

# **Quartiersmanagement als soziale Innovation.**

**Eine empirische Untersuchung zum Prozess der Entstehung,  
Verbreitung und Ausstrahlung integrierter und sozialraum-  
orientierter Verfahren der Quartiersentwicklung**

Von der Fakultät Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart  
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.)  
genehmigte Abhandlung

Vorgelegt von

**Oliver Koczy**

aus Frankfurt am Main

Hauptberichter: Prof. em. Dr. Johann Jessen

1. Mitberichter: Prof. Dr. Uwe-Jens Walther

2. Mitberichter: Prof. Dr. Reiner Staubach

Tag der mündlichen Prüfung: 19.07.2018

Städtebau-Institut der Universität Stuttgart

Fachgebiet Grundlagen der Orts- und Regionalplanung

2018





## **Danksagung**

Es ist vollbracht. Mit dieser Dissertation findet ein Lebensabschnitt vorerst seinen Abschluss. Die Entstehung der Arbeit ist mit einer Vielzahl von Orten verbunden und daher ist es auch kein Zufall, dass sie zu nicht unerheblichen Teilen in Zügen der Deutschen Bahn entstanden ist. Wesentlich wichtiger als die Orte sind natürlich die Menschen, die mich auf meinem Weg begleitet und unterstützt haben. Daher möchte ich vorweg die Gelegenheit nutzen, Euch meinen herzlichen Dank auszusprechen:

Diese Dissertation entstand im Rahmen des Forschungsprojektes InnoPlan, das ich von 2013 – 2016 als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) in Erkner bearbeiten durfte. Zuallererst möchte ich mich bei Prof. Dr. Johann Jessen und Prof. Dr. Uwe-Jens Walther bedanken, auf deren langjähriger Forschung das Projekt maßgeblich basiert hat. Johann Jessen hat bereits meine Diplomarbeit an der Universität Stuttgart betreut und mir zunächst vage und später konkret die Idee des Promovierens nahegebracht. Uwe-Jens Walther lernte ich als Projektleiter im Teilprojekt Quartiersmanagement kennen und schätzen. Vielen Dank für Ihre Unterstützung und die umfassende Betreuung der Arbeit. Ich habe mich stets in sehr guten Händen gefühlt. Ebenso habe ich die Zusammenarbeit mit allen anderen InnoPlan-KollegInnen genossen. Mein Dank geht an Prof. Dr. Oliver Ibert und Prof. Dr. Gabriela Christmann sowie an Daniela Zupan, Thomas Honeck und Franz Füg für die schöne Zeit, die wir verbracht haben. Gleiches gilt für Maria Köppen und Lisa Kasper, die studentischen Mitarbeiterinnen des Teilprojekts, alle PraktikantInnen, die das Projekt tatkräftig unterstützt haben sowie meine KollegInnen am IRS und in Abteilung 1. Zudem danke ich dem IRS für die Doktorandenförderung und die Annex-Phase, durch die ich zusätzlich für sechs Monate finanziell unterstützt wurde.

Weiterhin danke ich den über 30 InterviewpartnerInnen für die Zeit und die Informationen, die Sie mir geschenkt haben. Ihr Wissen und Ihre Erfahrungen machen einen wesentlichen Anteil dieser Arbeit aus. Namentlich möchte ich Prof. Dr. Reiner Staubach hervorheben, den ich bei einem Interview kennenlernte und der die Arbeit als 2. Mitberichter begleitet und bewertet hat.

Im Privaten haben sehr viel Menschen, auf ihre ganz spezifische Weise, zum erfolgreichen Abschluss der Promotion beigetragen. Vielen Dank an Heiner Koch für das ausführliche Lektorat. Super nice! Sowie an Dana Ersing für das proof reading der englischen Übersetzung.

Zudem gilt mein Dank den Menschen, die mich zu Hause in Leipzig oder auf meinen Reisen durch die Republik begleitet haben und dies hoffentlich auch in Zukunft werden. Gruß an Eisen, Fabi, Alice, Sonja, Benni, Chrissi, Steffi, Seppi, Arne H., Arne N., Lorenz, Franzi, Simon, Stefan H., Christian S., das PlatzProjekt, das Forum Stadtforschung und alle anderen, die sich angesprochen fühlen. Weiterhin danke ich meinen Eltern Bernd und Heidrun Koczy sowie Katrin und Mia, wie meinen Schwiegereltern Dietmar und Christine Dreier sowie Anja, Christian, Katalina, Frederick, Sebastian und Ann für das Vertraute und die familiäre Unterstützung, die ihr mir stets entgegengebracht habt.

Den größten Rückhalt fand und finde ich in meiner Tochter Wanda und meinem Sohn Nikolai. Danke für die wunderbare Zeit mit euch und die Geduld, mit der ihr an so vielen Tagen auf mich verzichtet habt.

Abschließend und mit besonderem Nachhall geht ein ganz besonderes Dankeschön an meine Frau Lena Dreier. Du hast das Werden dieser Arbeit von Anfang bis Ende – über alle Berge und durch alle Täler – mit mir bestritten (diesmal ohne Überschreiben der Daten). Durch Deine unglaubliche Energie, Motivation und Wärme hast Du mir immer den Rücken gestärkt. Und wäre das nicht bereits genug, schlummert in Dir auch noch meine schärfste Kritikerin. Mit analytischer Tiefe und methodischer Schärfe hast Du in mühsamer nächtlicher Kleinstarbeit jedes Detail hinterfragt und jeden Absatz auf Herz und Nieren untersucht. Ohne Dich wäre der Abschluss der Dissertation weder familiär, noch inhaltlich jemals möglich gewesen.

Von unschätzbarem Wert. Liebste. Mein.

Leipzig/Berlin/Stuttgart/Hannover/Frankfurt im Dezember 2018

# Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung / Executive Summary</b>	<b>16</b>
<b>01 Einleitung</b>	<b>20</b>
<b>02 Theoretische Grundlagen: Wandel und Innovation als analytische Konzepte zum Verständnis von Transformationsprozessen in der Gesellschaft und der räumlichen Planung</b>	<b>32</b>
2.1 Gesellschaftliche Transformationsprozesse und sozialer Wandel	32
2.1.1 Theoretische Zugänge zum Sozialen Wandel und dem Wandel der Planung	34
2.1.2 Theorien des sozialen Wandels und Erklärungsansätze für Wandel der Planung	41
2.1.2.1 Theorien des endogenen sozialen Wandels	45
2.1.2.2 Theorien des exogenen sozialen Wandels	52
2.2 Innovationen	56
2.2.1 Der Innovationsbegriff im sozialwissenschaftlichen und im planungstheoretischen Diskurs	57
2.2.2 Definition des Innovationsbegriffs	60
2.2.2.1 Das technologisch-ökonomische Innovationsverständnis	62
2.2.2.2 Das sozialwissenschaftliche Innovationsverständnis	63
2.2.3 Merkmale von Innovationen und innovativen Prozessverläufen	66
2.2.3.1 Merkmale von Innovationen	67
2.2.3.2 Merkmale des Verlaufs von Innovationsprozessen	71
<b>03 Quartiersmanagement als Innovation in der Planung</b>	<b>81</b>
3.1 Definition von Quartiersmanagement in Relation zu präinnovativen Strukturen der Quartiersentwicklung	81
3.2 Merkmale der Innovation Quartiersmanagement	85
3.2.1 Neuartigkeit	85
3.2.2 Normativität und Durchsetzung	97
3.2.3 Gesellschaftliche Auswirkungen	100

<b>04</b>	<b>Methodisches Vorgehen</b>	<b>102</b>
4.1	Forschungsansatz	102
4.1.1	Wissenssoziologische Diskursanalyse	102
4.1.2	Innovationsbiographien	104
4.1.3	Untersuchungsdimensionen	104
4.2	Methodisches Vorgehen	106
4.2.1	Quantitative Inhaltsanalyse	107
4.2.2	Qualitative Inhaltsanalyse	110
4.2.3	Auswertung	115
	4.2.3.1 Kategorisierung	115
	4.2.3.2 Interpretation und Bezugnahme auf die Innovationsforschung	116
<b>05</b>	<b>Explorative Dokumentenanalyse zum Diskursverlauf</b>	<b>118</b>
5.1	Auswertungsschema	118
5.1.1	Auswahleinheit	118
5.1.2	Analyseschema und Relevanzstufen	122
5.1.3	Kategorien und Codes	124
5.2	Quantitative Auswertung des Diskursverlaufs	126
5.2.1	Übergeordnete Auswertung	126
5.2.2	Zeitschriftenspezifische Auswertung	135
	5.2.2.1 Informationen zur Raumentwicklung	136
	5.2.2.2 Stadtbauwelt	138
	5.2.2.3 Neue Praxis	141
	5.2.2.4 Raumforschung und Raumordnung	143
	5.2.2.5 disP – The Planning Review	145
	5.2.2.6 Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie	147
5.3	Zwischenfazit: Interpretation der Auswertungsergebnisse	149

<b>06</b>	<b>Der Innovationsprozess von Quartiersmanagement auf Makroebene</b>	<b>153</b>
6.1	Auswertungsschema und Kategorien	153
6.2	Auswertung des Innovationsverlaufs	154
6.2.1	Latenzphase – Die Krise des alten Modus fördert das Umdenken	155
6.2.2	Generierungsphase – Impulse aus einer neuen, experimentellen Praxis	168
6.2.3	Formatierungsphase – Der Aufbau institutioneller Strukturen unter Sonderbedingungen	182
6.2.4	Stabilisierungsphase – Etablierung in den Regelstrukturen des administrativen Systems	200
6.2.5	Justierungsphase – Ernüchterung und die Ausdifferenzierung von Praktiken	212
<b>07</b>	<b>Der Innovationsprozess von Quartiersmanagement auf lokaler Ebene</b>	<b>223</b>
7.1	Auswahl und Vorstellung der Fallstudien	223
7.2	Qualitative Auswertung der Fallstudien	235
7.2.1	Latenzphase	235
7.2.2	Generierungsphase	238
7.2.3	Formatierungsphase	249
7.2.4	Stabilisierungsphase	264
7.2.5	Justierungsphasephase	279
7.3	Fazit – Unterschiedliche Innovationspfade und vergleichbare strukturelle Merkmale	288
<b>08</b>	<b>Spill-over-Effekte der Innovation</b>	<b>291</b>
8.1	Qualitative Auswertung von Spill-over-Effekten	292
8.1.1	Klassische Anwendungsfelder der Innovation: Bedeutungsverluste und -verschiebungen	293
8.1.2	Neue Handlungs- und Anwendungsfelder der Innovation	300
8.2	Fazit – Spill-over-Effekte als Verallgemeinerung von Innovationen	316
<b>09</b>	<b>Schlussbetrachtung: Quartiersmanagement als Innovation zwischen gesellschaftlichem Wandel und proaktivem Handeln</b>	<b>318</b>
9.1	Schlussbetrachtung des Verlaufsprozesses und der Merkmale der Innovation Quartiersmanagement	319
9.2	Ausblick	332
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>334</b>
	<b>Anhang 1: Kategorien und Codes der quantitativen Inhaltsanalyse</b>	<b>364</b>
	<b>Anhang 2: Leitfaden der Experteninterviews</b>	<b>369</b>

## Tabellenverzeichnis

- Tab. 01: Wichtige Arten von Theorieansätzen des Sozialen Wandels
- Tab. 02: Merkmale von Innovationen und des Verlaufs von Innovationsprozessen
- Tab. 03: Bausteine sozialer Stadtpolitik und der Neuartigkeit von Quartiersmanagement
- Tab. 04: Handlungsfelder und beispielhafte Maßnahmen der integrierten Stadtentwicklung
- Tab. 05: Diskurskategorien und Dokumententypen der qualitativen Inhaltsanalyse
- Tab. 06: Handlungsebenen und -felder der InterviewpartnerInnen
- Tab. 07: Untersuchte Auswahleinheiten der quantitativen Dokumentenanalyse
- Tab. 08: Übersicht der Analysekategorien der quantitativen Dokumentenanalyse
- Tab. 09: Anzahl der Analyseeinheiten in IzR nach Dokumententypen
- Tab. 10: Anzahl der Analyseeinheiten in SBW nach Dokumententypen
- Tab. 11: Anzahl der Analyseeinheiten in NP nach Dokumententypen
- Tab. 12: Anzahl der Analyseeinheiten in RuR nach Dokumententypen
- Tab. 13: Anzahl der Analyseeinheiten in disP nach Dokumententypen
- Tab. 14: Anzahl der Analyseeinheiten in KZfSS nach Dokumententypen
- Tab. 15: Auswertungskategorien der qualitativen Inhaltsanalyse nach Dimensionen  
und Kategorientypen
- Tab. 16: Landesförderprogramme einer integrierten, sozialen Stadtteilentwicklung der  
Formatierungsphase
- Tab. 17: Übersicht der 16 Modellgebiete im Bund-Länder Programm „Stadtteile mit besonderem  
Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“

## Abbildungsverzeichnis

- Abb. 01: Phasenmodell nach Albers und Schichtenmodell nach Selle
- Abb. 02: Skizze zum Wandel von Planung (Fluss) und Gesellschaft (Landschaft)
- Abb. 03: Programmgebiete des Bund-Länder Programms „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“
- Abb. 04: Analyseschema der quantitativen Inhaltsanalyse und Herleitung der Relevanzstufen
- Abb. 05: Chronologische Verteilung aller untersuchten Auswahleinheiten nach Relevanzstufen
- Abb. 06: Chronologische Verteilung aller untersuchten Auswahleinheiten der Relevanzstufe 1
- Abb. 07: Chronologische Verteilung aller untersuchten Auswahleinheiten der Relevanzstufe 2
- Abb. 08: Chronologische Verteilung aller untersuchten Auswahleinheiten der Relevanzstufe 3
- Abb. 09: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 2a (Kleinräumliche Soziale Disparitäten)
- Abb. 10: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 2b (Kleinräumliche Migration)
- Abb. 11: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 2c (Kleinräumlicher Strukturwandel)
- Abb. 12: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 3a (Soziale Disparitäten)
- Abb. 13: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 3b (Migration)
- Abb. 14: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 3c (Strukturwandel)
- Abb. 15: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 3d (Horizontale Governance)
- Abb. 16: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 3e (Vertikale Governance)
- Abb. 17: Chronologische Verteilung in IzR (Relevanzstufe 1)
- Abb. 18: Chronologische Verteilung in IzR (Relevanzstufe 2)
- Abb. 19: Chronologische Verteilung in IzR (Relevanzstufe 3)
- Abb. 20: Chronologische Verteilung in SBW (Relevanzstufe 1)
- Abb. 21: Chronologische Verteilung in SBW (Relevanzstufe 2)
- Abb. 22: Chronologische Verteilung in SBW (Relevanzstufe 3)
- Abb. 23: Chronologische Verteilung in NP (Relevanzstufe 1)
- Abb. 24: Chronologische Verteilung in NP (Relevanzstufe 2)
- Abb. 25: Chronologische Verteilung in NP (Relevanzstufe 3)
- Abb. 26: Chronologische Verteilung in RuR (Relevanzstufe 1)
- Abb. 27: Chronologische Verteilung in RuR (Relevanzstufe 2)
- Abb. 28: Chronologische Verteilung in RuR (Relevanzstufe 3)
- Abb. 29: Chronologische Verteilung in disP (Relevanzstufe 1)
- Abb. 30: Chronologische Verteilung in disP (Relevanzstufe 2)
- Abb. 31: Chronologische Verteilung in disP (Relevanzstufe 3)
- Abb. 32: Chronologische Verteilung in KZfSS (Relevanzstufe 1)
- Abb. 33: Chronologische Verteilung in KZfSS (Relevanzstufe 2)
- Abb. 34: Chronologische Verteilung in KZfSS (Relevanzstufe 3)
- Abb. 35: Idealisierter chronologischer Diskursverlauf nach Relevanzstufen

- Abb. 36: Idealisierte chronologische Verteilung der Diskursstränge
- Abb. 37: Abriss von Mietskasernen in der Stralsunder Straße, Berlin-Wedding (o.J.)
- Abb. 38: Sanierungsberatungsstelle der Wohnungsbaugesellschaft DEGEWO bei den Berliner Bauwochen 1968, Berlin-Wedding
- Abb. 39: Logo der Internationalen Bauausstellung Berlin auf Briefmarke der Deutschen Bundespost
- Abb. 40: Kinder vor dem Planerladen in Dortmund-Nordstadt in den 1980er-Jahren
- Abb. 41: Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadt(teil)erneuerung
- Abb. 42: Vertikale und horizontale Zusammenarbeit beteiligter Ebenen
- Abb. 43: Kottbusser Tor, Berlin-Kreuzberg (2010). Berliner-Modellgebiet des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“
- Abb. 44: Gentrifizierungskritik auf Bauschild in Berlin-Wedding 2010
- Abb. 45: Lage der beiden Fallstudien in Deutschland
- Abb. 46 und 47: Straßenbild Duisburg-Bruckhausen und Thyssen-Stahlwerk mit Hafen (1988)
- Abb. 48: Lageplan Duisburg-Bruckhausen mit Gebietsabgrenzung
- Abb. 49 und 50: Straßenbild Duisburg-Marxloh, Weseler Straße
- Abb. 51: Lageplan Duisburg- Marxloh mit Gebietsabgrenzung
- Abb. 52 und 53: Straßenbild Hamburg-Altona-Lurup
- Abb. 54: Lageplan Hamburg-Altona-Lurup mit Gebietsabgrenzung
- Abb. 55 und 56: Straßenbild Hamburg-Altona-Altstadt und Neue Bergstraße
- Abb. 57: Lageplan Hamburg-Altona-Altstadt mit Gebietsabgrenzung
- Abb. 58: Vorgesehenes Tätigkeitsfeld der Stadtentwicklungsgesellschaft (STEG) in Hamburg-Westliche Innenstadt
- Abb. 59: Räumliche Verteilung der geförderten Stadtteile in den Landesprogrammen in Nordrhein-Westfalen und Hamburg
- Abb. 60: Werbeaktion für die „Hochzeitsmeile“ Weseler Straße in Duisburg-Marxloh
- Abb. 61: Quartiersmanagement-Büro in Hamburg-Altona-Lurup 2006
- Abb. 62: Abgrenzung der Fördergebiete in Altona-Altstadt
- Abb. 63: Quartiersmanagement-Büro des Sanierungs-/Stadtumbau- und Soziale Stadt-Gebiets Große Bergstraße in Altona-Altstadt
- Abb. 64: Logo der Initiative Lebenswerte Stadt Hamburg
- Abb. 65: Programmstruktur Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)
- Abb. 66: Aufgewertete Einkaufsstraße Große Bergstraße und IKEA-Filiale in Altona-Altstadt
- Abb. 67: Luftbild des Planungsgebietes Neue Mitte Altona
- Abb. 68: Masterplan Neue Mitte Altona
- Abb. 69: Quartiersmanagementbüro der Neuen Mitte Altona, Mai 2015

## Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AESOP	Association of European Schools of Planning
AGB	Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung der TU Dortmund
AGS	Arbeitsgruppe Stadtforschung der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
APO	Außerparlamentarische Opposition
ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau,- und Wohnungswesen zuständigen Landesminister und Senatoren der 16 Bundesländer
BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- Und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BE	Belgien
BfdW	Bündnis für das Wohnen Hamburg
BfLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (bis 1998)
BfQ	Bündnis für Quartiere Hamburg
BiB	Bürgerinitiative Bruckhausen
BID	Business Improvement District
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (bis 1998)
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (bis 2013)
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (bis 2005)
BSU FHH	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (bis 2015)
BSW FHH	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg
BUE FHH	Behörde für Umwelt und Energie der Freien und Hansestadt Hamburg
COP	Community of Practice
DE	Deutschland
DV	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
DIfU	Deutsches Institut für Urbanistik
disP	Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (Zeitschrift)

DST	Deutscher Städtetag
DV	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft (bis 1992)
EGB	Entwicklungsgesellschaft Bruckhausen
EGM	Entwicklungsgesellschaft Marxloh
EG DU	Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH
ENTRUST	Empowering Neighbourhoods Through Recourse of Urban Synergies with Trades
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
ExWoSt	Experimenteller Wohn- und Städtebau
E & C	Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten
FCE	Field-Configuring-Event
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreich
FR	Frankreich
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
GWA	Gemeinwesenarbeit
HCU	HafenCity Universität Hamburg
HEPNEST	Hessisches Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement
IBA	Internationale Bauausstellung
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
IG	Interessengemeinschaft
ILS	Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
IntermAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
IRS	Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung
ISR	Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin
ISSAB	Institut für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung der Universität Duisburg/Essen
IWU	Institut für Wohnen und Umwelt
IzR	Informationen zur Raumentwicklung (Zeitschrift)
KdU	Kosten der Unterkunft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Komm EG	Kommission der Europäischen Gemeinschaften

KP	Kohäsionspolitik
KuQ	Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (Zeitschrift)
LE Charta	Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt
LOS	Lokales Kapital für soziale Zwecke
LSH	Lebenswerte Stadt Hamburg
MAGS NRW	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
MBW NRW	Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen
MSV NRW	Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
MSWV NRW	Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
NKD	Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz
NL	Niederlande
NP	Neue Praxis (Zeitschrift)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSP	Gemeinschaftsinitiative Nationale Stadtentwicklungspolitik
o.M.	ohne Maßstab
PK	Projektkommission
PvO	Projektbegleitung vor Ort
QM	Quartiersmanagement
RISE	Richtlinien Integrierte Stadtteilentwicklung
RuR	Raumforschung und Raumordnung (Zeitschrift)
SAGA GWG	Siedlungs-Aktiengesellschaft Altona mit der Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SBW	Stadtbauwelt (Zeitschrift)
SikS	Stadtentwicklung in kleinen Schritten
SOFI	Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen
SPP	Städtische Pilotprojekte
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
STEG	Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg mbH
TU	Technische Universität

UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)
URBACT	Urban Act
URBEX	The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration: A European Comparison
vhw	Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung
VU	Vorbereitende Untersuchung
VV	Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen
WUV	Wohnumfeldverbesserung

## **Kurzfassung**

Das Verfahren Quartiersmanagement hat sich für die Umsetzung integrierter Stadt(teil)entwicklungsstrategien in der räumlichen Planung nahezu bundesweit etabliert. Es koordiniert ressortübergreifend und partizipativ sozial-konsumtive und baulich-investive Maßnahmen aus dem lokalen Kontext städtischer Quartiere heraus. Inzwischen hat sich Quartiersmanagement zu einer, rechtlich legitimierten und durch Förderprogramme unternetzten Praxis entwickelt. Diese Etablierung des Verfahrens zeigt sich insbesondere im Handlungsfeld der sozialen und integrierten Stadtentwicklung, der Stadterneuerung und der Wohnungspolitik.

Die Entstehung und Etablierung von Quartiersmanagement lässt sich bezugnehmend auf sozialwissenschaftliche Theorien und Merkmale des sozialen Wandels sowie basierend auf planungstheoretischen Ansätzen zum Wandel der Planung, als soziale Innovation in der räumlichen Planung analysieren. Die vorliegende empirische Untersuchung zeichnet den Innovationsverlauf von Quartiersmanagement über einen Zeitraum von über 40 Jahren nach. Sie erläutert gesellschaftliche Diskurse und stellt Strukturmerkmale der zeitlichen, organisatorischen, institutionellen und räumlichen Verlaufslogik dieser Innovation in der Planung dar. Anhand der Fallstudien Duisburg und Hamburg erläutert die Arbeit den Einfluss lokaler Kontexte für die Etablierung der Praxis. Aktuelle Anwendungen des Verfahrens werden am Beispiel Hamburg aufgezeigt. Die Weiterentwicklungen des Verfahrens nach seiner Etablierung in veränderten Handlungs- und räumlichen Kontexten können – so das Ergebnis der empirischen Analyse – als Spill-over Effekte erklärt werden.

Die Arbeit stützt sich auf die methodischen Ansätze Diskursanalyse und Innovationsbiographien und verknüpft diese durch die quantitative und qualitative Inhaltsanalyse von Textdokumenten sowie die Auswertung von Experteninterviews. Die Experteninterviews zielten auf jene Akteure, die aktiv an der Entstehung und Etablierung des Verfahrens beteiligt waren.

Insgesamt wird der Innovationsprozess des Verfahrens Quartiersmanagement in der Studie als komplexes Mehrebenensystem verstanden, in dem veränderte Denkweisen wie Strukturen auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen soziale und räumliche Wirkkraft entfaltet haben. Jedoch entwickelte sich Quartiersmanagement, als soziale Innovation in der Planung, schließlich insbesondere aus einer experimentellen Praxis heraus. Neuartige Ansätze der Stadterneuerung und der Gemeinwesenarbeit setzten, ebenso wie die anwendungsorientierte Forschung, in der Anfangsphase maß-

gebliche Impulse und erst im Verlauf der Etablierung nahm die Bedeutung der Politik stetig zu. Transformation ist somit innerhalb des untersuchten Innovationsverlaufs einerseits auf den Einfluss von Akteuren und die proaktive Verbesserung bestehender, als defizitär wahrgenommener Praxis und andererseits auf die gesellschaftlichen Wirkkräfte nicht-intendierter Verkettungen oder „günstiger“ Konstellationen zurückzuführen. Aus ihnen resultiert institutioneller Wandel, der sich in veränderten Regelwerken, Programmatiken und Diskursen manifestiert.

Anhand der Strukturmerkmale wird der untersuchte Innovationsprozess in der vorliegenden Arbeit in fünf zeitliche Phasen untergliedert: die Phasen der *Latenz*, *Generierung*, *Formatierung*, *Stabilisierung* und *Justierung*. Innerhalb des zeitlichen Verlaufs und der prozessimmanenten Phasenlogik verändern sich Strukturmerkmale, zentrale Akteure, Organisations- oder Legitimationsformen, Rechtsgrundlagen sowie Orte, die für die Entwicklung des Innovationsverlaufs als Modellprojekte von besonderer Bedeutung waren bzw. sind.

In der Arbeit werden diese Phasen konkret nachgezeichnet und in den Kontext der Gesamtentwicklung und -verbreitung der Innovation gestellt. In der *Latenzphase* erfolgt die Problemstellung als Krise des alten Modus. Mit der *Generierungsphase* entstanden als Gegenmodelle erste neuartige Ansätze der behutsamen Stadterneuerung und der Gemeinwesenarbeit. Mit Eintritt in die *Formatierungsphase* gewann das politisch-administrative System zunehmend an Bedeutung. Mit den ersten Förderprogrammen verbreitete sich der Ansatz unter Berücksichtigung lokaler Strukturen. In der *Stabilisierungsphase* erfolgte die Etablierung des Verfahrens im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“. Damit vollzog sich eine bundesweite Verbreitung, basierend auf Erfahrungen der vorherigen Phasen, aber legitimiert durch neue Rechtsgrundlagen und die Verknüpfung des neuartigen Ansatzes in bestehende administrative Strukturen (z.B. Städtebauförderung). In der *Justierungsphase* stellte bzw. stellt das Verfahren keine Innovation, sondern vielmehr eine Routine dar. Im Ausblick der Studie wird deutlich, dass neben zunehmender Kritik in dieser *gegenwärtigen* Phase auch eine Verbreitung in andere Anwendungsfelder festzustellen ist. Die Studie macht so die Prozesslogik eines weiterhin zentralen Verfahrens in der Stadterneuerung nicht nur gegenwartshistorisch, sondern auch angebunden an die Praxis vor Ort dafür verständlich, und zeigt damit beispielhaft, wie Prozesse der Innovation in einem Handlungsfeld der räumlichen Planung ablaufen.

## **Executive Summary**

Neighborhood management (NM) has been established in spatial planning nearly nationwide as a novel procedure for implementing integrated area-based approaches. It coordinates social and constructive measures on the local level of urban neighborhoods across departments and by participatory approaches. It is taken for granted all over Germany today as a renowned and legally legitimized planning strategy, and is reinforced by funding programs. This establishment especially occurs in the fields of social and integrated urban development, urban regeneration and housing policy.

This study investigates the emergence and establishment of neighborhood management as a social innovation in spatial planning. It refers to social-science theories and characteristics of social change as well as to planning theory approaches of the change of planning. The study empirically shows the innovation process of neighborhood management within a period of 40 years. It illustrates social discourses and structural features from a chronological, organisational, institutional and spatial perspective. The thesis shows the impact of local contexts based on two case studies in the cities Duisburg and Hamburg. Current approaches and pathways of the procedure are pointed up on the example of Hamburg. One result of the empiric analysis is that further developments of NM in changed fields and spatial circumstances after its establishment can be seen as spill-over effects in innovation processes.

In terms of methodology, the research approach of discourse analysis is combined with the concept of innovation biography. Methods of quantitative and qualitative content analysis, and expert interviews have been used. The interviews were conducted within the group of actors, that were actively involved in the emergence and establishment of the planning procedure.

The neighborhood management's innovation process can be seen as a complex multi-level system: It changed ways of thinking in planning practice and policy and structures unfolding social as well as spatial impact at different levels of society and in many cities and neighbourhoods. Basically, neighbourhood management has emerged from (experimental) practice as a social innovation in planning. In early stages, major impulses have been given by novel urban regeneration and community work approaches as well as by application-oriented research. The relevance of political decisions was increasing in the course of establishing the innovative procedure. Transformative elements and purposes can be attributed to the influence of actors and proactive improvement of existing prac-

tices, described as deficient, as well as to societal impacts of unintended interconnections and “favourable” circumstances. The results were institutional changes, manifested by modified legal conditions, programs and discourses.

Within the study five temporal phases are differentiated: the phase of latency, creating, formatting, stabilising and adjusting. Structural characteristics, major actors, organisational structures, forms of legitimacy, legal bases and places changed within the progress. These dimensions were or are still important for the emerging innovation.

The phases are concretely described, analysed and contextualised within its social and local context in the study. In the first phase, the phase of latency, the concrete problem was defined as a crisis of the old mode. First counter models were established in novel approaches of urban regeneration and community work in the phase of creating. Entering the phase of formatting, the political-administrative system became more relevant. Especially in highly urbanised regions, integrated and social space oriented grants and pilot projects were established by state governments and the European Union. In the phase of stabilising, the procedure was consolidated with the federal-Länder program „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“. The innovation disseminated nationwide as a result of this programs, based on experiences of the previous phase. It was legitimised by new regulations that linked the novel approach to existing administrative structures (e.g. Städtebauförderung). After its full implementation, in the phase of adjustment, neighbourhood management was and is no longer an innovation. It had become a general routine. In this more recent phase, and till today, two parallel developments can be observed: First, a massive criticism of the approach and second, a transfer of the concept in other contexts and fields of application.

In this study on neighborhood management, the process of a central instrument within urban regeneration is analysed. It is approached by historical as well as directly connected to local practices. Neighborhood management could be taken as a process of innovation within a field of action in spatial planning and as an example to understand the logic of innovation processes.

## Kapitel 1 Einleitung

Wie kommt Neues in die Welt? Dieses übergeordnete Erkenntnisinteresse an den Ursprüngen gesellschaftlicher Transformation bildet den Ausgangspunkt der vorliegenden Dissertation. Die Gesellschaft ist geprägt von permanenter dynamischer und vielschichtiger Veränderung. Dies beschreibt kein spezifisches Phänomen unserer Zeit, sondern einen fundamentalen Bestandteil der Menschheitsgeschichte. So vollziehen sich im Spannungsfeld, im Wechselspiel und in der Parallelität von Kontinuität und Wandel, permanente Umbrüche, aus denen fundamentale Richtungswechsel in gesellschaftlichen Strukturen, Denkmustern, Werten oder Praktiken resultieren. Aus der Dynamik des Neuen kann Transformation entstehen, während das Vorherige abgelöst, weiterentwickelt oder auch wiederentdeckt werden kann. Diese Prozesse lassen sich in allen gesellschaftlichen Feldern (z.B. Technik, Kunst, Religion, Politik oder Wirtschaft, aber auch Vorstellungen von Subjekten oder Kultur) nachvollziehen.

Transformation lässt sich natürlich auch im Feld der räumlichen Planung beobachten. Bereits mit der Gründung erster Siedlungsräume und damit seit mehr als 10.000 Jahren orientiert sich die Gestaltung von Lebensräumen an veränderten Maßgaben ihrer Bewohnerschaft und Rahmenbedingungen ihrer Umwelt. Insbesondere in Städten vollziehen sich vielfältige Transformationen, die sich auf ihre physischen, funktionalen und organisatorischen Strukturen auswirken. Mit der Gestaltung und Organisation von Städten befasst sich insbesondere die moderne Profession der Stadtplanung. Seit ihrer Entstehung ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hat sie ihre Prämissen, Leitbilder und Handlungsaufgaben – und damit auch das Bild der Städte – stetig verändert. Diese Dynamik dient als Ausgangspunkt der vorliegenden Studie, an deren Anfang die Frage stand: Wie kommt Neues in die Planung?

Aktuell herrscht in der Profession der räumlichen Planung das Leitbild der *Europäischen Stadt* als allgemein anerkanntes Paradigma vor (vgl. u.a. BMUB o.J.a; Zlonicky 2007; DST 2013). Es steht für eine kompakte und nutzungsgemischte Stadt, die sich an Planungsprämissen wie Behutsamkeit, Nachhaltigkeit oder sozialer Integration orientiert. Walter Siebel (2004) beschreibt die *Europäische Stadt* als einen historisch geprägten Ort, an dem die bürgerliche Gesellschaft entstehen konnte. Ihre soziale und räumliche Struktur ermögliche den Vollzug politischer und ökonomischer Emanzipation, die Herausbildung von urbanen Lebensweisen und Kommunikation oder – unter Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Räumen – Erfahrungen mit Differenz. Die Gestalt der *Europäi-*

*schen Stadt* sei das Produkt von historischen Entwicklungen und nicht zuletzt von Planung, die sich jeweils auf sozialstaatliche Regulierungen, Wertvorstellungen oder Leitbilder unterschiedlicher Akteure bezieht (Siebel 2004). Auch wenn Siebel immer wieder vor der Gefährdung dieser Werte warnt, werden sie bis heute innerhalb der Profession der Stadt- und Regionalplanung kaum in Frage gestellt. Insbesondere die heute als solche titulierte „junge Planergeneration“ ist mit diesem Leitbild „aufgewachsen“ und hat seine Prämissen von Beginn ihrer Ausbildung an verinnerlicht. Dies zeigt sich etwa in den architektonischen und städtebaulichen Diskursen um eine kompakte und funktionsgemischte Stadt. Obwohl das hohe Bevölkerungswachstum in den Ballungszentren (vgl. IW 2016) aktuell mit großen Herausforderungen (z.B. Wohnungsknappheit, Verkehrsbelastung oder Dichtestress) verbunden ist, wird das Leitbild der *Europäischen Stadt* aktuell nicht in Frage gestellt. So konzentriert sich die Stadtentwicklung weiterhin auf die Nachverdichtung und Innenentwicklung innerhalb der bestehenden städtischen Strukturen und weniger auf die Ausweitung städtischer Außengrenzen und Suburbanisierung.

So selbstverständlich die Werte der *Europäischen Stadt* heute in der Profession verankert sind, so grundlegend setzen sie sich von den Idealen des vormals vorherrschenden Leitbilds – der *funktionalistischen Moderne* – ab. Auch wenn dort unterschiedliche Konzepte wie die „gegliederte und aufgelockerte Stadt“, „die autogerechte Stadt“ oder „Urbanität durch Dichte“ bestehen, ordnen sie sich alle dem städtebaulichen Leitbild der Moderne unter. Dies wurde erstmals 1933 durch die Charta von Athen manifestiert (vgl. Zhu 2008: 18ff.). Die Moderne ist vor allem geprägt von der klaren Trennung der Funktionen, der Rationalisierung und Technokratisierung von Planungsprozessen oder der Fokussierung auf institutionalisierte hoheitliche Akteure. Mit Blick auf diese Planungsprämissen wird deutlich, dass sich bis heute mit der *Europäischen Stadt* ein grundlegend neues Planungsverständnis in der Stadt- und Regionalplanung durchgesetzt hat, das in Form von vielfältigen Verfahren, Methoden und Instrumentarien heute nahezu selbstverständlich praktiziert wird. Sie können als Teil eines übergeordneten Transformationsprozesses in der Profession verstanden werden (vgl. dazu auch Kapitel 2.1.). In direktem Zusammenhang zu diesen Transformationen im Planungsverständnis steht das Verfahren des Quartiersmanagements (QM), das den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit darstellt. Mit der Einführung von Quartiersmanagement haben sich in den Inhalten, Prämissen und Praktiken im Handlungsfeld Quartiersentwicklung grundlegende Neuorientierungen vollzogen. Mit neuen Ansätzen und Methoden stellte es zunächst ein Gegenmodell zur städtebaulichen Sanierungsplanung dar. Dem Leitbild der *funktionalistischen Moderne* folgend dominierte diese Praxis in der Nachkriegszeit das Handlungsfeld Quartiersentwicklung in Deutschland als allgemein anerkannte und angewandte Routine. Aus diesem Grund ist die Trans-

formation der Quartiersentwicklung unter dem Hintergrund des Paradigmenwechsels von der *funktionalistischen Moderne* zur *Europäischen Stadt* zu lesen.

Heute wird Quartiersmanagement nahezu selbstverständlich im Feld der Stadtentwicklung als Umsetzungsverfahren auf der Ebene des städtischen Quartiers angewandt. Im Sinne eines „strukturfördernden Elements“, durch das „das integrierte Handeln gefördert wird“ (BMUB 2016a: 9) stellt Quartiersmanagement heute ein zentrales Element einer kleinräumlichen integrierten und kooperativen Entwicklungsplanung dar. Als intermediärer Akteur bildet Quartiersmanagement im Planungsprozess die Schnittstelle zwischen planender Verwaltung und Zivilgesellschaft und damit zwischen den politikwissenschaftlichen Konzepten von Government und Governance (vgl. Benz 2004). Die hohe praktische Relevanz von Quartiersmanagement zeigt sich heute in zahlreichen nahezu bundesweit umgesetzten und laufenden Maßnahmen in Städten und Gemeinden. Mit einer annähernd standardisierten Verfahrensform, spezifischen Förderprogrammen und einer Rechtsgrundlage im BauGB bestehen mittlerweile institutionelle Strukturen, durch die das Verfahren im deutschen Planungssystem fest verankert ist. Das zeigt sich auch darin, dass sich in der Profession ein eigenständiger Berufsstand von QuartiersmanagerInnen mit spezifischen Studien- und Fortbildungsprogrammen herausgebildet hat. Zudem herrscht auf bundespolitischer Ebene eine rege Diskussion über die dauerhafte Verstetigung von Quartiersmanagement als präventiver Ansatz in Stadtquartieren (vgl. Groß 2016) oder über das „Mainstreaming“ in einer ressortübergreifenden Entwicklungsstrategie des Bundeskabinetts (vgl. BMUB 2016a). Die Arbeit des Quartiersmanagements genießt heute bei nahezu allen im Planungsprozess beteiligten Akteuren eine hohe Wertschätzung. So verweist etwa die zuständige Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Dr. Barbara Hendricks in einer 2016 erschienen Arbeitshilfe für die Umsetzung von Quartiersmanagement auf die „ganz zentrale Rolle“ des Instruments bei der Umsetzung der Bund-Länder Programme der Städtebauförderung und insbesondere ihres Leitprogramms *Soziale Stadt*. Quartiersmanagement schaffe eine Plattform, auf der sich alle Akteure im Stadtteil in den Entwicklungsprozess einbringen könnten. Dadurch entstünde ein „Mehrwert für das Viertel, den Kiez, die Nachbarschaft“ (BMUB 2016b: 4).

Diese Wertschätzung genoss der Ansatz allerdings nicht immer und vor allem nicht von höchster Stelle der deutschen Stadtentwicklungspolitik: Als in den 1970er- und 80er-Jahren Pioniere erstmals mit neuen Ansätzen der Stadtteilarbeit – und damit mit ersten Vorläufermodellen des heutigen Quartiersmanagements – experimentierten, erschufen sie noch Gegenmodelle und verstanden sich und ihre Arbeit als Widerstand zum politisch-administrativen Planungssystem. Die Einführung neuer

Methoden erfolgte in Konkurrenz zum „alten Modus“ und ging mit schweren Konflikten mit seinen Institutionen und ihren Vertretern einher. In diesen Kämpfen ging es sicherlich auch um Macht, Einfluss, Finanzmittel und letztendlich um die Deutungshoheit im fachlichen Diskurs. Die Akzeptanz und Durchsetzung des Neuen und die damit verbundene Adaption in die Strukturen des Systems verlief in einem langwierigen und komplexen Prozess, der sich aus einer Vielzahl gesteuerter aber auch zufälliger Einzelereignisse zusammensetzte. Der Verlauf, den diese zusammengenommen ergeben, soll in seiner Logik im Rahmen der vorliegenden Arbeit rekonstruiert und nachvollzogen werden. Über die Entstehung und Durchsetzung von Neuartigem hinaus stellt sich die Frage, in welchen Pfaden diese Prozesse münden und in welche Richtungen sie sich entwickeln. Denn auch wenn Quartiersmanagement heute als etabliertes und institutionalisiertes Verfahren gelten kann, bedeutet dies nicht, dass der damit angestoßene Transformationsprozess beendet ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich das Verfahren stetig weiterentwickelt, in andere Formen übergeht oder die Grundlage für neue Modelle bilden kann. Diese Arbeit wird aus diesem Grund einerseits eine historische Rekonstruktion vornehmen und andererseits aktuelle Entwicklungen von Quartiersmanagement in veränderten räumliche Kontexten, Handlungsfeldern oder Akteurskonstellationen analysieren.

Mit der Analyse von Neuerungsprozessen, hier am Beispiel der Entstehung von Quartiersmanagement in der räumlichen Planung, soll zugleich eine Forschungslücke in der planungswissenschaftlichen Forschung geschlossen werden. Zwar befasst sich das wissenschaftliche Feld der Planungstheorie umfassend mit Transformationen in der Stadt- und Regionalplanung, allerdings werden diese vornehmlich mit dem Begriff „Wandel“ beschrieben (vgl. u.a. Keller/Koch/Selle 1998; Fürst/Müller 2000; Müller/Löb/Zimmermann 2004; Selle 2006a, 2006b; Hutter 2008). Die Planungstheorie bezieht sich damit auf einen Grundbegriff der Soziologie, der gesellschaftliche Veränderungen anhand der Abweichung sozialer Strukturen von einem vorherigen Zustand beschreibt (Zapf 1969b: 11). Das Konzept des sozialen Wandels umfasst jegliche Formen sozialer Veränderung und stellt daher ein universelles, aber auch sehr abstraktes sozialwissenschaftliches Konzept dar. Darauf bezugnehmend bezieht sich der Diskurs um den „Wandel der Planung“ bzw. um den „Wandel des Planungsverständnisses“ primär auf die Resultate von Veränderungen und weniger auf ihren Verlauf. Zudem werden darin vor allem Veränderungen übergeordneter Leitlinien der Profession analysiert. Aus diesen Gründen sind die bisher angewandten theoretischen Ansätze nur bedingt geeignet, um die Entstehung und Durchsetzung von Neuerungen in der Stadt- und Regionalplanung zu untersuchen.

Die vorliegende Arbeit baut auf den Diskurs um den Wandel der Planung auf<sup>1</sup>, führt allerdings eine weitere analytische Ebene für die Untersuchung von Transformationsprozessen in der räumlichen Planung ein: die *Innovation* als Auslöser *sozialen Wandels*.

Bezugnehmend auf die sozialwissenschaftliche Forschung können Innovationen als Teilmengen des sozialen Wandels beschrieben werden (Gillwald 2000: 6). Bei der Untersuchung von Innovationen wird von einer prozesshaften Entstehung ausgegangen, bei der in besonderem Maße das intendierte und strategische Handeln beteiligter Akteure und ihre gezielte Einflussnahme auf den Prozess zu betrachten ist (Christmann et al. 2016: 277). Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass die individuellen Biographien beteiligter Akteure häufig in direktem Zusammenhang mit der Neuerung stehen<sup>2</sup>. Andererseits können involvierte Akteure gesellschaftliche Prozesse lediglich zu einem Teil beeinflussen, da sie stets von der sozialen Akzeptanz abhängig sind (vgl. Kapitel 2.2.3.1.b). Neuerungen werden in einem komplexen gesellschaftlichen Mehr-Ebenen-Prozess verhandelt. Der Erfolg oder Misserfolg einer Idee hängt von sehr unterschiedlichen, teilweise nicht-intendierten und nicht grundsätzlich beeinflussbaren Faktoren ab. Daher ist das Konzept der Innovation vor allem als analytische Kategorie zu verstehen, um Transformationsprozesse einer nicht-linearen Verlaufslogik aus einer umfassenden Perspektive heraus zu untersuchen und sichtbar zu machen. Mit der Untersuchung der Innovation Quartiersmanagement sollen Rückschlüsse auf Gesetzmäßigkeiten und gesellschaftliche Zusammenhänge gezogen werden. Dies kann ausschließlich aus einer ex post-Perspektive erfolgen, da sich die erfolgreiche Durchsetzung einer Innovation nicht voraussagen lässt. Diese Forschungsarbeit soll aber auch dazu beitragen, das Phänomen der Transformation durch die Ermittlung von Handlungsstrukturen und -mustern für gegenwärtige und zukünftige Prozesse fruchtbar zu machen. Das Wissen um die historische Entwicklung des Quartiersmanagement und die Logik seiner Entfaltung soll eine Grundlage dazu bieten, Veränderungen innerhalb der Stadt- und Regionalplanung zu erkennen und aktiv mitzugestalten.

---

1 Auf den Begriff „Wandel“ greift die Arbeit etwa bei der Definition der Neuartigkeit des empirischen Gegenstandes sowie seiner Rolle in einem gewandelten Planungsverständnis zurück.

2 Beispielhaft lässt sich die enge Verbindung von Neuerungen und ihren Hauptprotagonisten anhand der behutsamen Stadterneuerung darlegen: Auf seinem Wikipedia Artikel wird der Architekt Hardt-Waltherr Hämer als „Vater der behutsamen Stadterneuerung“ titulierte ([https://de.wikipedia.org/wiki/Hardt-Waltherr\\_H%C3%A4mer](https://de.wikipedia.org/wiki/Hardt-Waltherr_H%C3%A4mer), Zugriff am 22.03.2018) und damit ein fundamentaler Richtungswechsel in der Profession ex post bzw. post mortem einer Person zugeordnet. Ohne Hämers Beitrag für die behutsame Stadterneuerung schmälern zu wollen, muss darauf hingewiesen werden, dass diese Zuspitzung auf eine Person der Komplexität des vollzogenen Paradigmenwechsels nicht gerecht werden kann.

Zwischen der wissenschaftlichen Bedeutung und dem alltagssprachlichen Gebrauch des Innovationsbegriffes lassen sich große Diskrepanzen feststellen, die sich in einer großen terminologischen Unschärfe ausdrücken. So wird der Begriff häufig normativ für die positive Bewertung von Neuerungen oder als Synonym für „kreative“ Lösungen verwendet. Darüber hinaus werden Innovationen in der Regel auf Neuerungen im technisch-ökonomischen Feld reduziert. Allerdings können Innovationen in allen gesellschaftlichen Feldern entstehen und ihre Durchsetzung anhand vielfältiger Parameter – und nicht nur durch ökonomischen Erfolg – bemessen werden. Diesen Aspekt der Loslösung von der ökonomischen Engführung hebt insbesondere der Begriff „soziale Innovation“ hervor.

In Abgrenzung dazu liegt der vorliegenden Arbeit ein sachlich-analytisches Innovationsverständnis zugrunde, das sich an den begrifflichen Ursprüngen von Innovationen nach dem Nationalökonom Joseph Alois Schumpeter (1883 – 1950) und an den darauf aufbauenden Diskursen der sozialwissenschaftlichen Innovationsforschung und der Techniksoziologie orientiert. Damit wird das Modell der Innovation auf die räumliche Planung übertragen und eine neue Perspektive für die Beobachtung und Analyse von Neuerungsprozessen eröffnet. Eingeführt in das Forschungsfeld der Stadt- und Regionalplanung wurde dieses Innovationsverständnis erstmals mit dem DFG-Forschungsprojekt „*Innovationen in der Planung. Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung?*“ (*InnoPlan*) (vgl. u.a. Jessen/Walther 2010; Ibert et. al 2015; Christmann et al. 2016; Jessen/Zupan 2017), in dessen Rahmen die vorliegende Forschungsarbeit entstanden ist. Von Oktober 2013 bis März 2016 wurde es am *Städtebau-Institut der Universität Stuttgart* und am *Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS)* in Erkner bearbeitet. Das Projekt bestand aus vier Teilprojekten<sup>3</sup>, die Innovationsprozesse jeweils in einem Handlungsfeld der räumlichen Planung untersuchten (vgl. u.a. Füg 2015; Honeck 2015; Zupan 2015). Der im Rahmen der InnoPlan-Forschung entwickelte theoretische Ansatz sowie das angewandte methodische Vorgehen liegen auch dieser Arbeit zugrunde.

---

<sup>3</sup> Im Einzelnen bestand das DFG-Forschungsprojekt InnoPlan aus den Teilprojekten 1: *Städtebauliche Konzeption neuer Stadtteile*, Handlungsfeld: Städtebau, Bearbeitung: Prof. Dr. Johann Jessen und Daniela Zupan; 2: *Raumpioniere und Zwischennutzungen*, Handlungsfeld: Stadtumbau, Bearbeitung Prof. Dr. Gabriela B. Christmann und Thomas Honeck; 3: *Reflexive Regionalpolitik*, Handlungsfeld: Regionalentwicklung, Bearbeitung: Prof. Dr. Oliver Ibert und Franz Füg und 4: *Quartiersmanagement in benachteiligten Stadtgebieten*, Handlungsfeld Quartiersentwicklung, Bearbeitung: Prof. Dr. Uwe-Jens Walther und Oliver Koczy.

### *Forschungsfragen*

Das Erkenntnisinteresse an Innovationsprozessen in der Stadt- und Regionalplanung und im Besonderen am empirischen Untersuchungsgegenstand Quartiersmanagement lässt sich in einer übergeordneten Forschungsleitfrage zusammenfassen: *Wie verlief der soziale Prozess, in dem sich das Verfahren Quartiersmanagement als soziale Innovation im Planungssystem gegenüber vormals etablierten Praktiken der Quartiersentwicklung durchsetzen konnte?*

Im Fokus steht mit dieser Forschungsleitfrage weniger das Resultat als der Verlauf des Prozesses, der zur Entstehung, Verbreitung, Durchsetzung und Institutionalisierung der Innovation Quartiersmanagement geführt hat. Mit der Arbeit soll eine umfassende und möglichst vollständige Betrachtung dargelegt werden, die sich nicht auf das Kerninstrument selbst beschränkt. Vielmehr sollen die Ursprünge und Einflüsse der Innovation über die Grenzen der Disziplin hinaus nachvollzogen werden. Aus diesem Grund werden für die empirische Studie ein langer Zeitraum von den frühen 1970er-Jahren bis heute, ein breites inhaltliches Spektrum (Praxis, Politik und Wissenschaft) und eine umfassende Auswahl von Akteuren und Institutionen untersucht. Dies ermöglicht eine vielfältige und differenzierte Perspektive auf den Prozessverlauf. Zur Beantwortung der Forschungsleitfrage werden Strukturen, Muster und Merkmale der Innovation ermittelt, um daraus ein umfassendes Verständnis über ihre Verlaufslogik abzuleiten. Wie die Ergebnisse der InnoPlan-Forschung bereits gezeigt haben (vgl. u.a. Ibert et al. 2015; Christmann et al. 2016), kann die Untersuchung des empirischen Gegenstands dabei nicht ausschließlich als ein Narrativ für ein spezifisches Instrumentarium verstanden werden, sondern kann teilweise in ihrer Logik als übergeordnetes Modell auf Neuerungen in anderen gesellschaftlichen Handlungsfeldern übertragen werden. Daraus folgt, dass die Ergebnisse dieser Studie nicht zuletzt als eine Wissensgrundlage für die Gestaltung zukünftiger Neuerungsprozesse in der räumlichen Planung gelesen werden können.

Ausgehend von der Forschungsleitfrage soll das übergeordnete Erkenntnisinteresse dieser Arbeit anhand von vier vertiefenden Fragestellungen zu den Themenfeldern *a) Diskurse*, *b) Strukturmerkmale*, *c) lokale Umsetzung* sowie *d) Ausstrahlung* detaillierter skizziert werden. Dabei beziehen sich die ersten drei Forschungsfragen vornehmlich auf die historische Rekonstruktion eines bereits abgeschlossenen Prozesses, während sich die letzte Fragestellung mit der gegenwärtigen Planungspraxis befasst. Das Themenfeld der Diskurse (a) kann in folgende Unterfragen aufgegliedert werden:

*In welchen Diskursen bzw. Diskurssträngen wurde die Innovation Quartiersmanagement im Verlauf des Prozesses kommunikativ verhandelt? Wer sind die Träger des Diskurses und auf welche Themenfelder beziehen sie sich?*

Unter diesem Fragenkomplex der Diskurse wird also die kommunikative Ebene des Innovationsverlaufs betrachtet. Anhand von öffentlich zugänglichen Textdokumenten erfolgt eine systematische Erfassung der fachmedialen Berichterstattung über das untersuchte Themenfeld. Absicht ist es hier, mit der quantitativen Darstellung des Auftretens von Quartiersmanagement oder dazu im Bezug stehenden Inhalten im Diskurs zu beschreiben, zu welchem Zeitpunkt die Debatte erstmals auftauchte, wann sie besonders intensiv geführt wurde und wann die Berichterstattung wieder abflaute. Weiterhin lassen sich in den Dokumenten zentrale Träger des Diskurses (z.B. Professionen, Akteure) oder relevante Orte und Ereignisse ermitteln. So lassen sich inhaltliche und zeitliche Zusammenhänge aufzeigen und sie können differenziert dargestellt und miteinander in Bezug gesetzt werden (vgl. Kapitel 5). Die Analyse einzelner Diskurse ermöglicht eine erste, explorative Strukturierung des Entwicklungspfades und wird durch weitere Untersuchungsschritte konkretisiert.

Das zweite Themenfeld widmet sich den *Strukturmerkmalen (b)* des Quartiersmanagements, dafür stellen sich folgende Fragen: *Welche Strukturmerkmale lassen sich innerhalb des Innovationsprozesses von Quartiersmanagement identifizieren und welche systematisierte Verlaufslogik kann daraus abgeleitet werden?* Aufbauend auf der explorativen Darstellung diskursiver Stränge wird die Verlaufslogik des Innovationsprozesses untersucht (vgl. Kapitel 6). Aus der Binnenperspektive werden Handlungen, die den „Werdegang“ der Innovation unmittelbar und auf sehr unterschiedlichen Ebenen beeinflusst haben, analysiert. Der Prozessverlauf wird durch die Definition von Strukturmerkmalen aus der Innovationstheorie systematisiert. Damit sollen Handlungsmuster, -logiken und -prinzipien dargestellt werden, anhand derer sich der Verlauf von Innovationsprozessen in der räumlichen Planung objektivieren lässt. Für die Systematisierung der Strukturmerkmale und der Verlaufslogik wird die Innovation anhand von vier analytischen Dimensionen mit spezifischen Untersuchungsinteressen untersucht: die zeitliche, die organisatorische, die institutionelle und die räumliche Dimension.

Für das Themenfeld der *lokalen Umsetzung (c)* sind folgende Unterfragen erkenntnisleitend: *Wie schlägt sich der Innovationsprozess bei der Umsetzung des Verfahrens auf der operationellen Ebene des städtischen Quartiers nieder? In welchem Zusammenhang stehen generalisierte Praktiken und der jeweilige lokale Kontext bei Innovationen?*

Nachdem auf der Makroebene übergeordnete Verlaufsmuster des Innovationsprozesses ermittelt wurden (vgl. Themenfeld Strukturmerkmale), werden diese mit lokalen Umsetzungspraktiken verglichen. Damit geht die Arbeit der Frage nach, inwiefern im lokalen Kontext eines Landes, einer Stadt oder eines Quartiers mit sehr spezifischen Rahmenbedingungen generalisierte Praktiken anwendbar sind bzw. wie sie an örtlich vorherrschende Verhältnisse angepasst werden (vgl. Kapitel 7). Dieser Vergleich ermöglicht Aussagen darüber, in welchem Umfang sich das Verfahren Quartiersmanagement bei seiner räumlichen Verbreitung und Anwendung transformiert hat und welche Kernelemente über den zeitlichen Verlauf und die räumliche Verbreitung erhalten geblieben sind.

Leitfragen für das Themenfeld *Ausstrahlung (d)* betreffen die gegenwärtige Entwicklung des Quartiersmanagements: *Wird die Innovation heute über ihre durchgesetzte Form hinaus in anderen Kontexten der räumlichen Planung angewandt? Welche Parallelen und Unterschiede lassen sich dabei feststellen und in welchem Zusammenhang steht der Ursprung der Innovation zu neuen Anwendungsformen?* Mit dieser vierten vertiefenden Fragestellung nach der Ausstrahlung geht die Arbeit auf aktuelle bzw. zukünftige Entwicklungen innerhalb der räumlichen Planung ein. Dabei wird über die ermittelten „traditionellen“ Anwendungsfelder der Innovation hinaus ihrer Ausstrahlung in neue Bereiche der räumlichen Planung nachgegangen (vgl. Kapitel 8). Es wird untersucht, in welchen veränderten räumlichen, inhaltlichen oder akteursbezogenen Kontexten Quartiersmanagement aktuell zur Anwendung kommt und wie sich das Verfahren im Rahmen dieser Ausstrahlung verändert hat. Dabei soll ein breites Spektrum der aktuellen Planungslandschaft und ihrer vielfältigen Aufgabengebiete betrachtet werden.

### *Forschungsansatz*

Eine zentrale Prämisse der Arbeit ist das Verständnis des empirischen Gegenstands Quartiersmanagement als eine Innovation in der räumlichen Planung. Mit Rückgriff auf dieses analytische Konzept wird die Prozesshaftigkeit und Komplexität von Wandlungsprozessen in der Stadt- und Regionalplanung hervorgehoben; d.h., es wird von einem zeitlichen Verlauf ausgegangen, in dem Innovationen nicht anhand eines klar abgegrenzten Entwicklungspfad, sondern in vielfältigen, parallelen Strängen mit jeweils individuellen Verläufen und Akteurskonstellationen entstehen. Dabei stehen Teilsysteme, die aufeinander aufbauen oder sich miteinander zu etwas Neuem verbinden im Vordergrund. Der Innovationsverlauf, der sich aus diesen Teilsystemen zusammensetzt, kann als nicht-linearer und emergenter Prozess verstanden werden, bei dem das Gesamtsystem über Eigenschaften verfügt, die aus ihren Teilkomponenten grundsätzlich nicht ableitbar, erklärbar

oder vorhersehbar sind (Hoymingen-Huene 2007: 191). Demnach lasse sich in der Innovationsforschung keine universelle Reaktionskette ableiten, aber dennoch Determinanten, Strukturmerkmale und Verlaufsmuster ermitteln (John 2002). So lässt sich jeder Handlung bzw. jedem Ereignis zu einem spezifischen Zeitpunkt eine Rolle im Gesamtverlauf von Innovationsprozessen zuordnen.

Innovationsprozesse lassen sich aus einer Binnen- und einer Außenperspektive betrachten: Um beide Perspektiven zu verschränken, greift die Arbeit bei der empirischen Untersuchung auf zwei unterschiedliche Forschungsansätze zurück: Einerseits untersucht sie die Entstehung von Innovationen durch die Gestaltung des Neuen und das gezielte und strategische Handeln beteiligter Akteure (Binnenperspektive). Es wird davon ausgegangen, dass die erfolgreiche Implementierung und Verbreitung von einzelnen Personen, Personengruppen oder Institutionen gefördert wird, die als „*change agents*“ ein spezifisches Interesse (z.B. politisch, ökonomisch, ideell oder karrieristisch) am Erfolg des Neuen haben. Dieses proaktive Moment beteiligter Innovatoren wird mit dem Konzept der Innovationsbiographien untersucht und zentrale Triebfedern und Akteure werden im Prozessverlauf ermittelt (vgl. Kapitel 3.1.1). Andererseits wird davon ausgegangen, dass der Verlauf von Innovationsprozessen abhängig von sozialen Mechanismen ist (Außenperspektive). Das Neue kann nur zu einer Innovation werden, wenn es in der Gesellschaft eingeführt, angewandt, akzeptiert und verankert wird; d.h., sich innerhalb der Gesellschaft gegenüber bestehenden Systemen durchsetzen kann. Dies erfolgt innerhalb eines öffentlichen Aushandlungsraumes, der in der sozial- und raumwissenschaftlichen Forschung als „Diskurs“ umschrieben wird. Mit der wissenssoziologischen Diskursanalyse wird in dieser Arbeit eine Forschungsperspektive eingenommen, die es ermöglicht, die soziale Konstruktion gesellschaftlicher Normen, Deutungen und Handlungen in öffentlichen Diskursen sichtbar zu machen (vgl. Kapitel 3.1.2).

### *Räumliche Untersuchungsebenen*

Räumlich bezieht sich der Forschungsansatz auf zwei Untersuchungsebenen. Zunächst wird der Innovationspfad von Quartiersmanagement auf der nationalen Ebene untersucht und damit ein Gesamtbild des Prozessverlaufes in Deutschland rekonstruiert. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Innovationsprozess nicht homogen im gesamten Bundesgebiet verlief, sondern in verschiedenen Zeiträumen an unterschiedlichen Orten räumliche Schwerpunkte ausprägte (z.B. Ursprünge oder Verbreitungsmuster). Daher schließt die bundesweite Perspektive mit Blick auf die Gesamtentwicklung auch kleinräumliche oder regionale Prozesse in spezifischen Quartieren, Kommunen oder Ländern mit ein. Dies gilt auch für übergeordnete supranationale Entwicklungen auf

der Ebene der Europäischen Union oder in anderen Ländern. Für die detaillierte Untersuchung der Umsetzungsebene, wurden zudem zwei Fallstudien erhoben. Methodisch werden die beiden räumlichen Untersuchungsebenen mit den im Folgenden dargestellten Bausteinen untersucht.

### *Methodische Bausteine*

Aus der Verknüpfung der beiden Forschungsansätze „Innovationsbiographien“ und „Diskursanalyse“ leitet sich das methodische Vorgehen dieser Arbeit ab. Dabei werden in Form einer Triangulation unterschiedliche Methoden der Sozial- und Raumwissenschaften angewandt. Die deduktive Vorannahme, dass es sich bei Quartiersmanagement um eine Innovation in der Planung handelt, wird im Forschungsprozess durch einen induktiven Ansatz konkretisiert. Dabei wurde ein exploratives und offenes Vorgehen gewählt, um unvorhersehbare Aspekte mitberücksichtigen zu können. Folgende methodische Bausteine kommen in dieser Arbeit zum Einsatz (vgl. Kapitel 4.2):

Mit Rückgriff auf die wissenssoziologische Diskursanalyse wird eine qualitativ wie quantitativ ausgerichtete Dokumentenanalyse durchgeführt. Dabei werden bundesweit vorliegende Textdokumente aus unterschiedlichen Diskursfeldern analysiert (z.B. Wissenschaft, Politik, Planungspraxis oder öffentliche Medien). Die Dokumente werden in der Chronologie des Prozesses betrachtet und nicht anhand des Wissens um den späteren Verlauf des Prozesses umgedeutet. Dadurch sollen „Dynamiken, Brüche bzw. Rückschläge“ (Christmann et al. 2016: 287) des Innovationsprozesses lokalisiert werden. Weiterhin wurden in Bezug auf die Rekonstruktion der Innovationsbiographie von Quartiersmanagement ExpertInneninterviews mit ausgewählten Schlüsselpersonen geführt. Ihnen kann anhand der Diskursanalyse und der Einschätzung beteiligter Akteure auf verschiedenen Ebenen (z.B. Politik, Verwaltung, Planungspraxis, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft) eine zentrale Rolle innerhalb des Prozesses zugeschrieben werden. Durch die Verknüpfung der unterschiedlichen Rollen innerhalb des Verlaufsprozesses, lassen sich Teildiskurse ermitteln und miteinander in Bezug setzen. Durch dieses methodische Vorgehen soll ein möglichst umfassendes Ergebnis zum Verständnis des Innovationsverlaufs von Quartiersmanagement erlangt werden.

### *Aufbau der Arbeit*

Nachdem die Problemstellung, die Fragestellungen und die Forschungsansätze dargelegt wurden, werden im folgenden Kapitel (Kapitel 2) auf Grundlage einer umfassenden Literaturrecherche zunächst theoretische Merkmale und Verlaufsmuster von Wandel und Innovationen aus der Sozio-

logie und der Planungstheorie gegenübergestellt. Der Fokus liegt dabei auf den Merkmalen sozialer Innovationen. Daraus wird im Weiteren die zentrale Vorannahme dieser Arbeit abgeleitet und dargelegt, warum es sich beim empirischen Gegenstand Quartiersmanagement um eine Innovation in der räumlichen Planung handelt (Kapitel 3). Zentrale analytische Kategorien sind hier die Merkmale „Neuartigkeit“ und „Durchsetzung“. Im 4. Kapitel der Arbeit wird das in der empirischen Studie angewandte methodische Vorgehen, das hier bereits angerissen wurde, detailliert dargestellt.

Auf diesen theoretischen und methodischen Erkenntnissen baut der empirische Teil der Arbeit auf (Kapitel 5 - 8). Mit der durchgeführten Studie soll – ausgehend von übergeordneten und vertiefenden Forschungsfragen – der Verlaufsprozess der Innovation Quartiersmanagement dargestellt werden. Kapitel 5 bezieht sich dabei auf den Fachdiskurs, der mittels einer explorativen, quantitativen Inhaltsanalyse unterschiedlicher Fachzeitschriften analysiert wird. Anhand einer umfassenden qualitativen Untersuchung von Textdokumenten und Experteninterviews wird der Innovationsprozess für die räumliche Untersuchungsebene Deutschland dargelegt (Kapitel 6), während Unterschiede und Spezifika der Umsetzung in der Gegenüberstellung zweier Fallstudien in Kapitel 7 im Mittelpunkt stehen. Welche jüngeren bzw. gegenwärtigen Ausstrahlungseffekte bei der Innovation Quartiersmanagement aktuell zu verzeichnen sind, ist Thema im Kapitel 8 und wird anhand der zweiten Fallstudie exemplifiziert. In der Schlussbetrachtung (Kapitel 9) werden schließlich die untersuchten Verlaufspfade der Innovation Quartiersmanagement in Bezug zum theoretischen Referenzrahmen gesetzt. Damit wird dargestellt, in welchem Spannungsfeld gesellschaftlicher Wandel und proaktives Handeln bei der Entstehung, Verbreitung und Institutionalisierung sozialer Innovationen in der räumlichen Planung stehen.

## **Kapitel 2 Theoretische Grundlagen: Wandel und Innovation als analytische Konzepte zum Verständnis von Transformationsprozessen in der Gesellschaft und der räumlichen Planung**

Das folgende Kapitel führt in das theoretische Grundgerüst dieser Arbeit ein. Bezogen auf die Untersuchung von Transformationsprozessen in der räumlichen Planung stellt es verschiedene Erklärungsmodelle aus der sozialwissenschaftlichen und planungstheoretischen Forschung dar. Im Fokus stehen dabei die analytischen Konzepte des Wandels (vgl. Kapitel 2.1) und der Innovation (vgl. Kapitel 2.2). Es wird dargestellt, in welchem Verhältnis die beiden Begriffe zueinander stehen und wie die theoretischen Ansätze für ein Verständnis über die Entstehung und Durchsetzung von Quartiersmanagement – und damit für die empirische Untersuchung dieser Arbeit – nutzbar sind.

### **2.1 Gesellschaftliche Transformationsprozesse und sozialer Wandel**

Zunächst soll das Konzept des sozialen Wandels vorgestellt werden. Permanent ist unsere Welt von Veränderung geprägt. Dynamisch transformieren sich die Gesellschaften und ihre bestehenden Normen und Werte, ihre soziale, wirtschaftliche und kulturelle Strukturen oder Machtverhältnisse. Auf allen Ebenen lassen sich Prozesse beobachten, in denen Neues und Neuartiges entsteht und vorherige gesellschaftliche Strukturen ablöst. Der Soziologe William F. Ogburn beschrieb diesen Transformationsprozess 1922 erstmals mit dem Begriff „social change“ (1967) und prägte damit einen Grundbegriff der Soziologie. In allen gesellschaftlichen Teilbereichen lassen sich unzählige Prozesse des sozialen Wandels finden. Exemplarisch können hier der Wandel politischer Systeme (z.B. deutsche Wiedervereinigung), von Wirtschaftssystemen (z.B. Globalisierung), der Wandel kultureller Werte (z.B. Säkularisierung), der Wandel von Lebensformen (z.B. Patchwork-Ehe) oder der Wandel von Siedlungsstrukturen und Wohnverhältnissen (z.B. Suburbanisierung) genannt werden.

Mit der Einführung des Begriffes sozialer Wandel fand in der Soziologie eine Abgrenzung von weiteren verwendeten Bezeichnungen für soziale Veränderungen wie Fortschritt, Modernisierung, Entwicklung, soziale Dynamik, Transformation, Umwälzung, Evolution, Differenzierung, Zirkulation oder auch Untergang statt. Sie wurden in der Folge ersetzt oder unter dem neuen Oberbegriff „Wandel“ subsumiert (Zapf 1969b: 11). Viele Begriffe gelten dabei als vorbelastet und nicht wertneutral. So impliziert z.B. Modernisierung einen zielgerichteten Prozess, dessen Ablauf von seinem Anfangs- bis

zu seinem Zielpunkt bereits festgelegt ist. Dabei gingen die Begriffe zu ihrer Entstehungszeit ausschließlich von positiven Veränderungen aus. In dem Begriff Entwicklung findet sich eine normative Aufladung zwar nicht explizit, dennoch schreibt der Begriff dem Resultat des Prozesses im Vergleich zum Ausgangspunkt „einen höheren Grad an Differenziertheit und Komplexität“ zu (Fuchs-Heinritz et al. 1994: 173). Dabei ist allerdings nicht zwangsläufig von menschlicher Einflussnahme auszugehen.

Der Begriff sozialer Wandel beschreibt hingegen im Allgemeinen eine zielgerichtete und nicht zwangsläufig kausale zeitliche Abfolge sozialer Handlungen, die von bestehenden Routinen abweichen. Das Phänomen umfasst die Gesamtheit der Veränderungsprozesse einer Gesellschaft oder ihrer Teilbereiche und beschreibt prozessuale Transformationen auf vielfältigen, parallel zueinander verlaufenden sozialen Ebenen, die sich gegenseitig beeinflussen. Das Phänomen wird als eine „Grundkonstante der Moderne“ beschrieben, da insbesondere die moderne Gesellschaft keine dauerhaften Ordnungen schafft und ihre Strukturen stetigen Anpassungen und Verbesserungen unterliegen (Schimank 2012). Eine Bewertung oder Angaben über die Richtung, in der sich Wandel vollzieht, wird mit dem Begriff nicht impliziert. Außerdem werden seine Resultate abhängig vom kulturellen und epochalen Kontext unterschiedlich interpretiert und bewertet: D.h. Veränderung kann einerseits positiv als Verbesserung der Verhältnisse und gleichzeitig in einem anderen Kontext als Gefahr oder Bedrohung wahrgenommen werden.

Aufgrund der Permanenz von Veränderungen stellt der soziale Wandel ein sehr unspezifisches und abstraktes Feld sozialwissenschaftlicher Forschung dar. Für den sozialen Wandel bestehen keine empirischen Entsprechungen, weshalb es sich um ein rein theoretisches Konstrukt handelt, das durch festgelegte Kennwerte operationalisiert und analysiert wird. Abbilden lässt sich sozialer Wandel in Relation zu einem vorherigen Zustand durch den zeitabhängigen bzw. historischen Vergleich gesellschaftlicher Strukturen (vgl. Strasser/Randall 1979: 28ff.; Wiswede 1985: 320ff.).

Auch Transformationen in der räumlichen Planung lassen sich als Phänomene sozialen Wandels beschreiben. Seit der Entstehung in ihrer modernen Form Mitte des 19. Jahrhunderts bewegt sich Planung in einer permanenten Spannung zwischen Statik und Dynamik. Physisch wird dies laut Benevolo (1990) in der Gestalt von Städten deutlich, in denen die Planung die Gestaltung von Lebensräumen stets an gesellschaftlichen Umwälzungen orientiert. Dabei würde die Stadt- und Regionalplanung das Ziel verfolgen, die Gesellschaft durch ihr Handeln positiv zu beeinflussen oder zumindest die schlimmsten Nebenfolgen gesellschaftlicher Entwicklungen zu mindern (Braun-Thürmann

2004: 11). Neben der Einflussnahme von Planung auf gesellschaftliche Felder unterliegt auch die Profession selbst permanenter Transformation. Dies wird, so etwa Albers (1996: 262ff.) in der Praxis in veränderten Rahmenbedingungen, Planungsaufgaben oder neuer methodischer und konzeptioneller Herangehensweisen deutlich, aber auch in den Grundfesten der Profession als verändertes Berufsbild in Form gewandelter Leitbilder oder neuer Planungsprämissen. Unter den Voraussetzungen einer sich somit wandelnden Gesellschaft ist es für die Profession der Planung von großer Bedeutung, ihre Praxis zu reflektieren und zur Bewahrung ihrer Handlungsfähigkeit Instrumente und Prämissen neu zu denken und an aktuelle und zukünftige Anforderungen anzupassen (Selle 2006c).

Nicht nur im sozialwissenschaftlichen, sondern auch im planungstheoretischen Diskurs werden Transformationsprozesse mit dem Begriff Wandel umschrieben. Aber in welchem Zusammenhang stehen sozialer Wandel und der Wandel der Planung? Welche theoretischen Bezüge lassen sich feststellen und welche Erklärungsansätze werden in den jeweiligen Diskursen angeboten? Um den Begriff theoretisch zu erschließen, sollen aus dem planungstheoretischen und dem soziologischen Diskurs im Folgenden zentrale Theorien über Wandel zueinander in Bezug gesetzt werden.

### **2.1.1 Theoretische Zugänge zum Sozialen Wandel und dem Wandel der Planung**

Grundlegend unterscheiden sozialwissenschaftliche Theorien zwischen „Wandel innerhalb des Systems“ und „Wandel des Systems“ (Parsons 1951/2005: 323). In den meisten sozialwissenschaftlichen Ansätzen wird vor allem die letztgenannte Form von Transformation als sozialer Wandel bezeichnet, womit kurzlebige Veränderungen wie z.B. Moden oder konjunkturelle Schwankungen aus der Begriffsdefinition herausfallen (Wiswede/Kutsch 1978: 3).<sup>4</sup> Analog dazu wird in der Planungstheorie eine vergleichbare Differenzierung zwischen „Theorien in der Planung“ und „Theorien der Planung“ vorgenommen (Schönwandt 2005: 789ff.). Innerhalb der Profession existieren Grundbausteine (Begriffe, Aussagen und Kontexte), aus denen sich fachlich-inhaltliche Beschreibungen von Planungsproblemen formulieren lassen („Theorien in der Planung“). Aus ihnen werden Theorien abgeleitet, die parallel bestehen und bestimmte Planungsprämissen hervorheben oder aussparen. So kann etwa die Theorie einer „Stadt der kurzen Wege“ aus Begriffen wie Dichte, Funktionsmischung oder Verkehrsreduzierung entnommen werden. Ob diese oder eine andere „Theorie in

---

<sup>4</sup> Diese Unterscheidung trifft allerdings keine Aussage darüber, ob und aus welchen inneren Wandlungerscheinungen die Transformation von Systemen resultieren kann.

der Planung“ im Rahmen einer Planungsaufgabe Zuspruch findet, können PlanerInnen durch konkrete Handlungsschritte mitbeeinflussen. Im Gegensatz dazu stehen „Theorien der Planung“. Sie ermitteln übergeordnete Strukturen und Organisationsformen von Planungsprozessen, die auf die Profession und ihre Akteure einwirken. Diese übergeordneten Pattern werden mit dem Begriff „Planungsverständnis“ umschrieben:

„Im einzelnen geht es dabei um die Einordnung der räumlichen Planung in das Gefüge der Gesellschaft und ihrer politischen Entscheidungsverfahren, um die Auffassung der Planenden von ihrer Aufgabe, um die Klärung von Zielen und Prioritäten und um die Vorgehensweise bei der Verwirklichung des Geplanten“ (Albers 2006: 43).

Wie alle sozialen Systeme verändert sich über einen zeitlichen Verlauf auch das Planungsverständnis und damit die Theorien der Planung. Im Sinne Parsons lässt sich diese Transformation als sozialer Wandel des Planungssystems verstehen. Um die historische „Entwicklung des Planungsverständnisses“ zu beschreiben, wurden im planungstheoretischen Diskurs verschiedene Modelle entwickelt, die den Wandlungsprozess in unterschiedliche Abschnitte gliedern. Das vormalige Planungssystem bildet mit seinen strukturellen Merkmalen darin jeweils die Kontrastfolie, in deren Relation Wandel sichtbar wird. Laut diesem Modell verändert sich das Planungsverständnis nicht gänzlich, sondern stets im Rahmen beständiger Grundprinzipien. Die Entwicklung des Planungsverständnisses verläuft also in einem Spannungsfeld zwischen Wandel und Kontinuität (vgl. ebd.: 52ff.). Ein häufig rezipiertes Modell geht auf Gerd Albers (1993) zurück. Er unterteilt den Wandel des Planungsverständnisses in vier Phasen und beschreibt damit lange, übergeordnete Entwicklungssequenzen, die Wandel über einen Zeitraum von etwa 150 Jahren darstellen. Zusammengefasst lassen sich die Phasen wie folgend beschreiben:

In der ersten Phase, der Phase der *Anpassungsplanung* im 19. Jahrhundert, bestand die Rolle der Stadtplanung in der ingenieurtechnischen Festlegung von Mindeststandards für die explosionsartig wachsenden Städte (z.B. Festlegung von Baufluchten, Abgrenzung öffentlicher und privater Räume, Maßnahmen zum Brandschutz oder der Stadthygiene). Die zweite Phase der *Auffangplanung* datiert Albers auf das frühe 20. Jahrhundert. Ausgehend von der Kritik an den Lebensbedingungen in den Städten wurde die Stadtplanung um sozialpolitische Aspekte ergänzt. Die Aufgabe von Planung wurde hier als Neuordnung der Bau- und Bevölkerungsstruktur innerhalb des „städtischen Organismus“ verstanden. Festgeschrieben wurde sie in übergeordneten technokratischen Planwerken (z.B. Generalbebauungs- oder Flächennutzungspläne). Ab den 1960er-Jahren bestand mit der drit-

ten Phase, der *Entwicklungsplanung*, ein großer Fortschrittsglaube, der in einer „Planungseuphorie“ mündete. In diesem Zusammenhang vollzog sich eine starke Objektivierung, Standardisierung und Verwissenschaftlichung von Planung. In einem integrierten Verständnis agierte Planung zunehmend interdisziplinär und verfolgte die Lösung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen (z.B. Ökonomie, Sozialwesen, Mobilität etc.). Ab den 70er- bzw. 80er-Jahren formierte sich massive Kritik am vormaligen „Gottvater-Modell“ (Siebel 1989: 91f.) der *Entwicklungsplanung*. Daraus formuliert Albers die *Perspektivplanung* als vierte Phase seines Modells. Hier wurde dem vorherrschenden Paradigma ein partizipatives Planungsverständnis gegenübergestellt, in dem zunehmend informelle Instrumente an Bedeutung gewannen (z.B. städtebauliche Rahmenpläne oder Stadtentwicklungskonzepte). In diesem Zusammenhang entstand das Modell des „perspektivischen Inkrementalismus“, das vorsieht, übergeordnete Planungsziele in Form von kleinen projektförmigen Schritten umzusetzen, anstatt einen Gesamtplan zu verfolgen.

Aufbauend auf diesem Phasenmodell formuliert Selle (1995) ein Stufenmodell und betont damit in der Entwicklung des Planungsverständnisses das Moment der Parallelität und Kontinuität (Abb. 01). Er geht davon aus, dass sich die unterschiedlichen Stufen nicht vollständig ablösen, sondern lediglich überlagern. Diesen Aspekt der ortsspezifischen Überlagerung bekräftigt Altrock: „Spezifische lokale Ausgangsbedingungen mögen das Gleichgewicht in Richtung eines spezifischen Planungsverständnisses verändern, das dann dominant wird, ohne dass die anderen Planungsverständnisse aufgegeben werden müssen. Sie bleiben vielmehr weiterhin ‚mobilisierbar‘“ (2014: 25). Damit wird deutlich, dass Wandel auch im planungstheoretischen Diskurs als dynamischer, sich überlappender und keineswegs abgeschlossener Prozess dargestellt wird.

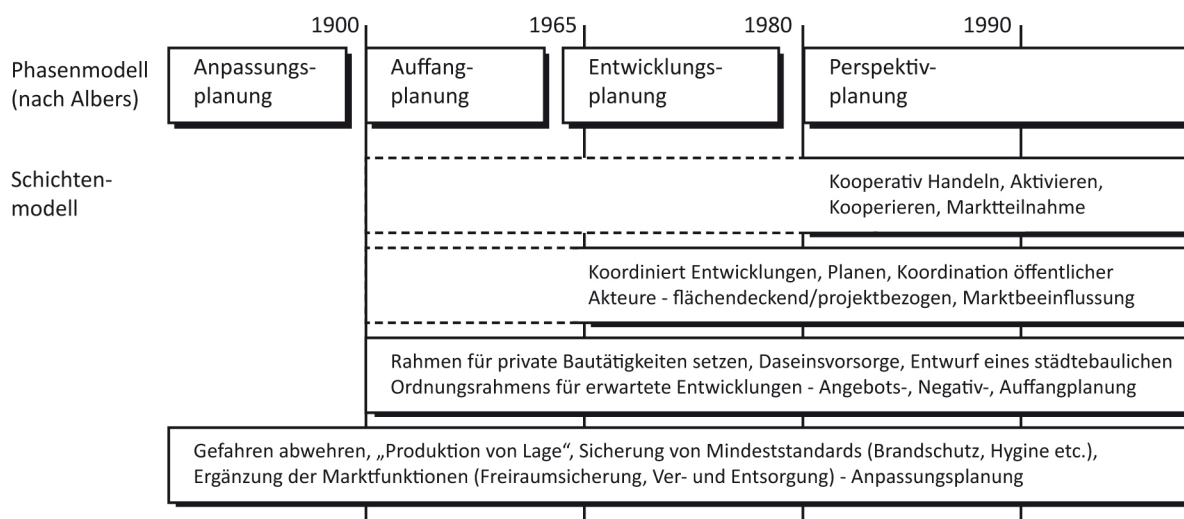


Abb. 01: Phasenmodell nach Albers und Schichtenmodell nach Selle (Textgleich mit Selle 1995: 240)

Im planungstheoretischen Diskurs wird der Begriff Wandel vor allem im Bezug auf Veränderungen im Planungsverständnis verwendet, die sich in den letzten Sequenzen der vorgestellten Entwicklungsmodelle und darüber hinaus vollzogen haben. Zeitlich setzt der Beginn dieses spezifischen Wandels etwa in den 1980er-Jahre ein. Wandlung ist hier in Abgrenzung zu den strukturellen Merkmalen einer „alten“, vormals „normalen“ Vorstellung hoheitlicher Angebotsplanung<sup>5</sup> zu verstehen, die etwa dem komprehensiven Modell der Entwicklungsplanung der 60er-Jahre zugrunde liegt. Im folgenden Abschnitt werden mit dem kooperativen- und dem performativen Planungsverständnis sowie der Renaissance der strategischen Planung drei Diskurs detailliert vorgestellt, die in der planungstheoretischen Literatur im direkten Zusammenhang zum Wandel der Planung bzw. des Verständnisses von Planung und ihrer gesellschaftlichen Rolle und Aufgaben stehen. Als Teilelement dieser Wandlungen lässt sich auch die Entstehung und Etablierung des empirischen Gegenstandes dieser Arbeit – des Quartiersmanagements – einordnen.

- *Kommunikatives Planungsverständnis*

Eine der meistrezipierten Wandlungen des Planungsverständnisses stellt die Hinwendung zu einem kommunikativen Planungsverständnis dar („communicative turn“) (vgl. Healey 1992, 1996, 1997; Keller/Koch/Selle 1998; Fürst/Müller 2000; Selle 2000a, 2000b; Ibert 2003; Sinning 2003). Der Ansatz beschreibt die Etablierung eines erweiterten Planungsbegriffs, in dem kooperatives Handeln eine Schlüsselrolle einnimmt. Im Bezug auf ein hoheitliches Verständnis von Planung erscheint dies zunächst paradox: „Planung durch Verzicht auf Planung! Reform durch Verzicht auf Reformen! Durchsetzung durch Verzicht auf Macht!“ (Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 113). Darin äußert sich eine Verabschiedung vom umfassenden staatlichen Steuerungsanspruch von Planung. Diesem wird eine Steuerungsstruktur gegenüber gestellt, in der Kompetenzen netzwerkartig verteilt sind (Fürst 2000: 10ff.). Hier findet sich ein direkter Zusammenhang zum politikwissenschaftlichen Governance-Modell (vgl. Benz 2004; Kilper 2010). Weiterhin habe sich, so die These Reuters (2004), mit dem

---

<sup>5</sup> Die Angebotsplanung kann als rationales, zielorientiertes Handeln beschrieben werden, das auf Verbesserung bestehender gesellschaftlicher Verhältnisse und Zustände abzielt. Öffentlich-rechtliche Institutionen der Stadt- und Regionalplanung fällen die Zukunft betreffende Entscheidungen, die auf der systematischen Erhebung, Auswertung und Abwägung von Informationen basieren. Mit der Festsetzung eines Plans werden Zielvorgaben formuliert, die die zukünftige Realität bereits vordenken und festschreiben (z.B. in Bebauungsplänen). Im zweiten Schritt – der Realisierung – wird dieses von der Planung formulierte Angebot möglichst präzise durch raumwirksame Maßnahmen umgesetzt. Dies erfolgt ausschließlich durch private Akteure, während der öffentliche Sektor mit Hilfe seiner Schlüsselressourcen Recht und Geld als „steuernde Instanz“ die Umsetzung begleitet (Ibert 2003: 15).

kommunikativen Planungsverständnis das Verhältnis von Planung und Macht verändert, da sich das Spektrum der machtvollen Akteure horizontal um weitere Akteure (z.B. aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft) erweitert habe und Macht durch die zunehmende Bedeutung von Kommunikation nicht mehr das übergeordnete Prinzip bei der Durchsetzung von Planungsprämissen darstelle.

Die strikte Trennung zwischen rahmensetzender Planung durch die öffentliche Hand und ihre Umsetzung durch private Akteure wird in Planungsprozessen zunehmend aufgelöst und die Abgrenzung von zwei zeitlichen Phasen durch eine parallele Bearbeitung beider Handlungsfelder ersetzt. Dabei können nicht-staatliche Akteure gestaltende Rollen bei der Zielformulierung einnehmen, während sich die öffentliche Hand auch an der projektförmigen Umsetzung beteiligt (vgl. Keller/Koch/Selle 1998: 27f.). Planung bediene sich im Sinne dieses Ansatzes in einem kommunikativen Verständnis nicht mehr ausschließlich den klassischen „harten“ hoheitlichen Planungsinstrumenten (z.B. Bauleitplanung), sondern nutze vermehrt „weiche“ diskursive Instrumente, die auf Kooperation, Überzeugung und Verhandlung am runden Tisch basieren. In diesem Kontext, so Dryzek (1993), habe sich das Bild von Planung und Policy zu einer Kombination aus Argumentation, objektiver Wissenschaft und partizipativer Demokratie gewandelt. Die Rolle des Planenden hat sich dabei zu der eines Moderators, Mediators und Managers, der komplexe Kooperationen zwischen unterschiedlichen Akteuren initiiert und aktiv gestaltet, verändert (Selle 2000a). Auch wenn sich im planungstheoretischen Diskurs auch kritische Stimmen finden (als Überblick vgl. Selle 2004a), lässt sich der kommunikative Planungsansatz in Planungstheorie und -praxis als paradigmatisch einstufen (Innes 1995).

- *b) Performatives Planungsverständnis*

Des Weiteren wird der Wandel zu einem „performativen Planungsverständnis“ in direkten Bezug zum Albers'schen Phasen- bzw. Selle'schen Stufenmodell gestellt (vgl. Altrock 2005, 2014; Altrock/Huning/Peters 2006). Damit wird nicht der Anspruch formuliert, das vorherige kooperative Planungsmodell abzulösen, sondern das Schema um eine weitere Phase bzw. Stufe zu ergänzen. Dafür führt Altrock die Periode der „Reifen‘ post-fordistischen Stagnation und Schrumpfung“ ein (2005: 166f.). Er formuliert ein verändertes Planungsverständnis, das sich räumlich vor allem in Städten und Regionen mit stagnierender bzw. schrumpfender Bevölkerungsentwicklung feststellen

lasse.<sup>6</sup> Unter diesen Rahmenbedingungen seien keine Entwicklungsdynamiken zu erwarten, weshalb auch klassische Planungsinstrumente der Angebotsplanung nicht greifen. Allerdings lassen sich die Entwicklungen auch nicht mit dem vorherrschenden „kommunikativen Planungsverständnis“ beschreiben, da Akteure im Stadtumbau (z.B. Wohnungsbaugesellschaften) nur bedingt kooperativ handeln und abwägen, wo und in welchem Umfang sie Partizipation zulassen (Altrock 2014: 24).

Schrumpfung ist in der Geschichte der räumlichen Entwicklung kein neues Phänomen. Der Wandel des Planungsverständnisses liege aus Sicht von Doehler-Behzadi et al. (2005) allerdings darin, Schrumpfung nicht zu tabuisieren<sup>7</sup>, sondern als Chance für die Stadtentwicklung anzuerkennen, um neue Herausforderungen mit neuen Strategien und Methoden zu bewältigen. Das Instrumentarium performativer Ansätze ergänzt das Repertoire der räumlichen Planung um experimentelle, interventionistische und meist temporäre soziale Praktiken. Dies können z.B. Events aus dem Kunst-, Kultur oder Bildungsbereich sein, bei denen die Bevölkerung partizipativ in den Gestaltungsprozess mit einbezogen wird (Mackrodt/Helbrecht 2013). Durch performative Interventionen werden bestehende räumliche Situationen umcodiert und alternative Nutzungsarrangements geschaffen. Kreative Konzepte können für vormals perspektivlos erscheinende Orte neue Impulse setzen. Sie schaffen eine veränderte Sichtweise, die durch eine gesteigerte mediale Aufmerksamkeit nach außen getragen wird. Dadurch können sie zu „Motoren der Stadtentwicklung“ werden und neue Handlungsspielräume für zukünftige Entwicklungen eröffnen (Altrock 2014: 21). Insbesondere in Stadtumbau- und Konversionsprojekten spielen postindustrielle Baubestände und Freiräume heute eine wichtige Rolle als Impulsgeber für Planungsprozesse (vgl. Samson 2010). Die heutige Bedeutung von Zwischennutzungen als anerkannte und institutionalisierte Form des Ansatzes (vgl. Honeck 2015) unterstützt die These, den performativen Ansatz als Wandel des Planungsverständnisses zu verstehen.

---

6 Die stagnierende bzw. schrumpfende Entwicklung von Städten und Regionen kann auf vielfältige Gründe zurückgeführt werden (z.B. Wandel der Demographie, der wirtschaftlichen Struktur, des Klimas oder der Lebensstile (vgl. Vollmer 2015: 23ff.).

7 Die Tabuisierung von Schrumpfung und die Veränderung des Diskurses beschreibt Phillip Oswalt im Bezug auf die Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010: „In den 1990er Jahren scheute sich die Internationale Bauausstellung Emscher Park noch, das Wort Schrumpfung überhaupt in den Mund zu nehmen; stattdessen fasste sie den Strukturwandel unter dem Slogan ‚Wandel ohne Wachstum‘. Gleichwohl hatten Städte wie Gelsenkirchen, Duisburg und Herne damals schon ein Fünftel ihrer Einwohner verloren. Doch auch wenn die Mehrzahl der Politiker das Wort Schrumpfung noch immer meidet, hat es sich während der letzten Jahre in der öffentlichen Debatte international etabliert“ (Oswalt 2010: 25).

- *c) Renaissance der strategischen Planung*

Weiterhin wird die Diskussion über eine „Renaissance der strategischen Planung“ im Kontext des Wandels der Planung geführt (vgl. Fassbinder 1993; Albrechts 2004; Altröck 2004; Nadrowski/Wachten 2006; Hamendinger et al. 2008; Kühn/Fischer 2010; Hutter/Wiechmann 2010). Hier werden direkte Bezüge zum Wandelbegriff in der Strategieforschung gezogen (vgl. Hutter 2008). Als Wandel der Planung wird in diesem Zusammenhang beschrieben, dass sich die Stadt- und Regionalplanung – in Abgrenzung zum projektbezogenen und fragmentierten Inkrementalismus der 1980er- und 1990er-Jahre („turn to projects“) – wieder vermehrt auf ein planvolles und integratives Vorgehen rückbesinne (Wiechmann/Hutter 2010: 8). Dabei unterscheidet sie sich allerdings stark von strategischen Ansätzen der 1960er-Jahre („comprehensive planning“), die von einem durch staatliche Akteure hoheitlich gesteuerten Planungsprozess ausgingen und der operationellen Ebene kaum Gestaltungsspielraum bei der Erfüllung formulierter Zielvorgaben gelassen haben. In Abgrenzung zu den beiden vorherigen Konzepten wird die aktuelle strategische Planung als „dritter Weg“ zwischen großen Plänen und kleinen Schritten“ bezeichnet (Kühn/Fischer 2010: 12).

Der hier beschriebene Wandel in der Planung besteht in einem veränderten Verfahren, mit dem die Stadt- und Regionalplanung in eine strategische Richtung gelenkt wird, um steuerbare Projekte in einen übergeordneten Rahmen zu setzen (vgl. Frey/Hamendinger/Dangschat 2008: 15). Mit der strategischen Planung werden Entwicklungsziele der Raumplanung in übergeordneten Planwerken und Leitbildern formuliert und somit zukünftige Vorstellungen der räumlichen und gesellschaftlichen Entwicklung abgebildet. Sie weichen stark von den Darstellungsarten formeller Planwerke wie Flächennutzungsplänen oder Bebauungsplänen ab. Im Gegensatz dazu sind sie keine „Endzustandsbeschreibung“, sondern sollen als bildhafte Vision eine Diskussionsgrundlage zwischen den beteiligten Akteuren schaffen (Fassbinder 1993: 13). Mit ihrer inhaltlichen Offenheit sollen sie möglichst vielen Handlungsfelder der städtischen Entwicklung die Teilhabe ermöglichen (z.B. Gestaltung, Ökonomie, Ökologie, Gemeinwesen etc.). Bei der Umsetzung strategischer Planungsprozesse zeigt sich ein verändertes Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Akteuren sowie zwischen Zielformulierung und Umsetzung: So gehen Frey, Hamendinger und Dangschat davon aus, dass die strategische Planung „gleichwertig den Plan mit dem Prozess“ verbindet und eine Orientierung, aber kein starres Bild für die zukünftige Entwicklungsrichtung schafft (2008: 26). Im Laufe eines kommunikativen und kooperativen Prozesses wird die Zielsetzung zwischen öffentlichen, privaten und intermediären Akteuren diskutiert und verhandelt, um daraus einzelne Projekte abzuleiten. Dadurch soll die Umsetzung der Planung schrittweise vollzogen werden. Nicht-hoheitliche Akteure

erlangen damit einen Zugang zu den Zielformulierungen städtischer Entwicklung und können notwendiges Wissen und Finanzmittel, aber auch ihre eigenen Interessen in den Planungsprozess mitbringen.<sup>8</sup> Dafür müsse Flexibilität und Offenheit allerdings stets gewährleistet sein, um auch auf unbestimmbare Probleme und Lösungsansätze reagieren zu können (ebd.). Patsy Healey beschreibt Planung in dieser Konstellation aus unterschiedlichen institutionellen Akteuren, die sowohl an der Zielformulierung als auch am operationellen Handeln mitwirken, als Management des räumlichen Wandels (1995: 5).

### **2.1.2 Theorien des sozialen Wandels und Erklärungsansätze für Wandel der Planung**

Anhand der drei dargestellten Beispiele eines veränderten Planungsverständnisses werden Wandlungen der Planung erkennbar. Bei der weiteren Betrachtung dieser Wandlungsphänomene stellt sich die Frage nach ihren Ursachen und Verlaufsmustern. Die Soziologie verfolgt diese Frage in einer Vielzahl unterschiedlicher Theorien des sozialen Wandels. (vgl. Dreitzel 1967; Zapf 1969b; Wiswede/Kutsch 1978; Strasser/Randall 1979; Weymann 1998; Jäger/Meyer 2003; Scheuch 2003; Jäger/Weinzierl 2007). Sie treffen komplexe Aussagen zu Ursachen, Abläufen und Wirkungen von Wandlungsprozessen und dienen als Instrument, um Potentiale und Entwicklungsrichtungen zu analysieren und ggf. zu prognostizieren.<sup>9</sup>

Auch die Planungstheorie bietet verschiedene Erklärungsansätze für den Wandel der Planung, allerdings arbeitet sie daraus keine Modelle oder grundlegenden Theorien heraus, nach denen sich Prozesse systematisch anhand verallgemeinerbarer Verlaufsmuster analysieren lassen. Dennoch weisen die beiden wissenschaftlichen Disziplinen in Bezug auf die angeführten Erklärungsansätze für Wandel Parallelen auf. Im folgenden Abschnitt werden Ursachen und Erläuterungen des Wandels der Planung in den Kontext soziologischer Wandlungstheorien gesetzt. Damit erhalten die Argumentationen des planungstheoretischen Diskurses einen erweiterten analytischen Kontext.

---

<sup>8</sup> Hier zeigt sich die enge inhaltliche Verknüpfung zwischen der strategischen Planung (c) und dem Wandel zu einem kommunikativen Planungsverständnis (a).

<sup>9</sup> Den prognostischen Gehalt der Theorien des sozialen Wandels sollte man allerdings nicht überschätzen, da die meisten Faktoren sozialen Handelns auch mit festgelegten Indikatoren und Modellen natürlich nicht vorhersehbar sind.

Grundsätzlich gehen alle vorgestellten Theorien des sozialen Wandels davon aus, dass soziale Ordnungen einer sogenannten Eigengesetzlichkeit folgen, in der soziales Leben durch das Handeln von Menschen organisiert, gestaltet und verändert wird.<sup>10</sup> Sie beschreiben gesellschaftlichen Wandel nicht als singuläres Ereignis. In ihm wirken vielfältige Transformationsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen und mit individuellen Mustern zusammen. Die einzelnen Elemente beeinflussen sich reziprok und können direkt oder indirekt weitere Transformationsdynamiken in verschiedenen gesellschaftlichen Feldern hervorrufen.<sup>11</sup> So seien Wandlungsprozesse stets im Kontext des gesamten Wirkungszusammenhangs zu sehen und die Gleichzeitigkeit und das Gleichgewicht von Struktur und Dynamik, Handeln und System miteinander zu verknüpfen (Mayntz 1997: 27f.). Gemeinsam ist den unterschiedlichen soziologischen Theorien schließlich, den Prozess des sozialen Wandels als polykausal, inkrementell, kontinuierlich und dezentral zu verstehen.

Als theoretisches Erklärungsmodell für den Wandel der räumlichen Planung unterstreicht Ilse Helbrecht (1998) die große Bedeutung gesellschaftlicher Einflüsse auf die Planung, weist allerdings auf einen Missstand innerhalb der planungstheoretischen Debatte hin: Sie nutzt dafür die Metapher eines Flusses, der durch eine Landschaft fließt (vgl. Abb. 02). Die Planung als Fluss durchlaufe die Gesellschaft und den Zustand der Entwicklung von Stadt und Region in Form einer Landschaft. Auf seinem Weg passiere der Fluss stabile und instabile Phasen, in denen sich seine Morphologie und Fließgeschwindigkeit verändere. D.h., er verlasse sein Flussbett, ändere seine Richtung oder verzweige sich in verschiedene Flussarme. Ob er in einer stabileren Phase wieder in sein Flussbett zurückkehre, lasse sich nicht prognostizieren. In diesem Bild bleibend kritisiert sie, dass sich die Disziplin der Planungswissenschaften primär mit den Veränderungen des Flusses befasse. Die zentralen Gründe für die Morphologie des Flusses und damit für Wandlungsprozesse lägen allerdings in der Transformation der Landschaft und könnten aus dieser Binnenperspektive kaum erschlossen werden. Daher fordert sie, primär nach den gesellschaftlichen Veränderungen zu fragen, die den Wandel der Planung auslösen und gestalten (ebd. 105f.).

---

10 Dieser Grundgedanke steckt bereits in der übergeordneten Frage nach Statik und Dynamik gesellschaftlicher Entwicklung, die auf einen der Begründer der Soziologie, Auguste Comte (1789 – 1857), zurückgeht. Daher können alle soziologischen Theorien auch als Theorien des sozialen Wandels verstanden werden.

11 Parsons beschreibt diese Verknüpfungen gesellschaftlicher Teilbereiche als „social references“. Jede Handlung vollzieht sich abhängig von geteilten sozialen, kulturellen und individuellen Werten: „Acts do not occur singly and discretely, they are organized in systems.“ (1951/2005: 4).

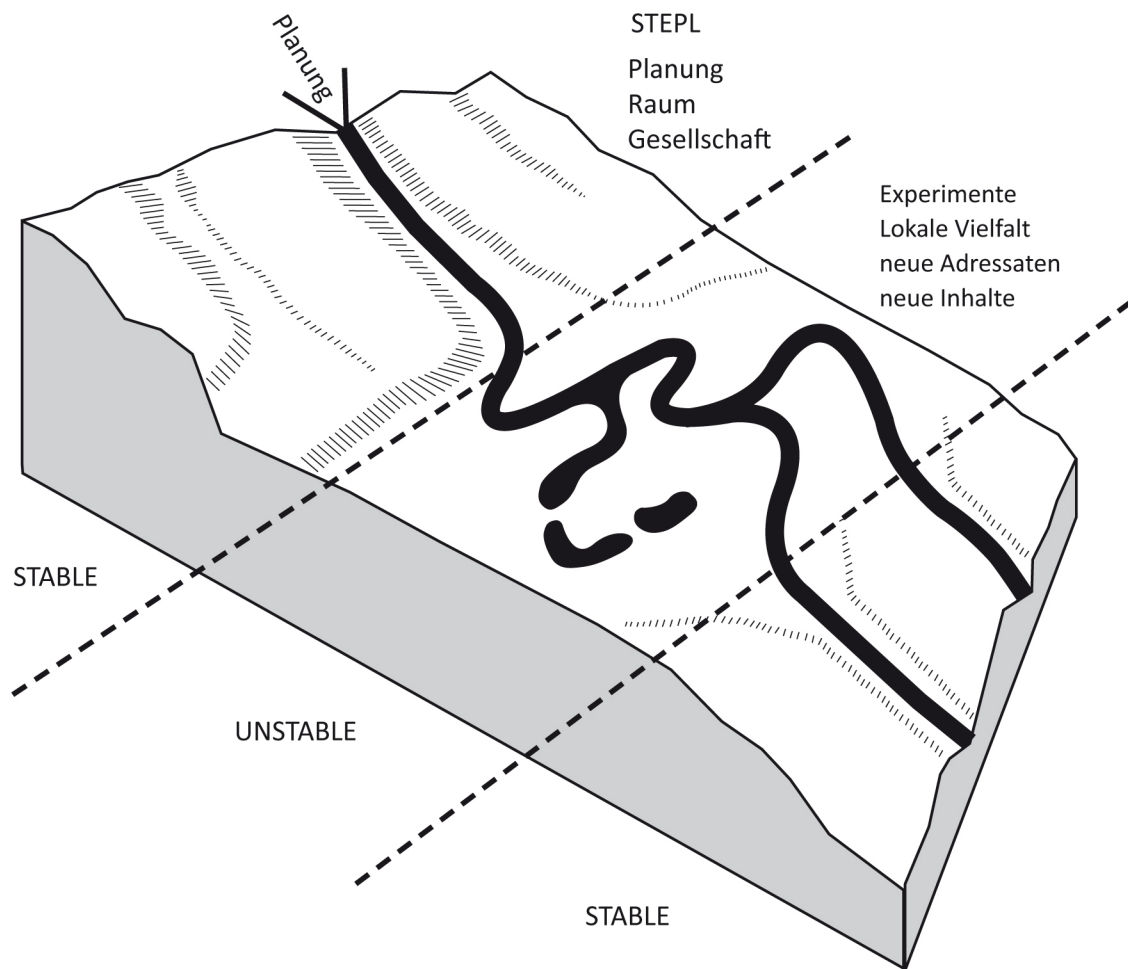


Abb. 02: Skizze zum Wandel von Planung (Fluss) und Gesellschaft (Landschaft) (Textgleich mit Helbrecht 1998: 105)

Andere Erklärungsversuche für den Wandel der Planung gehen von einer Inhärenz zwischen gesellschaftlichen Bedingungen und dem Planungsverständnis aus. So konstatieren Fürst und Müller:

„Der Wandel ist darauf zurückzuführen, dass immer deutlicher erkannt worden ist, dass das Planungssystem den aktuellen und zukünftigen Anforderungen der gesellschaftlichen Entwicklung nur noch bedingt gerecht werden kann“ (2000: 1).

Diese Erklärung hebt die Wechselbeziehung zwischen den beiden Ebenen hervor: Zunächst die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen Planung stattfindet und unter denen – im Sinne einer „objektiven Konstitution“ (Siebel 2006: 2) – Aufgaben und Ziele definiert werden; und zum anderen die vollzogene Bewertung des eigenen Handelns durch die Profession, mit der die Erfüllung dieser Maßgaben überprüft wird. Erst die Erkenntnis einer Abweichung zwischen Maßgaben und Resultaten führe zu einer Veränderung der Praxis – im Sinne einer „subjektiven Konstitution“ (ebd.). Somit wird im Wandel der Planung die „wechselseitige Beeinflussung von gesellschaftlicher

Entwicklung und Selbstverständnis der planenden Profession“ erkennbar. Dieses Spannungsfeld zwischen externen und internen Einflüssen wird im planungstheoretischen Diskurs nicht nur als Ursache sondern auch als Verlaufsmuster genutzt. So beschreiben etwa Müller, Löb und Zimmermann:

„Der Wandel der Planung vollzieht sich einerseits als immanente Weiterentwicklung des Planungssystems, andererseits als Folge externer Einflüsse und Anforderungen“ (Müller/Löb/Zimmermann 2004: 7).

Auch wenn die Planungstheorie hier nicht die soziologischen Begrifflichkeiten verwendet, zeigen sich in dieser inhaltlichen Untergliederung von Wandlungsprozessen sehr deutliche Parallelen zwischen den wissenschaftlichen Feldern. Der Soziologe Ralf Dahrendorf (1959: 127) schlägt vor, die Kräfte, die geeignet seien Elemente sozialer Strukturen zu verändern, in zwei Gruppen zu unterteilen: Zum einen in die, die aus der Struktur selbst generiert werden („endogene Faktoren“) und zum anderen in die, die von außen auf eine bestehende Struktur wirken („exogene Faktoren“). Die Dahrendorf’sche Theorie fließt als Bezugstheorie in viele weitere soziologische Erklärungsansätze zum sozialen Wandel ein. So bewerten Strasser und Randall (1979: 48) die Gliederung in endogene und exogene „Orte der Ursache“ für den wissenschaftlichen Diskurs als hilfreich, da sich nahezu alle soziologischen Erklärungen zum Wandel darin einordnen lassen (Tab. 01). Typisiert in diese beiden übergeordneten Gruppen und weitere Unterkategorien führen sie eine Vielzahl unterschiedlicher Theorieansätze zum sozialen Wandel auf. In der planungstheoretischen Forschung existiert keine vergleichbare Systematisierung, allerdings werden in ihren Erklärungsmodellen inhaltliche Parallelen deutlich. Aus diesem Grund sollen im Folgenden die bestehenden Theorien zum Wandel der Planung dem sozialwissenschaftlichen Schema nach Strasser und Randall zugeordnet werden, um die Parallelen in den Erklärungsmodellen detaillierter herausarbeiten zu können.

<b>Theorien des endogenen sozialen Wandels</b>	<b>Theorien des exogenen sozialen Wandels</b>
a) Konflikttheorien	e) Diffusions- und Kulturkontakttheorien
b) Zyklische Theorien	f) Einfluss von Ereignissen und Krisen
c) Evolutionstheorien	
d) Multilineare Theorien der sozialen Evolution und Modernisierungstheorien	

Tab. 01: Wichtige Arten von Theorieansätzen des Sozialen Wandels nach Strasser/Randall 1979: 55ff.

Im Folgenden stelle ich die beiden Theoriestränge nach diesem Schema einander gegenüber.

### 2.1.2.1 Theorien des endogenen sozialen Wandels

*Endogene Modelle* des sozialen Wandels gehen davon aus, dass sich soziale Systeme aus ihrer eigenen Dynamik transformieren und dafür keine Einwirkungen von außen notwendig sind. Die Ursachen für Wandel seien demnach inhärent in der Ordnung der Gesellschaft oder des jeweiligen Teilsystems festgeschrieben und entwickeln sich frei nach ihrer endogenen Eigenlogik (Jäger/Weinzierl 2007: 125). In den verschiedenen Theorien zum sozialen Wandel werden sehr unterschiedliche Triebkräfte endogener Prozesse beschrieben. Ihnen werden die planungstheoretischen Wandlungstheorien jeweils gegenübergestellt:

- a) *Konflikttheorien*

Als ein soziologisches Erklärungsmodell für Wandel wird der Widerstreit einzelner Teilsysteme beschrieben. In konflikttheoretischen Modellen bestehen enge Verknüpfungen zwischen den Begriffen „Krise“ und „Wandel“ (vgl. Sterbling 2009). Seinen Ursprung hat dieser Theoriestrang in der klassischen marxistischen Konflikttheorie, die die kapitalistische Revolution und die daraus resultierenden Produktionsverhältnisse als zentralen gesellschaftlichen Konflikt verstehen. Nicht-marxistische Ansätze sehen allerdings in jeglicher Ausübung von Macht Konflikte und formulieren daraus eine universelle „Theorie des Konfliktes zwischen Interessensgruppen“ (vgl. Dahrendorf 1969). Innerhalb der Gesellschaft herrschen stets Widersprüche und Spannungen; insbesondere gelte das für die Elemente, die Normen setzen und sanktionieren oder knappe Ressourcen verteilen (z.B. Vermögen, Ansehen oder Autorität).

In Pierre Bourdieus „Theorie der Praxis“ (1979), die als post-marxistisch bezeichnet werden kann, werden Konflikte als Kern sozialen Wandel beschrieben. Bourdieu geht davon aus, dass die Gesellschaft keine „geschlossenen Totalitäten“ hervorbringt, sondern in spezifische „soziale Felder“ gegliedert ist (z.B. religiöses Feld oder künstlerisches Feld) (Jäger/Meyer 2003: 69ff.). Um in einem gesellschaftlichen Feld an den o.g. Ressourcen teilhaben zu können, müssen Akteure spezifische Formen von Kapital erwerben.<sup>12</sup> Welche Kapitalform jeweils von Relevanz ist, sei abhängig vom jeweiligen gesellschaftlichen Feld. Als strukturelle Gemeinsamkeit zwischen allen sozialen Feldern

---

<sup>12</sup> Anders als die Wirtschaftswissenschaften oder der Marxismus – als Ursprung der Konflikttheorie – verwendet Bourdieu einen generalisierten Kapitalbegriff, der sich auf die „Ökonomie aller Praxisformen“, in denen Ressourcen akkumuliert werden, anwenden lasse. Er unterscheidet zwischen ökonomischem, sozialem, kulturellem und – als Teil dessen – symbolischem Kapital (Jäger/Meyer 2003: 69ff.).

sieht er allerdings „Kämpfe um Macht, Zentrum und Peripherie, Interessen und Ausschluss“ (Fuchs-Heinritz/König 2005). Daraus entstünden gegensätzliche Interessen und Spannungen. Die daraus hervorgehenden Konflikte seien das Medium, durch die sich Veränderung vollziehe. Zunächst seien Konflikte zwar disruptive soziale Phänomene, allerdings würden sie den notwendigen Ausgangspunkt bilden, um transformative Potenziale in der Gesellschaft freizusetzen.

