
Soziale Probleme

Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle

16. Jahrgang, 2005, Heft 2

Ordnungen der Exklusion – Ordnungen der Gewalt. Eine Frage der Ehre? Überlegungen zur Analyse des Zusammenhangs von Exklusion und Gewalt <i>Axel Groenemeyer</i>	5
Der ‚Schmetterlingseffekt‘ oder die eingeschränkte Vorausschbarkeit des sozialen Handelns. Kommentar zu Axel Groenemeyer: „Ordnungen der Exklusion – Ordnungen der Gewalt. Eine Frage der Ehre?“ <i>Trutz von Trotha</i>	41
Politik gegen sozialräumlich konzentrierte Benachteiligung – Ein Fallbeispiel <i>Melanie Ratzka</i>	54
Bürgerinitiativen gegen die Errichtung forensischer Psychiatrien in der Bevölkerungseinschätzung – Ergebnisse einer Fallstudie <i>Wichard Puls, Ilja Ruhl, Sarah Mümken, Marko Heyse, Nina Wild und Hanns Wienold</i>	74
Problematierungsformen sozialpädagogischer Praxis – Eine empirische Annäherung an Einstellungen zu sozialen Problemen und ihrer Bearbeitung <i>Bernd Dollinger und Jürgen Raithel</i>	92



CENTAURUS
Verlag & Media KG

ISSN 0939-608X

Politik gegen sozialräumlich konzentrierte Benachteiligung – ein Fallbeispiel

von Melanie Ratzka

Zusammenfassung

Der Beitrag setzt sich anhand eines benachteiligten Stadtteils in Detmold kritisch mit Philosophie und Grundsätzen der Programmfamilie „soziale Stadt“ als Reaktion auf die fortschreitende sozialräumliche Polarisierung in den Städten auseinander. Es werden einige Beispiele von „good-practice“ erläutert und die Rahmenbedingungen des Erneuerungsprozesses beschrieben. Ergebnisse von Sozialraumuntersuchungen des betreffenden Stadtteils vor und nach dem Förderzeitraum werden angeführt, um die Effektivität der durchgeführten Projekte einzuschätzen. Sie unterstreichen, dass die Konzepte der „sozialen Stadt“ trotz positiver Effekte im Quartierskontext auf strukturell bedingte Benachteiligungen der Bewohner/innen nicht angemessen antworten können. Im Zusammenhang mit der augenscheinlichen Überforderung der lokalen Ebene, wird darauf hingewiesen, dass Quartiersmanagement und Bürgerbeteiligung angesichts des Umbaus zum aktivierenden Sozialstaat nicht als Ersatz für eine umfassende Sozialpolitik gesehen werden dürfen, wenn Probleme benachteiligter Quartiere dauerhaft gelöst werden sollen.

Public Policy against Socio-Spatial Concentration of Deprivation – A Case Study

Abstract

Based on data from a neighbourhood with high levels of poverty in Detmold this article critically analyses the philosophy and basic principles of the policy program “soziale Stadt (social city)”, which had been initiated in response to increasing socio-spatial polarisation in cities. Some examples of good practice are presented within the general framework of the process of urban regeneration. Findings from two surveys which were conducted before the program was started and at the end of the implementation period and government are used for the evaluation of the effectiveness of the programme and its implementation. The results that a number of programmes implemented within the framework of “soziale Stadt” improved the conditions in the neighbourhood, but failed to address, structurally determined disadvantages of residents. This result questions the move toward local policies and shows that community management and civic participation cannot act as substitute for a broader social policy in the restructuring the welfare state toward more activating social policies. Local policies alone are inadequate in addressing the problems of segregated poverty areas and providing permanent solutions.

1. Einleitung – alles in Ordnung in deutschen Problemvierteln?

Seit den 80er Jahren wird in internationalen Debatten verstärkt über Exklusion bzw. soziale Ausgrenzung als Anzeichen und Folge einer tief greifenden gesellschaftlichen Veränderung diskutiert. Anhaltende Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und wieder zunehmende Armut tauchen als ernst zu nehmende soziale Probleme nach fast zwei Jahrzehnten Vollbeschäftigung und einer Latenzphase der Armut wieder auf und bringen eine gesellschaftliche Spaltung hervor, die sich im Ausschluss von wesentlichen Teilhabemöglichkeiten an der Gesellschaft niederschlägt (vgl. Kronauer 2002). Das Ausgrenzungsproblem stellt sich in entwickelten kapitalistischen Gesellschaften in erster Linie als städtisches Problem dar. Städte galten schon immer als Vorreiter des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbruchs, da sie sozusagen Kristallisationspunkte dynamischer Entwicklungsprozesse der Gesellschaft bilden und gesellschaftliche Strukturbedingungen in ihrer Konfrontation mit den Individuen und sozialen Gruppen einer Stadt erst die entscheidende Transformation zu konkreten Lebensbedingungen erfahren. In den Städten sind die sozialen und räumlichen Manifestationen gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse und deren Folgeprobleme daher am deutlichsten zu beobachten. Sozialräumliche Polarisierung wird somit zum Kennzeichen einer neuen Urbanität (vgl. z.B. Dangschat 1999; Häußermann/Siebel 1987; Häußermann/Kapghan 2000; Häußermann et al. 2004; Keller 1999).

Obwohl Exklusionsprozesse nicht notwendigerweise an einen Ort gebunden sind, ist Ausgrenzung doch ganz klar ein räumlicher Begriff. In Diskussionen um spezifische Lebenslagen der Armut gerät die räumliche Dimension sozialer Ungleichheit vermehrt in den Fokus, wie an den Diskussionen um die Entstehung einer „new urban underclass“ (Wilson 1987, 1991) in Deutschland zu sehen ist (vgl. z.B. Andreß 1998; Bremer/Gestring 1997; Häußermann 1997). Es wird erkannt, dass die räumliche Konzentration von Armut eine eigenständige Dimension relativer Deprivation ausmacht und bei der Beurteilung der Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in bestimmten (groß-) städtischen Wohngebieten eine zentrale Rolle spielt. Denn individuelle Notlagen kumulieren in der residentiellen/sozialen Segregation zu kollektiven Problemen, wenn Haushalte auf defizitbelastete Quartiere verwiesen werden und in Konkurrenz um knappe Ressourcen wie Arbeit, Einkommen, adäquaten Wohnraum und Teilhabe an gesellschaftlichen Einrichtungen stehen.

Die Jugendkrawalle in französischen Vorstädten im Herbst 2005 gaben hierzu-landem Experten in Konflikt- und Gewaltforschung, Stadtsoziologie und Migrations- bzw. Integrationsfragen Anlass, sich zu fragen, ob solche Verhältnisse auch in deutschen Problemsiedlungen denkbar wären. Relativ schnell kam man zum dem Schluss, dass die Gefahr eher gering sei, da die Lage im Vergleich zu den französischen Banlieues doch weniger dramatisch sei und gegen Segregationstendenzen und ihre negativen Effekte im Rahmen integrierter Stadtteilentwicklungsprogramme recht erfolgreich interveniert werde. Vor allem die Programmfamilie „Soziale

Stadt“, also das seit 1999 beschlossene Bund-Länderprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, sowie das als Vorläufer und Impulsgeber zu bezeichnende Länderprogramm in NRW und soziale Stadtentwicklungsprogramme in Hamburg, Bremen und Berlin werden ins Feld geführt, um zu zeigen, dass es hier keine sich selbst überlassenen Stadtteile gibt.

In diesem Beitrag wird anhand eines Fallbeispiels, dem Stadtteil Detmold-Herberhausen, gezeigt, wie auch in einem lippischen Mittelzentrum der ländlichen Region¹ nicht nur ein *benachteiligtes*, sondern auch ein zusätzlich *benachteiligendes* Quartier entstehen konnte, und zwar vor allem, weil die Entwicklung im Stadtteil längere Zeit sich selbst überlassen wurde. Aufmerksamkeit erlangte der Stadtteil und seine Bevölkerung erst durch seine überdurchschnittliche Kriminalitätsrate, Vandalismus und einige spektakuläre Übergriffe einer Kinder- und Jugendbande, über die auch überregional in der Presse berichtet wurde. Der Stadtteil wurde in den Gremien der Stadt und des Kreises zum sozialpolitischen Thema mit höchster Dringlichkeitsstufe, da die Kumulation von Problemen und das schlechte Image des Gebietes eine Ausstrahlungskraft aufwies, die nicht mehr zu übersehen war und potentiell auch die Reststadt in Mitleidenschaft ziehen konnte.² Daraufhin entwickelte sich verstärktes Engagement von städtischer Seite gemeinsam mit Vertretern sozialer Einrichtungen vor Ort. Es wurde ein integriertes Handlungskonzept zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Wohnbevölkerung erarbeitet, und damit die Voraussetzung erfüllt, Zugang zu verschiedenen Fördertöpfen auf Landes- und Bundesebene zu bekommen, um den dringend benötigten Erneuerungsprozess anzustoßen.

Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Entwicklungen in der Quartiersgeschichte angesprochen, um Verschränkungen von gesamtgesellschaftlichen Trends, der Regulation dieser auf lokaler Ebene und den sozialräumlichen Besonderheiten des Stadtteils zu verdeutlichen. Der Fokus liegt dann auf den im Rahmen des Förderzeitraums (1997-2003) erfolgten Stadteilerneuerungsmaßnahmen. Dabei soll allgemein die Programmphilosophie „integrativer Stadtteilentwicklung“ erläutert und mit Projekten aus Detmold illustriert werden. Da der Stadtteil kurz vor Ende des Förderzeitraums sozialraumanalytisch untersucht wurde³, können einige Ergebnisse dieser Untersuchung aufgeführt werden, die auf die Grenzen lokalpolitischer Interventionen mit Sozialraumorientierung verweisen.

2. Ursachen der Entstehung von benachteiligten Quartieren

Die Entwicklung von einem benachteiligten zu einem benachteiligenden Quartier lässt sich auch in Detmold auf die allgemein veränderten Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung zurückführen. Es ist zu beobachten, dass die vormals dominanten städtischen Integrationsinstanzen Arbeits- und Wohnungsmarkt an Kraft verlieren, somit soziale und räumliche Ungleichheiten wieder zunehmen und bestimmte soziale Gruppen erhöhten Ausgrenzungsrisiken entgegensehen. Seit den 70er Jahren

zeichnet sich ein tief greifender Wandel des Wirtschaftssystems basierend auf zunehmender internationaler Arbeitsteilung, Deindustrialisierung, Tertiärisierung und flexibilisierten Standortbindungen des Kapitals ab. Im Zusammenspiel mit den politischen und gesellschaftlichen Reaktionen auf diese neuen Herausforderungen im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Umbruchs, wie in Deutschland v.a. von Hamm/Neumann (1996), Krätke (1991) und Häußermann/Siebel (1987) thematisiert, führt dies zu neuen Unsicherheiten bezüglich der Lebenschancen in einem lohnarbeitszentrierten Wohlfahrtsstaat.

Wie kommt es aber nun zu einer sozialräumlichen Polarisierung in vielen Städten? Das Phänomen der Verräumlichung sozialer Ungleichheit ist bis zu einem gewissen Grad ein normales Phänomen der Stadtstruktur und resultiert aus der Segmentierung des Wohnungsmarktes und der ungleichen Verteilung von Ressourcen und Präferenzen bei den Wohnraumsuchenden. Aufgefangen wurden krasse Formen räumlicher Ungleichheit lange Zeit durch sozialplanerische Eingriffe in die Stadtentwicklung und das „goldene Zeitalter des sozialen Wohnungsbaus“ (Häußermann/Siebel 1993). Die Deregulierung und Flexibilisierung des Wohnungsmarktes hat nun zu einer Verknappung des preisgünstigen Wohnraumbestands, vor allem des Sozialwohnungsbestands geführt, so dass der wachsenden Zahl von Nachfragern mit begrenzten finanziellen Mitteln oft kein adäquates Angebot mehr gemacht werden kann. Außerdem haben benachteiligte Bevölkerungsgruppen oft mit Diskriminierungen am Wohnungsmarkt zu kämpfen. Auf eine kurze Formel gebracht bedeutet die Verzahnung dieser zwei makrostrukturellen Trends, dass einer größer werdenden Gruppe von Individuen in prekären Lebenslagen immer weniger lebenswerter und bezahlbarer Raum in den Städten zur Verfügung steht. Verschärft werden diese Wirkungszusammenhänge durch die Art der politischen Reaktionen auf die Herausforderungen der gestiegenen Konkurrenz und Wettbewerbslogik zwischen und in den Städten selbst.

Die Regulationsmechanismen auf der lokalen Ebene folgen vielfach dem Credo „Pflege des Wirtschaftsstandortes vor Sicherung des Gemeinwesens durch soziale Ausgleichsstrategien“. Neben Anreizen durch Vergünstigungen und Steuerreformen wird zum Beispiel auch die Kultur- und Wohnungspolitik im Sinne weicher Standortfaktoren instrumentalisiert, während die Quartiere benachteiligter Gruppen im wortwörtlichen Sinne alt aussehen. Die größere Aufmerksamkeit für *areas of opportunity* statt *areas in need* wird damit gerechtfertigt, dass man sich hiervon mehr ökonomisches Potenzial, das heißt Investitionen verspricht, die dann, zumindest im Idealfall, dem gesamten Gemeinwesen zu Gute kommen. Dass man mit dieser Strategie der Pflicht zur kommunalen Daseinsvorsorge und Gewährleistung annähernd gleichwertiger Lebensbedingungen bisher weder mittel- noch langfristig gerecht wurde, sondern sozialräumliche Polarisierung eher befördert hat, lässt sich dagegen recht schnell an der hohen Anzahl förderbedürftiger Stadtteile sehen⁴.

Um zu verstehen, wie es in Detmold relativ überraschend⁵ zu einem bis dahin in seinem Ausmaß völlig unbekanntem Phänomen residenteller Segregation mit all seinen negativen Begleiterscheinungen kommen konnte, sind die angesprochenen

Trends lokalspezifisch zu erläutern und in Zusammenhang mit den spezifischen sozialräumlichen Begebenheiten vor Ort zu bringen. Eine zentrale Rolle spielte, dass die Zuwanderungswellen der Spätaussiedler ab Anfang der 90er Jahre, gerade auch nach Ostwestfalen-Lippe, und der „Leerstand“ eines kompletten Stadtteils in Detmold zusammentrafen. Problematisch erwies sich allerdings, dass dieser aus verschiedenen Gründen geradezu „prädestiniert“ dafür zu sein schien, zu einem benachteiligenden Quartier zu werden.

3. Das Quartier Detmold Herberhausen⁶ – erst einsam im Leid, dann vereint gegen das Leid

3.1 Zuwanderung und Wohnungsversorgung im Rahmen der Konversion

Der Stadtteil entstand in den 70er Jahren auf einer Fläche von 17 ha am nordöstlichen Stadtrand als Wohnsiedlung für Stationskräfte der britischen Rheinarmee.⁷ Lange Zeit war er für die einheimische Bevölkerung unzugänglich und durch keinerlei Integration in das gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle noch das räumliche Netz der Gesamtstadt gekennzeichnet. Diese Abschottung verlor ihre Begründung, als Mitte der 90er die britischen Stationskräfte abzogen und die Wohnungen nach Freigabe durch das Bundesvermögensamt in relativ kurzer Zeit wieder dem freien Wohnungsmarkt zur Verfügung standen, was sich mit dem gleichzeitig hohen Bedarf an günstigem Wohnraum für die einkommensschwachen Zuwandererfamilien traf.

Die Bevölkerung der Kreisstadt wuchs von Ende 1990 bis Ende 1996 um 4,4 Prozent, wobei 71,4 Prozent dieses Wachstums auf den Zuzug von Aussiedlern in den heutigen Stadtteil Herberhausen zurückzuführen war. In der Zeit von 1992 bis 2002 waren der Stadt 2.122 Spätaussiedler zugewiesen worden. Hinzu kamen die freiwilligen Nachzüge in Form von Kettenwanderungen, unterstützt durch die gezielte „Werbung“ für den Stadtteil schon in den Übergangwohnheimen. Damit erhöhte sich die Anzahl benachteiligter Stadtbewohner in kurzer Zeit schlagartig, auch wenn diese Migrantengruppe zunächst wegen ihrer rechtlichen Gleichstellung mit Deutschen und der anfangs gut ausgebauten Eingliederungsleistungen als privilegiert und problemlos zu integrieren angesehen wurde⁸. Eine zweite charakteristische Bewohnergruppe des Stadtteils bildeten im weiteren Verlauf Angehörige der kurdischen Ethnie.

Geringe, hier in Deutschland nicht verwertbare oder ganz und gar fehlende Bildungs- und Qualifikationsprofile erschwerten für beide Gruppen das Ankommen in der „neuen Heimat“. Arbeitslosigkeit oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse bedeuteten, gleich zu Beginn einem erhöhten Risiko der Abhängigkeit von staatlichen Transfers ausgesetzt zu sein. Im Jahr 1998 – direkt nach Aufnahme in das NRW-Förderprogramm – wurde die Arbeitslosenquote im Stadtteil auf 32 Prozent geschätzt, die Sozialhilfequote lag bei 25 Prozent im Vergleich zu 4 Prozent in der Gesamtstadt, der Ausländeranteil bei 28 im Vergleich zu 7 Prozent in der Gesamt-

stadt, wobei der Aussiedleranteil auf 60 Prozent geschätzt wurde. Die Präsenz der beiden Migrantengruppen brachte auch mit sich, dass der Stadtteil auf Grund der hohen durchschnittlichen Kinderzahlen zu einem extrem „jungen Stadtteil“ wurde: 44 Prozent der insgesamt 2.716 Einwohner waren 18 Jahre und jünger (vgl. ILS 2000: 107).

