die Kinder stören mich nicht, dieses Umfeld stört mich, dieser Dreck und dann, ich*

*mein, es ist nicht schön. Dann hier die Ruhestörung nachts, oben von denen, ja. Ja, die Tür, ham sie geguckt, die ist eingetreten. Da ist die Frau oben, ist sie hochgegangen, hat gesagt, sie möchte Nachtruhe haben, ham sie n Hund gehetzt, da musste sie schnell noch nei. Und alles solches, und alles nachts, es war ja nachts, ging ja die halbe Nacht. Um vier hier gehen die runter mit Hunde, also das ist hier eben nicht schön. (...) Ich wollt die Polizei anrufen, ich bin ganz ehrlich, hier, ich reg mich auf, ich zitter dann am ganzen Körper, ich kann das nicht mehr. Ich will mit Behörden, ich war noch nie vor Gericht, oder im Betrieb irgendwelche, so was kenn ich nicht, ich kenn so was nicht.*

#### 4. Erzwangene Mobilität

Im Unterschied zu den ersten drei Typen handelt es sich hier nicht um einen altersspezifischen Typ, auch wenn die vier im Sample vertretenen Haushalte bzw. Haushaltsvorstände eher mittleren Alters sind (30–57 Jahre). Entscheidend bei Betrachtung ihrer Exklusionsverläufe ist die Wohnkarriere. Der Zuzug in die Siedlung ist für sie damit verbunden, die Lebenslage neu organisieren und Kräfte für eine Verbesserung ihrer Situation sammeln zu wollen. Die Exklusionsdynamik besteht darin, dass sie sich relativ kurz nach ihrem Zuzug gleich wieder für einen Wegzug entscheiden müssen, da die Wohnverhältnisse untragbar erscheinen oder das Gebäude bautechnisch zu räumen ist (Abriss).

**Auszug aus einem Interview** mit einer kinderreichen Frau, die vor drei Monaten aus einer anderen Stadt wegen der dort untragbaren Wohnverhältnisse zugezogen ist. Gegenwärtig beantragt sie wieder Sozialhilfe und lebt, nach Wechseln zwischen prekären Jobs und Sozialhilfe, in strenger Armut:

*Und da, wo ich erst gewohnt hab, da war's auch nicht mehr zum Aushalten, weil ich da mit Idioten zusammen gewohnt hab. (...) Also das war der schlimmste Auszug, der schlimmste Umzug, den ich überhaupt erlebt hab. War schlimm. Also so n Katastrophenumzug hab ich noch nie gemacht.*

Ach so, also wegen dem Typen dann auch dort?

*Hm. Ja ich hab viele Unkosten dadurch gehabt. Ich hab n Auto gemietet mit n Arbeitskollegen, der hat noch n Auto angefahren, hat n Unfall gemacht. War Pech. (...)*

*Ich wollt erst tapezieren (in der neuen Wohnung), aber ich hab mir das dann überlegt, seit dem ich den ganzen Stress, den wir oben drüber hab. Man nachts nicht schlafen kann.*

### **3.2 Lage-, Praxis- und Quartierseffekte**

Die bei den vier Typen beschriebenen Exklusionsdynamiken verschränken sich jeweils auf bestimmte Weise mit dem Wohnquartier, das einen zentralen lebensweltlichen Bezugspunkt der Haushalte bildet. Die abschließend zu diskutierende Frage ist, ob und inwiefern das Quartier eine Ursache bei diesen Dynamiken darstellt. Genauer wird gefragt, welche Eigenschaften sich auf Seiten der Haushalte identifizieren lassen, die zu ihrer sozialen Exklusion beitragen, und welche auf Seiten des Quartiers. Denn auch wenn haushaltsbezogene Eigenschaften – Effekte der sozialen Lage und der Alltagspraxis – und Quartierseigenschaften in der sozialen Realität interferieren, sind sie analytisch zu trennen, um erstens die Interferenzeffekte und zweitens ihr jeweiliges Gewicht bei der sozialen Exklusion zu bestimmen.

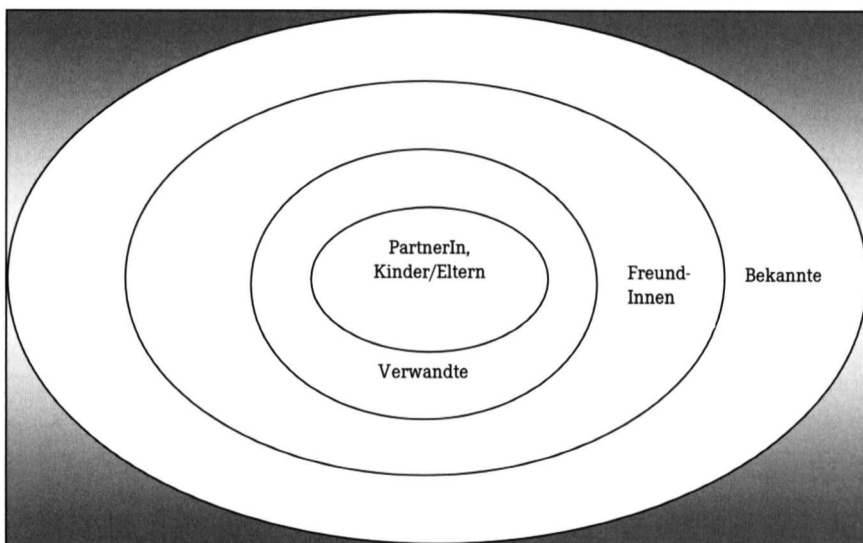
Zuerst wird erläutert, dass die sozialen Nahbeziehungen der Haushalte eine Rolle dabei spielen, in eine Exklusionsdynamik zu geraten: Haushalte mit fehlenden oder instabilen engen Bezugskreisen, prinzipiell partnerlose Haushalte, werden von negativen Wirkungen nachbarschaftlicher Netzwerke eher getroffen als Haushalte mit stabilen Nahbeziehungen. Zweitens wird ausgeführt, dass sich soziale Akteure mit formellen von solchen mit improvisierenden Alltagsstrategien unterscheiden lassen. Dabei erweisen sich die Haushalte mit Kompetenz zur Improvisation als bessere NetzwerkstrategInnen und NutzerInnen von Ressourcen auch des Quartiers. Für die Alltagsstrategien sind wiederum die biographischen Verläufe der Haushalte einflussreich. Nach Betrachtung dieser haushaltsbezogenen Eigenschaften werden schließlich vier Effekte der Quartiere herausgestellt, die benachteiligend wirken und die prinzipiell abgestiegene und statusschwache Haushalte am stärksten treffen.

#### ***Nachbarschaftsorientierung und engster Bezugskreis***

Insgesamt fällt die Orientierung an Nachbarschaften als soziale Kontakte umso stärker aus, je fragiler oder schwächer im Haushalt der engste Bezugskreis ist: die Beziehung zur PartnerIn und zu den Kindern oder Eltern (vgl. Abbildung 1). Nachbarschaftliche Verkehrskreise erfüllen also eine kompensierende Funktion. So ist bei den alleinstehenden Älteren (16 im Sample) die Kontaktorientierung an der Nachbarschaft deutlich stärker ausgeprägt als bei den (22) älteren Paarhaushalten.<sup>10)</sup> Viele von den alleinstehenden Älteren haben Freundschaften zu ihresgleichen in der Siedlung geschlossen, und die Nachbarschaften stellen eine zentrale Bezugsgröße, eine Art Familie, dar. Entsprechend trifft ein Wegzug von FreundInnen und Bekannten aus der Siedlung, ebenso wie ein radikaler Wandel der unmittelbaren Nachbarschaft, die alleinstehenden Älteren in sensibler Weise. Dass die Haushalte, die in Isolation und Entfremdung geraten, allerdings nicht wie andere mit einem Wegzug reagieren, und sei es auch nur in einen besseren Teil der

Siedlung, scheint auch damit zusammenzuhängen, dass es ihnen insgesamt an engen sozialen Beziehungen mangelt. Auch die Beziehung zu den Kindern, die für die Älteren durchweg zum wichtigsten Bezugskreis zählen, ist bei ihnen fragil.

**Abbildung I: Schema von Bezugskreisen**



Quelle: Eigene Darstellung

Bei den jungen Erwachsenen, die durch ihre Einbindung in Cliques andere Lebensziele zurückstellen und mit ungünstigen Perspektiven in den Siedlungen zurückbleiben, erweisen sich ebenfalls die Cliques als eine Art Familienersatz. Dabei stammen die hängen bleibenden jungen Erwachsenen bis auf eine Person aus Trennungs-Haushalten. Selbst bei der kleinen Fallzahl scheint dies kein Zufall zu sein, da auch unter den anderen achtzehn interviewten Jugendlichen und jungen Erwachsenen der Cliquesbezug und die Bedeutung von Freundschaft besonders stark ausgeprägt sind, wenn die Eltern eine Trennungsgeschichte aufweisen. Verallgemeinern lässt sich gleichwohl nur, dass die Cliquesorientierung besonders stark ist, wenn Unterstützung und Zuwendung aus dem Elternhaus gering sind, was bei Haushalten mit Trennungsgeschichte eher der Fall zu sein scheint.

Der Befund, dass die Orientierung an der Nachbarschaft umso stärker ausfällt, je fragiler der engste Bezugskreis ist, trifft auch für den Typ *Adaption an pauperisierten Lebensstil* zu. Diese Armen, die enge Netzwerke zu anderen BewohnerInnen entwickelt haben, leben in atypischen Haushaltsformen, oder anders formuliert, stabile Paarhaushalte sind hierunter nicht vertreten. Es handelt sich um alleinstehende Männer oder alleiner-

ziehende Frauen, vertreten sind aber auch Haushaltstypen wie ein Mann mit bereits erwachsenem und erwerbstätigem Sohn und ein altersungleiches Paar, das seit wenigen Jahren zusammen lebt.

Die dreißig armen Haushalte im Sample haben zwar generell eine deutlich höhere Nachbarschaftsorientierung als ihre materiell gesicherten NachbarInnen. Die Studie bestätigt den bekannten Befund, dass materiell deprivierte und statusschwache Haushalte insgesamt weniger Kontaktpersonen, aber auch weniger Bezugskreise (2 bis 3) im Verhältnis zu den materiell gesicherten (3 bis 4) aufweisen und dass Nachbarschaftskontakte für sie eine wichtigere Rolle spielen (vgl. Friedrichs 1995; Friedrichs / Blasius 2000). Auch die Qualität der Nachbarschaftskontakte unterscheidet sich deutlich von denen der materiell gesicherten Haushalte: Neben Informationen und emotionaler Unterstützung sind, im Gegensatz zu den materiell gesicherten, bei fast allen armen Haushalten mit den Nachbarschaftskontakten gegenseitige Hilfen in Form von Gütern, Diensten und meist auch kleineren finanziellen Beträgen verbunden. Jedoch gibt es auch zwischen armen Haushalten Netzwerke mit unterschiedlicher Qualität, und bei den ersten beiden Typen verbinden sich mit den Netzwerken Exklusionsdynamiken. Bei beiden Typen strukturieren die Netzwerke die Lebensweise derart, dass andere Handlungsziele vernachlässigt werden. Der Befund einer stärkeren Nachbarschaftsorientierung bei fragilem oder fehlendem engstem Bezugskreis verweist mithin nicht bloß auf die Quantität, sondern auch auf eine Qualität in der Nachbarschaftsorientierung, die allerdings in diesem Rahmen nicht weiter erläutert werden kann.

### ***Alltagsstrategie und biographische Verläufe***

Einige der armen Haushalte nutzen die nachbarschaftlichen Netzwerke besser als Ressource und können sich den durch Austausch von Gütern und Diensten auferlegten Verpflichtungen und Zwängen eher entziehen. Andere verlieren in diesen Austauschverhältnissen oder tendieren dazu, sich vor Nachbarschaftskontakten zurückzuziehen. Erstere lassen sich als ImprovisiererInnen, letztere als formelle NutzerInnen bezeichnen. Dabei ist charakteristisch, dass die formellen NutzerInnen einen sozialen Abstieg im Anschluss an eine stetige Erwerbskarriere hinter sich haben. Demgegenüber weisen die ImprovisiererInnen entweder irreguläre Erwerbskarrieren auf, bei denen sie verschiedene Qualifikationen erwarben und immer wieder mit Phasen des Wandels und Krisen konfrontiert waren, oder sie haben schon lange Armutskarrieren hinter sich. Die ImprovisiererInnen sind quasi geübt darin, staatliche Leistungen mit verschiedenen Jobs und aktiver Netzwerkarbeit zu verbinden, während die Akteure mit formellen Strategien vor allem staatliche Leistungen und institutionelle Angebote als legitime Mittel ansehen, finanziell auszukommen oder sich wieder in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren.<sup>11)</sup>

Die Alltagsstrategie der Improvisation lässt sich als eine Überlebenskunst mit knappen, teilweise extrem geringen Ressourcen charakterisieren. Die ImprovisiererInnen legen eine hohe Sensibilität für die Nutzen und Nachteile von Kontakten an den Tag; eine instrumentelle Perspektive auf soziale Beziehungen scheint für sie selbstverständlich. Vor Fehlinvestitionen oder einer Ausnutzung durch andere sind sie so eher gefeit als die Akteure mit formellen Strategien, die mit einem unbedingteren Verständnis von Freundschaft ihre sozialen Kontakte knüpfen oder pflegen.

### **Quartierseffekte**

Analytisch lassen sich Effekte, die im Wesentlichen darin bestehen, das Leben in Armut und Prekarität unerträglicher zu machen, von den Auswirkungen des Quartiers unterscheiden, die Deprivationen vertiefen, verlängern oder hervorbringen. Erstere bestehen beispielsweise in den gegenseitigen Stigmatisierungen und Konflikten des Zusammenlebens oder darin, in einer Wohnung eines baulich vernachlässigten Blocks zu wohnen, in der es durch die Fensterscheiben zieht, Heizung und Warmwasser schlecht funktionieren und die gemeinschaftlichen Güter kaum mehr in Stand gehalten werden.

Abschließend sollen vier Mechanismen der Exklusion skizziert werden, die zu dem zweiten Typ von Quartierseffekten gehören: Einschränkung der Planungsfähigkeit, Konformitätsprinzip, institutionelle Diskriminierung und Ressourcenverlust.

- Eine **Einschränkung der Planungsfähigkeit** ergibt sich bei unvorhergesehenen emotionalen und materiellen Belastungen, welche die Lebensplanung beeinträchtigen und Planungsressourcen absorbieren. Besonders deutlich ist das beim Typ *Erzwungene Mobilität*. Da arme Haushalte angesichts ihrer Einkommenssituation eher kurzfristig ihren Alltag planen (vgl. Andreß 1999; Boettner / Tobias 1992), führen kräftezehrende Ereignisse (erneuter Umzug, Konflikte mit Nachbarn, hohe Nebenkostenrechnung) schnell zu einer Überforderung der Planungskompetenz. Ein Extrembeispiel sind die Mietschuldner, die schließlich ihre Wohnung vor einer Zwangsäumung in einem desaströsen Zustand verlassen.
- Das **Konformitätsprinzip**<sup>12)</sup> beschreibt einen Milieueffekt in den Quartieren: Es bildet sich eine Gruppe, die sich gegenseitig austauscht und unterstützt, zusammen in den Tag lebt und dabei eine Alltagspraxis entwickelt, die jedoch mit den formalen Anforderungen der Integration – Qualifizierung und Beruf – kollidiert (Typ 1 und 2). Für die Integration in die Gruppe ist einerseits ausschlaggebend, dass bei den Einzelnen bestimmte Dispositionen vorliegen und Anziehungskräfte – wie die von der Gruppe ausgehende Solidarität und die mit ihr verbundenen Unterstützungseleistungen – wirksam sind. Andererseits kommen bei der Integration

Zwänge zur Geltung, die sich besonders an den Tausch von Gütern und Diensten knüpfen und einen hohen Zeitaufwand für die Gruppe sowie Verhaltensanpassungen fordern.

- Formen **institutioneller Diskriminierung** entstehen: Durch die abgestufte, klassifizierende Zuweisungspraxis seitens der städtischen Ämter und Wohnungsgesellschaften und die Konzentration von Infrastruktur für benachteiligte Schichten (Regel- und Sonderschule, karitative Einrichtungen) sowie Einrichtungen für Alte und Behinderte wird die Adresse zu einem Stempel der Benachteiligung. Diese Praktiken ziehen weitere institutionelle Benachteiligungen nach sich: Vernachlässigung der Ärmsten durch die Wohnungseigentümer (keine Sanierung und Reparaturen), Abwälzung von Kosten (durch die Heizungs- und Strombetriebe), Kategorisierungen für Maßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt (durch das Sozialamt), Nachteile bei der Lehrstellenvergabe (durch die Betriebe).
- Schließlich äußern sich die beschriebenen, aber auch weitere Quartiereffekte in einem **Verlust an Ressourcen**. Materielle Ressourcen werden etwa durch hohe Wohnnebenkosten, die insbesondere in den unsanierten und von hohem Leerstand geprägten Gebäuden anfallen, reduziert. Soziale Ressourcen schrumpfen durch die Verkleinerung und Homogenisierung von Netzwerken (deutlich beim dritten Typ). Kulturelle Ressourcen schließlich verkleinern sich durch Dequalifizierung, kulturelle Monotonie und rechtliche Deprivationen.

Die negativen Quartiereffekte sind generell vor allem in den benachteiligten sozial-räumlichen Milieus auszumachen. Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind dabei jedoch insofern auszunehmen, als sie mit den Cliquenstrukturen unabhängig von ihrer genauen Wohnlage in Berührung kommen. Die Quartiereffekte treffen besonders statusschwache und abgestiegene BewohnerInnen, die sich in jenen Bereichen der Siedlung, zu denen auch die Inseln der MigrantInnen zählen, konzentrieren. Unter den Lagemerkmalen der Haushalte, die sie besonders anfällig für negative Quartiereffekte machen, sind neben dem Status, der sich in der materiellen Deprivation ausdrückt, wie gezeigt auch die sozialen Nahbeziehungen ein wichtiges Kriterium.<sup>13)</sup> Schließlich werden die Quartiereffekte durch Alltagsstrategien abgemildert oder verschärft.

Einige Konsequenzen für Praxis und Politik liegen damit auf der Hand. Auf Seiten der Quartiere und Kommunen können drei Merkmale herausgestellt werden, die, wie auch der Vergleich der beiden Siedlungen ergibt, benachteiligende Effekte verstärken oder abschwächen:

1. die **Konfliktintensität** in den benachteiligten Milieus, die mit der Schärfe der in-

ternen Segregation, dem Ausmaß an administrierter Konzentration armer Haushalte und der baulichen Vernachlässigung der Gebäude steigt,

2. das **Ausmaß der Konzentration von Armut**, das, besonders unter den BewohnerInnen mit fragilen Nahbeziehungen, eine Netzwerkbildung befördert, in der zwar einerseits Solidarität und gegenseitige Unterstützung praktiziert werden, die andererseits aber zu einer Befestigung und Verschärfung von Deprivationen beiträgt,
3. die **Art der kommunalen Interventionen** (durch Stadt und Wohnungseigentümer), die durch ihre Politik der Belegung, der Sanierung, des Abrisses und der Infrastruktur umso mehr zu einer institutionellen Diskriminierung der BewohnerInnen beitragen: Je stärker sie sich von der Annahme leiten lassen, dass die bedürftigen Haushalte in den Siedlungen gut aufgehoben sind, weil sie dort auch eine ihnen entsprechende Infrastruktur, Wohnqualität und Preisniveaus vorfinden, desto eher tragen sie zur Vertiefung von Exklusionsverläufen bei.

---

1) Vgl. zum theoretischen Sampling Strauss (1998) und Flick (1996).

2) Von den 14 Bezirksstädten der DDR waren nur drei Städte - Frankfurt/Oder, Neubrandenburg und Suhl - keine Großstädte. Zugleich gab es nur drei Großstädte neben Ostberlin, die nicht Bezirksstädte waren, nämlich Jena, Dessau und Zwickau. Eine auf Großstädte konzentrierte Regionalpolitik war also bereits mit der Wahl der Bezirksstädte verbunden (vgl. SZS 1990: 7-12).

3) Vergleiche z.B. für Berlin Kapphan (2002: 79-80), für Magdeburg Harth / Herlyn / Scheller (1998: 88), für Cottbus Hunger (1999: 69), für Halle Empirica (2002: 12-13).

4) Auch der Vergleich zwischen Siedlungen zeigt eine Korrelation zwischen sozialer Deprivation und Leerständen: Die Arbeitslosigkeit liegt, wie die Kommunalbefragung zu 142 Plattenbausiedlungen 1998 ergeben hat, in Siedlungen mit höheren Leerständen ebenfalls höher (vgl. BMBau 1999: 140).

5) Vergleiche dazu verschiedene Beiträge in dem Band von Harth / Scheller / Tessin (2000), besonders die von A. von Saldern (2000) und Häußermann / Siebel (2000).

6) Während der Ausländeranteil mit 1,7% in Wolfen-Nord im städtischen Durchschnitt liegt und auch in Eisenach-Nord nicht weit über dem Mittel von 2% liegen dürfte (Stadt Wolfen 2003a: 11; Stadt Eisenach 2002a: 4 und 2002b), gibt es eine deutliche Segregation von AussiedlerInnen in den Siedlungen. Ihr Anteil liegt nach vorsichtigen Schätzungen bei 10% in Wolfen und 9% in Eisenach-Nord.

7) Insgesamt bestimmen drei Faktoren die entstehenden Muster der internen Segregation: die überkommene Sozialstruktur, die Politik der kommunalen Akteure (Wohnungswirtschaft und Stadt) und die Abgrenzungen zwischen den BewohnerInnen.

8) Bei der genaueren Explikation der Typologie haben sich Kommentare, die ich im Rahmen



der Tagung „Neue Sichtbarkeit von Armut und Ausgrenzung in der Stadt“ in Darmstadt erhalten habe, als fruchtbar erwiesen, für die ich mich herzlich bedanke.

9) Mit dem Konzept der Exklusion vollzog sich in den 80er Jahren eine Betrachtung hin zur Mehrdimensionalität und der Dynamik von Benachteiligung, wie Paugam (1996: 14) ausführt: „D'une définition statique de la pauvreté fondée sur une approche monétaire, on est passé à une définition dynamique et multidimensionnelle.“

10) Die Angaben der Fallzahlen zu den „Älteren“ beziehen sich hier nicht nur auf RentnerInnen, sondern auf Haushalte ab Ende 40, wo meist die Kinder bereits ausgezogen sind.

11) Einen ähnlichen Befund zum Einfluss der sozialen Laufbahnen auf die Alltagsstrategien stellen Kronauer / Vogel (2004: 253–255) dar. Vgl. auch Keim / Neef (2000) zu Alltags- resp. Integrationsstrategien unter armen BewohnerInnen.

12) Der Begriff Konformitätsprinzip wird der Theorie Bourdieus (1992) entlehnt, zugleich jedoch modifiziert.

13) Zu dem engen empirischen Zusammenhang zwischen materieller Armut und sozialer Klassenlage vgl. Groh-Samberg (2004): Von (dauerhaften) materiellen Deprivationen sind, wie auf Grundlage von Auswertungen des SOEP gezeigt wird, ganz überwiegend Arbeitermilieus betroffen.

---

## Literatur

- Andreß, Hans-Jürgen, 1999: Leben in Armut. Opladen: Westdeutscher Verlag
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (Hrsg.), 1991: Vitalisierung von Großsiedlungen. Informationsgrundlagen zum Forschungsthema Städtebauliche Entwicklung von Neubausiedlungen in den fünf neuen Bundesländern. Bonn
- BMBau (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (Hrsg.), 1999: Eine Zukunft für die Plattenbausiedlungen. Abschlussbericht der Forschungsbegleitung zum Bundesländer-Förderprogramm „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins“. Bonn / Berlin
- Bodenstein, Ingo, 1993: Städtebauliche und sozialplanerische Ansätze zur Vitalisierung der Großsiedlungen Eisenach-Nord und Wutha-Auf dem Mölmen, Thüringen. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Marburg
- Boettner, Johannes / Tobias, Gertrud, 1992: Wenn die einfachsten Dinge schwierig werden. In: Dies. (Hrsg.): Von der Hand in den Mund: Armut und Armutsbewältigung in einer westdeutschen Großstadt. Essen: Klartext. S. 7–91
- Bourdieu, Pierre, 1992: Die feinen Unterschiede. Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Empirica, 2002: Programmbegleitung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – Modellgebiet „Halle-Silberhöhe“, Sachsen-Anhalt. Endbericht. Berlin
- Flick, Uwe, 1996: Qualitative Forschung. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt

- Friedrichs, Jürgen, 1995: Stadtsoziologie. Opladen: Leske + Budrich
- Friedrichs, Jürgen / Blasius, Jörg, 2000: Leben in benachteiligten Wohngebieten. Opladen: Leske + Budrich
- GdW (Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen), 1999: Zukunft sichern! Programm zur nachhaltigen Stadtentwicklung und zur Sicherung des Bestandes der Wohnungsunternehmen in strukturschwachen Regionen der neuen Länder. GdW Informationen 87. Berlin
- Groh-Samberg, Olaf, 2004: Armut und Klassenstruktur. Zur Kritik der Entgrenzungsthese aus einer multidimensionalen Perspektive. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Im Erscheinen
- Harth, Annette / Herlyn, Ulfert / Scheller, Gitta, 1998: Segregation in ostdeutschen Städten. Eine empirische Studie. Opladen: Leske + Budrich
- Harth, Annette / Scheller, Gitta / Tessin, Wulf (Hrsg.), 2000: Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich
- Hauser, Richard / Neumann, Udo, 1992: Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Die sozialwissenschaftliche Thematisierung nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Leibfried, Stephan / Voges, Wolfgang (Hrsg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 237-270
- Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.), 2004: An den Rändern der Städte. Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter, 2000: Wohnverhältnisse und Ungleichheit. In: Harth, Annette / Scheller, Gitta / Tessin, Wulf (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich S. 120-140
- Hinrichs, Wilhelm, 1992: Wohnungsversorgung in der ehemaligen DDR - Verteilungskriterien und Zugangswege. WZB-Papers. Berlin
- Hübinger, Werner, 1996: Prekärer Wohlstand: Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit. Freiburg im Breisgau: Lambertus
- Hunger, StadtBüro, 1999: Sozialstudie Sachsendorf-Madlow. Zwei Bände. Berlin
- Kahl, Alice, 2003: Erlebnis Plattenbau. Eine Langzeitstudie. Opladen: Leske + Budrich
- Kapphan, Andreas, 2002: Das arme Berlin. Sozialräumliche Polarisierung, Armutskonzentration und Ausgrenzung in den 1990er Jahren. Opladen: Leske + Budrich
- Keim, Rolf / Neef, Rainer 2000: Ausgrenzung und Milieu: Über die Lebensbewältigung von Bewohnerinnen und Bewohnern städtischer Problemgebiete. In: Harth, Annette / Scheller, Gitta / Tessin, Wulf (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich. S. 248-273
- Kohli, Martin / Szydlík, Marc (Hrsg.), 2000: Generationen in Familie und Gesellschaft. Lebenslauf - Alter - Generationen. Opladen: Leske + Budrich
- Kronauer, Martin, 2002: Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt / New York: Campus

- Kronauer, Martin / Vogel, Berthold, 2004: Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt. Was sind Quartiereffekte, was Lageeffekte? In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt/M.: Suhrkamp. S. 235-257
- MfBLU (Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern) (Hrsg.), 1998: Plattenbaugebiete. Perspektiven und Probleme der sozialen Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin
- Paugam, Serge, 1996: La constitution d'un paradigme. In: Ders. (Hrsg.): L'exclusion, l'état des savoirs. Paris: éditions la découverte. S. 7-19
- SAE (Stadtplanungsamt Eisenach), 1996: Wohnungsbaukonzeption für die Stadt Eisenach. Eisenach
- Saldern, Adelheid von, 2000: Stadtrandwohnen. Soziale Ungleichheiten in historischer Perspektive. In: Harth, Annette / Scheller, Gitta / Tessin, Wulf (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich, S. 79-101
- Schulz, Marlies (Hrsg.), 2002: Wohnen in Marzahn Nord-West. Stärken und Potentiale eines Wohngebiets. Arbeitsberichte Geographisches Institut, Humboldt-Universität zu Berlin. Heft 65. Berlin
- Stadt Eisenach (Hrsg.), 2002a: Stadtteilpass Eisenach Nord-West. Eisenach
- Stadt Eisenach, 2002b: Statistik Einwohnermeldewesen der Stadtverwaltung Eisenach. Eisenach
- Stadt Wolfen (Hrsg.), 1995: 100 Jahre Wohnkolonie Wolfen. Dessau
- Stadt Wolfen (Hrsg.), 1996: Gesamtkonzeption und Maßnahmeplan Wolfen-Nord. Wolfen
- Stadt Wolfen (Hrsg.), 2003a: Statistischer Jahresbericht 2002. Wolfen
- Stadt Wolfen (Hrsg.), 2003b: Soziale und demographische Indikatoren der Stadtentwicklung Wolfen. Wolfen
- Strauss, Anselm L., 1998: Grundlagen qualitativer Sozialforschung. München: Wilhelm Fink Verlag
- SZS (Staatliche Zentralverwaltung für Statistik), 1989: Statistisches Jahrbuch der DDR 1989. Berlin
- SZS (Staatliche Zentralverwaltung für Statistik), 1990: Statistisches Jahrbuch der DDR 1990. Berlin
- Werner, Frank, 1981: Stadt, Städtebau, Architektur in der DDR: Aspekte der Stadtgeographie, Stadtplanung und Forschungspolitik. Erlangen: Verlag Deutsche Gesellschaft für zeitgeschichtliche Fragen
- WuP (Weeber und Partner. Institut für Stadtplanung und Sozialforschung), 2002: Soziale Stadt. Leinefelde - Südstadt. Programmbegleitung vor Ort. Endbericht. Berlin / Stuttgart

- Winkler FWB (Finanz- und Wirtschaftsberatung Dr. Winkler GmbH), 2002: Soziale Aufwertungs- und Abwertungserscheinungen durch Segregation in Wohnungsbeständen. Unveröffentlichtes Manuskript. Chemnitz
  - ZWS Lf (Zukunfts Werk Stadt Leinefelde), 1995: Leinefelde Südstadt. Gutachten zur Sozialplanung. Leinefelde
- 

#### **Der Autor**

Carsten Keller, M.A., Jahrgang 1971, Promotionsstipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung und Lehrbeauftragter am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Forschungsschwerpunkte: Stadtsoziologie, Ungleichheits-, Milieu- und Armutsforschung, qualitative Sozialforschung.

Annette Spellerberg

## **Lebensstile und Mobilitätsabsichten in prekären Wohngebieten**

### **Das Beispiel Kaiserslautern Innenstadt-West**

#### **1. Einleitung: Lebensstile und Armut – ein Widerspruch?**

Grundlagen für die Popularität des Lebensstilthemas sind der Wohlstandsschub in den Nachkriegsjahrzehnten, das Verblässen traditioneller Normen und die große Wahl- und Entscheidungsfreiheit beim Konsum, der Freizeitgestaltung und der Geselligkeit. Subjektive Komponenten beim Handeln sind im Vergleich zu den sozialen Zwängen stärker hervorgetreten und lassen das Alltagsleben eher selbst gestaltet als erzwungen erscheinen. Lebensstile können in den Worten von Hans-Peter Müller entsprechend verstanden werden als „expressive Lebensführungsmuster, die sicht- und messbarer Ausdruck der gewählten Lebensführung sind“ (Müller 1992: 60). Der Kontext von Armut und Ausgrenzung in der Stadt scheint hierzu im Widerspruch zu stehen, denn inwieweit macht es Sinn, bei stark eingeschränkten Ressourcen und erzwungener Lebensführung von Lebensstilen zu sprechen?

Bisherige empirische Forschungsergebnisse bestätigen, dass je nach Einkommen, Bildung und Beziehungen unterschiedliche Lebensstile vorherrschen (Bourdieu 1987; Spellerberg 1996; Georg 1998; Vester et al. 1993). Soziale Ungleichheiten werden durch Lebensstile im Alltag wahrnehmbar und Hierarchien durch kulturellen Einschluss bzw. Ausschluss markiert (Bourdieu 1987). Obwohl die Stilisierungschancen mit der sozialen Schicht variieren, ist in den vorliegenden Typologien bislang kein Lebensstiltyp identifiziert worden, der als Lebensstil von Armen gekennzeichnet wurde. „Konsum-Materialistische“ sowie Teile des „Traditionellen Arbeitermilieus“ und des „Hedonistischen Milieus“ sind beispielsweise in der Unterschicht angeordnet (nach Geißler 2002: 131).

Wird der berufliche Status verschiedener Lebensstile verglichen, so zeigt sich, dass das Berufsprestige und der Anteil Armer in einem signifikanten Zusammenhang mit Lebensstilen stehen (Tabelle 1). Für die Berechnungen wurde die repräsentative

Bevölkerungsumfrage Allbus 1998 herangezogen, die einen Fragenblock zu Lebensstilen und darüber hinaus detaillierte Informationen zur Sozialstruktur umfasst.<sup>1)</sup> Die Armutsquoten schwanken zwischen 3% beim Typ „Ehrenamtlich und hochkulturell Interessiert“ und 21% beim Typ „Zurückgezogene, medienorientierte Jüngere“. Mangelndes Einkommen setzt den Bedürfnissen nach Engagement und Erlebnissen in dieser letztgenannten Gruppe offensichtlich enge Grenzen. Der „actionorientierte“ Medienkonsum bietet kurzfristig Ersatz, kann aber keine langfristige ökonomische, soziale und kulturelle Integration sein.

**Tabelle 1: Berufsprestige und Armutsquoten nach Lebensstilen**

Lebensstiltypologie	Mittelwert	N	Standardabweichung	Anteil Armer
Gesellschaftl. Zurückgezogene; TV, Jüngere	52,5	132	24,1	20,8
Traditionelle, Häusliche	47,9	25	13,3	7,8
Action-, Berufsorientierte	52,8	368	21,8	10,7
Familienorientierte, Bildungsbürger	77,6	216	32,6	6,9
Informierte, Gemeindeorientierte, Traditionelle	50,4	154	18,0	5,1
Engagierte, vielseitig kulturell Interessierte	77,5	220	34,2	7,0
West: Ehrenamt, hochkulturell Orientierte	78,5	99	35,2	2,9
West: Passive Traditionelle	53,7	92	23,3	5,6
Ost: Harmonie- und Freizeitorientierte	57,2	79	25,7	12,5
Ost: allseits Interessierte	57,0	93	23,0	11,9
Insgesamt	62,021	1478	29,4	8,9

Datenbasis: Allbus 98, eigene Berechnungen

Zur Lebensstiltypologie vgl. Klocke / Lück / Spellerberg 2002

Armutsquoten wurden berechnet nach dem bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen nach der alten OECD-Skala; ausgewiesen: unterhalb 50% der entsprechenden Haushaltsnettoeinkommen; vgl. Becker / Hauser 2002

Berufsprestige:  $\eta^2$ : .17, sig.: 0.000; Armutsquoten:  $\phi$ : .16, sig.: 0.000

Obwohl Lebensstile nicht von den verfügbaren Ressourcen losgelöst sind, sind sie umgekehrt nicht allein auf sie zurückzuführen. Dies zeigt sich zum einen an der bedeutenden Rolle der soziodemographischen Ungleichheitsmerkmale (soziales Alter und Geschlecht) für die Lebensstilzugehörigkeit, und zum anderen an der Existenz verschiedener Lebensstile bei gleichen Einkommensklassen, wobei die Vielfalt bei mittleren Positionen am größten ist.

Von den sozialstrukturellen Merkmalen diskriminiert Bildung deutlich stärker als das Merkmal Einkommen. Neben dem Alter bestimmt vor allem die Bildung die Zugehörigkeit zu Lebensstilgruppen. Mit dem Durchlaufen verschiedener Lebensphasen (allein leben, als Paar, mit kleineren Kindern, erwachsenen Kindern, *empty nest*, wieder allein) ist auch eine gewisse Veränderung in den Lebensstiläußerungen zu erwarten.

Lebensstile sind Ausdruck der persönlichen Lebens- und Bildungsgeschichte, von Handlungschancen und individuellen Ansprüchen und Werthaltungen, die über die monetäre Dimension weit hinausgehen. Die Eigenleistung und Eigenverantwortung für den persönlichen Lebensweg ist mittlerweile fester Bestandteil des individuellen Bewusstseins. Vor allem im Bereich von Freizeit und Konsum gewinnt die bewusste Wahl eine immer größere Bedeutung. Im Hinblick auf die Wahrnehmung sozialer Ungleichheiten folgert Hans-Peter Müller, dass Lebensstile zu einer Schwächung von Klassenkulturen führen, ohne die grundsätzlichen Hierarchien aufzubrechen (Müller 1992: 36ff.).

Da Lebensstile soziale Zugehörigkeit und Identifikationen symbolisieren, werden soziale Netze, Freundschaften und Beziehungen über Lebensstilmerkmale geknüpft. In Heiratsanzeigen werben die Menschen für sich nicht mehr mit sozialer Herkunft, Religionszugehörigkeit und Statusgruppe, sondern mit persönlichen Eigenschaften, Freizeitaktivitäten und kulturellen Geschmacksrichtungen. Im täglichen und flüchtigen Kontakt signalisieren ästhetische Zeichen die Gruppenzugehörigkeit. Obwohl Arme selbst über geringere Stilisierungsmöglichkeiten verfügen, so werden sie doch über Lebensstilmerkmale wahrgenommen und eingeordnet.

Armut bedeutet, an den gesellschaftlich durchschnittlichen Möglichkeiten des Konsums nicht teilnehmen zu können. Die Wahlmöglichkeiten sind eingeschränkt und beziehen sich auf bestimmte Güter der unteren Angebotspalette. Angesichts der Warenvielfalt und der Preissenkungen im Modebereich von Kleidung, Accessoires und Möbeln verbleiben jedoch in den meisten Fällen Entscheidungsspielräume. Der soziale Zwang zum Mithalten führt u. a. dazu, dass sich ein erheblicher Teil der Haushalte verschuldet, um die höher bewerteten Güter und Angebote konsumieren zu können. In Westdeutschland haben 20% und in Ostdeutschland 27% der Haushalte einen Konsumentenkredit aufgenommen, wobei 7% der Haushalte im Westen und 11% in Ostdeutschland mit ihrem Einkommen unterhalb der Pfändungsgrenze liegen, also im Prinzip überschuldet sind (Fricke / Frick / Wagner 2004). Einkommensarmut ist auch deshalb ein schwacher Indikator für Lebensstilzugehörigkeiten, weil Verschuldung nicht einbezogen wird.

Angesichts des nachgeordneten Zusammenhangs von Einkommen und Lebensstil stellt sich die Frage, ob Lebensstile eine geeignete Kategorie sind, sich Armut und Aus-

schluss zu nähern. Eine alternative Herangehensweise, sich mit der Sichtbarkeit von Armut auseinanderzusetzen, besteht darin, Verarbeitungs- und Bewältigungsstrategien anomischer Situationen zu analysieren. Merton (1971) zufolge bestehen verschiedene Strategien, um kulturell hoch bewertete Ziele – in unserer Gesellschaft Konsum und Freizeitgestaltung – und verfügbare Mittel – die regelkonform erworbenen Einkommen – in Einklang zu bringen, wenn die Mittel zur Zielerreichung nicht zur Verfügung stehen: Konformität, Rückzug, Ritualismus, Rebellion und die Innovation, d.h. Befriedigung der Ansprüche mit anderen Mitteln. Es kommen verschiedene Handlungsstrategien, mit Armut umzugehen, in Betracht, die von persönlichen Faktoren, vor allem der Bildung, Netzwerken und vom Zugang zu Institutionen abhängig sind.

Engbersen untersucht in den Niederlanden in Anlehnung an Merton die langfristigen Folgen von Marginalisierung bei Langzeitarbeitslosen unter der Perspektive einer Kultur der Arbeitslosigkeit und in einer weiteren Studie illegale Migranten (Engbersen 2004). Bei den Arbeitslosen identifiziert er sechs Typen: Konformisten (36%) und Ritualisten (9%), Rückzugsorientierte (25%), Aktive (10%) und kalkulierende Arbeitslose (9%) sowie Autonome (10%), die ganz unterschiedliche Aktivitätsmuster, soziale Kontakte und Zeitverwendungen aufweisen. Er widerspricht damit der Marienthal-Studie (Jahoda et al. 1975), in der von einem überindividuellen Verlauf des psychischen Abgleitens in vier Stadien bis hin zur Anomie ausgegangen wurde. Bei den illegalen Migranten unterscheidet er in seiner Studie „The Unknown City“ nach Illegalitätskarrieren zwischen stabil Beschäftigten mit Aussicht auf Legalität, ungesichert Beschäftigten mit sozialem Netzwerk, Marginalisierten und Kriminellen, die entlang verschiedener Gelegenheitsstrukturen für Illegale organisiert sind.

Die Lebenswirklichkeit von Armen und Ausgeschlossenen erfassen auch qualitativ orientierte Studien sehr gut. Das Lebensstilkonzept, das in erster Linie auf Freizeit, kulturelle Zugehörigkeiten und Wertorientierungen Bezug nimmt, erreicht diese Alltagsnähe spezifischer Bevölkerungsgruppen nicht. Darüber hinaus ist es mit den vorliegenden Querschnittsuntersuchungen nicht möglich, den Prozess der Ausgrenzung und seine Folgen für die Alltagskultur zu verfolgen (vgl. hierzu Jahoda et al. 1975).

Bei quantitativen Lebensstilstudien steht in der Regel die gesamte erwachsene Population eines Untersuchungsgebietes im Mittelpunkt. Es geht darum, nach Verhaltensmerkmalen und Werthaltungen homogene Gruppen und ihre wechselseitige Nähe und Distanz zu identifizieren und diese Klassifikation für weitere Analysen einzusetzen. Die Lebensstilgruppen sind dabei im Hinblick auf sozialstrukturelle Kriterien durchaus heterogen zusammengesetzt. Es ist ein Verdienst der Lebensstilforschung, auf die Brechnun-



gen und Überschreitungen von Schichtgrenzen im Alltag hingewiesen zu haben. In Anbetracht der Zunahme sozialer Ungleichheiten und ihrer neuen Sichtbarkeit wird jedoch kritisiert, dass die Problemgruppen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Unter Einbeziehung qualitativer Verfahren und mit den jeweiligen Bevölkerungsgruppen angepassten Operationalisierungen könnten die unterschiedlichen Interessen befriedigt werden, zum einen Verteilungsinformationen über eine Bevölkerung und eine kulturorientierte sozialstrukturelle Klassifikation zu erhalten und zum anderen problemadäquate und feingliedrige Differenzierungen aufzudecken.

In diesem empirisch orientierten Beitrag wird eine Lebensstiltypologie vorgestellt, die sich in ihrer Operationalisierung an bundesweiten Repräsentativbefragungen orientiert. Ortsbindungen und Mobilitätsabsichten von Lebensstilgruppen stehen bei den weiteren Auswertungen im Mittelpunkt, um Bedürfnisse an die soziale und kulturelle Infrastruktur sowie die Gefahr einer sozialen Entmischung des ausgesprochen heterogenen Quartiers abschätzen zu können.

Aufgrund selektiver Migration von Bessergestellten und Einkommensverschlechterungen bei den Verbleibenden in prekären Wohngebieten entstehen vergleichsweise abgeschlossene Gebiete von Wohlhabenden und solche Gebiete, in denen sich ökonomisch, politisch, sozial und kulturell Ausgeschlossene konzentrieren. Diese Prozesse gehen einher mit bestimmten Mustern räumlicher Mobilität: Hochqualifizierte wandern in prosperierende Städte und Stadtteile ab; Migranten, die häufig über geringe finanzielle Mittel verfügen, führen zu einer vielfältigeren ethnischen Mischung in innerstädtischen Quartieren; Bessergestellte ziehen ins Umland, z.B. um Eigentum zu bilden und ethnisch homogene Schulklassen für ihre Kinder zu finden, und ökonomisch schwache Gruppen müssen sich häufiger mit schlechteren Lagen und Wohnungen abfinden.

In Hamburg betrug 1998 der Anteil an Sozialhilfeempfängern in den Stadtteilen Mitte und Harburg 13% bzw. 11%, wobei der Anteil bei Kindern unter sieben Jahren bei 30% bzw. 40% lag (Kronauer / Vogel 2004: 240). In Bremen liegt der Anteil an Sozialhilfeempfängern in dem letztplatzierten Stadtteil mittlerweile bei 16% (Farwick 2004). In der stadtsoziologischen Debatte werden diese Phänomene unter den Stichworten Teilung bzw. Polarisierung der Stadt diskutiert. Trotz der Konzentration von Armut- und Ausgrenzungsphänomenen bilden die benachteiligten Bevölkerungsgruppen in bestimmten Stadtteilen nicht die Mehrheit; dies ist bislang die ökonomisch, institutionell und kulturell integrierte Bevölkerung. Die angeführten Studien belegen zudem die enorme Heterogenität der Ursachen und Bewältigungsstrategien von Armen (Arbeitslosigkeit, Scheidung, Allein-Erziehen, Unfall, Migration, Kinderreichtum) und Exkludierten. Die Kumu-

lationen von Armut und Dimensionen des Ausschlusses (Arbeitsmarkt, institutionell, kulturell) sowie die Dauer dieser Belastungssituationen sind weitere wichtige Faktoren, die die Lebenslagen und Lebensstile beeinflussen. In prekären Wohngebieten dürfte deshalb die Vielfalt an Lebensstilen nicht geringer als in anderen Stadtteilen sein. Aufgrund der besonderen Zusammensetzung der Bevölkerung sollte sich jedoch eine andere Mischung von Lebensstilgruppen zeigen.

## 2. Kaiserslautern Innenstadt-West

Kaiserslautern liegt in der strukturschwachen Westpfalz. Kaiserslautern Innenstadt-West ist in das Programm Soziale Stadt aufgenommen worden, weil sich hier typische Probleme zeigen:

- Mehrere Verkehrsachsen begrenzen und durchziehen das Gebiet, so dass ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, Luftverschmutzung und Lärm eine Belastung darstellen. Darüber hinaus liegt die Einflugschneise von Ramstein, dem US-amerikanischen Stützpunkt, direkt über der Innenstadt Kaiserslauterns.
- Im Gebiet befinden sich sowohl Gründerzeithäuser als auch durch die Bauhaus-Architektur inspirierte Gebäude der 1920er Jahre, und einfache Gebäude der 50er und 60er Jahre. Ein Teil der Grundrisse wird von der Mehrheit der Bevölkerung kaum noch akzeptiert, so dass hier die schwächeren Gruppen auf dem Wohnungsmarkt zu finden sind: Migranten, Ältere und Studenten.
- Die Sozialstruktur umfasst ein sehr breites Spektrum an Bevölkerungsgruppen: Ältere und junge deutsche Familien, Aussiedler, Türken und Portugiesen, Arbeitslose, Fabrikarbeiter und Freiberufler. Die Nähe zu Universität und Fachhochschule macht das in der Stadt vergleichsweise negativ bewertete Gebiet interessant für Studierende und für Beschäftigte der Hochschulen. Die weit gestreute soziale Mischung trägt zur Imageverbesserung jedoch kaum bei. Die ausgesprochen hohe Mobilität der genannten Personengruppen verstärkt sogar soziale Isolation und fehlende Nachbarschaftsbeziehungen.
- Ein großes Problem stellt die Verwahrlosung des Stadtparks dar, dem sich ein ebenso verwahrlostes Hallenbad anschließt. Im Park wird das rücksichtslose Verhalten von Hundebesitzern und Alkohol trinkenden Männern beklagt. Familien, die im Gebiet wohnen, meiden den Park. Dadurch werden insbesondere den Kindern Bewegungs-, Spiel- und Lernmöglichkeiten genommen, und ihre Lebensqualität wird stark eingeschränkt.

- Da hier auch Drogengeschäfte abgewickelt und Dinge beschädigt werden sowie Sauberkeit auf den Straßen vermisst wird, schwindet insgesamt das Sicherheitsgefühl im Quartier.
- Das Image leidet trotz der vielfältigen Potentiale, so dass die Bewohner/innen auch wenig Bereitschaft zeigen, sich zu engagieren.

Die Ziele, die das Programm Soziale Stadt formuliert, beziehen sich auf die Steigerung der Wohnqualität durch Modernisierungsmaßnahmen und eine Belebung und Aufwertung des Parks, eine Verbesserung der Verkehrssituation und eine Stabilisierung der sozialen Zusammensetzung des Gebiets. Das schlechte Image hat bei den politischen Repräsentanten zu der Einschätzung geführt, die Sozialstruktur gleite ab und es mangle an Heterogenität. An diesem Punkt setzt die Untersuchung zu Lebensstilen an.

### 3. Datenbasis und Lebensstiltypologie

In Kaiserslautern Innenstadt-West leben etwa 4.600 Personen. Der Ausländeranteil beträgt 15% (11% in der Gesamtstadt), wobei neben Asiaten Türken und Portugiesen am stärksten vertreten sind. Der Anteil Alleinerziehender ist höher als in der übrigen Stadt, die Bevölkerungsdichte ist unproblematisch und die Sozialstruktur entgegen dem Image weit gestreut. Im Frühjahr und Frühsommer 2003 wurden aus einer Stichprobe des Einwohnermeldeamtes, die etwa 1.300 Adressen umfasste, 429 mündliche, knapp einstündige standardisierte Interviews realisiert, die von Studierenden der TU durchgeführt wurden. Neben den Fragen zu Wohnverhältnissen und Wohnbedürfnissen, Einschätzungen und Bewertungen, Bindungen an den Ort und Mobilitätsbereitschaft wurden sozialstrukturelle Merkmale und Lebensstile erhoben.

In dieser Studie werden wie bei vorhergehenden (Spellerberg 1996; Schneider / Spellerberg 1999) konkrete Verhaltensweisen und Lebensziele – als Handlungsorientierungen – in den Mittelpunkt gestellt. Im Fragebogen haben wir **Freizeitverhalten**<sup>2)</sup>, **Lebensziele**<sup>3)</sup>, **kulturellen Geschmack**<sup>4)</sup> und den **Einrichtungsstil**<sup>5)</sup> erhoben, um Lebensstile identifizieren zu können. Insgesamt konnten in der Bürgerbefragung 42 Einzelmerkmale erhoben werden.

Die prägende Kraft des Haushaltskontexts oder der beruflichen Tätigkeit für Alltagsorganisation, Identität, Selbsterfahrung und Freizeitgestaltung wird von uns nicht in Abrede gestellt, jedoch eher als Bestandteile von „Lebensformen“ betrachtet (vgl. Zapf 1987). Um den Zusammenhang von soziodemographischen Merkmalen und Stilmerkmalen zu untersuchen, werden Merkmale der Lebensform als „passive“ Variablen behandelt, die nicht zur Lebensstilermittlung selbst herangezogen werden.

Mit dem statistischen Verfahren der varimax-rotierten Hauptkomponenten- und iterativen Clusteranalyse wurden auf Basis der 42 Einzelmerkmale (Faktorwerte) insgesamt sechs Lebensstilgruppen identifiziert, die in sich homogen sind und sich zugleich deutlich von anderen unterscheiden. Die Ergebnisse werden hier zusammenfassend dargestellt:

### **Lebensstiltypologie**

1: Niveauorientierter Typ:	19%
2: Spannungs- und leistungsorientierter Typ	25%
3: Familien- und harmonieorientierter Typ	18%
4: Kulturell interessierter, traditioneller Typ	14%
5: Distanzierter Typ	8%
6: Jugendlich familienorientierter Typ	17%

#### **1: Niveauorientierter Typ**

Diese Gruppe übt vor allem hochkulturelle Aktivitäten wie Theater- und Konzertbesuche und eigene künstlerische Betätigungen in der Freizeit überdurchschnittlich häufig aus. Bevorzugt wird eindeutig die klassische Musik, volkstümliche Musik wird abgelehnt. Bei den Fernsehinteressen fallen ebenfalls Kunst- und Kultursendungen aus dem hochkulturellen Segment auf, während Action- und Heimatfilme ebenso wie Serien und Shows kein Interesse finden. Beim Einrichtungsstil wird die Vorgabe „die Persönlichkeit zum Ausdruck bringen“ als wichtiges Kriterium genannt. Die Freizeit verbringt diese Gruppe häufig mit Musik hören und familiären Beschäftigungen. Auch Gartenarbeit ebenso wie Kirchbesuche finden häufiger als im Durchschnitt statt. Die Lebensziele heben sich im Allgemeinen nicht vom Durchschnitt ab, mit Ausnahme von Sparsamkeit – in negativer Hinsicht – und politisches bzw. soziales Engagement – in positiver Hinsicht.

Das Durchschnittsalter in dieser Gruppe ist 47 Jahre. Vier von zehn leben mit Kindern im Haushalt, allein leben vergleichsweise wenige (22%). Qualifizierte Berufe sind deutlich in der Mehrheit. Die Bildungsabschlüsse liegen ebenfalls weit über dem Durchschnitt, 56% haben das (Fach-)Abitur erreicht und 27% die mittlere Reife. Das Einkommen liegt pro Person etwa 300 € über dem Durchschnitt (1850 €) und ist damit das höchste aller sechs Gruppen.

#### **2: Spannungs- und leistungsorientierter Typ**

Unterschiedliche Lebensziele werden typischerweise für wichtig erachtet: ein abwechslungsreiches Leben führen und beruflicher Erfolg. Für andere da sein, eine Familie haben, Sicherheit und Sparsamkeit spielen hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Die Gruppe des spannungs- und leistungsorientierten Typs hört in der Freizeit gern Mu-

sik (insbesondere Rock und Pop), beschäftigt sich mit dem Computer, sieht fern (am liebsten Actionfilme und Sportsendungen), trifft Freunde, bildet sich weiter und ist auch außerhäuslich aktiv, beim Sport-Treiben sowie dem Besuch von Sportveranstaltungen oder von Cafés, Kneipen und Restaurants. Klassik und Volksmusik werden abgelehnt.

Der Altersdurchschnitt dieser jüngsten Gruppe beträgt 27 Jahre. 90% sind jünger als 36. Sechs von zehn wohnen allein und lediglich 15% als Familie mit Kindern. Männer sind mit 57% leicht überrepräsentiert. Das Einkommen entspricht mit 960 € pro Person in etwa dem Mittelwert. 70% haben das (Fach-)Abitur erreicht, mehr als die Hälfte der Gruppe studiert zum Befragungszeitpunkt, und ein weiteres Drittel ist vollzeiterwerbstätig. Es handelt sich um die Gruppe mit dem höchsten Bildungsniveau.

### **3: Familien- und harmonieorientierter Typ**

In der Freizeit sieht diese Gruppe in erster Linie fern und beschäftigt sich mit den Familienmitgliedern. Die Lebensziele richten sich auf die Familie, Fürsorge und materielle Sicherheit, auch auf hohes Einkommen. Möbel sollen Ruhe, Wärme und Gemütlichkeit ausstrahlen sowie pflegeleicht und preiswert sein. Deutsche Schlager werden gemocht, Volksmusik rückt auf einen vorderen Platz, und Rockmusik fällt im Vergleich zur Gesamtstichprobe deutlich ab. Bei den Fernsehinteressen sind entsprechend Shows, Heimatfilme und Familien- bzw. Unterhaltungsserien höher bewertet als üblich. Sport wird nur von einer Minderheit betrieben und Veranstaltungsbesuche, sei es von Theater, Sport oder auch Gottesdiensten finden so gut wie nicht statt.

Mit durchschnittlich 54 Jahren handelt es sich hier um eine mittelalte Gruppe, wobei die Altersangaben sehr weit streuen. Die Hälfte dieser Befragten lebt mit Kindern, und ein weiteres Drittel wohnt als Paar, wahrscheinlich nach dem Auszug der Kinder aus dem Elternhaus. Zwei Drittel sind verheiratet. Zwei Drittel verfügen maximal über den Hauptschulabschluss, lediglich 10% haben das Abitur. Un- und angelernte Arbeiterberufe sowie einfache Angestelltentätigkeiten sind verbreitet. Das Einkommen pro Kopf befindet sich mit 920 € pro Person im mittleren Bereich. Bei den 56%, die nicht (mehr) arbeiten, handelt es sich zumeist um Rentner und Hausfrauen.

### **4: Aktiver traditioneller Typ**

Diese Gruppe zeigt ausgeprägte kulturelle Vorlieben. Deutsche Schlager, Volksmusik und klassische Musik stehen hoch im Kurs. Bei den Fernsehinteressen wiederholt sich die Vorliebe für das triviale und hochkulturelle Segment: Bis auf Actionfilme erhalten die aufgeführten Genres weit überdurchschnittliche Noten (Heimatfilme, Kunst- und Kultursendungen, Shows und Serien). Auch die stärker herausgehobenen Einrichtungsstile finden Beachtung (Persönlichkeit zum Ausdruck bringen, Exklusivität, Gemütlichkeit). In der Freizeit sieht man fern und beschäftigt sich mit den Familienangehörigen.

Daneben sind insbesondere Kirchbesuche und Spazierengehen / Wandern wichtige Aktivitäten. Die Lebensziele richten sich auf traditionelle Werte, Familie, Geborgenheit und Hilfsbereitschaft.

Diese Gruppe hat mit 67 Jahren den höchsten Altersdurchschnitt. Entsprechend dem Alter zeigen sich typische Verteilungen bei den Haushaltsformen, den Bildungsabschlüssen und Statusgruppen. Mehr als die Hälfte lebt als Paar zusammen, 32% leben allein, 15% mit Kindern. Mehr als ein Viertel ist bereits verwitwet. Der Frauenanteil ist mit 67% in dieser Gruppe am höchsten. Acht von zehn haben maximal den Hauptschulabschluss und der gleiche Anteil arbeitet nicht mehr. Das Einkommen liegt etwa 100 € pro Person unter dem Durchschnitt.

### **5: Distanzierter Typ**

Soziale Aktivitäten mit der Familie, Kindern und Freunden finden nur selten statt. Ein knappes Drittel hält das Lebensziel Liebe und Zuneigung für unwichtig (1%-3% in den anderen Gruppen). Zwei Drittel aller Befragten erachten dieses letztgenannte Ziel für sehr wichtig, während es bei dieser kleinen Gruppe lediglich 6% sind. Eine Familie halten im Durchschnitt 57% für sehr wichtig; in dieser Gruppe liegt der Wert bei 13%. Kein Genre im Fernsehen und auch keine der Musikrichtungen finden ein ausgeprägtes Interesse. Möbel sollen vor allem praktisch, pflegeleicht und preiswert sein. Das Merkmal „gemütlich“ ist zwar relevanter, erfährt jedoch im Vergleich ebenfalls nur unterdurchschnittliche Beachtung.

Das Alter ist in dieser Gruppe sehr breit gestreut, das Durchschnittsalter ist 51 Jahre. Auffällig ist, dass jeweils zwei Drittel ledig sind und allein wohnen (ein Drittel im Durchschnitt); nur bei 12% leben Kinder im Haushalt (32% insgesamt). Männer sind mit 62% überrepräsentiert. Das Einkommen pro Kopf befindet sich im mittleren Bereich, und die Bildungsabschlüsse streuen ebenfalls entsprechend der Stichprobe. Diese Gruppe wird wegen der kleinen Anzahl nicht weiter betrachtet.

### **6: Jugendlicher, familienorientierter Typ**

Rock- und Popmusik werden für gut befunden, während volkstümliche Musik kaum Wertschätzung erfährt. Die Fernsehinteressen liegen generell über dem Durchschnitt mit besonderer Vorliebe für Shows und Quizsendungen, Sportsendungen, Actionfilme und Serien. Die Freizeit verbringt diese Gruppe überdurchschnittlich häufig mit Freunden, mit der Familie, mit Fernsehen und Computer, Musik hören, beim Besuch von Sportveranstaltungen, Café- und Kneipenbesuchen und auch Sport. Die verschiedenen Lebensziele sind ebenfalls wichtig für diese Gruppe, sei es materielle Sicherheit, soziale Integration durch die Familie, persönliche Attraktivität und Anerkennung durch andere oder auch der berufliche Erfolg.

Die Personen dieser Gruppe sind im Schnitt 36 Jahre alt und wohnen häufig als Familie zusammen (59%), wobei 44% verheiratet sind und 11% bereits geschieden. Der Anteil an Studierenden ist mit 18% trotz dieser Altersstruktur relativ gering. Hier ist mit 47% ein hoher Anteil Vollzeit-Beschäftigter anzutreffen, weitere 16% arbeiten in Teilzeit bzw. geringfügig und 36% sind nicht erwerbstätig. 29% haben das Abitur, 31% die mittlere Reife und 32% den Hauptschulabschluss. Weitere 10% gehen noch zur Schule. Das Einkommen liegt knapp 200 € pro Kopf unter dem üblichen Wert in der Stichprobe. Der Anteil von 24% Migranten liegt weit über dem Durchschnitt.

In Kaiserslautern Innenstadt-West können damit zwei eher traditionell ausgerichtete Lebensstilgruppen identifiziert werden: eine eher häusliche, harmonieorientierte und eine kulturell stärker interessierte Gruppe. Auch bei den jugendlichen Aktionsformen sind zwei Ausprägungen, vor allem anhand der Stellung im Lebenszyklus und im Bildungsniveau, zu unterscheiden. Eine Gruppe umfasst einen Großteil der ungebundenen Studierenden, und die andere setzt sich zusammen aus jungen Erwachsenen, die häufig schon eine Familie gegründet haben. Eine weitere Gruppe kann als bildungsbürgerliche, etablierte und in jeder Hinsicht gut ausgestattete Gruppe gelten, und eine sehr kleine Gruppe zeichnet sich durch eine ausgeprägte soziale Distanz zu Mitmenschen und Gegebenheiten aus.

#### **4. Räumliche Mobilität von Lebensstilgruppen**

Räumliche Mobilität kann unerwünschte Wohnsituationen verändern und den persönlichen Bedürfnissen besser angepasste Wohnungen, Wohnumgebungen oder Orte schaffen – sofern diese Mobilität freiwillig erfolgt. Mobilität geht häufig mit biographischen Veränderungen einher: eine neue Partnerschaft, ein Kind wird geboren, ein Ausbildungsplatz erworben, die Arbeitsstätte gewechselt etc. Entsprechend wechseln junge Menschen häufiger die Wohnung als ältere. Eine zunehmende Ortsungebundenheit und eine selektive Migration von Bessergestellten führen zu wachsender sozialer Polarisierung, die mit einer Schwächung des sozialen Kapitals vor allem in benachteiligten Quartieren einhergeht. Unterstützungs- und Informationsleistungen stehen nicht in durchschnittlichem Maße zur Verfügung. Die Gefahren: Schwächung von Nachbarschaften, stärkere Isolation und Identifikationsverlust mit dem Quartier bei den eher immobilen Gruppen.

In der repräsentativen bundesweiten Befragung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wird jährlich nach der Umzugsbereitschaft und nach Umzugsgrün-

den in Deutschland gefragt. Demnach haben in den 1990er Jahren durchschnittlich 15% der westdeutschen und 17% der ostdeutschen Bevölkerung Umzugsabsichten geäußert. In Kaiserslautern Innenstadt-West liegt die Rate der Mobilitätsbereitschaft deutlich über den westdeutschen Werten. Von allen Befragten beabsichtigen 22% in den nächsten zwei Jahren den Wohnort zu wechseln, und weitere 19% geben die Antwort „möglicherweise“. Insgesamt sind also 41% mobilitätsbereit. Die Anpassungsprozesse zwischen Wohn-, Arbeits- und Lebensort sind bei einem erheblichen Teil der Befragten noch nicht abgeschlossen, und Unzufriedenheiten sind weit verbreitet. Während die Deutschen als immobil gelten, trifft dies auf die hier Befragten nicht zu. 60% leben weniger als fünf Jahre in ihrer aktuellen Wohnung.

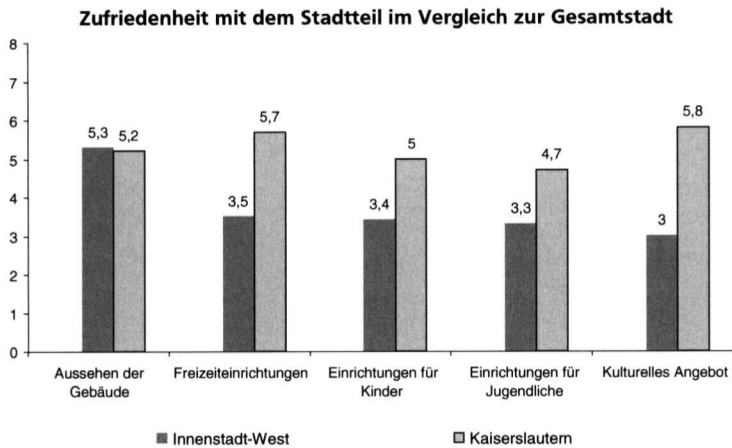
Die Ergebnisse bestätigen, dass vor allem jüngere Personen eine Umzugsabsicht äußern; das Durchschnittsalter der Mobilen ist 32 Jahre und das der Sesshaften 53 Jahre. Um in der stärker werdenden Konkurrenz um die junge Bevölkerung nicht zu unterliegen, versucht die Stadt, nicht nur Ausbildungskapazitäten bereit zu halten, sondern auch als attraktiv zu gelten. Da mehr Junge und mehr Studenten wegzuziehen beabsichtigen, ist dabei auch der Anteil Befragter mit Abitur entsprechend hoch; er liegt mehr als doppelt so hoch wie bei den Bleibenden (58% zu 25%). Auch der Anteil Erwerbstätiger, die sehr qualifizierte Tätigkeiten verrichten, ist bei Mobilitätsbereiten mit 18% etwas höher als bei den nicht Mobilen (15%). Von demjenigen Viertel an Befragten mit dem höchsten Einkommen bekunden wie im Mittel 40% Umzugsbereitschaft.

Werden Merkmale der Wohnung betrachtet, so zeigen sich deutliche Differenzen zwischen Bleibenden und potentiellen Wanderern: Bei denjenigen Befragten, die umziehen möchten, ist die Miete mit durchschnittlich 6,40 € deutlich höher als bei denjenigen, die nicht umziehen möchten (4,90 €). Und drei von zehn der Mobilitätsbereiten wohnen beengt, d.h., sie haben nicht mehr als 20 qm Wohnfläche pro Person zur Verfügung. Der Zustand von Gebäuden, Grünflächen und Beeinträchtigungen durch Lärm sind weitere wichtige Gründe, die auf die direkte Frage nach den Gründen für eine Umzugsabsicht häufig angegeben werden. Soziale Aspekte, dass z.B. der Ausländeranteil zu hoch oder das Nachbarschaftsverhältnis belastend sei, werden nur sehr selten genannt.

Auch die Ausstattung mit Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sowie für Kultur und Freizeit werden als unzureichend empfunden (siehe Abbildung). Diese Punkte werden von den meisten schlechter bewertet als für Kaiserslautern insgesamt und liegen auch im Vergleich mit den Ergebnissen anderer Studien (Statistisches Bundesamt 2002 und andere Sozialreporte) extrem niedrig.



**Abbildung 1:**



Datenbasis: Bürgerbefragung Kaiserslautern Innenstadt-West, 2003

Da Lebensstile stark mit dem Alter variieren, ist es wenig überraschend, dass die jüngste Gruppe der Erlebnis- und Spannungsorientierten, von denen mehr als die Hälfte studieren, am häufigsten umzuziehen beabsichtigt. Sie äußern immerhin zu knapp drei Vierteln, in den nächsten zwei Jahren umziehen zu wollen. Werden Studierende in dieser Gruppe ausgeklammert, so bekunden von den übrigen zwei Dritteln dieses Typs Umzugsbereitschaft. Eine Identifikation mit dem Stadtteil ist also kaum zu erkennen. Der niveaurorientierte Typ fühlt sich im Stadtgebiet ebenso häufig wohl wie die anderen Gruppen – trotz der hohen Mobilitätsrate ein gutes Zeichen für den Erhalt der sozialen Mischung im Gebiet. Fast die Hälfte der jugendlichen Familienorientierten plant wegzuziehen. Die stärkste Affinität zum Stadtgebiet ist bei der ältesten Gruppe der Traditionellen zu erkennen.

**Tabelle 2: Umzugsbereitschaft und Beliebtheit des Wohnquartiers nach Lebensstilen**

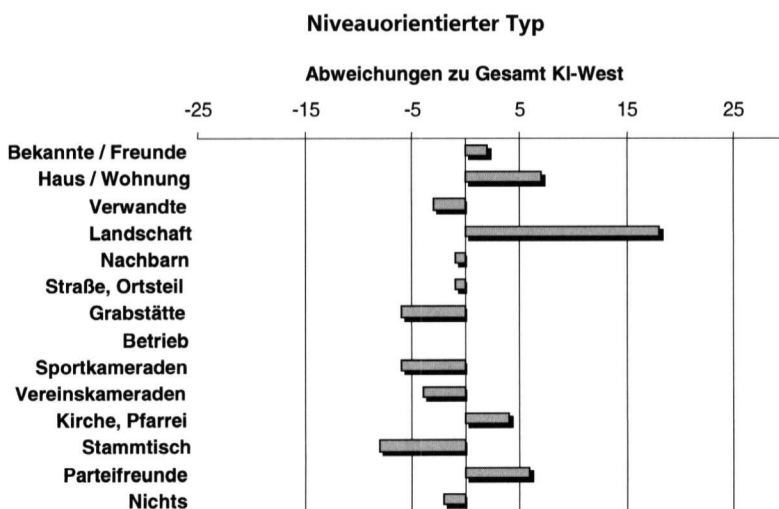
	Umgzugsbereitschaft in nächsten 2 Jahren, ja und möglicherweise	sehr gerne wohnen in Innenstadt-West
	in %	
Niveaurontierter Typ	36	14
Spannungs-/leistungsorientierter Typ	72	1
Familien-, harmonieorientierter Typ	30	10
Kulturell interessierte Traditionelle	12	28
Jugendlich Familienorientierter Typ	47	14
Insgesamt	41	12

Datenbasis: Bürgerbefragung Kaiserslautern-Innenstadt-West, 2003

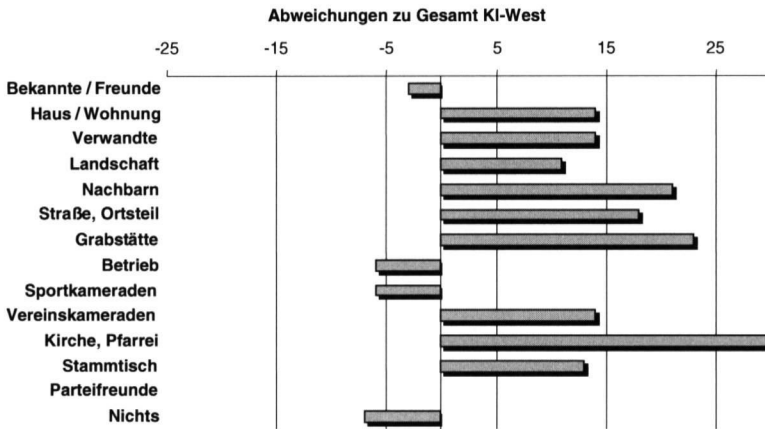
Die Tabelle zur Ortsbindung zeigt, dass die Akzeptanz des Quartiers mit der Umzugsbereitschaft sinkt. Mit der Frage „Was würde Ihnen bei einem Wegzug am meisten fehlen?“ wurde die Ortsbindung auch in einzelnen Facetten ermittelt. Bei der Differenzierung nach Lebensstilen sind typische Muster auf den folgenden Abbildungen zu erkennen. Der hochkulturelle Niveautyp würde vor allem das Haus und die Landschaft vermissen. Der spannungsorientierte Typ zeigt eine unterdurchschnittliche Bindung bei fast allen Punkten, bis auf „Bekannte, Freunde“. Der traditionelle Typ hat eine starke Ortsbindung, vor allem eine starke Affinität zur Kirche, zu Nachbarn und zu Grabstätten von Verwandten. Der jugendlich familienorientierte Typ betont die soziale und die betriebliche Integration sowie Sportvereine, während die Landschaft ihm eher gleichgültig ist. Und der harmonieorientierte Typ legt Wert auf das private Umfeld, weniger auf die Institutionen.