Das Verständnis des Konflikts als Ressource für sozialen Wandel, Adaption und Integration findet sich auch im planungstheoretischen Diskurs. So treffen in komplexen Planungsprozessen sehr unterschiedliche Interessen, Prämissen und soziale Werte aufeinander. In einer demokratisch legitimierte Entscheidungsfindung bestehe die Herausforderung für Planung und Politik darin, unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen und daraus im Konsens gefällte Beschlüsse abzuleiten (Gualini 2015: 8). Um dieses Ziel zu erlangen, stelle der Konflikt einen notwendigen Startpunkt dar, mit dem gesellschaftliche Machtverhältnisse und Bedürfnisse bestimmt werden. Einer politisierten Planung wird in diesem Spannungsfeld eine zentrale Rolle bei der Schaffung konsensgeleiteter Neuerungen zugeschrieben.

Konflikte würden bestehende und etablierte Pfade der Planungspraxis blockieren (z.B. durch Protest, politischen Druck oder juristische Auseinandersetzungen) und von den beteiligten Akteuren die Suche nach neuen Wegen verlangen. Durch diese Formen von Krisen würden, so die Annahme der Konflikttheorien, Lösungen eröffnet, die in den vormaligen Denkmustern nicht hätten entstehen können. Dies mache allerdings eine Offenheit und Zugänglichkeit zu Planungsentscheidungen für alle Akteure notwendig. Seitens der machtvollen Akteure im Planungsprozess beschreibt Johann Jessen den aus Konfliktsituationen resultierenden Kurswechsel als "Lernen wider Willen" (1997: 64). Diese Form der Produktivität von Konflikten ist eine Gemeinsamkeit zwischen planungstheoretischen und soziologischen Konflikttheorien.

- *b) Zyklische Theorien*

Als weiterer theoretischer Erklärungsansatz für Wandel werden im sozialwissenschaftlichen Diskurs zyklische Modelle angeführt. Sie gehen davon aus, dass sich soziale Prozesse in Wellenbewegungen vollziehen und einem wiederkehrenden Ablaufmuster von Wachstum, Stagnation, Rückschritt und erneutem Wachstum folgen (vgl. Sorokin 1937 – 1941, Pareto 1955, Kondratieff/Händler 2013). Linear lasse sich Wandel lediglich wahrnehmen, sofern dies der festgelegte Untersuchungszeitraum

suggestiere.<sup>13</sup> Ausgehend von einem Stagnationspunkt, der Unzufriedenheit erzeugt, werde das Neue in soziale Systeme eingeführt, weiterentwickelt und ausdifferenziert. Damit entstünden neue Impulse für Wachstum und Entwicklung. Im weiteren Verlauf des Zyklus trete demnach ein Zustand der vollständigen Sättigung ein. Zu diesem Zeitpunkt nehmen Chancen und Potenziale wieder ab, was erneut zu Unzufriedenheit führt und die Umkehr kultureller Werte bewirke. Dieser Punkt bilde die Ausgangssituation für sozialen Wandel und den Beginn eines neuen Zyklus (vgl. Strasser/Randall 1979: 78ff.). Die Einleitung eines neuen Zyklus wird auf veränderte Machtverhältnisse gesellschaftlicher Eliten zurückgeführt. Regierende und nicht-regierende Eliten befänden sich in einem permanenten Widerstreit (Pareto 1955: §2034).

Auch Transformationsprozesse in der räumlichen Planung können anhand zyklischer Modelle beschrieben werden. Permanent ist die Geschichte der Stadt von harten Brüchen geprägt, bei denen konträre Konzepte und Strategien bestehende Normen ablösen. Beispielhaft wird dies etwa anhand städtebaulicher Leitbilder dargestellt. Sie bilden in der Regel ein Gegenmodell zum zuvor vorherrschenden Leitbild (z.B. *Stadt der Moderne* vs. *Europäische Stadt*). Pendelbewegungen werden hier mit negativen Erfahrungen mit dem alten Leitbild erklärt. Sie führen zur Ablehnung des Vorherrschenden und zur Hinwendung der Profession zu einem neuen Leitbild (Becker/Jessen/Sander 1998: 14). So haben sich in engem Zusammenhang zu gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen in verschiedenen Epochen unterschiedliche thematische, räumliche oder konzeptionelle Schwerpunkte der räumlichen Planung herausgebildet. Als Agenden und unter einschlägigen Begrifflichkeiten sind sie in bestimmten zeitlichen Phasen im Planungsdiskurs besonders präsent. So bestünden „Phasen des Durchbruchs, der Kulmination und der Ermüdung“ (Gravert et al. 2013: 23). Treten diese ein, würden die Agenden von neuen Themenfeldern abgelöst und tauchen evtl. zu einem späteren Zeitpunkt erneut auf. Als Beispiele für solche Agenden werden z.B. „schrumpfende Städte“ oder „Klimawandel“ genannt, die im praktischen, wissenschaftlichen und politischen Diskurs Anfang der 2000er-Jahre eine hervorgehobene Rolle eingenommen hätten (ebd.: 23ff.).

Auch der von Pareto beschriebene Widerstreit der Eliten, der einen neuen Zyklus einleite, wird im Planungstheoretischen Diskurs thematisiert (vgl. Burckhardt 1974/2017). Mit dem Aufkommen neuer Agenden verändere sich das Machtgefüge innerhalb des Planungssystems, so dass etablierte Positionen und machtvollen Akteure in Frage gestellt bzw. als unzeitgemäß abgelehnt werden kön-

---

<sup>13</sup> Dies verdeutlicht Davis am Beispiel der wirtschaftlichen Rezession: Betrachtet man Rezession in einem engen Zeitfenster, wirkt sie wie ein Trend. Sofern sie in einem längeren zeitlichen Horizont eingebettet ist, erscheint sie nur noch als Phase des Konjunkturzyklus (Davis 1950: 629; nach Strasser/Randall 1979: 33).

nen. Wandel resultiere somit in der Verschiebung von Reputation oder Aufmerksamkeit und nicht zuletzt in der Umverteilung von Ressourcen (z.B. Fördergelder, Führungspositionen oder Forschungsaufträge) zwischen den Akteuren. Dieser zyklische Wandel wird nicht zuletzt mit Generationskonflikten beschrieben. Jessen (2015) lokalisiert in der Planungsgeschichte der Bundesrepublik drei „formative Planergenerationen“ („Aufbau“, „Erhalt“, „Umbau“). Sie alle würden im Kontext ihrer Zeit Zukunftsbilder von Stadt und Stadtplanung entwerfen, die im Widerspruch zu den Vorstellungen ihrer Lehrer aus der vorherigen Generation stünden. ProtagonistInnen des vorherigen Zukunftsbilds würden sich entweder den neuen Ideen zuwenden oder innerhalb der Profession an Rückhalt verlieren. Im Verlauf der Durchsetzung neuer Vorstellungen würden VertreterInnen einer neuen Planergeneration in leitende Positionen in Verwaltung, Verbänden, Hochschulen oder anderen Institutionen aufrücken oder mit ihren Planungsbüros eine hohe Reputation und bedeutende Aufträge erlangen. Dies kann im Sinne Paretos als Ablösen vorheriger Eliten in ihren Machtpositionen gedeutet werden.

- c) *Evolutionstheorien*

Neben zyklischen Kategorien des endogenen Wandels entstanden in der Soziologie *evolutionäre Erklärungsmodelle*. In ihren Grundzügen lassen sich diese klassischen Ansätze in nahezu allen theoretischen Konzepten des Fortschritts und der Modernisierung wiederfinden. In evolutionären Theorien stellt Wandel einen integralen und unvermeidlichen Bestandteil jeder Gesellschaftsstruktur dar. So seien die Quellen des Wandels in Systemen bereits inhärent festgeschrieben. Darin vollziehen sie eine kontinuierliche Entwicklung von einfachen-rückständigen, hin zu komplexeren-fortschrittlicheren Strukturen (Strasser/Randall 1979: 75). Der Prozess wird als linear beschrieben und folge einer festgelegten, naturgesetzmäßigen Verlaufslogik.

Auch wenn der biologistische Begriff nicht explizit auftaucht, findet sich das lineare Modell der Evolution unter dem Begriff „Lernprozess“ auch im planungstheoretischen Diskurs (vgl. u.a. Jessen 1997; Keller/Koch/Selle 1998: 160; Watson 2002; Walther 2005). So bestünden in der Planung lange Kontinuitäten, innerhalb derer sich die Profession nichtsdestotrotz basierend auf Erfahrungen und Erkenntnissen weiterentwickelt. Aus dieser Fähigkeit der „selbstreflexiven Umsteuerung“ wird der Planung eine große Lernbereitschaft und -fähigkeit zugesprochen. Als zentrale Ressource und Ausgangspunkt für Verbesserungen würden ihr Erfahrungen aus Fehlern und Erfolgen der Vergangenheit und weniger Theorien oder Regularien dienen. So bilde der Einzelfall und die Schlüsse, die PlanerInnen aus seiner Analyse ziehen, eine zentrale Quelle für spezifische Problemlösungen (Watson

2002: 182). Dabei bestehe ein enger Zusammenhang zwischen individuellen Lernprozessen der Akteure in ihrer Biographie und kollektiven Lernprozessen von Institutionen (Walther 2005: 117f.). Individuelle Lernprozesse würden auf „situationsspezifischem Wissen“ basieren, das PlanerInnen mit ihrer Praxis erlangen und auf das sie ihr persönliches Handeln zukünftig anpassen können. Um diese Erfahrungen für kollektive Lernprozesse nutzbar zu machen, müsse es zunächst durch theoretische Reflexion in „generisches Wissen“ überführt werden. Dies erfolge anhand einer kritischen Reflexion der Praxis anhand von Systemerwartungen (z.B. durch Evaluationen). Würden dabei Diskrepanzen zwischen Erwartungen und erlangten Resultaten festgestellt, könne dies zu Anpassungen des Systems führen (Wilhelm 2016: 43).<sup>14</sup>

Ausgehend von individuellen und kollektiven Erfahrungen vollziehe sich eine stetige Weiterentwicklung bestehender Praktiken. Durch die Situationsabhängigkeit der Planungspraxis seien der Übertragbarkeit generischen Wissens allerdings Grenzen gesetzt. Außerdem könne nach dieser Darstellung der Wandel der Planung als „Geschichte eines einzigen, lange währenden Fortschritts“ verstanden werden (Ibert 2003: 17). Lineare Transformationen, die ausschließlich auf vorherigen Erfahrungen basieren, können grundlegende, radikale Veränderungen nicht erklären.

- *d) Multilineare Theorien der sozialen Evolution und Modernisierungstheorien*

Die klassische Evolutionstheorie ist heute aufgrund ihres eindimensionalen, linearen und universellen Erklärungsmusters und der vage formulierten und empirisch nicht belegbaren Triebkräfte in den Sozialwissenschaften starker Kritik ausgesetzt.<sup>15</sup> Daher hat sich mit dem *Neoevolutionismus* ein Theoriestrang herausgebildet, der die klassische Evolutionstheorie weiterentwickelt hat (vgl. u.a. Sahlins/Service 1960; Eisenstadt 1969; Steward 1972; Deus et al. 2015). Grundsätzlich basieren auch neoevolutionäre Theorien auf einer gerichteten Entwicklungsvorstellung, die aber nicht zwangsläufig in Fortschritt bzw. Modernisierung münden muss: „Die Evolution geht sehr langsam nirgendwo hin“ (Ruse, zitiert nach Deus et al. 2015: 10). Abgelehnt wird die Annahme einer linear-deterministischen Verlaufslogik. Gegensätzlich zu dieser evolutionären Annahme werden soziale Systeme als kontingent bezeichnet; d.h., ihre Elemente seien nicht zwangsläufig in ihrer bestehen-

---

<sup>14</sup> Hierbei bestehe allerdings die Gefahr der unterschiedlichen Erwartung an eine Evaluation. So nähmen beteiligte Akteure teilweise völlig konträre Perspektiven auf ein Planungsinstrument ein (z.B. Ministerien und Planungsämter auf Förderprogramme). Daher würden sie auch Erfolg oder Misserfolg u.U. völlig konträr zueinander bewerten (Wilhelm 2016: 46).

<sup>15</sup> In anderen Professionen, wie etwa der Wirtschaftsgeographie, stellt sie in modifizierten Formen bis heute einen anerkannten Theorieansatz dar.

den Form festgeschrieben, sondern könnten unter anderen Bedingungen völlig andere Ausprägungen aufweisen (Luhmann 1984: 152). Daraus leitet der neoevolutionäre Ansatz Wandel als Form „spezieller Entwicklungen“ ab, die innerhalb gesellschaftlich stabiler Strukturen ablaufen. Somit spiegelt sich im sozialen Wandel das Paradoxon einer sich verändernden und gleichzeitig identisch bleibenden Gesellschaft wider (Braun-Thürmann/John 2010: 61f.). Wandel basiere darin auf multi-linearen Erklärungsmustern und strikt individualistisch getroffenen Selektionsentscheidungen. Der neoevolutionistische Ansatz geht also davon aus, dass in jedem sozialen System universelle Einflussfaktoren herrschen, die parallele oder abweichende Entwicklungspfade ermöglichen. Dadurch lassen sich Variationen zwischen den Entwicklungen unterschiedlicher sozialer und kultureller Gruppen, Organisationen oder Regionen erklären. Wandel vollziehe sich aus systemimmanenten Strukturänderungen, werde allerdings von externen Faktoren beeinflusst.

Zur Gruppe der neoevolutionären Ansätze zählen etwa Modernisierungstheorien, wie William F. Ogburns *Theorie des cultural lag* (1967). Er geht davon aus, dass sich gesellschaftliche Elemente durch eine „unabhängige Größe“, die technisch, wirtschaftlich, politisch, ideologisch, religiös etc. sein kann, gegenseitig beeinflussen. Transformiere sich ein soziales Element dynamisch, während ein anderes stabil bleibt, verändere sich das Verhältnis der beiden Elemente zueinander. Die entstehende Differenz bezeichnet Ogburn als „kulturelle Phasenverschiebung“ („cultural lag“):

„Ein cultural lag tritt ein, wenn von zwei miteinander in Wechselbeziehungen stehenden Kulturelementen das eine sich früher oder stärker verändert als das andere und dadurch das zwischen ihnen bisher vorhandene Gleichgewicht stört“ (Ogburn 1967: 328).

„Cultural lags“ würden Spannungen zwischen Elementen lösen. Dies führe dazu, dass sich die „Hinterherhinkenden“ ebenfalls transformieren und sich immanent an die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse anpassen.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ogburn verdeutlicht seine Theorie des „cultural lags“ beispielhaft anhand der Entwicklung der beiden Kulturelemente Automobil und Straße. Etwa 1910 hätten sich beide Elemente noch im Gleichgewicht befunden. Ausgehend von diesem Zeitpunkt vollzogen sich beim Automobil rasante technische Entwicklungen, die u.a. höhere Geschwindigkeiten ermöglichten, während sich die schmalen und gewundenen Straßen kaum veränderten. Spannungen (z.B. die Zunahme von Unfällen) führten in der Gesellschaft zu der Auffassung, dass die existierenden Straßen die Anforderungen der gewandelten Automobile nicht mehr erfüllen konnten. Dieses „cultural lag“ bildete den Auslöser für die Anpassung der Straßen an veränderte Rahmenbedingungen und die Entwicklung von Autobahnen als neuer Straßentypus (vgl. Ogburn 1967: 328). Das ausgewählte Beispiel unterstreicht, dass der Autor den Natur- und Ingenieurwissenschaften und der Umsetzung

Als weitere zentrale Theorie lässt sich die *Theorie der Strukturation* von Anthony Giddens (1988) dem neoevolutionären Theoriestrang zuordnen. Auch wenn sie in der Literatur nicht explizit als solche geführt wird, bestehen hier deutliche inhaltliche Parallelen (vgl. Jäger/Meyer 2003: 86ff.). Auch Giddens betont den direkten Einfluss, mit dem Handlungen strukturierend auf die Konstituierung von Gesellschaft einwirken. Sie seien nicht grundsätzlich rational oder einer klaren Intention folgend, allerdings würden sie stets in einem gesellschaftlichen Kontext, der die Weiterführung von sozialem Leben ermöglicht, wirken (Giddens 1988: 60). Diese besondere Eigenschaft menschlichen Handelns fasst Giddens mit dem Begriff „agency“. Sozialer Wandel könne in diesem Kontext nie anhand universeller Determinanten oder Verlaufsmodelle erklärt werden, sondern vollziehe sich nach kontextspezifischen Mustern und Faktoren (vgl. Werlen 2012: 152).

Auch in der Disziplin der räumlichen Planung wird endogener Wandel in der Regel nicht auf deterministische, lineare oder universelle Erklärungsmodelle zurückgeführt. Seit der Abwendung von den städtebaulichen Leitbildern der Moderne, die Visionen mit universellem Anspruch entwarfen, berufen sich die Stadt- und Regionalplanung, der Städtebau und die Architektur auf die individuelle Spezifik und den Kontext von Projekten. Planungsprozessen wird eine hohe Komplexität zugeschrieben, da sich in ihnen eine Vielzahl paralleler Entwicklungen vollziehen. Daher ließen sich die Resultate von Planung als emergent und adaptiv beschreiben (vgl. de Roo/ Hillier/ van Wezemael 2012). Damit weisen die Autoren allerdings auch auf zunehmende Unsicherheiten und Unschärfen hin, da es für PlanerInnen unmöglich sei, die Vielzahl multilinearere Abläufe in ihrer Gänze zu überblicken. Die große Herausforderung für PlanerInnen bestehe demnach in der heutigen Wissensgesellschaft in der Vernetzung vielfältiger Informationen. Diesen Umgang mit Komplexität verfolgt etwa das Konzept der „Smart City“, während in der Vergangenheit Planung lediglich versucht habe, mit Hilfe von Modellen die Komplexität in Planungsprozessen zu reduzieren (Streich 2011: 67).

Als neoevolutionäres Erklärungsmodell für Wandel kann auch die Bedeutung örtlicher Bezugsgrößen verstanden werden. So werden Faktoren wie die bauliche und landschaftliche Umgebung, die Atmosphäre und Geschichte eines Ortes oder die darin herrschenden politischen und sozialen Verhältnisse in Planungsprozessen als zentrale Faktoren für die strategische und gestalterische Konzeption verstanden. Diese lokalen Besonderheiten werden im planungstheoretischen Diskurs unter dem Begriff „Planungskultur“ diskutiert (als Überblick: vgl. Reimer 2016). Besonderheiten räumli-

---

ihres Erkenntnisfortschritts in technischen Erfindungen eine zentrale Rolle als Auslöser von „cultural lags“ zuschreibt, da sie sich rapider entwickeln als andere gesellschaftliche Elemente (z.B. Kultur oder Recht) (vgl. Ogburn 1933).

cher Planung und Neuerungen in der Planung seien demnach in hohem Maße „situativ gebunden“ (Selle 2004b: 49). Die zentrale Bedeutung örtlicher Gegebenheiten spiegelt sich etwa im Begriff „genius loci“ wider, der in Planungs- und Entwurfsprozessen eine maßgebliche Rolle spielen kann (vgl. Norberg-Schulz 1982). Auch der Faktor Zeit sei bei Wandlungen der Planung zu berücksichtigen, da Neuerungen stets von günstigen Gelegenheiten und besonderen Konstellationen abhängig seien. Sieverts beschreibt sie mit dem altgriechischen Begriff „Kairos“ und bezeichnet das Erkennen und Nutzen günstiger Momente als eine Schlüsselqualifikation für StadtplanerInnen (2003: 99). Nach diesem Verständnis können Wandlungen ausschließlich auf situative, individuelle und multilineare Erklärungen zurückgeführt werden, wie sie in neoevolutionären Theorien vorherrschen.

### 2.1.2.2 Theorien des exogenen sozialen Wandels

Die zweite Kategorie der Wandlungstheorien bilden *exogene Erklärungsmodelle*. Sie führen sozialen Wandel auf externe Einflüsse und veränderte Herausforderungen aufgrund veränderter Rahmenbedingungen zurück. Sie bilden die Gruppe der Gleichgewichtstheorien. Der Kern dieser Kategorie ist in der *strukturell-funktionalen Systemtheorie* von Talcott Parsons (1951/2005) zu finden:

Parsons geht davon aus, dass das übergeordnete soziale System (die Gesellschaft) und ihre Teilsysteme relativ stabile Strukturen d.h. Konstellationen und Ordnungen ihrer Beziehungen ausbilden (vgl. Parsons 1951/2005: 15ff.). Sie reagieren weniger auf kurzfristige Schwankungen und zielen auf Konsistenz und Kontinuität ab (vgl. Jäger/Meyer 2003: 30). Demgegenüber wirken Funktionen als dynamische Mechanismen und bilden Veränderungen der Umwelt ab, die außerhalb des Systems liegen. Nach Parsons tendieren soziale Systeme stets zu einem Gleichgewichtszustand. Veränderungen des bestehenden Gleichgewichts stellen „Störungen“ des Systems dar, die reintegrierende Mechanismen („*re-equilibrating-processes*“, Parsons 1951/2005: 330) auslösen, um seinen Fortbestand zu sichern und die Stabilität des Systems wiederherzustellen. Dies erfolge in Form von Funktionen, die in Parsons sogenanntem *AGIL-Schema*<sup>17</sup> in vier Grundmechanismen des Systemerhalts unterteilt werden: „A: Adaption, G: Goal-attainment, I: Integration, L: Latent Pattern maintenance“ (Parsons 1969: 35). Die strukturell-funktionale Systemtheorie beschreibt Wandel als Gegensatz zum

---

17 Auch wenn die Kategorisierung in der Regel als AGIL-Schema bezeichnet wird, ordnet Parsons die vier beschriebenen Funktionen in einer anderen Reihenfolge an. Ausgehend von der „Hierarchie der entscheidenden, ineinandergreifenden Kontrollbeziehungen jedes sozialen Systems“ wählt er die Reihenfolge „L: Latent pattern maintenance, I: Integration, G: Goal-attainment, A: Adaption“ (Parsons 1969: 35). Demnach wäre die Bezeichnung LIGA-Schema treffender.

Gleichgewichtszustand und benennt das Einwirken auf die Grenzen des Systems bzw. des Teilsystems – und damit ausschließlich exogene Faktoren – als Ursache für Wandel. Sie führten zu internen Spannungen, die das System durch die Mechanismen des AGIL-Schemas versuche zu absorbieren. Vier Formen der Lösung von Spannungen seien dabei möglich:

- (1): Die Wiederherstellung der vollen Konformität
- (2): Die Hemmung oder Isolierung der Spannung durch ein gewisses Arrangement bzw. einen Kompromiss
- (3): Die Wandlung der Struktur selbst
- (4): Die radikale Auflösung des gesamten Systems (ebd.: 38f.)

Nur bei den Typen (3) und (4) spricht Parsons von sozialem Wandel. Was in seiner Theorie abstrakt als Störungen des Systems beschrieben wird, wird in der Soziologie durch die Bestimmung exogener Auslöser konkretisiert. Sie stellen den „Stein des Anstoßes“ für den sozialen Wandel dar und wirken von außen auf gesellschaftliche Systeme ein. Als *deus ex machina* könnten exogene Auslöser nicht aus der endogenen Struktur eines Systems abgeleitet werden. Sie seien weder vorhersehbar, noch in ihrem Ausmaß kalkulierbar. Für die im Folgenden dargestellten exogenen Erklärungsansätze des sozialen Wandels und des Wandels der Planung bildet dieser Ansatz die Grundlage.

- *e) Diffusions- und Kulturkontakttheorien*

Als ein exogener Auslöser sozialen Wandels wird in der sozialwissenschaftlichen Forschung die „Akkulturation“ angeführt (vgl. Moore 1967: 142ff.). Dabei greifen Systeme externe Elemente auf, wodurch sie Teil des bestehenden Systems werden. Der Theorieansatz geht davon aus, dass Neuerungen durch Kulturkontakt und Diffusion entstehen. D.h. Teilsysteme würden Produkte und Techniken fremder Teilsysteme aufnehmen und in ihren eigenen kulturellen Kontext adaptieren.<sup>18</sup> Durch Diffusion würden diese neuen Kulturelemente eingeführt. Bei der Implementierung des Neuen fände allerdings stets eine Modifikation statt, um es im veränderten gesellschaftlichen Kontext nutzbar zu machen (vgl. Davis 1950: 631). Mit der Akkulturation gehe demnach die Veränderung von Werten, Normen oder Zielvorstellungen und somit tiefgreifender sozialer Wandel einher. Grundvoraussetzung für Wandel seien hier die Übernahmbereitschaft und -möglichkeit im sozialen Kontext des Empfängersystems (Strasser/Randall 1979: 95).

---

<sup>18</sup> Das Modell hängt eng mit dem Innovationskonzept zusammen, das im Kapitel 2.2. detailliert behandelt wird.

Der Prozess der Akkulturation wird auch in der räumlichen Planung rezipiert. Stadtplanung, Städtebau und Architektur finden in einem lokalen Kontext statt, werden allerdings seit jeher von der Inspiration neuer Beispiele aus anderen räumlichen Kontexten beeinflusst. In Form von *Ikonen* können Projekte eine große Bekanntheit in den Fachdisziplinen erlangen und durch Publikationen oder Exkursionen weit rezipiert werden. Sie stellen wichtige Quellen bei der Verbreitung neuer Konzepte dar und können tiefgreifende Wandlungsprozesse in der Planung auslösen. So lagen etwa die Vorbilder der aufgelockerten und funktionsgetrennten Wohnsiedlungen der 50er- und 60er-Jahre in Großbritannien oder Skandinavien, während die ersten Ansätze einer partizipativen Stadtplanung in den USA zu finden waren. Nachahmung findet allerdings nicht nur im internationalen Kontext statt, sondern auch auf regionaler oder kommunaler Ebene lassen sich Akkulturationsprozesse feststellen. In Form von Best-practice-Beispielen, die z.B. im Rahmen von Modellvorhaben oder Bauausstellungen entstehen, wird Akkulturation in der Stadt- und Regionalplanung institutionell gefördert und initiiert. Ob diese Beispiele in anderen Kontexten aufgegriffen werden und das vorherrschende Planungsverständnis ändern, lässt sich allerdings nicht vorhersagen.

- *f) Einfluss von Ereignissen und Krisen*

Weiterhin gehen exogene Erklärungsmodelle von einer „krisenhaften Natur des Wandels“ aus, bei der jede Form von Transformation in direktem Zusammenhang mit unvorhersehbaren und von außen auf das System einwirkenden Krisen oder Katastrophen steht (Nisbet 1970: 316). Aus ihnen würden Ausnahmesituationen resultieren, die gesellschaftliche Verhältnisse rapide verändern und etablierte Denk- oder Handlungsmuster unangemessen oder unwirksam machen können. Gestaltungshandeln erfolge im Ausnahmezustand meist aus existentieller Notwendigkeit. Nicht immer seien Veränderungen unmittelbar auf Krisensituationen zurückzuführen, auch indirekt würden sie den Nährboden neuer Entwicklungen bilden. Die Bewältigung von Krisen erfordere konkrete Maßnahmen der politischen und institutionellen Akteure. Erfolgen diese nicht bzw. nicht zufriedenstellend, wachse der Veränderungsdruck auf das bestehende System, was, so Strasser und Randall (1979: 98), Wandlungsprozesse begünstigen und auslösen könne.

Die Folgen von Katastrophen und Krisen stehen auch im Planungsdiskurs im direkten Zusammenhang zu Wandel. Mit Großfeuern (z.B. Rom 64 n. Chr, London 1666 oder Chicago 1871), Sturmfluten (z.B. Hamburg 1962 oder New Orleans 2005) oder anderen Katastrophenereignissen in Städten gehen häufig fundamentale Veränderungen ihrer physischen und organisatorischen Struktur einher (vgl. Albers 1996: 236f.). Der Wiederaufbau diene in der Regel nicht „nur“ der Restitution des Urzu-

stands, sondern werde als Gelegenheitsfenster für umfassende Transformationen genutzt (Schott 2013). Sie könnten Auslöser für die Schaffung neuer Institutionen und Regularien sein oder neue Bautechniken hervorbringen, die – wie sich am Beispiel der Entstehung der Hochhäuser in Chicago untersuchen lässt – die Architektur und den Städtebau bis heute grundsätzlich verändern können (vgl. Hoff 2007). Zlonicki (2006: 74f.) sieht in jeder Krise auch eine Chance. Seine These ist, dass sich mit ihnen in der Vergangenheit stets die Aufgaben- und Handlungsfelder der Planung erweitert hätten und die Disziplin bislang aus jeder Krise gestärkt hervorgegangen sei. Dies unterstreicht auch Rahm Emanuel, der amtierende Bürgermeister von Chicago aus politischer Perspektive:

„You never let a serious crisis go to waste. And what I mean by that it's an opportunity to do things you think you could not do before.“ (Rahm o.J.).

Mit dem indirekten Wandel durch Krisen und Katastrophen befasst sich auch der planungstheoretische Diskurs um Resilienz (vgl. u.a. Vale/Campanella 2005; Müller 2010; Beckmann 2013; Jakubowski 2013; Kegler 2014). Der Begriff beschreibt primär die perspektivische Anpassungsfähigkeit städtischer Strukturen an zukünftige Gefahren und Herausforderungen. Eine Stadt oder Region ist als besonders resilient einzustufen, „wenn sie robust gegen negative äußere Einflüsse ist, wenn sie über ausreichend Sicherheitsreserven für Krisensituationen verfügt und wenn sie in Verwaltung, Bürgerschaft und anderen relevanten Akteursgruppen über ausreichend Know-how und Kreativität verfügt, um mit außergewöhnlichen Lagen umgehen zu können“ (Jakubowski 2013: 275). Damit beschreibt Resilienz eine Handlungsform, bei der externe Einflüsse nicht unmittelbar auf einen Ort wirken, aber dennoch Transformationsprozesse auslösen können. Sie initiieren eine Risikobewertung, bei der Katastrophen und Krisen im Bezug zum eigenen Handlungskontext der Stadt oder Region gesetzt werden, um zukünftige Gefahrenpotenziale zu reduzieren.<sup>19</sup> Diese Analyse von „Vulnerabilität“ (Risikobewertung) steht in einem direkten Zusammenhang zum Resilienz begriff. Der Ursprung des Resilienzdiskurses liegt in der Naturrisikoforschung und der (Human-)Ökologie und somit in der Anpassungsfähigkeit an exogene Phänomene aus den Naturwissenschaften. Allerdings beinhaltet der Begriff heute auch eine soziale Dimension, weshalb er auch für die Anpassung an technische, soziale oder ökonomische Transformationsprozesse genutzt werden könne (Christmann/Ibert 2012). Dies umfasse sowohl abrupte Transformationen (z.B. Katastrophen oder Kriege) als auch kontinuierliche Prozesse, die langfristig wirken (z.B. Klima- oder Strukturwandel).

---

<sup>19</sup> Als Beispiel für die indirekte Transformationskraft exogener Eruptionen kann die Nuklearkatastrophe von Fukushima von 2011 genannt werden. Obwohl die Auswirkungen in Deutschland nicht direkt spürbar waren, führte das Ereignis zum politischen Beschluss des Ausstiegs aus der Kernenergie und damit zu einem tiefgreifenden energiepolitischen Wandel.

Die dargelegten Theorieansätze sozialen Wandels und des Wandels der Planung bieten eine Vielzahl unterschiedlicher Erklärungsmodelle für die Abläufe, Mechanismen, Bedingungen und Wirkungen gesellschaftlicher Transformationsprozesse. Mit Ausnahme des inhärent verlaufenden Evolutionismus bestimmen alle Theorien einen dominanten Auslöser, durch den der Prozess des Wandels angestoßen wird und an dem sich Veränderungen nachvollziehen lassen. Dieser Ausgangspunkt von Transformation – durch das Neue bzw. Neuartige – soll im Folgenden mit dem Begriff Innovation näher erläutert werden und seine Rolle im Kontext von Wandel bestimmt werden.

## 2.2 Innovationen

Dem Neuen bzw. Neuartigem wird im Verlaufsprozess von sozialem Wandel eine übergeordnete Rolle zugeschrieben. So hebt bereits Ogburn die besondere Bedeutung von Neuerungen in Wandlungsprozessen hervor und bezeichnet sie – in Form von technischen Erfindungen – als „the greatest general cause of change in our modern civilisation“ (Ogburn 1937: VIII). Erfindungen und Gesellschaft stehen demnach in einer engen Wechselbeziehung, da sie tiefgreifende soziale Effekte auslösen, die wiederum weitere Effekte bedingen (Ogburn 1933: 158ff.).<sup>20</sup>

Aus der Bedeutung des Neuartigen im Prozess des sozialen Wandels leitet sich die Frage nach seinem Ursprung ab: Wie kommt Neuartiges in die Welt? Neben vielfältigen Begrifflichkeiten für die Entstehung von Neuartigem und damit als Auslöser sozialen Wandels (z.B. Reform, Novellierung, Umstrukturierung, Revolution, Emanzipation, Paradigmenwechsel, Trendwende oder Mode) hat insbesondere der Begriff Innovation im wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurs eine große Verbreitung erlangt. Er bildet das theoretische und analytische Grundgerüst dieser Arbeit und soll im Folgenden detailliert behandelt werden.

---

<sup>20</sup> Exemplarisch beschreibt Ogburn dies detailliert am Beispiel des Radios. Anhand dieser technischen Erfindung listet er 150 Effekte in unterschiedlichen Kategorien auf (z.B. Bildung, Industrie und Wirtschaft, Unterhaltung, Religion oder Politik), in denen sich durch die neue Technik soziale Strukturen verändert hätten. Beispiele für aufgeführte soziale Effekte, die auf das Radio zurückzuführen seien, sind u.a. die Homogenisierung von Sprache zwischen Regionen oder Stadt und Land, ein wachsendes Interesse an Sport oder eine zunehmende Beschäftigung mit Zensur (Ogburn 1933: 133ff.).

### 2.2.1 Der Innovationsbegriff im sozialwissenschaftlichen und im planungstheoretischen Diskurs

Innovationen beschreibt Braun-Thürmann (2005: 10ff.) als allgegenwärtiges gesellschaftliches Phänomen („ubiquitous innovating“), dem er in verschiedensten gesellschaftlichen Diskursen heute eine hervorgehobene Position zuschreibt. Der Begriff Innovation sei bis heute in eine Vielzahl gesellschaftlicher Felder (z.B. Politik oder Wirtschaft) eingeflossen, um dem Prozess der gesellschaftlichen Modernisierung Ausdruck zu verleihen. Braun-Thürmann geht in der Gesellschaft von einem wachsenden Innovationsdruck und der Notwendigkeit, permanent anschlussfähig für Erneuerung, Verbesserung und Weiterentwicklung zu sein, aus. So sei in allen gesellschaftlichen Feldern unter dem Druck der Globalisierung eine zunehmende Bedeutung von Innovationshandeln oder zumindest einer diskursiven Legitimation des Handelns über Innovation festzustellen. Darin spiegele sich, so Rammert (2010: 23f.), ein relevantes Strukturmerkmal wider, das auf einen nachhaltigen gesellschaftlichen Wandel hinweist: „die institutionelle Selbsterneuerung und ihre Selbstthematisierung als Innovationsgesellschaft“.

Auch wenn der wissenschaftliche Diskurs um Innovationen primär in der Ökonomie geführt wird, hat der Begriff inzwischen auch in den Sozialwissenschaften an Bedeutung gewonnen: Innovationen werden heute als „unerlässlich [verstanden], um den gesellschaftlichen Wandel in der fortgeschrittenen Moderne zu verstehen“ (Braun-Thürmann 2005: 94). Briken (2006) erhebt den Innovationsansatz zu einem Deutungsmuster<sup>21</sup>, der sich als grundlegendes Schema der wissenschaftsgestützten Problembearbeitung durch die Generierung von Neuem etabliert habe. „Der Begriff Innovation stellt inzwischen selbst eine semantische Innovation dar“ (Briken 2006: 5) und habe, so Briken weiter, die vorab vorgestellten Begrifflichkeiten im Diskurs um sozialen Wandel weitgehend ersetzt. Der Begriff wird in der sozialwissenschaftlichen Innovationsforschung als Instrument zur Beobachtung, Analyse und Reflexion gesellschaftlicher Wandlungsprozesse genutzt. Konzeptionell sind die beiden Begriffe Innovation und sozialer Wandel kaum voneinander zu trennen, da Innovationen nicht nur als Auslöser, sondern gleichzeitig durch ihre Veränderung im zeitlichen Verlauf als Teil und Ergebnis sozialen Wandels zu verstehen sind.

---

21 Mit dem soziologischen Begriff Deutungsmuster sind hier die Annahmen gemeint, mit denen Gesellschaften bzw. Teilgesellschaften ihre Lebenswirklichkeit interpretieren. Aus Deutungsmustern fügt sich ein Normen- und Regelwerk zusammen, dem das Verständnis und Handeln in einem sozialen Umfeld zugrunde liegt (Fuchs-Heinritz et al. 1994: 137).

Zwar stellt der Innovationsbegriff in der räumlichen Planung, der Stadtpolitik und der anwendungsbezogenen Stadt- und Planungsforschung noch keine Leitsemantik dar, doch auch hier taucht der Begriff in verschiedenen Kontexten auf. Im Gegensatz zum sozialwissenschaftlichen Diskurs wird hier allerdings die begriffliche Unschärfe deutlich, die auch in anderen gesellschaftlichen Zusammenhängen mitklingt:

Zum einen findet im Planungsdiskurs eine Gleichsetzung von Innovationen mit kreativen Lösungen für spezifische Aufgaben statt (vgl. u.a. Shapira 2001; Liebmann/Robischon 2004; Vigar/Cowie/Healey 2014). Als Innovationen werden in der Planung u.a. Konzepte bezeichnet, die in Form von Best-practice-Beispielen dokumentiert bzw. als Modellprojekte gefördert werden (vgl. Fuhrich 2005). Hier sind etwa Projekte im Rahmen von Bauausstellungen oder der Ressortforschungsprogramme „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) und „Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ auf Bundesebene zu nennen. Projekte können durch neue Konzepte kreative Antworten auf komplexe Fragestellungen liefern. Ohne die Schaffung von Sonderbedingungen im Rahmen dieser Instrumente könnten viele der neuen, unkonventionellen Ansätze vermutlich nicht erprobt werden, weshalb ihre Förderung im Sinne einer „innovationsorientierten Planung“ stadtentwicklungspolitisch eine große Bedeutung zugesprochen wird (vgl. Siebel/Ibert/Meyer 2001; Ibert 2003). Allerdings stellt sich hier die Frage nach der Übertragbarkeit der Ansätze auf andere Orte und Planungsaufgaben, was ein essentielles Merkmal von Innovationen darstellt. Auch wenn der ein oder andere kreative Lösungsansatz zum Vorbild für eine neue Praxis werden sollte, lässt sich dies zum Zeitpunkt der ersten experimentellen Anwendung nicht vorhersehen. Daher kann aus einer analytischen Perspektive auch nicht von Innovationen gesprochen werden.

Zum anderen wird der Begriff Innovation im Planungsdiskurs häufig für gesellschaftlich anerkannte und als wünschenswert betrachtete Praktiken verwendet (vgl. Moulaert et al. 2010, 2013; Müller et al. 2013a, 2013b; DifU 2014). Dies gilt insbesondere für den Begriff „soziale Innovation“, der heute vermehrt in Handlungsprämissen politischer Institutionen auftaucht (vgl. u.a. BEPA 2011, UBA 2014, 2015; URBACT 2015). Aus politischer Perspektive wird sozialen Innovationen ein hohes Veränderungspotenzial hinsichtlich eines teleologischen Wandels zugesprochen. Sie zielen auf die Entwicklung zu einer nachhaltigen, resilienten oder partizipativen Gesellschaft ab und setzen damit normative Ziele fest. Als Handlungsfelder sozialer Innovationen werden gemeinwohlorientierte Dienstleistungen genannt (z.B. in den Bereichen Gesundheitswesen, Integration, Mobilität oder Umweltschutz). Sie stützen sich auf kooperative Governancemodelle, die die Gründung von Sozialunternehmen und die Teilhabe zivilgesellschaftlicher Akteure forcieren (URBACT 2015: 4).

Abweichend von den beiden dargestellten Begriffszusammenhängen besteht im planungstheoretischen Diskurs ein sozialwissenschaftlich-analytisches Innovationsverständnis (vgl. Jessen/Walther 2010; Christmann et al. 2012, 2016; Ibert et al. 2015; Jessen/Zupan 2017). Die Annahme, dass der Begriff konzeptionell für den Planungskontext anschlussfähig sei, stützen die AutorInnen auf Beobachtungen aus der Geschichte der Stadt- und Regionalplanung: In allen historischen Epochen ließen sich signifikante Richtungswechsel feststellen, in denen sich die Planungspraxis mit und durch neuartige Verfahren oder Produkte substantiell verändert habe. Dies unterstreicht auch Ward (2017) und stellt fest, dass der fachliche Austausch und die Implementierung neuer Ansätze über kulturelle und sprachliche Grenzen hinweg bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts – d.h. seit den Anfängen der modernen Profession der Stadtplanung und des Städtebaus – üblich gewesen seien. Als Beispiele nennt er etwa das englische Gartenstadtmodell oder französische Ansätze des repräsentativen Städtebaus, deren Durchsetzung strukturell mit dem Innovationsbegriff erklärbar seien. Dafür definiert er verschiedene Übertragungstypologien (ebd. 83ff.).

Neuerungen in der Planung lassen sich – mit Rückgriff auf das Innovationskonzept – als Prozesse beschreiben, die an einem Ort entstehen und sich davon ausgehend über einen Zeitraum zu einer neuen routinierten Praxis durchsetzen. Dies setzt einerseits ihre Verbreitung in andere räumliche oder funktionale Kontexte voraus und andererseits ihre Institutionalisierung, mit der sie in Normen und Regelwerken verankert werde. Sofern diese Faktoren erfüllt sind, können sie ex-post als Innovationen „identifiziert und zum Gegenstand empirischer Untersuchung gemacht werden“ (Jessen/Walther 2010: 287).<sup>22</sup> Als Beispiele für Innovationen in der Planung werden etwa Fußgängerzonen in den Innerstädten und flächenhaft verkehrsberuhigte Wohngebiete (Produkte) oder städtebauliche Rahmenpläne und vorhabenbezogene Bebauungspläne (Verfahren) genannt (ebd.: 285).<sup>23</sup> Neben den genannten Produkten und Verfahren könnten hier allerdings auch eine Vielzahl weiterer Beispiele aus der räumlichen Gestaltung (z.B. Waterfronts), der Verkehrsplanung (z.B. Car-Sharing-Modelle oder Radschnellwege), der Bürgerbeteiligung (z.B. öffentliche Planungswerkstätten) oder der Liegenschaftspolitik (z.B. Konzeptvergaben) aufgelistet werden.

---

22 Skepsis am Innovationsbegriff in der räumlichen Planung äußert Klaus Selle (2004b). Er stellt neun Fragen, in denen er unter anderem die Standortabhängigkeit und Einzigartigkeit von Problemstellungen in der Planung, die Relativität von Neuartigkeit an einzelnen Orten oder in ihren Einzelementen oder die schwierige Unterscheidung zwischen Produkt und Prozess anmerkt. Diese Aspekte würden keine Übertragbarkeit des Innovationsmodells auf die räumliche Planung ermöglichen. Zudem stellt er in Frage, ob das Neue im Bezug auf Planung auch grundsätzlich immer die bessere Lösung sei oder inwiefern man bei der Problemlösung nicht auch am Bestehenden festhalten solle.

23 Eine strikte Trennung in Produkt- und Prozessinnovationen, wie sie etwa die Ökonomie vornimmt, lässt sich in der Planung allerdings nicht vornehmen. Beide Typen gehen in der Regel miteinander einher.

Mit der Übertragung des Innovationskonzepts auf Neuerungen in der räumlichen Planung weichen die o.g. AutorInnen vom vorherrschenden planungstheoretischen Diskurs um den Wandel der Planung ab. Sie stimmen zu, dass mit dem Blick auf Wandel grundlegende, übergeordnete und paradigmatischer Entwicklungen im Planungsverständnis abgebildet werden. Gleichzeitig konstatieren sie allerdings kritisch, dass diese theoretische Perspektive auf die Rolle der Disziplin im gesellschaftlichen Gefüge im Bezug auf die Ebene der Planungspraxis zu kurz greift: Damit würden „einige Grenzen des Denkens in den Diskurs“ importiert werden (Christmann et al. 2012: 3) und keine detaillierten Aussagen über empirische Entsprechungen, aus denen Wandlungen in der Planungspraxis abgeleitet werden können (z.B. die technische, organisatorische, rechtliche oder politische Transformation einzelner Elemente), getroffen.

Im folgenden Abschnitt werden die zentralen Definitionen eines sozialwissenschaftlichen Innovationsbegriffes und die darin beschriebenen zentralen Merkmale dargestellt. Damit soll er als analytisches Instrument zum Verständnis von Transformationen in der Planung erschlossen werden.

### **2.2.2 Definition des Innovationsbegriffs**

Die erste Annäherung an ein Begriffsverständnis von Innovationen erfolgt über seine Semantik: *Innovation* leitet sich vom lateinischen Verb *innovare* (*erneuern*) ab. Vergleicht man es mit dem eng verwandten lateinischen Verb *invenire* (*etwas erfinden /auf etwas stoßen*), wird ein gravierender Unterschied sichtbar: Bei der Invention handelt es sich um das Erschaffen, Erfinden und Entdecken von Neuem, was ohne eine unmittelbare praktische Umsetzung der Idee erfolgen kann. Im Vordergrund steht dabei die Schaffung des Neuen durch den „Geniestreich eines Schöpfers“. Demgegenüber kann das Erneuern lediglich im Rahmen eines bereits bestehenden Funktionszusammenhangs als sozialer Prozess erfolgen. Diese Grundannahme findet sich etwa in folgender Definition von Innovation:

„Als Innovationen werden materielle oder symbolische Artefakte bezeichnet, welche Beobachterinnen und Beobachter als neuartig wahrnehmen und als Verbesserung gegenüber dem Bestehenden erleben“ (Braun-Thürmann 2005: 6).

Bei einer Innovation handele es sich um einen Akt sozialer Transformation, der sich in Form von Verhaltensänderungen vollziehe. Durch reflexive und strategische Handlungspraktiken verfolge

innovatives Handeln das Ziel, mit einem bestehenden Entwicklungspfad (vgl. Garud/Carnoe 2001; Windeler 2002) und den herrschenden sozialen Normen – d.h. sozialen Verhaltensmustern innerhalb eines sozialen Systems – zu brechen. Dies erfolge durch die Erschaffung, Verbreitung und dauerhafte Durchsetzung von Neuem. Aus Innovationen lassen sich direkte und indirekte Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Richtung ihres weiteren Entwicklungspfad ableiten (so etwa Gillwald 2000: 41). Ibert beschreibt Innovationen als „unzeitgemäße Handlungen“, die trotz ihrer Widersprüchlichkeit zum aktuellen Handlungskontext erfolgreich seien. Durch ihren Erfolg erzwingen sie eine Verschiebung des aktuellen Kontexts und verändern für zukünftiges Handeln die Rahmenbedingungen (Ibert 2003: 40).

Mit dem Innovationsbegriff werden vielfältige Formen von Erneuerungsprozessen beschrieben und analysiert. Innovationen könnten aus einem staatlichen System „von oben“ hervorgehen, aber auch „von unten“ aus der Zivilgesellschaft und veränderten Lebensstilen resultieren (Zapf 1989: 177). Der Begriff schließe intendierte Entwicklungen ebenso wie zufällige Effekte mit ein. Die daraus resultierenden Konsequenzen könnten nach Rogers (1983: 31f.) in drei Gruppen unterteilt werden:

- (1) wünschenswerte und unerwünschte Konsequenzen
- (2) direkte und indirekte Konsequenzen
- (3) vorhersehbare und unvorhersehbare Konsequenzen

Innovationen könnten auf der Mikro-, der Meso- und der Makroebene sozialer Ordnungsbildung auftreten (Braun-Thürmann 2005: 21f.) und in ihrer Maßstäblichkeit stark variieren. Zum einen handele es sich um Verbesserungsinnovationen, die sich spezifisch auf eine konkrete Anwendungsform auswirken und zum anderen um Basisinnovationen, mit „Lenkungs- und Selektionswirkungen“ (Gillwald 2000: 16f.). Sie könnten weitreichende gesamtsystemische Veränderungen auslösen und übergeordneten Einfluss auf Leitbilder und die langfristige Gestaltung gesellschaftlicher Felder nehmen. Als Indikator für die Zuschreibung als Innovation gelte ihre Wirkung: Sie dürfen nicht nur die individuelle oder lokalspezifische Ebene tangieren und für die Gesellschaft – im Sinne einer „Schein-Innovation“ – ohne Folge bleiben, sondern müssten einen „Zuwachs an gesellschaftlichem Nutzen“ bringen (ebd.). Auf die genauen teilbereichsspezifischen Definitionen des Innovationsbegriffs gilt es im Folgenden genauer einzugehen.

### 2.2.2.1 Das technologisch-ökonomische Innovationsverständnis

Auch wenn sich diese Arbeit auf ein sozialwissenschaftliches Innovationsverständnis bezieht, lässt sich der Begriff nicht ohne den Verweis auf die ökonomische Theorie definieren. Daher soll zunächst auf den Ursprung des Begriffes in der 1911 erstmals erschienenen „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ des Nationalökonomen Joseph Alois Schumpeter eingegangen werden. Schumpeter beschreibt darin das Wirtschaftsmodell im kapitalistischen System als zyklenabhängig und als eine wiederkehrende „Verschiebung des Gleichgewichtszustands“. Ein kontinuierliches Wachstum oder Marktgleichgewicht schließt der Ansatz aus. Als treibende Kraft und Auslöser dieser „Veränderung der Bahn“ (Schumpeter 1911/1993: 98) deutet Schumpeter die „Durchsetzung neuer Kombinationen“ in Form von bisher unbekanntem Produkten, Produktionsmethoden und -verfahren, Absatzmärkten, Bezugsquellen für Rohstoffe und Materialien oder Organisationsstrukturen (ebd.: 100f.). In der zweiten, überarbeiteten Auflage seines Werkes führt Schumpeter 1926 für die Durchsetzung neuer Kombinationen erstmals den Begriff Innovation ein. Bis heute besteht seine Unterscheidung von Innovationstypen in der Trennung zwischen Produkt- und Prozessinnovationen. Als wesentliches Kriterium für Innovationen versteht er, etwas „Neues zu tun oder etwas, was bereits gemacht wird, auf eine neue Weise zu machen“ (Schumpeter 1987: 185). Darin spiegelt sich eine akteurszentrierte Perspektive wider, die das Handeln in den Vordergrund stellt. Eine zentrale Rolle in Innovationsprozessen spricht er dem Unternehmer zu, dessen Motivation darin bestehe, die eigene Marktposition durch Innovationen zu sichern und zu stärken.

Ausgehend von der Schumpeter'schen Theorie nehmen die Wirtschaftswissenschaften bis heute eine zentrale Position im Diskurs um Innovationen ein. So gelten der technische Fortschritt und die Markteinführung seiner Resultate als Grundlage gesellschaftlichen Wohlstands. Das Tempo, in dem Technik und Ökonomie Neues hervorbringen, wird als besonders hoch angesehen.<sup>24</sup> Die Einführung neuer Produkte oder Verfahren schaffe aus ökonomischer Perspektive eine neue Nachfrage, weshalb Innovationen die Rolle eines Motors zugesprochen wird. Sie garantierten Markterfolge und Unternehmensgewinne und stellten „wesentliche Schlüsselemente für den dauerhaften Erfolg eines Unternehmens“ dar (Weyrich 1997: 41). Von Innovationen wird in der Technik und Ökonomie dann gesprochen, wenn ein neues Produkt erfolgreich auf den Markt eingeführt wird oder ein neu-

---

24 Über den Bestand dieser Annahme lassen sich allerdings unterschiedliche Auffassungen feststellen: So konstatiert Phillips (2011), dass sich im 20. Jahrhundert Technik noch schneller als Gesellschaft verändert habe. Dadurch, dass es heute allerdings deutlich weniger technische Innovationen gäbe, hat sich das Verhältnis zwischen Technik und Gesellschaft verändert. Der soziale und politische Wandel habe den technischen Wandel überholt.

es Produktionsverfahren zur Anwendung kommt. Dieses ökonomische Innovationsverständnis liegt in der Regel auch politischen Diskussionen zugrunde. Dabei beziehen sich Wirtschaft und Politik vornehmlich auf die OECD-Definition von Innovation:

"Technological product and process innovations comprise implemented technologically new products and processes and significant technological improvements in products and processes. A technological product and process innovation has been implemented if it has been introduced on the market (product innovation) or used within a production process (process innovation). Technological product and process innovations involve a series of scientific, technological, organisational, financial and commercial activities" (OECD 1997: 133, zitiert nach Braun-Thürmann 2005: 17).

Diese Begriffsdefinition kritisiert Braun Thürmann – aus Sicht der Sozialwissenschaften – allerdings als verkürztes Verständnis von Innovationen. Einerseits beschränke sich der Innovationsverlauf auf die Phasen der Konzeption, Entwicklung und Einführung in den Markt bzw. auf den Produktionsablauf, ohne zu berücksichtigen, ob sich das Neue in der Praxis tatsächlich durchsetzt. Andererseits würden Innovationen damit auf die Forschungs- und Entwicklungsergebnisse, die sich auf dem Markt ökonomisch verwerten lassen, reduziert. Der Markt werde somit als „quasi natürliche Umwelt“ angesehen und damit ausgeblendet, dass dieser abhängig von verschiedenen gesellschaftlichen Kräften sei (ebd.: 18). Des Weiteren werden andere Parameter, an denen sich eine erfolgreiche Durchsetzung in der Gesellschaft messen lässt (z.B. Veränderung von Lebensstilen, sozialen Beziehungen oder Normen) nicht berücksichtigt.

### **2.2.2.2 Das sozialwissenschaftliche Innovationsverständnis**

In Kontrast zu dem, was Wirtschaft, Politik, Ingenieurswesen oder die Massenmedien als Innovation bezeichnen, steht das Begriffsverständnis der sozialwissenschaftlichen Forschung (vgl. u.a. Merritt/Merritt 1985; Zapf 1989; Gillwald 2000; Aderhold/John 2005; Braun-Thürmann 2005; Howaldt/Jakobsen 2010; Howaldt/Kopp/Schwarz 2014). In einem genuin soziologischen Verständnis werden Innovationen unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Strukturbildung und -wandlung untersucht und aufgezeigt, „dass die Transformation der Sozialstruktur ‚als‘ und ‚mit‘ der Innovation beobachtbar wird“ (Braun-Thürmann/John 2010: 53). Dabei wird analytisch zwischen „den Relationen, die den sachlichen Charakter einer Innovation als Kreation, Erfindung oder Variation mehr oder weniger technischer Art ausmachen, und den Referenzen, die sie letztlich durch künstliche

Selektion, Diffusion und Institutionalisierung zu einer Innovation in einem gesellschaftlichen Feld konkretisieren“, getrennt (Rammert 2010: 22). Innovation ist also als Prozess von hoher Komplexität zu verstehen, in den eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure, Organisationen und Institutionen, die in Netzwerken miteinander verknüpft sind, eingebunden seien.<sup>25</sup> Zwischen den Akteuren würden teilweise „differente Wahrnehmungs- bzw. Urteilsschemata, Handlungslogiken und Interessen“ herrschen, die im Aushandlungsprozess aufeinander treffen (Braun-Thürmann 2005: 25). Geprägt und beeinflusst werde er in unterschiedlicher Intensität durch das Handeln beteiligter Akteure. Die Komplexität, die dem sozialwissenschaftlichen Innovationsverständnis zugrunde liege, impliziere, dass hier nicht von einem klar abgrenzbaren Verlauf ausgegangen werden könne. Vielmehr wird der Verlauf eines Innovationsprozesses als kontext- und interaktionsabhängig, nicht planbar und nur eingeschränkt steuerbar beschrieben (Howaldt/Kopp/Schwarz 2008: 64).

Bereits seit seinen Ursprüngen ist für den sozialwissenschaftlichen Innovationsbegriffs das Verhältnis verschiedener Innovationstypen (z.B. technische, organisatorische, strukturelle bzw. institutionelle Innovationen) von besonderer Bedeutung. Lange wurde nicht-technischen Neuerungen lediglich die Aufgabe der Kompensation negativer Folgen des naturwissenschaftlich-technischen Wandels zugesprochen (Braun-Thürmann 2005: 28f.; Howaldt/Kopp/Schwarz 2008: 66), allerdings hat sich die sozialwissenschaftliche Innovationsforschung und die Techniksoziologie von dieser Abhängigkeit emanzipiert. Das Spannungsfeld zwischen technischen und nicht-technischen Neuerungen verdeutlicht der Begriff *soziale* bzw. *gesellschaftliche Innovation*. Er vollzieht eine Ausweitung des Begriffes auf alle gesellschaftlichen Felder und betont, dass Innovationen nicht nur in Form von technischen Produkten, sondern auch in der Politik, Kultur, Ökologie, Rechtswesen, Verwaltung etc. auftreten. Bei der Entstehung sozialer Innovationen stellt der Markt in der Regel nicht den primären Selektionsmechanismus dar, allerdings können ökonomische Veränderungen (z.B. Wirtschaftskrisen oder Marktversagen) relevante Auslöser von Innovationen sein. Bei diesem Verständnis kann nicht vom häufig kritisierten Modell einer linearen, angebotsgesteuerten Entwicklung (*technology push*) ausgegangen werden. Vielmehr gingen die meisten sozialen Innovationen aus systemisch, nachfragegesteuerten Motiven (*demand-pull*) hervor (vgl. Freeman 1996: 29ff.).

---

25 Selbst in das technisch-ökonomische Innovationsverständnis ist diese Erkenntnis heute eingeflossen. Bullinger bezeichnet die wachsende Bedeutung von Netzwerken als „Paradigmenwechsel des Innovationssystems“ (2006: 14). Darin liege ein entscheidender Erfolgsfaktor für das Hervorbringen von Innovationen und damit die Basis für ökonomisches Wachstum und Prosperität.

Auch wenn der Fokus der Schumpeter'schen Theorie auf der Erklärung wirtschaftlicher Prozesse liegt, beinhalten die Ursprünge des Innovationsbegriffes keine Engführung auf das Feld der Technik und Ökonomie. Nachdem im weiteren wissenschaftlichen Diskurs eine Trennung zwischen technischen und sozialen Innovationen vorgenommen wurde (vgl. Ogburn 1933: 162; Brooks 1982) bricht Zapf (1989) erstmals mit dieser Differenzierung mit seiner systematischen Herleitung des Begriffs *soziale Innovation*. Er weist darauf hin, dass der Begriff zuvor in der Literatur in sehr unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Bedeutungen verwendet wurde (z.B. für neue Dienstleistungen, politische Innovationen oder neue Lebensstile) (ebd.: 175f.) und definiert einen explizit sozialen Innovationsbegriff. Darin hebt er die Beziehung zwischen Innovationen und sozialem Wandel hervor:

„Soziale Innovationen sind neue Wege, Ziele zu erreichen, insbesondere neue Organisationsformen, neue Regulierungen, neue Lebensstile, die die Richtung des sozialen Wandels verändern, Probleme besser lösen als frühere Praktiken, und die deshalb wert sind, nachgeahmt und institutionalisiert zu werden“ (ebd.: 177).

Wolfgang Zapfs und später Katrin Gillwalds (2000) soziologische Konzeption begründen soziale Innovationen als eigenständige, theoretisch fundierte Kategorie, die sich vom technischen Innovationsbegriff emanzipiert hat. Aus soziotechnischer Perspektive bestehe allerdings weiterhin eine unauf löbliche Verknüpfung, so etwa Rohracher, zwischen technischen und sozialen Innovationen: „beide setzen sich wechselseitig voraus, und beide sind nicht aufeinander reduzierbar“ (1999: 176). Dies spiegelt sich im weiteren Diskurs um soziale Innovationen in einer zunehmenden Relativierung der starren Abgrenzung beider Innovationstypen wider. So wird betont, dass technische Neuerung, wie alle anderen Neuerungen, als sozialer Prozess verstanden werden muss. Ihre Einführung bewirke bzw. setze voraus, dass sich auch andere gesellschaftliche Felder transformieren (Rammert 2010: 26; Braun-Thürmann/John 2010: 53) und Technologie, Organisation und gesellschaftliche Normen in Interdependenz zueinander stünden (Howaldt/Kopp/Schwarz 2008: 66). In Bezugnahme auf dieses umfassende, sozialwissenschaftliche Verständnis werden im Folgenden die zentralen Merkmale sozialer Innovationen dargestellt.

### 2.2.3 Merkmale von Innovationen und innovativen Prozessverläufen

Um soziale Neuerungsprozesse analytisch als Innovationen definieren zu können, müssen sie bestimmte gesellschaftliche Parameter erfüllen. Die sozialwissenschaftliche Forschung bietet, wie bereits erwähnt, für die Festlegung dieser Merkmale von Innovationen verschiedene Schemata an (vgl. u.a. Gillwald 2000: 41; Braun-Thürmann 2004: 12ff.; Parpen-Blaser 2011: 43ff.; Blättel-Mink/Menez 2015: 34; Ibert et al. 2015: 173), die einerseits Charaktereigenschaften von Innovationen darlegen und andererseits Hinweise auf die Verlaufslogik von Innovationsprozessen geben. In ihren inhaltlichen Schwerpunkten und den verwendeten Begrifflichkeiten unterscheiden sich die theoretischen Arbeiten voneinander, so dass im untersuchten Wissenschaftskorpus keine allgemeingültige und -anerkannte Definition der Merkmale sozialer Innovationen erkennbar wird. Dennoch finden sich darin inhaltliche Überschneidungen und übergeordnete Thematiken, aus denen als theoretische Grundlage dieser Arbeit eine eigene Kategorisierung abgeleitet werden kann. Sie führt die Inhalte der o.g. Theorieansätze zusammen und strukturiert sie neu. Dabei ist anzumerken, dass diese Kategorisierung als offenes Analyseraster zu verstehen ist, da sich die einzelnen Merkmale nicht klar voneinander trennen lassen und im engen Zusammenhang zueinander stehen. Als identifizierte Merkmale von Innovationen sowie ihres Prozessverlaufes (Tab. 02) werden sie im folgenden Abschnitt, beginnend mit den Merkmalen von Innovationen, detailliert dargestellt:

<b>Merkmale von Innovationen</b>	<b>Merkmale des Verlaufs von Innovationsprozessen</b>
a) Neuartigkeit	e) Unsicherheit
b) Normativität	f) Fluidität
c) Durchsetzung	g) Proaktivität
d) Gesellschaftliche Auswirkungen	h) Immanente Räumlichkeit
	i) Immanente Zeitlichkeit

Tab. 02: Merkmale von Innovationen und des Verlaufs von Innovationsprozessen (eigene Kategorisierung)

### 2.2.3.1 Merkmale von Innovationen

- a) *Neuartigkeit*

In allen innovationstheoretischen Publikationen wird die Relativität zwischen Altem und Neuem als zentrales Merkmal von Innovationen genannt. Sie stellen Artefakte dar, die zuvor nicht existierten bzw. nicht bekannt waren, deren Auftreten also eine gewisse historische Erstmaligkeit aufweist. Mit der Entstehung von Innovationen wird Wissen in eine Gestalt gebracht und in materielle oder immaterielle Produkte geformt. Dies setzt die Definition einer vorherigen Struktur als Referenz voraus, von der das Neue abweichen bzw. sich abgrenzen muss. Dies bedeutet, sie müssen mit dem im gesellschaftlichen Orientierungsrahmen Erwarteten brechen, davon abweichen und ihm gegenüber andersartig sein (Erwartungswidrigkeit). Innovationen könnten daher nicht unmittelbar mit vorherigen Strukturen in eine direkte Verbindung gesetzt und daraus hergeleitet werden (Parpen-Blaser 2011: 43f.).

Allerdings bedeutet das nicht, dass Innovationen mit absoluter Neuheit oder noch nie Dagewesenem gleichzusetzen sind. Vielmehr muss bei Innovationen von einem gewissen Anteil von Neuheit – im Sinne eines „anders als bisher“ (Bechmann/Grundwald 1998: 2) – ausgegangen werden. Das schließt auch Wiederentdeckungen oder Erfindungen mit ein, die bereits bestehen, sich allerdings zunächst nicht durchsetzen konnten. Gillwald beschreibt dies als „relative Neuheit“ (2000: 11f.) und hebt damit die Zusammensetzung von Innovationen aus einzelnen Elementen hervor: So handele es sich bei Innovationen kaum um singuläre Elemente. In der Regel greife im Prozess ein Bündel von Elementen ineinander. Dabei kann logisch nicht davon ausgegangen werden, dass alle Elemente einer Innovation absolut neu sind, was durch den historischen, kulturellen und gesellschaftlichen Kontext von Wissen und Handeln auch kaum denkbar wäre. Viele der Elemente sind bereits bekannt und werden durch Neukombination, Adaption oder Tilgung einzelner Aspekte zu etwas Neuem zusammengefügt, während andere Elemente aus dem bestehenden gesellschaftlichen Wissenskörper übernommen oder weiterentwickelt werden. Weiterhin entsteht demnach Neues, wenn etwas Bekanntes in einem neuen Kontext angewandt wird. Im Sinne eines emergenten Systems könnten sich aus der Neukombination Eigenschaften herausbilden, die sich aus der Summe der Elemente nicht grundsätzlich erklären, ableiten oder vorhersehen lassen (vgl. Hoymingen-Huene 2008). Analog zur Biologie werden Innovationen als Hybride bzw. Kreuzungen beschrieben. Obwohl sie die gleichen Elemente wie ihre Vorläufer aufweisen, würden sie mit ihnen nicht in einer direkten Verbindung stehen (Barnett 1953: 181). Aus dieser parallelen Bezugnahme auf und Abgrenzung von

bestehende(n) Strukturen begründe sich bei Innovationen ein sehr enges Verhältnis zwischen Gegenwart und Zukunft (Bechmann/Grundwald 1998: 4f.).

Weiterhin wird davon ausgegangen, dass Neuheit immer in Relation zur gesellschaftlichen Wahrnehmung steht. Innovationen müssten also nicht für die ganze Welt neu sein, sondern dürften in dem soziokulturellen Rahmen, in den sie eingeführt werden, noch nicht bekannt sein (McGrath 1985: 74). „Das Neue wird konstruiert, nicht entdeckt“ (Bechmann/Grundwald 1998: 4). Die soziale Konstruktion erfolgt aus dieser Perspektive durch die Zuschreibung von Neuartigkeit durch beteiligte Akteure: „If the idea seems new to the individual, it is an innovation.“ (Rogers 1983: 11).

- *b) Normativität*

Grundsätzlich unterscheidet der sozialwissenschaftliche Analysebegriff Innovation zwischen alt und neu und nicht zwischen gut und schlecht. Oder mit den Worten Groys: "Man weiß hinsichtlich einer technischen Innovation nie, ob sie die existierende Gesellschaft stabilisiert oder zugrunderichtet" (1997: 18). Nichtsdestotrotz stelle ihre normative Bewertung ein wesentliches Merkmal der sozialen Konstruktion von Innovationen dar. Als Innovation müsse das Neue eine Überlegenheit aufweisen und von der Mehrheit der Gesellschaft bzw. relevanter Gesellschaftsgruppen im Rahmen ihres jeweiligen Referenzsystems und des räumlich-zeitlichen Kontextes als bessere und bedarfsgerechtere Lösung angesehen werden (Ibert et al. 2015: 173).

In der normativen Einordnung von Innovationen zeichne sich die Parallelität unterschiedlicher gesellschaftlicher Perspektiven ab: So würden verschiedene Akteure und Gruppen, ausgehend von unterschiedlichen kollektiven und individuellen Interessen, den Erfolg oder Misserfolg einer Neuerung aushandeln. Dabei könnten sich die Folgen einer Innovation auf der individuellen Ebene sehr unterschiedlich auswirken: Sie würden gleichzeitig Gewinner und Verlierer hervorbringen, da ihre Vorteile (z.B. Nutzen oder Profit) und Nachteile (z.B. Verluste oder Kosten) nicht auf alle Akteure und Akteursgruppen gleichermaßen verteilt seien (Deutsch 1985: 22). Was sich für manche Akteure positiv auswirke (z.B. ökonomische Prosperität, Effizienzsteigerung oder neue Produkte), könne für andere negative Folgen haben (z.B. Arbeitslosigkeit, Umweltbelastungen oder den Verlust traditioneller Kulturtechniken). Deshalb finde die Bewertung von Neuerungen nur abhängig von der Perspektive des Betrachters und seiner historischen, räumlichen und sozialen Einbettung statt (Blättel-Mink/Menez 2015: 31).

Diese normative Bewertung sozialer Praktiken aus der Binnenperspektive involvierter Akteure, bezeichnen Christmann und Ibert als soziale Konstruktionen erster Ordnung. Demgegenüber stellen sie die soziale Konstruktion zweiter Ordnung als sozialwissenschaftliche Außenperspektive. Mit ihr nehme die Forschung nicht aktiv an der sozialen Konstruktion teil, sondern beobachte, wie soziale Akteure ihre Umgebung wahrnehmen und beeinflussen und welche Handlungsmöglichkeiten darin nicht berücksichtigt werden (Christmann/Ibert 2012: 269). Aus der Beobachterperspektive zweiter Ordnung müssen auch Neuerungen als Innovationen definiert werden, die nicht der Meinung oder Haltung des Forschenden entsprechen, sofern sie die analytischen Kriterien des Begriffs erfüllen. So könnte man z.B. Atomwaffen, Überwachung oder den internationalen Terrorismus durchaus als Innovationen bezeichnen und ihren Verlaufsprozess im Rahmen von Theorien des sozialen Wandels analytisch beschreiben.

Insbesondere bei sozialen Innovationen herrschen in Bezug auf die normative Bewertung in der Forschung konträre Auffassungen. Moulaert et al. (2013) schreiben soziale Innovationen nur den Veränderungsprozessen zu, durch die eine Verbesserung zivilgesellschaftlicher Verhältnisse und eine Stärkung bürgerschaftlicher Belange ermöglicht wird. Dies könne ausschließlich bottom-up aus sozialen Initiativen heraus geschehen. Von diesem normativen Verständnis sieht diese Arbeit aus analytischer Perspektive explizit ab.

- *c) Durchsetzung*

Ein zentrales Merkmal von Innovationen liegt in ihrer Durchsetzung in einem gesellschaftlichen Feld. Mit seiner Implementierung begibt sich das Neue in Konkurrenz zu bestehenden Strukturen. Es muss sich ihnen gegenüber durchsetzen und als neue Routine ablösen, um als Innovation zu gelten. Darin manifestiert sich ein Strukturdeterminismus, der den Möglichkeitsbereich von Innovationen auf die Felder reduziert, in denen sie strukturfestlegend wirken können (John 2002: 19). Die Durchsetzung von Innovationen vollzieht sich unmittelbar im sozialen Kontext und unter dem Einfluss exogener Rahmenbedingungen.

Mit ihrer positiven Bewertung und praktischen Anwendung durchlaufen Innovationen einen sozialen Aushandlungsprozess, in dem sie von der Gesellschaft gegenüber althergebrachten Instrumenten und Praktiken angenommen und angewandt werden müssen. D.h., es genügt nicht allein die Zuschreibung eines gesellschaftlichen Wertes, sondern muss sich darüber hinaus in gesellschaftlichem Handeln niederschlagen. Sofern dies nicht erfolgt, bleibe das Neue eine Idee (Aderhold 2005:

25). Aufgrund der notwendigen Akzeptanz liege der Innovation eine spezifische Form des Neuen zugrunde: Um sich durchzusetzen, muss das Neue für eine relevante Anzahl von Akteuren konsumierbar sein. Die Innovation bewahre ihre Anschlussfähigkeit an Bekanntes, während zu radikale bzw. befremdlich wirkende Neuerungen – auch wenn sie womöglich eine bessere Lösung darstellen würden – wahrscheinlich keine gesellschaftliche Akzeptanz erfahren würden. Das mache die Innovation zu einer „Grenzgängerin zwischen Altem und Neuem“ (Blättel-Mink/Menez 2015: 29f.), die in den bestehenden Rahmen passt und ihn zugleich transzendiert. Nelson und Winter beschreiben diese natürlichen Entwicklungspfade, nach denen die Innovationen trotz ihrer Neuartigkeit einem vorherrschenden Paradigma folgen, als „natural tracetories“ (1977: 56ff.). Häufig liege die Motivation, Neues anzuwenden, in der Überlegenheit gegenüber dem Bisherigen. Allerdings spielten auch zahlreiche andere Faktoren wie z.B. Machtstrukturen, lokale und kulturelle Pfadabhängigkeiten, ökonomische Interessen oder ein positives Image eine wichtige Rolle bei der Akzeptanz von Neuem.<sup>26</sup> Demnach lässt sich Durchsetzung auf vielfältige Faktoren zurückführen, die nicht unmittelbar aus dem innovativen Produkt oder Verfahren ableitbar sind.

- *d) Gesellschaftliche Auswirkungen*

Um Neuerungen als innovativ beschreiben zu können, müssen sie soziale Wirkung auf die Gesellschaft bzw. eine relevante Teilgröße der Gesellschaft entfalten. D.h., ihre Einführung muss die Veränderung grundlegender Prinzipien, Handlungsweisen, Normen oder Werte mit sich bringen. Zur Ermittlung der gesellschaftlichen Auswirkungen schlägt Gillwald eine Unterscheidung in sachliche und zeitliche Reichweiten vor und differenziert die Auswirkungen in den Begriffspaaren direkt und indirekt, unmittelbar und mittelbar sowie in kurz-, mittel- und langfristigen Folgen (2000: 20). Nicht berücksichtigt sind demnach Anpassungen, die lediglich zu einer Korrektur auf der individuellen, spezifischen und lokalen Ebene führen; d.h., die keine tiefgreifende Relevanz für die Konstitution sozialer Strukturen haben. Analog zum technischen Innovationsverständnis wird in diesen Fällen

---

<sup>26</sup> Ein prominentes Beispiel für ein Produkt, das sich trotz technischer Überlegenheit gegenüber bestehenden Strukturen nicht durchsetzen konnte ist das Videorekorder-System Video 2000. Von 1979 bis 1985 konkurrierte das Produkt in diesem Marktsegment mit dem VHS-System, das sich als dominierendes Format für Videorekorder etablieren konnte. Der entscheidende Selektionsmechanismus war in diesem Fall nicht die bessere Bild- und Tonqualität oder die längere Aufnahmekapazität von Video 2000, sondern die liberale Lizenzpolitik der VHS-Entwicklungs- und Herstellerfirma JVC. Auf dem VHS-System ermöglichte die Firma anderen Akteuren (z.B. Produzenten von Videokassetten oder Filmverleihern) einen leichten Marktzugang und schaffte damit Anreize, Produkte für das VHS-System herzustellen, während Video 2000 eine rigide Lizenzpolitik verfolgte. Während sich das VHS-System dadurch zum Standard für Videorekorder entwickelte, wurden seine Konkurrenten vom Markt verdrängt und die Produktion eingestellt (vgl. Kremp/Lischka 2008).

von „Schein-Innovationen“ gesprochen (ebd. 17f.). Dennoch ist nicht jede Innovation in gleichem Umfang von systemimmanenter Relevanz. Um die gesellschaftliche Bedeutung von Neuerungen zu bestimmen, unterscheidet die Innovationsforschung zwischen Basisinnovationen – als radikale Neuerungen, die eine grundlegende soziale Veränderung auslösen (z.B. das Rad) – und Verbesserungsinnovationen – als inkrementelle Weiterentwicklung eines bestehenden Konzepts (z.B. die Speichen eines Rades) (ebd. 15ff.).

Analog zur spezifischen Perspektive auf eine Innovation (vgl. b) Normativität) liegt dem sozialen Wirken von Innovationen auch eine Konflikthaftigkeit zugrunde. Mit der Entstehung neuer Strukturen ist in Innovationsprozessen stets der Niedergang des Alten verbunden. So können Innovationen etablierten Institutionen, Unternehmen oder ganzen Berufs- oder Wirtschaftszweigen ihre gesellschaftliche und ökonomische Grundlage entziehen und an deren Stelle treten. Bereits in seiner ökonomischen Theorie bezeichnet Schumpeter dieses „wesentliche Faktum des Kapitalismus“ als „schöpferische Zerstörung“ (Schumpeter 1947/2005: 137f.).

### **2.2.3.2 Merkmale des Verlaufs von Innovationsprozessen**

Neben den Merkmalen, anhand derer sich Innovationen unter sozialwissenschaftlichen Gesichtspunkten ex-post bestimmen lassen, zeigt die Innovationsforschung zahlreiche Prozessmerkmale auf. Dadurch könnten Dynamiken und Strukturveränderungen identifiziert und in Entwicklungsmustern und -modellen systematisiert werden (Braun-Thürmann 2005: 30). Bei diesem analytischen Schritt könne – analog zu den Theorien des sozialen Wandels – kaum von einer linearen Verlaufslogik ausgegangen werden, da die Entstehung von Innovationen von hoher Komplexität und dem Auftreten einer Vielzahl unterschiedlicher Einflussgrößen abhängig sei (ebd.: 31ff.). Aus diesem Grund werden zyklische Verlaufsmodelle als besser geeignet beschrieben, um „den iterativen, ergebnisoffenen und nicht-endenden Charakter sozialer Innovationen“ abzubilden. Gleichzeitig wird allerdings auch darauf hingewiesen, dass es innerhalb des zyklischen Verlaufs Schwellen gebe, deren Überschreiten den weiteren Verlauf eines Innovationsprozesses maßgeblich beeinflusse. Demnach könne etwas, was einmal in einem sozialen Kontext aufgetaucht ist, im weiteren Verlauf nicht mehr völlig negiert werden. Daher dürfe man die lineare Verlaufslogik bei der Analyse von Innovationsprozessen nicht völlig außer Acht lassen (Ibert et al. 2015: 173). Dieses Spannungsfeld von Linearität und Non-Linearität spiegelt sich auch in den folgenden Merkmalen des Verlaufs von Innovationsprozessen wider:

- *e) Unsicherheit*

Aufgrund der hohen Komplexität und der vielfältigen Einflussgrößen schreiben Bechmann und Grundwald (1998: 5) der Entstehung, Verbreitung und Durchsetzung neuartiger Produkte und Verfahren große Unsicherheiten und einen grundsätzlich offenen Ausgang zu.

Aus der Gegenwartsperspektive könne der Prozessverlauf nicht prognostiziert und nur bedingt beeinflusst werden. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Betrachtung der Gegenwart einerseits durch „zeitgenössische Relevanzstrukturen“ geprägt sei und andererseits, weil sich nicht vorhersehen lasse, ob, in welcher Form und mit welchen Konsequenzen sich das Neue durchsetzen wird (Ibert 2003: 43).<sup>27</sup> Daher sei die Zuschreibung als Innovation ausschließlich ex post, aus der Retrospektive möglich (Schumpeter 1987: 184), da es zu jedem Zeitpunkt möglich sei, dass neue Ansätze aufgegeben werden, stagnieren oder sich eine andere Neuerung durchsetzt. Das Scheitern von Neuerungen stelle dabei in der Gesellschaft keine Ausnahme, sondern die Regel dar, was ihren Unsicherheitscharakter nochmal verdeutliche. Eine weitere Unsicherheit bürden Innovationsprozesse durch unvorhersehbare Nebeneffekte, da das Auftreten von Neuerungen eine Vielzahl gesellschaftlicher Felder tangiere (Parpen-Blaser 2011: 47).

- *f) Fluidität*

Begreift man Innovationen nicht als statisch, sondern als prozessual, so können sie als fluide beschrieben werden. Ihr „Resultat“ entspreche daher in der Regel nicht dem, was bei ihrer Einführung „intendiert, geplant und entworfen wurde“ (Braun-Thürmann 2004: 12). Fluide und dynamisch transformieren Innovationen ihre Gestalt über den zeitlichen Verlauf. Dies erfolge partiell mit direktem Bezug auf die spezifischen Anforderungen ihrer Anwendung. Der Kern ihrer Innovativität bleibe allerdings grundsätzlich erhalten.

Bei der Fluidität von Innovationen wird analog zu den Theorien des sozialen Wandels (vgl. Kapitel 2.1) zwischen zwei Transformationstypen unterschieden: „innovationsimmanente“ und „innovationsexterne Anpassungen“ (Gillwald 2000: 33ff.). Innovationsimmanente Anpassungen werden als Nachbesserungen und Korrekturen beschrieben, mit denen Probleme gelöst würden, die bei der

---

<sup>27</sup> Obwohl es als nur bedingt möglich angesehen wird, schlägt Ibert drei Indikatoren vor, um Hinweise auf Innovationen auch in der Gegenwart zu erhalten: „Kreativität“, „Durchsetzung gegen Widerstände“ und „Sonderbedingungen“ (2003: 43ff.).

praktischen Anwendung des Neuen deutlich werden. Die Erfahrungen der Wirklichkeit stoßen bei beteiligten Akteuren Lernprozesse an und führten zur autodynamischen Weiterentwicklung von Produkten und Prozessen. Diese Praktiken basierten auf den Grundsätzen „learning-by-doing“, „learning-by-using“ und „learning-by-interacting“ (Lundvall 2010: 10). Innovationsexterne Anpassungen erfolgten hingegen aufgrund exogener Faktoren. Das Neue gewährleiste damit seine Anschlussfähigkeit an bestehende Rahmenbedingungen (z.B. Regelwerke, Förderrichtlinien oder institutionelle Strukturen). Dieser Prozess lasse sich auch als Institutionalisierung der Innovation beschreiben, mit der sie eine systemkompatible und institutionell umsetzbare, aber auch verallgemeinerte Form erlange (vgl. Blättel-Mink/Menez 2015: 83ff.). Die Neuheit nehme im Verlauf dieses Prozesses und mit zunehmender historischer Distanz ab.

Eine weitere Form innovationsexterner Transformation wird bei der Mobilität in verschiedene Kontexte beschrieben. Die erfolgreiche Umsetzung einer Neuerung impliziere nicht, dass sie sich wie eine Blaupause auf einen anderen Kontext übertragen lasse. Vielmehr vollziehe sich mit der Mobilität von Innovationen jeweils eine Anpassung an spezifische Aufgabenstellungen, Rahmenbedingungen und Pfadabhängigkeiten des neuen Kontextes. Die Mobilität oder Ausstrahlung von Innovationen könne auf räumlicher Ebene neuer Orte oder auf funktionaler Ebene neuer Anwendungsfelder erfolgen. Latour beschreibt die fluide Transformation im Verlauf von Prozessen als „translation“ und nutzt damit einen Begriff aus der Linguistik (1987: 108ff.). Die Übersetzung der Innovation in die spezifische räumliche, institutionelle oder hierarchische Logik stelle eine Notwendigkeit dar, damit sie in einen neuen Kontext eingeführt werden könne. Dies würde durch neue Akteure erfolgen, die an der sozialen Konstruktion der Innovation und am Diskurs teilhaben. Die Aktivierung dieser Akteure bezeichnet Latour als „enrollment“ (ebd.). Rammert beschreibt diese Akteursnetzwerke, die die Übersetzung von Innovationen auf verschiedene gesellschaftliche Felder fördern, als „spezifische Innovationsregime, die sich durch die Art der Einbettung in einen Teilbereich der Gesellschaft und durch die Struktur des institutionellen Arrangements für verschiedene Phasen der gesellschaftlichen Entwicklung unterscheiden lassen“ (2010: 38).

- *g) Proaktivität*

Innovationen können aus einer systemtheoretischen Perspektive als „evolutionäre Errungenschaften“ gesehen werden, deren Erfolg mit der Durchsetzung gegenüber dem Alten in Sinne einer Selektion begründet wird (John 2002: 18). Diese idealtypische Vorstellung lasse allerdings unberücksichtigt, dass Innovationen nicht im luftleeren Raum entstehen, sondern aus individuellen und

kollektiven Formen menschlicher (Inter-)Aktion hervorgehen. Demnach müsse der handlungstheoretischen Dimension von Innovationen auch bezogen auf Prozesse des sozialen Wandels eine zentrale Position zugesprochen werden (Gutsmann/Weingarten 1998; Gillwald 2000: 23). Bei der Durchsetzung von Innovationen handele es sich demnach um einen proaktiven Prozess, in dem sich gesellschaftliche Machtstrukturen, Koalitionen, Interessen und Konflikte identifizieren lassen (Blätterming/Menez 2015: 30). Beteiligte Akteure und Akteursgruppen könnten die Rolle eines Meinungsführers im Innovationsprozess einnehmen und diesen als „change agents“ in unterschiedlichem Ausmaß durch ihr Handeln direkt beeinflussen (Rogers 1983: 27f.). Demnach beruhe die Durchsetzung von Neuem auch immer auf dem „Wissen, Geschick und der Zähigkeit von Politikern, Managern und Professionals [...] und im Fall der Innovationen von unten auf den Alltagsexperimenten und den Praktiken der Subkulturen und sozialen Bewegungen“ (Zapf 1989: 182). Auf der Akteursebene spielen Netzwerke, in denen Neuerungen proklamiert, weiterentwickelt und verbreitet werden, eine zentrale Rolle. Sie lassen sich mit dem Konzept der „Community of Practice“ (CoP) beschreiben (vgl. Lave/Wenger 1991; Braun-Thürmann 2005: 84ff.). Bei CoPs handele es sich um informelle Zusammenschlüsse von Praktikern, die sich um eine Idee oder Neuerung formieren („legitimate peripheral participation“, Lave/Wenger 1991: 29). In ihnen fänden Lernprozesse statt, allerdings weniger verstanden als individuell-kognitive Praktiken sondern vielmehr als kollektive, soziale Lernprozesse. Dabei werden Aspekte wie Normen, Semantiken, operationalisierte Handlungsformen oder Identitäten von Innovationen verhandelt und damit eine gemeinsame Praxis formuliert und weiterentwickelt. CoPs können in engem Zusammenhang mit dem Konzept der „Field-Configuring Events“ (FCE) gebracht werden (vgl. Lampel/Meyer 2008), wobei FCEs temporäre soziale Arenen darstellen, in denen Akteure zusammenkommen, sich austauschen und Netzwerke bilden. In ihnen vollzögen sich zentrale Dynamiken für die Entstehung und Verbreitung von Innovationen (ebd.: 1026). Diese Funktion können z.B. Messen, Kongresse oder auch Ausstellungen oder Wettbewerbe erfüllen, sofern sie die relevanten Akteure einer Fachcommunity zusammenbringen.

Für die Kategorisierung der Akteursebene, unterscheidet Rogers (1983: 247ff.) in der Innovationsforschung Idealtypen. In unterschiedlichen Phasen spiele ihr Handeln bei der Durchsetzung und Verbreitung von Neuartigem eine zentrale Rolle. Er unterscheidet fünf „adopter categories“, die zu unterschiedlichen Zeiten im Innovationsprozess wirken: „Innovators“, „early adopters“, „early majority“, „late majority“ und „laggards“ (ebd.). Insbesondere im Bezug auf soziale Innovationen ist bei diesen Kategorien hervorzuheben, dass die Akteure auf völlig unterschiedlichen Ebenen handeln (z.B. praktischen Umsetzung, politische oder rechtliche Legitimierung, wissenschaftliche Fundierung oder mediale Verbreitung). Für jede Innovation liessen sich neben Befürwortern und Förderern

zudem auch Kritiker und Gegner feststellen, die im Verlaufsprozess als Verhinderer auftreten. So lässt sich jeder proaktiven, intendierten Handlung auch eine Rolle in der Verlaufslogik von Innovationen zuordnen.

Das proaktive Verständnis von Innovationsprozessen bedeutet allerdings nicht, dass alle notwendigen Parameter der Durchsetzung von Innovationen steuerbar sind oder keine unvorhersehbaren Ereignisse auf den Verlauf einwirken. Dass sich unvorhersehbare Ereignisse und proaktive Gestaltung von Prozessen nicht ausschließen, konstatieren etwa Hagel III, Seely und Davison (2010). Sie beschreiben die zentrale Kraft für die Steuerung sozialer Prozesse als „Power of pull“ und schlagen eine systematische Methodik zur proaktiven und erfolgreichen Einflussnahme auf Transformation vor. In „pull“ sehen sie die Fähigkeit, Anreize, Einflussmöglichkeiten und Serendipitäten nutzbar zu machen. Sie beschreiben ihr Vorgehen mit „access, attract, and achieve“ in drei Stufen (ebd.: 6).<sup>28</sup> Aus analytischer Perspektive weist das proaktive Innovationsverständnis darauf hin, dass sich innerhalb des Prozesses zentrale „Impulsgeber, Beschleuniger und Multiplikatoren“ (Jessen/Walther 2010: 292) im Handeln beteiligter Akteure identifizieren liessen. Aus ihnen könnten Handlungsmuster abgeleitet und für die Steuerung von Innovationsverläufen operationalisiert werden.

- *h) Immanente Räumlichkeit*

Innovationen – insbesondere im Feld der Stadt- und Regionalplanung – vollziehen sich im Rahmen einer prozessimmanenten Räumlichkeit.<sup>29</sup> Ihr Auftreten im Raum und ihre Verbreitungsmuster folgen einer spezifischen Logik, die sich aus dem Verlaufsprozess und seinen Parametern ableitet und diesen gleichzeitig beeinflusst; d.h., so Ibert et al., dass Innovationen eine eigene „Geographie der Ausbreitung“ entwickeln (2015: 174f.). Damit kann bei der Untersuchung von Innovationspfaden bestimmten Orten eine besondere Bedeutung zugeschrieben werden, indem sie z.B. als Ursprung, Vorbild oder Ort besonderer Konflikte eine hervorgehobene Stellung im Diskurs einnehmen. Weiterhin können einzelne Orte für die Entstehung oder Etablierung von Innovationen besonders günstige Bedingungen bereitstellen. Insbesondere für die Frühphase des Verlaufs beschreibt Braunschmidt (2005: 46) diese Räume als „Nischen“, die für Innovationen einen geschützten Bereich bildeten, in dem große Handlungsspielräume bestünden und externe, selegierende Einflussfaktoren

---

28 Diese Vorstellung findet sich auch im bekannten Zitat von Louis Pasteurs: „Der Zufall begünstigt nur den vorbereiteten Geist“.

29 Der hier verwandte Raumbegriff bezieht sich nicht ausschließlich auf physische, sondern beinhaltet auch politische, soziale oder kulturelle Räume.

(z.B. der freie Markt oder strikte Regularien) nicht greifen würden. In diesem räumlichen Kontext könnten neue Ideen erprobt und schrittweise weiterentwickelt werden. Nischen könnten einerseits durch politische Regulierung und die Schaffung von Sonderbedingungen (ebd. 47), aber auch ungeplant durch fehlende Investitionen, niedrigen Verwertungsdruck und geringe öffentliche Aufmerksamkeit entstehen. In diesem Fall könnten (physische) Räume von Akteuren der Innovation angeeignet und unter neuen Prämissen gestaltet werden.

Die Räumlichkeit von Innovationen ist eng mit ihren Verbreitungsdynamiken verbunden, da erst von einer Durchsetzung gesprochen werden kann, wenn das Neue über einen singulären Kontext hinausgeht und in anderen räumlichen Zusammenhängen aufgegriffen und implementiert wird. Bei der Analyse werden Orte in Bezug zueinander gesetzt und untersucht, in welchem Verhältnis Praktiken zueinander stehen. So können z.B. Orte identifiziert werden, die als Vorbild oder Referenz bei der Verbreitung oder Institutionalisierung von Bedeutung waren. Diese Vorbilder für neue Ideen können – abhängig von den Netzwerkstrukturen der beteiligten Akteure – aus dem internationalen, nationalen, regionalen oder lokalen Kontext entstammen. In der technikorientierten Innovationsforschung wird diese Mobilität von Innovationen als Diffusion bezeichnet (vgl. Hägerstrand 1967; Walker 1969; Rogers 1983). Die Vorstellung einer Wanderung von Innovationen im Sinne einer Diffusion oder eines Transfers geht davon aus, dass Neuerungen eine festgelegte Form aufweisen und in diesem Zustand an verschiedenen Orten aufgegriffen werden. Sie berücksichtigt allerdings nicht, dass sich ein Gegenstand in unterschiedlichen Kontexten verändern und anpassen muss. Mit Verweis auf das Merkmal der Fluidität kann insbesondere in Bezug auf soziale Innovationen bei der Verbreitung in andere räumliche oder inhaltliche Kontexte von der Notwendigkeit einer Anpassung an die vorherrschenden Strukturen, Rahmenbedingungen und Pfade ausgegangen werden.

Diese Neukonfiguration einzelner Elemente, neuer Policies und Innovationen hebt die *policy mobility Forschung* hervor (vgl. u.a. Peck 2011; McCann/Ward 2012; Peck/Theodore 2015): Policies und deren Mobilität beschreiben sie als „assemblages of parts of the near and far, of fixed and mobile pieces of expertise, regulation, institutional capacities, etc. that are brought together in particular ways and for particular interests and purposes.“ Die Autoren grenzen sich davon ab „that policies emerge fully formed in one particular place and then sometimes move, whole and unchanged, across space“ (McCann/Ward 2012: 328). Der Aspekt der Mutation im Rahmen räumlicher Mobilität steigert die Komplexität bei der Analyse von Innovationsprozessen, unterstreicht allerdings auch, dass es sich bei Innovationen um Mehrebenensysteme handelt, die sich aus einer Vielzahl einzelner Elemente zusammensetzen.

- *i) Immanente Zeitlichkeit*

In allen Definitionen von Innovationen sticht hervor, dass es sich bei ihrer Entstehung und Durchsetzung um einen Verlaufsprozess handelt. Innovationen weisen folglich neben der Räumlichkeit auch eine spezifische Zeitlichkeit auf. In Innovationsprozessen lassen sich zwei Formen von Zeitlichkeit unterscheiden: Die „historische Zeitlichkeit“ (Ibert et al. 2015: 174) wird als Abbildung eines absoluten, gleichförmigen und linearen Zeitrahmens beschrieben, der sich aus nicht-wiederholbaren und einzigartigen Ereignissen zusammensetzt. In ihr könnten sich Rahmenbedingungen verändern oder Gelegenheitsfenster auftauchen, die für den Verlauf der Innovation von zentraler Bedeutung seien. Auch wenn aus dieser Zeitlichkeit Innovationen nicht unmittelbar abgeleitet werden könnten, so seien bestimmte Gegebenheiten und Akteure ihrer Zeit für die Entstehung von Innovationen doch von zentraler Bedeutung. Im Gegensatz dazu bilde die „prozessimmanente Zeit“ Regelmäßigkeiten und sich-wiederholende Muster aus, durch die Verlaufslogiken unterschiedlicher Innovationen miteinander verglichen werden können. Die Linearität historischer Zeitabläufe erlange dadurch ein zirkuläres Moment. Dies werde bei der Analyse der Zeitlichkeit von Innovationen durch die Abfolge von Phasen dargestellt (ebd.).

In der Innovationsforschung findet sich eine Vielzahl von Phasenmodellen. Grundsätzlich wird zwischen zwei Modelltypen unterschieden: Lineare Modelle gehen von einem gerichteten Verlauf aus „Ursachen-Folgen-Sequenzen“ aus. Das klassische Modell unterscheidet die Phasen Entdeckung (discovery); Erfindung (invention), Entwicklung (development), Verbreitung (diffusion) (Braun-Thürmann 2005: 35) und beschreibt damit ausschließlich Prozesse, die aus der Innovation selbst wirken. Non-lineare Modelle unterscheiden sich von diesem gerichteten Erklärungsansatz durch die Berücksichtigung von „Rekursionen“ in ihrer Verlaufsbeschreibung. Sie gehen davon aus, dass sich Ursachen und Wirkungen in der Praxis veränderten, im Verlauf Unterbrechungen und Stagnationen einträten oder sich Strukturen und exogene Rahmenbedingungen so verändern könnten, dass dies zu Rückschlägen oder grundlegenden Transformationen führe (ebd.: 30). Damit beziehen non-lineare Modelle eine Vielzahl externer und nicht beeinflussbarer Faktoren mit ein, weshalb sie in den Sozialwissenschaften als geeignetere Modelle anerkannt sind, um den Verlauf von sozialen Innovationen analytisch zu beschreiben.

Jessen und Walther identifizieren in der innovationstheoretischen Literatur ein Modell von drei ineinander verschränkten Phasen („Entstehungs-“, „Fermentierungs-“ und „Stabilisierungsphase“), das sich auf die räumliche Planung übertragen lasse (2010: 288ff.). Im weiteren Verlauf der Inno-

Plan-Forschung wurde dieses erste Modell weiterentwickelt und die analytische Notwendigkeit einer vorgelagerten und einer nachgelagerten Phase deutlich. Daher wurde ein erweitertes Phasenmodell vorgeschlagen, mit dem sich der Verlaufsprozess über seinen gesamten Zeitraum idealtypisch gliedern lasse. Darin werden fünf Phasen lokalisiert (Ibert et al. 2015: 175ff.): (1) Latenzphase, (2) Generierungsphase, (3) Justierungsphase, (4) Stabilisierungsphase und (5) Justierungsphase.<sup>30</sup> Diese werden zum Abschluss der Merkmale von Innovationsprozessen beschrieben und bilden im weiteren Verlauf der Arbeit das Grundgerüst der analytischen Rekonstruktion des Verlaufsprozesses der Innovation Quartiersmanagement.

- *(1) Latenzphase*

Die Latenzphase sei der Entstehung der Innovation vorgelagert. Obwohl das Neue hier noch nicht existiere, seien die wesentlichen Bedingungen, in denen die Innovation angelegt ist, bereits erfüllt. Genannt werden hier etwa „Unzufriedenheit mit bestehenden Praktiken, Ressourcenknappheit und hoher Problemdruck“ (ebd.: 175). Damit setze ein Prozess der De-Legitimierung des Bestehenden ein. In ihrem Handeln könne das Neue mit ersten Problemdeutungen und veränderter Wahrnehmung der Praxis bereits diffus erahnt, aber noch nicht inhaltlich erfasst werden. Zwar lasse sich hier noch keine Innovation ableiten, allerdings würden in der Latenzphase die Grundlagen geschaffen, Neues jenseits der bestehenden Normen und Denkmuster zu entwickeln.

- *(2) Generierungsphase*

Nach der Problemdeutung beginne die Suche nach neuen Lösungen, die nicht mehr bzw. nur noch bedingt an den bestehenden Orientierungsrahmen der Profession gebunden seien. Als Zentrale Akteure werden hier Pioniere, die neue Konzepte entwickeln und erproben, beschrieben. Sie verstünden sich als neue Avantgarde und begäben sich mit ihrer Praxis in Opposition zu etablierten Institutionen, die weiterhin an den gewohnten und formalisierten Strukturen festhielten. Das Neue sei in der Generierungsphase noch nicht formalisiert und könne in offenen Netzwerken, die sich um eine Idee herum formieren, mitgestaltet werden. Ibert et al. Gehen davon aus, dass Akteure ihre

---

<sup>30</sup> Im Verlauf des Forschungsprojekts InnoPlan haben sich die verwendeten Begrifflichkeiten des Phasenmodells verändert. Die semantische Weiterentwicklung erfolgte insbesondere auf Grundlage der Diskussionen aus einem Projektworkshop, der im September 2015 in Berlin stattfand. Zu diesem Anlass wurden die ersten Forschungsergebnisse einer Expertenrunde vorgestellt und kritisch diskutiert. Auch wenn hier auf die vorab publizierte Literatur mit den alten Begrifflichkeiten verwiesen wird, werden in dieser Arbeit die angepassten Begrifflichkeiten für das dargelegte Phasenmodell verwendet.

berufliche Karriere in dieser Phase an eine neue Idee koppeln. Weiterhin würden erfolgreiche Experimente hier erstmals die Aufmerksamkeit aufgeschlossener hochrangiger Entscheidungsträger der etablierten Institutionen erlangen (ebd.: 176f.).

- *(3) Formatierungsphase*

Das beschriebene Phasenmodell geht davon aus, dass das Neue in der Formatierungsphase erstmals in das politisch-administrative System einfließe und von seinen Institutionen als erfolgsversprechende Lösung aufgegriffen werde. Damit begäbe sich die Innovation in unmittelbare Konkurrenz zum alten Modus. Die Umsetzung erfolge allerdings noch nicht innerhalb der Regelstrukturen des Systems, sondern unter Sonderbedingungen. Dies seien z.B. Pilotprojekte oder Modellvorhaben, die als Referenzprojekte für die neue Praxis eine besondere Aufmerksamkeit im Fachdiskurs erlangen können. Mit ihrer Umsetzung bildeten sich erste Begrifflichkeiten und Kernelemente einer neuen Praxis heraus und würden auf Grundlage der systematischen Auswertung von Erfahrungen weiterentwickelt werden. Dies könne zu einer Welle der Verbreitung, mit der neue Ansätze an anderen Orten nachgeahmt werden, führen. Festgelegte Standards oder gar Regularien bestünden zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht (ebd. 177).

- *(4) Stabilisierungsphase*

Mit der Stabilisierung werde das Neue in die regelhaften Strukturen des Systems aufgenommen. D.h., nach den erfolgreichen Anwendungen vollziehe die Innovation einen Institutionalisierungsprozess, mit dem sich einheitliche und legitimierte Standards herausbilden. Dies könnten z.B. die Schaffung von rechtlichen und finanziellen Normen, einer allgemeinen operationellen Form oder eines neuen Berufsbilds sein. Damit erweitere sich auch der räumliche Maßstab und ermögliche eine flächendeckende Skalierung und Verbreitung der Innovation. Mit seiner Stabilisierung nähmen die Konflikte und Widerstände gegenüber dem Neuen ab und erlangen selbst bei Akteuren Akzeptanz, die zuvor als Kritiker aufgetreten wären. Mit der erfolgreichen Durchsetzung verliere das Neue allerdings auch seinen Status als Innovation und werde zu einer normierten Praxis innerhalb des Systems (ebd.: 177f.).

- *(5) Justierungsphase*

Dem Innovationsprozess nachgelagert folge die Justierungsphase. Die Rahmenbedingungen, in denen die Innovation noch als neuartig galt, beständen hier nicht mehr. Mit der routinierten Anwendung und dem Verlust des „Charme des Neuen“ (ebd.: 178) würden Probleme, unerwartete Nebeneffekte oder Grenzen der etablierten Praxis zunehmend deutlich. Darauf sei die Innovation vermehrt mit Kritik konfrontiert, was zu einer Neubewertung der aufgebauten Strukturen führe. Resultat dieses Prozesses könne eine Justierung und Transformation der Innovation sein, in der sich Inhalte, Handlungsfelder oder Akteure verändern. Allerdings beschreiben Ibert et al., dass die Justierungsphase auch die Latenzphase eines neuen Innovationsprozesses darstellen könne und in dieser Phase das Ersetzen des vormals Neuen durch eine andere Struktur eingeläutet werde könne (ebd.).

In den fünf Phasen nach Ibert et al. bilden sich der zyklische wie auch der lineare Verlauf von Innovationsprozessen sowie die Wirkkraft von proaktivem Handeln, wie auch prozesshafte gesellschaftliche Mechanismen ab. Auf diesem Spannungsfeld baut das analytische Vorgehen dieser Arbeit auf. Bevor dies allerdings dargelegt wird, wird anhand der dargestellten Merkmale von Innovationen (vgl. Kapitel 2.2.3.1) der empirische Gegenstand dieser Arbeit als Innovation in der räumlichen Planung definiert.

## Kapitel 3 Quartiersmanagement als Innovation in der Planung

Bei dem untersuchten empirischen Gegenstand dieser Arbeit handelt es sich um das Verfahren Quartiersmanagement (QM), das als Innovation gefasst wird. QM hat sich im Handlungsfeld der Quartiersentwicklung bis heute nahezu bundesweit bei Kommunalverwaltungen und Entwicklungsträgern als anerkannte Praxis für die Umsetzung integrierter Planungsstrategien etabliert. Ausgehend vom dargelegten sozialwissenschaftlichen Innovationsbegriff wird QM im folgenden Kapitel vorgestellt. Unter Bezugnahme auf die Merkmale *Neuartigkeit*, *Normativität*, *Durchsetzung* und *gesellschaftliche Auswirkungen* (vgl. Kapitel 2.2.3.1.) wird dazu angenommen, dass es sich dabei um eine Innovation im gesellschaftlichen Feld der räumlichen Planung handelt und sich ihr Verlaufsprozess mithilfe sozialwissenschaftlicher Analysemethoden untersuchen lässt. Diese vorgelagerte Zuschreibung als Innovation in der Planung muss im Forschungsprozess als Heuristik betrachtet werden, die rekonstruktiv aus der ex post-Perspektive aufgestellt wird.

Im folgenden Abschnitt wird der Untersuchungsgegenstand Quartiersmanagement definiert und seine potentielle Neuartigkeit bestimmt. Dafür wird er in Relation zu den strukturellen Merkmalen der prä-innovativen Praxis der Quartiersentwicklung dargestellt. Gemäß des methodischen Vorgehens der Arbeit (vgl. Kapitel 4) erfolgt dies anhand der Analyse der bestehenden Literatur aus Theorie und Praxis sowie der Auswertung der qualitativen Experteninterviews.<sup>31</sup>

### 3.1 Definition von Quartiersmanagement in Relation zu präinnovativen Strukturen der Quartiersentwicklung

Im deutschen Planungssystem ist die praktische Umsetzung von Quartiersmanagement maßgeblich durch die Stadterneuerung geprägt. Eine besondere Rolle spielen dabei die Städtebauförderung und das *Bund-Länder-Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt*;

---

31 Auch wenn das methodische Vorgehen dieser Arbeit erst in Kapitel 4 detailliert dargestellt wird, wird für die Definition des empirischen Gegenstands bereits auf empirisches Material zurückgegriffen. So wurden alle GesprächspartnerInnen zu Beginn der Interviews darum gebeten, aus ihrer Perspektive eine Definition von Quartiersmanagement zu formulieren. Diese Einstiegsfrage nahm innerhalb des Interviewverlaufs eine Sonderposition ein und konnte dadurch unabhängig vom weiteren empirischen Material analysiert werden. Die Aussagen wurden mit der relevanten QM-Literatur verglichen und bestehenden Gegenstandsbeschreibungen zugeordnet bzw. diese ergänzt, so dass die Definitionen – da es sich um zuvor ausgewählte Experten handelt – eine theoretische wie praktische Sättigung erfuhren.

heute: *Soziale Stadt – Investitionen im Quartier* (kurz: *Soziale Stadt*). Auch wenn die Einrichtung eines Quartiersmanagements nicht grundsätzlich an die Förderkulisse gekoppelt ist und auch in anderen Kontexten angewandt wird (vgl. Kapitel 8), hat das Verfahren in diesem Rahmen die größte Verbreitung gefunden. Die Städtebauförderung hat eine wesentliche Rolle bei der Herausbildung einer operationellen Form gespielt, da sich trotz unterschiedlicher Umsetzung in den Kommunen hier allgemeingültige Standards etablieren konnten. Daher wird für die Definition des Untersuchungsgegenstandes insbesondere die QM-Praxis im Rahmen der Städtebauförderung als zentrale Referenz herangezogen.

Im Handlungsfeld der Quartiersentwicklung knüpft die Stadterneuerung an eine lange Geschichte der städtischen Bestandsentwicklung an. Die Geschichte der Stadt zeigt, dass neben der Expansion die Transformation bereits seit der Gründung der ersten urbanen Siedlungen ein wichtiges Aufgabenfeld ihrer räumlichen Gestaltung darstellt (vgl. Benevolo 1990).<sup>32</sup> Die Bestandsentwicklung wirkt mit Maßnahmen der Erneuerung, der Konversion, des Erhalts oder des Wiederaufbaus prägend auf die Gestalt und Funktion bestehender städtischer Strukturen ein. Im heutigen deutschen Planungssystem wird dieses Aufgabenfeld im Rahmen des zweiten Kapitels des Baugesetzbuches (BauGB) geregelt. Es basiert auf dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) von 1971, das in überarbeiteter Form 1987 als *Besonderes Städtebaurecht* in das BauGB (§§ 136 – 191 BauGB) überführt wurde. In dieser Rechtsgrundlage lassen sich auch die Referenzen des Untersuchungsgegenstandes Quartiersmanagement ermitteln: Mit dem Sanierungsrecht besteht in Deutschland eine Rechtsgrundlage für die Umsetzung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen. Dieses Instrumentarium wurde vor der Durchsetzung von Quartiersmanagement vorherrschend – und wird auch bis heute – in der Stadt- und Quartiersentwicklung, der Stadterneuerung und im Stadtumbau angewandt. Heute beinhaltet das besondere Städtebaurecht neben den „klassischen“ Instrumenten des Sanierungsrechtes eine Vielzahl weiterer Rechtsnormen zur Umsetzung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen, die auch die Anwendung von Quartiersmanagement legitimieren (z.B. *Soziale Stadt*, *Stadtumbau*, *städtebaulicher Denkmalschutz* oder *städtebauliche private Initiativen*). Somit lässt sich ein direkter Pfad von der „klassischen“ Sanierungsplanung zum heutigen Quartiersmanagement ableiten. Anhand des Vergleichs der beiden Verfahren als Sozialstrukturen lässt sich eine präinnovative Praxis (städtebauliche Sanierung) und in Abgrenzung dazu die Innovation (Quartiersmanagement) bestimmen.

---

32 Als drittes Aufgabenfeld der räumlichen Planung ist die Organisation von Schrumpfungprozessen zu nennen. Zwar hat sie im Planungsdiskurs erst in jüngerer Vergangenheit eine größere Wahrnehmung erfahren (vgl. Oswalt 2005), allerdings kann sie bezogen auf Krisen und Katastrophen sicherlich auf eine ebenso lange Geschichte wie die Expansion und die Transformation von Städten zurückblicken.

Der Vergleich zwischen der „klassischen“ städtebaulichen Sanierung (vgl. Pfothenhauer 2000; WM BW 2002; Ebert/Falkner/Feucker 2011, Battis/Krautzberger/Löhr 2014) und Quartiersmanagement macht deutlich, dass es sich bei beiden Verfahren im Allgemeinen um kommunale Interventionsstrategien handelt. Sie werden als Instrumentarien zur Steuerung und Koordinierung von Prozessen der Stadt- und Quartiersentwicklung im Rahmen einer Gesamtmaßnahme eingesetzt. Beide Verfahren beziehen sich auf einzelne Teilräume der bestehenden Stadt, die durch den Beschluss einer Gemeinde (z.B. durch den Stadtrat) nach BauGB förmlich festgesetzt werden (z.B. Sanierungsgebiete: § 142 (1) BauGB; *Stadtumbau*-Gebiete: § 171b (1) BauGB oder *Soziale Stadt*-Gebiete: § 171e (3) BauGB). Über den Umsetzungszeitraum der Maßnahmen herrschen in den Gebieten planungs- und förderrechtliche Sonderbedingungen, die etwa in Sanierungsgebieten besondere Genehmigungsverfahren oder Vorkaufsrechte und in allen Gebietstypen die Beantragung von Fördermitteln der Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung legitimieren.

Auf Grundlage der Festlegungen der strategischen Planungsebene bilden Maßnahmen der *Städtebaulichen Sanierung* ebenso wie das Quartiersmanagement die operationelle Ebene des Planungsprozesses. Von den Kommunen werden Sanierungs- bzw. Entwicklungsträger für die Umsetzung dieser Entwicklungsplanung beauftragt. In der Praxis der Quartiersentwicklungsplanung hat Quartiersmanagement die vorherige Praxis nicht gänzlich abgelöst, sondern vielmehr das Repertoire räumlicher Planung erweitert. Heute wird sowohl das Instrumentarium der *Städtebaulichen Sanierung* als auch *Quartiersmanagement* angewandt. Teilweise werden die beiden Instrumente auch miteinander kombiniert.<sup>33</sup>

Bei der Gegenüberstellung von städtebaulicher Sanierung und Quartiersmanagement zeigt sich, dass die beiden Verfahren strukturell aufeinander aufbauen und in ihren Funktionsweisen, Förderlogiken und Rechtsgrundlagen wichtige Parallelen aufweisen. Damit handelt es sich bei QM nicht um eine soziale Basisinnovation, sondern um eine Verbesserungsinnovation (vgl. Kapitel 2.2.2.), die nicht gänzlich mit der alten Praxis bricht, sondern neue Elemente in das bestehende System einführt. Die Elemente, aus denen sich die neue Praxis als emergentes System zusammensetzt, sind aus anderen Kontexten und Professionen – allerdings noch nicht in der räumlichen Planung – weitgehend bekannt. Aus diesem Grund kann die Innovation Quartiersmanagement als „relative Neuheit“ verstanden werden, die eine Grenzgängerin zwischen alt und neu darstellt. Oder wie ein Inter-

---

<sup>33</sup> So werden z.B. Programmgebiete der *Sozialen Stadt* in einigen Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg, Bayern oder Niedersachsen) gleichzeitig als Sanierungsgebiet ausgewiesen. Dadurch erlangen Kommunen größeren Einfluss auf die Einzelmaßnahmen privater Akteure im Quartiersentwicklungsprozess.

viewpartner aus einer Landesbehörde das Quartiersmanagement charakterisiert: Dies sei: „eine konsequente Fortsetzung der ursprünglichen Figur des Sanierungsträgers, wie wir ihn in der Stadtentwicklung seit 1971 kennen“ (Interview 4008).