Diese sozialstrukturellen Daten deuteten schon auf einen sozialen Kontext hin, der individuelle Desintegration, erhöhte Exklusionsrisiken und ein hohes Konfliktpotential verhiß. In Herberhausen konzentrierten sich also Bevölkerungsgruppen, die sich beruflich, kulturell und sozial neu orientieren mussten, aber auf Grund der gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen nur geringen Perspektiven eines sozialen Aufstiegs entgegenblickten. Erschwerend kam hinzu, dass sie auf einen Lebensraum trafen, der sich durch räumliche Isolation und zahlreiche materielle Defizite auszeichnete.

3.2 Herberhausen – Prototyp eines benachteiligten Quartiers

Innerstädtische oder industriennahe Altbauquartiere und Trabantensiedlungen der 60er/70er Jahre zählen gemeinhin zu den gefährdeten Quartierstypen, weil sie Eigenschaften aufweisen, die sie besonders anfällig für die negativen Folgeerscheinungen des gesamtgesellschaftlichen Strukturwandels haben.⁹ Von benachteiligten Quartieren ist die Rede bei Wohnquartieren,

- „die in ihrer Ausstattung mit sozialer Infrastruktur und (sozialen) Diensten unterversorgt sind;
- in denen auch ‚Begegnungsmöglichkeiten‘ fehlen, d.h. Räume zur informellen und formalen Kommunikation;
- in denen sich die Wohn- und Wohnumfeldsituation beeinträchtigend auf die Lebensweise der dort lebenden Menschen, besonders auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, auswirken;
- in denen viele Menschen leben, die in ihrer materiellen und Wohnsituation, in ihrer Bildungs- und Arbeitssituation und ihren Möglichkeiten zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben benachteiligt sind“ (Becher 1996: 525).

Nach einer Studie des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft sind benachteiligte Wohngebiete durch städtebauliche Probleme wie eine schlechte Bausubstanz, den Mangel an Grün- und Freiflächen, Immissionsbelastungen, Beeinträchtigung durch Verkehrsstraßen, Mangel an Gemeinschaftseinrichtungen, fehlende Nutzungsmischungen, Fehlen einer selbst tragenden lokalen Wirtschaft, geringe Qualität des öffentlichen Raumes, Planungsunsicherheit und vor allem fehlende Zukunftsperspektiven gekennzeichnet (vgl. GdW 1998).

Herberhausen zählt zum Typus monofunktionaler Randsiedlungen und wies vor dem Erneuerungsprozess fast alle der genannten Defizite auf, wodurch die soziale Marginalisierung der Bewohner/innen maßgeblich forciert wurde. Nach Abzug der britischen Familien und damit dem Zusammenbruch der vorherigen Binnenstruktur waren keinerlei Versorgungseinrichtungen erhalten geblieben. In Verbindung mit

der isolierten Randlage und der fehlenden Wegeanbindung an die Kernstadt stellte dies große Herausforderungen für die zum größten Teil immobile Bewohnerschaft in der alltäglichen Lebensführung dar (vgl. Tegtmeier-Breit/Kaul 1997: 32 ff.). Die Siedlung zeichnete sich durch eine nüchterne, schwer aneignbare Raumstruktur mit mehreren drei- bis sechsgeschossigen Wohnblocks und drei achtgeschossigen Hochhäusern aus. Der öffentliche Raum war durch die Straßenführung, Parkplatzeihen und Grünflächen, die mehr als Abstandsgrün zwischen den Häusern fungierten, quasi versiegelt. Die Gebäude waren teilweise stark verwohnt und von städtebaulichem Verfall gekennzeichnet.¹⁰ Im Stadtteil vorfindbare Freizeitflächen waren zu Beginn kaum nutzbar. Auch die Grünflächen in den Randbereichen der Siedlung mussten erst im Rahmen des Erneuerungsprozesses für die Bevölkerung neu erschlossen werden. Ein Defizit, welches sich besonders für die zahlreichen Kinder im Stadtteil als problematisch erwies, die schon wegen der beengten Wohnverhältnisse auf mehr Nutzungspotentiale des öffentlichen Raumes angewiesen waren.

Räumliche Ausgrenzung, infrastrukturelle Unterausstattung und geringe Attraktivität des Wohnumfeldes führten so zu einer zusätzlichen kollektiven Benachteiligung in der alltäglichen Lebensführung sowie Einschränkung von Begegnungsmöglichkeiten für die Bewohner/innen. Die Entwicklung eines Gemeinwesens wurde verhindert durch manifeste Konflikte zwischen jugendlichen Aussiedlern und Kurden, Vandalismus, konzentriert auf die funktional unbesetzten Randbereiche der Siedlung, sowie eine zunehmende Drogenproblematik. Dies führte nicht nur dazu, dass sich das Image eines gefährlichen „Russengettos“ verbreitete, sondern auch viele Anwohner selbst ihr Wohnumfeld nicht mehr als sicher wahrnahmen und sich mehr und mehr aus dem öffentlichen Raum zurückzogen, wie es die „Broken-Windows-These“ (Wilson/Kelling 1982) postuliert. Die Chance, dass das Wohnquartier als Ort der Existenzsicherung, des Wohnens, des sozialen Austausches und der Teilhabe an gesellschaftlichen Einrichtungen (Herlyn/Lakemann/Lettko 1991: 31 ff.) fungieren und benachteiligte strukturelle Ausgangsbedingungen abpuffern könne, war damit für die Bewohner/innen von Herberhausen nicht groß.

3.3 Der Erneuerungsprozess – Programmphilosophie und Good-Practice

Ausgangslage des Erneuerungsprozesses bildete die Erarbeitung eines gemeinwesenorientierten Stadtteilkonzepts im Februar 1997 als Voraussetzung für die Aufnahme in das NRW-Förderprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Gute Karten hatte Detmold, da es den Förderbedarf im Gegensatz zu vielen anderen Bewerberregionen mit Ergebnissen einer Sozialraumuntersuchung unterstreichen konnte, die von einem kirchlichen Träger im Stadtteil initiiert und umgesetzt worden war. Hervorzuheben ist, dass für die Abbildung der komplexen Problematik die Analyse schon vor dem Hintergrund eines Verständnisses von Sozialraum, als Zusammenspiel von räumlicher und dinglicher Umwelt, sozialstrukturellen Parametern, sozialen Beziehungen, Interaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten durchgeführt wurde, wie es auch in soziologischen Raumkonzepten im

Sinne des Raum-Verhaltens-Systems von Atteslander und Hamm (1982) oder des gesellschaftlichen Raumkonzepts bei Läßle (1991) gefordert wird. Damit wurde von Anfang an auf die Problematik von Quartiers- bzw. Kontexteffekten hingewiesen, die darin begründet liegen, dass das Ganze meist wirklich mehr ist als die Summe seiner Teile, soll heißen, die Probleme des Stadtteils nicht als Addition der individuellen Problemlagen zu sehen waren.

Diese Erkenntnis wurde nach zehn Jahren Erfahrungen in der klassischen Städtebauförderung, Initiativen in einigen Bundesländern und Städten, sowie mit Blick auf europäische Nachbarländer wie z.B. die Niederlande, Frankreich und England, in denen schon früher neue Formen der Quartierspolitik initiiert worden waren, auch auf Bundesebene zur Politikleitlinie. Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ trat im September 1999 in Kraft. Zentrale Motivation war es, angesichts der Grenzen traditioneller Stadterneuerungsmaßnahmen eine Verschränkung von städtebaulichen und sozialen Interventionen zu ermöglichen, um die Abwärtsspiralen in solchen Quartieren aufzuhalten und die Lebensqualität und -chancen der dortigen Bewohner/innen zu verbessern. Dem Programm liegt die Vorstellung zu Grunde, Quartiersentwicklungsprozesse in Gang setzen zu können, welche in den Problemgebieten relativ schnell eine Trendwende einleiten und sie wieder zu selbständig „lebensfähigen“ Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive machen. Wenn man darunter versteht, dass sich eine Angleichung der Lebensbedingungen an den städtischen Durchschnitt und Integration in das städtische Gefüge ohne Sonderstatus ergibt, ist dies allerdings zu bezweifeln. Auch in Detmold, wo laut Evaluation (vgl. Difu 2003: 174 ff.; Ratzka 2003: 106 ff.) vieles richtig und teilweise vorbildlich nach Programmphilosophie umgesetzt wurde, also der Gebietsbezug aller Maßnahmen, integrierte Handlungskonzepte und neue Formen der *local governance* als Grundsätze berücksichtigt wurden, waren die endogenen Potentiale für selbst tragende Strukturen nach sechs Jahren Förderung noch nicht groß genug.