An diesen Profilen können Ansprüche an die Infrastruktur, Integrationsweisen und Orientierungen abgelesen werden, z.B. die hohe Bedeutung von Kirche und Grabstätten für den kulturell interessierten, traditionellen Typ. Die Bindungslosigkeit einer jüngeren Gruppe wird dabei ebenso deutlich wie die Umweltorientierung des hochkulturellen Typs. So bestehen in einem Gebiet unterschiedliche „Sozio-Welten“ nebeneinander, die sich teilweise räumlich überschneiden. Ein Stadtteil zeichnet sich durch die Anteile der jeweiligen Lebensstilgruppen, ihre Verflechtungen und gegenseitigen Beziehungen aus.

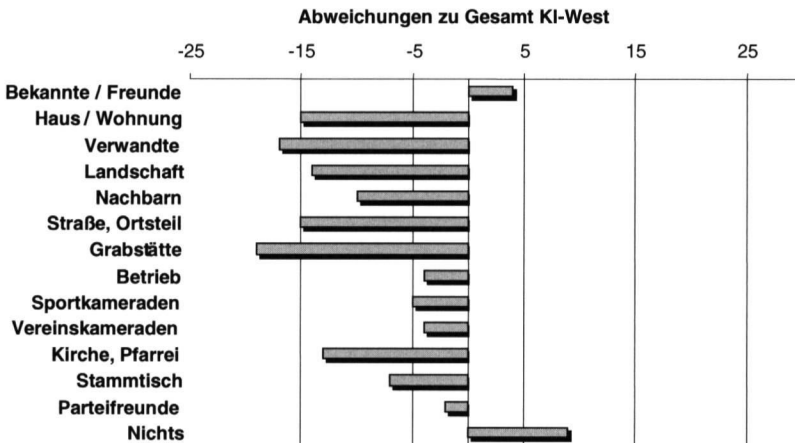
**Abb. 2: Ortsbindungen nach ausgewählten Lebensstilgruppen**



### Kulturell interessierter, traditioneller Typ



### Spannungs- und leistungsorientierter Typ



## 5. Fazit: Nutzen und Grenzen des Lebensstilkonzepts

In verschiedenen multivariaten Modellen wurde die Aussagekraft des Lebensstilkonzepts im Vergleich zu den sozialstrukturellen Kategorien Alter, Bildung, Leben mit Kindern und Einkommen geprüft (logistische Regressionen). Werden einzelne Aspekte der Ortsbindung betrachtet, so zeigt sich je nach Merkmal eine unterschiedliche Bedeutung der sozialen Kategorie:

- Die Wertschätzung des Hauses variiert mit dem Alter und der Bildung, nicht nach Lebensstilgruppen ( $r^2$ : 12).
- Bei der Bindung an die Kirche sind es das Alter und zwei Lebensstilgruppen (hochkulturell und traditionell;  $r^2$ : 40).
- Beim Item „Nachbarn“ ist allein das Alter relevant ( $r^2$ : 15).
- Und bei der Landschaft sind es Alter und drei Lebensstilgruppen (Niveautyp, Actiontyp und jugendlicher Familientyp;  $r^2$ : 17).

Eine eindeutige Antwort zum Nutzen des Lebensstilkonzeptes kann im Ergebnis nicht gegeben werden, weil mit dem Untersuchungsgegenstand die Ergebnisse variieren. Mit Hilfe von Diskriminanzanalysen wurde weiterhin der Frage nachgegangen, ob sich je nach Lebensstiltyp umzugsbereite und immobile Mitglieder in der Bewertung einzelner Kriterien des Wohnens im Quartier unterscheiden. In der hochkulturellen Gruppe sind die Zufriedenheiten mit der öffentlichen Sicherheit und den Lebensbedingungen am Ort relevante Größen zur Unterscheidung von Mobilien und Immobilien. Bei den Spannungsorientierten sind die objektiven Wohnungsmerkmale Miethöhe und verfügbare Wohnfläche sowie die Zufriedenheit mit den kulturellen Angeboten die entscheidenden Variablen. Und beim jugendlichen Familientyp werden Mobilitätsbereite und Sesshafte unterschieden nach der Zufriedenheit mit den Nachbarn und der Bewertung der Lebensbedingungen allgemein im Stadtteil.

Unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe von Wohnquartieren können auf diese Weise je nach Lebensstiltyp identifiziert werden. Es zeigt sich jedoch zugleich, dass Umzugsbereitschaft selbst nicht von Lebensstilen, sondern von den deutlich wichtigeren sozialstrukturellen Merkmalen Alter und Bildung abhängig ist. Alter und Bildung erklären mit einem  $r^2$  von .39 die Umzugsbereitschaft. Die Lebensstilklassifikation allein ist im Vergleich deutlich schwächer ( $r^2$ : .21) und steigert die Erklärungskraft lediglich um 2%, wenn Alter und Bildung bereits im Modell enthalten sind. Dies ist angesichts der Bedeutung von ausbildungs- und berufsbedingter Mobilität nicht überraschend.

Die Ergebnisse belegen für das Programm Soziale Stadt, dass die Bewertung der im Quartier gegebenen Voraussetzungen, die soziale und die kulturelle Infrastruktur ebenso wichtig sind wie die objektiven Wohnbedingungen. Nicht nur die Größe, die Ausstattung und der Preis einer Wohnung entscheiden über die Akzeptanz von Quartieren (obwohl vor allem jüngere und ältere Bevölkerungsmitglieder preiswerten Wohnraum benötigen), sondern vor allem die Umweltbedingungen und das vielfältige kulturelle und soziale Angebot spielen eine Rolle. Damit liegt eine Schlussfolgerung auf der Hand: Um den Wegzug von erlebnisorientierten und anspruchsvollen Bevölkerungsgruppen zu

vermeiden, sind ganzheitliche Ansätze zur Stabilisierung und Verbesserung der Lebensqualität in prekären Wohngebieten notwendig.

---

- 1) Bei der Magnitude-Prestigeskala von Bernd Wegener wurden Prestigeeinschätzungen von Berufen ohne Vorgabe einer Kategorie erhoben (vgl. Wegener 1985; Codebuch Allbus 1998; ZA Nr. 3000).
  - 2) Musik hören, Fernsehen, Video, Familie, Freunde treffen, Spazierengehen, Ausflüge, Wandern, essen/trinken gehen, Kinder, Computer, Sport treiben, Künstlerische Tätigkeiten, Sportveranstaltungen besuchen, Weiterbildung, Theater, Konzert, Kirchgang und Gartenarbeit.
  - 3) Liebe und Zuneigung, für andere da sein, eine Familie haben, nach Sicherheit und Geborgenheit streben, Erfolg im Beruf, Hohes Einkommen, sparsam sein, Anerkennung durch andere, ein aufregendes und abwechslungsreiches Leben führen, gutes, attraktives Aussehen, Führungspositionen übernehmen, sich politisch/gesellschaftlich einsetzen.
  - 4) Rock-Popmusik, klassische Musik, Deutsche Schlager, Volksmusik, Sportsendungen, Shows und Quizsendungen, Kunst und Kultur, Action- und Heimatfilme.
  - 5) Preis, Funktionalität, Persönlichkeit zum Ausdruck bringen, Exklusivität, Gemütlichkeit.
- 

#### **Literatur**

- Becker, Irene / Hauser, Richard, 2002: Anatomie der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung, Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969-1998. Berlin: edition sigma
- Bourdieu, Pierre, 1987: Die feinen Unterschiede. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2003: Lebensbedingungen aus Bürgersicht. Berichte, Bd. 15, Bonn
- Engbersen, Godfried, 2004: Zwei Formen der sozialen Ausgrenzung: Langfristige Arbeitslosigkeit und illegale Immigration in den Niederlanden. In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 99-121
- Farwick, Andreas, 2004: Segregierte Armut: Zum Einfluß städtischer Wohnquartiere auf die Dauer von Armutslagen. In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 286-314
- Fricke, Christa / Frick, Joachim / Wagner, Gert, 2004: Sparen und Verschuldung privater Haushalte. In: Statistisches Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin und ZUMA: Datenreport 2004. Bonn (im Erscheinen)
- Geißler, Rainer, 2002: Die Sozialstruktur Deutschlands. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, auch: Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

- Georg, Werner, 1998: Soziale Lage und Lebensstil. Eine Typologie. Opladen: Leske + Budrich
- Jahoda, Marie / Lazarsfeld, Paul / Zeisel, Hans, 1975: Die Arbeitslosen von Marienthal. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Klocke, Andreas / Lück, Detlev / Spellerberg, Annette, 2002: Lebensstile im Haushalts- und Familienkontext. Zeitschrift für Familienforschung, Heft 1, S. 70-87
- Kronauer, Martin / Vogel, Berthold, 2004: Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartiereffekte, was Lageeffekte?. In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 234-257
- Merton, Robert K., 1971: Social Problems and Sociological Theory. In: Merton, Robert K. / Nisbet, R. (Hrsg.): Contemporary Social Problems. 3. Auflage, zuerst 1961. New York u.a: Harcourt, Brace, Jovanovich, S. 793-845
- Müller, Hans-Peter, 1992: Sozialstruktur und Lebensstile. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Schneider, Nicole / Spellerberg, Annette, 1999: Lebensstile, Wohnbedürfnisse und Mobilität. Opladen: Leske + Budrich
- Spellerberg, Annette, 1996: Soziale Differenzierung durch Lebensstile. Eine empirische Untersuchung zur Lebensqualität in West- und Ostdeutschland. Berlin: edition sigma
- Statistisches Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem WZB und ZUMA (Hrsg): Datenreport 2002. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn
- Vester, Michael et al., 1993: Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel. Zwischen Integration und Ausgrenzung. Köln: Bund-Verlag
- Wegener, Bernd, 1985: Gibt es Sozialprestige? In: Zeitschrift für Soziologie, Heft 14, S. 209-235
- Zapf, Wolfgang et al., 1987: Individualisierung und Sicherheit. München: Beck

---

### Die Autorin

Dr. Annette Spellerberg, Jahrgang 1960, Juniorprofessorin am Lehrgebiet Stadtsoziologie im Studiengang Raum- und Umweltplanung, TU Kaiserslautern. Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Regionalsoziologie, Soziale Ungleichheiten, Lebensstilforschung, Soziale Indikatoren, empirische Sozialforschung.

Rolf Keim

## Armut und Zusammenleben im Stadtviertel

### Analytisches Potential und praktische Grenzen einer „Ressourcenperspektive“

„Wir sind nicht ‚Soziale‘“, mit diesen Worten brachte in Kassel-Brückenhof, einem unserer Untersuchungsgebiete, eine Bewohnerin ihr Unverständnis und auch ihre Verletzung über die Kennzeichnung ihres Wohngebietes als *Problemviertel* zum Ausdruck. Der Begriff „Soziale Stadt“ wurde nicht nur von ihr als diffamierend interpretiert. Ihre Reaktion ist eine Widerspiegelung der vorherrschenden sozialwissenschaftlichen Sichtweise von den Lebensverhältnissen in den Quartieren der Sozialen Stadt. Diese zielt ganz überwiegend auf deren Defizite; nicht nur in baulicher, infrastruktureller und ökonomischer, sondern auch in sozialer Hinsicht. Neben baulichem Verfall, einer Ausdünnung und Überlastung des privaten wie öffentlichen Infrastrukturangebotes und der Schließung und Verlagerung von Betrieben werden die Viertel durch Arbeitslosigkeit, Armut und eine hohe Zahl von SozialhilfebezieherInnen charakterisiert. „In diesen armen Vierteln“, so die verbreitete Ansicht, sei eine „Erosion traditioneller informeller Solidarpotentiale in Familie und Nachbarschaft in der Folge von Verstetigung der Arbeitslosigkeit, von materieller Not und sozialer Ausgrenzung zu beobachten.“ (Strohmeier / Kersting 2003: 232) Die Bewohnerstruktur – nicht zuletzt aufgrund des hohen Anteils von MigrantInnen – gilt als problematisch, Nachbarschaften als „überfordert“, die BewohnerInnen insgesamt seien „benachteiligt“.

Die Ursachen für diese Defizitperspektive liegen auf unterschiedlichen Ebenen: Zunächst ist sie im Sinne einer Skandalisierung in der Vergangenheit politisch motiviert gewesen. SozialwissenschaftlerInnen, GemeinwesenarbeiterInnen und LokalpolitikerInnen wollten so öffentliche und professionelle Aufmerksamkeit für die räumliche Kumulation sozialer Problemlagen und den nötigen Druck für (sozial-)politische Interventionen erzeugen. Für das Zustandekommen div. Länderprogramme und schließlich des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ war diese Strategie sicher nicht unerheblich. Nach innen wirkt die Skandalisierung – so zweckmäßig sie in den 90er Jahren gewesen sein mag – aber verheerend. Die mit ihr zwangsläufig verbundene Orientierung auf De-

fizite hat nichtbeabsichtigte Nebeneffekte: Sie ebnet durch die Etikettierung als benachteiligtes *Problemviertel* die Unterschiedlichkeit von verschiedenen Stadtvierteln einerseits und zwischen den BewohnerInnen bzw. Bewohnergruppen innerhalb der jeweiligen Viertel andererseits ein. In dieser Perspektive erscheinen die BewohnerInnen gleichermaßen als Opfer misslicher Lagen. Gleichzeitig wird so der Blick auf vorhandene Ressourcen verstellt und – ganz wichtig – das Selbstwertgefühl der BewohnerInnen der betroffenen Quartiere beschädigt. Klassifikation und Zuschreibung avancieren zu einer eigenen Form sozialer Ungleichheit (vgl. Neckel 2003).

Eine weitere Ursache für die geschilderte Defizitperspektive liegt auf der Ebene der wissenschaftlichen Analysen von Armut und sozialer Ungleichheit. Hier dominiert eine „objektivierende Zentralperspektive“ (Barlösius 2001: 76), verbunden mit einer Abstraktion der sozialen Wirklichkeit von Armut. Das Problem ist ihr relationaler Ansatz: Armutsentwicklung und Zusammenlebensformen in städtischen *Problemvierteln* werden in Quer- wie auch Längsschnittuntersuchungen als Abweichungen von einem Standard diskutiert. Die sozialen Lagen im Quartier, nach Einkommen, Beschäftigung, Bildung / Qualifikation und nach der Verfügbarkeit sozialer Anrechte oder nach Haltungen, Sozialkontakten und Arbeitsorientierung, weichen ab von einem gesamtstädtischen oder auch gesellschaftlichen Durchschnitt. Als Maßstab dient eine Mehrheitsgesellschaft, deren Normen, Regeln und Sicherheiten als eine historische Besonderheit des fordistischen Wohlfahrtsstaates selber brüchig geworden und in Frage gestellt sind. Dennoch werden in dieser Sicht die Lebensbedingungen in den „benachteiligten“ Stadtvierteln als Abstand zu jenen in der Mehrheitsgesellschaft charakterisiert. Unter diesen Vorzeichen erscheinen die *Problemviertel* zwangsläufig als Sammelbecken benachteiligter Bevölkerungsgruppen, die – verkürzt – „weniger haben“ und/oder „anders sind“.

Aufgeweicht wird diese relationale Defizitperspektive durch den Hinweis auf besondere Qualitäten des Zusammenlebens in diesen Quartieren. Ihnen wird zugestanden, als „ethnische Kolonie“ oder als „sozialräumliches Milieu“ die Funktion eines Schutz- und Rückzugsraumes zu haben, der Menschen in kritischen Lebenslagen Sicherheit gibt. Hier taucht das Quartier zwar zunächst als eine Ressource von Lebenschancen seiner BewohnerInnen auf. Allerdings erweise sich diese scheinbare Qualität als ein „vergiftetes Geschenk“: Ökonomische Randständigkeit in Verbindung mit sozialer und räumlicher Isolation begründe normative Orientierungen (Arbeitsethik), abweichende Haltungen und den Verlust von Fähigkeiten, wodurch die betroffenen Bevölkerungsgruppen von der Mehrheitsgesellschaft entkoppelt werden. Es sind diese *circulus-vitiosus*-Effekte, auf die wir im Konzept der *underclass* wie auch dem der *exclusion* stoßen, die für die BewohnerInnen die Gefahr des Eingeschlossenseins im Quartier heraufbeschwöre



und dadurch auf Dauer das Ausgeschlossenensein von der Mehrheitsgesellschaft zementiere (vgl. Häußermann / Kronauer / Siebel 2004).

Die Wirksamkeit von „benachteiligenden Quartierseffekten“ wird hier nicht bestritten; es geht nicht darum zu entscheiden, ob die *Problemviertel* eher Ressource oder eher Falle bzw. Fessel ihrer BewohnerInnen sind, sondern welchen Bewohnergruppen es unter welchen Bedingungen möglich wird, „Armut und Verwundbarkeit zu begegnen, Konflikte zu lösen und Vorteile aus neuen Möglichkeiten zu ziehen.“ (Putnam / Goss 2001: 21) Denn wenn es richtig ist, dass die zentralen gesellschaftlichen Integrationsmechanismen (Erwerbsarbeit, Wohlfahrtsstaat, Wohnungspolitik) zunehmend versagen, und zwar nicht mehr nur an den Rändern, sondern auch in der Mitte der Gesellschaft, wenn die sog. Mehrheitsgesellschaft also immer mehr zur „historischen Fiktion“ wird, dann wird es immer wichtiger, die „Suchscheinwerfer der Forschung und der Politik“ (Häußermann/Kronauer / Siebel 2004: 33) auf die Ressourcen zu lenken, die Betroffene angesichts der sozialen Verheerungen des „flexiblen Kapitalismus“ zu mobilisieren im Stande sind.

## **Gesellschaftliche Gefährdungen und Bedrohungen**

Vergegenwärtigen wir uns einige der gesellschaftlichen Gefährdungen und Bedrohungen, von denen immer mehr Menschen (und nicht nur in den *Problemvierteln*) betroffen sind:

- Arbeitslosigkeit verfestigt sich weiter auf hohem Niveau. Beschäftigungsabbau und „Prekarisierung der Arbeit“ (Castel 2000: 349) bedeuten eine latente Bedrohung nicht nur, aber vor allem der gering qualifizierten Arbeitskräfte. Ungesicherte und befristete Beschäftigungsverhältnisse („lebenslange Probezeit“) und solche im Niedriglohnbereich nehmen zu; wenn jede/r zehnte Vollzeitbeschäftigte heute weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Nettoeinkommens verdient (vgl. „taz“ – Die Tageszeitung vom 25.05. 2004), bietet Erwerbsarbeit keinen Schutz vor Armut mehr.
- Von der wachsenden Armut betroffen sind vor allem Frauen, Familien und Kinder. Sozialhilfe erhielten im Ruhrgebiet 2001 zu 60% Haushalte von Alleinerziehenden und Paaren mit Kindern; in Bremen lebten 23% aller Kinder von Sozialhilfe. Bundesweit von Einkommensarmut betroffen waren über drei Millionen Kinder (vgl. Strohmeier / Kersting 2003).
- Für Geringverdiener wird die Koppelung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung zum Problem: Für diejenigen, die im Arbeitsleben schon nicht viel verdient

haben, für die werden Rente und Arbeitslosigkeit zur existenziellen Bedrohung. Besonders problematisch sind Übergangsphasen, in denen verschlissene und ausgemusterte ArbeiterInnen im arbeitsmarktkritischen Alter zwischen 45 und 55 Jahren nicht mal mehr den Übergang von der Arbeitslosenversicherung in die Frühverrentung schaffen.

- Der Rechtsstatus von Zuwanderern und ungesicherte Aufenthaltsrechte hier lebender „Ausländer“ bedeutet für viele MigrantInnen eine permanente Unsicherheit und Gefährdung ihrer Lebenssituation. Die leidlich gelittenen Zuwanderer mit Aussiedlerstatus bleiben durch die Nichtanerkennung beruflicher Qualifikationen an den Rand gedrängt.
- Das Ziel gleicher oder gleichwertiger Lebensbedingungen in der Bundesrepublik bleibt unerreicht; es verschärfen sich im Gegenteil die Disparitäten, vor allem zwischen den Kernstädten und ihrem Umland. Baulich und infrastrukturell vernachlässigte Stadtgebiete vergrößern sich angesichts kommunaler Finanznöte.
- Der Wohlfahrtsstaat entledigt sich etlicher Aufgaben und entlässt die Existenzsicherung zunehmend in den Zuständigkeitsbereich der von Armut und Ausgrenzung Betroffenen. Mit dem Zwang zur Arbeit als Niedriglöhner (Arbeitslosengeld II) verschieben sich die Koordinaten der sozialen Sicherung weiter dramatisch zu Lasten benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Damit keine Missverständnisse aufkommen: Die geschilderten Entwicklungen markieren eine zunehmende Ungleichverteilung von „ökonomischen Ressourcen, Lebenschancen und Lebensrisiken in unserer Gesellschaft (...) aufgrund des sozial-ökonomischen Strukturwandels wie als Folge einer immer stärker an neoliberalen Prinzipien orientierten Modernisierungspolitik“ (Gern et al. 2004: 9) – aber unter den Bedingungen eines insgesamt weiterhin wachsenden Wohlstandes. Wir haben es mit einem gesellschaftlichen Polarisierungsprozess zu tun. Aufgrund der selektiven Wirkungen der Verteilungsmechanismen auf dem Wohnungsmarkt und dessen politischer Regulierung (vgl. Keim 1999), aber auch der Wohnstandortentscheidungen einzelner Bevölkerungsgruppen (erzwungene und freiwillige Segregation), treffen wir in jenen Stadtgebieten, die heute als *Problemviertel* bezeichnet werden, einen hohen Anteil der Bevölkerungsgruppen, die von den geschilderten Entwicklungen negativ betroffen sind. In dieser Perspektive auf die sozialen Problemlagen in städtischen *Problemvierteln* stehen also jene sozialen Verwerfungen im Mittelpunkt, die ihre Ursachen in gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und – wie die Mittelkürzungen im Bereich sozialer Dienste – in politischen Entscheidungen haben. Allerdings muss man den Eindruck gewinnen, dass in den gegenwärtigen Diskussionen über *Problemviertel* solchen Verursachungszusammenhängen sich verschlechternder Lebenschancen (sicher auch, weil sie auf der kleinräumi-

gen Ebene der Quartiere nur unzureichend bearbeitet werden können) kaum mehr Beachtung geschenkt wird. Im Gegenteil: Eine Reihe von Problemen, die hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen und politischen Ursachen thematisiert werden müssten, werden in andere Zuständigkeitsbereiche verlagert. So wird z.B. die Feststellung der sinkenden politischen Repräsentanz der *Problemviertel* oder die Beobachtung einer physischen Verwahrlosung dieser Gebiete und einer Verschlechterung der sozialen Infrastruktur (z.B. Schulen) unmittelbar in Beziehung zur Bewohnerstruktur dieser Quartiere gesetzt. Aber muss die mangelnde politische Repräsentanz nicht primär auf die Vorenthaltung von (Bürger-)Rechten für MigrantInnen zurückzuführen, und sind die Ursachen für Verwahrlosung und für die Verschlechterung im Angebot sozialer Infrastruktur nicht vor allem in der Verweigerung eines angemessenen „Bedarfsausgleiches“ zu sehen?

Schwerer wiegt die Verschiebung von sozialen Problemlagen in den Verantwortungsbereich der Betroffenen. Gegenwärtig werden strukturelle Benachteiligungen zunehmend in individuelle Defizite umgemünzt. Arbeitslosen Jugendlichen fehlt es demnach an „Berufsfähigkeit“, isolierten MigrantInnen an ausreichender „Sprachkompetenz“ oder „Integrationswilligkeit“. „Benachteiligung“ in diesem Sinne fungiert als gesellschaftliche Zuschreibung und ist damit selber an der Reproduktion sozialer Ungleichheit beteiligt (vgl. Walther 2002). Dass die Menschen den Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft nicht finden, liegt in dieser Diktion an ihrer fehlenden Anpassungsfähigkeit oder -willigkeit.

## **Was meint Ressourcenperspektive?**

Hier ist nun beabsichtigt, die Praxis von Bewältigungsstrategien der BewohnerInnen und deren Bedeutung für die Lebensbedingungen in diesen Vierteln in den Mittelpunkt zu stellen. Hintergrund sind unsere Erfahrungen aus Untersuchungen in drei städtischen *Problemvierteln* in Kassel und Northeim (Keim / Neef 2003). Die Ressourcenperspektive beabsichtigt nicht, die begründeten Hinweise auf die benachteiligenden und ausgrenzenden Lebensbedingungen in den *Problemvierteln* umzudeuten in eine Nichtbeachtung und mangelnde Anerkennung existierender Ressourcen. Die Orientierung auf eine Ressourcenperspektive hat mit anderen Worten nicht die Absicht, die Aufmerksamkeit vom halbleeren (das Quartier als Falle) auf das halbvolle (das Quartier als Ressource) Glas zu lenken. Ausgangspunkt ist vielmehr die Beobachtung, dass sich mit der Nichtbeachtung von Ressourcen auch eine Herabminderung existierender Ressourcen verbindet. Uns geht es um eine differenzierte Bewertung von Lebenschancen der Bewohnergruppen, bei der Ressourcen nicht ausschließlich in ihrer „Brückenfunktion“ in die

(brüchige) Welt der Mehrheitsgesellschaft, sondern in ihrer Bedeutung für das alltägliche Handeln der BewohnerInnen unter den Bedingungen existentieller Unsicherheit von Belang sind. Damit greifen wir auch ein bisher wenig beachtetes, aber trotzdem grundlegendes Dilemma in der Programmatik der Sozialen Stadt auf (vgl. Strohmeier / Kersting 2003): Während sozialwissenschaftliche Beiträge überwiegend auf die anomischen Tendenzen in den belasteten Stadtvierteln hinweisen, propagiert das Quartiersmanagement die Aktivierung der BewohnerInnen. Wie aber lassen sich apathische, isolierte, durch Konflikte zermürbte BewohnerInnen mit beschädigtem Selbstvertrauen aktivieren? Für Aktivierungsstrategien – so unsere Überlegung – sind Kenntnisse über (existierende und fehlende) Ressourcen unerlässlich.

Zu Beginn der 80er Jahre waren ressourcenorientierte Forschungsansätze in ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten weit verbreitet: Dabei ging es um Sozialbeziehungen in städtischen Quartieren, um die Bedingungen familialer Sozialisation, um Ansätze im Bereich der sozialen Arbeit; im Gesundheitsbereich um den Zusammenhang von Krankheitsentstehung und Gesunderhaltung und in der geographischen Entwicklungsländerforschung um Strategien der Überlebenseicherung in Krisensituationen. Die Ansätze verbindet ihr Bezug auf die Lebenswelt als Erfahrungs- und Handlungsraum von Individuen und Gruppen. In diesem Kontext geht es um eine Differenzierung unterschiedlicher Ressourcen und deren Bedeutung in jeweiligen Belastungssituationen.

In der Sozialarbeit charakterisiert der Ressourcenbegriff solche (Hilfs-)Mittel, auf die Menschen in ihrer Lebensführung und bei der Bewältigung von Problemen zurückgreifen können, mit denen sie „im sozialen Leben wirtschaften“. „Mit Ressourcen“ – so schreibt Wendt – „sind hier im natürlichen und sozialen Umfeld menschlichen Lebens vorhandene (externe) Möglichkeiten gemeint sowie in ihm selbst aus Anlagen und Fähigkeiten erschließbares Können (interne Ressourcen).“ (Wendt 1986: 20) Ähnlich ist die Unterscheidung zwischen familieninternen Ressourcen, zu denen Wissensbestände, Fertigkeiten und Orientierungen gerechnet werden, und externen Umweltressourcen (vgl. Strohmeier 1983: 53).

In einer Studie über sozialpolitische Hilfen bei der familialen Sozialisation unterscheiden Kaufmann et al. ökonomische, ökologische und kulturelle Ressourcen. Zentral sind für sie die ökologischen Ressourcen, worunter sie die Ausstattung mit Wohnraum und Gütern, aber auch die von der sozialen Umwelt zur Verfügung gestellten sozialen Hilfen und Dienste sowie Hilfen in informellen Netzwerken (z.B. Nachbarschaftshilfe) verstehen. Kulturelle Ressourcen bezeichnen hingegen die Partizipationschancen an gesellschaftlichen Wissensbeständen, wodurch Handlungsorientierungen geschaffen und für

die „alltäglichen Handlungsvollzüge“ dauerhaft gesichert werden (vgl. Kaufmann et al. 1980: 104).

In der sozialepidemiologischen Forschung besteht die Forderung nach einer Umorientierung von der Defizit- zur Ressourcenanalyse seit 20 Jahren (vgl. Badura / Ferber 1981). Danach lässt sich die Tragfähigkeit von Ressourcen zur Lebensbewältigung aus der Beziehung von Belastung (*stressor*), Bewältigungsverhalten (*coping*) und sozialer Unterstützung (*social support*) ableiten. Angenommen wird, dass die Existenz sozialer Unterstützungen bei entsprechenden *coping*-Strategien die Gefährdungen durch äußere Belastungen mindern können. Zu den Quellen informeller Unterstützung zählen: emotionale Unterstützung (Zuwendung, Zugehörigkeit, Vertrauen), soziale Unterstützung (soziale Netze fördern das Selbstwertgefühl und tragen zur Erhaltung und Entwicklung sozialer Identität bei), praktische Hilfe (personenbezogene Hilfen wie Leihe, Pflege, Einkaufen), finanzielle Unterstützung (informelle Geldtransfers, Geschenke, Kredite) und schließlich der Zugang zu Informationen und Tipps, durch die informelle Ressourcen mobilisiert, neue Kontakte geknüpft und Möglichkeiten der Verhaltensorientierung und der sozialen Kontrolle geschaffen werden.

## **Ressourcen und Verwundbarkeit**

In der geographischen Risikoforschung geht es um die Bedeutung von Ressourcen von Individuen und Gruppen für ihre Betroffenheit von Krisensituationen. Im Konzept der „Verwundbarkeit“ werden die Dimensionen Belastungen / Restriktionen und Bewältigung / Ressourcen als wechselseitige Beziehung betrachtet. Es geht zum einen um die Handlungs- und Bewältigungsstrategien, die einen Ausweg aus Armut ermöglichen, und zum anderen um Risiken, die Handlungsspielräume einschränken und neue Belastungen hervorrufen. „Strategien der Überlebessicherung bedeuten in diesem Zusammenhang eine Verknüpfung von individuellen und gemeinschaftlichen Handlungsstrategien, die darauf ausgerichtet sind, Ressourcen (...), Aktiva (...) und Lebenschancen (...) zu mobilisieren und/oder nachhaltig abzusichern.“ (Bohle 1998: 14)

Für die Ressourcenperspektive im Kontext städtischer *Problemviertel* ist das Konzept der „Verwundbarkeit“ interessant, weil hier Handlungsspielräume und Gefährdungen von Bewohnergruppen in benachteiligten sozialen Lagen in ihrer Wechselwirkung betrachtet werden. Verwundbarkeit wird so eine Funktion gesellschaftlicher Gefährdungen und individuell bzw. gemeinschaftlich verfügbarer Ressourcen, die in der alltäglichen Praxis Handlungsmuster und Bewältigungsstrategien der QuartiersbewohnerInnen generieren.

In der sozialwissenschaftlichen Diskussion wurde der Begriff der Verwundbarkeit durch Robert Castel populär (vgl. Castel 2000). Er unterscheidet, abhängig von der Integration in den Arbeitsmarkt und von der Dichte der Integration in Beziehungsnetzwerke, unterschiedliche Zonen der sozialen Verhältnisse: „die Zone der Integration, die Zone der Verwundbarkeit, die Zone der Fürsorge und die Zone der Exklusion oder viel mehr der Entkoppelung“ (2000: 360 ff.). Für die Ressourcenperspektive ist hier vor allem die Prekarität der „Zwischenzonen“ interessant, in denen die Verfügbarkeit von Ressourcen wesentlich über Handlungsfähigkeit und eine eigenständige Lebensführung entscheidet. Außerdem schreibt Castel den Graden ökonomischer und sozialer Integration eine wechselseitig kompensatorische Wirkung zu. Ähnlich der Kapitaltheorie von Bourdieu (1983) sieht Castel in einer soliden Verankerung in sozialen Netzwerken (soziales Kapital) einen Hebel für die Bewältigung prekärer Beschäftigung.

Über die Bewältigungsstrategien von Menschen, die ein „Leben in Armut“ zu führen gezwungen sind, berichtet auch Andreß in einer Studie aus den 90er Jahren. Danach reagieren Haushalte, die in eine prekäre ökonomische Lage geraten sind, in sehr differenzierter Weise auf diese Situation mit dem Ziel, ihre Haushaltsökonomie neu auszubalancieren (vgl. Andreß 1999: 47). Dabei unterscheidet er interne Ressourcen (Mobilisierung von Arbeitskraftreserven, Aufnahme von Nebentätigkeiten, Inanspruchnahme staatlicher Transfers etc.), die durch interne Restriktionen (Kinder u. Pflegebedürftige im Haushalt, fehlende Qualifikationen, gesundheitliche Belastungen, hohes Alter etc.) begrenzt werden.

Eine systematische Aufarbeitung dieser Ansätze steht noch aus, erscheint uns für eine ressourcenorientierte (wissenschaftliche und soziale / politische) Arbeit in städtischen *Problemvierteln* aber lohnend. In all diesen Ansätzen geht es um die Frage, wie es Menschen möglich wird, ihre Handlungsfähigkeit gegenüber sozialen Gefährdungen zu erhalten und ob sie darüber ein Mehr an Kontrolle über ihre eigenen Lebensverhältnisse gewinnen können. Welche Alternativen des Handelns bieten sich ihnen angesichts beschränkter Anrechte auf Teilnahme und eines begrenzten Angebotes von Tätigkeiten und Gütern? Die These ist, dass die Menschen zwischen „Optionen“ und „Ligaturen“ (vgl. Dahrendorf 1992) an der Gestaltung ihrer Lebenschancen beteiligt sind, etwa im Sinne von „You are not responsible for being down, but you are responsible for getting up“ (vgl. Bröckling 2003).

## Ressourcenperspektive und die Sicherung des Lebensunterhalts

Wir verstehen unter Ressourcen zunächst alle Tätigkeiten, Güter, Dienste sowie Fähigkeiten und Beziehungen, mit deren Hilfe die Haushalte im Quartier ihren Lebensunterhalt bestreiten können (vgl. Keim / Neef 2003; Klagge 2002). Dazu gehören

- Erwerbsarbeit, öffentlich geförderte Erwerbsarbeit, erwerbsnahe Arbeit (Schwarzarbeit, Mitarbeit in Familienbetrieben) und „Tätigkeiten“: Eigenarbeit (Hausarbeit, Kindererziehung, Produktion von im Haushalt konsumierten Gütern, Dienstleistungen), gegenseitige Hilfen (Arbeitsleistungen für andere Haushalte);
- Potentiale der effizienten Bewirtschaftung vorhandener Ressourcen abhängig von Haushaltsgröße und -zusammensetzung und den Präferenzen, Fertigkeiten, Ausdauer und Geschick, Sparsamkeit; dazu gehören auch Bestände sozialen Wissens, wie sie sich in beruflichen Fertigkeiten, Qualifikationen und im Alltagswissen manifestieren (vgl. Evers / Nowotny 1987: 47);
- die Quantität und Qualität sozialer Beziehungen (Transfer von Informationen, Geld, Gütern und Dienstleistungen); Hilfen als in sozialer Interaktion vermittelte Fähigkeiten und Leistungen;
- die Kenntnis von der Qualität und den Zugangsvoraussetzungen öffentlicher sozialer Einrichtungen und sozialer Anrechte (Nutzung von Beratung, Qualifizierung, materiellen Hilfen) wie auch der privaten und sozialen Infrastruktur; Nutzung räumlicher Gelegenheiten.

Der „Ausnutzungsgrad“ der skizzierten Ressourcen lässt sich nur teilweise quantifizieren. Welche Bedeutung Eigenarbeit oder eine verlässliche Nachbarschaft als hilfreiche Beziehung besitzen, ist in materieller Hinsicht nur vage zu bestimmen. Dennoch kann aus der Gesamtheit kombinierter Ressourcen ein Bild der sozialen Lage von Haushalten in Problemquartieren entstehen. So werden im Kontext der Lebensführung eingeübte Orientierungen zu Strategien der Alltagsbewältigung. Wir treffen, abhängig von den Normen und Bindungen, auf die die Individuen zurückgreifen („Ligaturen“ bei Dahrendorf), auf spezifische Muster verschiedener sozialer Gruppen. Ihre Lebensweise ist gekennzeichnet durch die „Gesamtheit normativer Orientierungen und Handlungsstrukturen, die im Verlauf einer Biographie in der kontinuierlichen Auseinandersetzung zwischen Subjekt und gesellschaftlicher bzw. natürlicher Umwelt entwickelt wird.“ (Wendt 1986: 74)

Nach der Quelle ihres Einkommens (Markt / Arbeit und Staat / soziale Anrechte) unterscheiden wir zunächst vier Versorgungstypen von Haushalten und versuchen dann, abhängig von den jeweiligen Haushaltskonstellationen deren Ressourcen für eine eigen-

ständige Lebensführung zu ermitteln. Neben den Nicht-Erwerbsfähigen-Haushalten als besonderem Versorgungstyp können wir jeweils einen reinen Markt- und einen reinen Transfertyp sowie eine Mischform aus beiden darstellen: **Rentenhaushalte** mit nicht-erwerbsfähigen Personen (Alter, anerkannte Erwerbsunfähigkeit), die Anrechte aus vorangegangener langjähriger Erwerbstätigkeit geltend machen können; **Erwerbshaushalte** mit Personen im erwerbsfähigen Alter, von denen mindestens eine Person unbefristet voll- oder teilzeittätig ist; **Transferabhängige** mit erwerbsfähigen und nicht-erwerbsfähigen Personen, die soziale Anrechte geltend machen oder Sozialhilfe erhalten und keinen bezahlten Tätigkeiten nachgehen; **prekäre Kombinerer** mit Personen im erwerbsfähigen Alter, die teilzeit- oder geringfügig beschäftigt sind und soziale Anrechte geltend machen sowie Haushalte, die neben einer Grundversorgung durch Sozialhilfe einer bezahlten Tätigkeit nachgehen (vgl. Keim / Neef 2003: 218 ff.).

Die Art und Kombination von Einkommen der Haushalte verbinden wir mit anderen Formen der Existenzsicherung; dazu zählen sonstige „Tätigkeiten“, die Intensität und Nützlichkeit von Sozialbeziehungen, Strategien in der Haushaltsführung sowie der Zugang und die Nutzung öffentlicher Hilfen. Daraus können wir dann vier Bewältigungstypen ableiten, die im nachfolgenden Schaubild (mit der Häufigkeit ihres Auftretens in unserem Sample) aufgeführt sind. Für **Gesicherte** und **Prekäre** nehmen wir eine eher latente Verwundbarkeit an, bei der den Haushalten relativ stabile Bewältigungsstrategien zur Verfügung stehen. Eine akute Verwundbarkeit sehen wir bei den **Gefährdeten** und den **Marginalisierten**, wo den äußeren Belastungen keine adäquaten Bewältigungsstrategien der Haushalte gegenüberstehen, z.B. weil Ressourcen durch den dauerhaften Problemdruck aufgebraucht sind, so dass nur noch ein situativ-reaktives Handeln möglich ist.

**Tabelle 1: Bewältigungstypen im Problemviertel**

Indikatoren	Bewältigungstypen			
	<i>gesichert</i> (38 %)	<i>prekär</i> (24 %)	<i>gefährdet</i> (23 %)	<i>marginalisiert</i> (15 %)
Erwerbsarbeit	++/+	0	-	-
„Tätigkeiten“	+	++	+	-
Sozialbeziehungen	+	++	+	-
„Haushaltsstrategien“	+	++	0	-
Nutzung soz. Hilfen	-	+/0	+	o
Transferleistungen	-	0	+	++

Die Bewältigungstypen im *Problemviertel* (s. Übersicht) lassen sich wie folgt charakterisieren:



**Gesicherte:** Erwerbstätigen- und Rentnerhaushalte mit festen Einkommen und stabilen sozialen Beziehungen, einige unter der Armutsschwelle, aber mit dauerhaft funktionierenden Haushaltsstrategien. Erwerbsarbeit und weniger noch die Orientierung auf Erwerbsarbeit ist aus den Problemquartieren nicht verschwunden. Von allen Haushalten (in unseren Untersuchungsgebieten) verfügt ein Drittel über mindestens eine voll-erwerbstätige Person; ihr Anteil erhöht sich nochmals deutlich, wenn wir die Rentnerhaushalte herausrechnen. Es sind Angelernte und Facharbeiter in nahegelegenen Industriebetrieben und kleine Angestellte; im Altbauquartier zudem eine beträchtliche Anzahl von Selbständigen. Im Neubauquartier treffen wir zudem auf zahlreiche qualifizierte Facharbeiter, die im nahegelegenen industriellen Großbetrieb tätig sind. Hinzu kommen jene Haushalte mit Personen, die in befristeten bzw. Teilzeittätigkeiten beschäftigt sind.

**Prekäre:** Haushalte mit ausgeprägten Bewältigungsstrategien und vielfältigen Einkommenskombinationen, aber ohne eine dauerhafte Vollerwerbstätigkeit; sie haben überwiegend intensive und hilfreiche Sozialbeziehungen; sie verfolgen langfristige, erprobte Haushaltsstrategien (Gespartes, Eigentum); durch eigene Aktivität halten sie insgesamt die latenten Gefährdungen durch ihre Bewältigungsstrategien in einem prekären Gleichgewicht.

**Gefährdete:** Darunter sind einige Rentner und Transferempfänger sowie einige Kombinerer; sie benötigen für die Alltagsbewältigung alle verfügbaren Ressourcen und sind gezwungen, kurzfristig-reaktiv zu agieren. Die Gefährdeten sind noch „tätig“, aber es handelt sich dabei um „Strategien des von-der-Hand-in-den-Mund-Lebens“, also um Überlebensstrategien, die auf der Gegenwart aufbauen.“ (Castel 2000: 358) Ihre Sozialbeziehungen sind labil und auf nur wenige Personen bezogen.

**Marginalisierung:** Diese ist erreicht, wenn verwundbare Gruppen über keine Handlungsspielräume mehr verfügen, so dass die Krise in eine Katastrophe umzukippen droht, wenn nicht von außen eingegriffen wird. Dazu gehören Transferempfänger, verschuldet und mit schmalen Sozialbeziehungen bzw. sozial isoliert; die Ressourcen sind aufgebraucht bzw. können nicht in ausreichendem Umfang mobilisiert werden.

## **Fallstricke der Ressourcenperspektive**

Es gibt drei Konfliktfelder, in denen sich die Ressourcenperspektive behaupten muss:

Erstens steht sie in einer engen Beziehung zur Sozialpolitik. In Zeiten der sozialpolitischen Verlagerung von gesellschaftlichen Lebensrisiken in den Verantwortungsbereich

der Betroffenen ist die Propagierung der Ressourcenperspektive heikel: Immer steht sie in Verdacht, mit Hinweisen auf bestehende Ressourcen bzw. auf eine lückenhafte Ressourcennutzung der Betroffenen den Rückzug öffentlicher Unterstützungsleistung zu legitimieren. Das Gegenteil ist hier beabsichtigt: Ziel ist die „Stärkung der Überlebensfähigkeit der Individuen“ (Walther 2002: 88). Es geht um die Anerkennung eigenständiger Lebensweisen und eine Verpflichtung zu darauf bezogenen Hilfen. Dazu schreibt Badura: „Wenn die (...) immer häufiger genannte Maxime der ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ keine ideologische Formel bleiben soll, bedürfen wir sehr viel präziserer Kenntnisse über die Entstehung und Verteilung sozialer Belastungen und über die Qualität und die Verteilung nicht nur institutionalisierter, sondern vor allem auch informeller Ressourcen und Potentiale; wo informelle Ressourcen und Potentiale nicht vorhanden sind, bedürfen sie vor einer Inanspruchnahme zunächst der Förderung und Entwicklung, benötigen wir – ökonomisch gesprochen – Investitionen in die soziokulturelle Infrastruktur, bedarf es der Knüpfung und Unterstützung ‚kleiner Netze‘ und Hilfgemeinschaften.“ (1981: 152) Im Moment ist leider festzustellen, dass vielfach auch in den Quartieren der Sozialen Stadt mit dem Hinweis auf „Eigenverantwortlichkeit“ eine vermeintliche „Versorgungsmentalität“ geißelt und dem „Fördern“ das „Fordern“ vorangestellt wird. Eine stabile soziale Versorgung ist aber unerlässlich, weil sie die Menschen erst ermächtigt, Ressourcen zu mobilisieren.

Zweitens erfordert die Ressourcenperspektive eine andere Form der „Sozialberichterstattung“ in städtischen *Problemvierteln*. Wissen über bestehende Ressourcen und ihre Verwendung entsteht dabei erst durch die Auseinandersetzung mit den BewohnerInnen bei der Entwicklung konsensorientierter Handlungsstrategien (vgl. Evers / Nowotny 1987). Kenntnisse über Bewältigungsstrategien lassen sich nur in reflexiven und partizipativen Armutsanalysen gewinnen. Das bedeutet, dass die lokalen Interventionsfelder – zum Beispiel Jugendarbeit im Quartier – nicht bloßer Anwendungskontext bestehender Wissensbestände sein dürfen, sondern zu einem Ort der primären Wissenszeugung werden müssen.

Drittens impliziert die Ressourcenperspektive eine andere Form der Intervention in städtischen *Problemvierteln*. Während die derzeitige Programmatik durch Kurzfristigkeit und intensive Eingriffe / Maßnahmen gekennzeichnet ist, verlangt die Ressourcenperspektive Langfristigkeit und – wie Lucius Burckhardt formuliert hat – den „kleinstmöglichen Eingriff“ (1985: 241 ff.). Nur den können die BewohnerInnen nachhaltig in ihre Handlungsstrategien integrieren. Und nur der bezeugt den Respekt gegenüber der Würde der Menschen in den Problemquartieren und ihren Fähigkeiten im Umgang mit den ihnen auferlegten materiellen Zwängen.

---

## Literatur

- Andreß, Hans-Jürgen, 1999: *Leben in Armut*. Opladen / Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Badura, Bernhard / Ferber, Christian von (Hrsg.), 1981: *Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen*. München / Wien: Oldenbourg
- Barlösius, Eva, 2001: *Das gesellschaftliche Verhältnis der Armen – Überlegungen zu einer theoretischen Konzeption einer Soziologie der Armut*. In: Dies. / Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.): *Die Armut der Gesellschaft*. Opladen: Leske + Budrich, S. 69–94
- Bohle, Hans - G., 1998: *Strategien der Überlebenssicherung und Verwundbarkeit in Entwicklungsländern*. In: *Rundbrief Geographie*, Nr. 149, S. 13–16
- Bourdieu, Pierre, 1983: *Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital*. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): *Soziale Ungleichheiten*. Göttingen: Otto Schwartz, S. 183–198
- Bröckling, Ulrich, 2003: *You are not responsible for being down, but you are responsible for getting up. Über Empowerment*. In: *Leviathan*, Heft 3, S. 323–344
- Burckhardt, Lucius, 1985: *Die Kinder fressen ihre Revolution*. Hrsg.: Bazon Brock. Köln: DuMont
- Castel, Robert, 2000: *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*. Konstanz: UVK
- Dahrendorf, Ralf, 1992: *Der moderne soziale Konflikt: Essay zur Politik der Freiheit*. Stuttgart: DVA
- Ders., 2003: *Auf der Suche nach einer neuen Ordnung*. München: Beck
- Evers, Adalbert / Nowotny, Helga, 1987: *Über den Umgang mit Unsicherheit*. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Gern, Wolfgang et al., 2004: *Haushaltskonsolidierung und gesellschaftliche Bedeutung sozialer Dienste*. In: Hanesch, Walter / Koch, Karl / Segbers, Franz et al.: *Öffentliche Armut im Wohlstand – Soziale Dienste unter Sparzwang*. Hamburg: VSA, S. 7–17
- Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.), 2004: *An den Rändern der Städte*. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Kaufmann, Franz Xaver et al., 1980: *Sozialpolitik und familiäre Sozialisation*. Schriftenreihe des BMJFG, Bd. 176. Stuttgart: Kohlhammer
- Keim, Rolf, 1999: *Wohnungsmarkt und Soziale Ungleichheit. Über die Entwicklung städtischer Polarisierungsprozesse*. Basel / Boston / Berlin: Birkhäuser
- Keim, Rolf / Neef, Rainer, 2003: *Handlungsfähig in Armut. Über Erwerbskombinationen und Haushaltsstrategien in Problemvierteln*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 3/4, S. 217–229
- Klagge, Britta, 2002: *Lokale Arbeit und Bewältigung von Armut – eine akteursorientierte Perspektive*. In: *Geographische Zeitschrift*, Heft 3/4, S. 194–211

- Neckel, Sighard, 2003: Kampf um Zugehörigkeit. Die Macht der Klassifikation. In: Leviathan, Heft 2, S. 159-167
- Putnam, Robert D. / Goss, Kristin A., 2001: Einleitung. In: Putnam, Robert D. (Hrsg.): Gesellschaft und Gemeinsinn. Gütersloh: Bertelsmann, S. 15-43
- Strohmeier, Klaus Peter, 1983: Quartier und soziale Netzwerke. Frankfurt/M. / New York: Campus
- Strohmeier, Klaus Peter / Kersting, Volker, 2003: Segregierte Armut in der Stadtgesellschaft. Problemstrukturen und Handlungskonzepte im Stadtteil. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 231-246
- „taz“ - Die Tageszeitung Nr. 7366 vom 25.05.2004, S. 4
- Walther, Andreas, 2002: ‚Benachteiligte Jugendliche‘: Widersprüche eines sozialpolitischen Deutungsmusters. In: Soziale Welt 53, S.87-106
- Wendt, Wolf Rainer, 1986: Die ökosoziale Aufgabe: Haushalten im Lebenszusammenhang. In: Mühlum, Albert et al. (Hrsg.): Umwelt Lebenswelt. Beiträge zu Theorie und Praxis ökosozialer Arbeit. Frankfurt/M.: Diesterweg, S. 7-84

---

#### **Der Autor**

Dr. rer. pol. Rolf Keim, Jahrgang 1962, Diplom Sozialwirt, Professor für Soziologie am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Darmstadt; Arbeitsschwerpunkte in den Bereichen Armut und soziale Ungleichheit, Migration, Stadtsoziologie, sozialraumorientierte Soziale Arbeit.

Thomas Schwarzer

## **Integrativ oder ausgrenzend?**

### Stadtteile, soziale Milieus, lokale Infrastrukturen

In der wissenschaftlichen Debatte wurde bereits vielfach die enorme Kluft zwischen dem hohen Anspruch eines städtebaulichen Paradigmen- und Politikwechsels und den tatsächlichen Bedingungen zur Realisierung des Programms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt“ diskutiert. Kritisiert werden die vielfachen rechtlichen und steuerungstheoretischen Ambivalenzen (Walther 2001: 108f.), die diffuse Zielformulierung (Häußermann: 2004) und ob sich mit den eingesetzten Steuerungsinstrumenten (Schaderstiftung: 2001), dem geringen Finanzvolumen und einer quartiersbezogenen Politik (Häußermann 2002: 72ff.) überhaupt die über Jahrzehnte verfestigten Problematiken in den benachteiligten Stadtteilen erfolgreich bearbeiten lassen. Trotz der vielfältigen kritischen Einwände existiert ein breiter Konsens, der das Programm positiv würdigt: als erster, experimenteller Schritt einer Suchbewegung und eines Lernprozesses in die richtige Richtung.

Aus heutiger Sicht hat das Programm eine ähnliche Position am gesellschaftspolitischen „Rand“, wie die Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, auf die es zielt. Durch die Fokussierung auf die sogenannte „neue Mitte“ fühlten sich die sozialen Milieus in den benachteiligten Stadtteilen von der neuen Rot-Grünen Bundespolitik seit 1998 kaum angesprochen. Die deutliche Wählermobilisierung für einen Politikwechsel (Anstieg der Wahlbeteiligung 1998) ging an den benachteiligten Stadtteilen vorbei. Hoffnungen, dass sich die Lebensbedingungen in den ausgewählten Gebieten verbessern könnten, weckte auch der offizielle Programmstart nur begrenzt. Obwohl das Programm auf das unmittelbare Lebensumfeld der Bewohnerschaft in benachteiligten Quartieren zielt (Bodewig 2002: 8), fühlten sich eher professionelle Akteure motiviert: die Wohnungswirtschaft, die Stadtverwaltungen, die Wohlfahrtsverbände, die Planungsbüros und die Wissenschaft. Ihr Engagement und die Resonanz in der Öffentlichkeit verblieb angesichts pauschaler Stigmatisierungsdebatten aber in der Defensive („die soziale Hängematte zum Trampolin umbauen“, „Faulenzer“ und „Sozialmissbrauch“, „Sozialhilfeempfänger unter Palmen“). Eine dringend notwendige Sensibilisierung der Öffentlichkeit für

die alltäglichen Lebensbedingungen und die Notlagen einiger Bewohnergruppen, vor allem aber eine Würdigung schon ohnehin erbrachter Integrationsleistungen in den benachteiligten Quartieren, war angesichts dessen nahezu unmöglich.

Aus diesen Gründen erscheint es mir notwendig zu fragen, ob es tieferliegende Gründe für die benannten, vielfältigen Ambivalenzen gibt. Verkürzt: Warum wird ein Bundesländer-Programm zur Unterstützung benachteiligter **Stadtteile** aufgelegt, und gleichzeitig wird die **Bewohnerschaft** unter den Generalverdacht des Missbrauchs sozialstaatlicher Leistungen gestellt? Eng mit dieser doppelten politischen Botschaft möchte ich die Fragestellung verknüpfen, ob oder inwieweit die empirische Stadt- und Stadtteilerforschung zu diesen Ambivalenzen beiträgt?

Um Antworten auf diese Fragen zu finden, werde ich unterschiedliche Zugänge und Konzepte der empirischen Stadt- und Stadtteilerforschung am Beispiel der Landeshauptstadt Hannover reflektieren. Als Basis dienen sozialstatistische Analysen städtischer Räume und Ergebnisse empirischer Feldforschung in fünf Stadtteilen<sup>1)</sup> (Geiling et al.: 1999, 2001, 2002). Sie zielten auf Prozesse sozialer Integration und Abgrenzung und bildeten den Hintergrund für die „Programmbegleitung vor Ort“ (PvO) im niedersächsischen Modellgebiet „Die Soziale Stadt“ (Hannover- Vahrenheide).

Im nachfolgenden Text stelle ich **drei empirische Zugänge** zum Thema benachteiligter Stadtquartiere dar, die durch **zwei sozialwissenschaftliche Konzepte** miteinander vermittelt sind: „städtischer Raum“ und „soziale Milieus“. Die drei empirischen Zugänge werden jeweils in einem eigenen Teil behandelt:

- eine gesamtstädtische, sozialstatistische Längsschnittanalyse (Teil 2),
- eine gesamtstädtische, vergleichende Sozialraumanalyse (Teil 3),
- Feldforschungen in Stadtteilen (Teil 4),

Den fünften Teil bilden Zusammenfassung und Fazit.

Die Vermittlung von unterschiedlichen Zugängen und Konzepten folgt der allgemein geteilten Anforderung in der sozialwissenschaftlichen Diskussion, dass lediglich durch **Mehrebenenanalysen** die komplexen Verflechtungen gesamtstädtischer und lokaler Prozesse angemessen beurteilt werden können (Dangschat 1998: 27ff.). Ich möchte jedoch an den Hinweis von Peter Bartelheimer aus dem Jahr 2001 erinnern, der meiner Meinung nach immer noch Gültigkeit hat: „In der empirischen Stadt- und Stadtteilerforschung sind weitreichende, komplexe Sozialraumanalysen als Modelle zwar gut begrün-

det und beschrieben, aber erst in Ansätzen praktisch durchgeführt“ (Bartelheimer 2001: 249). Insofern befindet sich die Stadtsoziologie in einer ähnlichen Situation wie die Praktiker des Programms „Soziale Stadt“ in den benachteiligten Quartieren. Sie müssen die komplexen und vernetzten Verbindungen auf unterschiedlichen Ebenen erst mühsam rekonstruieren und verbinden, um sie dann (hoffentlich) durchschauen und verändern zu können.

## 1. Eine gesamtstädtische, sozialstatistische Längsschnittanalyse (1987–2004)

In der deutschen Soziologie herrscht Konsens über die wachsenden sozialen Ungleichheiten zwischen den Bevölkerungsgruppen, insbesondere in den Großstädten. Alle relevanten Entwicklungen würden derzeit dafür sprechen, dass dieser Prozess auch die soziale Segregation verstärken wird (Häußermann / Siebel 2001: 38). Tatsächlich sind die Ergebnisse bisheriger empirischer Studien widersprüchlich.<sup>2)</sup> Bei der Interpretation der Ergebnisse fällt auf, dass nicht immer deutlich genug zwischen Prozessen der Segregation, das heißt der sozialen Entmischung, und Prozessen der räumlichen Konzentration von Armut oder von Bewohnern mit Migrationshintergrund, differenziert wird.

Mit Bezug auf Hamm (1984: 283) unterscheiden Riege und Schubert zwei Typen von Sozialraumanalysen (Riege / Schubert 2002: 37). Zum ersten Typ zählen **gesamtstädtische Analysen**, bei denen Teilräume einer Stadt, auf der Basis quantitativer Sozialstatistik, miteinander verglichen werden. In Anlehnung an einen abstrakten, gesellschaftlichen Raum, der immer schon sozial konstruiert und hierarchisiert ist (Bourdieu: 1998 ff.), können städtische Teilräume zu Analyse Zwecken „Oben“, in der „Mitte“ oder „Unten“ positioniert werden.<sup>3)</sup> Für die Landeshauptstadt Hannover haben wir privilegierte Stadtteile („Oben“), Stadtteile der „Mitte“ und benachteiligte Stadtteile („Unten“) unterschieden, um die langfristige Entwicklung der Anzahl und des Anteils von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern (Transferbezieher) näher zu untersuchen.

Im Stadtgebiet von Hannover gelten **acht Stadtteile** zumeist schon seit den 70er Jahren, einige seit den 80er Jahren, als **benachteiligt** (vgl. Tabelle 1). In diesen Stadtteilen erhöhte sich die Anzahl der Personen, die ihren Alltag mit Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bestreiten, von insgesamt 12.487 Personen (1987) auf 19.544 (2004). Dieser enorme Zuwachs von Bewohnern in schwierigen Lebenssituationen um mehr als 7.000 Personen entspricht einem Anstieg um 56 Prozentpunkte. Diese Entwicklung bestätigt die **Konzentrationsthese** und ist für die Bewoh-

**Tabelle 1: Anzahl und Anteil der Arbeitslosen (AL) und der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) 1987–2004**

Benachteiligte Stadtteile	AL 1987 Anzahl + % <sup>1</sup>	HLU 1987 Anzahl + %	AL + HLU Insg. <sup>2</sup>	AL 1999 Anzahl + %	HLU 1999 Anzahl + %	AL + HLU Insg.	AL 12/2003 Anzahl + %	HLU 1/2004 Anzahl + %	AL+HLU Insg.
Vahrenheide	987 (21,5)	1.094 (10,6)	2.081	1.090 (18,6)	1.820 (19,2)	2.910	968 (18,5)	1.500 (16,8)	2.468
Mühlenberg	580 (17,4)	757 (10,3)	1.337	642 (15,0)	1.593 (23,1)	2.235	626 (15,5)	1.459 (21,2)	2.085
Linden-Süd	847 (17,4)	777 ( 7,8)	1.624	1.158 (16,9)	1.564 (16,0)	2.722	1.055 (16,1)	1.621 (17,2)	2.676
Linden-Nord	1.406 (17,5)	1.076 ( 6,2)	2.482	1.667 (13,3)	1.724 (10,0)	3.391	1.554 (12,7)	1.542 ( 9,3)	3.096
Mittelfeld	558 (16,2)	533 ( 6,5)	1.091	782 (15,4)	1.230 (14,7)	2.012	723 (14,7)	1.123 (13,7)	1.846
Hainholz	562 (17,0)	401 ( 6,0)	963	718 (15,3)	919 (13,5)	1.637	786 (16,9)	997 (14,8)	1.783
Sahlkamp	912 (14,1)	875 ( 6,4)	1.787	1.121 (12,5)	2.223 (15,6)	3.344	1.095 (12,6)	2.186 (15,4)	3.281
Stöcken	680 (13,7)	442 ( 4,3)	1.122	1.043 (13,5)	1.103 ( 9,7)	2.146	1.003 (12,7)	1.306 (10,8)	2.309
Insgesamt:	6.532	5.955	12.487	8.221	12.176	20.397	7.810	11.734	19.544
Anteil in benachteiligten Quartieren <sup>3</sup> :	(24,6)	(27,9)	(26,1)	(24,0)	(31,2)	(27,8)	(23,3)	(29,6)	(26,7)
Hannover insg <sup>4</sup> :	26.506 (11,2)	21.333 (4,3)	47.839	34.283 (10,1)	39.030 (7,7)	73.313	33.509 (10,0)	39.625 (7,8)	73.134

1 Quote und gemeldete Anzahl der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im jeweiligen Stadtteil.

2 Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen und der HLU - Empfänger im jeweiligen Stadtteil insgesamt.

3 Anteil der Arbeitslosen und der HLU-Empfänger in allen acht benachteiligten Quartieren, gemessen an allen gemeldeten Arbeitslosen und HLU-Empfänger in Hannover insgesamt.

4 Anzahl und Quote aller gemeldeten Arbeitslosen und HLU-Empfänger in Hannover insgesamt.

Quellen: Landeshauptstadt Hannover (LHH), Sozialhilfestatistik des Sozialamtes, Arbeitslosenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, Amt für Statistik und Wahlen.



**Tabelle 2: Anzahl und Anteil der Arbeitslosen (AL) und der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) 1987–2004**

Privilegierte Stadtteile	AL 1987 Anzahl + % <sup>1</sup>	HLU 1987 Anzahl + %	AL + HLU Insg. <sup>2</sup>	AL 1999 Anzahl + %	HLU 1999 Anzahl + %	AL + HLU Insg.	AL 12/2003 Anzahl + %	HLU 1/2004 Anzahl + %	AL + HLU Insg.
Waldhausen	38 (4,3)	60 (2,7)	98	53 (4,1)	19 (0,9)	72	53 (4,2)	10 (0,5)	63
Zooviertel	163 (8,2)	123 (2,9)	286	152 (5,3)	42 (1,0)	194	122 (4,2)	37 (0,9)	159
Waldheim	34 (5,1)	115 (6,5)	149	47 (4,2)	14 (0,8)	61	34 (3,2)	23 (1,3)	57
Heideviertel	178 (7,5)	116 (2,2)	294	200 (6,6)	156 (3,0)	356	182 (6,7)	176 (3,5)	358
Kirchrode	201 (4,7)	495 (4,7)	696	258 (4,4)	127 (1,3)	385	213 (3,8)	123 (1,2)	336
Bult	63 (5,1)	126 (4,1)	189	105 (5,7)	87 (2,9)	192	99 (5,3)	91 (3,0)	190
Seelhorst	67 (5,6)	29 (1,1)	96	127 (7,5)	78 (2,8)	205	81 (4,1)	87 (2,8)	168
Isernhagen-Süd	58 (4,8)	18 (0,6)	76	73 (4,3)	22 (0,8)	95	53 (3,3)	18 (0,7)	71
Wülferode	29 (7,0)	14 (1,8)	43	28 (5,4)	5 (0,6)	33	25 (4,7)	4 (0,5)	29
Insgesamt:	831	1.096	1.927	1.043	550	1.593	862	569	1.431
Anteil in benachteiligten Quartieren <sup>3</sup> :	(3,1)	(5,1)	(4,0)	(3,0)	(1,4)	(2,2)	(2,6)	(1,4)	(2,0)
Hannover insg <sup>4</sup> :	26.506 (11,2)	21.333 (4,3)	47.839	34.283 (10,1)	39.030 (7,7)	73.313	33.509 (10,0)	39.625 (7,8)	73.134

1 Quote und gemeldete Anzahl der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im jeweiligen Stadtteil.

2 Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen und der HLU - Empfänger im jeweiligen Stadtteil insgesamt.

3 Anteil der Arbeitslosen und der HLU-Empfänger in allen acht benachteiligten Quartieren, gemessen an allen gemeldeten Arbeitslosen und HLU-Empfänger in Hannover insgesamt.

4 Anzahl und Quote aller gemeldeten Arbeitslosen und HLU-Empfänger in Hannover insgesamt.

Quellen: Landeshauptstadt Hannover (LHH), Sozialhilfestatistik des Sozialamtes, Arbeitslosenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, Amt für Statistik und Wahlen.

nerschaft der benachteiligten Stadtteile eine kaum noch zu bewältigende Herausforderung. Ein Vergleich mit der Entwicklung in allen übrigen Stadtteilen Hannovers zeigt aber, dass der Anteil der Transferbezieher in den benachteiligten Stadtteilen, zwischen 1987 mit 26% und 2004 mit 27% nahezu konstant geblieben ist.

Verringert hat sich dagegen die Zahl und der Anteil von Transferbeziehern in den zehn als **privilegiert geltenden Stadtteilen** Hannovers (vgl. Tabelle 2). Hier reduzierte sich die Gesamtzahl der sowieso schon sehr wenigen Personen von 1.927 (1987) auf 1.431 (2004), was einem Rückgang von 4% auf 2% entspricht.

Diese starke Beharrlichkeit der sozialräumlichen Strukturen in Hannover konnten wir auch für die Stadtteile der gesellschaftlichen „Mitte“ feststellen. In unserer Untersuchung wollten wir außerdem die Frage überprüfen, ob es zu einer Konzentration von Transferbeziehern in spezifischen Stadtteilen dieser großen, sehr heterogenen „Mitte“ gekommen ist. Mit dieser Frage folgten wir der These, dass inzwischen auch spezifische Milieus der „Mitte“ und ihre Wohnstandorte von Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe und sozialem Abstieg betroffen sind. In Hannover können zwei Gruppen von „Mitte“-Stadtteilen unterscheiden werden:

- Stadtteile im Osten (A), die traditionell eher durch kleinbürgerliche und bürgerliche Milieus geprägt werden und überwiegend am Stadtwald oder am Stadtrand liegen.
- Stadtteile im Norden und Westen (B), die traditionell durch Facharbeiter, Handwerker und Fachangestellte geprägt werden und nahe der modernen und ehemaligen Industriebetriebe liegen.

Wie schon zuvor sind auch die „Mitte“-Stadtteile durch nahezu konstante Verhältnisse gekennzeichnet (vgl. Tabelle 3). In den 14 Stadtteilen der **Gruppe A** stieg der Anteil der Transferbezieher in Relation zur gesamtstädtischen Entwicklung geringfügig, von 36% (1987) auf 37% (2004). In den 18 Stadtteilen der **Gruppe B** lag der Anteil der Transferbezieher über all die Jahre nahezu konstant bei fast genau 33% (vgl. Tabelle 4, Anhang). Diese erstaunliche Beharrlichkeit verdeckt jedoch einen anderen, **zentralen Befund**: insgesamt leben in den Jahren von 1987 bis 2004 fast genau 70% aller Transferbezieher außerhalb der stadtbekanntesten benachteiligten Stadtteile.<sup>4)</sup>

Unter der Oberfläche dieser jahrelangen stabilen Relationen verbirgt sich außerdem ein ebenfalls **enormer Anstieg** von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern in den Stadtteilen der Mitte: von 33.345 (1987) auf 51.811 (2004), das heißt um 55,4 Prozent-

**Tabelle 3: Anzahl und Anteil der Arbeitslosen (AL) und der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) 1987–2004**

Stadtteile Der „Mitte“ (A)	AL 1987 Anzahl + % <sup>1</sup>	HLU 1987 Anzahl + %	AL + HLU Insg. <sup>2</sup>	AL 1999 Anzahl + %	HLU 1999 Anzahl + %	AL + HLU Insg.	AL 12/2003 Anzahl + %	HLU 1/2004 Anzahl + %	AL + HLU Insg.
Südstadt	1.588 ( 8,5)	1.266 (3,1)	2.854	1.827 ( 6,8)	1.384 (3,6)	3.211	1.727 ( 6,5)	1.334 ( 3,5)	3.061
List	2.272 (10,3)	1.645 (3,7)	3.917	2.369 ( 8,0)	2.267 (5,3)	4.636	2.338 ( 8,1)	2.263 ( 5,4)	4.601
Oststadt	911 (12,2)	780 (5,4)	1.691	849 ( 8,4)	525 (3,8)	1.374	757 ( 7,6)	526 ( 3,9)	1.283
Groß-Buchholz	1.352 (11,1)	1.200 (4,6)	2.552	1.684 (10,0)	2.535 (9,5)	4.219	1.584 ( 9,7)	2.381 ( 9,1)	3.965
Misburg-Süd	123 ( 9,4)	64 (2,7)	187	144 ( 7,5)	158 (5,7)	302	128 ( 7,1)	151 ( 5,6)	279
Misburg-Nord	938 ( 9,8)	486 (2,6)	1.424	1.221 ( 8,6)	1.268 (6,0)	2.489	1.182 ( 8,6)	1.379 ( 6,4)	2.561
Anderten	245 ( 7,4)	133 (2,0)	378	367 ( 7,5)	399 (5,4)	766	382 ( 7,9)	452 ( 6,0)	834
Bemerode	305 ( 7,8)	167 (2,1)	472	744 ( 9,6)	1.193 (8,6)	1.937	1.171 (10,3)	1.736 (10,0)	2.907
Kleefeld	474 ( 9,0)	466 (3,9)	950	670 ( 8,5)	914 (7,6)	1.584	704 ( 9,2)	998 ( 8,4)	1.702
Bothfeld	603 ( 7,3)	437 (2,5)	1.040	767 ( 6,3)	693 (3,6)	1.460	740 ( 6,0)	666 ( 3,3)	1.406
Lahe	65 (13,3)	17 (1,8)	82	69 ( 7,5)	44 (3,1)	113	67 ( 6,5)	58 ( 3,7)	125
Wettbergen	221 ( 5,1)	100 (1,2)	311	581 ( 6,9)	703 (5,6)	1.284	634 ( 7,8)	692 ( 5,4)	1.326
Davenstedt	402 ( 7,5)	289 (2,7)	691	659 ( 9,4)	768 (7,3)	1.427	608 ( 9,1)	729 ( 6,7)	1.337
Badenstedt	505 (11,5)	336 (3,4)	841	766 (11,1)	1.061 (9,7)	1.827	851 (12,0)	1.175 (10,2)	2.026
Insgesamt:	10.004	7.386	17.390	12.717	13.912	26.629	12.873	14.540	27.413
Anteil in benach- teiligten Quartieren <sup>3</sup> :	(37,7)	(34,6)	(36,3)	(37,1)	(35,6)	(36,3)	(38,4)	(36,7)	(37,5)
Hannover insg <sup>4</sup> :	26.506 (11,2)	21.333 (4,3)	47.839	34.283 (10,1)	39.030 (7,7)	73.313	33.509 (10,0)	39.625 (7,8)	73.134

1 Quote und gemeldete Anzahl der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im jeweiligen Stadtteil.

2 Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen und der HLU - Empfänger im jeweiligen Stadtteil insgesamt.

3 Anteil der Arbeitslosen und der HLU-Empfänger in allen acht benachteiligten Quartieren, gemessen an allen gemeldeten Arbeitslosen und HLU-Empfänger in Hannover insgesamt.

4 Anzahl und Quote aller gemeldeten Arbeitslosen und HLU-Empfänger in Hannover insgesamt.

Quellen: Landeshauptstadt Hannover (LHH), Sozialhilfestatistik des Sozialamtes, Arbeitslosenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, Amt für Statistik und Wahlen.