Zudem lässt sich bei Quartiersmanagement nicht von einer „absoluten Neuheit“ sprechen, da im europäischen Ausland (z.B. in Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden oder Dänemark) vergleichbare Ansätze bereits deutlich früher angewandt wurden (vgl. De Decker et al. 2003; Güntner et al. 2005).<sup>34</sup> In Deutschland wurde das Verfahren trotz Bekanntheit in anderen Ländern bei seiner Einführung noch als neu verstanden und im nationalen Planungskontext auch noch „verspätet“ als Innovation eingestuft. Aus internationaler Perspektive ist Deutschland somit als „late adopter“ zu verstehen.<sup>35</sup>

Neben den Parallelen zwischen der städtebaulichen Sanierung und des Quartiersmanagements sollen mit der Definition der Neuartigkeit grundlegende Unterschiede zwischen den Verfahren dargelegt werden. Sowohl in den geführten Experteninterviews als auch in der Literatur (vgl. u.a. Alisch 1998, 2003; Franke/Löhr 2000; DifU 2001a; Staroste 2001; Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/KGSt 2002; Franke/Grimm 2006; Grimm/Hinte/Litges 2004; Krummacher et al. 2003, Wohlfahrt 2004; Anderson/Musterd 2005; Güntner 2007; Thies 2010; BMUB 2016b; Schmitt/Schröteler-von Brandt 2016: 209) werden aus unterschiedlichen Perspektiven und Professionen vielschichtige Definitionen des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen. Einerseits beziehen sich die beschriebenen Merkmale auf ein neues Instrument für die Arbeit im Stadtquartier, das sich auch physisch – in Form von Vor-Ort-Büros – wahrnehmen lässt (Produkt) und zum anderen auf ein Verfahren, mit dessen Einführung sich ein tiefgreifender Wandel der Stadterneuerungspolitik vollzogen hat (Prozess) (vgl. Franke/Löhr/Sander 2000; Walther 2004a; Walther/Güntner 2005). Die Neuartigkeit, die dem Quartiersmanagement zugeschrieben wird, lässt sich damit gleichzeitig im Instrument und im Verfahren erkennen. Damit greift die Schumperter'sche Differenzierung zwischen Produkt- und Prozessinnovationen (vgl. Kapitel 2.2.1.) bei diesem empirischen Gegenstand gerade nicht.

---

34 Internationale Ansätze sollen in der Arbeit allerdings nicht im Detail betrachtet werden, sondern lediglich ihre Rollen als Vorbilder und Referenzen, die sie für die deutsche Konstruktion einnahmen, beleuchtet werden.

35 Diese Feststellung trifft allerdings keine Aussage darüber, wie sich der Pfad der integrierten sozialen Stadtpolitik in den einzelnen Ländern bis heute entwickelt hat. Während sich das Verfahren in Deutschland durchsetzen konnte, kommt der Politikansatz in zahlreichen „Pionierländern“ inzwischen nicht mehr zur Anwendung (vgl. Güntner/Walther 2013).

### 3.2 Merkmale der Innovation Quartiersmanagement

#### 3.2.1 Neuartigkeit

Grundsätzlich spiegelt sich im Verfahren Quartiersmanagement ein verändertes städtisches Problemverständnis wider, dessen Einführung in die räumlichen Planung im planungswissenschaftlichen und stadtsoziologischen Diskurs unter dem Begriff „soziale Stadtpolitik“ subsumiert wird (vgl. Alisch 2002; Krummacher et al. 2003; Güntner 2007; Häußermann/Läpple/Siebel 2008). Auch wenn sowohl die *Städtebauliche Sanierung* als auch das *Quartiersmanagement* – als Instrumentarium dieser sozialen Stadtpolitik – auf die Beseitigung von Missständen abzielen, unterscheiden sich die beiden Verfahren grundlegend in ihrer Problemdefinition: Die „klassische“ Sanierung begreift Defizite als „städtebauliche Missstände“ und bestimmt diese anhand baustruktureller Faktoren. Die sogenannten Missstände beziehen sich auf den Zustand (Substanzschwächen) und die Nutzung (Funktionsschwächen) des Gebäudebestandes und sollen durch baulich-investive Maßnahmen beseitigt werden (WM BW 2002: 9ff.). Das Verständnis von Missständen geht bei der Innovation weit darüber hinaus und zielt auf „Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligter Ortsteile“ (§171e (2) BauGB) ab. D.h., der Begriff „Missstand“ wird hier nicht auf die physische Gestalt, sondern auf die vorherrschende wirtschaftliche und soziale Situation eines Quartiers bezogen. Bauliche und funktionale Defizite werden in diesem Zusammenhang als Symptom negativer Entwicklungen zwar mitberücksichtigt, nehmen allerdings eine untergeordnete Rolle bei der Problemdefinition ein. Stattdessen geht der QM-Ansatz davon aus, dass die Benachteiligung von Quartieren Ausdruck überlokaler Probleme ist (z.B. des sektoralen Strukturwandels, der Globalisierung, des demografischen Wandels oder von globalen Krisen und Konflikten), die nicht unmittelbar auf Entwicklungen innerhalb des Gebietes zurückzuführen sind, deren Symptome (z.B. Armut, Arbeitslosigkeit, Leerstand oder Migration) allerdings hier in konzentrierter Form auftreten.

„We should keep in mind that problems in the neighbourhood are seldom problems of the neighbourhood!“ (Anderson/Musterd 2005: 386).

Vielmehr werden Handlungsräume des Ansatzes als „das räumliche Abbild weltweiter ökonomischer Umstrukturierungen und des sozialen Wandels“ beschrieben (Alisch 2003: These 1). Die vorherrschende Kumulation von Problemlagen in „benachteiligten Quartieren“ wird auf städtische Polarisierungs- und Segregationsprozesse zurückgeführt (vgl. Dangschat 2000; Häußermann/Kronauer/Siebel 2001; Musterd/Murie 2002). Mit dem Ziel, diesem Trend entgegenzuwirken, stellt die

Quartiersentwicklung im Sinne der Innovation vor allem ein stadt- und sozialpolitisches und weniger ein rein stadtplanerisches Instrument dar. Mit ihr sollen nicht nur die Gebiete sondern vor allem der Umgang mit ihnen erneuert werden. Teil des QM-Ansatzes ist es, dass die Stadt- und Quartiersentwicklung ihre überlokale Verantwortung anerkennt und gesamtstädtische bzw. gesellschaftliche Entwicklungen in den Fokus der Planung rückt. Dies soll einen Gegenentwurf zur „End-of the-Pipe-Strategie“ darstellen, die Probleme nur dort behandelt, wo sie besonders deutlich sichtbar sind (Häußermann 2005: 76).

Für die Definition der Neuartigkeit von Quartiersmanagement sollen im Folgenden die Parameter einer sozialen Stadtpolitik zugrunde gelegt werden, da sich darin die Grundprinzipien des Verfahrens QM widerspiegeln. Daher lässt sich aus ihnen die Neuartigkeit der untersuchten Innovation ableiten. Güntner und Walther führen dafür – trotz programmatischer und lokaler Unterschiede bei der Umsetzung – vier „Bausteine“ an (Güntner 2007; Güntner/Walther 2013: 298): Partnerschaften, Gebietsbezug, integrierte Handlungskonzepte, projektförmige Umsetzung und dezentrales Steuerungsmodell.<sup>36</sup> In der folgenden Tabelle 03 werden die Bausteine nebst der von den Autoren genannten Dimensionen zusammengefasst und im weiteren Verlauf anhand der Literatur und der geführten Experteninterviews inhaltlich verdichtet.

a) Partnerschaften	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zusammenarbeit von verschiedenen politischen Ebenen und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren</li> <li>– Bündelung von Ressourcen</li> </ul>
b) Gebietsbezug	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bezugnahme auf geographisch abgesteckte Teilräume</li> <li>– Festlegung anhand von Problemanzeigen (z.B. statistische Indikatoren und/oder politische Einschätzung)</li> </ul>
c) Integrierte Handlungskonzepte	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abdeckung und Verbindung verschiedener Handlungsfelder</li> </ul>
d) Projektförmige Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung neuer Ideen und Kooperationen</li> <li>– Räumliche und zeitliche Begrenzung als Anschubfinanzierung</li> </ul>
e) Dezentrales Steuerungsmodell	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entscheidungen vor Ort</li> <li>– Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie lokaler Initiativen und Organisationen</li> </ul>

Tab. 03: Bausteine sozialer Stadtpolitik nach Güntner/Walter 2013: 298 und der Neuartigkeit von Quartiersmanagement

<sup>36</sup> Für die Definition der Neuartigkeit von QM wurde die Reihenfolge der von Güntner und Walther (2013) vorgeschlagenen Merkmale leicht angepasst. Um die Liste der Strukturmerkmale enger am operationellen Ablauf des Planungsprozesses zu führen, wurde der Baustein „Dezentrales Steuerungsmodell“ an das Ende des Schemas gestellt.

- a) *Partnerschaften*

Wie beim sektoralen Ansatz der *Städtebaulichen Sanierung* liegen in integrierten Stadt- und Quartiersentwicklungsprozessen und im *Quartiersmanagement* Planungskompetenzen und -verantwortungen in der Regel bei den kommunalen Fachbehörden für Planen und Bauen. In dem – bei der Innovation vorherrschenden – Querschnittsverständnis von städtebaulicher Sanierungspraxis und urbaner Sozialpolitik (Döhne/Walter 1999; Becker/Löhr 2000) soll das federführende Ressort allerdings nur als einer von zahlreichen Akteuren im Planungsprozess verstanden werden. Das Verfahren verfolgt den Ansatz der doppelten Integration und setzt sowohl bei der Strategiebildung als auch auf der operationellen Ebene auf Partnerschaften, mit denen möglichst viele Akteure in den Planungsprozess miteinbezogen werden sollen. Vertikal bezieht sich dies auf möglichst alle Verwaltungs- und Politikebenen (multi-level); d.h. auf Fachressorts innerhalb der Kommunalverwaltung sowie übergeordnete administrative Ebenen (z.B. Bund, Länder, Landkreise, regionale Zweckverbände oder die Europäische Union). Damit soll die Versäulung der Verwaltung, die starre Abgrenzung zwischen den Behörden, aufgebrochen werden. Ziel ist es, durch Partnerschaften Synergien zwischen den einzelnen Feldern zu fördern und bei divergierenden bzw. konfliktreichen Interessen Kompromisse zu finden. Weiterhin beinhaltet der Aufbau von Partnerschaften, dass einzelne Ressorts ihre personellen und finanziellen Ressourcen in stadtentwicklungspolitischen Schwerpunktgebieten räumlich konzentrieren, d.h. in Bündelungseffekten.<sup>37</sup> Die Mischfinanzierung integrierter Quartiersentwicklungsmaßnahmen bezieht sich nicht nur auf die Bündelung staatlicher Finanzmittel aus kommunalen Haushalten der Fachressorts, sondern soll darüber hinaus vielfältige Förderprogramme von Bund, Ländern oder der Europäischen Union sowie Mittel nicht-staatlicher Institutionen nutzen (z.B. von Unternehmen, Stiftungen oder Verbänden).

Horizontal bezieht sich die Dimension *Partnerschaften* auf die Integration von Akteuren außerhalb des politisch-administrativen Systems in die Quartiersentwicklung. QM repräsentiert einen Governance-Ansatz der nicht ausschließlich auf der imperativen Steuerungsstruktur staatlicher Institutionen basiert, sondern auch die Privatwirtschaft und den dritten Sektor der zivilgesellschaftlichen

---

<sup>37</sup> Hierbei ist zu beachten, dass große Finanzmittel der Fachbehörden für die flächendeckende Bereitstellung von Infrastrukturen (z.B. Schulen) oder klientelorientierter Zuwendungen (z.B. Arbeitslosengeld) gebunden sind und nicht für raumorientierte Maßnahmen zur Verfügung stehen.

Interessensvertretungen berücksichtigen soll.<sup>38</sup> Damit geht der Ansatz weit über den Beteiligungsanspruch in der städtebaulichen Sanierung hinaus. Dieses präinnovative Verfahren wägt die sozialen Auswirkungen städtebaulicher Maßnahmen (z.B. Verlust von Wohnung oder Arbeitsplatz) in vorbereitenden Untersuchungen und der Sozialplanung ab und kommuniziert sie mit den Betroffenen (Auskunftspflicht). Allerdings zielt die städtebauliche Sanierung instrumentell ausschließlich auf die Kompensation bzw. Abmilderung negativer Auswirkungen der Stadterneuerung ab, ohne die soziale Situation der Betroffenen im Handlungsraum aktiv zu verbessern. Die Einbindung nicht-heitlicher Akteure in den Planungsprozess ist dabei lediglich auf die „Mitwirkung bei der Durchführung“ beschränkt und primär auf die Akteursgruppe der Eigentümer bezogen (WM BW 2002).

Im QM-Ansatz sollen lokale Akteure hingegen als Kooperationspartner betrachtet werden, die durch ihre detaillierten Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten und ihre enge Vernetzung im Stadtteil einen wichtigen Beitrag zum Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen beitragen können. Zu diesem Zweck soll das QM mit lokalen Stakeholdern (z.B. Sozialverbänden, Wohnungsbaugesellschaften, Kirchengemeinden, Vereinen oder Bildungseinrichtungen), der breiten Bevölkerung oder der ansässigen Wirtschaft (z.B. kleine und mittelständische Unternehmen oder Einzelhändler) zusammenarbeiten und den Planungsprozess mit diesen „lokalen Partnerschaften“ (Froessler et al. 1994) auf ein breites zivilgesellschaftliches Fundament stellen. Auch wenn Quartiersmanagement administrativ zur zweckrationalen Prozesssteuerung implementiert wird und damit ein Top-Down Verfahren darstellt, beinhaltet es dadurch Elemente eines Bottom-Up-Verständnisses, durch das die Entstehung zivilgesellschaftlicher Initiativen gefördert werden soll. Durch ein partizipatives, ergebnisoffenes und problemspezifisches Vorgehen soll es die Aktivierung und Mobilisierung der ansässigen – und insbesondere der bislang marginalisierten – Bevölkerungsgruppen unterstützen. Ziel ist es, ihre Potentiale, Fähigkeiten und Aktivitäten zu fördern und diese zu qualifizieren. Aufgaben, die von den Bewohnern selbst durchgeführt werden können, soll das QM nicht übernehmen. Damit werde ihre Selbstorganisation und der Aufbau von Empowerment-Strukturen gestärkt (BBSR/BMUB 2016b: 6). Die Stadtteilarbeit des Quartiersmanagement solle als Angebot zur Selbsthilfe die Beteiligten dabei unterstützen, Eigenverantwortlichkeit dauerhaft zurückzuerlangen (Hinte 1998).

---

38 Die Planungshoheit liegt unabhängig von der ausgeweiteten Akteurskonstellation weiterhin bei der Kommunalpolitik und der öffentlichen Planung. Sie „tragen als ‚Anwälte der öffentlichen Dinge‘ nach wie vor die Verantwortung für die soziale Brauchbarkeit, für die Schönheit und für die ökologische Zukunftsfähigkeit der Stadt“ (Reiß-Schmidt 2006: 16).

Im Spannungsfeld unterschiedlicher Akteure aus Verwaltung und Zivilgesellschaft nehme das Quartiersmanagement die Rolle einer „intermediären Instanz“ ein. Angesiedelt sei es an der Schnittstelle zwischen der "eher unsortierten, ganzheitlichen Welt im Stadtteil“ (Lebenswelt) und der „segmentierten, nach geordneten Strukturen funktionierenden Welt der Verwaltung“ (Systemwelt) (Grimm/Hinte/Litges 2004: 59). QM solle auf Expertise in beiden Sphären zurückgreifen und zwischen ihnen vermitteln. Dabei müsse es sich neutral verhalten und soll für keine Seite Position beziehen. Es habe „keinen unmittelbaren Stallgeruch der Verwaltung, aber auch keinen direkten Bevölkerungsbezug“ (Interview 4002). Den Intermediären wird bei der Netzwerkknüpfung und -organisation jenseits starrer Hierarchien eine zentrale Rolle zugesprochen (Beck 2014). Essentiell sei dabei, dass die Arbeit eines QMs von allen Seiten Vertrauen erhalte. Da es in der Regel von der Kommune beauftragt ist, stellt dies bei konträren Standpunkten zwischen der Stadtverwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren allerdings eine besondere Herausforderung dar.

- *b) Gebietsbezug*

Die Neuartigkeit der Innovation zeigt sich zweitens im grundlegend verschiedenen Raumverständnis von Quartiersmanagement und städtebaulicher Sanierung. QM operiert in geographisch abgesteckten Teilräumen einer Stadt und basiert in seiner Handlungskonzeption darauf, einen engen Bezug zum Ort aufzubauen. Die Festlegung der Handlungsräume erfolgt anhand von Problemanzeigen, die eine Vielzahl von Faktoren berücksichtigen und auf statistischen Indikatoren bzw. politischen Einschätzungen basieren. Auch wenn bereits die „klassische“ Sanierungsplanung einen Teilraumbezug herstellt und in vergleichbaren bzw. teilweise denselben Gebieten agiert, werden zwei völlig unterschiedliche Blickwinkel auf den Handlungsraum deutlich: Der Unterschied zwischen den Raumkategorien der beiden Verfahren lässt sich mit der englischsprachigen Differenzierung zwischen *space* (analog zur städtebaulichen Sanierung) und *place* (analog zum Quartiersmanagement) beschreiben. Der Begriff *space* definiere einen rein physischen Raum und ziehe keine Verbindungen zu menschlichen Interaktionen. Er ist nahezu abstrakt. Dem gegenüber steht der Begriff *place*, der durch menschliche Handlungen und Erfahrungen geprägt werde, die mit ihm verbunden würden (Tuan 1977). Die soziale Konstruktion von Räumen als *places* wird auch im Raumverständnis der Innovation deutlich, die im städtischen Quartier und damit in einem lebensweltlich definierten Handlungsraum agiert. Ihre Raumdefinition bezieht sich nicht nur auf städtebauliche und architektonische Parameter wie Gestaltung, Funktion oder baulichen Zustand, sondern darüber hinaus auf eine Vielzahl weiterer Aspekte wie die soziale Situation, Wirtschaftskraft, Umwelt- und Verkehrsbelastungen oder kulturelle Angebote.

Einem kleinräumlichen und übergeordneten Gebietsbezug unterliegt auch der Begriff *Quartier*. Er bezeichnet eine unscharfe Raumeinheit, die sich in der Regel nicht an administrativen Grenzen und Verwaltungseinheiten orientiert und in der Alltagssprache häufig nichtamtliche Bezeichnungen führt.<sup>39</sup> Quartier kann synonym zum englischsprachigen Begriff *neighborhood* oder zahlreichen regionalspezifischen Bezeichnungen wie z.B. *Kiez*<sup>40</sup> (Berlin), *Kolonie* (Ruhrgebiet), *Veedel* (Köln) oder *Grätzl* (Wien) verwendet werden. Bei der Konstitution von Quartieren spielen subjektive Faktoren aus der Perspektive ihrer Bewohnerschaft eine zentrale Rolle. Für sozialraumorientierte Planungs- und Politikansätze bildet das Quartier eine praktikable räumliche Ebene, da die Anzahl der vertretenen lokalen Akteure aufgrund der Größe überschaubar und damit „managebar“ bleibt. In diesem räumlichen Rahmen könnten Planungsinstanzen direkt mit lokalen Akteuren interagieren (Anderson/Musterd 2005: 377).<sup>41</sup> Zusammenfassend definiert Schnur (2008: 40) das Quartier als „kontextuell eingebetteter, durch externe und interne Handlungen sozial konstruierter, jedoch unscharf konturierter Mittelpunkt-Ort alltäglicher Lebenswelten und individueller sozialer Sphären, deren Schnittmengen sich im räumlich-identifikatorischen Zusammenhang eines überschaubaren Wohnumfelds abbilden.“ Nach dieser Definition seien der greifbare Maßstab und die soziale Interaktion der Bewohnerschaft für die Konstruier- und Reproduzierbarkeit von Quartieren als „soziale Landschaften“ von zentraler Bedeutung. Sozial setzte sich ein Quartier aus einem Konglomerat von Nachbarn zusammen. Ihre Gemeinsamkeit sei der Ort ihrer Wohnung, wodurch sie im Gegensatz zu anderen sozialen Primärgruppen (z.B. Verwandtschaft) personell auswechselbar seien (Hamm 2000: 174). Nachbarn teilen sich mit dem Quartier einen lebensweltlichen Nahbereich, in dem ein Großteil ihrer alltäglichen Lebensvollzüge (vor allem das Wohnen) und der damit verbundenen sozialen

---

39 Die zunehmende Bedeutung des Quartiers als städtische Raumeinheit lässt sich anhand des Geoinformationssystems OpenStreetMap ([www.openstreetmaps.org](http://www.openstreetmaps.org)) verdeutlichen. Im Online angebotenen, frei zugänglichen Kartenmaterial von Berlin sind beispielsweise neben den amtlichen Namen der Bezirke sowie Stadt- und Ortsteile auch die informellen Bezeichnungen der Quartiere (z.B. Reuterkiez in Neukölln) vermerkt.

40 Die hier verwendete Bedeutung des Begriffes „Kiez“ ist nicht mit der Bezeichnung für ein Vergnügungs- und Amüsierviertel (z.B. in Hamburg-St. Pauli das Gebiet um die Reeperbahn) gleichzusetzen. Während der Kiez in diesem Sinne eine einmalige Sonderrolle im Stadtgefüge einnimmt, bezieht diese Arbeit den Begriff auf die nahezu flächendeckende Aneinanderreihung alltagsorientierter Raumeinheiten einer Stadt.

41 Diese suggerierte endogene Handlungsfähigkeit zeigt sich auch in der weitestgehend positiven Konnotation, die dem Begriff bis heute im Planungsdiskurs zugrunde liegt: „Neighborhood is a word that has come to sound like a Valentine. As a sentimental concept, ‚neighborhood‘ is harmful to city planning. It leads to attempts at warping city life into imitations of town or suburban life. Sentimentality plays with sweet intentions in place of good sense.“ (Jacobs 1961: 112).

Kontakte stattfinden. Dies ermöglicht eine starke Bindung und Identifikation mit dem Ort unter gleichzeitiger Abgrenzung von anderen Quartieren der Stadt.<sup>42</sup>

Der durch soziale Interaktion definierte Raumbegriff spiegelt sich beim Quartiersmanagement im Ansatz der „Sozialraumorientierung“ wider (vgl. Budde/Früchtel/Hinte 2006; Fürst/Hinte 2014). Sozialraumorientierung basiere auf dem Grundprinzip, Lebenswelten unter Mitwirkung der betroffenen Menschen so zu gestalten, dass sie darin bzw. dadurch ihre persönliche Situation verbessern könnten (Hinte 2014: 15). Demnach stünden bei sozialraumorientierten Ansätzen die bestehenden baulichen und sozialen Strukturen eines Quartiers und seiner Bewohnerschaft im Fokus der Maßnahmen. Im Quartiersmanagement werde kein normatives Idealbild städtischer Entwicklung zugrunde gelegt, sondern seine Aufgaben und Ziele aus den vorherrschenden Bedingungen im Stadtteil abgeleitet (Franke/Löhr 2000: 2). Handlungen sollen sich an endogenen Ressourcen orientieren, die als Potenziale für den Lösungsansatz zu ermitteln und zu nutzen sind. Die vorgefundene Situation wird dabei nicht bloß als Ursache bestehender Probleme, sondern als Teil des Lösungsansatzes angesehen. D.h., QM arbeitet mit den räumlichen, finanziellen, strukturellen und institutionellen Gegebenheiten, die im Quartier zur Verfügung stehen. Dabei müsse, so Alisch (1998: 13), gewährleistet sein, dass die Maßnahmen sozial- und umweltverträglich sind.

- *c) Integriertes Handlungskonzept*

Die Umsetzung von Quartiersmanagement folgt dem Leitbild einer integrierten Stadtentwicklung (vgl. Franke/Strauss 2007, 2010; Franke 2011; DST 2015). Analog zur gesamtgesellschaftlichen Definition städtischer Problemlagen wird Stadt- und Quartiersentwicklung darin nicht rein als Aufgabe der baulichen Aufwertung, sondern als Querschnittsaufgabe verstanden, die vielfältige Handlungsfelder miteinander verknüpft. Dies soll auf Grundlage umfassender, langfristiger Ziele und auf einer informellen Ebene in einem diskursiven, transparenten und kooperativen Umfeld erfolgen. Für ihre Umsetzung sollen vielfältige Entwicklungsmaßnahmen für die Verbesserung der Lebensverhältnisse

---

42 Die engen sozialen Bindungen innerhalb eines Quartiers beschreibt bereits der amerikanische Stadtsoziologe Herbert J. Gans in seiner 1962 erstmals veröffentlichten empirischen Studie „Urban Villagers“. Er untersuchte in der Stadt Boston das innenstadtnahe Arbeiterviertel West End, das vor seinem flächendeckenden Abriss in den späten 50er-Jahren vorwiegend von italienischen Immigranten der zweiten Generation bewohnt wurde. Bezugnehmend auf dörfliche Lebensweisen stellt Gans auf kleinräumlicher Ebene enge familiäre und nachbarschaftliche Netzwerke fest, in denen sich die BewohnerInnen des Quartiers dauerhaft unterstützten und solidarisch zusammenlebten (Gans 1982). Diese vorgefundenen Lebenswelten stünden konträr zur allgemeinen vorherrschenden Vorstellung der anonymen Großstadt.

in festgelegten Gebieten räumlich, zeitlich und sachlich zu einem übergreifenden Gesamtkonzept zusammengefasst werden (Franke/Strauss 2007: 467). QM stelle dabei als Teilelement integrierter Stadtentwicklungsplanung einen „strategisch wirkenden stadtentwicklungspolitischen Handlungsansatz“ dar (Krummacher et al. 2003: 56).

Für die Gesamtstadt und ihre Teilräume werden in der Innovation strategische Planwerke als Leitbilder und -linien der zukünftigen Entwicklung formuliert (DST 2015: 5).<sup>43</sup> Auf der Ebene des Quartiers werden diese übergeordneten Planwerke in der Regel als „Integrierte Handlungskonzepte“ bezeichnet (vgl. Scholz/Meyer 2010; MWEBWV NRW 2012), die das konzeptionelle Grundgerüst für die integrierte Quartiersentwicklung darstellen. Formell weisen die mehrjährigen informellen Planwerke Parallelen zu den strategischen Leitlinien der Sanierungsplanung (z.B. städtebauliche Rahmenpläne) auf, gehen inhaltlich allerdings weit darüber hinaus. Integrierte Handlungskonzepte haben den Anspruch, alle ortsspezifisch relevanten Handlungsfelder der städtischen Entwicklung zusammenzufassen und in einer raumwirksamen Gesamtstrategie festzuschreiben. Bei der kooperativen Erarbeitung werden dialogorientierte Formate wie Stadtforen oder Planungswerkstätten angewandt, um eine Vielzahl von Akteuren im Prozess beteiligen zu können und damit die informelle Legitimation und die Detailschärfe der Planwerke zu erhöhen. Im weiteren Verlauf des Planungsprozesses sollen integrierte Handlungskonzepte der Umsetzungsebene des Quartiersmanagements „kontinuierlich als Arbeitspapier“ dienen (BMUB/BBSR 2016b: 2). Auch wenn die Aufstellung integrierter Handlungskonzepte als informelle Planwerke rechtlich nicht verpflichtend ist, bestehen neben dem strategischen Nutzen für die langfristige Ausrichtung von Planungsentscheidungen große förderrechtliche Anreize für die Kommunen. Etwa bei der Beantragung von Fördermitteln der Städtebauförderung wird die Vorlage eines integrierten Handlungskonzepts heute verpflichtend vorausgesetzt.

Integrierte Handlungskonzepte bestehen idealtypisch aus den vier Teilen (Scholz/Meyer 2010: 289): (1) Problem- und Potenzialanalyse, (2) Gesamtstrategie mit daraus abgeleiteten Handlungsfeldern, (3) Beschreibung der Handlungsfelder und Vorstellung der Teilmaßnahmen sowie (4) Kosten- und Finanzierungsübersicht mit Zeitplanung. In dieser Aufteilung teilt sich die Gliederung des Planungsprozesses in eine übergeordnete Ebene (Gesamtstrategie) und eine operationelle Ebene (Handlungsfelder), mit der die Gesamtziele erreicht werden sollen.

---

<sup>43</sup> Durch ihren Fokus auf die Umsetzbarkeit und die Untergliederung in Teilprojekte unterscheidet sich die heutige integrierte Planung und ihre Planwerke allerdings erheblich von der rationellen, strategischen Stadtentwicklungsplanung der 1960er und 70er-Jahre („Comprehensive Planning“) (Franke/ Strauss 2010: 253f.).

<b>Handlungsfeld</b>	<b>Maßnahme (beispielhaft)</b>
Wohnen und städtebauliche Erneuerung	Behutsame und sozialverträgliche Modernisierung des Baubestandes, Wohnungsneubau, Maßnahmen der Wohneigentumsbildung und Angebotsdiversifizierung, Wohnumfeldverbesserung
Schule und Bildung	Erweiterung räumlicher Angebote (z.B. Schulhofumgestaltung), Ausbau schulischer Angebote (z.B. Betreuungs- und Nachhilfeangebote), Förderung des Übergangs von Schule zu Beruf
Gesundheitsförderung	Stärkung von Gesundheitsressourcen und -potenzialen (z.B. durch gesundheitsbezogene Netzwerke), Einbindung und Qualifizierung von Multiplikatoren (etwa Erzieher und Lehrer), Einrichtung niedrigschwelliger Gesundheitsangebote
Integration von Zuwanderern	Angebote zur interkulturellen Kommunikation und Begegnung, Konfliktmanagement und Präventionsarbeit, Förderung von Spracherwerb und Bildung, Stärkung migrantischer Ökonomie, Verbesserung von Teilhabe und Mitwirkungsmöglichkeiten für MigrantInnen
Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur	Neubau und Sanierung sozialer Infrastruktur (z.B. für Kinder und Jugendliche, Senioren, sozial Benachteiligte, Menschen mit Behinderung usw.), Erhalt und Vernetzung von sozialen Angeboten und Einrichtungen, Schaffung von Sport-, Kultur- und Freizeitangeboten, Stärkung der Stadteilkultur, des Vereinswesens und des ehrenamtlichen Engagements
Lokale Ökonomie	Stärkung der lokalen Ökonomie, der Gemeinwesenökonomie und der Nahversorgungsfunktion, Förderung von Unternehmen und Existenzgründungen
Beschäftigungsförderung	Verbesserung des Zugangs zu Ausbildung und Arbeitsmarkt (insbesondere für Langzeitarbeitslose, MigrantInnen und Jugendliche)
Umwelt und Verkehr	Reduzierung von Lärm- und Schadstoffbelastungen (z.B. durch Verkehrsberuhigung, Flächenentsiegelung oder Altlastensanierung), Erhöhung der Energieeffizienz, Schaffung von Grün- und Freiflächen, Schaffung von Mobilitätsangeboten
Imageverbesserung und Öffentlichkeitsarbeit	Stadtmarketing, Außendarstellung des Quartiers, Initiierung von Veranstaltungen und Kampagnen

Tab. 04.: Handlungsfelder und beispielhafte Maßnahmen der integrierten Stadtentwicklung nach Schmitt/Schröteler-Von Brandt (2016: 202ff.)

Für die operationelle Ebene nennen Schmitt und Schröteler-Von Brandt (2016: 202ff.) vielfältige Handlungsfelder und darin wirkende raumwirksame Maßnahmen (vgl. Tab. 04). Allerdings muss ein integriertes Handlungskonzept und die Arbeit eines lokalen Quartiersmanagements nicht zwangsläufig alle in der Tabelle aufgeführten Felder abdecken. Die Relevanz der einzelnen Themengebiete hängt von der ortsspezifischen Problemlage eines Quartiers ab.

- d) *Projektförmige Umsetzung*

Während die klassische *Städtebauliche Sanierung* als Angebotsplanung eine strikte Trennung zwischen den Phasen der Konzeption (durch die Verwaltung) und der Realisierung (durch Dritte und gesteuert durch die Verwaltung) vorsieht, löse die Innovation QM diese Phasengliederung weitgehend auf. Sie solle die Strategiebildung (*Integriertes Handlungskonzept*) mit der Umsetzung verzahnen und damit die Vorstellung eines starren räumlichen Bildes vom avisierten Soll-Zustand auflösen. Demgegenüber trete eine flexible Entwicklungsstrategie mit festgelegten Handlungszielen und -schwerpunkten, allerdings auch eine große Offenheit beim Erreichen der Ziele. Durch diese Prozess- und Umsetzungsorientierung könne die Strategie regelmäßig fortgeschrieben werden und flexibel auf nicht absehbare Veränderungen der örtlichen Rahmenbedingungen reagieren (Reiß-Schmidt 2006: 15). Bei der Umsetzung der strategischen Ziele habe QM die Aufgabe, vielfältige Einzelprojekte mit sehr unterschiedlichem Umfang und Finanzvolumen aus den beschriebenen Handlungsfeldern (vgl. Kapitel 3.2.1.c) zu koordinieren. Damit folgt das Verfahren einer inkrementellen Logik, bei der übergeordnete Entwicklungsziele durch die Summe kleinteiliger Maßnahmen erreicht werden sollen. Es konzentriert sich auf die Prozesssteuerung, während die unmittelbare Realisierung durch spezifische Projektteams unter Einsatz vielfältiger Finanzierungsmittel erfolgt. Im Gegensatz zur Umsetzung einer Angebotsplanung kann das QM allerdings unterstützend auf die erfolgreiche Initiierung und Umsetzung von Projekten einwirken (vgl. Kapitel 3.2.1.e).

Neben der Initiierung von Projekten besteht eine Aufgabe von Quartiersmanagement in der Verstärkung ihrer Arbeit. Auch wenn für QM – ähnliches gilt für die städtebauliche Sanierung<sup>44</sup> – eine zeitliche Befristung vorgesehen ist, soll das Verfahren auf die langfristige Stabilisierung der umgesetzten Projekte im Quartier abzielen. Dies kann nur bedingt mit einem eindeutigen Zeitplan und Maßnahmenkatalog vorab festgelegt werden. Nichtsdestotrotz verfolgte QM das Motto „Wir kommen, um zu gehen“ (Walz/Kunze 2015: 313) und habe das langfristige Ziel, Projekterfolge unabhängig von ihrer Präsenz im Quartier nach Auslaufen der Förderung zu sichern („Anchoring“) und den ressortübergreifenden Politikansatz in den Verwaltungsstrukturen dauerhaft festzusetzen („Mainstreaming“) (Güntner et al. 2005: 168ff.).

---

44 Die städtebauliche Sanierung sieht für die Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen eine zeitliche Befristung von maximal 15 Jahren vor (§ 142 (3) BauGB). Mit dem Erreichen der Sanierungsziele wird das ausgewiesene Sanierungsgebiet durch die Aufhebung der Sanierungssatzung aufgelöst und damit das Verfahren beendet. Diese zeitliche Befristung unterliegt der Förderlogik der Städtebauförderung, bei der „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden“ vom Bund nur befristet geleistet werden können (Artikel 104b (2) GG).

Das Anchoring - als Verstetigung im engeren Sinn – erfolge, so Alisch (1998: 13) im QM durch die Unterstützung von Projekten beim Aufbau selbsttragender Strukturen und Arbeitsroutinen. Es versuche Kompetenzen und Aufgaben auf zivilgesellschaftliche Träger (z.B. Wohnungsbaugesellschaften, soziale Träger oder bürgerschaftliche Vereine) zu verteilen und somit über die Förderphase hinaus zu bewahren. Dabei müssten nicht alle initiierten Projekte langfristig erhalten werden, sondern unter Berücksichtigung schrumpfender Finanz- und Personalmittel eine Konzentration auf die wesentlichen Entwicklungsfaktoren vorgenommen werden (Ruiz/Sauter 2007a: 2). Der Ausstiegsprozess könne nicht abrupt erfolgen, sondern müsse langfristig bzw. über den gesamten Entwicklungsprozess vorbereitet und in verschiedenen Stufen umgesetzt werden (vgl. Anders et al. 2011: 283). Dies werde, wie eine Übersicht des DIfU (2006: 10ff.) zeigt, von den einzelnen Ländern und Kommunen allerdings sehr unterschiedlich praktiziert.

- *e) Dezentrales Steuerungsmodell*

Auf der operationellen Ebene der Umsetzung des integrierten Planungsprozesses und der Initiierung von Projekten wird QM als „Implementationssystem“ beschrieben (Güntner 2007: 335). Es soll als „klassisches Projektmanagement [agieren], das seine Aufgabe für einen befristeten Zeitraum mit einem vorher vereinbarten Ziel und entsprechenden Kriterien zur Zielerreichung bewältigt“ (Alisch 2003: These 4). Das Steuerungsmodell, dem Quartiersmanagement unterliegt, ist von Dezentralität geprägt. Es greift auf eine Vielzahl bestehender Strukturen zurück und stellt keine eigenen Ressourcen für die Umsetzung von Entwicklungsprozessen zur Verfügung. So bestehen für QM aktuell keine eigenen Förderkulissen (Förderung aus einer Hand), materiellen Ressourcen (z.B. Treuhandvermögen) oder hoheitlichen Planungsinstrumentarien (z.B. Genehmigungspflicht von Bauvorhaben oder Veränderungssperren). Aus diesem Grund spiegelt sich in der praktischen Implementierung von QM und dem angewandten methodischen Repertoire eine Verschiebung der Tätigkeitsschwerpunkte in der räumlichen Planung wider. Quartiersmanagement soll komplexe, kooperative und prozessorientierte Entwicklungen koordinieren, indem es eine Vielzahl unterschiedlicher Steuerungs- und Handlungsstrategien, Kommunikations- und Kooperationsstrukturen, Vorgehensweisen und Methoden miteinander verknüpft (Franke/Grimm 2006: 309). Das ausgeweitete methodische Repertoire der Innovation wird im planungstheoretischen Diskurs unter dem Begriff „Stadtmanagement“ zusammengefasst (vgl. Sinning 2006b) und in folgende Kategorien untergliedert (Sinning 2006a: 410f.):

(1) *Strategisches Management*: Durch die Verzahnung von Konzeption und Umsetzung agiere QM als „Hüter des Verfahrens“ (Interview 4207). Über den gesamten Planungszeitraum behalte es die übergeordneten Entwicklungsziele im Blick. Dafür wende es Methoden der konzeptionellen Strategiebildung (Leitbildentwicklung, Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse –SWOT–, Strategie- und Zielplanung), der Projektplanung (Change Management) und der Überprüfung von Effekten und Wirkungen (Evaluation und Controlling) an.

(2) *Einsatz neuer Kooperations- und Organisationsformen*: Eine zentrale Aufgabe von Quartiersmanagement bestehe im Aufbau und in der Steuerung von Netzwerken und Kooperationen mit vielfältigen Akteuren (Güntner 2004). Durch Methoden der Organisationsentwicklung solle QM Arbeitsabläufe, Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen den beteiligten Akteuren in bestehenden sowie neuerschaffenen Strukturen regeln. Dies erfolgte z.B. in informellen Projektgruppen oder in institutionalisierten Entscheidungs- und Beteiligungsgremien auf Ebene der Verwaltung (z.B. ressortübergreifende Arbeitsgruppen), der Bevölkerung (z.B. Quartiersräte) oder weiterer Interessensgemeinschaften (z.B. für soziale Träger, Gewerbetreibende oder Einzeleigentümer).

(3) *Projektmanagement*: Für die Umsetzung von Einzelprojekten übernehme das Quartiersmanagement die Projektsteuerung und begleite Akteure bei der Durchführung einzelner Maßnahmen. Um aktiv in Prozesse einzugreifen und die erfolgreiche Umsetzung von Projekten zu fördern, stünden QM Instrumente zur Verfügung, mit denen es Impulse setzen kann (z.B. Vernetzung, Beratung oder die Bereitstellung einer Anschubfinanzierung). Über die Initiierung hinaus beinhalte die Projektsteuerung Aufgaben der Organisation, Information, Koordination und Dokumentation. Dabei soll es Qualitäten und Quantitäten, Kosten und Finanzierung, Termine und Fristen sowie verfügbare Kapazitäten überwachen.

(4) *Kommunikative Methoden*<sup>45</sup>: Im Verlauf des Umsetzungsprozesses kommuniziert QM die Ziele und Maßnahmen. QM ist für die Informierung und Beteiligung aller Akteure im Stadtteil zuständig. Dies beinhaltet sowohl die externe Kommunikation durch verschiedene Medien der Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Website, soziale Medien, Stadtteilzeitung oder Informationsveranstaltungen) als auch die interne Kommunikation bei der Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen (z.B. Moderation, Verhandlung oder Konfliktmanagement).

---

45 In der verwendeten Literatur (Sinning 2006a: 411) werden virtuelle Kommunikationsmethoden der „Neuen Medien“ als eigenständiger Punkt aufgeführt. Da die Nutzung digitaler Medien heute als selbstverständlich anzusehen ist, wurde für diese Kategorisierung auf eine Unterscheidung zwischen digitaler und analoger Kommunikation verzichtet und die beiden Punkte zusammengefasst.

Die Dezentralität des komplexen Managementprozesses spiegelt sich auch in der Räumlichkeit von QM wider. Die Planung und Umsetzung raumbezogener Entwicklungsmaßnahmen werde nicht aus dem Rathaus, sondern aus dezentralen „Außenposten“ im Stadtteil gesteuert (Interview 4002). Diese werden lokal abweichend als *Vor-Ort-, Quartiers- oder Stadtteilbüros* bezeichnet. Die Büros stellen ein sichtbares Symbol für den eingeleiteten Entwicklungsprozess dar und erzeugen Aufbruchsstimmung im Stadtteil. Als Produktinnovation bilden sie das operationelle Kernelement des Verfahrens. Die Büros sollen sowohl Geschäftsstelle als auch offener Kommunikationsraum und Anlaufstelle für die Bewohnerschaft mit geregelten Öffnungszeiten und Sprechstunden sein. Die Aufgaben, für die das QM zuständig ist, werden bewusst nicht eindeutig festgelegt, sondern können sich aus den Bedürfnissen und Anliegen der Menschen ergeben. So konstatiert ein befragter Quartiersmanager:

„Wenn die Leute [ins Stadtteilbüro] kommen, fragen sie immer als erstes: ‚Sind Sie zuständig?‘, weil sie das von der Verwaltung gewohnt sind. Und wenn ich dann immer sage: ‚Wir sind für alles zuständig‘, dann freuen die sich immer.“ (Interview 4207).

Außerhalb der Geschäftszeiten dienen Vor-Ort Büros häufig als Raum für Bürgertreffs, Fortbildungen oder Kulturveranstaltungen (Franke/Grimm 2006: 315). Damit sollen sie im Stadtteilleben verankert und die Hemmschwelle zur Teilhabe am Entwicklungsprozess gesenkt werden. Angesiedelt sind sie in der Regel an zentralen und stark frequentierten Orten im Quartier. Dies können zuvor leerstehende Ladenlokale oder auch soziale und öffentliche Einrichtungen sein.

### **3.2.2 Normativität und Durchsetzung**

Ein zentraler Aspekt für die Definition einer Neuerung als Innovation ist ihre Durchsetzung in einem sozialen Kontext und die Zuschreibung als bessere Lösung durch die darin wirkenden Akteure. Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand Quartiersmanagement lässt sich feststellen, dass das Instrument heute bundesweit von kommunalen Verwaltungen und beauftragten Entwicklungsträgern als adäquates Mittel für die Umsetzung komplexer integrierter Quartiersentwicklungsprozesse angesehen und nahezu selbstverständlich angewandt wird. Normativ wird ihm verglichen mit sektoralen Planungsverfahren der städtebaulichen Sanierung von den Praxisakteuren vielfach eine Überlegenheit zugesprochen. Aus der Auswertung der Interviewaussagen lässt sich diese normative Zuschreibung der Überlegenheit mit den in Kapitel 3.2.1 genannten Strukturmerkmalen zusammen-

fassen. Ein Interviewpartner aus einer Landesbehörde konstatiert, der integrierte Ansatz des Quartiersmanagements sei „letztendlich das Leitbild geworden, das sich auch in den Köpfen der Hauspitzen der Minister und Staatssekretäre verfestigt hat“ (Interview 4008). Diese Aussage bekräftigt die Annahme, dass die normative Zuschreibung als bessere Lösung bis in die Spitze des deutschen Planungssystems erfolgt ist.

Trotz breiter Akzeptanz und Durchsetzung wird das Verfahren in verschiedenen Variationen und unter diversen Begrifflichkeiten wie z. B. *Stadtteilmanagement*, *Gebietsbetreuung*, *Stadtteilkoordination*, *Nachbarschaftsagentur*, *Nachbarschaftskuration* oder *Kümmerer* praktiziert. Semantisch hat das Verfahren unter dem Begriff *Quartier(s)management*<sup>46</sup> im deutschsprachigen Fachdiskurs allerdings die größte Verbreitung gefunden. Insbesondere durch die Programmkulisse der *Sozialen Stadt* und durch das Handlungsfeld der sozialen Stadtentwicklung hat sich der Ansatz vor allem in sozial-räumlich polarisierten und segregierten „benachteiligten Stadtteilen“ etabliert. Diese werden als städtische Räume beschrieben, „die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur, die Nahversorgung sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen“ (ARGEBAU 2005: 2). Charakteristisch ist diese Kumulation und Überlagerung komplexer Problemlagen für zwei Gebietstypen: Zum einen innerstädtische bzw. innenstadtnahe Quartiere, die durch nicht modernisierte und hochverdichtete Bausubstanz, geringe Freiraumqualitäten und hohe Umweltbelastungen geprägt sind. Zum anderen Großwohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit in peripheren Lagen mit monofunktionalen und wenig individuellen Wohnstrukturen. Ihre soziale Infrastruktur sowie Anbindung an den öffentlichen Verkehr ist häufig unzureichend.

---

46 Bis heute besteht keine einheitliche Sprachregelung bzgl. des Zentral-S. Auch wenn das Verfahren im Fachdiskurs weiterhin sowohl als *Quartier-* als auch als *Quartiersmanagement* bezeichnet wird, lässt sich aktuell eine zunehmende Verbreitung des Fugen-S feststellen. Unter anderem wird inzwischen in Publikationen der Bundesregierung von *Quartiersmanagement* gesprochen. Aus diesem Grund findet diese Begrifflichkeit auch in dieser Arbeit Verwendung. Aus sprachwissenschaftlicher Perspektive ist allerdings anzumerken, dass die Schreibweise ohne Fugen-S richtig wäre. Bei der Analogiebildung (z.B. Quartiermacher oder Quartiermeister) würde auf das S verzichtet werden.

In räumlicher, sachlicher, zeitlicher, rechtlicher und organisatorischer Hinsicht weist die integrierte Quartiersentwicklung und das Quartiersmanagement eine stark generalisierte und in ihren Grundzügen ortsungebundene operationale Form auf. Sie ist in Arbeitshilfen und Leitfäden von Bund (vgl. ARGEBAU 2005; BMUB 2016b) und Ländern (vgl. u.a. für Bayern: OBB StMI 2009; für Hamburg: BSU HH 2012b; für Berlin: SenStadt 2014) festgelegt und wird unter Berücksichtigung lokaler Spezifika bundesweit praktiziert. QM fußt auf einer rechtlichen Grundlage im Baugesetzbuch (§ 171e Abs. 5 BauGB), die das Verfahren als „Kann-Regelung“ normiert.<sup>47</sup>

Auch in der Förderpolitik von Bund und Ländern sowie der Europäischen Union wird dem Instrumentarium eine zentrale Rolle in der Stadtentwicklungspolitik zugeschrieben und der Mehrwert einer Koordinationsstelle im Quartier zunehmend anerkannt (BMUB 2016b: 4). Insbesondere im Handlungsfeld der sozialen Stadtteilentwicklung hat QM bis heute im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderprogramme und der europäischen Kohäsionspolitik (z.B. *Strukturfonds EFRE* und *ESF*) große Verbreitung gefunden. Allein im Programm *Soziale Stadt*, dem aktuellen Leitprogramm der Städtebauförderung (vgl. BMUB 2015), haben bis zum Jahr 2016 bundesweit 783 Gebiete in 441 Städten und Gemeinden teilgenommen (zur Übersicht über die Verteilung der Programmgebiete vgl. Abb. 03). Dabei wurden von Bund, Ländern und Gemeinden über 4,3 Milliarden Euro in den Fördergebieten investiert (BMUB o.J.b).<sup>48</sup> In der Legislaturperiode des 18. Bundestages (2013 – 2017) stiegen die Bundesmittel der Städtebauförderung jährlich. Ihr Etat wird von Bund und Ländern in einer Verwaltungsvereinbarung (VV) jährlich festgelegt. Im Jahr 2016 erreichte die Förderung mit 606,775 Mio. € ihren historischen Höchststand. Der größte Anteil ging mit 140,025 Mio. € an das Programm *Soziale Stadt* (VV StBauF 2016: 4). Weiterhin wurde mit der *Ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt* auf Bundesebene ein integrierter Ansatz manifestiert, der auf die ministerienübergreifende Koordination von Maßnahmen und Mitteln abzielt (vgl. BMUB 2016a).

---

47 Für die Kommunen stellt Quartiersmanagement mit dieser Kann-Regelung – anders als z.B. die Bauleitplanung – keine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe dar. D.h., die Verwendung des Instruments ist möglich, aber nicht bindend.

48 Bei den Investitionsmitteln durch die Städteförderung geht die Bundesregierung davon aus, dass jeder Euro Förderung rund sieben Euro privater Folgeinvestitionen auslöst (BMVBS 2012a), die zum Teil ebenfalls den Quartieren zu Gute kommen.

**Soziale Stadt**

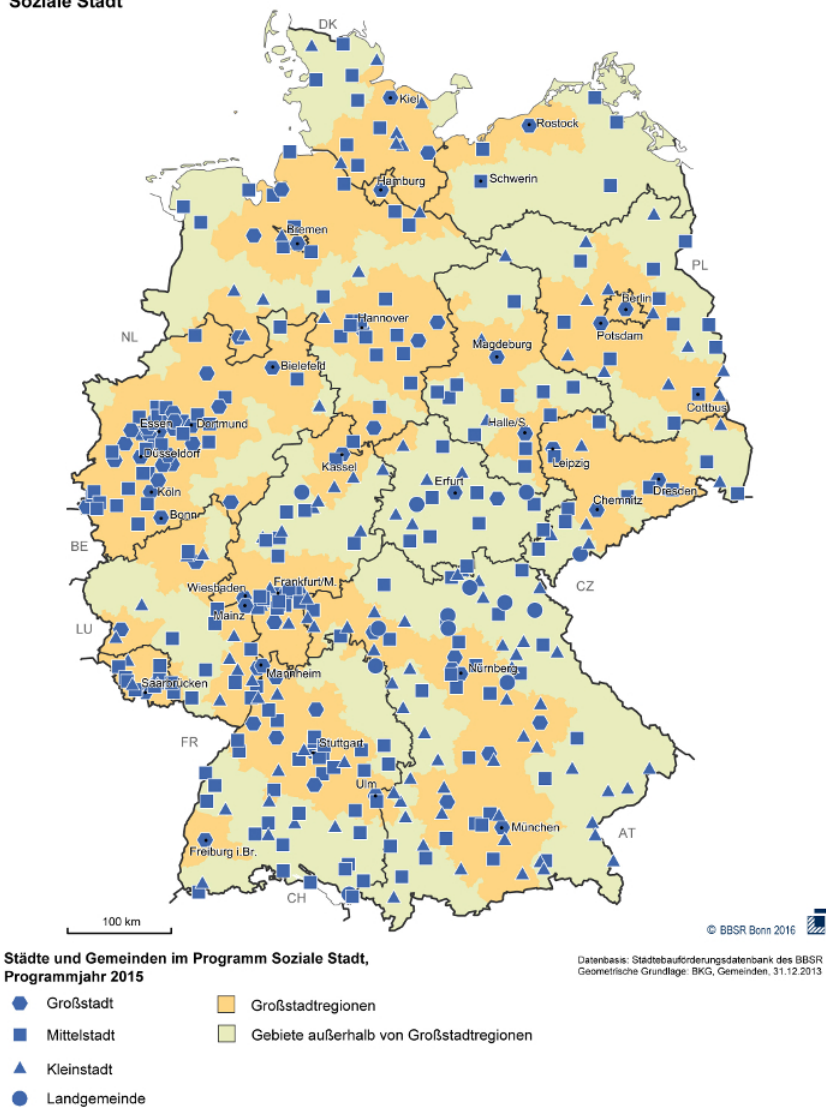


Abb. 03: Programmgebiete des Bund-Länder Programms „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ (Stand: 12/2015).

Quelle: BBSR Bonn

[http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programmgebiete/programm\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programmgebiete/programm_node.html)

(Zugriffsdatum: 07.09.2016)

### 3.2.3 Gesellschaftliche Auswirkungen

Dass es sich beim Verfahren nicht um eine Schein-Innovation handelt, sondern mit ihrer Durchsetzung grundlegende Veränderungen im gesellschaftlichen Feld der räumlichen Planung einhergehen, zeigt sich besonders deutlich im Rückgriff auf den Diskurs zum Wandel der Planung (vgl. Kapitel 2.1.2.a-c). Nicht zuletzt im Quartiersmanagement spiegeln sich auf der Praxisebene der räumlichen Planung die Veränderungen im Planungsverständnis wider, die im Diskurs um den Wandel der Planung aus planungstheoretischer Perspektive beschrieben wurden: So zeigt sich in QM die Ver-

änderung der Praxis zu einem kommunikativen Planungsverständnis (a). Deutlich werden das Wirken von Netzwerkstrukturen und die aktive Einbindung von Akteuren, die zuvor in Planungsprozessen eine passive Rolle gespielt haben. Damit haben sich hoheitliche Planungsverfahren zu kooperativen Prozessen gewandelt. Auch der Wandel zu einem performativen Verständnis (b) ist im Verfahren erkennbar. So können vom QM initiierte Maßnahmen auf der lokalen Ebene einen interventionistischen Charakter haben und die Aufmerksamkeit und Perspektive von Akteuren auf einen Ort verändern. Insbesondere in Gebieten, deren Dynamiken zuvor als gering eingestuft wurden, kann dies als Initialzündung für neue Entwicklungen wirken. Außerdem spiegelt sich im QM eine Renaissance der strategischen Planung (c) wider, in dem das projektförmige Handeln vor Ort stets mit übergeordneten, perspektivischen Entwicklungszielen rückgekoppelt ist. Diese werden vor Beginn der Umsetzung formuliert und permanent fortgeschrieben. In diesem strategischen Vorgehen der Stadtentwicklung äußert sich die Verknüpfung zwischen Planung und Umsetzung und damit zwischen komprehensiver und inkrementeller Logik. Mit der Bezugnahme auf den Diskurs um den Wandel der Planung wird deutlich, dass das Verfahren *Quartiersmanagement* – im Sinne einer Innovation – als Teilmenge übergeordneter Wandlungsprozesse und durch seine Etablierung zu einer neuen Praxis gleichzeitig als Auslöser von Wandel verstanden werden kann.

Die Merkmale der Neuartigkeit, Normativität, Durchsetzung und der gesellschaftlichen Auswirkungen haben gezeigt, dass Quartiersmanagement als eine *Innovation in der räumlichen Planung* verstanden werden kann. Es stellt heute ein etabliertes, einst neuartiges Verfahren dar, das im Verlauf eines Prozesses zu einer neuen Routine im deutschen Planungssystem geworden ist. Es ist davon auszugehen, dass die Quellpunkte und der Verlauf des Innovationsprozesses von Quartiersmanagement ex post rekonstruierbar sind.

## Kapitel 4 Methodisches Vorgehen

Ausgehend von der Prämisse, Quartiersmanagement als Innovation in der räumlichen Planung zu betrachten (vgl. Kapitel 3), soll der Verlaufsprozess der Strukturveränderungen, die als Innovation identifizierbar sind, empirisch in seiner zeitlichen Dynamik und seinen Entwicklungsmustern nachvollziehbar gemacht werden. Dabei werden insbesondere die aus der Innovationstheorie abgeleiteten Merkmale *Unsicherheit, Fluidität, Proaktivität, immanente Räumlichkeit* und *immanente Zeitlichkeit* lokalisiert (vgl. Kapitel 2.2.3.2). Für den zeitlichen Verlauf der Innovation ist anzunehmen, dass er sich nicht linear anhand eines klar abgegrenzten Entwicklungspfades sondern in vielfältigen parallelen Strängen mit jeweils individuellen Verläufen und Akteurskonstellationen vollzieht. Diese Stränge können sich gegenseitig beeinflussen, bündeln und während des langwierigen Prozesses in ihrer Intensität variieren. Weiterhin lassen sich Innovationsprozesse aus der Perspektive der proaktiven Gestaltung des Neuen durch gezieltes und strategisches Handeln beteiligter Akteure und aus der Perspektive sozialer Aushandlungsmechanismen betrachten. Um dieser besonderen Herausforderung im Forschungsprozess gerecht zu werden und sowohl die gesellschaftliche als auch die Binnenperspektive der Innovation zu berücksichtigen, greift die empirische Untersuchung auf die Verknüpfung zweier methodischer Ansätze zurück: Auf die *wissenssoziologische Diskursanalyse* und die Untersuchung einer *Innovationsbiographie*. Ziel ist dabei ein möglichst umfassendes Verständnis über den Prozessverlauf zu erlangen. Im folgenden Abschnitt sollen die beiden Forschungsansätze näher erläutert und daraus das methodische Vorgehen der quantitativen und qualitativen Inhaltsanalyse sowie der Experteninterviews abgeleitet werden. Weiterhin werden die Auswertungsmethode der „interpretierenden Generalisierung“ sowie ihre Zuordnung in den theoretischen Rahmen und die Merkmale der Innovationsforschung dargestellt.

### 4.1 Forschungsansatz

#### 4.1.1 Wissenssoziologische Diskursanalyse

Mit dem diskursanalytischen wissenssoziologischen Forschungsansatz soll der Prozess aus der gesellschaftlichen Perspektive untersucht werden. Die sozialwissenschaftliche Innovationsforschung geht davon aus, dass die Durchsetzung von Innovationen in öffentlichen gesellschaftlichen Aushandlungsräumen verhandelt wird. Diese Verhandlungen können als „Diskurse“ umschrieben wer-

den. Jäger beschreibt den Diskurs als „Fluss von ‚sozialen Wissensvorräten‘ durch die Zeit, der aus der Vergangenheit kommt, die Gegenwart bestimmt und in der Zukunft in [...] modifizierter Form weiterfließt“ (1999: 136). Diskurse beschreiben „strukturell verknüpfte Aussagenkomplexe“ (Briken 2006: 2). Aus ihnen gehen, so Glasze und Mattisek, „überindividuelle Muster des Denkens, Sprechens, Sich-selbst-Begreifens und Handelns sowie [...] Prozesse, in denen bestimmte Vorstellungen und Handlungslogiken hergestellt und immer wieder verändert werden“, hervor (2009: 11f.). Durch das transportierte Wissen von Diskursen wirken sie auf soziale Prozesse und speisen das kollektive und individuelle Bewusstsein (Jäger 2011: 87). Damit stellen sie die Grundlage für Deutungs-, Einstellungs- oder Verhaltensänderungen auf der Akteursebene und somit für die Gestaltung, Transformation oder Stabilisierung sozialer Ordnungen dar. Im zeitlichen Verlauf verhalten sie sich kontingent; d.h., sie sind offen und veränderlich und niemals absolut.

Untersucht werden Diskurse in dieser Arbeit mit dem Ansatz der *wissenssoziologischen Diskursanalyse* (vgl. Keller 2008). Sie stellt keine spezifische Methode dar, sondern beschreibt eine theoretisch fundierte und umfangreiche Forschungsperspektive auf empirische Gegenstände.<sup>49</sup> Durch die Analyse von Diskursen lassen sich innerhalb von Prozessverläufen „Ereignisse, Aussagen, Akteure und Praktiken [abbilden], in denen Wissen aktualisiert, verbreitet, aufgegriffen, bestritten, verhindert und verworfen wird“ (ebd.: 17). Dies erfolgt durch den analytischen Rückblick auf einen Diskurs in Dokumente über einen längeren Zeitraum. So können Veränderungen in der Debatte (z.B. in der Semantik, der Problemdeutung, der Bewertung des räumlichen Kontextes oder das Auftreten neuer Akteure und Institutionen) sichtbar gemacht werden. Neben radikalen Umbrüchen werden damit auch schleichende oder partielle Wandlungen, die aus der Gegenwartsperspektive kaum wahrnehmbar sind, erkennbar.

---

49 Die Diskursanalyse basiert auf Ansätzen der Wissenssoziologie von Peter L. Berger und Thomas Luckmann, die Wissen bzw. kollektiven Wissensvorräten eine zentrale Rolle bei der sozialen Konstruktion gesellschaftlicher Normen, Deutungen und Handlungen zusprechen (vgl. Keller 2008: 40ff.). Diesen sozialkonstruktivistischen Ansatz verknüpft Keller mit Michel Foucaults Diskurstheorie, die in Diskursen den Wandlungsprozess von Denksystemen versteht und insbesondere den Faktor Macht analysiert (vgl. ebd.: 152ff.).

#### 4.1.2 Innovationsbiographien

Neben der gesellschaftlichen Perspektive nimmt die Arbeit die Binnenperspektive von Innovationen, d.h. vom Neuartigen selbst, in den Blick. Der Ansatz der Innovationsbiographie (vgl. Butzin 2009; Butzin/Rehfeld/Widmaier 2012) geht davon aus, dass das Neue einen Verlaufsprozess – im Sinne einer „innovation journey“ – durchläuft (vgl. Van de Ven et al. 1999). Für ihren Erfolg müsse die Innovation auf diesem Weg vielfältige Herausforderungen und Hindernisse überwinden, die in ihrem Umfeld auf sie wirken. Dies erfolge durch das intendierte und strategische Handeln proaktiver Akteure. Die Methode der Innovationsbiographie intendiert, den Prozessverlauf von Innovationen als Gesamtentwicklung zu untersuchen und nicht nur das Resultat (das durchgesetzte Produkt oder Verfahren) zu betrachten. Dahinter steht die Annahme, dass für den Fortschritt von Innovationsprozessen „Triebfedern“, wie etwa das eingesetzte und generierte Wissen, Netzwerke als externe Wissensressourcen und die vorherrschende Innovationskultur verantwortlich seien (Butzin 2009: 190). Diese Triebfedern und die Akteure, die sie in den Verlauf einführen, sollen mit der Methode der Innovationsbiographie ermittelt werden. Da dies über den gesamten Prozessverlauf aus unterschiedlichen Perspektiven geschehe, wird bei der Methode von einer „Biographie“ gesprochen (Butzin/Rehfeld/Widmaier 2012: 2). Dabei rückt die empirisch zu untersuchende Innovation und ihre Biographie an die Stelle des Individuums und seiner Biographie.

#### 4.1.3 Untersuchungsdimensionen

Sowohl der Forschungsansatz der Diskursanalyse als auch der Innovationsbiographie geht von der Annahme einer prozesshaften Verlaufslogik sozialer Transformationen aus. Für die Rekonstruktion des Innovationsprozesses von Quartiersmanagement wurde die zeitliche und räumliche Untersuchungsdimension festgelegt und damit eine Eingrenzung des empirischen Analysefeldes vorgenommen. Diese Untersuchungsdimensionen werden im Folgenden dargestellt:

- Beobachtungszeitraum

Die beiden angewandten methodischen Ansätze gehen von langen Verlaufssprozessen aus, für die sich kein eindeutiger Startpunkt festlegen lässt. Somit muss sich auch das analytische Vorgehen an die Prozesshaftigkeit anpassen. Um dennoch eine fokussierte Analyse zum Gegenstand vorlegen zu können, wurde vorab ein Beobachtungszeitraum definiert, der sich bezogen auf die Fragestellung

an einem Schlüsselereignis orientiert (Rössler 2010: 55): das Inkrafttreten der ersten Rechts- und Fördergrundlage einer nationalen Stadterneuerungspolitik, des Städtebaufördergesetzes (StBauFG) von 1971.<sup>50</sup>

- Räumliche Abgrenzung

Räumlich bezieht sich die empirische Untersuchung auf zwei Ebenen: die Makro- und die Mikroebene. Methodisch kommt für beide Ebenen ein einheitliches Instrumentarium zum Einsatz, allerdings ermöglicht die Differenzierung es, zwei unterschiedliche Perspektiven auf die Innovation und ihre praktische Umsetzung einzunehmen: auf die Makroebene der Bundesrepublik Deutschland und auf die Mikroeben von zwei Fallstudien.

*a) Makroebene: Bundesrepublik Deutschland*

Die Makroebene analysiert den Innovationsprozess von Quartiersmanagement in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Kapitel 6). Sie beschränkt sich vor 1989 ausschließlich auf Entwicklungen in Westdeutschland, während quartiersbezogene Planungsansätze der DDR (z.B. Materialstützpunkte) nicht berücksichtigt werden.<sup>51</sup> Weiterhin kamen in anderen europäischen Ländern (z.B. in den Niederlanden, Frankreich und dem Vereinigten Königreich) mit QM vergleichbare Ansätze zur Anwendung. Im englischsprachigen Diskurs tauchen sie in der Regel unter dem Begriff „*Area-based approaches*“ auf. Bei der Untersuchung werden diese internationalen Referenzen nicht im Detail, sondern lediglich in ihrer Rolle als externer Einfluss für die nationale Entwicklung dargestellt und untersucht.

---

50 Auch im Vorfeld des StBauFG lassen sich bereits Prozesse ermitteln, die in unterschiedlichem Ausmaß für den Verlauf von Relevanz waren. Beispielsweise bestanden zuvor bereits auf Landesebene Stadterneuerungsprogramme wie das erste Berliner Stadterneuerungsprogramm von 1963. Die Erfahrungen, die in den Diskurszusammenhängen auf Landesebene gesammelt wurden, sind zweifelsohne in die Gesetzgebung des StBauFG eingeflossen und müssen daher auch in der Untersuchung berücksichtigt werden. Allerdings können sie aufgrund der enormen Datenmenge und der schwierigen Rekrutierung von Interviewpartnern nicht in der Tiefe untersucht werden. Bei der Analyse werden sie teilweise als Vorphase berücksichtigt, sofern in Interviews oder Dokumenten auf Ereignisse vor 1971 Bezug genommen wird.

51 Der Verlauf der politischen Transformationen (Deutsche Wiedervereinigung), bei der in den neuen Bundesländern bundesrepublikanische Verwaltungsstrukturen implementiert wurden, deutet darauf hin, dass Entwicklungspfade der DDR bei der Durchsetzung der Innovation keine relevante Rolle gespielt haben.

*b) Mikroebene: Fallstudien*

Auf der Mikroebene fokussiert die Analyse die Umsetzung von Quartiersmanagement auf der lokalen Ebene städtischer Quartiere. Sie soll durch die Erhebung von zwei Fallbeispielen untersucht werden (vgl. Kapitel 7). Ausgewählt wurden dafür die beiden Städte Duisburg und Hamburg, denen im Diskurs um Quartiersmanagement und integrierte Stadtteilentwicklung eine besondere Bedeutung zugesprochen wird bzw. wurde. Da sich Stadtentwicklungsprozesse im zeitlichen Verlauf i.d.R. auf Schwerpunktgebiete konzentrieren, liegt der analytische Fokus in den einzelnen Phasen auf unterschiedlichen Quartieren innerhalb der beiden Städte. Ein wichtiges Auswahlkriterium für die untersuchten Städte und Quartiere war die detaillierte Dokumentation der Projekte und die daraus resultierende Zugänglichkeit zu Daten und Personen. Die Analyse der gegenwartsbezogenen „post-innovativen Phase“, mit der die Weiterentwicklung der Innovation über ihre Durchsetzung hinaus untersucht wird (vgl. Kapitel 8), bezieht sich ausschließlich auf die Fallstudie Hamburg. Sie wurde bezogen auf die Ausstrahlung des Ansatzes von Experten als besonders relevant eingestuft.

#### **4.2 Methodisches Vorgehen**

Aus der Verknüpfung der beiden forschungsmethodischen Ansätze über den langen Untersuchungszeitraum und auf der Makro- und Mikroebene speist sich der genaue methodische Rahmen der empirischen Untersuchung. Der Innovationsverlauf von Quartiersmanagement soll durch die Analyse von Inhalten in bestehenden und öffentlich verfügbaren Textdokumenten (*Diskursanalyse*) und den Aussagen von unmittelbar in den Prozess involvierten Akteuren (*Innovationsbiographie*) untersucht werden. Dafür wurden quantitative und qualitative Inhaltsanalysen von Textdokumenten sowie Experteninterviews durchgeführt und das Material anhand festgelegter Kategorien und Kategoriensysteme ausgewertet und miteinander bzw. zum innovationstheoretischen Kontext in Bezug gesetzt. In dieser Triangulation unterschiedlicher Methoden der Sozial- und Raumwissenschaften sollen sich die unterschiedlichen Ansätze wechselseitig ergänzen und einen mehrdimensionalen Blick auf den empirischen Gegenstand ermöglichen. Die Auswertungsmethoden werden im Folgenden näher vorgestellt:

#### 4.2.1 Quantitative Inhaltsanalyse

Der erste empirische Analyseschritt dieser Arbeit zielt auf die explorative Annäherung an den Prozessverlauf der Innovation in seiner zeitlichen und inhaltlichen Gestalt. Dafür wurde der öffentliche Fachdiskurs zum Quartiersmanagement deskriptiv dargestellt und relevante Zeitpunkte, Orte, Personen und Themenfelder systematisiert, quantifiziert und chronologisiert. Dadurch lässt sich feststellen, wann einschlägige Ideen und Konzepte zum ersten Mal innerhalb dieses Diskurses auftauchen, sich mehrten und wann deren Auftreten eventuell wieder abflachte. Weiterhin sollen dadurch Schlüsselemente zur Vorbereitung eines darauffolgenden zweiten Schrittes – der qualitativen Wirkungsanalyse – identifiziert werden.<sup>52</sup>

Die explorative, quantitativ-deskriptive Annäherung an den Innovationsverlauf erfolgt anhand der Methode der *systematischen standardisierten Inhaltsanalyse* (vgl. Merten 1995; Früh 2007; Rössler 2010). Sie beschreibt eine „empirische Methode zur systematischen, intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Mitteilungen“ (Früh 2007: 27). Ziel sei es, soziale Wirklichkeit zu erfassen, indem aus den Merkmalen manifester Textdokumente auf ihren nicht-manifesten Kontext geschlossen werde (Merten 1995: 15). So könnten im zeitlichen Verlauf und differenziert nach unterschiedlichen Medien die wesentlichen Tendenzen in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand herausdestilliert und allgemeine oder verallgemeinerbare Aussagen erlangt werden.

Um die Komplexität der Medieninhalte zu reduzieren, werden qualitative Daten (Textinhalte) bei der Inhaltsanalyse in quantitative Daten (numerische Werte) transformiert und statistisch ausgewertet. Dies erfolgt durch sog. „Einwortanalysen“, bei denen das Auftreten festgelegter Schlüsselbegriffe ausgezählt und nach Kategorien sortiert wird. Durch die Analyse ihres quantitativen Auftretens werde ein Indikator für die Aufmerksamkeit ermittelt, die einem bestimmten Thema entgegengebracht wird (Merten 1995: 51f.). Durch die Erhebung der Schlüsselbegriffe können die unter-

---

<sup>52</sup> Dieses inhaltsanalytische Vorgehen, bei dem die quantitative einer qualitativen Analyse vorlagert wird, geht auf den Soziologen Max Weber zurück: „Wir werden nun, deutlich gesprochen, ganz banausisch anzufangen haben damit, zu messen, mit der Schere und dem Zirkel, wie sich denn der Inhalt der Zeitungen in quantitativer Hinsicht verschoben hat im Laufe der letzten Generation, nicht am letzten im Inseratenteil, im Feuilleton, zwischen Feuilleton und Leitartikel, zwischen Leitartikel und Nachricht, zwischen dem, was überhaupt an Nachricht gebracht wird und was heute nicht mehr gebracht wird ... Es sind die ersten Anfänge solcher Untersuchungen vorhanden, die das zu konstatieren suchen ... und von diesen Anfängen werden wir zu den qualitativen übergehen“ (Weber 1911: 52, zitiert nach Merten 1995: 38f.).

suchten Textdokumente in Beziehung zueinander gesetzt und ihre inhaltlichen Merkmale einem Kategorie- und Relevanzsystem (vgl. Kapitel 5.1.) zugeordnet werden. Mit der Erhebung soll und kann kein umfassendes und tiefgehendes Verständnis der jeweiligen medialen Objekte erreicht werden. Vielmehr ist es Ziel, das Auftreten von Themen anhand von Schlüsselbegriffen quantitativ, chronologisch und medienspezifisch zu erfassen (Rössler 2010: 18).<sup>53</sup>

Nach Rössler (2010: 41ff.) werden im methodischen Vorgehen der quantitativen Inhaltsanalyse vier Untersuchungseinheiten festgelegt, von denen hier drei zur Anwendung kommen.<sup>54</sup> Bezogen auf die Auswahl für die quantitative Inhaltsanalyse zur Innovation Quartiersmanagement sind diese: die Auswahleinheiten (a), die Analyseeinheiten (b) und die Codiereinheiten (c).

a) *Auswahleinheiten (sampling units)*: Sie beschreiben die „gezogene Stichprobe aus der Gesamtheit der Medienberichterstattung“ (Rössler 2010: 42). In dieser Studie besteht sie aus den Ausgaben (1971 – 2014) von sechs primär deutschsprachigen Fachzeitschriften unterschiedlicher Disziplinen. Die Selektion der Medien erfolgte über das Abstecken eines disziplinären Rahmens, in dem die relevanten Medien für die Aushandlung des Diskurses um Quartiersmanagement vermutet wurden. Dies sind die Felder *Raumordnungspolitik, Städtebau und Stadtplanung, Soziale Arbeit, Raum- und Stadtforschung und Soziologie*. Jede der ausgewählten Zeitschriften dient als Repräsentant eines Fachgebiets.<sup>55</sup> Auswahlkriterien für die Auswahleinheit waren die Erwartung eines aussagekräftigen Ergebnisses<sup>56</sup>, eine hohe Reputation der Zeitschrift im jeweiligen Feld und das kontinuierliche Erscheinen über den gesamten Untersuchungszeitraum.<sup>57</sup>

---

53 In diesem Schritt werden aus dem Material heraus noch keine interpretativen Aussagen getroffen.

54 Als vierte Einheit wird für die Methode der Inhaltsanalyse die Kontexteinheit aufgeführt. Mit diesem Hilfskonstrukt soll bei der Zuordnung von Merkmalen im Zweifelsfall auf Kontextwissen, das sich nicht explizit im Text wiederfindet, zurückgegriffen werden. Da sich diese Form von Informationsvermittlung vor allem im Bezug auf die Berichterstattung in den Massen- und weniger in den Fachmedien finden lässt, wird diese Einheit in der Studie nicht berücksichtigt.

55 Einige Zeitschriften änderten im untersuchten Zeitraum ihren Namen oder ihre inhaltliche Ausrichtung. Diesem Sachverhalt wurde bei der Auswertung der Analyseergebnisse Rechnung getragen.

56 Ausgewählt wurden die Zeitschriften in einer Vorabrecherche, bei der exemplarisch für einen überschaubaren Zeitraum (ein Jahrgang) verschiedene Fachmedien der ausgewählten Disziplinen studiert wurden. Dadurch konnte ermittelt werden, aus welchen Fachzeitschriften die Auswahleinheit zusammengesetzt sein sollte, um die aussagekräftigsten Ergebnisse zu erzielen.

57 Aufgrund dieser Vorgabe konnten jüngere Zeitschriften, die für den Diskurs ebenfalls relevant gewesen wären, nicht berücksichtigt werden (z.B. die Medien „*Planerin*“, „*RaumPlanung*“ oder das „*Jahrbuch Stadterneuerung*“).

*b) Analyseeinheiten (recording units):* Diese Einheiten stellen die kleinste Ebene der Untersuchung dar. Sie werden als Elemente im Rahmen der Codierung klassifiziert (Rössler 2010: 75). Bei den untersuchten Analyseeinheiten handelt es sich um die Dokumententypen Aufsätze, Rezensionen, Praxisberichte und Sonderartikel in den untersuchten Zeitschriften der Auswahlinheit.

*c) Codiereinheiten (content units):* Sie werden als festgelegte analytische Kriterien beschrieben, anhand derer relevante Analyseeinheiten erfasst werden. Als inhaltliche Codiereinheit wurde für diese Studie das Auftreten relevanter Schlüsselbegriffe in den Überschriften, Abstracts und Zwischenüberschriften der Analyseeinheiten festgelegt.

Anhand dieses Untersuchungssamples wurden die *Analyseeinheiten* (Beiträge in den Zeitschriften) innerhalb der *Auswahlseinheiten* (Zeitschriften) untersucht, beim Auftreten der festgelegten *Codiereinheiten* (Schlüsselbegriffe) als relevant eingestuft und für die Untersuchung in einer Datenbank erfasst.<sup>58</sup> Insgesamt wurden für die Studie über 19.000 Analyseeinheiten betrachtet und davon über 1200 Einheiten anhand des festgelegten Codierungssystems für die Auswertung in das Sample aufgenommen. Dies entspricht einer Quote von 6,4%. Für die Auswertung der quantitativen Inhaltsanalyse wurden alle erhobenen Analyseeinheiten in ein Kategoriensystem eingestuft (vgl. Rössler 2010: 115ff.). Damit wurden einerseits *formale Kategorien* für die rein deskriptive Abbildung von Kenndaten (AutorIn, Dokumententitel, Erscheinungsjahr, Medium sowie Jahrgang und Ausgabe, Dokumententyp und Seitenumfang) und andererseits *inhaltliche Kategorien* anhand der Codes, denen die Textdokumente durch das Auftreten der Schlüsselbegriffe zugeordnet wurden (vgl. Kapitel 5.1.3; Anlage 1) erfasst. Jedem Dokument wurde nur eine inhaltliche Kategorie zugeordnet.<sup>59</sup> Anhand der inhaltlichen Eingruppierung ergaben sich für die relevanten Dokumente der Inhaltsanalyse Zahlenwerte, die statistisch ausgewertet wurden.

---

58 Vorab konnte keine vollständige Liste der relevanten Codes aufgestellt werden, da in den Textdokumenten Begrifflichkeiten bzw. Themenfelder auftraten, die vorab nicht zu erwarten waren, allerdings für den untersuchten Innovationsprozess relevant erschienen. Aus diesem Grund wurde bei der Auswahl der Codes ein Verfahren angewandt, das sowohl induktiv, als auch deduktiv vorgeht. Dabei wurde auf die Unterscheidung zwischen zwei Verfahrensweisen der lexikometrischen Sozialforschung Bezug genommen (vgl. Dzudzek et al. 2009: 234). Als „Corpus based“ wird dabei ein Vorgehen bezeichnet, bei dem Schlagworte (Codes), unter deren Begrifflichkeit die Verhandlung des Untersuchungsgegenstandes angenommen wird, vorab anhand der Hypothesen definiert werden. Im Gegensatz dazu wird bei „Corpus driven“-Verfahren diese Auswahl im Verlauf der Untersuchung um weitere sich als relevant herausstellende Begriffe ergänzt.

59 Sofern in einem Dokument mehrere Schlüsselbegriffe unterschiedlicher Kategorien auftauchten, wurde durch den Codierer individuell festgelegt, welcher Kategorie die Analyseeinheit zugeordnet werden soll. Die relevantere Kategorie liess sich in der Regel aus dem inhaltlichen Kontext heraus bestimmen.

#### 4.2.2 Qualitative Inhaltsanalyse

Nachdem der untersuchte Verlaufsprozess mit der quantitativen Inhaltsanalyse des Fachdiskurses inhaltlich vorstrukturiert wurde, erfolgte in einem zweiten Analyseschritt eine qualitative Inhaltsanalyse. Dabei wurde ein aussagekräftiger Apparat ausgewählter Publikationen sowie die Transkripte der Experteninterviews untersucht. Auch für diesen Analyseschritt war es Anspruch, – wie im ersten Analyseschritt – den Prozessverlauf in seiner zeitlichen und inhaltlichen Breite abzubilden und die Rekonstruktion des Innovationsprozesses auf eine fundierte inhaltliche Basis zu stellen. Um das Vorgehen methodisch nachvollziehbar zu machen, werden im Folgenden zunächst die Auswahl der analysierten Textdokumente, die einzelnen Schritte der Analyse sowie der Auswertung dargestellt.

Der erste Schritt der Dokumentenanalyse bestand in der Eingrenzung eines Korpus von Textdokumenten, der durch die Auswahl der untersuchten Publikationen sowie der ExpertInnen für die Interviews gebildet wurde. Dieser Korpus bildet das empirische Material für eine interpretierende und kontextsensitive Auswertung anhand einer teilstandardisierten Kategorisierung (vgl. 4.2.2.2).

Während bei der quantitativen Analyse eine grobe und auf Ausschnitte der schriftsprachlich konstituierten Dokumente (Titel, Abstract, Zwischenüberschriften) reduzierte Betrachtung der Textinhalte vorgenommen wurde, wurden die Textdokumente in der qualitativen Analyse detailliert und in ihrer inhaltlichen Gesamtheit betrachtet und ausgewertet. Dafür wurde ein Datenkorpus gebildet, in dem die relevanten Informationen zum Innovationsverlauf vermutet wurden. Die Auswahl erfolgte dabei anhand von drei Parametern: Erstens auf Grundlage der quantitativen Inhaltsanalyse (z.B. häufiges Auftreten eines Autors bzw. einer Autorin oder erstmaliges Auftreten eines Schlagwortes); zweitens anhand der Häufigkeit von Zitationen und Bezugnahmen anderer Dokumente und drittens basierend auf den Verweisen der in den Interviews befragten ExpertInnen. Aus dieser Selektion resultierte eine divergierende Sammlung von Textdokumenten, die zu unterschiedlichen Zwecken von einer Vielzahl von Medien, AutorInnen und HerausgeberInnen veröffentlicht wurden. Auf dieser Grundlage konnte der Innovationsprozess von Quartiersmanagement in seinem gesamten zeitlichen Verlauf und unter Berücksichtigung der relevanten inhaltlichen Dimensionen und Akteursgruppen analysiert werden. Die folgende Tabelle (Tab. 05) zeigt im Überblick die ausgewerteten Dokumententypen in den unterschiedlichen Diskurskategorien.

Diskurskategorie	Dokumententypus
Praxis	Handlungskonzepte
	Rechenschafts- und Leistungsberichte
	Projektdokumentationen
	Wettbewerbsdokumentationen
	Ausschreibungs- und Auslobungstexte
	Behördenschriften
Politik	Parlamentarische Drucksachen
	Protokolle von Ausschüssen und Debatten
	Verwaltungsvereinbarungen
	Leitfäden und Handlungsempfehlungen
	Dokumente zu Förderprogrammen
	Publikationen von Nichtregierungsorganisationen
Wissenschaft	wissenschaftliche Publikationen (z.B. Zeitschriftenartikel, Monographien, Sammelbände, Berichte von Forschungsprojekten)
	Tagungsdokumentationen
	Dokumente der Politikberatung
	Gutachten und Evaluationen

Tab. 05: Diskurskategorien und Dokumententypen der qualitativen Inhaltsanalyse

Neben dem Rückgriff auf bestehendes Material wurden für die vorliegende Arbeit eigene Daten in Form von Experteninterviews erhoben. Für die qualitative Auswertung liegen die hier getätigten und aufgezeichneten Aussagen als verschriftlichte Transkripte vor. Insgesamt wurden zwischen März 2014 und Oktober 2015 im Rahmen der Mitarbeit im Forschungsprojekt InnoPlan 30 Interviews erhoben. Zudem wurde im Vorfeld der Datenerhebung ein Probeinterview geführt. Die Dauer der Gespräche betrug zwischen 45 und 100 Minuten, bei einer durchschnittlichen Länge von 75 Minuten.<sup>60</sup> Von den 30 Interviews fokussieren zehn die Entwicklung in der Bundesrepublik und jeweils acht die Fallstudien. Da für die Fallstudie II (Hamburg-Altona) und die Analyse von Ausstrahlungseffekten im gegenwärtigen Planungsdiskurs (vgl. Kapitel 8) ein größerer Informationsbedarf bestand, wurden der Erhebungswelle vier weitere Experteninterviews nachgelagert. Dadurch konnte das Untersuchungsfeld so weit erschlossen werden, dass im Sinne einer theoretischen Sättigung durch die Erhebung weiterer Daten keine neuen Erkenntnisse mehr zu erwarten wären (vgl. Glaser/Strauss 2005: 68f.). Die Grenzen zwischen den Untersuchungsebenen unter-

<sup>60</sup> Die Interviews fanden in der Regel in Räumlichkeiten der jeweiligen Institutionen (z.B. Büroräume, Besprechungszimmer oder Cafeteria), in seltenen Fällen und insbesondere sofern die befragten Personen bereits im Ruhestand waren, in privaten Wohnungen oder an öffentlichen Orten statt (z.B. in Cafés oder im Park). Ein Gespräch wurde telefonisch geführt.

liegen keiner scharfen Trennung; d.h., zum Teil konnten Aussagen von der Makroebene auch für die Fallstudien verwendet werden und umgekehrt.

Die Gespräche wurden als *Experteninterviews* angelegt (vgl. Meuser/Nagel 1991; Bogner/Menz 2005; Liebold/Trinczek 2009; Gläser/Laudel 2010; Przyborski/Wohlrab-Sahr 2013: 118ff.), um den Innovationsprozess aus der Akteursperspektive rekonstruierbar zu machen. Die Frage nach der Definition des Begriffes „Experte“ bzw. „Expertin“ zeigt, dass dieser Status auf einer Zuschreibung des Forschenden basiert, in Relation zu einem bestimmten Wissensgebiet und auf Grundlage des jeweiligen Forschungsinteresses. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass bei Expertengesprächen nicht die Gesamtperson im Mittelpunkt der Analyse steht, sondern lediglich organisatorische oder institutionelle Zusammenhänge aus der beruflichen Tätigkeit der Befragten betrachtet werden; d.h., das sog. *Rollenwissen* erhoben wird (Meuser/Nagel 1991: 442). Rollenwissen ist von besonderer Relevanz, wenn strukturelle Abläufe nicht kodifiziert sind bzw. unabhängig von formalisierten Praktiken ablaufen. Andererseits verfügten die ExpertInnen über „Prozess- und Deutungswissen“ (Przyborski/Wohlrab-Sahr 2013: 120). Dadurch könnten sie Entwicklungen, Ereignisse oder Relevanzen auf Grundlage ihrer beruflichen Erfahrungen in einen spezifischen Sachverhalt einordnen und Hinweise und Einschätzungen zu zentralen Ereignissen, Dokumenten, Veranstaltungen oder Personen liefern (ebd.). Aus der Dokumentenanalyse lässt sich die Relevanz einzelner Elemente für den Prozessverlauf nicht immer ableiten, da die untersuchten Analyseeinheiten zunächst gleichberechtigt nebeneinander stehen. Neben dem Prozess- und Deutungswissen wurde als dritte Form das sog. *Kontextwissen* der Experten erfragt (ebd.), um Informationen über Personen oder Sachverhalte zu erlangen, die nicht unmittelbar mit der befragten Person zusammenhängen.

Bei den ausgewählten InterviewpartnerInnen handelt es sich – bezogen auf einen relevanten Wirklichkeitsausschnitt des Prozessverlaufs – um eine „Funktionselite“, d.h., sie repräsentieren „implizite und explizite Regelsysteme, Strukturen und Entscheidungsprozesse“ (Liebold/Trinczek 2009: 35). Innerhalb der Diskursfelder haben die ausgewählten Personen eine zentrale Rolle gespielt bzw. spielen sie noch heute und waren oder sind unmittelbar in den Entstehungs- und Durchsetzungsprozess der Innovation involviert. Daher konnte von einem exklusiven, teilweise nicht-verschriftlichtem bzw. nicht-öffentlich-zugänglichem Wissen (z.B. über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse) ausgegangen werden.<sup>61</sup> Die GesprächspartnerInnen wurden so ausgewählt,

---

<sup>61</sup> Dieses Prozess- und Deutungswissen ist allerdings – abhängig von der Position und der Biographie des Gesprächspartners – nur auf spezifische Akteurs- oder Handlungsebenen innerhalb des Prozesses (z.B. Erfindung, Umsetzung, Gesetzgebung oder Finanzierung), Zeiträume (z.B. in der Frühphase) und Orte beschränkt.

dass sie die Handlungsebenen und Zeiträume des untersuchten Innovationsprozesses in ihrer Summe möglichst umfassend abdecken.<sup>62</sup> Die folgende Tabelle (Tab. 06) zeigt die jeweiligen Handlungsfelder der InterviewpartnerInnen und Unterbereiche im Überblick:

<b>Handlungsebene</b>	<b>Handlungsfelder der InterviewpartnerInnen</b>
Policy-Ebene (Gesetzgebung, Förderung)	Bundesbehörden
	Länderbehörden
Praxis-Ebene (Implementierung, Umsetzung)	Kommunale Verwaltung
	Sanierungs- und Entwicklungsträger
	lokale Stakeholder (z.B. Wohnungswirtschaft oder Sozialverbände)
Fachöffentliche-Ebene (Begleitung)	Akademische Wissenschaft
	Angewandte Wissenschaft (Evaluatoren, Wissenschaftliche Begleitforschung)
	Politikberatung
	Verbände
Öffentliche Ebene	lokale Initiativen, Ehrenamtliche

Tab. 06: Handlungsebenen und –felder der InterviewpartnerInnen

Die Erhebung der Interviews erfolgte mit dem theoriegenerierenden Verfahren *problemzentrierter Interviews* (vgl. Witzel 2000). Dabei handelt es sich um eine teilstrukturierte Befragungstechnik, die sich als „induktiv-deduktives Wechselspiel“ in einem Spannungsfeld zwischen Strukturiertheit und Offenheit bewegt (ebd.: 2). D.h., es werden keine festen Dimensionen oder Kategorien abgefragt, sondern den InterviewpartnerInnen ermöglicht, frei zu antworten und ihre individuellen Sichtweisen auf den Prozess darzulegen. Durch gezielte ad-hoc Nachfragen wurde der Erzählstrang des Befragten allerdings gezielt auf das Erkenntnisinteresse der Untersuchung gelenkt und somit die gewünschten Informationen erzeugt, ohne nicht-erwartete Aspekte vorab auszuschließen.

Die Gesprächsführung erfolgte entlang eines Leitfadens als offenes Gerüst und Orientierungshilfe, mit dem für alle Gespräche eine vergleichbare Gliederung gewährleistet werden konnte (vgl. Anhang 2). Dieser wurde vorab aus dem explorativen Wissensstand der vorgelagerten Forschungsschritte entwickelt. Der Leitfaden enthält keine direkte Formulierung der Forschungsfrage, sondern

---

62 Die Zusammenstellung des Samples der InterviewpartnerInnen orientierte sich am selben Muster wie in der Auswahl der Textdokumente der qualitativen Dokumentenanalyse (anhand der quantitativen Inhaltsanalyse, von Zitationen und Bezugnahmen in der qualitativen Inhaltsanalyse sowie anhand von Empfehlungen anderer Interviewpartner).

übersetzt sie in offene und auf den Gesprächspartner bezogene Sachfragen (Gläser/Laudel 2010: 107ff.).

Durch die offene Kommunikation und die Darstellung exkursorischer Episoden konnten Interviewte den zu rekonstruierenden Prozess spezifisch anhand ihrer (eigenen) Beteiligung schildern und viele Informationen selbstläufig und frei präsentieren (Przyborski/Wohlrab-Sahr 2013: 122). Dennoch wurde durch den Leitfaden und die Einführung relevanter Themenfelder strukturierend in den „offenen Erzählraum“ (Helfferich 2004: 159) eingegriffen.<sup>63</sup> Die Dokumentation der geführten Interviews erfolgte durch digitale Tonaufzeichnungen.<sup>64</sup> Sie wurden vollumfänglich transkribiert.<sup>65</sup> Den GesprächspartnerInnen wurde vorab eine strenge Vertraulichkeit zugesichert. Daher wurden alle Interviews anonymisiert und ihre Namen in den Transkripten gegen eine ID-Nummer ersetzt. Sie findet sich auch in den zitierten Sequenzen dieser Arbeit wieder.

Mit den Experteninterviews entstanden dichte, reichhaltige Beschreibungen der Fallgeschichten als narrativ qualitative Texte, die den Prozessverlauf im Sinne einer Innovationsbiographie darstellen. Diese Beschreibungen liegen auf unterschiedlichen Prozessebenen, wie etwa der politisch-administrativen Ebene (Rahmennarrativ) oder auf der Ebene der Implementierung in die Praxis (Umsetzungsnarrativ).

---

63 Um eine Balance zwischen offenen, spontanen Erzählungen und gezielter Fokussierung zu bewahren wird bei der Konstruktion eines Interviewleitfadens empfohlen „so offen und flexibel wie möglich, so strukturiert wie aufgrund des Forschungsinteresses nötig“ zu sein (Helfferich 2004: 161).

64 Ausnahmen waren lediglich ein Fall, in dem vorab die Aufzeichnung des Interviews verwehrt wurde und zwei Fälle, bei denen im Laufe des Interviews darum gebeten wurde, das Aufnahmegerät kurzzeitig bzw. dauerhaft auszuschalten. Diesen Wünschen der Befragten wurde nachgegeben und das Gespräch bzw. die jeweiligen Gesprächssequenzen durch Mitschriften dokumentiert. Neben den Transkripten wurden im direkten Anschluss an das Gespräch jeweils Gedächtnisprotokolle verfasst. Hier konnten Empfindungen, Gestik, Mimik oder das Auftreten des Gesprächspartners, Details zur Gesprächsdynamik oder Informationen, die nach Beendigung des Interviews (z.B. bei der Verabschiedung) gegeben wurden, festgehalten werden. Die Gedächtnisprotokolle wurden ebenfalls für die Auswertung berücksichtigt.

65 Die Transkription erfolgte sinngemäß; d.h., ohne die Daten inhaltlich zu verändern, wurden sie zur besseren Verständlichkeit an die Schriftsprache angenähert. Bei umgangssprachlichen Redewendungen, bzw. markanten Aussagen (z.B. im Dialekt) wurde darauf verzichtet.

### 4.2.3 Auswertung

Mit dem methodischen Vorgehen der qualitativen Inhaltsanalyse wurde an den Dokumenten eine interpretierende und kontextsensitive Auswertung anhand einer teilstandardisierten Kategorisierung vorgenommen. Die ausgewählten Textdokumente wurden miteinander in Bezug gesetzt und verglichen. Ihr Vergleich ermöglicht es – bezogen auf die Fragestellung – das „überindividuell-Gemeinsame herauszuarbeiten, Aussagen über Repräsentatives, über gemeinsam geteilte Wissensbestände, Relevanzstrukturen, Wirklichkeitskonstruktionen, Interpretationen und Deutungsmuster zu treffen“ (Meuser/Nagel 1991: 452). Zu diesem Zweck wurde Sequenz für Sequenz eine Kategorisierung des Datenmaterials vorgenommen und eine „interpretative Generalisierung“ (Bogner/Menz 2005: 38) der Aussagen erarbeitet. Dabei wurden alle qualitativ analysierten Publikationen und Experteninterviews nach dem selben methodischen Verfahren ausgewertet und den Textaussagen gemäß der Fragestellung dieser Arbeit Kategorien in Form von verdichteten Inhaltszusammenfassungen zugeordnet. Die Auswertung erfolgte mit Hilfe der Software MAXQDA.

Um die Dokumente in einen zeitlichen Verlauf einordnen zu können, ist es wichtig, die Textdokumente in ihrem zeitlichen Kontext zu verstehen und sie nicht mit Rückgriff auf das heutige Wissen um den späteren Verlauf der Geschichte umzudeuten. So lassen sich damalige Beweggründe und Intentionen um die Innovation erschließen, auch wenn sie sich aus heutiger Perspektive als Fehleinschätzung erwiesen haben. Zwischen den einzelnen Dokumententypen und den Transkripten der Interviews wurde im angesetzten methodischen Vorgehen nicht unterschieden. In der Auswertung wurde zwischen den Schritten der Kategorisierung (4.2.2.1) und Interpretation (4.2.2.2) differenziert.

#### 4.2.3.1 Kategorisierung

Als erster Schritt für die qualitative Auswertung wurden Merkmale festgelegt, anhand derer die Textdokumente untersucht wurden. Dieser Schritt diente der Reduktion der Komplexität und ermöglichte eine Einordnung der Textinhalte in thematische Rubriken. Einzelne Aussagen wurden vergleichbar und Zusammenhänge zwischen den einzelnen Dokumenten und Gesprächspartnern sichtbar gemacht (Kuckartz 2014: 40ff.). Die Kategorienbildung erfolgte auf Basis generalisierender Überschriften, die die einzelnen Themenfelder der Textaussagen voneinander abgrenzen und wurde gleichzeitig deduktiv aus dem Forschungsstand der Innovationsforschung (theoriegeleitet) und

induktiv direkt aus dem Material (theoriebildend) abgeleitet (Mayring 2000: 74f.). Ein solches Vorgehen machte einen permanenten Abgleich zwischen theoretischen Grundannahmen (vgl. Kapitel 2), die bereits für die Gestaltung des Leitfadens herangezogen wurden, und der Textinterpretation zur Entwicklung der Kategorien notwendig. Die Dokumente wurden anhand von zwei Kategorientypen (*Fakten-Kategorien* und *inhaltlichen Kategorien*) untersucht (vgl. Kuckartz 2014: 43f.), wobei einzelne Textsequenzen mehreren Kategorien und Kategorientypen zugewiesen werden konnten. Als *Fakten-Kategorien* sind dabei Kategorien zu verstehen, die die Zuordnung einer Textsequenz in eine objektive Gegebenheit ermöglichen. Durch *Fakten-Kategorien* können Aussagen in einen zeitlichen, sachlichen oder räumlichen Kontext eingeordnet werden (z.B. Angaben zum Ort oder Programm). Sie dienen dem Verständnis und der Zuordnung, aber nicht der Analyse von Aussagen. Unter *inhaltlichen Kategorien* sind Kategorien zu verstehen, die Themen bzw. Themenfelder beschreiben. Analog zur Fragestellung wird zwischen Kategorien der zeitlichen, organisatorischen, institutionellen und räumlichen Dimension unterschieden.

Aufgrund des offenen Kategorisierungsverfahrens wuchs die Liste der Kategorien insbesondere zu Beginn der Auswertungsphase kontinuierlich an und wurde stetig durch Ausdifferenzierung, Zusammenfassung oder Umbenennung angepasst. Im Laufe des Prozesses konnte ein Zustand der theoretischen Sättigung festgestellt werden, da alle Textaussagen mittels des bestehenden Kategoriensystems zugeordnet werden konnten. Insgesamt wurden in den vier Dimensionen 16 Codes definiert, mit denen die einzelnen Textsequenzen untersucht wurden (vgl. Kapitel 6.1.)

#### **4.2.3.2 Interpretation und Bezugnahme auf die Innovationsforschung**

Im Schritt Interpretation wurden die empirischen Ergebnisse anhand der zugeordneten Kategorien den theoretischen Merkmalen und Begrifflichkeiten der Innovationsforschung zugeordnet (vgl. Kapitel 2). Damit wurde überprüft, ob die untersuchten Transformationsprozesse in der räumlichen Planung mit den Verlaufsmustern sozialer Innovationen übereinstimmen bzw. wo ihre Besonderheiten liegen. Für diesen Forschungsschritt wurden analytische Kategorien herausgearbeitet (Kuckartz 2014: 44), die über die inhaltliche Beschreibung hinausgehen und Interpretationen des Materials ermöglichen. Festgelegt wurden sie auf Grundlage der theoretischen Befunde und unter Rückgriff auf die Fragestellungen sowie der vier festgelegten Dimensionen (zeitlich, organisatorisch, institutionell, räumlich). Ein besonderes Augenmerk lag auf den verschiedenartigen und vielfältigen

Wechselwirkungen, die sich zwischen den einzelnen Akteursgruppen, Diskursen und Handlungen aufspannen.

Die in diesem Kapitel dargelegten methodischen Schritte führen als Ergebnis des empirischen Teils der Arbeit in einem umfassenden Verständnis der Entstehung, Verbreitung und Durchsetzung von Quartiersmanagement als Innovation in der räumlichen Planung. Damit können reflexiv Relevanzen und Zusammenhänge zwischen einzelnen Diskursen, Handlungen und Akteuren für die Verlaufslogik des untersuchten Prozesses verdeutlicht werden. Weiterhin ermöglicht das methodische Vorgehen auf der zeitlichen, organisatorischen, institutionellen und räumlichen Dimension das Herausarbeiten von Strukturmerkmalen, um die analytischen Ergebnisse zu strukturieren und in Bezug zum theoretischen Rahmen dieser Arbeit (vgl. Kapitel 2) zu setzen.

## **Kapitel 5 Explorative Dokumentenanalyse zum Diskursverlauf**

Nachdem zunächst der theoretische Rahmen und das methodische Vorgehen der Arbeit erläutert wurden, wird es nun um die empirische Auswertung vor dem Hintergrund der Frage nach dem Verlaufsprozess der Innovation Quartiersmanagement gehen. Dazu wird zunächst explorativ der fachliche Diskurs anhand sechs ausgewählter Zeitschriften analysiert. Im Folgenden wird zunächst das Auswertungsschema der quantitativen Inhaltsanalyse vorgestellt (vgl. Kapitel 5.1), um davon ausgehend die Ergebnisse der Auswertung (vgl. Kapitel 5.2) und schließlich ihre Interpretation für den Innovationsverlauf (vgl. Kapitel 5.3) darzulegen.

### **5.1 Auswertungsschema**

Im Folgenden werden die ausgewählten Auswahl-, Analyse- und Codiereinheiten (vgl. Kapitel 4.2.1.) vorgestellt, anhand derer die Analyse des Diskurses durchgeführt wurde. Das Auswertungsschema der explorativen, quantitativen Analyse des Diskurses um Quartiersmanagement und integrierte Planungsverfahren wurde im Rahmen der InnoPlan-Forschung entwickelt (vgl. Ibert et al. 2015; Christmann et al. 2016)

#### **5.1.1 Auswahleinheiten**

Als Auswahleinheit für die quantitative Analyse des Fachdiskurses wurden sechs periodisch erscheinende Zeitschriften unterschiedlicher Fachgebiete festgelegt (vgl. Tab. 07). Sie wurden als Diskursarenen der Innovation Quartiersmanagement auf Grundlage qualitativer explorativer Recherchen eingegrenzt.<sup>66</sup> Die ausgewählten Medien werden im Folgenden dargestellt und anhand ihrer spezifischen Eigenschaften zusammengefasst.

---

<sup>66</sup> Die Auswahl der Medien erfolgte in einem iterativen Prozess, bei dem die Liste der Zeitschriften nicht anfänglich festgelegt, sondern schrittweise anhand erster Zwischenresultate weiterentwickelt wurde.

	Fachgebiet	Zeitschrift	Akronym	Herausgeber	Verlag
a)	Raumordnungspolitik	Informationen zur Raumentwicklung	IzR	BBSR	Selbstverlag (Vertrieb: Franz Steiner Verlag)
b)	Städtebau und Stadtplanung	Stadtbauwelt	SBW	Wechselnde Herausgeberschaft	Bauverlag BV GmbH
c)	Soziale Arbeit	Neue Praxis – Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik	NP	Hans-Uwe Otto, Hans Thiersch	neue praxis GmbH (bis 2004: Hermann Luchterhand Verlag)
d)	Raumwissenschaften	Raumforschung und Raumordnung	RuR	Forschungsinstitute des 5R-Netzwerks <sup>67</sup> (bis 2009: ARL, BBSR)	Springer (bis 2009: Carl Heymann Verlag)
e)	Planungswissenschaften (international)	disP – The Planning Review	disP	Netzwerk Stadt und Landschaft NSL der ETH Zürich	Taylor & Francis Group (bis 2011: ETH Zürich)
f)	Soziologie	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie	KZfSS	Hans-Jürgen Andreß; Daniela Grunow; Thomas Schwinn	Springer

Tab. 07: Untersuchte Auswahleinheiten der quantitativen Dokumentenanalyse

*a) Informationen zur Raumentwicklung (IzR)*

Für das Fachgebiet der Raumordnungspolitik steht die Zeitschrift *IzR*. In ihrer Selbstbeschreibung bezeichnet sie sich als „Diskussionsforum an der Nahtstelle zwischen Wissenschaft und Praxis in Deutschland“ (BBSR o.J.). *IzR* befasst sich mit Themen der Stadt- und Regionalentwicklung, des Städtebaus, der Verkehrsplanung und des Wohnungswesens. Durch die Herausgeberschaft und Schriftenleitung eines Bundesinstitutes weist *IzR* inhaltlich eine große Nähe zur Bundespolitik und zum zuständigen Ministerium auf.<sup>68</sup> Ihr Adressatenkreis ist primär die nationale Planungspraxis in den öffentlichen Verwaltungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene, die Wohnungswirtschaft, Sanierungs- und Entwicklungsträger sowie die (angewandte) Raumwissenschaft.

67 Das 5R-Netzwerk setzt sich aus fünf außeruniversitären raumwissenschaftlichen Forschungseinrichtungen zusammen. Dies sind die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in Hannover, das Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL) in Leipzig, das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Dortmund, das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden und das Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) in Erkner.

68 Aufgrund dieser Nähe berichtet *IzR* stets über Themen, die eine hohe Relevanz für die Raumordnungspolitik aufweisen und häufig direkt in Gesetzgebungen und Fördermaßnahmen münden. Allerdings bedingt dies auch eine Verhinderung von Berichterstattung, die eine politische Brisanz aufweist oder zu deutliche Kritik übt.

Seit 2013 ist ein Jahrgang der *IzR* in die Ausgaben 1 – 6 gegliedert.<sup>69</sup> In der Regel erscheint sie in Form von Themenheften mit inhaltlichem Schwerpunkt. Ausnahmen sind themenübergreifende Varia Hefte, die vereinzelt bis in die frühen 80er-Jahre bzw. ausschließlich im Vorgängermedium *Informationen – Institut für Raumordnung* (vor 1974) erschienen.

*b) Stadtbauwelt (SBW)*

Für das Feld des Städtebaus und der Stadtplanung wurde die *Stadtbauwelt* als auflagenstärkstes Medium der Auswahlinheit ausgewählt. *SBW* erscheint als Vierteljahresheft im Rahmen der Architekturzeitschrift *Bauwelt* (Heft 12, 24, 36 und 48), wodurch sie sich primär an ArchitektInnen und StadtplanerInnen richtet. Sie weist einen starken Praxis- und Projektbezug auf und berichtet unabhängig und kritisch über aktuelle Themen der räumlichen Planung und Gestaltung. Neben Aufsätzen und Projektberichten beinhaltet die Zeitschrift Buchrezensionen, Tagungsberichte und einen großen Stellenmarkt.<sup>70</sup>

Bis einschließlich 1982 erschien *SBW* als Varia. 1983 erfolgte eine Umstellung auf Themenhefte mit übergeordneten Schwerpunkten. Weitreichende Veränderungen vollzog die Zeitschrift 1989 unter Chefredakteur Peter Rumpf. Hier näherte sich die Zeitschrift stark dem „Mutterheft“ *Bauwelt* an, wurde weniger programmatisch und internationaler. Insbesondere seit dieser Neuausrichtung adressiert die Zeitschrift fast ausschließlich die Praxis und findet in der Wissenschaft nur noch wenig Beachtung.

*c) Neue Praxis – Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik (NP)*

Die Zeitschrift *Neue Praxis* gilt als eine der führenden Fachzeitschriften für Sozialarbeit und Sozialpädagogik im deutschsprachigen Raum. Inhaltlich deckt sie auch das Themenfeld der Gemeinwesenarbeit ab. Im Aufbau der Zeitschrift wird zwischen praktischen und – mit stärkerer inhaltlicher Gewichtung – wissenschaftlichen Beiträgen unterschieden. Neben Aufsätzen beinhaltet jede Ausgabe auch Kommentare oder Essays sowie einen Nachrichtenteil mit Informationen über aktuelle Forschungsprojekte, Modellvorhaben, Buchrezensionen (bis 1977) oder Fort- und Weiterbildungs-

---

69 Bis 2012 bestand ein Jahrgang aus den Ausgaben 1 - 12. Da sie teilweise als Doppelhefte (z.B. 2/3.2005) erschienen, variierte die tatsächliche Anzahl der Ausgaben pro Jahrgang zwischen sechs und neun.

70 Die Gewichtung und das Vorkommen der einzelnen Rubriken variiert in den einzelnen Ausgaben.

möglichkeiten. Der thematische Fokus der Inhalte liegt auf Deutschland, allerdings werden auch Erfahrungsberichte aus dem Ausland veröffentlicht.

*Neue Praxis* erscheint seit 1971. Dabei hat sich ihr Rhythmus von einem halbjährlichen (1971) über einen quartalsweisen (1972-1984) hin zu einem zweimonatigen Erscheinen verändert. Zudem sind bisher 11 Sonderhefte erschienen.

#### *d) Raumforschung und Raumordnung (RuR)*

Die Zeitschrift *RuR* ist das zentrale deutschsprachige Organ im Bereich der raumwissenschaftlichen Forschung und eines der wenigen in der Fachdisziplin, das die fachliche Qualität seiner Inhalte durch ein Auswahlverfahren nach internationalem Standard (double-blind peer-review) sichert. Der inhaltliche Schwerpunkt der Zeitschrift liegt auf wissenschaftlichen Aufsätzen, allerdings werden in der Zeitschrift – mit wesentlich geringerer Gewichtung – auch Berichte aus Politik und Praxis veröffentlicht. Weiterhin beinhaltet jede Ausgabe Rezensionen aktueller wissenschaftlicher Publikationen. Seit dem Wechsel der Herausgeber und des Verlages werden in der Zeitschrift *RuR* vermehrt englischsprachige Texte publiziert.

Jährlich erscheinen sechs Ausgaben der Zeitschrift, von denen sich fünf Variahefte thematisch flexiblen Inhalten widmen und jeweils ein Heft eines Jahrgangs als Themenheft einem spezifischen Schwerpunkt vorbehalten ist.

#### *e) disP - The Planning Review*

Die schweizerische Fachzeitschrift *disP* zählt zu den international renommiertesten Periodika im Bereich der Stadt-, Planungs- und Raumforschung. Gegründet unter dem Titel *Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung* hat sie insbesondere seit der Aufnahme in die britische Verlagsgruppe *Taylor & Francis* 2012 eine starke Internationalisierung durchlaufen. So finden sich in *disP* heute neben deutsch-, französisch- und italienischsprachigen Beiträgen zunehmend englische Artikel von AutorInnen aus der ganzen Welt. Der deutsche Diskurs findet in der Zeitschrift bereits seit ihrer Gründung 1965 verstärkt Beachtung. Redaktionell wird *disP* an der ETH Zürich betreut und von einem internationalen Herausgeberrat in Kooperation mit der *Association of European Schools of Planning (AESOP)* begleitet. Sie richtet sich aufgrund ihrer inhaltlichen Breite sowohl an die Wissenschaft als auch an die Praxis.

Ein Jahrgang besteht aus vier Heften, von denen zwei als *Special Issue* einer übergeordneten Thematik folgen und zwei variierende Inhalte aufweisen. Neben wissenschaftlichen Beiträgen beinhalten nahezu alle Ausgaben eine variierende Anzahl von Rezensionen.

*f) Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS)*

Nach Umfang und Verbreitung gilt die *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* als die bedeutendste deutschsprachige Fachzeitschrift im Bereich Soziologie. Herausgegeben wird sie von SoziologieprofessorInnen der Universität Köln und anderer deutscher Hochschulen. Die Zeitschrift bildet die deutsche, aber auch die internationale Forschung aller sozialwissenschaftlichen Fachgebiete ab. Dies erfolgt primär durch wissenschaftliche Aufsätze, aber auch in Form von Rezensionen, Diskussionsbeiträgen und Tagungsberichten.