In Orientierung an der spezifischen Problemstruktur des Gebietes Herberhausen und den vorgesehenen Handlungsfeldern in der Programmfamilie Soziale Stadt wurden sechs Handlungsschwerpunkte für den Förderzeitraum festgelegt: Entwicklung und Ausbau der kulturellen und sozialen Infrastruktur, Förderung der Kinder- und Jugendarbeit, Einleitung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Ausgleich städtebaulicher Defizite, Verbesserung der privaten Infrastruktur und eine gezielte Öffentlichkeits- und Imagearbeit. Da das Kernstück der Entwicklungsstrategie in Mehrzielprojekten liegt, wurden als Primärziele der integrierten Arbeit die Integration der unterschiedlichen ethnischen Gruppen, die Reduzierung der (Jugend-) Arbeitslosigkeit und die Bemühungen, Heberhausen wieder zu einem „sicheren“ Stadtteil zu machen, formuliert (vgl. ILS 2000: 109).

Für die erfolgreiche Umsetzung war im Rahmen eines instrumentell-strategischen Handlungsfeldes der Aufbau eines Koordinierungs-, Kooperations- und Partizipationsmanagements erforderlich. Stadtteilmanager und Stadtteilbüros bilden die zentralen Regiestellen des Erneuerungsprozesses. Zum Aufgabenspektrum in

Heberhausen gehörte die unmittelbare Koordination und Organisation sowie die Entwicklung von Projekten, die Moderation des Dialogs zwischen allen relevanten Akteursgruppen, die Vernetzung der sozialen Träger sowie die Aktivierung und Beteiligung der Bewohner/innen als „Experten in eigener Sache“. Damit wird auch der grundlegende appellative Charakter des Programms „Soziale Stadt“ deutlich. Aktive Mitwirkungsbereitschaft, Kooperation verschiedener Ressorts und Akteure sowie Ressourcenbündelung sind notwendig und explizit gefordert, da eben nicht alle notwendigen Mittel für die Zielerreichung zur Verfügung gestellt werden.

Dies ist im Sinne einer Überforderung der Projektträger kritisch zu sehen, solange die Kombination von Förderprogrammen durch bürokratische Akte aufwändig ist und viel Zeit und Personal bindet, weil Fördervoraussetzungen und -konditionen in Frage kommender anderer Programme noch zu wenig auf die Bedingungen des ressortübergreifenden Denkens in der „Sozialen Stadt“ zugeschnitten sind (vgl. Häußermann 2005: 77).

Das Erneuerungskonzept für Herberhausen basierte dann auch auf unterschiedlichsten Bausteinen und Aktivitäten, die nicht alle dem NRW-Förderprogramm zuzuordnen waren bzw. hierdurch finanziert werden konnten.¹¹ Eine Vielzahl von lokalen Akteuren (Lokalpolitik, Polizei, Jugendamt, Beschäftigungsträger, Schulen, Sportvereine, Drogenberatung, kirchliche Organisationen etc.) trug mit eigenen kleinen Projekten in Form lokaler Partnerschaften zu der Entwicklung bei. Vor allem drei Projekte wurden als vorbildlich im Sinne der Programmphilosophie hervorgehoben (vgl. Difu 2003:81 ff.):¹²

(1) Im Projekt „Räume (baulich und sozial) besetzen“ wurden die Handlungsfelder Verbesserung des Wohnumfelds, Steigerung der Sicherheit im öffentlichen Raum, Imagepflege und Beschäftigung und Qualifizierung kombiniert angegangen. Zunächst konnte die isolierte Insellage nach Öffnung des Kasernengeländes im benachbarten Stadtteil Hohenlohe, der bis dahin einen Riegel zwischen dem Stadtteil und der Kernstadt gebildet hatte, gemildert werden. Maßgeblich hierfür waren der Ausbau von Fuß- und Fahrradwegen über das Gutsgelände und durch Hohenlohe, die Errichtung einer Fußgängerampel, die besonders den Kinder ermöglichte, sicher in die Grundschule zu gelangen, sowie eine bessere Busanbindung an die Stadt. Die „Angsträume“ im Stadtteil um das Areal des Gutes Herberhausen konnten durch Umbau der dortigen Gebäude zu einem „Stadtteilzentrum in Randlage“ umgewandelt werden. Hier finden sich mittlerweile vielfältige Angebote sozialer Dienstleistungen, das Stadtteilbüro (bis Herbst 2003) und weitere Räume für Stadtteiltreffen sowie ein Werkstattgebäude. Der Umbau wurde mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche im Stadtteil verbunden und konnte damit gleichzeitig die Identifikation der Bewohner/innen mit den neu geschaffenen Räumen erhöhen. Das zuvor brachliegende Gut Herberhausen konnte also gleich in drei Zusammenhängen nutzbar gemacht werden: bei der Umwandlung von Angsträumen, dem Ausbau sozialer Infrastruktur und der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Es trägt heute zu einer gesteigerten Attraktivität des Stadtteils auch in der Außenwahrnehmung bei.

(2) Dem Handlungsfeld Beschäftigung und Qualifizierung wurde besonders im Projekt „Arbeit für alle“ große Bedeutung beigemessen. Das Konzept basierte auf drei Schritten. Als erste Phase wurde die Kontaktaufnahme zu jugendlichen Arbeitslosen über Sportangebote aufgebaut. Der 1998 gegründete eigene Sportverein, zunächst gefördert über Mittel aus dem Sportministerium, sollte helfen, Vertrauensbeziehungen aufzubauen und so die Vermittlung in Beschäftigung überhaupt möglich zu machen. Außerdem konnten in den sportlichen Freizeitaktivitäten auch Begegnungsmöglichkeiten für die zum Teil extrem verfeindeten jugendlichen Aussiedler und Kurden gefunden werden. Betreuer im Jugendtreff fungierten dann im Rahmen des Programms „pro job“ als Ansprechpartner für Hilfestellungen in der Berufsorientierung und bei Bewerbungen. Die Vermittlung in Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen basierte schließlich auf den Kooperationsbeziehungen zwischen dem Arbeitsamt Detmold, der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft Netzwerk Lippe gGmbH, zahlreichen Beschäftigungsträgern und Akteuren des Stadtteilprogramms. Allerdings waren die Beschäftigungsmaßnahmen im Stadtteil zumeist Maßnahmen des Zweiten Arbeitsmarktes und daher in ihrer Effektivität politisch umstritten, was aber angesichts des Nebeneffekts der deutlichen Aktivierung von Aussiedlern und Kurden, die auf Grund ihrer Geschichte eher ein ablehnendes Verhältnis gegenüber dem Staat aufweisen und daher für ein Engagement außerhalb der eigenen Familienverbände nur schwer zu gewinnen sind, zunächst weniger ins Gewicht fiel.

(3) Auch ein Freizeitflächenprojekt wurde als vorbildliches integriertes Handlungskonzept gelobt. Hierbei ging es darum, das Zusammenleben der unterschiedlichen sozialen und ethnischen Gruppen im Stadtteil zu verbessern, Bewohnerbeteiligung im Sinne der Befähigung zur Artikulation und politischen Partizipation zu praktizieren und dabei das Wohnumfeld attraktiver zu gestalten. Dafür wurde eine brachliegende Fläche im Quartier von der Stadt erworben und in Regie des Bürgervereins und unter Beteiligung interessierter Bewohner/innen in eine Kleingartenanlage umgestaltet. Der Besitz einer Parzelle mit Gartenhaus ist an eine Mitgliedschaft im Bürgerverein und der Gartengemeinschaft gebunden, die sich um die Instandhaltung der Sport- und Freizeitflächen in der Nachbarschaft und die Gemeinschaftsflächen der Gartenanlage kümmert, sowie sich an den jährlich stattfindenden Aufräumaktionen im Stadtteil beteiligt. Die Gartengemeinschaft hat sich dabei selbst zu verwalten, die Organisation der Anlage nach innen und außen zu vertreten und bietet damit die Gelegenheit, gerade für Migranten, Abläufe des öffentlichen (Vereins-) Leben und politischer Organisationsstrukturen kennen zu lernen und insgesamt zu mehr politischer Betätigung zu ermutigen.