**Tabelle 4: Anzahl und Anteil der Arbeitslosen (AL) und der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) 1987–2004**

Stadtteile Der „Mitte“ (B)	AL 1987 Anzahl + % <sup>1</sup>	HLU 1987 Anzahl + %	AL + HLU Insg. <sup>2</sup>	AL 1999 Anzahl + %	HLU 1999 Anzahl + %	AL + HLU Insg.	AL 12/2003 Anzahl + %	HLU 1/2004 Anzahl + %	AL + HLU Insg.
Mitte	745 (14,1)	578 (6,1)	1.323	908 (13,0)	528 ( 6,0)	1.436	890 (13,0)	642 (7,3)	1.532
Döhren	702 (10,4)	462 (3,2)	1.164	758 ( 8,3)	736 ( 5,4)	1.494	708 ( 8,0)	741 ( 5,5)	1.449
Burg	150 ( 7,8)	112 (2,8)	262	245 ( 9,6)	269 ( 7,2)	514	227 ( 9,7)	295 ( 7,8)	522
Ahlem	371 ( 8,2)	188 (2,2)	559	628 (10,1)	597 ( 6,5)	1.225	580 ( 9,6)	607 ( 6,5)	1.187
Vinnhorst/ Brink.	269 ( 9,1)	161 (2,6)	430	442 (10,4)	409 ( 6,2)	851	400 ( 9,9)	559 ( 8,5)	959
Oberricklingen	668 (13,5)	402 (3,7)	1.070	807 (11,7)	847 ( 8,1)	1.654	786 (12,2)	847 ( 8,2)	1.633
Ricklingen	695 (12,1)	468 (3,7)	1.163	1.064 (12,8)	992 ( 7,9)	2.056	1.083 (13,0)	1.232 ( 9,6)	2.315
Bornum	79 (11,4)	65 (4,6)	144	93 (10,8)	201 (14,4)	294	96 (11,8)	152 (11,2)	248
Limmer	365 (12,6)	282 (4,6)	647	484 (11,9)	464 ( 8,0)	948	536 (13,0)	459 ( 7,6)	995
Linden-Mitte	923 (14,4)	811 (6,6)	1.734	1.035 (11,8)	1.139 ( 9,5)	2.174	1.023 (12,1)	1.067 ( 9,2)	2.090
Wülfel	220 (10,5)	147 (3,6)	367	336 (11,5)	450 ( 9,8)	786	301 (11,0)	492 (11,5)	793
Marienwerder	130 ( 9,1)	66 (2,4)	196	151 ( 9,0)	191 ( 7,2)	342	128 ( 8,5)	128 ( 4,9)	256
Ledeburg/Nord.	300 (11,1)	174 (3,0)	474	436 (11,7)	508 ( 8,6)	944	441 (12,1)	557 ( 9,4)	998
Leinhausen	121 ( 7,3)	58 (1,7)	179	166 ( 8,7)	121 ( 3,9)	189	158 ( 8,9)	146 ( 4,9)	304
Herrenhausen	482 (14,0)	512 (6,2)	994	680 (12,2)	907 (11,1)	1.587	730 (13,3)	959 (11,8)	1.689
Vahrenwald	1.290 (11,1)	874 (3,7)	2.164	1.855 (11,9)	1.794 ( 7,7)	3.649	1.875 (12,1)	1.956 ( 8,4)	3.831
Calenberger N.	480 (14,7)	428 (6,6)	908	539 (10,7)	527 ( 7,8)	1.066	481 (10,1)	466 ( 7,3)	947
Nordstadt	1.106 (14,4)	1.071 (6,8)	2.177	1.472 (12,2)	1.476 ( 8,8)	2.948	1.361 (11,4)	1.289 ( 8,0)	2.650
Insgesamt:	9.096	6.859	15.955	12.099	12.156	24.255	11.804	12.594	24.398
Anteil in benachteiligten Quartieren <sup>3</sup> :	(34,3)	(32,1)	(33,4)	(35,3)	(31,1)	(33,0)	(35,2)	(31,8)	(33,4)
Hannover insg <sup>4</sup> :	26.506 (11,2)	21.333 (4,3)	47.839	34.283 (10,1)	39.030 (7,7)	73.313	33.509 (10,0)	39.625 (7,8)	73.134

1 Quote und gemeldete Anzahl der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im jeweiligen Stadtteil.

2 Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen und der HLU - Empfänger im jeweiligen Stadtteil insgesamt.

3 Anteil der Arbeitslosen und der HLU-Empfänger in allen acht benachteiligten Quartieren, gemessen an allen gemeldeten Arbeitslosen und HLU-Empfänger in Hannover insgesamt.

4 Anzahl und Quote aller gemeldeten Arbeitslosen und HLU-Empfänger in Hannover insgesamt.

Quellen: Landeshauptstadt Hannover (LHH), Sozialhilfestatistik des Sozialamtes, Arbeitslosenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, Amt für Statistik und Wahlen.

punkte. Wie in den benachteiligten Stadtteilen, wo der Anstieg 56 Prozentpunkte betrug, ist die Bewohnerschaft der „Mitte“-Stadtteile durch eine ebenso stark gestiegene Konzentration von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern herausgefordert. Die Konzentration von Transferbeziehern hat sich nicht allein in den als benachteiligt geltenden Quartieren verdichtet, sondern auch in viele Stadtteile der „Mitte“ **ausgebreitet**.

In Hannover, wie in anderen Städten auch, entstand die **räumliche** Konzentration durch eine insgesamt stark gestiegene Anzahl von Transferbeziehern.<sup>5)</sup> Angesichts der verschiedenen Maßnahmen zur „Bereinigung“ der Arbeitslosen- und Sozialhilfestatistiken sowie durch Kürzungen sozialer Transfers, ist eine Konzentration von **relativer (materieller) Armut trotz Sozialhilfe oder prekärer Beschäftigung** mehr als wahrscheinlich. Diese Entwicklung wird sich zukünftig noch erheblich zuspitzen. Denn nicht nur der Bund und die Länder ziehen sich zunehmend aus der Verantwortung für eine öffentliche Wohnungsversorgung zurück. Auch viele private und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen, wie auch die Kommunalpolitik, entlasten sich zu Ungunsten der kommunalen Wohnungsunternehmen oder privatisieren Letztere. Dadurch schmelzen derzeit überall die Bestände an Belegrechtswohnungen ab, was zu einer noch stärkeren Konzentration von Bewohnern in schwierigen Lebensumständen in den verbleibenden Siedlungen führen wird.<sup>6)</sup>

Empirisch nicht nachzuweisen ist jedoch eine verstärkte Dynamik der sozialen Entmischung auf der Grundlage von Stadtteilen. Die räumliche Konzentration von Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen geht bisher (noch) **nicht** mit einer wachsenden Segregation von der übrigen Bevölkerung einher. Feststellen lässt sich eine gleichzeitige **Ausbreitung** von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialen Spannungen weit über die benachteiligten Stadtteile hinaus. Betroffen ist davon nicht mehr eine Minderheit in einigen wenigen stigmatisierten Stadtteilen, sondern weite Teile der Stadt und ihre Bewohner.

Durch diese Ergebnisse eröffnet sich außerdem ein anderer Bezug auf die verbreitete Kritik an quantitativen Sozialraumanalysen. Kritisiert wird die Abhängigkeit von administrativen Grenzziehungen, da lediglich für solche Gebietseinheiten (Stadtteile, Stadtbezirke) die notwendigen, quantitativen Sozialdaten zugänglich sind. Eine solche Aufteilung der Stadt, in räumlich abzugrenzende „Kuchenstücke“ oder „Containerräume“, unterstütze zwei problematische Effekte (Reutlinger 2003: 11): Die spezifisch zusammengesetzte Bewohnerschaft werde auf ein einheitliches, sozialstatistisches Profil reduziert; dadurch würden die so identifizierten sozialen Probleme, Problemgruppen oder Problemgebiete nicht als Herausforderung an die Stadtgesellschaft insgesamt aufgefasst, sondern dorthin verlagert und bearbeitet, wo sie auftauchen – in die Stadtteile.

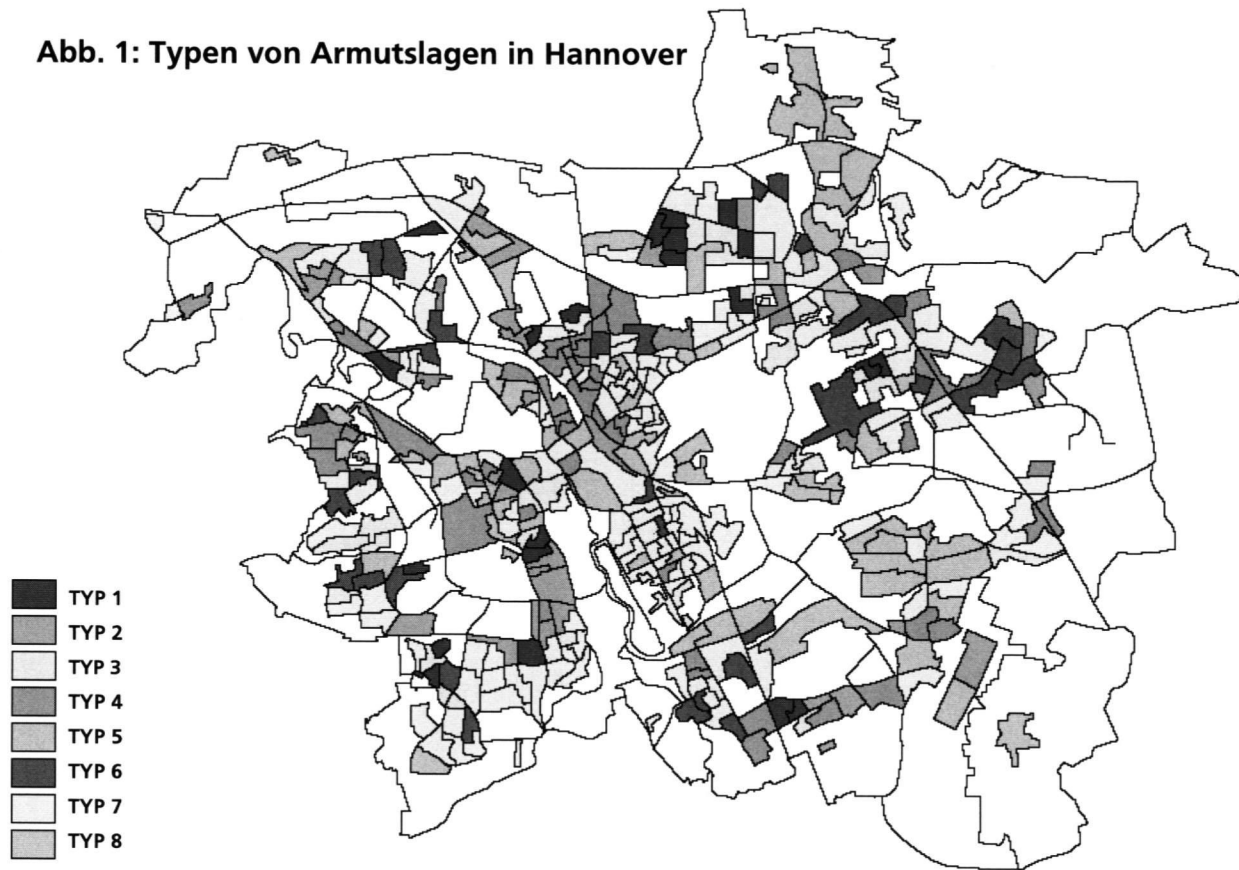
Durch diesen Zusammenhang werden mit der Konzentrationsthese Tendenzen unterstützt, durch die sich die Folgen von Massenarbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug und Armut **abspalten** lassen. Sie können so als Problem einer derzeit wachsenden Minderheit in eigenen „Problemquartieren“ **eingegrenzt** werden. Durch die Befunde, welche gleichzeitig die Ausbreitungsthese stützen, ist diese Wahrnehmung unhaltbar. Viele Stadtteile und ihre Bewohner sind direkt oder zumindest indirekt durch die Folgen von Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug und Armut herausgefordert, jedoch auf ganz unterschiedliche, stadtteilspezifische Arten und Weisen. Dies hat auch Folgen für die Akteure von Stadtpolitik und Stadtverwaltung. In der Vergangenheit dominierte eine städtische Politik räumlicher Konzentration und Separierung von Menschen in schwierigen Lebenssituationen. Das galt auch für die Hilfeangebote und die sozialen Einrichtungen des lokalen Sozialstaates, die speziell auf benachteiligte Bewohnergruppen abgestimmt waren. Diese vor allem mit Kostenargumenten begründete Sozialpolitik steht durch die Ausbreitungseffekte von Armut ebenfalls zur Diskussion.

Wenn die derzeitige Entwicklung sozialer Ungleichheiten in den Städten und Stadtteilen gleichzeitig durch die räumliche Konzentration wie auch durch die räumliche Ausbreitung von Arbeitslosigkeit und Armut geprägt wird, was entsteht dann für ein **Gesamtbild**? Dieser Frage werde ich mich im nächsten Kapitel mit Hilfe einer gesamtstädtischen Typologie sozialer Lagen nähern.

## 2. Eine gesamtstädtische, vergleichende Sozialraumanalyse

Die vorherige Längsschnittanalyse zielte auf die Zu- oder Abnahme von Transferempfängern in spezifischen städtischen Teilräumen über Zeit. Im Folgenden wird eine „Momentaufnahme“ für das Jahr 2000 vorgestellt, die auf einer gesamtstädtischen Sozialraumanalyse der Landeshauptstadt Hannover beruht. Diese Sozialraumanalyse entstand, weil die städtische Sozialverwaltung auf Veränderungen der sozialräumlichen Strukturen in der Stadt insgesamt und in vielen Stadtteilen reagieren wollte.<sup>6)</sup> Auf der Basis eines differenzierten Sets von sozialstatistischen Indikatoren wurde eine **kleinräumige Typologie sozialer Lagen** entwickelt.<sup>9)</sup> Eine solche Typologie ermöglicht jedoch nur dann aussagekräftige Ergebnisse, wenn die Untergliederung der städtischen Teilgebiete in Verwaltungseinheiten eine möglichst große Übereinstimmung mit den physischen Raumstrukturen zeigt (Riege / Schubert: 2002: 40). Dies konnte weitestgehend gewährleistet werden durch die Auswahl einer relativ kleinen Gebietseinheit, den insgesamt 385 Wahlbezirken.<sup>9)</sup> Sie bildeten die räumliche Grundlage für die Auswertung von vielfältigen Sozialdaten, die in Form von Stadtkarten, ein **kleinräumiges, geographisches Mosaik sozialer Lagen** entstehen ließen (vgl. Abbildung 1).

**Abb. 1: Typen von Armutslagen in Hannover**



Die anfängliche Verwirrung, die angesichts von 385 kleinräumigen Gebieten, die durch acht verschiedene Farben ausgefüllt werden, entsteht, relativiert sich, wenn die acht Quartiersprofile (Typ 1 bis Typ 8) genauer definiert werden.

In den als **Typen 6–8** gekennzeichneten Quartieren (insgesamt 194 oder 50%) gibt es kaum Arbeitslose sowie Sozialhilfeempfänger, beim Typ 6 liegt ihr Anteil deutlich unter dem städtischen Durchschnitt.<sup>10)</sup> Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug und materielle Armut ist demnach in der Hälfte aller Stadtquartiere ein marginales, im Alltag kaum relevantes Phänomen.

In den als **Typen 4 und 5** markierten Quartieren (insgesamt 112 oder 29%) ist insgesamt lediglich eine Minderheit der Erwachsenen arbeitslos oder erhält Sozialhilfe. Probleme im Alltag wirken sich jedoch direkt auf ihre Familien und indirekt auf die übrige Bewohnerschaft sowie auf das soziale Klima im Quartier aus. Die Arbeitslosen- und die Sozialhilfequoten der Deutschen schwanken um etwa 10%, die Sozialhilfequoten der deutschen Kinder zwischen 16 und 20%. Bei den Migranten liegen die Arbeitslosen- und die Sozialhilfequoten zwischen 11 und 30%, die Sozialhilfequoten der Kinder zwischen 14 und 50%.

Bei den als **Typen 1–3** gekennzeichneten Gebieten (insgesamt 79 oder 21%) handelt es sich um Armutsquartiere. Hier liegen die Arbeitslosen- und die Sozialhilfequoten der Deutschen zwischen 15 und 20%, die Sozialhilfequoten der deutschen Kinder zwischen 25 und 37%. Bei den Migranten schwanken die Arbeitslosen- und die Sozialhilfequoten zwischen 17 und 49%, die Sozialhilfequoten der Kinder zwischen 16 und 56%. In jedem fünften Quartier lebt demnach ein Drittel bis die Hälfte der Bewohnerschaft in prekärem Wohlstand oder in relativer, materieller Armut. Bei einem noch etwas genaueren Blick auf diese 79 Armutsquartiere zeigen sich die folgenden Unterschiede:

- 22 Quartiere sind **besonders stark belastet** (6%), weil sich ein weit überdurchschnittlicher Anteil der Deutschen und der Migranten in schwierigen Lebenssituationen befindet. Baulich handelt es sich um Großsiedlungen aus den 70er Jahren am Stadtrand und um schlichte Siedlungen der 50er und 60er Jahre. Hier existiert ein breites Spektrum an sozialen Einrichtungen speziell für benachteiligte Bewohnergruppen.
- 29 Quartiere sind **stark belastet** (8%), weil sich ein überdurchschnittlicher Anteil von Deutschen und ein leicht überdurchschnittlicher Anteil der Migranten in schwierigen Lebenssituationen befindet. Es handelt sich vor allem um verdichtete, ehemalige Arbeiterquartiere mit den stadtweit höchsten Anteilen von Migranten, die eine vielfältige, ethnische Infrastruktur aufgebaut haben.



- 28 Quartiere sind **belastet** (7 Prozent), weil sich ein überdurchschnittlicher Anteil der Migranten und ein durchschnittlicher Anteil der Deutschen in schwierigen Lebenssituationen befindet. Es handelt sich vor allem um neuere Gebiete des sozialen Wohnungsbaus am Stadtrand mit kaum vorhandener sozialer Infrastruktur.

Zum Abschluss dieser sozialstatistischen Betrachtungen möchte ich kurz auf die Situation in dem niedersächsischen Modellstadtteil des Programms „Soziale Stadt“ verweisen, auf den Stadtteil Vahrenheide. Vahrenheide gilt in Hannover als das größte räumlich zusammenhängende Armutsgebiet, mit den höchsten Konzentrationen von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern.<sup>11)</sup> Trotzdem wird der Stadtteil Vahrenheide, wie auch die beiden Programmgebiete Mittelfeld und Hainholz, nicht durch eine sozial relativ **homogene**, marginalisierte Bewohnerschaft dominiert.<sup>12)</sup> Neben den besonders stark belasteten Quartieren gibt es in allen drei Stadtteilen auch Quartiere mittlerer Soziallagen, das heißt eine **soziale Mischung** unterschiedlicher Statusgruppen.<sup>13)</sup>

Insgesamt betrachtet, lebt mindestens die Hälfte der Bewohnerschaft von Vahrenheide in beengten Wohnungen und in materiellen Verhältnissen unterhalb oder nahe der relativen Armutsgrenze. Trotz dieser verbreiteten, schwierigen Lebensumstände bestreiten jedoch **zwei Drittel** aller Bewohner ihren Alltag unabhängig von Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld: Etwa 20% leben in relativer materieller Sicherheit (u.a. Wohneigentum), ca. 50% in bescheidenen Soziallagen oder prekärem Wohlstand, sie wirtschaften jedoch unabhängig. Von Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung leben etwa 30% aller Bewohner. 8% aller Bewohner leben in extremer Unterprivilegierung und sind sozialmoralisch von Ausgrenzung bedroht. Betroffen von extremer Unterprivilegierung sind vor allem deutsche Männer, in zunehmenden Maße aber auch Frauen. Sie unterschichten die in relativer materieller Armut lebenden Bewohnergruppen, zu denen annähernd die Hälfte der Migranten in Vahrenheide gehören.

Zusammenfassend lässt sich für Vahrenheide feststellen, dass ungefähr ein Drittel der Bewohnerschaft vom Ausschluss an gesellschaftlicher Teilhabe bedroht ist. Selbst in diesem besonders belasteten Stadtteil ist jedoch der Status sozialer Abhängigkeit und Marginalisierung nicht dominant.

### 3. Feldforschungen in Stadtteilen

Ein zweiter Typ von Sozialraumanalysen (Riege / Schubert 2002: 39 ff.) zielt auf die genauere Untersuchung von städtischen Teilräumen (Stadtteile, Stadtbezirke) nach innen: auf die innere Differenzierung in unterschiedliche bauliche Siedlungsteile, auf unglei-

che soziale Lagen der jeweiligen Bewohnerschaft (siehe den vorangegangenen Teil 3), auf Handlungsmuster spezifischer sozialer Gruppen oder Milieus (z.B. Jugendliche, Ältere, Alleinerziehende, Migranten usw.), sowie auf die Nutzung und die Qualität der sozialen Einrichtungen und Dienste.

Diese Art von Sozialraumanalysen erfordern neben quantitativen Methoden eine konzeptionelle Erweiterung hin zu einem **Methodenmix** und einen **Perspektivwechsel**. Letzterer ist notwendig, wenn mit Hilfe qualitativer Feldforschung die lokalen Lebenswelten untersucht werden sollen sowie das alltäglichen Zusammenleben und Abgrenzungen auf der Verhaltensebene.<sup>14)</sup> Dazu sind Forschungskonzepte erforderlich, durch die objektive und subjektive Faktoren zusammen gedacht werden können, ebenso wie soziale Beziehungen, Alltagskulturen und räumliche Bezüge.

Diesen Anforderungen wird insbesondere das „Milieu-Konzept“<sup>15)</sup> gerecht, wie es von Keim bereits 1979 in die Stadtsoziologie eingeführt und operationalisiert wurde.<sup>16)</sup> Es zielte damals darauf, eine geeignete Politik und Planung der Stadterneuerung sowie eine stadtteilbezogene Kulturpolitik entwerfen zu können (Keim 1979: 388).

Die meisten der bisher vorliegenden empirischen Stadtteilanalysen verwenden den Milieubegriff in ähnlicher Weise wie Keim. Er bezeichnete damals mit dem Leitbegriff „Milieu“ eine Art lokale Notgemeinschaft<sup>17)</sup>, die sich durch sozialräumliche Verbundenheit und Gebundenheit herausbildet. Obwohl Keim seinen ursprünglichen Milieubegriff in einigen Aspekten weiterentwickelt hat<sup>18)</sup>, wird er in der aktuellen Stadtteilmforschung im Sinne einer lokalen (Sub-) Kultur verwendet. Ein solches subkulturelles Milieu<sup>19)</sup> werde durch Benachteiligte gebildet und wirke auf Außenstehende, insbesondere durch „abweichende“ Normen und Verhaltensweisen, häufig bedrohlich.

In unseren Stadtteilanalysen sind mit dem Begriff „soziale Milieus“ unterschiedliche soziale Gruppen mit einem ähnlichen Habitus gemeint, die durch Verwandtschaft oder Nachbarschaft, Arbeit oder Lernen zusammenkommen und eine ähnliche Alltagskultur entwickeln (Vester et al. 2001: 24). Welche unterschiedlichen sozialen Gruppen oder Milieus in einem Stadtteil mehr oder weniger oder gar nicht miteinander verbunden leben, muss nach diesem Verständnis durch intensive Feldforschung erst ermittelt werden. Es ist zum Beispiel eine offene Forschungsfrage, ob in einem stark belasteten Stadtteil wie Vahrenheide, mit **heterogenen** sozialen Lagen, die oben beschriebenen etwa 8% der unterprivilegierten Bewohner ein subkulturelles Milieu bilden. Sehr wahrscheinlich wäre es im Stadtteil außerdem lediglich ein soziales Milieu unter anderen.

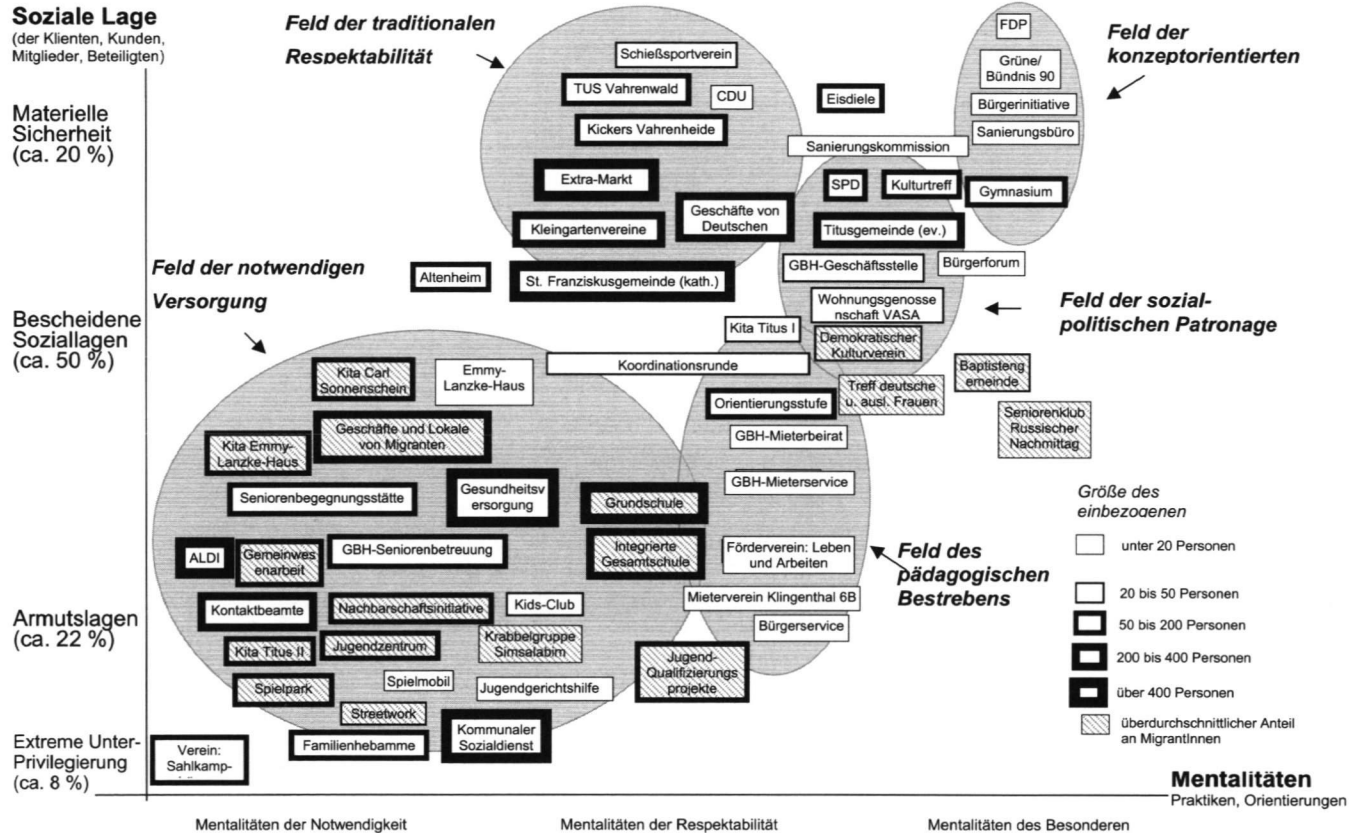
Für Untersuchungen des alltäglichen Zusammenlebens sowie der Ab- oder Ausgrenzung von lokalen Bewohnergruppen sind aufwendige Feldforschungen erforderlich.

**Rationalisieren** lassen sie sich, wenn die lokalen (Infrastruktur-) Einrichtungen und sozialen Dienste als Ausgangspunkte der Feldforschung genutzt werden (Kindergärten, Schulen, Kirchengemeinden, Geschäfte, Vereine, Altenheime, Gesundheitsorganisationen, lokale Projekte). Von hier aus können die Knotenpunkte lokaler und gesamtstädtischer Beziehungsnetze analysiert werden, Ab- und Ausgrenzungsprozesse sowie Versuche der (Wieder-) Einbindung. In den lokalen Einrichtungen **kreuzen sich die sozialen Kreise** (Simmel: 1901) jener Bewohner, für die Aktivitäten im Stadtteil von Bedeutung sind – oder auch nicht. Von Bedeutung sind sie besonders für die Kinder und Jugendlichen, aber auch für Bewohner, die von Ausgrenzung bedroht sind sowie für viele im Rentenalter. Vor allem für die nachwachsende Generation erfolgen in den lokalen Einrichtungen zentrale Weichenstellungen für Integrations- oder Ausgrenzungsprozesse. Hier werden wichtige Erfahrungen der sozialen Öffnung oder der Schließung gemacht, über die zuvor auf die Familie begrenzten Beziehungen hinaus. Eine ähnliche Bedeutung können die lokalen Einrichtungen und die sozialen Dienste auch für jene Bewohner erlangen, die von Ausgrenzung bedroht sind. Von Freyberg hat darauf hingewiesen, dass in hoch arbeitsteiligen Gesellschaften zum Beispiel die Kontakte zwischen Migranten und Eingesessenen vor allem in Institutionen hergestellt werden (von Freyberg: 1996).

Ein solches Vorgehen schützt außerdem vor einem individualisierenden Blick auf benachteiligte Bewohner und ihre (kumulativen) Defizite. Denn die Qualität der jeweiligen lokalen Einrichtungen wird nicht allein durch die (als problematisch bewertete) soziale Zusammensetzung der dort zu findenden Bewohnergruppen beeinflusst. Bedeutend sind auch die Konzepte, die (Lern-) Bedingungen, die vorhandenen Räume und Ressourcen sowie die Motivation der dort Tätigen. Durch eine derartige Forschungsperspektive geraten auch die **Möglichkeiten und Grenzen des lokalen Sozialstaates und des Bürgerengagements** in den Blick, und zwar aus einer dreifachen Perspektive: der Bewohnerschaft, der dort Tätigen und der Forschenden.

Auf der Basis der vielfältigen quantitativen und qualitativen Befunde haben wir für den Stadtteil Vahrenheide einen abstrakten, stadtteiltypischen sozialen Raum konstruiert.<sup>20)</sup> In diesem Raum wurden die lokalen Einrichtungen, Institutionen und sozialen Dienste verortet.<sup>21)</sup> Dadurch entstand ein räumliches Gefüge, das Auskunft über soziale Nähe und Distanzen gibt und gleichzeitig auf soziale Machtkonstellationen hinweist. Dieser stadtteiltypische soziale Raum entstand durch die Anordnung der **sozialen Lagen** auf der vertikalen Achse. Von rechts nach links, auf der horizontalen Achse wurden die **typischen Mentalitäten, Orientierungen und Praktiken** abgetragen (vgl. Abbildung 2). So entstanden die folgenden Grundstrukturen, die diesen sozialen Raum prägen:

Abbildung 2: Sozialer Raum des Stadtteils Hannover-Vahrenheide



- Es zeigt sich, dass einige der lokalen Einrichtungen relativ isoliert sind, andere dagegen wichtige **Brückenfunktionen** zwischen einzelnen Aktivitätsfeldern einnehmen (z.B. die Schulen, die Kirchengemeinden, Qualifizierungsprojekte für Jugendliche, die Koordinierungsrunde, die Sanierungskommission).
- Die lokalen Einrichtungen im größten und quantitativ gewichtigsten Feld (unter links) dienen der **notwendigen Versorgung**: von Kindern und Jugendlichen, von Senioren sowie durch preiswerte Waren (Kioske, Bistros, Billigmärkte und Läden von Migranten). Integriert sind vor allem Bewohner aus bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen und aus Armutslagen. Tätig sind hier vor allem Frauen, die mit der Bewältigung der alltäglichen Notwendigkeiten beschäftigt und häufig überlastet sind. Sie praktizieren Selbsthilfe, gegenseitige Unterstützung und sind auf die Binnenorganisation der Einrichtungen konzentriert. Für übergreifende, nach „außen“ orientierte Aktivitäten fehlt es zumeist an Zeit und Ressourcen. Solche Aktivitäten werden eher an die männlichen Vertreter im Feld der sozialpolitischen Patronage delegiert.
- In den Einrichtungen im relativ kleinen Feld des **pädagogischen Bestrebens** (unten rechts) bewegen sich zum einen überwiegend männliche Jugendliche und Männer, die berufliche Qualifizierungen nachholen, um ihre prekäre Lebenssituation zu verbessern. Zum anderen finden sich hier ältere Traditionsmieter, die materiell relativ gesichert sind und ihrem ehrenamtlichen Engagement über viele Jahre langsam überdrüssig werden.
- Das Feld der **traditionalen Respektabilität** dominieren Traditionsvereine (oben links), in denen die traditionellen und kleinbürgerlichen Arbeitnehmermilieus ihre Alltagskultur bewahren. Da sie älter und weniger werden, und viele der von ihnen geschätzten deutschen Fachgeschäfte, Lokale und Cafés schließen, fühlen sie sich in der Defensive. Sie grenzen sich vor allem gegenüber den Kindern und Jugendlichen im öffentlichen Raum ab sowie gegen die („zu vielen“) Migranten. Ihre Interessen sind im Vergleich mit denen der anderen Bewohnergruppen am besten über die lokale Politik (SPD, CDU) repräsentiert. In der Sanierungskommission konnten ihre gewählten Vertreter viele ihrer Vorstellungen zur Stadtteilerneuerung durchsetzen.
- Die Repräsentanten der Einrichtungen im Feld der **sozialpolitischen Patronage** (oben in der Mitte) besitzen, gestützt auf ihre Organisationen, die Fähigkeit zur lokalen Hegemonie: die SPD in der lokalen Parteipolitik, die kommunale Wohnungsbaugesellschaft GBH in der Wohnungspolitik, die evangelische Kirchengemeinde und die Arbeiterwohlfahrt (AWO) in der lokalen Sozialpolitik. Durch ihre alltäglichen Lebensweisen (Sprache, Kleidung, Zeitorganisation) existiert zwischen den Tätigen dieser Einrichtungen und der Bevölkerungsmehrheit zwar eine soziale Dis-

tanz. Mit Vertretern dieser Organisationen, die sich für die lokalen Einrichtungen in den beiden unteren Feldern oder für die Bewohner engagieren, arrangiert man sich jedoch. Durch die Wählerwanderungen bei der letzten Landtagswahl in Niedersachsen und der letzten Europawahl droht der SPD jedoch der Verlust ihrer politischen Hegemonie im Stadtteil. Die GBH versucht derzeit mit großen Anstrengungen, ihr schlechtes Ansehen zu verbessern.

- Das Feld der **konzeptorientierten Distinktion** (oben links) dominieren politische Gruppierungen. In ihnen engagieren sich sowohl einige wenige Bewohner aus dem Stadtteil für ihre individuellen Interessen, wie auch einige wenige Akteure, die im Stadtteil beruflich tätig sind. Durch ihre umfangreichen Kompetenzen, ihr sprachliches Geschick und ihr selbstbewusstes Auftreten entsteht jedoch eine erhebliche soziale Distanz zu den meisten Stadtteilbewohnern. Entsprechend schwer haben es ihre Konzepte, für die Alltagspraxis relevant zu werden. Durch die relativ gute Kooperation mit den Vertretern der lokalen SPD und den Verantwortlichen der Wohnungsgesellschaft GBH, konnte das Sanierungsbüro Planungen im Bereich der Wohnungspolitik und der baulichen Erneuerung umsetzen. Konzepte für eine soziale Stadteilerneuerung ließen sich lediglich in sehr begrenztem Umfang realisieren. Die Einbindung und Mitarbeit der sozialpolitisch relevanten Akteure sowie der Koordinierungsrunde gelang hingegen nicht.

#### 4. Gesamtbetrachtung und Fazit

Die erheblich angestiegene relative Armut trotz Sozialhilfe oder prekärer Beschäftigung konzentriert sich nicht allein in einigen stark belasteten Stadtteilen. Sie hat sich auch in viele Quartiere der städtischen „Mitte“ ausgebreitet. In den stark belasteten Stadtteilen existieren jedoch lokale Einrichtungen und Projekte die unterstützend tätig werden, auch wenn sie häufig überlastet sind. Solche Einrichtungen des lokalen Sozialstaates fehlen in den meisten Stadtteilen der „Mitte“ mit eingelagerten Armutsinseln. Gleichzeitig sehen sich unterprivilegierte Bewohnergruppen in diesen Stadtteilen einem weit stärkeren sozial-moralischen Ausgrenzungsdruck durch arrivierte soziale Milieus ausgesetzt als in benachteiligten Stadtteilen.

Insgesamt wirkt vor allem die jahrzehntelange Verschärfung marktvermittelter Segregationsprozesse durch eine **städtische Politik** räumlicher Konzentration und Separierung von Menschen in schwierigen Lebenssituationen benachteiligend.<sup>22)</sup> Dies zeigt sich in der geringen Wohnqualität (insbesondere räumliche Enge) und bei den zum Teil

baulich vernachlässigten lokalen Infrastruktureinrichtungen in benachteiligten Quartieren (Verkehr, Gesundheit, Betreuung, Bildung, Soziales, Geselligkeit / Gastronomie).

Durch diese Effekte sind viele Bewohner in ihrem Wohnquartier benachteiligt, in geringerem Maße jedoch durch das (zwangsläufige) Zusammenleben mit Bewohnern in ähnlicher Situation. Denn in den Stadtteilen der „Mitte“ existiert eine wesentlich größere soziale Distanz zu den arrivierten Milieus. Deren Erwartungen an spezifische Umgangsformen wird im Alltag von den unterprivilegierten Bewohnergruppen häufig als herabsetzend und ausgrenzend empfunden.

Die Ergebnisse unserer Stadtteilanalysen zeigen aber auch interessante soziale Innovationen. Dies gilt besonders für einige Schulen, für Betreuungseinrichtungen und soziale Projekte in benachteiligten Stadtteilen. Arbeiterteams begegnen dort den schon lange existierenden, besonderen Integrationsanforderungen mit unternehmerischer Mentalität und mit Konzepten, die speziell auf benachteiligte Gruppen abgestimmt sind. Benachteiligungen oder Ausgrenzungsprozesse in spezifischen Lebensbereichen (Wohnen, Familie, Arbeitsmarkt), oder aus vorhergehenden Lebensphasen, können so gemildert oder gar unterbrochen werden.

Erst durch komplexe Feldforschungen werden neben den erheblichen strukturellen Defiziten auch die vielfältigen Aktivitäten, Fähigkeiten, Konzepte und Modernisierungsansätze in benachteiligten Stadtteilen sichtbar. In der Draufsicht, aus der „Makro-Perspektive“ systemischer Integration, werden diese erfolversprechenden Anknüpfungspunkte für eine städtische Erneuerungspolitik häufig übersehen oder gering geschätzt. Um diese verbreitete Wahrnehmung in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit zu verändern, kann das Programm durch seinen stadtteilorientierten Ansatz Wesentliches beitragen.

Aus der lebensweltlichen Perspektive wird hingegen sichtbar, wie brüchig der Rückhalt gerade in den benachteiligten Quartieren für jene politisch oder staatlich legitimized Akteure ist, die sich als legitime Vertreter der Bürgerinteressen, des Gemeinwohls oder der kommunalen Selbstverwaltung sehen. Die großen Schwierigkeiten, diese bereits **enorme Kluft** durch Konzepte wie Quartiersmanagement und Bewohnerbeteiligung zu überbrücken, verweist auf den zentralen Schwachpunkt des Programms.

Die Programmphilosophie und die zentralen Rot-Grünen Reforminstrumente des „aktivierenden Staates“ (Bürgerbeteiligung, Selbsthilfe, Ehrenamt, Fordern und Fördern) erscheinen als angemessen für Milieus der „neuen Mitte“. Sie sind jedoch, wenn über-

haupt, nur in ganz geringer Zahl in den benachteiligten Stadtteilen Hannovers zu finden. Bei den traditionellen und kleinbürgerlichen Arbeitermilieus der „alten Mitte“ stoßen die oben genannten Reformkonzepte aber auch auf wenig Enthusiasmus. Für sie waren Selbsthilfe und ehrenamtliche Aktivitäten schon immer selbstverständlich, wurden meist jedoch wenig honoriert. Sie wünschen sich aufgrund dieser Erfahrungen, dass nun die „Jüngeren“ solche Aufgaben übernehmen. Die Jüngeren sind in den benachteiligten Quartieren jedoch überwiegend mit der Bewältigung ihrer schwierigen Lebenssituationen in Selbsthilfe beschäftigt. Angesichts knapper Ressourcen, flexibler oder prekärer Beschäftigungsverhältnisse und der Betreuung von Kindern sehen sie für weiterreichende Aktivitäten kaum Spielräume. Sie benötigen eher gezielte Unterstützung oder Entlastungen durch lokale Einrichtungen.

Für die unterprivilegierten und von sozial-moralischer Ausgrenzung bedrohten Bewohner passen die Reforminstrumente überhaupt nicht. Sie wurden ja gerade deshalb in einen benachteiligten Stadtteil verwiesen, weil ihre Selbsthilfekräfte und Kompetenzen den gesellschaftlichen Anforderungen nicht genügen. Ihnen eröffnen sich dann Chancen, wenn sie durch längerfristige Unterstützung und Anlehnungsstrategien neues Selbstvertrauen aufbauen können. Dazu sind aber die verbreiteten Instrumente der Bürgerbeteiligung oder so genannte niedrigschwellige Angebote kaum in der Lage. Erfolg versprechen eher „Selbstermachungsprojekte“ sowie Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsprojekte. Dadurch erleben sie, dass ihre Situation besser wird und sich Kontakte ergeben, weil sie es selbst machen (Strohmeier / Kersting 2003: 244).

Für die angedeuteten Erfordernisse müssen die lokalen Einrichtungen und die sozialen Dienste in den benachteiligten Stadtteilen reformiert und unterstützt werden. Die dort Tätigen müssen ermutigt und die Bewohner in schwierigen Lebenssituationen tätig eingebunden und nicht durch permanente Kürzungen demoralisiert werden.

Am Ende bleiben zwei Fragen. Erstens: Warum wird die gestiegene Zahl von Menschen, die, gemessen am Einkommen, in Armut leben, in unseren Städten nur langsam sichtbar (Häußermann 2003: 147)? Meine These dazu lautet, dass die Stadtsoziologie bisher noch (zu) wenig hinter die Mauern der Wohnungen und der lokalen Einrichtungen geschaut hat. In den Kindertagesstätten, den Schulen, Spielhäusern und Jugendzentren und in den Einrichtungen der Pflege- und der Sozialdienste sowie in den (privaten) Wohnungen, die sie ambulant betreuen, ist die gestiegene Armut und das Leiden deutlicher zu sehen. Sie bleiben jedoch häufig hinter zumeist ordentlichen Fassaden verborgen.



Zweitens: Warum wird ein Bund-Länderprogramm zur Unterstützung benachteiligter **Stadtteile** aufgelegt und gleichzeitig die **Bewohnerschaft** unter den Generalverdacht des Missbrauchs sozialstaatlicher Leistungen gestellt? Hier liegt m.E. auf der Hand, dass das Programm vor allem die Wohnungsbaugesellschaften unterstützt, die es eingefordert haben. Bauen und Sanieren ist immer gut. Die Stadtverwaltungen sollen neue Steuerungsmöglichkeiten entwickeln, wie zum Beispiel durch ein Quartiersmanagement „vor Ort“. Auch das ist ein wichtiges Anliegen und schlussendlich verbessern die neuen Strategien auch die Lebensbedingungen für die Bewohnerschaft. Tatsächlich verschlechtert sich indes die Situation, nicht nur in den benachteiligten Stadtteilen: durch die anhaltende Krise auf dem Arbeitsmarkt, durch Einsparungen bei den sozialstaatlichen Sicherungen und durch die brüchiger werdenden sozialen Netze. Doch verantwortlich dafür sind nicht diese Entwicklungen, die sich angeblich kaum beeinflussen lassen. Verantwortlich gemacht werden diejenigen, die angeblich nicht genug arbeiten oder sich vom überlasteten Sozialstaat aushalten lassen. Ihnen soll zukünftig mehr „Druck“ gemacht werden. Ob das besser hilft als Motivation durch Einbindung in selbsttätiges Teilnehmen?

---

1) Untersucht wurden zwei gut situierte Stadtteile an der Peripherie und drei benachteiligte Arbeiterstadtteile (ein innenstadtnahes, verdichtetes Altbaugebiet, eine Schlichtwohnsiedlung der 50er / 60er Jahre und eine Großsiedlung der 60er / 70er Jahre).

2) Farwick (1999) konnte für *Bremen* und *Bielefeld* eine Zunahme der räumlichen Konzentration von Sozialhilfeempfängern nachweisen. In Köln, Düsseldorf und Duisburg habe dagegen die Segregation von Migranten abgenommen (Friedrichs: 1998). Für Frankfurt (Bartelheimer: 2000) und Berlin (Kapphan: 2000) sowie für Düsseldorf, Essen, Hannover, Stuttgart und ebenfalls Frankfurt habe sich die Segregation von Sozialhilfeempfängern auf der Ebene der Stadtteile seit Mitte der 80er Jahre nicht signifikant erhöht (Klagge 2003: 172).

3) Diese Dreiteilung liegt den gängigen Gesellschaftsmodellen zu Grunde. Sie unterscheiden Ober-, Mittel- und Unterschichten oder Ober-, Mittel- und Unterklassen. In der Stadtsoziologie ist das Modell der dreigeteilten Stadt verbreitet (Häußermann / Siebel 1990, S. 138f): die erste Stadt ist die international wettbewerbsfähige Stadt mit den dazugehörigen Unternehmen, Institutionen und Funktionselitén. Die zweite Stadt ist die normale Arbeits-, Wohn- und Versorgungsstadt mit den entsprechenden Unternehmen, Institutionen und Milieus. Die dritte Stadt ist die Stadt der von Marginalisierung bedrohten Randgruppen: Arbeitslosen, Ausländer, Armen und Abhängigen.

4) 33,4% (1987) über 33% (1999) auf heute 33,4% (2004)

5) Vgl. Klagge (2003)

6) Für die Stadt Hannover wird davon ausgegangen, dass sich der Bestand an Belegrechtswohnungen von derzeit etwa 30.000 auf um die 20.000 Wohnungen bis 2010 reduzieren wird.

Aktuell laufen vor allem die rechtlichen Bindungen in den schlichten Siedlungen aus den 50er und 60er Jahren aus. Zukünftig werden vor allem große Siedlungen und die Hochhauskomplexe der 70er Jahren zur Verfügung stehen, die von ihrer Bauform her am schlechtesten geeignet sind, Bewohner in schwierigen Lebensumständen zu integrieren. Diese Bestände liegen in Hannover konzentriert in lediglich sechs Stadtteilen. Vgl. dazu: Kuhnert 2002: Solidarische Stadt – Gesamtstädtische Konzepte statt Quartiersreparatur ([www.wohnbund.de/kongress/kuhnert.htm](http://www.wohnbund.de/kongress/kuhnert.htm)).

7) Die Ergebnisse der Sozialraumanalyse sind dokumentiert in der Studie von Martin Buitkamp (2001), Sozialräumliche Segregation in Hannover, agis-texte 23. Eine Kurzfassung der Studie hat derselbe in der Reihe agis-info Nr. 10 veröffentlicht (Juni 2000), unter dem Titel „Sozialraumanalyse in den Quartieren Hannovers, S. 1–5.

8) Mit dem statistischen Verfahren einer Faktorenanalyse wurden aus insgesamt 122 Einzelindikatoren 38 hochkorrelierende ausgewählt, zu fünf sozialräumlichen Dimensionen gebündelt und in Stadtkarten räumlich lokalisiert.

9) In jedem Wahlbezirk leben zwischen 700 und 1.500 Bewohner.

10) Die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2000 im städtischen Durchschnitt bei 9%, die HLU-Quote bei 6%.

11) Die Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger im Stadtteil Vahrenheide lässt sich für das Jahr 1999 (insgesamt 1.820 Personen), auf der Grundlage anonymisierter Individualdaten des hannoverschen Sozialamtes, genauer untergliedern: mehr als ein Drittel von ihnen sind schulpflichtige Kinder bis zum 17. Lebensjahr (676 Personen); ein weiteres Drittel sind Vollzeit- (49) und Teilzeitbeschäftigte (55), Personen in Aus- und Fortbildung (119), Rentner (34), chronisch Kranke, Behinderte und Arbeitsunfähige (140) sowie Frauen, die kleine Kinder versorgen oder Angehörige pflegen (197). Lediglich ein weiteres Drittel befindet sich im erwerbsfähigen Alter und ist nicht durch die Versorgung oder Pflege anderer „oder durch körperliche Einschränkungen gebunden“.

12) Bourdieu zum Beispiel vertritt die These, dass durch die staatliche Wohnungsmarkt-Politik mittels der Steuergesetzgebung und der Wohnungseigentumsförderung die Konstituierung homogener Gruppen auf räumlicher Basis gefördert wurde. Bezogen auf die benachteiligten Stadtteile versteht er homogen im Sinne von besitzlos (Bourdieu 1998: 165f.).

13) Berthold Vogel verweist für die beiden Stadtteile St. Pauli und Mümmelmannsberg in Hamburg auf ähnliche Befunde: Hierzulande ist nicht die Homogenität sozialen Elends das Kennzeichen „benachteiligter“ oder „problembeladener“ Stadtquartiere, sondern die Heterogenität der Lebensweisen marginalisierter Stadtbewohner. Vgl. Vogel 2003.

14) Für die USA hat insbesondere Waquant darauf verwiesen, dass zuviel über die amerikanischen Ghettos diskutiert werde ohne sich auf eigene Feldforschungen zu den dortigen Lebensbedingungen zu beziehen (Waquant 1998: 201). In Deutschland wurde seit Mitte der 90er Jahre ebenfalls eine stärkere Hinwendung der sozialwissenschaftlichen Forschung zu den all-

täglichen Lebensbedingungen in benachteiligten Quartieren in Form von Gemeindestudien (Neckel 1997: 80f.) oder *community studies* gefordert (Kronauer 2002).

15) Angeregt durch Pierre Bourdieus Habitus-Theorie und durch sein empirisches Konzept des „sozialen Raumes“ wurden seit Mitte der 80er Jahre Forschungen zu den alltäglichen Lebensbedingungen sozialer Milieus durchgeführt und in Hannover methodisch weiterentwickelt (Vester et al. 1995, 2002, Geiling 2003).

16) Die vorgeschlagenen Methoden zielen auf eine Explorationsstudie und sind bis heute aktuell: die Rekonstruktion der Siedlungsgeschichte sowie die (Sekundär-) Analyse von Längsschnittdaten, Dokumentenanalyse, (teilnehmende) Beobachtungen (auch mit Fotos oder Film), qualitative Interviews mit Schlüsselpersonen sowie Gruppengespräche.

17) Keim spricht von benachteiligten Bevölkerungsgruppen, „die es sich nicht leisten können, auf Quartiersbindungen zu verzichten“ (Keim: 1979: 12).

18) Keim verweist selbstkritisch auf zwei notwendige Korrekturen. Als Ausgangspunkt einer Milieuanalyse sollte die Beschränkung auf ein territorial abgegrenztes Gebiet vermieden werden, da es für verschiedene Milieus unterschiedliche räumliche Ausdehnungen geben kann. Außerdem seien in den Milieustrukturen selbst dynamische Elemente wirksam. Milieu bedeutet demnach nicht allein Dauerhaftes oder gar den Erhalt von Rückständigkeit, sondern auch die Chance und Ressourcen zur geeigneten Milieutransformation (Keim 1997: 388).

19) Zum Beispiel Häußermann (2003: 149) und Gestring et al. (2003: 208).

20) Dazu gehörten Sozialdaten zu den sozialen Lagen und ihrer räumlichen Verteilung, Sozialdaten aus den lokalen Einrichtungen und sozialen Diensten sowie Protokolle von über 120 Gesprächen, qualitativen Interviews und teilnehmenden Beobachtungen (Geiling et al. 2002).

21) Jede der Einrichtungen im Stadtteil wurde nach der Methode des aufsteigenden Verfahrens positioniert (Geiger 1932: 17. Aktuell: Vester et al. 2001: 220). Die Methode beruht auf einem regelgeleiteten Verfahren, bei dem exakte, sozialstatistische Daten und qualitativ gewonnene Daten verbunden werden.

22) Diese verbreitete Politik der Städte erfolgte nicht zuletzt aufgrund sozialpolitischer „Sparzwänge“. Durch die Konzentration sogenannter Problemgruppen oder von Wohnungsnotstandsfällen konnten auch spezifische soziale Betreuungseinrichtungen auf wenige Quartiere beschränkt werden.

---

## Literatur

- Bartelheimer, Peter, 2001: Sozialberichterstattung für die „Soziale Stadt“. Methodische Probleme und politische Möglichkeiten. Frankfurt/M. / New York: Campus Verlag
- Bodewig, Kurt, 2002: Vorwort zur ersten Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. In: Difu, (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hrsg.): Die Soziale Stadt, S. 8

- Bourdieu, Pierre et. al., 1998, Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft, Konstanz: Universitätsverlag (UVK)
- Bourdieu, Pierre, 1998: Die rechte und die linke Hand des Staates. In: Ders.: Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion. Konstanz: Universitätsverlag (UVK)
- Buitkamp, Martin, 2000: Sozialraumanalyse in den Quartieren Hannovers, agis-info Nr. 10. Hannover, S. 1–5
- Buitkamp, Martin, 2001: Sozialräumliche Segregation in Hannover. Armutslagen und soziodemographische Strukturen in den Quartieren der Stadt. agis-texte 23, Hannover
- Dangschat, Jens, 1998: Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? In: Heitmeyer, Wilhelm / Dollase, Rainer / Backes, Otto, 1998: Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 21–95
- Farwick, Andreas, 1999: Armut in der Stadt. Ursachen und soziale Folgen der residentien Segregation von Sozialhilfeempfängern am Beispiel der Städte Bremen und Bielefeld, Dissertation, Bremen
- Freyberg, Thomas von, 1996: Ethnische Diskriminierung im Betrieb unter dem Druck des Arbeitsmarktes. In: Heitmeyer, Wilhelm et al. (Hrsg.), 1996: Die bedrängte Toleranz, Frankfurt/M. S. 313–329
- Friedrichs, Jürgen, 1998: Ethnic Segregation in Cologne, Germany. In: Urban Studies, 35, 10, S. 1745–1765
- Geiger, Theodor, 1987 [1932]: Die soziale Schichtung des deutschen Volkes. Soziographischer Versuch auf statistischer Grundlage, Stuttgart: Enke Verlag
- Geiling, Heiko, 2003: Über soziale Integration in der Stadt. In: ders. (Hrsg.): Probleme sozialer Integration, agis-Forschungen zum gesellschaftlichen Strukturwandel, Münster
- Geiling, Heiko / Schwarzer, Thomas, 1999: Abgrenzung und Zusammenhalt. Zur Analyse sozialer Milieus in Stadtteilen Hannovers. agis-texte 20
- Geiling, Heiko / Schwarzer, Thomas / Heinzlmann, Claudia / Bartnick, Esther, 2001: Stadtteilanalyse Vahrenheide. Sozialräumliche Strukturen, Lebenswelten und Milieus, agis-texte 24, Hannover
- Dies., 2002: Hannover - Vahrenheide-Ost. In: Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hrsg.), Die Soziale Stadt. Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin, S. 152–167.
- Gestring, Norbert / Janßen, Andrea / Polat, Ayça, 2003: „Als Gegend eine der schönsten Hannovers“ – Migranten in einer Großsiedlung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, Soziale Benachteiligung und Stadtentwicklung, Bonn, S. 207–216
- Hamm, Bernd, 1984: Aktuelle Probleme sozialökologischer Analyse. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 36, Köln, S. 277–299

- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter, 1990, Neue Urbanität. 3. Aufl., Frankfurt/M: Suhrkamp
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter, 2001: Soziale Integration und ethnische Schichtung. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin.
- Häußermann, Hartmut, 2002: Global, lokal, sozial. Von der Unteilbarkeit der Stadt, in: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen: Leske + Budrich, S. 71-84
- Häußermann, Hartmut, 2003: Armut in der Großstadt. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, Soziale Benachteiligung und Stadtentwicklung, Bonn, S. 147-159
- Häußermann, Hartmut, 2004: Zwischenergebnisse der Evaluation des Bundesprogramms „Die Soziale Stadt“. Unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Darmstadt
- Kapphan, Andreas, 2000: Die Konzentration von Zuwanderern in Berlin: Entstehung und Auswirkungen. In: Schmals, Klaus M. (Hrsg.): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale. Opladen: Leske + Budrich S. 137-153
- Keim, Karl Dieter, 1979: Milieu in der Stadt. Ein Konzept zur Analyse älterer Wohnquartiere, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 63, Berlin
- Klagge, Britta, 2003: Städtische Armut und kleinräumige Segregation im Kontext wirtschaftlicher und demographischer Bedingungen - am Beispiel von Düsseldorf, Essen, Frankfurt, Hannover und Stuttgart, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 3/4, Soziale Benachteiligung und Stadtentwicklung, Bonn, S. 161-173
- Kronauer, Martin, 2002: Die Aktualität von „community studies“ für die soziologische Ungleichheitsforschung, in: SOFI-Mitteilungen Nr. 30, S. 135-142
- Kuhnert, Jan, 2002: Solidarische Stadt - Gesamtstädtische Konzepte statt Quartiersreparatur ([www.wohnbund.de/kongress/kuhnert.htm](http://www.wohnbund.de/kongress/kuhnert.htm)), Zugriff: 10.05.2004.
- Neckel, Sighard, 1997: Zwischen Robert E. Park und Pierre Bourdieu: Eine dritte „Chicago School“?, in: Soziale Welt 47, S. 71-84
- Reutlinger, Christian, 2003: Jugend, Stadt und Raum Sozialgeographische Grundlagen einer Sozialpädagogik des Jugendalters, Opladen: Leske + Budrich
- Riege, Marlo / Schubert, Herbert (Hrsg.), 2002: Sozialraumanalyse. Opladen: Leske + Budrich
- Schader-Stiftung (Hrsg.), 2001: Politische Steuerung der Stadtentwicklung: das Programm „Die soziale Stadt“. Darmstadt
- Simmel, Georg, 1901: Soziologie des Raumes, in: ders., 1995: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Gesamtausgabe Band 11. Frankfurt/M.
- Strohmeier, Klaus Peter / Kersting, Volker, 2003: Segregierte Armut in der Stadtgesellschaft. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, Soziale Benachteiligung und Stadtentwicklung, Bonn, S. 231-246
- Vester, Michael / Hofmann, Michael / Zierke, Irene, 1995: Soziale Milieus in Ostdeutschland. Gesellschaftliche Strukturen zwischen Zerfall und Neubildung. Köln: Bund-Verlag

- Vester, Michael / von Oertzen, Peter / Geiling, Peter / Hermann, Thomas / Müller, Dagmar, 2001: Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel. Zwischen Integration und Ausgrenzung. Frankfurt/M.: Suhrkamp
  - Vogel, Berthold, 2003: Neues aus der Großstadt? Anmerkungen zur Etablierung eines „Regimes urbaner Marginalisierung“, In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, Bonn, S. 205
  - Walther, Uwe-Jens, 2001: Neuer Wein in alten Schläuchen. Das Programm Soziale Stadt“, in: Gestring, Norbert et al., Jahrbuch Stadtregion 2001, Opladen: Leske + Budrich
  - Wacquant, Loic, 1998: Drei irreführende Prämissen bei der Untersuchung der amerikanischen Ghettos. In: Heitmeyer et al. (Hrsg.): Die Krise der Städte, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 194–210
- 

#### **Der Autor**

Thomas Schwarzer, geb. 1963, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der agis (Arbeitsgruppe Interdisziplinäre Sozialstrukturforschung) und Lehrbeauftragter für Stadt- und Regionalforschung am Institut für Politische Wissenschaften der Universität Hannover (1992–2003). Seit 2004 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen im Forschungsschwerpunkt „Strukturwandel des öffentlichen Sektors“.

Simon Güntner

## **Quartiersmanagement als Netzwerkmanagement**

### Über das Organisieren von politischer Intervention in Armutsquartieren<sup>1)</sup>

In folgendem Beitrag möchte ich zeigen, was die Betrachtung von Quartiersmanagement unter dem Aspekt seiner Organisiertheit und des „Netzwerkens“ zu einem Verständnis der Entwicklungsprozesse in einem Stadtteil leistet. Es geht also vornehmlich um die Entwicklung einer bestimmten – organisationssoziologischen – Perspektive auf die Arbeit in den Stadtteilen im Rahmen sozialer Stadtentwicklungspolitik und um den möglichen Erkenntnisgewinn eines solchen Zugangs.

In einem ersten Schritt wird der Untersuchungsgegenstand charakterisiert, das Politikfeld Soziale Stadtentwicklung und das Instrument Quartiersmanagement. Daran anschließend wird eine Kernaufgabe von Quartiersmanagern – das „Netzwerken“ – näher betrachtet. Dazu werde ich verschiedene Konzeptionen von Netzwerken und Netzwerksteuerung anbieten und anhand von Praxisbeispielen illustrieren. Diese Diskussion zeigt, dass insbesondere neuere Konzepte der Organisationssoziologie, die sich mit Beziehungen zwischen Organisationen und Gesellschaft auseinandersetzen, nicht nur dazu geeignet sind, das Handeln im Rahmen der Umsetzung des Bund-Länder-Programms zu verstehen, sondern darüber hinaus auch das institutionelle Gewebe – und damit die jeweilige „Ortslogik“ – in den einzelnen Gebieten zu erfassen. Somit bietet ein auf die Praxis des Netzwerkens gerichteter Zugang auch Erkenntnisse über die weitere gesellschaftliche Realität und bietet einen hilfreichen Baustein für ein umfassendes Verständnis der Dynamiken der Quartiersentwicklung.

### **Soziale Stadtentwicklung als *policy***

Mit ihrer in Deutschland mittlerweile etwa zehnjährigen Geschichte hat sich soziale Stadtentwicklung auch hierzulande als eigenständige Politik institutionalisiert. Um die politischen Programme zur sozialen Stadtentwicklung herum haben sich spezifische

Strukturen (*polity*) und Verfahren (*politics*) zu ihrer Implementation entwickelt, so dass heute von einem Politikfeld gesprochen wird. Monika Alisch etwa bietet folgende Definition an:

„Soziale Stadtentwicklung“ ist der „Sammelbegriff für solche **lokal wirksamen** Politikansätze, die in Deutschland in den 90er Jahren soziale und ökonomische Benachteiligung und ihre räumliche Konzentration in bestimmten städtischen Teilgebieten zum Ausgangspunkt städtischer Intervention gemacht haben“ (Alisch 2002, 78; Hvg. i. O.).

Eine Besonderheit dieser Politik besteht in ihrer Mehrebenen-Konstruktion. Politikansätze wurden auf lokaler Ebene, auf Ebene der Bundesländer, des Bundes und der EU formuliert und werden partnerschaftlich implementiert. Mensch hat diese Form der Zusammenarbeit als Steuerungskette bezeichnet, „in der alle Akteure abwechselnd die Rolle des Subjekts und Objekts übernehmen“ (Mensch 2000: 26).

Das Bundesprogramm „Soziale Stadt“ ist im Kontext von Stadterneuerungspolitik entwickelt worden und auch als „dritte Säule“ der Städtebauförderung in diesem System verankert. Eine *policy community* bestand in Form eines informellen Netzwerks im Umfeld der ARGEBAU, das in einer günstigen Situation (*policy window*) nach dem Regierungswechsel 1998/99 die Chance zu einer Verankerung in der Koalitionsvereinbarung sah und diese auch wahrnahm. Dieses Netzwerk aus Landes- und Bundespolitikern (parteiübergreifend) teilte eine bestimmte Problemwahrnehmung, die sich auf zwei Aspekte bezog: (1) problematische Zunahme an sozialer Ausgrenzung in bestimmten Stadtquartieren in deutschen Großstädten und (2) Steuerungsdefizite bisheriger Städtebauförderungspolitik.

Das Landesprogramm „Soziale Stadtentwicklung“ in Berlin, um ein regionales Beispiel anzuführen, hat seine Wurzeln zum einen im Bereich der strategischen Entwicklungsplanung und zum anderen in der Stadterneuerung und in der Großwohnsiedlungspolitik. Dies äußert sich in seinen beiden Komponenten „Stadttraum-Monitoring“ und „Quartiersmanagement“. Wie auf Bundesebene auch ist das Programm Reaktion auf zwei strukturell zu unterscheidende Probleme: (1) residentielle Segregation bzw. Verarmung einzelner Quartiere und (2) ineffiziente Politik (vgl. Strieder 1998). Auf beiden Ebenen – Bund und Land – lässt sich die Politik der sozialen Stadtentwicklung folglich als eine Kombination von substanzieller Politik und Institutionenpolitik beschreiben (vgl. Wollmann 2001, Ritz 1999).

Angesichts solcher Beobachtungen – und vor dem Hintergrund zeitgleicher Kürzungen in den Sozialhaushalten – erscheint soziale Stadtentwicklungspolitik auch als sym-



bolische Politik (vgl. Sarcinelli 1987). Es wurde inzwischen mehrfach gezeigt, dass sich Programme der sozialen Stadtentwicklung gerade durch schwammige Zielvorgaben auszeichnen und einen offenen Prozess in den Vordergrund stellen, der mit Begriffen wie „Empowerment“, „Aktivierung“ und „Netzwerken“ umschrieben ist. In Berlin etwa geht es im Wesentlichen um die „Stadtteilkoordination“. Die Hoffnung besteht darin, durch ein Organisieren der gesellschaftlichen Strukturen im Quartier eine Entwicklung in Gang zu setzen, die der bisherigen „Abwärtsspirale“ etwas entgegengesetzt oder sie zumindest aufhält.

Zusammenfassend lassen sich mit Alisch drei Strukturmerkmale zeigen, die diesen Politiktypus auszeichnen: Es werden erstens sowohl gebietsbezogene als auch strukturelle<sup>2)</sup> Ziele verfolgt, der Ansatz ist zweitens räumlich, zeitlich und thematisch begrenzt, und das Instrument Quartiersmanagement ist drittens für die Implementation vor Ort zuständig (Alisch 2002: 90ff.).

Diese Merkmale treffen auch für das Berliner Programm „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ zu, das seit 1999 in 15, mittlerweile 17 „Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“ zur Anwendung kommt. Die zur Durchführung initiierten „Stadtteilverfahren“ haben den Status von Pilotvorhaben, die zunächst für drei Jahre eingerichtet, dann bis 2004 und jüngst um weitere zwei Jahre bis Ende 2006 (Auslaufen EFRE-Förderperiode) verlängert wurden. Der Berliner Senat formulierte drei generelle Ziele, die mit diesem Programm in den „Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“ verfolgt werden:

- „Herstellen von Handlungsmöglichkeiten und -kompetenzen der Bewohner durch Stärkung von Selbsthilfepotentialen und des Selbstwertgefühls,
- Schaffung integrierter und vernetzter Strukturen der Quartiersentwicklung und deren Stabilisierung,
- Verknüpfung von ökonomischer und sozialer Entwicklung des Quartiers“ (Senat Berlin 2001: 1).

Zu den generellen Zielen werden im ersten Erfahrungsbericht zur Umsetzung des Programms drei konkrete Aufgaben der Quartiersmanagement-Teams benannt:

- „Bewohneraktivierung (Aktivierung der Bewohnerschaft zur Beteiligung und Mitwirkung am Entwicklungsprozess des Gebietes),
- Stadtteilkoordination (Vernetzen der unterschiedlichen Interessengruppen und lokalen Akteure, Aufbau von Kooperationen zwischen Institutionen, Initiativen, Unternehmen, Wohnungsbaugesellschaften u.a.)

- Projektinitiierung (Hilfestellung bei der Entwicklung von Projekten aus den unterschiedlichsten baulich-räumlichen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Handlungsfeldern)“ (Senat Berlin 2001: 3).

Mit diesen Zielformulierungen und Handlungsprinzipien hat die *policy* Appellcharakter, und die Durchsetzung der Ziele ist in hohem Maße abhängig von privaten Partnern. Diese werden über Netzwerke und Projekte sowohl in die Gestaltung und Steuerung als auch in die Umsetzung der Politik einbezogen. Aus einer Steuerungsperspektive bewegt sich die Politik der sozialen Stadtentwicklung damit im Bereich des kooperativen Staats (vgl. Braun 2001), aus planungstheoretischer Perspektive ist dieses Planungsverständnis mit der innovationsorientierten und projektförmigen Planung verwandt (vgl. Ibert 2003). Aus organisationstheoretischer Perspektive ist eine Nähe zur Netzwerksteuerung erkennbar (vgl. Sydow / Windeler 2000).

## Quartiersmanagement als Organisieren von Politik

Das wesentliche Instrument zur Umsetzung der Politik vor Ort ist das Stadtteil- oder Quartiersmanagement. In den „Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“ stellt das Quartiersmanagement dabei ein „sozialräumlich organisiertes Handlungssystem“ dar (Schubert / Spieckermann 2002: 150). Wenn man das „System Quartiersmanagement“ als einen organisationalen Zusammenhang begreift, lassen sich die methodischen Ansätze der Organisationsanalyse und insbesondere Arbeiten zu Beziehungen zwischen Organisationen sowie zwischen Organisationen und „Gesellschaft“ nutzen, um die Konstitution der entstehenden Zusammenhänge zu verstehen. Dabei stehen hier zwei Aspekte im Vordergrund. Zum einen kann die Vermittlung zwischen Handlungssystem und Stadtteil betrachtet werden. Hier geht es um die **Voraussetzungen** zum „Mitspielen“. Zum zweiten soll es um die **innere Strukturierung** dieses Systems gehen und um die „Spielregeln“ beim „Mitspielen“.

### Die Anfänge: Ein neues Handlungssystem entsteht

In der Regel wurde Quartiersmanagement neu in einem Gebiet installiert. Auch wenn in vielen Fällen Organisationen oder Unternehmen beauftragt wurden, die Erfahrung in den Gebieten oder im Bereich der Stadterneuerung aufweisen konnten, so erfolgte doch mit dem Label „Soziale Stadt“ und der Einrichtung der Vor-Ort-Büros die bewusste Inszenierung eines Anfangs oder Neubeginns. Es ist also davon auszugehen, dass es sich auch um neue Organisationen bzw. Strukturen handelt, die vor Ort in den Gebieten entstanden. Typischerweise, darauf verweisen aktuelle Studien zur Organisationsentwicklung,

„sind **entstehende** Organisationen durch eher **unklare Ziele, nicht eindeutig klassifizierbare Technologien und schwache Grenzen** charakterisiert“ (Rao 2003: 322, meine Hvg., SG; vgl. Aldrich 1979). Dies ist auch bei Quartiersmanagement im Rahmen der „Sozialen Stadt“ der Fall (vgl. Walther 2004).

Auch da es sich zweitens um eine neue **Form** der Politik handelt, ist von einer neuen Form der Organisation auszugehen. Es wurde ja eingangs gezeigt, dass eine Motivation für diesen neuen Politiktypus gerade in der Unzufriedenheit mit bisherigen Instrumenten zu sehen ist und auch prozedurale Ziele verfolgt werden. Der Appellcharakter, die strukturelle Offenheit, die Governance- und Beteiligungsstrukturen sind Beispiele hierfür. Die Einführung neuer organisationaler Formen ist immer ein politischer Prozess (Rao 2003, Stinchcombe 1968), in dem „institutionelle Aktivisten“ eine Schlüsselrolle spielen. Sie tragen „neue Normen, Werte und Ideologien“ in die gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen hinein und erkämpfen Legitimität für neue Handlungsformen (vgl. Rao 2003: 339). Dabei entstehen neue Organisationsformen dann, „wenn Akteure mit ausreichenden Ressourcen in ihnen eine Möglichkeit sehen, wichtige Interessen zu realisieren“ (Rao 2003: 333).

Neue Organisationsformen entstehen nicht im leeren Raum. Sie entwickeln sich vor dem Hintergrund schon existierender organisationaler Felder, in denen verschiedene Organisationen meist themenbezogen im Austausch stehen (DiMaggio / Powell 1991: 64f.). Neue Formen können in Zwischenräumen entstehen, an den Schnittstellen organisationaler Felder, in fragmentierten Feldern mit weit verstreuten Machtzentren oder in hierarchisch strukturierten organisationalen Feldern (Rao 2003: 335ff.). Die soziale Stadtentwicklung und die organisationale Form des Quartiersmanagements bewegt sich ihrem Anspruch nach in einem **Zwischenraum**; in ihr kommen insbesondere die Felder der Stadterneuerung, der Sozialpolitik und der Wirtschaftsförderung zusammen.<sup>3)</sup> In solchen Zwischenräumen, „wenn sich Probleme andauernd von einem organisationalen Feld auf ein anderes ausbreiten“, können Organisationsstrukturen nur kollektiv und in neuen feldübergreifenden Konfigurationen aufgebaut werden (Rao 2003: 335).