Jährlich erscheinen vier Ausgaben der *KZfSS*. Dabei bilden etwa vier wissenschaftliche Aufsätze den Kern der jeweiligen Ausgabe. Umfang und Inhalt der anderen Dokumententypen können stark variieren. Neben den vier Heften erscheint in einigen Jahrgängen zusätzlich ein Sonderheft.<sup>71</sup> Als Adressat der *KZfSS* kann fast ausschließlich das sozialwissenschaftliche Fachpublikum gelten.

### 5.1.2 Analyseschema und Relevanzstufen

Für die quantitative Untersuchung der sechs dargestellten Fachzeitschriften wurde ein Analyseschema entwickelt, mit dem die Inhalte der Analyseeinheiten in unterschiedliche Relevanzstufen eingeordnet wurden; d.h., es geht darum, die Bedeutung einzelner Inhalte der untersuchten Zeitschriften für den Diskursverlauf – und damit den Innovationsprozess – zu bestimmen und einem Auswertungsschema zuzuordnen. Es differenziert zwischen manifesten und latenten Thematisierungen von Quartiersmanagement und greift auf ein analytisches Grundgerüst aus zwei inhaltlichen Ebenen und jeweils zwei Definitionen zurück: Auf die Ebene der *sozialen Problemdefinition* und die *Ebene der planerischen Problemlösung* (vgl. Abb. 04).

Die Ebene der *sozialen Problemdefinition* beschreibt Dokumente, in denen gesellschaftliche Missstände und Problemlagen dargelegt, allerdings noch keine konkreten Maßnahmen zur Verän-

---

<sup>71</sup> Durch den Aufbau der Sonderhefte mit thematischem Schwerpunkt und externer Herausgeberschaft sowie dem inhaltlichen Umfang ähneln diese Sonderhefte eher einem Sammelband als einer Zeitschrift.

derung der dargestellten Situation aufgezeigt bzw. gefordert werden. Dabei wurden die Problemdefinitionen erfasst, die im weiteren Diskurs um die Innovation Quartiersmanagement als Begründung oder Legitimation für einen Verfahrenswechsel angeführt wurden. Die zweite Ebene beinhaltet Kategorien, in denen eine – im weitesten Sinne – *planerische Problemlösung* dargestellt bzw. gefordert wird.<sup>72</sup> Zwischen der Ebene der Problemlösung und der Problemdefinition bestehen direkte Bezüge, da davon auszugehen ist, dass sich neue planerische Ansätze stets problemgetrieben aus konkreten Herausforderungen ableiten (vgl. Ibert et al. 2015: 175).

Die zweite Differenzierung, die der Analyse schematisch zugrunde liegt, bezieht sich auf die räumliche Dimension der Inhalte: Hier lässt sich zwischen einer *gesamtgemeinschaftlichen* und einer *kleinräumlichen Dimension* unterscheiden. Auf der *gesamtgemeinschaftlichen Dimension* werden Inhalte allgemein und ohne räumlichen Fokus dargestellt. Ihre Thematisierungen weisen noch keinen konkreten Bezug zum untersuchten Verfahrenswechsel auf der Quartiersebene auf. Dieser zeigt sich erst in den Kategorien der *kleinräumlichen, städtischen Dimension*; d.h., im Bezug auf den konkreten Planungsraum der Innovation (das Quartier). Mit der Bezugnahme auf die *kleinräumliche Dimension* wird die Problemdefinition bzw. -lösung raumtypologisch scharf eingegrenzt.

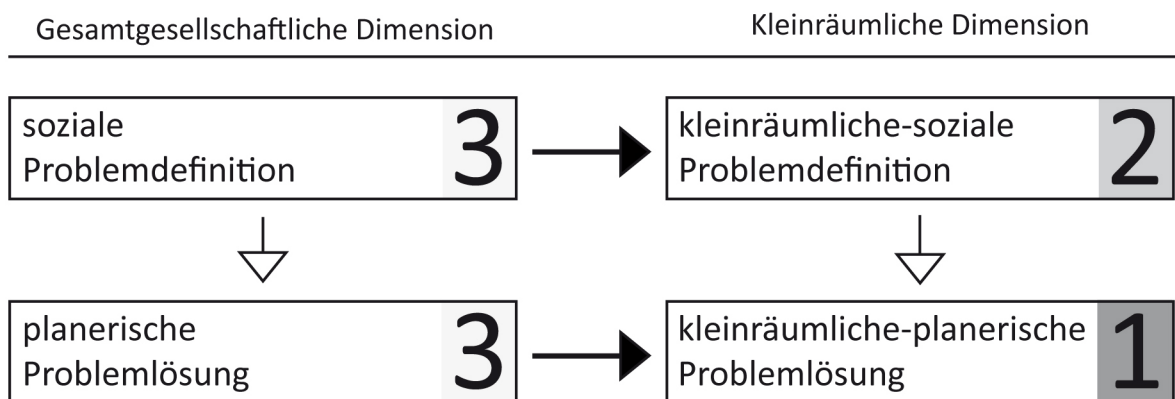


Abb. 04: Analyseschema der quantitativen Inhaltsanalyse und Herleitung der Relevanzstufen

Aus diesem grundsätzlichen Analyseschema von *gesamtgemeinschaftlicher* und *kleinräumlicher Dimension* lässt sich die Systematik für die Zuordnung von Relevanzstufen des Diskursverlaufs ableiten. Mit ihnen werden die Zeitschrifteninhalte als numerische Werte abgebildet und somit das

<sup>72</sup> Um ein möglichst breites Spektrum an latenten Inhalten und Ansätzen aus vielfältigen Professionen und Handlungsfeldern erfassen zu können, muss bei diesen Kategorien noch kein unmittelbarer Bezug zum Feld der räumlichen Planung oder zum räumlichen Handlungsschwerpunkt des städtischen Quartiers feststellbar sein.

Auftreten einzelner Diskursinhalte über den Untersuchungszeitraum messbar. Für die Analyse werden die Werte statistisch ausgewertet.

Die Zuordnung basiert auf den *Relevanzstufen 1, 2 und 3*. Dabei bildet Stufe 1 die Kategorie mit der höchsten Relevanz. *Relevanzstufe 3* umfasst alle zugeordneten Kategorien, bei denen Problemdefinition bzw. -lösung auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene behandelt, d.h., Themenfelder noch nicht in den konkreten räumlichen Kontext der Innovation gesetzt wurden. Hier werden Basisinformation in den Diskurs eingeführt, auf die sich die Innovation im weiteren Verlauf stützen wird. Sofern sich in den erfassten Kategorien ein kleinräumlicher Bezug und damit ein unmittelbarer Zusammenhang zur räumlichen Ebene des städtischen Quartiers feststellen ließ, wurden die Analyseeinheiten in die *Relevanzstufen 2 bzw. 1* eingestuft. Hier erfolgte eine Differenzierung zwischen den beiden beschriebenen Ebenen *Problemdefinition* und *-lösung*. Auf der Ebene der *kleinräumlichen-sozialen Problemdefinition* (Relevanzstufe 2) wurden Missstände und Herausforderungen explizit im Zusammenhang zum städtischen Quartier gesetzt (z.B. Konzentration von Armut in innerstädtischen Quartieren). Probleme wurden hier lediglich definiert, allerdings keine Lösungsansätze dargestellt bzw. gefordert. Die Kerndokumente der Untersuchung wurden als *Relevanzstufe 1 – kleinräumliche-planerische Problemlösung* – klassifiziert. Hier wurde ein konkretes Handeln innerhalb der räumlichen Einheit des Quartiers dargelegt (z.B. Quartiersmanagement) und damit eine konkrete Anwendung der Innovation abgebildet.

### 5.1.3 Kategorien und Codes

Um innerhalb des Auswertungsschemas und der Relevanzzuordnung unterschiedliche Themenfelder des Gesamtdiskurses nachvollziehen zu können, wurde ein Kategoriensystem entwickelt, mit dem die Analyseeinheiten inhaltlich gegliedert wurden. Dies erfolgte anhand des Auftretens von Schlagwörtern, die als Codes die Zugehörigkeit zu einer Kategorie markieren (zur Übersicht aller festgesetzten Codes: vgl. Anhang 1).<sup>73</sup> Auf der bereits beschriebenen Systematik der *Ebenen der Problemdefinition* und *-lösung* sowie der *gesamtgesellschaftlichen* und *kleinräumlichen Dimension* aufbauend wurden folgende Kategorien angelegt (vgl. Tab. 08). Sie bilden mit den Relevanzstufen die analytische Grundlage für die darauf aufbauende statistische Auswertung des Diskursverlaufs:

---

<sup>73</sup> Sofern in einer Analyseeinheit Codes von verschiedenen Kategorien auftauchen, wurde das Dokument nach Ermessen des Codierers einem inhaltlich dominanten Themenfeld zugeordnet, da für die statistische Erhebung jedes Dokument nur einer Kategorie zugehören kann.

Relevanzstufen		Kategorie	Ebene
3	2	a) Soziale Disparitäten	Soziale Problemdefinition
3	2	b) Migration	
3	2	c) Strukturwandel	
3	1	d) horizontale Governance	Planerische Problemlösung
3	1	e) vertikale Governance	

Tab. 08: Übersicht der Analysekatoren der quantitativen Dokumentenanalyse

Auf der Ebene der *sozialen Problemdefinition* wurde zwischen den Kategorien *a) soziale Disparitäten*, *b) Migration* und *c) Strukturwandel* unterschieden. Der Diskurs um *Soziale Disparitäten* beschreibt sozioökonomische Ungleichheiten und Spaltungen. Sie spiegeln sich etwa in sozialen Missständen wie Armut, Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit oder unterschiedlichen Bildungschancen wider. Der Diskurs um *Migration* beschreibt die Herausforderungen, die im Zuge von Zuwanderung entstehen. Dabei wird nicht differenziert, um welche Gruppen von MigrantInnen es sich handelt (z.B. Flüchtlinge, GastarbeiterInnen oder SpätaussiedlerInnen) oder welchen sozialen Status sie haben. Die Kategorie *Strukturwandel* befasst sich mit den Folgen des ökonomischen Wandels. Sie beschreibt, wie sich durch Deindustrialisierung und Arbeitsplatzverlagerungen die Wirtschaftsstruktur und die regionalen Standortbedingungen in Deutschland verändern. Sofern eine der drei Kategorien in den untersuchten Analyseeinheiten im Allgemeinen auftraten, wurden sie der *Relevanzstufe 3* bzw. bei räumlichem Fokus auf das städtische Quartier der *Relevanzstufe 2* zugeordnet.

Auf der Ebene der *planerischen Problemlösung* wurde zwischen *horizontaler* und *vertikaler Governance* unterschieden. Mit der Kategorie der *horizontalen Governance* werden planerische Verfahrenswechsel dargestellt, bei denen vertikale Machtstrukturen und Hierarchien in Frage gestellt und Ansätzen einer integrierten Planung gegenübergestellt werden. Im Fokus stehen dabei die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und die Erweiterung der beteiligten Akteursgruppen in Planungsprozessen. Die Verfahren beschränken sich nicht auf das Feld der räumlichen Planung, sondern können auch aus anderen Professionen und Anwendungsfeldern stammen. Die Kategorie der *vertikalen Governance* beschreibt planerische Verfahrenswechsel hinsichtlich der Integration neuer Ressorts, erweiterter Politikfelder oder veränderter strategischer Ziele in Planungsprozessen. Hier werden bestehende administrative und förderrechtliche Strukturen in Frage gestellt und neue Planungsmodelle bzw. konkrete Programme beschrieben oder gefordert. Auch hier wurde bei der Kategorisierung zwischen einer allgemeinen Thematisierung (*Relevanzstufe 3*) und dem kleinräumlichen Bezug (*Relevanzstufe 1*) differenziert. Damit stellen diese beiden Themenfelder als *kleinräumliche planerische Problemlösung* die zentrale Kategorie der quantitativen Inhaltsanalyse dar. Hier werden

konkrete Lösungsansätze der integrierten Quartiersentwicklung im Sinne der untersuchten Innovation dargestellt. Die Thematisierung in den erfassten Analyseeinheiten kann einzelne Projekte, Planungstheoretische Modelle oder politische Programme beinhalten und unterschiedliche Ebenen der Innovation (z.B. Umsetzung, Evaluierung, politische Programmatik) in den Fokus setzen.

## 5.2 Quantitative Auswertung des Diskursverlaufs

Das dargestellte Analyseschema mit seinen abgeleiteten Relevanzstufen und inhaltlichen Kategorien bildet die Grundlage für die quantitative Auswertung des Diskursverlaufs. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Untersuchung der einzelnen Zeitschriften (Auswahleinheiten) über den festgelegten Zeitraum (1971 – 2014) dargestellt und daraus Rückschlüsse auf der übergeordneten Ebene sowie spezifisch für die einzelnen Zeitschriften gezogen.

### 5.2.1 Übergeordnete Auswertung

Mit der quantitativen Dokumentenanalyse wurden in den sechs untersuchten Zeitschriften der Auswahleinheit über 1200 Textdokumente erfasst und für die Auswertung berücksichtigt (vgl. Tab. 09). Die Verteilung der erhobenen Analyseeinheiten war in ihrer Chronologie, zwischen den Auswahleinheiten und zwischen den einzelnen Dokumententypen sehr heterogen. Sowohl in ihrer Gesamtzahl als auch in Relation zur Grundgesamtheit bildeten die Aufsätze den zentralen Dokumententypus (fast 3/4 der erfassten Auswahleinheiten) während die Relevanzquoten der Sonderartikel, Rezensionen und Praxisberichte unter dem Gesamtdurchschnitt lagen.

Alle Auswahleinheiten			
Dokumententypen	Grundgesamtheit	Analyseeinheiten	In %
Aufsätze	10990	901	8,19
Rezensionen	6435	253	3,93
Praxisberichte	834	28	3,36
Sonderartikel	867	51	5,88
Alle Dokumententypen	19126	1232	6,44

Tab. 09: Anzahl aller Analyseeinheiten nach Dokumententypen

802 Analyseeinheiten – und damit fast 2/3 der erfassten Textdokumente – wurden der *Relevanzstufe 3* zugeordnet. *Relevanzstufe 2* zählte 147 Analyseeinheiten und *Relevanzstufe 1* 278 Dokumente. Die chronologische Verteilung der Analyseeinheiten zeigt, dass sich der Diskurs um integrierte Quartiersentwicklung und Quartiersmanagement innerhalb des Untersuchungszeitraumes in Wellenbewegungen vollzog, bei denen sich Perioden der verstärkten und geringeren Berichterstattung abwechselten. Die Konzentrationspunkte des Diskurses befanden sich zum einen in den frühen 1980er-Jahren und zum anderen in den frühen 2000er-Jahren. In den jüngsten Jahrgängen des analysierten Zeitraumes (2013 und 2014) ließ sich erneut eine Intensivierung des Diskurses feststellen (vgl. Abb. 05; Tab. 10)

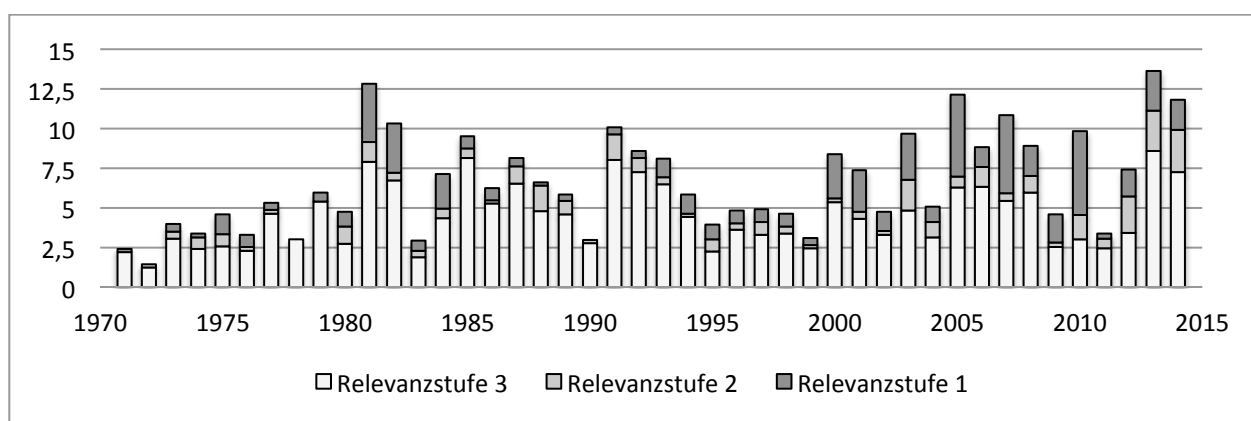


Abb. 05: Chronologische Verteilung (1971 – 2014) aller untersuchten Auswahleinheiten nach Relevanzstufen [in %] (n = 1227)

Höchstes Auftreten Gesamt		Höchstes Auftreten Relevanzstufe 3		Höchstes Auftreten Relevanzstufe 2		Höchstes Auftreten Relevanzstufe 1	
In [%]	Jahr	In [%]	Jahr	In [%]	Jahr	In [%]	Jahr
13,65	2013	8,57	2013	2,67	2014	5,29	2010
12,13	2005	8,03	1991	2,53	2013	5,17	2005
12,59	1981	8,16	1985	2,28	2012	3,70	1981
11,83	2014	7,90	1981	1,93	2003	3,12	1982
10,31	1982	6,71	1982	1,60	1991	2,90	2003
10,09	1991	6,54	1987	1,51	2010	2,79	2000

Tab. 10: Jahrgänge mit den höchsten Quoten erfasster Analyseeinheiten nach Relevanzstufen

Mit den Artikeln und rezensierten Büchern wurde über den Untersuchungszeitraum eine Vielzahl von AutorInnen erfasst. Dabei wurden Personen lokalisiert, die über lange Zeiträume und in unterschiedlichen Zeitschriften den Diskurs stark geprägt haben. Folgenden AutorInnen wurden die meisten Analyseeinheiten der *Relevanzstufe 1* zugeschrieben:

<b>AutorIn</b>	<b>Anzahl der Artikel</b>	<b>Anzahl der rezensierten Bücher</b>	<b>Gesamt</b>
Walther, Uwe-Jens	6	1	7
Selle, Klaus	3	4	7
Eltges, Markus	4	-	4
Güntner, Simon	4	-	4
Franke, Thomas	3	-	3
Schubert, Herbert	3	-	3
Strauss, Wolf-Christian	3	-	3
Zimmer-Hegmann, Ralf	3	-	3
Alisch, Monika	2	1	3
Brech, Joachim	-	3	3

Tab. 11: Autoren mit mindestens 3 erhobenen Analyseeinheiten der Relevanzstufe, absteigend nach Zahl der Artikel<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Bei Artikeln mit mehreren VerfasserInnen wurden für die Auswertung alle Personen gleichwertig berücksichtigt. Bei Rezensionen wurde nicht der Verfasser des Textes, sondern der Autor des rezensierten Buches gezählt.

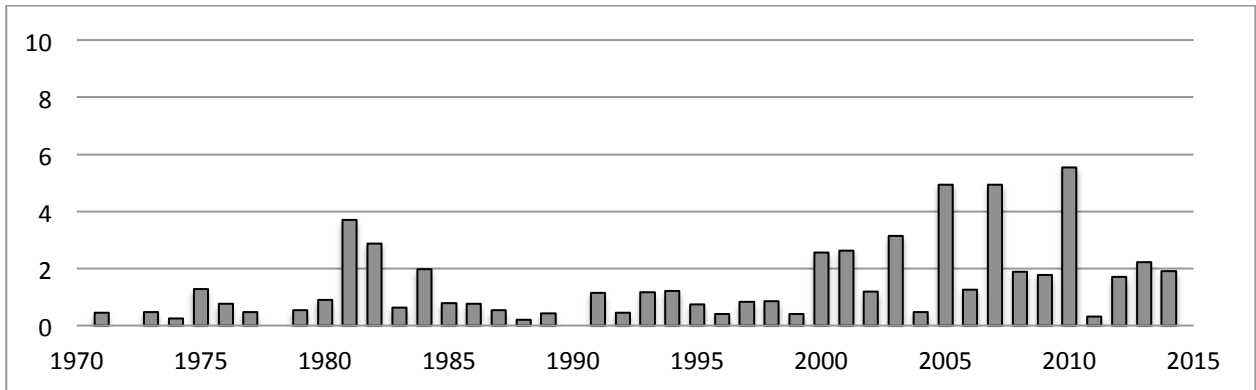


Abb. 06: Chronologische Verteilung (1971 – 2014) aller untersuchten Auswahleinheiten der Relevanzstufe 1 [in %]  
(n = 278)

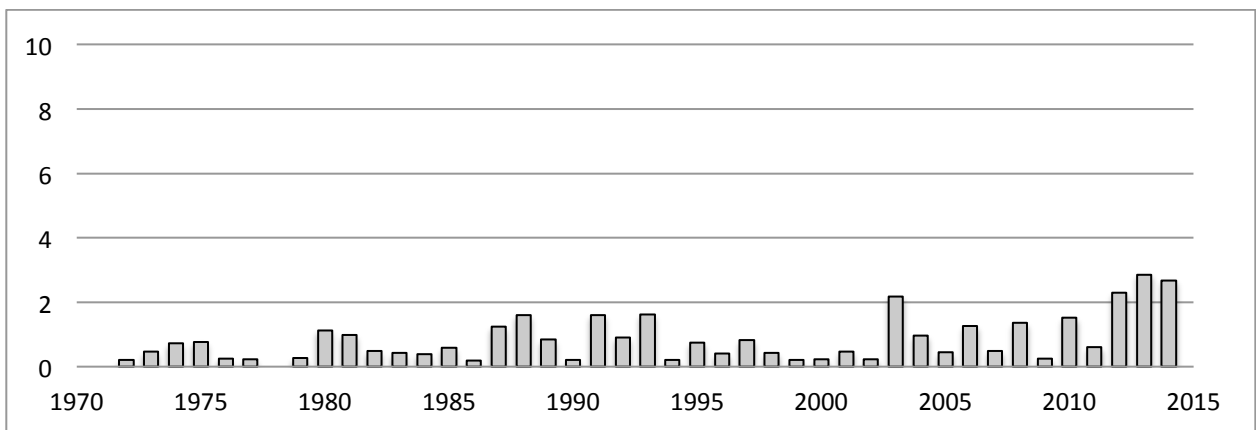


Abb. 07: Chronologische Verteilung (1971 – 2014) aller untersuchten Auswahleinheiten der Relevanzstufe 2 [in %]  
(n = 147)

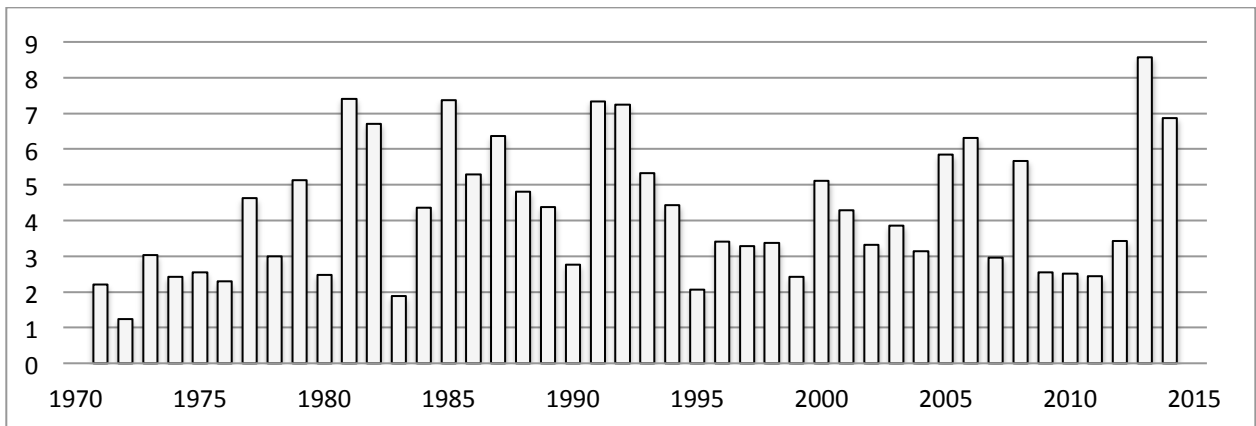


Abb. 08: Chronologische Verteilung (1971 – 2014) aller untersuchten Auswahleinheiten der Relevanzstufe 3 [in %]  
(n = 802)

Bei einer separaten Betrachtung der drei Relevanzstufen (vgl. Abb. 06; 07 und 08) wurde deutlich, dass sich die quantitativen *Peaks* – in unterschiedlicher Intensität – auf allen Ebenen (*soziale Problemdefinition* und *planerische Problemlösung* im *allgemeinen* und im *kleinräumlichen* Kontext) abzeichnen.

Semantisch tauchen die untersuchten Ansätze der *Relevanzstufe 1* im Diskurs unter vielfältigen Begrifflichkeiten auf.<sup>75</sup> Dies gilt auch für die räumliche Dimension.<sup>76</sup> Die Betrachtung der drei Subkategorien der *kleinräumlichen-sozialen Problemdefinition* (*2a: kleinräumliche soziale Disparitäten*, *2b: kleinräumliche Migration* und *2c: kleinräumlicher Strukturwandel*) zeigt, dass insbesondere die *Kategorie 2a* in einen kleinräumlichen Bezug gesetzt wurde. Auch für den Migrationsdiskurs lässt sich in den Hochphasen des Diskurses (Anfang der 1990er- und 2010er-Jahre) eine kleinräumliche Bezugnahme feststellen. Der Diskurs um den Strukturwandel taucht kaum mit kleinräumlichem Bezug auf (13 Analyseeinheiten).

---

75 Der Begriff „*Quartiersmanagement*“ taucht in den Dokumenten nur relativ selten auf. Erstmals taucht der Begriff im Sample 2004 in einem Aufsatz der Zeitschrift *Raumforschung und Raumordnung* auf. Insbesondere in den frühen Publikationen wird der Ansatz häufig umschrieben (z.B. als „Basisdemokratisches Vorgehen auf Quartiersebene“, „Endogene, dezentrale Entwicklungsstrategie“ oder „Integrierte Planung von Sozialarbeit und baulichen Maßnahmen auf Quartiersebene“) und ist noch nicht durch einen Eigennamen oder Begriff besetzt. Weiterhin werden die Ansätze häufig durch Förderprogramme benannt, die für eine bestimmte Politik und eine Operationalisierung stehen (z.B. *Soziale Stadt*, *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* oder *URBAN*).

76 Insbesondere in den Dokumenten der 1970er- und 1980er-Jahre wurden Dokumente erhoben, bei denen der Quartiersbegriff eine negative Konnotation erfährt (z.B. „rückständige Viertel“ oder „soziale Brennpunkte“) oder in denen Stadtquartiere einer homogenen Bevölkerungsgruppe zugeordnet werden (z.B. „Migrantenviertel“ oder „Armutsgebiete“). In den meisten erfassten Dokumenten erfolgte allerdings keine Bewertung des Raumtypus, sondern eine Umschreibung, die sich an physischen Parametern orientiert (z.B. Altbaugebiete, innenstadtnahe Wohnquartiere oder Großwohnsiedlungen am Stadtrand).

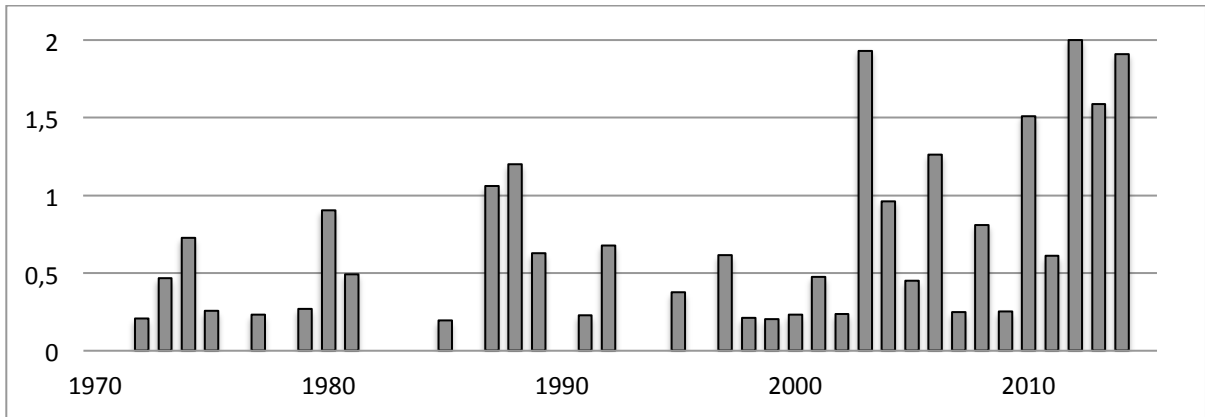


Abb. 09: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 2a (Kleinräumliche Soziale Disparitäten) [in %] (n = 95)

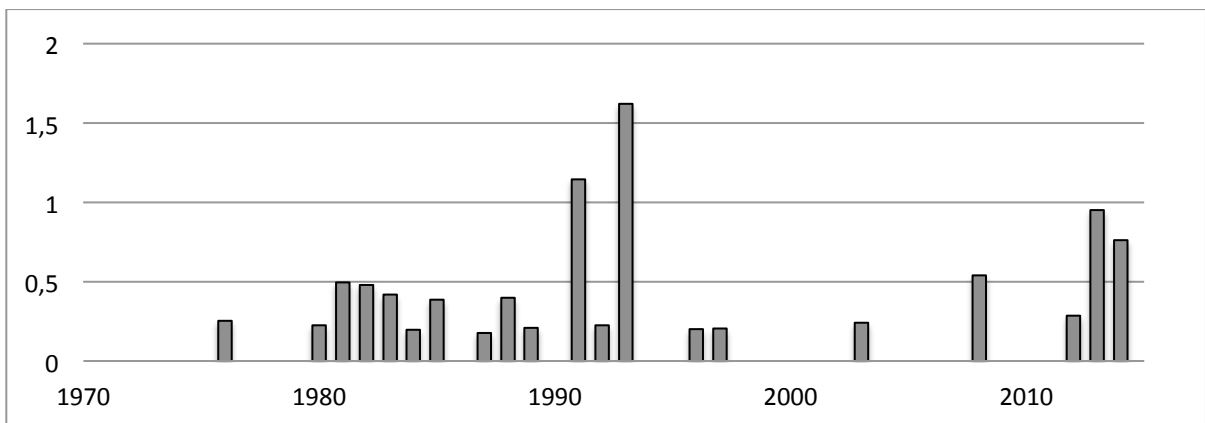


Abb. 10: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 2b (Kleinräumliche Migration) [in %] (n = 39)

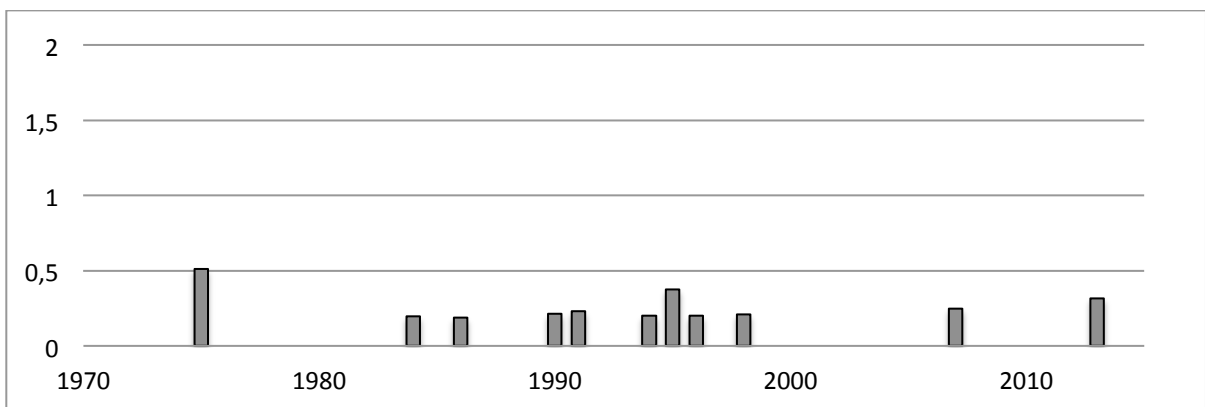


Abb. 11: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 2c (Kleinräumlicher Strukturwandel) [in %] (n = 13)

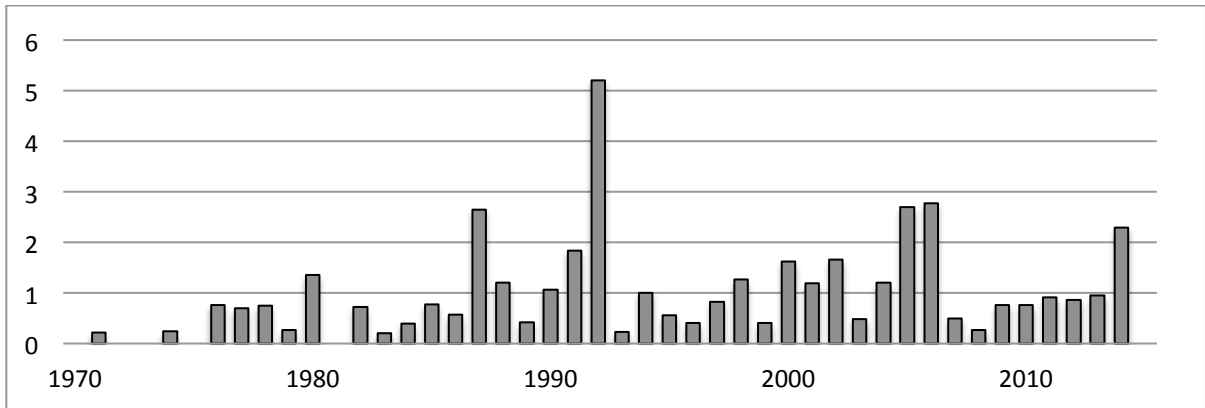


Abb. 12: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 3a (Soziale Disparitäten) [in %] (n = 186)

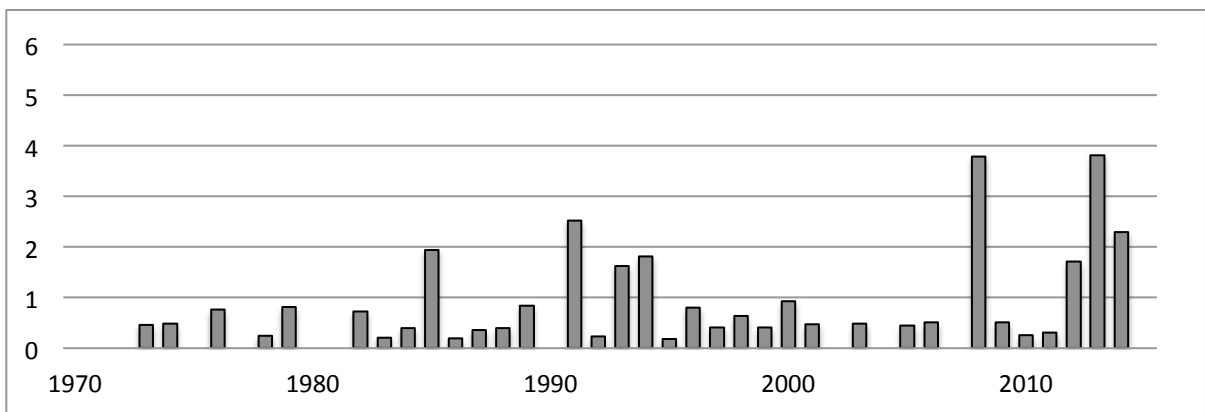


Abb. 13: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 3b (Migration) [in %] (n = 130)

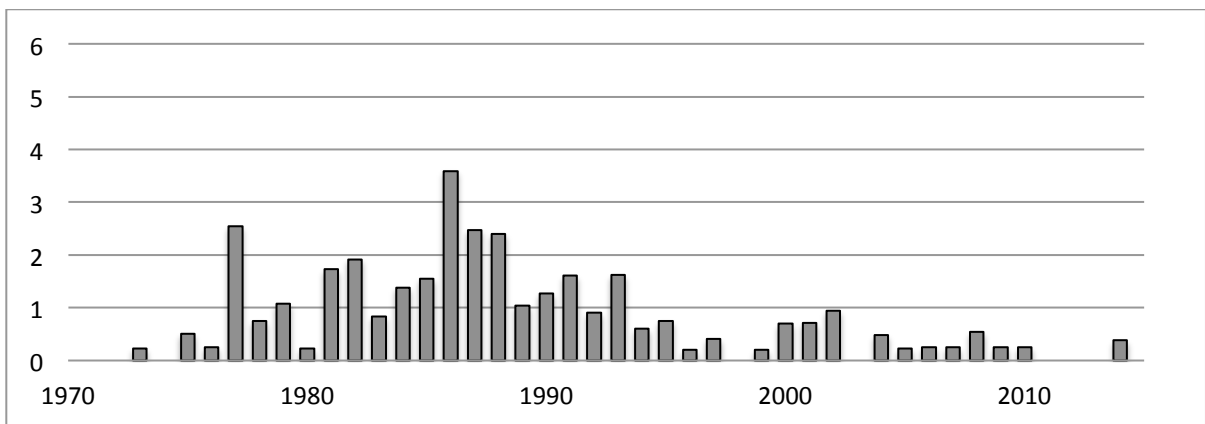


Abb. 14: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 3c (Strukturwandel) [in %] (n = 162)

Auch bei den Kategorien der *Relevanzstufe 3* werden große Unterschiede in der chronologischen Verteilung deutlich. Die Ebene der *sozialen Problemdefinition* bildet in der *Relevanzstufe 3* die größere Kategoriengruppe (vgl. Abb. 12; 13 und 14).<sup>77</sup> Mit 186 (3a), 130 (3b) und 162 (3c) erfassten Analyseeinheiten bestehen hier keine signifikanten Abweichungen zwischen den Kategorien.

Der Diskurs um *Soziale Disparitäten* (3a) war fast über den gesamten Untersuchungszeitraum präsent; mit Hochphasen in den späten 1980er- und frühen 1990er-<sup>78</sup> sowie Mitte der 2000er-Jahre. Beim Diskurs um *Migration* lässt sich ebenfalls eine Permanenz feststellen, allerdings ist ein verstärktes Auftreten der Thematik in den späten 1980er- bzw. frühen 1990er-Jahren und in den 2010er-Jahren erkennbar.<sup>79</sup> Neben der Flüchtlingsthematik ist im Diskurs das Thema der langfristigen Zuwanderung deutlich präsenter. Dies belegen erfasste Codes wie „Gastarbeiter“, „Ausländerarbeit“ oder „migrantische Ökonomie“. Häufig wurde *Migration* im direkten Zusammenhang mit Armut und Marginalisierung diskutiert. Themen der Integration und Assimilation, durch die der Diskurs eine positive Konnotation erfährt, fanden sich insbesondere in den jüngeren erfassten Publikationen.

Im Vergleich zu den anderen Diskursen der Problemdefinition weist der Diskurs um den *Strukturwandel* eine stärkere Konzentration mit eindeutiger Hochphase auf. Sie beginnt bereits Ende der 1970er-Jahre, erreicht ihren Höchststand Ende der 1980er-Jahre und flaut daraufhin kontinuierlich ab. Insbesondere in den aktuellen Debatten spielt der Diskurs kaum noch eine Rolle. Vornehmlich wurde der Diskurs um den ökonomischen Strukturwandel auf einer regionalpolitischen Ebene geführt, d.h., es wurden Disparitäten, strukturelle Schwächen und Arbeitsplatzverluste zwischen Regionen thematisiert (z.B. altindustrielle Regionen). Besonders präsent war hier der Diskurs um das „Süd-Nord-Gefälle“ in Deutschland.

---

77 Dies hängt auch damit zusammen, dass sie aus drei Unterkategorien besteht, während die Ebene der Problemlösung nur zwei Unterkategorien umfasst.

78 Der 1992 auffällig hohe Wert erfasster Dokumente im Diskurs um *Soziale Disparitäten* ist mit dem Erscheinen des Sonderheftes „Armut im modernen Wohlfahrtsstaat“ der *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* zu erklären. Aus diesem umfangreichen Band konnten insgesamt 20 Dokumente in die Untersuchung aufgenommen werden.

79 Zeitlich verläuft diese Kumulation parallel zu den Migrations- bzw. Flüchtlingsströmen in Europa, die zum einen durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und die Jugoslawienkriege Anfang der 1990er-Jahre und zum anderen durch den Bürgerkrieg in Syrien seit 2011 ausgelöst wurden.

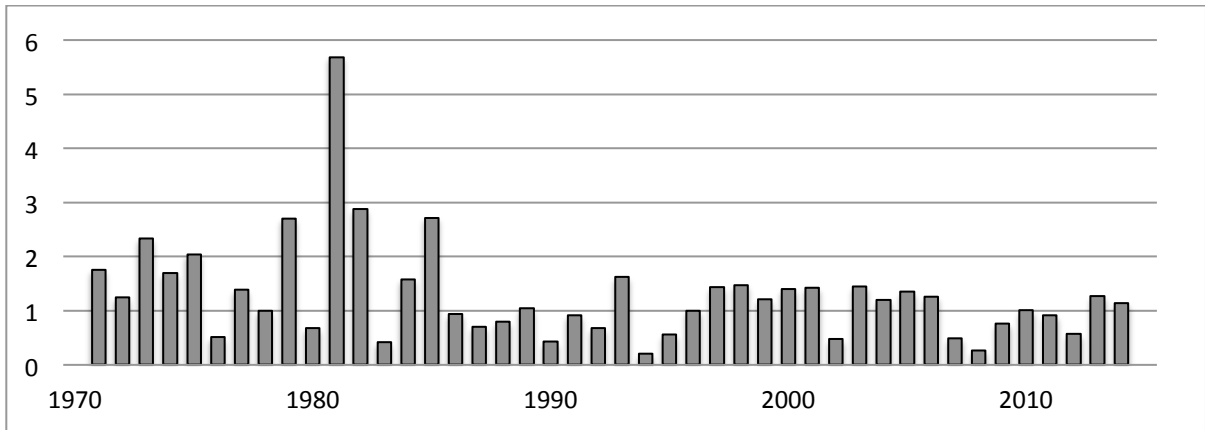


Abb. 15: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 3d (Horizontale Governance) [in %] (n = 244)

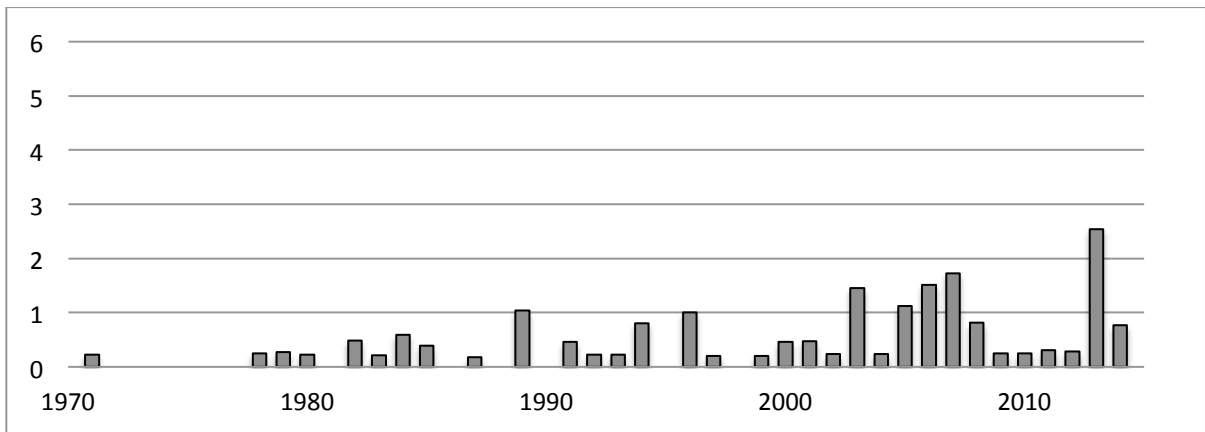


Abb. 16: Chronologische Verteilung Relevanzstufe 3e (Vertikale Governance) [in %] (n = 80)

Neben Kategorien der Problemdefinition werden in den Diskursen der *Relevanzstufe 3* erste Ansätze der Problemlösung sichtbar (*3d: Horizontale Governance, 3e: Vertikale Governance*). Mit 244 Analyseeinheiten die größte Kategorie, bezieht sich der Diskurs um *Horizontale Governance* primär auf die Demokratisierung von Planungsprozessen und Reformen im Bereich der Sozialplanung oder der Sozialarbeit. Er erlebte seine Hochphase in den 1970er- und 1980er-Jahren.<sup>80</sup> Im Gegensatz zu anderen untersuchten Diskursen kann im Themenfeld *Horizontale Governance* nach der Hochphase kein vollständiges Abflauen festgestellt werden (vgl. Abb. 15). Der hier als Überbegriff verwendete Terminus „Governance“ wurde im Diskurs erst vereinzelt in den späten 2000er-Jahren verwendet.

Der zweite Governancediskurs bezieht sich auf eine vertikale Integration unterschiedlicher Fachressorts und administrativer Ebenen in Planungsprozesse. Mit 80 erhobenen Analyseeinheiten bildet er die kleinste Kategorie der *Relevanzstufe 3*. Ein zeitlicher Schwerpunkt findet sich in den späten 1980er-Jahren im Themenfeld der integrierten Regionalentwicklung (vgl. Abb. 16).<sup>81</sup> Im Gegensatz zu allen anderen erhobenen Kategorien wurde im Themenfeld *Vertikale Governance* eine internationale planungstheoretische Debatte geführt, die sich auf idealtypische Planungsmodelle bezieht (z.B. „strategic planning“, „comprehensive planning“ oder „integrierte Planung“).

### 5.2.2 Zeitschriftenspezifische Auswertung

Auch zwischen den einzelnen Zeitschriften der Auswahleinheit konnten große Differenzen festgestellt werden. Da jede ausgewählte Zeitschrift eine spezifische Profession repräsentiert, konnte durch ihre separate Analyse ermittelt werden, welche Disziplinen wann eine hegemoniale Rolle innerhalb des Verlaufs hatten.

---

<sup>80</sup> Es bestand inhaltlich ein direkter Zusammenhang zum Erlass des Städtebauförderungsgesetzes und zum Leitbildwechsel zur behutsamen Stadterneuerung. Bürger- bzw. Betroffenenbeteiligung, Selbsthilfe oder die Berücksichtigung sozialer Faktoren in Planungsprozessen wurden hier als progressive Ansätze einer neuen Planungspraxis beschrieben und gefordert.

<sup>81</sup> Dieser inhaltliche Schwerpunkt war vor allem durch neue Ansätze der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik geprägt und stand im direkten Zusammenhang mit der Reform der europäischen Strukturfonds (vgl. Kapitel 6.2).

### 5.2.2.1 Informationen zur Raumentwicklung (IzR)

Sowohl in absoluten Zahlen (297 Auswahleinheiten) als auch in relativen Werten (10%) wies die Zeitschrift *Informationen zur Raumentwicklung* die größte Anzahl erfasster Analyseeinheiten auf. Durch die Struktur der Zeitschrift (Themenhefte) zeichneten sich in der chronologischen Verteilung starke Ausschläge ab.<sup>82</sup>

Informationen zur Raumentwicklung (IzR)			
Dokumententypen	Grundgesamtheit	Analyseeinheiten	In [%]
Aufsätze	2969	297	10,00

Tab. 09: Anzahl der Analyseeinheiten in IzR nach Dokumententypen

Die Ergebnisse zeigen eine chronologisch stark ausdifferenzierte Verteilung der Relevanzstufen. Analyseeinheiten der Stufe 1 konnten – mit Ausnahme einer kurzen Hochphase in den frühen 80er-Jahren – vor allem zwischen 2000 und 2010 festgestellt werden. Relevanzstufe 3 wurde hingegen primär in den 1980er-Jahren thematisiert. Insbesondere der Diskurs *Horizontale Governance* spielt in *IzR* eine große Rolle; weiterhin der Diskurs *Vertikale Governance* Ende der 1980er-Jahre in Bezug auf die Reform der europäischen Strukturfonds EFRE und ESF. Für die *kleinräumliche Problemdefinition* (Relevanzstufe 2: 40 Analyseeinheiten) lässt sich eine kleine Hochphase ab den späten 1980er-Jahren und in den Jahren 2013/14 feststellen. Hier werden ausschließlich die Diskurse um *Soziale Disparitäten* und *Migration*<sup>83</sup> behandelt.

82 In einzelnen Themenheften wurden bis zu 14 relevante Artikel erfasst (z.B. Heft 2/3.2005 „Die Soziale Stadt - Ein Programm wird evaluiert“ und Heft 2/3.2010 „Bildung, Arbeit und Sozialraumorientierung“).

83 In der Zeitschrift *IzR* wird der Diskurs um Migration (Kategorien 3b und 2b) nahezu ausschließlich im Rahmen von spezifischen Themenheften geführt. Hervorzuheben sind hier die Hefte 6.1985: „Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland - ein räumliches Problem?“, Heft 5.1989: „Aussiedler - erneut ein räumliches Problem?“, Heft 7/8.1991 „Räumliche Integration der Ausländerintegration“, Heft 5/6.1994: „Ausländer und Aussiedler - Anforderungen an die Bundesrepublik Deutschland“, 5.2013: Migration und Stadt“ sowie Heft 6.2014: „Zuwanderung, Armut, Verantwortung“. An ihrem Erscheinen lässt sich einerseits beobachten, zu welchen Zeitpunkten sich in Deutschland die großen Migrationsströme vollzogen haben und andererseits, wie sich in diesen Themenfeldern die Semantik (von „Problem“ zu „Verantwortung“) verändert hat.

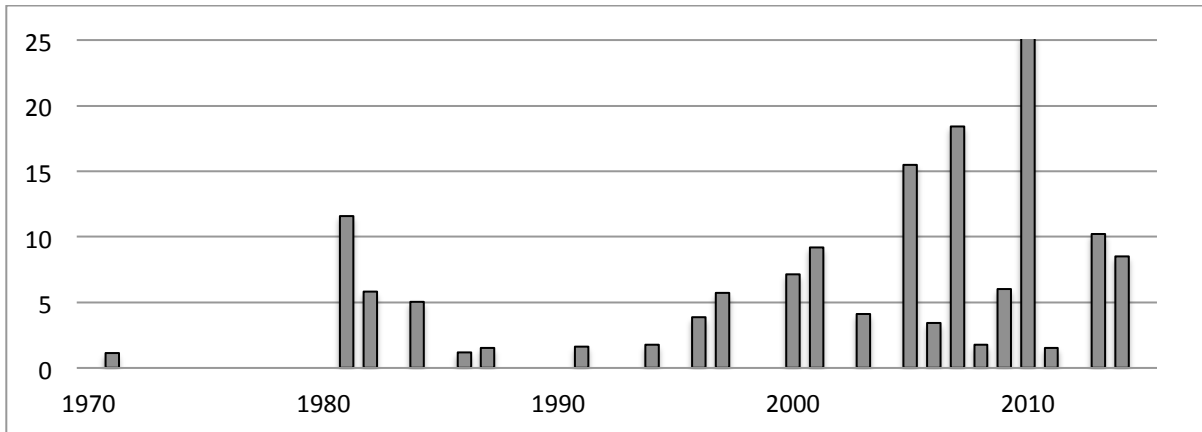


Abb. 17: Chronologische Verteilung in IzR [in %] (n = 111) Relevanzstufe 1

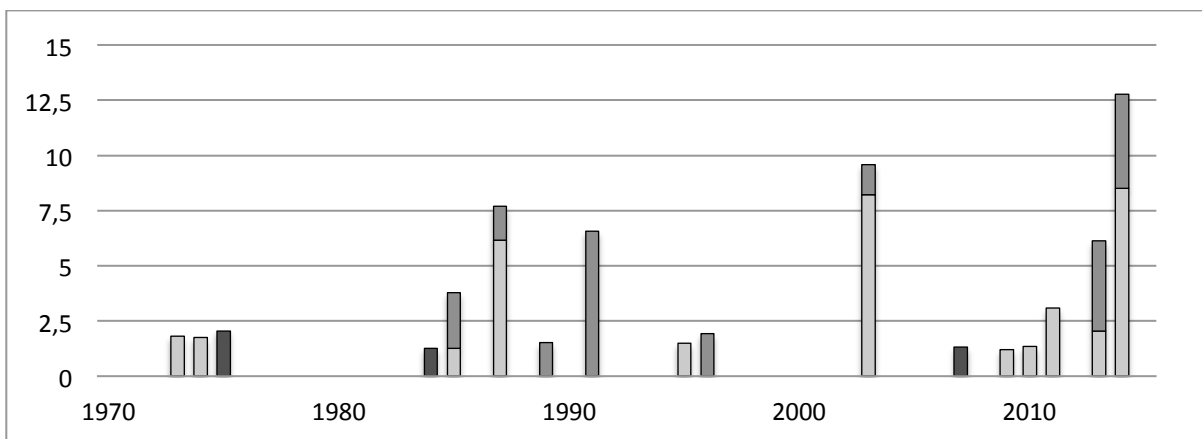


Abb. 18: Chronologische Verteilung in IzR [in %] (n = 40)  
 Relevanzstufe 2a (Kleinräumliche Soziale Disparitäten)  
 Relevanzstufe 2b (Kleinräumliche Migration)  
 Relevanzstufe 2c (Kleinräumlicher Strukturwandel)

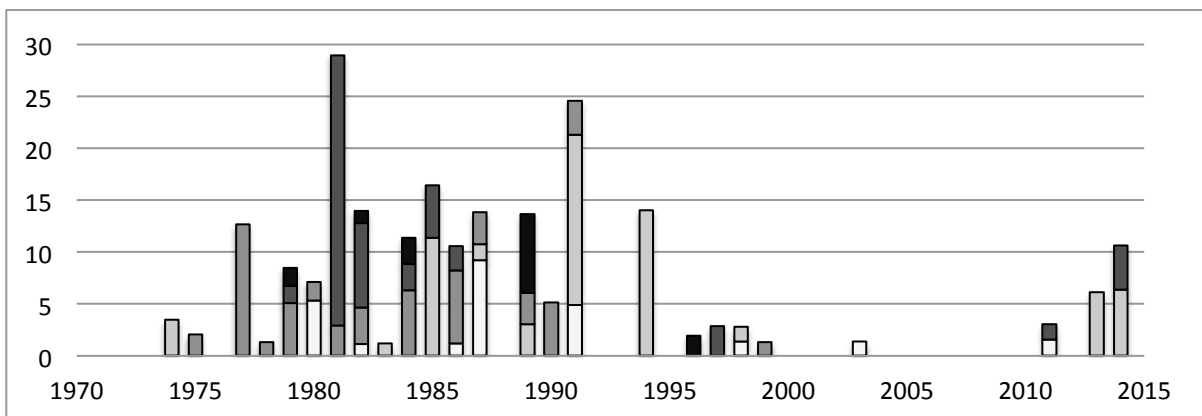


Abb. 19: Chronologische Verteilung in IzR [in %] (n = 146)  
 Relevanzstufe 3a (Soziale Disparitäten)  
 Relevanzstufe 3b (Migration)  
 Relevanzstufe 3c (Strukturwandel)  
 Relevanzstufe 3d (Horizontale Governance)  
 Relevanzstufe 3e (Vertikale Governance)

### 5.2.2.2 Stadtbauwelt (SBW)

In der Zeitschrift *Stadtbauwelt* wurden insgesamt 149 Analyseeinheiten erfasst – ein im Vergleich zu den anderen Periodika niedriger Wert. Auffällig ist hier, dass sich der Diskurs vor allem auf die Frühphase des Untersuchungszeitraumes konzentriert und später – mit Ausnahme einzelner Jahrgänge – erkennbar abflaut.<sup>84</sup> Insbesondere für die 1970er- und 80er-Jahren kann *Stadtbauwelt* allerdings als ein zentrales, progressives Medium im Stadtentwicklungsdiskurs angesehen werden.

Stadtbauwelt (SBW)			
Dokumententypen	Grundgesamtheit	Analyseeinheiten	In [%]
Aufsätze	2137	138	6,46
Rezensionen	430	11	2,56
Alle Dokumententypen	2567	149	5,80

Tab. 10: Anzahl der Analyseeinheiten in SBW nach Dokumententypen

Es verwundert bei einer Fachzeitschrift für Architektur und Stadtplanung nicht, dass der inhaltliche Fokus vornehmlich auf der Ebene der Problemlösung liegt. In *Relevanzstufe 3* wurden 48 der 84 erfassten Analyseeinheiten dem Diskurs *Horizontale Governance (3d)* zugeordnet. Sie befassen sich insbesondere mit dem Städtebauförderungsgesetz und den damit einhergehenden Veränderungen in der Sanierungs- und Stadterneuerungspraxis. Kritisiert wurden in den frühen 1970er-Jahren die Flächensanierung und die damit verbundene soziale Auswirkungen (z.B. Bewohnervertreibung, Verlagerung von Kleingewerbe oder Zerstörung historischer baulicher Strukturen). Planerische Problemlösungen bezogen sich in den frühen 1970er-Jahren insbesondere auf Instrumentarien des StBauFG (Sozialplanung und VUs). Eine zweite Welle des Städtebauförderungsdiskurses thematisierte nach 1978 vornehmlich den Bundesbaugesetzentwurf der Beschleunigungsnovelle.<sup>85</sup> Weiterhin spielte in *Stadtbauwelt* der Diskurs um bürgernahe und partizipative Planung eine wichtige Rolle.

<sup>84</sup> Dieser Wandel lässt sich insbesondere durch die veränderte inhaltliche Ausrichtung der Zeitschrift nach 1989 unter dem Chefredakteur Peter Rumpf erklären.

<sup>85</sup> Dieser sah die Abschaffung von VUs sowie der Aufstellung von Grundsätzen für Sozialpläne zugunsten schnellerer Verfahrensabläufe vor. Dieser Gesetzesentwurf wurde im Sinne einer „Demokratisierung von Planungsprozessen“ in den analysierten Dokumenten in der Regel kritisch gesehen.

Diskussionen der sozialen Problemdefinition finden sich in *SBW* nur vereinzelt (*Soziale Disparitäten*: 6 Artikel; *Migration*: 7 Artikel)<sup>86</sup> Am umfangreichsten ist mit 20 erfassten Analyseeinheiten der Diskurs um den *Strukturwandel*, mit seinem Höhepunkt Ende der 1980er- und in den frühen 1990er-Jahren.

Anhand des gestalterischen Schwerpunkts findet die kleinräumliche Dimension in der Zeitschrift besondere Beachtung. Bereits seit den ausgehenden 1970er-Jahren wurde in *SBW* über veränderte Planungsmaßstäbe diskutiert und die Stadtteilentwicklungsplanung als Gegenmodell zur Gesamtentwicklungsplanung eingeführt. Allerdings erfuhr diese Quartiersorientierung (*Relevanzstufe 2*) keine konstante Berichterstattung. Vornehmlich wurde die kleinräumliche Dimension im Rahmen der Problemlösung behandelt. Dokumente der *Relevanzstufe 1* (36 Analyseeinheiten) bezogen sich auf neue planungspraktische Ansätze im Rahmen der behutsamen Stadterneuerung (z.B. Advokatenplanung, Gegen-Planung oder Selbsthilfeprojekte im Quartier). Hier ist die IBA Berlin sowie der vorgelagerte Wettbewerb „Strategien für Kreuzberg“ als zentrales Ereignis zu nennen. Neben baulichen Maßnahmen wird bei den vorgestellten Projekten der *Stadtbauwelt* häufig die Integration „weicher Maßnahmen“ in Planungsprozesse thematisiert. Dies sind beispielsweise Sozialarbeit, Jugendhilfe oder Ausbildungsprogramme. Nach dem inhaltlichen Umbruch sinkt die Anzahl der für die Untersuchung relevanten Dokumente in der Zeitschrift *Stadtbauwelt* stark und beschränkt sich ab 1990 auf einzelne Themenhefte (z.B. Heft 157 von 2003: „Soziale Stadt“ oder Heft 196 von 2012: „Segregation“).

---

<sup>86</sup> Sie beschränkten sich auf zwei Themenhefte: Heft 118 von 1993: „Immigration City 1993“ und Heft 193 von 2012: „Neue Haymat“.

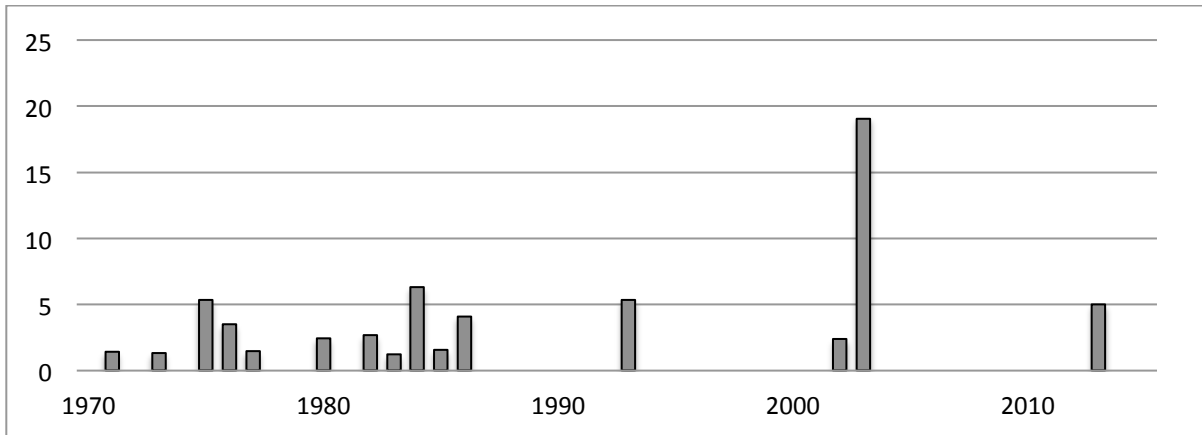


Abb. 20: Chronologische Verteilung in SBW [in %] (n = 36) Relevanzstufe 1

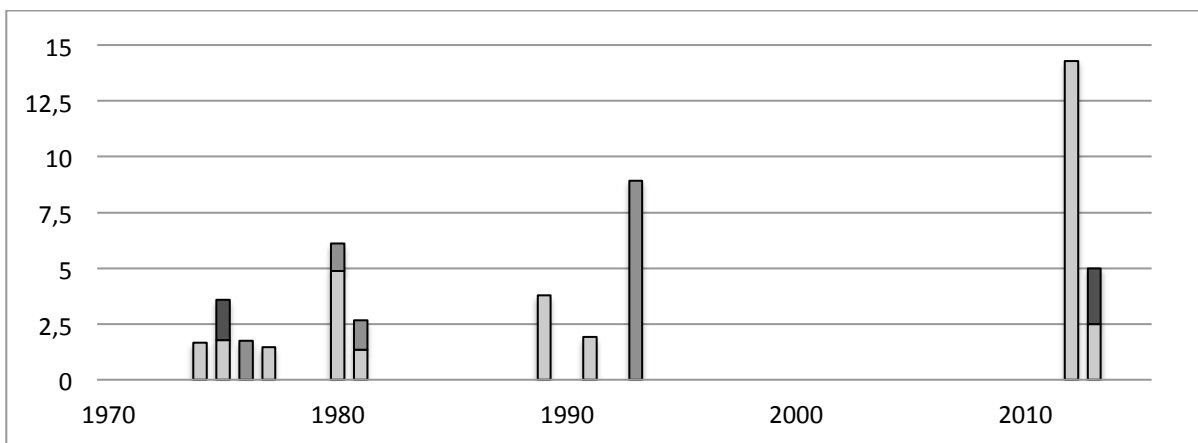


Abb. 21: Chronologische Verteilung in SBW [in %] (n = 29)  
 □ Relevanzstufe 2a (Kleinräumliche Soziale Disparitäten)  
 □ Relevanzstufe 2b (Kleinräumliche Migration)  
 □ Relevanzstufe 2c (Kleinräumlicher Strukturwandel)

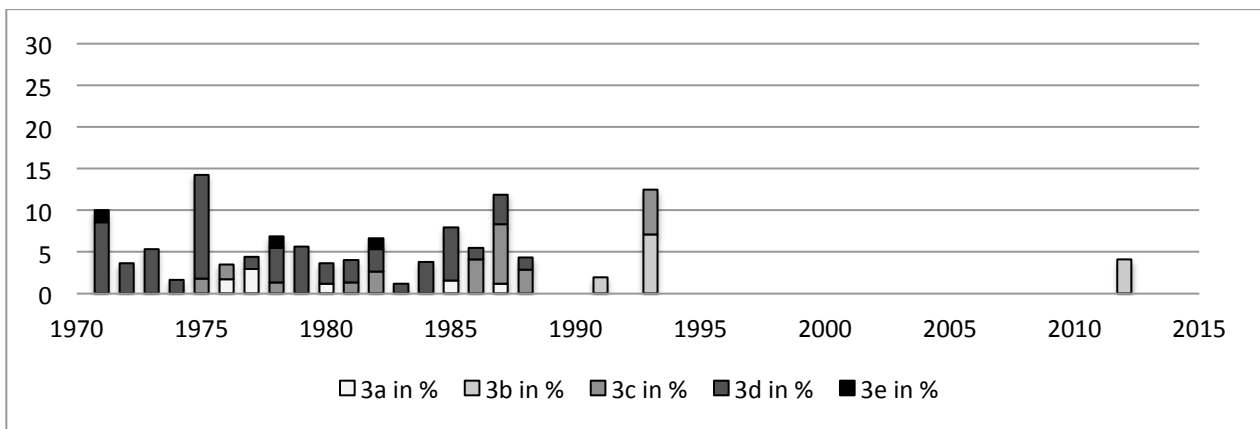


Abb. 22: Chronologische Verteilung in SBW [in %] (n = 82)  
 □ 3a in % □ 3b in % □ 3c in % □ 3d in % ■ 3e in %  
 □ Relevanzstufe 3a (Soziale Disparitäten)  
 □ Relevanzstufe 3b (Migration)  
 □ Relevanzstufe 3c (Strukturwandel)  
 □ Relevanzstufe 3d (Horizontale Governance)  
 ■ Relevanzstufe 3e (Vertikale Governance)

### 5.2.2.3 Neue Praxis (NP)

Die Zeitschrift *Neue Praxis* repräsentiert innerhalb der Auswahleinheit das Feld der *Sozialen Arbeit* und damit neben der *Stadtbauwelt* einen zweiten praxisorientierten Diskursstrang. Mit insgesamt 151 erfassten Analyseeinheiten (6,81%) weist die Zeitschrift im Sample eine quantitativ geringe Präsenz auf. Allerdings fallen fast ein Drittel der erfassten Dokumente in die Relevanzstufe 1, was den höchsten Anteil in der gesamten Auswahleinheit ausmacht. Eine genauere Betrachtung der höchstrelevanten Dokumente zeigt, dass in der sozialen Arbeit bereits seit Mitte der 1970er-Jahre Konzepte zur Verknüpfung von Sozialarbeit und Stadtplanung umgesetzt und publiziert wurden. Seine Hochphase erlebte der Diskurs in den Jahren 1981 und 1982. Primär werden die kleinräumlichen Ansätze der sozialen Arbeit unter dem Begriff „Gemeinwesenarbeit“ diskutiert; weitere erfasste Begrifflichkeiten sind „quartiers- bzw. stadtteilbezogene Soziale Arbeit“ oder „Sozialraumorientierung“. Raumtypologisch beziehen sich die Ansätze fast ausschließlich auf Stadtteile, in denen soziale Disparitäten konzentriert auftraten. In den 1990er-Jahren sinkt die Berichterstattung zum Themenfeld (4 Analyseeinheiten). In den 2000er-Jahren wird der Diskurs unter Begriffen wie „Soziale Stadt“, „Quartiersmanagement“ oder „Sozialraumorientierung“ wieder intensiviert. Kategorien der *Relevanzstufe 3* können in der Zeitschrift nur in geringem Maße festgestellt werden (20 x 3a: *Soziale Disparitäten*, 15 x 3b: *Migration* und 1 x 3c: *Strukturwandel*). Mit 51 Auswahleinheiten ist hier die Kategorie *Horizontale Governance* mit neuen Ansätzen der Sozialarbeit und Codes wie „Selbsthilfe“, „Empowerment“ oder „Partizipation“ am stärksten vertreten. Zudem werden bottom-up-Initiativen (z.B. Projekte im Georg-von-Rauch-Haus in Berlin-Kreuzberg)<sup>87</sup> thematisiert.

Neue Praxis (NP)			
Dokumententypen	Grundgesamtheit	Analyseeinheiten	In [%]
Aufsätze	2165	148	6,84
Rezensionen	52	3	5,77
Alle Dokumententypen	2217	151	6,81

Tab. 11: Anzahl der Analyseeinheiten in NP nach Dokumententypen

<sup>87</sup> Beim Georg-von-Rauch-Haus handelt es sich um das ehemalige Schwesternwohnheim des Bethanien-Krankenhauses am Mariannenplatz in Berlin-Kreuzberg. Der gesamte leerstehende Gebäudekomplex wurde im Dezember 1971 von politischen AktivistInnen besetzt und hat bis heute eine große Symbolkraft für die Berliner Hausbesetzerszene (vgl. JZK 1972). Überregionale Bekanntheit erlangte die Besetzung durch den „Rauch-Haus-Song“ der Rockband Ton Steine Scherben von 1972.

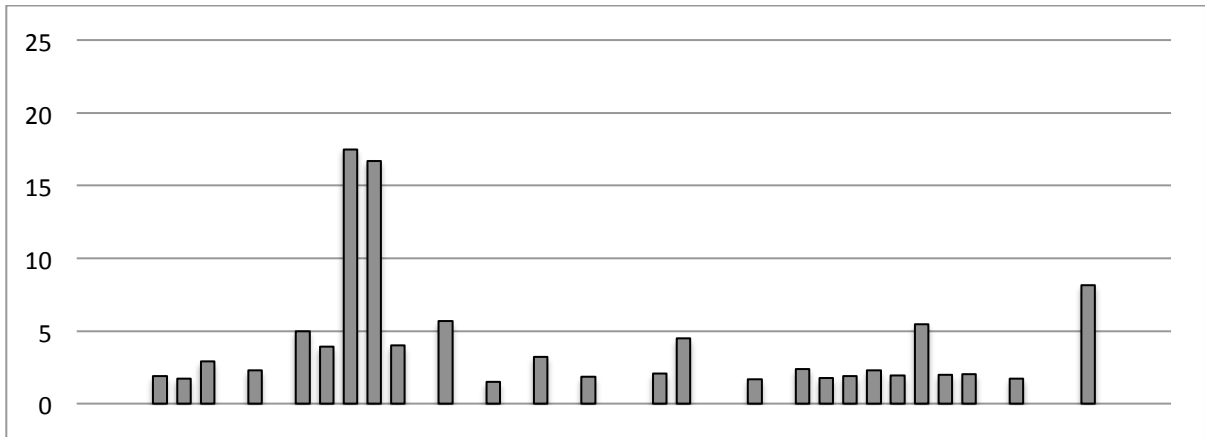


Abb. 23: Chronologische Verteilung in NP [in %] (n = 50) ■ Relevanzstufe 1

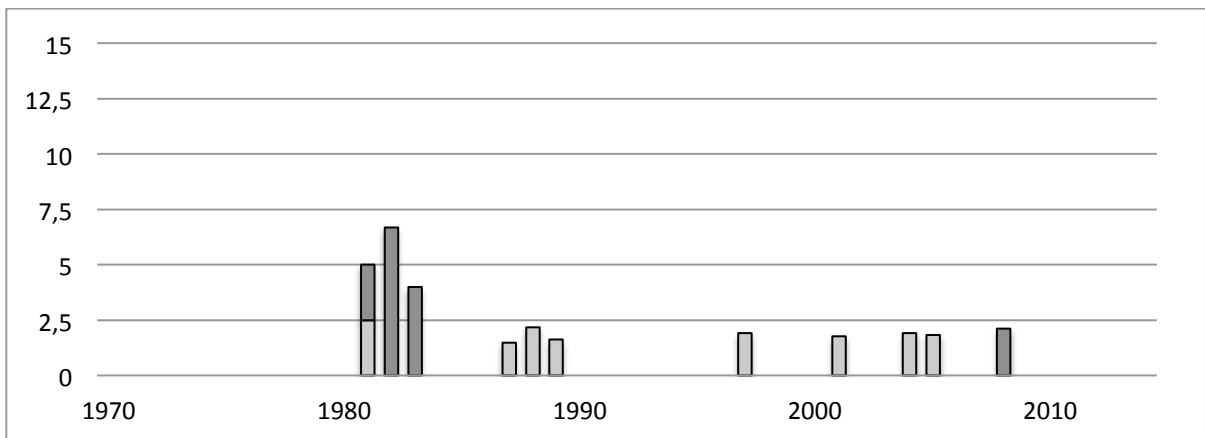


Abb. 24: Chronologische Verteilung in NP [in %] (n = 14) □ Relevanzstufe 2a (Kleinräumliche Soziale Disparitäten)  
 ■ Relevanzstufe 2b (Kleinräumliche Migration)  
 ■ Relevanzstufe 2c (Kleinräumlicher Strukturwandel)

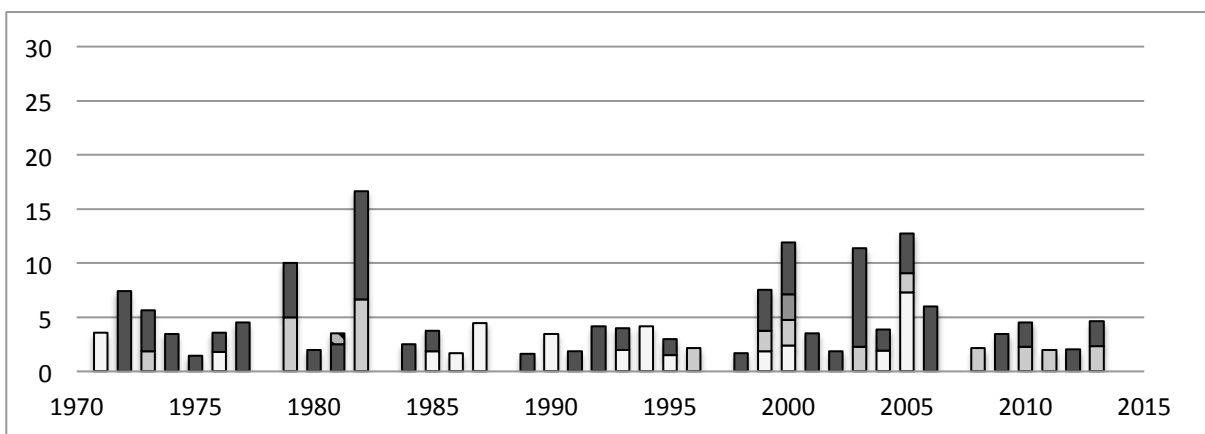


Abb. 25: Chronologische Verteilung in NP [in %] (n = 85) □ Relevanzstufe 3a (Soziale Disparitäten)  
 ■ Relevanzstufe 3b (Migration)  
 ■ Relevanzstufe 3c (Strukturwandel)  
 ■ Relevanzstufe 3d (Horizontale Governance)

### 5.2.2.4 Raumforschung und Raumordnung (RuR)

In der untersuchten Auswahleinheit steht die Zeitschrift *RuR* für den raumwissenschaftlichen, akademischen Diskurs. Die Quote der erfassten Artikel war mit 5,48 % im Vergleich zu anderen Medien relativ niedrig.<sup>88</sup> Die Auswertung der 172 in das Sample aufgenommenen Analyseeinheiten zeigt ein verstärktes Auftreten von *Relevanzstufe 3* (78%). Mit Ausnahme eines Diskurses um horizontale Governanceformen in der Stadterneuerungspraxis in den 1970er-Jahren bezogen sich die hier erfassten Dokumente der *Relevanzstufe 3* primär auf eine regionale Dimension (3c: *Strukturwandel*).

Kleinräumliche Kategorien konnten erst im späteren zeitlichen Verlauf erfasst werden. Mit lediglich 13 Analyseeinheiten bildete die *Relevanzstufe 2* die kleinste Dokumentengruppe. Etwa doppelt so groß war in *RuR* das Sample der *Relevanzstufe 1*. Erste vereinzelte Dokumente dieser Kategorie befassten sich mit den Themen „Sozialraumorientierung“ (1987) und „Gemeinwesenarbeit“ (1988).<sup>89</sup> In den 1990er-Jahren beschränkte sich die Relevanzstufe 1 auf zwei Rezensionen (beides Bücher von Klaus Selle). Ein Aufsatz der höchsten Relevanzstufe wurde erst 2000 wieder publiziert, bevor in den Jahrgängen 2004 bis 2008 die Hochphase des untersuchten Diskurses lokalisiert werden konnte. Die 16 in diesem Zeitraum erfassten Analyseeinheiten der Stufe 1 behandeln ein breites thematisches Spektrum wie z.B. Organisations- und Umsetzungsmodelle von Quartiers- bzw. Stadtmanagement oder integrierte und kleinräumliche Ansätze in der Stadt- und Strukturpolitik. Dabei wurden sowohl die europäische Strukturpolitik (z.B. das Programm URBAN) als auch nationale Politiken aus Deutschland, England, Frankreich und den Niederlanden thematisiert.

Raumforschung und Raumordnung (RuR)			
Dokumententypen	Grundgesamtheit	Analyseeinheiten	In [%]
Aufsätze	1313	93	7,08
Rezensionen	1354	53	3,91
Praxisberichte	468	26	5,56
Alle Dokumententypen	3135	172	5,48

Tab. 12: Anzahl der Analyseeinheiten in RuR nach Dokumententypen

<sup>88</sup> Dies ist vor allem auf den umfangreichen Dokumententypus der Rezensionen zurückzuführen, bei dem weniger als 4% der Grundgesamtheit für die Untersuchung erfasst werden konnte.

<sup>89</sup> Der Autor dieses Artikels – Herbert Schubert – brachte 2004 auch den Begriff „Quartiermanagement“ in den Diskurs der Zeitschrift ein.

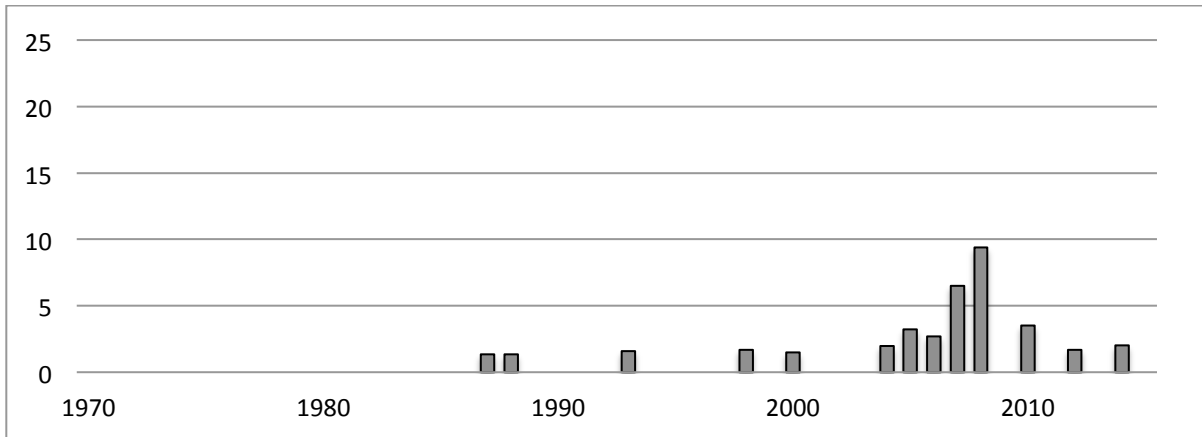


Abb. 26: Chronologische Verteilung in RuR [in %] (n = 25) ■ Relevanzstufe 1

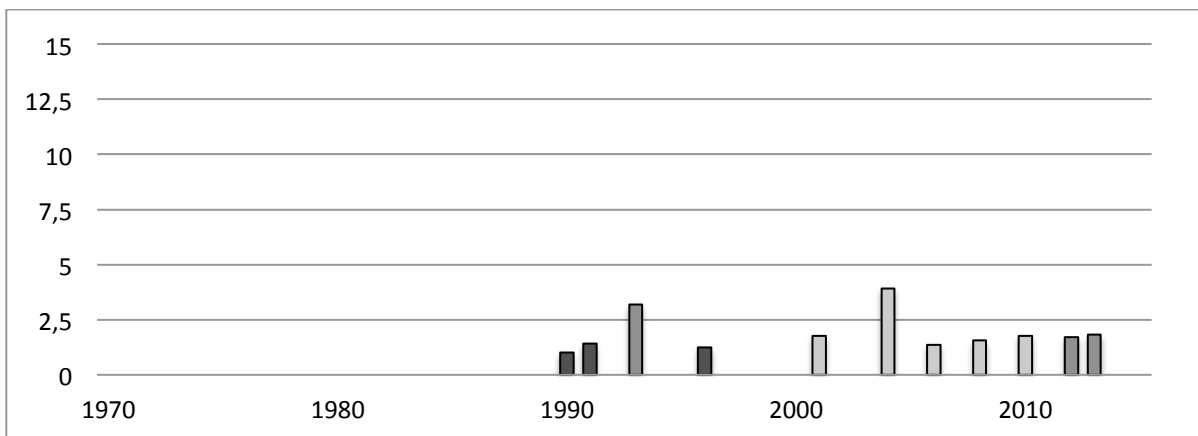


Abb. 27: Chronologische Verteilung in RuR [in %] (n = 13) □ Relevanzstufe 2a (Kleinräumliche Soziale Disparitäten)  
 □ Relevanzstufe 2b (Kleinräumliche Migration)  
 ■ Relevanzstufe 2c (Kleinräumlicher Strukturwandel)

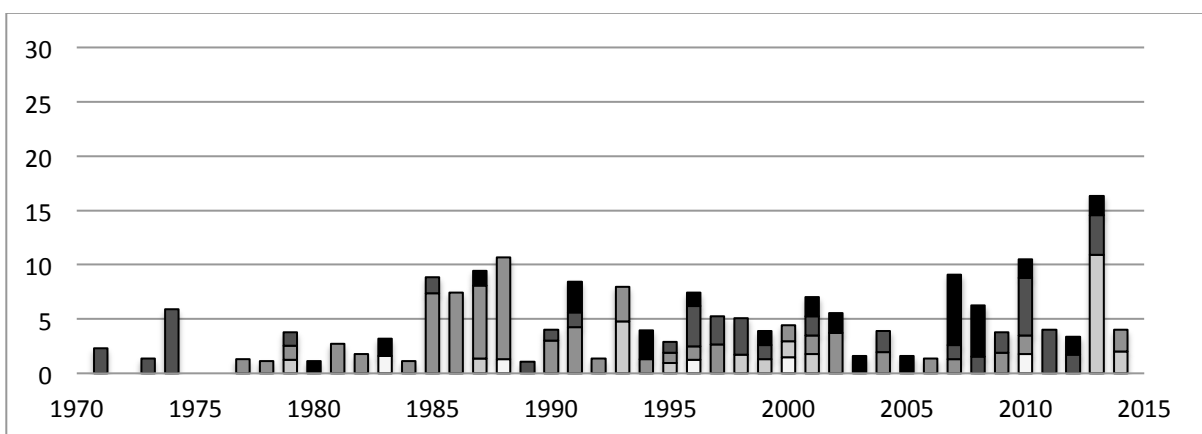


Abb. 28: Chronologische Verteilung in RuR [in %] (n = 133) □ Relevanzstufe 3a (Soziale Disparitäten)  
 □ Relevanzstufe 3b (Migration)  
 ■ Relevanzstufe 3c (Strukturwandel)  
 ■ Relevanzstufe 3d (Horizontale Governance)  
 ■ Relevanzstufe 3e (Vertikale Governance)

### 5.2.2.5 disP – The Planning Review

Bei der Zeitschrift *disP* konnten in der Analyse Parallelen zu den Auswertungsergebnissen der Zeitschrift *Raumforschung und Raumordnung* festgestellt werden. Parallelen liegen etwa im hohen Anteil an Dokumenten der *Relevanzstufe 3* (78%) oder im verstärkten Auftreten der *Relevanzstufen 1* und *2* in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums (1990er- und 2000er-Jahre). Für alle erfassten Kategorien findet sich in der Zeitschrift ein hoher Anteil an Inhalten, die thematisch eine internationale Ausrichtung haben und weniger auf die Schweiz bezogen sind.

disP – The Planning Review			
Dokumententypen	Grundgesamtheit	Analyseeinheiten	In [%]
Aufsätze	1448	166	11,46
Rezensionen	1759	105	5,97
Alle Dokumententypen	3207	251	7,83

Tab. 13: Anzahl der Analyseeinheiten in disP nach Dokumententypen

Der Rezensionsteil der *disP* bespricht vornehmlich internationale Literatur und umfasst insgesamt 42% der erhobenen Analyseeinheiten. Diskurse der Relevanzstufe 1 setzten in *disP* bereits in den 1990er-Jahren ein.<sup>90</sup> Darin werden räumlich sehr unterschiedliche Städte und Regionen betrachtet.<sup>91</sup> Neben empirischen Praxisberichten bestand weiterhin ein breiter planungstheoretischer Diskurs, in dem neue Planungsmodelle und -konzepte dargestellt wurden. Der Schwerpunkt von *Relevanzstufe 2* liegt auf *kleinräumlichen sozialen Disparitäten* (19 von 28 Dokumenten). *Relevanzstufe 3* bildet mit 190 Analyseeinheiten die mit Abstand größte Dokumentengruppe. Hinter *Horizontale Governance* (3d) (75 Analyseeinheiten) weist die Kategorie *Vertikale Governance* (3e) (43 Analyseeinheiten) das zweitgrößte Sample auf.<sup>92</sup> Darin unterscheidet sich die Zeitschrift von allen anderen analysierten Medien. Bei den Kategorien der Problemdefinition (3a-c) zeigt sich ein ähnliches Bild wie in der Gesamtauswertung.

90 Auffällig ist hier, dass die Innovation selten als einzelner Faktor thematisiert wird, sondern im Zusammenhang mit unterschiedlichen Handlungsfeldern der räumlichen Planung auftaucht (z.B. Ökologie oder Wohnungsbau).

91 Thematisiert wurden Orte wie z.B. Chur (1991), die niederländische Agglomeration Randstad (1991), Berlin (1998), Basel (1999), Los Angeles (2000), Curitiba und Rio de Janeiro (2001) oder Vancouver (2010).

92 Dieser Diskurs setzte im Jahr 1984 ein und intensivierte sich in den 2000er-Jahren mit Beiträgen von renommierten internationalen PlanungswissenschaftlerInnen wie Patsy Healey, Louis Albrechts oder Klaus Kunzmann (z.B. zu „Strategic planning“ oder „evidence-based planning“).

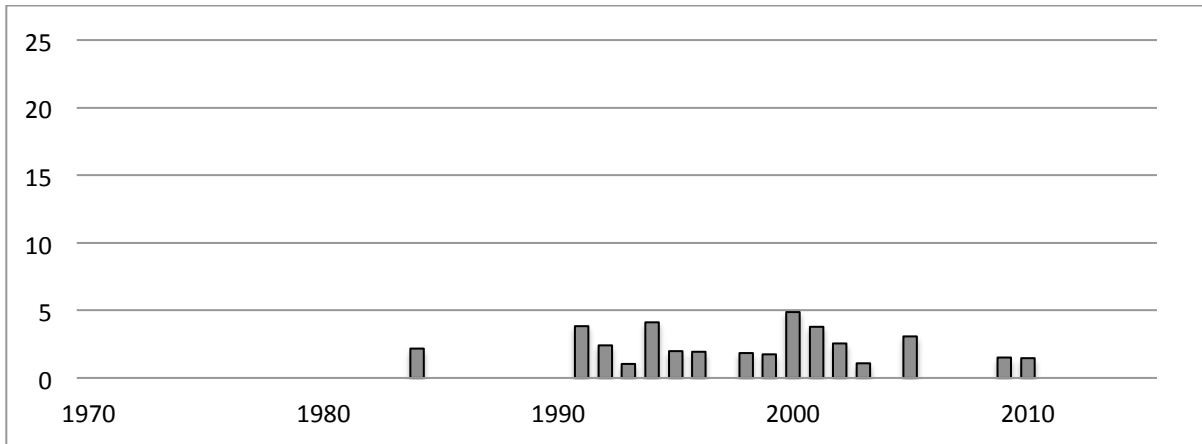


Abb. 29: Chronologische Verteilung in disP [in %] (n = 37) ■ Relevanzstufe 1

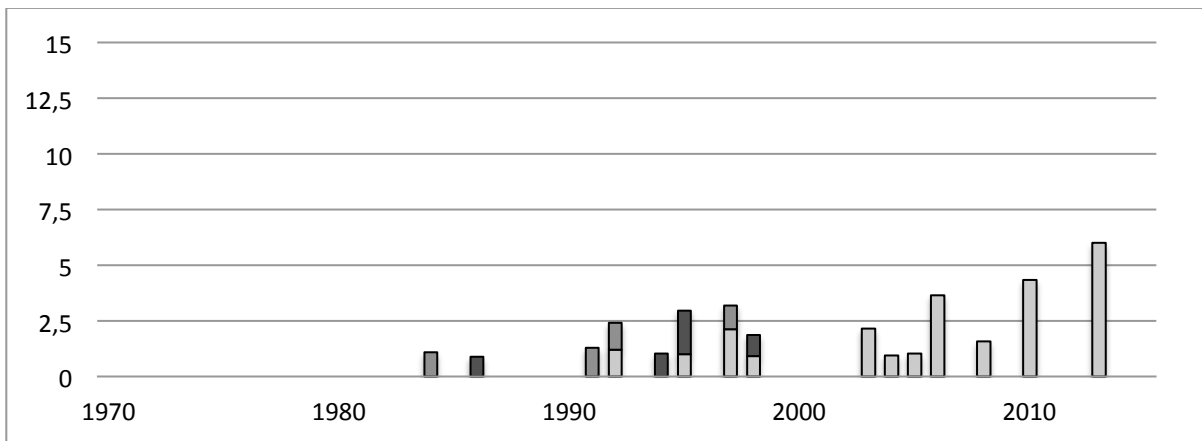


Abb. 30: Chronologische Verteilung in disP [in %] (n = 28) □ Relevanzstufe 2a (Kleinräumliche Soziale Disparitäten)  
 □ Relevanzstufe 2b (Kleinräumliche Migration)  
 ■ Relevanzstufe 2c (Kleinräumlicher Strukturwandel)

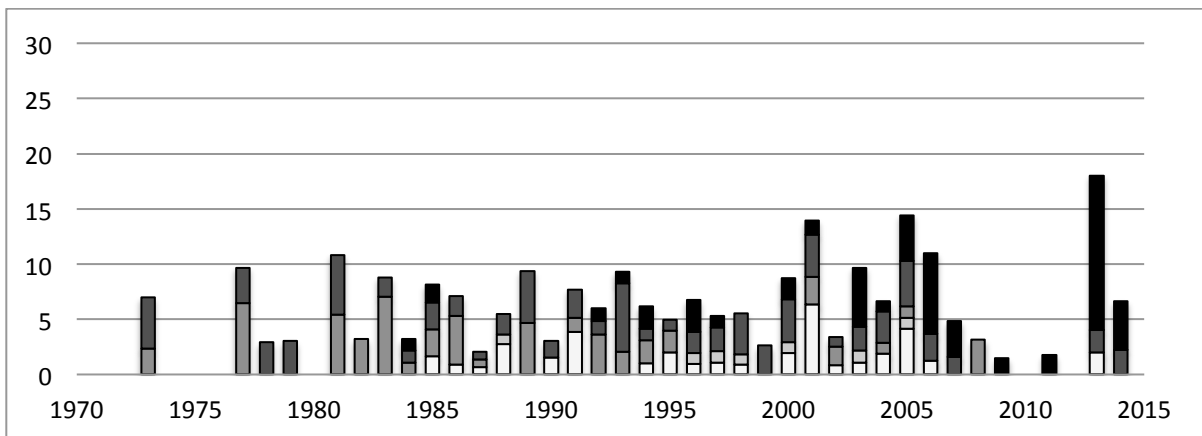


Abb. 31: Chronologische Verteilung in disP [in %] (n = 190) □ Relevanzstufe 3a (Soziale Disparitäten)  
 □ Relevanzstufe 3b (Migration)  
 ■ Relevanzstufe 3c (Strukturwandel)  
 ■ Relevanzstufe 3d (Horizontale Governance)  
 ■ Relevanzstufe 3e (Vertikale Governance)

### 5.2.2.6 Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS)

Die niedrigste Gesamtquote aller untersuchten Zeitschriften hat die *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (3,81%).<sup>93</sup> Die höchste Relevanzquote konnte bei Aufsätzen (6,05%) sowie in den jährlich erscheinenden Sonderausgaben (5,88%) festgestellt werden.

Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS)			
Dokumententypen	Grundgesamtheit	Analyseeinheiten	In [%]
Aufsätze	958	58	6,05
Rezensionen	2840	81	2,85
Praxisberichte	366	2	0,55
Sonderartikel	867	51	5,88
Alle Dokumententypen	5031	192	3,81

Tab. 14: Anzahl der Analyseeinheiten in KZfSS nach Dokumententypen

Das Ergebnis der Analyse war für ein sozialwissenschaftliches Medium zu erwarten: Die Ebene der *Problemdefinition* (Relevanzstufe 3a-c) spielt eine große Rolle und umfasst über 80% der Analyseeinheiten. Dominant ist dabei die Kategorie *Soziale Disparitäten* (104 Dokumenten)<sup>94</sup>. Weiterhin spielt der Diskurs *Migration* (45 Analyseeinheiten) in der *KZfSS* eine größere Rolle. Hier wird eine nahezu konstante Berichterstattung festgestellt, die lediglich durch das Sonderheft 48 „Migration und Integration“ von 2008 intensiviert wurde.<sup>95</sup> Alle anderen Kategorien spielen nur eine untergeordnete Rolle oder tauchten gar nicht auf (Kategorie 3e: *Vertikale Governance*). Auch die kleinräumliche Dimension findet im soziologischen Medium kaum Beachtung. Die 28 erfassten Dokumente zählen fast ausschließlich zu den Dokumententypen Rezension (11 Dokumente) bzw. Sonderartikel (10 Dokumente)<sup>96</sup>. Die *Relevanzstufe 1* beschränkt sich in der soziologischen Fachzeitschrift auf drei Rezensionen.

93 In absoluten Zahlen weist die *KZfSS* mit 192 erfassten Analyseeinheiten dennoch den dritthöchsten Wert auf, was auf ihre sehr hohe Grundgesamtheit – und vor allem den Dokumententyp der Rezensionen – zurückzuführen ist.

94 Seinen Höhepunkt fand der Diskursstrang im Jahr 1992 mit dem Sonderheft 32 „Armut im modernen Wohlfahrtsstaat“.

95 Der Diskurs *Migration* bezog sich ausschließlich auf die Gruppe der dauerhaft in Deutschland lebenden MigrantInnen (z.B. Gastarbeiter) und Missstände, die im Zuge ihrer Integration bzw. Assimilation auftreten (z.B. Benachteiligung im Bildungssystem oder auf dem Arbeitsmarkt). Die Gruppe der Asylbewerber bzw. Geflüchteten tauchte im Sample nicht auf.

96 Hervorzuheben ist hier das Sonderheft 29 „Soziologische Stadtforschung“, das 1988 von Jürgen Friedrichs herausgegeben wurde.

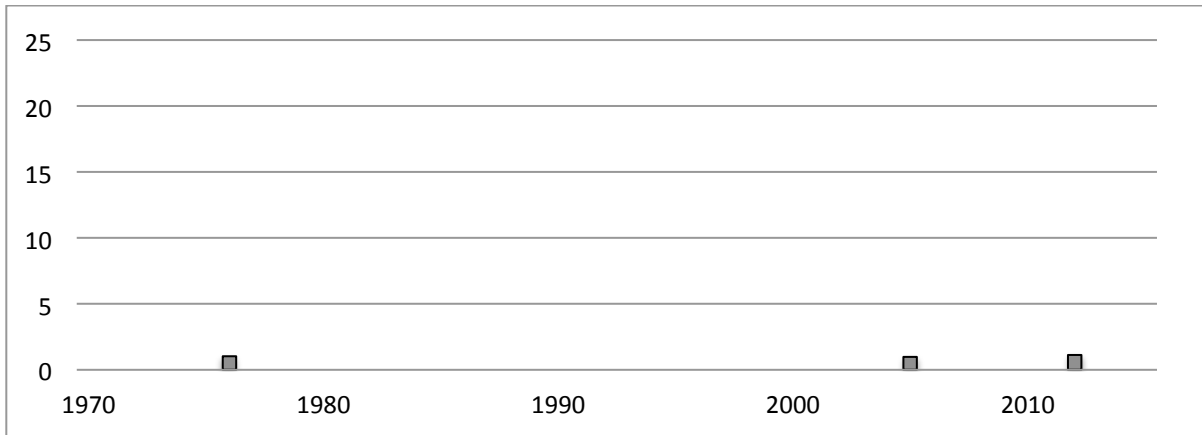


Abb. 32: Chronologische Verteilung in KzfSS [in %] (n = 3) ■ Relevanzstufe 1

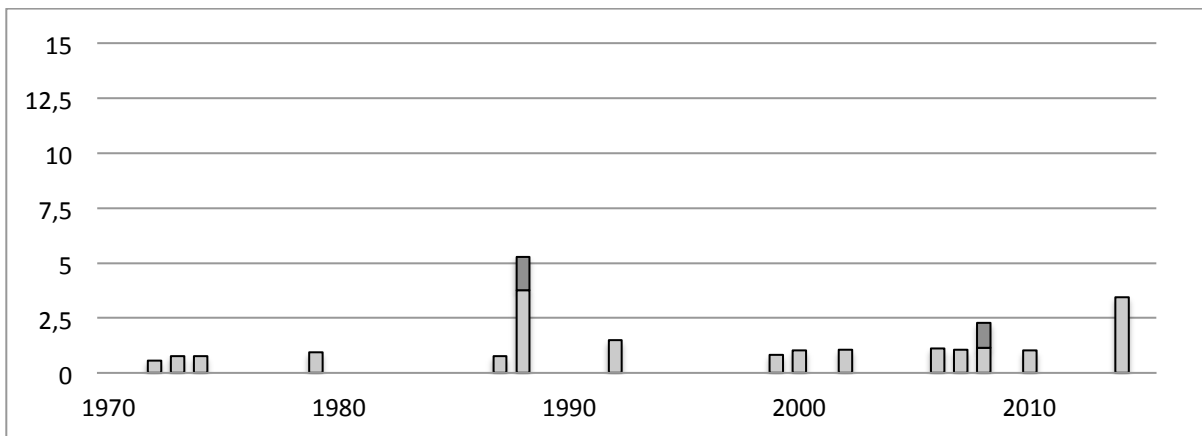


Abb. 33: Chronologische Verteilung in KzfSS [in %] (n = 28) □ Relevanzstufe 2a (Kleinräumliche Soziale Disparitäten)  
 □ Relevanzstufe 2b (Kleinräumliche Migration)  
 ■ Relevanzstufe 2c (Kleinräumlicher Strukturwandel)

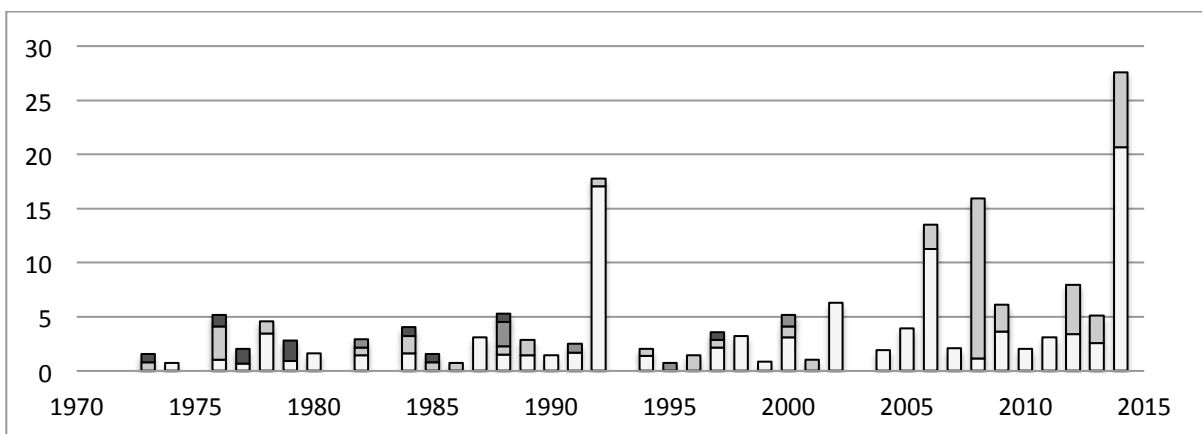


Abb. 34: Chronologische Verteilung in KzfSS [in %] (n = 166) □ Relevanzstufe 3a (Soziale Disparitäten)  
 □ Relevanzstufe 3b (Migration)  
 ■ Relevanzstufe 3c (Strukturwandel)  
 ■ Relevanzstufe 3d (Horizontale Governance)

### 5.3 Zwischenfazit: Interpretation der Auswertungsergebnisse

Die Auswertungsergebnisse der quantitativen Inhaltsanalyse zeigen, dass der Diskurs um Quartiersmanagement von unterschiedlichen Phasen geprägt war. Auffällig ist sein zyklischer Verlauf mit vier Hochphasen (vgl. Abb. 35). Davon lassen sich jeweils zwei inhaltlich fassen: Die beiden Hochphasen in den frühen 1980er- und 1990er-Jahren können als *Phase der Problemdefinition* interpretiert werden. Hier wurden vornehmlich Misstände dargelegt und Probleme benannt. Ansätze der *Problemlösung* wurden nur in einem geringen Maße und auf lokaler Ebene in Form von Einzelprojekten dargestellt. Die zweite Periode der intensiven Berichterstattung in den 2000er-Jahren und seit 2012 kann als *Phase der Problemlösung* beschrieben werden. Hier steigert sich vor allem die Anzahl von Publikationen der *Relevanzstufe 1*. Zudem ist festzustellen, dass die Innovation hier vornehmlich auf einer programmatischen Ebene dargestellt wurde (z.B. neue Förderprogramme). Trotz intensivierter Berichterstattung stieg in der zweiten Hochphase die Anzahl der Dokumente zur *Problemdefinition* nur geringfügig. Daher kann davon ausgegangen werden, dass zu diesem Zeitpunkt die Problematik im Fachdiskurs allgemein bekannt war und nicht mehr in der vorherigen Ausführlichkeit dargestellt werden musste.

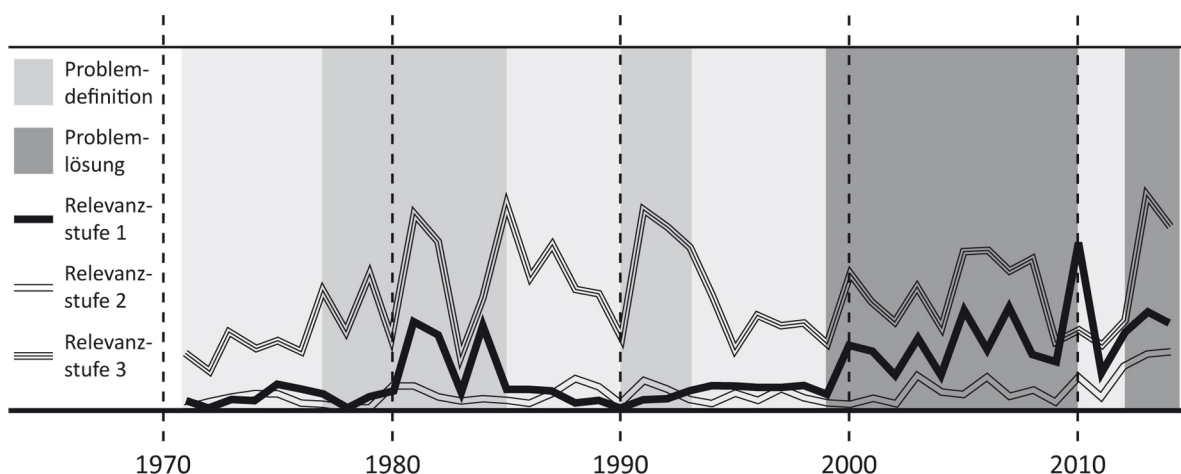


Abb. 35: Idealisierter chronologischer Diskursverlauf nach Relevanzstufen

Die zeitschriftenspezifische Analyse bildet ab, dass nicht alle Professionen und Disziplinen zeitgleich im Diskurs vertreten waren, sondern in verschiedenen Zeiträumen unterschiedliche Präsenz aufwiesen. Aus den Analyseergebnissen wurden unter den Begriffen „Praxis, „Politik“ und „Wissenschaft“ drei Diskursstränge abgeleitet, wie sich auf Abbildung 36 zeigt, und die im folgenden einzeln zusammengefasst werden.

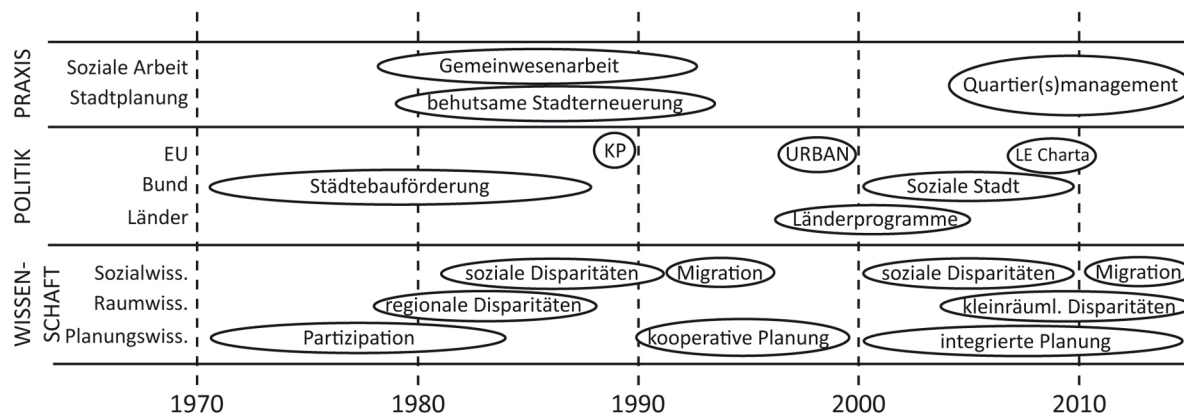


Abb. 36: Idealisierte chronologische Verteilung der Diskursstränge

Insbesondere im frühen Diskursverlauf nahm die Praxis durch die Berichterstattung über Projekte eine hervorgehobene Position ein. Präsent waren hier mit der *Sozialen Arbeit* und der *Stadtplanung* zwei Professionen. Die *Soziale Arbeit* tauchte mit der „Gemeinwesenarbeit“ als raumorientierter Ansatz bereits in den frühen 70er-Jahren auf. Zeitlich leicht versetzt wurden im Rahmen der „behutsamen Stadterneuerung“ vergleichbare Ansätze, die soziale Aspekte in Planungsprozessen berücksichtigten, in der Stadtplanungspraxis thematisiert. Hervorzuheben ist hier die *Internationale Bauausstellung* in Berlin-Kreuzberg. Inhaltlich lassen sich in der Dokumentenanalyse in der Frühphase große inhaltliche Überschneidungen zwischen den Disziplinen *Soziale Arbeit* und *Stadtplanung* feststellen: Sie vertraten ähnliche Werte (z.B. Partizipation, Selbsthilfe oder demokratische Entscheidungsstrukturen), was durch die starke Präsenz der Auswertungskategorie *Horizontale Governance* (3d) deutlich wird. Auf Projektebene wurden zudem bottom-up-initiierte Kooperationen zwischen *Sozialer Arbeit* und *Stadtplanung* beschrieben. Aufgrund dieser Beobachtungen ist davon auszugehen, dass die Praxis bei der Entstehung von Quartiersmanagement eine Vorreiterrolle eingenommen hat und es sich hier um eine praxis- bzw. anwendungsgetriebene Innovation handelt. Im weiteren Verlauf des Diskursstranges *Praxis* tauchte sowohl in der *Sozialen Arbeit* als auch in der *Stadtplanung* ab 2004 der Begriff Quartier(s)management auf. Hier fand eine Ausweitung der Berichterstattung über einzelne Projekte in Kommunen bzw. Stadtteilen auf Medien an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis (*RuR* und *disP*) bzw. Wissenschaft und Politik (*IzR*) statt. Diese Projekte dienten etwa als empirische Beispiele für einen veränderten stadtpolitischen Ansatz.

Der Diskursstrang *Politik* gewann erst im späteren Verlauf des Diskurses an Intensität. Hier konnten mit Europäischer Union, Bund und Ländern drei politische Ebenen lokalisiert werden.<sup>97</sup> In diesem

97 Die Kommune als vierte politische Ebene in Deutschland tauchte im Diskurs vornehmlich als Akteur der Umsetzungsebene auf. Daher wurde sie in der Untersuchung dem Diskursstrang *Praxis* zugeordnet.

Diskursstrang wurden planungs- und förderrechtliche Novellierungen und politische Zielsetzungen diskutiert, auf denen die gesetzlichen Grundlagen für die Innovation basieren. Auf Bundesebene<sup>98</sup> wurde bereits seit Beginn des Untersuchungszeitraumes das Städtebauförderungsgesetz mit seinen unterschiedlichen planungsrechtlichen Instrumentarien diskutiert. Ähnliches lässt es sich für die Ebene der Europäischen Union beobachten. Im Diskurs tauchte die EU ab 1988 verstärkt im Rahmen der Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik (KP) und dem damit verbundenen Wandel von einer rein regionalen hin zu einer städtischen Strukturpolitik auf. Politische Agenden mit unmittelbarem Bezug zur quartiersbezogenen und integrierten Stadtpolitik wurden erst ab den späten 1990er-Jahren in den untersuchten Zeitschriften diskutiert. Als frühe Beispiele hervorzugeben sind hier die Förderprogramme *URBAN* auf EU-Ebene sowie das Länderprogramm *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* in Nordrhein-Westfalen. Der größte Teil der Dokumente in der *Phase der Problemlösung* bezog sich allerdings auf das Bund-Länder-Programm *Soziale Stadt* und den damit verbundenen stadtentwicklungspolitischen Ansatz auf Bundesebene. Vergleichbare nationale Agenden der Stadtpolitik aus anderen Ländern (z.B. *Politique de la ville* in Frankreich) wurden im Diskursstrang *Politik* ebenfalls identifiziert. Es kann davon ausgegangen werden, dass hier ein transnationaler Wissenstransfer stattgefunden hat. Eine trans- bzw. supranationale Dimension kann im Diskurs weiterhin auf der Ebene der Europäischen Union festgestellt werden. Sie tauchte im Bezug zur integrierten und quartiersorientierten Stadtpolitik verstärkt ab dem Jahr 2008 auf. Im Besonderen war dies im Kontext der *Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt* (LE Charta) festzustellen, weshalb davon auszugehen ist, dass sie für die europäische und die deutsche Stadtentwicklungspolitik von besonderer Bedeutung war.

Der Diskursstrang *Wissenschaft* stellt ein heterogenes Feld dar, in dem unterschiedliche Disziplinen mit unterschiedlichen Bezügen zu *Praxis* und *Politik* zusammengefasst werden. Grundsätzlich kann zwischen akademischer und angewandter Wissenschaft unterschieden werden.<sup>99</sup> Erkenntnisse der akademischen Wissenschaft konzentrierten sich auf die Problemdefinition und bezogen sich – im Gegensatz zur angewandten Wissenschaft – nicht unmittelbar auf politische Agenden oder Konzepte aus der Praxis. Analog zur *Praxis* und zur *Politik* konnten in der *Wissenschaft* verschiedene Diskursstränge (*Sozialwissenschaften*, *Raumwissenschaften* und *Planungswissenschaften*) unterschieden und den Ebenen angewandt und akademisch zugeordnet werden: Insbesondere die sozial-

---

98 Auch wenn es sich beim Städtebaufördergesetz um einen Finanzierungsverbund aus Bund, Ländern und Kommunen handelt, wurde es in der Untersuchung dem Bund zugeordnet, da die rechtlich hier festgelegten Regularien die Grundlage für ein bundesrepublikanisches Bau- und Planungsrecht (BauGB) bilden.