Die insgesamt gute Umsetzungspraxis im Stadtteil basierte darauf, dass sich umfassendes Engagement und Kooperationsbeziehungen unter den zahlreichen sozialen Einrichtungen im Stadtteil schon früh ausgebildet hatten und so die Erneuerungsmaßnahmen flankieren bzw. maßgeblich mittragen konnten. Zu nennen sind hier bspw. die Arbeit der Drogenberatung, spezielle Projekte für die Gruppe der Aussiedlerfrauen einer kirchlichen Organisation und die Tätigkeit des 1995 ge-

gründeten „Basiskreises“ als Zusammenschluss aller im Stadtteil aktiven sozialen Träger und Einrichtungen. Schon vor Aufnahme ins Förderprogramm wurden hier Forderungen an die Politik formuliert und so eine politische Lobby für Herberhausen im gesamtstädtischen Kontext gebildet.

4. Ergebnisse der Sozialraumuntersuchung 2003 – Good Practice und ihre Wirkungen

In Zusammenarbeit mit der Einrichtung im Stadtteil, die bereits 1997 die Sozialraumuntersuchung zur Identifizierung der komplexen Benachteiligungssituation im Quartier durchgeführt hatte, wurde im Frühjahr 2003 die standardisierte Haushaltsbefragung repliziert. Ergänzt durch einige kleinräumig zugeschnittene, kommunale Statistiken konnten hieraus Informationen über das sozialstrukturelle Profil und die Einschätzung der subjektiv erlebten Lebens- und Wohnsituation gewonnen werden. Mit gewissen Einschränkungen¹³ ergab sich so die Möglichkeit, Aussagen zur Zielerreichung in Bezug auf die Stabilisierung des Quartiers und Verbesserung der Lebensqualität und Lebenschancen der Bewohner/innen vorzunehmen. Die Ergebnisse werden hier in stark komprimierter Form vorgestellt (vgl. ausführlich Ratzka 2003).

4.1 Ein „fremder“ Stadtteil

Herberhausen ist nach wie vor ein Migrantenstadtteil. Gut 95 Prozent der Befragten waren laut Befragung 2003 nicht in Deutschland geboren. Davon waren 72 Prozent (Spät-)Aussiedler, 21 Prozent bezeichneten sich als Kurden und 2,2 Prozent Zuwandererhaushalte aus anderen Ländern. Nur 4,7 Prozent der Befragten waren in Deutschland geboren. Gegenüber 1997 hatte sich der Anteil der Spätaussiedler verringert, der der kurdischen Bevölkerungsgruppe dagegen deutlich erhöht. Damals waren fast 90 Prozent der befragten Personen Spätaussiedler, der Anteil der kurdischen Personen lag bei 7,2 Prozent und der der Einheimischen bei 3,7 Prozent. Laut Jugendhilfebericht der Stadt Detmold (Stadt Detmold 2001: 49) wurde sogar eine Entwicklung in Richtung Dominanz der kurdischen Haushalte in der Siedlung prognostiziert, da bisher überwiegend Aussiedlerfamilien den Stadtteil wieder verlassen hatten, und schon 50 Prozent aller 6jährigen Kinder kurdischer Abstammung waren. Der Ausländeranteil war gegenüber 1997 mit 16,2 Prozent auf 21 Prozent im Jahr 2003 deutlich gestiegen und mittlerweile drei Mal so hoch wie in der Gesamtstadt mit 6,5 Prozent (Stadtverwaltung Detmold 2003a).

4.2 Kinder und Jugendliche in Herberhausen

Die Alterstruktur verwies schon 1997 auf die Besonderheit eines „jungen“ Stadtteils. Laut einer Einwohnerzählung im November 1996 waren damals 39,3 Prozent der Wohnbevölkerung unter 18 Jahren. 2003 ergab die Bewohnerbefragung einen Anteil von 38,6 Prozent. Im Vergleich zur Altersstruktur der Gesamtstadt war der

Anteil der unter 18jährigen Personen doppelt so hoch, während der Anteil der über 55jährigen mit 8,4 Prozent gegenüber 28,8 Prozent in ganz Detmold deutlich geringer ausfiel. Die Bedeutung der besonderen Berücksichtigung der Bedürfnisse dieser Bewohnergruppe im Erneuerungsprozess, sei es hinsichtlich der Ausgestaltung des Wohnumfeldes, der sozialen Einrichtungen im Wohngebiet oder der Schule, die wesentlich für gelingende Integration und Erweiterung von Zukunftsperspektiven ist, wurde so unterstrichen.

Um das Bildungsniveau der Jugendlichen in Herberhausen einschätzen zu können, wurde ihre Verteilung auf die verschiedenen Schultypen in Detmold im Vergleich zur gesamten Detmolder Schülerschaft in den 7. Klassen betrachtet. Die Anteile der Schüler an Gesamtschulen und Gymnasien waren im Vergleich zu 1997 deutlich gestiegen, während sich der Anteil an Hauptschülern halbiert hatte, womit sich die Chancen auf höherqualifizierte Abschlüsse verbessert zu haben schienen. An den Realschulen waren die Anteile relativ konstant geblieben, während der gegenüber 1997 noch gestiegene Schüleranteil an einer Schule für Lernbehinderte auffiel. Im Vergleich zur Gesamtstadt zeigte sich, dass zwar die Unterrepräsentanz der Herberhausener Schüler an Gesamtschulen und Gymnasien gegenüber 1997 deutlich abgenommen hatte, dagegen aber die Überrepräsentanz an Hauptschulen und die höheren Anteile an der Sonderschule bestehen blieben, so dass nicht von einer Angleichung an den städtischen Durchschnitt ausgegangen werden konnte.

Ein weiterer Aspekt, der die Lebenssituation der Kinder in Herberhausen prägte, war die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug in der Familie. 2003 waren 39,7 Prozent von Arbeitslosigkeit in der Familie, 31,2 Prozent von Sozialhilfebezug betroffen, in 66 Fällen (20,8%) lag beides vor. Die erhöhte Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug in der Familie musste als Anzeichen für eine gefährdete positive Sozialisation der Kinder und Jugendlichen gesehen werden, da solche Konstellationen nicht nur ein Leben unter materiellen Einschränkungen bedeuten, sondern auch auf eine größere psychische Belastung innerhalb der Familiensituation hinweisen (vgl. Klocke/Hurrelmann 2001; Palentien 2004). Positiv konnte dagegen angeführt werden, dass von den unter 18jährigen knapp 90 Prozent in einer vollständigen Familie aufwuchsen. Dies konnte als wichtige Ressource angesehen werden, da gerade für die Aussiedler und Kurden die Familie eine zentrale Rolle hinsichtlich sozialer Unterstützung und identifikativem Bezugsrahmen darstellt.

4.3 Das zentrale Thema Armut

Als Indikatoren für die anhaltend prekäre Lage im Stadtteil wurden die Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten herangezogen. Unter den Personen im erwerbsfähigen Alter waren 1997 25,6 Prozent arbeitslos, 2003 noch 22,2 Prozent, wobei der Rückgang um gut 3 Prozentpunkte kaum positiv beurteilt werden konnte, wenn man im Vergleich die Arbeitslosenquote der Gesamtstadt von 11,8 Prozent im Februar 2003 (Arbeitsamt Detmold 2003) betrachtete. In beiden Samples waren die Arbeitslosen absolut am häufigsten unter den Personen aus der ehemaligen UDSSR

zu finden. Berücksichtigte man aber die jeweiligen Anteile der Herkunftsgruppen im gesamten Sample, waren die einheimischen Deutschen 2003 mit 8,7 Prozent und Personen aus der Türkei mit 18,5 Prozent überproportional betroffen. Bei 80,2 Prozent der Arbeitslosen lag keine berufliche Ausbildung vor.

Die Sozialhilfequote lag basierend auf der Haushaltsbefragung 1997 bei 22,1 Prozent. Zwischen 1998 und 1999 war der Anteil der Sozialhilfeempfänger/innen von 24,1 auf 17,4 Prozent gesunken, was in Zusammenhang mit den zahlreichen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen gebracht wurde (vgl. Difu 2003: 96). Für März 2003 wurde dagegen wieder eine erhöhte Quote von 22,8 Prozent im Vergleich zu 4,8 Prozent in der Gesamtstadt (vgl. Stadtverwaltung Detmold 2003b) festgestellt, was die positive Einschätzung der Entwicklung relativierte. Die Tendenz zur Infantilisierung der Armut zeigte sich in Herberhausen zugespitzt, da der Anteil Betroffener am größten in der Altersgruppe der 0-15jährigen (55 %) war. Insgesamt ließ sich festhalten, dass von Sozialhilfebezug im Stadtteil besonders ausländische, kinderreiche Familien und Personen mit schlechter schulischer und beruflicher Qualifikation betroffen waren.