Im Fall der sozialen Stadtentwicklung – meine Aussagen beziehen sich hier nur auf das mir vertraute Beispiel Berlin – kam die Initiative für das Programm hingegen ausschließlich aus dem politisch-administrativen System – und hier auch nur aus dem Bereich der Bau- und Planungspolitik und -verwaltung –, das an einer Optimierung seiner Problemlösungsfähigkeit interessiert war. Akteure aus dem Bereich der Sozialverwaltungen oder der Sozialverbände waren meinen bisherigen Beobachtungen zufolge an der Problem- und Politikformulierung kaum beteiligt.

Als „institutionelle Aktivisten“ haben die beauftragten Stadtteilmanager insbesondere in der ersten Phase der Gebietsanalyse und des Aufstellens von integrierten Handlungskonzepten einerseits das neue System eingeführt und zugleich für ein Mitmachen der gesellschaftlichen Gruppen geworben. Kollektive, feldübergreifende Konstellationen waren in den mir bekannten Fällen selten gegeben; Akteure aus dem Bereich der Stadterneuerung dominierten auch diese Phase und führten ihre feldspezifischen Sinn- und Deutungssysteme mit ein.

## **Quartiersmanagement als Netzwerkmanagement: Theorie- Angebote**

Vergleicht man die Handlungskonzepte der Berliner „Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf“, ergibt sich ein übereinstimmendes Selbstverständnis der Quartiersmanager als Projektentwickler, Prozesskoordinatoren und „Vernetzer“. Auch die Zwischenevaluation des Programms in NRW (ILS 2000) zeigt, dass die wichtigsten Aufgabenschwerpunkte in Koordination / Vernetzung, Information, Projektentwicklung und Organisation von Beteiligung gesehen werden (ILS 2000, 53f.; Krummacher et al 2003: 214f.).

Betrachten wir nun den Aspekt des „Netzwerkens“ – also den Aufbau und die Pflege von Netzwerken, die „Kernaufgabe des Quartiersmanagements“ (Schubert / Spieckermann 2002). Mit dieser Aufgabe verbindet sich die Hoffnung auf Synergie-Effekte durch Ressourcen-Pooling (Schuber / Spieckermann 2002: 148) und „das bessere Zusammenwirken zersplitterter Versorgungssysteme“ (Krummacher et al. 2003: 205). Um dieses Netzwerken zu verstehen, ist ein Verständnis davon nötig, was ein Netzwerk ausmacht, sowie ein Begriff dessen, wie Netzwerke aufgebaut und gepflegt werden. Hierzu haben sich Konzepte der Netzwerksteuerung und des Netzwerk-Managements etabliert.

### **Netzwerke und Netzwerksteuerung**

Der Netzwerkbegriff ist in der sozialwissenschaftlichen Literatur alles andere als einheitlich gefasst. Zwei weitgehend parallel und ohne Berührung geführte Diskurse sind der strukturelle Netzwerkansatz und der Governance-Ansatz (vgl. Windeler 2002: 39ff.).<sup>4)</sup> Strukturelle Zugänge achten auf Merkmale wie Dichte oder Positionsgefüge (Windeler 2002: 39). In der Governance-Forschung hingegen wird Netzwerk meist als eine Form der Koordination von Handlungen betrachtet und den Koordinationsformen „Markt“ und „Hierarchie“ gegenübergestellt (vgl. Kappelhoff 2000: 25). So verstehen etwa Mayntz / Scharpf auch Politiknetzwerke als „auf Dauer angelegte Verhandlungssysteme“ (Mayntz / Scharpf 1995: 61). Die Positionierung von Netzwerken gegenüber den an-

deren beiden Koordinationsformen ist allerdings umstritten, und im Unterschied zu einer eigenständigen Form ist durchaus auch eine Lesart von Netzwerken als hybrider Koordinationsform möglich – nicht jenseits von Markt und Hierarchie, sondern als eine Mischform aus beiden (vgl. Sydow / Windeler 2000: 12).

Ein steuerungstheoretischer Zugang, wie ihn Sydow und Windeler vertreten, begreift Netzwerke als soziale Gebilde, die sich über Verlässlichkeit und Dauerhaftigkeit auszeichnen, und interessiert sich für die Form ihrer Regulation (Sydow / Windeler 2000: 16). In einem solchen Verständnis sind auch Märkte und Hierarchien selbst als Netzwerke konzipiert bzw. können Netzwerke durchaus auch hierarchisch strukturiert sein und sind keineswegs auf den Modus der Verhandlung beschränkt (Sydow / Windeler 2000, Kappelhoff 2000). Besonders deutlich wird hier Windeler (2002), der sowohl **Hierarchie** als auch **Heterarchie** als mögliche Grundformen von Netzwerken nennt.

Hierarchische Netzwerke zeichnen sich durch einen zentralen Netzwerkkoordinator aus, der die „**Netzwerkstrategie** und die Netzwerkpraktiken“ vorgibt und „über hierarchische Regulationsmechanismen überwacht (...)“ (Windeler 2002: 44, H.i.O.). Zu seinen Aufgaben zählen „**Selektion** der Mitglieder, **Allokation** der Ressourcen, **Evaluation** der Netzwerkpraktiken, **Systemintegration** der Aktivitäten an- und abwesender Akteure, **Positionierung** der Akteure zueinander und **Konstitution der Grenzen** des Netzwerks“ (Windeler 2002: 44, H.i.O.). Häufig werden diese Funktionen von *brokern* übernommen, die ihre Funktion auf die Koordinierungsaufgaben reduzieren. Beispiele für hierarchische Netzwerke sind etwa Franchisingnetzwerke oder auch temporäre Projektnetzwerke.

In heterarchischen Netzwerken hingegen erfolgt die Netzwerkkoordination „**gemeinsam** oder durch gemeinsam festgelegte, zeitweilige Übertragung auf einen bestimmten Akteur“ (Windeler 2002: 49, H.i.O.). Typischerweise werden hier in Gremien oder Komitees wechselseitig selbstbindende Vereinbarungen getroffen (Windeler 2002: 49), wie im Fall von strategischen Allianzen oder *joint ventures*.

Der Steuerungsmodus im Quartiersmanagement, wie es derzeit im Rahmen der Sozialen Stadtentwicklung praktiziert wird, pendelt zwischen beiden Formen. Nach meiner Beobachtung überwiegt jedoch im Stadtteil, also „ganz unten“ in der Steuerungskette, die hierarchische Form der Netzwerksteuerung: Die Quartiersmanager agieren als *broker* und organisieren die Systemintegration weiterer Akteure im Stadtteil.

## Netzwerk-Management

Den Versuch, Netzwerksteuerung zu verstehen, unternehmen auch Kickert und Koppenjan mit ihrem Konzept des *network management* (Kickert / Klijn / Koppenjan 1999). Ihnen geht es speziell um *public networks*, um die „Umwelt- oder Außenbeziehungen“ des öffentlichen Sektors. Netzwerk-Management konzipieren sie „as a form of steering aimed at promoting joint problem solving or policy development“ (Kickert / Koppenjan 1999: 43). Zentral ist in diesem Konzept die Betonung der notwendigen wechselseitigen Anpassung in Netzwerken:

„Network management may also be seen as promoting the mutual adjustment of the behaviour of actors with diverse objectives and ambitions with regard to tackling problems within a given framework of interorganizational relations“ (Kickert / Koppenjan 1999: 44).

Kickert und Koppenjan identifizieren drei Hauptaktivitäten in einem solchen Netzwerkmanagement:

- Intervention und nötigenfalls Restrukturierung von existierenden Netzwerkbeziehungen,
- Fördern der Bedingungen für Kooperation, Herstellung von Konsens,
- gemeinsame Problemlösung (Kickert / Koppenjan 1999: 46).

Nimmt man die institutionellen Kontexte von Netzwerken hinzu, ergeben sich zwei Formen von Netzwerkmanagement, die diese drei Aktivitäten umfassen:

- „Spielmanagement“ (*game management*) – also das Management der Interaktionen in einem Netzwerk – und
- „Netzwerkstrukturierung“ (*network structuring*) – also das Aufbauen oder Ändern der institutionellen Arrangements, in die das Netzwerk eingebettet ist (Kickert / Koppenjan 1999: 46ff.).

Das Spielmanagement umfasst dabei das Aktivieren von Netzwerken (*network activation*), das Arrangieren von Interaktion (*arranging interaction*), das Koordinieren oder Regieführen zwischen Akteuren (*brokerage*), das Ermöglichen von Begegnung (*facilitating interaction*) sowie Mediation und Streitschlichtung (*mediation and arbitration*) (Kicker / Koppenjan 1999: 46ff.).

Die zweite Form, das *network structuring*, ist ganz anderer Natur, hier geht es um das „Herumflicken“ (*tinkering*) in Netzwerken, wenn die bisherigen Strukturen nicht ausreichen oder sogar selbst ein Problem darstellen. Das kann geschehen über das Beeinflussen formaler Politik (*influencing formal policy*) oder bestehender Beziehungen (*influencing interrelationships*), durch Beeinflussung von Werten, Normen und Wahrnehmungen (*influencing values, norms, perceptions*), das Mobilisieren neuer Koalitionen (*mobilization of new coalitions*) oder auch durch das bewusste Stiften von Chaos (*management by chaos*) (Kickert / Koppenjan 1999: 46ff.).

Quartiersmanagement trägt viele Züge dieses Ansatzes in je unterschiedlichen Kombinationen. Die oben skizzierten Aufgaben beinhalten sowohl Formen des Spielmanagements wie auch der Netzwerkstrukturierung. Nach einigen Jahren Praxis zeigt sich, dass gerade der Aufbau von neuen Netzwerken ein zentraler Bestandteil der Arbeit geworden ist, so gibt es in Berlin seit dem zweiten und dritten Jahr viele Beispiele für neu entstandene Netzwerke im Bereich von Kultur, bei Gewerbetreibenden und im sozialen Bereich.

### **Strukturierung von Netzwerken**

Eine ergänzende Perspektive auf Netzwerksteuerung und Netzwerk-Management bietet der Strukturationsansatz, wie ihn Anthony Giddens formuliert hat (Giddens 1997). Dieser Zugang betrachtet insbesondere die Fragen, „wie Netzwerke über soziale Praktiken gesteuert werden (können) und wie soziale Praktiken durch Netzwerke (im Zusammenspiel systemischer und individueller Steuerung) gesteuert werden“ (Sydow / Windeler 2000: 9f.). Dabei steht das Verhältnis von Akteur und Struktur im Vordergrund sowie die Rolle von Regeln und Ressourcen in der Strukturierung des Netzwerks (Meckling 2003). Als soziale Systeme werden Netzwerke hier gleichzeitig als Medium und Resultat sozialer Praktiken – und damit von Macht und Herrschaft (aber auch von Sinngebung und Legitimation) – verstanden. Mit diesem Blick wird einerseits der Dynamik von Netzwerken als emergente Systeme Rechnung getragen, zum anderen wird ihre Konstitution aus ihrer inneren Struktur heraus erklärt. Dazu dient ein mehrdimensionales Modell, in dem „die Rolle von Regeln und Ressourcen, von Sinn und Normen und Ökonomie und Macht“ in ihrer wechselseitigen Beeinflussung berücksichtigt wird (Ortmann / Sydow 1999: 212).

Aus dieser Perspektive ließe sich auch Quartiersmanagement als „reflexive Strukturierung“ verstehen. Die (neu) im Quartier geschaffenen Strukturen – vom Vor-Ort-Büro bis zum Handlungskonzept, von der Steuerungsrunde bis zur partizipativen Platzgestaltung – sind einerseits das Resultat absichtsvoller Handlung, und zugleich leiten sie weitere Interaktionen an. Die geschaffenen Beteiligungs- und Zugangsregeln (Sprechstunden,

Räumlichkeiten, Sprachregelungen...) etwa ergeben sich u.a. aus dem Auftrag und dem Auftragsverständnis der Quartiersmanager, selektieren jedoch den Kreis der Beteiligten von Beginn an (vgl. Güntner 2004).

Dem Strukturationsansatz ähnlich, jedoch in der Konsequenz radikaler, ist der Akteur-Netzwerk-Ansatz, wie er in der Wissenschaftsforschung entwickelt worden ist. Die Kernannahme dieses Konzepts ist, „dass soziale Beziehungen, einschließlich Macht und Organisation, als Netzwerk-Effekte behandelt werden können. Die Netzwerk-Effekte entstehen in Strategien des sozialen Ordnen und Konstruierens durch netzartige Interaktionen aus menschlichen und nicht-menschlichen Akteuren“ (Keim 2000: 275). Zwischen Menschen und Objekten wird hier nicht differenziert, als Akteure schreiben sie jeweils ihrem Gegenüber eine bestimmte Rolle zu und richten ihr Handeln demgemäß aus – das Netzwerk wird zu einem *center of translation*. Keim rekonstruiert das Handlungskonzept des Quartiersmanagements als ein solches Akteur-Netzwerk (Keim 2000). Indem sie Kommunikation ermöglichen, machen Quartiersmanager die Ausgrenzungserfahrungen im Quartier sichtbar und schaffen einen Rahmen, diese in neue Handlungsfähigkeit zu übersetzen. Zunächst werden dabei zwar die Barrieren sichtbar (Desinteresse bei Hauseigentümern, Misstrauen bei von Ausgrenzung Bedrohten, selbstdarstellerische Inszenierung der Politik ...), durch hartnäckiges Verhandeln ist jedoch durchaus ein „Auf-Linie-Bringen“ realistisch. Dies ist abhängig von sog. „Intermediären“ – beziehungsstiftenden Instrumenten, die zur Vermittlung eingesetzt werden. Das kann Geld sein, aber auch technische Artefakte oder vermittelnde Personen (vgl. Keim 2000).

Zwei zentrale Instrumente („Intermediäre“ im Sinne des Akteur-Netzwerk-Ansatzes) zur Aktivierung und/oder Koordinierung von Netzwerken im Rahmen von Quartiersmanagement sind zum einen die integrierten Handlungskonzepte, zum anderen die angestrebten Projekte. Im Folgenden soll eine vertiefende Betrachtung dieser Koordinationsformen die hier entwickelten konzeptuellen Überlegungen auf die konkrete Praxis in den Quartieren übertragen.

## **Stadtteilkoordination durch integrierte Handlungskonzepte**

Oben wurde gezeigt, dass sich Ziele und Organisationsformen des Quartiersmanagements in den ersten Jahren herauschälten. Zu ihrer Formalisierung dienen sogenannte integrierte Handlungskonzepte. Als wesentliche Steuerungs- und Koordinierungsinstrumente des Programms haben sie die Funktion, einen „Orientierungsrahmen für die Steuerung der Programmumsetzung im Hinblick auf Projektentwicklung und -realisierung



und damit auch in Bezug auf die Bündelung des Mitteleinsatzes“ zu geben (Becker / Böhme / Meyer 2001: 2). In ihnen zeigt sich die Kopplung der unterschiedlichen Projekte und Aktivitäten, die in der Summe zu einer Verbesserung der Situation im Gebiet führen sollen. Diese Konzepte sind einerseits Handlungsgrundlage für das Quartiersmanagement, zugleich sind sie selbst erst Ergebnis der Arbeit vor Ort.

In Berlin wurden zur Entwicklung dieser Konzepte in den 17 „Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“ diskursive Verfahren eingesetzt, die allerdings jeweils durchaus unterschiedlich verliefen (vgl. Senat Berlin 2001). Die Aufgabenstellung war folgendermaßen festgelegt:

„Vorhandene Einrichtungen, Initiativen, Vereine, bestehende Stadtteilgremien und Bewohnervertretungen, aber auch Einzelpersonen sind in den Prozess der integrierten Quartiersentwicklung einzubeziehen und sollen insbesondere bei der Kooperation und Vernetzung ihrer Arbeitsziele und -inhalte unterstützt werden (...). Bereits vorhandene Konzepte, lokale Entwicklungsstrategien und Programme sind aufzugreifen und weiterzuentwickeln“ (Senat Berlin 1999: 31).

Nachdem in den Stadtteilen Planungsbüros als Quartiersmanager damit beauftragt wurden, sogenannte Stadtteilverfahren zu initiieren, nahmen diese ihre Aufgabe in unterschiedlicher Weise, unter Rekurs auf ihre Erfahrung und Kompetenz einerseits und die im Stadtteil vorgefundene institutionelle und sozioökonomische Situation andererseits, wahr. Bausteine dieser Verfahren waren in einigen Gebieten Planungszellen und Bürgergutachten, in anderen Kiezen waren es Quartierskonferenzen und *Planning for Real* und *Open Space*-Techniken. Am Boxhagener Platz nutzten die Quartiersmanager auch den Wochenmarkt, um mit den Anwohnern ins Gespräch zu kommen. In manchen Gebieten lagen über bisherige Tätigkeiten der als Quartiersmanagement eingesetzten Planungsbüros schon Kenntnisse und Daten vor, die teilweise in vorherigen Auftragsverhältnissen produziert wurden und ebenso in die Konzepte einfließen. Alle Handlungskonzepte wurden schließlich von der jeweils zuständigen Bezirksvertretung beschlossen (vgl. Senat Berlin 2001).

Die Verfahren liefen in der Regel so ab, dass das Quartiersmanagement in Absprache mit der auftraggebenden öffentlichen Hand den Umfang des Konsultationsprozesses und die jeweiligen Zielgruppen bestimmte. Dabei liegt die Vermutung nahe, dass schon diese Auswahl die Ergebnisse zu Teilen gleich mitproduzierte. Sogenannte „Schlüsselpersonen“ wurden identifiziert und angesprochen, es fand ein Abwägungsprozess statt, in dem eingeschätzt wurde, welche Vorschläge eher Partikularinteressen und welche

einem breiten Teil der Bevölkerung dienen. Dieses Abwägen fand in von Informationsmangel und Zeitdruck geprägten Situationen statt, wie auch eine erste bundesweite Einschätzung feststellt:

„Obwohl Integrierte Handlungskonzepte (...) nach Aussage vieler am Programm Beteiligter als strategisches Instrument zur Steuerung der integrierten Stadtteilentwicklung gelten, herrschen in der bisherigen Praxis, was die Aufstellung solcher Konzepte betrifft, noch weitgehend Unsicherheit und Zurückhaltung (...) Diese Unsicherheit erklärt sich zum Teil daraus, dass zum Zeitpunkt der Ausschreibung des Programms und der Antragstellung viele Grundinformationen über das Gebiet noch fehlen, Organisations-, Management- und Kommunikationsstrukturen erst aufgebaut werden müssen und in der Regel erheblicher Zeitdruck besteht“ (Becker et al 2002: 29).

Aus den unterschiedlichen Gebietsstrukturen, den gewählten Konsultations-Verfahren, den Kompetenzen der Quartiersmanagement-Teams und den jeweiligen Situationen resultieren nun Handlungskonzepte, die von eher additiven Maßnahmenaufreihungen bis zu komplexen integrierten Strategieentwürfen reichen (vgl. auch für eine bundesweite Einschätzung Sauter 2002).

In einigen Fällen, so beobachten Bernt und Fritsche (2004), führten die vagen Zielvorstellungen des Förderprogramms und die Vorgabe, „synergetisch“ möglichst viele Handlungsfelder abzudecken, dazu, dass „die Unschärfe in der Zielvorgabe ironischerweise auch in der Zieldefinition vor Ort nicht aufgebrochen, sondern eher reproduziert“ wurde (Bernt / Fritsche 2004).

Ich möchte nun argumentieren, dass das jeweilige Ergebnis dieser Verfahren in Form des erstellten Konzepts aus einem spezifischen Verhältnis von Strukturmerkmalen im Sinne von Rahmenbedingungen und Handlungen bei der Prozessgestaltung resultiert. Das Quartiersmanagement-Team nimmt darin als organisierende Instanz eine zentrale Rolle ein.

Betrachtet man das Arrangement an involvierten Akteuren als interorganisationales Netzwerk, dann lassen sich beispielsweise die Schwerpunktsetzungen in Zusammenhang zu den Beziehungen zwischen relevanten Akteuren setzen: Wer beteiligt ist – und darüber entscheidet die Konsultationsstrategie der Quartiersmanager – kann nicht nur seine Interessen, sondern auch seine Problemdeutungen und Handlungsphilosophien einbringen. Es lässt sich nachzeichnen, wer Zugang hatte und wer sein Engagement im Quartier den Zielen des Quartiersmanagements zuordnen konnte oder wollte. Diese auf den ersten Blick banale Einsicht bedeutet nun, dass das Ergebnis selbst, das Handlungs-

konzept, Aufschlüsse über das institutionelle Gefüge im Quartier erlaubt. Wenn wir es gewissermaßen „rekonstruierend“ lesen, entsteht ein Bild der vorhandenen, institutionell gebundenen Ressourcen und ihrer Verteilung. Entsprechende Analysen erhellen das lokale Machtgefüge, da die Handlungskonzepte nicht nur die Verteilung von öffentlichen Fördermitteln, sondern auch – beispielsweise durch bestimmte Schwerpunktsetzungen – die symbolische Dimension des lokalen Raums maßgeblich beeinflussen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Handlungskonzepte in hohem Maße kontingent sind – verwiesen sei auf so trivial erscheinende und doch einflussnehmende Faktoren wie Uhrzeiten von Versammlungen, gewählte Sprache oder Verfügbarkeit und Erreichbarkeit von Treffpunkten.

Dieses Problem ist politisch erkannt. Daher, und das ist besonders positiv hervorzuheben, sind die Handlungskonzepte prinzipiell auf Fortschreibung angelegt und gewähren damit auch die Möglichkeit zur „Kurskorrektur“. Wenn eine Begutachtung der Handlungskonzepte das institutionelle Moment – die Strukturierung und die Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren – einbezieht, dann kann eine solche Kurskorrektur im Sinne des oben genannten „Netzwerkstrukturierens“ (*tinkering*) auch zu einer Veränderung der lokalen Machtstrukturen führen, wenn dies angesichts der Entwicklungen notwendig erscheint. Voraussetzung hierfür wäre eine wirklich bindende Wirkung der Handlungskonzepte über die Stadtverwaltung hinaus, die bislang nicht gegeben ist. Perspektivisch könnten auch verschiedene Alternativkonzepte zu einem produktiven lokalen Diskurs führen.

### **Projektnetzwerke in der Quartiersentwicklung**

Innerhalb der Schwerpunktsetzungen in den integrierten Handlungskonzepten werden die Ziele des Quartiersmanagements projektförmig umgesetzt. Grundlage für diese Projekte ist, dass sie im Rahmen der Gesamtkonzeption als förderungswürdig erachtet werden. Typischerweise werden insbesondere Mehrzielprojekte entwickelt, von denen ein Beitrag zu verschiedenen Entwicklungszielen erwartet wird.

Ein Beispiel für derartige Unternehmungen sind sog. Leerstandsprojekte, die in verschiedenen Berliner Quartieren umgesetzt wurden und werden. In leer stehenden Ladenlokalen wurden temporäre Kunstprojekte veranstaltet. Sie sollten einerseits zu einer Aufwertung und Wiederbelebung der verödeten Nebenstraßen führen (stadträumliche Aufwertung), andererseits aber auch zu einem positiven Image des gesamten Gebiets beitragen (kulturelle Belebung) und drittens durchaus wirtschaftsfördernde Aspekte aufweisen (Unterstützung von Existenzgründern im Bereich der kulturellen Ökonomie).

Die temporären Projektpartnerschaften bestanden aus Hauseigentümern, die den Mietpreis deutlich senkten, aus Künstlern / Existenzgründern, die sich der Gestaltung der Räume annahmen und dem Quartiersmanagement. Letzteres ergriff die Initiative und sorgte für Kontakte, Treffen, Werbung und in manchen Fällen auch für einen Teil der Miete. Die koordinierenden Aufgaben wurden teilweise auch an spezialisierte Organisationen (Vereine oder kleine Unternehmen) vergeben.

Eine vergleichende Betrachtung dieser Projekte ergab, dass die institutionellen Strukturen im Quartier, die „Ortslogik“, für eine mittelfristige Zusammenarbeit ausschlaggebend waren (Güntner et al. 2003). So ist das Engagement einzelner Wohnungsbaunternehmen mit einem hohen Anteil an (leer stehenden) Immobilien im Gebiet von anderen Kriterien geleitet und über andere Kanäle aktivierbar als dasjenige (nicht in Berlin lebender) privater Einzeleigentümer. Zudem gaben die im Projektverlauf verhandelten Regeln und Ressourcen (etwa: Ansprüche an die Künstler in Bezug auf Themen, Öffnungszeiten, Professionalität oder: Ansprüche an die Räume in Bezug auf Lage oder Ausstattung) den Ausschlag nicht nur für das kurzfristige Zustandekommen und Gelingen eines Projekts, sondern ebenso für die Weiterentwicklung des strategischen Ansatzes insgesamt. So führte die Auswertung des ersten Projekts am Boxhagener Platz zu einer inhaltlichen Neuorientierung im zweiten und einer zusätzlichen organisatorischen Veränderung im dritten Jahr – mit einem stärkeren Fokus auf Existenzgründung und einer Einbettung in ein „integriertes Standortmanagement“. Ein anderes Projekt wurde dagegen mit sehr ähnlicher Struktur nach einem Jahr nicht verlängert, weil anfangs getroffene Entscheidungen über die Projektteilnehmer und Hauseigentümer zwar sehr sinnvoll waren (Studenten waren schnell verfügbar, bei Eigentümern zählte die spontane Bereitschaft), aber einer nachhaltigen Strategie entgegenstanden und Frustration bei den Initiatoren hervorriefen.

Diese knapp skizzierten Beispiele sollen illustrieren, welcher Ertrag darin liegen kann, wenn die institutionellen Strukturen in einem Stadtteil genauer beachtet werden. Diese Strukturen lassen sich über die oben skizzierten interorganisationalen Ansätze abbilden und analysieren. So verweist etwa der Strukturationsansatz darauf, dass die Handlungsfähigkeit von Netzwerken davon abhängt, inwiefern die Netzwerkakteure dazu in der Lage sind, ihre Beziehungen zu regulieren. Das Ge- oder Mislingen eines Projekts erklärt sich damit nicht allein aus externen Rahmenbedingungen, sondern die „Übersetzung“ von strukturellen Faktoren durch die beteiligten Akteure wird mitberücksichtigt. Zugleich wird in dieser Perspektive ebenso die Einflussnahme der Umwelt (der „Ortslogik“) auf das Netzwerk diskutiert wie auch die Beeinflussung der gesellschaftlichen Umwelt durch die Netzwerkaktivitäten. Nicht nur, dass die an Projekten be-

teiligten Akteure durch ihre Erfahrung „lernen“, die Projekte hinterlassen auch weitergehende Spuren und wirken sich auf Folgeaktivitäten motivierend oder hemmend aus.

## **Annäherung an ein Verständnis von Prozessen: der Nutzen der vorgestellten Perspektive**

Eine organisationssoziologische Perspektive, wie sie hier vorgeschlagen wird, ist dann für eine Betrachtung von sozialer Stadtentwicklungspolitik gewinnbringend, wenn nicht nur interessiert, **dass** Netzwerke von großer Bedeutung in der Stadtteilentwicklung sind, sondern wenn wir nachvollziehen und verstehen möchten, **wie** diese Netzwerke funktionieren und strukturiert sind. Für eine solche Perspektive halten insbesondere neo-institutionelle und strukturationstheoretisch orientierte Ansätze der Organisationsforschung analytisches Werkzeug und Erkenntnisse bereit.

Eine Betrachtung der Sozialen Stadt und ihres Instruments Quartiersmanagement unter der Perspektive ihrer Organisiertheit leistet einen Erkenntnisgewinn in zweierlei Hinsicht:

- Ein Blick auf das Quartiersmanagement als (interorganisationales) Handlungssystem ermöglicht ein Verstehen der Binnenstrukturen. Insbesondere strukturationstheoretische Ansätze ermöglichen ein dynamisches Verständnis dieses Handlungssystems als reflexive Strukturation, in dem sich das Organisieren des Systems und seine Organisiertheit wechselseitig bedingen. Sie geben Aufschluss über die **Regeln beim „Mitspielen“**.
- Ein Blick, der auf interorganisationale Strukturen gerichtet ist, erfasst zugleich auch die institutionellen Strukturen / das institutionelle Gewebe eines Stadtteils über den Rahmen des Quartiersmanagements hinaus. Er ermöglicht Zugänge zum Verständnis der **Voraussetzungen zum „Mitspielen“**.

Eine neo-institutionelle Perspektive verweist zudem auf die Tendenz der Institutionalisierung, der Verhärtung von Beziehungsstrukturen in Netzwerken. Damit ist ein janusköpfiger Zug des Quartiersmanagements angesprochen: Die Fokussierung und Stärkung der vorhandenen Strukturen im Quartier birgt immer auch die Gefahr, vorhandene Ungleichheitsmuster zu reproduzieren (vgl. Groeger 2002).

Gewinnbringend kann eine Perspektive, wie sie hier vorgeschlagen wird, sowohl für die Evaluation als auch für die Praxis sein. Eine organisationssoziologisch angeleitete

**Evaluation** nimmt den prozeduralen Aspekt der Politik ernst und betrachtet nicht materielle Wirkungen sondern die institutionellen Strukturen und ihre Veränderungen im Zusammenhang mit der Intervention. Für die **Praxis** ergibt sich die Möglichkeit, derartige Beobachtungen in Managementkonzepte einzufüttern. Quartiersmanagement als Netzwerkmanagement bewegt sich dann, wie etwa Kickert und andere herausgearbeitet haben, zwischen einem Management der Spiele bzw. Interaktionen der beteiligten Akteure (*game management*) und einem stärkeren, wo notwendig auch störenden Eingriff in Strukturen (*network structuring*) (Kickert / Koppenjan 1999).

- 
- 1) Für kritische und anregende Kommentare möchte ich Karl-Dieter Keim und Uwe-Jens Walther danken.
  - 2) Walther (2004) spricht hier von *prozeduralen* Zielen.
  - 3) Krämer (2002) diskutiert die Politik der sozialen Stadtentwicklung in einer Tradition sozialpolitischer Stadtpolitik im Unterschied zu städtischer Sozialpolitik, auch Franke, Löhr und Sander (2000) sehen eine „Stadtpolitikerneuerung“.
  - 4) Dies ist nur eine recht grobe Einteilung. Thompson (2003) unterscheidet, sicherlich nicht abschließend, drei Schulen der Netzwerkforschung: Social Network Analysis (SNA), Transaction Costs Analysis (TCA) und Actor-Network Theory (ANT) bzw. Post-ANT. Jansen (2003) unterscheidet zwischen unterschiedlichen Netzwerkbegriffen in der Institutionenökonomik, soziologischem Institutionalismus und soziologischer Netzwerkanalyse. Als Strukturmerkmale von Netzwerken nennen Sydow / Windeler Kooperation, Vertrauen, Selbstverpflichtung, Verlässlichkeit, Verhandlung, neoklassische oder relationale Verträge sowie Dauerhaftigkeit (Sydow / Windeler 2000).

---

### Literatur

- Aldrich, Howard E., 1979: Organizations and Environments, Englewood-Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Alisch, Monika, 2002: Soziale Stadtentwicklung - Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen, Opladen: Leske + Budrich
- Becker, Heidede / Böhme, Christa / Meyer, Ulrike, 2001: Integriertes Handlungskonzept - Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung, in: DIFU (Hrsg.): Soziale Stadt Info 6, Berlin, S. 2-6
- Becker, Heidede / Franke, Thomas / Löhr, Rolf-Peter / Rösner, Verena, 2002: Drei Jahre Programm Soziale Stadt - eine ermutigende Zwischenbilanz, in: DIFU (Hrsg.): Die Soziale Stadt - eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“, Berlin, S. 12-51

- Bernt, Matthias / Fritsche, Miriam, 2004: Von Programmen zu Projekten. Die ambivalenten Innovationen des Quartiersmanagements, in: Greiffenhagen, Sylvia / Neller, Katja (Hrsg.), 2004: Praxis ohne Theorie?, Opladen: Leske + Budrich (im Erscheinen)
- Braun, Dietmar, 2001: Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz, in: Burth, Hans-Peter / Görlitz, Axel (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos, S. 101-132
- DiMaggio, Paul J. / Powell, Walter W., 1991: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality, in: Powell, Walter W. / DiMaggio, Paul J. (eds.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago / London: University of Chicago Press, S. 63-82
- Franke, Thomas / Löhr, Rolf-Peter / Sander, Robert, 2000: Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/2000, S. 243-267
- Giddens, Anthony, 1997: Die Konstitution der Gesellschaft, Frankfurt/Main: Campus
- Groeger, Frederick, 2002: Quartiersöffentlichkeit, Bewohnerbeteiligung und lokale Politik im „Problemviertel“: Eine Fallstudie, in: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.), 2002: Soziale Stadt – Zwischenbilanzen, Opladen: Leske + Budrich, S. 165-178
- Güntner, Simon / Geyler, Christian / Ingenschay, Cosima / Maufrais, Katja / Sept, Ariane / Sophianos, Sophos, 2003: Kunst im Leerstand – temporäre Nutzungen und ihr Beitrag für die Quartiersentwicklung, in: Altröck, Uwe / Kunze, Ronald / von Petz, Ursula / Schubert, Dirk (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2003, Berlin, S. 341-355
- Güntner, Simon, 2004: Kooperative Planungsprozesse – eine strukturationstheoretische Perspektive, in: Altröck, Uwe / Güntner, Simon / Huning, Sandra / Peters, Deike (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie, Berlin: Leue Verlag, S. 209-220
- Ibert, Oliver, 2003: Innovationsorientierte Planung, Opladen: Leske + Budrich
- ILS, 2000: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, Dortmund: ILS-Schriften Bd. 166
- Jansen, Dorothea, 2003: Netzwerkansätze in der Organisationsforschung, in: Allmendinger, Jutta / Hinz, Thomas (Hrsg.): Organisationssoziologie, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 88-118
- Kappelhoff, Peter, 2000: Der Netzwerkansatz als konzeptueller Rahmen für Theorie interorganisationaler Netzwerke, in: Sydow, Jörg / Windeler, Arnold (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 25-42
- Keim, Karl-Dieter, 2000: Akteur-Netzwerke und die Konstruktion von Handlungsfähigkeit in ungleichen städtischen Lebenslagen, in: Harth, Annette / Scheller, Gitta / Tessin, Wulf (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit, Opladen: Leske + Budrich, S. 274-292
- Kickert, Walter J.M. / Klijn, Erik-Hans / Koppenjan, Joop F.M. (Hrsg.), 1999: Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector, London: Sage, 2. Auflage
- Kickert, Walter J.M. / Koppenjan, Joop F.M., 1999: Public Management and Network Management: an Overview, in: Kickert, Walter J.M. / Klijn, Erik-Hans / Koppenjan, Joop F.M. (Hrsg.): Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector, London: Sage, 2. Auflage, S. 35-61

- Krämer, Jürgen, 2002: Integration der „Entbehrlichen“? Das Programm Soziale Stadt in der Tradition der sozialpolitischen Stadtpolitik – (k)eine Polemik, in: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen, Opladen: Leske + Budrich, S. 195–207
- Krummacher, Michael / Kulbach, Roderich / Waltz, Viktoria / Wohlfahrt, Norbert, 2003: Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement, Opladen: Leske + Budrich
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/Main / New York: Campus Verlag, S. 39–72
- Meckling, Jonas, 2003: Netzwerk-governance – Corporate Citizenship und Global Governance, Berlin: WZB (WZB-Paper 2003–006)
- Mensch, Kirsten, 2000: Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ – Werkstattpapier zum Kolloquium, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung – das Programm „Soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt, S. 13–36
- Ortmann, Günther / Sydow, Jörg, 1999: Grenzmanagement in Unternehmungsnetzwerken: Theoretische Zugänge, in: Die Betriebswirtschaft 59, S. 205–220
- Rao, Hayagreeva, 2003: Gründung von Organisationen und die Entstehung neuer organisatorischer Formen, in: Allmendinger, Jutta / Hinz, Thomas (Hrsg.): Organisationssoziologie, Opladen: Westdeutscher Verlag, S.319–344
- Ritz, Adrian, 1999: Die Evaluation von NPM, Bern
- Sarcinelli, Ulrich, 1987: Symbolische Politik – zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampf-kommunikation der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Sauter, Matthias, 2002: Qualitätsmerkmale Integrierter Handlungskonzepte für benachteiligte Stadtgebiete, in: DIFU (Hrsg.): Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt 7, S. 167–172
- Schubert, Herbert / Spieckermann, Holger, 2002: Aufbau von Netzwerken als Kernaufgabe des Quartiersmanagements, S. 147–162
- Senat Berlin, 1999: Bericht über die Entwicklung einer gesamtstädtischen Strategie zur Entschärfung sozialer Konflikte besonders belasteter Stadtquartiere – Aktionsprogramm „Urbane Integration“, 1. Stufe – und zur Sozialorientierten Stadtentwicklung: Einrichtung von integrierten Stadtteilverfahren – Quartiersmanagement – in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf, DS 13/4001, Berlin
- Senat Berlin, 2001: Bericht über Soziale Stadtentwicklung in Berlin: Erfahrungen mit dem Quartiersmanagement, DS 14/1045, Berlin
- Stinchcombe, Arthur L., 1968: Constructing Social Theories, Chicago: University of Chicago Press
- Strieder, Peter, 1998: Vorwort, in: IfS / STERN: Sozialorientierte Stadtentwicklung – Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin: Kulturbuch-Verlag



- Sydow, Jörg / Windeler, Arnold, 2000: Steuerung von und in Netzwerken – Perspektiven, Konzepte, vor allem aber offene Fragen, in: Sydow, Jörg / Windeler, Arnold (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 1–24
- Thompson, Grahame F., 2003: *Between Hierarchies and Markets – the Logic and Limits of Network Forms of Organization*, Oxford: Oxford University Press
- Walther, Uwe-Jens: Innovation durch Ambivalenz? Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“. in: Greiffenhagen, Sylvia / Neller, Katja (Hrsg.), 2004: *Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“*, Opladen: Leske + Budrich
- Windeler, Arnold, 2002: *Unternehmensnetzwerke: Konstitution und Strukturierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Wollmann, Hellmut, 2001: Evaluation von Verwaltungspolitik: Reichweite und Grenzen – ein internationaler Überblick, Vortrag auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation, 4./5.10.2001, Speyer

---

#### **Der Autor**

Simon Güntner, Dipl. Soz.-Wiss., MSc, geb. 1973, Studium der Anglistik, Sozial- und Rechtswissenschaften und der Stadtplanung in Konstanz, Duisburg und Cardiff, wiss. Mitarbeiter an der TU Berlin, Institut für Soziologie, FG Stadt- und Regionalsoziologie, Mitherausgeber der Zeitschrift „Planungsrundschau“

## Anti-Poverty Policies in Britain

### Area-Based and People-Based Approaches

There is a long history of area-based policies in Britain. Since the election of the New Labour Government in 1997, the scale of area-based initiatives has increased and they have taken on more of an anti-poverty focus. The government has set ambitious goals to eradicate child poverty and social exclusion, including improving conditions in the poorest neighbourhoods so that within 10-20 years no one should be disadvantaged by where they live.

Area-based initiatives have always provoked diverse reactions among practitioners and observers. Some commentators regard them as an important means of democratic renewal, community engagement and practical problem solving in deprived areas (e.g. Carley et al. 2000). Others have portrayed them as a diversion from more fundamental policies to tackle the root causes of socio-spatial inequalities (e.g. Townsend 1979). There is a range of further perspectives too, most of which recognise some role for area-based initiatives to complement wider economic and social policies (Turok 2004a).

The purpose of this chapter is to review Britain's experience of area-based and people-based anti-poverty policies and to provide a broad assessment of recent developments. The first section sets the context with a brief history of anti-poverty policies in Britain. Section two outlines the development of specific area-based programmes. The third section examines the nature of the problem of poor neighbourhoods in more detail. Finally, we consider the effectiveness of recent policies and draw conclusions about the government's approach.

Area-based policies are defined here as those explicitly designed to be implemented on a small area basis. They contrast with national sectoral policies on issues such as health and crime; welfare programmes targeted at individuals in particular circumstances wherever they live, such as lone parents or pensioners; and regional economic development policies to boost jobs and incomes across larger territories. Area policies are in-

tended to change the nature of the place and in the process to involve the resident community and other interests with a stake in its future. Depending on the character of the area's problems and potential, such initiatives often embrace a range of social, economic and physical regeneration activities cutting across the functional responsibilities of government in education, housing, social policy, etc. They can have different institutional forms, ranging from large partnership structures involving diverse stakeholders to special purpose agencies with quite narrow responsibilities.

## **Anti-poverty policies**

### **Phase 1: Creation of the welfare state, 1940s–1970s**

It is important to set recent developments in the context of the changing nature of socio-economic policy in Britain over the last sixty years. The welfare state was created after the Second World War as a relatively centralised system financed through national taxation. Universal welfare programmes were established to improve the quality of life of the population with no spatial content or priorities. The vision was to remove the five 'giant evils' of want, disease, ignorance, squalor and idleness (Timmins 2001). A key enduring objective established by the wartime coalition government was to achieve full employment. This was equated with 3% unemployment, i.e. purely frictional and arising from people moving between jobs. It was to be achieved through macroeconomic measures, particularly the management of overall demand in the economy through fiscal policies.

Welfare policies were based on collectivist rather than individualist principles. The organisational approach was sectoral and hierarchical rather than crosscutting and place-based. Strong government departments based in London were responsible for designing and managing systems for improving social security, housing, education and health. Redistribution was an important objective to be achieved by improved welfare benefits for low-income groups and high quality public services to narrow the opportunity gap between rich and poor. The vision involved comprehensive support for the various needs of the population from 'cradle to grave'. There was a secure safety net of social insurance to protect people who were unable to find work from hardship.

The perspective of the welfare state founders was largely non-spatial. The overwhelming emphasis was on the well-being of people rather than places. The commitment to universalism and the widespread nature of poverty, ill health, bad housing and poor education tended to support a national approach. The causal connections between these

conditions and their greater intensity in particular areas were secondary considerations since they were all deemed sufficiently important to warrant separate attention.

In succeeding decades the spatial dimension of poverty became more significant. Large-scale deindustrialisation and decentralisation of employment from the major cities coincided with selective outward movement of population. Rising levels of unemployment from the 1960s onwards caused mounting social problems, particularly in the inner cities (Begg et al. 1986; Robson 1988). The decline and deconcentration of jobs and population was partly induced by market forces but facilitated by an anti-urban bias in housing and environmental planning policies. Generous subsidies to owner occupation encouraged large-scale suburban development. Comprehensive redevelopment cleared low cost housing and industrial premises from inner urban areas. Active support for a programme of New and Expanded Towns attracted growth firms and skilled labour from the conurbations. Green Belts restricted the natural expansion of cities and encouraged development to 'leapfrog' to less accessible locations.

## **Phase 2: The challenges to welfare policies, 1980s and 1990s**

A growing national economic crisis and rising unemployment during the 1970s destroyed the post-war consensus. Declining international competitiveness, worsening industrial relations and pressure on public expenditure led to a sea change in political ideology under Margaret Thatcher's Conservative government. The welfare state was now portrayed as part of the problem rather than the solution to unemployment and poverty. Excessive social protection was asserted to have become a burden on business and to have created a culture of welfare dependency that negated personal responsibility and self-reliance. Full employment was discarded as an objective and high unemployment came to be regarded as a 'price worth paying' for low inflation and economic stability. Demand management was replaced by monetarism and supply side policies to promote competitive markets and efficiency.

Another break in the post-war consensus was reflected in the growing view that income inequality helped to fuel growth by providing incentives to individual endeavour and enterprise. It was alleged to motivate people to work, invest and generally 'get ahead'. This coincided with a shift in the definition of poverty from a relative concept (which was deemed to be nothing other than inequality) to an absolute one. It enabled the government to argue that few people experienced real hardship or dire need, since most of the poor possessed the basic necessities. This paved the way for cuts in the real value of welfare support and a shift from universal benefits towards means testing and selective targeting of the poorest groups. Means testing and targeting were also justified

on the grounds that the middle class tend to benefit most from public services, higher education being an obvious example. In addition, increasing conditions were attached to social security in order to pressurise unemployed people into seeking work.

Collective institutions came under attack in favour of private enterprise, competition and internal markets. Markets would allow for consumer choice and reward initiative, which were supposed to increase efficiency in public services and stimulate innovation. Consequently, many public sector organisations, utilities and services were subjected to contracting out and privatisation. Public housing was sold off to tenants at a discount and 'quasi-markets' introduced in education and the health service to increase choice and market disciplines. Measures were taken to reduce business taxes and to deregulate the labour market in pursuit of flexibility and adaptability. The balance of the tax system was shifted in favour of better-off groups and competition was introduced as a means of allocating public funds.

Meanwhile, there was continuing loss of jobs in the cities with debilitating effects on working class communities (Turok / Edge 1999). The collapse of their industrial base caused high rates of recorded unemployment and a shift among manual workers facing poor job prospects onto sickness-related benefits. High concentrations of workless households also reflected the sorting effects of the housing system, since poor people got trapped in neighbourhoods with the lowest quality, least desirable housing and inferior schools, health services, environmental conditions and amenities. The sale of higher quality council housing in more attractive areas contributed to a process of residualisation within the social housing sector and increased polarisation across cities. Those who could afford to do so chose to live further away from people with little choice. Government ministers talked about a culture of poverty and underachievement in the inner cities, characterised by an 'underclass' with anti-social values, low educational aspirations, disinterest in work and political disaffection, whether or not there was any hard evidence to support this.

### **Phase 3: Anti-poverty policies under New Labour**

New Labour was elected in 1997 on the back of concerns about a growing malaise in society with the potential for unrest and instability. Bitterness, disorder and crime were resulting from increasing individualism, diminishing respect for civic institutions and systematic marginalisation of some social groups in disadvantaged neighbourhoods. The new government promised to promote social justice hand in hand with economic prosperity, partly in the belief that a strong society would support and sustain a successful economy (Commission on Social Justice 1994). There was a suggestion, for example, that

an active welfare state could assist the economy and help suppress wage inflation by ensuring a healthy supply of labour. It was also echoed in the proposition that work is the best form of welfare. This stemmed from recognition that unemployment undermines self-respect, creates stress, damages health and causes family breakdown. Labour's traditional commitment to full employment was replaced by the vaguer notion of full employability.

New emphasis was placed on citizen responsibilities or obligations, as well as rights. One of the implications was that people ought to seek work if they could, and that they should only claim welfare benefits if they could not. The 'passive' notion of a welfare safety net was also replaced by the more active concept of a 'springboard' or ladder out of poverty and welfare reliance: a 'hand-up' (in the form of enhanced skills) rather than a 'handout' (Timmins 2001).

Two important themes have dominated anti-poverty policy: 'welfare to work' and 'making work pay'. The former has involved trying to get as many people as possible off welfare benefits and into paid employment through programmes such as the New Deal. They have involved active labour market measures such as personal advisors, job search assistance and other personalised schemes to increase the employability and motivation of potential job seekers. Greater compulsion has been introduced to force some groups to seek work or lose their benefits. Making work pay has involved a series of in-work benefits and tax credits to make it more worthwhile for people to accept low paid jobs. A minimum wage has been part of the package, set at a relatively low level to avoid the possibility that it might damage employment creation.

The idea of equality has featured in the lexicon of New Labour, but with the emphasis on equality of opportunity, rather than equality of outcome. Consequently, redistribution has not been a prominent objective. In addition, the emphasis in welfare benefits has been on means testing and targeting, rather than universalism. The main reason for this has been to limit the cost of increasing benefit levels. The concept of social exclusion has continued to be more widely used than poverty, partly to avoid political sensitivities. The positive argument is that social exclusion is a broader and more dynamic concept that forces consideration of the agencies and processes that cause exclusion (Turok / Edge 1999).

New Labour has devoted much attention to neighbourhoods with the highest levels of social exclusion, including the so-called 'wicked issues' of crime, teenage pregnancy, homelessness and long-term unemployment. A Social Exclusion Unit was established at

the heart of government to analyse these problems and to devise solutions (Social Exclusion Unit 1998). Unemployment was recognised to be a key driver of exclusion. However, it was defined as a localised problem attributable to the deficient skills, aptitudes and expectations of residents and nothing to do with the availability of employment opportunities. Consequently, the solutions have emphasised supply side measures (skills and employability) rather than policies to stimulate the demand for labour in cities and regions with slack labour markets.

## **Area-based policies**

### **The early history**

Area-based policies have a long history dating back to the post-war era. The first phase from the 1940s to the late 1960s had a spatial and physical emphasis. Urban problems were viewed in essentially physical environmental terms, including overcrowded and unfit dwellings and congestion. The solutions involved large-scale planned deconcentration of population and jobs to surrounding areas, coupled with comprehensive clearance of run-down buildings. This was partly a response to slum housing conditions and lack of land to accommodate new development within city boundaries. It was also based on a belief that cities were uncompetitive locations for new industrial growth because of their congested infrastructure and out-dated amenities. Consequently, major public investment in new economic infrastructure, superior housing and modern schools was targeted on separate 'growth areas', such as the New Towns.

A second phase emerged in the late 1960s with a rediscovery of poverty in the inner cities. Social problems of delinquency, educational underachievement and racial tensions were linked to weaknesses within poor communities and families slipping through the safety net of the welfare state. The perception was that certain social groups were failing to secure the socio-economic rights to which they were entitled, either because mainstream policies were insufficiently responsive to local needs, or because of low expectations, weak organisational capacity and tensions within deprived communities. The solution involved special local initiatives and projects to engage disadvantaged communities and compensate them for deficiencies in established social policies.

With rising unemployment becoming the main urban concern during the mid-1970s, the focus shifted towards the economic dimension. Greater recognition of industrial decline and disinvestment replaced the social approach and challenged the prevailing policy of spatial decentralisation. Instead, emphasis was placed on encouraging economic development and job creation within the inner cities. The Labour Government and local

authorities encouraged industrial property development, environmental improvement and small business development strategies led by the public sector.

The 1979 Conservative Government shifted the focus towards the private sector through special incentives and simplified planning procedures, e.g. in Enterprise Zones. A new focus on the political character of local government also emerged. It was criticised for overspending, anti-business attitudes and promoting a dependency culture through its monopoly powers in council housing, education and social services. The government's response involved a combination of privatisation, competition, financial restrictions and removal of responsibilities from local authorities towards agencies such as the Urban Development Corporations and different kinds of local partnerships, e.g. City Challenge and Single Regeneration Budget (Robson et al. 1994; Rhodes et al. 2003).

### **New Labour's area-based policies**

It was indicated at the outset that New Labour has increased the scale and profile of area-based social policies. Compared with previous governments, there has been a tighter neighbourhood focus, sometimes described unhelpfully as the 'worst estates'. Early on, a series of separate short-life thematic area-based initiatives were launched with a focus on employability, education, health and crime. These high profile Action Zones were each led by a different government department and they permitted little local flexibility. The funding streams, designated priority areas and monitoring systems were all different, which created some confusion and co-ordination difficulties at the local level.

In addition, a special programme called New Deal for Communities was launched with a multi-dimensional rather than a one-dimensional approach. The 39 target neighbourhoods were given a budget of 70-80m Euros over a 10-year period to tackle unemployment, crime, low skills, poor health and poor housing and the environment. Partnership was a key theme, involving the local community, local authorities and other public and private organisations. The object was to put communities at the heart of the regeneration process in order to increase local ownership, leadership and sustainability. This reflected a communitarian view and a belief in the virtues of self-help and social capital (Buck et al. 2002; Turok 2004a). Critics suggested this was a somewhat romantic notion bearing in mind the tensions that exist within poor communities (indeed all communities), the tendency for exhaustion among community leaders because of the responsibilities heaped upon them and the particular challenges facing ethnic minority communities, including unemployment rates two and a half times as high as whites. Early evidence from the official evaluation tends to support these reservations (Neighbourhood Renewal Unit 2003).



In response to criticisms of the proliferation of separate area-based initiatives, the government launched the National Strategy for Neighbourhood Renewal (Social Exclusion Unit 2001). This acknowledged the weaknesses of additional, time-limited schemes and proposed a more coherent approach. The neighbourhood was to be regarded as a key unit of policy delivery rather than an add-on. Existing mainstream policies and area initiatives were to be brought together in a single strategic approach. The new vision for neighbourhood renewal was that “within 10-20 years, no one should be seriously disadvantaged by where they live” (Social Exclusion Unit 2001: 8). Two long-term goals were also established, the first involving absolute improvement and the second was about relative improvement: “to have lower worklessness; less crime; better health; better skills; and better housing and physical environment in all the poorest neighbourhoods; and to narrow the gap on these measures between the most deprived neighbourhoods and the rest of the country” (p. 25).

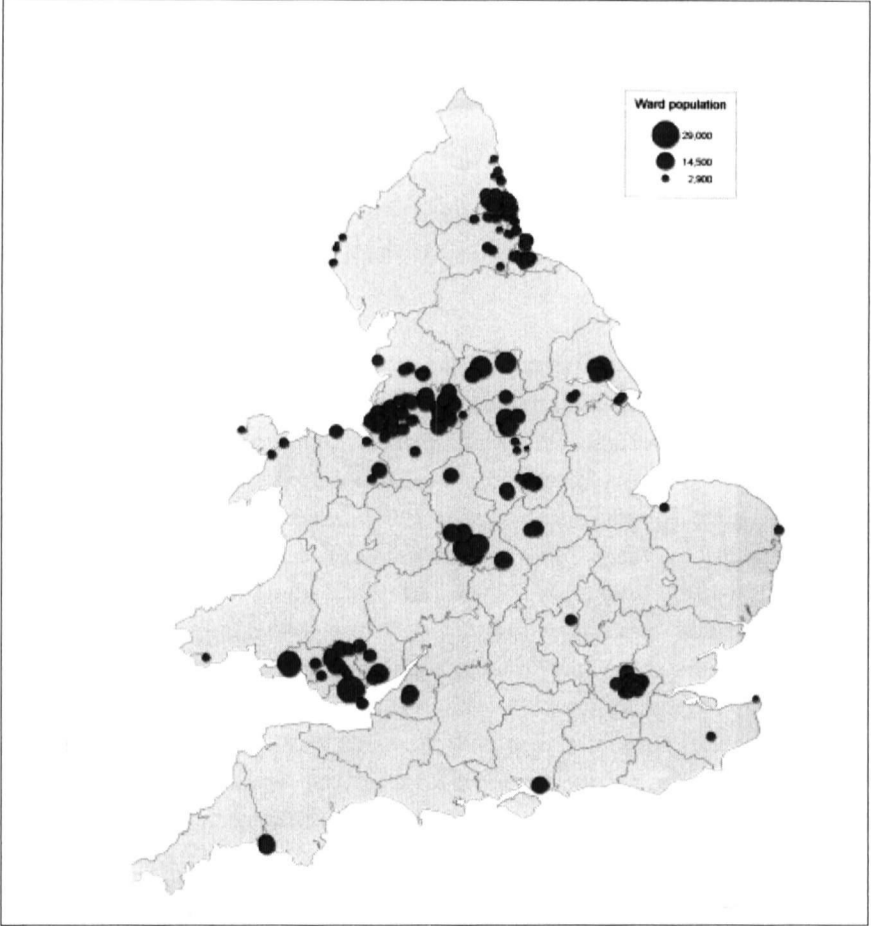
This was the first time that such goals had been set for poor neighbourhoods, with different government departments and tiers working together. Some new measures were introduced, including neighbourhood management, neighbourhood wardens and neighbourhood learning centres. Existing area initiatives would continue, with better links between them. National policies such as welfare to work would be expected to deliver improved results in the poorest areas and new urban, regional and housing policies were identified to help revitalise urban areas and retain and attract population. A Neighbourhood Renewal Unit was set up to co-ordinate activities, with corresponding units at regional and local levels to join up existing strategies and ‘bend’ mainstream public services in health, education, housing etc. towards the areas of greatest need. Similar principles and policies were introduced in Scotland and Wales: a longer-term perspective driven by changes in mainstream services rather than separate short-life initiatives, greater local co-ordination, and increased community involvement (Turok 2004b).

### **The Problems of Poor Neighbourhoods**

The Social Exclusion Unit’s analysis confirmed what others had been saying that the poorest neighbourhoods in Britain are very unevenly distributed. They are concentrated in London, the major cities of Birmingham, Manchester, Glasgow, Liverpool, Sheffield and Leeds and their surrounding districts, and smaller industrial areas in the North and Midlands. Analysis conducted at CASE in the mid 1990s found that of the 3% poorest electoral wards in England and Wales (the analysis excluded Scotland), 86% were in London, the North or Wales (Glennister et al. 1999). Map 1 shows the distribution of these wards. It is immediately clear that this is a map of Britain’s industrialisation. With the exception of seaside towns, which have suffered from the growth of foreign holidays, the

poorest neighbourhoods are within Britain's former industrial cities, or smaller towns that grew up to serve mining or steel industries. The legacy of industrial decline forms the overarching economic context within which neighbourhood renewal is to take place.

**Map 1: Distribution of Poorest Wards 1991 (reproduced from Glennerster et al. 1999)**



Poor neighbourhoods also have different residential characteristics and occupy different positions within their local housing markets. Some (which we can think of as 'primary deprivation areas') have been poor ever since they were first developed as urban areas. Some of these are inner city areas, built to serve the factories and warehouses of the industrial revolution, and originally consisting of terraced housing built in the 1800s, much of it replaced by blocks of flats between the 1960s and 1980s. Others are outer city social housing estates, built to accommodate urban expansion and to rehouse people from inner cities between the 1930s and 1950s. These areas tend to be least popular, be-

cause of their uniform housing stock, lack of tenure choice, physical distance from city amenities and poor facilities and transport.

Other poor neighbourhoods may be thought of as 'secondary deprivation areas', i.e. they were once better-off but have become poor over time. These tend to be accessible inner city locations which originally housed middle class factory owners, managers, professionals and skilled artisans but became poor when the middle classes moved to the suburbs in the 1920s and 1930s. They have larger Victorian or Edwardian houses, often subdivided into flats, and tend to have high levels of private renting and transient populations. Their inner city location and size mean that they often have hostel accommodation for people with mental health problems, young people on low incomes or families escaping domestic violence. However, their good location and housing stock means that they have better prospects of regaining their housing market value than areas of primary deprivation.

Both types of area have a common set of problems. The Social Exclusion Unit (1998) found that unemployment in the poorest neighbourhoods was three times higher than the national average; Income Support claims were twice as high; health and educational attainment were well below average; and these areas often had sub-standard and hard-to-let housing, poor environments and high crime and antisocial behaviour. However, given the mix of different neighbourhood types, it is not surprising to find that there is also considerable variation between neighbourhoods.

CASE has been following the trajectories of 12 poor neighbourhoods since 1998, selected to represent the distribution and characteristics of the poorest neighbourhoods in England and Wales. Qualitative data from field visits has been combined with information from secondary sources to track their progress relative to surrounding areas and the national average. This provides a unique record of the changes such neighbourhoods have experienced under New Labour. At the outset, we found marked differences between the areas. Some had literacy rates or mortality ratios only a little above the national average, while others were twice as bad. One area had over one third of adults claiming Income Support, the main means-tested benefit, while others ranged from a fifth to a quarter. The most striking differences were in the quality of the neighbourhood environments and the services and amenities available. There was a complete contrast from well maintained, occupied housing stock with tidy streets to largely derelict areas with rows of empty, vandalised housing, dumped rubbish and widespread litter. One neighbourhood in Birmingham had a main street lined with busy grocery stores and other shops, while another in Blackburn had only one shop that was later closed down. Poor

neighbourhoods clearly cannot be treated as though they are all the same. Different factors, local and national, shape the nature of their problems and need to be understood in finding pathways to regeneration.

### **Causes of Neighbourhood Problems**

The conclusion of the first four years of the research was that some neighbourhood problems did originate at the level of the neighbourhood but that ultimately, the source of these problems was the fit between neighbourhood characteristics and wider demands for housing and labour (Lupton 2003; Lupton / Power 2002). Neighbourhoods can be described as having 'intrinsic' characteristics (such as their location or their economic history) that determine their position in the residential or labour markets. Over time, undesirable neighbourhoods lose residents who have a choice of where to live and replace them with the less well off. The combination of the least advantaged people in the least advantaged places leads to 'acquired characteristics', such as empty housing, high crime, litter, weak social networks and so on. These in turn influence the desirability of the neighbourhood and affect the population mix. These acquired characteristics can be 'managed out' to a certain extent, as the government implies. We found examples where effective cooperation between residents, police and housing departments, combined with investment in housing, has re-popularised neighbourhoods that previously had high levels of crime, anti-social behaviour and empty housing, and where there was a high success rate in overcoming low self-esteem and getting low-skilled adults back into training or work.

However, we also found well-managed neighbourhoods, with strong community organisations, that found themselves susceptible to increasing problems even in the face of extra activity and funding. One such neighbourhood continued to decline very rapidly despite a programme of additional policing, youth activities, housing demolition and re-investment, employment training and other initiatives. Its bad reputation meant that it was an area of least choice, in a locality with few job opportunities and declining population. People could choose not to live there. Its population declined and it gained more and more problematic households, despite all the efforts put in.

This suggests that the fortunes of poor neighbourhoods are ultimately driven by wider trends beyond the immediate area. Different combinations of factors are undoubtedly important in different places. There appear to be three major causal processes.

First, the economic disparities between city-regions are a pervasive influence. Although there has been steady employment growth across the UK over the last decade,

the composition of jobs has changed. Deindustrialisation and the shift to services have had significant spatial implications. Areas with disproportionate manufacturing have continued to lose jobs, with no necessary compensating service sector growth. Some former industrial areas are also unattractive for service sector businesses, because of their peripheral location, run down environment, poor quality premises, contaminated land or lack of workforce qualifications. Job growth has generally been weaker in poorer areas than in affluent ones. London and the South East have been booming, while the major industrial conurbations of the North and Midlands have not kept up. Table 1 demonstrates the different economic fortunes of the regions since the early 1980s.

**Table 1: Share of all jobs by region 1981-2001**

	1981	1991	2001
North East	5.1%	4.9%	4.4%
North West	14.3%	13.8%	13.1%
Yorkshire and The Humber	10.0%	10.0%	9.5%
East Midlands	8.0%	8.2%	8.0%
West Midlands	11.1%	10.9%	10.5%
Eastern	9.5%	10.0%	10.3%
London	19.4%	17.5%	18.2%
South East	14.2%	15.5%	16.6%
South West	8.4%	9.2%	9.5%

Source: Annual Employment Survey/Annual Business Enquiry data from NOMIS

Second, population redistribution has reflected this relative shift in economic fortunes towards the South East. Britain's overall population increased by 2.7% in the 1990s, but an astonishing 75% of this growth was in London, the South East or East of England (Table 2). At the same time, the de-concentration trend is continuing. Within regions, smaller urban and rural areas are gaining population and cities are losing population. Apart from London, which gained just under half a million people (479,000) in the 1990s, a 7% gain, all Britain's large cities except Leeds lost population. The conurbations of the North, Midlands and Scotland lost 270,000 people altogether, 2.1% of their 1991 total (Lupton / Power, forthcoming 2004a). These trends have created a major housing demand problem in the North, while London and the South East experience increasing housing pressure. Lack of housing demand affects all tenures, but particularly social housing, in the context of growing preferences for owning rather than renting, and a long period of low interest rates.

**Table 2: Regional Population Change in the 1980s and 1990s**

	Mid – 1981 popula- tion (000s)	Mid 1991 popula- tion (000s)	Mid 2001 popula- tion (000s)	% Change 1981–1991	% Change 1991–2001	Share of total change 1981–1991	Share of total change 1991–2001
London	6806	6829	7308	0.4%	7.0%	2%	31%
South East	7245	7629	8022	5.3%	5.1%	38%	26%
South West	4381	4688	4937	7.0%	5.3%	30%	16%
East of England	4854	5121	5402	5.5%	5.5%	26%	18%
East Midlands	3853	4011	4183	4.1%	4.3%	16%	11%
West Midlands	5187	5230	5283	0.8%	1.0%	4%	3%
Yorks/Humber	4918	4936	4971	0.4%	0.7%	2%	2%
North East	2636	2587	2519	-1.9%	-2.6%	-5%	-4%
North West	6940	6843	6767	-1.4%	-1.1%	-10%	-5%
Wales	2813	2873	2908	2.1%	1.2%	6%	2%
Scotland	5180	5083	5064	-1.9%	-0.4%	-10%	-1%
Great Britain	54815	55831	57363	1.9%	2.7%		

Source: Office for National Statistics

Third, the settlement pattern of ethnic minority groups has been important. Britain remains a largely white country - 92% white according to the 2001 Census, although as Table 3 shows, the increase in ethnic minority groups during the 1990s has been significant (Lupton and Power forthcoming 2004b). It has been concentrated in the large urban areas or smaller industrial towns (such as Lancashire textile towns) where these groups were already settled. Increases in minority populations, combined with decreases in the white population, have meant that, while most urban neighbourhoods have become more ethnically diverse, there has also been an increase in the proportion of ethnic minority residents living in 'majority minority' areas, i.e. that have more minority than white residents (Lupton / Power, forthcoming 2004b). Not all minority groups in Britain are disadvantaged, but Pakistani and Bangladeshi communities, which are the most segregated spatially, have much lower than average educational attainment and employment rates, lower incomes and worse health. The increasing concentration of these groups in certain areas creates increasing concentration of economic and social problems, despite effective interventions.

**Table 3: Change in size of ethnic groups, Britain 1991–2001**

	1991 popula- tion '000s	2001 popula- tion '000s	Change '000s	% change	% of total 1991	% of total 2001	% of over- all change accounted for by each group
White	51873	52481	608	1.2	94.5	91.9	27
Black Caribbean	500	566	66	13.1	0.9	1.0	3
Black African	212	485	273	128.7	0.4	0.8	12
Black Other	178	97	-81	-45.5	0.3	0.2	-4
Indian	840	1052	212	25.2	1.5	1.8	10
Pakistani	477	747	270	56.7	0.9	1.3	12
Bangladeshi	163	283	120	73.7	0.3	0.5	5
Other Asian	197	247	50	25.3	0.4	0.4	2
Chinese	157	243	86	54.8	0.3	0.4	4
Mixed race	0	674			0	1.2	30
Other	290	229	-61	-21	0.5	0.4	-2
All minorities	3014	4623	1609	53.4	5.5	8.1	73
ALL groups	54887	57104	2216	4.0			

Source: Office for National Statistics

These three changes – economic disparities, population redistribution and settlement patterns – are creating two very distinct sets of neighbourhood problems. Poor neighbourhoods in Scotland and the North and (to a lesser extent) the Midlands, exist in the context of low housing demand and generally low labour demand. Unemployment rates are not high by historical standards, but worklessness in the form of economic inactivity is high. There is insufficient housing demand to fill all the properties available, resulting in polarisation between areas as people choose to move away from the least popular neighbourhoods, leaving them with large numbers of empty and vandalised homes, derelict and un-cared for environments and increasing concentrations of social problems. The majority of these neighbourhoods are white, especially primary deprivation areas at the city edge or in isolated industrial areas. There are also areas of highly concentrated disadvantaged minority population. Rapid decline can occur even in the face of investment in neighbourhood regeneration.

In London and the South East, by contrast, the poorest areas have high labour demand, but often with very low pay, temporary contracts and poor conditions. Combined with high housing costs, this can make it difficult to move into work or out of poverty.

They also have high housing demand, much of it coming from growing ethnic minority populations and international immigration. As London also attracts more highly paid professional jobs and house prices and rents continue to rise, people on middle incomes find it increasingly difficult to afford housing. There can be substantial polarisation within neighbourhoods.

### **The Effectiveness of Government Policy**

Against this backdrop, how successful have the government's policies been, and how successful can we expect them to be? In terms of people-based anti-poverty policies, there are some positive signs of progress. The overall UK employment rate has risen to 74.9% and recorded unemployment is lower than it has been for nearly 30 years at 4.8% (CESI 2004). Although the incomes of those in the top 10% of the income distribution have continued to accelerate away from the rest, the rising inequalities in income among the rest of the population that characterised the period of Conservative government from 1979 to 1997 has largely been halted under New Labour. Child poverty rates have also fallen and the government appears to be on target to achieve its aim of eliminating a quarter of all child poverty by 2004/05. The poorest families and pensioners have more money, although there are lingering concerns about poverty among people of working age without children, about low pay, insecurity and the 'working poor'. In addition to the 1.4m jobless actively seeking work (and officially recorded as unemployed) there are 7.7m people of working age, the so-called economically inactive, who are not participating in the labour market at all. About 1.3m of these are full-time students, but the remainder on benefits are lone parents, sick and disabled people, people aged over 50, ex-offenders and others on the margins of society. More than 2m of them say they want a job. With this level of structural worklessness, Britain cannot claim to be approaching full employment.

What about neighbourhoods? Have these improvements filtered down to the poorest neighbourhoods, or do they have the same problems as ever?

The first important thing is that it is too soon to be drawing firm conclusions. Given the enduring nature of the problems of the poorest areas, it seems unlikely that dramatic improvements could have been achieved in just a few years. Even the earliest New Labour regeneration programmes, the New Deal for Communities, was only launched late in 1998 and came into operation in most areas in 2000 or 2001. It has had little time to make an impact. The National Strategy for Neighbourhood Renewal was not announced until 2001. One needs to be very cautious either about attributing success to these policies or pronouncing their failure.



There are also many measurement problems making it hard to assess progress. Very little administrative data (such as mortality statistics or employment data) is disaggregated to the neighbourhood level, and the large scale social surveys in Britain have too small a sample size to yield any neighbourhood data. Although the government is working to develop a wider range of neighbourhood indicators, at the moment it can only monitor its policies very crudely, at the local authority level or even larger scales. At this level, the government is monitoring its progress against a series of targets relating to the two long-term goals of the Neighbourhood Renewal Strategy noted earlier. There are two kinds of targets: 'floor targets' refer to absolute improvements in the poorest areas, and 'convergence targets' refer to closing the gap between the poorest areas and others. Evidently it would be possible for floor targets to be reached without any convergence, and for convergence to take place without improvement in the poorest areas. Both definitions of progress are important.

The targets on which it is possible to report, with the data available at this stage, are listed in Table 4.

**Table 4: National Deprivation-related Targets (updated 2002)**

Goal	Target	Period
Increase employment rates	Increase the employment rate of disadvantaged areas and groups, taking account of the economic cycle	2003–2006
Reduce crime	Reduce crime and the fear of crime, including reducing the gap between the highest Crime and Disorder Partnership Areas and the best comparable areas	By 2004/5
Secondary education	38% of pupils in every LEA to achieve 5 GCSEs at grades A*-C 25% of pupils in every school to achieve 5 GCSEs at grades A*-C	By 2004 By 2006 (20% by 2004)
	85% of pupils to attain level 5 or above in English, Maths and ICT at Key Stage 3 by 2007, with significant reduction in the number of schools where fewer than 60% achieve level 5	By 2007 (75% by 2005)
Primary education	85% of 11-year-olds in every LEA to reach level 4 in English and maths. Significant reduction in number of schools in which fewer than 65% achieve level 4	2004 2006
Improve life expectancy	Reduce by at least 10% the gap between the fifth of areas with lowest life expectancy at birth and the population as a whole	By 2010
Reduce teenage pregnancy	Reduce U18 conception rate by 50% while reducing gap between worst fifth of wards and the average by a quarter	2010 (15% by 2004)
Improve quality of social housing	Bring all social housing into decent condition	2010

The social housing target shows the clearest sign of improvement. Up to 2000/01, there had been a reduction from 2.3 million to 1.6 million homes falling below the decent homes standard since 1995/96. This is a one-third reduction that, if maintained, would see the target achieved by 2010. Since much social housing, and much the highest proportion of non-decent homes, is within disadvantaged areas, such improvements inevitably affect these areas most. Note, however, that this does not necessarily result in convergence of housing standards, since private sector standards may be increasing more quickly.