99 Wobei die Differenzierung nicht zwangsläufig entlang der untersuchten Zeitschriften verläuft.

wissenschaftlichen Dokumente der Inhaltsanalyse zählten zum akademischen Forschungsdiskurs. Hier wurden soziale Probleme im Zusammenhang mit Ausgrenzung, Benachteiligung und Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen dargestellt und in Zusammenhang mit Armut und Migration gebracht. Die raumwissenschaftliche Forschung lässt sich nicht eindeutig der akademischen oder angewandten Wissenschaft zuordnen. Auf der akademischen Ebene finden sich Raumbesichtigungen, die z.B. Disparitäten zwischen Regionen auf dem Arbeitsmarkt, in Immobilienmärkten, bei der Wirtschaftskraft oder der Infrastruktur darlegen. Eng verzahnt sind die Themenfelder dieses Diskursstrangs mit der politischen Ebene – wie etwa der Regionalentwicklung oder der Arbeitsmarktpolitik. Darin zeigt sich, dass Problemdefinitionen häufig in direkten Zusammenhang zu Ansätzen der Problemlösung gestellt wurden. Weiterhin wurden empirische Resultate eng an einzelne Städte oder Regionen gekoppelt, während in den Sozialwissenschaften eine Übertragung auf die gesamtgesellschaftliche Ebene erkennbar ist. Den dritten wissenschaftlichen Diskursstrang bilden die Planungswissenschaften. Neben empirischen Erhebungen von Fallstudien beinhaltet dieser Diskursstrang auch die Ableitung planungstheoretischer Modelle, die wiederum in die Praxis rückgespiegelt wurden (z.B. „Partizipation“, „kooperative Planung“, „strategische Planung“ oder „integrierte Planung“).

Eine Varianz im Gesamtblick auf die quantitative Analyse zeigt sich zudem in Bezug auf Orte und Raumtypen: in den Dokumenten wird eine Vielzahl von Städten, Regionen und Stadtteilen behandelt. Ein eindeutiger räumlicher Schwerpunkt der Berichterstattung ist allerdings nicht festzustellen. Frühe Dokumente der *Relevanzstufe 1* bezogen sich etwa auf Berlin-Kreuzberg, Darmstadt oder Hannover-Linden, während z.B. die Stadt Unna als Negativbeispiel für die Flächensanierung aufgeführt wurde. In den 80er-Jahren wiesen neben West-Berlin (IBA) Städte im Ruhrgebiet (z.B. Dortmund und Essen) eine verstärkte Präsenz in der Berichterstattung auf. Über die Stadt Duisburg – und insbesondere die Stadtteile Marxloh und Bruckhausen – wurde erst im weiteren Verlauf des Diskurses berichtet. Bereits in dieser frühen Periode des Untersuchungszeitraumes bestehen internationale Bezüge, wie etwa in Fallstudien in Nordengland (z.B. Newcastle upon Tyne und Manchester) oder zur Stadt Bologna. Nachdem in den 90er-Jahren die Berichterstattung abflaute, intensivierte sich in den 2000er-Jahren erneut die Präsentation einzelner Fallstudien. Hier tauchen etwa die Stadtteile Nürnberg-Gostenhof, Bremen-Gröpelingen oder Berlin-Boxhagener Platz im Diskurs auf. Kleinere Städte (z.B. Ludwigsburg, Esslingen am Neckar oder Saarbrücken) wurden erst später thematisiert. Raumtypologisch konzentrierte sich der Diskurs auf innerstädtische Altbaugelände, während der Typus der Großwohnsiedlung in der Berichterstattung im deutlich geringeren Maße auftauchte.

## Kapitel 6 Der Innovationsprozess von Quartiersmanagement auf Makroebene

Im folgenden Kapitel wird der Innovationsprozess von Quartiersmanagement im Detail dargestellt und sein Verlauf über den gesamten Untersuchungszeitraum rekonstruiert. Die Grundlage dafür stellen die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse der Textdokumente und Experteninterviews dar (vgl. Kapitel 4.2.2). Sie wurden mit den Strukturmerkmalen von Innovationen und den jeweiligen theoretischen Ansätzen aus der Innovationsforschung in Bezug gesetzt. Im Folgenden wird im Anschluss an die Vorstellung des Auswertungsschemas anhand des ausgewerteten und erhobenen empirischen Materials der Innovationsverlauf in fünf Phasen dargelegt.

### 6.1 Auswertungsschema und Kategorien

Die qualitative Analyse zielt auf die Makroebene der Bundesrepublik Deutschland (Kapitel 6) sowie auf die Mikroebene der beiden ausgewählten Fallstudien (Kapitel 7). Die Auswahl der Textdokumente und GesprächspartnerInnen basierte dabei maßgeblich auf den explorativen Zwischenergebnissen der quantitativen Inhaltsanalyse (vgl. Kapitel 5). Als Basis dienen die *zeitliche, organisatorische, institutionelle* und *räumliche Dimension*. Die *zeitliche Dimension* bezieht sich auf die temporale Betrachtung des Innovationsprozesses. Ermittelt wurde die Verlaufsform als Muster einer prozessimmanenten Zeitlichkeit und ihrer Sinnabschnitte (Phasen) im Kontext der historischen Zeit. Mit der Analyse der *organisatorischen Dimension* wurden zentrale Akteure, Arrangements und Instanzen ermittelt, die die Entstehung, Verbreitung und Durchsetzung der Innovation aktiv oder auch unintendiert gefördert haben. Untersucht wurden begünstigende, aber auch hinderliche Faktoren innerhalb des Prozesses und kollektive Handlungs- und Verbreitungsmuster. Mit der *institutionellen Dimension* wurde die formelle, rechtliche oder symbolische Manifestation betrachtet. Im Fokus stand die Frage, auf welchen Wegen die Innovation gesellschaftliche Legitimation erlangt hat und sich zu einer kollektiven Neuerung entwickeln konnte. Die Rolle der lokalen Gegebenheiten und örtlichen Voraussetzungen für die Entstehung, Verbreitung und Durchsetzung der Innovation wurden mit der *räumlichen Dimension* untersucht. Die folgende Tabelle (Tab. 15) fasst die Fakten- und Inhaltskategorien zusammen, die im Verlauf des Forschungsprozesses für die vier Dimensionen festgelegt und der qualitativen Inhaltsanalyse der Textdokumente und Experteninterviews zugrunde gelegt wurden:

	<b>Faktenkategorien</b>	<b>Inhaltliche Kategorien</b>
<b>Zeitliche Dimension</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chronologische Zeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• historische Ereignisse / Wendepunkte</li> <li>• vorherrschende gesellschaftliche Diskurse</li> <li>• politische Stimmungen</li> </ul>
<b>Organisatorische Dimension</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akteure und Handlungsebenen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zentrale Akteure und Netzwerke</li> <li>• Transfer- und Kommunikationskanäle</li> <li>• Handlungsmotivationen</li> <li>• Konflikte und Kritiken</li> <li>• externe Vorbilder und Referenzen (Theorie und Praxis)</li> <li>• interne Einflüsse</li> </ul>
<b>Institutionelle Dimension</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• genutzte Instrumente, Arrangements und Finanzmittel</li> <li>• Legitimationsformen und rechtliche Handlungsgrundlagen</li> <li>• formelle, rechtliche oder symbolischen Manifestationen</li> <li>• Institutionelle Strukturen (bestehende und neugeschaffene)</li> <li>• Akzeptanz und Wertschätzung</li> </ul>
<b>Räumliche Dimension</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standortspezifische Einflüsse und örtliche Gegebenheiten</li> <li>• Übertragbarkeit und Anpassung an lokale Kontexte</li> </ul>

Tab. 15: Auswertungskategorien der qualitativen Inhaltsanalyse nach Dimensionen und Kategorientypen

## 6.2 Auswertung des Innovationsverlaufs

Der Innovationsprozess von Quartiersmanagement wird nun anhand der Auswertungsergebnisse – im Sinne einer Innovationsbiographie sowie eines Diskursverlaufes – dargestellt. Als Grundraster der Prozessdarstellung dient die chronologische Darstellung der zeitlichen Verlaufslogik von den 1970er-Jahren bis heute. Hierbei wird das Phasenmodell zugrunde gelegt, das im Rahmen der InnoPlan-Forschung entwickelt wurde (vgl. Kapitel 2.2.3.2.i; Ibert et al. 2015: 175ff.).

### 6.2.1 Latenzphase – Die Krise des alten Modus fördert das Umdenken

Zwar existierte Anfang der 1970er-Jahre das Planungsverfahren Quartiersmanagement noch nicht, allerdings bildete die Zeit als Latenzphase den Ausgangspunkt für den einsetzenden Innovationsprozess. Die gewandelten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen schafften ein Klima der Kritik und Unzufriedenheit mit dem alten Modus der städtebaulichen Sanierungsplanung und legten den Grundstein für ein „Neu-Denken“. Dies galt nicht nur in der Profession der Stadtplanung, sondern auch in anderen gesellschaftlichen Feldern und Disziplinen.

#### *Gesellschaftliche Umbrüche als Wegbereiter eines neuen Denkens*

Zeitlich ist die Latenzphase von gesellschaftlichen Umbrüchen geprägt, in denen ausgehend von Studentenprotesten der späten 1960er-Jahre sowie einer ersten Abschwächung des Wirtschaftswachstums grundlegende soziale Normen der deutschen Nachkriegsordnung von breiten Bevölkerungsteilen erstmals in Frage gestellt wurden. Diese Veränderungen der gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen wirkten sich auch auf die räumliche Gestaltung der Städte und Gemeinden aus. So zeichnete sich in den frühen 1970er-Jahren eine Krise des alten Modus der Stadtplanung im Allgemeinen und der Stadterneuerung im Besonderen ab, durch die präinnovative, damals allgemein angewandte Verfahren der Stadtentwicklungsplanung ihre vormalige Legitimation verloren. Die kommunalen Akteure der Stadterneuerung und -sanierung verfolgten in den frühen 70er-Jahren ein technokratisches und rationales Planungsverständnis, das auf dem Paradigma der funktionalistischen Moderne basierte. Sie wiesen ihr die Aufgabe der „Beseitigung städtebaulicher Missstände“ zu, was in der Regel den flächendeckenden Abriss kleinteiliger, heterogener und funktionsgemischter Stadtstrukturen implizierte.

„Die ersten Stadtsanierungskonzepte waren ja im Grunde Abriss- und Neubaukonzepte. Das, was der Krieg jetzt überlassen hatte, dem hat man noch mal einen letzten Stoß geben [wollen]. Und so hat es zumindest die Bevölkerung gesehen und erlebt“ (Interview 4010).

Der Abriss intakter Altbauquartiere wurde von Stadtplanern, Städtebauern und Architekten insbesondere durch die Argumente der klassischen Moderne (Licht, Luft und Sonne) legitimiert. So wurden in den Quartieren unwürdige und unhygienische Lebensbedingungen beschrieben, die die Menschen auf Dauer krank machen und gesellschaftlich isolieren würden (vgl. u.a. Le Corbusier 1963). Ersetzt wurden die historischen Quartiere zu Gunsten einer autogerechten und dienst-

leistungsorientierten City, während die ansässige Wohnbevölkerung in neuentstehende Wohnsiedlungen umgesetzt werden sollte. Innerhalb des hierarchisch und hoheitlich organisierten Planungssystems waren für die Steuerung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ausschließlich die kommunalen Verwaltungsbehörden zuständig.



Abb. 37: Abriss von Mietskasernen in der Stralsunder Straße, Berlin-Wedding (o.J.). Quelle: Landesarchiv Berlin/Horst Siegmann, F Rep. 290 Nr. 0204532

Als weitere zentrale Akteure bei der Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen sind die Sanierungsträger zu nennen. Für nicht-hoheitliche Planungsleistungen (z.B. Grundstückskäufe, Erarbeitung von Bauleitplanungen oder Bewirtschaftung von Finanzmitteln) beauftragten die Kommunen externe Gesellschaften (vor allem gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen der Länder und Kommunen oder das Wohnungsbauunternehmen des Deutschen Gewerkschaftsbundes Neue Heimat). Für die Vorbereitung der baulichen Maßnahmen nutzten die Sanierungsträger bereits das Instrumentarium der ortsnahen Beratungsstellen in den Sanierungsgebieten. So entstanden etwa Pavillons, die als Ausstellungsräume und Anlaufpunkte für die „umzusetzenden“ BewohnerInnen genutzt wurden (vgl. Abb. 38). Diese kleinräumlichen Beratungsstrukturen weisen entsprechend bereits formale Ähnlichkeiten zu den Vor-Ort Büros des Quartiersmanagements auf. Dennoch sind sie im untersuchten Innovationsprozess als latente und notwendige – aber nicht hinreichende – Voraussetzung für

die Entstehung von QM zu werten. Ihr Entwicklungsauftrag und ihre Präsenz vor Ort trugen völlig andere Vorzeichen, da die Beratungsstellen primär den Kauf von Grundstücken und die Entmietung der bestehenden Gebäude für die Flächensanierung organisiert haben. Umzugswillige AltmietlerInnen wurden von den Beratungsstellen bei der Suche nach einer neuen Wohnung in den neuentstandenen Großwohnsiedlungen am Stadtrand unterstützt.<sup>100</sup>

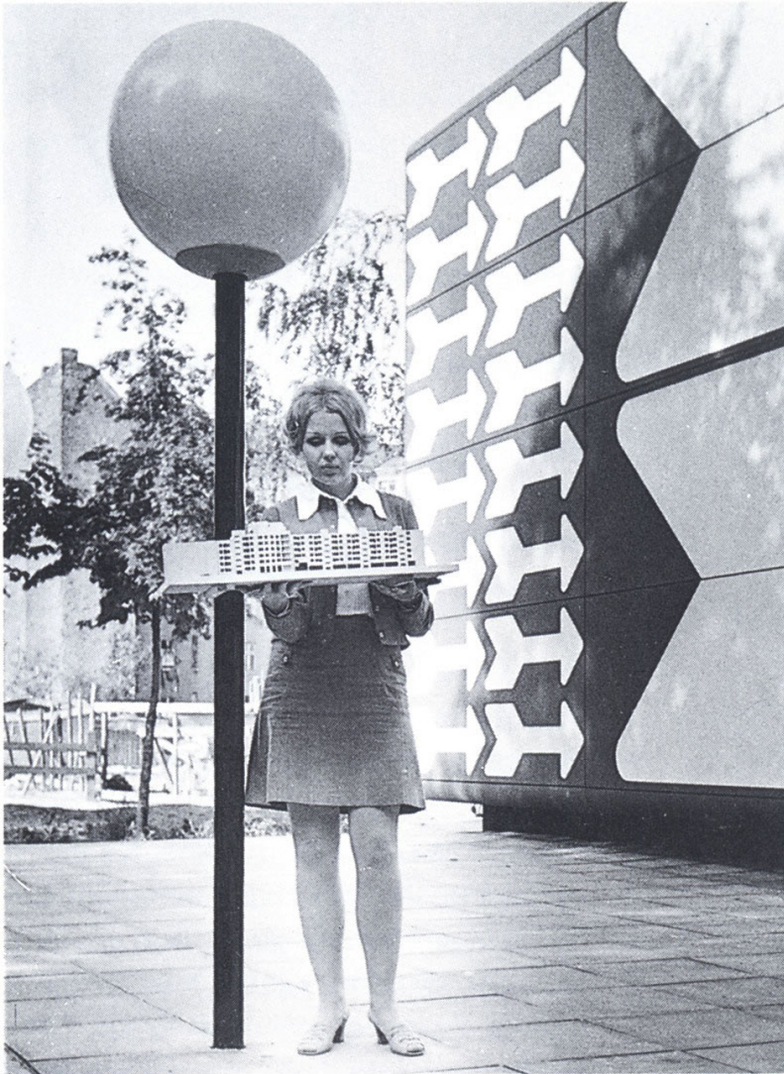


Abb. 38: Sanierungsberatungsstelle der Wohnungsbaugesellschaft DEGEWO bei den Berliner Bauwochen 1968, Berlin-Wedding. Quelle: restmodern.de <http://www.flickr.com/photos/restmodern/329029524/sizes/o/in/photostream/> (Zugriff sdatum: 15.10.2018)

---

100 Kritisch thematisiert wurde diese intermediäre Entmietungsstrategie im Auftrag gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften etwa im Spielfilm „Der Umsetzer“ von 1976. Die beiden jungen Filmemacher Benno Trautmann und Brigitte Toni Lerch stellen am Beispiel der West-Berliner Stadtteile Kreuzberg und Wedding dar, wie unwillige und renitente MieterInnen mit Versprechungen und durch Vandalismus in den noch bewohnten Altbauten zum Auszug aus ihren angestammten Wohnungen bewegt werden sollten (vgl. Limmer 1976).

*Die Städtebauförderung als neues Instrumentarium der Stadtentwicklung*

Der institutionelle Pfad der präinnovativen Sanierungspraxis war unmittelbar durch das Städtebaufördergesetz (StBauFG) geprägt, das 1971 bundesweit in Kraft trat und vormals geltende Landesgesetzgebungen ersetzte.<sup>101</sup> Mit dem Gesetz wurde auf bundespolitischer Ebene das Handlungsfeld der Stadtentwicklungspolitik neubegründet, nachdem sich die Raumordnungspolitik in Deutschland zuvor auf die Beseitigung regionaler Disparitäten ländlicher Räume beschränkt hatte (z.B. durch den Ausbau von Verkehrsinfrastruktur). Mit dem StBauFG wurde ein Finanzierungsverbund aus Bund, Ländern und Kommunen geschaffen, der bis heute verfassungsrechtlich durch Art. 104a GG legitimiert ist.<sup>102</sup> Zentral für das StBauFG war der kleinräumliche Gebietsbezug, der durch die förmliche Festsetzung von Sanierungsgebieten geschaffen wurde.<sup>103</sup> Mit dem StBauFG gewann also der räumliche Maßstab der Innovation – der kleinräumliche Gebietsbezug – in der Planungspraxis an Bedeutung. Auch wenn die Städtebauförderung ursprünglich einen wachstumsorientierten – auf Abriss und Neubau basierenden – Typus städtebaulicher Sanierung verfolgte, werden ihre Instrumente auch in der erhaltenden Stadterneuerungspraxis weiterhin angewendet. Insbesondere von den befragten Experten aus dem Verwaltungsdienst (Bund, Länder und Kommunen) wird sie als elementares Grundgerüst des Quartiersmanagements angesehen, die zwar durch Novellierungen an veränderte Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen der Stadtentwicklungsplanung angepasst wurde, in ihren Grundzügen (Gebietsbezug, Verfahrensablauf, Finanzierung) allerdings Bestand hat. So konstatierte ein Interviewpartner aus einem Landesministerium:

„Das ist die hohe Kunst guter Rechtssetzung, dass sie sich den tatsächlichen Verhältnissen anpassen kann“ (Interview 4008).

Mit dem Städtebaufördergesetz wurden bereits grundlegende sozialstaatliche Aspekte in das deutsche Planungsrecht eingeführt, die für den Entwicklungspfad der Innovation QM von elementarer

---

101 Als erstes Bundesland verabschiedete Berlin-West im Jahre 1963 mit dem „Ersten Stadterneuerungsprogramm“ eine Landesgesetzgebung für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen.

102 Dieser Artikel berechtigt den Bund, Maßnahmen, die von den Ländern ausgeführt werden, zeitlich befristet mitzufinanzieren.

103 Hier machte die Gesetzgebung keine Vorgaben und fordert lediglich "das Gebiet [...] so zu begrenzen, daß sich die Sanierung zweckmäßig durchführen lässt" (StBauFG §3 (1)). In der Praxis fanden die Sanierungsmaßnahmen allerdings in der Regel in der Dimension des städtischen Quartiers statt.

Bedeutung waren: Die Bundesregierung verstand Missstände im StBauFG nicht mehr ausschließlich als Funktions- bzw. Bestandsschwäche, sondern als soziokulturelles Geflecht, weshalb die sozialen Auswirkungen städtebaulicher Maßnahmen darin Berücksichtigung finden sollten. Dieses Verständnis basierte maßgeblich auf den wissenschaftlichen Studien des Soziologen Hans-Paul Barth, der als Mitglied einer Expertenkommission maßgeblich an der Erarbeitung des Städtebauförderungsgesetzes beteiligt war.<sup>104</sup> Vor allem auf Grundlage der wissenschaftlichen Erkenntnisse wurden in den Verhandlungen vielfältige Instrumentarien festgeschrieben, um die sozialen Auswirkungen städtebaulicher Maßnahmen zu ermitteln und durch Gegenmaßnahmen vorab zu verhindern bzw. abzufedern.

Ein weiterer sozialer Aspekt, der in der Gesetzgebung des StBauFG Berücksichtigung fand, war die damit einsetzende Demokratisierung von Planungsprozessen, wie sie etwa der damalige Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen forderte (vgl. Lauritzen 1972). Instrumentarien dieser Demokratisierung zielten auf die Berücksichtigung sozialer Auswirkungen und die Verwissenschaftlichung der Planung ab, wie etwa die Vorbereitenden Untersuchungen (VU) (vgl. Dannebom 1973; Jessen et al. 1979). Schaut man auf diese – heute noch wirkende Gesetzeslage, so zeigt sich, dass sie dem eigentlichen Sanierungsbeschluss einen Schritt vorlagert. So müssen mit der Durchführung von VUs die notwendigen Beurteilungsunterlagen über „die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge sowie die Möglichkeiten der Planung und Durchführung der Sanierung gewonnen werden“ (StBauFG §4 (1)). Bei dieser Vorbereitung des Sanierungsvorhabens sind Kommunen verpflichtet, „die Einstellung und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, Mieter, Pächter und anderen Nutzungsberechtigten im Untersuchungsbereich zu der beabsichtigten Sanierung [zu] ermitteln sowie Vorschläge hierzu entgegen[zunehmen]“ (ebd.). D.h., betroffene Akteure haben hier nicht bloß das Recht vor dem rechtskräftigen Erlass eines zuvor erstellten Planwerkes Einspruch einzulegen – wie es etwa in Verfahren der Bauleitplanung vorgesehen ist –, sondern sie sollen vorab am Planungsprozess teilhaben können. Weiterhin sind die Gemeinden nach dem StBauFG verpflichtet, nachteilige Auswirkungen der Sanierung auf die persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der unmittelbar Betroffenen durch eingeleitete Maßnahmen zu vermeiden oder abzumildern (StBauFG §4 (2)). Ergebnisse der VUs werden mit dem Instrument Sozialplan in

---

104 Barths empirischer Ansatz einer „vergleichenden Sozialökologie“ untersucht das Verhältnis zwischen gebauter städtischer Umwelt und der sozialen Situation ihrer Bewohnerschaft. Dabei stellt er den großen Einfluss des städtischen Raums auf Sozialisierungsprozesse heraus (z.B. bei Kindern und Jugendlichen oder MigrantInnen). Von besonderer Bedeutung sei dabei das unmittelbare Wohnumfeld des städtischen Quartiers, das die Entfaltung einer Quartiersöffentlichkeit ermögliche und die Segregation und Entmischung sozialer Schichten in den Städten verhindern müsse (Barth 1968: 111ff.).

konkrete Kompensationsmaßnahmen überführt. Dies sind individuell zugeschnittene Schritte wie etwa ein Wohnungswechsel, die Standortverlagerung von Betrieben oder Arbeits- und Berufsförderungsmaßnahmen (StBauFG §8 (2)).<sup>105</sup> Fahrenholtz (1971) beschreibt die Sozialplanung als zweite Ebene der Sanierungsplanung und stuft die Berücksichtigung sozialer Aspekte damit nicht als untergeordneten Begleitprozess der Stadterneuerung ein, sondern als gleichberechtigten, parallelverlaufenden Vorgang.

### *Kritik an der klassischen städtebaulichen Sanierungspraxis*

Zwar wurde mit dem StBauFG die planungsrechtliche Grundlage für eine sozialstaatliche und partizipative Stadtentwicklungspolitik geschaffen, allerdings zeigte dies in der Anfangsphase der neuen Gesetzgebung kaum Auswirkungen auf die praktische Durchführung der Stadterneuerung in den Sanierungsgebieten. Der Umbau der Städte und der daraus resultierende Verlust gewachsener Bau- und Sozialstrukturen ging in den frühen 1970er-Jahren weiter. Einen Richtungswechsel in der städtebaulichen Praxis bewirkte erst die massive Kritik unterschiedlicher Akteure, die als Nährboden für die Entstehung der Innovation verstanden werden kann.

Bereits seit den frühen 1960er-Jahren wurde in sozialwissenschaftlichen sowie publizistischen Veröffentlichungen Kritik am Städtebau der Nachkriegszeit formuliert. Erste Impulse kamen dabei aus den USA: so sorgte 1961 das Buch „The Death and Life of Great American Cities“ der amerikanischen Publizistin Jane Jacobs für großes Aufsehen.<sup>106</sup> Jacobs äußert hier eine fundamentale Kritik an den Prinzipien der „orthodoxen Stadtplanung“, die ihre Sanierungs- und Umbaukonzepte ausschließlich aus der Ordnung von Strukturen und losgelöst von der Funktionsweise einer Großstadt und ihrer Nachbarschaften entwickle. Das Resultat dieses Städtebaus bezeichnet sie als „Raubbau“ und „Städteabbau“ (Jacobs 1963: 10). Als positives Beispiel für eine lebendige und funktionierende Stadt greift sie den Arbeiter- und Einwandererstadtteil North-End in Boston auf (ebd. 13ff.). Durch seine Dichte, die überalterten und funktionsgemischten Gebäude und die fehlenden Grün- und Freiflächen gelte das North-End nach den Prämissen der modernen Stadtplanung als abrisssreifer Slum, was sich allerdings nicht mit dem beschriebenen lebendigen Straßengeschehen oder den Sozial- und Gesundheitsstatistiken des Viertels decke. Aus dieser Beobachtung leitet sie die Forde-

---

<sup>105</sup> Ein Verbleib der angestammten NutzerInnen ist durch die zukünftigen Mietpreissteigerungen und den Funktionswandel (z.B. bei Gewerbebetrieben) im Sozialplan nicht vorgesehen.

<sup>106</sup> Bereits 1963 erschien in der Reihe „Bauwelt Fundamente“ des West-Berliner Ullstein Verlags eine deutsche Übersetzung mit dem Titel „Tod und Leben großer amerikanischer Städte“ (vgl. Jacobs 1963).

nung ab, im Städtebau umzudenken und das soziale Gefüge der Menschen und die dafür notwendigen Funktionen einer Stadt wieder in den Mittelpunkt der Planung zu setzen. Diese Kritik am Verlust sozialer und baulicher Strukturen durch den Stadtumbau der Moderne findet sich für diese Zeit auch in der deutschen Literatur: Große Aufmerksamkeit über das Fachpublikum hinaus erlangte etwa das Buch „Die gemordete Stadt“ (Siedler/Niggemeyer 1964). In ihrem „Abgesang auf Putte und Straße, Platz und Baum“ stellten der Publizist Wolf Jobst Siedler und die Fotografin Elisabeth Niggemeyer auf plakative Weise und mit einem essayistischen Schreibstil am Beispiel Berlins die Schönheit und Lebendigkeit der gründerzeitlichen Stadtquartiere und ihrer wilhelminischen Architektur der Banalität und Leblosigkeit der modernistischen Neubausiedlungen aus der Nachkriegszeit gegenüber. Unter ArchitektInnen und StadplanerInnen löste das Buch große Kontroversen und Konflikte aus.<sup>107</sup> An der Planungspraxis in den Städten änderte sich zunächst jedoch kaum etwas. Weniger eine nostalgische Rückbesinnung auf die alte Stadt oder eine Kritik an der modernen Architektur formulierte das Pamphlet „Die Unwirtlichkeit unserer Städte“ des deutschen Psychoanalytikers Alexander Mitscherlich (1965). Mitscherlich diagnostizierte einen Zusammenhang zwischen der Verödung der Städte und dem seelischen Haushalt und der Kommunikation der Menschen. So sei es beispielsweise BewohnerInnen der Großwohnsiedlungen nicht möglich, einen heimatlichen Bezug zu ihrer Umgebung aufzubauen. Resultat dessen sei eine Abkehr vom unmittelbaren nachbarschaftlichen Wohnumfeld und seinen Netzwerken und der Rückzug ins Private. Die stärkste Ausprägung dieser Entwicklung sei der Rückzug in das Eigenheim am Stadtrand.

Beeinflusst von externen Kritikern der 1960er-Jahre formierte sich in den 1970er-Jahren auch innerhalb der Planerzunft der Widerstand gegen eine rationale und funktionalistische Stadtsanierung. Von einer Autorengruppe des Deutschen Werkbundes wurde der Umbau der Städte etwa als „Stadtzerstörung“ bezeichnet und in direkten Zusammenhang zu den Bombardierungen der deutschen Großstädte im Zweiten Weltkrieg gesetzt, die unter dem Begriff „Stadtsanierung“ als erneute „Zerstörungswelle“ die Städte erfasst habe (Andritzky et al. 1974: 124). Neben den bereits aufgeführten sozialwissenschaftlichen Argumenten (z.B. Verlust sozialer Beziehungen und Netzwerke) übten die Autoren vor allem Kritik an den Kriterien für die Ermittlung von Sanierungsbedarf. Den Entscheidungsträgern attestierten sie ein „sozial-missionarisches Bewusstsein“, das die „nicht-mittelständischen Lebensformen“ in den bestehenden Quartieren nicht akzeptiere und Abweichungen von dieser Norm als „rückständig“<sup>108</sup> abqualifiziere (ebd. 129). Weiterhin werde etwa die

---

<sup>107</sup> So trat der Autor etwa aus dem Vorstand des Werkbunds aus.

<sup>108</sup> Mit dem Begriff „rückständig“ nehmen die Autoren kritisch auf die soziologische Studie „Rückständige Viertel“ (Zapf 1969a) Bezug, in der die Stadtsanierung als „geordnete Modernisierung der Gesellschaft“ befürwortet wurde (ebd. 249).

Sanierungsbedürftigkeit von Gebäuden häufig nur anhand des äußeren Erscheinungsbildes der Fassade ermittelt oder eine Modernisierung des Bestandes (z.B. Einbau von Bädern) als Option nicht berücksichtigt. Insbesondere darin sahen sie ein Argument dafür, dass das primäre Sanierungsziel nicht die Verbesserung der Lebensverhältnisse sei, sondern stattdessen „übergeordnete konjunkturelle, wirtschaftliche und Motive der kommunalen Strukturverbesserung“ ausschlaggebend seien (ebd. 129f.). Volkswirtschaftlich stelle dies eine Maßnahme gegen die Gefahr eines konjunkturellen Einbruchs dar, weshalb von Seiten der Politik, der Gewerkschaften und der Wohnungsbaugesellschaften „wenig Rücksicht auf baulich Intaktes genommen werden kann, von Sozialem ganz zu schweigen“ (ebd. 132). Obwohl das Instrumentarium der städtebaulichen Erneuerung nahezu in allen deutschen Kommunen Anwendung fand, taucht häufig die Sanierung der Stadt Unna als herausgehobenes Negativbeispiel in der Literatur auf (vgl. Einsele/Rommelspacher 1973; Andritzky et al. 1974: 133ff.).

Auch die Umsetzung der Beteiligungsinstrumentarien, die mit dem Städtebaufördergesetz eingeführt wurden, wurde von PlanerInnen kritisch gesehen. So bezeichnete Erika Spiegel die Sozialplanung als eine „Beteiligung um ihrer selbst willen“ und damit als Strategie zur Befriedung und Vermeidung von Konflikten, die zu Veränderungen der sozialen Ordnung führen würden (1973: 18). Weiterhin kritisierte sie, dass sich die im Gesetz festgeschriebene Mitwirkung der Betroffenen auf die Kompensation ihrer Auswirkungen und keineswegs auf die Planung selbst beziehe (ebd. 20). Auch Fehls Kritik deutet in diese Richtung: Er kritisiert, dass es bei der Aufstellung eines Sozialplans nach StBauFG nicht um eine Sozialplanung gehe, sondern lediglich um die Legitimation des alten Modus der Planung: „er ist schlicht Schmieröl bei der Durchführung der Sanierung“ (Fehl 1975: 12). Weiterhin wurde im Diskurs in kritische Frage aufgeworfen, ob die gesetzlich eingeräumten Beteiligungsformate (Anhörungen, Offenlegungen, Behandlung von Einwänden) und die Vertretung der Bevölkerung durch Mandatsträger für die Partizipation in städtischen Prozessen ausreichend seien (Ewers 1974: 111).

Die kritische Haltung gegenüber der technokratischen Stadtsanierung fand insbesondere in der jungen Planergeneration der frühen 1970er-Jahre Gehör. Die deutschen Universitäten waren auch

---

Katrin Zapf argumentierte, dass BewohnerInnen in den Altbauquartieren aufgrund ihres niedrigen sozialen Status nicht zur gesellschaftlichen Teilhabe fähig seien und für private EigentümerInnen daher auch keine Möglichkeit bzw. Rentabilität für eine dauerhafte Instandhaltung oder Modernisierung bestehe. Diese Aufgabe müsse daher von der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft übernommen werden. Die Studie wurde häufig von Vertretern der Stadterneuerung (z.B. Verwaltung, Lokalpolitik und Wohnungsbaugesellschaften) zur Legitimation von Flächensanierungen herangezogen.

nach der Hochphase der Studentenproteste und der *Außerparlamentarischen Opposition* (APO) im Jahr 1968 hoch politisiert. Dies galt auch für die Studierenden und Hochschullehrer der Fakultäten für Stadt- und Raumplanung. Mit der Stärkung der gesellschaftspolitischen Dimension von Planung propagierten sie ein Gegenmodell zur bisherigen rein räumlichen Perspektive. Diese politisierte Stimmung äußert sich etwa in den Pamphleten „Planer-Flugschrift“ von 1968 und „Planer-Flugschrift 2“ von 1970, die in selbstorganisierten Arbeitsgruppen an den Berliner Hochschulen verfasst wurden. Ziel war eine kritische Gesellschaftsreflexion in einer integrierten und interdisziplinären Planerausbildung (Arbeitsgruppe der Planer 1970). Insbesondere an den neugegründeten bzw. umstrukturierten Planungsfakultäten wurde dieser Diskurs um eine Neuausrichtung der Planung aufgegriffen und in Curriculae eigenständiger Studiengänge der Raum-, Stadt- und Regionalplanung, mit interdisziplinärer und projektförmiger Lehrausrichtung überführt.<sup>109</sup> Die ersten AbsolventInnen der neuen Studiengänge und ihr Eintritt in das Berufsleben leiteten in der Profession einen Generationswechsel und die Veränderung des Tätigkeitsfeldes der Stadtplanung ein. Parallel dazu wurde die Planung auch zunehmend für SozialwissenschaftlerInnen als Berufsfeld interessant (Häußermann 1976).

Deutlich radikaler äußerte sich die Kritik an der Stadtsanierung von Seiten der Zivilgesellschaft im Kontext der frühen 1970er-Jahre in der Bundesrepublik Deutschland, einer Zeit des weitreichenden Wandels gesellschaftlicher Normen und Werte. In vielen Bereichen war sie durch die Entstehung emanzipatorischer und antiautoritärer sozialer Bewegungen geprägt (z.B. der Ökologie- und Umweltbewegung, der Friedensbewegung oder der Frauenbewegung). Wichtige Akteure waren hier Studierende. Bei politischen AktivistInnen stieß die Praxis der kommunalen Planung auf breite Ablehnung, was – anders als 1968 – von großen Teilen der Bevölkerung, aber auch von ArchitektInnen und Intellektuellen, geteilt wurde. Als Motivation für diesen zivilgesellschaftlichen Widerstand gegen die städtebauliche Sanierung nennt Franziska Eichstädt-Bohlig (1981: 210) drei Gründe:

- Die Verhinderung des Verlusts von bezahlbarem Wohnraum, da die Mieten in den Neubawohnungen bis zu viermal höher waren, als in den unsanierten Altbauten.
- Die Bewahrung des „soziale[n] Zugehörigkeitsgefühl[s] zu einem Haus, zur Nachbarschaft und zum Stadtteil“. Dies sei durch die Sanierung gefährdet, da konträre Bewohnergruppen (z.B. alteingesessene Rentner, türkische Großfamilien und Oppositionelle), die aus anderen

---

<sup>109</sup> Hervorzuheben sind hier die 1969 neugegründete Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und das Institut für Stadt- und Regionalplanung (ISR) der TU Berlin, das sich 1974 mit einem eigenen Studiengang von der Architektur abgespalten hat (vgl. Frick 1997).

Sanierungsgebieten weichen mussten, nun an einem Ort konzentriert leben würden. Dies führe zu Konflikten.

- Der politische Kampf gegen den „autoritären, feudal-bürokratischen Akt der Verfügung über Menschen“ als umfassendes Argument. Damit wurde die Sanierungspraxis als un-demokratisch und ausschließlich an privaten Kapitalinteressen orientiert, delegitimiert.

Aus der Ablehnung der städtebaulichen Sanierungspraxis formierten sich ab den frühen 1970er-Jahren zahlreiche Bürgerbewegungen, die ihren Widerstand durch vielfältige Protestformen äußerten (z.B. Demonstrationen, Info-Briefe oder Haus- bzw. Instandbesetzungen). Häufig war dies mit gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Polizei verbunden. Zentren der Bewegung waren in Deutschland etwa die Stadtteile Frankfurt am Main-Westend und Hamburg-Ottensen sowie im weiteren zeitlichen Verlauf Berlin-Kreuzberg.

#### *Verlust der wirtschaftlichen Notwendigkeit von Sanierungsplanung*

Als weiterer Grund für das latente Einsetzen einer neuen Planungspraxis kann die Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik gedeutet werden. In Deutschland herrschte mit dem sog. Wirtschaftswunder der 1950er- und 60er-Jahre eine lange Phase des ökonomischen Wachstums und der Vollbeschäftigung. Ab den 1970er-Jahren und insbesondere mit der Ölpreiskrise von 1973 flaute die Konjunktur zunehmend ab, was in der ersten Rezession der deutschen Nachkriegszeit mündete. Dies führte zu einem ersten Anstieg der Arbeitslosenquote und strukturellen Krisen im produzierenden Gewerbe einzelner Regionen (z.B. Stahlkrise im Ruhrgebiet und im Saarland). Auch die Wohnungsnot – ein treibender Motor der Bauwirtschaft – war aufgrund der großen Anzahl neugeschaffener Wohneinheiten in Deutschland weitgehend überwunden.<sup>110</sup>

#### *Erste Ansätze eines Umdenkens in der Stadterneuerung*

Das veränderte Klima und der nachlassende Investitionsdruck entzog vielen großmaßstäblichen und überdimensionierten Sanierungsprojekten ab 1973 ihre gesellschaftliche und ökonomische Legitimation. Dies führte zum Stopp zahlreicher Stadterneuerungsprojekte und löste mit der Rück-

---

110 Dennoch wurde in der Bundesrepublik mit der einsetzenden Suburbanisierung weiterhin neuer Wohnraum geschaffen. Insbesondere große Teile der solventen und mobilen Ober- bzw. Mittelschicht zogen seit den 1970er-Jahren vermehrt in Einfamilienhaussiedlungen im Umland der Ballungszentren. Das Wohnen in den neugeschaffenen Großwohnsiedlungen fand bei dieser Bevölkerungsgruppe hingegen nur geringe Akzeptanz.

besinnung auf das historische Erbe der Städte ein Umdenken aus. Auch die Fachöffentlichkeit und die Politik unterstützte diese Rückbesinnung zunehmend. Institutionell zeigt sich dies etwa in der Gründung des *Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz* (NKD) im Jahr 1973, das für die Organisation des *Europäischen Denkmalschutzjahres* 1975 konstituiert wurde. In einer Empfehlung des *Deutschen Städtetages* (DST) wird dieses Ereignis ausdrücklich begrüßt und die Notwendigkeit damit begründet, dass „nicht aus Gründen der Bequemlichkeit oder der Rentabilität die kurzfristige Zerstörung überkommener Natur- und Kulturgüter in Kauf genommen, sondern sie auch um den Preis höherer Kosten oder einer langsameren Entwicklung geschont werden sollen“ (DST 1974: 1). Als denkmalpflegerische Beispiele, deren Erhalt von nationalem Interesse sein müsse, wurden die Städte Bamberg, Lübeck und Regensburg genannt (ebd.).

Mit diesem Wendepunkt setzte der Paradigmenwechsel zum neuen Leitbild der „behutsamen Stadterneuerung“ ein. Dadurch veränderten sich einerseits – in Form von erhaltender Erneuerung – die baulich-physische Gestalt der Städte und andererseits die Kultur der Bürger- und Betroffenenbeteiligung. Im planungstheoretischen Diskurs wurde die Notwendigkeit der Abgrenzung von Planungs- und Analyseräumen hervorgehoben. Maßstäblich müsse diese zwischen der Ebene der Flächennutzungsplanung und der Bebauungsplanung – d.h. auf der Ebene der Stadtteilplanung – liegen (Curdes 1978). Auch das Verhältnis zur Beteiligung veränderte sich Mitte der 1970er-Jahren: Während Kommunen die „an sich als störenden Aufgabenteil“ empfundene Sozialplanung zuvor formalistisch und rezeptartig im Hause bearbeiteten, wurden für die Durchführung der Sozialplanung verstärkt externe privatwirtschaftliche Gesellschaften beauftragt (Jonas 1975: 13). Gegenüber der betroffenen Bevölkerung nahmen sie eine veränderte Position ein, wodurch „Chancengleichheit, Umverteilung von Privilegien und Demokratisierung des Planungsprozesses“ gestärkt wurden (ebd.: 14). Zudem wurden in den Sanierungsgebieten bereits Beratungsstellen eingerichtet, um den unmittelbaren Kontakt zwischen Bürgern und Verwaltung herzustellen. Diese ortsnahen Büros waren mit Mitarbeitern der kommunalen Verwaltung besetzt. Das deutet zwar nicht auf ihre Neutralität oder gar Parteilichkeit im Sinne der Bürgerbelange hin, sorgte aber zumindest dafür, dass die Verwaltung einen Überblick über die Gruppen und ihre Bedürfnisse im Quartier gewann (ebd. 17). Als frühes Beispiel für diesen Ansatz wurde sowohl in der Literatur, als auch in den Interviews das Martinsviertel in Darmstadt genannt. Hervorzuheben ist für den Planungsprozess des Martinsviertels (vgl. Wolf 1986) sowie von Hannover-Linden-Süd (vgl. Gerlach/Holland 1977) die Anwendung eines

Instrumentariums der Betroffenenbeteiligung, das weit über die gesetzlichen Beteiligungsvorgaben des StBauFG hinausging: die Advokatenplanung<sup>111</sup> (vgl. Davidoff 1965; Körber/Siebel 1973).

*Impulse aus der Sozialen Arbeit: Gemeinwesenarbeit als sozialraumorientierter Praxisansatz*

Ein weiterer zentraler Diskurs um die Aktivierung von Akteuren im Stadtteil ging von der *Sozialen Arbeit* aus. Mit der *Gemeinwesenarbeit* (GWA) entstanden hier bereits frühe erste Ansätze und Methoden der aktivierenden Stadtteilarbeit. Ihren Ursprung hat die GWA in den USA unter dem Begriff „community organizing“ und in den Niederlanden als „Opbouwwerk“ (vgl. Boer/Utermann 1970). In Deutschland erlangten die Ansätze Mitte der 60er-Jahre im theoretischen Diskurs und in den 1970er-Jahren in der praktischen Umsetzung zunehmend Aufmerksamkeit (vgl. Müller 1973), die – wie auf der Ebene der Stadtplanung – im engen Zusammenhang mit den sozialen Bewegungen der damaligen Zeit zu sehen war. Grundlage der GWA ist die Kritik an den Methoden der klassischen Sozialarbeit. Klientelorientiert beschränkte sie sich auf die pädagogische und teilweise stationäre Betreuung hilfsbedürftiger und marginalisierter Menschen. Ziel war ihre Eingliederung in das Normen- und Wertesystem der Mehrheitsgesellschaft. So beschreibt ein interviewter Akteur der frühen Ansätze der Gemeinwesenarbeit die Situation in der *Sozialen Arbeit* folgend:

„Wir hatten damals eine Form Sozialer Arbeit [...] die dadurch gekennzeichnet war, dass die Ämter für die Leute entscheiden konnten, dass Jugendämter über die Köpfe der Leute hinweg agieren konnten und dass sich Sozialarbeit als besserwissende Instanz gerieren konnte, die bürgerliche Normalität verkörperte und den Leuten sagte, wie man richtig lebte“ (Interview 4003).

Der Ansatz der GWA lehnte demgegenüber diese Machtausübung ab und versuchte den Menschen zu helfen, indem ihnen die Möglichkeit gegeben wurde, Defizite ausgehend von ihren eigenen Fähigkeiten zu beheben (Hilfe zur Selbsthilfe). Dabei wurde nicht nur der Einzelfall sondern das unmittelbare Wohn- und Lebensumfeld miteinbezogen. Der territoriale Ansatz der GWA war die Grundlage für den Aufbau lebensweltorientierter Selbsthilfestrukturen in den Stadtteilen. Erste Ansätze wurden in Obdachlosensiedlungen abseits der Städte erprobt (Oeschlägel 2000: 583). Andere Handlungsräume waren Großwohnsiedlungen und Sanierungsgebiete und damit die Orte, in denen

---

111 Bei diesem Planungsmodell wird der betroffenen Bevölkerung eine Fachperson zur Seite gestellt, die – im Sinne eines Anwaltes vor Gericht – die Belange seiner Mandanten in Planungsprozessen vertritt. Planeradvokaten entwickeln Gegenentwürfe zu kommunalen Planwerken und Bauvorhaben, durch die ein nahezu gleichberechtigter Dialog zwischen Bevölkerung und Verwaltung entsteht. Ziel ist die Vereinbarung eines Kompromisses, der von beiden Parteien akzeptiert wird.

später Quartiersmanagement entstehen sollte. GemeinwesenarbeiterInnen initiierten ab den frühen 1970er-Jahren mit der Bewohnerschaft erste sozialraumorientierte Projekte (z.B. Mieterinitiativen, Demonstrationen oder Stadtteilstefeste). GWA war kein neutraler Akteur im Stadtteil, sondern positionierte sich parteiisch für die Belange der Bewohnerschaft und in Opposition zum politisch-administrativen System. Diese „Gegenmacht von unten“ zielte auf eine Veränderung der politischen Verhältnisse ab und wurde dabei u.a. von engagierten Pfarrern oder von einzelnen Lokalpolitikern unterstützt. Zahlreiche Methoden wie aufsuchende Beratung und Aktivierung oder die Vernetzung von Akteuren im Stadtteil haben ihren Ursprung in der Gemeinwesenarbeit und wurden im weiteren Verlauf des Innovationsprozesses zu einem festen Bestandteil des Quartiersmanagements. Planerische und steuernde Ziele verfolgte sie allerdings noch nicht, was erst mit dem Eintritt in die Generierungsphase des Innovationsprozesses festgestellt werden konnte:

„GWA bezog sich ursprünglich wirklich nur auf die Gestaltung sozialen Lebens. Wir haben dann erst erkannt, dass im sozialen Leben das Soziale enorm von baulichen Bedingungen, finanziellen Ressourcen, Ressourcen aus den Bereichen Schule, Kultur, Tiefbau, Hochbau, Verkehr oder Arbeitsförderung abhängt. All diese Zusammenhänge waren uns damals überhaupt nicht klar. Wir haben gedacht, wir organisieren gutes soziales Leben und leisten Widerstand gegen das Establishment. Und als wir die Zusammenhänge blickten, wurde uns klar, dass etwa Stadtplanung, die damals sehr von oben herab passierte, ganz anders gemacht werden kann“ (Interview 4003).

*Zwischenfazit: Die Latenzphase als Grundstein eines neuen Denkens*

Für die Herausbildung einer veränderten Planungspraxis im Sinne der Innovation stellt die Latenzphase die Basis dar. Auch wenn das Neuartige hier in der Praxis noch nicht erkennbar wird, bzw. lediglich in anderen Professionen und Kontexten (z.B. GWA) auftauchte, setzte hier ein gesellschaftlicher Diskurs um den alten Modus der Planung und die negativen Auswirkungen auf die räumlichen und sozialen Strukturen der Städte ein. Damit wurde das bestehende System erstmals in einem gesellschaftlichen Diskurs in Frage gestellt und einer Neubewertung unterzogen. Diesen Prozess beflügelte auch die Herausbildung einer neuen Rechtsgrundlage für die Stadtentwicklung (StBauFG), obwohl die Innovation darin noch nicht angelegt war. Zentrale Akteure dieser kritischen Betrachtung agierten außerhalb des Planungssystems und in losen Netzwerk- und Organisationsstrukturen (z.B. Studierende, Intellektuelle, SozialwissenschaftlerInnen). Eine institutionelle Dimension ließ sich in ihrem Handeln noch nicht erkennen. Räumlich bildeten sich in der Latenzphase mit

den Protesten in den ehemaligen Arbeiterquartieren der Innenstädte die ersten Gebietstypen für eine zukünftige Neuorientierung der Praxis heraus.

### **6.2.2 Generierungsphase – Impulse aus einer neuen, experimentellen Praxis**

Mit der Generierungsphase mündete die zuvor ungerichtete, allgemeine Kritik an den Methoden und Instrumentarien der Stadtentwicklungsplanung in der Erprobung alternativer Ansätze einer integrierten und quartiersorientierten Stadterneuerung. Die Entstehung der Innovation wird damit eingeläutet. Die Generierungsphase ist, wie ihre zentralen Akteure, von Informalität, Experimentierfreude und Gegenmacht geprägt, die dem alten Modus und seinen Institutionen konflikthaft gegenübersteht.

#### *Zunehmende Polarisierung in den Städten*

Unter dem Rückgang des Investitionsdrucks und der sozialen Konflikte um die Sanierung und den Bau von Großwohnsiedlungen am Stadtrand vollzog sich in der Planung seit den 1970er-Jahren ein Leitbildwechsel. Der Begriff „behutsame Stadterneuerung“ (vgl. Hämer 1990) stand hier für die erhaltende Sanierung des Bestandes und der Ausweitung der Bürgerbeteiligung.<sup>112</sup> Damit ging eine Aufbruchsstimmung in der Profession einher – ein förderliches Klima für die Generierung innovativer Ansätze für progressive StadtplanerInnen.

Das Leitbild der behutsamen Stadtsanierung wurden von den meisten Akteuren der Stadtentwicklung inzwischen verinnerlicht und im Rahmen des bestehenden Sanierungsrechts und unter Berücksichtigung sozialplanerischer Ansprüche umgesetzt (vgl. Schmid-Urban 1985). Trotz dieser Zuwendung zu einer Bestandspolitik verschärften sich in den Städten soziale und räumliche Probleme, bei denen der Instrumentenkasten der erhaltenden Sanierung an seine Grenzen stieß. Daher stellte sich in der Profession die Frage nach neuen Lösungsansätzen:

Ökonomisch wirkte sich der sektorale Strukturwandel verschärft auf die Entwicklung der deutschen Städte und Regionen aus. Insbesondere im produzierenden Gewerbe (z.B. Stahl- und Montanindust-

---

<sup>112</sup> Dennoch ist anzumerken, dass in den Städten teilweise weiterhin das alte instrumentarische Repertoire der Kahl-  
schlagsanierung zur Anwendung kam (z.B. im Brunnenviertel in Berlin-Wedding).

rie oder Schiffsbau) wurden seit den 1970er-Jahren zahlreiche Arbeitsplätze abgebaut.<sup>113</sup> Dafür nannten insbesondere SozialwissenschaftlerInnen zwei Hauptgründe: Zum einen die Globalisierung und die Verlagerung von Industrieproduktion in Länder mit niedrigeren Kosten und zum anderen die Automatisierung, durch die weniger, aber dafür höher qualifizierte Arbeitskräfte in den Industriebetrieben benötigt wurden (Masuhr 1982). Im besonderen Maße seien von dieser Entwicklung die altindustriellen Ballungsräume (z.B. im Ruhrgebiet, entlang der Rheinschiene und in den norddeutschen Küstenregionen) betroffen, während neue Arbeitsplätze vor allem an Standorten im Süden der Bundesrepublik entstanden (Süd-Nord Gefälle): „Verlierer der Entwicklung sind Großstädte, vor allem nördlich der Mainlinie. Sie tragen am schwersten an den Folgen des Strukturwandels, weil in ihnen die größten Anteile ausgereifter Industrien konzentriert und sie zugleich nicht die Orte des Wachstums neuer Industrien sind. Sie werden sich auf eine längere Periode des Schrumpfens einzustellen haben“ (Häußermann/Siebel 1986: 1357).

Räumlich äußerte sich diese strukturelle Krise in den betroffenen Großstädten in zunehmender Polarisierung. Deutsche Mittelschichtsfamilien wanderten zunehmend ins Umland der großen Agglomerationsräume ab, was im Diskurs unter dem Begriff „Stadtflucht“ thematisiert wurde (vgl. u.a. Heuer/Schäfer 1979). In den ehemaligen Arbeiterquartieren mit ihrer hohen Dichte, der unattraktiven Lage (z.B. durch die Nähe zu Verkehrsschneisen oder Industriegebieten) und den weitgehend unsanierten Wohnungsbeständen blieben vor allem sozial benachteiligte und immobile Bevölkerungsgruppen (z.B. Alte und Arbeitslose) zurück, da sie auf die günstigen Mieten in den Quartieren angewiesen waren.<sup>114</sup> Zu einer weiteren zentralen Bewohnergruppe der Quartiere wurden MigrantInnen. Insbesondere im Zuge des einsetzenden Nachzugs von Familienangehörigen verließen in den 1970er- und 1980er-Jahren viele Gastarbeiter die für sie eingerichteten Wohnheime. Dadurch stieg der Bedarf an familiengerechtem Wohnraum (von Rohr/Wolfram 1976: 43). Aufgrund ihres meist niedrigen Einkommens als unqualifizierte Arbeiter oder Kleinunternehmer sowie der allgemeinen Diskriminierung von Ausländern auf dem Wohnungsmarkt bezogen sie in der Regel Wohnungen, bei denen ihnen eine geringere Konkurrenz von deutschen MieterInnen gegenüberstand (ebd.: 40). Aus diesen Wanderungsbewegungen resultierte eine zunehmende Konzentration sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den innenstadtnahen Altbauquartieren. Häußermann und Siebel (1987:

---

113 Besonders drastisch zeigte sich diese Entwicklung in den Ruhrgebietsstädten: Im Zeitraum von 1970 bis 1985 gingen hier mehr als die Hälfte aller Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe verloren (Häußermann/Siebel 1987: 82).

114 Weiterhin ist in den Quartieren noch die Gruppe der Studierenden zu nennen. Zwar trifft für sie das geringe finanzielle Kapital in der Regel ebenfalls zu, allerdings steht dies aufgrund ihres sozialen Status unter anderen Vorzeichen, als bei BewohnerInnen, die dauerhaft in Armut leben.

138) beschreiben diese Entwicklung mit der Aufteilung der Städte in drei parallele Strukturen: Die erste Struktur sei dabei die „international wettbewerbsfähige Stadt“, die zweite Struktur die der „normalen Arbeits-, Versorgungs- und Wohnstadt für die deutsche Mittelschicht“ und die dritte Struktur die „marginalisierte Stadt der Randgruppen, der Ausgegrenzten, der dauerhaft Arbeitslosen, der Ausländer, der Drogenabhängigen und der Armen“. Für die betroffenen Stadtteile etablierte sich zunehmend der Begriff „Sozialer Brennpunkt“.<sup>115</sup> Der Sozial- und Politikwissenschaftler Michael Krummacher (1989: 245) beschreibt anhand des Ruhrgebietes vier Gebietstypen, in denen sich eine sozialräumliche Armutskonzentration erkennen lässt. Damit werden die zukünftigen Handlungsräume der Innovation definiert: städtische Obdachlosensiedlungen, Neubausiedlungen, Altbaugebiete mit hoher Armutskonzentration sowie Altbaugebiete mit Verelendungscharakter.

Für die Stadtentwicklung waren die marginalisierten Quartiere deutscher Großstädte von großer Unsicherheit geprägt, da aufgrund der sozialen Zusammensetzung kaum Interesse bzw. Kapital für privatwirtschaftliche Erneuerungsmaßnahmen bestand (Reiß-Schmidt/Zwoch 1980: 193). Auch die Städtebauförderung war für die Sanierung dieser Gebiete keine Option: „die Förderungsmittel sind in manchen Bundesländern durch laufende Verfahren soweit ausgeschöpft, daß neue Maßnahmen kaum Aussicht auf Genehmigung der förmlichen Festlegung und auf Förderung haben“ (ebd.). Zudem war es für die Kommunen mit den zeitlich befristeten und auf festgesetzte „Inseln“ beschränkten Mitteln der Städtebauförderung kaum möglich, eine Bestandspolitik im Sinne einer ganzheitlichen „Wartung der Stadtstruktur“ dauerhaft umzusetzen (Selle 1986). In dieser Situation stagnierte die räumliche Entwicklung zahlreicher Stadtteile, so dass sich ihr baulicher Verfall und die Segregation ihrer Bewohnerschaft weiter verschärften.

#### *Neue Ansätze einer experimentellen Praxis*

Aufgrund des ausbleibenden Zugriffs auf die bestehenden Planungsinstrumentarien und wegen der Kumulation sozialer und städtebaulicher Missstände boten die innenstadtnahen Arbeiterviertel allerdings auch eine Nische für die Erprobung neuartiger Ansätze der sozialen Stadtentwicklung.

---

<sup>115</sup> Erstmals wurde dieser Begriff Ende der 1970er-Jahre in einer Publikation des *Deutschen Städtetages* verwendet. Er definierte „Soziale Brennpunkte“ als Gebiete, „in denen Faktoren, die die Lebensbedingungen ihrer Bewohner und insbesondere die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen negativ bestimmen, gehäuft auftreten“ (DST 1979: 12). Dies bezog sich damals allerdings auf den Gebietstypus der Obdachlosensiedlung, die sich zumeist abseits der Städte und der gesellschaftlichen Aufmerksamkeit befanden. Eine Übertragung des Begriffes auf andere Stadtgebiete vollzog sich erst im Verlauf der 1980er-Jahre.

Anfangs waren es Experimente, die noch keine eindeutigen Zielvorgaben, Methoden oder Begrifflichkeiten kannten, allerdings die wesentlichen Merkmale der heutigen Innovation einer kleinräumlichen und integrierten Quartiersentwicklung vorwegnahmen. Ein frühes Experimentierfeld für neuartige Stadterneuerungsansätze war die Sanierung von Berlin-Kreuzberg. Der Stadtteil war Ende der 1970er-Jahre zunehmend von (gewaltsamen) Konflikten geprägt. Da die städtische Administration weiterhin zahlreiche Häuser – im Sinne der Kahlschlagsanierung – aufkaufte, entmietete und den flächendeckenden Abriss der Baublöcke vorbereitete, entwickelte sich als Gegenbewegung hier das Zentrum der deutschen Hausbesetzerszene. AktivistInnen nahmen leerstehende Häuser in Beschlag und machten sie in Eigeninitiative durch die sogenannte Instandbesetzung wieder bewohnbar (vgl. Nitsche 1981: 210ff.). Für den östlichen Teil des Bezirks – das Gebiet SO36 – wurde als Reaktion auf die Situation 1977 vom Land Berlin der Wettbewerb „Strategien für Kreuzberg“ ausgelobt. Initiator war der lokale Pfarrer Klaus Duntze, dessen Vorschlag auf breite Unterstützung in der Zivilgesellschaft, aber auch bei politischen Akteuren wie der Kreuzberger SPD, dem West-Berliner Bausenator Harry Ristock und dem Bundesbauminister Karl Ravens stieß (Böttcher et al. 1978: 63). Widerstand gegen die Strategien für Kreuzberg leisteten die Sanierungs- und Entwicklungsplanungsgesellschaften. Die Bevölkerung war dazu aufgerufen, Projektvorschläge einzureichen und in Projektkommissionen (PK) an der Auswahl und Bewertung der Beiträge mitzuwirken. Die eingereichten Projekte reichten von baulich-räumlichen Maßnahmen, über die Förderung des Sozial- und Ausbildungsbereichs bis hin zur Verbesserung der Bewohnerbeteiligung im Stadtteil.<sup>116</sup> Von zentraler Bedeutung für die Innovation Quartiersmanagement war die Organisationsstruktur des Wettbewerbes: Vom Auslober wurde für die Wettbewerbsbetreuung und die Koordinierung der prämierten Beiträge ein Quartiersbüro mit einem interdisziplinären Projektteam (hauptsächlich Architekten-PlanerInnen, aber auch LandschaftsplanerInnen, SozialarbeiterInnen und SozialpädagogInnen) eingerichtet. Das Quartiersbüro agierte als Bindeglied zwischen der politisch-administrativen Ebene und der Bewohnerschaft im Stadtteil und sorgte für die „Vermittlung sowohl eines horizontalen [...], als auch vertikalen [...] Informationsflusses.“ (Böttcher et al. 1978: 73). Als erstes Ergebnis dieser Organisationsstruktur wurde festgehalten, „daß alle wesentlichen Entscheidungsprozesse dann am erfolgreichsten waren, wenn der direkte Dialog zwischen PK und den 11 ausgewählten Projektgruppen auf der einen Seite, und dem Quartiersbüro und der übrigen Verwaltung auf der anderen Seite geführt wurde“ (ebd.).

---

116 Ein baulich-räumlicher Projektvorschlag war etwa die Umnutzung des stillgelegten Görlitzer Bahnhofs zu einer öffentlichen Grünfläche. Resultat der Projektumsetzung ist der heutige Görlitzer Park.

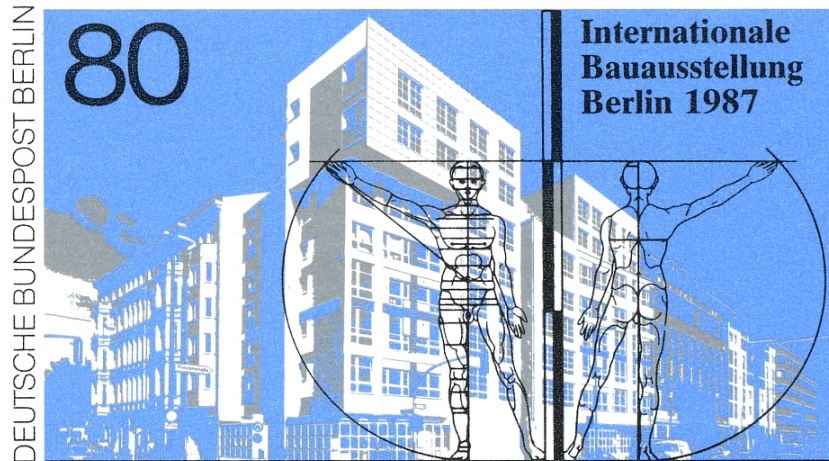


Abb. 39: Logo der Internationalen Bauausstellung Berlin auf Briefmarke der Deutschen Bundespost, 1987. Quelle: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Stamps\\_of\\_Germany\\_\(Berlin\)\\_1987,\\_MiNr\\_785.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Stamps_of_Germany_(Berlin)_1987,_MiNr_785.jpg) (Zugriffsdatum: 15.10.2018)

Viele Erfahrungen aus dem Wettbewerb wurden im Rahmen des städtebaulichen Kurswechsels in Kreuzberg in einem größeren Projektrahmen weitergeführt. 1978 beschloss das Berliner Abgeordnetenhaus die Durchführung der *Internationalen Bauausstellung* (IBA) in Kreuzberg (vgl. IBA Berlin 1987; Bodenschatz/Polinna 2010).<sup>117</sup> Ursprünglich wurde dafür eine Laufzeit bis 1984 (sog. Präsentationsjahr) festgelegt; im weiteren Verlauf wurde dieser bis 1987 verlängert (2. Präsentationsjahr).<sup>118</sup> Für die Entstehung von QM war vor allem die IBA-Alt von hoher Relevanz. Darin wurden die festgelegten Planungsziele im Sinne ihres Leitbildes – der „12 Grundsätze der Behutsamen Stadterneuerung“ (vgl. Eichstädt 1987) – inkrementell in Form zahlreicher Einzelprojekte und mit der Einbindung vielfältiger Akteure umgesetzt. In vielen Projekten wurden bauliche und soziale Maßnahmen (z.B. im Bereich Selbsthilfe, Jugendhilfe oder Ausbildungsförderung) miteinander verknüpft und somit eine integrierte Entwicklungsstrategie verfolgt: „Die vielfachen sozialen Probleme Kreuzbergs sind durch behutsame Stadterneuerung allein nicht lösbar: sie kann die Arbeitslosigkeit, dem Ausbildungs- und Perspektivenmangel der Jugendlichen kaum abhelfen. Projekte, die Bau- und Sozialarbeit integrieren, sollen die Strukturprobleme im Quartier lösen helfen“ (Ehrlinger 1984: 251).

---

<sup>117</sup> Für die Durchführung der *Internationalen Bauausstellung Berlin* wurde die *IBA GmbH* als parallele Organisationsstruktur zur bestehenden Bezirksverwaltung gegründet. Diese Tochtergesellschaft des Bundes und des Landes Berlin war für die Umsetzung des städtebaulichen Leitplanes der IBA verantwortlich.

<sup>118</sup> Diese Erweiterung des zeitlichen Rahmens hing vor allem mit der Gliederung der IBA in zwei rechtlich und organisatorisch voneinander unabhängige Hauptarme zusammen. Unter der Leitung von Planungsdirektor Hardt-Waltherr Hämer widmete sich ein Strang im Sinne der „behutsamen Stadterneuerung“ mit der Bestandssanierung (IBA-Alt). Der zweite Arm verfolgte unter der Leitung von Josef Paul Kleihues eine „kritischen Rekonstruktion“ der Stadt in Form von Neubauprojekten (IBA-Neu). Der langsamere Realisierungsfortschritt der IBA-Neu machte eine Verlängerung der Ausstellung bis 1987 nötig (Bodenschatz/Polinna 2010: 10).

Bei der IBA Berlin handelte es sich um ein Prestigeprojekt der Stadtpolitik. Das Projekt profitierte von den Sonderbedingungen hoher Subventionen von Bund und Land sowie der besonderen – und für private Investoren uninteressanten – Lage in unmittelbarer Nähe zur Berliner Mauer, ohne die die Durchführung der modellhaften Sanierung Kreuzbergs nicht möglich gewesen wäre (Blanc 1991: 449). Dennoch dominierte bei den IBA-Projekten der Vorbildcharakter, durch den kollektive Lernprozesse und die Übertragung der Ansätze auf andere Orte und Planungsaufgaben angestoßen werden sollten (Kossak 1984). In den geführten Interviews nannten mehrere Gesprächspartner die IBA Berlin, die sie besucht und intensiv studiert hatten, als wichtige Referenz für ihre spätere Praxis. In diesem Sinne kann die Internationale Bauausstellung im Innovationsprozess als „field configuring event“ eingestuft werden (vgl. Kapitel 2.2.3.2.g), das als Anstoß für eine neue Praxis von zentraler Bedeutung war.

Ausgehend von den neuartigen Ansätzen setzte in den späten 1970er- und frühen 1980er-Jahren eine Gründungswelle von Planungs- und Entwicklungsgesellschaften ein, die sich an den Prämissen einer demokratischen, kleinräumlichen und integrierten Planung orientierten. Als „intermediäre Organisationen“ fungierten sie als Vernetzungs- und Beratungsstellen, initiierten mit der Bevölkerung Aktionen und Projekte und unterstützten sie bei der Umsetzung. Dabei nahmen sie eine intermediäre Rolle zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung ein. Räumlich waren sie vor allem in innerstädtischen Arbeitervierteln altindustrieller Städte verortet. Für neue Planungsansätze boten diese Stadtteile einen geeigneten Ort außerhalb der öffentlichen Aufmerksamkeit, mit geringerem Verwertungsdruck und großen Freiheiten. So beschreibt ein Interviewpartner aus einer Kommunalverwaltung die neuen Ansätze innerhalb der Stadtpolitik zunächst als „*Nischenexistenz* [...] Es wurde zugelassen [...], aber es war nie ein Thema der Stadtpolitik, auf das die Stadtpolitik stolz gewesen wäre.“ (Interview 4007). Dies änderte sich auch nicht mit den ersten Erfolgen der Projekte. Für die Entstehung neuer intermediärer Organisationen nennt Selle sechs Gründe (1991b: 73f.): (1) Die *Verlagerung* bislang staatlicher Aufgaben an Dritte, (2) *Konflikte*, bei denen unbelastete Externe vermitteln sollen, um diese dadurch zu bewältigen, (3) *Engagement*, als Wunsch, aktive Bewohnergruppen zu unterstützen, (4) *Endogene Potentiale*, die als Selbstheilungskräfte innerhalb des Quartiers bestehen und aktiviert werden sollen, (5) *Neue Standards* und die Veränderung der Organisationsformen innerhalb der Profession sowie (6) *Neue Arbeit* als Suche nach neuen Arbeitsfeldern<sup>119</sup>.

---

119 Insbesondere der Aspekt *Neue Arbeit* wurde in einem Interview durch den Gründer eines Planungsbüros bekräftigt: „Wir waren ja auch ein Stück Selbsthilfeprojekt, wenn man so will. Raumplanern winkte ja damals zum Teil auch Arbeitslosigkeit. Das Berufsbild war noch nicht so profiliert, wir wurden noch ausgebildet für öffentliche Behörden, was wir aber zum großen Teil nicht wollten“ (Interview 4006).

Die Initiativen entstanden in der Regel bottom-up aus informellen Netzwerken junger AbsolventInnen und schufen sich ein Berufsfeld nach ihren eigenen Vorstellungen. Damit besetzten sie eine Marktnische, die anfangs in der Regel auf „Selbstausschöpfung“ basierte (Selle 1991b: 80). So wurden die jungen Planerinitiativen ehrenamtlich geführt oder über Spenden, ABM-Mittel oder die Anbindung an Universitäten finanziert. Über die Stadterneuerung hinaus ergaben sich die Tätigkeitsfelder der intermediären Organisationen einerseits aus den spezifischen Herausforderungen in den Stadtteilen und der daraus abgeleiteten experimentellen Praxis und andererseits aus der Auseinandersetzung mit vergleichbaren Ansätzen im In- und Ausland (z.B. in den Niederlanden, den USA oder Großbritannien). Die intensive Analyse von Referenzprojekten war insbesondere durch die Anbindung an Universitäten und andere Forschungseinrichtungen möglich.<sup>120</sup>

„In dem Bereich haben wir [...] als Studenten damals schon geforscht [...]. Wir waren ja Teil eines Studienprojektes, das unter dem Titel ‚Bürgerplanung‘ damals gestartet war, aber sich wesentlich der konzeptionellen Vorbereitung [des Planungsbüros] gewidmet hat. Wir haben im Vorfeld das große Glück gehabt, dass wir uns dann über ein kleines eigenfinanziertes Forschungsprojekt [...] umgucken konnten, wie denn solche Scharniere zwischen Bürgerschaft, Verwaltung, Politik und anderen Akteuren aussehen.“ (Interview 4006).

Aus der Kombination von angewandter Forschung und experimenteller Praxis entwickelten die jungen und unabhängigen Planerinitiativen neue Methoden und Planungsinstrumente, die sich im weiteren Verlauf über informellen Erfahrungsaustausch innerhalb der Fachcommunity verbreiten sollten. Dadurch verfestigten sich erste Grundprinzipien einer kleinräumlichen, bewohnerorientierten und integrierten Planung. Zudem waren in der Generierungsphase – und bereits zuvor – Kontakte zwischen StadtplanerInnen und GemeinwesenarbeiterInnen von großer Bedeutung, da zwischen Akteuren der beiden Professionen trotz methodischer Unterschiede große inhaltliche Überschneidungen bestanden (vgl. Fassbinder 1983). In den Experteninterviews wurde diese Überschneidung thematisiert und beschrieben, wie sich die Akteure über disziplinäre Grenzen hinweg vernetzten und als Tandem auf Projektebene kooperierten. Anhand der Interviews lässt sich ein konstruktiver Lernprozess ablesen, der die Stadterneuerung und die Gemeinwesenarbeit näher zusammenbrachten. Mit diesen neuen Einflüssen veränderten sich ihre Praktiken: Aus der klassischen GWA ent-

---

120 Als wichtige Forschungseinrichtungen und -netzwerke wurden hier die *Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung* (AGB) der TU Dortmund (vgl. Froessler 1993b), die *Arbeitsgruppe Stadtforschung* (AGS) der Universität Oldenburg, das *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen* (ILS) in Dortmund oder das *Institut für Wohnen und Umwelt* (IWU) in Darmstadt genannt.

wickelten VertreterInnen der vernetzten neuen Praxis das Konzept der *Stadtteilbezogenen Sozialen Arbeit*, das nicht mehr als reine Gegenposition zur planenden Verwaltung, sondern als neutraler, zwischen Administration und Zivilgesellschaft vermittelnder, Akteur verstanden werden sollte. Die Aufgabe der *Stadtteilbezogenen Sozialen Arbeit* bestehe in einem „Dialogmanagement“, das bei Konflikten zwischen unterschiedlichen Akteuren (z.B. Bewohnerschaft und Verwaltung) die Einhaltung von Regeln gewährleiste, durch die alle Beteiligten einen gleichberechtigten Zugang zur Debatte hätten (Hinte 1992: 121f.). Diese Position führte innerhalb der GWA-Szene allerdings zu Konflikten zwischen VertreterInnen der klassischen systemkritischen Gemeinwesenarbeit und des neuartigen, staatsnahen Ansatzes. So konstatierte ein Interviewpartner aus dem Handlungsfeld der GWA:

„[Stadtteilbezogene Soziale Arbeit] hatte mehr Zugang und mehr Verbindung zur Verwaltung. Er (Anm. OK: einer der Hauptvertreter des Ansatzes) hatte das als intermediäre [Instanz betrachtet] und [...] wir hatten das Prinzip von Parteilichkeit. Wir müssten mehr auf der Seite der Betroffenen, der Bevölkerung stehen und waren dann konfliktbereiter. Jetzt würde ich sagen, [dass] beide Elemente im Gemeinwesenkonzept ihren Platz haben. Aber das war damals noch nicht so“ (Interview 4101).

Erstmals angewandt wurde das Prinzip der *Stadtteilbezogenen Sozialen Arbeit* in Essen in der Entwicklung der ehemaligen Arbeiterstadtteile Katernberg und Beisen (vgl. Hinte/Metzger-Pregizer/Springer 1982). Dies ging aus der geschlossenen Kooperation zwischen dem *Büros für Stadtentwicklung der Stadt Essen* und dem *Institut für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung* (ISSAB) der Universität-Gesamthochschule Essen (heute: Universität Duisburg-Essen) hervor. Im Innovationsprozess nimmt das Projekt aufgrund der engen Kooperation, die bis heute nahezu unverändert besteht, eine Sonderrolle ein. Daher muss an dieser Stelle offen bleiben, ob dieses grundlegende Beispiel einer integrierten und quartiersorientierten Planungsstrategie bundesweite Ausstrahlungskraft hatte oder einmalig geblieben ist.



Abb. 40: Kinder vor dem Planerladen in Dortmund-Nordstadt in den 1980er-Jahren. Quelle: Reiner Staubach

Im Verlauf der 1980er-Jahre wurden in zahlreichen Großstädten erste Stadtteilbüros gegründet. Erste Stadtteilläden bzw. -büros entstanden als „ortsnahe Beratungs- und Kommunikationsstellen“ z.B. in Berlin-Kreuzberg, Dortmund-Nordstadt, Bochum-Wattenscheid, Frankfurt-Gutleut, München-Haidhausen oder Nürnberg-Gostenhof. Sie verfolgten i.d.R. einen stark politisierten Planungsansatz, der sich gegen die hierarchischen Strukturen der Verwaltung stellte und für eine Demokratisierung der Planung einstand. Daher wurden sie, wie ein interviewter Gründer einer ortsnahen Instanz beschrieb, von den Behörden und Sanierungsträgern zunächst skeptisch gesehen und kaum beachtet, geschweige denn beauftragt:

„Wir hatten nicht den richtigen Stallgeruch, wir waren nicht SPD und wurden als alternativ-grünes Sozi-Spektrum verortet, also Hausbesetzer, Autonome etc.“ (Interview 4006).

“Am Anfang war es schwierig. Da war der Generationswechsel noch nicht so vorangetrieben, wie wir uns vorgestellt hatten. Beim Amt für Stadtsanierung und Bodenordnung hat man drüber gelacht und vereinzelt über demokratische Stadtplanung gesagt: ‚Stadtplanung ist per se demokratisch, weil sie nämlich politisch legitimiert ist! Also was wollen Sie eigentlich?‘ Das Anliegen von mehr Partizipation oder die gleichzeitige Kritik, die da drin steckt, haben sie zwar vernommen, aber die haben sie nicht verstanden. Und das hat auch da gedauert, bis sich schrittweise etwas öffnete“ (Interview 4006).

Wissenschaftlich untersucht und in einer Publikation sichtbar wurden die Büros und ihre Tätigkeitsfelder erstmals 1989 in einer Studie des ILS, einem Forschungsinstitut des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. Schnepf-Orth/Staubach 1989). Bezogen auf die Nähe zur Verwaltung bzw. zur Bürgerschaft wurde in der Studie zwischen drei Typen unterschieden (ebd.: 10ff.): der „unabhängigen ortsansässigen Institution“, „verwaltungsexternen Zwischenverwaltungen“ und dem Typus der „Verwaltungs-Außenstelle“.

Mit dieser Darstellung und Kategorisierung des jungen Planungsverfahrens wurden die organisatorischen und operationellen Strukturen des neuartigen Ansatzes erstmals systematisch dargelegt. Zu diesem Zeitpunkt wurde sie in der Praxis allerdings schon seit bis zu sieben Jahren angewandt. Als zentrales Tätigkeitsfeld der intermediären Organisationen wurde trotz interdisziplinärem Handlungsanspruch die Stadterneuerung und im Besonderen die Wohnumfeldverbesserung (WUV) genannt.<sup>121</sup> Insbesondere beim Zugriff auf private Grundstücke stellte sich der partizipative und kooperative Ansatz der Beratungs- und Kommunikationsstellen als geeignetes methodisches Instrumentarium heraus, da die Kommunen hier auf die Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren (EigentümerInnen und MieterInnen) angewiesen waren. Zur Förderung der WUV wurden von einzelnen Bundesländern in den 1980er-Jahren eigene Programme wie das „Wohnumfeldverbesserungsprogramm“ in Nordrhein-Westfalen (1980) (vgl. Haermeyer 1990) oder das Programm „Einfache Stadterneuerung“ in Hessen (1984) aufgelegt. Sie waren an die Städtebauförderung angegliedert, orientierten sich allerdings nicht strikt an den gesetzlichen Anforderungen des StBauFG, sondern an selbst festgelegten Länderrichtlinien.<sup>122</sup> Flankiert wurden die Maßnahmen mit ergänzenden Programmen, die private Investitionen bezuschussten (z.B. Wohnungsmodernisierung, Fassadensanierung oder Hinterhofbegrünung). Auch die Einrichtung von Beratungsstellen wurde aufgrund dieser Flexibilität förderfähig. Weiterhin konnten ortsnahe Beratungsstellen im Rahmen von ExWoSt-Modellvorhaben zur "Nachbesserung von Großsiedlungen" eingerichtet werden. Mit diesem Bundesprogramm wurde ein weiterer Gebietstypus in den Diskurs um die Innovation Planung eingeführt.

---

<sup>121</sup> WUV beinhaltete Aufwertungsmaßnahmen, durch die die Lebensqualität in den innerstädtischen Stadtteilen gebietsbezogen verbessert und dadurch ihre Attraktivität für solvente Bevölkerungsschichten gesteigert werden sollte. Dies beinhaltete Maßnahmen, wie die Aufwertung öffentlicher Plätze und Parks, Verkehrsberuhigung, Schaffung von Spielflächen für Kinder und Jugendliche oder die Begrünung von Innenhöfen (Pesch/Selle 1979).

<sup>122</sup> Beispielsweise waren in den Länderprogrammen keine Sanierungssatzungen erforderlich oder Handlungsfelder förderfähig, die das StBauFG nicht vorsah (z.B. Verkehrsberuhigung).

### *Erste Top-down-initiierte Ansätze*

In der ersten Hälfte der Generierungsphase ging die Initiative zur Entstehung neuartiger Planungsansätze primär von Bottom-up-Initiativen aus. Durch ihre kleinräumlichen und partizipativen Konzepte wurde aus der Quartiersarbeit heraus der Grundstein für die Entstehung von Quartiersmanagement gelegt. Ende der 1980er-Jahre wurden zunehmend Akteure des politisch-administrativen Systems auf die neuen Ansätze aufmerksam und erkannten sie als erfolgreiches Instrumentarium für die Erneuerung sozial benachteiligter Stadtquartiere.

Zu diesem Zeitpunkt konzentrierte sich die Regelpraxis von Bund, Ländern und Kommunen weiterhin auf baulich-investive Stadterneuerungsmaßnahmen. Andere sektorale Aufgaben (z.B. Arbeitsmarktförderung, Kinder- und Jugendhilfe, Bildung, Soziale Arbeit etc.) wurden von der Verwaltung in den Quartieren nebeneinander und ohne Rückbindung an die Quartiersentwicklung umgesetzt. Dieses „Weiter so“ der staatlichen Institutionen wurde in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre von einem zunehmenden stadtsoziologischen Diskurs um wachsende Armut, Polarisierung und Segregation in den Städten begleitet und kritisiert (vgl. u.a. Friedrichs/Häußermann/Siebel 1986; Häußermann/Siebel 1987; Friedrichs 1988; Breckner et al. 1989; Leibfried/Voges 1992). So traten einige SozialwissenschaftlerInnen – geschützt durch ihre Freiheiten an den Universitäten – als politische AktivistInnen auf, die nicht nur im akademischen Umfeld die soziale Wirklichkeit in den Quartieren beschrieben, sondern die Kommunalpolitik zunehmend kritisierten. So forderten sie einen Verfahrenswechsel hin zu einer sozialorientierten Stadtentwicklung, für den der Verwaltung allerdings die „Instrumente, Qualifikationen und Organisationsformen, die Erfahrungen und Modelle“ fehlten (Häußermann/Siebel 1987: 154). Dieser akademische Diskurs wurde von ersten Vertretern in Politik und Verwaltung aufmerksam verfolgt und rezipiert, so dass die Situation in den sozial benachteiligten Stadtteilen zunehmend als Problem wahrgenommen wurde.

Im Fokus der stadtsoziologischen Debatte standen insbesondere die USA. Einerseits weil amerikanische Institute in der Armutsforschung eine führende Rolle einnahmen und zahlreiche wissenschaftliche Studien durchführten (vgl. Korpi 1992) und andererseits, da hier die Problemlage deutlich ausgeprägter war als in Deutschland (vgl. Kronauer 1988). So wurde die soziale und ethnische Spaltung in den US-Großstädten – aber auch in britischen und französischen Städten – unter dem Begriff „Ghettoisierung“ im deutschen Diskurs häufig als Negativbeispiel aufgegriffen und vor vergleichbaren Verhältnissen gewarnt. Medienwirksam unterstrichen wurde dieses Bild durch die Dokumentation gewaltsamer Unruhen (z.B. 1981: Toxteth Riots in Liverpool, 1990/91: Unruhen in den

Banlieues von Lyon und Paris oder 1992: Rodney King Riots in Los Angeles), die eine mahnende Wirkung bei politischen und administrativen Akteuren ausstrahlten. So beschrieb ein befragter Akteur aus der Verwaltung einer deutschen Großstadt mit vergleichbaren sozialen Problemen:

„Ich saß dann vorm Fernseher und da erzählte ein Journalist von Gemengelagen, Armut und vielen Zuwanderern etc., und der auslösende Faktor ist in der Regel ein Konflikt zwischen migrantischen, männlichen Jugendlichen und der Polizei. Dann habe ich gedacht: Das ist ja interessant. Ob das in Deutschland wohl auch passieren kann?“ (Interview 4007)

Die Polarisierungsentwicklungen in den Großstädten wurden auch statistisch durch erste Erhebungen kleinräumlicher Sozialdaten bekräftigt. Vorreiter war hier erneut die Stadt Essen, die durch das Amt für Statistik 1987 eine erste quartiersscharfe Studie über soziale Ungleichheit vorgelegt hatte (vgl. Reichartz 1987).<sup>123</sup> Vergleichbare statistische Daten wurden im weiteren Verlauf auch von Landes- und Bundesforschungseinrichtungen erhoben (NRW: ILS; Bund: BfLR). Mit diesen wissenschaftlichen Daten wurde die Debatte um städtische Polarisierung auf eine neue Stufe gehoben:

„Wir hatten dadurch eine Grundlage, nicht mehr auf Stammtischniveau miteinander diskutieren zu müssen, sondern wir konnten immer sagen: Harte Daten und zwar eigene Daten. Die kamen aus dem Verwaltungsvollzug [...], also das konnte man nicht infrage stellen“ (Interview 4007).

Zunehmend wurde der Armutsdiskurs auch von den Parteien und insbesondere von der SPD verfolgt. Ihre Stammwählerschaft, die in den Quartieren stark vertreten war, wendete sich, verdeutlicht durch wachsende Politikverdrossenheit, sinkende Wahlbeteiligung und Zulauf zu rechtspopulistischen Parteien (z.B. Die Republikaner) zunehmend von ihr ab. Nicht zuletzt darin lag der Grund für die Erprobung erster stadtpolitischer Ansätze der Armutsbekämpfung in sozialdemokratisch regierten Ländern. Wie die ersten operationellen Praktiken der Bottom-up-Initiativen hatten auch die ersten Politikansätze einen experimentellen Charakter. Sie wurden im Rahmen von Modellvorhaben und Sonderstrukturen mit großen Freiheiten und in Kooperation mit lokalen Stadtteilinitiativen und WissenschaftlerInnen umgesetzt. Verantwortlich für die Initiierung waren vor allem Einzelpersonen auf der Referentenebene und eigens dafür geschaffene Arbeitskreise innerhalb der Institutionen. Die Regelstrukturen in den Verwaltungen tangierten diese ersten Ansätze nicht.

---

123 Der wesentliche Indikator für die räumliche Abbildung sozialer Ungleichheit war dabei der Sozialhilfebezug (Reichartz 1987: 552).

Vorreiter der integrierten Quartiersentwicklung war das Land Nordrhein-Westfalen. Unter dem Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Christoph Zöpel, wurde 1988 eine erste ressortübergreifende Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) geschlossen. Dadurch konnten Mittel der Stadtentwicklung und der Arbeitsmarktförderung in sozial benachteiligten Stadtquartieren gebündelt und somit bauliche mit konsumtiven Maßnahmen verknüpft werden (MSWV NRW 1988). Der Stadtteil Duisburg-Bruckhausen war Pilotstadtteil für diesen neuartigen Politikansatz (vgl. Kapitel 7.2.2.). Das Experiment basierte vor allem auf der massiven Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), deren langfristige Wirkung nicht von allen Experten positiv beurteilt wurde:

„Was die da machten, war Unfug und völlig unklar, aber ein riesen Aufwand“ (Interview 4105).

Weitere Top-down-Experimente folgten etwa in Hamburg und Niedersachsen (Soziale Brennpunkt Programme) und in Bremen.<sup>124</sup> Neben der Stadt Dortmund und dem Land NRW war der Stadtstaat Bremen 1989 Gründungsmitglied des europäischen Austauschprogramms *Quartiers en Crise*. In diesem von der Europäischen Gemeinschaft unterstützten Netzwerk schlossen sich zunächst zehn nordeuropäische Kommunen<sup>125</sup> zusammen, um Erfahrungen bei der Umsetzung integrierter Planungsansätze auszutauschen. Dafür wurden regelmäßige Veranstaltungen und Besuchswochen organisiert, bei denen Vertreter der zehn Städte jeweils die Praxis einer Verwaltung vor Ort studierten. Anfangs diente das Netzwerk lediglich der Problemschärfung und gab keine aktive Unterstützung bei der Umsetzung neuer Konzepte. 1991 wurde das Netzwerk nach positiver Resonanz weitergeführt und auf 24 Städte erweitert.<sup>126</sup>

Während in Deutschland in den späten 1980er-Jahren noch mit Ansätzen der integrierten Quartiersentwicklung experimentiert wurde, bestanden im europäischen Ausland bereits weitreichende Erfahrungen mit integrierten Stadterneuerungspolitiken (vor allem in den Niederlanden, Frankreich

---

124 In der Hansestadt Bremen wurde für die Großwohnsiedlung Osterholz-Tenever durch die Verwaltung die „Projektgruppe Nachbesserungskonzept“ gebildet. Sie schuf eine ressortübergreifende Organisationsstruktur aus neun Fachämtern, die eine integrierte Entwicklungsstrategie für den Stadtteil erarbeite. Auch hier lag ein Schwerpunkt auf der Bündelung von baulichen Maßnahmen und Arbeitsmarktförderung (Lürssen/Richters 1994).

125 Die zehn Gründungsstädte des Netzwerks *Quartiers en Crise* waren: Calais, Mulhouse (beide FR), Dortmund, Bremen (beide DE), Eindhoven, Groningen (beide NL), Anderlecht, Charleroi (beide BE), Paisley und Belfast (beide UK) (Jacquier 1991).

126 Bei *Quartiers en Crise II* nahm mit Frankfurt/Oder auch erstmals eine Stadt aus den neuen Bundesländern teil (Froessler 1994b: 15f.).

und Großbritannien) (vgl. Froessler 1993a). Systematisch erfasst und analysiert wurden diese internationalen Ansätze der Innovation durch die Planungswissenschaften. Eine erste umfangreiche Studie zu internationalen Ansätzen der integrierten Quartiersentwicklung wurde von 1989 – 1991 mit der Studie "Selbsthilfe und Stadterneuerung - Intermediäre Organisationen fördern die Initiative der Bewohner. Eine 6-Länder-Studie" durch eine Forschergruppe der *AG Bestandsverbesserung* (Leibniz-Universität Hannover in Kooperation mit der TU Dortmund) erarbeitet (vgl. Selle 1991a; Froessler et al. 1994).<sup>127</sup> *Die Finanzierung erfolgte durch die Volkswagenstiftung.* Die Studie eröffnete auf der Politik- sowie auf der Umsetzungsebene einen tiefen Einblick in die internationale Planungspraxis der sozialen Stadtteilentwicklung. Ausgehend von diesem Projekt und aufgebauten internationalen Netzwerken wurden Vertreter der AGB für weitere Studien und Gutachten beauftragt.<sup>128</sup> Im Innovationsprozess wurde den Forschungsarbeiten der AGB rückblickend von nahezu allen Akteuren eine zentrale Rolle zugeschrieben, da hier ein großer Wissenstransfer über institutionalisierte Praktiken nach Deutschland geleistet wurde. Mit ihnen wurden internationale Erfahrungen für die Akteure in Deutschland nutzbar gemacht. Im weiteren Verlauf des Innovationsprozesses sollte dieses Wissen den Grundstein für den Aufbau institutioneller Strukturen in Deutschland bilden.

*Zwischenfazit: Die Generierungsphase als experimentelle Entstehung des Neuen*

Die Rekonstruktion der Verlaufslogik der Generierungsphase zeigt, dass die Innovation hier erstmals eine erkennbare Gestalt als neuartiges Verfahren annahm. Damit wurde eine explizite Abgrenzung zum bestehenden Verfahren innerhalb des Planungssystems geschaffen. Räumlich bildeten die innerstädtischen Altbaugebiete dafür aufgrund des geringen Verwertungsdrucks und der geringen Aufmerksamkeit förmlicher Akteure eine günstige räumliche Dimension als Nischen. Die erstmalige proaktive Umsetzung erfolgte zeitgleich an mehreren Orten mit unterschiedlichen Methoden und Konzepten. Ein eindeutiger Ursprung konnte nicht lokalisiert werden. Für die Pioniere aus einer jungen Planergeneration bildeten die entwickelten neuartigen Ansätze in der Regel den Einstieg in den Beruf. Mit dem alten Modus waren sie kaum sozialisiert und standen ihm oftmals kritisch gegenüber. Eine Übernahme neuer Ansätze durch etablierte Akteure lässt sich erst zum Ende der Ge-

---

127 Das Forschungsprojekt "Selbsthilfe und Stadterneuerung" bestand aus den Länderstudien Deutschland, USA, Niederlande, Großbritannien, Schweiz und Österreich.

128 So wurde etwa der Wissenschaftler Rolf Froessler Teil des Scientific Team von *Quartiers en Crise*, das die Begleitforschung des europäischen Austauschprogramms durchführte (vgl. Dawson et al. 1993a; 1993b). Nach der Publikation in englischer und französischer Sprache wurde die Begleitforschung durch das nordrhein-westfälische Forschungsinstitut ILS 1994 erstmals auf deutsch veröffentlicht (vgl. Froessler 1994b).

nerierungsphase feststellen, während Akteure des etablierten Systems der Innovation wenig Beachtung schenkten. Auch die organisatorische Dimension der jungen Innovation bestand weitgehend außerhalb des politisch-administrativen Systems in selbstorganisierten, informellen Netzwerken. Eine zentrale Rolle spielten hierbei die Universitäten, an denen darüber hinaus exogenes Wissen in den deutschen Diskurs importiert wurde. Dies sollte die Grundlage für eine institutionalisierte Verbreitung der Innovation in der Formatierungsphase darstellen.

### **6.2.3 Formatierungsphase – Der Aufbau institutioneller Strukturen unter Sonderbedingungen**

Waren die ersten experimentellen Ansätze der Innovation noch von lokaler Reichweite, wurde sie in der Formatierungsphase auf die Ebene des politisch-administrativen Systems gehoben. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der jungen Praxis sowie der wissenschaftlichen Analyse stießen in den frühen 1990er-Jahren bei progressiven Akteuren in Politik und Verwaltung auf fruchtbaren Boden und flossen in die Formulierung neuer Formate der integrierten Stadtentwicklung ein. Unter Sonderbedingungen entstanden in der Formatierungsphase erste institutionalisierte Strukturen der Innovation. Damit begab sie sich in direkte Konkurrenz zum alten Modus, was mit schweren Konflikten innerhalb der Verwaltung, aber auch mit Pionieren der zunächst bottom-up geprägten Innovation verbunden war. Diese werden anhand der Situation in benachteiligten Stadtteilen, den ersten Programmen auf Länderebene sowie den Diskursen auf Bundesebene dargestellt.

#### *Zunehmende Polarisierung in benachteiligten Stadtquartieren*

Durch die sich zuspitzende soziale Situation in den Städten intensivierte sich in den frühen 1990er-Jahren der stadtpolitische Diskurs um Armut, Polarisierung und Segregation.<sup>129</sup> Während auf den städtischen Wohnungsmärkten und insbesondere in den Großwohnsiedlungen in den 1980er-Jahren noch Leerstände und Überkapazitäten bestanden, schwenkte die Situation binnen kurzer Zeit in eine Wohnungsknappheit um. Zudem verlor der *Soziale Wohnungsbau* mit dem Rückzug des Bundes durch die Übertragung der Kompetenzen auf die Länder sowie der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit ab 1988 stark an Bedeutung (vgl. Jenkis 1991). Mietpreissteigerungen und ein sinkendes Angebot führten dazu, dass insbesondere sozial schwache Bevölkerungsgruppen nur

---

<sup>129</sup> Diese Zuspitzung war in den westdeutschen Städten nicht zuletzt auf eine enorme Zuwanderungswelle von Geflüchteten und AsylbewerberInnen, AussiedlerInnen aus der ehemaligen UdSSR sowie aus den neuen Bundesländern zurückzuführen.

noch schwer bezahlbaren Wohnraum fanden und ein Fortzug aus den benachteiligten Quartieren für sie unter diesen Bedingungen kaum noch möglich war (Froessler 1994a: 12). Zudem zeigte sich, dass der Großteil der dort ansässigen marginalisierten Bevölkerung vom einsetzenden ökonomischen Wachstum und dem gesellschaftlichen Wohlstand der frühen 90er-Jahre nicht profitieren konnte („jobless growth“).

Zunehmend wurde die soziale Lage in den Städten von politischen AktivistInnen, Sozialverbänden, WissenschaftlerInnen oder den Medien thematisiert und damit öffentlicher Druck für einen Politikwechsel aufgebaut. Weder der bauliche, geschweige denn der soziale Niedergang der benachteiligten Quartiere, konnte mit der bestehenden Stadtentwicklungspolitik und ihren kostspieligen sektoralen und rein investiven Maßnahmen der Sanierungsplanung gestoppt werden. Rolf Froessler (1994a) kritisiert dies etwa am Beispiel des Maßnahmenprogramms zur Wohnumfeldverbesserung des Landes NRW:

„Trotz erheblicher Vorleistungen und Investitionen der öffentlichen Hand ist hier der Verfall weiter fortgeschritten und die baulichen Verbesserungen fielen häufig Vandalismus und Zerstörung zum Opfer. Es wurden teure Fehlinvestitionen geschaffen, die bestenfalls einige kurzfristige positive Effekte für die lokale Bauindustrie hatten. [...] Vor dem Hintergrund der oben erläuterten Probleme benachteiligter Stadtquartiere und ihrer Bewohner ist es verständlich, daß diesen Menschen nur wenig mit aufwendigen Straßenpflasterungen geholfen ist und daß die zentralen Ursachen ihrer Probleme – Arbeitslosigkeit, Verarmung, gesellschaftliche Ausgrenzung und Stigmatisierung – nicht einmal thematisiert wurden“ (Froessler 1994a: 20).

In diesem Zusammenhang wurde auch der zuvor gebräuchliche Begriff „soziale Brennpunkte“ kritisiert, da dieser kurz- statt langfristige Lösungswege impliziere und damit ein falsches Bild von der Handlungsaufgabe für Politik und Verwaltung in den betroffenen Stadtquartieren beschreibe:

„Diese Wortwahl deutet ein Problemverständnis an, das von einem Brand, einem unerwarteten Ereignis ausgeht, das eine kurzfristige und zeitlich eng begrenzte Rettungsaktion erfordert. Es wird zu zeigen sein, daß dem mitnichten so ist“ (Froessler 1993c: 170).

Aus dieser Kritik entstand die Forderung nach politischen Antworten, um die soziale Lage in den benachteiligten Quartieren zu verbessern. Darauf reagierten in der frühen Formatierungsphase die ersten politischen Akteure mit dem Auflegen neuer Programme der sozialen Stadtteilentwicklung.

*Neue Formate einer europäischen Stadtentwicklungspolitik*

Die Politik reagierte in der Formatierungsphase verstärkt mit Gegenmaßnahmen in Form von neuen Programmen und Förderkulissen auf die gesellschaftlichen Herausforderungen in den Städten. Diese verfolgten erstmals einen integrierten und quartiersorientierten Planungsansatz. Als ein zentraler Akteur und Vorreiter bei der Schaffung institutionalisierter Strukturen der Innovation war die *Europäische Gemeinschaft* (EG) zu sehen. Sie schaffte bereits 1988 die Grundlage für eine europäische Stadtpolitik. Diese bestand aus der Reform der drei Europäischen Strukturfonds<sup>130</sup> im Rahmen des *Delors-Pakets* (vgl. van Ginderachter 1989). Die Reform sah vor, die drei Förderinstrumente enger miteinander zu verknüpfen und räumlich zu konzentrieren. Zudem sollten ihre Mittel bis zum Jahr 1993 verdoppelt werden. Während die EG raumordnungspolitisch zuvor mit dem Ziel der gleichen Lebensbedingungen ausschließlich Regionen mit Entwicklungsrückstand adressierte (sog. Ziel Nr.1-Regionen), wurden mit der Reform neue Kategorien der Regionalförderung eingeführt. Von zentraler Bedeutung für die Entstehung von Quartiersmanagement war die Aufnahme von „Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung“ (Ziel Nr. 2-Regionen). Als Auswahlkriterium musste in diesen Regionen ausgehend von einer überdurchschnittlichen Anzahl von Erwerbstätigen in der Industrie ein Rückgang der Zahl feststellbar sein (ebd.: 571). Neben ländlichen Regionen konnten mit der Reform der Europäischen Kohäsionspolitik nun auch urbanisierte Stadtregionen, die von sektoralem Strukturwandel und Deindustrialisierung betroffen waren (z.B. Nordengland, Wallonien oder das Ruhrgebiet) Mittel aus den Strukturfonds in Anspruch nehmen. Damit wurde der Grundstein für eine europäische Stadtpolitik gelegt.<sup>131</sup> Erste konkrete Vorschläge für eine integrierte Entwicklung der vom industriellen Abschwung betroffenen Stadtteile folgten ein Jahr später im „Grünbuch über die städtische Umwelt“ aus dem umweltpolitischen Diskurs der EG (vgl. Komm EG 1990).

---

130 Die drei Europäischen Strukturfonds sind: Der *Europäische Fonds für Regionale Entwicklung* (EFRE), der *Europäische Sozialfonds* (ESF) und der *Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft* (EAGFL).

131 Allerdings setzte die EG zeitgleich mit der Verabschiedung des Programms *POVERTY III* (1989 – 1994) einen sozialpolitischen Pfad fort, der bereits 1975 mit den ersten beiden Armutsbekämpfungsprogrammen eingeschlagen wurde (vgl. EC 1990). Auch wenn es sich bei *POVERTY III* um ein klientelorientiertes Programm mit Maßnahmen der Qualifizierung und Arbeitsmarktförderung handelte, wurden als Gründe für Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung bereits gesellschaftliche Faktoren (z.B. unzureichende öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Einzelhandel oder öffentlicher Nahverkehr) und nicht mehr ausschließlich fehlende persönliche Ressourcen (z.B. niedrige Bildung und Qualifikation) angeführt (Güntner 2007: 65ff.). Somit lässt sich in dem Programm ein erster Verweis auf die strukturpolitische Dimension der Armutsbekämpfung in benachteiligten Stadtteilen finden, auch wenn sich diese noch nicht in der Handlungsweise des Programmes widerspiegelt.

Die Umsetzung erster Maßnahmen einer europäischen Stadtpolitik initiierte die *Europäische Kommission* im Rahmen der *Städtischen Pilotprojekte (SPP)* (vgl. Komm EG o.J.). Zwischen 1990 und 1993 wurden insgesamt 33 Pilotprojekte gefördert und damit integrierte lokale Entwicklungsstrategien für sozial benachteiligte Stadtquartiere in einem programmatischen Rahmen umgesetzt. In Deutschland nahmen die Kommunen Berlin, Bremen, Dresden und Neunkirchen an dem SPP-Programm teil. Hervorzuheben im Sinne der Innovation ist das SPP-Projekt in Bremen, das im Zuge des bereits vom Senat eingeführten Nachbesserungskonzeptes für die Großwohnsiedlung Osterholz-Tenever vorbereitet wurde. Ziel des Ansatzes war es, Stadterneuerungs- mit Beschäftigungsmaßnahmen zu verknüpfen und die Gründung kleiner und mittelständischer Unternehmen in der Siedlung und in der Stadtregion Bremen-Ost zu unterstützen.<sup>132</sup> Dafür wurde im Rahmen des Projekts die *Regionale Entwicklungsagentur Tenever* aufgebaut. Ausgehend von Kontakten aus dem europäischen Austauschprogramm *Quartiers en Crise* wurde das Projekt parallel und im kooperativen Austausch mit einem vergleichbaren Vorhaben in der niederländischen Stadt Groningen umgesetzt (Froessler 1994b: 45; 47; Lürssen/Richters 1994: 230), was die engen Verknüpfungen der internationalen Praxis unterstreicht.

Eine dezidiert integrierte Förderkulisse initiierte die *Europäische Kommission* erstmals auf Grundlage der Erkenntnisse von *Quartiers en Crise* und den *Städtischen Pilotprojekten* mit der Gemeinschaftsinitiative *URBAN I* (1994 – 1999). Damit griff sie die Innovation erstmals in einer Programmatik auf – und nicht mehr im Rahmen eines Pilotprojektes. Mit *URBAN I* vollzog die *Europäische Kommission* einen Schwenk zu einer kleinräumlich konzentrierten, strukturpolitischen Strategie der Armutsbekämpfung in den Ziel-1- und Ziel 2-Regionen. Dabei setzte sie zwar inhaltliche Vorgaben (integriertes Handeln), aber kein starres Leitbild fest. Den präinnovativen – sozialpolitisch und personenbezogenen – Ansatz, auf dem etwa das Vorgängerprogramm *POVERTY III* basierte, verfolgte die *Europäischen Union* von diesem Zeitpunkt an nicht mehr weiter. Als Auswahlkriterien für die *URBAN*-Programmstadtteile wurden sowohl soziale Parameter (erhöhte Arbeitslosenrate, niedriges Bildungsniveau, hohe Kriminalitätsrate, höherer Anteil von Sozialhilfeempfängern, konfliktbehaftete soziale und ethnische Zusammensetzung), als auch baulich-räumliche Kriterien genannt (schlechtere Wohnverhältnisse, Umweltschäden, schlechtere Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, mangelhafte lokale Einrichtungen) (Renner 1997: 537). Ihnen sollte durch ein „ausgewogenes Maß-

---

132 Zunächst sollte die lokale Ökonomie in Osterholz-Tenever durch die Ansiedlung von Kleingewerbe innerhalb der Siedlung gefördert werden. Für diese Übertragung eines Konzeptes von funktionsgemischten innerstädtischen Quartieren auf die Großwohnsiedlung konnten aufgrund der baulichen Struktur der Siedlung allerdings keine konkreten Ansatzpunkte oder Interessenten gefunden werden (Lürssen/Richters 1994: 229f.).

nahmenbündel“ entgegengewirkt werden. Dies wird in der Literatur explizit als „innovativer Ansatz“ bezeichnet, was das proaktive Handeln der Akteure der Formatierungsphase unterstreicht. Finanziert wurden die EU-Gemeinschaftsinitiative *URBAN* aus den Fördertöpfen der *Europäischen Strukturfonds EFRE* (ca. 80%) und *ESF* (ca. 20%) mit einem Fördervolumen von insgesamt 740 Millionen Euro. Im Zeitraum 1994 bis 1999 nahmen insgesamt 118 Stadtteile in Europa am Programm teil. In Deutschland waren insgesamt zwölf Kommunen in zehn Bundesländern<sup>133</sup> an der Gemeinschaftsinitiative beteiligt (DV o.J.).

Für den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer schlossen sich ab 1996 die deutschen (und ab 2001 die deutschen und die österreichischen) Programmstädte zu einem *URBAN-Netzwerk* zusammen.<sup>134</sup> Für die Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Kommission waren die europäischen Regionen – und in Deutschland damit die Länder – verantwortlich. Die Bundesregierung spielte für den neuen Politikansatz zunächst keine Rolle.

#### *Neue Formate auf Länderebene*

In den deutschen Ländern und Kommunen wurden die strukturellen Probleme in den benachteiligten Stadtquartieren von Politik und Verwaltung in den frühen 90er-Jahren noch weitgehend ignoriert und tabuisiert. So beschrieb ein Interviewpartner aus der Wissenschaft eine SPD-interne Debatte wie folgt:

„Polarisierung darf nicht thematisiert werden, das ist schlecht für den Standort und wir werden das nicht in den Griff kriegen. Das war verboten worden“ (Interview 4001).

Allerdings ließen sich die sozialen Wirklichkeiten in den Städten schon kurze Zeit später von der Stadtpolitik nicht mehr ignorieren und aussitzen. Aufgrund des drängenden Handlungsbedarfs standen die betroffenen Kommunen und Stadtstaaten, wie es ein Interviewpartner ausdrückte,

---

133 Am Programm *URBAN I* beteiligten sich folgende Kommunen in Deutschland: Berlin, Brandenburg (Havel), Bremen, Chemnitz, Duisburg, Erfurt, Halle, Kiel, Magdeburg, Rostock, Saarbrücken und Zwickau. Da die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Projektzeitraum weder als Ziel-1-, noch als Ziel-2-Region galten, konnten für die Programmkulisse keine Kommunen aus diesen Ländern berücksichtigt werden.

134 Koordiniert und initiiert wurde dies vom *Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.* (DV), der als Interessensvertretung einer raumbezogenen Politik eine wichtige Rolle bei der Ausformulierung der europäischen Gemeinschaftsinitiative einnahm.

„mit dem Rücken zur Wand“ (Interview 4001). Progressive VertreterInnen<sup>135</sup> des linken Flügels der SPD in Politik und Verwaltung nahmen sich den neuen Herausforderungen als erste an. Auf ihren Druck wurden Gutachten und Armutsberichte in Auftrag gegeben (vgl. für Hamburg: Alisch/Dangschat 1993; für Berlin: Häußermann/Kapphan 1998) und die Armutsbekämpfung auf deren Grundlage als neues strukturpolitisches Handlungsfeld der Stadtpolitik angeführt.<sup>136</sup> In den frühen 1990er-Jahren wurde der Umgang mit benachteiligten Stadtquartieren in den Kommunalverwaltungen und Landesministerien bereits breit diskutiert und nach neuen Handlungsansätzen gesucht. Als Ausdruck dessen wurde etwa das Manifest „Rettet unsere Städte jetzt!“ veröffentlicht (vgl. Kronawitter 1994).<sup>137</sup> Bei der Suche nach neuen Lösungen rückten insbesondere integrierte und ressortübergreifende Konzepte in den Blick der Stadtpolitik. Damit sollte das sozialstaatliche Handeln auf kommunaler Ebene gänzlich neu organisiert werden. Politik und Verwaltung griffen dafür auf planungswissenschaftliche Erkenntnisse zurück, die von akademischen Akteuren als Empfehlungen für eine angemessene Stadterneuerungspraxis formuliert wurden (vgl. u.a. Selle 1991a; Froessler et al. 1994). Darin proklamierten sie einen Planungsansatz, der neue Aktionsformen auf kommunaler Ebene vorsah und den BewohnerInnen eine neue Rolle innerhalb des Planungsprozesses zuwies. Ausgangspunkt sei dabei das Quartier als Sozialraum und ein zeitlicher Rahmen, in dem die durchgeführten Maßnahmen keine kurzfristigen Rettungsaktionen sein müssten. Dafür sei eine Beteiligung des Bundes und der Länder notwendig (Froessler 1993c: 182ff.). Da dieses Vorgehen nicht aus den Ämtern, sondern nur aus dem Quartier heraus umgesetzt werden könne, forderten sie die Einrichtungen „intermediärer Organisationen“, die vor Ort neue bewohnerorientierte und sozial stabilisierend wirkende Strukturen initiieren (Selle 1991b: 79ff.). Dadurch könne der Quartiersentwicklungsprozess „sozial gerechter, demokratischer und durch detaillierte Ortskenntnisse effizienter organisiert werden“ (ebd.: 83). Für den Aufbau dieser intermediären Strukturen bezog sich die Wissenschaft auf einen seit Ende der 1980er-Jahre geführten planungstheoretischen Dis-

---

135 Als progressiv handelnde Behörden sind in diesem Kontext jene gemeint, die offen an Querschnittsthemen gearbeitet haben und verschiedene Themenfelder zusammenbrachten (z.B. Soziales, Umwelt, Bauwesen oder Verkehr).

136 Dies führte allerdings zu schwerwiegenden Konflikten in Politik und Verwaltung zwischen dem linken und dem wirtschaftsnahen Flügel der SPD.

137 In Anlehnung an den Titel der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages von 1971 machten die Oberbürgermeister von sieben deutschen Großstädten auf die schwerwiegendsten Probleme in ihren Kommunen aufmerksam und forderten neue Lösungsansätze. Insbesondere der Beitrag von Henning Voscherau, Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, bezog sich am Beispiel der Stadtteile St. Georg und Wilhelmsburg explizit auf das Problem der „Polarisierung und Ghettoisierung“. Er kritisierte das gängige Instrumentarium aus sektoralen Fachpolitiken, starren Planungsverfahren und kameralistischen Mechanismen, das nicht mehr greife und skizzierte eine alternative, ressortübergreifende Strategie für „soziale Brennpunkte“ (Voscherau 1994: 100ff.).

kursstrang, der Planer als *Urban Manager* verstand.<sup>138</sup> Den Ansatz des *Urban Managements* bezog Froessler auf benachteiligte Stadtgebiete und leitete daraus die Verknüpfung von „Sozialraum“ und „Management“ sowie die Umsetzung durch „Lokale Partnerschaften“ ab:

„Und wenn die Stadt als Unternehmen gesehen wird, das kreativ und innovativ zu managen ist, dann ist es unmittelbar einsichtig, daß sich dies auf alle ‚Abteilungen‘ des Unternehmens beziehen muß. Bislang beziehen sich die entsprechenden Diskussionen jedoch hauptsächlich auf den Teil, den Häußermann und Siebel als die ‚Erste Stadt‘ bezeichnet haben. Die Grundregeln jedoch, die in diesem Zusammenhang entwickelt wurden, lassen sich auch auf die sog. ‚Dritte Stadt‘ übertragen. Es wird hier allerdings nicht nur um ‚public private partnerships‘ gehen, sondern in einem umfassenderen Sinne um ‚local partnerships‘“ (Froessler 1993c: 183).