Durch die Abfrage des HH-Nettoeinkommens wurde versucht, relative Einkommensarmut im Stadtteil zu bestimmen. Erhöhte Teilnahmeverweigerungen bei dieser Frage und die Problematik, dass Befragte dazu neigen, ihre Einkünfte zu unterschätzen, wobei diese Verzerrung mit der Höhe und Komplexität der Einkommen – im vorliegenden Fall zum Beispiel angesichts verschiedener Transfer-einkommen relevant – steigt, schränken die Aussagekraft der Ergebnisse zwar ein, konnten aber die Vermutung der Verbreitung prekärer Lebenslagen in Herberhausen noch mal eindrücklich unterstreichen. Für 144 Haushalte (65,8 %) konnte das bedarfsgewichtete Netto-Äquivalenzeinkommen berechnet werden. Auf Basis des gesamtdeutschen Durchschnittseinkommens von 1.177 € im Jahr 2002, wurden die Einkommensgrenzwerte für strenge Armut (470,8€), Armut (588,5€) und den Armutsrisikobereich (706,2€) bestimmt. Die Tatsache einer spezifischen Armutspopulation ließ sich schon aus dem Mittelwert (582,5€) und Median (537,9€) der Verteilung ablesen, die beide unter der 50%-Armutsgrenze lagen. Insgesamt waren 13,9 Prozent der erfassten Haushalte dem Armutsrisikobereich zuzuordnen. Über die Hälfte (56,3 %) lag unterhalb der Armutsgrenze und davon sogar der größte Teil (72,8 %) noch unter der Einkommensschwelle strenger Armut.

4.4 Subjektiv erlebte Wirkungen des Erneuerungsprozesse

Inwiefern positive Wirkungen des Erneuerungsprojektes von den Bewohner/innen – als zentrale Beurteilungsinstanz – wahrgenommen wurden, konnte ebenfalls aus den Ergebnissen der Haushaltsbefragung gefolgert werden. Es wurden nämlich auch Fragen zum Wohlfühlen im Stadtteil, Zukunftsperspektiven und Beurteilung der Entwicklungen in vorherigen zentralen Problembereichen – Drogenproblematik, Kriminalität, Kontakt zur Reststadt, soziale Treffpunkte, Zusammenleben der verschiedenen Ethnien, Freizeitmöglichkeiten, Organisation des Alltags – gestellt. Festzuhalten war zunächst, dass sich die „Stimmung“ im Stadtteil anscheinend ver-

bessert hatte, da die Mehrheit der befragten Haushalte (71,6 %) angab, sich mittlerweile im Stadtteil recht oder sogar sehr wohl zu fühlen. Ihre Zukunftsperspektive beurteilten dann aber nur 42,1 Prozent als gut oder sehr gut, während bei über der Hälfte der befragten Haushalte (57,9 %) Unsicherheit oder negative Aussichten anzutreffen waren.

Verbesserungen im Quartier wurden besonders im Bereich „Freizeitmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche“ wahrgenommen, während die Organisation des Alltags im Stadtteil von vielen Haushalten noch immer als schwierig darstellt wurde, sich aus Sicht einiger Haushalte die Möglichkeiten sogar noch verschlechtert hatten. Bemängelt wurde v.a. das Fehlen eines günstigen Lebensmittelladens, einer Apotheke, Post und Sparkasse. Die Situation bezüglich Drogenproblemen und Kriminalität wurde insgesamt noch schlecht beurteilt, auch wenn doch relativ viele Haushalte Verbesserungen gegenüber dem Einzugsjahr wahrgenommen hatten. Der Wunsch nach mehr Sicherheit im Stadtteil wurde v.a. von Eltern jüngerer Kinder geäußert, die von bestimmten Plätzen im Stadtteil wussten, an denen immer noch mit Drogen gehandelt oder diese konsumiert würden. Insgesamt wurden größtenteils positive Entwicklungen in allen Bereichen, bis auf „Möglichkeiten zur Organisation des Alltags“ und „Zusammenleben der verschiedenen Nationalitäten“, festgestellt. Der letzte Punkt wurde durch den expliziten Wunsch einiger Spätaussiedlerfamilien nach „weniger Ausländer im Stadtteil“ unterstrichen, wobei dies meist im direkten Zusammenhang mit nachbarschaftlichen Konflikten um Ruhe, Ordnung und Sauberkeit stand.

Die Schilderung zentraler Projektmaßnahmen und Ergebnisse der Haushaltsbefragung zeigen, dass benachteiligende Quartierseffekte durch lokale Interventionen gemildert werden konnten, individuell benachteiligte Bevölkerungsgruppen aber weiterhin ein stabiles Charakteristikum dieses Quartiers ausmachen. Herberhausen beheimatet immer noch überwiegend Personen, bei denen in mehrfacher Hinsicht keine gleichberechtigte Partizipation an der Struktur der (Aufnahme-)Gesellschaft zu finden ist, daher die individuellen Lebenschancen trotz „Aufbruchstimmung“ durch den Erneuerungsprozess noch stark begrenzt sind. Das heißt, das Quartier zeichnet sich immer noch durch einen im Vergleich zur Gesamtstadt deutlich höheren Anteil an benachteiligten Gruppen hinsichtlich der Integration in den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem sowie der ökonomischen Teilhabe aus. Vermittelt über die Einkommensarmut bestehen auch kulturelle Ausgrenzungsrisiken in zweierlei Hinsicht. Angesichts der verbreiteten Armut können die wenigstens Bewohner/innen gesellschaftlichen Konsumnormen entsprechen. Im Vergleich mit Schulkameraden fällt dies besonders Kinder und Jugendlichen aus dem Stadtteil auf. Die Tatsache, dass Herberhausen im städtischen Gesamtgefüge trotz Imagearbeit immer noch den Status eines „Fremdkörpers“ hat, kommt erschwerend hinzu. Auch vorbildlich durchgeführte Stadtteilentwicklungsprojekte stoßen also an ihre Grenzen. Und diese bestehen für das gesamte Konzept „Soziale Stadt“.

5. Schlussfolgerungen für die Wirkungsreichweite der „Sozialen Stadt“ –

Zunächst muss wohl zwischen dem Anspruch der Verbesserung konkreter Lebensbedingungen im Quartier und den Lebenschancen der Bewohner/innen allgemein unterschieden werden. Dabei sollen die positiven Wirkungen nicht klein geredet werden, die sich durch städtebauliche und Wohnumfeldverbesserungen, den Aufbau der sozialen Infrastruktur und Projekte zur Belebung des Gemeinwesens ergeben. Sie tragen dazu bei, die Verdoppelung von Benachteiligung zu vermeiden, die Situation zu stabilisieren und das Konfliktpotential zu verringern, so dass Gefühle des „Abgehängtseins“ in der Bewohnerschaft deutlich weniger vorkommen. Dies hat dem Programm aber auch den Vorwurf eingebracht, mitunter lediglich auf die Ruhigstellung ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen abzielen (vgl. Krummacher et al. 2003b: 573).

Die Zwischenevaluierungen auf Bundes- und Länderebene (vgl. ILS 2000; Difu 2003; IfS 2004) weisen darauf hin, dass in vielen Programmgebieten die Umsetzungspraxis selbst noch zu wünschen übrig lässt. Dies hängt einerseits mit dem ursprünglich experimentellen Charakter („lernendes Programm“ vgl. IfS 2004: 32) zusammen, welches sich in breiten Interpretationsspielräumen und eher unklaren Bestimmungen bei den Grundsätzen und Handlungsfeldern zeigt. Es wird zum Beispiel angemerkt, dass hinsichtlich der Umsetzung des Gebietsbezugs als zentralem Aspekt der Programmphilosophie noch Unklarheit besteht. Es könne sowohl eine Politik gemeint sein, die sich auf den Zustand, die Stellung, Funktion und das Image des Stadtteils in der Gesamtstadt bezieht, oder lediglich die Sichtweise auf Problemgruppen, die in bestimmten Stadtteilen konzentriert leben, gelenkt werden (vgl. Häußermann 2005: 76). Dabei verspricht eigentlich nur die Verschränkung der beiden Ansätze Erfolg, da die Fixierung auf das Quartier auch zu einer Kolonialisierung der Lebenswelt seiner Bewohner/innen führen kann, womit vielleicht die Integration der benachteiligten Bevölkerungsgruppen auf Quartiersebene wahrscheinlicher, das Ziel der Integration auf gesamtstädtischer Ebene aber zunächst aufgegeben wird.