Progress towards the other targets has been less clear-cut, although in all areas there is evidence of improvement. Employment rates have generally risen in the 30 worst local authorities since 1998, and slightly faster than the national rate. Sustained growth of the national economy over this period has clearly helped. Progress in educational attainment has been good, although the government's targets were very ambitious and seem unlikely to be met. For example, at primary level the rate of progress between 1997/98 and 1999/2000 was exceptionally good. As a result, the government raised its target for 2004 from 78% to 85% of 11-year-olds reaching national curriculum level 4 in maths and English in every authority. However, the improvements stopped in 1999/2000, leaving virtually all authorities still below the government's new target in 2002/03. There is evidence of convergence, with the performance level of the lowest performing authority rising from 40% to 58% between 1997/98 and 2002/03 (in maths), compared with a median rise from 58% to 72% (Lupton / Power forthcoming, 2004c).

Crime targets also seem likely to be missed. For health, there were overall improvements, but variable evidence on convergence. Life expectancy increased nationally as well as in the areas with the lowest life expectancy at birth. However, the lowest performing authorities failed to catch up at all with the rising national average and seem unlikely to catch up by the 10% that the government hopes for by 2010. On the government's other main health target, teenage pregnancy, by contrast, there were actual improvements and evidence of convergence (Lupton / Power forthcoming, 2004c).

On this evidence, one can conclude that there have been improvements on all the issues that the government has targeted in the poorest local authority areas, considered in aggregate. For employment, education and teenage pregnancy there has also been some convergence between these authorities and the national average, while for crime and life expectancy there has not. In most cases it seems likely that, despite the progress made, the government will not succeed in relation to its own targets, at least at the current level of intervention.

Looking at individual local authorities or neighbourhoods in CASE's study, the picture is slightly less encouraging. We do not have space here to report detailed findings, only to note that overall, our data shows a more patchy and uneven picture of progress:

- Significant variations in the **level** of problems in different areas
- Significant variations in **trends** between areas, with some neighbourhoods going in the wrong direction.
- General trends of improvement, but considerable **year-on-year variations**.

Moreover, if we look at a wider range of indicators relating directly to the government's vision that 'no-one should be disadvantaged by where they live', we also see a slightly different picture. Clearly it would be possible for all of the chosen indicators to show improvement but for people still to be disadvantaged by where they live. This might be because of declining environmental conditions, lack of transport, increasing racial tensions, or poor neighbourhood reputations. There are no indicators on these 'liveability' issues. Such evidence as there is suggests that there is still a very long way to go in addressing the day-to-day problems of poor neighbourhoods. The Survey of English Housing shows an increase in reported neighbourhood problems (on average) between 1999 and 2002 and that twice as many householders (23%) thought their area had got worse over the last two years than better (12%) (DETR 2000; ODPM 2003). The latest English House Condition Survey (ODPM 2001) shows a much higher level of environmental problems in poor neighbourhoods than others.

## Conclusion

The New Labour administration has been more supportive of area-based anti-poverty programmes than previous governments. Policies are shifting from special, time-limited and tightly targeted initiatives towards a more comprehensive and far-reaching approach. The fact that progress has been uneven across different indicators and variable between places is unsurprising if, as we suggested earlier, neighbourhood interventions are operating in the face of powerful drivers associated with wider economic disparities, broad population shifts and ethnic minority settlement patterns. For example, one neighbourhood being studied in Birmingham has had a stubbornly high unemployment rate, not because of a lack of training provision and jobs, but because of an increasing proportion of recent immigrants with low skills and facing discrimination from employers.

Achieving widespread neighbourhood improvement in these circumstances will require not only a continued emphasis on area-based anti-poverty policies, but also

stronger regional economic development policies; city-wide renewal and investment in derelict land, buildings and infrastructure to make urban areas more attractive places to live, work and invest; consistent people-based anti-poverty policies to address wide social inequalities and inflexibilities in the welfare system; and measures to improve ethnic minority access to better quality housing and jobs through local action and a framework of national rights and obligations that help to protect citizens from discrimination and injustice on the grounds of race, religion, gender, residence or other features. Some of these broader agendas are only beginning to emerge within government at present and further effort is required to underpin success in the neighbourhood renewal programmes.

Current efforts to address neighbourhood, city, regional and national people-based issues are also not well co-ordinated. There is a range of separate policies, initiatives and institutions operating at different scales and in different 'silos', with limited concept of the most appropriate forms of intervention at each scale, or of how they should relate to each other for best effect. There is a challenge for researchers and policy-makers better to understand how neighbourhood, city and regional level processes operate and interact. Only by doing so will it be possible to formulate a more sophisticated institutional architecture and repertoire of policies for sustainable area regeneration.

---

### References

- Begg, Iain / Moore, Barry / Rhodes, John, 1986: Economic and social change in urban Britain. In: Hausner, V. (ed.): *Critical Issues in Urban Economic Development*, Volume I. Oxford: Oxford University Press
- Buck, Nick / Gordon, Ian / Hall, Peter / Harloe, Michael / Kleinmann, Mark, 2002: *Working capital*. London: Routledge
- Carley, Michael / Campbell, Mike et al. (eds.), 2000: *Regeneration in the 21<sup>st</sup> Century: Policies into Practice*. Bristol: The Policy Press
- CESI (Centre for Economic and Social Inclusion), 2004: *Working Brief*, June 2004. London
- Commission on Social Justice, 1994: *Social Justice: Strategies for National Renewal*. London: Vintage
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions), 2000: *Housing in England: A report of the 1999/00 Survey of English Housing*. London: DETR
- Glennerster, Howard / Lupton, Ruth / Noden, Philip / Power, Anne, 1999: *Poverty, Social Exclusion and Neighbourhood: Studying the area bases of social exclusion*. CASE paper 22. London: CASE

- Lupton, Ruth / Power, Anne, 2002: Social exclusion and neighbourhoods. In: Hills, John / Le-Grand, Julian / Piachaud, David (eds.): *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press, pp. 188–140
- Lupton, Ruth, 2003: *Poverty Street: The Dynamics of Neighbourhood Decline and Renewal*. Bristol: The Policy Press
- Lupton, Ruth / Power, Anne, forthcoming 2004a: *The Growth and Decline of Cities and Regions*. CASE / Brookings Census Brief 1. London: CASE
- Lupton, Ruth / Power, Anne, forthcoming 2004b: *Ethnic Change in Britain 1991–2001*. CASE / Brookings Census Brief 2. London: CASE
- Lupton, Ruth / Power, Anne, forthcoming 2004c: *Disadvantaged by where you live?: New Labour and Neighbourhood Renewal*. In Hills, John / Stewart, Kitty: forthcoming book on New Labour and social exclusion. Bristol: The Policy Press
- Neighbourhood Renewal Unit, 2003: *New Deal for Communities: The National Evaluation 2002/03*. Research Summary 7. London: ODPM
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister), 2001: *The English House Condition Survey*. London: ODPM
- ODPM, 2003: *Housing Statistics Summary No 17: Survey of English Housing, New Results*. London: ODPM
- Rhodes, John / Tyler, Peter / Brennan, Angela, 2003: *New developments in area-based initiatives in England: The experience of the Single Regeneration Budget*. In: *Urban Studies*, 40, pp. 1399–1426
- Robson, Brian, 1988: *Those Inner Cities*. Oxford: Oxford University Press
- Robson, Brian / Deas, Iain / Parkinson, Michael / Robinson, Fred, 1994: *Assessing the Impact of Urban Policy*. London: Department of the Environment
- Social Exclusion Unit, 1998: *Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal*. London: Cabinet Office
- Social Exclusion Unit, 2001: *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*. London: Cabinet Office
- Timmins, Nicholas, 2001: *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*. London: Harper-Collins
- Townsend, Peter, 1979: *Poverty in the UK*. London: Penguin
- Turok, Ivan / Edge, Nicola 1999: *The Jobs Gap in Britain's Cities: Employment Loss and Labour Market Consequences*. The Policy Press: Bristol
- Turok, Ivan / Kearns, Ade / Goodlad, Robina, 1999: *Social Exclusion: In What Sense a Planning Problem?* In: *Town Planning Review*, 70, 3, pp. 363–384
- Turok, Ivan, 2004a: *The Rationale for Area-Based Policies: Lessons from International Experience*. In: Robinson, Peter, / McCarthy, Jeff / Forster, Clive (eds.): *Urban Reconstruction in the Developing World: Learning from International Best Practice*. Heinemann

- Turok, Ivan, 2004b: *Scottish Urban Policy: Continuity, Change and Uncertainty Post-Devolution*. In: Johnstone, Craig / Whitehead, Mark (eds.): *New Horizons in British Urban Policy: Perspectives on New Labour's Urban Renaissance*. Aldershot: Ashgate, pp. 111–128
- 

### **The authors**

Ruth Lupton, born 1964, Research Fellow, Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics and Political Science. She has been working at CASE since 1998, researching the trajectories of poor neighbourhoods in the UK. She has a particular interest in the operation of public services in poor neighborhoods and recently completed her PhD on the impact of a deprived neighbourhood context on the organisational processes and quality of secondary schools. Before joining LSE, she worked in local government and as an independent researcher, specialising in housing, community safety, and neighbourhood regeneration.

Ivan Turok, PhD Economics, born 1956, has been Professor of Urban Economic Development at the University of Glasgow since 1996 and is currently Director of Research in the Department of Urban Studies. He has researched and written extensively on cities, socio-economic development, labour markets, area regeneration and policy evaluation. He has been an adviser on local development, labour markets, cities and regional development to the European Commission, O.E.C.D., Office of the Deputy Prime Minister and Scottish Executive. He recently led the integrative case studies of Glasgow and Edinburgh under the Economic and Social Research Council's "CITIES: Cohesion and Competitiveness Programme".

## Zwischen Paternalismus und Mobilisierung

### Soziale Dienste in französischen Problemvierteln

Frankreich durchlief mit der Entkolonialisierung und der Entwicklung der EWG bis Mitte der 1970er Jahre ein heftiges Industriegeschäft, eine tiefgehende Modernisierung und eine stürmische Stadtentwicklung. Bis in die 1980er Jahre wurden in großem Umfang Sozialwohnungs-Großsiedlungen (*Cités*) hochgezogen, in und am Rande von Großagglomerationen<sup>1)</sup> sowie bei Mittelstädten. Dort wurden vor allem die benötigten Arbeitskräfte untergebracht – ländliche Zuwanderer, ImmigrantInnen, BewohnerInnen sanierten Innenstadtquartiere, junge Arbeiterfamilien. Ein Zehntel der Bevölkerung Frankreichs lebt heute in solchen Quartieren. Insbesondere Arbeiterfamilien, die mit 40% der BewohnerInnen weit überrepräsentiert gegenüber einem französischen Durchschnitt von 26% sind, leben mehrheitlich in Sozialwohnungen<sup>2)</sup> (Donnés Sociales 1996: 424f.; Neef 1986; Vieillard-Baron 2001: 136).

Diese *Cités* wurden seit den 1970er Jahren von der Krise der Industriebeschäftigung überrollt. Besonders betroffen waren hiervon die Jugendlichen sowie die ImmigrantInnen als gering qualifizierte und teilweise prekär Beschäftigte in Industrie und Dienstleistungen.

Tab. 1: Anteil Arbeitsloser an allen Erwerbspersonen

	1980	1990	1995	Ausl.	Jugendl.*	2000	Jugendl.*
Frankreich	6,2	8,9	11,6	ca. 16	27,3	9,3	20,7
Deutschland	2,9	4,8	8,2	ca. 16	ca. 9	7,8	8,7

\* unter 25 Jahren

aus: Dirn 1998: 61 und 140; Datenreport 1997: 98; Ann. Stat. Fr. 2003: 91

In den von Förderprogrammen erfassten Quartieren Frankreichs – davon 85% Sozialwohnungs-*Cités* – mit 3 Mio. BewohnerInnen lag 1990 der Anteil von Arbeitslosen doppelt, die Quote der AusländerInnen<sup>1)</sup> dreimal so hoch wie im Durchschnitt; die Jugendarbeitslosen-Quote lag jedoch mit 30% „nur“ wenig darüber (Vieillard-Baron 2001: 135f.).

1981 war es in vielen *Cités* zu Unruhen bis hin zu tagelangen Straßenschlachten gekommen, an denen überwiegend Immigranten-Jugendliche beteiligt waren. Eine umfangreiche Immigrantenbewegung v.a. nordafrikanischer *Beurs* brachte in der Folge die Diskriminierung in Beschäftigung und Alltagsbegegnungen in das öffentliche Bewusstsein. Seit 1981 wurde mit massiven Förder-Programmen (Soziale Entwicklung der Quartiere – „Développement Social des Quartiers / Développement Social Urbain“ – DSQ / DSU; ab 1991 „Stadtpolitik“) versucht, die in den Problemvierteln aufgestaute soziale Problematik zu reduzieren. In vertraglich geregelter Zusammenarbeit zwischen staatlichen Einrichtungen, Gemeinden, Wohnungsgesellschaften und Bewohner-Vereinen wurden zunächst unzählige *Cités* baulich saniert; mit Bewohner-Partizipation wurden Kultur- und Freizeitangebote ausgebaut. Seit Ende der 1980er Jahre, und vor allem, seitdem es 1990/91 zu einer Welle von Unruhen, Straßenschlachten und Plünderungen gekommen war, die das ganze Land umtrieben und die seitdem immer wieder in einzelnen *Cités* aufblühen, liegt der Schwerpunkt klar auf Sozialmaßnahmen: Ausbau der beruflichen und sozialen Integration insbesondere von Jugendlichen, Beschäftigungsmaßnahmen und -förderung, Bildungsförderung in benachteiligten Gebieten („Zones d'éducation prioritaire“ – ZEP), Verbesserung der gegenseitigen Kommunikation; hinzu kam eine präventive Sicherheitspolitik. Freilich konnte damit die Abwanderung sozial gesicherter Bewohnergruppen und die Zuwanderung sozialer Problemfälle nicht umgekehrt und nur in einer Minderheit der Quartiere gestoppt werden (Dubet / Lapeyronnie 1994: 83ff. und 211ff.; Neumann / Uterwedde 1993: 108ff.; Vieillard-Baron 2001: 129–191).

Was hat dies alles mit Deutschland zu tun? Nur eine Minderheit deutscher Problemviertel sind Sozialwohnungssiedlungen; nicht Unruhen, sondern soziale Spaltungen und ein eher stilles Elend unter den Abgestiegenen charakterisieren sie, und das Ausmaß der Jugendarbeitslosigkeit ist (noch) kaum vergleichbar.

Hier wie dort haben wir es jedoch mit einer Verquickung von Arbeitslosigkeit, Armut und Migrantenproblemen zu tun; hier wie dort wirkt der Mechanismus selektiver Abwanderung der Erfolgreichen und des Einsickerns der Problemfälle (Häußermann 2000). In Deutschland nehmen derzeit in vielen Sozialwohnungs-Siedlungen die Probleme besonders rasch zu – sie blieben (zu) lange im Schatten der Altbaugebiete mit langer Fördergeschichte. In vielen Bereichen – der Bildungs- und Beschäftigungsförderung, der Entwicklung sozial-kultureller Infrastruktur und der Konfliktbewältigung, der quartiersbezogenen Verwaltungs-Dezentralisierung wie des Einbezugs von Bewohner-Organisationen – erscheint die französische „Stadtpolitik“ den Programmen „Soziale Stadt“ weit voraus, und sie diene neben der Politik in Großbritannien und den Niederlanden als Vorbild für deren Konzeptionierung (Sander 2002). Und schließlich hat die zwanzigjährige



Geschichte der Quartierspolitik eine umfassende Forschung hervorgebracht – umfangreicher als etwa in Großbritannien oder den Niederlanden – die es erlaubt, die Nutzbarkeit ihrer Erfahrungen für Deutschland besser einzuschätzen.

Im Folgenden wird am Beispiel quartiersbezogener sozialer Dienste erörtert, wie in französischen Problemvierteln eine Territorialisierung staatlicher Verwaltungen und Dienste, ihre Querschnittsorientierung über verschiedene Aufgabenbereiche hinweg sowie ihre Verschränkung mit Interessengruppen, Vereinen und BewohnerInnen realisiert wurde, wie dies von den BewohnerInnen angenommen wurde und inwieweit damit Erfolge erzielt wurden. Anschließend an das französische Parallelprojekt unserer Untersuchung über Bewohnerpotentiale in zwei Kasseler Problemvierteln (vgl. den Beitrag von Rolf Keim in diesem Band) haben wir in drei französischen Problemvierteln zwölf Experten befragt und zwei Koordinationsrunden besucht (Keim / Neef 2001); die Einsichten werden hier ergänzt um französische Untersuchungen und einige Erkenntnisse aus unseren Kasseler Quartieren.

## **Das Angebot sozialer Dienste**

Nach den „Ereignissen“ von 1981 wurden die Verwaltungen und Organe staatlicher Sozial- und Arbeitsmarktpolitik räumlich und ressortmäßig „geöffnet“, auf Stadtbereiche und Quartiere aufgeteilt, in Kooperationssysteme nach Art Runder Tische und Kooperationspartnerschaften eingebaut und auf die Prinzipien einer kompensatorischen und partizipativen Politik eingeschworen. Sie sollten gezielt die Benachteiligungen von Problemgruppen ausgleichen, diese nicht nur versorgen, sondern zu aktiver Mitarbeit anhalten und Bewohner- und Selbsthilfvereine einbeziehen (Astier 1991; Dubet 1995). Die jahrzehntelange und ausgreifende Förderungspolitik brachte seitdem eine Vielzahl sozialer Einrichtungen in die französischen Problemviertel. Sozialverwaltungen und große Wohnungsgesellschaften haben hier Filialen und Büros – etwa der soziale Dienst des *Départements*, die Familienkasse, die Sozialwohnungs-Verwaltungen, Arbeitsamtfilialen u.a.m. Es wurden Sozial- und Kulturzentren eingerichtet, die nicht nur Leistungen anbieten, sondern die BewohnerInnen auch in gegenseitigen Kontakt und Aktivität bringen. In den meisten Quartieren wird zumindest ein Teil der Dienste und Hilfseinrichtungen in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht, und Vereinen wird hier Raum geboten. Die Vielfalt der Herkunftsregionen und Glaubensrichtungen zeitigt ein vielfältiges Organisations- und Vereinsleben, dessen Eigenwillen behördlich keineswegs immer gerne gesehen ist – viele Stadtverwaltungen wollen die Bildung von Communities (besonders von islamisch geprägten) vermeiden (Fayman 1995). Dennoch wird ihre Beratungs-

Unterstützungs- und Kulturarbeit zu erheblichen Teilen nicht nur staatlich finanziert, sondern auch mit den sozialen Diensten koordiniert.

### **Exkurs: Das Problemviertel „ZAC La Noé“**

Das Problemviertel „ZAC La Noé“ in Chanteloup-les-Vignes mit 8.000 Ew. liegt am westlichen Rand der Region Paris, nahe der neuen Industriesiedlung Poissy. Ein architektonisches Vorzeigeprojekt der 70er Jahre, füllte es sich mit vielen Neu-ImmigrantInnen (1987 waren 62% der BewohnerInnen außerhalb Frankreichs geboren), Kindern und Jugendlichen (1999 40% der BewohnerInnen – 1987: 52%), einem hohen Anteil von Unqualifizierten und Arbeitslosen (durchschnittliche Quote der Programmviertel; vgl. Vieillard-Baron 1989; und persönliche Auskünfte) und wurde rasch eines der ganz schwierigen Viertel der Region. Ende der 1980er Jahre war nicht nur ein Großteil der sozial gesicherten BewohnerInnen weggezogen, und viele Läden und private Dienstleistungen hatten wegen schwindender Kundschaft, Diebstahl, Vandalismus und Belästigungen geschlossen. Auch viele staatliche Einrichtungen (darunter die Familienkasse, der Département-Sozialdienst und selbst die Post) hatten sich zurückgezogen, nicht zuletzt, weil ihre Beschäftigten größtenteils „von außen“ kamen und die Arbeit hier „unzumutbar“ fanden. Die „Ereignisse“ von 1990/91 brachten der ZAC „La Noé“ Berühmtheit (und erst recht danach der Film „Hass“). Seitdem wurde eine Vielzahl sozialer Einrichtungen und Versorgungsbetriebe neu entwickelt, die ihr Personal soweit möglich vor Ort rekrutierten und qualifizierten. Im Jahr 2000 sind verzeichnet: drei Einrichtungen der Arbeitsvermittlung und beruflichen Bildung, eine Koordinationsstelle für Beschäftigungsentwicklung, drei Beschäftigungsgesellschaften (Kinderbetreuung, Restauration, Bau und Instandhaltung); vier Sozialzentren bzw. Sozialhilfestellen und vier Nachbarschafts- und Kulturzentren, zum Teil für einzelne Gruppen wie ImmigrantInnen; fünf Einrichtungen für Kinderschutz und Elternhilfe; fünf Einrichtungen der Drogen- und Problemhilfe für Jugendliche und eine Opferhilfe; fünf Bürgerzentren und Mieter-Initiativen; sowie fünfzehn ethnische, Schuleltern- und Sport-Vereine – unter letzteren auch Box- oder Karateclubs mit erzieherischem Einschlag (Info-Loup, éd. 1998). Der größere Teil ist an einem zentralen Platz in leer stehenden Ladenlokalen untergebracht. Eindrucksvoll sind ihre enge Kooperation und ihr Beschäftigungspotential. Das Département übergreifende Berufsförderungszentrum *C.P.F.* („Centre de Promotion par la Formation“) zum Beispiel bietet für Langzeitarbeitslose und schwer vermittelbare Jugendliche persönliche Bestandsaufnahme, Berufseinstiegskurse, Bewerbungshilfen und Praktikumsbegleitung. Es betreibt eine Ausbildungsküche, bringt seine KlientInnen vorzugsweise in den drei örtlichen Beschäftigungsgesellschaften unter, begleitet ihren Werdegang und vermittelt

die Erfolgreichen weiter an einen örtlichen Ausleger des Arbeitsamts oder im Rahmen eines Kooperationsvertrages an die nahe gelegene Peugeot-Fabrik und ist in der lokalen Beschäftigungs-Koordinationsrunde (*mission locale*) vertreten. Die MitarbeiterInnen haben viel Menschenkenntnis und einen guten Sinn für Alltagsprobleme - und zeigen einen gewissen Paternalismus („Wenn wir Kontakt zu einem gefunden haben, lassen wir ihn nicht mehr los“).

Nicht in allen Quartieren sind Arbeitsteilung und Kooperation so wirkungsvoll organisiert. Im Untersuchungsgebiet „Champs Montants“ (3.100 Ew.) in Audincourt, nahe der großen Peugeot-Fabrik Sochaux in der Agglomeration Montbéliard-Belfort in Ostfrankreich - mit einer dem Durchschnitt der Programmviertel entsprechenden BewohnerInnenzusammensetzung - gibt es zwar, wie überall, eine *chef de projet* (Quartiersmanagerin). Sie hält Kontakte zu allen örtlichen Einrichtungen, bietet Vereinen Unterstützung an, moderiert Koordinationsrunden und stellt Berichte und Daten für Evaluationszwecke zusammen. Aber außer dem Arbeitskreis „Sicherheit“, einem Runden Tisch „Jugend“ und dem selten tagenden Quartiersbeirat gibt es nur eine Einrichtung mit übergreifender Aktivität: den gemeinnützigen Verein M.J.C. (Haus der Jugend und Kultur) mit vier Beschäftigten und etlichen Ehrenamtlichen, geleitet von einer im Quartier aufgewachsenen Frau marokkanischer Herkunft. Er bietet Freizeit- und Ferienaktivitäten, Mal- und Nähkurse v.a. für Jugendliche und Migrantinnen, Schülerbetreuung und -nachhilfe an in Kooperation mit einem Elternselbsthilfe-Verein (fünf Beschäftigte und ein Dutzend Freiwillige), und wird von immerhin 20% der BewohnerInnen genutzt: „Aber das Drittel der schwierigsten Bewohner erreichen wir nicht“. Die Kooperation mit der örtlichen Wohnungsgesellschaft ist gering. Die Sportvereine und die Bildungsvereinigung „Échange et savoir“ verständigen sich zwar über Besprechungsrunden, kooperieren aber nicht direkt; die Filiale des Freizeitentrums „Francas“ (eine Beschäftigungsgesellschaft) und die im nächsten Ort angesiedelte Vermittlung kleiner Jobs für Frauen und Jugendliche „Travailler ensemble“ agieren weitgehend selbständig (Keim / Neef 2001; Vieillard-Baron et al. 2001: 118ff.).

Doch selbst hier zeigt sich die Eigenart der sozialen Dienste und Leistungen in französischen Problemvierteln: Sie sind vernetzt über Entscheidungsrunden, Arbeits-Nachmittage und Runde Tische. Die vertraglich geregelte Finanzierung über fünf bis sieben Jahresperioden verpflichtet sie auf bestimmte Arbeitsbereiche, auf Kooperation und auf regelmäßige Berichterstattung (Ville de Valentigney 2000a und b). Sie müssen sich Selbsthilfevereine als gleichberechtigte Partner gefallen lassen und sich um Mitwirkung der BewohnerInnen bemühen. Schwerpunkte der Tätigkeit:

- Im Bereich **Beschäftigung** gibt es in der Regel eine Vielzahl von Institutionen und Projekten, zum Teil als Verbindungsstellen zwischen Arbeitsamt und Quartiers-ebene. Fast alle sind auf spezielle Arbeitslosengruppen ausgerichtet – Jugendliche, Migrantinnen, Langzeitarbeitslose mit Problemkumulationen. Wesentliche Instrumente sind – wie in Deutschland – die Verbindung von Arbeiten und Lernen sowie Lohnkostenzuschüsse. Vermittelt wird vorzugsweise in soziale (Beschäftigungs-) Betriebe, in Quartiersbetriebe (*régies de quartier*), in öffentliche Dienstleistungen und Verwaltungen, sowie in einzelne Großbetriebe, die – wie etwa Peugeot – über Verträge einbezogen sind. Grundsätzlich werden zuerst die persönlichen Alltags- und Berufsfähigkeiten und Erwartungshaltungen diagnostiziert. Soweit nötig, werden zunächst allgemeine Fähigkeiten aufgebaut – z.B. Kalkulation, Kooperation, Disziplin, Verstehen und Befolgen von Arbeitsvorschriften. Daran schließen sich je nach Diagnose kleine oder ausgreifende Berufsqualifikationen bis hin zum Fach-Abschluss an. Danach wird in Arbeitsstellen vermittelt, oft mit mehrmonatiger begleitender Betreuung. Für beschränkt Vermittelbare werden durch Kooperation mit anderen Einrichtungen die Rahmenbedingungen verbessert (z.B. Regelung von Verschuldungsproblemen, Wohnungsbeschaffung, Kinderbetreuung). Dem engen Betreuungsprogramm kann ein bevormundender Charakter nicht abgesprochen werden, gerade weil Beschäftigungsprojekte und soziale Dienste eng kooperieren.
- Probleme der **Kommunikation** und des **Zusammenlebens** werden vor allem auf die gegenseitige Abkapselung verschiedener Herkunftsgruppen zurückgeführt. Die Förderung von Vereinen und Kulturprojekten, die etwa Basare, Ausflüge und Quartiersfeste organisieren, soll gegenseitige Verständigung fördern und soziale Beziehungen über Gruppen hinweg etablieren. Kulturell-künstlerische Angebote sollen die Aktivität, Artikulationsfähigkeit und das Selbstbewusstsein der BewohnerInnen erhöhen – nicht zuletzt eine Bedingung für verbesserte Beschäftigungschancen. Als vielversprechende Neuerung der Quartierspolitik (Maguer et al. 2001: 115ff.) gilt der Einsatz örtlicher (honorierter) Vertrauensleute (*adultes relais*) – im Quartier bekanntere Personen, nach Herkunftsgruppe und Glaubensrichtung ausgesucht. Sie sammeln durch persönlichen Kontakt von Tür zu Tür Beschwerden, regen selbsttätige Abhilfe an, geben Übersetzungshilfen und sorgen für eine Verständigung zwischen Konfliktparteien und für Meinungsbildung zwischen Herkunftsgruppen. Von Jugendlichen werden sie oft eher als Kontrollpersonal wahrgenommen. Von der Mehrheit hingegen werden sie nicht zuletzt deswegen begrüßt, weil sie von der Notwendigkeit persönlicher gegenseitiger Verständigung entlasten – eine höchst ambivalente Folge. Zur Integration von **ImmigrantInnen** gibt es fein gestufte Systeme der Einführung in die französische All-

tagskultur (Umgang mit Geld, Bekanntmachen mit sozialen Einrichtungen, Bekanntschaft unter Nachbarn, Sprach- und Bildungskurse von Alphabetisierung bis Gymnasialniveau). Für **Jugendliche** gibt es ein breites, überwiegend offenes Angebot – Sport, Beschäftigung mit traditionellen und neuen Technologien, Ferienlager, Schulnachhilfe und aufsuchende bzw. Straßen-Betreuung. Auf das immer niedrigere Alter von Gewalt- und Straftätern und den wachsenden Anteil von beteiligten Mädchen sind die Dienste oft unzureichend vorbereitet. Schlecht klappt die Verständigung zwischen SchullehrerInnen, Sozialdiensten und Eltern.

- **Bereich Wohnen:** Wie in Deutschland sind die Wohnungsgesellschaften an baulicher Sanierung und Verbesserung der Wohnumwelt finanziell und planerisch beteiligt. Die einseitige Bewohnerstruktur soll verändert und die Abwanderung sozial stabiler BewohnerInnen aufgehalten werden, durch bauliche Verbesserung, finanzielle Anreize auch für Bessergestellte und flexiblen Umgang mit Regeln. Zunehmend gelten Gebäude-Abrisse als Mittel der Auflockerung – teils wegen „sozialer Unbewohnbarkeit“, teils zur Auflösung unerwünschter sozialer Ballungen, teils um für Wohnumfeldverbesserung oder Eigenheime Raum zu schaffen. Der preisgünstige Verkauf von Wohnungen an die BewohnerInnen soll deren Verantwortlichkeit gegenüber „ihrem Viertel“ heben. Das Zauberwort lautet Flexibilität: von der Handhabung von Einkommens-Obergrenzen für Sozialwohnungsbezieher bis zu persönlicher Betreuung bei Beschwerden. Die Verwaltung ist persönlicher als in Deutschland, mit örtlichen Büros und sozial geschulten MitarbeiterInnen. Andererseits ist eine Partizipation der BewohnerInnen auf eher geringfügige Fragen der Bestandsgestaltung und des Mieter-Zusammenlebens begrenzt. Die Schwierigkeit der Lage zeigt sich im Hausmeister-Problem: Es gibt kaum noch Bewerber für diese Stellen, und niemand zieht dafür ins Quartier. Zunehmend werden Hausmeisterdienste aufgelöst in privatwirtschaftliche Putz- und Instandhaltungskolonnen einerseits, bezahlte Vertrauenspersonen andererseits. Am Ort verbliebene Hausmeister resignieren häufig wegen der Folgenlosigkeit ihrer Bemühungen, oft unter dem Druck von Drohungen.
- **Sicherheitsfragen** werden in allen ca. 600 Programm-Quartieren von Kooperationsrunden angegangen, die meist wöchentlich oder zweiwöchentlich tagen. In den untersuchten Quartieren nehmen daran teil: Orts- und Staatspolizei, technische Dienste, Wohnungsverwalter, Verkehrsbetriebe, JugendhelferInnen und *chefs de projet* (QuartiersmanagerInnen) – nicht aber Jugendliche. Detailliert werden Beschädigungen und Zwischenfälle festgehalten und durchgesprochen. Der ständige persönliche Umgang weicht die Fronten (besonders zwischen SozialarbeiterInnen und PolizistInnen) auf und erleichtert rasche Regelung vieler Beschwerden – von kaputten Beleuchtungskörpern über Verkehrsrowdytum und die Sicherung

leerer Gebäudeteile bis zu Anlässen von Schlägereien. Ein Teil der Polizeiarbeit wird so überflüssig oder ins Vorfeld verlagert. Sicherheitseinrichtungen und Polizei wurden letzthin mit Hilfe der konservativen Regierung aufgerüstet – zunehmend werden technische Mittel wie Stahltüren in Kellern, Magnetschlüssel an den Haustüren und Überwachungskameras eingesetzt. Zugleich wurden zusätzliche PolizistInnen eingestellt; ihre Arbeit wird aufgeteilt zwischen Fuß- und Fahrradstreifen (die sich im Quartier weitgehend machtlos fühlen) und Einsatzkommandos (nur diesen wird durchschlagende Wirkung zugeschrieben). Nach einem Regierungsdekret von 2001 ist an einem zentralem Ort jedes Programmquartiers eine Polizeiwache einzurichten. Dies stößt unter dem Personal auf hinhaltenden Widerstand und wird von den BewohnerInnen kaum angenommen.

Den BewohnerInnen stehen nicht, wie in deutschen Problemvierteln, zwei bis drei übermächtige finanz- und regelungsstarke Institutionen mit ihrer Schalter-Logik gegenüber, neben denen andere Hilfsprojekte nur eine Randstellung haben, sondern eine Mehrzahl von Diensten mit großer Zugangs-Offenheit. So ist zum Beispiel das Sozialamt für Armutgruppen in deutschen Problemvierteln die wichtigste Einrichtung. Auch in Frankreich hängt die Armutsbevölkerung überwiegend von Transfers ab, aber die – ziemlich kärgliche – Sozialhilfe steht neben anderen gleich wichtigen Quellen, und Zahlungen sind immer verbunden mit dem Anspruch persönlicher Betreuung und Beratung (Palomares et al. 2001: 33ff. und 81ff.). Ein Teil der Unterstützungen in Geld und Hilfen wird von **Sozialzentren** mit Kooperationsrunden (Gemeinde und Département, ArbeitgeberInnen und Gewerkschaften, SozialarbeiterInnen) als „Integrations-Minimaleinkommen“ (R.M.I.) für 0,9 Mio. der 2,5 Mio. in Armut lebenden FranzöSinnen verwaltet; die Beziehenden werden zu Gegenleistungen angehalten, z.B. Entschuldungsplan, Krankheitsbehandlung und / oder berufliche Fortbildung und Praktika (Astier 1991; Dubet / Lapeyronnie 1994: 210f.). Sozialzentren verwalten auch Behinderten- und Überbrückungshilfen. Unabhängig davon leisten die SozialarbeiterInnen von Kommunen und Départements in beträchtlichem Ausmaß Betreuung und aufsuchende Sozialarbeit. Daneben gibt es die *Familienkassen* (C.A.F.) für Familien mit Kindern und besonders für Alleinerziehende. Auch deren Zahlungen werden verbunden mit Betreuung durch SozialarbeiterInnen. Ein kohärentes System von der Kinderkrippe über Freizeitzentren bis zu Fortbildung erleichtert die berufliche Integration vor allem der Mütter. Alleinlebende und Paare ohne Kinder allerdings leben in Frankreich von dürftigeren Mitteln, ihre berufliche und kulturelle Förderung ist deutlich weniger intensiv (Becker 2000; Bode 1999). Daneben stehen wie in Deutschland die **Arbeitsämter**, die Arbeitslosenhilfe auszahlen und im Rahmen lokaler Kooperationsrunden (*missions locales*) Arbeit vermitteln – in den ersten Arbeitsmarkt freilich oft nur mit mäßigem Erfolg (Astier 1991;

Palomares et al. 2001: 84 u. 95). Die **Wohnungsgesellschaften** sind in der Mieterbetreuung aktiver als in Deutschland, nicht zuletzt durch den Einsatz von Vertrauensleuten und SozialarbeiterInnen. Die Vielzahl von zielgruppenspezifischen gemeinnützigen **Hilfs-Institutionen** und **Selbsthilfevereinen**, bei denen Beratung, Grund- und Fortbildung und / oder Arbeitsvermittlung im Vordergrund stehen, hat durch die Kooperationsysteme ein deutlich größeres Gewicht als in Deutschland (Keim / Neef 2001).

Tatsächlich erscheint das Vereinsleben in Frankreichs Problemvierteln lebhafter als (zumindest) in unserer Vergleichsstadt Kassel.<sup>4)</sup> Es ist schwächer dort, wo Unterschichten dominieren (Dubet / Lapeyronnie 1994: 91ff. – in unserem Fall also in der ZAC „La Noé“ – Vieillard-Baron 2001: 99f. u. 118f.). In den französischen Problemvierteln bestehen – wie in Deutschland – gruppenbezogene Sport-, Kultur- und Religionsvereine und Selbsthilfeorganisationen. Darüber hinaus hat sich ein intermediärer Vereins-Typus entwickelt, der sozialstaatliche Aufgaben wie Rechtsberatung, Bildungs- und Kulturarbeit ausdrücklich mit Interessenvertretung vermischt und so als Vermittler zwischen Staat und BewohnerInnen fungiert (Maguer et al. 2001: 115ff.; Palomares et al. 2001: 69). Diese Vereine bieten Hilfen im Umgang mit Behörden und in der Ausschöpfung von Förderungsangeboten sowie Freizeit- und Kulturaktivitäten; über-ethnisch organisierte Vereine wirken mit bei der Verständigung zwischen BewohnerInnen und vermitteln in Konfliktfällen; Selbsthilfeorganisationen geben Hilfestellung gegenüber staatlichen und Wohnungs-Verwaltungen, Polizei und Justiz; die meisten aktiven Vereine artikulieren Forderungen und entwickeln hierfür politischen Druck (Maguer et al. 2001: 129ff.). BewohnerInnen halten die eigenen Vereine für erheblich hilfreicher als die offiziellen Dienste, wegen ihrer Bereitschaft, sich unterschiedlichster Anliegen anzunehmen, weil sie von den eigenen Leuten getragen sind, und weil sie auch mal in Opposition zur Verwaltung gehen. Auch die sozialen Dienste schätzen die Vereine und tendieren dazu, die kooperationsbereiten unter ihnen zu „umarmen“, ihnen Funktionen wie professionelle Beratung und berufsnaher Bildung und entsprechende Finanzmittel zu übertragen. Dadurch verbessert sich ihre eigene Effizienz und ihre politische Absicherung (Palomares et al. 2001: 26–28, 84f. u. 96).

Für die Betroffenen hat diese Vielfalt sozialstaatlicher und bürgerschaftlicher Einrichtungen den Nachteil extremer Unübersichtlichkeit, der nur durch gute gegenseitige Abstimmung gemindert werden kann. Sie hat aber auch den Vorteil, mit den verschiedenen Institutionen bewusst und strategisch umgehen zu können. Die Einbettung in Sozial- und Kulturzentren, in denen auch Sprachkurse, gemeinsames Kochen oder Kulturabende geboten werden, ermöglicht den NutzerInnen Abwechslung und soziale Kontakte. Vereine und Bewohnerorganisationen erleichtern ihnen den Zugang und bieten die

Chance, sich für eigene Interessen zu engagieren. Stärker als in Deutschland entwickeln sich so zwischen sozialen Diensten und BewohnerInnen echte Beziehungen, denn es werden eben nicht nur Leistungen „rübergeschoben“, sondern persönliche Probleme geregelt.

## Die Nutzung von Quartiersdiensten und -einrichtungen

Wenn man die Einsichten verschiedener Untersuchungen auf einen Nenner bringt, dann ähneln die Nutzergruppen und ihre Haltungen in einigen Punkten denen in Kassel – jedoch gibt es auch andersartige Züge. Soziale Einrichtungen haben in Deutschland teilweise einen ziemlich amtlichen Zuschnitt, teilweise als Projekte einen eher privatbürgerchaftlichen Charakter. In Frankreich sind soziale Dienste und Vereins- und Bewohneraktivitäten eng verschränkt, amtliche Leistungen und Vereinsangebote werden in Quartierszentren mit einer offenen Atmosphäre angeboten. So haben sich in Frankreichs Problemvierteln neben Typen des Nutzerverhaltens, die uns (z.B. in Kassel) durchaus vertraut sind, auch andersartige Nutzungsweisen entwickelt:

1. **Distanz** gegenüber sozialer Betreuung: In beiden Ländern wollen sich die meisten **sozial gesicherten** BewohnerInnen nicht in örtliche Betreuungs- und Sozialaktivitäten hineinziehen lassen und ziehen quartiersexterne Einrichtungen vor.

Für Frankreich charakteristisch ist das Misstrauen eines „harten Kerns“ von Jugendlichen, die jeden Kontakt verweigern, der Kontrollmöglichkeiten eröffnen könnte.

2. **Instrumentelle Nutzung** ist in Kassel die vorherrschende, in Frankreich nur **eine** verbreitete Haltung: In beiden Ländern findet sich besonders unter Jüngeren, prekär Beschäftigten oder kurzzeitig Arbeitslosen eine gezielte selektive Nutzung einzelner Leistungen bei Betonung der eigenen Selbständigkeit, d.h. ohne sich auf weiterreichende Betreuung einzulassen. Transferabhängige sind in der Regel gut über Anrechte informiert und nutzen diese sehr sachlich.

Wegen der guten Ausstattung französischer Problemviertel mit Verwaltungs- und Sozialeinrichtungen werden diese auch von einem Teil der sozial gesicherten BewohnerInnen häufig und gerne genutzt, weil sie schlicht praktisch sind.

3. Die meisten marginalisierten TransferbezieherInnen sind sich ihrer **Abhängigkeit** bewusst. Diejenigen, die sich in ihrer Abhängigkeit eingerichtet haben, versuchen dabei mit Strategien des „Einwickelns“ oder auch mit Elendsgeschichten, zusätzliche Leistungen herauszuholen. So entsteht zwischen SozialarbeiterInnen und KlientInnen in Frankreich – wie in deutschen Sozialämtern – eine Stimmung



dauernder Gereiztheit: „Die Sozialarbeiterin will sich nicht manipulieren lassen, der ‚Klient‘ ist schnell bereit, die Willkür und Ungerechtigkeit ihrer Entscheidungen zu denunzieren.“ (Villechaise-Dupont 2000: 172). Für Frankreich spezifisch erscheinen zwei weitere Ausprägungen: Ein Teil der Transferabhängigen sucht die Vielfalt des Angebots im eigenen Quartier optimal zu kombinieren, um sich finanziell zu konsolidieren und endlich wieder auf eigene Beine zu kommen (Paugam 1993: 86ff.). Daneben verbringen viele sozial Isolierte ganze Stunden in den Einrichtungen, um den Kundenverkehr und die gute Atmosphäre zu nutzen für soziale Kontakte, die in ihrer Nachbarschaft fehlen. In Kassel dagegen waren zwar einzelne sozial isolierte Transferabhängige in Vereinen aktiv, aber nicht in den örtlichen sozialen und Kultur-Einrichtungen.

4. Das **soziale Engagement** von QuartiersbewohnerInnen in Einrichtungen kam in Kassel gar nicht vor und scheint eine französische Spezialität zu sein. Einige sozial Gesicherte, Erwerbstätige wie RentnerInnen, setzen sich ein für ihre MitbewohnerInnen durch Mitwirkung in den Sozialzentren und -einrichtungen; in den besonders schwierigen Vierteln geht es dabei vordringlich um die Wahrung eines friedlichen Zusammenlebens. Aber auch Bedürftige, und zwar fast durchweg Frauen (d.h. 90% der NutzerInnen sozialer Einrichtungen, Palomares et al. 2001: 103), arbeiten in den vielfältigen Sozial- und Kulturprojekten unentgeltlich mit, gewissermaßen als Gegenleistung für genossene Hilfen; oft ist dies ihr zentraler Sozialkontakt (vgl. zu dieser Typisierung: Maguer et al. 2001: 82-95; Messu 1989; Paugam 1993: 50-154).

Der stark querschnittsorientierte Ausbau und die Territorialisierung sozialer und kultureller Dienste sowie ihre Vernetzung mit Bewohnervereinen und -vertretern haben also in Frankreich einen eigenen Typus von Selbsthilfe und Sozialbeziehungen geschaffen, der sich an Sozial- und Kultureinrichtungen ankristallisiert. Bislang weitgehend ignoriert wurden in Frankreich wie in Deutschland die kleinen Gruppen von **sozial stabilen** BewohnerInnen in den Quartieren, die wegen ihres Geschäfts, durch Bindungen an Migrantengemeinschaften sowie in Frankreich durch die gute Ausstattung von Sozial-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen nicht abwandern, sondern zum Bleiben entschlossen sind (Keim / Neef 2003; Vieillard-Baron et al. 2001: 113ff.). In Deutschland wie in Frankreich werden Sozialleistungen und -einrichtungen von den **sozial Abgestiegenen** intensiv und mit erstaunlicher Sachkenntnis genutzt; die gute und vielfältige Ausstattung französischer Problemviertel verbessert darüber hinaus deutlich ihre Sozialkontakte, stärkt ihr Selbstbewusstsein und regt das Engagement zumindest transferabhängiger Frauen an. Andere Gruppen – ein Teil der arbeitslosen Jugendlichen sowie alleinlebende, v.a. männliche Langzeitarbeitslose – bleiben jedoch in Distanz und Misstrauen. Dies

nicht zuletzt wegen der beträchtlichen, aber teils selektiven, teils zwiespältigen Wirkungen quartiersbezogener sozialer Dienste in Frankreich.

## Über Erfolge und Erfolgsmessung

Am Beispiel einiger Betroffenengruppen geht es im Folgenden um Dienste und Leistungen besonders in den Bereichen „Beschäftigung“ und „Zusammenleben“.

**Alleinerziehende** in Problemvierteln sind typischerweise arbeitslos und beziehen Sozialhilfe, Familienleistungen und Wohngeld – die Sozialleistungen sind um 20 bis 25% niedriger als in Deutschland; einige jobben nebenbei, meist als Putzfrauen; sehr wenige sind ernsthaft erwerbstätig.<sup>5)</sup> **Immigrantinnen** in mittlerem Alter sind mehrheitlich Hausfrauen, minderheitlich erwerbstätig; die Älteren unter ihnen leben häufig mit einem arbeitslosen Ehemann in Armut, besonders wenn die Kinder aus dem Haus sind. Sie sind schwer aus ihrer Häuslichkeit „herauszulocken“. (Palomares et al. 2001: 29ff. und 74ff.; Vieillard-Baron et al. 2001: 79ff.). Die meisten werden festgehalten von Familienbindungen – gerade Frauen im mittleren Alter konzentrieren sich eher auf das Familienleben (Paugam 1993: 175f.). Sozialpolitisch wird ihr (Wieder-) Einstieg in Erwerbstätigkeit angepeilt. Die erste Stufe sind staatlich subventionierte Maßnahmen (CES) oder ungelernete Jobs, die angesichts der Expansion im Dienstleistungsbereich eine Chance auf dauerhaftere Stellen eröffnen. Freilich: Je verrufener die Siedlung, desto geringer qualifiziert sind auch die BewohnerInnen (Vieillard-Baron 2001: 135f.), und desto eher bleiben die Frauen auf einfache und schlecht bezahlte Dienstleistungen verwiesen. Zentral ist die Koordination von Diensten, die Randbedingungen regeln: Ein dichtes Kinderbetreuungs-Netz und Bildungsangebote erleichtern das Heraustreten aus der Familie und den Berufseinstieg. Ein nicht intendierter Effekt des Ausbaus von Kommunikations-, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen ist, dass diese für Frauen zum zweiten Lebensmittelpunkt außerhalb der Wohnung wurden, weil sie Kontakte zu MitbewohnerInnen vermitteln und Aktivitäten eigener Wahl ermöglichen.

Die Erfolge dieser Maßnahmen sind schwer messbar: Lebensstandard und Sozialleistungen sind niedrig; die Zahl von Job-Vermittlungen ist angesichts hoher Fluktuation nicht aussagekräftig; die Teilnahme an Bildungskursen ist hoch, die Frauen verbinden damit aber nicht nur Qualifikationsziele, sondern ebenso Kontaktwünsche. Die Entlastungswirkung, die Verbesserung der Lebensqualität dieser Frauen durch Kommunikations-, Bildungs- und Beschäftigungsangebote ist ihren eigenen Aussagen nach groß, lässt sich aber nicht messen. Insofern hielte das entsprechende Angebot von Hilfen und

Diensten in Problemvierteln keiner ernsthaften Budget-Evaluation stand – es aufrechtzuerhalten, bleibt eine Frage der Politik und der Durchsetzungsmacht der Dienste und Vereine selbst.

Geht es um die **Jugendlichen** in Problemvierteln, so ist die Notwendigkeit umfassender Maßnahmen unumstritten. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist ein Strukturproblem, das durch örtliche Maßnahmen nicht zu beseitigen ist. So war von Anfang an klar, dass neben der Bildungs- und Beschäftigungsförderung die Kommunikations- und Freizeitangebote sowie Gewaltprävention eine zentrale Rolle spielen mussten. Beschäftigungsförderung, durchweg ergänzt um Begleitmaßnahmen, erscheint relativ erfolgreich. Während im Durchschnitt nur 15% der betreuten Arbeitslosen in eine stabile, weitere 15% in eine unsichere Beschäftigung kommen (Castel 1995: 374ff.), waren von sozial auffälligen Jugendlichen fünf Jahre nach Ende der Maßnahmen immerhin ein Drittel beruflich und finanziell gut etabliert, 40% hatten eine unsichere Beschäftigungs- und Lebenslage, 30% lebten weiterhin in sehr problematischen Verhältnissen (Bauer et al. 1993). Die Maßnahmewirkungen sind je nach Quartier sehr verschieden.<sup>6)</sup> Das reiche Freizeit- und Kulturangebot holt zweifellos viele „von der Straße“. Es senkt die Bereitschaft zu Gewalt und Straftaten<sup>7)</sup>, strukturiert den Alltag und vermittelt Kontakt und Toleranz gegenüber Jugendlichen anderer Herkunft. Hinter den zum Teil messbaren und sorgfältig gemessenen Erfolgen verbergen sich jedoch tiefere und allgemeinere Probleme. Die verstärkten Bildungs- und Ausbildungsanstrengungen, das umfassende Angebot an Kultur- und Freizeitaktivitäten, die sorgfältig und sehr persönlich ausgerichteten Beschäftigungs-Vermittlungen fischen die disziplinierten Jugendlichen mit den besseren Voraussetzungen gewissermaßen heraus und leiten sie in einen stabilen Lebensverlauf. Dieser führt sie wie ganz selbstverständlich heraus aus dem Problemviertel. „Sobald ich eine Festanstellung habe, in zwei oder drei Jahren, ziehe ich weg in ein ruhigeres Gebiet.“ (Vid’da aus der ZAC „La Noé“, 22 Jahre, nachgeholt Ausbildungabschluss, befristet beschäftigt – zit. in Vieillard-Baron et al. 2001: 102) Zurück bleiben die schwierigen, misstrauischen, häufig in Banden zusammenhaltenden Jugendlichen mit den Bildungsdefiziten und schwierigen Familienverhältnissen. Sie leben in der „Galeere“ des Wechsels zwischen Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsschleifen und Kleinkriminalität (Dubet / Lapeyronnie 1994: 198f.; Jaillet / Peraldi 1997). Und auf sie sind die Scheinwerfer des öffentlichen Interesses gerichtet. Je schwieriger das Quartier, je höher die darauf ruhende Medien-Aufmerksamkeit, desto größer das Stigma, das besonders auf den Immigranteng jugendlichen ruht, und desto energischer die Absetzbewegung der Erfolgreichen.

Trotz der unbestreitbaren und objektiv messbaren Erfolge der intensiven Jugendarbeit und -beschäftigungspolitik in den französischen Problemvierteln kann der Fortbe-

stand des Jugendlichen-Problems täglich auf ihren Straßen besichtigt werden, und vielfältige Zeitungsmeldungen und Fernsehberichte verweisen auf seine Persistenz. Das Gewaltniveau ist in den letzten Jahren gar gestiegen, jedenfalls nach Daten des ständig verfeinerten Beobachtungssystems für Programmsiedlungen der „Stadtpolitik“<sup>8)</sup>. Das bestätigt den Diskurs und den Druck der sog. Öffentlichkeit, und dieser zählt für die Politik. So hat die konservative Regierung in den letzten Jahren das „Sicherheitsproblem“ in den Vordergrund gerückt. Die Aufrüstung und verstärkte Präsenz der Polizei in den Problemvierteln erscheint bislang als kontraproduktiv – aber als Geste gegenüber der „Öffentlichkeit“ nicht in den Quartieren, sondern „draußen im Lande“ wird sie fortbetrieben.

Die **sonstigen Problemfälle** – abgestiegene Alleinlebende oder Paare, Arbeitslosen-Familien vor allem aus Immigrantenkreisen – werden nicht nur von Diensten und Vereinen (und Sozialforschern) schlechter erreicht. Sie finden, nicht zuletzt wegen ihres Misstrauens, auch ein dürftigeres Förderangebot (Palomares et al. 2001: 37ff. und 86ff.). Nicht zu vergessen sind die „**NormalbewohnerInnen**“: Ein Teil von ihnen ist auf dem Sprung zum Auszug, insbesondere alteingesessene FranzösisInnen und viele beruflich etablierte ImmigrantInnen, von denen sich ein Teil jedoch in der Nähe der Siedlung Wohneigentum erwirbt, um in Kontakt mit den Landsleuten zu bleiben (Keim / Neef 2001). Andere „NormalbewohnerInnen“, vor allem in den besseren, weniger „heißen“ Problemvierteln bleiben wohnen aufgrund sozialer Bindungen, geräumiger Wohnungen, gut geführter Sozial- und Verwaltungszentren, eines lebhaften Kulturangebots, und nicht zuletzt aus persönlichem Engagement (Maguer et al. 2001: 70 ff. und 86 ff.).

Das Personal der Dienste, die Forschung, die Politik-Evaluation und nicht zuletzt die Öffentlichkeit bleiben fixiert auf sichtbare Problemgruppen in diesen Vierteln. Die gänzlich zurückgezogen lebenden Problemfälle – etwa Langzeitarbeitslose ab 40 bis 45 Jahren, in Deutschland eine der Haupt-Problemgruppen, in Frankreich nur eine unter vielen (Lompe et al. 1987: 135ff.; Palomares et al. 2001: 37ff. und 86ff.) – werden von den Diensten und den Berichtssystemen kaum erreicht. Die „NormalbewohnerInnen“, denen immerhin eine stabilisierende Wirkung auf die Quartiere nachgesagt wird, bleiben sozial und politisch eine unbekannte Größe.

## Was ist die Perspektive?

Für Deutschland interessant sind natürlich die Erfolge. Zwiespältig bleiben sie im Bereich der **Beschäftigungsförderung**. Eindrucksvoll sind die Beschäftigungswirkungen

von Baumaßnahmen, Einrichtungen und Projekten, für die vor Ort Arbeitskräfte ausgebildet und rekrutiert wurden; im Großraum Toulouse mit seinen 920.000 Ew. waren dies 1992 immerhin 10.000 „CES“-Stellen<sup>9)</sup> (Jaillet / Peraldi 1997). Die Befristungen führen nur zum kleineren Teil weiter - v.a. in den öffentlichen Dienst, in dem die Beschäftigungsaussichten für ImmigrantInnen expandieren. Ansonsten ist der Begriff „Maßnahmen-schleife“ auch in Frankreich ein geflügeltes Wort. Beschäftigungschancen in der Privatwirtschaft sind abhängig von der Konjunkturentwicklung und von der Haltbarkeit der Kooperationsabmachungen mit den Quartiersdiensten - kurz gesagt: schwankend. Eindrucksvoll sind auch die Breite (siehe den Exkurs zur ZAC „La Noé“ im Kasten) und die Akzeptanz der Angebote für **Freizeit und Kommunikation**, die - wie im Fall des MJC in Audincourt - aus der Kooperation mit den Vereinen und BewohnerInnen resultiert. Diese erhöhen die Attraktivität der Quartiere, strukturieren den Alltag der Arbeitslosen (v.a. Jugendlichen), und sollten zur Gewaltprävention und Verbesserung der Sicherheit beitragen. Für letztere ist richtungsweisend die Konstruktion der Kooperationsrunden und der Anspruch, eine Justiz der „Bürgernähe“ (*proximité*) im Vorfeld von Polizei und Justiz zu schaffen. Nicht richtungsweisend ist die dennoch zu verzeichnende Zunahme von Vandalismus, Aggressionen und Gewalttaten in den Quartieren, insbesondere gegenüber jungen Männern und zunehmend gegenüber jungen Frauen. Im Bereich **Wohnen** ist auf die Verbesserung und Expansion der Sozialwohnungsbestände zu verweisen; bei - allerdings rückläufigen - Bauleistungen haben sich diese in den letzten zehn Jahren um 0,6 Mio. erhöht (Ann. Stat. Fr. 1996 u. 2003). Umstritten und zwiespältig sind hingegen die in den Problemvierteln geplanten Abrisse, die meist die „schlimmsten“ Blocks betreffen. Bislang 5.000 Wohnungsabrisse pro Jahr (geplant sind Steigerungen bis 10.000 bzw. 15.000) erzwingen die Umsiedlung von Problemgruppen - aber diese finden meist nur in anderen Cités ein Unterkommen (Lelévrier 1999). Beachtliche Wirkungen hatte schließlich die Ausweisung von „Z.E.P.“ (*Zones d'Éducation Prioritaire*) in den Quartieren als Beitrag zur deutlichen Verbesserung des Bildungsstandes von Problemjünglichen und ImmigrantInnen. Deren Bildungsniveau liegt mittlerweile im französischen Mittelfeld, Kinder - d.h. vorwiegend Mädchen - nordafrikanischer Herkunft sind hier überdurchschnittlich erfolgreich. Vielen wurde damit der Weg in technische und soziale Berufe geebnet; der Übergang in das Beschäftigungssystem bleibt dennoch die Haupt-Barriere für eine Integration der Problemgruppen (Lapeyronnie 1998).

Die Persistenz der Gebiete und damit eine **Kritik** der Quartiers- bzw. „Stadtpolitik“, stehen im Zentrum der Diskussion in Frankreich. Mit hohem Aufwand wurden die Wohn-, Versorgungs-, Bildungs- und Zusammenlebensbedingungen in den Quartieren verbessert. Aber aus den Problem-Cités verschwinden die erfolgreich Geförderten schnellstmöglich (eine Art *brain drain*), Problemfälle strömen nach, die Bewohner-

schaft ist eher stärker gespalten als früher, Gewalttätigkeiten nehmen zu. Hier sind die sozialen Dienste überlastet. „Wegen der stetig zunehmenden Zahl von Fällen extremer Armut tendiert das Sozialzentrum [in der Problemsiedlung „Les 4000“ bei Paris, Anm. d. Verf.] zur Konzentration auf Verwaltungs- zulasten von Förderungsaufgaben, und das frustriert die Sozialarbeiter.“ (Palomares et al. 2001: 67). Trotz besserer Bezahlung in diesen Vierteln entstehen Vakanzen, durch die wiederum die Überlastung wächst. Die Basisdienste der „Stadtpolitik“ befinden sich so in einer Art Sisyphos-Situation, zumal sie an der Jugendarbeitslosigkeit nur marginal etwas ändern können; diese bleibt ein Strukturproblem der Diskriminierung von Immigranten-Jugendlichen einerseits, eines staatlichen Berufsbildungssystems ohne Betriebskontakte andererseits.

Die konservative französische Regierung hat seit 1998 die Vielfalt der Maßnahmen und Programme (1994 gab es 1.300 Quartiers-Förderungsprogramme) neu geordnet. Sie setzt verstärkt auf De-Segregation: Die von Wohnungsabbrissen in den Problem-*Cités* betroffenen BewohnerInnen sollen umgesetzt werden in neue Sozialwohnungen anderer Gemeinden, welche durch Finanzstrafen zum Bau von Sozialwohnungen genötigt werden sollen, und der Bau von Eigenheimen in Problem-*Cités* soll Mittelschichten für eine „soziale Mischung“ anlocken. Dies war bislang geradezu hervorragend erfolglos. Die Quartiersförderung wird insgesamt fortgeführt, sie wird in 50 besonders benachteiligten Quartieren (*Grands projets urbains* – darunter auch die ZAC „La Noé“) intensiviert und um 40 „Freie Wirtschaftszonen“ ergänzt.<sup>10)</sup>

Zwanzig Jahre Quartierspolitik haben die Verhältnisse für viele Betroffene verbessert – aber soziale Marginalisierung bleibt ein dauerhaftes Sozialproblem und sichtbares politisches Ärgernis. Robert Castel kommentiert die zwei Hauptinstrumente einer Integration – die „Stadtpolitik“ und die Bemühungen der Berufseingliederung kritisch. In einem viel gelesenen Buch hat er aufgezeigt (1995: 336ff.), wie über die letzten Jahrzehnte die Situation eines erheblichen Teils der Arbeiterschaft immer instabiler wurde, wie immer mehr einfache Arbeitskräfte im Bereich der „Prekarität“ arbeiten und leben und wie sich quasi als Bodensatz eine Schicht der „Überzähligen“ entwickelt, für die keine wirtschaftliche Verwendung mehr gefunden wird. Da seitens der Wirtschaft keine Abhilfe zu erwarten ist, wird einer querschnittsorientierten partizipativen „Stadtpolitik“ eine gesellschaftliche (Re-) Integration der Betroffenen abgefordert. Über die hier entwickelten „neuen Formen des Einbezugs der Bürger“ sind aber nur „Räume für Geselligkeit“ entstanden, in denen diejenigen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, in – immerhin sinnvoller und oft für sie befriedigender – Aktivität gehalten wurden (373ff.).

Diese Sichtweise, nach der die QuartiersbewohnerInnen durch soziale Dienste und „Stadtpolitik“ nur wie in einem Hamsterrad am Laufen gehalten werden, erscheint zu pessimistisch. Sie ignoriert die hiervon bewirkte Neuverteilung sozialer Chancen, von denen die gering qualifizierten und diskriminierten Bewohner bislang ausgeschlossen waren: Eine starke Minderheit profitiert tatsächlich davon – aber die meisten verlassen alsbald ihre *Cité*. Für die Mehrheit der Sitzengebliebenen verbessern sich die äußeren Lebensumstände, die sozialen Beziehungen bleiben häufig angespannt, eine Integration in Normal-Erwerbsarbeit und in die Mehrheitsgesellschaft misslingt. Mit realitätsfremden Konzepten sozialer Mischung wehrt sich französische Regierungspolitik noch gegen die Einsicht, die Integration dieser Bewohnermehrheit nicht bewirken zu können, aber der Verdacht, das Integrationsziel könnte verfehlt werden, bahnt sich an. Dennoch hat die Regierung bislang nicht nachgelassen in ihren Anstrengungen, die Lebenssituationen in Problemquartieren durch qualitativ gute Versorgung zu verbessern.

---

1) So entstanden etwa in der Region Paris binnen 25 Jahren 156 *Grands Ensembles* (Siedlungen mit mehr als 1.000 Wohnungen) mit 550.000 Wohnungen für 12% der Bevölkerung des Großraums, 60% davon in von der politischen Linken regierten Arbeitergemeinden; davon wurden 145 in Förderungsprogramme einbezogen (Viellard-Baron 2001: 80-82 u. 93; Louchart 1999).

2) Ein Viertel aller Arbeiter und einfachen Angestellten und ein Drittel aller Immigranten (jedoch die Hälfte der Nordafrikaner als größter Gruppe) sind Sozialwohnungsmieter (Ann. Stat. Fr. 2003: 169; *Donnés Sociales* 1996: 424f.); Letztere stellen wiederum die Mehrheit der *Cité*-BewohnerInnen (in einer Auswertung der Volkszählung 1990 waren 55% der BewohnerInnen von über 500 Quartieren SozialmieterInnen – Viellard-Baron 2001: 136).

3) Das französische *ius solis* gibt jedem im Land Geborenen das Staatsbürgerrecht; zu den knapp 6% rechtlichen Ausländern (zu 60% Nicht-EU-Bürger) kommen noch 4,5% Eingebürgerte sowie ca. 1-2% zugewanderte Staatsbürger aus den Überseegebieten (Ann. Stat. Fr. 2003: 72f.; Dirn 1998: 59f.).

4) In den beiden Kasseler Problemvierteln ist die Aktivitätsquote in Vereinen mit 17% weit unterdurchschnittlich – v.a. durch das mit 9% sehr geringe Engagement von Transferabhängigen; bezieht man allerdings Moscheen und Kirchen ein, so ist die Aktivität mit 30% deutlich höher – auch und gerade unter Transferabhängigen und Erwerbshaushalten und insbesondere durch die Aktivität der türkischen ImmigrantInnen. Extrem wenige ImmigrantInnen aus Osteuropa sind hier in Vereinen und sonstigen Organisationen aktiv.

5) Bei RMI-BezieherInnen machen Erwerbseinkommen 10% des Gesamteinkommens aus – *Donnés Sociales* 1993: 550 u. 552.

6) Dies gilt selbst für die als verheerend gebrandmarkten Viertel. Während etwa in den „4000“ in La Courneuve bei Paris 37% der Jugendlichen arbeitslos sind und ein Teil explizit Beschäftigungsmaßnahmen zurückweist (Palomares et al. 2001: 60 und 95ff.), lag die Quote im kaum weniger berüchtigten Mantes-la-Jolie unter dem Durchschnitt (Vieillard-Baron 2001: 138).

7) Die Sicherheitsrunden der beiden untersuchten Problemviertel bei Montbéliard verzeichnen ein „gemäßigteres Verhalten“ als früher. Auch in der ZAC „La Noé“ sind die Jugendlichen gegenüber MitbewohnerInnen und Arbeitskräften „von draußen“ weniger aggressiv als noch vor einigen Jahren; die Quartiersmanagerin führt dies allerdings eher zurück auf das Wachstum der organisierten Kriminalität, deren Geschäfte durch unruhige und unkontrollierbare Jugendliche geschädigt werden.

8) Es reicht von Stufe 1.: einfacher Vandalismus und Bandendelinquenz und 2.: kurzfristige verbale oder gestische sowie 3.: physische Angriffe gegen Autoritätspersonen (bemerkenswert die Reihenfolge!) über 4.: Zusammenrottungen und Provokationen sowie 5.: physische Angriffe gegen Polizisten und 6.: verschärfte physische Angriffe und „Spiele“ mit Risiko von Todesfällen bis zu 7.: punktuellen und 8.: tagelangem Aufruhr (systematische Plünderung, Brandstiftungen). Die Stufen 3-6 wurden 1991 in 40 der 800 Berichtsquartiere, 1998 in 174 von 1.200 Berichtsquartieren notiert. Freilich werden pro Jahr 50-100 Quartiere aus dem System gelöscht, weil es keine Gewalttaten mehr gab (Vieillard-Baron 2001: 163).

9) *Contrats Emploi Solidarité*, die einen Großteil der ABM in Frankreich ausmachen; davon waren ein Drittel in Vereinen, ein weiteres Drittel in der sozio-kulturellen Animation, ein Viertel in der öffentlichen Verwaltung und ein Sechstel im Bereich Bau / Instandhaltung tätig. Ein Fünftel dieser Stellen war hochqualifiziert (ebda.).

10) In diesen wurden bislang zu zwei Dritteln neue Arbeitsplätze geschaffen – in Kleinbetrieben mit durchschnittlich 3,6 Beschäftigten (Lelévrier et al. 1999). Wie weit diese den BewohnerInnen zugute kommen, ist bislang nicht klar – neben High-Tech-Stätten finden sich viele prekäre Kleinunternehmen, welche vielleicht adäquate Arbeitsplätze, aber wenig langfristige Sicherheit bieten können.

---

## Literatur

- Annuaire Statistique de la France 1996. Ed. I.N.S.E.E. Paris: I.N.S.E.E.
- Annuaire Statistique de la France 2003. Ed. I.N.S.E.E. Paris: I.N.S.E.E.
- Astier, Isabelle, 1991: Chronique d'une commission locale d'insertion. In: Donzelot, J. (dir.): Face à l'exclusion. Paris: Éd. Esprit, S. 59-81
- Bauer, Denise / Dubéchet, Patrick / Legros, Michel, 1993: Adolescence en Difficulté, inserti-on quand-même... In: Crédoc – Consommation et modes de vie no. 77 (31 mai) , o. S.
- Becker, Andrea, 2000: Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat – familienbezogene Sozialpolitik und die Erwerbsintegration von Frauen in Deutschland und Frankreich. Berlin: Wiss. Verlag



- Bode, Ingo, 1999: Solidarität im Wohlfahrtsstaat – der französische Weg sozialer Sicherung und Gesundheitsversorgung. Frankfurt/M.: Campus
- Castel, Robert, 1995: Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz: UVK
- Dirn, Louis (Michel Forsé et al.), 1998: La société française en tendances 1975–1995. Paris: P.U.F.
- Données Sociales 1996: La Société française. Paris: I.N.S.E.E.
- Dubet, François, 1995: Les figures de la ville et la banlieue. In: Sociologie du travail, no. 2, S. 127–150
- Dubet, François / Lapeyronnie, Didier, 1994: Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft. Stuttgart: Klett-Cotta
- Fayman, Sonia, 1995: La politique de la ville... et les habitants? Jeunes et femmes, passerelles entre leur milieu et l'action politique. In: Les Annales de la Recherche Urbaine 68–69, S. 115–122
- Häußermann, Hartmut, 2000: Die Krise der „sozialen“ Stadt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11, S. 13–21
- Info-Loup pratique. Guide annuel municipal, édition 1998. Chanteloup-les-Vignes
- Jaillet, Marie-Christine / Peraldi, Michel, 1997: Un terrain d'aventure pour les classes moyennes. In: Collectif: Ces quartiers dont on parle. Paris: Ed. de l'haube
- Keim, Rolf / Neef, Rainer, 2001: Bericht über die Experteninterviews in Chanteloup, Valentigney und Audincourt. Göttingen (Ms.): Soziologisches Seminar
- Keim, Rolf / Neef, Rainer, 2003: „Handlungsfähig in Armut“ – über Erwerbskombinationen und Haushaltsstrategien in Problemvierteln. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 3–4, S. 217–229
- Lapeyronnie, Didier, 1998: Jugendkrawalle und Ethnizität. In: Heitmeyer, Wilhelm et al. (Hrsg.): Die Krise der Städte. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 297–316
- Lelévrier, Christine, 1999: Renaissance ou fin de la politique de la ville? In: Cahiers de l'I.A.U.R.I.F., no. 123, S. 9–34
- Dies. / Madry, Pascal / Philibert, Pascale, 1999: Le tableau de bord des Zones franches urbaines d'Île-de-France. In: ebd., S. 103–117
- Lompe, Klaus et al. (Hrsg.), 1987: Die Realität der neuen Armut. Analysen der Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit und Armut in einer Problemregion. Regensburg: Transfer
- Louchart, Philippe, 1999: Les 25-24-ans dans les quartiers ou ailleurs en Hlm: Des parcours proches. In: Cahiers de l'I.A.U.R.I.F., no. 123, S. 71–78
- Maguer, Annie (dir.) / Barou, Jacques / Rothberg, Ariella, 2001: Services publics et usagers dans les quartiers en difficulté. Paris: La documentation française
- Messu, Michel, 1989: Les assistés sociaux. Analyse identitaire d'un groupe social. In: Revue française de sociologie, 30 (1), S. 49–68

- Neef, Rainer, 1986: Raumentwicklung, Wirtschaftsbewegung und die Wirkungen der Krise in Frankreich. In: Friedrichs, Jürgen / Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (Hrsg.): Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Opladen: Westdeutscher Verlag
- Neumann, Wolfgang / Uterwedde, Henrik, 1993: Soziale und stadtstrukturelle Wirkungen der Wohnungs- und Städtebaupolitik in Frankreich am Beispiel der Großsiedlungen. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt
- Palomares, Elise / Rabhi, Hakim / Simon, Patrick, 2001: Spatial dimensions of urban social exclusion and integration - the case of Paris, France. Amsterdam: AME / Urbex No. 18
- Paugam, Serge, 1993: La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté. Paris: P.U.F. (zweite überarbeitete Auflage)
- Sander, Robert, 2002: Europäische und amerikanische Erfahrungen mit der sozialen Stadtteilentwicklung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Die Soziale Stadt. Berlin: Difu
- Vieillard-Baron, Hervé, 1989: De la marginalité spatiale à la ségrégation sociale: Chanteloup-Vignes, un îlot très sensible de la région parisienne. In: Espaces et sociétés, no. 52-53, S. 149-165
- Ders., 2001: Les Banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales. Paris: Hachette
- Ders. / Neef, Rainer / Keim, Rolf / Ruschet, Olivier / Raineau, Laurence / Lelévrier, Christine, 2001: Les quartiers sensibles en France et en Allemagne: approche comparative. Rapport final. Univ. Paris 8 / Fonds d'Action Sociale
- Villechaise-Dupont, Agnès, 2000: Amère banlieue. Les gens des grands ensembles. Paris: Grasset / Le Monde
- Ville de Valentigney, 2000a: Contrat de Ville 1994/1999
- Ville de Valentigney, 2000b: Contrat de Ville 2000/2006

---

### Der Autor

Dr. Rainer Neef, Jahrgang 1946, akad. Oberrat am Soziologischen Seminar der Universität Göttingen. Arbeitsbereiche: Stadtsoziologie - insbesondere städtische Lebensverhältnisse, Problemquartiere, Stadtentwicklung in Deutschland und Frankreich. Gesellschaftliche Transformation in Osteuropa - insbesondere soziale Lagen, Schattenwirtschaft.