Diese Konzeption bildet die Grundlage, auf der erste Länder unter räumlich und zeitlich begrenzten Sonderbedingungen neue institutionelle Programme und Förderkulissen einer integrierten und sozialraumorientierten Stadtentwicklungspolitik geschaffen haben. Sie bestanden weiterhin parallel zu den Regelstrukturen der Verwaltung und tangierten diese nicht. Dies gilt auch für den – in der Stadterneuerung seit 1971 bestehenden – Pfad der Städtebauförderung, da die Mittel der Förderkulisse in den alten Bundesländern kaum noch zur Verfügung standen: Nach der deutschen Wiedervereinigung verlagerte die Bundesregierung ab 1993 nahezu die gesamten Finanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen in die neuen Bundesländer, um dort den großen Handlungsbedarf bewältigen zu können.<sup>139</sup> Um diesen drastischen Wegfall von Bundesmitteln für die Kommunen zu kompensieren, war die Politik in den alten Bundesländern ohnehin in der Pflicht, eigene Programme aufzusetzen. Diese Neuausrichtung der föderalen Förderpolitik eröffnete ein Möglichkeitsfenster, Programminhalte – unabhängig von nationalen Vorgaben – an eigene Prioritäten anzupassen. Sie lagen insbesondere auf der sozialen Stabilisierung benachteiligter Stadtteile.

---

138 Im Verständnis des *Urban Managements* bezieht sich Planung nicht mehr rein deduktiv auf Analysen und Programme, sondern handelt planend durch die Auseinandersetzung mit konkreten konfligierenden öffentlichen und privaten Interessen. In diesem prozesshaften und projektbezogenen Verständnis von Stadtmanagement gewinnt die Einbindung privater Akteure in die Stadtentwicklung (public-private-partnerships) zunehmend an Bedeutung (Kossak 1988).

139 Im Zeitraum von 1991 bis 1997 standen den alten Bundesländern insgesamt 1,08 Mrd. DM Städtebauförderungsmittel vom Bund zu Verfügung. Von anfänglich 380 Mio. DM pro Jahr, wurden sie im Jahr 1993 komplett gestrichen und in den Folgejahren auf 80 Mio. DM reduziert. Im gleichen Zeitraum wurden für die neuen Bundesländer Finanzhilfen von 5,91 Mrd. DM zur Verfügung gestellt. Neben einem Sofortprogramm 1990/91 von über 1 Mrd. DM beinhaltete dies insbesondere Mittel für den städtebaulichen Denkmalschutz, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie die städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete (Renner 1997: 532).

Vorreiter bei der Schaffung eines neuen stadtentwicklungspolitischen Ansatzes war in Deutschland erneut das Land Nordrhein-Westfalen. 1993 verabschiedete die Landesregierung das Programm *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* als ressortübergreifenden Politikansatz (vgl. Kürpick/Zimmer-Hegmann 1997; MSKS NRW 1998).<sup>140</sup> Durch das Landesprogramm sollten und konnten jedoch keine neuen Finanzmittel geschaffen werden. Vielmehr wurden bestehende Förderinstrumente zielgerichtet aufeinander abgestimmt und auf ausgewählte Stadtteile mit höchster Priorität konzentriert, um eine effizientere integrierte Nutzung der sektoralen Haushaltsmittel zu ermöglichen. Federführend verantwortlich für die Initiierung und Umsetzung des Landesprogrammes für benachteiligte Stadtteile war das *Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr (MSV)*.<sup>141</sup> Als zentraler Akteur im MSV wurde in Interviews der damalige Referent Ulrich Sierau genannt, der bereits maßgeblich an den ersten Experimenten mit der Verknüpfung von Stadterneuerungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Generierungsphase beteiligt war. 1994 wurde er zum Direktor des *Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS)* – und damit einer weiteren zentralen Institution innerhalb des untersuchten Innovationsprozesses – berufen. Der Beschluss für eine ressortübergreifende Politik erfolgte in einer gemeinsamen Initiative zwischen dem o.g. Ministerium, der *Staatskanzlei*, dem *Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales* und dem *Innenministerium*. Zur Koordinierung der ressortübergreifenden Programmaktivitäten wurde eine *interministerielle Arbeitsgruppe (InterMAG)* gegründet, die unter Berücksichtigung der jeweiligen Förderrichtlinien über die Mittelvergabe für die ausgewählten Stadtteile entschied. Eingeladen zur Teilnahme wurden – nicht zuletzt aufgrund von Transparenz und zur Vermeidung von Konflikten innerhalb der Landesregierung – alle Ministerien.<sup>142</sup> In der Praxis stiegen allerdings

---

140 Mit der „etwas seltsam anmutenden Begrifflichkeit“ (Kürpick/Zimmer-Hegmann 1997: 609) wurde für das Programm ein Titel gewählt, der die zukünftige positive Entwicklungsrichtung für die Quartiere hervorhob, anstatt sie durch einen sozial stigmatisierenden Begriff (z.B. „Soziale Brennpunkte“) negativ zu belasten.

141 Bis 1990 hieß das Ministerium im Kabinett Rau III MSWV - *Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr* (Minister: Christoph Zöpel). Im folgenden Kabinett Rau IV wurde das Ressort aufgespalten und das MSV - *Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr* (Minister: Franz-Josef Kniola) sowie das MBW - *Ministerium für Bauen und Wohnen* (Ministerin: Ilse Brusis) (alle SPD) neu geschaffen.

142 Ein Interviewpartner aus dem Landesministerium beschrieb die Notwendigkeit der Einbindung aller Ressorts in integrierte Planungsprozesse am Beispiel des Märchens von Dornröschen sehr anschaulich: Der zentrale Konflikt wurde in dem Märchen ausgelöst, weil Dornröschens Mutter zwölf Schwestern zu ihrer Taufe eingeladen hatte, eine allerdings nicht. Aus Ärger darüber, dass sie zum Fest nicht eingeladen war, verfluchte sie das Kind, wodurch es später in einen hundertjährigen Schlaf fiel. „Das, was wir daraus ziehen, ist, wenn ich irgendjemand nicht einlade, der macht mir nachher nur Ärger! Und das ist das wichtigste an so einem integrierten Prozess. Guck, wer kann was dazu beitragen, wen muss ich auf jeden Fall [einladen] und lade nicht irgendjemanden aus, der dir nachher den hundertjährigen Schlaf verursacht, weil dann kommst du nicht weiter! Das ist für mich das Wesen dieses Märchens“ (Interview 4008).

Vertreter einiger Ministerien nach anfänglicher Teilnahme freiwillig und ohne Konflikte aus der IntertermAG wieder aus.<sup>143</sup>

Im *Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr* bestand zu dieser Zeit ein sehr innovationsfreundliches Klima: Bereits mit der *Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park*, die vom MSWV ab 1989 unter ihrem geschäftsführenden Direktor Karl Ganser initiiert wurde, erschloss das Ministerium neue Wege einer Planungsstrategie des „perspektivischen Inkrementalismus“. Dieser verband die langfristige und umfassende Zielentwicklungsstrategie eines komprehensiven Planungsmodells mit einer kurz- und mittelfristigen Umsetzung in Form von Projekten und Programmen. Bei ihrer Initiierung sollten Partnerschaften zwischen der planenden Verwaltung und privaten Akteuren eingegangen werden (Ganser/Siebel/Sieverts 1993). Die Grundsätze dieses Ansatzes strahlten auch auf das neue integrierte Handlungsprogramm für benachteiligte Stadtquartiere aus und wurden in mehreren Gebieten auch räumlich miteinander verknüpft (vgl. Kapitel 7.2.3).

Zudem war der neue Ansatz von einem aufkommenden Diskurs um die Modernisierung von Verwaltungsstrukturen geprägt, der insbesondere in einem ressortübergreifenden Handlungsansatz umgesetzt werden konnte. Unter dem Begriff *New Public Management* bzw. *Neues Steuerungsmodell* wurden neue betriebswirtschaftliche Organisations- und Verfahrensprinzipien für die Kommunalverwaltung diskutiert (vgl. KGSt 1993; Wollmann 1996). Als internationales Vorbild galt hier das Tilburger Modell, da die niederländische Stadt ab 1986 ihre Verwaltungs- und Ämterstruktur radikal zu einer kaufmännischen Konzernstruktur reformiert hatte.<sup>144</sup> Von großer Bedeutung für die inhaltliche Konzeption des Landesprogrammes *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* waren die internationalen Studien der *Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung*. Während die französischen und britischen Ansätze aufgrund der zentralistischen Staatssysteme und der deutlich größeren Herausforderungen mit Segregation und Polarisierung nur bedingt auf den deutschen bzw. nordrhein-westfälischen Kontext übertragbar waren, zeigte sich eine große Anschlussfähigkeit an die integrierte Stadtentwicklungspolitik der Niederlande. So wiesen NRW und die Niederlande eine ähnliche Größe, Einwohnerzahl und regionale Struktur auf. Zudem waren die Herausforderungen in den

---

143 Als Beispiel wird hier etwa das Justizministerium genannt, das z.B. für die Jugendgerichtshilfe zuständig und damit in Quartiersentwicklungsprozesse involviert ist. Nach der Teilnahme an einigen Sitzungen schätzte das Ressort die eigene Rolle im sozialraumorientierten Politikansatz allerdings als wenig relevant ein und verließ die IntertermAG (Interview 4008).

144 Hierbei ist anzumerken, dass in keiner deutschen Kommune eine radikale Verwaltungsreform nach dem niederländischen Vorbild oder dem verwaltungswissenschaftlichen *Neuen Steuerungsmodell* umgesetzt wurde. In der Regel wurden einzelne Verwaltungsabläufe angepasst und um neue Instrumentarien ergänzt. Die Grundstruktur des deutschen Bürokratiemodells wurde allerdings beibehalten (Holtkamp 2008).

Städten auf einem ähnlichen Niveau angesiedelt und das wohlfahrtsähnliche System vergleichbar. Auch wenn sich das Modell nicht einfach übertragen ließ, wurde die niederländische Politik zum wichtigsten Bezugspunkt für die Formulierung einer integrierten Stadtentwicklungspolitik in NRW und Deutschland. Nach der Verabschiedung des NRW-Programms folgten im weiteren Verlauf der 1990er-Jahre vergleichbare integrierte und sozialraumorientierte Programme in weiteren Ländern. Im Innovationsprozess können sie als „early follower“ verstanden werden. Mit der folgenden Tabelle (Tab. 16) werden alle Länderprogramme der Formatierungsphase zusammengefasst.

Jahr	Bundesland	Förderprogramm
1993	Nordrhein-Westfalen	Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf
1994	Hamburg	Armutsbekämpfungsprogramm
1997	Hessen	Einfache Stadterneuerung <sup>145</sup>
1998	Bremen	WiN – Wohnen in Nachbarschaften
1998	Hamburg	Soziale Stadtteilentwicklung
1999	Berlin	Sozialorientierte Stadtentwicklung - Quartiersmanagement

Tab. 16: Landesförderprogramme einer integrierten sozialen Stadtteilentwicklung der Formatierungsphase

Um die zentralen Akteure der Innovation in den Pionierländern konstituierte sich in der Formatierungsphase ein bundesweites Akteursnetzwerk. Dies bestand insbesondere aus progressiven Vertretern einzelner Landesministerien, Bundesämter, Kommunen, Sanierungs- und Entwicklungsträger, Interessensverbände (z.B. *Landesarbeitsgemeinschaften Soziale Brennpunkte*, *vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung*) und der angewandten und akademischen Wissenschaft (z.B. *AGB, ILS, IWU, BfLR, DIfU, empirica, Fachbereich Stadt- und Regionalsoziologie der Humboldt-Universität zu Berlin*). Im Sinne einer „Community of Practice“ (vgl. Kapitel 2.2.3.2.g.) wurden hier die grundsätzlichen Handlungsfelder, Semantiken und operationellen Handlungssystematiken des neuen Ansatzes verhandelt und ausgehend von den frühen Praxiserfahrungen in den Pionierländern institutionelle Grundzüge der Innovation fixiert (vgl. Abb 41 und 42). Zudem wurden die Ansätze erstmals systematisiert und operationalisiert. Aufgrund dieser kollektiven Formatierung wiesen die einzelnen Länderprogramme in ihren Grundzügen große Parallelen auf. Kommunikationskanäle des

---

145 Das hessische Programm *Einfache Stadterneuerung* bestand bereits seit 1984, wurde allerdings 1997 von einem investiven zu einem integrierten Handlungsansatz mit zehn geförderten Stadtteilen weiterentwickelt. Zuvor wurde bereits 1993 der Stadtteil Marburg-Oberer Richtsberg als Modellvorhaben in die Programmkulisse aufgenommen und an diesem Beispiel erstmals ein integriertes Vorgehen aus Stadterneuerungs- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen experimentell erprobt (Raabe 2005: 133). Diese Vorläufer können allerdings noch der Generierungsphase zugeordnet werden.

Austausches und Wissenstransfers waren dabei Tagungen, aber auch direkte Kontakte („kurzer Dienstweg“) und Exkursionen in einzelne Stadtteile (Formattourismus).

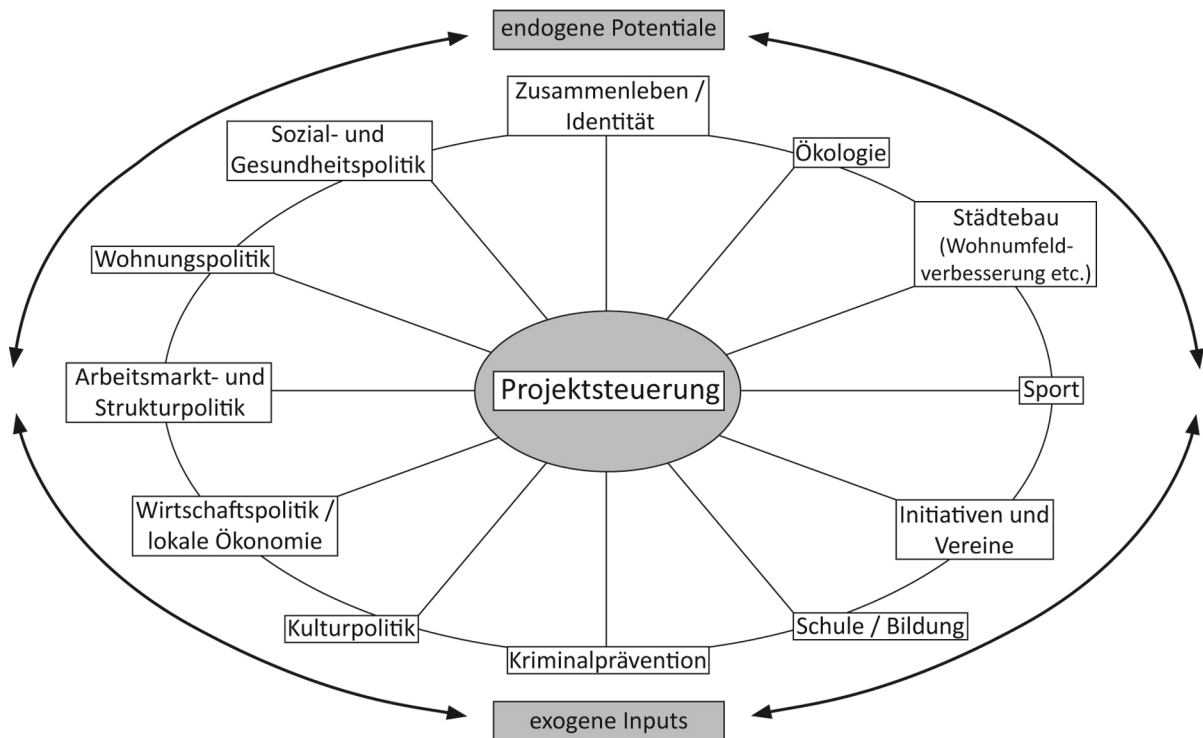


Abb. 41: Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtteilenerneuerung nach Kürpick/Zimmer-Hegmann 1997: 612.

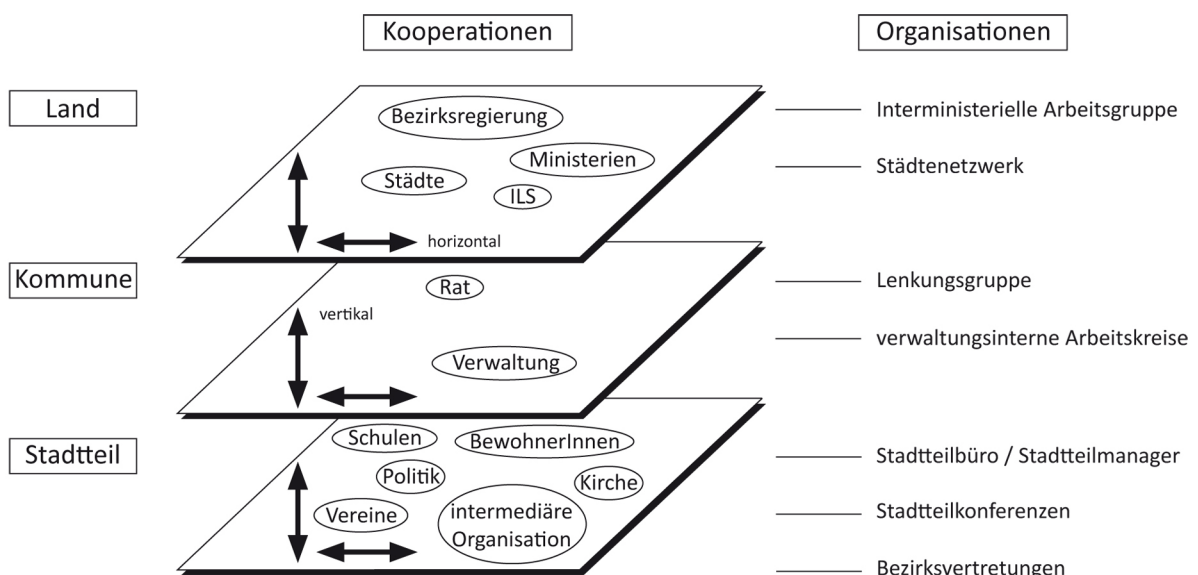


Abb. 42: Vertikale und horizontale Zusammenarbeit beteiligter Ebenen nach Kürpick/Zimmer-Hegmann 1997: 613.

*Umsetzung der neuartigen Programme und Formate auf der Quartiersebene*

Auch wenn der strukturpolitische Grundstein der Innovation auf den Länderebenen gelegt wurde, lag die konkrete Umsetzung der auferlegten Programme in der Verantwortung der Kommunen, bzw. in den Stadtstaaten bei den Bezirken.<sup>146</sup> Für diese operationelle Ebene waren die Landesförderungen ein wichtiger Anreiz zur Implementierung des neuen Ansatzes, stellten allerdings durch den Aufbruch bestehender Strukturen und Routinen auch eine große Herausforderung dar. In Flächenländern – wie dem Vorreiter NRW – müssen sich die Kommunen bis heute auf Grundlage eines Ratsbeschlusses mit einem integrierten Handlungskonzept um die Aufnahme in die Förderkulisse bewerben.<sup>147</sup> Als Auslöser, sich den Problemen in einem benachteiligten Stadtteil schließlich anzunehmen, wurden öffentlichkeitswirksame Ereignisse wie etwa Gewalt an Schulen (z.B. in Hamm-Norden), gewaltsame Auseinandersetzungen (z.B. Silvesterkrawalle in Dortmund-Scharnhorst) oder die Schließung oder der Arbeitsplatzabbau in Industriebetrieben (z.B. Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord) aufgeführt (ILS 2000: 16f.). Als überregionales Ereignis, das eine breite gesellschaftliche Aufmerksamkeit auf die sozialen Konflikte in den Städten richtete, wurde in Interviews der rechtsextreme Brandanschlag von Solingen im Jahr 1993 genannt.

Die ersten Kommunen, die am Landesprogramm teilnahmen, waren die Pionierstädte, die bereits in der Generierungsphase integrierte Quartiersentwicklungspraktiken angewandt hatten (Duisburg, Dortmund, Essen und Köln) und deren Erfahrungen in die Programmausgestaltung miteingeflossen waren. Doch auch Gemeinden, die bislang keine Erfahrungen mit dem Handlungsfeld hatten (z.B. Gelsenkirchen, Hamm oder Siegen), wurden in der Frühphase aufgenommen. Sie können – in Ab-

---

146 Die Bezirke der Stadtstaaten genießen nicht die vollen Selbstverwaltungsrechte und die Allzuständigkeit einer Gemeinde. Als Verwaltungseinheiten der Einheitsgemeinde, die keine Abgrenzung zwischen Land und Kommunen vornimmt, werden den Bezirken bestimmte Verwaltungsaufgaben und -kompetenzen vom Senat übertragen. Allerdings haben sie keinen eigenen Haushaltsplan, sondern erhalten ihre Finanzmittel aus dem beschlossenen Haushalt der Gesamtstadt. Daher müssen bzw. können sie auch keinen Eigenanteil zur Finanzierung von Förderprogrammen (z.B. Städtebauförderung) beisteuern. Zudem können Beschlüsse ihrer gewählten Gremien (Bezirksversammlungen) – als Teil der Verwaltung und nicht als demokratische Repräsentationen – vom Senat jederzeit verworfen werden (Raloff/Streng 1997: 5).

147 Anfangs mussten die VertreterInnen der Ministerien in den Kommunen allerdings noch Überzeugungsarbeit für den neuen integrierten Ansatz leisten. Die meisten Kommunen hatten keine Erfahrungen mit der Umsetzung integrierter Handlungsansätze und konnten aufgrund fehlender kleinräumlicher Sozialdaten oder Armutsberichte die Problemlage in ihren Stadtteilen nicht benennen. Zudem hatten einige Kommunen anfangs Bedenken, dass der Titel „Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf“ zu einer weiteren Stigmatisierung ihrer Stadt und der betroffenen Quartiere führen könnte. Daher reagierten einige Kommunen trotz vorhandener Problemlage und des Förderanreizes anfangs verhalten auf das Landesprogramm.

grenzung zur politischen Ebene der Länder – auf der operationalen Ebene als „early follower“ der Innovation bezeichnet werden. Erst durch ihre Akzeptanz und Anwendung konnte das Neuartige auf der institutionellen Ebene implementiert und verbreitet werden.

Da die meisten Kommunen noch keine Erfahrungen mit der Umsetzung der neuen Handlungsansätze hatten, waren organisierte Lernprozesse von zentraler Bedeutung für die Implementierung von Quartiersmanagement. Dafür wurden auf Initiative der Kommunen Städtenetzwerke gegründet (z.B. *Soziale Stadt NRW* oder *Hessisches Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement HEPNEST*), die den Erfahrungsaustausch und den Wissenstransfer zwischen den einzelnen Kommunen organisierten.<sup>148</sup> Von allen beteiligten Akteuren (Länder, Kommunen, Wissenschaft) wurden der organisierte Wissenstransfer sowie die Evaluation als wichtige Instrumente für die Implementierung des innovativen Ansatzes benannt.

Trotz dieser Vernetzungs- und Rückbindungsaktivitäten genossen die Kommunen und Bezirke bei der Umsetzung der Programmziele auf der Stadtteilebene große Freiheiten. Ermöglicht wurden sie durch die „Förderung aus einer Hand“, bei der Finanzmittel frei und mit sehr geringen inhaltlichen und bürokratischen Vorgaben der Mittelgeber verwendet werden konnten.<sup>149</sup> Zunächst bestanden innerhalb der Verwaltungen Konflikte zwischen Stadtplanungs- und Sozialbehörden um die Zuständigkeit für eine querschnittsorientierte Stadtentwicklungspolitik. In den meisten Kommunen wurde das Handlungsfeld den Stadtplanungs- bzw. Stadtentwicklungsämtern zugewiesen, in denen neue Referate und Abteilungen für integrierte Stadterneuerung aufgebaut wurden. Zeitgleich wurden Verwaltungsstrukturen der förmlichen Sanierung partiell aufgelöst. Die konkrete Ausgestaltung und projektförmige Umsetzung der formulierten Entwicklungsziele erfolgte erst aus dem Bearbeitungsprozess und hatte zunächst noch einen experimentellen Charakter. Auch die Einrichtung von Quartiersmanagementbüros in den Stadtteilen erfolgte in der Regel erst im Laufe der Förderperiode (ILS 2000: 52f.) und mit unterschiedlichen Trägermodellen (z.B. Außenstellen der Verwaltung, bürgerchaftliche Vereine, Sozialverbände oder Planungsbüros). Mit der Einführung neuer integrierter Planungsmethoden verloren die etablierten und zuvor für die Stadterneuerung beauftragten Sanier-

---

148 Die Länder, und vor allem der *Deutsche Städtetag*, der seinen Anspruch als Interessensvertretung der Kommunen gefährdet sah, standen der Gründung der neuen Netzwerke anfangs skeptisch gegenüber. Diese Bedenken konnten allerdings ausgeräumt werden, da die Netze ausschließlich als Austauschplattform und nicht als politische Bündnisse für die Interessen ihrer Mitgliederstädte genutzt wurden.

149 Daraus resultieren bis heute etwa die großen inhaltlichen und strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen.

ungsträger stark an Bedeutung. Wie ein Akteur eines Landesministeriums beschrieb, rückten nun die jungen Planungsbüros, die die neuartigen Ansätze bereits in der Generierungsphase verinnerlicht hatten, in den Vordergrund:

„Wir hatten überwiegend Stadtentwicklungsbüros, zum Teil ganz junge Leute, die von den Universitäten kamen, die das auch dort gelernt hatten, dass man über den Tellerrand schauen muss und nicht nur Vermessungsstudien betreiben darf. Dann mussten wir sehen, dass diese Sanierungsträger den Zug der Zeit verpasst hatten. [...] Die mussten sich dann neu justieren“ (Interview 4008).

Mit den Landes- und EU-Programmen der 90er-Jahre wurde in den Stadtteilen ein strukturpolitischer Ansatz zur Armutsbekämpfung verfolgt und top-down implementiert. Auch wenn Partizipation und der Aufbau von lokalen Netzwerken ein zentrales Element dieses Ansatzes darstellte, wurden bestehende Bottom-up Initiativen, die bereits seit den 1980er-Jahren in den Quartieren aktiv waren, allerdings kaum berücksichtigt. So wurden parallel zu den bestehenden zivilgesellschaftlichen Initiativen und der Gemeinwesenarbeit neue Strukturen des Quartiersmanagements aufgebaut. Diese hatten durch die Fördermittel große finanzielle Möglichkeiten, während die GWA – trotz ihrer methodischen Pionierrolle – zunehmend an Bedeutung in den Stadtteilen verlor und ihre Arbeit teilweise gänzlich einstellen musste. So konstatierte etwa Oelschlägel, die Stadtplanung und Stadtentwicklung habe der GWA „die Butter vom Brot genommen“ und die GWA „ihre Einwirkungschancen auf die Stadtplanung weitgehend verschlafen“ (2000: 590). Aus diesem Grund waren GemeinwesenarbeiterInnen und Teile der Zivilgesellschaft dem Top-down-Ansatz des Quartiersmanagements gegenüber zunächst sehr skeptisch gesinnt.

#### *Politischer Druck auf die Bundesregierung*

Während also erste Programminitiativen anliefen, reagierte der Bund weiterhin verhalten auf die Problemlagen in den Städten.<sup>150</sup> Mit den Erfahrungen und ersten Erfolgen des neuen Ansatzes bauten die Vorreiterländer zunehmend politischen Druck auf die Bundesregierung auf. Sie forderten vom Bund, die Herausforderungen in den Städten als Aufgabe von nationalem Rang anzuerkennen und sich an einer integrierten Förderkulisse für benachteiligte Stadtgebiete zu beteiligen. Als politi-

---

150 So beschrieb ein Interviewpartner aus einem Bundesinstitut, die damals in der CDU/FDP geführten Bundesregierung vorherrschende Haltung: Demnach gäbe es in deutschen Großstädten keine Armut, sondern lediglich „bekämpfte Armut“. Aus diesem Grund sei eine bundespolitische Beteiligung an einer sozialen Stadtentwicklungspolitik nicht notwendig (Interview 4002).

sche Arena, in der diese Forderungen diskutiert wurden, wurde in Interviews die *Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau,- und Wohnungswesen zuständigen Landesminister und Senatoren der 16 Bundesländer* (ARGEBAU) genannt.

Mit der ARGEBAU hatten die Länder eine Plattform, die sie als Gastgeber inhaltlich gestalten konnten, während der Bund und die kommunalen Spitzenverbände eine Gastrolle einnahmen.<sup>151</sup> In Fachdebatten und unter Rückgriff auf den bestehenden stadtpolitischen Diskurs konnte im institutionellen Rahmen der ARGEBAU der Grundstein für einen nationalen Aktionsplan gegen die Polarisierung in den Großstädten gelegt werden. Den Anstoß setzten die Pionierländer in der ARGEBAU 1995 durch zwei Diskussionspapiere, die im *Allgemeinen Ausschuss* diskutiert wurden (vgl. Güntner 2007: 147ff.): Zum einen der Abschlussbericht der Kommission "Zukunft Stadt 2000" des damaligen *Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (BMBau). Darin wurden perspektivisch die Zukunftsthemen des Wohnens und Lebens in den Städten dargelegt und als Gegenentwurf zum „Auseinanderdriften“ das Modell einer „Sozialen Stadt“<sup>152</sup> vorgestellt (BMBau 1993: 140). Zum anderen wurde auf dem Ministertreffen der ARGEBAU das Positionspapier „Soziale Polarisierung in den Städten“ vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr diskutiert (vgl. Roters 1995). In diesem Positionspapier wurde erstmals der Aufbau einer „Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ gefordert, die die Grundzüge des ressortübergreifenden NRW-Landesprogramms *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* sowie der europäischen Gemeinschaftsinitiative *URBAN* zusammenfasste. Zudem schlugen Vertreter des Landes NRW mit dem Papier eine Aufstockung und Reform der Städtebauförderung als Scharnier zu anderen Investitionsbereichen im Stadtteil vor (ebd.: 4). 1996 empfahl die ARGEBAU auf ihrer 93. Ministerkonferenz in Potsdam den Aufbau der *Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt*. In diesem Kontext erarbeitete eine Fachkommission des *Allgemeinen Ausschusses* der ARGEBAU daraufhin einen *Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt* (ARGEBAU 1999). In diesem Grundsatzpapier wurde der damalige Stand der integrierten Quartiersentwicklungspolitik erstmals umfassend und länderübergreifend systematisiert und in einem Papier zusammengefasst. Für die

---

151 Auf den Treffen zeigte sich, dass die Länder keine homogene Gruppe darstellten: Während die Pionierländer (NRW, Hamburg, Hessen, Bremen und Berlin) den neuen Politikansatz proaktiv einforderten, standen etwa die ostdeutschen Länder den Forderungen aufgrund der völlig konträren Problemlage (Leerstand) neutral gegenüber. Bundesländer mit einer hohen Wirtschaftskraft, die vom Strukturwandel stark profitierten (z.B. Bayern und Baden-Württemberg) unterstützten den Vorstoß zunächst nicht. Dies bedeutet allerdings nicht, dass in den Großstädten dieser Länder die Gemengelage aus Deindustrialisierung und Polarisierung in einzelnen Stadtquartieren nicht bestanden hätte (z.B. in Nürnberg, Würzburg oder Mannheim).

152 Dieser – für den weiteren Verlauf des Innovationsprozesses prägende Begriff – tauchte in dem Papier erstmals auf.

Erarbeitung des Leitfadens wurden anfangs drei Fachkommissionen gegründet: *Städtebaurecht*, *Städtebauliche Erneuerung* und *Grundsatzfragen* und im weiteren Verlauf des Arbeitsprozesses von den Vorsitzenden der Fachkommission (aus NRW und Hessen) zu einer *allgemeinen Kommission* zusammengelegt.<sup>153</sup> So konnten die Themenfelder Bau- und Planungsrecht, Städtebauförderung und die inhaltliche Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik in einem Gremium gemeinsam diskutiert werden.

Parallel zu den Debatten in der ARGEBAU, wirkte ein wohnungspolitischer Diskursstrang auf die Politik ein: In der Generierungsphase standen die Wohnungsbaugesellschaften neuartigen Ansätzen der integrierten Stadtentwicklungsplanung lange Zeit kritisch gegenüber und traten als „Verhinderer“ auf. Dies änderte sich Mitte der 1990er-Jahre durch das proaktive Handeln des *Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen* (GdW). Insbesondere für die Großwohnsiedlungen, in denen der Großteil der Wohnungsbestände im Besitz kommunaler oder landeseigener Wohnungsbaugesellschaften lag, entdeckte die Wohnungswirtschaft die neuen ressortübergreifenden Förderprogramme zunehmend als alternative Finanzierungsmodelle für die Modernisierung weniger attraktiver Gebäudebestände und ihrer Freiflächen sowie für den Umgang mit ihren „sozial problematischen“ MieterInnen.<sup>154</sup> Deutlich wurde dieses Umdenken der Wohnungswirtschaft in dem vom GdW 1998 veröffentlichten Gutachten „Überforderte Nachbarschaften“, das in der Fachöffentlichkeit große Aufmerksamkeit für das Thema weckte.<sup>155</sup> Beauftragt mit der Studie wurde das Stadtforschungsbüro *empirica* unter Projektleitung des Gründers Ulrich Pfeiffer.<sup>156</sup> Anhand von 29 untersuchten Fallstudien wurde mit dem Gutachten die Lage in den deutschen Großwohnsiedlungen untersucht (GdW 1998: 3). Insbesondere für die westdeutschen Siedlungen zeichnete das Gutachten ein dramatisches Bild (vgl. ebd.: 24), das sich im Begriff „Überforderung“ widerspiegelte und auf nahezu alle Akteure in den Großwohnsiedlungen bezogen wurde (einheimische Bewohn-

---

153 Grund für die Zusammenlegung der Ausschüsse war laut eines beteiligten Akteurs einer Landesvertretung ein Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz. Darin wurde gefordert, die Anzahl der Gremien in den Ministerkonferenzen um ein Drittel zu reduzieren. Mit der Streichung eines Gremiums ging die Gefahr einher, dass die *Kommission Grundsatzfragen* aufgelöst wird, der allerdings für die Entwicklung neuer Konzepte von den Akteuren eine zentrale Rolle zugeschrieben wurde. Um dies zu verhindern, wurde die Vorgabe übererfüllt und alle Kommissionen zu einer zusammengelegt (Interview 4010).

154 Insbesondere durch eine einseitige Belegung der Wohnungen kam es vermehrt zu sozialen Konflikte in den Gebieten.

155 Dies zeigte sich beispielweise im Kongress „Überforderte Nachbarschaften“ 1999, bei dem der damalige Bundespräsident Roman Herzog die Eröffnungsrede hielt (vgl. GdW 1999).

156 Das Büro bearbeitete die Teilstudie zu den westdeutschen Großwohnsiedlungen, während die Teilstudie zu den ostdeutschen Großwohnsiedlungen an das Stadtforschungsunternehmen *StadtBüro Hunger* weitergegeben wurde.

erInnen, neu zugezogene Minderheiten, Wohnungsunternehmen, Kommunen und das Sozialstaatsystem). In den Handlungsempfehlungen sowie der Folgestudie im Auftrag des Freistaats Bayern und des Landes Brandenburg (vgl. empirica/StadtBüro Hunger 1999) wurden aus den beschriebenen Problemlagen Handlungsempfehlungen für einzelne Problemfelder abgeleitet. Sie orientierten sich an den Zielen der sozialen Stadtentwicklungspolitik der Vorreiterländer und wurden mit bestehenden Beispielen belegt. Dabei hob die Studie insbesondere die Bedeutung der top-down Akteure in Politik und Verwaltung und der Wohnungsbaugesellschaften hervor, während den Akteuren vor Ort und den BewohnerInnen nur eine untergeordnete Rolle zugesprochen wurde (Interview 4006). Trotz dieser Kritik wurde die Bedeutung des Gutachtens „Überforderte Nachbarschaften“ in zahlreichen Interviews als sehr hoch eingeschätzt. Die drastischen und teilweise plakativen Schilderungen der Problemlage (Güntner 2007: 163) fanden eine sehr breite Aufmerksamkeit und flossen in die weitere Gestaltung einer nationalen Stadtentwicklungspolitik für benachteiligte Stadtquartiere ein. Der Gebietstypus der Großwohnsiedlung gewann im Diskurs damit stark an Bedeutung.

#### *Erste Initiativen auf Bundesebene*

Angestoßen durch die Diskurse um die *Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt* und das Gutachten „Überforderte Nachbarschaften“ entstanden Ende der 1990er-Jahre erste Impulse auf der nationalen Ebene. Nachdem langjährige Kritiker der sozialen Stadtentwicklungspolitik (z.B. innerhalb der Bundesregierung oder im Freistaat Bayern) ihren Widerstand aufgaben, wurde die Implementierung des neuen Ansatzes auch auf Bundesebene vorbereitet. Zu diesem Zeitpunkt bestanden bereits direkte Kontakte zwischen den zuständigen Institutionen der Bundespolitik – dem Ministerium BMBau<sup>157</sup> und der Bundesforschungsanstalt BfLR – sowie progressiven Akteuren in den Ländern, Kommunen und im europäischen Ausland.<sup>158</sup> Das BMBau ging im Innovationsprozess nach einem Schema vor, das in der Formatierungsphase bereits auf Europa- und Länderebene vollzogen wurde: Sie orientierte sich am Aufbau von Sonderbedingungen. Zunächst sollte der neue stadtpolitische Ansatz im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes *Quartiere mit Entwicklungspriorität* mit einer Laufzeit von zwei Jahren gefördert, erprobt und evaluiert werden (vgl. DfU 1999). Als besondere Herausforderungen wurde dabei die ressortübergreifende Koordinierung der bislang starren Kondi-

---

157 Minister Klaus Töpfer (1994 – 1998) wurde im BMBau eine – im Vergleich zu anderen CDU/CSU Ministern – größere Offenheit gegenüber städtischen Themen nachgesagt (Interview 4002).

158 In einem Interview wurde etwa ein enger interministerieller Austausch zwischen den Abteilungsleitern in Deutschland, Frankreich und Großbritannien beschrieben. In diesem Rahmen fand z.B. eine Exkursion einer internationalen Delegation in die Bremer Großwohnsiedlung Osterholz-Tenever statt.

tionen der Mittelvergabe beschrieben. Zwischen den unterschiedlichen Landes- und Bundesregelungen herrschte bislang kaum Kompatibilität (z.B. durch unterschiedliche Laufzeiten und sektorale Zweckbindungen) (ebd.: 2). Vorbild für das Modellvorhaben war daher vor allem die EU-Gemeinschaftsinitiative *URBAN*, bei der über die Mittelvergabe ressort- und zweckunabhängig im Quartier entschieden werden konnte. Intern wurde das Programm daher im Ministerium auch unter dem Arbeitstitel „URBAN deutsch“ behandelt. Mit der Vorbereitung und Koordination des ExWoSt-Forschungsfeldes *Stadtteile mit Entwicklungspriorität* war das Deutsche Institut für Urbanistik (DIfU) beauftragt, das aufgrund seiner Nähe zu den Kommunen unterstützend und beratend bei der Implementierung neuer Planungsstrukturen wirken sollte. Im September 1998 wurde das Modellvorhaben durch das Bundesbauministerium offiziell begonnen und Kommunen in einem Projektauftrag zur Bewerbung aufgerufen (BMBau 1999). Aufgrund der Dynamik des Innovationsprozesses sollte das ExWoSt-Forschungsfeld *Stadtteile mit Entwicklungspriorität* allerdings nie anlaufen.

*Zwischenfazit: Die Formatierungsphase als Aufbau erster institutionalisierter Strukturen*

Wie in den Ausführungen deutlich wurde, wurde die Innovation in der Formatierungsphase erstmals vom politisch-administrativen System aufgegriffen. Zeitlicher Auslöser waren nicht zuletzt die zunehmende Wahrnehmung negativer Auswirkungen des sektoralen Strukturwandels in deutschen Großstädten, die Zuwanderungswelle nach der deutschen Wiedervereinigung sowie die schlechten Wahlergebnisse der SPD in den urbanisierten Ländern und Stadtstaaten. Die Innovation war progressiven politischen Akteuren bereits bekannt, allerdings wies sie im Verwaltungssystem weiterhin einen hohen Grad an Neuartigkeit auf. Ihre Einführung in diesen Kontext ist als erste Verbreitung und Institutionalisierung zu verstehen. Mit der Anwendung und zunehmenden Akzeptanz innerhalb des Planungssystems bildeten sich formalisierte Organisationsstrukturen (z.B. neue Referate in den Behörden und Förderprogramme) heraus. Allerdings genoss die neue Praxis weitreichende Sonderbedingungen wie experimentelle Freiheiten, geringeren Rechenschaftsdruck oder eine fachliche Begleitung und Vernetzung der Akteure. Ermöglicht wurden diese von den Regelstrukturen der Verwaltung losgelösten Bedingungen insbesondere durch die „Schirmherrschaft“ und Unterstützung progressiver Akteure innerhalb der Verwaltungen. Dadurch wurden geschützte politische Handlungsräume geschaffen, in denen sich die Innovation regional verbreiten und weiterentwickeln konnte. Gleichzeitig vernetzten sich die Akteure bundesweit (strategische Ebene), so dass sich eine überregionale operationelle Form der Innovation herausbildete. Mit dem Zusammenschluss der Akteure in diesen Netzwerken konnten sie zunehmend politischen Druck auf höhere politische Instanzen der Bundesebene aufbauen.

#### 6.2.4 Stabilisierungsphase – Etablierung in den Regelstrukturen des administrativen Systems

Mit der Stabilisierungsphase verbreitete sich Quartiersmanagement nahezu bundesweit und wurde auch in den Regelstrukturen des politisch-administrativen Systems verankert. Damit erlangte die Innovation ihre höchste institutionelle Manifestation. Es etablierten sich allgemeine Standards, eindeutige Begrifflichkeiten, rechtliche Grundlagen und operationelle Formen. Allerdings erhöhten sich mit der zunehmenden Institutionalisierung auch die rechtlichen und bürokratischen Anforderungen an die Innovation.

##### *Das Programm Soziale Stadt als Stabilisierung der Innovation*

Eng verbunden mit der Stabilisierung der Innovation auf bundespolitischer Ebene ist das Bundesländer Programm *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Die Soziale Stadt*. Ende 1999 beschlossen wurde diese erste nationale Initiative der integrierten und quartiersorientierten Stadtentwicklung durch die *Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen durch die Bundesregierung und die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen* (VV) politisch beschlossen. Damit wurde auch das Quartiersmanagement als operationelles Instrumentarium für die Umsetzung der sozialen und kleinräumlichen Quartiersentwicklung im Rahmen der nationalen Stadtentwicklungspolitik förderfähig. Mit der *Sozialen Stadt* wurde die institutionelle Fixierung der Innovation deutlich schneller umgesetzt, als es mit der Vorbereitung des ExWost-Forschungsfelds *Stadtteile mit Entwicklungspriorität* in der Formatierungsphase zunächst vorgesehen war. Zurückgeführt werden kann dies auf ein Gelegenheitsfenster im Innovationsprozess, das sich 1998 mit der Bundestagswahl öffnete: Nach 16 Jahren der konservativ-liberalen Koalition unter Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) entstand mit dem Wahlsieg von SPD und Bündnis 90/Die Grünen eine veränderte Konstellation, die einen Politikwechsel möglich machte. In den Wahlprogrammen der neuen Regierungsparteien tauchte der integrierte und kleinräumliche Quartierentwicklungsansatz für benachteiligte Stadtgebiete bereits explizit (Grüne) bzw. implizit (SPD) auf.<sup>159</sup> Aufgrund dieser inhaltlichen Nähe einigten sich die Parteien schnell auf die Einführung eines neuen integrierten und quartiersorientierten Programms für benachteiligte Stadt-

---

159 Das Wahlprogramm der SPD sprach lediglich von einer "neuen Städtebauförderung", durch die „die Wohnsituation der Menschen in ihren Stadtteilen verbessert wird“ (SPD 1998: 43). Es führt eine Vielzahl von investiven Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung und Verkehrsplanung auf. Bündnis 90/Die Grünen forderten hingegen explizit eine „Integrierte Stadterneuerung“ und die Neuausrichtung der Städtebauförderung, um ressortübergreifende Maßnahmenkonzepte umsetzen zu können (Bündnis 90/Die Grünen 1998: 87).

teile und schrieben das Programm *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt* in ihren Koalitionsvertrag vom 20.10.1998 (SPD/Bündnis 90-Die Grünen 1998: VI.8.).

Unmittelbar nach der Konstitution der neuen Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) begann das neugeschaffene *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen* (BMVBW) mit dem Aufbau des Bund-Länder-Programms *Soziale Stadt*. Das bereits durch die schwarz-gelbe Vorgängerregierung und das DIfU vorbereitete ExWoSt-Forschungsfeld wurde eingestellt und die bisherige Vorbereitung in das Bund-Länder Programm überführt. Als Erklärung für die schnelle Umsetzung des Vorhabens wurde in einem Interview von einem Akteur der Bundesebene die symbolische Manifestation des Politikwechsels genannt: Jedes Ressort der Bundesregierung suchte nach einem dezidiert sozialdemokratischen Thema, um sich vor dem neuen Bundeskanzler gut zu präsentieren und eine Aufbruchsstimmung zu inszenieren. Für das Bauressort war dies die *Soziale Stadt* (Interview 4002). Zudem bestand durch die Vorbereitung des ExWoSt-Forschungsfeldes, die Erfahrungen der Pionierländer sowie mit dem Leitfaden des *Allgemeinen Ausschusses* der ARGEBAU eine solide Basis für den Aufbau des Bundesprogramms. Auch dem biografischen Hintergrund des zuständigen Ministers Franz Müntefering (SPD), der 1992 – 1995 als Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen bereits an der ressortübergreifenden Umsetzung des Landesprogramms beteiligt war, ist bei der schnellen Implementierung auf Bundesebene eine bedeutende Rolle zuzuschreiben.

Im planungs- und verwaltungswissenschaftlichen Diskurs wurde das Programm *Soziale Stadt* als unabdingbarer Reformansatz unter einem „Wandel des Staatsverständnisses“ behandelt. Die damit verbundenen Änderungen der politisch-administrativen Strukturen würden auf eine Neubestimmung des Verhältnisses von Gesamtstaat und Gesellschaft abzielen. Unter einer zunehmenden Überforderung des kommunalen Sozialstaats (vgl. Hanesch 1996) müsse im Spannungsfeld zwischen keynesianischem Wohlfahrtsstaat und Neoliberalismus ein verändertes Aufgaben- und Selbstverständnis eingeführt werden (Franke/Löhr/Sander 2000: 250ff.). Leitbild dieses Reformansatzes war der „Aktivierende Staat“, der unter der Prämisse „Fördern und Fordern“ die Balance zwischen staatlichen Pflichten und zu aktivierender Eigeninitiative neu definieren sollte. Mit ihm sollte gesellschaftliches Engagement und damit der Aufbau dezentraler und kooperativer Strukturen zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft befördert werden (ebd. 251).

Inhaltlich basierte das Programm *Soziale Stadt* weitgehend auf den Länderprogrammen von Nordrhein-Westfalen<sup>160</sup> und Hamburg. Während in anderen europäischen Ländern eigenständige Politiken („area based policies“) etabliert wurden (vgl. Walther 2008), griff die Bundesregierung auf ein bewährtes Finanzierungs- und Regelwerk zurück und verankerte die *Soziale Stadt* in der Städtebauförderung und damit im bestehenden Bau- und Planungsrecht. Damit wurde der seit 1971 bestehende Pfad weitergeführt. Neue Strukturen – wie ein Bundesgesetz mit eigenem Haushaltstitel – wurden mit der ausgehandelten Verwaltungsvereinbarung allerdings nicht geschaffen.<sup>161</sup> Auch eine ressortübergreifende Ausgestaltung des Politikansatzes – wie u.a. in der InterMAG in NRW bereits erprobt – fand auf Bundesebene nicht statt. Nicht zuletzt hätte die Einführung eines Mischfinanzierungstatbestandes zu einer wesentlich höheren Komplexität der Fördermodalitäten geführt (Interview 4002). Anstatt dessen sollte die *Soziale Stadt* als "Investitions- und Leitprogramm für die städtebauliche Gesamtmaßnahme" Anreize für relevante Ressourcen und Kompetenzen anderer Fachressorts schaffen, um ihre Mittel räumlich zu konzentrieren (Döhne/Walter 1999: 4).

Die Mitbestimmung der Länder in der Ausformulierung der neuen Gesetzgebung zeigte sich in den Verhandlungen um den Verteilungsschlüssel der neuen Fördermittel, der als komplex und konfliktreich beschrieben wurde: Die einzelnen Länder versuchten die Auswahlkriterien der geförderten Kommunen so zu beeinflussen, dass ihre jeweils vorherrschende soziale Problematik (z.B. Leerstand, Ausländeranteil, Verlust von Arbeitsplätzen) von vorrangiger Bedeutung für die Mittelvergabe war. Schließlich einigten sich die politischen Akteure auf einen Verteilungsschlüssel, der die Arbeitslosenquote und ab 2002 zusätzlich den Ausländeranteil als Parameter berücksichtigte. Auch wenn die einzelnen Länder und der Bund in den Verhandlungen um das Programm unterschiedliche Positionen hatten, wurde eine Einigung über die neue Förderung getroffen.<sup>162</sup>

---

160 So beschrieb etwa ein Interviewpartner, dass in den Entwurfsfassungen der Bundestagsdrucksache mehrmals noch der Name des NRW-Programms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ verwendet wurde und korrigiert werden musste (Interview 4002).

161 Dieser Schritt wäre mit einem deutlich längerem Vorlauf und höheren Finanzvolumen verbunden gewesen (Walther 2001: 529). In einem Interview wurde zudem bezweifelt, dass ein eigener Haushaltstitel in Verhandlungen mit den Ländern und im Bundesrat für die Bundesregierung durchsetzbar gewesen wäre (Interview 4002). Resultat dieser rechtlichen Konstruktion war einerseits eine deutliche Beschleunigung der Programmeinführung und andererseits die Notwendigkeit einer jährlichen Neuverhandlung des Finanzvolumens im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern. Dadurch sind die verfügbaren Mittel bis heute stets potentiellen Budgetschwankungen und -streichungen ausgesetzt.

162 Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass eine Blockade der VV nicht nur die Mittel der *Sozialen Stadt*, sondern der gesamten Städtebauförderung betroffen hätte („Es gibt kein Programm, bei dem bei der Städtebauförderung in einem Land eine Null steht“) (Interview 4002).

Die Überführung der Innovation in die Städtebauförderung führte auch dazu, dass sie trotz des formulierten Anspruchs einer integrierten Stadtentwicklungspolitik ausschließlich im investiven Handlungsrahmen des besonderen Städtebaurechts agieren konnte („Alter Wein in neuen Schläuchen“, Walther 2001: 536). Im Diskurs um das Programm *Soziale Stadt* wurde daher kritisiert, es sei für die festgelegten sozialen Ziele (Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Ausgrenzung, Gewalt etc.) gar nicht ausgestattet (ebd.: 545). Die Umsetzung nicht-investiver Maßnahmen war in den Programmgebieten lediglich durch die Verknüpfung mit anderen Fördermitteln möglich. Dadurch unterschied sich die institutionalisierte Form der Innovation von den experimentellen Programmen der Formatierungsphase, bei denen investive und konsumtive Mittel „aus einer Hand“ zur Verfügung standen und frei eingesetzt werden konnten. Auch die Einrichtung von Vor-Ort-Büros des Quartiersmanagements war nur förderfähig, da sie von den Verwaltungsbehörden als „investitionsvorbereitende Maßnahmen“ interpretiert wurden.

#### *Umsetzung der Sozialen Stadt auf der operationellen Ebene*

Die Umsetzung des Programms *Soziale Stadt* begann mit dem Programmjahr 2000. Trotz verhältnismäßig geringer Finanzmittel bot es einen wichtigen Anreiz, durch den nicht nur „Pioniere“ und „early follower“ der Innovation, sondern auch „late adopter“ erreicht wurden, die bislang keine Erfahrung mit integrierten Quartiersentwicklungsverfahren hatten. Damit erlangte Quartiersmanagement eine nahezu bundesweite Verbreitung.<sup>163</sup> Im ersten Programmjahr wurden deutschlandweit 124 Gebiete mit einem Bundesfördervolumen von 100 Millionen Euro bewilligt. Die Anzahl der Gebiete stiegen in der Stabilisierungsphase kontinuierlich an und lagen in den Folgejahren bereits bei 157 bzw. 184 Gebieten und einem Fördervolumen von 150 Millionen Euro im Jahr 2001 (Walther 2001: 529). Neben den Pionierländern, die an ihren bestehenden Erfahrungsschatz aus der Formatierungsphase unmittelbar anknüpfen konnten, lagen bereits zum Programmstart 20 – und damit auffällig viele – Fördergebiete in Bayern. In den Debatten der ARGEBAU wurde der Freistaat häufig als großer Skeptiker integrierter Planungsverfahren beschrieben. Die Hinwendung und Akzeptanz des neuen Ansatzes kann daher im Innovationsprozess als Umschwenken eines ehemaligen „Verhinderers“ gedeutet werden.

---

163 Lediglich in Baden-Württemberg war die Einrichtung von QM im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* weiterhin nicht förderfähig.

Die bundesweite Einführung der *Sozialen Stadt* zeigte die strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen und auf föderaler Ebene zwischen Flächenländern und Stadtstaaten auf.<sup>164</sup> Weitreichenden verwaltungsstrukturellen Veränderungen bedurfte es in jenen Ländern, für die der innovative Ansatz völlig neu war. Hier wurde das neue Programm zunächst als willkommene Aufstockung der Städtebaufördermittel, allerdings nicht als Anreiz für die Implementierung neuer Planungsmethoden, verstanden.<sup>165</sup> Die anfangs verhaltene Anwendung des neuartigen Verfahrens durch die „late adopter“ wurde in Interviews auch mit den fehlenden Strukturen und – im Vergleich zu den Pionieren – schlechteren Voraussetzungen begründet. So beschrieb etwa ein Interviewpartner aus der Wissenschaft den Vergleich der Lage in einem ostdeutschen Bundesland mit der im Stadtstaat Hamburg wie folgt:

„Das, was da [in Hamburg] läuft, da können wir nicht im Entferntesten davon träumen! Wir haben viel weniger Geld, wir haben keine Akteure, wir haben keine STEG. Das ist alles überhaupt nicht vergleichbar“ (Interview 4211).

Für die Akteure dieser Bundesländer beschrieb die befragte Person die Stabilisierung der Innovation in den frühen 2000er-Jahren als „absolute Alphabetisierungsphase“. Die Verbreitung und Akzeptanz des neuartigen Ansatzes konnte daher nur über die Vermittlung der Vorteile und der Erfahrungen, die mit der Umsetzung von QM bereits gesammelt wurden, erfolgen. Dieser Wissenstransfer von den erfahrenen Akteuren der Pionierländer sowie der Bundesebene zu den „late adopters“ erfolgte parallel zum Programmstart auf zwei Ebenen: Einerseits durch einen institutionalisierten Austausch, für den das Deutsche Institut für Urbanistik (DifU) von 1999 – 2003 in Form einer Programmbegleitung beauftragt war.<sup>166</sup> Aus ihr ging 2004 die *Bundestransferstelle Soziale Stadt* hervor.

---

164 Während Finanzmittel in den Flächenländern von Bund, Land und Kommune zu jeweils einem Drittel aufgebracht werden, fällt die Differenzierung zwischen Land und Kommune in den Stadtstaaten weg (Einheitsgemeinde). Somit nehmen sie bei der Mittelvergabe eine Sonderrolle ein. Da sie als Einheitsgemeinden 50% der Finanzmittel aufbringen mussten, wurde das Programm für die Landesbehörden der Stadtstaaten als weniger attraktiv beschrieben (Interview 4210).

165 Dies zeigte sich z.B. darin, dass in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern die Programmstadtteile parallel als *Soziale Stadt*- und als Sanierungsgebiete ausgewiesen wurden. Dadurch konnten die neuartigen Maßnahmen in den Stadtteilen auf der bekannten Grundlage des Sanierungsrechts umgesetzt werden. Auch wenn diese Praxis bis heute z.T. Bestand hat, wurden mit der Zeit auch die Strukturen einer integrierten Quartiersentwicklung implementiert.

166 Das DifU flankierte die Implementierung der *Sozialen Stadt* mit zahlreichen Publikationen und Impulskongressen zur Vermittlung von Wissen über einzelnen Spezifika der Umsetzung (z.B. Quartiersmanagement: DifU 2001a; Integrierte Handlungskonzepte: DifU 2001b oder Integratives Handeln: DifU 2002a).

Eine besondere symbolische Bedeutung wurde dem Kongress „Die soziale Stadt: Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“, der im Mai 2002 in Berlin stattfand zugeschrieben (vgl. DIFU 2002b). Erstmals und bislang einmalig hielt hier mit Gerhard Schröder ein Bundeskanzler den Festvortrag auf einer Tagung zur sozialen Stadtentwicklungspolitik (vgl. Abb. 43). Schröders Rede wurde vom Sozialwissenschaftler Hartmut Häußermann geschrieben (Interview 4002), der als Berater auch an der Ausformulierung des Programms sowie an der späteren Evaluierung maßgeblich beteiligt war.

Weiterhin koordinierte die Bundestransferstelle bei der Implementierung des Programms *Soziale Stadt* insgesamt 16 Modellgebiete. Jedes Bundesland konnte einen Stadtteil vorschlagen, der durch eine flankierende Projektbegleitung vor Ort (PvO) eine hervorgehobene Rolle bei der Programmeinführung genießen sollte (vgl. Tab. 17). Die Aufgabe der PvO bestand in der Begleitung und Dokumentation der Programmumsetzung. Beauftragt wurden dafür unterschiedliche wissenschaftliche Akteure (vgl. DIFU 2003a: 265ff.). Zwischen den einzelnen Projektbegleitungen und der Bundestransferstelle bestand ein intensiver Austausch über die Erfahrungen und Ergebnisse. Resultat war neben den Endberichten für die einzelnen Modellgebiete ein gemeinsames Resümeepapier aller Projektbegleitungen (vgl. ebd. 262ff.). Aufgrund des Instrumentariums der Projektbegleitung, das bereits aus den Modellvorhaben der Formatierungsphase bekannt ist, kann das Programm *Soziale Stadt* in seiner Frühphase als „Zwitter“ zwischen Modellprogramm und Regelförderung verstanden werden.



Abb. 43: Kottbusser Tor, Berlin-Kreuzberg (2010). Berliner-Modellgebiet des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt (Quelle: eigenes Foto).

Bundesland	Modellgebiet	Gebietstyp
Baden-Württemberg	Singen – Langenrain	Schlichtbausiedlung der 60er-Jahre
Bayern	Nürnberg – Galgenhof/Steinbühl	Gründerzeitquartier/Wiederaufbau 50er- und 60er-Jahre
Berlin	Berlin Kreuzberg – Kottbusser Tor	Gründerzeitquartier/Bebauung der 70er-Jahre
Brandenburg	Cottbus – Sachsendorf-Madlow	Plattenbaugebiet der 70er- und 80er-Jahre
Bremen	Bremen – Gröpelingen	Gründerzeitquartier/Wiederaufbau
Hamburg	Hamburg Altona – Lurup	Neubausiedlungen der 50er- bis 70er-Jahre
Hessen	Kassel – Nordstadt	Gründerzeitquartier/Bebauung Zwischenkriegszeit/Wiederaufbau
Mecklenburg-Vorpommern	Schwerin – Neu Zippendorf	Plattenbaugebiet der 70er- und 80er-Jahre
Niedersachsen	Hannover – Vahrenheide-Ost	Neubausiedlung der 60er- und 70er-Jahre
Nordrhein-Westfalen	Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord	Gründerzeitquartier/Bebauung der 50er- und 60er-Jahre
Rheinland-Pfalz	Ludwigshafen – Westend	Bebauung der 30er-Jahre /Wiederaufbau
Saarland	Neunkirchen – Innenstadt	Gründerzeitquartier/Bebauung der 60er- und 70er-Jahre
Sachsen	Leipzig – Leipziger Osten	Gründerzeitquartier
Sachsen-Anhalt	Halle – Silberhöhe	Plattenbaugebiet der 80er-Jahre
Schleswig-Holstein	Flensburg – Neustadt	Gründerzeitquartier
Thüringen	Leinefelde – Südstadt	Plattenbaugebiet der 60er- bis 80er-Jahre

Tab. 17. Übersicht der 16 Modellgebiete im Bund-Länder Programm *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt*. Textgleich mit DIfU 2003a: 43.

Der Wissenstransfer im Programm *Soziale Stadt* erfolgte nicht nur durch politisch initiierte Instrumentarien, sondern auch durch privatwirtschaftliche Beratungsleistungen. Zentrale Akteure waren hier Personen, die den Entstehungsprozess in den Pionierländern bereits aktiv mitgestaltet hatten. Ihr praktisches Wissen gaben sie in Form von Beratungsleistungen und Fortbildungen an neue Akteure in den late adopter-Ländern weiter und erschlossen sich damit einen lukrativen Wirtschaftszweig. So beschrieb ein interviewter Akteur eines Entwicklungsträgers aus Nordrhein-Westfalen:

„Die Leute waren dankbar, dass sie jemanden hatten, der ihnen jetzt diese neue Welt zeigt. [...] Man war der Messias. Der Messias kommt, der hat alles erklärt“ (Interview 4105).

Die hohe Nachfrage nach Beratungsleistungen ebte nach etwa drei bis vier Jahren wieder ab, so dass sich viele Consulting-Unternehmen neue Aufgabenfelder suchen mussten (Interview 4105).

### *Operationalisierung und Vereinheitlichung des Verfahrens*

Als das Programm *Soziale Stadt* eingeführt wurde, löste das innerhalb der wissenschaftlichen Fachwelt eine große Euphorie aus. Getragen wurde sie von einem umfangreichen und regen Fachdiskurs (vgl. u.a. Arbeitskreis Stadterneuerung/ISR 2001; Holl 2002; Walther 2002, 2004b; Krummacher et al. 2003; Greiffenhagen/Neller 2005), der das Programm nicht nur wissenschaftlich zum Thema machte (Planungstheorie, Stadtsoziologie, Verwaltungswissenschaften), sondern auch mit vielfältigen Berichten aus der Praxis anreicherte. Innerhalb dieses Fachdiskurses erfolgte auch eine Manifestation der zentralen Bausteine des neuen planungspraktischen Vorgehens und eine Systematisierung, Operationalisierung und Standardisierung der Praxis des Quartiersmanagements (vgl. u.a. Alisch 2003; Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler Stiftung/KgSt 2002; Grimm/Hinte/Litges 2004; Schubert/Spieckermann/Hanschke 2004).<sup>167</sup> Es entstanden Leitfäden, Lehrbücher und Handlungsempfehlungen für den Aufbau von Organisationsstrukturen, ressortübergreifenden Handlungsfeldern oder die Besetzung von Schnittstellen zwischen Kommunalpolitik, Verwaltung auf Stadt- und Quartiersebene, Quartiersakteuren und Bürgern. Dies kann im Innovationsprozess als Emanzipation vom besonderen Fall gedeutet werden.

Die Analyse der zahlreichen Fachpublikationen zu QM, die Anfang der 2000er-Jahre veröffentlicht wurden, zeigen eine Verschmelzung der Diskurse um *Stadtplanung* und *Soziale Arbeit*: AutorInnen aus beiden Professionen arbeiteten eng zusammen, was auf die langjährige Relevanz der sozialraumorientierten und integrierten Praxis in beiden Professionen verweist. Lediglich bei der Begrifflichkeit konkurrierten mit „Quartiermanagement“ und „Quartiersmanagement“ weiterhin zwei Schreibweisen und damit verbunden verschiedene wissenschaftliche Akteure um die Begriffshoheit im Diskurs. So verwendeten Akteure auf Bundesebene (DifU) und aus NRW (ISSAB) die Begrifflichkeit ohne Zentral-S<sup>168</sup>, während es von Akteuren der Berliner oder Hamburger Universitäten üblicherweise genutzt wurde. In jüngeren Publikationen zeigt sich allerdings, dass sich der Begriff Quartiersmanagement – und damit die Bezeichnung mit Zentral-S – inzwischen durchgesetzt hat.

### *Die Weiterentwicklung des Verfahrens zum „Lernenden Programm“*

---

167 Eine eindeutige Definition von QM wurde als notwendig erachtet, da zuvor eine semantische Unschärfe in der Planungspraxis herrschte. So wurde kritisiert, dass jegliche Praxis, „die sich auf ein Wohnquartier bezieht und nicht eindeutig in irgendeinem Verwaltungssektor unterzubringen ist, kurzerhand Quartiermanagement genannt wird“ (Grimm/Hinte/Litges 2004: 38).

168 Einige AutorInnen lehnten das Zentral-S sogar so sehr ab, dass sie es – in Anlehnung an Kurt Tucholsky – als „Krankheit“ beschrieben (Grimm/Hinte/Litges 2004: 39f.).

Auch nach der Einführung des Programms *Soziale Stadt* und damit seiner höchsten institutionalisierten Form, war die Innovation auf eine prozesshafte Entwicklung angelegt. Als „lernendes System“ sollte es, basierend auf verbesserten Informationsgrundlagen, wissenschaftlicher Programmbegleitung, Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer eine rationale Weiterentwicklung ermöglichen (Walther/Güntner 2007a: 360). Als zentrales Instrumentarium dieses Lernprozesses kann die Zwischenevaluation verstanden werden, durch die die praktische Umsetzung anhand sozialwissenschaftlicher Methoden an die Politik rückgebunden wurde. Insbesondere auf der bundespolitischen Ebene wurde der Evaluation ein hoher Stellenwert beigemessen: „dessen (Anm. die Evaluation) erfolgreiche Bewältigung überhaupt die Fortsetzung eines Programms in Zukunft zu gewährleisten scheint“ (Strubelt 2005: I). Auf Grundlage ihrer Ergebnisse würden lernende Organisationen geschaffen werden, die ihre politischen Entscheidungen sowie ihre Umsetzung in einem permanenten Prozess verfolgen und hinterfragen (ebd: IV). Die Evaluation war in der Stabilisierungsphase von Beginn an als Element der Programmumsetzung festgeschrieben.<sup>169</sup> Als Vorbilder dienten die bereits durchgeführten Evaluationen der Länderprogramme von Hamburg und Nordrhein-Westfalen aus der Formatierungsphase, die insbesondere durch ihr qualitatives Vorgehen der Komplexität und schweren Messbarkeit der Wirkung integrierter Stadtentwicklungsmaßnahmen gerecht geworden schienen. Evaluationsberichte, die die Wirkungsanalyse von Quartiersmanagement empirisch darlegten, wurden sowohl auf Landesebene (vgl. z.B. Berlin: empirica 2003a; Hamburg: Mayer 2004) als auch auf Bundesebene erarbeitet (vgl. IfS 2004; Aehnelt 2005). Federführend bei der umfangreichen Untersuchung der ersten Umsetzungsphase des Bund-Länder Programms *Soziale Stadt* (Herbst 1999 – Herbst 2003) war der Stadtsoziologe Hartmut Häußermann, dessen privatwirtschaftliches Unternehmen *Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH* (IfS) vom *BMVBW* – vertreten durch das *BBSR* – mit der Durchführung der Evaluationsforschung beauftragt wurde. Die Evaluatoren konnten dabei aus der umfangreichen Projektbegleitung des *DifUs*, der *PvOs* sowie der Länderevaluationen auf ein umfangreiches empirisches Datenmaterial zurückgreifen. Die Ergebnisse der Untersuchung empfahlen z.B. Nachbesserungen bei der größtenteils subjektiven Gebietsauswahl, der Problemdiagnose und Zielformulierung integrierter Handlungskonzepte oder der Einbindung externer Akteure. Als „Achillesferse des Programms“ wurde die Mittelbündelung bezeichnet (Aehnelt 2005: 71), da investive Mittel der Städtebauförderung weiterhin unzureichend mit konsumtiven Mitteln anderer Ressorts flankiert werden konnten. Als unmittelbare Reaktion auf die

---

169 So bestand etwa in der *ARGEBAU* eine Arbeitsgruppe Evaluation, in der sich die wissenschaftlichen Akteure in ihrem methodischen Vorgehen austauschten.

Ergebnisse des Evaluationsberichtes wurden mit dem Programmjahr 2006 „Modellvorhaben der Sozialen Stadt“ als neues ressortübergreifendes Förderinstrumentarium festgeschrieben. Damit schuf die Gesetzgebung eine Möglichkeit, Städtebaufördermittel explizit für nicht-investive Maßnahmen aufzuwenden und schrieb damit ein zentrales Element des Ansatzes – die Kopplung investiver und konsumtiver Maßnahmen – nachträglich in ihrer institutionalisierten Form fest.

An der Neuauslegung der Förderrichtlinien zeigte sich auch, dass die bereits vollzogenen Lernprozesse vor allem innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens stattgefunden hatten. Darin entwickelte sich QM zwar weiter, konnte allerdings kaum in Strukturen außerhalb der Programmatik wirken (z.B. andere Fachressorts oder klientelorientierte Förderprogramme). Aufgrund dieser Problemdiagnose wurde gefordert, das „Lernende Programm“ zu einer „Lernenden Politik“ weiterzuentwickeln, um weitere Ressorts und Akteursgruppen in den Prozess miteinzubeziehen (Walther/Güntner 2007a: 360).<sup>170</sup> Allerdings wurden in der Evaluation auch positive Beispiele einer ressortübergreifenden sozialraumorientierten Politik genannt. Hervorzuheben sind hier etwa Unterprogramme der Programmplattform *Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E & C)* des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), so die Förderkulissen *Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)* (2003/04) oder *Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen (KuQ)* (2002) (Aehnelt 2005: 65). Weiterhin entstand als ressortübergreifende Initiative innerhalb der sozialen Stadtpolitik 2006 zwischen den Bundesministerien für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Arbeit und Soziales (BMAS) das ESF-Sonderprogramm *Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort* (vgl. Güles/Wagener 2010). Aus der Umwidmung von Restmitteln dieses Sonderprogramms (Interview 4002) ging ab 2008 das Beschäftigungs- und Qualifikationsprogramm *Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)* hervor (vgl. Wagner 2010). Mit 184 Mio. Euro in der ersten Förderperiode (2008 – 2015) war bzw. ist *BIWAQ* das größte nicht-investive Ergänzungsinstrument der *Sozialen Stadt*. Zwei Drittel der verfügbaren Mittel wurden dafür aus dem *Europäischen Sozialfonds* (ESF) bereitgestellt.<sup>171</sup>

---

170 Der Anspruch einer ressortübergreifenden Programmumsetzung, die alle Fachdienste der Administration miteinbezieht und ihre Finanzbudgets im Stadtteil bündelt, scheiterte allerdings häufig in der Praxis. So standen der Leitvorstellung des räumlichen Förderansatzes „Ressortpartikularismen und -egoismen“ sowie die personenorientierten Logik vieler bestehender Programme und Sozialleistungen (z.B. dem Arbeitslosengeld) gegenüber (Franke/Löhr/Sander 2000: 260).

171 Im Gegensatz zum europäischen Regionalentwicklungsfonds EFRE, über den z.B. das Programm *URBAN II* (2000 – 2006) und die spätere EU-Kohäsionspolitik finanziert wurde, können ESF-Mittel nicht nur regional, sondern bundesweit

### *Symbolische Manifestation der Innovation*

Symbolisch manifestiert wurde die Innovation in der Stabilisierungsphase durch die institutionelle Verankerung in Handlungsempfehlungen und Good-Practice Beispielen (vgl. u.a. empirica 2003b; DIfU 2003b), Wettbewerben, wie dem *Preis Soziale Stadt* (vgl. vhw o.J.) oder in Regelwerken und Rechtsgrundlagen. Retrospektiv wurde von den beteiligten Akteuren die Festsetzung des Ansatzes im Baugesetzbuch (BauGB) als besonders bedeutsam eingestuft. Seit 2004 ist der stadtentwicklungspolitische Ansatz unter §171e BauGB – *Maßnahmen der Sozialen Stadt* darin rechtlich verankert. Aufgrund einer europäischen Richtlinie, die die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme forderte (Plan-UP-Richtlinie), war die Bundesregierung bis Juli 2004 zu einer umfassenden Novellierung des Baugesetzbuches verpflichtet. Mit dem *Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG Bau)*, das eine Vielzahl von Gesetzgebungen reformierte, wurde die Novellierung umgesetzt.<sup>172</sup> Das Ministerium nutzte die Neuregelung des Planungsrechtes als Gelegenheitsfenster, um zusätzlich eine Rechtsgrundlage für die *Soziale Stadt* zu schaffen, obwohl dies zunächst im Referentenentwurf der Gesetzesnovelle nicht vorgesehen war und für die Erfüllung der europäischen Richtlinie auch nicht notwendig gewesen wäre. Federführend verantwortlich war für diesen Schritt Ministerialdirigent Prof. Dr. Wilhelm Söfker – damals Abteilungsleiter Wohnen im BMVBS –, der die Einführung des Paragraphen 171e BauGB durchgesetzt hatte. Bereits vor Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung war die Festsetzung von QM-Gebieten über das besondere Städtebaurecht geregelt. Im Bezug auf Festlegungen der Umsetzung, Beteiligung oder Finanzierung bezog sich das neue Gesetz auch weiterhin auf bestehende Regularien (§§ 164a und 164b BauGB). Die zentrale Bedeutung des Gesetzes lag demnach weniger in der verbesserten Rechtslage, als in der Symbolik: So tauchte mit 171e BauGB erstmals der Programmtitel *Soziale Stadt* und der Begriff *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf* im Planungsrecht auf. Auch die Instrumente der operationellen Umsetzung (Handlungskonzept und Koordinierungsstelle) wurden in Abs. 5 des Gesetzestextes beschrieben. Für die Verbesserung der Legitimation des Förderansatzes gegenüber anderen Akteuren (z.B. Kommunen, Länder, kommunale Spitzenverbände) wurde dieser Schritt in den Interviews als höchst relevant eingeschätzt.

---

vergeben werden. Daher eigneten sich diese konsumtiven Mittel für Beschäftigungs- und Qualifikationsmaßnahmen besonders gut, um sie mit Städtebaufördermitteln zu verknüpfen (Interview 4002).

172 Die Reform des BauGB beinhaltete u.a. ergänzende Umweltprüfungen für Bauleitpläne oder Planfeststellungsverfahren oder neue Instrumente des Städtebaurechts, wie eine Stärkung der Innentwicklung oder zeitlich befristetes Baurecht (Krautzberger/Stüer 2003).

Auch die Formulierung eines neuen stadtentwicklungspolitischen Leitbilds verschaffte der Innovation symbolische Legitimität. Im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ratifizierten 2007 die verantwortlichen Minister der europäischen Mitgliedsstaaten die *Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt*. Wie es ein Interviewpartner formulierte setzte die Leipzig Charta „der goldenen Phase der Stadtentwicklungspolitik einen großen Schlusspunkt“ (Interview 4002). Das Papier wurde durch Akteure des Bundesministeriums (BMVBS) und des BBSR vorbereitet. Allerdings war die Charta kein nationales Papier, sondern baute auf den in der EU seit den frühen 1990er-Jahren geführten stadtpolitischen Diskurs auf. Die in der Leipzig Charta formulierten Ziele, Grundprinzipien und Definitionen nachhaltiger Gemeinschaften sind als Weiterentwicklung vorheriger europäischer Initiativen, wie dem *Arbeitsprogramm von Lille* (2000), dem *Rotterdam Urban Acquis* (2004) oder dem *Bristol Accord* (2005) zu verstehen. Die Leipzig Charta erweiterte diese Dokumente allerdings um konkrete Handlungsempfehlungen für die Umsetzung eines integrierten, stadtpolitischen Vorgehens mit der besonderen Hervorhebung benachteiligter Stadtquartiere (Eltges/Nickel 2007). Für die Verankerung der Leipzig Charta in Deutschland und die Begleitung der Umsetzung begründete die Bundesregierung kurz nach ihrer Ratifizierung die *Gemeinschaftsinitiative Nationale Stadtentwicklungspolitik (NSP)*.

*Zwischenfazit: Die Stabilisierung der Innovation in vereinheitlichten Regelstrukturen*

Die endgültige Etablierung der Innovation in institutionalisierten Regelstrukturen vollzog sich in der Stabilisierungsphase. Insbesondere mit der Festlegung operationeller, rechtlicher und förderrechtlicher Standards wurde QM fest im politisch-administrativen System verankert. Zeitlich erfolgte dies im Möglichkeitsfenster des Politikwechsels auf Bundesebene. Bei der Stabilisierung wird die organisatorische Konstanz des Systems und die Fluidität der Innovation deutlich: Sie wurde in bestehende Strukturen (Städtebauförderung) eingegliedert und an bestehende Rahmenbedingungen angepasst. Damit stiegen die administrativen und bürokratischen Anforderungen, während Neuartigkeit und Experimentalität weitgehend in den Hintergrund traten. Innerhalb der institutionalisierten Strukturen erlebte die Innovation eine nahezu bundesweite Verbreitung sowie rechtliche und symbolische Legitimation. Eine „kreative Zerstörung“, bei der die Innovation vorhergehende Strukturen gänzlich ablöst, konnte nicht festgestellt werden. Dennoch erlangte QM in dieser Phase zunehmend Akzeptanz bei ehemaligen SkeptikerInnen und KritikerInnen, wodurch die Konflikthaftigkeit des Prozesses sank. Auf diese Akteursgruppe der „late adopter“ konzentrierten sich Lernprozesse und Wissenstransfer, während etablierte Akteure ihre bereits erprobten Strukturen und Praktiken weiterführen und professionalisieren konnten.

### 6.2.5 Justierungsphase – Ernüchterung und die Ausdifferenzierung von Praktiken

Mit der einsetzenden Institutionalisierung von Quartiersmanagement auf höchster Ebene des Planungssystems kann das Verfahren nicht mehr als Innovation, sondern vielmehr als Routine bezeichnet werden. Da dieser Moment nicht das Ende des beschriebenen Prozesses darstellt, lassen sich jedoch weiterhin vielfältige Transformationen der Innovation feststellen, durch die die Justierungsphase geprägt ist. Die Transformationen sind Teil einer starken Ausdifferenzierung des Diskurses und spiegeln sich einerseits in Form von Kritik und dem Rückgang politischen Rückhalts und zum anderen in der Ausstrahlung und Weiterentwicklung des Ansatzes in andere Handlungsfelder wider.

#### *Kritik an den sozialen Effekten des Programms*

Das Programm *Soziale Stadt* war bereits seit seiner Einführung von Kritik begleitet. Mit dem Abklingen der anfänglichen Euphoriewelle und dem Ende erster Förderperioden wurde die Skepsis an den Programmerfolgen allerdings erneut lauter.<sup>173</sup> Die Effekte der einzelnen Projekte lokaler Akteure und der QMs auf das soziale Gefüge und die räumliche Qualität der Stadtteile wurden von Politik, Verwaltung, Bevölkerung oder Stakeholdern vor Ort weitgehend positiv bewertet (DifU et al. 2007: 25ff.). Allerdings wurde in den Beteiligungsangeboten des Quartiersmanagements ein „creaming-the-poor-Effekt“ erkannt, der bereits aus anderen Sozial- und Bildungsbereichen bekannt war. Demnach erfahren meist jene sozialen Milieus, die am meisten Hilfe benötigen, die geringste Unterstützung (Buhr 2005: 195). In den QM-Gebieten zeigte sich dieser Effekt darin, dass sich in den Projekten und Gremien im Quartier vornehmlich VertreterInnen einer gebildeten Mittelschicht engagierten (vgl. Holm 2010b), die sich ohnehin in das Gemeinwesen einbringen (z.B. über Kommunalpolitik oder Vereine). Benachteiligte Bevölkerungsgruppen wie MigrantInnen, Suchtkranke oder Alleinerziehende konnten weiterhin kaum mit den Angeboten erreicht werden.

---

173 Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die anfänglichen Erwartungen an die *Soziale Stadt* von Seiten der Politik hoch angesetzt waren: Bereits bei der Vorbereitung der *Sozialen Stadt* wurde die „Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen in benachteiligten Stadtquartieren“ – und damit eine sehr allgemein formulierte Zielsetzung für das Programm – angegeben (Döhne/Walter 1999: 3). Implizit sollten mit dem neuen Ansatz Lösungen für die sozialen Probleme in den Städten gefunden werden, was allerdings bei der Komplexität der Problemlagen und der geringen verfügbaren Mitteln kaum möglich war.

Diese Ernüchterung in der Justierungsphase offenbarte, dass die positiven Impulse des Ansatzes nicht ausreichen konnten, um die Entwicklung in den benachteiligten Gebieten nachhaltig zu verändern. Vor allem zeigte sich bei der Umsetzung die begrenzte Reichweite lokaler Handlungsansätze: Sofern die Ursache von Missständen auf gesamtstädtischer, regionaler oder gar globaler Ebene lagen (z.B. wirtschaftliche Entwicklung, Migration, Wohnungsknappheit oder soziale Ungleichheit), konnten sie mit dem QM-Ansatz kaum bearbeitet werden. Zudem stand dem Ansatz eine Wirtschafts- und Wohnungspolitik gegenüber, die vor allem auf Privatisierung und weniger auf die Sicherung sozialer Daseinsvorsorge setzte. In diesem Kontext wirkten die sozialen Maßnahmen des Quartiersmanagements wie „der berühmte Tropfen auf dem heißen Stein“ (Holm 2010b). Die soziale Stadtentwicklung könnte bestenfalls die Symptome, keinesfalls aber die Ursachen sozialer Disparitäten in den Quartieren bekämpfen (ebd.). Soziale Stadtpolitik und Quartiersmanagement, so die Kritiker, könnten nur als „soziales Feigenblatt“ dienen, um eine neoliberale und auf ökonomisches Wachstum einzelner Bevölkerungsgruppen basierende Stadtpolitik zu legitimieren (Walther/Güntner 2007b: 398). Unter diesem Aspekt zeigte sich insbesondere unter den Pionieren des QM-Ansatzes sowie der Gemeinwesenarbeit eine große Enttäuschung und Resignation. Insbesondere Personen aus dieser Akteursgruppe wendeten sich von der Innovation ab und widmeten sich anderen Handlungsfeldern. Auch aus der radikalen Linken nahm die Kritik sowie Anschläge auf QM-Büros in den 2010er-Jahren deutlich zu.<sup>174</sup>

Zeitgleich mit der Umsetzung der sozialen Stadtteilentwicklung wurden bestehende personenbezogene Sozialleistungen zunehmend gekürzt bzw. an Bedingungen und aktive Teilnahme gekoppelt. Bei diesem massiven Abbau sozialer Daseinsvorsorgemechanismen wurde auch die Rolle von QM als „Bestandteil einer Flexibilisierungsstrategie des lokalen politisch-administrativen Systems“ kritisiert. So würden benachteiligten Menschen mit der sozialen Stadtpolitik zwar Angebote zur Wiedereingliederung und Teilhabe an gesellschaftlichen Sphären (z.B. der Quartiersöffentlichkeit oder dem Arbeitsmarkt) eröffnet und diese dadurch „empowert“, allerdings würden zeitgleich die Bevölkerungsgruppen, die wohlfahrtsstaatliche Rechte wahrnehmen dürfen, systematisch verkleinert

---

174 Ein besonders deutliches Beispiel für diese linke Kritik am QM-Ansatz zeigte sich im Quartier Schillerpromenade in Berlin-Neukölln. Für die neoliberale Stadtentwicklungspolitik, Inwertsetzung der Immobilienbestände und Verdrängung benachteiligter Bevölkerungsgruppen wurde hier das Quartiersmanagement mitverantwortlich gemacht. Dies intensivierte sich nach der Schließung des unmittelbar an das Quartier angrenzenden Flughafens Tempelhof, mit der die Attraktivität der Wohnlage deutlich stieg. So kritisierten linke Gruppen, QM fördere die Aufwertung und Sanierung des Kiezes, stelle die betroffene Bevölkerung ruhig und befriede Konflikte, damit der Bevölkerungsaustausch zu Gunsten von Immobilienunternehmen und Investoren vollzogen werden könne (NK44 2010). In den Jahren 2009 bis 2012 wurden auf das Büro des Quartiersmanagements insgesamt 13 Anschläge verübt (QM Schillerpromenade 2012).

(Dangschat 2005: 300). Dies ersetze zunehmend das bestehende System der Armutsbekämpfung, das gegen Disparitäten und soziale Ausgrenzung auf Systemintegration und Umverteilung setze („Pumpen einbauen, anstatt das Dach zu reparieren“) (ebd.: 301). Programme seien in diesem neuen Politikmodell zunehmend durch Projekte ersetzt worden, wodurch öffentliche Aufgaben vermehrt durch private Akteure erfüllt würden (Bernt/Fritsche 2005: 203).

Unter der Perspektive dieser Kritik am neoliberalen System wurde Quartiersmanagement als Produkt einer „postpolitischen“ Stadtpolitik beschrieben, allerdings auch darauf hingewiesen, dass das Verfahren für die Ziele der aktuellen Stadtpolitik „instrumentalisiert“ werde (Mössner 2015: 308f.). Ein Beispiel dafür ist etwa die zunehmende städtische Austeritätspolitik, die parallel mit der Programmumsetzung einsetzte und insbesondere in Bezug zur globalen Finanzkrise 2007 zu verstehen ist (vgl. Schönig/Schipper 2016).

Der Verlust von bezahlbarem Wohnraum wirkte sich zudem negativ auf die soziale Situation in vielen Quartieren aus. So veräußerten Kommunen, Länder und der Bund insbesondere in den 2000er-Jahren große Wohnungsbaubestände bzw. ganze Wohnungsunternehmen<sup>175</sup> an private Investoren (vgl. Held 2011). Auch die Bestände im sozialen Wohnungsbau – einem zentralen Instrumentarium der sozialen Wohnraumversorgung in Deutschland – sanken in dieser Phase kontinuierlich. Dieser Prozess beschleunigte sich nicht zuletzt mit Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006: Seitdem tragen ausschließlich die Länder die Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung.<sup>176</sup> Beispielsweise sank der bundesweite Bestand an mietgebundenen Wohnungen der Länder im Zeitraum 2010 bis 2014 um fast 187.000 Wohneinheiten auf weniger als 1,5 Millionen. Der Verlust von Sozialwohnungen durch das Auslaufen von Belegungsbindungen konnte in keinem Land durch Neubau oder den Ankauf neuer Belegungsrechte kompensiert werden. In einigen Ländern kam die Schaffung neuer Sozialwohnungen zeitweise gänzlich zum Erliegen (DBT 2016: 9).

---

175 Als Beispiele dieser Privatisierungspraxis von besonders großer Reichweite sind die Verkäufe der kommunalen Wohnungsbaubetriebe GSW 2004 in Berlin mit 65.700 Wohneinheiten, sowie der Dresdener Wohnungsbaugesellschaft (Woba) 2006 mit 47.800 Wohneinheiten zu nennen (Held 2011: 676).

176 Der Bund gleicht seit 2007 den Wegfall von Bundesfinanzhilfen mit jährlich 518,2 Mio. aus, bzw. erhöhte diese 2015 und 2016 auf inzwischen 1.518,2 Mrd. Euro pro Jahr. Zwar sind diese Mittel für den sozialen Wohnungsbau vorgesehen, allerdings für die Länder nicht zweckgebunden. Daher werden sie nicht nur für den Bau neuer Sozialwohnungen, den Kauf neuer Sozialbindungen oder sozialverträgliche Sanierung des Wohnungsbestandes, sondern auch für andere investive Maßnahmen (z.B. Straßenbau) eingesetzt (BMUB o.J.c).

### *Kritik am investiven Schwerpunkt des Programms*

Eine weitere Kritik an der Umsetzung des QM-Ansatzes bezog sich auf den investiven Schwerpunkt der Programmkulisse. Obwohl die Verknüpfung von investiven und konsumtiven Maßnahmen einen zentralen Bestandteil integrierter Planung darstellt und dies seit der Einführung von *Modellvorhaben der Sozialen Stadt* haushaltsrechtlich in der Städtebauförderung fixiert wurde, lag der Schwerpunkt in den Programmgebieten immer auf baulichen Investitionen. So stellte sich erneut die Frage aus der Anfangsphase des Bund-Länder Programms *Soziale Stadt*, ob die Einhausung eines integrierten Ansatzes in das System der Städtebauförderung der zielführende politische Weg oder eher eine Hürde gewesen sei (Walther/Güntner 2004). In ihr bestanden neben dem Fokus auf die Förderung baulicher Investitionen sehr starre Regularien des Verfahrensablaufes, die kooperative und partizipative Umsetzungsformen erschweren würden.

Ein Beispiel für die Schwierigkeit der gewählten planungsrechtlichen Struktur ist etwa die Abrechnung nicht-investiver Maßnahmen. In zahlreichen Bundesländern führte diese zu Konflikten mit den zuständigen Landesrechnungshöfen, da diese keine ressortübergreifende Mittelverwendung akzeptierten. Einige Städte mussten bereits ausgezahlte Fördergelder nach einer Prüfung wieder zurückzahlen. Auch der bürokratische Aufwand stieg für Verwaltungen und Entwicklungsträger stetig, was sich im Aufbau eines komplexen Berichtswesens und Controllings innerhalb der Behörden widerspiegelte. Damit sollten die Effekte geförderter Maßnahmen mess- und quantifizierbar gemacht werden. Zentrales Instrumentarium dieses kontinuierlichen Beobachtungssystems der Stadtteilentwicklung war das *Sozialmonitoring*<sup>177</sup>, mit dem sich Entwicklungen auf kleinräumlicher Ebene laufend beobachten und sich mögliche Negativentwicklungen frühzeitig erkennen ließen (vgl. Seidel-Schulze/Dohnke/Häußermann 2012).

### *Probleme bei der Verstetigung*

Ein mittel- bis langfristiges Ziel der *Sozialen Stadt* war und ist es, Quartiersmanagement anzustoßen und als kontinuierliches Instrumentarium über die Förderperiode hinaus (in der Regel zehn Jahre) in eine Regelfinanzierung aus den kommunalen Haushalten zu überführen (DifU 2006). Diese Herausforderung bestand in der Justierungsphase in vielen Stadtteilen, die in den ersten Jahren der *Sozial-*

---

<sup>177</sup> Vorreiter war hier das Berliner Modell, das maßgeblich von Hartmut Häußermann entwickelt und von zahlreichen Städten übernommen wurde. Aus diesem Grund kann das *Sozialmonitoring* innerhalb des Prozesses als Teilinnovation verstanden werden.

en Stadt oder bereits in den Landesprogrammen in die Förderkulisse aufgenommen wurden. In diesem Kontext intensivierte sich Anfang der 2010er-Jahre der Diskurs um die Verstetigung von Quartiersmanagement-Strukturen. So entstanden vermehrt Verstetigungsgutachten, in denen Handlungsempfehlungen für Kommunen formuliert wurden (vgl. für den Bund: BMVBS 2012b; für NRW: MWEBWV NRW 2011 oder für Berlin: DIfU 2013). Die Darstellung der Gutachten erfolgte insbesondere anhand von Fallbeispielen aus Pionierstadtteilen (z.B. Duisburg-Bruckhausen, Essen-Katernberg oder Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord), aber auch anhand weniger bekannter Stadtteile (z.B. Schwäbisch Gmünd-Oststadt oder Eschweiler-Ost). Nahezu alle ExpertInnen waren sich einig, dass die Arbeit in den Stadtteilen nie abgeschlossen sei und daher über den Förderzeitraum hinaus weitergeführt werden müsse. Von zentraler Bedeutung sei es bei der Verstetigung, neue Finanzierungsmöglichkeiten zu suchen, die Akteure in den Stadtteilen mitzunehmen und einen „kontinuierlichen Motor“ der Quartiersentwicklung aufrechtzuerhalten (MWEBWV NRW 2011: 56ff.). Allerdings wurde im Diskurs auch kritisiert, dass für die „Daueraufgabe“ der integrierten Quartiersentwicklung weiterhin keine „Dauerlösung“ bestehe, da kaum langfristige Strukturen innerhalb der Verwaltungen verankert worden seien (Ruiz/Sauter 2007b; Sauter 2009). Dies zeigt, dass die Verstetigung in den Kommunen eine große Herausforderung darstellte, die in der Praxis sehr unterschiedlich umgesetzt wurde (vgl. Franke/Strauss 2010): Einige Kommunen verinnerlichten den integrierten Ansatz und schufen ressortübergreifende Verwaltungsstrukturen, in denen Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen den einzelnen Fachbehörden klar definiert wurden (z.B. Gelsenkirchen). In anderen Kommunen wirkten sich die neugeschaffenen kooperativen Ansätze kaum auf den Regelbetrieb der Verwaltung aus und beschränkten sich lediglich auf ausgewiesene QM-Gebiete. So sagte etwa ein Interviewpartner einer late-adopter-Gemeinde, die Stadtverwaltung habe kein Interesse am integrierten Ansatz gehabt, sondern wollte mit dem Programm *Soziale Stadt* lediglich „ein Problem vom Hals haben und hat das entsprechend auch in der Verwaltung relativ niedrig [gehalten]“ (Interview 4004). In diesen Kommunen brachen auf Stadtteilebene aufgebaute Strukturen nach Auslaufen der Förderung häufig wieder zusammen oder konnten nur in deutlich abgespeckter Form weitergeführt werden. Dies wurde neben den fehlenden administrativen Organisationsformen auch auf den Rückgang bürgerschaftlichen Engagements zurückgeführt. Die Bereitschaft der BewohnerInnen, sich langfristig ehrenamtlich in die Stadtteilarbeit einzubringen (z.B. im Quartiersrat) sank in der Regel mit der Zeit.<sup>178</sup>

---

178 So verlagerte sich ehrenamtliches Engagement häufig in andere Felder, in denen zu bestimmten Zeiten akuter Handlungsbedarf bestand und die eine hohe mediale Präsenz erfuhren (z.B. Flüchtlingshilfe).

*Mittelkürzungen auf Bundesebene*

Trotz der kritischen Stimmen genoss die Innovation bei den Akteuren vor Ort weiterhin eine hohe Akzeptanz und wurde als Verfahrensansatz weitgehend positiv bewertet (BMVBS 2008: 73ff.). Anders entwickelte sich die Unterstützung für die Innovation auf bundespolitischer Ebene. Hier änderte sich das politische Klima mit dem schwarz-gelben Regierungswechsel 2009. Mit diesem Ereignis vollzog sich ein „roll-back“ im Innovationsprozess. Innerhalb der CDU/CSU und vor allem bei ihrem Koalitionspartner FDP genoss der integrierte Ansatz keinen politischen Rückhalt. Der fehlende Rückhalt spiegelte sich in den 2010 beschlossenen drastischen Mittelkürzungen wider, mit denen das Programmbudget der *Sozialen Stadt* von 95 Millionen Euro auf 28,5 Millionen Euro um 70% zurückgefahren wurde. Dadurch waren zahlreiche laufende und in Planung befindliche Projekte in den Stadtteilen massiv gefährdet. Da bei der Kürzung der Städtebauförderung um 15% zum Programmjahr 2011 der deutlich größte Teil beim Programm *Soziale Stadt* eingespart wurde, warf die Opposition der Regierung vor, aus ideologischen Gründen gehandelt zu haben (SPD 2010). Auch der integrierte Ansatz wurde durch die Abschaffung der Förderfähigkeit nicht-investiver Maßnahmen (*Modellvorhaben der Sozialen Stadt*) von der schwarz-gelben Regierung aufgelöst, die Städtebauförderung wieder zu einem reinen Investitionsprogramm umgebaut und die Deckungsmöglichkeiten mit anderen Programmen der Städtebauförderung abgeschafft. Symbolisch manifestiert wurde dieser Schritt mit der Umbenennung des Programms in *Soziale Stadt – Investitionen im Quartier*. Maßgeblich wurde im Diskurs und auch in mehreren Interviews der FDP-Bundestagsabgeordnete Patrick Döring für die massive Kürzung des Programmbudgets verantwortlich gemacht (vgl. Häußermann 2011). So konstatierte der damalige stellvertretende Fraktionsvorsitzende der FDP im März 2010 im Deutschen Bundestag:

„Wir wollen uns darauf konzentrieren, mit dem Programm ‚Soziale Stadt‘ Investitionsmaßnahmen zu finanzieren. Die Zeit der nicht investiven Maßnahmen, zum Beispiel zur Errichtung von Bibliotheken für Mädchen mit Migrationshintergrund, ist vorbei...“ (Döring, zitiert nach SPD 2010).

Die Auswirkungen dieser Mittelkürzungen wurden für die Projekte in den Stadtteilen sowie die aufgebauten Strukturen des Quartiersmanagements, lokaler Akteure und des ressortübergreifenden Verwaltungshandelns als verheerend prognostiziert (Franke 2011: 25ff.). Kommunen tätigten zunächst nur noch „Notsicherungsmaßnahmen“, durch die ein „Überwintern“ des Ansatzes möglich war, bis sich die politische Lage auf Bundesebene wieder verbessern würde. Teilweise konnten die ausfallenden Fördermittel aus den Länder- oder Kommunalhaushalten kompensiert werden, so dass

zumindest laufende Projekte (in abgespeckter Form) weitergeführt werden konnten. Als zivilgesellschaftliche Reaktion auf die angekündigten Mittelkürzungen formierte sich über Professionen und Parteizugehörigkeiten hinweg<sup>179</sup> das *Bündnis für eine Soziale Stadt* als Zusammenschluss aus Fachverbänden, Kommunen, Wohnungswirtschaft, Wissenschaft und Projektträgern. Mit massiven Protesten und Petitionen kämpften sie gegen die Pläne der neuen Bundesregierung und forderten, die Förderung der *Sozialen Stadt* auf dem Niveau von 2010 fortzuführen (Hirth/Schneider 2011). In diesem Zusammenhang erlebte das Programm auch in Medien wie *Die Zeit* (vgl. Lißmann 2010) oder *taz* (vgl. Apin 2010) eine höhere Aufmerksamkeit. Vermutlich verhinderten die Protestformen die gänzliche Einstellung des Bund-Länder Programms *Soziale Stadt* und verdeutlichen den großen Rückhalt und die Wertschätzung, die die Innovation innerhalb der Community inzwischen genoss. 2013 änderte sich nach einem weiteren Regierungswechsel und der Bildung einer *Großen Koalition* auf Bundesebene erneut die politische Situation. Im neugeschaffenen *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)* unter der verantwortlichen Ministerin Barbara Hendricks (SPD) erfuhren der Quartiersmanagement-Ansatz und städtische Themen im Allgemeinen eine deutlich größere Wertschätzung als in der Vorgängerregierung. Ab 2015 wurde das Programm *Soziale Stadt* zum Leitprogramm der Städtebauförderung erhoben und die Finanzmittel wurden seitdem wieder deutlich aufgestockt.<sup>180</sup> So erreichte das Förderbudget mit 150 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 seinen höchsten Stand seit Programmeinführung. Vor diesem Hintergrund erscheint der „roll-back“ lediglich als kurze Episode im Innovationsprozess, verdeutlicht allerdings, wie abhängig der dargelegte Verlauf – trotz institutionalisierter Strukturen – von politischen Entscheidungen ist.

#### *Unterschiede in der sozio-ökonomischen Entwicklung der Quartiere*

Die einzelnen Quartiere entwickelten sich in der Justierungsphase sehr unterschiedlich: Unter Begriffen wie „Renaissance der Innenstädte“, „Neue Urbanität“ oder „Wiederentdeckung der alten Stadt“ erlangten Altbauquartiere vor allem in prosperierenden Großstädten ab den späten 2000er-

---

179 An den Protesten beteiligten sich auch zahlreiche BürgermeisterInnen aus den betroffenen Kommunen, die ein Parteibuch der auf Bundesebene für die Kürzungen verantwortlichen Regierungsparteien (CDU, CSU und FDP) besaßen.

180 Symbolisch hervorgehoben wurde diese „Renaissance“ der *Sozialen Stadt* 2014 auf dem 8. Bundeskongress der Nationalen Stadtentwicklungspolitik in Essen. Unter dem Titel "Städtische Energien – Zusammenleben in der Stadt" wurde hier Aufbruchsstimmung verbreitet und von der neuen Regierung die Wiederaufstockung der Städtebaufördermittel feierlich verkündet.

Jahren wieder eine zunehmende Wertschätzung.<sup>181</sup> Dies führte zu einer wachsenden Nachfrage, steigenden Mietpreisen und Verdrängung ansässiger, meist sozio-ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Diese Veränderung der städtischen Sozialstrukturen wurde in einem breiten Diskurs um Gentrification zunehmend wissenschaftlich (vgl. u.a. Lees/Slater/Wyly 2010; Holm 2010a; Helbrecht 2016) aber auch von linken politischen Gruppen oder den Massenmedien als Kampfbegriff für städtische Konflikte thematisiert. Verschärft wurde die Lage auf den städtischen Wohnungsmärkten zudem in besonders beliebten Quartieren der Großstädte (z.B. Berlin-Kreuzberg) durch die sog. Touristification (vgl. Kritische Geographie Berlin 2014; Colomb/Novy 2016).<sup>182</sup> Aufwertung und Verdrängung fand auch in zahlreichen Quartieren statt, in denen öffentliche Räume und die soziale Infrastruktur zuvor mit dem Einsatz von Fördermitteln der *Sozialen Stadt* erneuert wurden. So konstatierten Kritiker im Gentrifizierungsdiskurs, die investiven Maßnahmen der *Sozialen Stadt* beförderten den Bevölkerungsaustausch und die Verdrängung sozial polarisierter Bevölkerungsgruppen in den innerstädtischen, vormals benachteiligten Altbauquartieren. So wurden die Gebiete durch ihre Aufwertung lediglich für Immobilienunternehmen attraktiv. Dies lasse sich z.B. durch zunehmende Eigentümerwechsel in den betroffenen Stadtquartieren feststellen (Holm 2010a: 9f.). Insbesondere die Wohnungsmärkte hätten sich in diesem Kontext zum stärksten Segregationsmotor entwickelt. So wurde durch die – mit der Hartz IV Gesetzgebung eingeführten – Neuregelung der Übernahme von Wohnkosten für transferempfangende Haushalte (*KdU - Kosten der Unterkunft*) die Verfügbarkeit von Wohnraum, der durch staatliche Transferleistungen übernommen wird, drastisch reduziert und vornehmlich auf besonders segregierte Stadtteile konzentriert (vor allem Großwohnsiedlungen am Stadtrand) (Holm 2011).

---

181 Insbesondere unter solventen Bevölkerungsgruppen, die zuvor spätestens zum Zeitpunkt der Familiengründung ins Eigenheim im Umland der Städte siedelten, wandelte sich das städtische Quartier wieder zu einer beliebten Wohnlage.

182 Das städtische Phänomen der Touristification drückt sich etwa in der tageweisen Vermietung konventionellen Wohnraums an Touristen über Online-Vermittlungsplattformen aus (z.B. Airbnb). Die daraus resultierende Verknappung des Wohnangebots erfolgt nicht zuletzt durch private MieterInnen oder EigentümerInnen und häufig in Wohnungen, die ausschließlich diesem Zweck dienen. Zwar reagierten einige besonders betroffene Kommunen wie Berlin 2016 mit einem Zweckentfremdungsverbot auf die Entwicklung, allerdings wirkt sich die Touristification weiterhin maßgeblich auf die Wohnungsmärkte in den Ballungszentren aus (vgl. für Berlin: Airbnb vs. Berlin o.J.).



Abb. 44: Gentrifizierungskritik auf Bauschild in Berlin-Wedding 2010 (Quelle: eigenes Foto)

Völlig anders stellte sich die Situation in Programmgebieten dar, auf die sich die Zuwanderung von MigrantInnen aus Südosteuropa (vgl. Güleş/Sturm 2014; Staubach 2014; Kurtenbach 2017) oder von Geflüchteten ohne Wohnsitzauflage konzentrierte (z.B. Duisburg-Marxloh oder Dortmund-Nordstadt). Dieser Diskurs verstärkte sich insbesondere nach der starken Zuwanderung durch Geflüchtete im Sommer 2015. Mit der veränderten Situation kam es innerhalb von kurzer Zeit zu neuen sozialen Spannungen und Problemen zwischen der ansässigen – häufig vorwiegend migrantischen – Bevölkerung und neuen BewohnerInnen, durch die die bisherigen Erfolge der *Sozialen Stadt* teilweise als gefährdet betrachtet wurden. Die Leistung dieser „Ankunftsstadtteile“, die wichtige Integrationsleistungen für die Gesamtstadt vollbringen, wird insbesondere seit 2015 zunehmend wertgeschätzt. Für sie wurde gefordert, weniger die baulich-räumliche Situation, als die Unterstützung der dort in die Gesellschaft immigrierenden Menschen zu fördern. So versteht der Diskurs um eine „Arrival City“ den Aufbau und Erhalt von Strukturen in (traditionellen) Migrationsstadtteilen als positiv, um den Menschen eine rasche Eingliederung in die Mehrheitsgesellschaft zu ermöglichen (Saunders 2012; Cachola Schmal/Elser/Scheuermann 2016). Dabei gehe es weniger darum, die Stadtteile aufzuwerten und an den herrschenden baulichen Standard anzupassen, als die Aufenthaltszeit der Menschen in benachteiligten und benachteiligenden Stadtteilen so kurz wie möglich zu halten.<sup>183</sup> Dem Programm *Soziale Stadt* und seinen Instrumentarien wurde bei der Lösung dieser

<sup>183</sup> In einem Interview wurde für die Ankunftsstadtteile eine Analogie zum Hafen gezogen: Dort wo Menschen und Waren in die Stadt gelangen, sei es immer laut und dreckig und es käme häufiger zu Konflikten. Dennoch benötige jede Stadt

Probleme im Zusammenhang mit der Integration von MigrantInnen eine zentrale Rolle zugesprochen, wie etwa die Empfehlungen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Orte der Integration im Quartier“ zeigen (vgl. BBSR 2015: 70).

#### *Ausstrahlung und Diversifizierung des Ansatzes*

Neben zahlreichen Kritiken und Weiterentwicklungen lässt sich in der Justierungsphase eine starke Ausdifferenzierung und Ausstrahlung des Verfahrens Quartiersmanagement feststellen. Methoden und Grundprinzipien des QM-Ansatzes wandern dabei in Handlungsfelder der räumlichen Planung, die inhaltlich weit über den sozialkompensatorischen Ursprung hinausgehen. Einerseits zeigt sich dies innerhalb der Städtebauförderung. Inzwischen ist die Einrichtung von gebietsbezogenen Management-Instanzen in allen Förderprogrammen förderfähig (z.B. *Stadtumbau*, *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren* oder *städtebaulicher Denkmalschutz*). Auch ein integriertes Handlungskonzept ist für alle Säulen der Städtebauförderung verbindlich vorgeschrieben. Dadurch verschwimmen zunehmend die Unterschiede zwischen den einzelnen Fördersträngen der Städtebauförderung, wie ein interviewter Akteur eines Entwicklungsträgers bekräftigt:

„Es ist egal welches Programm das ist. Es gibt [...] keine unterschiedlichen Förderrichtlinien für die einzelnen Programme. Das ist alles das Gleiche; es heißt halt nur anders“ (Interview 4108).

Für den Interviewpartner besteht der Kernunterschied inzwischen lediglich in der rechtlichen Festsetzung von Entwicklungsgebieten (§171a BauGB oder § 171e BauGB) und in kleinen Details bei der inhaltlichen Ausrichtung.<sup>184</sup> In zahlreichen Stadtteilen werden die einzelnen Programmsäulen auch miteinander kombiniert oder aneinandergereiht, um den Zeitraum der Inanspruchnahme befristeter Fördermitteln zu verlängern.

Andererseits lässt sich auch in anderen staatlichen Förderarrangements der kleinräumliche und kooperative Ansatz des Quartiersmanagements unmittelbar erkennen. Die *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* etwa, führt mit der *Förderlinie zur energetischen Stadtsanierung (Zuschuss 432)* ein

---

einen solchen Ankunftsort, an dem die Regeln der Gesamtgesellschaft weniger streng ausgelegt werden. Wichtig sei es nur, dass die Menschen von dort aus schnell in andere Teile der Stadt weiterziehen könnten (Interview 4007).

184 So ermögliche die Festsetzung nach §171eBauGB (*Soziale Stadt*) beispielsweise zusätzlich die Bewirtschaftung von Verfügungsfonds. 2016 wurden sie erstmals in die Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern aufgenommen und sind damit über Finanzmittel der Städtebauförderung förderfähig.

Programm mit kleinräumlichen Bezug und intermediärer Koordination vor Ort ein. Förderfähig ist hier nicht nur die Durchführung investiver Maßnahmen (z.B. Dämmung von Einzelgebäuden, Bau gemeinschaftlich genutzter technischer Infrastrukturen), sondern auch die Erstellung integrierter energetischer Quartierskonzepte sowie die Einrichtung eines Sanierungsmanagements. Ihre Aufgabe liegt – ähnlich wie beim klassischen QM – in der Beratung und Vernetzung lokaler Akteure (z.B. EigentümerInnen).

Auch auf das Themenfeld des demografischen Wandels und der Implementierung neuer Wohn- und Wohn-Pflege-Konzepte für ältere Menschen lässt sich eine Ausstrahlung des QM-Ansatzes feststellen. Ein Beispiel dafür ist das Förderprogramm *Wohnen und Pflege im Alter des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung*. Unter dem Begriff „quartiersbezogene Unterstützungsnetze“ sind hier explizit Sach- und Personalkosten für den Aufbau von Quartiersmanagement förderfähig (MS Nds 2015).

Doch auch über diese unmittelbare Ausstrahlung innerhalb der Programmkulissen der Städtebauförderung hinaus lassen sich in zahlreichen Handlungsfeldern und -räumen und unter sehr unterschiedlichen Finanzkulissen und Akteurskonstellationen Instrumentarien des QM-Ansatzes wiederfinden. Welche Lern- und Ausstrahlungseffekte der Innovation hierbei festgestellt werden können, wird in Kapitel 8 anhand der empirischen Fallstudie diskutiert werden.

#### *Zwischenfazit: Die Justierung als Grundlage für zukünftige gesellschaftliche Entwicklungen*

Nachdem die einstmalige Innovation in der Justierungsphase eine Routine im deutschen Planungssystem darstellte, vollzogen sich in unterschiedlichen räumlichen und inhaltlichen Kontexten sehr heterogene Entwicklungen. Bei den Akteuren der ersten Stunde machte sich eine Ernüchterung über und Kritik an den Resultaten oder der zunehmenden Komplexität des Verfahrens breit. Andere Akteure erschlossen mit der Anwendung neue Handlungsfelder der Innovation, was die permanente Fluidität, die sich wandelnde Räumlichkeit und den dynamischen Sachbezug der Innovation unterstreicht. Welchen Einfluss diese Entwicklungen auf den weiteren Prozessverlauf haben werden, und ob aus diesen Ansätzen die Grundlage neuer Innovationen in der räumlichen Planung entspringen können, lässt sich mit der Analyse – im Sinne einer Zukunftsoffenheit – allerdings nicht prognostizieren. Es zeichnet sich jedoch deutlich ab, dass die Entwicklung des Quartiersmanagements damit nicht abgeschlossen ist und nicht stagnieren wird.

## **Kapitel 7 Der Innovationsprozess von Quartiersmanagement auf lokaler Ebene**

In Kapitel 6 wurde der Innovationsverlauf von Quartiersmanagement in Deutschland auf der Makroebene dargestellt. Im Fokus stand dabei das Zusammenspiel der drei Prozessebenen Politik, Praxis und Wissenschaft und damit von Instanzen, die in übergeordnete regionale und überregionale Strukturen eingebunden sind. Darüber hinaus wurde gezeigt, dass auch im lokalen Kontext der Stadt- und Quartiersebene konkrete Handlungsschritte stattfanden. Dies zeigte sich nicht zuletzt an der hohen Relevanz einzelner Orte als Referenzprojekte und Vorbilder bei der Herausbildung der Innovation. Auf der Ebene der kommunalen Umsetzung stießen strukturelle Elemente auf gebaute und soziale Räume mit spezifischen lokalen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen. Bei der Implementierung ließen sich Strukturen daher nicht unmittelbar von einem Ort auf einen anderen übertragen, sondern wurden an die vorherrschenden Bedingungen angepasst (zur Fluidität und prozessimmanenten Räumlichkeiten von Innovationen vgl. Kapitel 2.2.3.1.f und h).