Die kritische Frage bleibt, ob mit einer lokal begrenzten Gemeinwesenorientierung neben dem „miteinander Auskommen“ im Quartier auch das „gesellschaftliche Weiterkommen“ aus dem Quartier unterstützt werden kann. Hier schließt sich direkt die Diskussion um die funktionale Verbindung von Integration und Segregation an, wie sie schon in der Idee städtischer Vergesellschaftung durch Community-Bildung bei Park (1924, 1925a/b) zu finden ist. Sie lässt sich auf das heutige Phänomen der Segregation benachteiligter Bevölkerungsgruppen allerdings nicht ohne weiteres übertragen, denn funktionale Effekte der Segregation hängen von zwei wesentlichen Voraussetzungen ab: Erstens von funktionierenden Arbeitsmärkten und sozialen Sicherungssystemen als Voraussetzung für den Übergang zur individuell-funktionalen Integration, da soziale Integration durch lokale Gemeinschaftsbildung nur eine zeitliche Übergangsphase darstellt, sowie zweitens vom Ausmaß an Solidarität und Unterstützungspotential innerhalb der segregiert leben-

den Gemeinschaft, die den Ausbau von Selbsthilfestrukturen ermöglicht. Während der zweite Punkt durch soziale Quartierspolitik zu beeinflussen ist, sind die Ansatzmöglichkeiten beim ersten eindeutig begrenzt. Markt- und politikverursachte Sozialraumpaltung und wieder zunehmende Armut lassen sich nicht mit Quartiersmanagement neutralisieren, schon gar nicht mit zeitlich befristeten Sonderprogrammen. Hier werden die Handlungsmöglichkeiten lokaler Sozial- und Stadtteilpolitik eindeutig überschritten.

Eine grundlegende Verbesserung der Perspektiven für die Bewohner/innen benachteiligter Quartiere bleibt an Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Lage und die Stabilität sozialer Sicherungssysteme gebunden. In diesem Zusammenhang dürfte auch die Aufrechterhaltung eines „sozialen Bewusstseins“ maßgeblich sein, womit die Anerkennung der wechselseitigen Abhängigkeit der Mitglieder einer Gesellschaft und die damit verbundene Bereitschaft zu kollektiven Vorsorgemaßnahmen, bspw. in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Fürsorgewesen, beschrieben wird (vgl. de Swaan 1993: 277). Allerdings sind die Grundlagen dieses sozialen Bewusstseins vor dem Hintergrund der Erosion sozialer Netzwerke, durch die Umbrüche in der Erwerbsarbeit und den Sozialstaatsabbau gefährdet (vgl. Kronauer 2002: 227 ff). Die hochgehaltenen Prinzipien der Bürgeraktivierung, -beteiligung und Besinnung auf die endogenen Potenziale bei der Bearbeitung exogen verursachter Problemkomplexe, sehen im Zusammenhang mit fortschreitenden Tendenzen der sozialstaatlichen Deregulierung unter dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaats eher wie ein Ersatz für gute Sozialpolitik aus. Flankieren die Programme der sozialen Stadt nur noch die umfassende Staats- und Verwaltungsmodernisierung (vgl. Krummacher et al. 2003b), ist allerdings fraglich, wie lange man sich mit Hinweis auf diese Konzepte von französischen oder amerikanischen Getto-Verhältnissen distanzieren und bei der Beurteilung deutscher Problemviertel beruhigt zurücklehnen kann.

Anmerkungen

- 1 Das Phänomen benachteiligter Stadtregionen ist überwiegend ein Großstadtphänomen, da sich hier ökonomische Umstrukturierungen und Auswirkungen des internationalen Wettbewerbs besonders deutlich bemerkbar machen. Die großstädtische Bevölkerung, die sich zudem durch höhere Anteile an Zuwanderern als in Klein- und Mittelstädten auszeichnet, ist stärker von den negativen Folgewirkungen gesamtgesellschaftlichen Strukturwandels betroffen. Makrosoziale Trends schlagen in Großstädten stärker durch und beziehen sich dann, rein quantitativ gesehen, auch auf größere Personengruppen.
- 2 Es ist ein klassischer Fall, dass benachteiligte Wohnquartiere erst politische Aufmerksamkeit erlangen, wenn Problemlagen eine gewisse Brisanz erreichen und nicht mehr zu übersehen sind. Etablierte Frühwarnsysteme basierend auf einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung finden sich nur in den wenigsten Städten. Neben der negativen Imagewirkung können auch wohnungswirtschaftliche Probleme (Leerstände, hohe Bewohnerfluktuation), offensichtlicher städtebaulicher Verfall oder auch auffällig niedrige Wahlbeteiligungen zu Aktivitäten veranlassen. Nicht

- zuletzt können auch die Förderangebote staatlicher Ebenen als Handlungsanreize gesehen werden (vgl. Staubach 1994: 203 f.).
- 3 Die Untersuchung fand im Rahmen einer Diplomarbeit statt, die sich der theoretischen Frage der Verräumlichung sozialer Ungleichheit und der empirischen Erfassung der spezifischen Lebenssituation von Bewohnern des benachteiligten Stadtteils widmete. Besonderes Gewicht wurde auf die Analyse der Verzahnung von individuellen und kollektiven Benachteiligungsdimensionen gelegt, indem materielle, soziale und symbolische Prägekraft des Raumes auf die Lebenschancen seiner Nutzer/innen betrachtet wurden (vgl. Ratzka 2003).
 - 4 Bis Dezember 2004 gehörten 363 Gebiete in 252 Gemeinden zu den Programmgebieten der Sozialen Stadt.
 - 5 Als typische Entwicklungsmuster gelten der Fahrstuhleffekt und die Abwärtsspirale. Vom Fahrstuhleffekt wird in Gebieten gesprochen, in denen bereits schon einkommensschwache und Haushalte mit niedrigeren Bildungsqualifikationen leben, wie in traditionellen Arbeiterquartieren, die durch Beschäftigungs- und Sozialstaatskrise zu Armen-/Arbeitslosenquartieren werden. Ebenso können Gebiete in sich selbst verschärfende Abwärtsspiralen geraten, wenn bspw. Konflikte im öffentlichen Raum zunehmen, Erosion der Infrastruktur einsetzt, Schulen angesichts gestiegener Ausländerkinderanteile mit alten Konzepten überfordert sind etc., und sich soziale Entmischungsprozesse auf Grund selektiver Mobilität ergeben. Das Quartier verliert dann mehr und mehr Anschluss an die gesamtstädtische Entwicklung.
 - 6 Ehemals Detmold-Hakedahl genannt. Die Siedlung wurde 2001 aus historischen Gründen im Zuge einer Gebietsreform nach dem benachbarten Rittergut Herberhausen, aber auch mit dem gewünschten Nebeneffekt der Imageverbesserung durch veränderte Assoziationen, umbenannt.
 - 7 Detmold war bis Mitte der 90er Jahre die größte Garnisonsstadt des Kreises Lippe. In der Stadt lebten rund 8.000 britische Staatsangehörige, überwiegend britische Soldaten und ihre Familien. Die größte und wichtigste Konversionsfläche bildete der ehemalige Detmolder Fliegerhorst im benachbarten Stadtteil Hohenlohe, der seit Juli 1995 umfassend geräumt und in die Verwaltung des Bundesvermögensamtes übergeben wurde.
 - 8 Seit Beginn der 90er Jahre sind die Einwanderungsbedingungen vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Rezessionen, wachsender Arbeitslosigkeit, zunehmender Armutrisiken in der Bevölkerung und Finanznot der Kommunen weniger günstig. Zudem hat sich die Struktur der Aussiedlergruppe verändert (vgl. BpB 2000: 36-49; Strobl/Kühnel 2000: 28 ff.). Bis Mitte der 80er Jahre überwogen die Angehörigen der deutschen Minderheiten aus Polen und Rumänien, während mit Beginn der 90er Jahre die sogenannten „Russlanddeutschen“ die dominante Zuwanderergruppe darstellen. Sie bringen weniger günstige Voraussetzungen für eine Eingliederung mit, da es sich zunehmend um gemischt-nationale Familien handelt, die nur noch über geringe Deutschkenntnisse verfügen. Besonders bei Jugendlichen, die im allgemeinen als leichter integrierbare Gruppe gelten, findet sich eine höhere Affinität zur russischen Sprache und Kultur, da sie hauptsächlich nach kulturellen Werten des Herkunftslandes sozialisiert sind und die deutsche Kultur meist nur noch in der Großelterngeneration betont wurde.
 - 9 Vgl. ausführlich zu den spezifischen Defiziten und Niedergangsprozessen der einzelnen Quartierstypen Froessler (1994), Krummacher et al. (2003: 37 f.).
 - 10 Die zersplitterte Eigentümerstruktur macht es schwierig, umfassend und gezielt Sanierungsmaßnahmen einzuleiten und zu finanzieren. Die Wohnungen sind entweder im Besitz privater Kapitalanleger, die über ganz Deutschland verstreut sind, oder zu nicht unerheblichem Anteil mittlerweile Eigentum der Wohnbevölkerung selbst, was in einigen Haushalten allerdings mit einer hohen Überschuldung einhergeht.
 - 11 Weitere Projekte wurden z.B. über LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke, KuQ – Kompetenz und Qualifizierung – beides Programmbausteine des Bundesmodellprogramms E&C – Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten – und Mittel des Bundesverwaltungsamtes zur Integration von Aussiedlern finanziert.