Therese Neuer-Miebach

## **Aktivierung und Verbesserung der BürgerInnen-Mitwirkung und des Stadtteil-Lebens**

### **Partizipation als Ziel, Instrument oder Erfolgskondition der Sozialen Stadt?**

Partizipation von Bewohnerinnen und Bewohnern am Prozess der Planung und Durchführung von Stadteilerneuerung ist eines der Themen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“. Die zentrale Frage der empirisch angelegten mikrosoziologischen Recherche ist: Welchen Stellenwert hat Partizipation der Bewohnerinnen und Bewohner für die Planung, Durchführung und das Ergebnis der Sozialen Stadt? Sie steht im Kontext der Evaluation des Bund-Länder-Programms in Hessen im Auftrag der hessischen Landesregierung.<sup>1)</sup> Gegenstand der ersten Forschungsphase waren eine Bestandsaufnahme der Ziele und Instrumente, die Charakterisierung der Partizipation in ausgewählten Fallstandorten und eine Zwischenbilanz. In der zweiten Phase sollen die Wirkungen und Effekte der Partizipation auf die Bewohnerschaft analysiert und ihre Funktionalität für die kommunalen Handlungskonzepte und für die Programmentwicklung eingeschätzt werden.<sup>2)</sup>

### **1. Forschungsannahmen**

Die „Einbindung der Bürgerschaft“ ist eines der vier strategischen Prinzipien, die das Land Hessen in Konkretisierung des Programms „Soziale Stadt“ für die „nachhaltige Stadtteilentwicklung“ vorsieht. In Zielbausteinen, Struktur- und Organisationsvorschlägen spielen Aktivierung und Verbesserung der Chancengleichheit und der Bürgermitwirkung, tatsächliche Mitsprache und Beteiligung, gesellschaftliche Teilhabe, die Stabilisierung der sozialen Verhältnisse und der Aufbau eines eigenständigen Stadtteilens unter kontinuierlicher Beteiligung möglichst aller betroffenen Bevölkerungsgruppen eine große Rolle. Der Anspruch an die Partizipation ist hoch – sie ist Ziel, Instrument und zugleich Erfolgskondition für das Gelingen des integrierten Handlungskonzepts.<sup>3)</sup> Die programmatischen Formulierungen zur Beteiligung bleiben allgemein und offen; Vorge-

hensweisen und Kontrollmechanismen sind nicht vorgegeben, so dass es jeder Kommune überlassen bleibt, die Anforderungen an Partizipation zielspezifisch und zweckbezogen zu operationalisieren.

Dennoch sind Organisation, Struktur und Reichweite von Partizipation kein voluntaristischer Akt starker Kommunalpolitiker oder Verwaltungsmitarbeiter, sondern hängen von mehreren Faktoren ab. Hier sind die formalrechtlichen kommunalen Steuerungskompetenzen zu nennen, die politische Bereitschaft zur Machtverteilung zugunsten der Bewohner und die Bereitstellung finanzieller Mittel, vor allem von materieller und personeller Infrastruktur. Weitere Faktoren sind die Problemadäquanz der Maßnahmen und nicht zuletzt die Ressourcenausstattung der Bewohner, die es ermöglicht, sie für die Belange des Quartiers zu aktivieren.

Durchgängig besteht bei allen Kommunen die Auffassung, dass die Partizipation der Bewohnerschaft in einem funktionalen Verhältnis zum Erfolg des integrierten Handlungskonzepts steht und nicht schlichtweg ignoriert werden kann. Diese kann in Information oder Beratungen lediglich formal für die Legitimation von Planung instrumentalisiert werden oder als Zugewinn für sozialräumliche Gestaltung und Chance zur Verantwortungsverteilung wahrgenommen werden, je nachdem, welche Ziele mit Partizipation verbunden werden.

Es wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

### **I. Verbesserung der demokratischen Kultur durch mehr bürger(schaft)liche Mitwirkung an der politischen Gestaltung des demokratischen Gemeinwesens – mehr Mitbestimmung im Sinne des Bund-Länder-Programms**

Die Stadtentwicklung kann dabei auf politikwissenschaftliche Paradigmen der Bürgermitwirkung in der Zivilgesellschaft rekurrieren: die Aufforderung zur Wahrnehmung von bürgerschaftlichen Rechten und der Appell an bürgerschaftliches Engagement der Betroffenen. Zuweilen wird von der Erweiterung der Mitwirkung auf der Mikro-Ebene der Kommune eine quasi automatische Demokratiewirkung auf der Makro-Ebene erwartet. Mit dem Angebot zur Partizipation werden den Bewohnerinnen und Bewohnern zugleich Pflichten zugewiesen: die Mitverantwortung für das Gemeinwohl. In der gesellschaftswissenschaftlichen Debatte verstärkt sich die Skepsis gegenüber der Steuerungskompetenz öffentlicher Planung, dies gilt vor allem dann, wenn es sich um strukturelle Probleme (wie stadträumliche und regionale Verflechtung, Funktionszusammenhänge und Nutzungsinteressen) handelt, um Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und Wohnungs-

versorgung, die eben nicht nur kommunalpolitischen, sondern v.a. strukturellen, überregionalen und ökonomischen Abhängigkeiten ausgesetzt sind. Umso mehr kann die große Wirkung kleinteiliger, quartiersfixierter Maßnahmen angezweifelt werden, auch wenn es dabei vordergründig „nur“ um sog. Quartiersprobleme – die Kumulation von baulich-räumlichen Mängeln und sozialen Problemen – geht und um die Anhebung des Quartiers auf städtisches Durchschnittsniveau und/oder um die Verbesserung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens und der Wohnzufriedenheit der Bewohnerinnen und Bewohner.

Die Politikwissenschaften diskutieren Partizipation vorwiegend demokratietheoretisch unter dem Label individualisierten Marktverhaltens und der Wahrnehmung politischer Rechte gegenüber staatlichem Handeln in seiner repräsentativ-demokratischen Version. In der wissenschaftlichen Perzeption der europäischen Stadtgeschichte wird städtisches Leben mit individueller Freiheit, selbstbestimmter Wahrnehmung und Durchsetzung bürgerschaftlicher Rechte konnotiert. Gemeinschaftsaktivitäten beruhen dabei entweder auf frei gewählten privaten Kontexten oder auf zweckdienlichen Koalitionen zur Abwehr öffentlicher Maßnahmen, die die individuelle Autonomie zu begrenzen drohen (vgl. Häußermann 2000; sowie diverse Debattenbeiträge in der Zeitschrift „Die Alte Stadt“).

Demgegenüber erweisen sich Konzepte der Stadterneuerung, die auf unfreiwillig zustande gekommene Bewohnerkonstellationen zielen, also auf Bewohner, die überwiegend arm oder von Armut bedroht und auf ein Leben in defizitären Quartieren angewiesen sind, als *top-down*-Strategien.<sup>4)</sup> In solchen Konzepten sind in der Regel die Ziele, aber auch die meisten Projekte und die Modalitäten der zweckdienlichen Partizipation vorab festgelegt. Partizipation hat hier die Funktion, die Bewohner zu animieren, zur Umsetzung der Ziele des Programms beizutragen: eine spezielle Form von Partizipation für eine spezielle Klientel. Diese *top-down*-Vorgehensweise kann sich als Chance erweisen; sie könnte aber auch blockierend für Bewohnerengagement wirken. Sie setzt voraus, dass Verwaltung und Politik bereit sind, sich auf Partizipation einzulassen. Sie lässt zugleich aber wenig Raum für eine potentiell bedrohliche *bottom-up*-Partizipation, die Ansprüche über den gewünschten Rahmen hinaus erheben könnte.

## **II. Aktivierung der Bewohner für ihre eigenen und die Belange des Quartiers – mehr Autonomie zur Stärkung von Selbsthilfepotentialen**

Die Organisation der „Sozialschwachen“ ist ausdrückliches Ziel der Sozialen Stadt, wenn selbsttragende Strukturen zur Regulierung von nachbarschaftlichen Konflikten

und zur Verbesserung der sozialen Beziehungen propagiert werden. Es geht darum, personale und soziale Ressourcen freizusetzen, die eigenen Interessen und Bedürfnisse sozialraumverträglich selbst zu vertreten, um staatliche Intervention überflüssig zu machen: *empowerment* zur Stärkung von Selbsthilfe-Potentialen (vgl. Dahme / Wohlfahrt 2002; Walther 2003).

Die Lebensbedingungen und -chancen der Bewohnerinnen und Bewohner in Quartieren der Sozialen Stadt weichen in mehrfacher Hinsicht vom sog. „Normalfall“ ab. Diese Menschen verfügen in der Regel – in unterschiedlichem Maße – über geringe materielle und immaterielle Ressourcen und soziale Austauschmöglichkeiten (z.B. hinsichtlich der Wahl der Wohnung, Wohndauer, sozialen Beziehungen, städtischer Mobilität, Einfluss auf Stadtteilentwicklung). Es ist davon auszugehen, dass die Interessen der Bewohner unterschiedlich sind und die Einzelnen mit unterschiedlichen Chancen zur Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Interessen im Planungs- und Entscheidungsprozess ausgestattet sind.

Unterscheidungen und Abstufungen zwischen verschiedenen Gruppen gibt es z.B. nach Nationalität, Alter, Geschlecht und Familienkonstellation. Als Geringverdiener und abhängig von Transferleistungen haben sie ihren Wohnstandort selten frei gewählt. Vermutlich gehen Bewohner mit dieser Situation unterschiedlich um. Für die einen schlägt sich das in einer hohen Verweildauer im Quartier nieder; die anderen sind auf der Suche nach Alternativen für die „schlechte Adresse“ des Quartiers. Dieser Status wiederum wirkt sich auf die Bereitschaft aus, sich im und für das Quartier zu engagieren.

In unserem Falle konnte noch nicht untersucht werden, welche Variablen bei Bewohnern für Partizipationsbereitschaft ausschlaggebend sind. Vermutlich besteht diese am ehesten bei denjenigen, die sozial stabil sind oder nach einem solchen stabilen Status im Quartier suchen; aber kaum bei denjenigen, die fort wollen, und bei denen, die bereits resigniert haben.

Das Partizipationspotential der Bewohnerinnen und Bewohner ist abhängig von ihren individuellen sozialen Ressourcen (vgl. Ausführungen unter These 3. Vgl. auch: Bourdieu 1983, 1987; Staub-Bernasconi 1998).

Thema der Sozialen Stadt ist nicht die Tatsache, dass es diese Probleme der sozialen Ausstattung, des sozialen Austauschs und des Machtgefälles gibt. Armut wird vielmehr Gegenstand von Stadtentwicklungsplanung erst dann, wenn sie sozialräumlich kumuliert und sich als ein Zustand festsetzt, der offenbar nicht mehr allein durch Marktmechanismen reguliert wird.

Die Auswirkungen der Abkopplung von Bevölkerungsgruppen von gesellschaftlichen Wert- und Kriteriensystemen, wie sie sich im städtischen Raum darstellen, nicht jedoch deren Ursachen, sind das Thema der Sozialen Stadt. Das Programm setzt dort ein, wo die Armut umfassend, sichtbar und dauerhaft wird, die armen Bewohner sich in Subkulturen zurückziehen und nicht mehr in der Lage bzw. bereit sind, die vorherrschenden Kriterien gesellschaftlichen Wohlverhaltens zu erfüllen und etwaige Angebote zur Re-Integration in den Arbeitsmarkt wahrzunehmen.

Neben der Nutzungsgefährdung des Quartiers ist es das vom sog. Normalfall abweichende Verhalten nicht unerheblicher Teile der Bewohnerschaft, die unterschwellige Befürchtung eines „schlechten Beispiels“ für nachwachsende Generationen, das die Intervention auf den Plan ruft. Kinder etwa, die die Generationen ihrer Eltern und Großeltern als dauerhaft abhängig von Transferleistungen erleben, mit niedrigstem Lebensstandard, die, ohne gesellschaftlich gefragt zu sein, vor sich hin leben, haben schlechte Chancen, sich aus diesen Milieus zu befreien und gesellschaftlich honorierte Verhaltensweisen und Einstellungen zu entwickeln.<sup>5)</sup>

Zu diskutieren ist: Wie können und warum sollen gerade diese Menschen, die von entscheidenden gesellschaftlichen Zugangs- und Teilhabe-Bedingungen ausgeschlossen sind, in der Lage sein bzw. sich begeistern für quartiersfixierte Verschönerungs- und Kommunikations-Aktionen? Das ist die Frage nach der Befähigung und der Motivation, nach dem Sozialkapital bzw. den sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Ressourcen.<sup>6)</sup>

Es ist keineswegs ausgemacht, dass die Aktivierung von Sozialkapital – besonders bei Armutsbevölkerung – dazu führt, gesellschaftliche Ungleichheiten abzubauen und Machtkonstellationen zu verändern. Kleinteilige sozialräumlich begrenzte Aktivierungskonzepte können stabilisierend für Milieus und Gruppen innerhalb des Quartiers wirken; sie können aber auch kontraproduktiv für die gesellschaftliche Inklusion armer Bevölkerung sein. Im Kontext der Sozialen Stadt wird Partizipation als Strategie zur Entwicklung von Sozialkapital diskutiert (vgl. Haus 2002; Schnur O. 2003, auch Difu 2003).

### **III. Identifikation mit dem Stadtteil und Integration randständiger Milieus – im Interesse einer ordnungspolitischen Normierung des Stadtteillebens**

Mit Integration sind im Programm Soziale Stadt die Stärkung des eigenständigen Stadtteillebens und die Identifikation mit dem Quartier (durch Unterstützung bzw. Schaffung von Kommunikationsgelegenheiten und sozialen Netzen) umrissen.

Damit soll dem Randständigkeits-Setting im Armutsmilieu<sup>7)</sup> insoweit entgegengewirkt werden, als dieses mutmaßlich ein schlechtes Beispiel abgibt für die Abkoppelung von Bewohnern oder Bewohnergruppen von gesellschaftlichen Normen der Bildung, Ausbildung, Arbeit und des Wohlverhaltens.<sup>8)</sup> Der Blick richtet sich auf solche subkulturellen Milieus, deren Verhaltensweisen als bedrohlich angesehen werden. Ihre Befriedung bzw. Neutralisierung soll dazu beitragen, das Quartiersimage nach innen und außen zu verbessern.

Arme Bevölkerung wohnt häufig in schlecht ausgestatteten Quartieren: beengte Wohnverhältnisse in Niedrigstandard-Wohnungen, unzureichende Ausstattung mit Infrastruktur und Dienstleistungen, unzureichende Freizeit- und Kommunikationsräume, schlechte Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel und schlechtes Quartiersimage. Es ist die Frage, ob diese räumlichen Defizite als solche den Handlungsradius räumlich einengen, die Lebensführung und die soziale Orientierung erschweren und die Chancen verringern, soziale Ressourcen zu entwickeln bzw. zu mobilisieren.

In der Fachliteratur wird zunehmend auf Sozialisierungseffekte von Milieus abgehoben. Die Befunde hierzu sind umstritten (Farwick 2004; vgl. auch: Riege / Schubert 2002).

Es erscheint fraglich, ob es tatsächlich Effekte des Raumes und nicht eher Effekte im Raum sind, in einem Raum, in dem kumuliert soziale Benachteiligungen und deren Folgen sichtbar werden – so wie das Image eines Quartiers eng verbunden ist mit dem Image, das seine Bewohner haben. Auch hat die Stadtsoziologie gelernt, dass baulich-räumliche Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsausstattung, der Aufenthaltsqualität des Wohnumfeldes sowie die Aktivierung der Bewohnerschaft für raum- und nutzungsgestalterische Aktionen und kulturelle Events nicht per se soziale Integration – erst recht nicht im heterogenen und ethnisch differenzierten Quartier – fördern. Das schließt nicht aus, dass auch oder gerade von außen angeregte gemeinsame Aktionen dazu beitragen können, Fremdheit zu verringern und Toleranz zu erhöhen.

#### **IV. Beteiligung an der Erbringung sozialpolitischer Dienstleistungen – im Sinne der Verbesserung der Chancengleichheit und gesellschaftlichen Inklusion benachteiligter Bewohner**

Inklusion meint in diesem Kontext eine soziale Ausstattung der Art, dass die Betroffenen sich im gesellschaftlichen Kriteriensystem bewegen, sozialen Austausch und Machtteilhabe praktizieren können. Unter dem Stichwort „Umbau des Sozialstaates“



wird derzeit die Verknappung von Mitteln für kommunale Infrastruktur und soziale Dienstleistungen vorangebracht. Sie verlangt zunehmend kooperatives bzw. selbsttätiges Engagement von Bürgerinnen und Bürgern für die soziale Sicherung und die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und -chancen und zur Entlastung bzw. Kompensation der staatlichen Wohlfahrtsfunktion (vgl. Bogumil 2001; Mackert / Müller 2000; auch: Dahme / Wohlfahrt 2002; Heinze 2003; Walther, A. 2003). Die Aktivierung eigener Potentiale der Bewohner benachteiligter Quartiere ist ein Anliegen des Programms Soziale Stadt.

Nach den Erfahrungen mit früheren städtebaulichen Programmen ist bei der explizit als „sozial“ ausgewiesenen quartiersbezogenen Stadtentwicklungsstrategie des Bundesländer-Programms die Frage nach dem sozialpolitischen *impact* bereits auf der Konzeptebene und nicht erst bei den Wirkungen und Effekten zu stellen. Hier kann bezweifelt werden, ob es tatsächlich darum geht, Verarmungs- und Ausgrenzungsprozesse zu verlangsamen oder zu stoppen. Armut als Lebenslage, als mehrdimensionale, längerfristige Mangelsituation in finanzieller, sozialer, kultureller und politischer Hinsicht ist eine Beschränkung der Betroffenen in ihren Möglichkeiten zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und eine Gefährdung ihres Subjektstatus.<sup>9)</sup>

Nach Staub-Bernasconi ist dieser *circulus vitiosus* gekennzeichnet durch vier Problemdimensionen, die in wechselseitiger Abhängigkeit stehen: soziale Ausstattung, sozialer Austausch, gesellschaftliche Macht und gesellschaftliche Werte und Kriterien (dazu ausführlich Staub-Bernasconi 1998). Ausgrenzung (*exclusion*) ist in diesem Zusammenhang der Prozess abnehmender Teilhabe-Chancen und heißt nicht, außerhalb, sondern am Rande der Gesellschaft zu stehen, mit schlechten Zugangsbedingungen aufgrund einer Kumulation von Armutsmerkmalen.<sup>10)</sup>

Grad und Ausmaß der Ausgrenzung hängen davon ab, welche individuellen und sozialen Ressourcen die Armen besitzen und mobilisieren können, z.B. gegen den sozialräumlichen Abstieg ihres Wohnquartiers. Partizipation einzufordern vor dem Hintergrund des Rückzugs sozialstaatlicher Abfederung von Armutsrisiken, verlangt gerade von denen, die die geringsten Ressourcen haben, Eigeninitiative zu entwickeln bzw. zu aktivieren für soziale Leistungen, deren Problemgrundlage weder individuell noch lokal verursacht ist. Damit sind gesellschaftliche Vergeblichkeit und persönliche Demotivation vorprogrammiert.

## 2. Methodisches Vorgehen

Die hessische Evaluation fokussiert auf den Prozess der Implementation des Programms und soll im Sinne einer fachlich-operativen wissenschaftlichen Begleitung und Unterstützung der handelnden Akteure Hinweise für die Fortentwicklung des Programms geben (s. Anmerkung 3). Dem Charakter der Prozessevaluation entspricht es, quantitative und qualitative Methoden einzusetzen. Für den Überblick über alle hessischen Standorte wurden vorliegende Befragungen (Difu 1999 und 2001), kommunale Materialien und Dokumente ausgewertet und eine eigene halbstandardisierte Erhebung zur Partizipation in allen hessischen Standorten durchgeführt. Vier exemplarische Fallstudien zur Prüfung der Forschungsannahmen werden durchgeführt. Sie basieren auf Experteninterviews mit Programmakteuren aus Kommunalverwaltung, Politik und Quartiersmanagement, auf Feedbackgesprächen über Zwischenergebnisse, themenbezogenen Diskussionen mit Standortvertretern, Ortsbegehungen und Beobachtungen von Gremiensitzungen. Auswahlkriterien für die Fallstudienstandorte waren unterschiedliche Stadtgrößen und Gebietstypen sowie Interesse und Bereitschaft der Kommunen, an der Evaluation teilzunehmen. Der Zwischenstand der Untersuchung bedingt die Vorläufigkeit der derzeit möglichen Aussagen.<sup>11)</sup>

Mit dem Anspruch, mikrosoziologisch Programm-Wirkungen im Prozess der Implementation zu evaluieren, ist die Untersuchung den üblichen Schwierigkeiten qualitativer empirischer Sozialforschung ausgesetzt.<sup>12)</sup> Es geht darum, gültige und verlässliche Beurteilungskriterien zu finden für den tatsächlichen Stellenwert der Partizipation bei der Umsetzung des integrierten Handlungskonzeptes auf kommunaler Ebene. Mangels erprobter Erfolgskriterien muss versucht werden, die Angemessenheit von Partizipationsinstrumenten und -maßnahmen über ihre Gegenüberstellung zu den entsprechenden Programmzielen und den lokalen Gebietskonzepten und über die subjektiven Einschätzungen von Akteuren (hier der Verwaltung, Politik und Quartiersmanagement) annäherungsweise zu erfassen. Folgende Indikatoren wurden der empirischen Analyse der Fallbeispiele zugrunde gelegt:

### **Bewohneraktivierung**

- aktives, aufsuchendes Organisieren von Bewohnerinteressen
- Niedrigschwelligkeit von Partizipationsangeboten
- Bewohner(-gruppen)spezifische Orientierung
- Aktivierung von bisher passiven Bewohnern für Programmziele
- Mitwirkung von Bewohnern an Projekten und Aktionen

### **Einbeziehung in Planung und Entscheidung**

- Transparenz von Prozess- und Entscheidungsverläufen
- aktive Einbindung von Verwaltungsmitarbeitern in die Partizipationsmaßnahmen
- Vor-Ort-Präsenz der Planungsakteure
- Einbindung von Bewohnern in kommunalpolitische Planungs- und Entscheidungsgremien
- Bereitstellung kommunaler Infrastruktur für Partizipation

### **Veränderung des Stadtlebens**

- Bereitstellung und Klarheit neuer Handlungs-, Verfügungsspielräume für die Bewohner
- Veränderung der stadtteilbezogenen Interaktion zwischen Bewohnern
- Veränderung von Wohnzufriedenheit

## **3. Zwischenbilanz**

### **Standortprofile und Partizipationscharakteristik**

Die Darstellung der Fallstandort-Profile (Tabelle 1) konzentriert sich auf die Mikroebene der ausgewählten Quartiere.<sup>13)</sup> Die Handlungskonzepte basieren auf kommunalpolitisch als relevant ausgewiesenen sozialräumlichen Problem-Zuschreibungen und bedienen unterschiedliche Zielvarianten des Bund-Länder-Programms: Neuordnung und Aufwertung (I), Prävention (II) und Modernisierung (III).

Für die Gebietsauswahl haben die jeweiligen Kommunen keine expliziten Untersuchungen durchgeführt, sondern auf Datenbestände kommunaler Statistik oder Sozialatlasergebnisse zurück gegriffen. In den Antragsbegründungen finden sich sozialräumliche Durchschnittswerte und Hochrechnungen (z.B. Arbeitslosenquote, Einkommensarmut, Migrantenanteil, soziale Auffälligkeiten, Kriminalität) - keine quartiersspezifischen Angaben, aus denen sich Ziel- und Prozess-Indikatoren für die Evaluation ableiten ließen.

Tabelle 1: Gebiets-Profile Fallstudien-Standorte

Nr.	Gebietstyp	sozialräumliche Probleme	Handlungskonzept	Organisation
I	Mittelstadt im ländlichen Raum Innenstadt-Rand Konversionsge- lände  98 ha 2.200 EW	Sicherheit Jugendgerichtshil- fefälle Migrantenanteil 23%, davon 20% Aussiedler Fremdenfeindlich- keit soziale Auffällig- keiten	Neuordnung Konversion  Beginn 1999  Datenbasis: Sozial- atlas 1998/99	Lenkungsgruppe: Amt für Soziales und Jugend Projektleitung: Kommune  QM / Stadtteilbüro GWA: Freier Träger freiberufl. Pla- nungsbeauftragter
II	Kleinstadt im Bal- lungsraum  10 ha 4.200 EW	viele Alte (20%), viele Junge Geringverdiener Arbeitslosigkeit Ausländeranteil 29% Alleinerziehende unterschiedliche Interesse	<b>Prävention</b>  Sozialpolitische Sta- bilisierung  Beginn 1999	Lenkungsgruppe: Kämmerei/Pla- nungsdezernat Projektleitung: Kommune QM / Stadtteilbüro Planer (Stadt) + GWA (Freier Trä- ger) – Team
III	kleine Großstadt im Ballungsraum 42 ha 3.800 EW	hohe Arbeitslosig- keit: 20% hoher Ausländer- anteil: 40% Aussiedler: 1,6 % Geringverdiener Durchwanderungs- mobilität	<b>Modernisierung</b>  Gebietsentwick- lung  Beginn 1999	Lenkungsgruppe: Wohnungsamt  Projektleitung: Kommune QM / Stadtteilbüro  GWA – Freier Trä- ger  Architekten freibe- ruflich

Das Programm Soziale Stadt ist willkommene zusätzliche Chance zur Konversion ehe- maliger Bundeswehrliegenschaften (I), zur sozialpolitischen Stabilisierung (II) bzw. zur Modernisierung und Gebietsentwicklung (III). In zwei Fällen wurden nachträglich akti- vierende Befragungen von Bewohnern durchgeführt, einmal als Ausgangspunkt für Gruppenaktivierung (II); im anderen Fall (I) wurden die Ergebnisse unter Verschluss ge- halten, weil sie offenbar politisch zu brisant waren.

In allen Fallstandorten (Tabelle 2) wird – der Anforderungslogik des Bund-Länder- Programms folgend – der Partizipation hoher programmatischer Stellenwert zugewie- sen. Bei allen wurden in unterschiedlicher Art komplexe Organisationsstrukturen für Beteiligung installiert und vielfältige Maßnahmen zur Aktivierung der Bewohner im In- teresse der Stadtteilentwicklung ergriffen. Partizipation ist in allen drei Fällen *top- down* organisiert (nur in einem Teilgebiet hat es eine *bottom-up*-Bewohnerinitiative

gegeben) und schlägt sich nieder in Einzelprojekten und Aktionen zur Verbesserung des sozialen Klimas und des (Zusammen-)Lebens im Quartier und zur Anhebung der baulich-räumlichen Wohn- und Lebensbedingungen. Demgegenüber sind die strukturellen Fragen der Bildung und Beschäftigung nicht Gegenstand der Partizipation, obwohl ein Großteil der Bewohner damit gering ausgestattet ist; allerdings sind auch die baulich-räumlichen Bedingungen und derzeitigen Nutzungsstrukturen in den jeweiligen Gebieten wenig anregend dafür.

**Tabelle 2: Partizipation**

Nr.	Struktur		Typus	Stand der Zielerreichung	Evaluation
	Beteiligung	Aktivierung			
I	Stadtbezirkskonferenz	Zukunftswerkstatt	<b>Formalisierte Planungs-beteiligung</b>	Rahmenplan 2002 Leitbilder Entwicklungsziele	Zukunftsszenario: Stärkung der Selbsthilfekräfte und der lokalen Identität
	Bewohnerbeirat: Kommission nach HGO B 72	aktivierende Befragung Einzelaktionen Feste			
		Interkulturelle Veranstaltungen			Interkultureller Integrationsbedarf: hohe ethnische Durchmischung
		Nachbarschaftszentrum			
II	Runder Tisch Ortsbeirat	Impulswerkstatt Mediation aktivierende Befragung	<b>GWA-orientierte Aktivierung</b>	Aktivierung der Bewohner Mediation Mieter-TV Frauengruppe Nachbarschaftstreff im Bau	Zukunftsszenario: Wohnumfeldgestaltung Verbesserung der Nachbarschaftskontakte Vernetzung mit Stadtteil Akzeptanz durch Beteiligung an baulichen Maßnahmen

Nr.	Struktur		Typus	Stand der Zielerreichung	Evaluation
	Beteiligung	Aktivierung			
III	Projektgruppe Bewohnerrat Stadtteilkonferenz (Soz.-AG) Ortsbeirat	Modernisierungsbefragung Gesprächsforen Kulturaktivitäten Stadtteilspaziergänge Gestaltungsaktionen: Spielflächen Platzgestaltung und -nutzung Bürgertreff	Projektbezogene Mitgestaltung	Soziale Stabilisierung bauliche Erneuerung 1.Abschnitt	Berichte / Erfolgskontrolle: Stärken-Schwächenanalyse Evaluations-systematik geplant

Mit den unterschiedlichen Handlungskonzept-Profilen korrespondieren spezifische Partizipations-Settings: das der Neuordnung und Aufwertung formalisierter Planungsbeteiligung (I), das der Prävention gemeinwesenorientierter Aktivierung (II), das der Modernisierung projektbezogener Mitgestaltung (III). Offenbar war dies nicht strategisch vorausgeplant, hat aber Plausibilität für die Funktionalität der Partizipation.

Organisation und Struktur sind maßgeblich für Art und Grad der Information, Mitwirkung bzw. Mitgestaltung, die den Bewohnern zugebilligt werden: Im Fall der Akzeptanz des Neuordnungskonzeptes durch die Bewohner (I) erscheint es ausreichend, dieses zur Sache der Bewohner zu machen über die Aufforderung, in den dafür vorgesehenen Gremien mitzuarbeiten; das wäre unter „Integration“ zu fassen (Forschungsannahme 3).

Wenn der (weiteren) Abwärtsentwicklung eines sozialräumlich benachteiligten Gebietes vorgebeugt werden soll (II), bieten sich offene Aktivierung zur Mitsprache am beratenden Runden Tisch sowie anwaltliche Vertretung von Bewohnerinteressen in kommunalpolitisch wohlgesonnenen Entscheidungsgremien (nicht gegen das Votum der Bewohnerschaft) an - das kann unter „Integration und Autonomie“ subsumiert werden (Forschungsannahmen 2 und 3). Im Fall der Modernisierung baulich-räumlicher Strukturen (III) liegt die aktive Beteiligung der Bewohner an den sie unmittelbar betreffenden Projekten nahe. Dies wäre im Sinne begrenzter, überschaubarer Mitwirkung an der Erbringung von Planungsleistungen - „Inklusion“ im Sinne von Forschungsannahme 4.

In allen drei Fallstandorten im Prozess der Implementation wird das Bemühen um die geeigneten und angemessenen Formen der Partizipation deutlich: geeignet für die Projektziele und angemessen für die sichtbar werdenden Bedürfnisse der Bewohner als Quartiersnutzer.

#### **4. Erfolg – eine Frage der Perspektiven**

##### **Aktivierung: Masse = Klasse ?**

Die Vielzahl von Einzelaktionen und Gruppenaktivitäten, die durch Gemeinwesenarbeit angestoßen bzw. unterstützt wurden, verweist darauf, dass die Anzahl der aktiven Bewohner deutlich gestiegen ist. Nach Ansicht von Quartiersmanagern in den Fällen II und III hat sich infolgedessen die Stimmung im Quartier verbessert. Einer von ihnen konstatiert bereits nach einem Jahr einen „sozialen Gewinn“, der an mehreren Wirkungen festgemacht wird: dass über 60% der Bewohner sich an der Einsetzung eines Bewohnerrates beteiligt hätten, dass die professionellen Experten sich allmählich auf die Lebenswelt der Bewohner einließen, dass die sozialen Einrichtungen sich in einer AG Stadtteilerneuerung vernetzt hätten, der Ortsbeirat mit allen politischen Parteien den Erneuerungsprozess unterstütze und dass schließlich ein vielfältiges kulturelles Engagement insbesondere von Frauen, auch ausländischen Frauen, zu verzeichnen sei. All dies bleibt – solange nicht anhand überprüfbarer Erfolgskriterien gemessen – eine subjektive Einschätzung. Nur wenige Akteure schätzen die Partizipation so hoch ein (das bestätigen die Ergebnisse der Erhebungen in allen Standorten). Die meisten klagen vielmehr über die Passivität der Mehrheit. Die Verantwortung für diesen Zustand delegieren sie somit: Einige formulieren – ganz generell – die kommunale Absicht, weitere, schwer zugängliche Bewohnergruppen zu aktivieren. Sie stehen damit im fortschrittlichen politischen Mainstream; solange jedoch keine Konzepte angegeben werden, haben derartige Absichtserklärungen rein deklamatorischen Charakter. Allerdings sind sie auch Ausdruck einer realistisch-pragmatischen Einschätzung des geringen Partizipationsspielraums des Bund-Länder-Programms.

##### **Einbeziehung in Planungsstrukturen: Bewegung = Qualität ?**

In allen Fällen wird die Partizipation *top-down* gesteuert. Dies geschieht mit unterschiedlichen Mitteln und unterschiedlicher Reichweite, aber – aus Verwaltungssicht – mit ähnlich großem Erfolg, weil das, was gewollt bzw. zugebilligt wurde, ggf. auch ohne Partizipation realisiert werden kann, und Bewegung in die Gebiete gekommen sei. Das bisherige Gelingen im Umgang mit Bewohnerinteressen wird darin gesehen, dass es keine nennenswerten Schwierigkeiten gegeben habe. Das mag an einer partizipations-

freundlichen Einstellung der planenden Verwaltung liegen, kann aber auch auf geschicktes Konfliktmanagement zurückzuführen sein. Allerdings wären die meisten Projekte auch ohne Partizipation durchführbar.

Die Passgenauigkeit von Partizipation ist aus der Perspektive der planenden Verwaltung umso treffender, als die Projekte konkret und überschaubar und die Bewohner von ihnen betroffen sind, wenn es z.B. um die Modernisierung ihrer eigenen Wohnung, um Spielflächen für ihre Kinder oder um Müllentsorgung geht. Offen für Partizipation sind aber nur solche Projekte, die keine politischen Kreise oder nachdrücklichere Nutzungsinteressen stören. Aus Sicht von Kommunalpolitik und Verwaltung hat die Integrationswirkung von Aktivierung nicht nur hohen Stellenwert für die Implementation des integrierten Handlungskonzeptes. Sie hat sich offenbar auch so bewährt, wie sie betrieben wird. Eine Änderung der Partizipationsstrategie für die Zukunft beabsichtigt keine der befragten Kommunen. Sie nutzen das Bund-Länder-Programm pragmatisch-realistisch, auch im Hinblick auf Partizipation. Ihre Forderungen richten sich nicht auf *bridging*-Konzepte, z.B. Ansprechpartner in der Quartiersbevölkerung aufzubauen, sondern auf Handwerkszeug; konkrete Instrumente, die eine möglichst breite Planungsakzeptanz durch die Bewohnerschaft sicherstellen.

Nach den bisherigen Erkenntnissen scheinen die deutliche Trennung von Aktivierung und Beteiligung und die hochkomplexe Formalisierung der Beteiligung in Gremien keine Garantie zu sein für den Eingang von Bewohnerinteressen in kommunalpolitische Entscheidungsstrukturen (I). Dies funktioniert offenbar besser, wenngleich vom *good will* einzelner Akteure abhängig, über informelle Kanäle (II) und über Filterung durch den Dienstweg (III). Bei stark institutioneller Beteiligung wie im Fall I wird zwar auf hohem fachlichem Niveau über Bebauungs- und Rahmenpläne verhandelt und ein beachtliches Maß an Sachkompetenz von einigen Bewohnern erreicht. Aber dort entstehen auch die meisten Reibungsverluste: Informationsdefizite und Legitimationskonflikte zwischen Beratungs- und Entscheidungsebenen führen dazu, dass die Bewohnervertreter ständig in Habachtstellung stehen, auf dem aktuellen Sachstand zu bleiben und die Einhaltung ihrer formalen Rechte einfordern zu müssen – nicht zuletzt, weil sie gegenüber der Bewohnerschaft rechenschaftspflichtig sind.

### **Stadtteileben: Veränderung = Erfolg ?**

Trotz aller Kritik an einer *top-down*-Planung ergaben erste Gespräche mit Bewohnervertretern, dass baulich-räumliche Maßnahmen wie Freiraumgestaltung, Spielflächeneinrichtung und Wohnungsmodernisierung als Zeichen der Wertschätzung von vielen Bewohnern gewürdigt werden. Bei einigen mobilisieren sie neues Engagement für



das Quartier, relativieren Fremdheit durch kommunikative Angebote wie Feste und Kulturveranstaltungen und fördern tolerantes Nebeneinander. Ansätze für selbsttragende Strukturen werden sichtbar: In den Fällen I und II sind ein Nachbarschaftstreff bzw. -zentrum im Bau. Diese Einrichtungen der Infrastruktur und der Kommunikation sind geeignet, die quartiersinternen Lebensbedingungen zu verbessern oder zumindest zu organisieren. Sie sollen in Selbstverwaltung betrieben werden. Das wäre bereits eine wichtige Funktion, auch wenn sie unter dem Etikett „Management von Marginalität“ zu subsumieren wäre und nicht per se eine *bridging*-Funktion hat. Die Bewährungsprobe steht aus.

In die Qualitätsanhebung von Wohnraum, die Aufwertung der öffentlichen Freiflächen, die Bereitstellung von Freizeitinfrastruktur und Verkehrsberuhigung werden beachtliche Mittel in den meisten Standorten investiert. Sie verbessern die soziale Ausstattung der Bewohner und ihre Wohnzufriedenheit. Demgegenüber kommen zentrale Bereiche des Programms – Beschäftigung und Bildung – an vielen Standorten zu kurz und damit die Voraussetzungen, die gemeinhin als zentrale soziale Ressourcen für das selbstständige Managen des eigenen Lebens angesehen werden. Mithin werden diejenigen enttäuscht, die auf eine nachhaltige Wirkung der Partizipation auf die Quartiersentwicklung gesetzt haben. Unzufrieden sind aber auch diejenigen, die sich im Sinne klassischer Randgruppenstrategie von der Verbesserung der baulich-räumlichen Bedingungen einen automatischen Schub für die Anhebung des Partizipationsniveaus der Bewohnerschaft im Interesse ihres Wohnquartiers erhofft hatten. Dort, wo das Ziel der Verbesserung des Stadtlebens verfolgt wird (II), ist das Fass der Aktivierung bodenlos und das erreichte Niveau nie hoch genug. Auch gibt es Bewohnerstimmen, die diese Art mittelfristig angelegter Beteiligung an der Quartiersentwicklung als zu anspruchsvoll ansehen.

Am zufriedensten mit der Partizipation der Bewohnerschaft sind diejenigen Akteure, die ihre Erwartungen bei überschaubaren Projekten begrenzen und dafür die ihnen zur Verfügung stehenden investiven und sozialpolitischen Mittel nutzen.

### **Gelungende Begrenzung**

Zufrieden mit der Partizipation sind lediglich die Verwaltungsvertreter im III. Fall. Das überrascht insofern nicht, als dort die Ansprüche an Partizipation klar formuliert und eng auf blockbezogene Projekte und die von ihnen betroffenen Bewohner begrenzt sind.

Dieser Fall wird unter Anlegung der formulierten Indikatoren aus der Verwaltungsperspektive als der gelungenste eingestuft: Die Bewohner werden, ähnlich wie in den an-

deren untersuchten Fällen, mit Vorgaben für die Blockmodernisierung konfrontiert. Vorab wurde ihnen deutlich gemacht, dass ihre Partizipation auf Gestaltungs- und Umsetzungsfragen der Wohnungs- und Wohnumfeldmodernisierung begrenzt ist. Eigenen Gestaltungs-, Bleibe- und Umzugswünschen wird genügend Raum gegeben. Für allgemeine Quartiersbelange wenig zugängliche Bewohner werden aktiv, da und soweit es um ihre unmittelbaren Wohnbedingungen geht. Aktiv-aufsuchend sind die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter und der Quartiersmanager permanent vor Ort erreichbar und können Hemmschwellen überwinden. Sie sorgen für Information über und Transparenz von Planungsschritten und Entscheidungsverläufen, greifen in Bewohnerversammlungen und Einzelberatungen die Bewohnerinteressen auf und bringen sie in das Gesamtkonzept ein. Das ist in diesem Fall besonders effektiv, weil das federführende Amt das einschlägig befassende Wohnungsamt ist. Über die offenbar zufriedenstellende Berücksichtigung von Bewohnerinteressen konnte tätige Mithilfe an der Gestaltung von Gemeinschafts- und Freiflächen mobilisiert werden. Die kleinteilige Gliederung in fünf Erneuerungsabschnitte grenzt den Betroffenheitsradius eines jeden Haushaltes räumlich und zeitlich ein. Daher ist eine eigene Beteiligungsstruktur verzichtbar, auch, weil unter den im Ortsbeirat vertretenen Parteien Einigkeit über das Konzept besteht. Bedarf an weitergehenden, dauerhaften Beteiligungsstrukturen kommt nicht auf. Die Wohnzufriedenheit hat sich nach der Aussage von Planungsakteuren erhöht – eine Validierung durch Bewohnersichtweisen steht ebenso aus wie die Bewertung, ob, und ggf. wie sich die Interaktion zwischen den Quartiersbewohnern verändert hat. In diesem Fall haben die Bewohner im Unterschied zu Fall I und II eine realistische Basis und Motivation für eigenes Engagement. Die gegenseitigen Erwartungen sind gut einschätzbar, Frustrationen dürften gering sein – auch dies bedarf einer Abgleichung mit Bewohnereinschätzungen.

Auf den Prüfstand wird dieses Modell der Bewohner-Partizipation erst dann geraten, wenn im fünften Erneuerungsabschnitt nachhaltige Investoreninteressen von außen ins Spiel kommen.

## 5. Partizipation als Ungleichheits-Management

Es zeugt von nüchtern-pragmatischer Einschätzung der Programmrhetorik durch die Planungsakteure, dass sich keine ausdrücklichen partizipationsspezifischen Zielsetzungen oder eine ausgewiesene Operationalisierung der Programmanforderungen nach Demokratisierung und besseren Chancen für Bewohner von Problemgebieten finden lassen. Die instrumentellen Funktionen von Partizipation – Autonomie und Integration – erscheinen als gebietsbezogene Stärkung von Selbsthilfepotentialen bzw. Verbesserung

des Stadtteillebens im – unausgesprochenen – Interesse der Implementation des jeweiligen integrierten Handlungskonzeptes.

Immerhin haben alle Fallstandorte eine Evaluation geplant, allerdings ohne bisher Kriterien für die Erfolgsmessung entwickelt zu haben.

### **Mehr politische Mitbestimmung durch Partizipation?**

Für Partizipation offen erweisen sich solche Maßnahmen, deren Ausgestaltung nicht in Konkurrenz zu anderen Nutzungen, Interessen und v.a. zu kommunalpolitischen Entscheidungsstrukturen treten. Durchgängig sind Information und Beratung die erreichten Stufen der Partizipation. Es zeigt sich wenig Experimentierfreude mit den neuen Möglichkeiten demokratischer Teilhabe auf kommunaler Ebene. Störungen von außen werden in bewährter Weise eingebunden oder durch Verwaltungshandeln gefiltert. Oder Projekte werden von vornherein so zugeschnitten, dass Widerständigkeit nicht aufkommen kann, etwa durch kleinteilige Insellösungen. Demokratiepolitische Signalwirkung im Sinne lokaler Demokratie geht vom Projekt Soziale Stadt jedoch nicht aus.

Immerhin haben sich in einigen Standorten der Sozialen Stadt Ansätze einer stärkeren politischen Mitwirkung auf lokaler Ebene herauskristallisiert. Voraussetzungen dazu sind politischer Wille, eine transparente kommunalpolitische Zielsetzung, Kooperationsbereitschaft in der Planungsverwaltung und bei anderen Akteuren, Experimentierfreudigkeit und Offenheit für neue Methoden, Aushandlung von überschaubaren Handlungsspielräumen bei Planung und Gestaltung für die Bewohner und die Bereitstellung organisatorischer Voraussetzungen, technischer Infrastruktur, personeller und (bescheidener) finanzieller Unterstützung.

### **Mehr Handlungskompetenz, mehr Selbstständigkeit für die Bewohner?**

Das Spektrum an Beteiligungsangeboten, vor allem an Aktivierungsmaßnahmen ist beachtlich. Es weckt aber zuweilen den Eindruck, dass Partizipation zum Selbstzweck geworden ist, ohne dass Ziel, Zweck, Aufwand und Wirkungen bedacht würden – ähnlich dem guten Glauben an *bottom-up*-Initiativen, als seien sie per se eine Erfolgsgarantie für Partizipation.

Für diejenigen, die in einem Bewohner-Vertretungsgremium mitarbeiten, kann sich ein persönlicher und fachlicher Gewinn einstellen. Das ist jedoch nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Auf das gesamte Quartier bezogen, ist zu erwarten, dass die Beteili-

gungsstrukturen nach Umsetzung des Handlungskonzeptes aufgelöst werden. Weiterhin dürften die meisten offen angelegten niedrighschwelligen Aktivierungsmaßnahmen, die in wohlgemeinter gemeinwesenarbeiterischer Tradition ein gewisses Aktivitätsniveau in den Quartieren der Sozialen Stadt erreicht haben, den kommunalpolitischen Entscheidungsstrukturen nicht zu nahe treten. Sie dürften so eher die Marginalität verstärken, nach Beendigung des Programms wieder abflauen und keine nachhaltigen Effekte erzielen, wenn nicht gleichzeitig in andere zentrale Bereiche wie Bildung und Beschäftigung investiert wird.

### **Ein besseres Zusammenleben im Quartier?**

Begünstigt durch die finanziellen Rahmenbedingungen, die zusätzliche Mittel für stützendes Personal und Sachmittel einbringen, konnten für die Bewohner spürbare Zeichen baulich-räumlicher Erneuerungsbereitschaft der Kommunen gesetzt werden. Daraus leiten die Akteure ab, dass die Atmosphäre im Quartier besser werde: Die Bewohner sind weniger abweisend, weniger passiv und weniger unzufrieden. Das ist zumindest gut für das Wohlbefinden und für das Sicherheitsgefühl. Die Partizipationsmaßnahmen laufen allerdings noch nicht lange genug, um etwa eine nachhaltige Erhöhung der Selbsthilfepotentiale, der Identifikation mit dem Quartier oder eine qualitative Verbesserung des Zusammenlebens beurteilen zu können. Bestimmte Bewohnergruppen wie Jugendliche und Migranten haben bisher wenig Platz in den Partizipationskonzepten. Ihre Aktivierung wird auf der Agenda als permanente Mahnung mitgeführt. Es kann auch gefragt werden, ob Gemeinsamkeit grundsätzlich das Nonplusultra ist, oder ob ein friedliches Nebeneinander in Toleranz nicht auch als angemessene urbane Lebensform ausreicht, wenn alle Bewohner im Quartier hinreichende Nutzungs- und Lebensmöglichkeiten haben. Auch wenn sie keine grundlegende Verbesserung der Lebensbedingungen und -chancen eröffnet, so kann quartiersfixierte Investition in Kommunikation, Konfliktmanagement, Erhöhung der Wohn- und Aufenthaltsqualität und der Sicherheit dazu beitragen, dass sich die psychosoziale Lage der Bewohner nicht verschlechtert. Wenn im Ergebnis Partizipation als *top-down*-Strategie im Rahmen der Sozialen Stadt als unzureichend ausgemacht wird und nur wenige Bewohner für Gemeinsamkeit gewonnen werden können, disqualifiziert sie das nicht grundsätzlich. Es ist vielmehr ein Anstoß, ihre tatsächlichen Spielräume auszuloten.

Das Programm Soziale Stadt hat „harte“ inhaltliche Ziele, nämlich die städtebauliche Entwicklung. Die Verbesserung des sozialen Klimas im Quartier durch Partizipation möglichst vieler Bewohner ist offenbar eine günstige Voraussetzung, um soziale Ressourcen im Interesse der Aufwertung des Quartiersimages zu animieren. In dieser Funktion scheint Partizipation durchaus erfolversprechend, auch beim Versuch, den engen

Zirkel ganz bestimmter Bewohnergruppen insoweit zu durchbrechen, dass diese in ihrer Fremdheit und Andersartigkeit als nicht mehr so bedrohlich angesehen werden – allerdings unter hohem personellem und zeitlichem Aufwand.

### **Haben Bewohner benachteiligter Quartiere somit bessere gesellschaftliche Chancen?**

In den meisten Kommunen fungiert das Quartiersmanagement als die Hauptinvestition in Sozialkapital: personell und logistisch gut ausgestattet, aber befristet und ohne Kompetenzen und Mittel, um eine Ressourcenaktivierung über Partizipation im Sinne von *bridging*-Kapital anzustoßen, das die sozio-ökonomischen und kulturellen Austauschbedingungen verbessern könnte.<sup>14)</sup> Mit Beteiligung an Wohnumfeldmaßnahmen, am Runden Tisch oder einjährigen Beschäftigungsmaßnahmen kann kaum der Grad an sozialer Ausstattung erreicht werden, der für den Einzelnen notwendig wäre, um die Selbstverwiesenheit auf das randständige Milieu aufzuheben und Zugang zu Ausbildungsplätzen und Jobs zu bekommen. Dafür ist das begrenzte Bund-Länder-Programm nicht ausgestattet. Es wäre illusionär oder unredlich, dies zu suggerieren.

Die gebietsspezifische Implementation der Sozialen Stadt, so scheint es, ist eine Laborsituation für die gesamtgesellschaftliche Umschichtung der Erbringung sozialer Leistungen durch die kleinen Netze des Sozialraums.

Strategisch-instrumentell hätte Partizipation dabei die Funktion, die Bewohnerinnen und Bewohner für die Planungsrationalität zu gewinnen und mitverantwortlich zu machen – nicht nur für das Gelingen des Projektes Soziale Stadt, sondern der sozialen Sicherung insgesamt.

Wenn es bei diesen Aussichten der Partizipation gelingt, auf niedrigem Niveau den Prozess der Sozialen Stadt reibungsloser zu gestalten, eine Verschärfung der Marginalisierung zu verhindern, die soziale Zufriedenheit der Bewohnerschaft zu verbessern und die Eskalation von Konflikten einzudämmen bzw. auf das jeweilige Quartier zu begrenzen, dann kann ein solches Management der Ungleichheit vermutlich von Bewohnern und Kommunalpolitikern als Erfolg des Programms gewertet werden.

## 6. Aussichten

Die Fortsetzung der Begleitforschung zur Partizipation will herausarbeiten, wie weit Aktivierung und Beteiligung der Bewohner nachhaltig zur Stabilisierung der Lebensbedingungen und des Zusammenlebens in benachteiligten Quartieren beitragen kann – in einer Weise, die Pilotcharakter für Stadtentwicklungsprozesse haben und Hinweise geben könnte für die Selbstevaluation von Kommunen und die Weiterentwicklung des Bund-Länder-Programms. Die empirische Untersuchung in der II. Forschungsphase wird sich auf Bewohnerperspektiven konzentrieren, um von der Vorläufigkeit derzeitiger Ergebnisse zu valide untermauerten Aussagen zu kommen.

- 
- 1) Der Begriff Partizipation wird synonym verwendet mit dem Begriff Bürgermitwirkung und als Oberbegriff für alle Maßnahmen der Aktivierung und der Beteiligung. (Vgl. DIFU Juni 2003: S. 196-98) Der Auftrag ist über die Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS) im Jahr 2001 an vier Hessische Hochschulen ergangen mit den thematischen Schwerpunkten: Bildung und Schule, Arbeit und Beschäftigung, Politische Netzwerke, Beteiligung der Bewohner.
  - 2) Die I. Phase des Projektes Partizipation hat sich auf die Verwaltungsperspektive konzentriert (bis Ende 2003); in der II. Phase (ab Herbst 2004) wird die Bewohnerperspektive im Mittelpunkt stehen. Es handelt sich zum jetzigen Zeitpunkt also nur um vorläufige Ergebnisse und Einschätzungen (vgl. Neuer-Miebach et al. 2002, 2003).
  - 3) Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2000. Darin: ARGEBAU – Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt, 1.3.2000; Leitlinien zur Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS), September 2000. Darüber hinaus ist Partizipation in Hessen Förderkondition. Die Kommunen haben in ihren Förderanträgen Maßnahmen der Bewohnerbeteiligung auszuweisen und in den Verwendungsnachweisen darüber zu berichten. Da keine Partizipationsstandards und Kontrollmechanismen vorgegeben sind, wäre eine Evaluation schwierig.
  - 4) Dies wird bestätigt durch Untersuchungen auf europäischer Ebene. Vgl. Burgers et al. 2003.
  - 5) Dazu bereits 1987 Wilson und die sich an seine Chicago-Studie anschließende Debatte.
  - 6) Auf die breite Debatte dazu kann hier nur verwiesen werden. Vgl. z.B. Coleman, 1988; Putnam 1993 und 2001; Bourdieu 1983; 1987; Vester et al. 2001.
  - 7) Ökonomische, kulturelle, soziale und politische Ausgrenzung. Vgl. dazu Kronauer, *Leviathan* 1/1997, 39–41.
  - 8) Vergesellschaftete Werte bzw. Kriterien; vgl. Staub-Bernasconi 1998.
  - 9) Die breite sozialwissenschaftliche Debatte über die (neue) Armut im Kontext von stadt-räumlicher Entwicklung kann hier nicht dargelegt werden. Vgl. z.B.: Kronauer 1997 ; Walther 2002; Riege / Schubert 2002; Dahme / Wohlfahrt 2003.

10) Ob es sich dabei eher um eine Verlangsamung oder Stagnation von Wohlfahrt handelt oder um langfristige Ausschließung von Einzelnen oder Gruppen, kann an dieser Stelle nicht vertieft werden.

11) Eine Relativierung der Aussagen ergibt sich daraus, dass bisher nur die I. Phase abgeschlossen ist, in deren Mittelpunkt die Sichtweise der Verwaltung stand. Unabdingbar für die Evaluation in der II. Phase ist die differenzierte Sicht von unterschiedlichen Bewohnergruppen. Auch, ob die Fallstudien exemplarisch oder typisch sind, wird sich erst dann herausstellen.

12) In fast allen Standorten der Sozialen Stadt besteht ein Mangel an gebietsbezogenen baulich-räumlichen und sozialstrukturellen Daten, deren Veränderung im Zeitverlauf oder im Vergleich mit anderen Gebieten beobachtet werden könnte. Es fehlen Standards und Indikatoren zur Beurteilung von Aktivierungs- und Beteiligungsprozessen. Die Sozialwissenschaften tun sich nach wie vor schwer, qualitative Entwicklungen von Einstellungen, Verhaltensweisen und Ressourcenaktivierung zu messen. Last but not least sieht die Anlage von Evaluationsforschung in der Regel – so auch hier – nicht die erforderlichen Zeit- und Geldmittel für eine mittelfristige Wirkungsanalyse vor, erwartet aber kurzfristige Effekte.

13) Wegen der zeitversetzten Einbeziehung des vierten Falles werden nur drei in der Auswertung berücksichtigt. Ob die vier Fälle das gesamte Spektrum der Partizipationskonstellationen in Hessen abdecken, bleibt in der II. Forschungsphase zu untersuchen.

14) Darüber können auch nicht die erfreulichen Kooperationen mit Schule und die erheblichen Anstrengungen um Ausbildungs-, Beschäftigungs- und Arbeitsbeschaffungs-Maßnahmen hinweg täuschen.

---

## Literatur

- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung kommunaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos
- Bourdieu, Pierre, 1983: Ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Ders. 1987: Sozialer Sinn. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Burgers, Jack et al. (Hrsg.), 2003: Anleitung für ein erfolgreiches Stadtentwicklungsprogramm. Beispiele aus neun europäischen Ländern. Opladen: Leske + Budrich
- Coleman, James S., 1988: Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology, Vol 94, S. 95-120
- Dahme, Heinz-Jürgen / Wohlfahrt, Norbert, 2002: Aktivierender Staat. neue praxis 1, S. 10-32
- Difu (Hrsg.), 2002: Die Soziale Stadt. Eine erste Zwischenbilanz des Bund-Länderprogramms Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die Soziale Stadt. Berlin: Eigenverlag

- Difu (Hrsg.), 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven. Berlin: Eigenverlag
- Farwick, Andreas, 2004: Segregierte Armut. Zum Einfluss städtischer Wohnquartiere auf die Dauer von Armutslagen. In: Häußermann, Hartmut et al.(Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt: Suhrkamp, S.286-314
- GdW - Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen, 1998: Überforderte Nachbarschaften. Schriftenreihe 48. Köln: Eigenverlag
- Haus, Michael, (Hrsg.), 2001: Sozialpolitik, soziales Kapital und Bürgergesellschaft. Opladen: Leske + Budrich
- Heinze, Rolf G., 2003: Der schwere Abschied von „Vater Staat“. neue praxis 2, S. 147-161
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2000: HEGISS, Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt. Wiesbaden
- Kronauer, Martin, 1997: „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“. Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung. Leviathan 1,S. 28-49
- Mackert, Jürgen / Müller, Hans-Peter (Hrsg.), 2000: Citizenship - Soziologie der Staatsbürgerschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Neuer-Miebach, Therese / Schneider, Johann / Pfeiffer, Alexander, 2002: Evaluation. Aktivierung der BewohnerInnen / Verbesserung der BürgerInnenmitwirkung und des Stadtteillebens, Grundlagenermittlung. Teilbericht über den Untersuchungszeitraum Oktober 2001-März 2002. Frankfurt/M., unveröff. Manuskript
- Dies., 2003: Evaluation Aktivierung der BewohnerInnen / Verbesserung der BürgerInnenmitwirkung und des Stadtteillebens. Bericht über den Untersuchungszeitraum April 2002-Juni 2003. Frankfurt/M., unveröff. Manuskript
- Putnam, Robert D., 1993: Making democracy work. Princetown
- Riege, Marlo / Schubert, Herbert (Hrsg.), 2002: Sozialraumanalyse. Opladen: Leske + Budrich
- Schnur, Olaf, 2003: Lokales Sozialkapital für die „Soziale Stadt“. Opladen: Leske + Budrich
- Staub-Bernasconi, Sylvia, 1998: Soziale Probleme - Soziale Berufe - Soziale Praxis, Freiburg: Lambertus
- Vester, Michael et al., 2001: Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Walther, Andreas, 2003: Aktivierung: Varianten zwischen Erpressung und Empowerment. neue praxis 3/4, S. 288-305
- Walther, Uwe-Jens. (Hrsg.), 2002: Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Opladen: Leske + Budrich
- Wilson, William Julius, 1987: The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass and Public Policy. Chicago / London: The University of Chicago Press



---

**Die Autorin**

Prof. Dr. rer. pol. Therese Neuer-Miebach, Dipl.-Soziologin, Marburg / Frankfurt; Professorin am Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit der Fachhochschule Frankfurt; Mitglied des nationalen Ethikrates. Arbeitsschwerpunkte: Sozialräumliche Entwicklung; Soziale Stadt und Politique de la Ville; Partizipation; Soziale Arbeit und Stadt(teil-)planung; Begleitforschung zur Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, Teilprojekt Partizipation seit 2001; ethische und gesellschaftspolitische Aspekte der Biomedizin.

Hans-Norbert Mayer

## **Offene Fragen bei der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“**

### Aus den Ergebnissen der Hamburger Evaluation

Die Evaluation des „Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms“, die ich im Laufe des Jahres 2003 durchgeführt habe, ist als eine erste Zwischenbilanz nach der Verabschiedung des Programms im Jahre 1998 zu verstehen. Die Untersuchung bezog sich empirisch auf diejenigen acht Stadterneuerungsgebiete, die unter dem Vorzeichen des neuen Programms seit 1999 aufgenommen worden waren und in denen deshalb die Quartiersentwicklungsprozesse bereits etwa die Hälfte des Regelförderzeitraums (sieben Jahre) durchlaufen haben. Anhand der Erfahrungen in diesen acht Programmgebieten sollte die Umsetzung bzw. Umsetzbarkeit der Ziele und Ansprüche des Stadtteilentwicklungsprogramms erfasst und bewertet sowie Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden.

Inhaltlich wurden u.a. folgende Themen behandelt: die Definition der Quartiere, die Qualität der Quartiersentwicklungskonzepte, die thematischen Schwerpunkte der geförderten Projekte, die Kooperation mit den Verwaltungsbehörden und die Sicherstellung der Maßnahmenfinanzierung neben der Sonderförderung, Rolle und Bedeutung der großen Wohnungsunternehmen im Prozess, Formen und Erfolg der Beteiligung und Aktivierung von Quartiersbewohnern, bereits erkennbare Effekte in den Programmgebieten, die Befristung des Förderzeitraums, Rolle und Funktion der Quartiersmanager, Aufgaben der programmsteuernden und programmdurchführenden Behörden.

Es handelte sich nicht um eine prozessbegleitende Untersuchung, sondern um eine Evaluation, die mit Hilfe von Sekundärinformationen auf den Zeitraum der letzten drei bis vier Jahre zurückblickte. Neben der Auswertung fallbezogener Unterlagen aus den Quartieren und der Verwaltung bestand die wesentliche Erhebungsmethode in qualitativen Experteninterviews mit Akteuren der Quartiersentwicklung. Es fanden Gespräche mit insgesamt 35 Experten statt, darunter die Quartiersmanager vor Ort, die mit der Programmdurchführung Beauftragten in den Bezirken, einzelne aktive Bürger aus den

Quartieren, Vertreter von einigen der in den Quartieren tätigen Wohnungsunternehmen sowie fachpolitisch mit Quartiersentwicklungsprojekten befasste Mitarbeiter verschiedener Verwaltungsressorts.

Die Evaluation hatte aufgrund dieser Methode einen rein qualitativen Charakter. Sie stützte sich in erster Linie auf die Erfahrungen der Akteure, und die Bewertungsmaßstäbe wurden nicht zuletzt auch aus deren Argumenten und Positionen entwickelt. Was erfasst wurde, ist gewissermaßen eine Momentaufnahme des Diskussionsstandes über die Praxis des Programms in Hamburg aus der Sicht eines außenstehenden Betrachters. Als Diskurs ist auch die Verarbeitung der Resultate der Evaluation angelegt. Der Bericht wird von den Auftraggebern nicht in die Schublade gesteckt, sondern soll breit kommuniziert werden. Es haben inzwischen schon mehrere Veranstaltungen stattgefunden, auf denen die Ergebnisse rückgekoppelt wurden.

Da sich die Ergebnisse der Evaluation in ihrer Breite hier nicht zusammenfassend darstellen lassen, möchte ich mich für diesen Beitrag darauf beschränken, drei Themen herauszugreifen, die sich im Laufe der Bearbeitung der Evaluation und in den Diskussionen danach als besonders wichtige Anliegen der Akteure in den Quartiersentwicklungsplanungen herausgestellt haben:

- die Frage der Abgrenzung der Programmgebiete,
- die Frage der Finanzierung der nicht-investiven Kosten sowie
- die Frage der Verstetigung des Entwicklungsprozesses nach Ausscheiden der Quartiere aus der Programmförderung.

Es sind offene Fragen, für die ein Handlungsbedarf besteht, um bessere Lösungen in der Programmumsetzung zu finden. Und es handelt sich wohl um keine Hamburg-spezifischen Probleme, sondern sie werden auch in der bundesweiten Diskussion um die Weiterentwicklung der Soziale-Stadt-Programme eine Rolle spielen.

## **Die Frage der Abgrenzung der Programmgebiete**

Die acht Quartiere, auf die das Hamburgische Stadtteilentwicklungsprogramm bisher angewendet wurde, sind monostrukturierte Wohnsiedlungen, die überwiegend zwischen Ende der 50er bis Anfang der 70er Jahre entstanden sind. Bei der Abgrenzung als Stadtteilentwicklungsgebiete hatte die programmsteuernde Behörde in Hamburg damals auf einen eher kleineren Zuschnitt der Quartiere und eine präzise, grundstücksge-

naue Grenzziehung Wert gelegt. Die Gebietsgrenzen verlaufen überwiegend entlang der auch städtebaulich identifizierbaren Standorte der Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus. Hinter dieser Handhabung stecken zwei begründete Absichten: Erstens soll sich das Programm auf die Zielgebiete der Aufgabenstellung konzentrieren. Deshalb werden nur diejenigen räumlichen Einheiten aufgenommen, in denen die sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen und die sozialräumlichen Problemindikatoren auch tatsächlich am stärksten vertreten sind. Zweitens dient eine genaue und eng gezogene Grenze der Abwicklung der Sonderförderung. Damit ist klar vorgegeben, wo die Mittel eingesetzt werden können und wo nicht.

Die Praxis der Gebietsabgrenzungen war allerdings bei den meisten der acht untersuchten Quartiere umstritten. Für einige der Quartiere wird von den befragten Experten angeführt, dass sie letztlich zu kleinräumig ausgefallen seien, um auf dieser Ebene eine angemessene Problembearbeitung betreiben zu können. Dort sei es schwierig, die Beteiligungsprozesse ausreichend zu unterfüttern, auf diesen räumlichen Ausschnitt bezogene Netzwerke zu etablieren oder anspruchsvolle Projekte zu starten, die sich erst ab einem bestimmten Einzugsbereich lohnen. Ein weiterer Einwand lautet, dass die Gebietsausweisungen sich nicht nur auf den Bestand der großen Wohnungsunternehmen beschränken dürften, weil dadurch das Programm auf diese ökonomische Funktion reduziert werde. Andere Kritikpunkte beziehen sich auf einzelne konkrete Grenzziehungen, die als willkürlich empfunden werden. Dadurch würden in einigen Fällen zusammenhängende Sozialräume durchschnitten, in anderen Fällen wichtige Stadtteileinrichtungen ausgeschlossen.

Hinsichtlich der Vergabe der Sonderförderungsmittel wurde mit den Gebietsgrenzen durchaus problemadäquat umgegangen: Projekte, die außerhalb lagen, waren als begründete Ausnahmen prinzipiell immer möglich, wenn sich ein Bezug zur Quartiersentwicklung objektiv oder subjektiv, etwa durch eine Stellungnahme des Stadtteilbeirates, herstellen ließ. Möglich war beispielsweise auch eine Einbeziehung aktiver Bürger aus der Umgebung in die Beteiligungsprozesse, wenn die Quartiersentwickler das so praktizieren wollten. Doch mit solchen informellen Regelungen können nicht alle Probleme, die durch eine zu enge Gebietsabgrenzung aufgeworfen werden, beseitigt werden. Eine neue Auseinandersetzung mit den Kriterien für die Definition der Quartiere erscheint in Hinblick auf die zukünftige Aufnahme neuer Programmgebiete sinnvoll.

### **Aspekte der Quartiersdefinition**

Wo sozialräumlich der Kern der sozialen Problemlagen in einem Stadtteil verortet ist, lässt sich mit Hilfe bestimmter Sozial-Indizes und ergänzender qualitativer Erhebungen

während der vorbereitenden Untersuchungen zur Gebietsauswahl feststellen. Dass dies in der Regel mit der Ballung von Sozialwohnungsbeständen und entsprechenden Siedlungsstrukturen aus den 60er und 70er Jahren zusammenfällt, ist zu erwarten. Die Definition des Quartiers, das dann ins Programm aufgenommen werden soll, kann sich jedoch nicht allein auf dieses Kerngebiet beschränken, weil dadurch drei strategisch wichtige Aspekte außer Acht gelassen würden, nämlich Vernetzung, Nachbarschaft und *place making*:

### **Vernetzung**

Bei engen Gebietsabgrenzungen, die sich vor allem auf monostrukturierte Wohngebiete konzentrieren, liegen oft wichtige Flächen, Infrastrukturen und Institutionen außerhalb. Gewerbegebiete, bestimmte Betriebe, Schulen, soziale und kulturelle Einrichtungen, Kirchen etc. können aber für die Quartiersentwicklung von großer Bedeutung sein. Das Problem daran ist gar nicht, dass Projekte dort nicht gefördert werden könnten, sondern dass die relevanten Akteure nicht von Anfang an in die Diskussionen um ein Handlungskonzept einbezogen sind.

Lokale Einrichtungen, Organisationen und Initiativen haben ferner ihre eigenen Vorstellungen von Sozialräumen, in denen sie tätig werden und in denen sie sich miteinander vernetzen. Ähnliches gilt für die fachpolitischen Handlungsräume von Behörden, soweit diese ihre Arbeit nach sozialräumlichen Ansätzen organisieren. In beiden Fällen beziehen sich deren Projekte und Netzwerke meist auf größere räumliche Einheiten als auf einzelne Wohnsiedlungen. Da es sich bei diesen Institutionen um wichtige Kooperationspartner handelt, die auch eigene Ressourcen in die Quartiersentwicklung einbringen können, sollte auch deren Orientierung im Stadtraum bei der Gebietsdefinition berücksichtigt werden.

### **Nachbarschaft**

Nicht zu den Programmgebieten gehören in der Regel die direkt angrenzende Einfamilienhausbebauung und andere Wohngebiete eher mittelständischer Bevölkerungsgruppen. Damit fehlt diese benachbarte Bewohnerschaft sowohl als Prozessbeteiligte als auch als Zielgruppe für die Quartiersentwicklung. Mittelständische Bürger aus der Umgebung der Großsiedlungen sind ein noch nicht überall genutztes Potential der Mitwirkung. Das gilt insbesondere für ihre Teilnahme an Beteiligungsgremien und anderen Strukturen der Selbstorganisation. Sie können viele Fähigkeiten und Ressourcen einbringen, die für Projekte mit ehrenamtlichen Angeboten wichtig sind. In den Quartieren, in denen die Quartiersentwickler bewusst versucht haben, auch Bewohner von außer-

halb der Gebietsgrenzen mit einzubeziehen, waren Bereitschaft und Interesse vorhanden.

Der krasse städtebauliche Kontrast und die soziale Abgrenzung zwischen den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus und den Einfamilienhausgebieten in den Stadtteilen an den Rändern der Städte war ein Fehler der Planung und ist selbst Teil des Problems, mit dem sich das Programm beschäftigt. Bei der Bearbeitung der Folgeprobleme darf deshalb dieser Fehler nicht reproduziert werden. Im Gegenteil: Ziel der Quartiersentwicklung müsste mehr Verbindung und Begegnung sein und nicht die Betonung des Unterschieds. Im Grunde sind auch die Einfamilienhaus-Besitzer eine Zielgruppe der sozialorientierten Stadtteilentwicklung: weil sie ihre Einstellung zu den Großsiedlungen und ihren Bewohnern wandeln sollen, und weil sie eine bessere Lebensqualität in diesen Siedlungen und ein reges Stadtteileben als auch in ihrem Interesse sehen sollen. Diese unmittelbaren Nachbarn können viel zur Integration der benachteiligten Bereiche in den ganzen Stadtteil beitragen.

### **Place-making**

Wenn ein sozial benachteiligtes Gebiet bereits ein ausgeprägtes Negativ-Image in der Nachbarschaft bzw. der Stadtöffentlichkeit besitzt, wird das durch die Aufnahme nur des Kerngebiets in das soziale Förderprogramm unter Umständen noch verstärkt. Umgekehrt gilt aber: Ein Programmgebiet, bei dem die von sozialen Problemen am stärksten betroffenen Bereiche eingebettet sind in einen größeren Umkreis der Nachbarschaft, erlaubt es, einen positiv besetzten Quartiersbegriff einzuführen. Darin besteht ein wesentlicher Vorteil für die dort wohnende Bevölkerung.