Im folgenden Kapitel wird es darum gehen zu zeigen, wie sich der Innovationsverlauf von Quartiersmanagement auf der lokalen Ebene einzelner Städte bzw. Stadtquartiere niederschlug und im Zusammenhang mit generalisierten Praktiken und lokalen Kontexten stand. Dabei wird deutlich werden, welche Formen, Unterschiede, Variationen, Brüche und Widersprüche auf unterschiedlichen lokalen Ebenen auftraten. Berücksichtigt werden dabei alle Phasen sowie alle Wirkungsebenen des Innovationsprozesses (von der EU bis zum Quartier). Im Sinne der vergleichenden empirischen Stadtforschung wurden die lokalen Ebenen des Innovationsprozesses und die darin angewandten Quartiersmanagement-Praktiken anhand von zwei Fallstudien untersucht und die erhobenen Erkenntnisse über den örtlichen Prozessverlauf miteinander verglichen. Strukturell ist die Studie in Aufbau (anhand der fünf Phasen) und Methodik (qualitative Inhaltsanalyse) damit an der Untersuchung auf der Makroebene (Kapitel 6) orientiert.

### **7.1 Auswahl und Vorstellung der Fallstudien**

Als empirische Untersuchungsfälle wurden zwei Städte mit jeweiligen Schwerpunktquartieren ausgewählt. Das zentrale Kriterium für die Fallauswahl bestand dabei in der Relevanz und der hervorgerufenen Stellung des Ortes innerhalb des Innovationsprozesses. So wurden bei der quantitativen

Inhaltsanalyse (Kapitel 5) und der Recherche der qualitativen Untersuchungsschritte (Kapitel 6) Kommunen bzw. Stadtteile gesucht, die über den gesamten Prozessverlauf eine starke Präsenz im Diskurs aufwiesen und in der Literatur häufig rezipiert wurden. Weiterhin wurden bei den ersten Interviews Hinweise über wichtige Referenzbeispiele und relevante Orte abgefragt und so für die Herausbildung einer institutionalisierten QM-Praxis relevante Orte ermittelt.

Als Fallstudien wurden die Stadt Duisburg und die Freie und Hansestadt Hamburg und damit Beispiele aus den beiden Vorreiterbundesländern der Innovation ausgewählt. Beide Kommunen weisen eine lange Geschichte der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung auf und haben seit den 1970er-Jahren alle Phasen der Stadterneuerung durchlaufen. Zudem kamen in den Kommunen (und insbesondere in Duisburg) nahezu alle verfügbaren Förderprogramme unterschiedlicher politischer Instanzen (EU, Bund, Länder) zum Einsatz. Trotz der parallelen Entstehung und Institutionalisierung der Innovation lassen sich zwischen den beiden Verlaufsprozessen erhebliche Unterschiede feststellen. Über den Beobachtungszeitraum hinaus konnten zudem anhand der ausgewählten Fallstudien die Vorphasen sowie der aktuelle Diskurs um eine Ausdifferenzierung und Ausstrahlung des Instruments QM analysiert werden.



Abb. 45: Lage der beiden Fallstudien in Deutschland (Eigene Darstellung)

Die im Detail untersuchten Stadtteile weisen in ihrer räumlichen und sozialen Struktur eine hohe Diversität auf, lassen sich allerdings trotz unterschiedlicher Gebietstypologien (z.B. innerstädtisches Altbaugelände und Großwohnsiedlung am Stadtrand) der Kategorie „benachteiligte Stadtquartiere“ zuordnen. Vor der genauen Einsicht in Unterschiede und Parallelen werden die beiden Städte und die zentralen Quartiere der Untersuchung zunächst einzeln vorgestellt.

- *Fallstudie 1: Duisburg*

In der ersten Fallstudie wird die Entwicklung integrierter Planungsstrategien und Quartiersmanagements anhand der Stadt Duisburg untersucht. Beide als Untersuchungsschwerpunkt analysierten Stadtteile liegen im Norden von Duisburg. Die kreisfreie Großstadt liegt am Niederrhein und bildet die Schnittstelle zwischen den urbanisierten Regionen Rheinschiene und Ruhrgebiet. Ende 2016 lebten 502.634 EinwohnerInnen in Duisburg (Stadt Duisburg 2017a). Damit ist sie die fünftgrößte Gemeinde des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Wirtschaftsstruktur ist bis heute vor allem von der Eisen- und Stahlindustrie sowie dem Großunternehmen *ThyssenKrupp Steel Europe AG* geprägt, das einen seiner beiden Stammsitze in der Stadt hat. Im medialen Diskurs taucht im Zusammenhang mit der Stadt Duisburg gehäuft der Begriff „Armenhaus des Westens“ auf. Dieses Schlagwort markiert drastisch die negative soziale und ökonomische Entwicklung, die die Stadt im Zuge des strukturellen Wandels vollzogen hat. Sie gilt als archetypisch für den Niedergang altindustrieller Regionen und die Entstehung benachteiligter Stadtteile in Deutschland. Die politische Tradition Duisburgs ist eng mit der Sozialdemokratie verbunden: Die Arbeiterstadt gilt als „Herzkammer der Sozialdemokratie“. Seit 1948 stellte größtenteils die SPD den Bürgermeister der Stadt.<sup>185</sup>

Innerhalb der Stadt Duisburg lässt sich eine starke Polarisierung und räumliche Konzentration sozialer Probleme und Missstände feststellen (z.B. Arbeitslosigkeit, Armutszuwanderung, Verfall des Gebäudebestands, Vandalismus). Im Ruhrgebiet bildet die Autobahn A40, die als Ruhrschnellweg die Region von West nach Ost durchläuft, einen „Sozialäquator“ und trennt in allen Anrainerstädten die Stadtteile der Ober- und Mittelschicht im Süden von den Wohnorten sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen im Norden (Strohmeier/Kersting 1996). Dieses sozialräumliche Muster ist insbesondere in Duisburg sehr stark ausgeprägt.

---

185 Ausnahme war die Amtszeit von Oberbürgermeister Adolf Sauerland (CDU) von 2004 bis 2012. Aufgrund seines Umgangs mit dem Unglück bei der Loveparade 2010 in Duisburg, bei dem 21 Menschen ums Leben kamen, wurde Sauerland durch ein Bürgerbegehren zum Rücktritt gedrängt. Seit 2012 wird die Stadt mit Sören Link wieder von einem Sozialdemokraten regiert.

- *Der Stadtteil Duisburg-Bruckhausen*

Unmittelbar nördlich des Ruhrschnellwegs befindet sich der Stadtteil Duisburg-Bruckhausen. Mit 5745 Einwohnern und weniger als 200ha zählt Bruckhausen zu den kleineren Stadtteilen der Stadt. Primär dient das Quartier der Wohnnutzung und der unmittelbaren Nahversorgung. Die homogene Baustruktur wurde nahezu komplett als Blockrandbebauung zur Hochphase der Industrialisierung des Ruhrgebiets (1870 – 1910) errichtet. Dominant für Duisburg-Bruckhausen ist das ansässige Stahlwerk von Thyssen-Krupp, das mit seinen markanten Hochöfen die Umgebung deutlich überträgt. Es gilt mit einer Fläche von ca. 10 km<sup>2</sup> als das zweitgrößte Stahlwerk der Welt.

In Bruckhausen leben vor allem gesellschaftlich marginalisierte Bevölkerungsgruppen. Arbeitslosigkeit, Armut und die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen sind hier besonders ausgeprägt. Betroffen sind davon nicht zuletzt migrantische Bevölkerungsgruppen. Der Ausländeranteil von Bruckhausen zählt mit über 54% als der höchste der Stadt (Stadt Duisburg 2017b). Der sozio-ökonomische Zustand in Duisburg-Bruckhausen lässt sich nicht nur quantitativ belegen, sondern ist auch im Stadtbild offen sichtbar. Vandalismus und Verwahrlosung, Sanierungsrückstand, Leerstand, Vermüllung oder offener Alkohol- und Drogenkonsum prägen das Bild des Stadtteils und sind offensichtliche Symptome des Niedergangs im Stadtteil. Die jüngste Entwicklung des Stadtteils bildet seit 2010 der großflächige Rückbau von Teilen der gründerzeitlichen Wohnbaustruktur zu Gunsten des Projekts *Grüngürtel Bruckhausen*.



Abb. 46 und 47: Straßenbild Duisburg-Bruckhausen (Quelle: Maria Köppen) und Thyssen-Stahlwerk mit Hafen (1988) (Quelle: Bundesarchiv, B 145 Bild-F079042-0013 / CC-BY-SA 3.0)

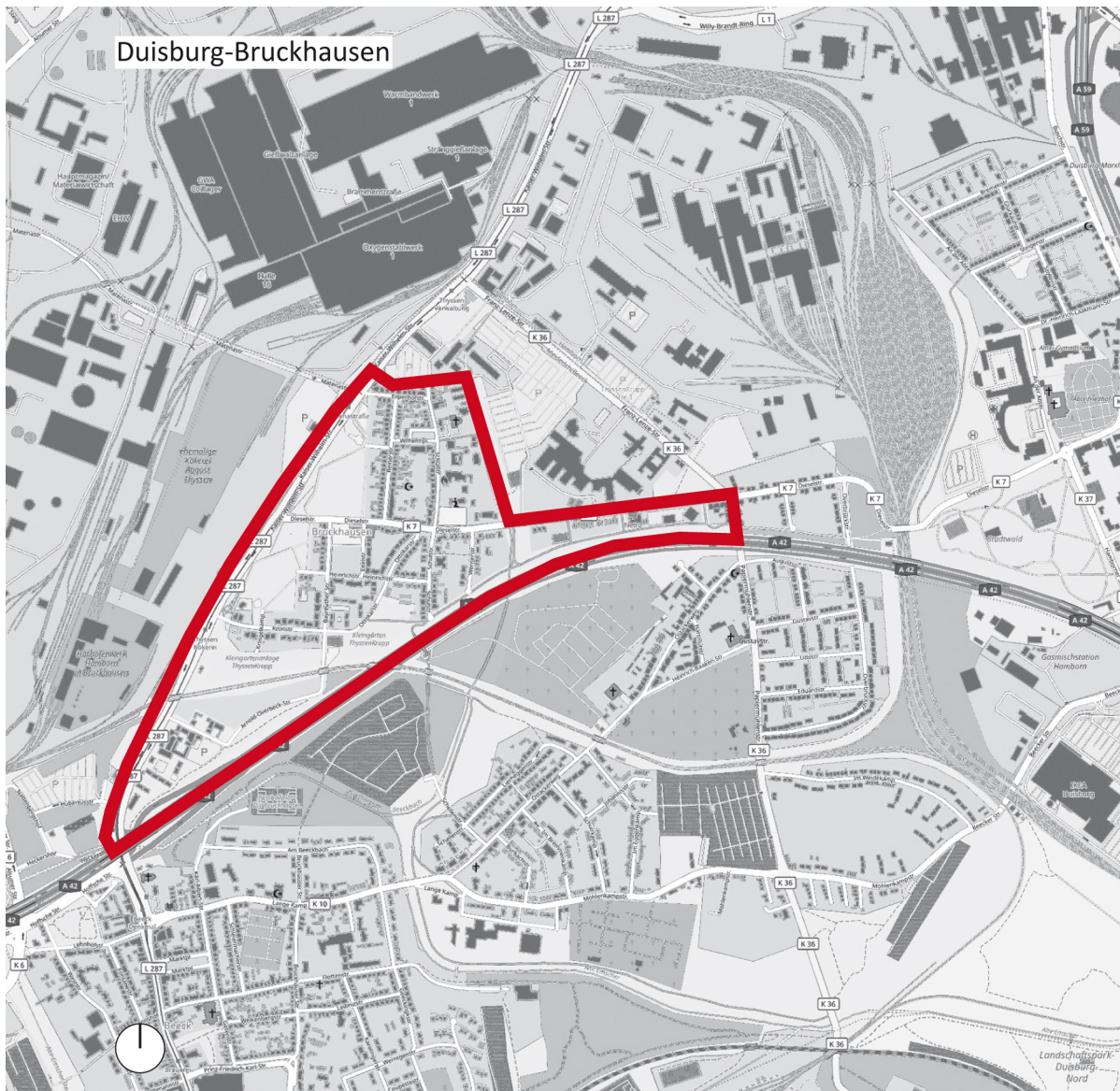


Abb. 48: Lageplan Duisburg-Bruckhausen mit Gebietsabgrenzung, o.M. (Eigene Darstellung; Kartengrundlage: [www.openstreetmap.de](http://www.openstreetmap.de), Zugriff am 02.04.2018; Gebietsabgrenzung nach ILS 2000: 142)

- *Der Stadtteil Duisburg-Marxloh*

Unmittelbar nördlich an Bruckhausen und die umgebenden Industrieareale grenzt der Stadtteil Duisburg-Marxloh. Von seiner Fläche und Einwohnerzahl ist Marxloh deutlich größer als Bruckhausen. Ende 2016 lebten auf 758ha über 20.000 Menschen. Städtebaulich ist Marxloh ebenfalls vornehmlich von mehrgeschossigen Wohngebäuden aus dem späten 19. und frühen 20. Jahrhundert geprägt. Allerdings ist die Blockrandbebauung deutlich heterogener und stärker von Nachkriegsbebauung sowie an den Rändern von – für das Ruhrgebiet typischen – Arbeitersiedlungen der Zwischenkriegszeit geprägt.

Der Stadtteil weist eine ähnliche soziale Entwicklung und Problemlage wie Bruckhausen auf. Als ehemaliger Arbeiterstadtteil hat Marxloh mit dem Niedergang der Stahl- und Montanindustrie einen weitreichenden Wandel durchlaufen. Heute gilt er mit einem Ausländeranteil von 53,5% (Stadt Duisburg 2017a) als Archetyp eines Ankunftsstadtteils für MigrantInnen und erlangte in diesem Kontext ein negatives Image und große mediale Aufmerksamkeit als „no-go-area“ und „Problemviertel“.<sup>186</sup> Traditionell bildet Marxloh das Versorgungszentrum des Duisburger Nordens: *Die Weseler Straße* – die Hauptstraße des Stadtteils – und ihr Zentrum am *Pohlmann Kreuz* sind seit dem frühen 20. Jahrhundert vom Einzelhandel dominiert. Ein weiterer Stadtbaustein, der die hohe Bedeutung Marxlohs für die türkische und islamische Kultur in Deutschland unterstreicht, ist die *DITIB-Merkez-Moschee* im Norden des Stadtteils. Das neo-osmanische Gebetshaus mit Gemeindezentrum wurde 2008 eröffnet und bildet das Herz der muslimischen DITIB-Gemeinde Duisburgs.



Abb. 49 und 50: Straßenbild Duisburg-Marxloh, Weseler Straße (Fotos: Lisa Kasper)

---

186 Nicht zuletzt wurde das Interesse am Stadtteil durch den Besuch von Bundeskanzlerin Angela Merkel am 25.08.2015 bekräftigt (vgl. Schuler 2015).

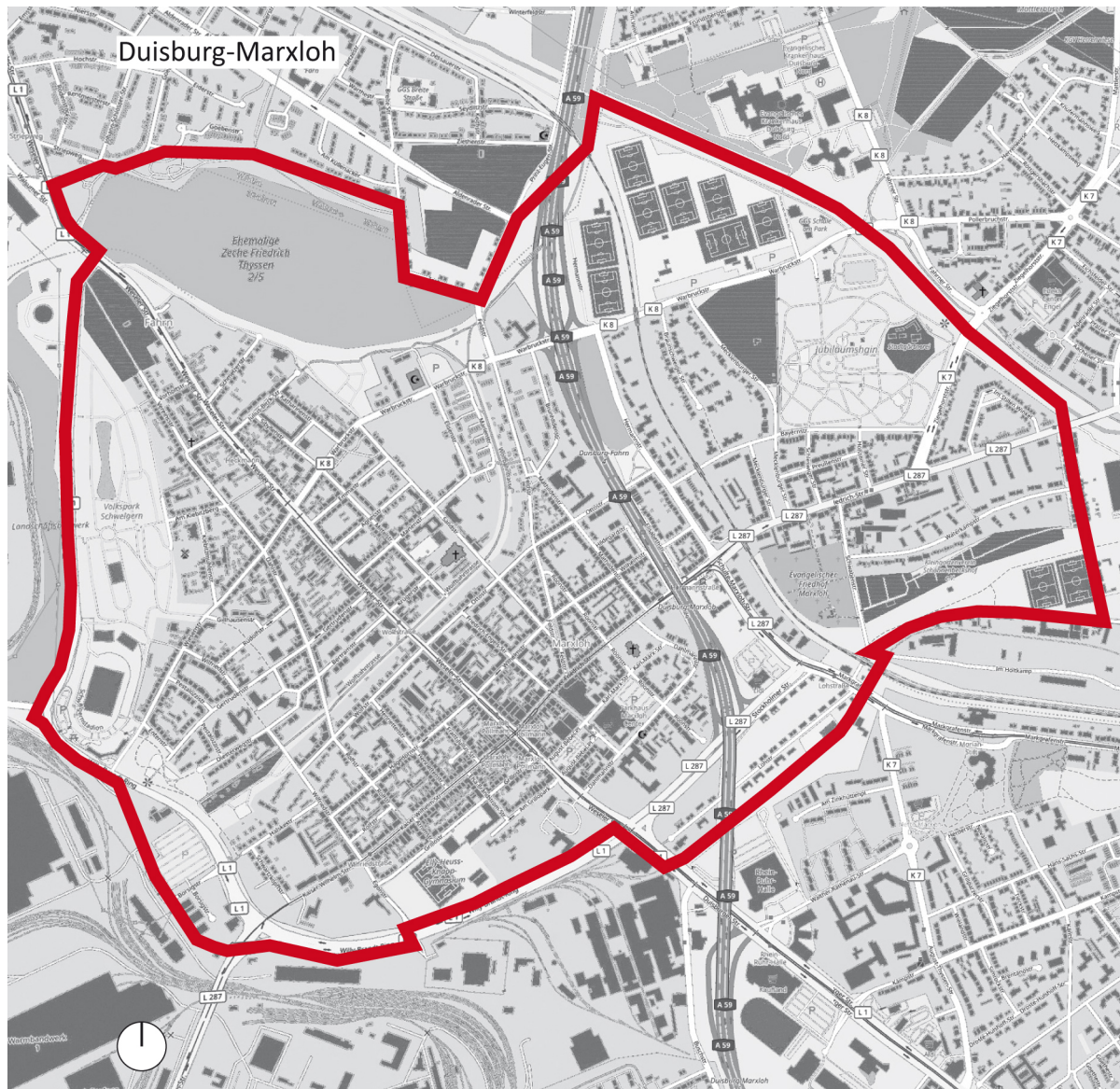


Abb. 51: Lageplan Duisburg-Marxloh mit Gebietsabgrenzung, o.M. (Eigene Darstellung; Kartengrundlage: [www.openstreetmap.de](http://www.openstreetmap.de), Zugriff am 02.04.2018; Gebietsabgrenzung nach ILS 2000: 149)

- *Fallstudie 2: Hamburg*

In der zweiten Fallstudie wird der Bezirk Altona der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) untersucht. Ende 2016 hatte der Stadtstaat 1.860.759 Einwohner (Statistikamt Nord 2017) und war bzw. ist damit die zweitgrößte Kommune der Bundesrepublik. Im westlichen Altona – einem der sieben Bezirke Hamburgs – lebten 2016 über 270.000 EinwohnerInnen.

Traditionell stützt sich die Hamburger Wirtschaft auf den Hafen und damit auf Logistik und maritime Ökonomien. Seit den 1970er-Jahren ist die Hansestadt insbesondere in der Hafenindustrie vom Strukturwandel und dem damit verbundenen Verlust von Industriearbeitsplätzen betroffen. Im Gegensatz zu anderen altindustriellen Regionen (z.B. Ruhrgebiet) konnte Hamburg den Niedergang der traditionellen Wirtschaftszweige allerdings maßgeblich durch die Ansiedlung zukunftssträchtiger Branchen kompensieren. So ist Hamburg heute als Handels-, Verkehrs-, Wissenschafts-, Tourismus- und Dienstleistungszentrum von überregionaler Bedeutung. Die Herausforderungen der städtischen Entwicklung Hamburgs liegen infolgedessen aktuell insbesondere in der Steuerung des Bevölkerungswachstums (z.B. Bau von bezahlbarem Wohnraum und sozialer Infrastruktur sowie Schaffung und Erhalt von Freiflächen).

Von dieser positiven wirtschaftlichen Entwicklung profitieren freilich nicht alle BewohnerInnen und Stadtteile gleichermaßen. Wie in anderen Großstädten auch, so zeigt sich in Hamburg die räumlich-strukturelle Tendenz von Segregation und Polarisierung sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen in einzelnen Quartieren. Auch wenn das Phänomen in Hamburg weniger stark ausgeprägt ist, steigt die Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in einzelnen Quartieren (Keskin 2012). Räumliche Schwerpunkte als „statusniedrige Gebiete“ liegen in der östlichen und westlichen inneren Stadt, in Dulsberg/Steilshoop/Bramfeld, am westlichen, östlichen und südöstlichen Stadtrand sowie südlich der Elbe (BSW FHH 2017a: 16). In der westlichen inneren Stadt und dem westlichen Stadtrand befinden sich auch die beiden untersuchten Quartiere im Bezirk Altona. Der Bezirk weist in seinen 14 Stadtteilen eine große raumtypologische und sozialräumliche Heterogenität auf. So setzt er sich aus einem Nebeneinander von innerstädtischen Quartieren, wohlhabenden Elbvororten, Arbeitersiedlungen des *Roten Hamburgs* oder Großwohnsiedlungen der 1960er- und 70er-Jahren zusammen. Diese kleinräumliche Vielfalt spiegelt sich auch in den detailliert untersuchten Quartieren wider:

- *Der Stadtteil Hamburg-Altona-Lurup*

Lurup befindet sich im Westen des Bezirks Altona unmittelbar an der Grenze zu Schleswig-Holstein. In dem Stadtteil leben über 36.000 Menschen in kleinteiligen Wohnstrukturen aus Einfamilien- und Reihenhäusern, Schlichtwohnsiedlungen oder mehrgeschossigen Großwohnsiedlungen.<sup>187</sup> Seit dem Erstbezug der neuentstandenen Wohnquartiere ab den 1950er-Jahren, überwiegend durch Flüchtlinge aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, leben in den Mietwohnungen des Stadtteils überwiegend einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen (z.B. ältere Menschen, Sozialhilfeempfänger und Alleinerziehende) (Schubert 2005: 244). Der Anteil von LeistungsempfängerInnen nach SGB II lag 2014 bei 16,4% (Statistikamt Nord 2015: 71). Eine hohe wohnliche Konzentration sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen liegt in den voneinander separierten Teilquartieren Flüsseviertel<sup>188</sup> (im Osten) und Lüdersring/Lüttkamp (im Westen), während soziale Disparitäten in den kleinteiligen Einfamilienhausgebieten des Stadtteils deutlich weniger auftreten. Die Bebauung des Flüsseviertels sowie von Teilen des Lüdersrings besteht aus einfachen zweigeschossigen Reihenhäusern. Die östlichen Teilgebiete wurden in den 1960er-Jahren als Großwohnsiedlungen mit 6-9 (Lüttkamp) bzw. in den 1970er-Jahren mit 3-13 Geschossen (Lüdersring) errichtet. Größter Wohnungseigentümer ist die städtische Wohnungsbaugesellschaft SAGA/GWG.



Abb. 52 und 53: Straßenbild Hamburg-Altona-Lurup (Fotos: Oliver Koczy)

---

<sup>187</sup> Diese Heterogenität ist durch die historische Entwicklung als informelle Siedlung vor den Toren der Stadt zu erklären. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Lurup mit dem Aufbauplan für Hamburg (1950) und dem Baustufenplan (1952) in die übergeordnete Planung der Freien und Hansestadt miteinbezogen. Die geplante flächendeckende Sanierung der bestehenden Kleingärten und Behelfsheime wurde jedoch nicht vollständig umgesetzt (Schubert 2005: 242).

<sup>188</sup> Unter dem Begriff Flüsseviertel werden hier die beiden Gebiete Fahrenort und Veermoor zusammengefasst. Die Bezeichnung bezieht sich auf die Namensgebung der Straßen in den beiden Gebieten, die alle nach Flüssen benannt sind (z.B. Oderstraße).

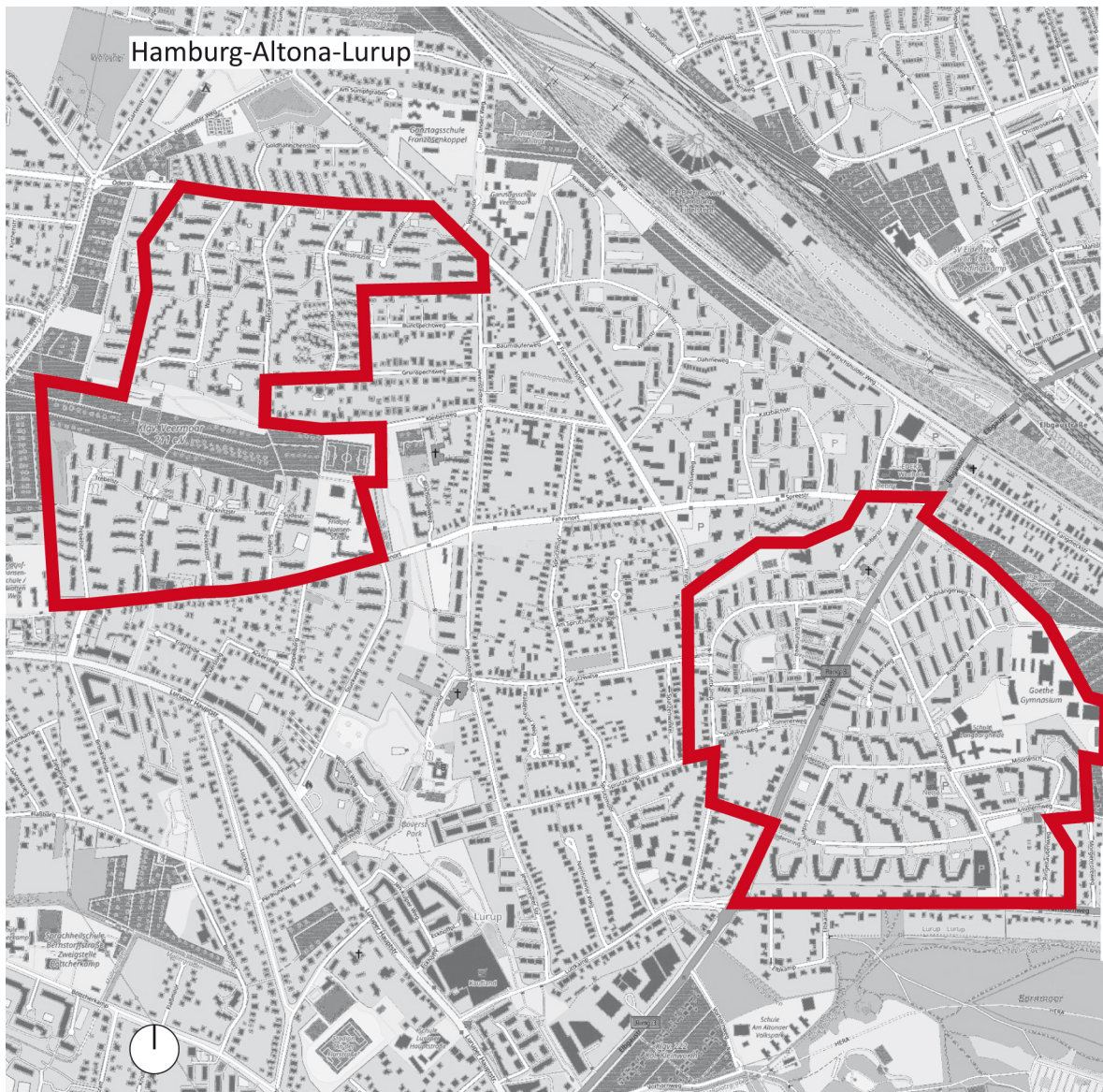


Abb. 54: Lageplan Hamburg-Altona-Lurup mit Gebietsabgrenzung, o.M. (Eigene Darstellung; Kartengrundlage: [www.openstreetmap.de](http://www.openstreetmap.de), Zugriff am 02.04.2018; Gebietsabgrenzung nach TUHH 2002:19)

- *Der Stadtteil Hamburg-Altona-Altstadt*

Der zweite räumliche Schwerpunkt liegt auf Altona-Altstadt, dem Bezirkszentrum. Das Gebiet bildet mit den angrenzenden Stadtteilen (z.B. St. Pauli, Sternschanze oder Schlump) die westliche Innenstadt und übernimmt mit dem Fernbahnhof Hamburg-Altona, der Einkaufsstraße Große Bergstraße oder der Bezirksverwaltung übergeordnete Zentrenfunktionen für die Gesamtstadt. Mit knapp 30.000 EinwohnerInnen und einer Bevölkerungsdichte von über 10.000 Einwohner pro qm<sup>2</sup> spielt die Wohnfunktion im dicht besiedelten innerstädtischen Quartier dennoch eine wichtige Rolle. Nachdem das historische Zentrum Altonas im zweiten Weltkrieg stark zerstört wurde, erfolgte der Wiederaufbau nach dem Leitbild der funktionalistischen Moderne. Für diese Entwicklung stehen vor allem das Wohnbaugebiet Neu-Altona (vgl. Schubert 2005: 214ff.) und das Geschäfts- und Dienstleistungszentrum Große Bergstraße. Jenseits dieser großmaßstäblichen Eingriffe setzt sich der Stadtteil aus einem Konglomerat unterschiedlicher Gebäude- und Raumtypologien zusammen. So prägt das Nebeneinander von Gründerzeit und Nachkriegsmoderne das Stadtbild.

Altona-Altstadt gilt als sozial benachteiligtes Gebiet der Stadt Hamburg. Der Anteil an LeistungsempfängerInnen nach SGB II lag 2014 im Stadtteil bei 13,4 % und damit über dem Hamburger Durchschnitt (9,9%) (Statistikamt Nord 2015: 57). Die soziale Zusammensetzung ist nicht zuletzt auf die großen Wohnungsbestände in kommunaler bzw. genossenschaftlicher Hand (ca. 45%) und dem hohen Anteil an Sozialwohnungen (ca. 20%) zurückzuführen (STEG 2013: 18).<sup>189</sup>



Abb. 55 und 56: Straßenbild Hamburg-Altona-Altstadt und Neue Bergstraße (Fotos: Oliver Koczy)

---

<sup>189</sup> Die Angaben zum Anteil der Sozialwohnungen haben sich voraussichtlich inzwischen geändert, da zum Jahr 2017 bei bis zu einem Drittel der Sozialwohnungen die Miet- und Belegungsbindungen ausgelaufen sind (STEG 2013: 18). Ob und in welchem Umfang die Stadt Hamburg die Bindungen verlängert hat bzw. ob durch Neubauaktivitäten neue Sozialwohnungen geschaffen wurden, konnte nicht dezidiert für die Wohnungsbestände im Quartier ermittelt werden.

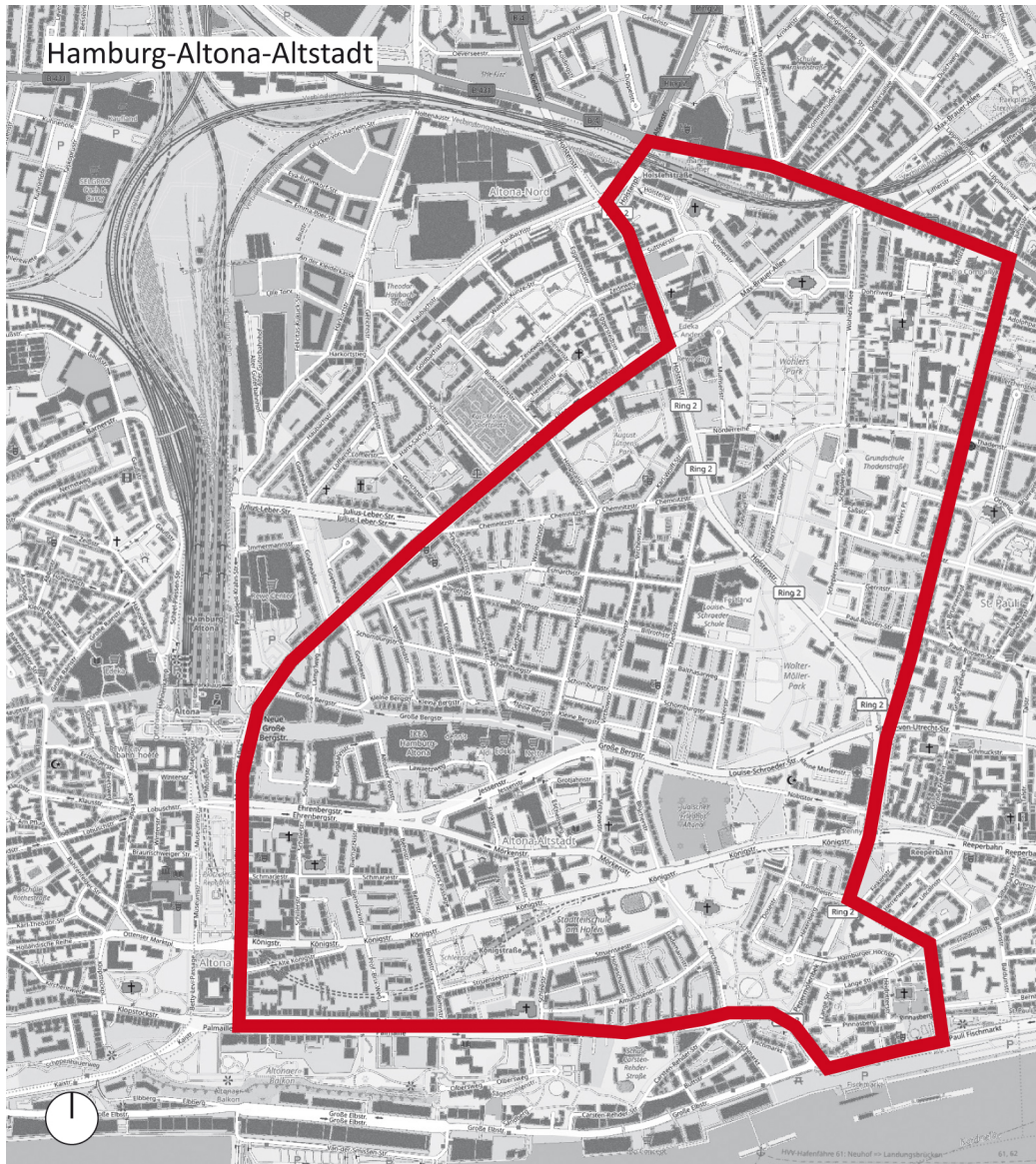


Abb. 57: Lageplan Hamburg-Altona-Altstadt mit Gebietsabgrenzung, o.M. (Eigene Darstellung; Kartengrundlage: [www.openstreetmap.de](http://www.openstreetmap.de), Zugriff am 02.04.2018; Gebietsabgrenzung nach STEG 2013:25)

## 7.2 Qualitative Auswertung der Fallstudien

Im Folgenden werden nun die Verlaufsprozesse der Innovation in den beiden Fallstudien auf lokaler Ebene rekonstruiert und gegenübergestellt. Die Gliederung des Verlaufs orientiert sich – analog zur Untersuchung der Makroebene (Kapitel 6) – an der zeitlichen Dimension und der Phasierung von Innovationsprozessen in der räumlichen Planung (vgl. Ibert et al. 2013: 175ff.). Da zahlreiche Entwicklungen mit dem Prozessverlauf auf Bundesebene deckungsgleich sind, bzw. diese durch die Praxis in den ausgewählten Städten Duisburg und Hamburg unmittelbar geprägt wurde, liegt der Fokus für die Untersuchung der Mikroebene auf dem Vergleich der lokalen Kontexte *innerhalb* der Fallstädte.

### 7.2.1 Latenzphase

#### *Sektoraler Strukturwandel und Niedergang der Industrie*

Der Ausgangspunkt der Latenzphase und des einsetzenden Innovationsprozesses in der Quartiersentwicklung liegt in beiden Fallstudien in der Krise des alten Modus. In den beiden altindustriellen, urbanisierten Regionen nahm diese mit dem sektoralen Strukturwandel und dem Niedergang traditioneller Industriesektoren wie der Montan- und Stahlindustrie (Duisburg) sowie der Hafenindustrie und des Schiffbaus (Hamburg) ihren Anfang. Nach dem Höchststand der deutschen Stahlproduktion 1975 setzte in den Folgejahren eine Stahlkrise ein, in deren Folge die nationale Nachfrage stetig sank und die globale Produktion stetig stieg. Insbesondere das monostrukturell ausgerichtete Ruhrgebiet und die Stadt Duisburg traf diese Entwicklung stark, da die Arbeitsplatzverluste kaum in anderen zukunftsreicheren Branchen kompensiert werden konnten. Deutlich wird das etwa daran, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Duisburg zwischen 1976 und 2002 von 225.000 auf 159.000 und damit um fast 30% sank (Glock 2006: 85). In der wohlhabenden Stadt Hamburg waren die wirtschaftlichen Umbrüche der 1970er-Jahre von vergleichbarem Ausmaß: auch hier war die wirtschaftliche Struktur monostrukturell auf maritime Wirtschaftszweige und Schwerindustrie konzentriert. Die einsetzende wirtschaftliche Krise wirkte sich vor allem auf diese Sektoren negativ aus (vgl. Berger/Schmalfeld 1999: 317f.). Zudem erlebte die Hafenindustrie mit der Durchsetzung der technischen Innovation des ISO Schiffscontainers (vgl. Levinson 2008) eine starke Rationalisierung, wodurch der Bedarf an Flächen und Arbeitskräften massiv abnahm.

Damit stieg die Arbeitslosigkeit insbesondere bei Beschäftigten dieser Branchen stetig an und erreichte in Hamburg 1987 ihren historischen Höchststand mit 13,9% (Greiff et al. 1994: 57).

Die Transformation und der wirtschaftliche Niedergang bestimmter Industriezweige wirkte sich negativ auf die soziale Situation in Hamburg und Duisburg und insbesondere auf die innerstädtischen Arbeiterquartiere aus: Durch den zunehmenden Modernisierungsrückstand der Bestandsgebäude, die mangelnden Grün- und Erholungsflächen sowie die weiterhin bestehenden Umweltbelastungen durch die Industrie verloren diese Stadtquartiere zunehmend an Attraktivität. Dies löste eine Abwanderung der solventen Mittelschicht aus den Stadtteilen aus.<sup>190</sup>

### *Flächensanierung als paradigmatische Praxis der Stadterneuerung*

Konträr zur ökonomischen Realität folgte die städtebauliche Sanierungspraxis in beiden untersuchten Städten in den 1970er-Jahren noch dem Wachstumsparadigma und dem damit verbundenen Leitbild der funktionalistischen Moderne. Als wichtigste Projekte des Abrisses und Neubaus galten in Duisburg die Planungen für die Werksarbeitersiedlungen Hüttenheim (vgl. Juckel 1992: 27ff.) und Neumühl. Die Stadt Duisburg war damals stolz mit 580 ha in Neumühl das größte Sanierungsgebiet der Bundesrepublik ausgewiesen zu haben (Interview 4102). Gegen diese Pläne formierte sich in Duisburg eine kleine Protestkultur, die allerdings nicht vergleichbar mit den Bewegungen in anderen Großstädten war. Es entwickelte sich ein Gegenmacht und es kam vereinzelt zu temporären Protestaktionen, wie der Besetzung des Bahnhofs Neumühl 1981 durch eine linke Instandbesetzergruppe (vgl. Kesten o.J.). Ein Fokus der kommunalen Planungspraxis – und damit des alten Modus der Planung – lag auf der Schaffung von Pufferzonen zwischen Industriegebieten und Wohnquartieren (z.B. im Stadtteil Hochfeld). Auch für den Stadtteil Bruckhausen existierten in den 70er-Jahren flächendeckende Abrisspläne zu Gunsten einer Erweiterung des angrenzenden Stahlwerks. Nachdem sich hier die Bürgerinitiative Bruckhausen (BiB) gründete und sich Protest gegen den Abriss formierte, kam die Stadt Duisburg von den Plänen ab und sprach 1977 eine 10 bis 15 jährige Bestandsgarantie für den Stadtteil aus (Rommelspacher/Oelschlägel 1989: 277). Nachhaltige Strukturen, auf die alternative Konzepte im Sinne der Innovation aufbauen konnten, haben sich aus diesen Protestaktionen allerdings nicht entwickelt.

---

190 Vor allem für Hamburg waren die Auswirkung dieser Suburbanisierung folgenreich. So sank die Einwohnerzahl Hamburgs zwischen 1964 (1.85 Mio. EinwohnerInnen) und 1986 (1.57 Mio.) um über 15% (Brinkmann/Seeringer 2014: 320). Im besonderen Fall des Stadtstaates führte die Randwanderung zur Ansiedlung in den angrenzenden Flächenländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

Auch die Stadtpolitik der Hansestadt Hamburg war Anfang der 1970er-Jahre weitgehend auf die Praxis der städtebaulichen Sanierung fokussiert, allerdings zeigten sich im Widerstand gegen administrative Planungsentscheidungen die großen Unterschiede zwischen Duisburg und der stark politisierten Großstadt Hamburg. Flächendeckende Abrisspläne bestanden etwa für den gesamten Stadtteil Wilhelmsburg<sup>191</sup> oder die westliche Innenstadt. Ziel war hier die Schaffung eines neuen Dienstleistungszentrums auf den Flächen bestehender durchmischter Quartiere, deren Planung unter dem Begriff *City-West* 1969 erstmals vorgestellt wurde. Vorbild war die bereits realisierte Bürostadt *City-Nord* im Stadtteil Winterhude. Die *City-West* sollte sich vom westlichen Rand der Innenstadt, über St. Pauli und Altona-Altstadt bis zum Stadtteil Ottensen erstrecken. Als Abschluss des Vorhabens war eine Anschlussstelle an einen neuen Elbtunnel geplant. In diesem Zusammenhang wurde z.B. 1974 das Gebiet Altona-Altstadt/St. Pauli Süd als erstes innerstädtisches Sanierungsgebiet nach dem StBauFG in Hamburg ausgewiesen (Bremer/Schubert 1989: 13).

In den betroffenen Stadtteilen formierte sich ein massiver Widerstand gegen die Abrisspläne. Dies galt insbesondere für den Stadtteil Ottensen (im Sprachgebrauch auch als „Mottenburg“ bezeichnet), der aufgrund der günstigen Mieten eine sozial heterogene Zusammensetzung aus MigrantInnen, Studierenden, KünstlerInnen, aber auch alteingesessenen Arbeiterfamilien aufwies. Gegen die Abrisspläne der städtischen Verwaltung gründeten sich Anfang der 1970er-Jahre Bürgerinitiativen und Protestbewegungen. Auch der Bezirk Altona distanzierte sich früh von den Plänen der Hamburger Baubehörde (vgl. Iken 2014). So konnten die Abrisspläne für den Stadtteil Ottensen weitgehend verhindert und der Wandel zur behutsamen Stadterneuerung in der Hansestadt Hamburg hier eingeleitet werden. Der Widerstand mündete in der Gründung sozio- und stadtteilkultureller Vereine (z.B. die FABRIK), die gemeinwesenorientiert die Interessen der Bewohnerschaft im Stadtteil vertraten und teilweise bis heute aktiv sind (vgl. Abramowski 2010, 2011).

#### *Zwischenfazit: Gesellschaftlicher Wandel als Grundlage für ein Umdenken*

Die gesellschaftlichen Umbrüche Mitte der 1970er-Jahre förderten das Umdenken in der Stadterneuerung. Die wirtschaftliche Rezession und der zeitgleich initiierte zivilgesellschaftliche Widerstand entzogen den großmaßstäblichen Städtebauprojekten wie der *City-West* in Hamburg oder der

---

191 Durch Deichbrüche erlebte die Elbinsel verheerende Zerstörungen bei der Hamburger Sturmflut von 1962 und hatte die meisten der insgesamt 315 Hamburger Todesopfer zu beklagen (vgl. Heßler/Kehrt 2014). Nach der Naturkatastrophe plante die Stadt die völlige Entsiedlung des Stadtteils. Die freiwerdenden Flächen sollten als Erweiterungsgebiet den angrenzenden Hafenanlagen zugeschlagen werden.

Erweiterung des Stahlwerks in Bruckhausen ihre ökonomische und gesellschaftliche Legitimation. Trotz der Städtebaufördermittel von Bund und Ländern belastete zudem die vormalige Umsetzung der kostenintensiven Umstrukturierungsmaßnahmen (Aufkauf, Entmietung und Abriss des Bestandes und Neubau) die kommunalen Haushalte zunehmend.<sup>192</sup> Mit dieser Krise des alten Modus entstand ein Vakuum in der Planungspraxis, das in die Entwicklung neuer Ansätze der Stadterneuerung, aber auch in Stagnation und Desinvestition in den innerstädtischen Altbauquartieren mündete.

### 7.2.2 Generierungsphase

In den späten 1970er-Jahren und 1980er-Jahren verstärkte sich die sozialräumliche Polarisierung und Segregation sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den untersuchten innerstädtischen Altbaugebieten. Unter der Bevölkerung in den betroffenen Stadtteilen nahmen Arbeitslosigkeit, Armut und Perspektivlosigkeit zu, während die Möglichkeiten der Teilhabe an gesamtgesellschaftlichen oder konjunkturellen Entwicklungen sanken. Dies eröffnete allerdings auch die notwendigen Nischen für die Entstehung der Innovation Quartiersmanagement auf lokaler Ebene – in Bezug auf das QM kann hier von ersten Anzeichen einer Generierungsphase gesprochen werden. Hier zeigten sich auch in den untersuchten Fallstudien erste Impulse einer neuen sozialen und quartiersorientierten Stadtentwicklung.

#### *Armutsdiskurse und die Entstehung von Handlungsräumen*

Der drastische soziale und wirtschaftliche Niedergang im Ruhrgebiet spiegelte sich insbesondere in den untersuchten Stadtteilen des Duisburger Nordens wider. Im Armutsdiskurs der 1980er-Jahre wurde Duisburg-Bruckhausen aufgrund seines besonders ausgeprägten „Verelendungscharakters“ häufig als Referenzbeispiel herangezogen, um die sozialen Folgen des Strukturwandels auf kleinräumlicher Ebene darzustellen (vgl. Rommelspacher/Oelschlägel 1986, 1989; Oelschlägel 1991). Insbesondere Bruckhausen wies in den 1980er-Jahren nahezu archetypisch die Merkmale des Phänomens *Neue Armut* und des sozialen Niedergangs eines Quartiers auf. So war der ehemals bei Arbeitern beliebte Stadtteil im besonderen Maße von der Abwanderung der Mittelschicht und mobiler Bevölkerungsgruppen betroffen. Freie Wohnungsbestände standen zunehmend leer und ver-

---

<sup>192</sup> So war Duisburg eine der ersten Kommunen in NRW, die bereits in den 1970er-Jahren ein Haushaltsdefizit zu verbuchen hatte (Interview 4102).

wahrlosten. Zuzug gab es von Bevölkerungsgruppen, die sich die Mieten in anderen Stadtgebieten nicht leisten konnten: Oelschlägel (vgl. 1991: 61) spricht hier von (türkischen) MigrantInnen und ihren (zum Teil durch den Familiennachzug nachgekommenen) Familien als erster Besiedlungsgruppe und sozial schwachen deutschen Bevölkerungsgruppen als zweiter Besiedlungswelle. Auch in den Medien erlangte der Stadtteil eine unrühmliche Bekanntheit und wurde in zahlreichen Artikeln (vgl. u.a. in Die Zeit: Kurbjuweit 1992, in Der Spiegel: o.V. 1983), Dokumentarfilmen (z.B. Raulins Revier) und insbesondere in der ARD-Krimireihe *Tatort* mit Kommissar Schimanski zum Inbegriff des runtergekommenen Ruhrgebiets stilisiert. Ein Interviewpartner, der zu diesem Zeitpunkt in der Stadtforschung tätig war, beschrieb das überzeichnete negative mediale Image Bruckhausens als „das schlimmste, was Duisburg passieren konnte“ und bezeichnete den Niedergang des Stadtteils als „Schimanski-Syndrom“. Er zeichnet das Bild eines Stadtteils und der dort herrschenden Verhältnisse, die sich immer mehr an das Bild in den Filmen angeglichen hätten (Interview 4105). Weiterhin sorgte 1985 das Buch „Ganz unten“ des investigativen Journalisten Günter Wallraff für große mediale Aufmerksamkeit für Bruckhausen. Für die Recherchen zu dem Buch, das sich mit der Armut und Ausgrenzung türkischer Migranten in der westdeutschen Gesellschaft auseinandersetzt, lebte Wallraff zeitweise unter dem Pseudonym „Ali“ im Stadtteil.

Auch in Duisburg-Marxloh vollzogen sich in der Generierungsphase vergleichbare soziale Krisenentwicklungen. Hier beschrieben InterviewpartnerInnen die Perspektivlosigkeit im Stadtteil vornehmlich mit dem Niedergang des Einzelhandels und dem Bild der leerstehenden Ladengeschäfte auf der ehemaligen Einkaufsstraße *Weseler Straße*. Im Gegensatz zu Bruckhausen war die Entwicklung in Marxloh in den Medien und der Forschung kaum präsent.

Die Entwicklung der Stadt Hamburg stellte sich in den 1980er-Jahren völlig anders dar, führte aber im Resultat ebenfalls zu einer zunehmenden Polarisierung und Segregation sozial marginalisierter Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Stadtquartieren. Die Hamburger Stadtentwicklungspolitik widmete sich unter dem Motto „Unternehmen Hamburg“ vor allem dem Umbau der Wirtschaftsstruktur (vgl. von Dohnany 1983). Dadurch entstanden auf alten Hafen- und Industrieflächen neue Standorte für Wirtschaftszweige aus dem Dienstleistungssektor, spezialisierten High-Tech-Industrien und dem Kulturbereich. Diese proaktive Gestaltung des Strukturwandels unter unternehmerischen Gesichtspunkten und in Konkurrenz zu anderen Städten und Regionen<sup>193</sup> löste nach

---

193 Die Rolle des größten Konkurrenten Hamburgs wurde der Stadt München zugesprochen, die im Zuge des Süd-Nord-Gefälles einen starken wirtschaftlichen Aufschwung erlebte (Interview 4001).

einer langen Phase der ökonomischen Krise ab 1988 ein starkes Wirtschaftswachstum in der „Boomtown“ Hamburg aus (Berger/Schmalfeld 1999: 318ff.). Dieses Wachstum vollzog sich allerdings primär in der Innenstadt und an der städtebaulich neugestalteten Hafenkante (z.B. Bürostadt Hammerbrook), während SozialhilfeempfängerInnen und Langzeitarbeitslose kaum vom wirtschaftlichen Aufschwung profitieren konnten. Dieses Nebeneinander von Aufschwung und Rezession führte in Hamburg zur Verdrängung sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen aus innerstädtischen Wohnquartieren. In der deutschen Stadtforschung tauchte in diesem Kontext erstmals der Begriff „Gentrification“ auf (vgl. Dangschat/Friedrichs 1988). Resultat dieser Entwicklung war eine zunehmende Konzentration und Segregation sozial und ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den „Sozialen Brennpunkten“ (Altbaugelände und Großwohnsiedlungen), in denen der bauliche Verfall weiter voranschritt. Schwerpunkträume sozialer Polarisierung, baulicher Vernachlässigung und des Leerstands waren in Hamburg die Stadtteile der westlichen Innenstadt, Wilhelmsburg und St. Georg sowie Großwohnsiedlungen am Stadtrand wie Kirchdorf-Süd, Lurup oder Osdorfer Born.

Im Vergleich der beiden Fallstudien zeigt sich, dass der stadtpolitische Diskurs in Hamburg wesentlich konfliktreicher geführt wurde. Neben sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen zogen vor allem in die Gebiete der westlichen Innenstadt gezielt junge, politisch aktive Menschen. Daraus entwickelte sich eine lebendige kritische linke Szene. Große politische Freiheiten, um kritische Themen in den städtischen Diskurs zu bringen, wurde Akteuren des akademischen Mittelbaus der Hamburger Hochschulen zugesprochen (Interview 4001). Insbesondere in der westlichen Innenstadt führte die Umsetzung der alten städtebaulichen Sanierungspraxis in den 1980er-Jahren zu schweren Konflikten zwischen der linken Szene und der Administration.<sup>194</sup> Ein symbolträchtiges Beispiel für die Konflikte waren die Hausbesetzungen in der *Hafenstraße* in St. Pauli. Ausgangspunkt war der geplante Abriss von zwölf sanierungsbedürftigen und bereits weitgehend entmieteten Wohngebäuden durch die städtische Wohnungsbaugesellschaft SAGA. Nach der Besetzung der Häuser 1982 eskalierte der Konflikt in den kommenden Jahren mehrmals. Die schwersten Straßenschlachten zwischen der Polizei und der militanten Hausbesetzerszene fanden in den Jahren 1985 und 1987 statt. Erst mit einem Räumungsverzicht 1994, den der damalige erste Bürgermeister Henning Voscherau anwies, und der späteren Überführung der Häuser in eine Genossenschaft konnte der Konflikt 1995 endgültig befriedet werden.

---

<sup>194</sup> Sinnbildlich zeigt sich der Konflikt etwa im Spitznamen „Beton Eugen“, der dem damaligen Bausenator Eugen Wagner (1982 - 2001) aufgrund seiner rigiden Stadtentwicklungspolitik verliehen wurde. Er wurde zum Feindbild der linken Initiativen und der Hausbesetzerszene.

*Erste bottom-up Ansätze einer kleinräumlichen und integrierten Quartiersentwicklung*

Die Generierungsphase war vor allem durch die Entstehung neuartiger Ansätze einer kleinräumlichen und integrierten Stadterneuerungspraxis und Gemeinwesenarbeit geprägt. Diese neuen Konzepte der Quartiersentwicklung orientierten sich insbesondere am Leitbild der behutsamen Stadterneuerung, das seit den 1970er-Jahren in den Verwaltungen deutscher Großstädte Anwendung fand. Zwar war das Verfahren Quartiersmanagement in den Konzepten der erhaltenden und behutsamen Sanierung noch nicht angelegt, allerdings bot dieses Umdenken in der Praxis Potenziale für die Erprobung neuer Planungsmethoden im Sinne der Innovation.

Die Hamburger Verwaltung setzte bereits Mitte der 1970er-Jahre erstmals alternative Konzepte der behutsamen Sanierung des Bestands bei partiellem Neubau um. Dabei handelte es sich allerdings zunächst um Einzelprojekte, während die förmliche Sanierung nach dem besonderen Städtebaurecht weiterhin im Vordergrund stand. Das erste Alternativkonzept zur Kahlschlagsanierung wurde ab 1973 mit dem „Projekt Mottenburg“ im Quartier Karl-Theodor-Straße in Ottensen umgesetzt (Interview 4203). Der Anstoß kam damals von der Wochenzeitung *Die Zeit*, die mit ihrer Berichterstattung auf die erhaltenswerten sozialen und baulichen Strukturen im Quartier aufmerksam machte (vgl. o.V. 1975). Nachdem mit diesem Stadtentwicklungsprojekt die erfolgreiche Sanierung und partielle Ergänzung der Baustruktur demonstriert werden konnte, wurde auch in Hamburg die Phase der behutsamen Stadterneuerung eingeleitet.<sup>195</sup>

Aufbauend auf das neue Leitbild legte die Baubehörde 1975 das Hamburger Landesprogramm „Stadterneuerung in kleinen Schritten“ (SiKS) auf. Damit förderte die Stadt Sanierungs- und Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen in neun Quartieren, die nicht als Sanierungsgebiete festgesetzt waren, mit durchschnittlich 12 Millionen DM pro Jahr (Polkowski 2001: 588). SiKS stellte eine Ergänzung zum bevorzugten Instrumentarium dar, das mit geringem räumlichen, organisatorischen, zeitlichen und finanziellen Umfang auf „kleinen Inseln“ angewandt wurde, in denen besonders starke gesellschaftliche Widerstände zu erwarten waren. Wie eine interviewte Person aus der Landesbehörde konstatierte, sollte es allerdings strukturell möglichst keine grundsätzlichen Reformen in der

---

195 So heißt es in einer Publikation des Sanierungsträgers SAGA von 1974: „Die Zeit des Abräumens ganzer Stadtviertel und ihres vollständigen Neuaufbaus ist vorüber. Nicht nur wirtschaftliche Gründe sprechen dagegen. Gewachsene Strukturen sollen möglichst erhalten bleiben, weil sich Menschen in der gewohnten Umgebung wohlfühlen“ (zitiert nach Bremer/Schubert 1989: 15).

Hamburger Verwaltung bewirken (Interview 4208), was erklärt, warum sich Siks – die Verfahren der sektoralen Planung stützend – ausschließlich auf bauliche Maßnahmen beschränkte.

In den Stadtteilen, in denen das eingetretene planerische Vakuum der wirtschaftlichen Rezession und der Abkehr von der städtebaulichen Sanierungspraxis nicht durch neue Ansätze der behutsamen Stadtsanierung gefüllt wurde, trat eine Phase der Desinvestition ein. Dies galt insbesondere für die beiden Duisburger Stadtteile Bruckhausen und Marxloh, aber auch für Hamburg-Wilhelmsburg. Neben den Kommunen stellten auch Wohnungseigentümer in diesen Stadtteilen ihre Investitions- und Instandhaltungstätigkeiten weitgehend ein. Der Verfall des Gebäudebestandes und die Verwahrlosung öffentlicher Räume beschleunigten sich durch die Stagnation weiter. Erst mit dem nordrhein-westfälischen Wohnumfeldprogramm wurden top-down in Bruckhausen (ab 1983) und in Marxloh (ab 1985) im Rahmen der Landesförderung wieder verstärkt Maßnahmen der Stadterneuerung initiiert. Sie bildeten den Einstieg in eine gebietsbezogene und bestandsorientierte Stadterneuerung, beinhalteten allerdings ausschließlich investive Projekte (z.B. Verkehrsberuhigung, Aufwertung öffentlicher sowie privater Freiflächen und Schaffung von Spiel- und Freizeitflächen) (Haermeyer 1990). Diese Maßnahmen wurden allerdings, so ein Interviewter aus der Gemeinwesenarbeit, von der Bevölkerung kritisch gesehen, da das Gefühl aufkam, dass „für sie nichts gemacht wird und nur die Straßen gepflastert werden“ (Interview 4101).

Durch das planerische Vakuum wurden die sozial benachteiligten Stadtteile allerdings auch zu Experimentierräumen, die Bottom-up-Initiativen als Nische günstige Rahmenbedingungen für neue Ansätze der kleinräumlichen und integrierten Quartiersentwicklung boten: Erste gemeinwesen- und sozialraumorientierte Ansätze aus der Sozialen Arbeit entstanden in Bruckhausen ab 1985. Sie gingen von einer Vereinsgründung Bruckhausener BürgerInnen, Studierender und Angehöriger sozialer Träger aus. Zentrale Initiatoren waren der örtliche Pfarrer sowie ein Professor der Gesamthochschule Duisburg aus dem Fachbereich Gemeinwesenarbeit (GWA). Der Verein hatte den Anspruch eine Stadtteilarbeit von-unten zu praktizieren, die sich auf die Belange der marginalisierten Bevölkerungsgruppen im Stadtteil konzentrierte und für sie Partei ergriff. Die Aktivierungsmaßnahmen der GWA bestanden etwa aus Beratungsleistungen (z.B. Unterstützung bei Anträgen und Formularen), Selbsthilfeangeboten (z.B. Themengruppen, Nachbarschaftswerkstatt), Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. Sprachkursen) oder soziokulturellen Angeboten (z.B. Nachbarschaftscafé, Stadtteilfest oder Stadtteilzeitung „Flüstertüte“) (Oelschlägel 1991: 68ff.). Als Anlaufpunkt für die vielfältigen Angebote wurde 1987 in Bruckhausen ein Ladengeschäft angemietet und gemeinsam mit den BewohnerInnen renoviert. Damit wurde das erste Stadtteilbüro in Duisburg eröffnet und zwar durch

eine Initiative. Die Finanzierung erfolgte zunächst durch Mitgliedsbeiträge und Spenden. Zudem arbeiteten viele BewohnerInnen ehrenamtlich oder Studierende im Rahmen ihrer Ausbildung im Stadteilladen mit.

Auch in Hamburg vollzog sich durch zivilgesellschaftlichen Druck ein Kurswechsel, mit dem ein neues Verständnis einer Stadtentwicklung von unten entstand. Unter der Bezeichnung „sozial- und beteiligungsorientierte Stadterneuerung“ setzten BewohnerInnen den Aufbau neuer partizipativer Strukturen in den Stadtteilen durch. So entstanden in Städtebaufördergebieten Sanierungsräte (z.B. in St. Georg: 1978 und im Karolinenviertel: 1983) als Informations- und Beteiligungsgremien, die durch freie Sanierungsträger koordiniert und moderiert wurden. Sie dienten als Vermittler zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft. Analog zu den Berliner Akteuren der IBA entstanden alternative Sanierungs- bzw. Entwicklungsträger auf Grundlage des *Programms für alternative Bauberatung* (ABB-Programm) der Stadt Hamburg von 1986. Zielgruppenorientiert verknüpfte das Programm baulich-investive Maßnahmen mit Arbeitsmarktförderung und beruflicher Qualifikation in Form von Selbsthilfe und Eigenleistung der BewohnerInnen (Muskelhypothek). In diesem Kontext wurden neue Entwicklungsgesellschaften wie etwa die *STATTBAU Hamburg* gegründet. Diese Organisation spezialisierte sich auf konfliktreiche Sanierungsprojekte in entmieteten oder instandbesetzten Gebäuden und vermittelte als Intermediär zwischen städtischer Verwaltung und Bewohnerschaft. Darüber hinaus beschafften die Entwicklungsträger Fördermittel unterschiedlicher Zuwender und initiierten Kooperationen mit SozialarbeiterInnen oder Nachbarschaftsinitiativen (Selle 1991a: 118ff.).

Der räumliche Fokus der Bottom-up-Initiativen lag in der Generierungsphase auf innerstädtischen Gebieten; ein Hamburger Beispiel für einen neuen Ansatz bestand allerdings in der Großwohnsiedlung Kirchdorf-Süd: So gründete sich 1982 unter dem Titel „Frauen planen um“ eine Arbeitsgruppe, um ein bewohnerorientiertes Maßnahmenkonzept in der Siedlung umzusetzen. 1983 stellte die Gruppe beim BMBau einen Förderantrag als Modellprojekt des *Programms zur Nachbesserung von Großsiedlungen* im Rahmen des Bundesprogrammes *Experimenteller Wohn- und Städtebau* (ExWoSt). Nachdem im Folgejahr auch die Stadt Hamburg einen eigenen ExWoSt-Antrag stellte, konnte unter Vermittlung des Bundesministeriums eine Kooperation zwischen der Stadt und der Initiative ausgehandelt werden. In einen Verein überführt, wurde sie als Planungsberatung von der Stadt für das Modellvorhaben beauftragt. 1985 eröffnete der Verein das erste bewohnerorientierte Beratungsbüro in der Großwohnsiedlung (Barten et al. 1986; Greiff et al. 1994: 87ff.).

*Top-down initiierte Ansätze einer kleinräumlichen und integrierten Quartiersentwicklung*

In der zweiten Hälfte der Generierungsphase traten erstmals Akteure der Administration proaktiv in den Innovationsprozess ein. Während sich ihre Beteiligung anfangs nur auf die Duldung oder das Aufgreifen zivilgesellschaftlich initiiierter Projekte beschränkte, förderten die untersuchten Kommunen und Länder nun dezidiert neue Ansätze einer ressortübergreifenden und kleinräumlichen Stadtentwicklungsstrategie. Hier zeigen sich allerdings große Unterschiede zwischen den beiden Fallstudien in den vorherrschenden Herausforderungen und den daraus abgeleiteten neuartigen Ansätzen der Stadterneuerung:

In Nordrhein-Westfalen stand das zuständige Ministerium bereits seit den frühen 1980er-Jahren einer sozialen und ökologischen Stadtentwicklung aufgeschlossen gegenüber. Aus einer „Tradition des energischen, aktiven und proaktiven Eingreifens des Staates“ hatten die Landesministerien einen hohen Steuerungsanspruch, der in Form von finanziellen Anreizen für die Kommunen umgesetzt wurde.<sup>196</sup> Als besonders progressive Gruppe wurde der ministerielle Mittelbau beschrieben, in dem sich seit den 1980er-Jahren ein Generationswechsel vollzogen hatte und der sich inzwischen vor allem aus jungen AbsolventInnen der Planungsstudiengänge (z.B. an der TU Dortmund) zusammensetzte (Interview 4103). Weiterhin beteiligte sich das Landesministerium über die landeseigene Ressortforschungsstelle *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung* (ILS) intensiv am stadtsoziologischen und planungswissenschaftlichen Diskurs.

In Duisburg erzeugte die wirtschaftliche Stagnation und die soziale Entwicklung in der Gesamtstadt sowie im – inzwischen bundesweit berüchtigten – Stadtteil Bruckhausen zunehmend Handlungsdruck. Nicht zuletzt aus diesem Grund wählte das Landesministerium diesen Planungsraum für die Umsetzung ihrer ersten experimentellen Maßnahmen einer integrierten Entwicklung und sozialen Stabilisierung auf Stadtteilebene aus. Die politische Konzentration auf die Stadt Duisburg kann jedoch zudem auf einen konkreten Auslöser von großem gesellschaftlichen Interesse zurückgeführt werden: Den Arbeitskampf um das Stahlwerk Duisburg-Rheinhausen in den Jahren 1987/88. Die Belegschaft und sich solidarisierende Arbeiter im ganzen Ruhrgebiet setzten sich mit medienwirksamen Protestaktionen wie der Besetzung von Rheinbrücken gegen die endgültige Schließung des Standortes zur Wehr (vgl. o.V. 1987). Die Sozialdemokratie traf dieses Ereignis zwar schwer in ihrer

---

<sup>196</sup> Seitens der kommunalen Verwaltungsinstanzen wurde die Bereitschaft neue Planungsansätze zu erproben allerdings als gering beschrieben. Sie setzten weiterhin vorrangig auf traditionelle Instrumentarien der städtebaulichen Sanierung (Interview 4103).

Identität, sie erhielt dadurch allerdings gleichzeitig die Möglichkeit, „sich als handlungsfähiger und handlungswilliger Staat darzustellen“ (Interview 4102). Unter Vermittlung des damaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Johannes Rau wurde 1988 mit den „Düsseldorfer Vereinbarungen“ ein Kompromiss zwischen dem Krupp Konzern und den Arbeitnehmervertretern geschlossen und die Werkschließung vorerst verhindert.<sup>197</sup> Mit diesem Ereignis wurde der Diskurs um die wirtschaftliche Zukunft des Stahlstandorts Duisburg eingeleitet und ein Sofortprogramm gefordert, in dem bereits verschiedenen Handlungsfelder gemeinsam behandelt wurden („Innovations- und Technologieförderung“, „Zukunftsorientierte Qualifikation der Arbeitnehmer“, „Arbeitsplatzschaffung und Arbeitsplatzsicherung“, „Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur“ sowie „Verbesserung der Umwelt- und Energiesituation“) (Stadt Duisburg/IHK Ndrh 1988: 70f.). Eine Partizipation und Teilhabe der Bevölkerung war in dieser Konzeption allerdings noch nicht berücksichtigt (Interview 4103).

Als ersten Impuls der Landesregierung für eine ressortübergreifende Entwicklung benachteiligter Stadtteile kann der gemeinsame „Runderlaß ABM und Stadterneuerung“ der nordrhein-westfälischen Minister für *Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr* und für *Arbeit, Gesundheit und Soziales* verstanden werden. Die beiden Ressorts beschlossen darin eine Verknüpfung von gebiets- und personenbezogenen Fördermitteln durch die Kopplung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an Fördermaßnahmen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, des Städtebaus und der Denkmalpflege. Dabei konnten bis zu 90% der Personal- und Investitionskosten vom Land gefördert werden, während die Ko-Finanzierung vom Arbeitsamt – und damit von der Kommune – aufgebracht werden musste (MSWV NRW 1988). Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ermöglichten sowohl die Schaffung tariflich bezahlter Stellen für Akademiker<sup>198</sup>, als auch für Niedrigqualifizierte und Langzeitarbeitslose. Dadurch war das Instrumentarium sowohl für die Strategiebildung als auch für die Umsetzung in den Quartieren von hoher Relevanz. Experimentierfeld der neuartigen ressortübergreifenden Förderpraxis war Duisburg-Bruckhausen. Als strategisches Gesamtkonzept des neuen integrierten Ansatzes beschloss der Rat der Stadt 1988 das „Stadtteilprogramm Bruckhausen“, das für die stadtteilrelevanten Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Bürgerbeteiligung und die interkulturelle Arbeit zuständig war (ILS 2000: 143f.). So wurden in diesem

---

197 In der Literatur wurde dieser vermeintliche Sieg der Belegschaft allerdings rückblickend als „Pyrrhussieg“ beschrieben, da die Abwicklung des Stahlwerkes langfristig nicht abgewendet werden konnte (LEG NRW 2000: 11).

198 So beschrieb ein Interviewpartner, dass der damalige Leiter des für ABM zuständigen Amtes der Stadt Duisburg ein Team von bis zu fünf durch ABM finanzierte SozialwissenschaftlerInnen beschäftigte, die den strategischen Einsatz des Arbeitsmarktinstruments in benachteiligten Stadtteilen vorbereiten sollten (Interview 4105).

Zusammenhang über das Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“ etwa 150 ABM-Stellen geschaffen, die Langzeitarbeitslosen zeitlich begrenzt Zugang zu einem tariflich entlohnten Arbeitsplatz eröffneten. Durch dieses Instrument zur kleinräumlichen Bündelung arbeitsmarktfördernder Maßnahmen wurden z.B. die MitarbeiterInnen des Nachbarschaftstreffs oder der Nachbarschaftswerkstatt in Bruckhausen finanziert (Oelschlägel 1991). Außerdem entstand 1991 im Rahmen des Projektes die *Entwicklungsgesellschaft Duisburg-Bruckhausen mbH* (EGB) als städtische Sanierungsträgergesellschaft. Sie war für die bauliche Erneuerung des Stadtteils verantwortlich. Die Gründung der Gesellschaft stellt einen entscheidenden Institutionalisierungsschritt für die bis heute in der Duisburger Stadterneuerung praktizierte Steuerungs- und Organisationsstruktur der Innovation dar.

Wie in Duisburg, so wurden auch in der Stadt Hamburg Ende der 1980er-Jahre erste Ansätze einer integrierten und quartiersorientierten Planung top-down initiiert. Während in Duisburg allerdings der wirtschaftliche Niedergang und die Verfestigung von Armut und Arbeitslosigkeit als zentrale Argumente einer Neuausrichtung der Stadterneuerung angeführt wurden, bezog sich der Hamburger Planungsdiskurs insbesondere auf den politischen Widerstand linker Initiativen und die städtischen Konflikte um die Besetzungen in der *Hafenstraße* und des Kulturzentrums *Rote Flora* (vgl. Flora-Gruppe 1989).<sup>199</sup> Das Landesparlament – die Hamburger Bürgerschaft – beschloss als Reaktion auf die politischen Entwicklungen erste Schritte zur Abkehr vom bestehenden Planungsparadigma der Stadterneuerungspolitik nach dem Städtebauförderungsgesetz.<sup>200</sup> Mit dieser Entscheidung begann von städtischer Seite die Erprobung neuer Strategien einer integrierten, behutsamen und bewohnerorientierten Stadterneuerung. 1989 beschloss der Senat die Einrichtung einer Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft (STEG). In „besonders problembelasteten Gebieten“ sollte die STEG mit einem dezidiert integrierten Stadtentwicklungsansatz „fachgebietsübergreifend“, „sozialinnovativ“ und vor allem „in erforderlichem Abstand zu bürokratisch-behördlichen Handlungsstrukturen“ neue Ansätze eines „Planen aus der Nähe“ umsetzen (Bürgerschaft FHH 1989: 1).<sup>201</sup> Damit bediente sich eine kommunale Institution erstmals dem instrumentellen Reper-

---

199 So beschreibt die Hamburger Bürgerschaft die „mangelnde Konsensbildung vor Ort, begleitet von Initiativen junger Menschen, die zum Teil allem staatlichen Handeln kritisch bis ablehnend gegenüberstehen“ als ein „Sonderproblem“, das eine „erfolgreiche Tätigkeit in der Stadterneuerung“ erschwere (Bürgerschaft FHH 1989: 1).

200 Wie eine befragte Person aus der Hamburger Baubehörde berichtete, stieß diese Entscheidung zunächst in der Behörde auf wenig Unterstützung. Hier wurde weiterhin das Instrumentarium der städtebaulichen Sanierung nach besonderem Städtebaurecht bevorzugt. Allerdings war die Behörde verpflichtet den parlamentarischen Beschluss umzusetzen (Interview 4208).

201 Der Diskurs in der Fachcommunity zeigt den allgemeinen hohen Zuspruch zur Neuorganisation der Stadterneuerung. Unter ArchitektInnen und StadtplanerInnen wie auch sozial- und gemeinwesenorientierten Akteuren hatte sich zu diesem

toire, das alternative Bau- und Sanierungsträger bereits seit Anfang der 1980er-Jahre in Hamburg umsetzten. Räumlich agierte die STEG zunächst in den Sanierungsgebieten der westlichen Innenstadt und damit im Zentrum der Hamburger Hausbesetzerszene. „Prioritätsgebiete“ waren das Karolinen- und das Schanzenviertel sowie Ottensen (Abb. 53).

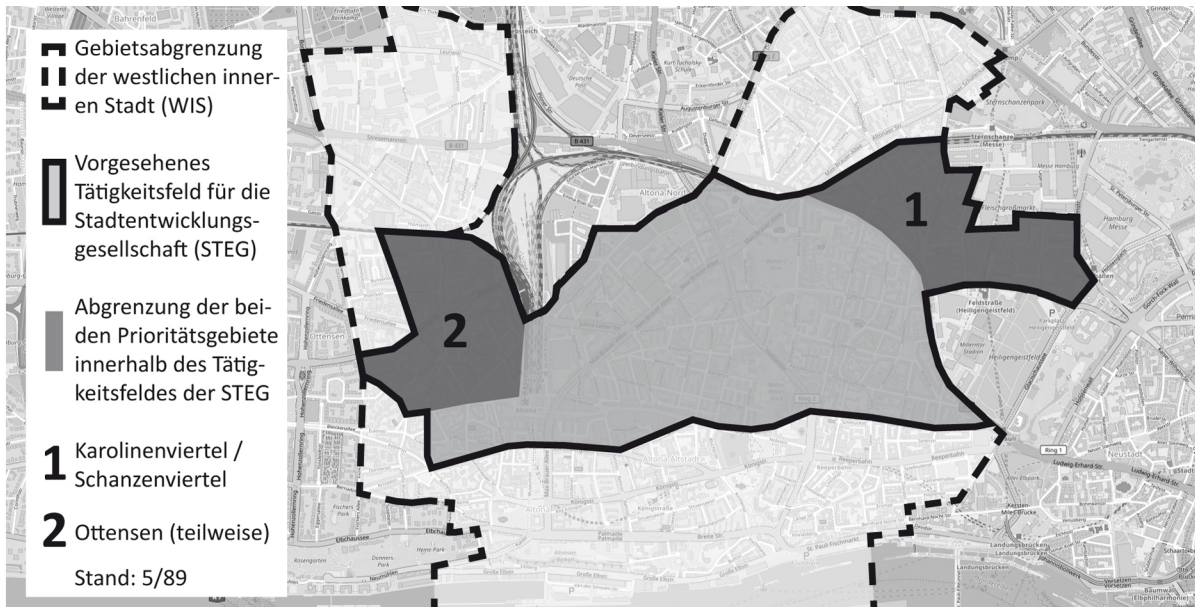


Abb. 58: Vorgesehenes Tätigkeitsfeld der Stadtentwicklungsgesellschaft (STEG) in Hamburg-Westliche Innenstadt (Textgleich mit BauB FHH 1989: Anlage 2.1)

Zeitpunkt bereits ein Verständnis von integrierter Stadterneuerung verbreitet, was die Stellungnahmen auf einer Fachanhörung der Baubehörde im Vorfeld der STEG-Gründung belegen (vgl. FHH BauB 1989: 9ff.): Von den geladenen Vertretern aus Architektur- und Planungspraxis, Berufsverbänden, Wohnungswirtschaft oder den Universitäten wurden lediglich Details (z.B. Aufgabenbereiche, Kontrollinstrumente oder die räumliche Beschränkung auf die westliche Innenstadt), nicht aber das Konzept einer integriert und gebietsbezogen handelnden Stadterneuerungsgesellschaft in Frage gestellt. Der konzeptionelle Kern einer kleinräumlichen, ressortübergreifenden und partizipativen Planungsinstitution stand dabei nie zur Disposition (ebd.).

Die Anfangsphase der STEG war – wie bei den Bottom-up-Initiativen – von einem experimentellen Charakter geprägt, allerdings wurde sie von der Stadt mit einem deutlich höheren Etat (2,7 Mio. DM) und größeren Befugnissen ausgestattet. So verfügte die STEG über ein Treuhandvermögen aus unsanierten Gebäuden aus dem kommunalen Bestand der Wohnungsbaugesellschaft SAGA. Damit standen ihr insgesamt etwa 1500 Wohn- und Gewerbeeinheiten in der westlichen Innenstadt zur Verfügung, die sie für die Umsetzung kooperativer Projekte im Stadtteil nutzen konnte. Dieser frei verfügbare und mit geringen Auflagen zur Initiierung von Projekten nutzbare Gebäudebestand wurde in einem Interview mit einem Akteur der STEG als zentrales Instrument für den Erfolg der neuen Institution hervorgehoben. Weiterhin setzte die STEG erstmals die Aufwertung und Öffnung von Schulhöfen in den Quartieren um, was zuvor nicht in den Aufgabenbereich der Stadterneuerung gefallen war. Zudem richtete die Gesellschaft erste Stadtteilbüros als Anlaufstellen im Quartier ein. Das erste Büro wurde 1990 im Karolinenviertel eröffnet (Interview 4206). Insbesondere in ihrer Anfangsphase war die STEG jedoch auch Konflikten mit der „Alternativ-Autonomem Szene“ ausgesetzt, die sie trotz des neuen Stadtentwicklungsansatzes weiterhin als staatliche Autorität ablehnte. Mit der Zeit und den ersten Erfolgen stieg allerdings die Akzeptanz der Stadtteilarbeit in den Quartieren. So konstatierte der befragte Akteur der STEG:

„Wir haben ja auch alles erlebt: Bürobesetzungen, tätliche Angriffe auf Mitarbeiter [...]. Das war damals ja üblich. [...] Und wir waren auch letztendlich der Prellbock der Stadt vor Ort. Es hat fünf bis sechs Jahre gedauert, bis wir uns das Vertrauen der Leute erarbeitet haben; durch konkrete Projekte auch zeigen konnten, dass wir das, was wir sagen, auch machen“ (Interview 4206).

Mit diesen Praxiserfahrungen aus staatlich initiierten Projekten in den Quartieren bestanden nun sowohl in Duisburg als auch in Hamburg erste Präzedenzbeispiele für die Umsetzung der kleinräumlichen und sozialraumorientierten Quartiersentwicklung. Diese Einzelfälle sollten in der nächsten Phase Pate für eine Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik stehen.

#### *Zwischenfazit: Erste Ansätze der Innovation aus unterschiedlichen Motivationen*

Ab den 1980er-Jahren lässt sich in beiden Fallstädten die Entstehung alternativer Planungsansätze im Sinne der Innovation feststellen. Mit der Bekämpfung von Armut in Duisburg und der Befriedung politischer Konflikte werden in den beiden Städten allerdings sehr unterschiedliche Motive für die Entstehung der Innovation deutlich. In beiden Städten zeigt sich in der Generierungsphase der experimentelle Charakter der frühen Ansätze als Gegenmodell zum bestehenden Planungssystem.

Allerdings werden die Ansätze auch schon sehr früh von administrativen Akteuren in Form von Pilotprojekten aufgegriffen und institutionell in neu gegründeten kommunalen Gesellschaften gefestigt. Hier zeigt sich die Offenheit progressiver Akteure der Administration gegenüber neuen Ideen.

### 7.2.3 Formatierungsphase

Nach der erfolgreichen Erprobung innovativer Ansätze der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung wurden die Verfahren Anfang der 1990er-Jahre erstmals in institutionalisierte Formen überführt und in Formate gebracht, die über Interventionen in einzelnen Quartieren hinausgehen. Dies wird etwa darin deutlich, dass die untersuchten Länder NRW und Hamburg neue stadtpolitische Strategien und Zielsetzungen formulierten, wodurch sie innerhalb des untersuchten Prozesses auch als Pionierländer des neuartigen Planungsansatzes gelten können.

#### *Politisierung des überlokalen Diskurses um integrierte Stadtentwicklung*

Trotz wirtschaftlichem Aufschwung verschärfte und verstetigte sich Anfang der 1990er-Jahre die soziale Polarisierung in den untersuchten Großstädten weiter. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch eine Zuwanderungswelle in die westdeutschen Großstädte.<sup>202</sup> Durch das Bevölkerungswachstum und die angespannten Wohnungsmärkte war ein Fortzug aus benachteiligten Stadtgebieten für sozio-ökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen kaum noch möglich.

In der sozialdemokratischen Politik der untersuchten Länder fand diese Entwicklung – trotz sozialwissenschaftlicher Studien – allerdings kaum Beachtung und galt, wie es Akteure aus den Sozialwissenschaften beschrieben, als Tabuthema (Interview 4001; 4101).<sup>203</sup> Die Politik reagierte auf die zunehmende Polarisierung erst, als insbesondere für die SPD in ihren Hochburgen, inzwischen von Armut stark betroffenen Stadtteilen, schlechte Wahlergebnisse drohten. Mit dem Niedergang der

---

202 Die Einwohnerzahl Duisburgs stieg zu dieser Zeit von ca. 524.000 (1987) auf ca. 539.000 (1992) (LDB NRW o.J.). Im gleichen Zeitraum stieg die Einwohnerzahl der Freien und Hansestadt Hamburg von ca. 1.592.000 (1987) auf knapp 1.689.000 Einwohner (1992) um fast 100.000. Der Anstieg ging allerdings – im Gegensatz zu Duisburg – bis 1996 (1.708.000 Einwohner) kontinuierlich weiter (Statistikamt Nord o.J.).

203 Für die politische aber auch gesellschaftliche Ausblendung des Phänomens Armut führen Alisch und Dangschat (1994: 181) vier Gründe an: (a) Armut habe keine (ausreichend starke) Lobby und werde daher kaum wahrgenommen; (b) Armut erzeuge Scham, da sie inmitten wachsendem Wohlstand existiere; (c) Armut sei mit Lebenslagen und Verhalten verbunden, das die Mehrheitsgesellschaft als unangenehm empfindet und (d) bestimmte Verhaltensweisen der Armen erzeugten in der Mehrheitsgesellschaft Angst und Abscheu.

Quartiere sank in der Bevölkerung das Vertrauen in die Politik, was in einer zunehmenden Politikverdrossenheit und dem Erstarken der rechtspopulistischen Partei „Die Republikaner“ resultierte. Deutlich wurde diese Abkehr von der Sozialdemokratie insbesondere bei den Landtagswahlen in NRW 1990 und den Bürgerschaftswahlen in Hamburg 1991 und 1993. Um die ehemalige Stammwählerschaft für die sozialdemokratische Politik zurückzugewinnen, leiteten die Regierungen der beiden untersuchten Länder eine politische Strategie für die soziale Entwicklung und Armutsbekämpfung in benachteiligten Stadtgebieten ein. Der Prozess des Aufbaus neuer Landesinitiativen verlief in den beiden untersuchten Fallstudien allerdings sehr unterschiedlich:

Im Land Nordrhein-Westfalen lässt sich in der Vorbereitung der Landesinitiative zur ressortübergreifenden Stärkung benachteiligter Stadtteile eine starke personelle und inhaltliche Kontinuität feststellen. Dadurch konnten bestehende Erfahrungen aus den Experimenten der Generierungsphase (top-down und bottom-up), die zahlreichen Gutachten und Studien des ILS und anderer wissenschaftlicher Institutionen sowie der internationale Erfahrungsaustausch über das Netzwerk *Quartiers en Crise* (vgl. Froessler 1994b) intensiv ausgewertet werden. Somit waren Politik und Verwaltung bereits mit der vorherrschenden Problemlage und mit den Grundprinzipien des neuen Ansatzes vertraut. In Kooperation mit Akteuren aus der anwendungsbezogenen Wissenschaft, Planungspraxis und anderen Ressorts der Landesregierung (Staatskanzlei, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und Innenministerium) konnte daraus ein spezifisches Instrumentarium für die nordrhein-westfälische Stadt- und Landesentwicklungspolitik formuliert werden. Dieses trat mit der Landesinitiative *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* 1993 in Kraft (vgl. MSKS NRW 1998).

In der Freien und Hansestadt Hamburg stellte sich der Politikwechsel im Sinne der Innovation deutlich konfliktreicher und brüchiger dar: Innerhalb der Hamburger SPD um die Administration der Baubehörde formierte sich ein rechter Flügel, der die Fortführung der städtebaulichen Sanierung nach dem besonderen Städtebaurecht verfolgte. Auf der anderen Seite entstand ein linker Flügel, der einen ökologisch-sozialen Politikwechsel forderte<sup>204</sup> (Interview 4001). Auf Druck des linken Flügels wurde die Baubehörde 1991 neu strukturiert, das Landesplanungsamt aus der bestehenden administrativen Struktur herausgelöst und zu einer eigenen *Stadtentwicklungsbehörde* (STEB) erhoben. Der Grundgedanke war dabei, strategische Planungsaufgaben (Lenkungsinstanz) und die Durchführung (Kontrollinstanz) voneinander zu trennen (Amelung 1996: 107). Die STEB, als neue,

---

204 Beim linken Flügel bestanden enge inhaltliche Überschneidungen mit der *Grün-Alternativen Liste* (GAL) (seit 2011: Bündnis 90/Die Grünen), die seit 1982 in der Hamburger Bürgerschaft parlamentarisch vertreten war, sowie den zahlreichen linken Initiativen.

parallel zur bestehenden administrativen Struktur entstandene Institution unter Leitung der zur Parteilinken zählenden Senatorin Traute Müller (SPD) verfolgte dabei von Anfang an einen ressortübergreifenden Ansatz. Diesen leitete sie erstmals mit der *Sozialen Großstadtstrategie* ein (vgl. Berger/Schmaldfeld 1999: 329ff.).

Erste Schritte zur „Verbesserung der Stadtteilentwicklung“ initiierte 1991 allerdings nicht die STEB, sondern die SPD-Fraktion der Hamburger Bürgerschaft. Auf Grundlage einer erstmaligen ressortübergreifenden Zusammenstellung aller bereits umgesetzter Aktivitäten zur sozialen Stabilisierung benachteiligter Stadtgebiete (vgl. Bürgerschaft FHH 1991) beschloss die Bürgerschaft die Aufstellung eines *Soziale Brennpunkte-Programms* (SPD FHH 1992).<sup>205</sup> Von den zuständigen Fachbehörden wurden zudem zur Vorbereitung programmatischer Initiativen wissenschaftliche Grundlagen geschaffen: etwa der erste Hamburger Armutsbericht, der durch die *Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales* 1993 veröffentlicht wurde (vgl. BAGS FHH 1993) oder ein sozial- und planungswissenschaftliches Gutachten, das 1992 von der neugegründeten *Stadtentwicklungsbehörde* in Auftrag gegeben wurde (vgl. Alisch/Dangschat 1993). Neben der pointierten Darstellung sozialer Polarisierung und segregierter Armut und der Kritik an der Hamburger Standortpolitik der 1980er-Jahre („Armut in der reichen Stadt“) (ebd.: 67ff.), zeigte das Gutachten Lösungsansätze einer „Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs“ auf. Im Sinne einer integrierten Stadtentwicklungsplanung sollten sie sich „in deutlich stärkerem Maß als bisher an den Wohnbedürfnissen sowie den sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung“ orientieren (ebd.: 164). Das Gutachten erzeugte großen Widerspruch in der Hamburger Politik und wurde von großen Teilen der SPD als falsch, überzogen und einseitig kritisiert (Interview 4001).<sup>206</sup> Dennoch stellte es innerhalb der STEB die Grundlage für das erste Landesprogramm einer kleinräumlichen, ressortübergreifenden Stadtentwicklung dar.

Nachdem die *Stadtentwicklungsbehörde* die Kompetenz über die soziale Stadtteilentwicklung gegenüber der Sozialbehörde errungen hatte – „Erstmal ging es darum, wem gehören die Armen?“

---

205 Im *Soziale-Brennpunkte Programm* wurden die aufgelisteten Aktivitäten allerdings nur unter einem gemeinsamen Begriff zusammengefasst und keine neuen Maßnahmen geschaffen. Gestärkt wurde die Kooperation zwischen den einzelnen Fachbehörden durch die Einrichtung einer *Staatsräte-Kommission Stadtentwicklung* auf Senatsebene, an der sieben Fachbehörden beteiligt waren (Staubach 1994: 210). In den drei ausgewählten Pilotstadtteilen (Dulsberg, Jenfeld und Westliche Innere Stadt) brachte das Programm allerdings kaum neue Effekte, weshalb es in einem Interview von einem Akteur aus der städtischen Verwaltung als „reiner PR-Coup“ bezeichnet wurde (Interview 4210).

206 Die Brisanz des Gutachtens zeigt sich auch darin, dass in der zweiten Publikation des Gutachtens unter dem Titel „Die Solidarische Stadt“ in einem kritischen Wissenschaftsverlag nur noch zwei von ursprünglich vier AutorInnen auftauchen. Dieser Verzicht wurde mit der Angst begründet, zukünftig bei der Beauftragung von Gutachten oder Planungsleistungen seitens der Stadt nicht mehr berücksichtigt zu werden (Interview 4001).

(Interview 4001) –, legte die STEB mit dem *Armutsbekämpfungsprogramm* ein erstes integriertes und gebietsbezogenes Programm für benachteiligte Stadtgebiete vor. Dafür stellte der Senat insgesamt 30 Millionen DM zur Verfügung (o.V. 1996: 21). Das Senatsprogramm *Armutsbekämpfung in Hamburg* sollte Erkenntnisse darüber bringen, ob sich das bestehende Stadterneuerungsprogramm zu einem integrierten Stadtentwicklungsprogramm weiterentwickeln lasse (Interview 4207). Inhaltlich wurde es von jeweils einem Fachreferenten der *Stadtentwicklungsbehörde* und der *Senatskanzlei* vorbereitet.<sup>207</sup> Ausgehend von diesen neuen Gesetzgebungen begann in beiden untersuchten Fallstudien die erste institutionalisierte Umsetzung der Innovation in Form von Länderprogrammen. *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf und Armutsbekämpfungsprogramm – erste Formate der Innovation in Deutschland*

Nahezu zeitgleich initiierten die untersuchten Länder NRW (1993) und Hamburg (1994) die ersten Länderprogramme für die soziale Stabilisierung benachteiligter Stadtteile. Inhaltlich wiesen die beiden Programme viele Überschneidungen auf (Gebietstypen, soziale und bauliche Zielsetzung, Handlungsfelder, strategisches Vorgehen sowie die intermediäre Organisationsstruktur<sup>208</sup>, vgl. NRW: Kürpick/Zimmer-Hegmann 1997; Hamburg: STEB FHH 1994). Die inhaltlichen Überschneidungen der Programme waren nachweislich auf die landesübergreifenden Verbindungen der verantwortlichen Akteure zurückzuführen. So beschrieb z.B. ein Interviewpartner aus der angewandten Forschung den fachlichen Austausch zwischen den beiden Ländern auf der strategischen Ebene:

„Wir haben uns gegenseitig eingeladen, [wir sind] drei Tage durch Hamburger Gebiete [gegangen] und umgekehrt die durch die Bergarbeitersiedlungen [in NRW]. Über diese Instrumente kam [ein Austausch zu Stande]. Man wusste eigentlich die Planerszene ist hochkommunikativ – um nicht zu sagen geschwätzig – und gut vernetzt – auch vor den elektronischen Medien“ (Interview 4102).

Auch die wissenschaftlichen Studien der *AG Bestandsverbesserung*, die teilweise von der NRW-Landesregierung in Auftrag gegeben wurden, wurden von Akteuren der Hamburger Stadtpolitik als

---

207 Die enge Zusammenarbeit zwischen der Fachbehörde STEB und der *Senatskanzlei*, die die Senatsdrucksachen für die Gesetzgebung verfasst, war nicht zuletzt durch eine besondere personelle Konstellation in der Hamburger Verwaltung möglich: Der für das Programm verantwortliche Senator war zu diesem Zeitpunkt in Personalunion *Stadtentwicklungssenator* und Leiter der *Senatskanzlei*. Dadurch konnte die *Stadtentwicklungsbehörde* gegenüber anderen Ressorts (z.B. der Baubehörde) einen besonders großen Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen (Interview 4210).

208 Diese intermediäre Instanz wird allerdings noch nicht als Quartiersmanagement, sondern als „Prozesssteuerung“ (NRW) bzw. „Projektentwicklung“ (FHH) bezeichnet.

wichtigste Quellen für die Entwicklung ihres Politikansatzes hervorgehoben (Interview 4210). Zentrale Akteure der Forschergruppe wurden zudem von den federführenden Hamburger Behörden mit Beratungsleistungen beauftragt und damit direkt in die Konzeption der neuartigen Stadtentwicklungspolitik involviert.

Dieser Parallelen und Vernetzung ungeachtet, lassen sich zwischen den Landesinitiativen *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* und *Armutsbekämpfungsprogramm* strukturelle Unterschiede feststellen: Der NRW-Ansatz zielte – nach niederländischem Vorbild (vgl. Kapitel 6.2.2) auf den nachhaltigen Aufbau ressortübergreifender Verwaltungsstrukturen ab. Demnach deckte der ganzheitliche Ansatz des Programms *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* nahezu alle investiven und konsumtiven Handlungsfelder städtischer Entwicklung ab (vgl. Jasper 1999: 2). Zwar agierte das *Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr* (MSV) bei der Konzeption federführend, allerdings waren über die interministerielle Arbeitsgruppe (InterMAG) alle Ressorts der Landesregierung involviert und beteiligten sich an der Ausgestaltung der Handlungsfelder sowie der Auswahl der Stadtteile.<sup>209</sup> Zudem spielte die Europäische Union als wichtiger Motor des neuen Politikansatzes in NRW eine wichtige Rolle. Als Ziel-2-Region konnte NRW EU-Fördermittel des europäischen Strukturfonds EFRE vergeben und hatte somit für die Kommunen einen weiteren Anreiz, den neuartigen Ansatz anzuwenden. Zum Programmstart 1993 wurden in NRW insgesamt neun Stadtteile in acht Kommunen gefördert.<sup>210</sup> Eine Obergrenze oder zeitliche Befristung wurde nicht festgelegt, so dass das integrierte Handlungsprogramm den Charakter einer Regelförderung hatte. Jährlich wurden weitere Stadtteile in das Programm aufgenommen, mit denen die Gesamtzahl bis 1999 auf 28 Stadtteile anstieg (vgl. Abb. 54). Der räumliche Konzentrationspunkt des Programms lag auf den am stärksten urbanisierten und von Polarisierung betroffenen Landesteilen (Ruhrgebiet: 14 Stadtteile; Rheinschiene: 7 Stadtteile). Im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung konnten die Gemeinden selbst über die Bewerbung zur Teilnahme am Landesprogramm entscheiden.

Im Gegensatz zum nordrhein-westfälischen Ansatz hatte das Hamburger *Armutsbekämpfungsprogramm* den Charakter eines Modellvorhabens mit deutlich geringerer Reichweite. Von vornherein war es als Pilotprojekt mit zeitlicher Befristung (1994 - 1997) und räumlicher Begrenzung (ein

---

209 Obwohl sich nie alle Ressorts gleichermaßen am integrierten Politikansatz beteiligten, gilt die ressortübergreifende Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen bis heute als vorbildlich. So beteiligten sie sich nicht an der Finanzierung der Maßnahmen, so dass sich das MSV entschied, die Finanzierung eigenständig zu leisten (Interview 4107).

210 Die ersten neun Fördergebiete des *Programms Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* waren: Bottrop-Boy, Duisburg-Bruckhausen, Duisburg-Marxloh, Essen-Katernberg, Hagen-Vorhalle, Hamm-Norden, Köln-Chorweiler, Siegen-Fischbacherweg und Solingen-Fuhr (ILS 2000: 86ff.).

Projekt je Bezirk; im Bezirk Mitte zwei) konzipiert. Außerdem sollte es nie als eigenständiges Programm oder gar als Leitbild funktionieren. Vielmehr stellte es eine Ergänzung zum 1989 aufgelegten baulich-investiven *Revitalisierungsprogramm* dar (vgl. Polkowski 2001: 389). Mit konsumtiven Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung, Qualifizierung und Wirtschaftsförderung sollte es die bestehende investive Förderung von Stadterneuerungsmaßnahmen in den bereits als Sanierungsgebiete festgelegten Pilotquartieren flankieren (STEB FHH 1994: 6ff.). Finanziert wurde es entsprechend ausschließlich aus Landesmitteln, während die Europäische Union nicht beteiligt war.<sup>211</sup>

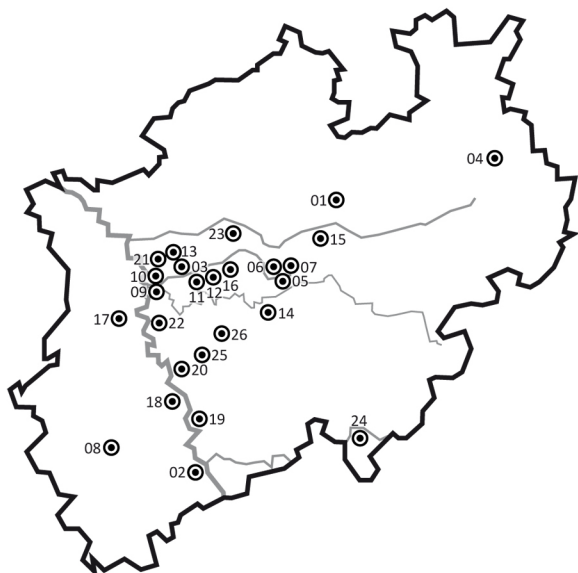
Ein weiterer Unterschied des Hamburger Programms ergab sich aus der Verwaltungsstruktur des Stadtstaates. In der Einheitsgemeinde wurde das Rahmenkonzept des *Armutsbekämpfungsprogramms* zentral durch die gesamtstädtische Administration entwickelt. Die Bezirke – als Pendant zu den Kommunen – hatten hierbei keine Entscheidungsbefugnisse und durften lediglich nach dem „Proporz-Verfahren“ ihre jeweiligen Gebiete für das Armutsbekämpfungsprogramm nominieren (Alisch/Dangschat 1994: 182). Durch diese zentrale Steuerung der Programmkulisse ergab sich die gleichmäßigere Verteilung der Programmkulissen über das gesamte Stadtgebiet, die im Kontrast zur Konzentration in Nordrhein-Westfalen stand (Abb. 54).

---

211 Die im Mittel weiterhin wohlhabende Stadt Hamburg galt für die europäische Kohäsionspolitik weder als Ziel-1- noch als Ziel-2-Region und konnte daher auch nicht durch die Strukturfonds gefördert werden.

Nordrhein-Westfalen

Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf

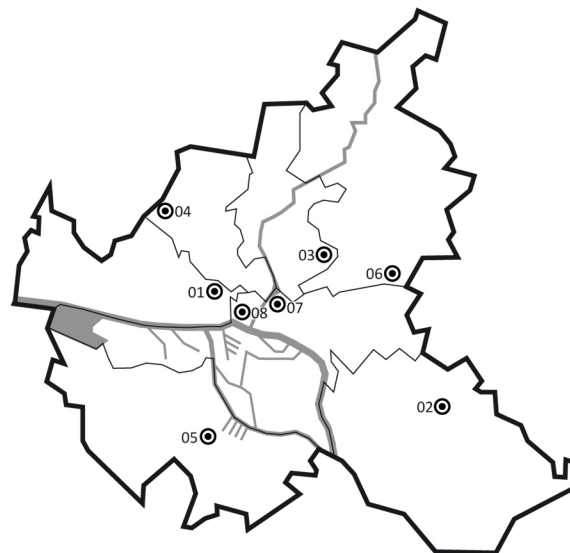


Programmstadtteile (Stand: 1999)

- |  |                              |
|--|------------------------------|
| 01 Ahlen-Süd-Ost                           | 15 Hagen-Altenhagen          |
| 02 Bonn-Drahnsdorf                         | 16 Hagen-Vorhalle            |
| 03 Bottrop-Boy/Welheim                     | 17 Hamm-Norden               |
| 04 Detmold-Hakedahl                        | 18 Herne-Horsthausen         |
| 05 Dortmund-Clarenberg                     | 19 Krefeld-Süd               |
| 06 Dortmund-Nordstadt                      | 20 Köln-Chorweiler           |
| 07 Dortmund-Scharnhorst-Ost                | 21 Köln-Kalk                 |
| 08 Düren-Süd-Ost                           | 22 Monheim-Berliner Viertel  |
| 09 Duisburg-Bruckhausen                    | 23 Oberhausen-Knappenviertel |
| 10 Duisburg-Marxloh                        | 24 Ratingen-West             |
| 11 Essen-Altendorf                         | 25 Recklinghausen-Hochlamark |
| 12 Essen-Katernberg                        | 26 Siegen-Fischbacherberg    |
| 13 Gelsenkirchen-Bismarck/<br>Schalke-Nord | 27 Solingen-Fuhr             |
| 14 Gladbeck-Butendorf                      | 28 Wuppertal-Ostersbaum      |

Freie und Hansestadt Hamburg

Armutsbekämpfungsprogramm



Programmstadtteile (1994 - 1997)

- |  |
|--|
| 01 Altona-Nord (Bezirk Altona)         |
| 02 Bergedorf-West (Bezirk Bergedorf)   |
| 03 Dulsberg (Bezirk Hamburg-Nord)      |
| 04 Eidelstedt-Nord (Bezirk Eimsbüttel) |
| 05 Heimfeld-Nord (Bezirk Harburg)      |
| 06 Jenfeld (Bezirk Wandsbek)           |
| 07 St. Georg (Bezirk Mitte)            |
| 08 St. Pauli-Nord (Bezirk Mitte)       |

Abb. 59: Räumliche Verteilung der geförderten Stadtteile in den Landesprogrammen in Nordrhein-Westfalen und Hamburg (Darstellung auf Grundlage von ILS 2000: 10 (Nordrhein-Westfalen) und STEB FHH 1994: Anlage 1 (Hamburg)).

Nach Ablauf des *Armutsbekämpfungsprogramms* wurde aufbauend auf den Erfahrungen vom Hamburger Senat 1998 das Programm *Soziale Stadtteilentwicklung* verabschiedet (vgl. Bürgerschaft FHH 1998).<sup>212</sup> Mit dieser Neukonzeption des integrierten Ansatzes erfolgte die Zusammenführung von insgesamt sechs Stadtentwicklungsprogrammen bzw. –instrumenten zu einer übergeordneten Förderkulisse.<sup>213</sup> Die Stärkung des integrierten Ansatzes wurde zwar vorab im Regierungsprogramm

212 Im Innovationsprozess kann das institutionalisierte aber zunächst weiterhin auf die Freie und Hansestadt Hamburg beschränkte Stadtteilentwicklungsprogramm weder eindeutig der Formatierung noch der Stabilisierung zugeordnet werden. Vielmehr stellt es den Übergang zwischen den beiden Phasen dar.

213 Die sechs zusammengeführten Instrumente waren: *Sanierungsprogramm* (Bund-Länder Programm der Städtebauförderung), *Revitalisierungsprogramm*, *Armutsbekämpfungsprogramm*, *Modernisierungsprogramm*, *ABB-Programm* und

festgehalten, allerdings stellten sich die Verhandlungen zwischen der Gesetzgebung (*Senatskanzlei*) und dem Amtsleiter der *Stadtentwicklungsbehörde* – als Vertreter der förmlichen Sanierung – erneut als sehr konfliktreich heraus. Nach über einem Jahr wurde mit einer Programmatik aus zwei Säulen ein Kompromiss geschlossen: Einerseits wurden förmliche Sanierungsverfahren nach BauGB hineingeschrieben, die weiterhin den Großteil der umgesetzten Maßnahmen ausmachten, andererseits beschloss man das integrierte *Hamburgische Stadtentwicklungsprogramm* (STEP) (Bürgerschaft FHH 1998: 4). Für das STEP wurden erneut acht Gebiete ausgewählt.<sup>214</sup> Der räumliche Fokus lag dabei nicht mehr auf innerstädtischen Quartieren, sondern auf Großwohnsiedlungen am Stadtrand (ebd.: 5).<sup>215</sup> Insbesondere der Einfluss der städtischen Wohnungsbaugesellschaft SAGA als größte Wohnungseigentümerin in diesen Gebieten ist bei der räumlichen Schwerpunktverlagerung hervorzuheben. Wie ein interviewter Akteur aus einer MieterInneninitiative beschrieb, lag die Motivation der SAGA nicht zuletzt in der Erschließung neuer Fördermöglichkeiten, die in die notwendige Sanierung und Aufwertung des Wohnumfeldes in den Groß- und Schlichtwohnsiedlungen der Nachkriegszeit fließen sollten (Interview 4203).

#### *Umsetzung der Innovation in den Quartieren*

Die Umsetzung des neuen Ansatzes erfolgte auf der kommunalen Ebene der Stadt Duisburg und der Bezirksebene der Stadt Hamburg. Hier konnten in Umfang und finanzieller Ausstattung große Unterschiede zwischen den untersuchten Fallstudien Duisburg Bruckhausen und Marxloh sowie Hamburg Altona-Nord und Lurup festgestellt werden:

Die untersuchten Quartiere des Duisburger Nordens wurden unmittelbar nach Start der Landesinitiative *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* in die Förderung aufgenommen. In Bruckhausen konnte die ressortübergreifende Stadterneuerungsstrategie der Generierungsphase unter der bestehenden Trägerstruktur von Entwicklungsgesellschaft und Stadtteilprojekt weitgehend

---

*Soziale Erhaltungsverordnung* (Plotz 2001: 32). Mit ihrer Zusammenführung löste der Senat eine Zusage gegenüber dem Rechnungshof ein, der die Fusion der Förderprogramme gefordert hatte (Bürgerschaft FHH 1998: 1).

<sup>214</sup> Beim Stadtteilentwicklungsprogramm wurde die Gleichverteilung der Programmgebiete auf die Hamburger Bezirke nach dem Gießkannenprinzip nicht mehr praktiziert und stattdessen eine heterogene Auswahl festgelegt. So lagen im Bezirk Eimsbüttel drei, in Altona zwei, und in Hamburg-Nord, Hamburg Mitte und Bergedorf jeweils eins der acht Gebiete. Die Bezirke Harburg und Wandsbek fanden in der Programmkulisse keine Berücksichtigung (Mayer 2004: 4).

<sup>215</sup> Aufgrund einseitiger Wohnungsbelegungen (vor allem mit Aussiedlern aus der ehemaligen UdSSR) und einem zunehmenden Sanierungsstau entwickelten sich diese Gebiete in den 90er-Jahren zu den neuen sozialen Problemgebieten der Stadt.

fortgesetzt und das Experiment unmittelbar in die Formatierungsphase übergeleitet werden. Im Zuge dessen wurde der Aufbau von top-down Strukturen des Quartiersmanagements intensiviert, während die weiterhin im Stadtteil aktive Gemeinwesenarbeit in der städtischen Konzeption keine Berücksichtigung fand.<sup>216</sup> Während das QM durch die Förderung auf einer soliden finanziellen Basis stand, musste der Stadtteilverein seine Arbeit Mitte der 90er-Jahre aufgrund fehlender Finanzmittel einstellen (Interview 4101). Neben der Vernetzung, Aktivierung und Qualifizierung der Bevölkerung konnte die Stadt Duisburg in Bruckhausen durch das Landesprogramm große Investitionen in die soziale Infrastruktur des Stadtteils einbringen. So entstanden seit 1993 neue Kindertagesstätten, öffentlich geförderte Wohnungen (Neubau und Sanierung), ein Dienstleistungszentrum und neue Spielplätze (vgl. MSKS NRW 1998: 24).

Von deutlich größerem Umfang waren die Stadterneuerungsmaßnahmen in Duisburg-Marxloh. Ausgangspunkt war die drohende und 1993 endgültig beschlossene Schließung des Krupp-Stahlwerks in Rheinhausen sowie eines Standortes der Thyssen AG in Hamborn, wodurch bis 1994 ca. 7000 Industriearbeitsplätze (zzgl. Arbeitsplätze der Zulieferer) abgebaut werden sollten (Stadt Duisburg/IHK Ndrh 1993: 7). Um die sozialen Auswirkungen dieser strukturellen Entwicklungen zu kompensieren, wurde im Rahmen des bereits 1991 verabschiedeten Sofortprogramms für den Stahlstandort („Duisburg 2000“) die Umsetzung eines *Sonderprogramms Hamborn/Marxloh* im Jahr 1993 verabschiedet. Nach einer inhaltlichen Weiterentwicklung, an der VertreterInnen des Landesministeriums federführend beteiligt waren, stellte dies als *Ressortübergreifendes Stadtentwicklungsprogramm Hamborn/Marxloh* die Basis für die Implementierung der Innovation in Marxloh dar (ILS 1995: 13f.). Das Programm beinhaltete einen Maßnahmenkatalog der die Bereiche „Stadterneuerung, Wohnungsmodernisierung/Neubau, Umweltentlastung, Gewerbeansiedlung, schulische Bildung/Qualifizierung und Seniorenbetreuung“ umfasste. Für die Umsetzung wurden Finanzmittel von fast 80 Millionen DM zur Förderung angemeldet (ebd.: 15). Ein integriertes Handlungskonzept für Marxloh, wie es die Landesregierung eigentlich für die geförderten Stadtteile vorschrieb, entstand allerdings nicht (Interview 4104).

Bei der Umsetzung des integrierten Handlungsansatzes wurden die zuvor in Bruckhausen gesammelten Erfahrungen aus der Generierungsphase für die – allerdings deutlich umfangreichere –

---

216 Daraus ergab sich zeitweise die Situation, dass mit QM und Verein zwei Akteure zeitgleich in der Stadtteilarbeit Bruckhausens tätig waren und in Konkurrenz zueinander standen. Die ansässige Bevölkerung unterstützte dabei mehrheitlich den bereits seit 1985 aktiven Verein und stand dem – von der Stadt initiierten – Quartiersmanagement skeptisch gegenüber (Interview 4101).

Quartiersentwicklung in Marxloh genutzt: Etwa indem die bereits erprobte Organisationsstruktur aus Stadtteilprojekt (Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen) (vgl. Fix 1995) und Entwicklungsgesellschaft (Stadterneuerungsmaßnahmen) (vgl. Maschke 1995) nahezu 1:1 auf Marxloh übertragen wurde.<sup>217</sup>

Duisburg-Marxloh hatte in den 1990er-Jahren einen Sonderstatus und eine besondere Rolle bei der Verbreitung von Quartiersmanagement. Mit dem 1994 gegründeten *Projekt Marxloh* machten die Stadt Duisburg und das Land Nordrhein-Westfalen den Stadtteil zu einem „Leuchtturmprojekt“ ihrer integrierten Stadtentwicklungspolitik,<sup>218</sup> das „durch besondere materielle und immaterielle Förderung die Sinnhaftigkeit des integrierten Handlungsansatzes demonstrieren soll[te]“ (Rommelspacher et al. 1998: 14). Dafür wurden personelle und vor allem finanzielle Ressourcen in Marxloh gebündelt: Neben Mitteln aus dem Sofortprogramm und dem Landesprogramm *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* flossen zwischen 1994 und 1999 EU-Subventionen aus der europäischen Gemeinschaftsinitiative *URBAN* in den Stadtteil (vgl. MSV NRW 1994). Für dieses dezidiert integrierte Programm der Europäischen Union konnte jede förderfähige Region (in Deutschland die Länder) nur ein Gebiet vorschlagen.<sup>219</sup> Mit Duisburg-Marxloh und Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord wurden außerdem zwei Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf als Projektstandorte für die *Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park* ausgewählt. Hier stand insbesondere die soziale Dimension der *IBA* im Vordergrund, die nicht allein durch „große Architektengesten“ (Kleine/Siebel 1994: 100f.), sondern vielmehr durch eine Verknüpfung sozialer, baulicher, ökologischer und ökonomischer Aspekte in den Projekten umzusetzen sei.