- 12 Zu den Auswahlkriterien gehörten die Aspekte Übertragbarkeit, gute Ressourcenbündelung, längerfristige Wirksamkeit, Beteiligung der Bewohner/innen im Sinne eines Empowerments sowie die Ausnutzung endogener Potentiale und der Mehrzielcharakter.
- 13 Da der Untersuchung kein Panel-Design zu Grunde gelegt werden konnte, ließen sich Veränderungen nur auf Aggregatebene über den Vergleich statistischer Merkmalsverteilungen aus den Erhebungen von 1997 und 2003 erfassen. Veränderungen oder auch feststellbare Stabilitäten von Benachteiligung konnten daher nur diskursiv hinsichtlich möglicher Ursachen erläutert werden. Hinzu kommt, dass die beiden Untersuchungen nicht als zufallsgesteuerte Erhebungen durchgeführt werden konnten, sondern vom Vorgehen eine Vollerhebung angestrebt war, die aber wegen der erwartbaren Teilnahmeverweigerungen in einem schwierigen Feld nicht realisiert werden konnte. Es wurden dennoch ein Drittel (36,4 %, 219 abs.) der Haushalte und Bewohner (33,4 %, 754 abs.) erfasst. Die nicht gesicherte Repräsentativität der Untersuchungen wurde durch Vergleich mit Statistiken der Kommunalverwaltung überprüft (vgl. Ratzka 2003: 55 ff.).

Literatur

- Andreß, Hans-Jürgen, 1997: Armut in Deutschland. Prozesse sozialer Ausgrenzung und die Entstehung einer neuen „Underclass“? *Soziale Probleme* 8: 3-39.
- Arbeitsamt Detmold, 2003: Bestand an Arbeitslosen nach kommunaler Gliederung [Berichtsmonat Februar 2003].
- Atteslander, Peter/Hamm, Bernd, (Hrsg.) 1974: *Materialien zur Siedlungssoziologie*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Becher, Ursel, 1996: Soziale Brennpunkte. S. 525-526 in: Kreft, D./ Mielenz, I. (Hrsg.), *Wörterbuch soziale Arbeit: Aufgabenfelder, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik*. Weinheim: Beltz.
- BpB, Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), 2000: *Aussiedler. Informationen zur politischen Bildung* Nr. 267. Bonn.
- Bremer, Peter/Gestring, Norbert, 1997: Urban Underclass – neue Formen der Ausgrenzung auch in deutschen Städten? *PROKLA* 106: 55-76.
- Dangschat, Jens S., 1999: Wie überlebt die „soziale Stadt“? Stadtplanung und Stadtentwicklung vor neuen Herausforderungen. S. 31-44 in: Dietz, B./Eißel, D./Naumann, D. (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Sozialpolitik*. Opladen: Leske + Budrich.
- De Swaan, Abram, 1993: *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*. Frankfurt/M: Campus.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik, 2003: *Good Practice in Neubauquartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“*. (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt). Berlin.
- Froessler, Rolf, 1994: *Stadtviertel in der Krise. Innovative Ansätze zu einer integrierten Quartiersentwicklung in Europa*. ILS-Schriften Bd.87.Dortmund: ILS.
- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (Hrsg.), 1998: *Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern*. GdW-Schriften 48. Köln: GdW.

- Hamm, Bernd/Neumann, Ingo, 1996: Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie. Opladen: Leske + Budrich.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 1987: Neue Urbanität. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 1993: Das Ende des goldenen Zeitalters im Sozialen Wohnungsbau. S. 21-31 in: Bärsch, J./Brecht, J. (Hrsg.), Das Ende der Normalität im Wohnungs- und Städtebau? Darmstadt: Verlag wissenschaftl. Publikationen.
- Häußermann, Hartmut, 1997: Armut in den Großstädten – eine neue städtische Unterklasse? *Leviathan* 25/1: 12-27.
- Häußermann, Hartmut/ Kapphan, Andreas, 2000: Berlin: von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990. Opladen: Leske + Budrich.
- Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter, (Hrsg.) 2004: An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Häußermann, Hartmut, 2005: Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Gesamtbewertung und Empfehlungen der Zwischenevaluation. *Informationen zur Raumentwicklung* 2/3: 75-85.
- Herlyn, Ulfert/Lakemann, Ulrich/Lettko, Barbara, 1991: Armut und Milieu: benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren. Basel: Birkhäuser.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, 2004: Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Berlin: IfS.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (Hrsg.), 2000: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dortmund: ILS.
- Keller, Carsten, 1999: Armut in der Stadt. Zur Segregation benachteiligter Gruppen in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Klocke, Andreas/Hurrelmann, Klaus, 2001: Kinder und Jugendliche in Armut. Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Krätker, Stefan, 1991: Strukturwandel der Städte: Städtesystem und Grundstücksmarkt in der „postfordistischen“ Ära. Frankfurt/M.: Campus.
- Kronauer, Martin, 2002: Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hochentwickelten Kapitalismus. Frankfurt a. Main: Campus.
- Krummacker, Michael/Kulbach, Roderich/Waltz, Viktoria/Wohlfahrt, Norbert, 2003a: Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und Soziale Arbeit. Opladen: Leske + Budrich.
- Krummacker, Michael/Kulbach, Roderich/Waltz, Viktoria/Wohlfahrt, Norbert, 2003b: Soziale Stadt, Sozialraumorientierung, Quartiersmanagement. Revitalisierung lokaler Sozialpolitik oder lokalpolitisch flankierter Sozialstaatsumbau? *Neue Praxis* 6: 569-584.
- Läpple, Dieter, 1991: Essay über den Raum. Für ein gesellschaftliches Raumkonzept. S. 157-207 in: Häußermann, H./Ipsen, D./Krämer-Badoni, Th./Läpple, D./Rodenstein, M./Siebel, W. (Hrsg.), Stadt und Raum. Soziologische Analysen. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Palentien, Christian, 2004: Kinder- und Jugendarmut in Deutschland. Wiesbaden: VS.

- Park, Robert E., 1924: The Concept of Social Distance. *Journal of Applied Sociology* 8: 339-344.
- Park, Robert E., 1925a: The Urban Community as a Spatial Pattern and a Moral Order. *Publications of the American Sociological Association* 20: 1-14.
- Park, Robert E., 1925b: The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment. S. 1-46 in: Park, R.E./Burgess, E.W./McKenzie, R.D. (Hrsg.), *The City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Park, Robert E., 1950: *Race and Culture. Essays in the Sociology of Contemporary Man*. Glencoe: Free Press.
- Ratzka, Melanie, 2003: *Leben in einem benachteiligten Stadtteil – eine sozialraumanalytische Untersuchung des Stadtteils Detmold-Herberhausen*. Diplom-Arbeit an der Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie.
- Stadt Detmold, 2001: *Jugendhilfeplanung Stadt Detmold, Ergebnisse für den Sozialraum 10 (Bd. 11)*. Detmold.
- Stadtverwaltung Detmold, Fb.2 (Wahlen und Statistik), 2003a: *Altersjahrgänge nach Sozialräumen [Stichtag 31.12.2002]*.
- Stadtverwaltung Detmold, Fb.2 (Wahlen und Statistik) 2003b: *Sozialhilfebeziehende Personen Herberhausen – Gesamtstadt [Stand März 2003]*.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2004: *Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale f. politische Bildung.
- Staubach, Rainer, 1994: *Projekte zur Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in Deutschland*. S. 196- 221 in: Froessler, R./Lang, M./Selle, K. (Hrsg.), *Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten*. Basel: Birkhäuser.
- Strobel, Rainer/Kühnel, Wolfgang, 2000: *Dazugehörig und ausgegrenzt. Analysen zu Integrationschancen junger Aussiedler*. Weinheim: Juventa.
- Tegtmeier-Breit, Annegret/Kaul, Roswitha., 1997: *Hakedahl – ein benachteiligter Stadtteil. Probleme, Potentiale, Perspektiven*. Detmold: Diakonisches Werk der Lippischen Landeskirche.
- Wilson, James Q./Kelling, George L., 1982: *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety*. *The Atlantic Monthly* 249/: 29-38.
- Wilson, William J., 1987: *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University Press.
- Wilson, William J., 1991: *Public Policy Research and “The Truly Disadvantaged”*. S. 460-481 in: Jencks, C./Peterson, P.E. (Hrsg.), *The Urban Underclass*. Washington, D.C: The Brookings Institution.

Melanie Ratzka, *Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie,
Postfach 100 131, 33501 Bielefeld*

E-Mail: melanie.ratzka@uni-bielefeld.de