Quartiersentwicklung bedeutet immer auch Neu- und Umdefinition eines Standortes im Sinne von *place-making*. Die Definition eines Gebiets als Gegenstand für einen Quartiersentwicklungsprozess ist nicht nur die Benennung einer städtebaulichen Einheit als Fördergebiet, sie ist vielmehr ein bewusstes planerisches Konstrukt. Der Begriff *place-making* (Healey 2001), wie er in der englischen Planungsdiskussion verwendet wird, heißt: Aus unterschiedlichen milieuspezifischen Raumnutzungen und Wahrnehmungen soll ein neuer Ort entstehen, der als Kooperationsraum interpretiert wird; es ist zugleich ein Dekonstruktions-Prozess, weil damit vorhandene Raumvorstellungen und Bedeutungszuweisungen in Frage gestellt werden.

Obwohl kreative Erfindung, ist die Neudefinition des zu entwickelnden Quartiers deshalb aber doch nicht beliebig. Sie muss an Orientierungen der Bevölkerung im Stadtraum anknüpfen, um vermittelbar zu sein. Die gewünschte Identifizierung der Bewohner

mit ihrem Quartier setzt voraus, dass es als eigener Handlungsraum wahr- und angenommen werden kann. Ebenso müssen sich die Netzwerke der professionellen Akteure und die Beteiligungsstrukturen auf einen Raum beziehen, der auch langfristig als Organisationsraum Sinn macht.

### **Konsequenzen**

Die Suche nach dem räumlichen Kern der sozialen Problemlagen im Stadtteil dient der Auswahl neuer Gebiete. Die Abgrenzung der ausgewählten Programmgebiete ist eine davon getrennte, zweite Entscheidung, die auch strategische Gesichtspunkte für die geplante Quartiersentwicklung berücksichtigt. Die Definition des Quartiers sollte grundsätzlich über das Kerngebiet hinausgehen. Der Raum, in dem der Quartiersentwicklungsprozess stattfinden soll, ist mehr als nur eine Fläche, auf der Investitionen verstärkt werden sollen. Die Frage der Definition des Quartiers ist eine konzeptionelle Frage, die mit den Zielsetzungen des Stadtteilentwicklungsprogramms zusammenhängt.

Wenn das Ziel des Programms ist, die Quartiersidentität der Bewohner zu stärken, Netzwerke zu bilden, Selbstorganisations- und Beteiligungsstrukturen aufzubauen, die auch Bestand haben sollen – dann stellt sich die Aufgabe, einen Raum zu definieren, der von den lokalen Akteuren als einheitliches Quartier wahrgenommen wird und der auch nach dem Ausscheiden aus dem Programm noch Bedeutung hat als Bezugspunkt für gemeinsame Aktivitäten.

Wenn das Ziel des Programms ist, die sozialräumliche Polarisierung in der Stadt zu mildern und das negative Image von sogenannten „sozialen Brennpunkten“ abzubauen – dann können die Gebiete auch räumlich nicht als sozialpolitisches Sonderproblem bearbeitet werden, sondern müssen in die Nachbarschaft, in den Stadtteil integriert werden. Die Quartiere sind großzügig zu arrondieren, um die Grenzen gerade durchlässiger zu machen.

Grundsätzlich gilt: Negativ-Merkmale als Begründungen für die Abgrenzung eines Programmgebiets sind kontraproduktiv. Anstatt Problemgebiete zu definieren, kommt es darauf an, von vornherein gezielt Potentialräume zu bilden. Die Ausgangsfrage lautet: Welche Flächen, Ressourcen, Institutionen, Unternehmen, Organisationen und Bürger können in die Quartiersentwicklung eingebunden werden?

Es gibt keine eindeutigen Kriterien für eine „gute“ Gebietsabgrenzung. Die unterschiedlichen Blickwinkel der Bewohner sowie der Akteure aus Verwaltungsressorts und lokalen Einrichtungen sollten dabei einbezogen werden, aber es wird immer eine Einzel-

fallentscheidung zu treffen sein, die ortsbezogen abzuwägen ist. Dafür alternative Vorschläge zu unterbreiten, muss Bestandteil des Auftrags für die vorbereitenden Untersuchungen werden.

In Hamburg sind in Hinblick auf die Aufnahme von weiteren Programmgebieten inzwischen neue Überlegungen angestellt worden, die über die hier skizzierte Diskussion engerer oder weiterer Quartiersabgrenzungen hinaus gehen. Auf der einen Seite denkt man darüber nach, viel größere räumliche Einheiten als einzelne Siedlungen ins Programm aufzunehmen, ganze Stadtteile, in denen mehrere mehr oder weniger stark benachteiligte Wohngebiete liegen und innerhalb derer dann flexibel Förderschwerpunkte gesetzt werden können. Auf der anderen Seite wird auch ein Bedarf an Interventionen an kleineren, verstreut im Stadtgebiet liegenden Wohnstandorten gesehen, die nur einige Problembereiche sozialer Benachteiligung aufweisen und in denen vielleicht nicht das ganze Repertoire des Programms zur Anwendung kommen muss. In beiden Fällen wird, in unterschiedlicher Richtung, von den bisherigen als Programmgebiete üblichen Quartierseinheiten abgegangen. Damit werden neue Fragen über die zukünftigen Einsatzmöglichkeiten des Programms und seines Instrumentariums aufgeworfen.

## **Die Frage der Finanzierung nicht-investiver Kosten**

Die Grundidee des Programms ist eine Konzentration von Aktivitäten und Mitteln der Verwaltungsbehörden auf ausgewählte Stadtgebiete jeweils für einen bestimmten Zeitraum. Die räumliche und zeitliche Bündelung von Programmen, Ressourcen und Know-how aus den verschiedensten Fachpolitiken verspricht Synergie-Effekte für die Entwicklung dieser sozial benachteiligten Quartiere. Hinsichtlich der Finanzierung sollen in Hamburg Fachbehörden und bezirkliche Fachämter bei der Verwendung ihrer Mittel eine Prioritätensetzung zugunsten der Programmgebiete vornehmen. Art und Umfang des Sonderförderungs-Topfes des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms sind nicht darauf ausgelegt, die besonderen Bedarfe, die sich aus den Projekten der Quartiersentwicklung ergeben, abzudecken. Dies soll in erster Linie über die Haushalte der fachlich zuständigen Ressorts geschehen.

Das betrifft zum einen investive Maßnahmen, bei denen Mittel der Sonderförderung und fachbehördliche Mittel komplementär eingesetzt werden können. Die Möglichkeit, bis zu 50% der Investitionen über die Sonderförderung zu finanzieren, soll auch einen Anreiz für die verschiedenen Ressorts darstellen, sich bevorzugt in diesen Quartieren zu engagieren. Das betrifft zum anderen Maßnahmen, die überwiegend nicht-investiven



Charakter haben oder als Folgekosten Personal- und Betriebsmittel benötigen. Um die Realisierung solcher Projekte der Quartiersentwicklungen abzusichern, stützt sich das Programm ganz auf den Einsatz von Mitteln aus Fachbehörden und Fachämtern, weil die Sonderförderung darauf nicht ausgerichtet ist.

### **Probleme der Mittelbündelung**

Durch diese Konstruktion hängt die Umsetzung des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms in starkem Maße auch davon ab, inwieweit sich Fachbehörden und Fachämter auf die Ziele des Programms einlassen und geplante Maßnahmen in den Quartieren aktiv unterstützen. Diese Bündelung öffentlicher Mittel funktioniert allerdings aus verschiedenen Gründen nicht mehr so wie ursprünglich vorgesehen. Zwei Grundprobleme seien hier angesprochen.

### **Investiver Charakter der Sonderförderung**

Die Tatsache, dass die Sonderförderung nur für investive Ausgaben der Projekte der Quartiersentwicklung zur Verfügung steht, ist grundsätzlich nicht unproblematisch, weil das Stadtteilentwicklungsprogramm gerade für eine andere konzeptionelle Ausrichtung als eine nur baulich verstandene Sanierung steht. Die Entwicklung von sozial benachteiligten Stadtgebieten bedeutet nach diesem Ansatz nicht nur materielle Erneuerung und bessere infrastrukturelle Ausstattung der Standorte. Mindestens genauso wichtig für die soziale Stabilisierung dieser Quartiere sind die weichen Strukturen, d.h. die Förderung der endogenen Potentiale, die Aktivierung von Bewohnern oder die Veränderung von Mentalitäten und Wahrnehmungen – dazu werden auch nicht-investive Mittel benötigt.

Es gibt Quartiere, in denen vielfältige Möglichkeiten bzw. zahlreiche Nachholbedarfe für bauliche Maßnahmen und größere Investitionen in Infrastruktureinrichtungen bestehen; dabei ist die Sonderförderung eine große Hilfe. In anderen Quartieren sind hingegen die wichtigsten Erneuerungsmaßnahmen bereits im Rahmen der Vorläuferprogramme durchgeführt worden, oder es kommen innerhalb der Gebietsabgrenzung nur wenige Flächen und Objekte für bauliche Investitionen in Frage; in diesen Fällen liegt zwangsläufig der Schwerpunkt der Quartiersentwicklung auf nicht-investiven Angeboten für das soziale Leben.

Es gibt Handlungsfelder und Projekttypen, die nicht viel mehr als investive Mittel benötigen, weil die Maßnahmen nach dem Bau abgeschlossen sind und ohne personelle Begleitung funktionieren. Daneben gibt es aber auch Investitionen, die notwendigerweise laufende Kosten nach sich ziehen, weil sie nur ihren Zweck erfüllen, wenn sie ausrei-

chend mit Betreuern und Betriebsmitteln bespielt werden. In einigen Fällen sind bauliche Maßnahmen im Grunde nur Anlässe und Vehikel, um soziale Prozesse der Selbstorganisation und der Aneignung in Gang zu setzen. Und schließlich spielen für die Quartiersentwicklung auch Projekte eine wichtige Rolle, die fast ganz ohne investive Mittel auskommen, aber vor allem Honorarmittel erfordern, um soziale und kommunikative Aufgabenstellungen zu bearbeiten.

Die Regelung, dass die konsumtiven und langfristigen Kosten ausschließlich aus den verschiedenen Fachhaushalten zu finanzieren sind, lässt sich zwar mit dem für jedes Gebiet befristeten Charakter der Sonderförderung begründen, macht allerdings diese für das Programm konstituierende weiche Komponente der Quartiersentwicklung gänzlich abhängig von den Möglichkeiten und Prioritäten der Behörden auf Landes- und Bezirksebene. Es ist deshalb in jedem Fall nicht immer leicht, für Projektideen aus den Quartieren Kofinanzierungen oder gar Personal- und Betriebsmittel zu erhalten. In den letzten Jahren ist jedoch noch ein weiterer Faktor hinzugekommen, der die rein investive Ausrichtung der Sonderförderung besonders problematisch gemacht hat: die Einsparungen in allen Verwaltungshaushalten.

### **Sparmaßnahmen**

Die Bereitschaft von Fachbehörden oder bezirklichen Fachämtern, Projekte der Quartiersentwicklungen zu finanzieren, geht zurück. In Zeiten der Kürzungen ist es im Interesse der Ressorts, ihre begrenzten Mittel zusammenzuhalten und sich auf ihre Kernaufgaben zurückzuziehen. Unproblematisch sind nur noch seit langem geplante Investitionen, mit denen festgestellte Bedarfe abgedeckt werden. Für das Programm bedeuten die Sparmaßnahmen in anderen Haushalten zweierlei. Erstens wird eine Schwerpunktsetzung zugunsten der Programmgebiete immer schwerer. Anstelle der Mittelbündelung zur Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen für die besonderen Bedarfe der belasteten Quartiere werden mit der Sonderförderung im ungünstigsten Fall sogar Haushaltslücken bei sowieso geplanten Vorhaben gefüllt. Die zweite Konsequenz ist, dass die Motivation sinkt, sich mit Qualitäten bei den Projekten auseinander zu setzen. Wenn auch im Rahmen der Quartiersentwicklungen nur noch Pflichtaufgaben umgesetzt werden, fehlt der Raum für auf spezifische Belange zugeschnittene Konzepte oder für ungewöhnliche, innovative Ideen.

Projekte, die neben den Investitionskosten auch Folgekosten für ein dauerhaftes Betreiben verursachen würden, werden beinahe unmöglich. War es vor einigen Jahren noch eher möglich, Mittel für Personal aus den Fachressorts zu bekommen, scheuen die Behörden heute, da sie ihre Pflichtaufgaben mit einer dünnen Personaldecke erfüllen

müssen, verständlicherweise davor zurück, sich auf eine neue langfristige Finanzierung einzulassen. Das wirkt selbst auf die baulichen Investitionen zurück. Machbar sind nur noch Sanierungs- oder Umbaumaßnahmen bei vorhandenen Einrichtungen, für die die Personal- und Betriebskosten bereits geklärt sind. Der Bau neuer Einrichtungen findet aber nicht mehr statt, selbst wenn die investiven Mittel dafür aufzubringen wären; in solchen Fällen kann die Sonderförderung gar nicht genutzt werden. Vor ähnlichen Problemen stehen in Zeiten des Sparens Projekte im sozialen oder kommunikativen Bereich, die überwiegend nicht-investive Mittel benötigen. Obwohl es sich häufig um kleinere Maßnahmen mit im Vergleich zu Bauinvestitionen geringen Beträgen handelt, sind Stellen- oder Honorarmittel immer schwerer aufzubringen. Die Sonderförderung kann hier überhaupt nicht helfen.

Zusammengefasst beeinträchtigen die aktuellen Rahmenbedingungen der Verwaltungshaushalte das Programmkonzept, das eine Bündelung von Mitteln in Kombination mit einer investiven Sonderförderung vorsieht, erheblich, stellen es in einigen Bereichen sogar in Frage.

### **Konsequenzen**

So schwierig es heute auch ist, über eine Neuverteilung von öffentlichen Geldern zu reden, so muss doch über Alternativen für die Mittelvergabe in der sozialen Stadterneuerung nachgedacht werden. Leitend für solche Überlegungen über einen zukünftigen Finanzierungsmodus des Programms können drei Erkenntnisse sein. Erstens: Die Finanzierung des Programms außerhalb des Topfes der investiven Sonderförderung muss auf eine verbindlichere, kalkulierbarere Grundlage gestellt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die antizipierte Mittelbündelung in den nächsten Jahren nicht mehr in ausreichendem Umfang gewährleistet bleibt. Zweitens: Eine interdisziplinäre Aufgabe wie die Quartiersentwicklung braucht nicht mehr Geld als bisher, sondern mehr „freies Geld“, das flexibel und für innovative Projekte eingesetzt werden kann. Drittens: Man muss nach einer Lösung suchen, dem Bedarf an nicht-investiven Mitteln in Zukunft besser gerecht zu werden. Diese Frage betrifft den konzeptionellen Kern des Programms, nach dem der Stärkung der weichen Strukturen in den benachteiligten Quartieren mindestens genauso viel Bedeutung beizumessen ist wie der baulichen Erneuerung.

Eine Alternative wäre, neben der Sonderförderung in allen Fachbehörden spezielle Budgets zu bilden, die ganz für die Kofinanzierung von Projekten in den Programmgebieten reserviert werden. Das kann in Form eines für jedes Quartier vereinbarten Förderrahmens geschehen, der für unterschiedliche Maßnahmen aus dem fachpolitischen Spektrum ausgeschöpft werden kann. Oder die Fachbehörden würden gesonderte För-

derprogramme aufliegen, auf die sich dann die Akteure der verschiedenen Quartiersentwicklungsplanungen bewerben könnten. Eine solche Regelung hätte den Vorteil, dass sich die Schwerpunktsetzung auf die Programmgebiete nicht mehr in jedem Einzelfall in Konkurrenz zu anderen Aufgaben der Fachbehörden durchsetzen müsste. In dieser Variante bleiben die Mittel allerdings noch ressortgebunden und werden weiterhin additiv gebündelt.

Eine zweite Alternative bestünde dagegen in einem integrierten Programmbudget auf Landesebene. Eine solche Lösung könnte entweder so aussehen, dass der Etat der Sonderförderung bei der programmsteuernden Behörde aufgestockt wird und dafür in Zukunft alle Quartierentwicklungsmaßnahmen bis zu 100% nur noch aus diesem Topf gefördert werden. Oder es würde ein Entwicklungsfonds eingerichtet, in den alle Fachbehörden einen fachlich angemessenen Anteil aus ihren Haushaltstiteln einbringen und aus dem die Akteure auf Quartiersebene Mittel für ihre Projekte beantragen können. Die Bewilligung läge dann bei einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe. Diese Form der Ressourcenbündelung zeichnet sich dadurch aus, dass die Mittel unabhängig von Fachressortgrenzen vergeben werden könnten und nicht mehr auf bestimmte Arten von Maßnahmen festgelegt wären. Integrierte Budgets eröffnen grundsätzlich größere Spielräume für Mehrziel-Projekte, für die Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten und für innovative Ideen.

Das Problem mit den nicht-investiven Mitteln könnte durch die Einrichtung eines korrespondierenden Programms, eines zweiten Topfes angegangen werden, aus dem sich Personal- und Betriebskosten finanzieren lassen. Auf diese Weise würden die auf weiche Strukturen ausgerichteten Maßnahmen, die in der Regel wenig sichtbare Effekte vorweisen können, in ihrer Bedeutung für die Quartiersentwicklungen aufgewertet. Die Bedenken der Fachbehörden gegenüber solchen verpflichtenden Ausgaben könnten eventuell einerseits durch ihre Beteiligung an der Mittelvergabe, andererseits durch eine Beschränkung der Finanzierung auf die Laufzeit der einzelnen Quartiersentwicklungsplanungen ausgeräumt werden.

## **Die Frage der Verstetigung des Entwicklungsprozesses**

Sieben Jahre Quartiersentwicklung sind eine lange Zeit. Sie reichen aus, um wichtige Projekte umzusetzen und viele notwendigen Verbesserungen auf den Weg zu bringen. Sieben Jahre Quartiersentwicklung sind aber auch eine kurze Zeit. Sie reichen überhaupt nicht aus, um Veränderungen in den sozial benachteiligten Gebieten nachhaltig zu

verankern. Beides stimmt, je nach Perspektive. Aus der Sicht des Stadtteilentwicklungsprogramms wird Quartiersentwicklung als ein Kraftakt verstanden: Es ist eine Strategie der Konzentration von personellen und finanziellen Kräften für einen bestimmten Zeitraum, mit dem Ziel, einen konkreten Sozialraum nachholend auf ein Niveau zu heben, das weitere besondere Interventionen erübrigt. Unter einem anderen Blickwinkel erscheint dagegen Quartiersentwicklung als eine Daueraufgabe, die fortgesetzte Anstrengungen erforderlich macht und von Politik und Verwaltung einen langen Atem verlangt.

Es gibt gute Gründe für eine Befristung der Laufzeit. Die Fördergelder sind nicht für eine Dauersubventionierung gedacht, sondern sollen in Zukunft auch anderen Quartieren zugute kommen. Das Programm will die endogenen Potentiale der Quartiere stärken und die Abhängigkeit von staatlichen Hilfestellungen reduzieren. Die zeitlichen Rahmenbedingungen einer konzertierten Aktion müssen für alle Beteiligten von vornherein klar und eindeutig sein. Die Gegenposition betont die Gefahren einer abrupten Beendigung aller fördernden Aktivitäten. Wenn es nicht gelingt, die geschaffenen Qualitäten und Strukturen zu erhalten und weiterzuentwickeln, muss man, so wird befürchtet, einige Jahre später wieder im Gebiet intervenieren.

### **Nachsorgebedarf am Ende der Förderung**

Das Problem liegt nicht in der Befristung an sich. Das Problem ist die Verstetigung der angestoßenen Prozesse im Quartier unter Normalbedingungen. Problematisch ist, die Sondersituation einfach zu beenden und weitermachen zu wollen wie vor dem Quartiersentwicklungsprozess. Vielmehr muss es Aussagen dazu geben, wie es dort weitergehen soll. Was also fehlt, ist eine Strategie für den Ausstieg der Gebiete aus dem Programm und ein individuelles Konzept für den Übergang für jedes Quartier.

Nicht alle Errungenschaften der Quartiersentwicklungen bedürfen einer Nachsorge. Viele bauliche Erneuerungen und geschaffene Infrastrukturen behalten ihren Wert und bilden einen wichtigen Grundstock. Gefährdet sind vor allem die weichen Strukturen, die immer wieder gepflegt und neu belebt werden müssen. Netzwerke, Selbsthilfeaktivitäten und Beteiligungsstrukturen sind auf Dauer die entscheidenden Faktoren für die langfristige Veränderung von Verhaltensweisen, Einstellungen, Milieus, Selbstorganisation oder politischer Artikulationsfähigkeit im Quartier.

Die Quartiersentwicklungen setzen sich ausdrücklich zum Ziel, selbsttragende Strukturen der Bewohnerschaft zu etablieren, die auch nach Ende der Laufzeit fortbestehen. Erfahrungen aus bereits abgeschlossenen Stadtteilentwicklungsverfahren zeigen jedoch, dass die von den Quartiersentwicklern aufgebauten Strukturen häufig schon bald

wieder zusammenbrechen. Das Niveau der Organisation lässt sich in der Regel nicht halten, wenn es in Eigenregie weiterläuft. Die Erwartung, dass das Engagement der Bewohner dauerhaft von alleine funktioniert, trägt offensichtlich. Selbsthilfeaktivitäten sind stark personenabhängig; sie hängen am dünnen Faden von einzelnen Ehrenamtlichen. Die Motivation der wenigen Aktiven in diesen Quartieren darf nicht überstrapaziert werden. Außerdem muss die Arbeit in Selbsthilfe-Projekten koordiniert werden, es müssen immer wieder neue Teilnehmer einbezogen und angeleitet werden. Das geht nicht ohne professionelle Unterstützung.

Es kommt also darauf an, räumliche und organisatorische Strukturen aufzubauen und zu erhalten, die nach der Quartiersentwicklung weitere Anlässe für die Beteiligung aller sozialen Gruppen im Quartier schaffen, die immer wieder neue Motivation für Selbsthilfe schaffen, die den Bewohnern die Perspektive bieten, dass es sich lohnt, sich zu engagieren. Das muss nicht mit der Intensität und in dem Ausmaß unterstützt werden, wie es die Quartiersentwickler praktiziert haben, aber nur ehrenamtlich und ohne Geld wird es nicht gehen. Die Aufgaben gestalten sich in jedem Quartier anders. In einem Fall ist die Betreuung einer schwach ausgeprägten Selbstorganisation erforderlich, in einem anderen Fall kann ambitionierten Plänen von Bürgergruppen zur Realisierung geholfen werden. Je nach Gebietsvoraussetzungen müssen angepasste, vielleicht sogar gegensätzliche Ansätze verfolgt werden. In jedem Fall besteht ein Bedarf an einer Strategie zur Wahrung von Kontinuität, die an den Potentialen der Menschen vor Ort anknüpft.

### **Konsequenzen**

Die Aufforderung, sich für dieses Problem Lösungen zu überlegen, richtet sich an zwei Adressatenkreise: zum einen an Quartiersmanager und lokale Akteure, zum anderen an die programmsteuernden und -durchführenden Behörden.

Bereits in der zweiten Hälfte der Laufzeit der Quartiersentwicklung muss die Organisation des Ausstiegs beginnen. Die Vorbereitung eines gelungenen Übergangs sollte für die Quartiersmanager einer der Schwerpunkte ihrer Tätigkeit in den letzten Jahren sein. Sie müssen damit anfangen, sich aus ihrer Schlüsselrolle im Quartier langsam wieder zurückzuziehen und Verantwortung an lokale Akteure zu übertragen. Sie konzentrieren sich darauf, dauerhafte, eigenständige Strukturen aufzubauen, sowohl hinsichtlich der Zusammenarbeit örtlicher Einrichtungen als auch hinsichtlich der Selbstorganisation aktiver Bürger. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Suche nach geeigneten Trägerinstitutionen (z.B. Netzwerke professioneller Akteure, vorhandene lokale Institutionen oder neu gegründete Stadtteilorganisationen) und auf der Erschließung unabhängiger

Finanzierungsquellen (z.B. Bildung eines Quartiersfonds). Mit Fortbildungsangeboten können die in Beteiligungsgremien und Selbsthilfe-Projekten engagierten Bürger für ehrenamtliche Tätigkeiten qualifiziert werden (z.B. Moderationstraining). Auf Bilanzkonferenzen, Runden Tischen, Workshops o.ä. wird mit Bewohnern und anderen lokalen Akteuren über die Frage der Zukunft des Quartiers und die verbleibenden Aufgaben nach dem Ausscheiden aus dem Stadtteilentwicklungsprogramm diskutiert. Gegen Ende des Förderzeitraums legen die Quartiersmanager ein Konzept für den Übergang vor, eine quartiersspezifische Strategie für die folgenden Jahre, die Vorhaben, erhaltenswerte Strukturen, Trägerformen, Akteure und Finanzierungsbedarfe benennt.

Auf der Grundlage dieses Konzepts verhandeln programmsteuernde und -durchführende Behörden und lokale Akteure über eine Vereinbarung zur Sicherung weiterer Aktivitäten im Quartier. Diese Behörden müssen also ihre Verantwortung für die Verstetigung der Ergebnisse von Quartiersentwicklungsplanungen anerkennen. Das betrifft drei Aspekte:

Zum einen geht es darum, in begrenztem Umfang finanzielle Übergangshilfen zur Verfügung zu stellen. In den ersten Jahren besteht ein Bedarf für Grundbudgets, mit denen Selbsthilfe-Projekte fortgeführt werden können. Diese Unterstützung wäre befristet und würde sich auf ein konkretes Konzept mit der Perspektive selbsttragender Strukturen beziehen. Es handelt sich grundsätzlich nicht um große Summen. Mit ihnen kann aber die Nachhaltigkeit der in der Quartiersentwicklung getätigten Ausgaben gesichert werden.

Zum zweiten ist darüber nachzudenken, wie das Konzept des Verfügungsfonds in Zukunft fortentwickelt werden kann. Dieses Instrument hat auch unabhängig von der Zeitspanne, in der eine konzentrierte Quartierentwicklung stattfindet, einen eigenen Sinn. Eine längere Dauer bzw. die feste Einrichtung eines zentralen Verfügungsfonds wäre ein deutliches Signal an die Bürger, dass Engagement in den benachteiligten Quartieren auch weiterhin erwünscht ist und unterstützt wird.

Zum dritten müssen die zuständigen Verwaltungsressorts ihre Rolle annehmen, in den aus dem Programm entlassenen Gebieten weiterhin auf die Erhaltung der erzielten Qualitäten zu achten. Die Beauftragten für Stadtteilentwicklung sind gleichsam für den langen Atem zuständig. Sie beobachten die weitere Entwicklung im Quartier, halten den Kontakt zu den Netzwerken und Akteuren vor Ort aufrecht, versuchen durch Veranstaltungen, Runde Tische o.ä. punktuell neue Impulse ins Quartier zu bringen und stellen bei Bedarf einen Gemeinwesenarbeiter zur Betreuung von Selbsthilfeaktivitäten. Dane-

ben sind die anderen Verwaltungsressorts dahingehend zu koordinieren, dass diese auch bei ihren Regelaufgaben den benachteiligten Stadtquartieren dauerhaft und gebietsspezifisch Aufmerksamkeit schenken.

## Resümee

Es wurden drei Themen angesprochen, die für die Weiterentwicklung der Soziale Stadt-Programme von Bedeutung sein werden. Es waren drei ganz unterschiedliche Themen, die jedoch eines gemeinsam hatten: Jedes Mal wurde auf Prinzipien des Programmansatzes verwiesen, die – gleichsam immanent – Fragen aufwerfen, für die noch keine adäquaten Antworten gefunden wurden.

Beim ersten Punkt bestand das Programmprinzip in der Sozialraumorientierung. Wenn alle Ziele, alle angestrebten Effekte quartiersbezogen formuliert sind, dann ist die Frage der Abgrenzung der Gebiete zu Beginn des Prozesses nicht nur eine fördertechnische Entscheidung, sondern sie wird zu einer konzeptionell ganz wichtigen Vorentscheidung für die Chancen der späteren Quartiersentwicklung.

Beim zweiten Punkt ging es um das Prinzip, dass das Programm ganz wesentlich die weichen Strukturen in den Quartieren beeinflussen soll und kann. Dazu benötigt das Programm aber die geeigneten Instrumente, in diesem Fall eine gesicherte komplementäre Finanzierung aus den verschiedenen Fachhaushalten, insbesondere hinsichtlich der nicht-investiven Kosten.

Beim dritten Punkt stellte schließlich die befristete, konzentrierte Intervention in einem benachteiligten Quartier das Prinzip des Programms dar. Daraus erst ergibt sich das Problem, danach auch eine weiche Landung im Alltag meistern und die erreichten Fortschritte verstetigen zu müssen.

Bei allen drei Themen habe ich dafür plädiert, dass man deswegen nicht die Programmprinzipien ändern sollte – die sind richtig und erhaltenswert –, sondern dass man Lösungen finden muss, wie man mit den Folgeproblemen, die sich daraus ergeben, zukünftig umgehen will.



---

**Literatur**

- Healey, Patsy, 2001: Towards a More Place-focused Planning System in Britain. In: Madani-pour, A. / Hull, A. / Healey, P. (Ed.): The Governance of Place: Space and Planning Processes. Aldershot: Ashgate, S. 265-286.

---

**Der Autor**

Dr. rer. pol. Hans-Norbert Mayer, Dipl.-Ing., Jahrgang 1958, Stadtplaner und Stadtsoziologe. Themenschwerpunkte: Nachhaltige Raumentwicklung, Innovationsforschung, Stadt- und Regionalentwicklungsstrategien, Soziale Stadterneuerung, Planungstheorie.

Hartmut Häußermann

## **Zwischenevaluation des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“**

### Bisherige Ergebnisse<sup>1)</sup>

Nach einer Laufzeit von drei Jahren wird das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“ vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik evaluiert. Ausgangspunkt der Zwischenbewertung sind die Programmziele. Das Programm hat den besonderen Anspruch, Investitionsprogramm im Rahmen der Städtebauförderung und zugleich ein Leitprogramm zu sein, das eine neue Form der Stadtpolitik darstellt. Dahinter steht die Idee, ein Programm mit explizitem Gebietsansatz zu installieren, das in der Lage ist, die Integration unterschiedlicher Fachressorts und verschiedener Verwaltungsebenen ebenso in Gang zu setzen wie ein produktives Zusammenspiel mit nicht-staatlichen Organisationen und privaten Akteuren, um möglichst alle zur Verfügung stehenden Mittel für die Entwicklung von bestimmten Quartieren zu bündeln.

Auf der politisch-administrativen Ebene hat die Zwischenbewertung der „Sozialen Stadt“ zu untersuchen, inwieweit der angestrebte Politikwandel, der Bund, Länder und Gemeinden betrifft, in die Wege geleitet bzw. unterstützt werden konnte, ob es gelungen ist, die „Versäulung“ des Verwaltungshandelns und -denkens an einigen Stellen produktiv aufzubrechen. Auf der Gebietebene hat sie sich einerseits damit zu befassen, ob die verfolgten Förderansätze eine Trendwende in den benachteiligten Quartieren eingeleitet oder befördert haben bzw. ob dies zukünftig zu erwarten ist; andererseits ist aber auch dort zu untersuchen, ob es gelungen ist, eine neue Kultur der Beteiligung zu etablieren, ob Erneuerungskonkordien entstanden sind und das Agieren vor Ort kräfteweckend und stimmungshebend wirkt.

Das Programm Soziale Stadt beansprucht, in verschiedener Hinsicht innovativ zu sein:

- Vorgesehen ist eine ressortübergreifende Bündelung von Interventionen und Fördermitteln in bestimmten Gebieten der Städte;
- obwohl das Programm vom Bundesbauministerium ausgegangen ist, ist es nicht ausschließlich baulich orientiert, sondern soll soziale Strukturen und Prozesse ebenfalls beeinflussen;
- die Beteiligung der Bewohner ist ein konstitutiver Bestandteil der Programmdurchführung;
- in der Beschreibung des Programms ist außerdem vorgesehen, dass so genannte externe Akteure beteiligt werden, d.h. nicht-öffentliche Institutionen;
- Grundlage des Handelns in den einzelnen Programmgebieten soll ein integriertes Handlungsprogramm sein, in dem Maßnahmen aus verschiedenen Fachbereichen in ein integriertes Handlungsprogramm zusammengeführt werden.

Neben den fachlichen Innovationen beansprucht das Programm auch eine Innovation in der Form der Politik. Der innovative Charakter dieser Neuerungen kann durch die Überwindung von drei Grenzen charakterisiert werden:

- Die Überwindung der Grenzen zwischen Fachressorts in einem integrierten Handlungsprogramm;
- die Überwindung der Grenze zwischen Verwaltung und Bürger durch Bürgerbeteiligung und kooperative Implementation;
- die Überwindung der Grenze zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren in einem gebietsbezogenen Handlungszusammenhang.

Zur Begründung des Programms wurden Entwicklungen in den Städten genannt, die die Zielrichtung des Mitteleinsatzes angeben. Dabei ist von „sozialer Polarisierung“ die Rede, von der „Gefahr der Abkopplung“ von Stadtteilen aus dem allgemeinen Entwicklungsprozess der Stadt, sowie von „Abwärtsspiralen“, die gebremst, beendet oder in eine gegenteilige Entwicklung verwandelt werden sollen. Diese Problembeschreibungen sind sehr allgemein; sie lassen daher erhebliche Interpretations- und Handlungsspielräume zu. Diese Spielräume werden, wie sich in der Praxis der Länder und der Gemeinden zeigt, tatsächlich genutzt. Denn aus der bisherigen Praxis wird deutlich, dass höchst unterschiedliche Problemdefinitionen, Zielsetzungen und Handlungsprogramme unter dem Dach des Programms Soziale Stadt vorzufinden sind.

Der Zwang zur Konkretisierung der Programmziele bzw. zur Operationalisierung des breiten Zielrahmens kann einerseits – wie es von Kritikern häufig getan wird – als eine Ungenauigkeit bzw. Beliebigkeit der Zielsetzung bezeichnet werden; andererseits aber

kann man diesen Handlungsrahmen auch als die Chance betrachten, mit neuen Formen der Stadtteilpolitik zu experimentieren. Aufgrund des Innovationsanspruchs kann man davon ausgehen, dass das Programm Soziale Stadt experimentellen Charakter hat.

In seiner Grundkonzeption ist es als „investives Leitprogramm“ konzipiert, das mit nicht-investiven Maßnahmen kombiniert werden soll, die von anderen Ressorts oder von anderen Ebenen bereitgestellt werden. Dazu gehört auch der Anspruch, neue Steuerungsformen zu erproben. Die Ausweitung des Spektrums der Akteure, die zusammenwirken sollen, einerseits „nach unten“ zu den Bewohnern, andererseits „nach außen“ zu den externen Akteuren, zeigt, dass ein neues „Quartiers-Regime“ angezielt wird, das nicht nach dem klassischen bürokratischen *top-down*-Muster funktioniert, sondern in dem die Programme in einem *bottom-up*-Verfahren entwickelt und kooperativ umgesetzt werden. Die Innovation, das lässt sich aus den breiten Zielen und Definitionen in dem Leitfaden, den Bund und Länder gemeinsam aufgestellt haben herauslesen, soll aus den Städten selbst kommen. Man kann die dort genannten Ziele als ein Bündel inhaltlich unverbundener Teilziele betrachten, die Elemente aus der klassischen Städtebauförderung, aus den Programmen zur Wohnungsmodernisierung und zur Nachbesserung von Großsiedlungen enthalten. Darüber hinaus wird aber auch die „Stärkung der lokalen Wirtschaft“ genannt – eine Zielsetzung, die ungewöhnlich ist für ein städtebauliches Programm.

## **Unterschiedliche und ungenaue Ziele**

Bereits auf der Länderebene sind sehr unterschiedliche Interpretationen von Zielsetzung und Verfahren vorzufinden. In einigen Bundesländern sind tatsächlich ressortübergreifende Abstimmungsrunden eingerichtet und Koordinationsanstrengungen unternommen worden; jedoch ist nach dreijähriger Laufzeit festzustellen, dass die Bereitschaft und die Bemühungen um Koordination abnehmen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass durch die Kürzung der den einzelnen Ressorts zur Verfügung stehenden Mittel Einsparungen zuallererst dort vorgenommen werden, wo die Ausgaben nicht durch festgeschriebene Routineprogramme zwingend eingeplant sind. Ähnliche Probleme bei der ressortübergreifenden Koordination zeigen sich auch auf der kommunalen Ebene.

**These 1: Die Zielsetzungen sind bei Bund und Ländern unterschiedlich akzentuiert. Sie sind außerdem teilweise unrealistisch bzw. teilweise so unspezifisch formuliert, dass sich daraus kein konkreter Orientierungsrahmen für die Städte und Gemeinden bei der Konzipierung ihrer Programme für die ausgewählten Gebiete ergibt. Nach wie vor dominiert ein städtebaulicher Blickwinkel, der auf eine Hebung des materiellen Lebensniveaus im Quartier zielt und weniger auf die Verbesserung der Lebenschancen seiner Bewohner.**

Der Bereitstellung und Vermittlung von Arbeitsplätzen wird eine „Schlüsselfunktion zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in sozial benachteiligten Gebieten“ zuerkannt. Ebenso wichtig sei es, die „Arbeitssuchenden besser zu qualifizieren, um die Voraussetzungen für ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess zu schaffen“. Dabei wird der „Stärkung der lokalen Wirtschaft“ eine „ausschlaggebende Bedeutung für die dauerhafte Stabilisierung der Gebiete“ beigemessen. Verwiesen wird auf die Bemühungen der herkömmlichen Städtebauförderung um eine Verbesserung der Gewerbestruktur. Man regt aber „weitergehende, z.T. innovative Maßnahmen“ an und es werden „teils privat, teils öffentlich finanzierte Gemeinschaftsprojekte“, „Gewerbehöfe, Büros für lokale Wirtschaftsentwicklung, Angebote für Existenzgründer“ sowie zwölf Beispiele quartiersbezogener Wirtschaftsaktivitäten aufgezählt.

Festzuhalten ist, dass das Programm Soziale Stadt eine eigene integrierte Zielbestimmung, die die Lebenslagen, Interessen und Potentiale der Bevölkerung in den benachteiligten Gebieten in ihren Zusammenhängen reflektiert, vermissen lässt. Diese wird ersetzt durch einen Katalog inhaltlich relativ unverbundener Teilziele. Es wird zu prüfen sein, ob diese Vorgabe bei der Umsetzung zur Beliebigkeit verleitete oder ob der Gefahr vor Ort durch inhaltlich gut begründete Handlungskonzepte und Zielableitungen entgegen gewirkt werden konnte.

## **Zur Ressortintegration auf Landesebene**

**These 2: Das Programm „Soziale Stadt“ stellt insofern einen Paradigmenwechsel dar, als es den Übergang von einer reinen Städtebaupolitik zu einer integrativen Stadtpolitik markiert. Dieser Paradigmenwechsel wird in den Begründungen und in den Zielsetzungen für das Programm erkennbar, allerdings bisher noch wenig in der Implementation.**

In zehn Ländern gibt es interministerielle Arbeitsgruppen oder dezernatsübergreifende Lenkungsgruppen, die sich um die Koordinierung der Programmplanungen aus der

„Sozialen Stadt“ mit den Aktivitäten anderer Ressorts bemühen. Diese tagen allerdings meist nur ein- oder zweimal im Jahr. In mehreren Bundesländern ist nach anfänglichen Bemühungen inzwischen eine abnehmende Bereitschaft zu konstatieren, diese Strategie der Ressortintegration fortzusetzen. Statt dessen ist in einigen Ländern die Tendenz festzustellen, die Abstimmungen zwischen den Fachressorts zunehmend projektbezogen durchzuführen. In solchen Runden fällt es offenbar leichter, das spezifische Fachwissen zusammen zu bringen, das für die Mittelbereitstellung der in Rede stehenden Vorhaben jeweils erforderlich ist. Allerdings droht dadurch das Ziel, dauerhafte Programmharmonisierungen zu erreichen, aus dem Blickwinkel zu geraten. In einigen Ländern ist man inzwischen der Auffassung, dass eine Bündelung auf Landesebene, die über die bisherige Städtebauförderung hinausgeht, durch das Programm Soziale Stadt nicht zu erreichen sei.

Tatsächlich scheint die explizite Ausrichtung von Fördertatbeständen auf die Gebietskulisse der Sozialen Stadt außerhalb der Bauressorts bisher eine Ausnahme zu sein.

Bis auf das Handlungsfeld „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ entsprechen die übrigen Teilziele weitgehend den Handlungsschwerpunkten von Quartiersentwicklung im Rahmen der Städtebauförderung, wie sie in den Altbauquartieren und großen Neubaugebieten seit den 80er Jahren praktiziert werden. Allerdings kommt in der Gleichrangigkeit städtebaulicher und sozialer Ziele eine Akzentverschiebung zum Ausdruck.

## **Ziele der Länder**

In den alten Bundesländern ist ein überwiegender Grundkonsens in den Zielen der Mittelbündelung, Bürgerbeteiligung und interministeriellen Kooperation festzustellen. Unterschiedliche Akzente bei der Zieldefinition gibt es lediglich insofern, als in fünf Ländern, darunter Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und das Saarland, stärker auf die Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung Wert gelegt wird. Im Saarland nimmt man dabei Bezug auf die Leitziele der EU zur nachhaltigen Stadtentwicklung: Wohlstand, Beschäftigung, Chancengleichheit und soziale Eingliederung von Problemgebieten. In einigen Ländern wird nach wie vor stärker die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Vordergrund gerückt, in anderen das Ziel einer Stabilisierung der Gebiete betont. In den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg ist die Ausweisung als Sanierungsgebiet als zwingende Voraussetzung für die Beantragung einer Förderung im Programm Soziale Stadt vorgenommen worden. Damit gewinnt das Programm einen eindeutig

investiven Charakter; die Mittel dürfen für nicht-investive Maßnahmen nicht verwendet werden, sondern müssen für diese Zwecke aus anderen Töpfen eingeworben werden. In anderen Bundesländern ist dies keineswegs so; dort werden integrierte Handlungsprogramme, die auch soziale Projekte beinhalten, ebenfalls in Gebieten gefördert, für die es keinen Anlass zur Ausweisung als Sanierungsgebiet gäbe.

Nach ersten Eindrücken bestehen große Unterschiede in der Rezeption des Programms zwischen den alten und neuen Bundesländern. In den neuen Bundesländern stellen sich die dortigen Verantwortlichen eher die Frage, ob die Problembeschreibung, die dem Programm zugrunde liegt, der dortigen Realität vollkommen angemessen ist. Die Arbeitslosigkeit ist in den neuen Bundesländern weniger ein gebietspezifisches als ein regionales, wenn nicht flächendeckendes Problem. Die Ausländeranteile sind in den Gebieten durchweg sehr niedrig, und es stellt sich dort allenfalls die Integration der Spätaussiedlerfamilien als teilweise vergleichbares Problem. Desintegration stellt sich in den Großsiedlungen in der Form dar, dass sich eine ehemals sozial wünschenswerte, teilweise administrativ hergestellte Mischung inzwischen auflöst, jedoch ohne bisher zu vergleichbaren Erscheinungen wie in den westdeutschen Siedlungen zu führen. Der wachsende Leerstand wird als das Hauptproblem angesehen.

In den neuen Bundesländern ist das Programm Soziale Stadt weitgehend zu einem Begleitprogramm für den Stadtumbau-Ost geworden, was aufgrund der sehr unterschiedlichen Mittelausstattung auch nicht überrascht. Für den Stadtumbau-Ost standen im Jahre 2003 178 Mio. € zur Verfügung, für das Programm Soziale Stadt dagegen nur 19 Mio. Das ist also etwa ein Verhältnis von 1:10. In den westlichen Bundesländern spielt das Programm Soziale Stadt bisher noch eine größere Rolle; dort betragen im Jahre 2002 die Anteile der Fördermittel für das Programm Soziale Stadt 14,3% aller Städtebauförderungsmittel.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Das Programm Soziale Stadt wurde aktiv vor allem in den westlichen Bundesländern aufgenommen. Die Polarisierung der Stadtentwicklung, die Zuspitzung der sozialen Probleme in bestimmten Quartieren und die zunehmenden Konflikte in ethnisch gemischten Quartieren sind Erscheinungen, die bisher in den Städten der östlichen Bundesländer nicht in dieser starken Ausprägung aufgetreten sind. In den neuen Bundesländern wird der wachsende Leerstand von Wohnungen als Hauptproblem der Stadtentwicklung gesehen; daher dienen die Mittel aus dem Programm Soziale Stadt vor allem für das Management des Stadtumbauprogramms und für die Wohnumfeldverbesserung.

## Zielgenauigkeit bei der Auswahl der Programmgebiete

**These 3: Die wenig eindeutigen Kriterien dafür, welche Probleme mit welchen Instrumenten angegangen werden sollen, spiegeln sich in einer relativen Beliebigkeit der Auswahl der Programmgebiete durch die Städte und Gemeinden. Die von den Gemeinden benutzten Daten für die Begründung des Antrags zur Aufnahme in das Programm sind uneinheitlich, wenig aussagekräftig und beruhen selten auf gründlicheren Analysen zur Entwicklung der sozialen Situation der Bewohner.**

Im Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt vom Februar 2000 werden die Gebiete, auf die das Programm abzielt, folgendermaßen charakterisiert:

*„Es handelt ich dabei meist um hochverdichtete, einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die in Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur, sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen. Im Wesentlichen geht es dabei um zwei im Folgenden kurz umrissene Gebietstypen:*

- a) innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Quartiere in benachteiligten Regionen mit nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualität*
- b) Große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender sozialer Infrastruktur.“*

Es geht also um eine spezifische Verschränkung von baulichen, städtebaulichen und sozialen Problemen, die die einfache Logik, durch materielle Verbesserungen eine Aufwertung des gesamten Gebiets zu erreichen, ad absurdum führt und daher neue Methoden erforderlich macht, die das Syndrom von mehreren Ansatzpunkten her aufzulösen versuchen.

Die Auswahl der Gebiete kann, wenn man sich die Kombination der Merkmale ansieht, zunächst relativ beliebig erscheinen. Den Gemeinden genügte meist einige Indikatoren, um die Abweichung in einen Stadtteil vom Durchschnitt der Stadt zu belegen. Diese Indikatoren beziehen sich regelmäßig auf den Modernisierungsbedarf, auf Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe sowie auf die Qualität des Wohnumfeldes.



## Defizite bei der Gebietsauswahl

**These 4: Sowohl in der Analyse der Befragung der beteiligten Gemeinden als auch in den Berichten aus den Modellgebieten wird deutlich, dass insgesamt bei der Problembeschreibung und bei den Instrumenten noch eine starke städtebauliche Orientierung vorherrscht. Dies hängt neben dem Charakter des Programms als Instrument der Städtebauförderung auch mit den immer noch vorhandenen Unsicherheiten darüber zusammen, inwiefern die Programm-Mittel überhaupt für nicht-investive Zwecke eingesetzt werden können. Die Bundesländer unterscheiden sich in dieser Frage durch die Handhabung des Programms erheblich. Teilweise haben die Landesrechnungshöfe den innovativen Mitteleinsatz kritisiert und dadurch die Unsicherheit verstärkt.**

Die Auswahl der Gebiete obliegt den Gemeinden. Sie sind angehalten, Gebiete auszuweisen, die im Vergleich zur Gesamtstadt „hinsichtlich ihrer komplexen Defizite deutlich von den Durchschnittswerten abweichen“. Dies sollen sie jeweils nachweisen, wobei das Auswahlverfahren transparent und nachvollziehbar sein soll. Um diese Aufgabe zu bewältigen, ist in fast 90 Prozent der Fälle auf Ergebnisse vorhandener Untersuchungen zurückgegriffen worden. Dies zeigt, dass es sich ganz überwiegend um Gebiete handelt, die bereits vor Auflage des Programms Soziale Stadt ins Blickfeld planerischer Überlegungen geraten sind. Unterstellt man gravierende Probleme, ist das auch nur folgerichtig, denn schließlich haben sich diese über einen längeren Zeitraum herausgebildet.

In fast der Hälfte der Fälle hat dies dazu geführt, dass Gebiete ausgewählt wurden, die bereits in Vorläuferprogramme eingebunden waren. In Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hamburg bestanden beispielsweise schon vor dem Programm Soziale Stadt vergleichbare Förderprogramme des Landes. Bei vier von zehn Gebieten mit Programmvorlauf handelt es sich um Sanierungsgebiete, 20% sind im Bund-Länder-Programm „Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ gefördert worden. Es handelt sich also bei einem Teil der Gebiete um solche, die eine regelrechte „Förderkarriere“ hinter sich haben. In den Fällen, in denen sich trotz Förderung gezeigt hat, dass die rein baulichen oder städtebaulichen Maßnahmen zur Bewältigung der Probleme nicht ausgereicht haben, entspricht eine Aufnahme ins Programm Soziale Stadt der Förderintention.

Drei Merkmale bilden eine Spitzengruppe, die man zu den „Essentials“ der Gebietskulisse für das Programm Soziale Stadt rechnen muss: Defizite im Wohnumfeld, Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf sowie Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit. Mehrheitlich werden ein fehlendes Quartierszentrum und eine schlechte Verkehrs-

anbindung diagnostiziert, Defizite bei Einrichtungen für Jugendliche und Kinder sowie bei der soziokulturellen Infrastruktur konstatiert sowie die Sprachförderung für Migranten und die Aktivierbarkeit der Bewohnerschaft als unzureichend angesehen.

Im Fragebogen wurden zudem die Arbeitslosenquoten in der Stadt und im Gebiet erhoben. Bei einem Vergleich der beiden Angaben zeigt sich zunächst, dass in 52% der Fälle eine Angabe zur Arbeitslosigkeit im Gebiet fehlt. Das ist ein weiterer Hinweis darauf, dass den Gemeinden auch bei diesem wesentlichen Merkmal keine Daten zur Gebietscharakterisierung zur Verfügung stehen. Wo ein Vergleich möglich ist, liegt die Arbeitslosigkeit im Gebiet in 7% der Fälle unter der der Gesamtstadt, in über 50% der Gebiete liegt der Unterschied unterhalb von 5 Prozentpunkten im Vergleich mit der gesamten Stadt. Selbst wenn man die neuen Bundesländer und die Bundesländer mit niedriger Arbeitslosenquote unberücksichtigt lässt, so bleiben trotzdem 30% der Fälle in einem Bereich, der für ein echtes Problemgebiet auf den ersten Blick unplausibel erscheint.

Die entsprechende Berechnung beim Anteil der Sozialhilfeempfänger in der Stadt und im Gebiet weist sogar in einem Viertel der Fälle aus, dass die Quote im Gebiet unter der in der Stadt insgesamt liegt. In einem weiteren Viertel der Fälle liegt sie weniger als 5% darüber. Nimmt man die Angaben zur Quote der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger zusammen, ergibt sich, dass in rund 38% der Fälle, zu denen entsprechende Angaben vorlagen, sowohl die Arbeitslosenquote als auch der Anteil der Sozialhilfeempfänger im Gebiet nur bis zu jeweils 4% über den entsprechenden Anteilen in der gesamten Stadt liegen.

## Vernachlässigte Handlungsfelder

**These 5: Zentrale Probleme der Quartiersentwicklung, wie z. B. die Bedeutung der Schulen für die Lebenschancen der Bewohner und für die soziale Integration in den Quartieren oder der Aufbau einer „Lokalen Ökonomie“ (jenseits von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) werden, gemessen an der Problemdiagnose, bisher nicht hinreichend thematisiert.**

Die am Programm beteiligten Städte geben in der Befragung des Difu eine Vielzahl von Zielen für die Umsetzung des Programms an. An der Spitze liegen dabei die Verbesserung des Wohnumfelds, die von 83,3% der Befragten genannt wird, und die Verbesserung der Wohn(ungs)qualität (77,5%). Ziele im Bereich von Bauen und Städtebau werden also mit besonderer Priorität verfolgt.

Daneben gibt es eine Reihe von Zielen im sozialen und kulturellen Bereich, die jeweils von ungefähr der Hälfte der Städte genannt werden (zwischen 40% und 62%). Diese umfassen sowohl Verbesserungen im ökonomischen und sozialen Bereich (lokale Ökonomie, Stabilisierung der Bevölkerungs- und Sozialstruktur, Ausbildung und Qualifizierung) als auch die soziokulturelle Infrastruktur und den Bereich des nachbarschaftlichen Zusammenlebens. Zu den Zielen, die offenbar keine Priorität genießen, gehören unter anderem die Integration der Schule(n) in den Stadtteil (16,7%), die Verbesserung der Angebote für alte Menschen (14,0%) und die Erweiterung der Gesundheitsförderung (6,8%).

Die beiden Themenbereiche, die am häufigsten als Ziel genannt werden, sind dieselben, die bei der Problemdiagnose an der Spitze standen (Verbesserung des Wohnumfelds, Verbesserung der Wohnungsqualität). Weniger eindeutig ist dies bei dem Aspekt, der bei der Problemdiagnose am dritthäufigsten genannt wurde: der hohen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit im Stadtteil. Bei den Zielformulierungen taucht dieser Aspekt nicht unter den am häufigsten genannten Punkten auf.

Sieht man sich die Praxis der kommunalen Handlungsprogramme an, so ist festzustellen, dass für deren Konzeption keine eigenen Untersuchungen durchgeführt wurden. In der Regel liegen über die oben genannten groben Indikatoren hinaus keine genauen Daten zur Sozialstruktur, zur Entwicklung der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung oder zu den Lebenschancen der Bewohner vor. Es gibt im Grunde auch kein genaues Bild von den Problemen der Quartiere, da die ausgewählten Quartiere in der Regel schon lange als Gebiete bekannt sind, in denen sich die sozialen Probleme konzentrieren. Wo ein genaues Bild von den Problemen vorliegt, ist zumindest aus den bisherigen Strategien nicht erkennbar, welches Verständnis für die Kausalzusammenhänge zwischen den multiplen Problemlagen zugrunde liegt. Dieses mangelnde analytische Niveau kann allerdings auch kaum verwundern, wenn in dem Programm die städtebauliche Orientierung dominiert, damit aber soziale Ziele erreicht werden sollen.

Im Übrigen werden die Zielsetzungen auch auf Gemeindeebene häufig so allgemein gehalten, dass keine messbaren Ziele erkannt werden können. In der Regel werden aber auch keine genauen qualitativen Ziele genannt, an denen sich ein möglicher Erfolg messen ließe. Diese Problematik dürfte für die Weiterentwicklung des Programms von besonderer Wichtigkeit sein.

Eine unscharfe Zielbestimmung ist dann durchaus berechtigt, wenn – wie es in der Evaluation des nordrhein-westfälischen Landesprogramms „Stadtteile mit besonderem

Erneuerungsbedarf“ heißt – die Zielformulierung bewusst offen gehalten werden soll, um die Beteiligung der Bewohner nicht zur Farce werden zu lassen. Die Konkretisierung und die Festlegung der Prioritäten selbst wird also dem Prozess der Intervention überlassen. Die Aktivierung und die Beteiligung der Bevölkerung selber sind ein Ziel, und wenn diese nicht inhaltsleer sein soll, muss eine Beeinflussung der Zielsetzungen und der Maßnahmen möglich sein.

Einer solchen offenen Zielsetzung steht die Kritik gegenüber, die u. a. von Rechnungshöfen vorgebracht wird, dass die Mittelverwendung und die Erfolgskontrolle nicht so unklar bleiben dürften, wie dies bisher häufig der Fall ist. Der Berliner Rechnungshof hat die „Anwendung des Zuwendungsrechts“ insbesondere bei den Verfügungsfonds angemahnt, bei der die Bürger der Quartiere über die Verwendung öffentlicher Mittel entscheiden konnten (wobei eine nachträgliche Bestätigung der lokalen Verwaltung allerdings Voraussetzung für den Mittelfluss war). Das Haushaltsrecht, so verlautet, sei mit einem *bottom-up*-Ansatz unvereinbar, weil dort die Ziele nicht operationalisiert und eine Zielerreichung sowie Kontrolle daher auch nicht möglich seien. Die Prinzipien von Effizienz und Sparsamkeit seien nicht zu überprüfen. Hier kollidieren bürokratische Rationalität und der komplexe gebietsbezogene Ansatz der Sozialen Stadt.

## **Zusammenhang mit gesamtstädtischen Entwicklungsperspektiven**

**These 6: Das Programm ist bisher eine Erfolgsgeschichte. Die erstaunlich rasche Aufnahme des Programms durch die Städte und Gemeinden und das positive Echo in den Programmgebieten auf die begonnene Quartierspolitik können als ein Anzeichen dafür gewertet werden, dass mit dem Programm eine Problemlage angesprochen wird, die bisher weitgehend unterhalb oder jenseits der politischen Aufmerksamkeit lag. Die Einbettung der Quartiersstrategie in eine gesamtstädtische Entwicklungsperspektive ist in den meisten Fällen bisher jedoch kaum erkennbar.**

Unter den westdeutschen Städten gibt es viele, die den betreffenden Stadtteil eher isoliert betrachten und das Stadtteilprogramm nicht in Überlegungen zur Entwicklung der Gesamtstadt einbetten. Eher in der Minderheit sind unter den westdeutschen Städten, für die durch die Programmbegleitung vor Ort genauere Angaben vorliegen, diejenigen, die Stadtteil- und Stadtentwicklung ausdrücklich aufeinander beziehen.

Wesentlich deutlicher formuliert wird die Wechselwirkung zwischen Stadtteilentwicklung und Stadtentwicklung in den ostdeutschen Städten. Dass eine sinnvolle Perspektive für die Plattenbaugebiete nur im Rahmen einer gesamtstädtischen Konzeption entwickelt werden kann, ist durch die Diskussion um Stadtentwicklungskonzepte im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost inzwischen Allgemeingut geworden (ebenso wie der Umstand, dass die Interessen von Stadtteil und Gesamtstadt dabei nicht automatisch deckungsgleich sind). Gerade die Integrierten Handlungskonzepte für die „Soziale Stadt“ bleiben in diesem Punkt aber bisher noch eher vage.

## **Kommunale Ebene**

**These 7: Auf der lokalen Ebene sind durch das Programm zahlreiche neue Steuerungsformen angestoßen worden, die mit der Vermittlung zwischen Quartieren und Stadtverwaltung, mit der Bündelung von Ressourcen, mit Beteiligungsverfahren und gebietsbezogener Koordination experimentieren. Dadurch ist das Programm mancherorts zu einem Laboratorium für Verwaltungsreform geworden. Allerdings hat sich bisher kein „Leitmodell“ herausgebildet.**

Eine wirksame Umsetzung des Programms Soziale Stadt setzt auf kommunaler und auf Quartiersebene bestimmte Organisationsstrukturen voraus:

- Die verschiedenen Dezernate bzw. Ämter der Stadtverwaltung müssen zur Verwirklichung der integrierten Stadtteilentwicklung ressortübergreifend zusammenarbeiten. Eine gebietsbezogene Kooperation tritt an die Stelle der sektoralen „Linienverwaltung“. Dabei besteht ein Ziel auch darin, dass die einzelnen kommunalen Ressorts – auf der Grundlage des Integrierten Handlungskonzepts – möglichst viel eigene Ressourcen in das Stadtteilprogramm einbringen.
- Auf Stadtteilebene sollen die Bewohner umfassend in die Formulierung und Umsetzung des Programms einbezogen werden. Dafür gibt es in den betreffenden Stadtteilen spezifische Gründe: Die Identifikation mit dem Stadtteil und die Fähigkeit zur Selbstorganisation des Stadtteillebens sind hier weitgehend erodiert. Das Programm Soziale Stadt soll dieser Tendenz entgegenwirken und die vielfach transferabhängigen Bewohner befähigen, ihr Leben wieder in die eigene Hand zu nehmen. Eine erfolgreiche Aktivierung und Beteiligung der Bewohner ist darüber hinaus eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Impulse des Stadtteilprogramms langfristig wirksam bleiben. Die Beteiligung erfordert eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen und realen Mitwirkungsmöglichkeiten auf die Ebene des Stadtteils.

Zur Umsetzung dieser Anforderungen hat sich in den Programmgebieten der Sozialen Stadt eine Organisationsstruktur herausgebildet, die in ihren Grundzügen in den meisten Gebieten ähnlich ausfällt. Fast überall ist innerhalb der Stadtverwaltung eine koordinierende Lenkungs- oder Steuerungsgruppe eingerichtet worden. Hier stimmen die beteiligten Ämter bzw. Dezernate ihr Handeln im Hinblick auf den betreffenden Stadtteil ab. Auf Stadtteilebene steht der verwaltungsinternen Lenkungsgruppe in der Regel ein Stadtteilforum mit den organisierten Akteuren im Quartier (Institutionen, Vereinen etc.) gegenüber, das strategische Prioritäten und Projektvorschläge aus Sicht des Stadtteils formuliert und in die Lenkungsgruppe der Verwaltung einspeist. Da im Stadtteilforum meist die organisierten Akteure dominieren, ist häufig zusätzlich eine Stadtteilkonferenz erforderlich, in der die einzelnen Bürger ihre Meinung formulieren können. Zwischen den verschiedenen Ebenen vermittelt das Stadtteilmanagement, das als Scharnier zwischen den Entscheidungsprozessen in der Verwaltung und denen im Stadtteil fungiert.

Ogleich das Programm „Soziale Stadt“ städtebauliche mit nicht-investiven Maßnahmen in den Bereichen Soziales, Beschäftigung, Bildung und Kultur verbindet, kommt dem Baudezernat in der Regel eine herausragende Rolle zu.

In den meisten Programmgebieten hat die Verwaltung zumindest grundsätzlich eine Bereitschaft zu kooperativen, ressortübergreifenden Arbeitsformen gezeigt. Dabei sollte nicht vergessen werden, dass viele Stadtverwaltungen eine projektbezogene Kooperation punktuell in anderen Zusammenhängen bereits realisiert haben und diese oft eine weniger fundamentale Neuerung darstellt, als es in manchen Publikationen zur „Sozialen Stadt“ erscheint. Dennoch ist das Ausmaß der Veränderungsbereitschaft in den Stadtverwaltungen sehr unterschiedlich. In der Regel bleibt die Aufgabe, die anderen Ämter zu einer aktiven und eigenständigen Mitarbeit zu motivieren, dem Stadtplanungsamt überlassen. In vielen Städten hat sich eine Philosophie gebietsbezogenen und ressortübergreifenden Verwaltungshandelns bei einer Gruppe von engagierten **Kernakteuren** der Sozialen Stadt entwickelt, aber keineswegs die Verwaltung in ihrer Gesamtheit erfasst. Städte, in denen das Programm von zahlreichen Akteuren als Motor einer generellen Verwaltungsmodernisierung empfunden wird (wie teilweise in Kassel, wo ein Teil des Personals gebietsbezogen aufgeteilt wird), sind bislang in der Minderheit.

Ein zweites Problem der Gremien im Stadtteil besteht darin, dass es nur in einem Teil der Programmgebiete Stadtteilkonferenzen gibt, in denen die Bewohner zu Wort kommen. Zumindest bleibt die Schlagkraft dieser echten Bewohnergremien in der Regel deutlich hinter denen der organisierten Akteure zurück. Effektive Formen der Beteiligung der Bewohner an der politischen Entscheidungsfindung finden sich vor allem in

Berlin, wo erhebliche Entscheidungskompetenzen auf nach dem Zufallsverfahren ausgewählte Bürger übertragen wurden. So hat Berlin in den Programmgebieten aus Landesmitteln beträchtliche Summen (500.000 € für zwei Jahre) für einen Verfügungsfonds bereitgestellt, über dessen Verwendung ein Bewohnergremium entscheidet. Generell haben sich Verfügungsfonds - in der Regel ausgestattet mit sehr viel geringeren Beträgen (häufig im Bereich von 10.000 €) - als sehr wirksames Instrument der Bürgerbeteiligung erwiesen. Angesichts der geringen Kosten erscheinen Verfügungsfonds damit als ein außerordentlich effizientes Mittel. Als Beteiligungsinstrument haben sich auch themenbezogene Arbeitskreise unter professioneller Anleitung bewährt. Insgesamt gesehen gehört die umfassende Beteiligung gewöhnlicher Stadtteilbewohner am Entscheidungsprozess dennoch zu den Zielen, die das Programm Soziale Stadt bislang nur ansatzweise erfüllen konnte. Die Zwischenevaluation wird versuchen, diejenigen Beteiligungsinstrumente zu identifizieren, mit denen dieses Problem am wirkungsvollsten gelöst werden kann.

Die formale Entscheidungskompetenz für die Maßnahmen des Stadtteilprogramms liegt in der Mehrheit der Programmgebiete bei den politischen Gremien der Stadt, dem Stadtrat und seinen Ausschüssen. Insofern - aber auch, um einen entsprechenden Druck auf die Verwaltung auszuüben - ist die politische Unterstützung des Stadtteilprogramms von elementarer Bedeutung für den Erfolg der sozialen Stadterneuerung.

## **Gesamtbewertung**

Das Programm ist zweifellos nach dreijähriger Laufzeit ein großer Erfolg. Die Zahl der Gebiete hat sich inzwischen auf über 350 erhöht; die angebotenen Fördermittel sind, obwohl sie doch in vergleichsweise bescheidener Höhe angeboten werden, rasch aufgegriffen worden - auch im Bundesland Bayern, das dem Gesamtprogramm zunächst mit Skepsis gegenüberstand. Offenbar wurde mit der Zielsetzung, der Problembeschreibung und der Eröffnung der Handlungsspielräume eine zentrale Problemlage in den Städten getroffen.

Noch wenig entwickelt sind Ansätze zu der Frage, wie die Stadtteile und auch die Handlungsstrategien in gesamtstädtische Entwicklungen eingebunden werden können. Es ist eine gewisse Stadtteilfixierung feststellbar, weil sowohl Ziele als auch Handlungen auf die mehr oder weniger großen Programmgebiete begrenzt formuliert werden. Die Handlungsprogramme mögen integriert sein, sie sind aber nur auf den Stadtteil bezogen und nicht in die Entwicklung der Stadt insgesamt integriert.

Auf der kommunalen Ebene lassen sich viele Experimente beobachten; auch ist in vielen Städten eine euphorische Aufnahme des Programms zu beobachten. Die Skepsis, die am Beginn des Programms vielfach geäußert worden war, dass die Ausweisung als Programmgebiet zu einer Stigmatisierung der Stadtteile führen könnte, ist offenbar kein wirkliches Problem. Sehr unterschiedlich gelöst ist die Frage, wer das Quartiersmanagement übernimmt – die Verwaltung, ein Sanierungsträger, ein Planungsbüro? Sehr unterschiedlich sind auch die Qualifikationen der beteiligten Planer bzw. Sozialarbeiter und die von ihnen ausgearbeiteten Programme.

Die politische Unterstützung durch die leitenden Stadtpolitiker ist in der Regel sehr groß, insbesondere in mittleren und kleinen Gemeinden. Dort scheint auch eine Koordination leichter möglich zu sein und dort gibt es offensichtlich auch das Bedürfnis, innovative Handlungs- und Organisationsformen zu erproben. Die Bedeutung, die den Quartieren zugemessen wird, hat in manchen Städten inzwischen auch zu einer Kritik an dieser Prioritätensetzung geführt – dies ist zumindest indirekt ein Hinweis darauf, dass das Programm tatsächlich so gewirkt hat, dass die bedürftigsten Stadtteile für eine gewisse Periode in der kommunalen Politik bevorzugt beachtet werden. Dies ist insbesondere bei den Kommunen, die nur noch über sehr geringe finanzielle Mittel verfügen, der Fall, wenn sie aus diesen stark geschrumpften Mitteln den Eigenanteil der Gemeinde für das Programm Soziale Stadt finanzieren. Die Quartiere erleben eine starke Aufmerksamkeit in der lokalen Öffentlichkeit; sie sind in den Städten für einige Zeit im Gespräch, und ihr Image hat sich meist schon stark verändert. Es gibt Stadtteilforen, neue Formen der Bürgerbeteiligung, teilweise auch Aktivierung von Investoren und Gelegenheiten für bürgerschaftliches Engagement. Die Koordination und die Priorisierung der Stadtpolitik im Hinblick auf die benachteiligten Stadtteile zeigt Züge einer Strategie, die man in den Städten insgesamt als „Festivalisierung der Stadtpolitik“ bezeichnet hat: Temporäre, koordinierte Anstrengungen für einen Teilraum in der Stadt – allerdings ohne den klaren Schlusspunkt und ohne die klare Zielsetzung, die z.B. mit der Durchführung eines großen Ereignisses oder einer Ausstellung verbunden ist.

Besonders interessant sind die neuen Formen der Bürgerbeteiligung, bei denen tatsächlich über Haushaltsmittel entschieden werden konnte. Die Verfügungsfonds sind sehr skrupulös von den Bewohnergremien verausgabt worden, und sie wurden in der Regel auch sehr effizient eingesetzt. Daraus könnte sich eine dauerhafte Innovation für die Kommunalpolitik ergeben, wenn Ansätze, wie sie in dem Konzept „Bürgerhaushalt“ enthalten sind, auf Dauer gestellt werden könnten.



Der Bund und die meisten Länder sind durchaus ernsthaft bemüht, in der Städtebauförderung Neuland zu betreten. Neuland heißt hier vor allem: eine andere Problemdefinition für staatliche Interventionen zugrunde zu legen bzw. zu akzeptieren – und auch mit neuen Formen der Stadterneuerungspolitik zu experimentieren. Von daher ist es nur folgerichtig, dass das Programm nicht als strenge *top-down*-Strategie konzipiert ist, sondern eher als ein Angebot für Innovationen auf lokaler Ebene. Die Heterogenität der bisherigen Programmpraxis ist daher als ein reicher Fundus von Erfahrungen zu betrachten, aus denen die Kommunen selbst, die Länder und der Bund lernen können.

Oben habe ich dargestellt, dass die Gebietsauswahl durch die Kommunen sehr unterschiedlich erfolgte, und dass Analysen zur Problembeschreibung nur sehr selten vorlagen. Das war natürlich bei der klassischen Stadterneuerung einfacher. Da hatte man ein Standardset von Indikatoren für den baulichen Zustand und konnte den Erneuerungsbedarf daraus gleichsam errechnen, und damit ließ sich die Aufnahme in die Städtebauförderung relativ leicht begründen – im Übrigen machte dies auch die Kontrolle der Zielerreichung leichter. Nun aber steht man Gebieten gegenüber, die durch eine komplexe Problemlage gekennzeichnet sind. Kein Wunder, dass sich viele Ämter eher auf eine intuitive Auswahl und Problembeschreibung beschränken. Die „Problemgebiete“ kennt man ja in seiner Stadt, sie existieren teilweise seit langem. Aber gerade weil die Problemlage nicht eindeutig zu definieren, nicht durch einige Indikatoren in die Zuständigkeit einer Verwaltung zu verweisen war, geschah lange nichts. Nun gibt es ein neues Programm, das eine mehrdimensionale Problembeschreibung und einen bunten Strauß von Maßnahmen zulässt – und nun kann man die Entwicklung dieser Gebiete auch angehen. Besonders attraktiv dabei – aber auch besonders schwierig – ist, dass sich auch andere Ämter neben der Stadtplanung, die in den meisten Fällen für das Programm zuständig ist, beteiligen sollen. Die Städtebaupolitik tritt dabei aus der Rolle einer Fachpolitik unter anderen hervor und übernimmt eine Leitfunktion. Ob und wie sie dabei von den anderen Ressorts unterstützt werden, hängt von lokalen Konstellationen und natürlich auch von Personen ab. Gibt es einen „unternehmerischen“ Beamten, der sich dieses Programm und seine Ziele zu Eigen macht? Wir sind auf bewundernswerte Fälle von außergewöhnlichem Engagement gestoßen, die in dem neuen Ansatz ihre Chance sahen, die ausgetretenen Pfade der Verwaltungsroutine zu verlassen und mit unkonventionellen Methoden die wachsenden sozialen Probleme in den Quartieren unmittelbar anzugehen.

Besonders wichtig dabei ist die Unterstützung durch die politische Spitze. Erstaunlich ist die Harmonie, die man in den Kommunen bei der politischen Unterstützung findet. Jedenfalls ist mir kein Fall bekannt, wo eine Fraktion oder eine Partei sich gegen das Programm gestellt hätte. Allerdings genießt das Programm eine höhere Aufmerksamkeit und Unterstützung in den mittleren und kleineren Städten.

## Zwei Beispiele: Stadtteilbezug oder soziale Probleme?

Wie unterschiedlich die Strategien sein können, will ich im Folgenden an zwei Beispielen illustrieren: Im einen Fall geht es um die Aufwertung oder „Umwertung“ eines Stadtteils, im anderen Fall geht es um die Reduktion von Konflikten und um das Knüpfen von sozialen Beziehungen bzw. um die Verbesserung der Lebenschancen.

Fall a): In einem Stadterweiterungsgebiet aus der Wiederaufbau- und Wachstumsphase in den beiden ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war fast der gesamte soziale Wohnungsbau der Stadt um eine dörfliche Siedlung hinter der Eisenbahnlinie konzentriert worden – zuerst wohnten dort die Flüchtlinge und später dann die Ausländer. Das Gebiet hat kein Zentrum, nur wenig Infrastruktur, wird von einem Autobahnzubringer durchschnitten und hat ein denkbar schlechtes Image. Vom Zuschnitt der Wohnungen und der Qualität der Gebäude her liegen sie heute unter üblichem Standard. Es handelt sich um Mietshäuser im typischen Zeilenbau aus jener Zeit. Man hatte das Gebiet immer im Auge, aber immer waren andere Investitionen wichtiger gewesen. Der alte Dorfkern war bereits Gegenstand eines klassischen Sanierungsprogramms, auch der öffentliche Raum war mit Hilfe eines Landesprogramms verschönert worden. Man hatte sich dadurch eine Aufwertung der gesamten Siedlung erhofft, was jedoch ohne Folgen blieb.

Nun gab es die Gelegenheit des Programms Soziale Stadt. Das Ziel der Stadt ist eine Veränderung der sozialen Zusammensetzung der Bewohner und eine Verbesserung der Versorgungsinfrastruktur. Innerhalb kurzer Zeit wurden einige Häuser mit Sozialwohnungen abgerissen, ein Einkaufs- und Ärztezentrum, ein Jugendhaus sowie einige Reihenhäuser zum Wohnen in privatem Eigentum errichtet. Seit zwei Jahren dreht sich in der Stadt alles um dieses Gebiet – und es verändert sich sichtbar.

Hier, wie auch in anderen Fällen, geht es um eine Aufwertung des Gebiets. Genaue Daten über die soziale Lage und die Zusammensetzung der Bewohnerschaft liegen nicht vor – also wird auch deren Veränderung nicht kontrolliert. Von der Verwaltung ausgewählte Bewohner sind in zwei Zukunftswerkstätten an der Ausarbeitung des Programms beteiligt worden, und dieses wird nach seiner Festlegung unter der Projektleitung des Sozialamtes stramm durchgezogen.

Fall b): Beim zweiten Fall handelt es sich um den Prototyp eines gründerzeitlichen Altbauquartiers, dicht bebaut und mit hohem Ausländer- und Arbeitslosenanteil. Das Gebiet hat eine lange Sanierungsgeschichte und eine breit gefächerte Viertelkultur mit einer beachtlichen angeschlossenen Trägerlandschaft. Es werden praktisch keine Bauin-

vestitionen betrieben, denn durch die Sanierung sind die baulichen Mängel weitgehend behoben.

Die Schwerpunkte der heutigen Aktivitäten des Quartiersmanagements liegen erstens in einer Bildungsoffensive (Schulen, Kindertagesstätten, MigrantInnen) und zweitens in der Stärkung der lokalen Ökonomie. Diese richten sich eindeutig nicht auf den formellen Arbeitsmarkt, weil Vermittlungen sowieso illusorisch erscheinen. Projekte aller Art, die Vernetzungen und Kommunikation sowie Gelegenheiten für Selbsthilfeaktivitäten schaffen, werden in Zusammenarbeit mit Trägern aus den verschiedenen im Quartier ansässigen Kulturen durchgeführt. Der Schwerpunkt bei der Arbeit mit den Bewohnern liegt daher auch nicht auf der Beteiligung an Entscheidungen, sondern auf der Aktivierung. Das Quartiersmanagement ist Anlaufstelle, Kommunikationsvermittlung und Projektbeantragungsstelle.

Vergleicht man die beiden Fälle, dann wird sofort deutlich: Im ersten geht es um die Veränderung der Stellung eines Gebiets innerhalb der Gesamtstadt; die dabei bewirkten sozialen Verdrängungseffekte sind erwünscht, werden aber nicht beobachtet oder kontrolliert. Arbeitslosigkeit oder Bildungsbeteiligung sind keine projektrelevanten Themen. Das Programm gilt als sehr effektiv und erfolgreich, weil sich in so kurzer Zeit so viel sichtbar verändert hat. Im zweiten Fall geht es um die Stabilisierung oder Verbesserung von vorhandenen Aktivitäten sowie um die Vernetzung von mehr Bewohnern in das Quartiersgewebe. Schwerpunkt bei der Zielformulierung sind Aspekte der Lebenschancen der Bewohner, nicht die Veränderung der sozialen Zusammensetzung, und schon gar nicht eine bauliche Attraktivitätssteigerung. Das Quartiersmanagement kann keine sichtbaren Erfolge vorweisen; keiner der Indikatoren, anhand deren das Gebiet für das Programm ausgewählt worden ist, hat sich verändert. Von Politikern, lokaler Öffentlichkeit und Evaluationsgutachtern wird nun die Formulierung konkreter und genauer Ziele verlangt, deren Erreichung anhand von Indikatoren überprüfbar sein soll.

Damit ist ein wichtiger Konfliktpunkt angesprochen: Ohne sichtbare und zählbare Erfolge werden solche Projekte früher oder später in Legitimationsprobleme kommen. Allerdings sind die verschiedenen Probleme derart eng ineinander verwoben, dass ein Faktordenken, wie es von der Erfolgskontrolle verlangt wird, vollkommen unangemessen ist. Kurzfristig erreichbare Ziele passen außerdem möglicherweise nicht zum Ziel einer langfristigen Stabilisierung der sozialen Situation in einem Quartier. Man könnte den Vergleich so zuspitzen: Will man effektiv und erfolgreich sein, geht man möglicherweise am Ziel vorbei; will man der komplexen Problemlage gerecht werden, verliert man möglicherweise die Unterstützung.

Aus dieser Paradoxie lässt sich schon jetzt ein erster Schluss aus der Zwischenevaluation ziehen: Die Problemanalyse und die Formulierung von Zielen für die Verminderung oder Behebung von Problemen bewegt sich überwiegend auf dem Niveau der Intuition. Da die meisten Projekte von den Stadtplanungsämtern betrieben werden, haben viele den Charakter einer „Stadtsanierung de Luxe“, d.h. die auf soziale Probleme gerichteten Aktivitäten sind eher zufällig und weitgehend nur ergänzende Garnitur eines vorwiegend baulich orientierten Programms. Das muss keineswegs ein grundlegender Fehler sein, denn durch bauliche Aktivitäten ändert sich sichtbar und symbolisch etwas, was auf jeden Fall Veränderungen auch im sozialen Milieu nach sich zieht – nur: welche? Und in welche Richtung? Das bleibt bisher noch oft im Dunkeln.

In den meisten Fallstudien hat sich übrigens etwas sehr Erfreuliches gezeigt – und das unterstützt die These, dass die bisherige Dominanz von investiven Maßnahmen auch Initialwirkungen hat: Die lokalen Schulen arbeiten häufig engagiert mit und machen sich eine Verbesserung der Bildungsbeteiligung der Bewohner selbst zum Ziel. Sie sind allerdings in der Regel mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln weit überfordert. Aber hier wird ein Potential des integrierten Handelns sichtbar, das in einem Bundesprogramm aber schwer zu stützen und zu entwickeln ist, denn Schulangelegenheiten sind fest und unverbrüchlich Ländersache.

In den Programmgebieten überlagern sich soziale Probleme mit spezifischen Entwicklungsproblemen der Quartiere. Diese komplexe Programmlage präzise zu analysieren und daraufhin ein integriertes Handlungsprogramm zu formulieren, ist bisher in den Städten nur selten gelungen. Die stärkere Integration der Ressortpolitik auf Bundes- und Länderebene wäre dafür allerdings auch eine unverzichtbare Voraussetzung. So lange dies nicht der Fall ist, wird die städtebauliche Perspektive dominant und damit hinter den Anforderungen an eine integrierte Quartierspolitik bleiben.

---

1) Ich stütze mich im Folgenden auf den vom IfS vorgelegten Zwischenbericht und auf die ersten Auswertungen der 13 Fallstudien, die im Rahmen der Zwischenevaluation durchgeführt wurden.

---

**Der Autor**

Prof. Dr. Hartmut Häußermann, Jahrgang 1943. 1964-1970 Studium, danach wissenschaftlicher Assistent an der FU Berlin; von 1976 bis 1993 Professor an den Universitäten Kassel und Bremen, seit 1993 Professor für Stadt- und Regionalsoziologie im Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Stadtentwicklung, insbesondere Berlin und neue Bundesländer; internationaler Vergleich der sozialräumlichen Struktur und der Politik der Städte; Wohnungsversorgung und -politik.

Jürgen Friedrichs

## **Probleme des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“**

### **Anmerkungen aus sozialwissenschaftlicher Sicht**

Die Schwierigkeiten der Evaluation, die insbesondere der Beitrag von Häußermann – aber auch der von Mayer in diesem Band – zeigen, verweisen auf einige grundsätzliche Probleme des Programms „Soziale Stadt“. Ich vermute, dass auch die anstehenden Evaluationsberichte aus einzelnen Bundesländern von ähnlichen Schwierigkeiten berichten werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass auch vergleichbare Programme in anderen europäischen Ländern sehr ähnliche Probleme aufwerfen (vgl. Burgers et al. 2003). Ich formuliere daher einige Defizite des Programms aus sozialwissenschaftlicher Sicht. Um dies übersichtlich und in knapper Form zu tun, beschränke ich mich auf fünf Punkte.

Das Programm verfolgt im Kern zwei Ziele: 1. die Wohn- und Lebensverhältnisse in benachteiligten Wohngebieten zu verbessern und 2. eine neue Organisationsstruktur für Maßnahmen zu finden, eine „integrierte“ Planung. Das Programm ist innovativ und stellt eine Herausforderung für Planer, Wissenschaftler und Sozialarbeiter dar.<sup>1)</sup> Eben dieser innovative, wenn nicht gar experimentelle Charakter des Programms lässt es sinnvoll erscheinen, auf einige Probleme des komplexen Programms hinzuweisen.

#### **1. Mitwirkung der Sozialwissenschaft**

Ein Programm dieser Dimension, Reichweite und beabsichtigter sozialer Folgen sollte nicht allein von der Ministerialbürokratie ersonnen werden. Die intendierten gesellschaftlichen Veränderungen erfordern Maßnahmen, die zu einem großen Teil auf sozialwissenschaftlichen Annahmen beruhen. Die Sozialwissenschaft ist jedoch nicht an der Formulierung des Programms beteiligt gewesen. Es wäre aber eine ihrer Aufgaben, an der Formulierung, Begleitung und Evaluation mitzuwirken.

Eben weil das Programm innovativ sein will, hätte man im Vorfeld die Wissenschaftler an dem Programm beteiligen sollen. Es wäre möglich gewesen, die Maßnahmen klarer zu formulieren und hierzu Forschungsergebnisse heranzuziehen. Zum einen hätten die Befunde sozialwissenschaftlicher Forschung sehr wohl dazu dienen können, Maßnahmen, wie z.B. solche zur Integration von ethnischen Minoritäten oder zur Partizipation als Erstellung von Kollektivgütern im Sinne von Olson, empirisch zu basieren. Die Befunde hätten aber auch dazu dienen können, einzelne Maßnahmen als empirisch sehr wahrscheinlich nicht sinnvoll abzulehnen. Und schließlich hätten Wissenschaftler auch über die möglichen Nebenfolgen von Maßnahmen diskutieren können. Das Programm hat also keine theoretische Fundierung.

Dies gilt in besonderem Maße, weil das Programm neben den investiven Mitteln auch Mittel für nicht-investive Maßnahmen bereitstellt. Wenngleich das Schwergewicht auf den physischen Maßnahmen liegt, enthält die Programmformulierung dennoch zahlreiche soziale Maßnahmen. Man könnte sogar so weit gehen, zu sagen, Anlass des Programms seien weniger die physischen als die sozialen Probleme in den Wohngebieten gewesen. **Die Komplexität der sozialen Probleme, ihre Verflechtung auf der Ebene der Familien oder Haushalte, erfordert eine ebenso starke Verflechtung der Maßnahmen.**

Bei den investiven Maßnahmen ist man sich wohl über das Vorgehen, die Kosten und den Erfolg der Maßnahmen relativ sicher. Dennoch lässt sich die Frage stellen, welche sozialen Folgen physische Maßnahmen haben oder haben sollen. Auch dies wäre zu untersuchen. Wichtiger für die sozialwissenschaftliche Analyse sind die sozialen Maßnahmen. Hier herrscht berechtigt eine erhebliche Unsicherheit darüber

- welche Maßnahmen geeignet sind, ein gegebenes Ziel zu erreichen;
- in welcher Zeit und mit welchem personellem Aufwand das Ziel in welchem Ausmaß erreicht werden kann;
- welche „sozialen Ziele“ man überhaupt erreichen will; und
- ob diese Ziele auf der Ebene eines städtischen Teilgebiets zu erreichen sind oder sozialpolitische Maßnahmen auf einer ganz anderen Ebene erfordern, z.B. die Verringerung der Arbeitslosigkeit.

## 2. Methodologische Grundlagen

Ausgangspunkt der Kritik ist, dass offenbar bei jenen, die Maßnahmen vorschlagen oder durchführen, ein grundlegender methodologischer Sachverhalt nicht berücksichtigt wird. Jede Maßnahme hat folgende Struktur:

T: Um eine Veränderung in X zu erreichen, ist es zweckmäßig, Y zu verändern.

G: Y ist eine Ursache von X.

A: X liegt im Gebiet G vor.

Die technologische Aussage T beruht also auf einer Gesetzesaussage G und diese sollte sich empirisch bewährt haben. Maßnahmen unterstellen demnach empirisch bewährte Hypothesen. Deshalb ist der Satz von Kurt Lewin „Nichts ist praktischer als eine gute Theorie“ so zutreffend.

Wir benötigen also Sozialwissenschaftler, die sowohl bei der Formulierung des Programms als auch bei dessen Evaluation mitwirken. Sie könnten Maßnahmen daraufhin beurteilen, ob sie auf empirisch bewährten Hypothesen beruhen. Sie könnten ferner vorgeschlagene Maßnahmen als vermutlich eher unwirksam einstufen und könnten schließlich auf die Nebenfolgen von Maßnahmen hinweisen (X bewirkt nicht nur Veränderungen in Y, sondern auch solche in Z und W. Diese könnten unerwünscht sein.)

Hierin sehe ich eine wichtige Aufgabe der Sektion „Stadt- und Regionalsoziologie“: Die Beratung auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse. Unsere Aufgabe ist es nicht, nach normativen oder politischen Kriterien vorzuschlagen, welche Form der Partizipation wünschenswert ist. Vielmehr sollten wir sagen können, welche Form der Mobilisierung der Bewohner auf der Basis empirischer Befunde am ehesten geeignet ist. Ebenso könnten wir auch sagen, welche Form vermutlich nicht geeignet ist (vgl. hierzu den Beitrag von Neuer-Miebach in diesem Band).

## 3. Evaluation

Die Ziele des Programms sind unzureichend formuliert. Es gibt zahlreiche unklare Formulierungen, z.B. „selbsttragende Strukturen“, „Partizipation“, „Identifikation mit dem Gebiet“, „Stärkung der lokalen Wirtschaft“, „dauerhafte Stabilisierung“, „Integration von ethnischen Minoritäten“ und „integriertes Handlungskonzept“. Dadurch kommt es immer wieder zu Schwierigkeiten, die Interpretation der Ziele durch einzelne Länder und Kommunen miteinander zu vergleichen. Dies verhindert einen systematischen Vergleich von Maßnahmen.



Es ist bedauerlich, dass der experimentelle Charakter der Maßnahmen nicht durch eine umfassende Evaluation gewürdigt wurde. Es hätten von Anbeginn die Länder und Kommunen dazu verpflichtet werden müssen, die Maßnahmen zu evaluieren. Dazu hätten auch Mittel bereitgestellt werden müssen. Gerade angesichts der unklaren Hypothesen über die Formen und Wirkungen nicht-investiver, also der sozialen Maßnahmen, wäre dies unabdingbar gewesen. Nur so hätten künftige Planungen in anderen Gebieten von einer systematischen Evaluation profitieren können.

#### **4. Gebietseffekte**

Das Programm, wie andere europäische Programme auch, richtet sich auf Gebiete, nicht auf Personen bzw. Bewohner. Dieser *area-based approach* ist nur sinnvoll, wenn man einen Gebietseffekt unterstellt. Die seit 1990 nachgerade dramatisch angestiegene Literatur in der Soziologie, Kriminologie und Medizinsoziologie zu Gebietseffekten erbringt nun zwei wichtige Ergebnisse:

1. Gebietseffekte sind vorhanden, aber gering im Vergleich zu den Individualeffekten.
2. Gebietseffekte sind zu differenzieren, indem nicht nur die Ebenen „Gebiet“ und „Individuum“ berücksichtigt werden müssen, sondern auch die Meso-Ebene von Institutionen, darunter die Schule, Vereine und jugendliche *peer groups*, also auch deren Effekte auf das Verhalten der Individuen.

Der letztere Befund hat für sowohl für die Organisation der Planung als auch die Maßnahmen eine wichtige Konsequenz: Solche „intermediären Instanzen“ müssen in das Handlungskonzept einbezogen werden, insbesondere die Schulen. Es ist zu prüfen, ob dies in systematischer Weise bei der Umsetzung des Programms auf der kommunalen Ebene geschehen ist.

#### **5. Methodische Anlage**

Das Vorgehen hätte auch erfordert, mit quasi-experimentellen Designs zu arbeiten, um so die Maßnahme-Gebiete mit Gebieten zu vergleichen, die zwar ebenfalls Probleme, aber in geringerem Maße, aufweisen. Diese wiederum müssten mit Gebieten verglichen werden, die nur in *sehr geringem* Maße Probleme aufweisen. Dies ist nicht geschehen. Ferner wäre es erforderlich gewesen, die Datengrundlage zu verbessern. Wie die Evalu-

ationen zeigen, liegen nur für eine kleine Zahl der Gebiete Daten für den Zeitpunkt 1990 oder früher vor. Es ist also gar nicht möglich, auf der Ebene von Aggregatdaten über das Teilgebiet Veränderungen zu untersuchen.

Im Prinzip hätte das aber auch noch nicht ausgereicht. Wenn man systematisch untersuchen will, welche Auswirkungen Maßnahmen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen hatten, wäre ein Bewohner-Panel erforderlich gewesen. Die Kosten für solche Primärerhebungen sind zweifellos hoch. Die Frage ist nur, ob man ohne solche Daten jemals einigermaßen gesichert Aussagen über die Maßnahmen machen kann. Angesichts der Bedeutung dieses Programms wäre ein solcher Aufwand gerechtfertigt gewesen, weil wir nur so zu Erkenntnissen gelangen, die auch für künftige Projekte nutzbar sind.

---

1) Hierauf hat nachdrücklich Uwe-Jens Walther in seinem Vortrag „Gesichtspunkte zu einer Evaluation des Programms Soziale Stadt“ vor der Experten- / Steuerungsgruppe des BMVBW am 11.9.2002 hingewiesen.

---

#### **Literatur**

■ Burgers, Jack / Vranken, Jan / Friedrichs, Jürgen / Hommerich, Carola, 2003: Anleitung für ein erfolgreiches Stadtentwicklungsprogramm. Beispiele aus neun europäischen Ländern, Opladen: Leske + Budrich

---

#### **Der Autor**

Dr. Jürgen Friedrichs ist Professor für Soziologie an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln und ist Direktor des Forschungsinstituts für Soziologie; er ist Mitherausgeber der „Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie“.

Ursula Stein

## **„Quartiersmanagement bedeutet Kooperation mit Gott und der Welt“**

### PraktikerInnen diskutieren wissenschaftliche Erkenntnisse für Politik und Praxis

Fünf Fachleute, die von anderen und sich selbst eher der Praxis der Arbeit an der „Sozialen Stadt“ zugerechnet werden, und eine fachkundige Moderatorin waren eingeladen, die Tagung zu beobachten und an ihrem Schluss die gehörten Ergebnisse empirischer Wissenschaft aus dieser Sicht zu beleuchten und zu kommentieren. Reflexionen vor dem eigenen Erfahrungshintergrund, Reaktionen auf Gehörtes und Rückfragen an „die Wissenschaft“ wurden erwartet.

In diesem Beitrag sollen die Themenfelder, die dabei im Mittelpunkt standen, zusammenfassend dargestellt werden. Von drei Teilnehmern und Teilnehmerinnen lagen dafür nachträglich schriftlich verfasste Notizen vor, die hier mit deren Einverständnis auch ausführlich zitiert werden – auf die Gefahr hin, dass die mündlichen Beiträge etwas weniger ausführlich wiedergegeben werden, obwohl sie mit Engagement und Gehalt mindestens gleich stark am Ergebnis der Diskussion beteiligt waren.

Die Aktiven auf dem Podium:

- *Christine Grüger* ist Inhaberin des Büros CG Konzept in Freiburg/Br. und gemeinsam mit Ingegerd Schäuble (Schäuble-Institut für Sozialforschung, München) als Begleitforscherin und Programmberaterin vor allem in bayerischen Projekten des Bund-Länder-Programms tätig.
- *Michael Heinz* ist Abteilungsleiter für ambulante Kinder- und Jugendhilfe bei der Caritas in Frankfurt am Main, die auch Träger zweier Soziale-Stadt-Projekte in dieser Stadt ist.
- *Heiner Schäfer* arbeitet in der Jugendhilfeplanung im Kinder- und Jugendbüro der Stadt Worms und hat zwei vom Land Rheinland-Pfalz geförderte Modellprojekte zur Wohnumfeldverbesserung in Worms mit ähnlichen Zielsetzungen wie im Programm „Soziale Stadt“ durchgeführt.

- *Petra Schmid-Urban* ist als stellvertretende Sozialreferentin der Landeshauptstadt München Mitglied der referatsübergreifenden Lenkungsgruppe „Soziale Stadt“.
- *Klaus Wermker* leitet das Büro Stadtentwicklung in der Essener Stadtverwaltung, das sowohl für die kleinräumige Stadtteilbeobachtung als auch für die Durchführung integrierter Stadtteilprojekte nach dem nordrhein-westfälischen Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (heute Teil des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt) verantwortlich zeichnet.
- *Ursula Stein* ist Inhaberin des Büros für Raumplanung und Kommunikation in Frankfurt/M. und über das Coaching von Teams und Einzelpersonen mit Soziale-Stadt-Projekten in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen vertraut.

Inspiziert durch die Akzente, die die drei Beiträge aus der Evaluationsperspektive gesetzt hatten (vgl. Neuer-Miebach, Mayer und besonders Häußermann in diesem Band), und durch andere Beiträge der Tagung wurden in der Diskussion folgende Schwerpunkte behandelt:

- Gebietsabgrenzung: Wie groß, wie klein?
- Ressourcenansatz: Wer kann was?
- Beziehungsdynamiken: Wer hat mit wem zu tun?
- Standardmaßstäbe und Integrationsaufgabe: Warum nicht spezialisierte Stadtteile?
- Netzwerke, Personen und Institutionen: Wie funktioniert die Steuerung von integrierten Stadtteilprojekten?
- Beteiligungsideal und Beteiligungswirklichkeit: Wie sähen realistische Maßstäbe aus?

### **Gebietsabgrenzung: Wie groß, wie klein?**

In verschiedenen Beiträgen der Tagung war die Größe der Gebiete angesprochen worden. Das grundsätzliche Dilemma besteht darin, dass ein großes Gebiet eine Vielzahl an Akteuren, Problemlagen und auch Potentialen einbezieht, aber auch unübersichtlich und überfordernd für die in der Regel mit äußerst knappem Geld- und Personalbudget arbeitenden Quartiersmanagements wirken kann, die dann die Erwartungen Dritter nicht erfüllen können. Ein kleines Gebiet hilft bei der Konzentration der Aktivitäten und der Budgets sowie bei der Identifizierung der einzubeziehenden Akteure – ist aber z.B. in der politischen Diskussion viel leichter als so genannter „Brennpunkt“ aus dem städtischen Kontext herauszulösen und erfasst mit der Problemorientierung weniger Integrationskräfte und Potentiale, die für Lösungsstrategien dringend gebraucht werden.

Aus Untersuchungen des Difu zu den Soziale-Stadt-Gebieten geht hervor, dass diese durchschnittlich zehnmal so groß sind wie die früheren Sanierungsgebiete der klassischen Stadterneuerung. Schmid-Urban wies in der Diskussion aber auch darauf hin, dass nach wie vor – zumindest in Bayern – die Gebiete vor allem nach dem Kriterium „städttebaulicher Missstände“ festgelegt werden, obwohl sich in den Untersuchungen zeigt, dass die sozialen Aspekte die Problemlage stärker prägen als die baulichen. Das verstärkte sich wechselseitig mit dem Problem, nicht-investive Maßnahmen zu begründen und überhaupt zu fördern, insbesondere in Bayern, wo das Programm in die ehemalige reine Städtebauförderung integriert wurde. Deshalb liegt auch die Federführung für das Programm innerhalb der Stadtverwaltung beim Planungsreferat.

Grüger knüpfte an die Forderung von Mayer an, der in seiner Evaluation Hamburger Projekte betont, dass die Gebietsabgrenzung der Programmgebiete der Sozialen Stadt mit den Aktionsräumen der Bewohnerschaft übereinstimmen und die Gebietsverflechtungen, z.B. Verkehrs- und Versorgungswege, berücksichtigt werden sollten:

*„Der Umgriff der Gebietsabgrenzung stellt in der kommunalen Praxis tatsächlich eine konzeptionelle Herausforderung dar. So wird aktuell in zwei Münchner Stadtteilen in einer Öffentlichkeitsphase zum Mittleren Ring Südost die Gebietsabgrenzung für ein neues Programmgebiet Soziale Stadt mit den Bürger/-innen in themenbezogenen Bürgerforen diskutiert. Dieser Dialog ist erkenntnisreich für die planende Verwaltung, die von einer zunächst weit gesteckten stadtteilübergreifenden Gebietsabgrenzung, basierend auf vorbereitenden Untersuchungen, wissenschaftlich begründet zu einem kleineren Umgriff kommen will, mit den Abgrenzungskriterien und -vorschlägen aber auf wenig Verständnis in der Bewohnerschaft stößt. Die Quartiersbevölkerung hat daher in diesem Dialog auf Aktionsräume und Verflechtungsbereiche, z.B. von Verkehrswegen, sozialen und Beratungseinrichtungen oder Versorgungswegen, aufmerksam gemacht. Die Identifikation und Motivation der Bürgerschaft zum zukünftigen Engagement kann auf diese Weise zu einem frühen Zeitpunkt initiiert werden. Ein dialogisches Verfahren zur Gebietsabgrenzung des Programmgebiets schafft für alle Aktiven Klarheit und Transparenz.“*

Schmid-Urban betonte deshalb ebenfalls, dass die Größe der Quartiere die Ressourcenlage berücksichtigen müsse: „Keine zu kleinen und zu homogenen Gebiete!“ Wichtig sei auch die Verfügbarkeit von Daten, um den politischen Diskurs anzuregen.

Zusammenfassend ist also zu diesem Thema festzustellen, dass es über das „Nicht zu klein und nicht zu homogen!“ hinaus keine Patentrezepte für die passende Größe gibt, sondern dass dies – was keinen richtig verwundert – aus der lokalen Problem- und Potentiallage heraus entwickelt werden muss. Dass die Mitwirkung der Bewohnerschaft bereits in der Phase der Gebietsabgrenzung einsetzen kann, und dass hiermit nicht nur Legitimation und politische Befriedung, sondern auch Aktivierung und Identifikation erreicht werden kann, ist eine wichtige Botschaft der Münchner Experimente.

### **Ressourcenansatz: Wer kann was?**

Rolf Keim hatte in seinem Vortrag alle Zuhörenden eindringlich aufgefordert, nicht nur die Defizite eines Quartiers in Sozialraumanalysen zu erfassen, sondern auch die Potentiale eines Quartiers wahrzunehmen, d. h. das soziale Kapital und die Bewältigungsstrategien der Bewohnerschaft. Das sei für die Sozialarbeit selbstverständlich, meinte *Heinz* in unterstützender Absicht und verweist auf den Grundansatz des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, SGB VIII, nach dem für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen eine „förderliche Umwelt“ zu schaffen sei. Die Wahrnehmung von individuellen Ressourcen ebenso wie die Aktivierung anderer Quartiers- bzw. Stadtteilpotentiale seien dafür unerlässlich und z.B. für die professionelle Sozialarbeit der Caritas auch essentiell. Als Beispiel zeigte er hier die Ressourcen einer Kirchengemeinde und deren Potentiale an Ehrenamtlichen auf, die in Zusammenarbeit z.B. mit der Caritas ergänzende infrastrukturelle Angebote ehrenamtlicher Beratung und nachbarschaftlicher Hilfesysteme generiere. „Diese Perspektive gehört in jede Sozialraumanalyse und würde die quantitativen Erhebungen qualitativ hervorragend ergänzen“, fügte *Grüger* hinzu. „Es wäre jedoch gut zu wissen, *wie* (mit welchem fachlichen und behördlichen Untersuchungsaufwand) diese Bewältigungsstrategien und Verwundbarkeiten der Bewohnerschaft methodisch ermittelt werden können, um differenzierte Unterstützungsangebote für die BewohnerInnen ableiten zu können.“

Für *Wermker* steht außer Frage, dass Ressourcen ein zentrales Stichwort sind, wenn es um die temporäre Bündelung von Kräften geht.

*Schmid-Urban* fordert, die Unterscheidung zwischen gebietsbezogenen Ressourcen, z.B. der Wohnungsgesellschaften, der Vereine oder der lokalen Ökonomie, und den Ressourcen der Einzelnen konzeptionell zu berücksichtigen.

Prinzipiell scheint also der Blick auf Ressourcen – und nicht nur auf Probleme – als wichtige und produktive Perspektive der Arbeit in Soziale-Stadt-Gebieten anerkannt zu

sein. Diese Grundhaltung wurde auch bei anderen Themenschwerpunkten mit angesprochen. Offen bleibt die Operationalisierung im Hinblick auf die Programmgestaltung.

## **Beziehungsdynamiken: Wer hat mit wem zu tun?**

Sowohl die Frage nach der Gebietsabgrenzung als auch die Frage der individuellen und kollektiven Ressourcen verweist auf die Frage, wie letztlich Integration, Beziehungen zwischen unterschiedlichen Individuen, Schichten und Milieus zustande kommen. Schäfer erörterte in einem Erfahrungsbericht aus zwei Stadtteilprojekten in Worms das Thema „Warum gibt es bürgerschaftliches Engagement für soziale Stadtentwicklung?“

*„In beiden Projekten ging die Durchsetzungskraft für Verbesserungen der sozialen Infrastruktur von bürgerschaftlich engagierten Bewohnerinnen und Bewohnern der Mittelschicht aus. Sie haben sich ausdauernd und wirksam an Runden Tischen zusammengesetzt. Im Stadtteil Herrnsheim tagt der Runde Tisch seit 1998 bereits zum 36. Mal. Dabei ging es vor allem um die Begleitung einer intensivierten Jugendarbeit. Die Zusammensetzung des Runden Tisches ist bürgerlich. Die Eltern der Zielgruppen, nämlich der Migrantenkinder (überwiegend Aussiedler), schnupperten bestenfalls mal bei ein oder zwei Sitzungen rein, um festzustellen, dass sie sich hier nicht am richtigen Platz fühlen.*

*Ich habe mir immer wieder die Frage gestellt: Was hat die einheimischen Bürger dazu bewegt, sich jahrelang abends zu treffen, um Forderungen zu formulieren, Pressemitteilungen zu erarbeiten und Stadtteilstiftungen zu organisieren? Die Kinder der eigenen sozialen Schicht kamen als Klienten der offenen und aufsuchenden Jugendarbeit kaum in Betracht. Auch die Hausaufgabenhilfe in der Grundschule, gegen deren Abbau sie sich vehement wehrten, wird in der Regel nicht von den eigenen Kindern in Anspruch genommen.*

*Diese Frage wurde mehrmals auf der Tagung als noch immer nicht ausreichend analysiert bezeichnet. Kronauer fragte am ersten Tag nach Analysen der Beziehungsdynamik zwischen verschiedenen sozialen Schichten in den sozial zu entwickelnden Stadtquartieren. Karl-Dieter Keim stellte einen Mangel an Studien, die sich mit der Überlagerung unterschiedlicher Milieuverhältnisse in einem Quartier und in der Gesamtstadt befassen, fest.*

*Handelt es sich um ein karitatives Engagement für Benachteiligte und so genannte Betroffene? Oder lassen sich auch eigene handfeste Interessen als Antrieb für das Engagement nachweisen? Ich denke, es ist sinnvoll, sich einmal zu fragen, wo denn die verschiedenen sozialen Gruppen Berührungspunkte haben, die zum bürgerschaftlichen Engagement führen. Ich konnte zwei zentrale Antriebe, die als legitimes Eigeninteresse zu beschreiben sind, erkennen:*

- 1. Der Kampf gegen die „soziale Abwärtsspirale“ des Quartiers wird in vielen Fällen nicht zuletzt geführt, um den Wert der eigenen Immobilie im Quartier zu erhalten. Dieses Motiv teilen die einheimischen Bürger der Mittelschichten übrigens mit den großen Wohnungsbaugesellschaften, die regelmäßig die sozialen Infrastrukturkosten im Gebiet mit nicht unerheblichen Beträgen fördern.*
- 2. Während der Tagung wurde meines Erachtens häufig zu undifferenziert von sozialer Infrastruktur gesprochen. Es gibt zwei Einrichtungen, die sich von vielen anderen herausheben. Das sind die Kindergärten und die Grundschulen. Hierbei handelt es sich um Pflichtveranstaltungen, die nicht so einfach in die Sozialabdiskussion einbezogen werden können. Das Recht auf einen Kindergartenplatz und die Schulpflicht stehen dem entgegen. Hier finden zwangsweise Begegnungen der verschiedenen sozialen Schichten statt. Und es ist meines Erachtens häufig das Interesse an der Erhaltung der Qualität dieser Einrichtungen, die dazu führt, dass sich bürgerliche Schichten im Stadtteil für soziale Förderprogramme aller Art stark machen.*

*Eine Voraussetzung für das Funktionieren dieser in den Wormser Stadtteilprojekten beobachteten Antriebskräfte ist allerdings das Vorhandensein von sozialer Mischung, sei es als Resultat städtebaulicher Planung oder als Resultat langfristiger Durchmischungsprozesse in Altbaugebieten. In Worms gibt es auch andere Gebiete, in denen keine bürgerliche Lobby mehr existiert. Hier sind Diakonie und Caritas mit den klassischen Mitteln wie Spiel- und Lernstuben oder Beschäftigungsinitiativen engagiert.*

*An die Wissenschaft und Praxis leiten sich daraus zwei Forderungen ab:*

- 1. Stärkere Hinwendung auf die Untersuchung von Beziehungsdynamiken zwischen den verschiedenen Gruppen.*
- 2. Stärkere praktische Einbeziehung der Kindertageseinrichtungen und Schulen in die Handlungsstrategien der Programme zur sozialen Stadtteilentwicklung.“*



Aufsehen erregte *Wermker* mit dem Hinweis auf das Projekt „Triple Z“ (Zukunfts Zentrum Zollverein) in Essen. Etwa 20.000 Aktien für eine nicht börsennotierte Gesellschaft wurden an einige Tausend Privatleute im Stadtteil sowie in ganz Essen, an Gesellschaften und an Prominente verkauft. Sie erbrachten nicht nur das Betriebskapital für einen sozial und wirtschaftlich orientierten Gewerbehof mit etwa 50 Betrieben und 300 Beschäftigten, sondern veranlassen auch ganz andere als die üblichen Interessierten, sich regelmäßig mit dem Thema integrierte Quartiersentwicklung in benachteiligten Gebieten zu befassen.

Zusammenfassend: Nüchternes Ansetzen an Eigeninteressen, Berücksichtigung der „Pflichtveranstaltungen“ für die Begegnung unterschiedlicher Schichten und zielgruppengerechte Ansprache (wie etwa „Aktien“ für ein breites Publikum, das etwas Geld locker machen kann) sind empfehlenswerte Bestandteile für Strategien in Gebieten der sozialen Stadterneuerung. Fragen an die Begleit- und Grundlagenforschung beziehen sich dann über die von Schäfer genannten Forderungen hinaus z.B. auf die Auswertung von Methoden und Erfahrungen zu diesem strategischen Ansatz und auf die Möglichkeiten, dies als Baustein für die Integration der Gebiete in die gesamtstädtische Diskussion über Stadtgesellschaft und Stadtentwicklung einzusetzen.

## **Standardmaßstäbe und Integrationsaufgabe: Warum nicht spezialisierte Stadtteile?**

*Wermker* eröffnete die Diskussion über das Thema mit dem Hinweis, dass der derzeitige Umgang mit den „Stadtteilen mit Erneuerungs- oder Entwicklungsbedarf“, den Projekten der „Sozialen Stadt“, immer davon ausgehe, dass eine „schlechte“ Lage dieser Stadtteile (sozial, ökologisch, ökonomisch...) in welcher Ausprägung auch immer im kurz- oder mittelfristigen Zeitverlauf zu verbessern sei. Wohin sie zu verbessern seien, etwa auf ein statistisches Durchschnittsniveau, bleibe unscharf. Die Ziele würden, so eine These von *Stein* (auch zu den entsprechenden Befunden von Häußermann), aus guten Gründen häufig nicht präzise benannt: Zu Beginn eines Projekts gelte es, ein Mindestmaß an Unterstützung zu finden und erste Koalitionen zu schmieden. Wenn in dieser Phase zu viel Zeit auf eine präzise Formulierung der Ziele und eine komplette Übereinstimmung der Akteure verwendet würde, würde viel Energie der eigentlich aktionsorientierten Partner gebunden und häufig auch Antragsfristen etc. versäumt. In der Praxis der kooperativen Arbeit sei es deshalb typisch, dass anfangs nur eine gewisse Klarheit und Übereinstimmung hergestellt würden – auch wenn dies den Anforderungen an systematische Evaluation nach den Regeln der Kunst widerspräche.

Wermker:

*„Ich stelle mir seit einiger Zeit die Frage, ob wir nicht akzeptieren sollten, dass Stadtteile ungleich sind und bleiben sollten – eine triviale Aussage. Wir weisen Stadtteilen die Funktion zu, die Integrationsaufgaben für die Stadt(region) zu übernehmen – Integration sowohl der Migranten wie aber auch der sozial schwachen Deutschen. Sie leben ja in der Regel dicht zusammen und ähneln einander in ihren Problemen. Faktisch haben heute in den Großstädten immer irgendwelche Stadtteile diese Aufgabe, können sie aber nicht (wie in der Vergangenheit) im gewünschten Ausmaß erledigen, weil die Voraussetzung dafür fehlt: Arbeit – und die Voraussetzungen dafür, nämlich Bildung und Ausbildung. Arbeit können Kommunen nur sehr begrenzt schaffen. Kommune und Land könnten aber dafür sorgen, dass die gemeinten Stadtteile die besten Kindergärten, Kindertagesstätten und Schulen bekommen, dazu die übrige öffentliche Infrastrukturausstattung von hoher Qualität, systematische Elternbildungsmaßnahmen etc. – in der Hoffnung, dass dann die besser verdienenden bzw. die sozial stärkeren Deutschen und Ausländer diese Gebiete nicht verlassen, und in der Hoffnung, dass andererseits die optimale Ausstattung dieser Stadtteile / Quartiere nur ganz langsame Gentrifizierungsprozesse auslösen wird.“*

Mit Bezug auf die von Rolf Keim vorgestellte Auseinandersetzung mit individuellen und kollektiven Ressourcen und auf den Beitrag von Keller fügte Grüger hinzu: „Die Ressourcen-Perspektive zwingt darüber hinaus Planende und Sozialwissenschaftler/-innen, darüber nachzudenken, welches Ausmaß und welche Qualität an Aufwertungsmaßnahmen in Quartieren verträglich sind, denn eine Vereinheitlichung der Lebensstandards nach Durchschnittsnormen der Mehrheitsgesellschaft lässt sich in sozial benachteiligten Gebieten nicht verwirklichen und wäre auch nicht sinnvoll. Zu fragen ist also, welche Hilfestellungen und Unterstützungsangebote brauchen **diese** Menschen bei ihren Bewältigungsstrategien, was ist eine (sozial)verträgliche Quartiersaufwertung? Mit dieser noch genauer zu definierenden „Messlatte“ könnte der schematisierte Erfolgsdruck von den lokalen Programmverantwortlichen genommen werden, die sich einer Angleichung der Lebensverhältnisse an besagte Mehrheitsgesellschaft verpflichtet fühlen und zu meist in der Zielerreichung vor Ort äußerst frustriert werden.“

In gewisser Weise gehen alle Podiumsteilnehmer auf ein Dilemma der Arbeit in den Stadtteilen des Programms „Soziale Stadt“ ein: Betrachtet man sie als typische Durchgangsquartiere der inoffiziellen Zuwanderung (Dilcher sprach in der Diskussion von „Integrationsmaschinen“), muss man froh sein über jeden Stadtteilbewohner, der erfolgreich genug ist, um schließlich in andere, weniger benachteiligte und benachteiligende Gebiete umzuziehen (darauf haben besonders *Heinz* und *Schäfer* hingewiesen). Zugleich aber ist dies aus der Perspektive des Stadtteils zu bedauern, bieten doch erfolgreiche

„Ureinwohner“ und Migranten die gewünschten Rollenbilder für Kinder und Jugendliche und stabilisieren mit persönlicher Präsenz, Einkommen, Umsatz und politischer Einflussnahme das Stadtteilleben. Hier entsteht die Frage, welche auch normierende Wirkung statistisch-empirische Forschungsergebnisse entfalten: Verstellen sie den Blick auf Eigenarten und notwendige Besonderheiten der Stadtteile? Oder sind sie unverzichtbar, um – wie es auch in einer der Zwischendiskussionen der Tagung zur Sprache kam – der notwendigen, wenn auch heiklen Strategie der „Skandalisierung“ ein Fundament zu verschaffen, um stadtpolitische Aufmerksamkeit zu wecken? Ist das Angleichungsziel eine wichtige Forderung, um materielle Zuwendung zu erreichen, die Auseinandersetzung mit Eigenart und eigenen Maßstäben aber notwendig, um auch mit der Besonderheit im städtischen Vergleich argumentieren zu können? Wie es aussieht, braucht die Praxis beides – und hier auch Unterstützung der Wissenschaften sowohl mit qualitativen als auch quantitativen Ansätzen – wenn es im politischen Diskurs gelingen soll, den Umgang mit den „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ als ein Thema gesamtstädtischer Politik auch auf der Agenda zu halten.

## **Netzwerke, Personen und Institutionen: Wie funktioniert die Steuerung von integrierten Stadtteilprojekten?**

Nach einem Bonmot von *Heinz* bedeutet Quartiersmanagement die „Kooperation mit Gott und der Welt“. Güntner war am ersten Sitzungstag in seinem Beitrag auf Netzwerktheorien und auf Netzwerksteuerung als charakteristisches Merkmal der Arbeit von Quartiersmanagements eingegangen. Er hatte dabei unter anderem hierarchische und heterarchische Netzwerkstrukturen unterschieden. *Grüger* betonte in ihren Anmerkungen zum „bayerischen Weg zur Umsetzung des Soziale-Stadt-Programms“ positive Seiten einer kompetenten Hierarchie:

*„In Bayern sorgt das stark hierarchische Verwaltungssystem bei der Umsetzung des Soziale-Stadt-Programms für die Einhaltung von Qualitätsstandards und vor allen Dingen für den Informations- und Erfahrungsaustausch auf unterschiedlichen Ebenen, den Bezirksregierungen wie auch den Kommunen. Die AkteurInnen im Soziale-Stadt-Programm werden durch die Oberste Baubehörde unterstützt u.a. durch Publikationen, wie z.B. den Arbeitsblättern (Nr. 3 ‚Soziale Stadt – Wege zu einer intakten Nachbarschaft‘, Hrsg.: Oberste Baubehörde München 2000 oder Nr. 5 ‚Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt – Integrierbare Förderprogramme‘, Hrsg.: Oberste Baubehörde München 2002) und durch themenbezogenen Erfahrungsaustausch in Arbeitskreisen auf Bezirksebene, z.B. zu Themen wie Integrierte Handlungskonzepte, Mediation und Quartiersmanagement.“*

Nicht von ungefähr spielten mit *game management* beschriebene Verfahren der Netzwerksteuerung bei Güntners Vortrag eine wichtige Rolle: Liegt hier nicht der Verdacht nahe, dass damit die beschränkten Möglichkeiten eines Quartiersmanagements in relativ machtloser Position mit Hilfe der Theorie aufgewertet werden? *Wermker* plädierte – ähnlich wie Güntner – dafür, dies nicht als Ausdruck der Machtlosigkeit, sondern als typisches Merkmal der Kooperation im städtischen Zusammenhang anzusehen:

*„Es gibt nach meiner Überzeugung und Erfahrung tatsächlich auch heterarchische Netzwerke, d.h. solche, die nicht von einer Stelle aus gesteuert werden. Der sogenannte ‚Essener Konsens‘ ist ein solches Netzwerk, in dem die wichtigsten Akteure auf dem Essener Arbeitsmarkt ganz unterschiedliche Projekte zur Beschäftigungsförderung und beruflichen Qualifizierung Arbeitsloser anstiften und durchführen – unter Ausnutzung ebenso unterschiedlicher Anlässe und Gelegenheiten wie auch Förderprogramme, mit den entsprechenden Problemen der Synchronisation. Je nach Situation ist mal der Eine, mal der Andere Sprecher, Motor, Steuermann. Leider ist unter den Leitungsfiguren keine einzige Frau. Ein hierarchisches Netzwerk zwischen verschiedenen Institutionen der Stadtgesellschaft ist auch nicht möglich: Wie könnte die Stadt(-verwaltung) die Agentur für Arbeit steuern oder die IHK!?“*

Sein Credo zum Thema Netzwerk:

*„Netzwerk bedeutet hier prinzipielle Offenheit für neue Partner und bedeutet auch funktionierende Partnerschaft ohne institutionelle Form, ohne Rechtsform, ohne Vorstand und ohne Satzung. Projekte entstehen auf Initiative einzelner Personen / Organisationen, die dann für ihre Ideen im offenen Kreis des ‚Essener Konsens‘ Partner und Ressourcen suchen – übrigens auch außerhalb. (...) Der ‚Essener Konsens‘ ist eine Haltung, eine Überzeugung, keine Organisation.“*

Auch *Schmid-Urban* wies darauf hin, dass nicht nur Strukturen, sondern auch gerade Personen ausschlaggebend für den Erfolg der Stadtteilarbeit seien. Im Übrigen sei es nach wie vor nicht leicht, auch innerhalb der „versäulten Verwaltungen“ Offenheit für wirklich integrierte Handlungskonzepte zu erzeugen. Die Verwaltungsmodernisierung, die eher die Optimierung innerhalb der einzelnen Säulen verlange, verstärkte das Problem.

Dazu, dass integriertes Arbeiten ein Problem für die modernisierte Verwaltung darstellen kann, steuerte auch *Grüger* Beobachtungen bei: „Im Auftrag des Landtags ist ein Modellprojekt zur diskursiven Bürgerbeteiligung in sechs bayerischen Mittelstädten durchgeführt worden, das insbesondere die Potentiale aber auch Schwierigkeiten der Umsetzung des Soziale-Stadt-Programms in Gebieten ohne Vorläuferprogramme ausar-

beitet. Im Vordergrund steht die kommunale Praxis der Partizipation von StadtakteurInnen, Stadtpolitik und Bürgerschaft. Es zeigt sich dabei, dass eine integrative, sozial-orientierte Stadterneuerung in Kommunen mit schlanken Verwaltungsapparaten, geringen Personalressourcen und noch ungeübtem ressortübergreifenden Denken und Arbeiten eine Herausforderung darstellt und sich dadurch improvisierte Wege in der Umsetzung vor Ort herausbilden.“

*Heinz* erinnerte daran, dass es in der Fachöffentlichkeit auch etwas gibt, das er als „Philosophieträger“ bezeichnete. Wer wird, gerade unter den Bedingungen der schlank gesparten und evaluationsgestählten Verwaltung, nach den heutigen Protagonisten der integrierten Stadtteilerneuerung die Mühe und den Aufwand integrierten Arbeitens auf sich nehmen? Wird es einen neuen Schub an Anlässen und Motivation auf der Basis der bisher gemachten Erfahrungen geben?

*Schäfer* hatte bereits zu einem anderen Punkt anklingen lassen, dass das Engagement von Institutionen, soweit sie sich auf eine Stadtteilperspektive einlassen (Wohnungsgesellschaften neigen wohl am ehesten dazu), wichtige Beiträge zur Stadtteilentwicklung leisten kann.

Hier ergibt sich mindestens eine Forschungsfrage in der von Güntner angesprochenen organisationssoziologischen Perspektive: Hat der Ansatz des Bund-Länder-Programms, dessen explizite Veränderungsabsicht sich ja auf Gebiete und auf Politiken orientiert, auch organisationsverändernde Effekte bei den involvierten Institutionen in Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft?

## **Beteiligungsideal und Beteiligungswirklichkeit: Wie sähen realistische Maßstäbe aus?**

„Breite Beteiligung der Bevölkerung“ ist eine Standardforderung an alle Partizipationsprozesse und dürfte auch in den meisten Verträgen für Quartiersmanager enthalten sein. Aber was bedeutet das wirklich? Ist alles unter 80% Beteiligung der Zielgruppe ein Misserfolg? „Keine Überforderung!“ sagte *Schmid-Urban*. „Nicht der Bevölkerung und nicht der Gebietsbetreuer!“ Mehr und mehr setzt sich unter Fachleuten eine differenzierende Auffassung durch, die auch wiederum die Ressourcen und Fähigkeiten der Zielgruppen ins Auge fasst.

So zum Beispiel Schäfer:

*„Zur Diskussion um Ressourcenmobilisierung und Beteiligung möchte ich anmerken, dass wir bei sozialer Stadtteilentwicklung praktisch große Erfolge erzielen können, wenn wir mit bescheidenen, aber der Situation angemessenen Erwartungen ansetzen. Schon der Besuch von Sprachkursen kann als Partizipation im Sinne von Teilhabe an gesellschaftlichem Leben verstanden werden. Das gilt erst recht für die ehrenamtliche Leitung solcher Kurse durch Migrantinnen. Wir haben mit solchen Kursen in unseren Stadtteilbüros sehr gute Erfahrungen gemacht. Sie laufen seit Jahren von selbst, ohne jede Reklame, nur aufgrund von Mundpropaganda. Die in solchen Kursen entstehenden Netzwerke von Hilfebeziehungen im Alltagsleben sollten nicht geringer bewertet werden als die Netzwerke der professionellen Infrastruktur und kommunalpolitischen Interessenvertretung. Die Aktivierungen, die hier in Gang gesetzt werden, sind auf den ersten Blick nicht gerade spektakulär, haben aber für die Lebensqualität der Teilhabenden einen großen Stellenwert.“*

Grüger:

*„Mit Bürgerbeteiligung assoziieren wir zumeist die üblichen Beteiligungsformen der Bürgerforen, Workshops und Zukunftswerkstätten. Im Kontext der Sozialen Stadt ist jedoch ein differenzierender Blick auf die ‚Bürgermitwirkung‘ und ‚Bürgerbeteiligung‘ notwendig, um Missverständnisse bzw. Fehlinterpretationen zu vermeiden. Häußermann hat in seinem Beitrag bereits darauf hingewiesen, dass wir unterscheiden müssen zwischen der ‚Beteiligung an Entscheidungen‘ und der ‚Beteiligung am Mitmachen bei unterschiedlichsten Angeboten‘. Aktivierende Beteiligungsformen erweitern hier das Spektrum der Beteiligungsformen und Akteure. Die quartiersbezogenen unterschiedlichen Voraussetzungen zur Beteiligung variieren in der Regel mit einem höchst heterogenen Akteursspektrum, das sich zusammensetzt aus u.a. der planenden Verwaltung (mit den verschiedenen Fachämtern und Dezernaten, förder-technischen Bedingungen und übergeordneten Behörden), der Stadtpolitik mit ihren Beratungs- und Entscheidungsgremien, interessierten Fachleuten, Institutionen, Vereinen, Verbänden und Initiativen sowie nach Alter, Geschlecht, Ethnie und Lebenslage unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.*

*Das bedeutet, dass diese verschiedenen Teilöffentlichkeiten mit ihren verschiedenen Anliegen und durchaus unterschiedlichen kommunikativen Potentialen sich nicht als eine **homogene** Öffentlichkeit nach einem einheitlichen Muster an einem Planungsvorhaben beteiligen lassen. Vielmehr sind sie in dialogorientierten Stadterneuerungsprozessen je nach ihren speziellen Voraussetzungen zu den passenden Zeiten und mit den angemessenen Methoden einzeln einzubeziehen. Friedrichs fass-*

*te dies markant zusammen: ‚Welche Gruppen sollen an welchen Fragestellungen beteiligt werden?‘ Mit interessierten Architektinnen / Architekten ist anders zu arbeiten als mit dem Stadtrat, mit türkischen Jugendlichen, jungen Familien oder GrundstückseigentümerInnen. Die Vielfalt der Bedürfnisse, Betroffenheiten, Wünsche und Machbarkeiten wird in einem quartiersbezogenen Beteiligungskonzept systematisch berücksichtigt. Dann ist die Verständigung und Übersetzung zwischen den Gruppen durch die professionelle Moderation und Prozessgestaltung von Externen (bzw. erfahrenen StadtteilmanagerInnen) schrittweise zu erreichen.“*

Grüger griff im Zusammenhang mit dem Thema Partizipation auch noch einmal die Ressourcenfrage auf: „Ein letzter gewinnbringender Aspekt der Ressourcen-Perspektive: Es wird deutlich, wie viele oder wie wenige Bewohner/innen tatsächlich partizipations**fähig** und **-willig** sind, sich für ihr Quartier zu engagieren. Beides ist in sozial benachteiligten Stadtteilen normalerweise nicht in dem Maße wie in wohl situierten Stadtteilen vorhanden, um sozial nachhaltige Veränderungsprozesse in kurzer Zeit und aus eigener Kraft zu bewirken. Als Erfolgskriterium der Bürgermitwirkung darf daher nicht die Anzahl der Teilnehmenden an Dialogprozessen oder an Mitmach-Aktionen zählen. Auf lange Zeit wird somit die Zusammenarbeit mit Interessensvertretungen in diesen Stadtteilen durch Lobbies weiterhin wichtig sein.“

Offen blieb bei diesem Themenkomplex eine Anfrage von Stein:

*„Wenn ‚mit Gott und der Welt‘ kooperiert wird, muss dann nicht auch den Bedingungen der Kooperation deutlich Aufmerksamkeit geschenkt werden? Kooperation bedeutet eigentlich die Wahrnehmung des Partners ‚auf Augenhöhe‘ – auch bei unterschiedlichen Beteiligungsformen und -intensitäten. Ist das zu vereinbaren mit den legitimen und den unsicherheitsbedingten Kontrollbedürfnissen der Kommunen und Länder oder verfällt die öffentliche Hand doch immer wieder in eine ‚beteiligende‘ Grundhaltung desjenigen, der eigentlich die Zügel straff in der Hand behalten will?“*

Die Diskussion zeigte insgesamt, dass sich reflektierende Praktikerinnen und Praktiker aus der Wissenschaft anregende Gedanken holen können, dass sie oft Fragen bezüglich der Operationalisierung zu stellen haben – und dass es interessant gewesen wäre, nun wieder die Blickrichtung zu wechseln und den Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen Gelegenheit zu geben, die Menschen der Praxis zu befragen. Diese Dimension eines echten Dialogs hätte nach Auffassung vieler Beteiligter und Zuhörender Verstärkung verdient.

---

**Ursula Stein**, 1957, ist Dipl.-Ing. Raumplanung SRL, ausgebildet in systemischer Organisationsberatung, Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Inhaberin des Büros für Raumplanung und Kommunikation in Frankfurt/M. und seit 1995 Lehrbeauftragte an der Universität Kassel. Arbeitsschwerpunkte in den letzten Jahren: Innenstadtentwicklung, interkommunale Kooperation, Zwischenstadt und neue Stadtlandschaften.



## Frösche und Vögel – Perspektivenwechsel fördern

### Ein Ausblick

Jeder erfahrene (Hobby-)Fotograf weiß, dass sein Standort die Perspektive bestimmt und die Perspektive eines der wichtigsten Kriterien für die Komposition des Bildes ist. Entsprechend ist es bei allen Dingen, die man von verschiedenen Blickwinkeln betrachten kann. Ein dreidimensionales Objekt erscheint aus der Vogelperspektive an ganz anders als aus der Froschperspektive. Versuche ich, aus der einen oder der anderen Perspektive **allein** Schlüsse über das Objekt zu ziehen, so werde ich mich sicher hinsichtlich der Größe des Objektes, seiner Bedeutsamkeit sowie der Distanzen und Größenverhältnisse zwischen Teilen des Objekts irren. So werden zum Beispiel durch die Vogelperspektive horizontale Flächen eines Objektes eher vergrößert, schräge und senkrechte Flächen eher verkleinert dargestellt. Bei der Froschperspektive ist es umgekehrt.

Genauso ist es oftmals mit den Perspektiven, die Wissenschaftler und Praktiker auf gesellschaftliche und politische Probleme einnehmen. Weder die eine noch ausschließlich die andere Sicht reichen aus, um die Bedingungen, Effekte, Ursache-Wirkung-Beziehungen einer komplexen Problemlage zu erkennen. Ja, noch nicht einmal für eine Beschreibung solcher Syndrome wird eine der beiden Sichtweisen genügen. Notwendig ist es, neben der herkömmlichen Augenperspektive, die unserem normalen Seheindruck entspricht, sowohl die Frosch- als auch die Vogelperspektive einzunehmen.

Im übertragenen Sinne dient die Arbeit der Schader-Stiftung im Allgemeinen und diente die diesem Band zugrunde liegende Tagung im Besonderen dazu, Perspektivenwechsel von Wissenschaftlern und Praktikern zu fördern. Die einen sollen die anderen einmal durch ihr Objektiv schauen lassen. Dabei wird jeder mit einem anderen Bild konfrontiert, das dem gewohnten nicht entspricht, doch aber das selbe Objekt darzustellen beansprucht. Genauso war es auf der Tagung und ist es auch im vorliegenden Band. Die unterschiedlichen Sichtweisen wurden gegenüber gestellt und führten zu fruchtbaren, sehr anregenden Diskussionen, die beide Seiten zu schätzen wussten. Offenkundig wurde jedoch auch, dass das gemeinsame An-einem-Strang-Ziehen der Praktiker und Wissenschaftler noch viel zu selten stattfindet. So beklagt zum Beispiel Friedrichs in diesem

Band den mangelnden Einbezug der Wissenschaftler in die Formulierung des Programms Soziale Stadt. Die Programmformulierung wurde, so Friedrichs, ausschließlich von der Ministerialbürokratie vorgenommen und enthalte entsprechende Defizite. Auf der anderen Seite fordert Stein einen „echten Dialog“ zwischen Wissenschaftlern und Praktikern, der dafür sorgen könnte, dass von beiden Seiten Fragen formuliert werden und beide Seiten vielfältige Anregungen erhalten. Die Botschaft für die Schader-Stiftung aus diesen Stellungnahmen ist eindeutig: Es lohnt sich, sich weiterhin um die Förderung des Dialogs zwischen Wissenschaft und Praxis zu bemühen.

Natürlich sind für die Komposition eines Bildes noch weitere Standortfragen entscheidend. Nicht nur Frosch-, Vogel- oder der normale Horizont der menschlichen Augenspektive sind veränderbare Faktoren, sondern auch die Richtung, aus der man auf ein Objekt sieht, wobei sich nicht nur die Seitenansichten, sondern zugleich Faktoren wie Lichteinfall, Hintergrund u.ä. ändern können. Weiterhin ist die Entfernung vom Objekt ausschlaggebend für seine abgebildete Größe, auch für die relativen Größen verschiedener zu betrachtender Teile. Relevant ist auch, ob man eine Aufnahme mit Vorder- oder Hintergrund macht. Diese Analogie trifft unmittelbar für das Thema des Buches zu. Denn wie bei Fotografien zeigt sich auch im vorliegenden Band eine Vielfalt an Blickarten auf das im gemeinsamen Interesse stehende Phänomen, wie auch immer es benannt wird: die „Problemviertel“, die „Armutsquartiere“, die „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“, die „Gebiete der Sozialen Stadt“.

Während die einen ihren Fokus auf die Bewohner dieser Gebiete legen und deren Einstellungen, deren Lebensbedingungen, samt wirtschaftlichen und sozialen Ressourcen, deren Lebensstile, deren Verwundbarkeit und Bewältigungsstrategien thematisieren, eruiieren andere die Bedingungen, die in den Stadtteilen herrschen oder auch durch Organisationen und Aktivitäten im Rahmen der Sozialen Stadt verändert werden (sollen). Hier werden zum einen aggregierte Daten aufgezeigt, die auf den Schicksalen einzelner basieren, jedoch im Zusammenkommen und in ihrer Konzentration quasi selbstwirkende Effekte aufweisen: Quoten von Armut, Arbeitslosigkeit, ethnischen Zugehörigkeiten, Wanderungsbewegungen, Haushaltsgrößen und -zusammensetzung u.ä. Zum anderen stehen Effekte von baulichen Strukturen und der bestehenden oder eben fehlenden funktionalen Mischung eines Quartiers zur Diskussion. Bei den Organisationen und Aktivitäten in den Stadtteilen der Sozialen Stadt zeigen sich im vorliegenden Band Fokussierungen auf Fragen der Organisation und Organisiertheit, der Partizipation, der Finanzierung und Befristetheit von Maßnahmen. Und immer wieder blitzt auf, dass die Ursachen der Probleme eigentlich noch woanders liegen, nämlich in Strukturen, die weit oberhalb und jenseits der Stadtteile angesiedelt sind.

All dies ist den Wissenschaftlern und den Praktikern vertraut: In den Stadtteilen existieren überaus komplexe Problemlagen, die es nicht sinnvoll machen, an nur einem einzigen Punkt anzusetzen. Trotzdem wird immer wieder deutlich, dass das gleichzeitige Ansetzen in verschiedenen Handlungs- und Lebensbereichen sehr schwierig zu sein scheint. Häußermann zeigt in seinem Beitrag, dass die Städte oder Stadtteile dazu tendieren, eines der vorgegebenen vielen Ziele des Programms Soziale Stadt für ihren Stadtteil in den Vordergrund zu stellen und sich nur oder in erster Linie um eine Annäherung an dieses Ziel bemühen. Genauso widmen sich die Analysen der Wissenschaftler zumeist einem Aspekt aus dem komplexen Zusammenwirken der vielen Faktoren in den Stadtteilen.

Vielleicht sei hier eine Anregung erlaubt von einer Stelle, die sich selbst zwischen Wissenschaft und Praxis verortet. Könnte man nicht versuchen, mit Hilfe einer (statistischen) Mehrebenenanalyse dem Wirkungsgefüge weiter auf den Grund zu gehen? Es handelt sich ja nicht nur im Bereich der Steuerungskette Bund/Länder - Kommune - Stadtteilorganisationen - Bewohner(gruppierungen), sondern auch innerhalb der Stadtteile um eine Mehrebenenstruktur: Menschen in Haushalten, in Organisationen, in Stadtteilen, in Städten. Die Menschen weisen bestimmte Merkmale auf, die Haushalte unterscheiden sich, die Art der Organisationen, die besucht oder genutzt werden, differieren ebenso wie die Stadtteile, in denen all dies vonstatten geht. Eine Mehrebenenanalyse könnte aufdecken, welchen relativen Einfluss jede dieser Variablen hat. Eine solche Analyse könnte umso spannender sein, je mehr unterschiedliche und unterschiedlich agierende Stadtteile einbezogen werden - und die gibt es, wie Häußermann dargelegt hat, zur Genüge. Dann könnten Fragen beantwortet werden, die abzielen auf den Unterschied der Problemlagen in Ost- und Westdeutschland oder auch im eher nördlichen Deutschland im Vergleich zu der Situation in Baden-Württemberg und Bayern. Auch könnte man weitere Erkenntnisse finden über die Wirkung von Organisationsstrukturen und -prozessen im Stadtteil. Und es könnten auch Fragen beantwortet werden, die sich z. B. auf das unterschiedliche Bewältigungsvermögen einzelner Personen oder einzelner Haushalte in den betreffenden Stadtteilen beziehen.

Ein weiterer Aspekt scheint mir nennenswert zu sein, der eben schon eine kurze Andeutung fand: Was sind die Ziele der Bemühungen im Rahmen der Sozialen Stadt? Wohin wollen die Praktiker in den Stadtteilen und welche abhängigen, zu erklärenden Variablen setzen die Wissenschaftler in ihren Analysen? Die beiden Pole bilden die Ziele Quartiersentwicklung und Verbesserung der Lebenschancen der einzelnen Bewohner. Diese Pole wären nicht nur bei einem Spaziergang durch die Programmgebiete der Sozialen Stadt erkennbar, sondern zeigen sich auch bei der Lektüre wissenschaftlicher Analysen.

Vielleicht ist die Freiheit in der Zielsetzung tatsächlich gut, weil sie Raum zum Experimentieren gibt – und somit zum Lernen von der Praxis. Aber es könnte einem auch der Verdacht kommen, dass es sich letztlich doch eher um symbolische Politik handelt: um eine Politik, die vor den eigentlichen Problemen längst kapituliert hat und nun dazu dienen soll, den Benachteiligten und von der Gesellschaft Isolierten den Eindruck zu vermitteln, sie bekämen ein Stück des Kuchens ab. Vielleicht sollen damit „nur“ Auswüchse, wie sie in Frankreich in den 80ern und 90ern des 20. Jahrhunderts, in Form von Unruhen, Straßenschlachten und Plünderungen vorkamen, hier vermieden werden.

Es ist zu hoffen, dass dies nur eine un gute Ahnung ist, die sich letztlich nicht bewahrheitet. Wenn dem so sein soll, müsste allerdings auf die Phase des Experimentierens und Lernens etwas folgen. Wissenschaftler und Praktiker müssten gemeinsam dieses vage gehaltene Programm fester klopfen. Sie müssten seine Nützlichkeiten, seine Potentiale, seine Wirkungen erkennen und auf dieser Basis – durchaus einzelfallorientiert – konkrete Ziele benennen und mögliche Wege zu ihnen hin aufzeigen. Evaluationen und Analysen dürfen nicht der Endpunkt sein. Es sollte eine neue Schleife geben, in der ein neues, konkreteres Programm „Soziale Stadt 2“ auf den Weg gebracht wird. Das würde nicht nur den Stadtteilen des bisherigen Programms und ihren Bewohnern eine Aussicht auf eine weitere unterstützte Zukunft geben, sondern würde auch zeigen, dass die bisherigen Bemühungen nicht nur einzelnen Stadtteilen nutzten, sondern durchaus von Politik, Verwaltung und Wissenschaft mit Aufmerksamkeit bedacht werden.

---

#### **Die Autorin**

Dr. Kirsten Mensch, geb. 1967, Studium der Sozialwissenschaften mit Schwerpunkt Politikwissenschaft und der Philosophie sowie Rechtswissenschaften. 1993 Studienaufenthalt an der Universität Groningen, Niederlande, 1994 bis 1998 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt, seit 2000 wissenschaftliche Referentin der Schader-Stiftung, Darmstadt. Inhaltliche Schwerpunkte der Tätigkeit bei der Schader-Stiftung: Projekte rund um das Programm „Soziale Stadt“, Projekte zur Zukunft der Daseinsvorsorge in Deutschland, Projekte zum Thema „Altern in Eigenständigkeit“ u.a.

## **Veröffentlichungen der Schader-Stiftung**

Björn Egner, Nikolaos Georgakis, Hubert Heinelt, Reinhart C. Bartholomäi

### **Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Instrumente**

Von der historischen Entwicklung der Wohnungspolitik in Deutschland und den Besonderheiten dieses Politikfeldes ausgehend, werden die relevanten wohnungspolitischen Akteure in Deutschland und die von ihnen verfolgten Ziele dargestellt. Darmstadt 2004, 320 Seiten, brosch.

ISBN 3-932736-12-5

(Schutzgebühr 13,00 EUR)

BauWohnberatung Karlsruhe und Schader-Stiftung (Hrsg.)

### **Neues Wohnen fürs Alter. Was geht und wie es geht**

Konzept, Redaktion und Bearbeitung: Michael Andritzky und Thomas Hauer Mit Beiträgen von Joachim Brech, Albrecht Göschel, Alexander Grünenwald und Berta Heyl, Gerda Helbig, Alex Hofmann, Cornelia Kricheldorf, Marie-Therese Krings-Heckemeier, Andreas Kruse, Renate Narten, Harald Nier, Rolf Novy-Huy, Klaus Joachim Reinig, Tobias Robischon

Anabas-Verlag

Frankfurt/Main 2004, 216 S., brosch.

ISBN 3-87038-363-1

(19,90 EUR – nur über den Buchhandel erhältlich)

Kirsten Mensch und Jan C. Schmidt (Hrsg.):

### **Technik und Demokratie. Zwischen Expertokratie, Parlament und Bürgerbeteiligung**

Vorträge aus einer Veranstaltungsreihe der Technischen Universität Darmstadt und der Schader-Stiftung zum Thema „Elfenbeinturm oder Stimmzettel? Demokratiefähigkeit von Zukunftswissenschaften und Zukunftstechnologien“

VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2003, 225 Seiten, brosch.

ISBN 3-8100-3971-3

(16,90 EUR – nur über den Buchhandel erhältlich)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

### **Öffentliche Daseinsvorsorge - Problem oder Lösung?**

Vorträge und Argumente aus einer Veranstaltungsreihe der Schader-Stiftung zum Thema „Öffentliche Daseinsvorsorge“ ergänzt durch einen reichhaltigen Materialienanhang

Darmstadt 2003, 360 Seiten, brosch.

Schutzgebühr 13,00 EUR

ISBN 3-932736-11-7

Heike Liebmann, Tobias Robischon (Hrsg.):

**Städtische Kreativität - Potenzial für den Stadtbau**

Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) und Schader-Stiftung  
Erkner (b. Berlin) 2003, 244 Seiten, brosch.

Schutzgebühr 13,00 EUR

ISBN 3-932736-10-9

Schader-Stiftung (Hrsg.):

**Die Zukunft der Daseinsvorsorge: öffentliche Unternehmen im Wettbewerb**

Darmstadt 2001, 183 Seiten, brosch.

Schutzgebühr 13,00 EUR

ISBN 3-932736-08-7

Schader-Stiftung (Hrsg.):

**Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm »Die soziale Stadt«  
in der Diskussion**

Verlauf und Ergebnisse des Schader-Kolloquiums am 15. u. 16. Juni 2000 in Darm-  
stadt

Darmstadt 2001, 131 Seiten, brosch.

Schutzgebühr 13,00 EUR

ISBN 3-932736-06-0

Schader-Stiftung (Hrsg.):

**wohn:wandel: Szenarien, Prognosen, Optionen zur Zukunft des Wohnens**

Kongress der Schader-Stiftung am 21. und 22. Mai 2001 in Mannheim  
Darmstadt 2001, 386 Seiten, zahlr. Abb., geb.

Schutzgebühr 35,00 EUR

ISBN 3-932736-07-9

**Bezugsadresse:**

Schader-Stiftung

Karlstr. 85

64285 Darmstadt

Telefon 06151-17 59 0

Fax 06151-17 59 25

E-Mail [kontakt@schader-stiftung.de](mailto:kontakt@schader-stiftung.de)

[www.schader-stiftung.de](http://www.schader-stiftung.de)