Ein kommunaler Akteur der Duisburger Stadtentwicklung beschrieb diese Sonderbedingungen als große Erleichterung ihrer Arbeit und die Bedingungen der Stadterneuerung in Marxloh zu dieser

---

217 Im Jahr 1999 wurden die beiden städtischen Entwicklungsgesellschaften Bruckhausen (EGB) und Marxloh (EGM) in einer gesamtstädtischen Institution, der Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH (EG DU), zusammengefasst.

218 Warum die Wahl des Landes NRW auf Marxloh fiel, konnte weder in der Literatur noch in Interviews final geklärt werden. Vermutlich handelte die Stadt Duisburg hier proaktiv und nutzte ihre guten, durch die Aktivitäten in Bruckhausen aufgebauten Verbindungen zur Landesregierung (Interview 4006). Außerdem bestanden in Marxloh im Gegensatz zu anderen Stadtteilen mit vergleichbarer Größe und sozialer Problemlage (z.B. Essen-Katernberg oder Dortmund-Nordstadt) vorab noch keine lokalen Strukturen oder Vorleistungen einer integrierten Quartiersentwicklung. So konnte das neue Projekt bei Null anfangen.

219 Ursprünglich forderte das Land von der EU aufgrund der Größe und hohen Bevölkerungsdichte Nordrhein-Westfalens die Förderung von zwei Gebieten. Nachdem die EU dies verweigerte, wurde lediglich Duisburg-Marxloh angemeldet und der zweite potenzielle Stadtteil – Dortmund Nordstadt – erst für die nächste Förderperiode der Gemeinschaftsinitiative (*URBAN II*) von 2000 bis 2006 ausgewählt (Interview 4008).

Zeit als „Schlaraffenland“ (Interview 4103). Eine *Förderung aus einer Hand* ermöglichte sowohl bei EU- als auch bei Landesmitteln eine unbürokratische Verwendung von Mitteln. Zudem konnte man durch die hohen Fördersummen „anstatt kleckern auch mal klotzen“ (ebd.). Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang allerdings auch, dass nicht alle Projekte „um einer sinnvollen Maßnahme willen“ umgesetzt wurden, sondern teilweise eine reine „Fördermittelmaximierung“ betrieben worden sei (Boettner 2002: 109).<sup>220</sup>

Bei der praktischen Umsetzung des neuen Ansatzes in Marxloh wurde neben den Handlungsfeldern Stadterneuerung, Beschäftigung und Qualifizierung durch die Förderung aus dem *URBAN-Programm* und der *IBA Emscher Park* das Themenfeld der lokalen Ökonomie und des Niedergangs des Einzelhandels in den integrierten Planungsprozess eingeführt. Diese Aktivitäten wurden von den involvierten kommunalen Akteuren als großer Erfolg gewertet (Interview 4103; 4104), durch die der Duisburger Stadtteil im positiven Sinne überregionale Bekanntheit erlangte. Für die Revitalisierung des Marxloher Geschäftszentrums um das *Pohlmann-Kreuz* wurde von der Entwicklungsgesellschaft das *Büro für Wirtschaftsentwicklung (BfW)* eingerichtet und mit der Erarbeitung und Umsetzung eines Wirtschaftsförderungskonzepts betraut (vgl. Gorres 1997). Es eröffnete 1995 in einem ehemaligen Friseursalon als erstes Stadtteilbüro Marxlohs.

Auch die Aktivitäten der *Internationalen Bauausstellung Emscher Park* konzentrierten sich in Marxloh auf die Aufwertung (z.B. die denkmalgerechte Fassadensanierung) und Verkehrsberuhigung des Geschäftsviertels *Pohlmann-Kreuz* (IBA Emscher Park 1999: 178f.). Allerdings scheiterten auch einzelne IBA-Projekte, wie die Einrichtung eines „Second-Hand-Kaufhauses“ (vgl. Schmidt 1997) oder das Wohnungsbauprojekt „Elisenhof“, als Selbstbauprojekt für türkische MigrantInnen (Interview 4103). Laut Expertenmeinung zeigte sich darin, dass „Duisburg im Geiste nicht so fortschrittlich war, wie die damals denkenden Köpfe in der IBA.“ So seien die Duisburger Akteure „nicht in der Lage [gewesen,] die IBA voll für sich zu nutzen, weil auch die Politik oder die Zeit nicht reif genug waren“ (Interview 4103). Die Ergebnisse des *Projekts Marxloh* wurden 1999 im Präsentationsjahr der *IBA Emscher Park* der Öffentlichkeit vorgestellt. Den Abschluss bildete ein großes Fest, das sich laut Expertenaussagen bis heute in das kollektive Gedächtnis des Stadtteils und seiner Be-

---

220 Als Beispiel wird die Sanierung des *Schwelgern-Stadions* im Jahr 1998 angeführt, das teuerste Einzelprojekt der Stadtteilentwicklung in Marxloh. Durch seine Randlage sei es für die heutige Nutzung als Nachbarschaftszentrum von Anfang an ungeeignet gewesen, was auch den kommunalen Akteuren bewusst gewesen sei. Allerdings habe es sich im Eigentum der Stadt befunden, so dass über die integrierte Stadtteilentwicklung eine günstige Gelegenheit bestanden habe, Fördermittel für die ohnehin notwendige Instandsetzung zu akquirieren (Boettner 2002: 110).

wohnerschaft eingebrannt habe. In diesem festivalen Kontext erlangte das Projekt auch in der Fachcommunity eine erhöhte Aufmerksamkeit. So berichtete z.B. ein Hamburger Quartiersmanager im Interview von einer privaten Exkursion nach Duisburg, auf der er die realisierten Projekte in Marxloh studierte und sich dadurch Anregungen für seine eigene Arbeit holte.

In Hamburg begann nach der Verabschiedung des *Armutsbekämpfungsprogramms* die Umsetzung des integrierten Quartiersentwicklungsformates ab dem Jahr 1995. Die Verantwortung für die lokale Umsetzung übertrug der Hamburger Senat auf die Bezirksämter, die die integrierte Quartiersentwicklung mit externen Entwicklungsträgern als intermediäre Instanzen vor Ort (sog. „Projektentwickler“) koordinierten. Für das Pilotprojekt Altona-Nord wurde als Projektentwickler die städtische Erneuerungs- und Entwicklungsgesellschaft STEG beauftragt. Aus einem neu eingerichteten Stadtteilbüro erarbeitete die STEG ein integriertes Handlungskonzept („Quartiersentwicklungskonzept“), organisierte die Vernetzung und Beteiligung der lokalen Akteure<sup>221</sup> und initiierte eine Vielzahl an Projekten. Die Zusammenarbeit auf der operationellen Ebene zwischen Projektentwickler und Bezirksamt wurde von den beteiligten Akteuren als sehr kooperativ beschrieben (Interview 4202; 4207): Es hätte eine Aufbruchsstimmung und große Bereitschaft, neue Ansätze zu erproben, geherrscht. Die Entscheidung über die Förderwürdigkeit einzelner Projekte lag allerdings – im Gegensatz zu NRW – bei der Fachbehörde<sup>222</sup>, obwohl sie in die operationelle Praxis nicht eingebunden war und daher in Zweifel gezogen wurde, ob sie den Nutzen einzelner lokaler Maßnahmen bewerten könne (Interview 4202). Eine Kritik der lokalen Entwicklungsträger war zudem, dass der Fokus der bewilligten Projekte fast ausschließlich auf den Schwerpunktbereichen „Beschäftigung“<sup>223</sup> und „Wohnen“ gelegen habe und dadurch geringe Spielräume bestanden hätten, die Konzeption der Quartiersentwicklungsstrategie wirklich aus den örtlichen Gegebenheiten des Stadtteils abzuleiten (Interview 4107).

---

221 So gründeten die Projektentwickler neben der bestehenden *Stadtteilkonferenz* als Vernetzungsgremium der professionellen Akteure im Quartier mit dem *Stadtteil-Forum* ein offenes Beteiligungsformat für alle BewohnerInnen (STEG 2001: o.S.). Aufgrund seines geringen Einflusses auf Planungsentscheidungen sowie der Dominanz von politischen Akteuren herrschte in der Stadtforschung allerdings große Skepsis, ob das *Stadtteilforum* ein wirksames Beteiligungsformat darstellte (Herrmann 1998).

222 Eine Ausnahme in dem Zusammenhang stellt der Verfügungsfonds dar, der von den Bezirksämtern verwaltet wurde. Sie gaben die Entscheidung über die Mittelvergabe an die Bürgerforen weiter.

223 Im Handlungsfeld „Beschäftigung“ wurden neben der Bildung und Qualifizierung von Jugendlichen mit der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) vor allem der „zweite Arbeitsmarkt“ gestärkt. Dauerhafte und sich über die Förderung hinaus tragende Arbeitsplätze entstanden kaum (Interview 4108).

Die Erwartungen von Politik und Verwaltung an das Programm beschreiben die Akteure der operationellen Ebene rückblickend als sehr hoch. Die Politik stellte regelmäßig parlamentarische Anfragen, in denen primär die Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze beziffert werden sollte. Dass sich der Nutzen der eingeleiteten Entwicklungsmaßnahmen quantitativ und nach einer kurzen Projektlaufzeit nur bedingt darstellen ließ, erschwerte zwar die Legitimation des neuen Ansatzes. Der Zuspruch für den gebietsbezogenen Ansatz stieg allerdings dennoch im Verlauf des Pilotprogramms (Interview 4107). Auch gegenüber der Verwaltung bestand – im Vergleich mit dem Landesprogramm in NRW – ein erhöhter Legitimationsdruck. Dieser sei, wie ein stadtpolitischer Akteur beschreibt, nicht zuletzt aus der offenen Konkurrenz zwischen der integrierten Planung und der förmlichen Sanierung zu erklären gewesen (Interview 4210).

### *Evaluation und Erfolgskontrolle*

Unterschiede zwischen den Stadtteilen lassen sich auch in der Praxis in der Formatierungsphase und auf der Ebene der Programmbegleitung und Analyse feststellen: Von Anfang an wurde im Hamburger *Armutsbekämpfungsprogramm* parallel zur Programmumsetzung eine Erfolgskontrolle in Form einer externen sozialwissenschaftlichen Evaluation durchgeführt (vgl. F+B 1996; Leutner/Pluquett 1998).<sup>224</sup>

Hier zeigt sich, dass die Akteure auf der strategischen Ebene (STEB und Senatskanzlei) einen großen analytischen Anspruch hatten und versuchten, die Implementierung von QM anhand wissenschaftlich fundierter Standards durchzusetzen. Die dynamische prozessbegleitende Evaluation des *Armutsbekämpfungsprogramms* erfolgte unter Einsatz qualitativer Methoden der Sozialforschung in Form von leitfadengestützten Tiefeninterviews mit Schlüsselpersonen sowie Auswertungsworkshops mit den beteiligten Akteuren. Schwerpunkt der Untersuchung war die Frage, wie der integrierte Anspruch innerhalb der Verwaltung angewandt wird und in welcher Form administrative Abläufe und Strukturen mit der Implementierung angepasst wurden (Interview 4210). Der Evaluationsbericht empfahl schließlich eine Stärkung der nicht-investiven Maßnahmen, da der Schwerpunkt der durchgeführten Maßnahmen in den Quartieren weiterhin auf baulichen Investitionen lag. Die Evaluationsergebnisse sowie die gesammelten Praxiserfahrungen bildeten die Grundlage für die Konzeption des Programms *Soziale Stadtteilentwicklung* (vgl. Bürgerschaft FHH 1998).

---

<sup>224</sup> Der hohe Stellenwert von Erfolgskontrolle war in der Hamburger Verwaltung bereits in den frühen 1990er-Jahren stark ausgeprägt und durch Instrumente wie Controlling und Berichtswesen in den Verwaltungsabläufen verankert (vgl. Reuß/Cohrs/Böttcher 1992).

In Nordrhein-Westfalen hingegen erfolgte die Umsetzung des Landesprogramms *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* zunächst ohne wissenschaftliche Begleitforschung. Hier lag die pragmatische, problemorientierte und lokalspezifische Umsetzung in den einzelnen Programmkommunen im Vordergrund. Erst 1998 wurde durch das ILS eine qualitative Zwischenevaluation<sup>225</sup> des nordrhein-westfälischen Landesprogramms durchgeführt (vgl. ILS 2000). Beim methodischen Vorgehen orientierten sich die WissenschaftlerInnen wiederum eng an der Evaluation des Hamburger Programms (Interview 4107).

### *Internationalisierung*

Auch wenn die Innovation sowohl in Duisburg als auch in Hamburg vor allem aus der lokalen Praxis entwickelt wurde, zeigt die Analyse große Unterschiede bei der Adaption internationaler Vorbilder. Dies lässt sich insbesondere mit dem jeweiligen Einfluss der Europäischen Union auf die beiden Regionen erklären: Mit der Reform der europäischen Kohäsionspolitik Ende der 1980er-Jahre wurde das Land Nordrhein-Westfalen als Ziel-2-Region durch den *Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE)* förderfähig. Seitdem waren Vertreter des Landesministeriums auch eng in die Politik der *Europäischen Kommission* und in internationale Netzwerke (z.B. *Quartiers en Crise*) eingebunden (vgl. Kapitel 6.2.2), profitierten von finanziellen Anreizen eines Politikwechsels und lernten neue Ansätze und Konzepte der integrierten Stadtentwicklung kennen. Mit der Aufnahme Marxlohs in die europäische Gemeinschaftsinitiative *URBAN* nahm auch die Stadt Duisburg intensiv an diesem internationalen Austausch teil.<sup>226</sup> Im weiteren Prozessverlauf gaben die Duisburger Akteure zunehmend ihre praktischen Erfahrungen um die Innovation in den internationalen Netzwerken wei-

---

225 Ein Interviewpartner aus der Wissenschaft, der an der Analyse des NRW-Programms beteiligt war, merkte an, dass „Evaluation ein großer Begriff war“. Aus diesem Grund wurde die Zwischenevaluation unter dem Begriff „Umsetzungsanalyse“ veröffentlicht. Dieser Titel sollte einen besseren Anschluss an die Zielgruppe der Untersuchung ermöglichen: Politische Akteure (Landtag und Kommunalpolitik), die Informationen über die Wirksamkeit des Förderprogramms anfragten (Interview 4107).

226 Eine befragte Person aus der *Entwicklungsgesellschaft Marxloh* beschrieb beispielsweise die Teilnahme des *Büros für Wirtschaftsförderung* an einem internationalen Erfahrungsaustausch von fünf *URBAN*-Städten (*Forschungsprojekt ELSESS*). Dadurch seien vielfältige neue Anregungen in die Stadtteilarbeit eingeflossen. So entstand etwa die Idee eines Einzelhandelsclusters, spezialisiert auf türkische Braut- und Abendmode, was den Stadtteil bis heute unter dem Begriff „Hochzeitsmeile“ (vgl. Abb. 55) überregional bekannt gemacht hat (vgl. Gorres/Sucato/Yildirim 2010). Geboren worden sei die Idee bei einer Exkursion nach London-Greenwich und dem Besuch eines Geschäftszentrums pakistanischer Einwanderer (Interview 4104).

ter.<sup>227</sup> Diese große Aktivität lässt sich über den gesamten weiteren Verlaufsprozess bis heute feststellen.



Abb. 60: Werbeaktion für die „Hochzeitsmeile“ Weseler Straße in Duisburg-Marxloh  
(Foto: Rainer Kzonsek / Medienbunker)

In Hamburg bestanden diese Zugänge zum internationalen Diskurs in den 1990er-Jahren nicht, da die Stadtentwicklung nicht über EFRE-Mittel förderfähig war. Erste Ansätze einer Internationalisierung der Praxis konnten in Hamburg erst in der Stabilisierungsphase festgestellt werden, vor allem allerdings im Rahmen zeitlich begrenzter Forschungsprojekte und nicht in der Langfristigkeit und Systematik, wie es für die *URBAN*-Kommunen möglich war.

*Zwischenfazit: Unterschiedliche Wege der Formatierung und Systematisierung der Innovation*

Mit den neugeschaffenen Formaten auf Länderebene existierten in Nordrhein-Westfalen und Hamburg die beiden ersten Programme der Innovation QM in Deutschland. Die dargestellten Unterschiede zwischen den beiden Landesinitiativen lassen sich zusammenfassen als: Praxisorientierung und große lokale Freiheiten bei der Umsetzung in Nordrhein-Westfalen und die Formulierung verallgemeinerbarer Standards und eine eindeutige Operationalisierung in Hamburg. Auch bei der In-

---

227 So wurde in einem Interview in der *EG DU* beschrieben, dass die Stadt Duisburg gemeinsam mit dem Land eine Vielzahl von Materialien zur QM-Praxis ins Englische übersetzt und damit ihre Praxis für den internationalen Diskurs aufgearbeitet hat (Interview 4103).

ternationalisierung der Praxis zeigen sich große Unterschiede, da in NRW und Duisburg mit dem engen Kontakt zur europäischen Politik und der Teilnahme an Städtenetzwerken und internationalen Forschungsprojekten eine große Offenheit gegenüber externen Einflüssen deutlich wurde. In Hamburg hingegen konnte sich die Innovation vor allem aus der eigenen Praxis des Stadtstaats und ihrer intensiven Analyse herausbilden.

#### **7.2.4 Stabilisierungsphase**

Mit der bundesweiten Durchsetzung der Innovation und dem Anlaufen des Bund-Länder Programms *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt* wurde in Duisburg und Hamburg die Stabilisierungsphase eingeläutet. Im Vergleich zu Ländern und Kommunen, in denen in der Formatierungsphase noch keine institutionellen Strukturen der integrierten Stadtentwicklung und des Quartiersmanagements bestanden, änderte sich in der Praxis der beiden untersuchten Städten relativ wenig. Darin spiegelt sich die Kontinuität innerhalb des Innovationsprozesses wider. Dennoch zeigt sich im Vergleich der beiden Fallstudien, dass auch bereits stabilisierte und verfestigte Strukturen einer Innovation vulnerabel und vom politischen Klima abhängig sind.

##### *Rolle bei der Verbreitung der Innovation im Rahmen des Bund-Länder Programms Soziale Stadt*

Auch in den beiden untersuchten Fallbeispielen prägten vor allem die einschlägigen Entwicklungen auf der Bundesebene die Stabilisierungsphase. Seit 1995 (NRW) und 1998 (FHH) wurden beide Länder von einer rot-grünen Regierung regiert und damit von jener politischen Koalition, die seit 1998 unter Gerhard Schröder auch die Bundesregierung stellte. Beide Länder wirkten an den politischen Debatten und der inhaltlichen Vorbereitung des Bund-Länder-Programms *Soziale Stadt* in der ARGEBAU maßgeblich mit und dienten „bis in die Formulierungen hinein“ als Blaupause für das Ende 1999 in Kraft getretene Bundesprogramm (Interview 4210).

Bei der Etablierung institutionalisierter QM-Strukturen spielten die Erfahrungen der Pionierstädte Duisburg und Hamburg aus der Formatierungsphase, um die praktische Anwendung und Evaluation der Innovation, eine wichtige Rolle. So beteiligten sich Akteure des nordrhein-westfälischen Landesministeriums und der *Entwicklungsgesellschaft Duisburg* z.B. inhaltlich an den Impulskongressen des Deutschen Instituts für Urbanistik (z.B. zum Thema Quartiersmanagement: vgl. DfU 2001a: 21ff.) und gaben ihre Erfahrungen an neue Programmkommunen der *Sozialen Stadt* weiter. Darüber

hinaus waren bzw. sind die Akteure im *Netzwerk URBACT* aktiv (vgl. Grandt 2009).<sup>228</sup> Bis dato stand jedoch nicht die Absicht ein Leitbild entwickeln zu wollen, sondern vielmehr die Verbesserung der Praxis im Vordergrund für die Vernetzungsaktivitäten der Duisburger Entwicklungsgesellschaft:

„Ein Leitbild? Darüber habe ich nie nachgedacht. [Für] solche theoretischen Diskussionen haben wir nie Zeit gehabt. [...] Also ich hab keins formuliert“ (Interview 4103).

Auch die Stadt Hamburg gab ihre Erfahrungen mit integrierten Stadtentwicklungsverfahren zu Beginn der Stabilisierungsphase für die Verbreitung und Verfestigung des Ansatzes weiter. So beteiligte sich die Stadt am Projekt *Netzwerkknoten Quartiermanagement*, das aus der Kooperation zwischen Stiftungen, Verbänden, Wissenschaft und Kommunen<sup>229</sup> auf den Aufbau eines grundsätzlichen Organisationsmodells und beispielhafter praktischer Organisationsstrukturen für das Verfahren Quartiersmanagement abzielte (vgl. Bertelsmann-Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/KGSt 2002). Zudem partizipierte die Stadt Hamburg als Praxispartner an einer Vielzahl sozialwissenschaftlicher Forschungsprojekte.<sup>230</sup> Die Relevanz der externen wissenschaftlichen Analyse und des internationalen Austauschs für die strategische Ebene der Stadtpolitik wurden in einem Expertengespräch eines stadtpolitischen Akteurs als sehr hoch eingeschätzt (Interview 4210).

---

228 Seit 2005 wird in *URBACT* als Nachfolgeorganisation der URBAN-Programme der europäische Erfahrungsaustausch organisiert. Die Stadt Duisburg spielte hier mit Unterstützung des Landes NRW seit der Gründung für den europäischen Austausch eine maßgebliche Rolle.

229 Beteiligt waren hier die Städte Hamburg, Hannover, Wiesbaden und Wolfsburg.

230 Hervorgehoben wurden in einem Interview zwei europäische Vergleichsstudien: Zum einen das Forschungsprojekt *URBEX* („*The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration: A European Comparison*“), es verglich in den Jahren 1999 - 2001 soziale Exklusion und die Anwendung integrierter Instrumente der Armutsbekämpfung in elf europäischen Städten (vgl. Musterd/Murie 2002). Die Untersuchung der Stadt Hamburg und insbesondere der Stadtteile St. Pauli und Mümmelmannsberg wurde vom *Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)* durchgeführt. Zum anderen das Forschungsprojekt *ENTRUST* („*Empowering Neighbourhoods Through Recourse of Urban Synergies with Trades*“). Darin wurde ein systematischer, mehrjähriger Erfahrungsaustausch über neue Formen der sozialorientierten Stadtentwicklung zwischen acht teilnehmenden europäischen Städten organisiert (vgl. Güntner et al. 2005). Die Untersuchung der Stadt Hamburg und der Stadterneuerungspraxis der STEG im Karolinenviertel führte die TU Berlin durch.

*Adaption des Bund-Länder Programms Soziale Stadt in den untersuchten Städten*

Ungeachtet ihrer gemeinsamen Vorreiterrolle bei der Verbreitung der Innovation konnten die Fallstädte für ihre eigene Praxis in sehr unterschiedlichem Maße von den stabilisierten Strukturen auf Bundesebene profitieren, was sich in stark divergierenden Prozessverläufen niederschlägt:

Auf Nordrhein-Westfalen als einwohnerstärkstes Flächenland und traditionelle SPD-Hochburg wirkte sich der bundespolitische Einfluss im besonderen Maße positiv auf die integrierte Stadtentwicklungspolitik aus und habe, so ein Interviewpartner und damaliger Parlamentarier, „die schon vorhandene Szene stabilisiert“ (Interview 4102). Das Programm *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* wurde mit Einführung der Bundesförderung in *Soziale Stadt NRW* umbenannt und damit semantisch an das Bundesprogramm angeglichen. In seiner rechtlichen und organisatorischen Systematik konnte es ohne größere Änderungen weitergeführt werden, da sich die Bundesgesetzgebung ohnehin an diesem bereits sehr ausgereiften Referenzbeispiel orientierte. Die neuen Bundesmittel der Städtebauförderung wurden zur zusätzlichen Finanzierung des NRW-Programms eingesetzt und bewirkten einerseits eine finanzielle Entlastung des Landeshaushalts und andererseits die schrittweise Aufnahme weiterer Gebiete (Interview 4107). In Duisburg konnten so die laufenden Stadtentwicklungsverfahren in Bruckhausen und Marxloh weitergeführt werden. Allerdings endete in Marxloh der privilegierte Sonderstatus des *Projekts Marxloh* mit Auslaufen der IBA- und URBAN-Fördermittel Ende 1999. Das im Rahmen des Projekts gegründete *Büro für Wirtschaftsentwicklung (BfW)* wurde in die Organisationsstruktur der Entwicklungsgesellschaft EG DU überführt und widmete sich danach nicht mehr ausschließlich dem Stadtteil Marxloh, sondern der Gesamtstadt.

Mit der Einführung des Bundesprogramms *Soziale Stadt* verringerten sich für die Programmkoordination vor Ort allerdings auch die Entscheidungsspielräume. Während die Landesmittel in NRW nicht zweckgebunden waren und die Kommunen individuell über die Verwendung entscheiden konnten, mussten sie sich nun nach den Regularien der Städtebauförderung – d.h. eines investiven Programms – richten. Damit wurden auch in den Duisburger Programmgebieten der *Sozialen Stadt* nach 1999 vorwiegend bauliche Projekte finanziert (z.B. Sanierung und Neubau von Schulen und sozialen Einrichtungen oder die Umbaumaßnahmen der beiden Hochbunker in Marxloh und Bruckhausen zu Jugend- und Kulturzentren) und mit Mitteln aus anderen Förderprogrammen lediglich flankiert. Erst ab 2006 konnten konsumtive Maßnahmen wieder als *Modellvorhaben der Sozialen Stadt* aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert werden.

Völlig anders zeichnet sich das Einleiten der Stabilisierungsphase in der Freien und Hansestadt Hamburg ab. Das 1998 – und damit ein Jahr vor der Verabschiedung des Bundesprogramms – vom Senat verabschiedete Landesprogramm *Soziale Stadtteilentwicklung* blieb auch nach Inkrafttreten von *Soziale Stadt* die Grundlage für die integrierte Stadtentwicklungspolitik Hamburgs. Nach Expertenaussage aus der Hamburger Stadtpolitik konnte das Land konzeptionell und finanziell kaum vom Bundesprogramm profitieren. So fiel der ausgehandelte Verteilungsschlüssel der Länder zu Ungunsten des wohlhabenden Landes Hamburg aus.<sup>231</sup> Auch die regelhafte finanzielle Verteilung der Städtebaufördermittel, die in Flächenländern angewandt wurde (1/3 Bund, 1/3 Land und 1/3 Kommune), griff in Hamburg als Einheitsgemeinde nicht. Hier mussten sich Bund und Stadtstaat die Kosten zu jeweils 50% teilen, was die Förderung für Stadtstaaten aufgrund des höheren Eigenanteils weniger attraktiv machte. Aus diesen Gründen finanzierte die Stadt Hamburg trotz Inkrafttreten des Bund-Länder Programms weiterhin etwa 80% der Maßnahmen der integrierten Stadtentwicklung aus landeseigenen Mitteln (Interview 4210).

Die Ausnahme in der Hansestadt stellte der Stadtteil Hamburg-Altona-Lurup dar, der von der Fachbehörde als Modellstadtteil ausgewählt und zunächst als einziges Gebiet in das Programm *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt* aufgenommen wurde. Obwohl also die Stadt Hamburg bereits über fünf Jahre Erfahrungen mit integrierten Verfahren gesammelt und den neuen Praxis- und Politikansatz mit dem Programm *Soziale Stadtteilentwicklung* bereits implementiert hatte, richtete sie nochmals ein Pilotprojekt ein. Hier wurden, analog zu Duisburg-Marxloh in der Formatierungsphase, Sonderbedingungen geschaffen, während die anderen sieben Programmgebiete für das Bund-Länder Programm nicht berücksichtigt wurden. Im Jahr 2000 begannen die Akteure mit der Umsetzung des Quartiersmanagements in Lurup. Die Entwicklungsgesellschaft STEG wurde vom Bezirksamt Altona erneut beauftragt. Mit dem neuen Stadtentwicklungsgebiet in Lurup übertrug sie ihren konzeptionellen Entwicklungsansatz erstmals von den Gebieten der westlichen inneren Stadt auf eine Großwohnsiedlung.<sup>232</sup>

---

231 Bei der Verteilung der Bundesmittel wurde anfangs ausschließlich die Arbeitslosenquote der Länder zu Grunde gelegt. Im Jahr 2000 lag die Arbeitslosigkeit in Deutschland bei 9,6 %, während sie in Hamburg mit 8,9% unter dem Bundesdurchschnitt lag (Statista o.J.).

232 Eine weitere räumliche Verbreitung des Ansatzes erlangte die STEG mit ersten Projekten außerhalb der Stadt Hamburg. So betreute die Gesellschaft ab 1999 das schleswig-holsteinische Modellprojekt der *Sozialen Stadt* in Lübeck-St. Lorenz (STEG 2001). 2003 erfolgte die Privatisierung der STEG „durch ein Management-Buy-out der beiden Geschäftsführer“ (STEG o.J.a). Daraufhin expandierte die Gesellschaft mit der Eröffnung neuer Projektbüros in den beiden *URBAN II*-Standorten Kiel (2004) und Dortmund (2005).



Abb. 61: Quartiersmanagement-Büro in Hamburg-Altona-Lurup 2006 (Foto: Sabine Tengeler)

### *Evaluation und fachliche Begleitung*

Parallel zur Praxis im Stadtteil ermöglichte der Status als Modellprogramm der *Sozialen Stadt* den 16 ausgewählten Gebieten in je einem Bundesland die Durchführung einer prozessbegleitenden Evaluation. In Nordrhein-Westfalen wurde das Programmgebiet Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord ausgewählt. Nach der intensiven fachlichen Begleitung der Formatierungsphase sank in den 2000er-Jahren die Anzahl wissenschaftlicher Untersuchungen zu den Duisburger Gebieten. Zudem beschloss die Regierung in NRW im Jahr 2006 die Abwicklung ihrer landeseigenen Ressortforschungsstelle. Nach diesem Beschluss wurde das ILS in Dortmund als gGmbH und – zum Unmut der befragten Akteure aus der Praxis – mit einem stärkeren Fokus auf die akademische Wissenschaft neu gegründet. Die große Phase der anwendungsbezogenen Forschung war in Nordrhein-Westfalen damit zunächst beendet (Interview 4107).<sup>233</sup> Allerdings war in vielen Kommunen und nicht zuletzt in Duisburg der Aufbau operationalisierter Strukturen weitgehend abgeschlossen, so dass die intensive fachliche Begleitung der Praxis auch nicht mehr als zwingend notwendig angesehen wurde. Zudem boten inzwischen zahlreiche private Beratungsunternehmen Dienstleistungen oder Fortbildung-

---

<sup>233</sup> Dennoch befassten sich Forschungsprojekte des ILS weiterhin mit Duisburg. Diese waren allerdings insbesondere im Feld der empirischen Sozialforschung angesiedelt (vgl. u.a. Hannhörster 2014) und zielten nicht auf die Verbesserung der städtischen Planungspraxis ab.

gen zur sozialen Stadtentwicklung für Kommunen an. Sie konnten auf das Wissen zurückgreifen, das ihre Gründer im Prozessverlauf bei ihrer Arbeit in Pionierstädten wie Duisburg gesammelt hatten.

In Hamburg fußte die integrierte Stadtentwicklungspraxis bereits seit der Formatierungsphase im Vergleich zu NRW stärker auf der wissenschaftlichen Analyse. Der Status als *Modellgebiet der Sozialen Stadt* ermöglichte den Akteuren der strategischen Ebene in Senatskanzlei und Fachbehörde auch in dieser Programmkulisse in Lurup die Durchführung einer prozessbegleitenden Evaluation.<sup>234</sup> Mit der *Projektbegleitung vor Ort (PvO)* wurde vom DIfU eine Arbeitsgruppe der Technischen Universität Hamburg-Harburg unter der Leitung von Ingrid Breckner (Professorin des Arbeitsbereichs Stadt- und Regionalsoziologie) beauftragt (vgl. TU HH 2002; Gonzalez 2002; Gonzalez/Herrmann 2002). Der Endbericht der Projektbegleitung bewertete den integrierten Entwicklungsprozess und das Zusammenwirken unterschiedlicher Ressorts in Lurup sehr kritisch.<sup>235</sup> Der Endbericht der Luruper Programmbegleitung wurde nach Expertenaussagen von der Politik „einkassiert“ und erzeugte bei der kritisierten Hamburger Verwaltung vor allem Ablehnung gegenüber der Innovation selbst.

#### *Weiterführung der Innovation unter veränderten politischen Machtverhältnissen*

Sowohl in Hamburg als auch in NRW vollzog sich im Verlauf der Stabilisierungsphase ein Machtwechsel in der Landesregierung. In den Auswirkungen dieser Ereignisse auf die Innovation spiegeln sich erneut deutliche Unterschiede in den Verlaufsprozessen der beiden Fallstudien wider:

---

234 Diese aufwendige wissenschaftliche Begleitforschung war – wie im *Armutsbekämpfungsprogramm* – ursprünglich für alle Gebiete der Hamburger *Sozialen Stadtteilentwicklung* vorgesehen. In den Verhandlungen des Senats wurde dieser Baustein allerdings aus dem Maßnahmenpaket herausgekürzt, was insbesondere auf den Widerstand von Vertretern der förmlichen Sanierung in der Stadtentwicklungsbehörde zurückgeführt wurde (Interview 4210). Stattdessen wurde von 2002 bis 2003 eine im Umfang deutlich reduzierte Zwischenevaluation durchgeführt (vgl. Mayer 2004).

235 So sei bei der Bündelung von Ressourcen in der Programmumsetzung die „breite und mit Durchsetzungsmacht verbundene politische und administrative Unterstützung [...] nicht in ausreichendem Maße vor Ort spürbar gewesen.“ (TU HH 2002: 130). Als Beispiel für diese geringe horizontale Kooperation der Fachressorts nannte die Forschergruppe u.a. das Themenfeld „lokale Ökonomie“, bei dem die für innerstädtische Gebiete entwickelten Strategien zur Verknüpfung von Stadtentwicklung und Arbeitsmarktförderung auf den veränderten räumlichen und sozialen Kontext der Großwohnsiedlung nicht übertragbar waren (Gonzalez 2002). Als wirksame Anpassung des Handlungskonzepts wurde eine gezielte Förderung ansässiger Unternehmen empfohlen. Dafür standen im Programm *Soziale Stadtteilentwicklung* allerdings keine Instrumente zur Verfügung, da das Ressort Wirtschaftsförderung in die Programmumsetzung nicht involviert war (ebd.: 150ff.). Der Entwicklungsträger löste das Problem dadurch, dass die Arbeitsmarktförderung auf das Themenfeld „Übergang Schule-Beruf“ konzentriert wurde (ebd.: 153).

In Nordrhein-Westfalen kam es zu einem Politikwechsel, als bei den Landtagswahlen 2005 eine schwarz-gelbe Koalition die Regierungsverantwortung erlangte. Hier zeigte sich allerdings, dass die Strukturen im Land und in den selbstverwalteten Kommunen stark gefestigt waren. Auch unter der neuen Regierung wurde die integrierte Stadtentwicklungspolitik nahezu unverändert weitergeführt und die aufgebauten Strukturen auf Landesebene (z.B. IntermAG) nicht in Frage gestellt. Über den gesamten zeitlichen Verlauf der 2000er-Jahre nahm die Landesverwaltung neue Gebiete in das Programm Soziale Stadt NRW auf, so dass ihre Anzahl zum Jahr 2010 bei insgesamt 81 lag (BMUB o.J.d).<sup>236</sup>

Völlig anders wirkte sich der Politikwechsel in Hamburg aus. Hier verlor bereits 2001 die rot-grüne Regierung ihre parlamentarische Mehrheit. Mit diesem Ereignis entfalteten die verwaltungsinternen Konflikte, die bereits seit den 1980er-Jahren erkennbar waren, zunehmend politische Wirkkraft. Die Politik der neuen Koalition aus CDU, FDP und der Partei Rechtsstaatliche Offensive (PRO)<sup>237</sup> unter dem Ersten Bürgermeister Ole von Beust (CDU) bewirkte einen Bruch im untersuchten Verlauf, der die aufgebauten Strukturen der integrierten Stadtentwicklung in Frage stellte. Unter Senator Mettbach (PRO)<sup>238</sup> wurden die zuständigen Behörden für Bau und Stadtentwicklung als *Behörde für Bau und Verkehr* wieder zusammengefasst. In dieser Namensgebung spiegelte sich die erneute Verengung der Stadtentwicklungspolitik auf bauliche Investitionen wider. Nach Expertenaussage eines stadtpolitischen Akteurs wurde der integrierte Ansatz in dieser Zeit auf gesamtstädtischer Ebene „beerdigt“ (Interview 4210). In einer Verwaltungsreform wurde 2003 die Zuständigkeit der *Sozialen Stadtteilentwicklung* allerdings auf die Bezirke übertragen („Globalrichtlinie über die Durchführung des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms in der Verantwortung der Bezirksämter“) und damit die Stadtentwicklungspraxis der gesamtstädtischen Fachbehörde wieder auf den alten Modus der städtebaulichen Sanierung beschränkt.

---

236 Allerdings wurden die einzelnen Stadtteile über sehr unterschiedliche Zeiträume gefördert: Während einige nur für ein oder zwei Jahre von Bund und Ländern unterstützt wurden, bestanden andere Förderkulissen über nahezu den gesamten Zeitraum. Dies galt auch für die beiden Duisburger Stadtteile die mit jeweils einem Jahr Unterbrechung (Bruckhausen: 2008, Marxloh: 2007) die gesamte erste Förderdekade der *Sozialen Stadt* durchlaufen hatten.

237 Die rechtspopulistische Protestpartei PRO ist auch unter dem Namen ihres Gründers als „Schill-Partei“ bekannt. Bei den Senatswahlen 2001 errang sie überraschend 19,4% der Stimmen und stellte bei ihrer Regierungsbeteiligung zwei Senatoren. Dies waren Innensenator und Zweiter Bürgermeister Ronald Schill sowie der Senator für Bau und Verkehr Mario Mettbach. Im Jahr 2004 kam es zu einem Bruch der Koalition und zu vorzeitigen Neuwahlen. Nach dieser kurzen Periode versank die Partei in der Bedeutungslosigkeit und wurde 2007 aufgelöst (Hartleb 2013).

238 Der neue Senator galt als vehementer Gegner des integrierten Ansatzes und hatte sich bereits in den 90er-Jahren auf Bürgerseite im Stadtteil Jenfeld als Kritiker in dem Handlungsfeld engagiert (Interview 4210).

In Hamburg führten die Bezirksämter nach diesem „Roll-back“ den integrierte Ansatz weiter.<sup>239</sup> Mit dieser Umstrukturierung ging das Wissen um integrierte Planungsverfahren auf gesamtstädtischer Ebene nahezu vollständig verloren (Interview 4001; 4210). Innerhalb der sieben Hamburger Bezirke bildeten sich in dieser Phase sehr individuelle Strukturen der integrierten Planungspraxis heraus.<sup>240</sup> Dies führe, so ein Interviewpartner aus einem Bezirksamt, bis heute dazu, dass kaum Austausch bzw. Kooperation über Bezirksgrenzen hinweg existiere, da die Strukturen kaum miteinander vergleichbar seien (Interview 4201). In den Bezirken und nicht zuletzt in Altona wurde diese Phase der Unabhängigkeit von der Fachbehörde allerdings nicht negativ, sondern – ganz im Gegenteil – als Phase „großer Freiheit“ wahrgenommen, die in ihrer selbstbestimmten und ressortunabhängigen Verfügung über Finanzmittel an die Situation in NRW in der Formatierungsphase erinnert:

„Zu diesem Zeitpunkt hatten wir ein Budget und da war es einfach an uns, die Schwerpunkte zu setzen und zu gucken, was wir uns monetär leisten konnten, was nicht und wie intelligent wir unsere Mittel verplanen können“ (Interview 4202).

2004 änderten sich durch vorzeitige Neuwahlen erneut die Machtverhältnisse im Hamburger Senat. Die absolute Mehrheit erlangte die CDU und mit ihr und der Erste Bürgermeister Ole von Beust. Daraus folgte eine erneute Umstrukturierung der Fachressorts in Politik und Verwaltung, aus der die *Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU)* gegründet wurde. 2005 legte die BSU, als Nachfolge des 2004 ausgelaufenen Landesprogramms *Soziale Stadtentwicklung*, das Programm *Aktive Stadtentwicklung 2005 – 2008* auf (vgl. Bürgerschaft FHH 2005). Auch dieses Programm hatte den Charakter eines räumlich wie zeitlich begrenzten Projektes und weniger eines gesamtstädtischen und ressortübergreifenden Politikansatzes. Diesmal nahm jedoch die Stadt Hamburg alle sieben ausgewählten Quartiere<sup>241</sup> in das Programm *Soziale Stadt* auf. Das zuvor erlangte Erfah-

---

239 Insbesondere dem Bezirk Eimsbüttel wurde nach dieser Reform eine besondere Rolle bei der Weiterführung des QM-Ansatzes zugesprochen, da der für die integrierte Stadtentwicklung zuständige Amtsleiter in der Stadtentwicklungsbehörde als Bezirksamtsleiter nach Eimsbüttel wechselte. Ihm folgten nahezu alle Mitarbeiter der STEB, die zuvor mit dem Programm *Soziale Stadtentwicklung* betraut waren. Die Person, die 1994 das *Armutsbekämpfungsprogramm* von Seiten der STEB entwickelte, hatte die Behörde bereits 1998 im Konflikt verlassen.

240 So ist die integrierte Stadtentwicklung z.B. in einigen Bezirken bei der Stadtplanung und in anderen im Sozialraummanagement angesiedelt.

241 Dies waren der Entwicklungsraum Billstedt/Horn (Bezirk Mitte) als bundesweit größtes ausgewiesenes *Soziale Stadt*-Gebiet sowie die Entwicklungsquartiere Essener Straße (Bezirk Hamburg-Nord), Hohenhorst, Steilshoop (beide Bezirk Wandsbek), St. Georg-Mitte (Bezirk Mitte), Lohbrügge-Ost (Bezirk Bergedorf) sowie Altona-Altstadt (Bezirk Altona) (Bürgerschaft FHH 2007: 1).

ungswissen aus der *Sozialen Stadtteilentwicklung* lässt sich in der Konzeption der Programmatik kaum wiederfinden.

#### *Die Umsetzung der Praxis innerhalb institutionalisierter Strukturen*

Im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* wurde das Verfahren Quartiersmanagement in beiden untersuchten Städten in den Regelstrukturen der Verwaltung implementiert und weitgehend etabliert. Auch hier zeigt sich im Vergleich der beiden Fallstudien der deutliche Kontrast zwischen Kontinuität (NRW) und Diskontinuität (FHH):

Neben den Stadtteilen Bruckhausen und Marxloh wurden in Duisburg in der Stabilisierungsphase zwei weitere Stadtteile in das Bund-Länder-Programm aufgenommen (2000: Hochfeld, 2001: Beeck). Auch hier wurde die bereits in den anderen Stadtteilen tätige EG DU für die Erarbeitung und Umsetzung des integrierten Entwicklungsprozesses beauftragt (Soziale Stadt NRW o.J.).<sup>242</sup> Die EG DU konnte auf die aufgebauten Strukturen zurückgreifen und aufgrund der vergleichbaren Problemlage und Stadtteilstrukturen die Konzepte aus Bruckhausen und Marxloh – im Sinne eines „policy-transfers“ – nahezu ohne Anpassungen auf die neuen Programmgebiete übertragen.

In Hamburg-Altona wurde mit dem Programm *Aktive Stadtteilentwicklung* das Verfahren Quartiersmanagement nach Altona-Altstadt, und damit in das dritte Gebiet des untersuchten Bezirks, überführt. Dafür richtete die Fachbehörde und das Bezirksamt Altona eine sehr spezifische planungsrechtliche Kulisse ein: Die zentrale Herausforderung in Altona-Altstadt bestand für die Verwaltung in der Aufwertung und Revitalisierung des Bezirkszentrums im Bereich Große Bergstraße<sup>243</sup> – das heißt in einer klassischen Funktionsschwächenanierung. Die Fachbehörde BSU setzte 2005 ausschließlich den zentralen Bereich des Quartiers als Entwicklungsgebiet fest: zum einen förmlich als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB und zum anderen – da für dieses Handlungsfeld keine Bund-

---

242 Ein Experte eines Entwicklungsträgers berichtete, dass bei der Vergabe des Quartiersmanagements in Hochfeld zunächst ein anderes Trägermodell von der Stadt angestrebt wurde, da sich ein privatwirtschaftliches Unternehmen um die Umsetzung der integrierten Quartiersentwicklung bewarb. Im letzten Moment wurde die Beauftragung des Unternehmens von den politischen Gremien der Stadt allerdings gestoppt und – analog zu den bestehenden Gebieten – die städtische EG DU beauftragt (Interview 4105).

243 Die Einkaufsstraße Große Bergstraße der 1970er-Jahre war Mitte der 2000er-Jahre zunehmend von Trading-Down-Effekten geprägt, die sich im Einzelhandel durch wachsende Leerstände und eine Zunahme von „Billigangeboten“ (etwa sog. 1-Euro-Shops) bemerkbar machten. Den Höhepunkt dieses Niedergangs stellte die Schließung der Karstadt-Filiale auf dem Frappant-Gelände im Jahr 2003 dar.

Länder-Mittel mehr zur Verfügung gestellt wurden – zusätzlich als *Stadtumbau*-Gebiet nach §171a-d BauGB.<sup>244</sup> Da die lokalen Akteure „nicht bloß einen Schlauch“ (Interview 4202) entwickeln lassen wollten, entschied sich der Bezirk Altona, das ausgewiesene Areal mit einem *Soziale Stadt*-Gebiet zu ummanteln und damit eine Förderkulisse in den Grenzen des ursprünglich geplanten Sanierungsgebietes anzumelden (vgl. Abb. 57). Dieses Gebiet wurde 2007 in das Bund-Länder Programm aufgenommen. Als Gebietsentwickler mit einem Stadtteilbüro in der Großen Bergstraße (vgl. Abb. 58) wurde für das *Sanierungs-/Stadtumbau*- und das *Soziale Stadt*-Gebiet erneut die STEG beauftragt. Damit konnte die inzwischen erprobte QM-Praxis auf Bezirks- und Quartiersebene in Altona mit den bereits beteiligten Institutionen und bearbeitenden Personen weitergeführt werden.

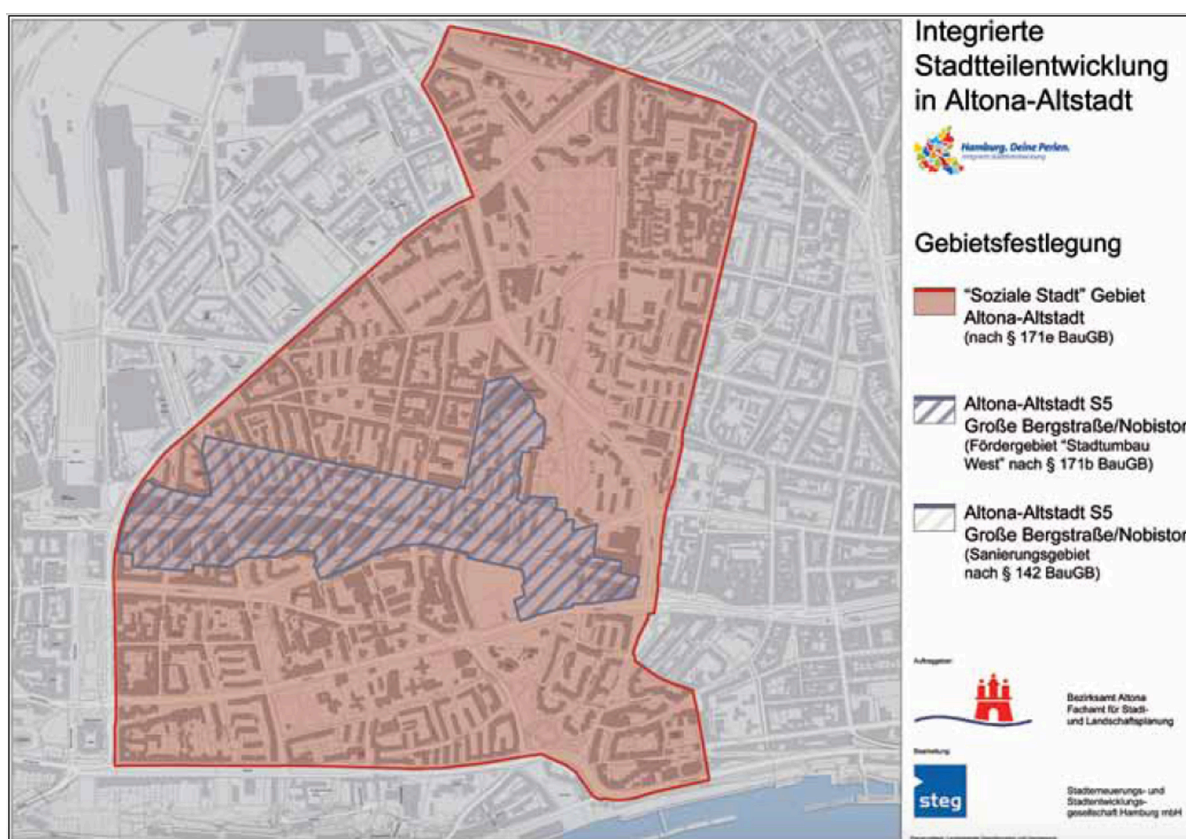


Abb. 62: Abgrenzung der Fördergebiete in Altona-Altstadt (Quelle: STEG 2013: 25).

244 Die Gebietskulisse bezog sich nicht auf den zunächst vorgesehenen Umgriff aus Bezirkszentrum und umliegenden sozial und funktional durchmischtem Quartier, sondern nur auf die Einkaufsstraße selbst. Die Verkleinerung des Handlungsraumes wurde von einem Akteur der Bezirksverwaltung darauf zurückgeführt, dass Sanierungsgebiete „aufgrund der Eingriffsmöglichkeiten ins jeweilige Grundeigentum unter der damaligen [CDU-]Regierung ziemlich suspekt betrachtet“ worden seien (Interview 4202). Als Grund für die Wahl des Instrumentariums Stadtumbau wurde die Umsetzungsverantwortung für das Programm *Stadtumbau West* angegeben, das bis 2009 – im Gegensatz zu den anderen Städtebauförderprogrammen – bei der Fachbehörde und nicht bei den Bezirksämtern lag (Bürgerschaft FHH 2009: 8).



Abb. 63: Quartiersmanagement-Büro des *Sanierungs-/Stadtumbau-* und *Soziale Stadt*-Gebiets Große Bergstraße in Altona-Altstadt (Foto: Oliver Koczy)

Während die Verfestigung der Innovation und der aufgebauten operationellen Strukturen, wie am Beispiel Altona-Altstadt dargestellt, auf der Bezirksebene voranschritt, setzte sich der diskontinuierliche Verlaufsprozess der Innovation in der Freien und Hansestadt Hamburg weiter fort. So setzte die Senatskanzlei 2006 einen neuen Impuls im politischen und planerischen Diskurs, um das Verfahren erneut auf der gesamtstädtischen Ebene zu verankern. Für den Zeitraum 2007 und 2008 legte der Senat parallel zu den bestehenden Strukturen auf Bezirksebene die Initiative *Lebenswerte Stadt Hamburg* (LSH) auf (vgl. BSU FHH o.J.a). Altona-Altstadt wurde top-down als eines von sechs Modellgebieten der Initiative mit dem inhaltlichen Schwerpunkt der „Förderung von Familienfreundlichkeit und der Verhinderung der Abwanderung von Familien“ ausgewählt (Von Beust 2008: 195f.). Mit einer vergleichsweise hohen Mittelausstattung (jährlich 10 Millionen Euro) erhielt die Senatskanzlei vom Ersten Bürgermeister persönlich den Auftrag, einen neuen ressortübergreifenden Ansatz für eine „Quartiersoffensive“ in „sozial belasteten Quartieren“ – so der neue Terminus (ebd.: 193) – zu erarbeiten.<sup>245</sup>

<sup>245</sup> In diesem Zusammenhang wurde von einem befragten stadtpolitischen Akteur ein Interview von Ole von Beust als Schlüsselereignis hervorgehoben: Darin sprach der Erste Bürgermeister, bezogen auf die sozialen Probleme in den bekannten benachteiligten Quartieren, explizit von „kippenden Stadtteilen“ und verwendete damit eine sehr drastische Begrifflichkeit für die Entwicklung der betroffenen Gebiete. Vorab waren diese Aussagen nicht mit der Senatskanzlei oder anderen Behörden abgesprochen, wurden allerdings von den verantwortlichen Akteuren als Auftrag verstanden, ein Sonderprogramm der integrierten Stadtentwicklung aufzulegen (Interview 4210). Mit der Begründung, dass der Impuls



Abb. 64: Logo der Initiative Lebenswerte Stadt Hamburg (BSU FHH o.J.a: Titelblatt)

Mit dem Sonderprogramm griff die Senatskanzlei und federführend ein langjähriger Akteur und „letzter Wissensträger“ um das Verfahren QM wieder in den Prozess ein, nachdem der Pfad durch die beschriebenen Konflikte und Personalwechsel fast gänzlich abgebrochen war. Im Rahmen der Initiative LSH tauchten Elemente, die für den Innovationsverlauf der Stadt Hamburg typisch sind, erneut auf: so etwa Konzepte für eine ressortübergreifende Verwaltungsstruktur oder eine externe Begleitforschung. Zudem entstanden ein umfassendes Kommunikationskonzept und eine gesamtstädtische Cooperate Identity für die integrierte Stadtentwicklung (vgl. bfö 2008), die bis heute verwendet wird (vgl. Abb. 59).

Die operationelle Umsetzung von LSH lag weiterhin im Aufgabenbereich der Bezirksämter, die allerdings in die Konzeption und Zielformulierung der Initiative kaum involviert waren und das Programm aufgrund des Verlusts ihrer erlangten Autonomie als „Rückschritt“ wahrnahmen (Interview 4202). Zudem forderte die Bearbeitung der Initiative alle verfügbaren Ressourcen, so dass die bezirkliche Tätigkeit im *Soziale Stadt*-Gebiet Altona-Altstadt erst nach Abschluss der Initiative und der europaweiten Ausschreibung des Quartiersmanagements im Jahr 2010 begann.<sup>246</sup>

---

vom Ersten Bürgermeister selbst kam, wurde die Kooperationsbereitschaft der einzelnen Fachbehörden (z.B. Sozialbehörde oder Schulbehörde) im Vergleich zu vorherigen Programmen als sehr hoch beschrieben (ebd.).

246 Diese Verzögerung (2006 Senatsbeschluss zur Aufnahme des Gebietes in die Förderkulisse, 2009 Ausschreibung der Quartiersentwicklung, 2010 Beginn der Arbeit im Quartier) hatte allerdings den Vorteil, dass das *Sanierungs- und Stadtumbaugebiet* Große Bergstraße und das *Soziale Stadt*-Gebiet Altona-Altstadt trotz unterschiedlicher Laufzeiten zeitgleich zum Ende des Jahres 2017 enden konnten (Interview 4202).

Mit LSH wurde der Grundstein gelegt, dass sich die ein integrierter Planungsansatz wieder auf der gesamtstädtischen Ebene verfestigte. So mündete die Initiative unmittelbar in die Vorbereitungen einer behördenübergreifenden Drucksache<sup>247</sup>, die unter dem Titel *Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)* im Juli 2009 vom Hamburger Senat als Reform der Hamburger Stadtentwicklungspolitik verabschiedet wurde (vgl. Bürgerschaft FHH 2009; Vorkoeper 2014). Mit der Drucksache ging die Verantwortlichkeit für Quartiersmanagement nach sechs Jahren wieder auf die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) über, während die Bezirksämter zur untergeordneten, ausführenden Instanz zurückgestuft wurden. Mit RISE entwickelte die Hamburger Verwaltung eine bislang in Deutschland einmalige Systematisierung des integrierten Planungsansatzes. Selbst-erklärtes Ziel war es, die gesamte Hamburger Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik „unter einem Dach“ zusammenzuführen und die sich seit 2000 ausdifferenzierten „verschiedenen Programme [...] wieder in einer übergreifenden Strategie zu bündeln“ (Bürgerschaft FHH 2009: 3). Damit wurden alle Säulen der Städtebauförderung (*Städtebauliche Sanierung*<sup>248</sup>, *Stadtumbau West*, *Soziale Stadt*, *Städtebaulicher Denkmalschutz* und *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren*) sowie länderfinanzierte Programme zusammengefasst und als gleichberechtigte Instrumentarien für die Erfüllung übergeordneter Stadtentwicklungsziele definiert (Abb. 59).

---

247 Dieses behördenübergreifende Vorgehen wird als Novum in der Hamburger Politik und Verwaltung beschrieben. In der Regel werden die Drucksachen als Vorlagen der Gesetzgebung nur von einer Fachbehörde und der Senatskanzlei erarbeitet und im Anschluss von den anderen Verwaltungseinheiten kommentiert. Da die Interessen der einzelnen Ressorts in dieser Form der Ämterbeteiligung zumeist eine übergeordnete Rolle einnehmen, seien die gesetzlichen Formulierungen bei konfliktreichen Themen zumeist nur Einigungen auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ (COMO 2008: 69). Der ressortübergreifende Arbeitsprozess ermögliche hier neue Chancen für die Gesetzgebung.

248 Für die *Städtebauliche Sanierung* werden allerdings seit 2012 vom Bund keine Fördermittel mehr zur Verfügung gestellt.

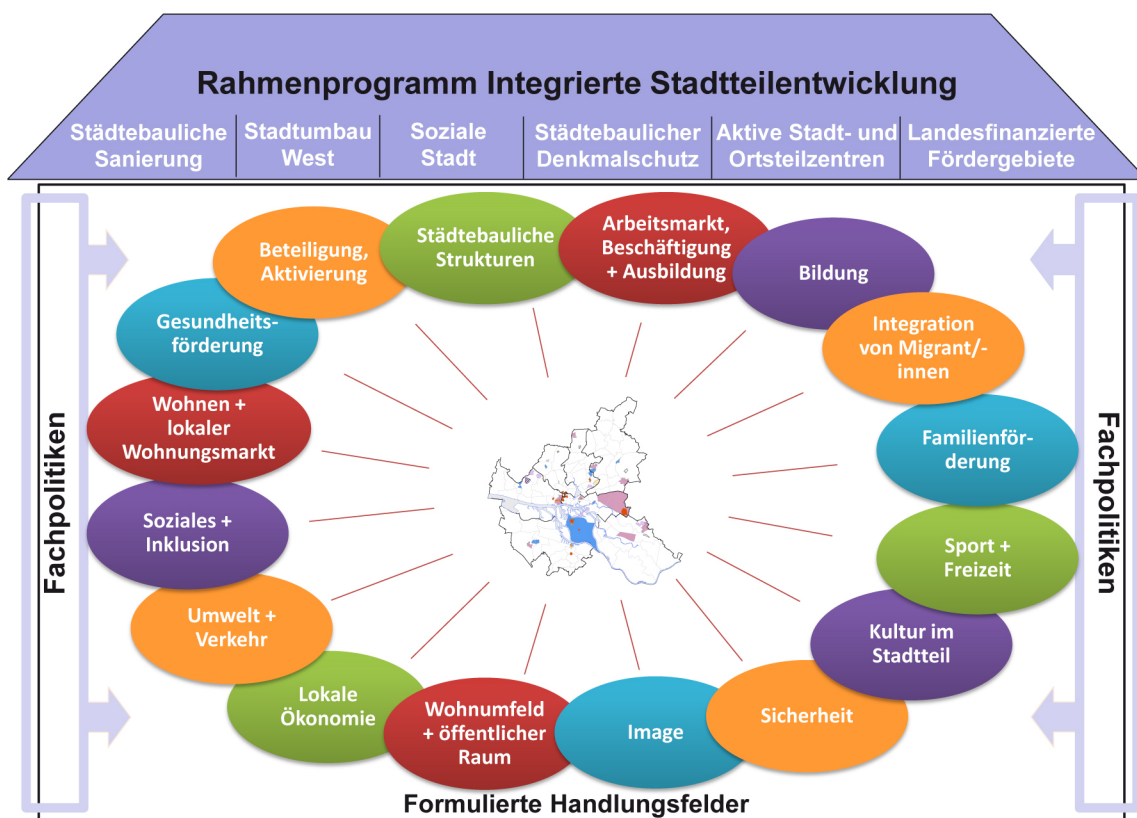


Abb. 65: Programmstruktur *Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)* (BSU FHH 2012b: 7)

RISE führte drei neue Steuerungsinstrumentarien ein. Sie sollten zu einer Systematisierung des Planungsprozesses beitragen (Sozialmonitoring, Evaluation und Controlling) (Bürgerschaft FHH 2009: 54ff.). Das Sozialmonitoring wurde als langfristiges stadtsoziologisches System der Raumbeobachtung etabliert und dient der Messung der sozialen Effekte der Maßnahmen in den Gebieten.<sup>249</sup> Auch die Evaluation erlangte mit RISE wieder einen deutlich höheren Stellenwert und sollte verpflichtend in allen Programmgebieten unter verschiedenen Analyseaspekten (z.B. Bewertung von Projekten oder Entwicklungskonzepten, Bewohnerbefragungen, thematische Evaluationen, Überleitungs-Evaluationen oder Evaluation der Programmimplementierung) umgesetzt werden (Mayer 2009). Die Einführung des Controllings systematisierte die Umsetzung der Maßnahmen, so dass sie an betriebswirtschaftliche Abläufe angepasst werden konnten. Damit wurden im großen Maße Informationen und Daten über die operationelle Praxis in den Quartieren erhoben. Ziel war „die Beobachtung von Terminen [und] Ergebnisfortschritten anhand leistungsbezogener Meilen-

<sup>249</sup> Seit 2010 wird das Monitoring jährlich von einem Team der Fachbehörde und der Hafen City Universität Hamburg (HCU) erarbeitet (vgl. Pohlen/Kaiser 2015). Vorbild für die Methode war das Berliner Analysemodell, das vom Stadtsoziologen Hartmut Häußermann maßgeblich entwickelt und von den Hamburger Akteuren übernommen wurde (Interviews 4203; 4208; 4210).

steine und des Ressourceneinsatzes“ und „die Realisierung von terminierten Aufgabenstellungen mit spezifischen Zielvorgaben“ (Bürgerschaft FHH 2009: 58). Von Akteuren der strategischen Ebene (Senatskanzlei, Fachbehörde, Politikberatung und Wissenschaft), die die gesamtstädtische Stadtentwicklungspolitik mit der Konzeption des Rahmenprogramms nachhaltig prägten, wurde RISE als Meilenstein gesehen (Interview 4210). Mit der Reform war es gelungen, die integrierte Stadtentwicklung zu systematisieren und Handlungsabläufe, Steuerungsinstrumente und Bemessungskriterien für die Gesamtstadt zu standardisieren.

*Zwischenfazit: Der Aufbau institutioneller Strukturen zwischen Kontinuität und kreativer Zerstörung*

Auch wenn sich der Weg dorthin sehr unterschiedlich darstellte, wurden bis zum Jahr 2009 sowohl in Duisburg als auch in Hamburg institutionalisierte Strukturen um die Innovation Quartiersmanagement aufgebaut. Es wird deutlich, dass dieser Prozess in Nordrhein-Westfalen und Duisburg von starker Kontinuität geprägt war und die einzelnen Institutionalisierungsschritte auf vorherigen Strukturen aufbauten. Damit erlangte die Innovation bei nahezu allen beteiligten Akteuren eine hohe Akzeptanz und war wenig vulnerabel gegenüber externen Faktoren (z.B. Regierungswechsel). Im Sinn einer Fluidität entwickelte sich das Verfahren kontinuierlich weiter und konnte so an die höheren institutionellen Anforderungen angepasst werden.

In Hamburg stellte sich der Prozess der Institutionalisierung wesentlich konfliktreicher dar und verdeutlicht den Widerstreit zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen und Entscheidungsträgern in Innovationsprozessen. Bereits etablierte Strukturen brachen hier unter geänderten Machtverhältnissen wieder zusammen. Zudem entwickelten sich parallel voneinander unabhängige Strukturen der Innovation. In dieser konflikthaften Konstellation konnten nicht immer alle verfügbaren Ressourcen für die Etablierung und Verbreitung der Innovation genutzt werden. Daher stellt sie sich in Hamburg nur bedingt als fluides System dar, das an die erhöhten institutionellen Anforderungen der Stabilisierungsphase angepasst wurde. Vielmehr wurden die strukturellen Charakteristika der Formatierungsphase (Modellhaftigkeit, Unabhängigkeit von Regelstrukturen oder zeitliche Begrenzung) mehrfach reproduziert. Die höchste institutionelle Form der Innovation – die Richtlinie Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) – basierte hingegen nur bedingt auf den zuvor gesammelten Erfahrungen, sondern entstand z.T. unabhängig davon. Dies wird sich in der Justierungsphase mit einer geringen Akzeptanz auf die operationelle Praxis der Akteure in Hamburg auswirken.

### 7.2.5 Justierungsphase

Mit der Umsetzung des Programms *Soziale Stadt NRW* und dem *Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung* haben sich in beiden untersuchten Fallstudien institutionalisierte Strukturen herausgebildet, mit denen Quartiersmanagement in die regelhaften Verfahrensabläufe der Verwaltung implementiert wurde. Diese Routinen bilden die Basis für eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Verfahrens in Form von Verstetigung, Ergänzung oder Verknüpfung mit anderen Strategien, aber auch Kritik an der Komplexität und Bürokratisierung sowie den Effekten des etablierten Planungsansatzes Quartiersmanagement.

#### *Bürokratisierung und wachsende Komplexität*

Während in den Frühphasen der Innovation noch unter Sonderbedingungen mit sehr informellen Regularien, großen Interpretationsspielräumen und geringen Vorgaben gehandelt wurde, bildeten sich zum Abschluss der Stabilisierungsphase für die Programmkulissen strikte Vorschriften und Regularien heraus. Mit Ihnen nahmen vor allem auf der lokalen Ebene die Schwierigkeiten bei der Umsetzung in der Justierungsphase zu: Akteure der Duisburger Entwicklungsgesellschaft beschrieben zunehmende Konflikte mit dem Landesrechnungshof. Diese Entwicklung verschärfte sich insbesondere nach den bundespolitisch verabschiedeten Mittelkürzungen und der Streichung der *Modellprojekte der Sozialen Stadt* im Jahr 2010. Von nun an finanzierten die Zuwendungsbehörden lediglich baulich-investive Maßnahmen und forderten von den Kommunen und Entwicklungsträgern eine nachvollziehbare Trennung zwischen einzelnen Maßnahmen und Verwendungszwecken (Interview 4103). Die zuvor gängige Praxis, konsumtive Maßnahmen nicht als einzelne Fördergegenstände aufzuführen, sondern bei der Abrechnung mit anderen, investiven Maßnahmen zusammenzufassen, wurden nicht mehr akzeptiert. Dadurch mussten Gelder teilweise nach Prüfung durch den Landesrechnungshof aufgrund eines abweichenden Verwendungszwecks von den Kommunen zurückgezahlt werden (Interviews 4103; 4106). Für die Entwicklungsträger bedeutete diese neue Situation, dass sie für die Umsetzung integrierter Konzepte weitere Finanzierungsmöglichkeiten erschließen und „Drittmittel“ aus unterschiedlichen Förderkulissen einwerben mussten. So wurden, wie es ein Akteur eines Entwicklungsträgers beschrieb, in Hamburg für die Co-Finanzierung der integrierten Stadtentwicklung nach RISE z.B. zunehmend Mittel aus dem Wohnungsbauprogramm verwendet (Interview 4207).

Mit der zunehmenden Co-Finanzierung von Stadtentwicklungsmaßnahmen habe sich bis heute eine sehr komplexe und bürokratische Struktur aus unterschiedlichen Finanzmitteln mit unterschiedlichen Richtlinien und Laufzeiten herausgebildet, bei der die Antragsstellung und Abrechnung im Verhältnis zur Arbeit im Quartier immense zeitliche Kapazitäten binde.<sup>250</sup> Insbesondere von den Duisburger Akteuren der kommunalen Entwicklungsgesellschaft wurde die Anpassung an die veränderten Gegebenheiten als schwierig beschrieben. Aufgrund der langjährigen, besonders privilegierten Stellung der Stadt würden „gerade die älteren Kollegen [...] immer noch von den guten alten Zeiten“ sprechen (Interview 4103) und die heutige QM-Praxis als sehr negativ bewerten:

„Wir haben die klassische Städtebauförderung und wir haben die Fachlogiken der anderen Ministerien. [...] Früher mussten wir unsere Maßnahmen] nicht irgendwie in so ein Förderprogramm und in so eine Förderlogik reinpressen, sondern wir haben es gefördert bekommen. Jetzt warten wir eben auf die Calls, auf die Aufrufe und gucken dann, wie kriegen wir das hin“ (Interview 4103).

„Es fängt bei den Laufzeiten an, bei dem Abrechnungsmodi und der Fristensetzung: Wir unterhalten uns hier fast nur noch über Fristen, bis wann etwas abgegeben sein muss. Es müssen Dinge abgegeben und abgerechnet sein, bevor Sie sie fast geplant haben. Also es dreht sich um, irrerweise“ (Interview 4104).

Eine ähnliche Zunahme der Komplexität und Bürokratisierung wird auch für Hamburg von den Interviewpartner beschrieben. Bereits im Vorfeld des Senatsbeschlusses für die umfassende RISE-Drucksache<sup>251</sup> herrschten in Fachkreisen aufgrund der Theorielastigkeit Zweifel an der Praxistauglichkeit des Rahmenprogramms (Interview 4210). So wurde kritisiert, dass die in RISE festgeschriebenen operationellen Schritte, auch wenn sie aus planungswissenschaftlicher Perspektive sehr fortschrittlich waren, an der Realität in den Bezirken und Stadtteilen völlig vorbeigehen (Interview 4207). Die Interviewpartner nannten dabei unterschiedliche Kritikpunkte: a) Berichtswesen, b) Analytischer Anspruch, c) Praxisorientierung und d) Flexibilität. So würde das komplexe Berichtswesen (a, b) sowie die Bearbeitung der Datenbanken, die große Personalkapazitäten binden, kritisiert:

---

250 Im Besonderen wurde diese hohe Komplexität für die Beantragung von EU-Projekten hervorgehoben. So berichtete etwa ein Akteur eines Entwicklungsträgers, dass seine Gesellschaft keine EU-Projekte mehr bearbeite, weil es sich ökonomisch aufgrund der strengen Vorgaben nicht rechnen würde (Interview 4206).

251 Zum Vergleich: Die Drucksache zu den *Richtlinien Integrierte Stadtentwicklung* von 2009 hat einen Umfang von 81 Seiten; die Drucksache des Vorgängerprogramms *Aktive Stadtteilentwicklung* von 2005 hat lediglich 7 Seiten.

„Es wurden Kämmerer eingestellt, also die Controlling-Leute. Wir haben durch RISE neue Personen bekommen, die nur noch das machen. Früher habe ich das parallel gemacht“ (Interview 4201).

(b) Der analytische Anspruch wurde als zu hoch und als der Aufgabe unangemessen angesehen:

„Wenn wir uns an einer Hochschule befinden würden und da jetzt ständig wissenschaftliche Mitarbeiter unterwegs sind, um Daten zu sammeln, wäre alles okay. Aber unter dem Aspekt ist es einfach schwierig.“ (Interview 4202).

Außerdem seien die zuvor angewandten Methoden im Vergleich dazu wesentlich „pragmatischer und praxisorientierter“ (c) gewesen:

„Wir haben ja nicht im luftleeren Raum geplant. [...] Früher hatten wir ganz simple Excel-Listen, wo wir unsere Projekte eingetragen und dann die Gelder bei der Fachbehörde angemeldet haben“ (Interview 4201).

(d) Schließlich, so die Kritik, sei die Mittelvergabe sehr unflexibel geworden, wenn Maßnahmen etwa aufgrund unvorhersehbarer Verzögerungen (z.B. früher Wintereinbruch, juristische Auseinandersetzungen oder Proteste) erst in einem anderen Haushaltsjahr abgerufen würden. Die Kritik mündete zumindest an einem untersuchten Standort in eine Reform der Regularien.

### *Reform der Regularien*

Während in Duisburg die Situation der bürokratischen und komplexen QM-Praxis bis heute besteht, haben sich die Bezirksämter in Hamburg, wie ein Akteur aus der Stadtforschung beschreibt, gegen RISE zur Wehr gesetzt (Interview 4203). 2012 schlossen die Fachbehörde und die Bezirke einen Kompromiss und überarbeiteten RISE in einer neuen *Globalrichtlinie* (vgl. BSU FHH 2012a). Damit wurden die Zuständigkeiten zwischen Fachbehörde (strategische Ebene) und Bezirken (Umsetzungsebene) neu definiert und den Bezirken eine größere Autonomie bei der Konzeption und Umsetzung einzelner Maßnahmen gewährleistet. Das Regelwerk wurde wieder zu Gunsten bezirks- und stadtteilspezifischer Verfahrensabläufe zurückgenommen und vereinfacht. So wurde etwa das komplexe und kostspielige externe Evaluationskonzept zusammengekürzt und die Selbstevaluation

als letzte Form der Ergebnisanalyse beibehalten (BSU FHH 2012a: 14).<sup>252</sup> Die anderen Steuerungsinstrumente (Sozialmonitoring und Controlling) blieben in ihrer ursprünglichen Form erhalten.

### *Langfristige Wirkungen und Effekte der Sozialen Stadtentwicklung*

Die Resultate *der Sozialen Stadtentwicklung* in den Stadtteilen bewerteten die ExpertInnen insgesamt positiv. Begründet wird dies über die Programme, die in den Quartieren wichtige Impulse gesetzt und den lokalen Planungsinstanzen eine gezielte Stärkung der sozialen Infrastruktur ermöglicht hätten. In Marxloh, Bruckhausen, Lurup und Altona-Altstadt konnten durch die Landes-, Bundes- und EU-Förderungen nahezu alle öffentlichen Flächen (z.B. Schulen, soziale Einrichtungen, Spielplätze oder öffentliche Freiräume) baulich aufgewertet oder neu geschaffen und – zumindest flankierend – mit sozialen Angeboten gestärkt werden. Dennoch konnten natürlich durch die Arbeit der Quartiersmanagements und der integrierten Stadtteilentwicklung längst nicht alle sozialen Probleme in den Quartieren gelöst werden.

In Hamburg zeigten sich als nicht-lösbare Probleme z.B. die Aufrechterhaltung der vorhandenen sozialen Infrastruktur in den Quartieren. So wurde beschrieben, dass andere Fachbehörden kaum mit dem Stadtentwicklungsressort kooperierten, sondern – im Gegenteil – Mittel und Projekte der *Sozialen Stadt* zunehmend als Legitimation nutzten, um ihre dauerhaften Finanzmittel für die soziale Daseinsvorsorge in den geförderten Quartieren einzusparen (z.B. Schließung der städtischen Bücherhalle in Lurup im Jahr 2005). Damit sei das Programm „missbraucht“ worden, um „Sparmaßnahmen im sozialen Bereich abzufangen und etwas sanfter wirken zu lassen“ (Interview 4210). Zudem wurde den anderen Fachbehörden zwar eine projektbezogener Wille zur Kooperation zugesprochen, allerdings bestünde nur eine geringe Bereitschaft, sich an dauerhaften Finanzierungslösungen zu beteiligen (Interview 4209). Dieses Handeln kann als Gegenwirkung zu den Zielsetzungen einer ressortübergreifenden Stadtentwicklungspolitik verstanden werden.

---

<sup>252</sup> Ursprünglich war die Selbstevaluation nur ein (untergeordnetes) Element des RISE-Evaluationskonzepts, das die externen Analysen lediglich – im Sinne einer Supervision – flankieren sollte. Das Instrument der Selbstevaluation verursachte für die Stadt allerdings keine zusätzlichen Kosten, weshalb es nach der Fortschreibung von RISE als einziges Element des ursprünglichen Konzepts übrig blieb. Da es den Akteuren vor Ort „aufgedrückt“ worden sei und „von denen [...] vielfach eher nur als lästige Pflicht gesehen wird“, hatte es in der praktischen Arbeit der Bezirke und Gebietsentwickler einen sehr geringen Stellenwert. Der Verfasser des ursprünglichen Evaluationskonzepts zeigte sich mit dieser Interpretation seines Entwurfes sehr unzufrieden: „Wenn ich das gewusst hätte, hätte ich wahrscheinlich keine Selbstevaluation vorgeschlagen. Aber so ist es eben manchmal, das entwickelt sich anders und andere benutzen das oder arbeiten dann damit und verwenden es dann anders“ (Interview 4212).

Grundsätzlich zeigte sich zudem, dass im Zuge des einsetzenden Bevölkerungswachstums Hamburgs Quartiersmanagement zunehmend aus dem Fokus der Stadtentwicklungspolitik gerückt ist. Seit 2011 setzt die Stadt bau- und planungspolitisch vor allem auf die quantitative Schaffung von Wohnraum. Mit dem *Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau* wurde vom Senat als Reaktion auf wachsende Einwohnerzahlen und steigende Mieten ein ambitioniertes Landeswohnungsbauprogramm aufgelegt.<sup>253</sup> Der Schwerpunkt wurde damit von der Politik und nicht zuletzt dem Ersten Bürgermeister Olaf Scholz (SPD) stark auf das Handlungsfeld des Wohnungsbaus gelegt, während die integrierte Stadtteilentwicklung und das Quartiersmanagement seitdem nur noch eine untergeordnete Rolle spielen (Interview 4203; 4207). Diese Entwicklung zeige sich etwa darin, dass die Zahl der nach RISE ausgewiesenen Gebiete rückläufig sei und bestehende Gebiete nach und nach auslaufen (Interview 4205).

Auch in Duisburg, wo die integrierte Stadtteilentwicklung und das Quartiersmanagement über den gesamten untersuchten Verlauf einen deutlich größeren politischen Rückhalt genoss, machte sich in den 2010er-Jahren zunehmend Ernüchterung über die soziale Situation in den benachteiligten Stadtteilen breit. Mit vielfältigen Maßnahmen der *Sozialen Stadt* war es der Entwicklungsgesellschaft gelungen, die soziale Situation in den Stadtteilen zu verbessern und diesen Zustand auf einem „bescheidenen“ (Interview 4103), jedoch stabilen Niveau zu halten. Dennoch konnten in Duisburg trotz großer Investitionen in öffentliche Gebäude und Räume kaum positive Effekte für die sanierungsbedürftigen privaten Gebäudebestände erlangt werden. In Bruckhausen und Marxloh setzte sich der Fortzug der Mittelschicht<sup>254</sup> fort, während die Leerstandsquote in den Wohnungsbeständen auf ca. 30% anstieg (Stadt Duisburg 2007: 10). Diese Situation der Bevölkerungsschrumpfung änderte sich im weiteren zeitlichen Verlauf und insbesondere ab 2014 mit einer starken Zunahme der „Armutzuwanderung“ in die Quartiere (Frigelj 2015). Insbesondere die Stadtteile Marxloh und Hochfeld wurden zu den zentralen Zuzugsgebieten mittelloser Familien aus Rumänien und Bulgarien, die nach der zweiten EU-Osterweiterung (2007) das Recht auf eine freie Wahl des

---

253 Mit dem Landeswohnungsbauprogramm gab die Stadt Hamburg die Zielvorgabe aus, jährlich Bauprojekte für die Entstehung von mindestens 10.000 Wohnungen zu genehmigen. Der Anteil öffentlich geförderter Wohnungen soll dabei bei 30% liegen (Budget der Wohnbauförderung 2015: 171,5 Millionen Euro) (BSW FHH o.J.a). Die Zuständigkeit für die Umsetzung liegt bei den Bezirken, die anhand der Größe und Einwohnerzahl von der Fachbehörde Neubauquoten zugewiesen bekommen.

254 Die Abwanderung aus den untersuchten Quartieren betraf inzwischen auch die migrantische Mittelschicht. So wurde von einem befragten Akteur der Quartiersentwicklung erläutert, dass etwa die türkischen Unternehmer, die das Konzept der Hochzeitsmeile seit den 1990er-Jahren erfolgreich umsetzten, und ihre Familien in der Regel nicht mehr in Marxloh, sondern in wohlhabenderen Stadtteilen Duisburgs bzw. im Umland leben würden (Interview 4104).

Wohnortes in Europa wahrnahmen. Mit dem massiven Zuzug gingen neue Konflikte (z.B. Vermüllung, Überbelegung von Wohngebäuden oder Zunahme von Kriminalität) in den Stadtteilen einher. Von der etablierten Bevölkerung wurde durch die neu Zugezogenen der soziale Frieden und die positiven Entwicklungen der *Sozialen Stadt* in den Quartieren als gefährdet angesehen, was zu Ablehnung und weiterer Abwanderung der solventeren Bewohnergruppen führte. Auch Geflüchtete ohne Wohnsitzauflage siedeln sich seit 2015 vermehrt in den Duisburger Ankunftsstadtteilen an. Damit wird Quartieren wie Duisburg Marxloh eine besondere Aufgabe bei der Integration neuer BürgerInnen zuteil. Als Reaktion auf diese neue Situation wurde der Stadtteil 2014 vom Land Nordrhein-Westfalen erneut in das Programm *Soziale Stadt* aufgenommen, ein neues integriertes Handlungskonzept aufgestellt (vgl. Stadt Duisburg 2017c) und ein neues Quartiersmanagementbüro eröffnet. Somit zeigt sich in Stadtteilen wie Duisburg-Marxloh die Dauerhaftigkeit der QM-Praxis unter sich verändernden Herausforderungen.

#### *Versuche der Verstetigung*

Auch wenn sich in Duisburg-Marxloh die Dauerhaftigkeit der Gebietskulisse zeigt, waren die Programme von Anfang an als temporärer Anschlag der Quartiersentwicklung konzipiert. Den lokalen Akteuren war bewusst, dass die zeitlich begrenzten Mittel der *Sozialen Stadt* keine Dauerlösung für die Stabilisierung der Quartiere sein konnten. Mit dem nahenden Auslaufen von Programmkulissen rückte daher in der Justierungsphase das Thema Verstetigung zunehmend in den Fokus der integrierten Stadtentwicklung.

Nach einer permanenten Förderung seit der Generierungs- bzw. Formatierungsphase endeten die Programmkulissen der untersuchten Duisburger Gebiete Bruckhausen und Marxloh Ende des Jahres 2010. Bereits frühzeitig leitete die Entwicklungsgesellschaft eine öffentliche Debatte darüber ein und organisierte für die Erarbeitung von Verstetigungskonzepten *Bilanzwerkstätten* in den Stadtteilen. In ihnen sollte mit lokalen Akteuren und der Zivilgesellschaft diskutiert werden, welche Projekte für eine nachhaltige positive Entwicklung der Stadtteile zwingend weitergeführt werden sollen und wie diese zu finanzieren sind (Grandt 2009: 423). Die angespannte Haushaltslage der Stadt Duisburg<sup>255</sup> erschwerte diesen Prozess allerdings und die Haushaltslage verschlechterte sich nach der globalen Wirtschaftskrise im Jahr 2008 weiter (vgl. Boettcher/Junkernheinrich 2010). Diese

---

255 Der damalige Oberbürgermeister der Stadt Duisburg bemerkte 2008 in einem Zeitungsartikel, dass die Stadt nicht mal in der Lage sei, den kommunalen Eigenanteil für Fördergelder von Bund und Land aufzubringen (Schmülling 2008).

Finanzmisere führte zu Etatkürzungen und Personalabbau in allen Säulen der städtischen Verwaltung, wodurch sich die Fachressorts zunehmend auf die Erfüllung ihrer Kernaufgaben konzentrierten (Ressortegoismen und -partikularismen). Die Bereitschaft bzw. die Spielräume, neugeschaffene Strukturen aus der *Sozialen Stadt* in den kommunalen Regeletat aufzunehmen, wurden in dieser Phase als gering beschrieben (Interview 4104).<sup>256</sup> Allerdings erfolgte die Verstetigung einzelner Projekte auf der Ebene der Zivilgesellschaft. In Marxloh sind hier u.a. das Brautmodecluster, das maßgeblich von der Netzwerkarbeit des Unternehmervereins *TIAD e.V.* lebt, hervorzuheben oder das soziale Projekt *Tausche Bildung für Wohnen*, bei dem ein Verein ehrenamtliche Bildungsarbeit für soziale benachteiligte Kinder und Jugendliche organisiert.<sup>257</sup>

Auch in Hamburg wurde die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung bereits in den Programmen der Stabilisierungsphase berücksichtigt. So wurde in Lurup 2007 nach Ende der aktiven Phase der Stadtteilentwicklung eine Überleitung in die Nachsorgephase vollzogen (vgl. Bezirksamt Altona 2013: 3). Diese Übergangszeit sah eine zeitlich auf zwei Jahre befristete reduzierte Förderung vor, so dass einzelne Bausteine der Quartiersentwicklung weiterhin unterstützt wurden (z.B. in Lurup: Stadtteilhaus BÖV 38, Stadtteilzeitung „Lurup im Blick“ oder der Verfügungsfonds). Das Stadtteilbüro wurde hingegen mit Auslaufen der aktiven Phase geschlossen. Mit dem Rahmenprogramm RISE wurde diese Verstetigungspraxis systematisiert. 2009/2010 wurde für alle Hamburger Stadtentwicklungsgebiete eine Überleitungsevaluation durchgeführt (vgl. BSU FHH 2010). Für Lurup stellte diese Gutachten fest, dass trotz großer Erfolge in der vorangegangenen Stadtentwicklungsarbeit kein Verstetigungskonzept entwickelt wurde. Daher empfahl es eine Überführung des Gebietes in die RISE-Nachsorgephase, die bis 2013 lief.

Ähnlich wie in Duisburg waren für zahlreiche Projekte mit dem Ende der aktiven Förderung auch in Hamburg die Personalkosten nicht mehr finanzierbar. Um den Betrieb von sozialen Anlaufstellen (Community Center) und anderen neugeschaffenen Einrichtungen dauerhaft zu gewährleisten,

---

256 Als positives Beispiel einer erfolgreichen Verstetigung in Duisburg wurde das Projekt Kulturbunker in Bruckhausen genannt. Hier erarbeitete die EG DU eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für die mit *Soziale Stadt*-Mitteln finanzierte Jugend- und Kultureinrichtung. Die EG DU kam zu dem Ergebnis, dass das Gebäude nicht wirtschaftlich betrieben werden könne, die dort geleistete Arbeit allerdings einen wichtigen Beitrag zur sozialen Stabilisierung des Quartiers leiste. Daraufhin wurde vom Stadtrat beschlossen, das Projekt dauerhaft über städtische Mittel aus dem Kulturretat zu finanzieren (Interview 4104).

257 Eine ausführliche Analyse der Verstetigungsprozesse in Marxloh gibt die Masterarbeit von Lisa Kasper (2015), eingereicht an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg. Diese Arbeit ist in enger Kooperation mit dem Forschungsprojekt *InnoPlan* entstanden.

mussten für die Projekte unabhängig von Förderprogrammen und den Etats der anderen Fachbehörden neue Finanzierungsmöglichkeiten bereitgestellt werden. Zu diesem Zweck schuf die Hamburger Bürgerschaft ab dem Haushaltsjahr 2013/14 den *Quartiersfonds bezirkliche Stadtteilarbeit* (vgl. Bürgerschaft FHH 2012). Insgesamt stellte die Stadt Hamburg für dieses Verstetigungsinstrument jährlich 1,5 Mio. Euro zur Verfügung, die die Bezirke frei (d.h. weder zweck- noch ortsgebunden) vergeben konnten. Die einzelnen Projekte erhielten dabei kleinere Beträge zwischen 4.000 und 20.000 €, so dass viele unterschiedliche Aktivitäten und Personalstellen weiterfinanziert werden konnten. Mit den Mitteln des Quartiersfonds wurden keine neuen Projekte angestoßen, sondern lediglich bestehende Angebote weitergeführt und die Erfolge des Quartiersentwicklungsprozesses verstetigt (Interview 4212). An diesem, in der deutschen Landespolitik einmaligen Instrument, zeigte sich, dass sich aus einem Missstand der bestehenden Förderstrukturen ein neues, auf das bestehende System aufbauendes, Instrumentarium entwickelt hat.

#### *Ergänzung und Verknüpfung mit anderen Strategien*

Mit der Verstetigung der Maßnahmen zeigt sich in der Praxis gegenwärtig auch, dass die inzwischen etablierte Praxis des Quartiersmanagements nicht mehr als reines Gegenmodell zu vorherigen Instrumenten der Stadterneuerung verstanden, sondern zunehmend mit anderen Strategien verknüpft wird. Ab den späten 2000er-Jahren lässt sich etwa parallel zur Etablierung von Strukturen der integrierten Stadtentwicklung in Duisburg eine Renaissance der förmlichen und flächendeckenden städtebaulichen Sanierung feststellen: Um den baulichen Niedergang zu stoppen, wurde in den Stadtteilen Bruckhausen und Beeck und vorbereitend in Marxloh ab 2006 ein Stadtumbauprozess eingeleitet. Mit dem Projekt *Grüngürtel Duisburg-Nord* wurde zwischen der Industrie und den Stadtteilen eine Pufferzone mit öffentlichen Grünflächen, Sportanlagen und bis zu sechs Meter hohen Lärmschutzwälle geplant (vgl. Stadt Duisburg 2007). Für die Umsetzung des Projekts ließ die Stadt im Sanierungsgebiet Bruckhausen bis zum Jahr 2015 121 gründerzeitliche Gebäude auf zehn Baublöcken rückbauen.<sup>258</sup> In diesem Projekt zeigte sich, dass förmliche Sanierung bzw. Rückbau und integrierte Stadtentwicklung zu diesem Zeitpunkt nicht mehr als Gegensätze, sondern als Teilelemente eines ganzheitlichen Entwicklungsprozesses verstanden wurden. Dies spiegelt sich etwa in der Begründung der Abrissmaßnahmen wider, dass „die Strategie der Programmatik Soziale Stadt sinnvoll durch die Strategie des Stadtumbaus ergänzt“ werde (ebd.: 5). D.h., die punktuelle Aufwer-

---

<sup>258</sup> Maßgeblich finanziert wurde der Aufkauf der Flächen und der Rückbau der Gebäude über das Bund-Länder Programm *Stadtumbau-West* sowie durch Mittel des Unternehmens ThyssenKrupp, das den Eigenanteil der Stadt Duisburg übernahm (Interview 4108).

tung soll durch gezielten Abriss eine größere Bedeutung für den Stadtteil erhalten. In Marxloh führte ein städtebauliches Gutachten des Kölner Planungsbüros *Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen* (2011) diese Konzeption des Rückbaus und der parallelen Verstetigung der aufgebauten Strukturen weiter. Dies bewertete die Rückbaupotenziale des Stadtteils und entwarf verschiedene Szenarien diesen zu gestalten (Rückbau von den Rändern oder auf einzelnen inneren Blöcken), obwohl sich zu diesem Zeitpunkt die Rahmenbedingungen in Marxloh aufgrund der einsetzenden Zuwanderung bereits grundlegend geändert hatten.

In Hamburg-Altona-Altstadt, wo die Kombination von *Stadtumbau* und *Soziale Stadt* bereits im Zuschnitt der Fördergebiete angelegt war, zeigten sich völlig andere Effekte. Mit dem stetigen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum Hamburgs entwickelte sich das Quartier zu einem nachgefragten innerstädtischen Wohnstandort mit steigenden Mieten.<sup>259</sup> Damit wurde auch die Einkaufsstraße Große Bergstraße zunehmend attraktiv für Einzelhändler und Investoren. Auf die Aufwertung öffentlicher Räume im Sanierungsgebiet Große Bergstraße durch staatliche Investitionen folgte eine ansteigende private Bau- und Sanierungstätigkeit, durch die Schritt für Schritt das Sanierungskonzept umgesetzt wurde.<sup>260</sup> Damit veränderte sich ihr Bild schnell von einer heruntergekommenen Straße mit negativem Image zu einem beliebten Einzelhandelsstandort mit überregionaler Anziehungskraft. Die größte private Investition tätigte das Möbelhaus IKEA (ca. 90 Mio. Euro), das 2014 auf der Großen Bergstraße ihre erste und bislang einzige innerstädtische Filiale in Deutschland mit einem neuen Konzept eröffnete (vgl. Abb. 60).<sup>261</sup>

---

259 Ausnahme bildeten dabei einzelne „Armutinseln“, die sich vor allem in den mietpreisgebundenen Wohnungsbeständen der städtischen Gesellschaft SAGA befinden (Interview 4202).

260 Zum Zeitpunkt der Interviews (Mai 2015), wurde die Investitionssumme privater Akteure auf der Großen Bergstraße bereits auf 250 Millionen Euro beziffert. Da alle Maßnahmen in einem Sanierungsgebiet genehmigungspflichtig seien, könne dieser Wert von den Behörden sehr genau ermittelt werden. Für das *Soziale Stadt*-Gebiet, in dem diese besondere Pflicht nicht herrsche, lägen keine Daten vor (Interview 4207).

261 Das Konzept der IKEA Filiale in Hamburg-Altona zielt weniger auf den Kauf großer Möbel, sondern kleiner Accessoires ab. Zudem hat es ein deutlich größeres Restaurant, was längst nicht nur von Kunden des Möbelhauses, sondern von Mitarbeitern der umliegenden Büros oder anderen Besuchern der Straße genutzt wird. Auch wenn die Verkaufszahlen der Filiale bislang hinter den Erwartungen des Unternehmens zurückbleiben, hat das Kaufhaus neue Impulse für die Straße gebracht. So beschreibt etwa ein – in einem Interview erwähnter – Artikel in der Wochenzeitung *Die Zeit*, wie das Kaufhaus zu einem Teil des öffentlichen Raums geworden sei und von der Bewohnerschaft des Viertels heute intensiv – aber nicht im Sinne des ursprünglichen Konzepts – genutzt werde (Spanner 2015).



Abb. 66: Aufgewertete Einkaufsstraße Große Bergstraße und IKEA-Filiale in Altona-Altstadt (Foto: Oliver Koczy)

*Zwischenfazit: Justierung der Innovation im Spannungsfeld von Weiterentwicklung und Kritik*

In der Analyse der Justierungsphase wird in beiden untersuchten Städten die Verlaufsoffenheit des Innovationsprozesses deutlich. So vollzogen sich innerhalb der aufgebauten Strukturen nach ihrer Stabilisierung unterschiedliche Entwicklungen, aus denen sich verschiedene räumliche und inhaltliche Zusammenhänge herausbildeten. Daraus resultiert bis heute in verschiedenen Handlungsfeldern die Parallelität von Kontinuität, Weiterentwicklung und Kritik, die sowohl zur Verstetigung, als auch zum Bedeutungsverlust der einstigen Innovation führen kann.

**7.3 Fazit: Unterschiedliche Innovationspfade und vergleichbare strukturelle Merkmale**

Zusammenfassend sollen die Unterschiede zwischen den Innovationsprozessen in den Fallstudien Duisburg und Hamburg konnten dargestellt werden. Auf lokaler Ebene wirkten hier sehr spezifische Konstellationen, Ereignisse und Akteure unterschiedlicher Ebenen (von der EU bis zum Quartier) auf die Entstehung der Innovation ein. Trotz der großen Differenzen auf der zeitlichen, organisator-

ischen, institutionellen und räumlichen Dimension entwickelten sich über den untersuchten Zeitraum mit dem heute praktizierten Quartiersmanagement in beiden Städten sehr ähnliche strukturelle Merkmale des Wandlungsprozesses. Darin wird die Kontingenz von Innovationsprozessen deutlich: So können in offenen Innovationssystemen über den Prozessverlauf vergleichbare Systeme auf sehr unterschiedlichen Pfaden entstehen. Die zentralen Kontraste und Aspekte in den Innovationsverläufen sollen im Folgenden dargelegt werden:

In der *Latenzphase* bestanden in den beiden Kommunen mit den Auswirkungen des Strukturwandels und des ökonomischen Niedergangs der Regionen vergleichbare Ausgangssituationen. Mit den innerstädtischen Altbaugebieten als gewandelte Orte konzentrierter sozialer Benachteiligung bildete sich in beiden Städten die Räumlichkeit der Innovation heraus. Hier entstanden Problemlagen, bei denen traditionelle Instrumentarien der städtebaulichen Sanierung nicht mehr anwendbar waren. Dieses planerische Vakuum schuf sowohl in Duisburg als auch in Hamburg die Ausgangslage für die Entwicklung neuer Verfahren und Konzepte.

Weitgehend außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung boten die untersuchten Stadtteile für Bottom-up-Akteure Nischen, um in der *Generierungsphase* erste Ansätze der Innovation zu erproben. Während die Motivation in den stark polarisierten Duisburger Quartieren vor allem in der Armutsbekämpfung lag und von Akteuren der Gemeinwesenarbeit ausging, konnte in Hamburg bei der Generierung eine deutlich stärkere politische Motivation festgestellt werden. Neue Konzepte waren hier nicht zuletzt als Widerstand gegen die unternehmerische Stadtpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg zu verstehen. Auch bei den ersten Top-down-Ansätzen der Innovation zeigten sich diese beiden unterschiedlichen Begründungszusammenhänge. Im Verlauf der Generierungsphase vollzogen sich in den untersuchten Städten sehr unterschiedliche ökonomische Entwicklungen: In Duisburg waren die 1980er-Jahre von Stagnation und der Verfestigung der Armut geprägt, während in Hamburg ein starkes Wachstum und die Aufwertung innerstädtische Gebiete einsetzten. In beiden Fällen resultierte die Entwicklung allerdings in einer zunehmenden Polarisierung und Segregation einzelner Stadtteile. Neben den ehemaligen Arbeiterquartieren waren in Hamburg nun auch tendenziell die Großwohnsiedlungen von dieser Entwicklung betroffen.

Bei der Konzeption erster Programme der Innovation durch Akteure der Landesministerien konnten in der *Formatierungsphase* in den Prozessverläufen die größten Parallelen zwischen den beiden Fallstudien festgestellt werden. Diese Parallelen gingen nicht zuletzt auf die wissenschaftlichen Studien der nationalen und vor allem internationalen Praxis nordrhein-westfälischer Akteure sowie auf

die engen Kontakte zwischen den zentralen Akteuren der beiden Länder zurück. In der Umsetzung erster Programme verliefen die beiden Innovationsverläufe allerdings in deutlich entgegengesetzte Richtungen. Duisburg zeigte eine hohe Kontinuität, Linearität und politische Priorität der Innovation. In diesem Klima konnten neue Institutionen und langfristige Strukturen aufgebaut werden, die sich am Bestehenden orientierten und es ergänzten. Im Gegensatz dazu war der Prozess in Hamburg stärker von Konflikten, Brüchen und der Konkurrenz zwischen den alten und neuen Institutionen wie ihren Akteuren geprägt. Dies erschwerte sowohl auf der Quartiersebene als auch in der Verwaltung den Aufbau nachhaltiger Strukturen.

Der Unterschied zwischen Kontinuität und Diskontinuität im Innovationsprozess zeigte sich auch in der *Stabilisierungsphase*. Während das Land NRW und die Stadt Duisburg den Rückenwind durch die Bundesebene nutzen konnten, um die aufgebauten Strukturen der Innovation zu etablieren und regelhaft im Planungssystem zu verfestigen, gelang dies in Hamburg nur bedingt. Mit jedem Politikwechsel und mit jeder Reform brachen Strukturen der Innovation wieder ab und mussten – nach dem Muster der Formatierungsphase – erneut aufgebaut werden. Dabei ging zentrales Wissen um die Innovation häufig verloren. Auf der operationellen Ebene der Bezirksämter und Entwicklungsträger entstanden in diesem Kontext individuelle und von der gesamtstädtischen Politik- und Verwaltungsebene losgelöste Strukturen. Dadurch waren die Praktiken in den einzelnen Quartieren kaum miteinander vergleichbar. Analog dazu vollzog sich die Systematisierung auf der gesamtstädtischen Ebene Hamburgs vor allem anhand analytischer Parameter und mit geringem Bezug zur Praxis. Damit war die Stabilisierung in dieser Phase in Hamburg weniger ausgeprägt als in Nordrhein-Westfalen.

Trotz sehr unterschiedlicher Verlaufsprozesse konnten in beiden Fallstudien mit Einsetzen der *Justierungsphase* stabilisierte Strukturen der Innovation entstehen. Diese waren im weiteren Verlauf zunehmender Kritik ausgesetzt, durch politische Entscheidungen gefährdet und mussten partiell an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Während sich die Innovation in Duisburg allerdings im Sinne der langen Kontinuität weiterhin primär auf ihre etablierten Kernbereiche bezog, konnte in Hamburg durch die größere Variation eine starke Ausdifferenzierung festgestellt werden. Dadurch sind die im Prozessverlauf entstandenen neuartigen strukturellen Merkmale der Innovation weniger deutlich erkennbar. Allerdings kann die Wirkung der Innovation heute in sehr unterschiedlichen Kontexten, in neuen Handlungsfeldern und -räumen und unter diversen Akteurskonstellationen festgestellt werden. Auf diese Ausstrahlungseffekten der Innovation Quartiersmanagement in der Freien und Hansestadt Hamburg wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

## Kapitel 8 Spill-over-Effekte der Innovation

Sowohl auf der Makroebene (hier: Bundesrepublik Deutschland) als auch auf den Mikroebenen (Fallstudien) konnten für die letzte Phase des untersuchten Innovationsverlaufs Merkmale einer Ausdifferenzierung in unterschiedliche parallel verlaufende und teilweise konträr zueinander stehende Teildiskurse festgestellt werden. Diskurse um die dauerhafte Verstetigung aufgebauter Strukturen in den Stadtteilen („Mainstreaming“) und der ressortübergreifenden Verwaltung („Anchoring“) wurden geführt, während zeitgleich das Verfahren Kritik aus unterschiedlichen Richtungen, einem politischen Bedeutungsverlust oder einer Verallgemeinerung und Neubewertung institutioneller Strukturen ausgesetzt war. Darüber hinaus zeigt der Blick jenseits des Felds der integrierten sozialorientierten Stadterneuerung – also über das „traditionelle“ Handlungsfeld von Quartiersmanagement hinaus –, dass die Innovation nach ihrer Durchsetzung auch in anderen Aufgabenbereichen der räumlichen Planung Wirkung zeigte. Neben der räumlichen Adaption und ihrer fluiden Anpassung an lokale und institutionelle Rahmenbedingungen vollzog sich folglich um QM eine Ausweitung einerseits des raumtypologischen und funktionalen Handlungsrahmens und andererseits der Akteure, die das Verfahren in ihrer Praxis zur Anwendung brachten. Quartiersmanagement und das methodische Vorgehen einer gebietsbezogenen, interdisziplinären und intermediären Koordinierungsstelle lässt sich dadurch heute in vielfältigen Anwendungsbereichen der räumlichen Planung finden. Für die Herausbildung der neuartigen Variationen der einstigen Innovation haben nicht zuletzt die Erfahrungen der integrierten Stadtentwicklung und des Programms *Soziale Stadt* eine wichtige Rolle gespielt.

Diese Arbeit hat sich bis hierhin im Bezug auf Verbreitungsmuster auf die theoretischen Konzepte *Diffusion*, *policy transfer* und *policy mobility* als Begriffe der Innovationsforschung konzentriert (vgl. Kapitel 2.2.3.2.h). Auch wenn in diesen Ansätzen, dies gilt vor allem für das Konzept der *policy mobility*, fluide Transformationen von Innovationen im Verlauf der räumlichen Verbreitung mitberücksichtigt werden, erweisen sich die Konzepte jedoch nur bedingt als geeignet, um die Übertragung der Innovation auf neue Handlungs- und Anwendungsfelder darzustellen. So lässt sich bei den jüngsten Transformationsprozessen im Verlauf nicht dezidiert von einer Verbreitung der Innovation sprechen, da dieser Prozess mit der nahezu bundesweiten Anwendung von Quartiersmanagement weitgehend abgeschlossen wurde. Neue Handlungsfelder entstehen hingegen unabhängig von dieser Verbreitungslogik. Außerdem wird die Innovation in sehr unterschiedlichem Maße in bestehende Handlungsfelder eingeführt (z.B. vollständig, partiell oder lediglich semantisch) und mit besteh-

enden Subsystemen und Diskursen verknüpft. Aus diesem also eher als Ausstrahlung statt als Verbreitung zu bezeichnenden Prozess entstehen neue Sozialstrukturen, die nur noch teilweise auf dem dargestellten Innovationsverlauf aufbauen. In der Soziologie wird diese Übernahme von Zielsetzungen, Methoden oder Konzepten als *Spill-over-Effekt* bezeichnet (vgl. Fuchs-Heinritz et al. 1994: 634). Von einem solchen Effekt lässt sich dann reden, wenn sich Effekte, die mit dem Verfahren QM über den untersuchten Verlaufsprozess gesammelt wurden, positiv auf die Praxis in anderen Handlungsfeldern auswirken. Im Folgenden sollen diese Ausstrahlungs- bzw. Spill-over-Effekte der Innovation empirisch in neuen Anwendungsformen von Quartiersmanagement dargestellt und kategorisiert werden. Damit wird zu zeigen sein, wie sich die Innovation in der jüngsten Phase des Verlaufsprozesses und über die enge inhaltliche Konzeption der sozialen Stadtteilentwicklung hinaus weiterentwickelt hat.

### 8.1 Qualitative Auswertung von Spill-over-Effekten

Empirisch untersucht wurden in dieser Arbeit die *Spill-over-Effekte* der Innovation im aktuellen Planungsdiskurs anhand der Fallstudie Hamburg. Die Stadt wurde aufgrund eines Hinweises in einem Experteninterview ausgewählt.<sup>262</sup> Demnach befasse sich die Stadt Hamburg aktuell in Deutschland besonders intensiv mit dem Handlungsfeld der Intermediären. Hier zeichne sich eine Ausstrahlung des QM-Ansatzes auf neue Anwendungsfelder in besonderer Weise ab.

In der empirischen Studie wurden anknüpfend an die Justierungsphase die Entwicklungen in den etablierten Handlungsfeldern und die Erschließung neuer Anwendungen von Quartiersmanagement anhand der gegenwärtigen Praxis dargestellt. Ziel war es, sie zum zuvor dargelegten Innovationsprozess in Bezug zu setzen (vgl. Kapitel 6 und 7). Als methodische Grundlage dienten die bereits angewandten Repertoires der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewählter Dokumente sowie der zwölf in Hamburg geführten Interviews.

---

262 An dieser Stelle möchte ich nochmals meinen Dank an Prof. Dr. Wolfgang Hinte aussprechen. Auf seinem Hinweis auf die aktuelle Hamburger Planungspraxis basierte die Auswahl der empirischen Fallstudie dieses Kapitels.

### 8.1.1 Klassische Anwendungsfelder der Innovation: Bedeutungsverluste und -verschiebungen

Nachdem die Innovation mit dem Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung in Hamburg eine hohe Stufe der Institutionalisierung und einen hohen Grad an Systematisierung erlangt hatte, vollzogen sich im „traditionellen“ Anwendungsfeld der Innovation – der Quartiersentwicklung – weitreichende Transformationen, die zu einem zunehmenden Bedeutungsverlust führten.

Es zeigte sich, dass Quartiersmanagement in der Planungspraxis der kommunalen Verwaltung keineswegs die vormals angewandten Instrumente der städtebaulichen Sanierung vollständig abgelöst hatte. Vielmehr bestanden – und bestehen bis heute – die beiden Pfade in der Planungspraxis parallel. Insbesondere in der Justierungsphase des Innovationsprozesses, seit Beginn der Regierungszeit des Ersten Bürgermeisters Olaf Scholz im Jahr 2011, haben Instrumente der förmlichen Sanierung in der Praxis wieder stark an Bedeutung gewonnen. So beschreibt ein Akteur eines Entwicklungsträgers, dass unter Scholz eine klare Präferenz zur Ausweisung von Sanierungsgebieten bestehe:

„Klassische Sanierung findet er gut. Dort wird gebaut, investiert und dann ist das fertig und dann kann man wieder aufhören. Aber diese Prozesse, wo man nicht so richtig weiß, wann sind die jetzt erfolgreich und wann enden die, das ist nicht so sein Thema“ (Interview 4207).

Der integrierte ressortübergreifende Ansatz verliere demnach in der Politik zunehmend an Bedeutung. Das hier herangezogene Argument der Verantwortlichen in der Stadtpolitik lautet, in einer versäulten Verwaltung stünden allen Ressorts ausreichende Haushaltsmittel für die Umsetzung einer ganzheitlichen Entwicklung zur Verfügung. Zudem würden diese auch ohne eine gebietsbezogene Bündelung und Koordination vor allem benachteiligten Stadtteilen zugute kommen, da hier die Handlungsschwerpunkte der einzelnen Fachressorts lägen (z.B. Arbeitsmarktförderung, Schule und Bildung oder Integration, vgl. Interview 4203). Mit der Verfestigung dieser präinnovativen Logik in Hamburg verstärkte sich hier zunehmend der Ressortpartikularismus in der Verwaltung.

Die Tendenz zur sektoralen Planung spiegelt sich auch in der Ausweisung von neuen RISE-Gebieten durch die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen wider. Von den aktuell 23 aktiven RISE-Fördergebieten wurden lediglich fünf nach 2014 ausgewiesen (BSW FHH 2017c), während im gleichen Zeitraum Gebiete permanent aus der Förderkulissee entlassen wurden. Die neue Aufbruchstimmung, die auf Bundesebene herrsche und sich in einer massiven Ausweitung des Fördervolumens der Städtebauförderung niederschläge, sei in Hamburg nicht angekommen, so ein Inter-

viewpartner eines privatwirtschaftlichen Entwicklungsträgers (Interview 4205). Dennoch lässt sich nicht konstatieren, dass der Ansatz einer integrierten Planung seinen Einfluss auf die städtebauliche Praxis in der Hamburger Verwaltung heute gänzlich verloren hätte. Dies zeigt sich unter anderem in folgenden Handlungsfeldern der kommunalen Planungspraxis: Der Wohnungs- sowie der Stadterneuerungspolitik.

### *Bündnis für Quartiere als gebietsbezogene Wohnungsbaupolitik*

In der kommunalen Wohnungsbaupolitik Hamburgs lässt sich heute lediglich ein mittelbarer Zusammenhang zum untersuchten Instrumentarium Quartiersmanagement feststellen. Mit dem 2011 geschlossenen *Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau* hat der Senat der Schaffung von Wohnraum eine besondere Priorität in der Stadtentwicklungspolitik und der Bauleitplanung eingeräumt. Im Zuge des aufgelegten Landeswohnungsbauprogramms sollen jährlich Bauprojekte für die Entstehung von mindestens 10.000 Wohneinheiten genehmigt werden, bei einem Anteil von 30% öffentlich geförderter Wohnungen.<sup>263</sup> Zum Erreichen dieser Ziele wurden die Mittel der Wohnbauförderung aufgestockt (2015: 171,5 Millionen Euro), Planungs- und Genehmigungsverfahren optimiert und beschleunigt sowie Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft gefördert (BSW FHH o.J.a).

Von den ExpertInnen wurde der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung in der heutigen Hamburger Wohnungsbaupolitik ein geringer Stellenwert zugerechnet. So erfolge die Ausweisung neuer Bauflächen vornehmlich nach quantitativen Gesichtspunkten, während eine ganzheitliche Betrachtung der Stadtentwicklung (z.B. Bedarf an sozialer Infrastruktur, Schutz von Freiflächen oder Verknüpfung mit konsumtiven Maßnahmen) in den Quartieren weniger Berücksichtigung fände (Interviews 4202; 4203; 4205; 4206; 4210).

Darüber hinaus hat sich mit der Wohnungspolitik der Freien und Hansestadt Hamburg die Gewichtung der Akteure stark verschoben: Zur Manifestation der wohnungspolitischen Ziele schloss die Freie und Hansestadt Hamburg 2011 das *Bündnis für das Wohnen in Hamburg (BfdW)*, das im Jahr 2016 für die 21. Legislaturperiode des Senats fortgeschrieben wurde (vgl. BfdW 2016). Damit bekannten sich nicht nur der Senat, sondern auch Vertreter von Verbänden der Wohnungswirtschaft

---

263 Die Verantwortung für die Umsetzung der Zielvorgaben liegt bei den Bezirksämtern, die von der Politik festgelegte Neubauquoten erfüllen müssen (z.B. im Bezirk Altona: 1500 Wohneinheiten/Jahr). In sieben bezirklichen Wohnungsbauprogrammen werden die jeweiligen Flächenpotenziale parzellenscharf benannt, bewertet und regelmäßig fortgeschrieben (vgl. u.a. Bezirksamt Altona 2017).

und der Wohnungsbaugesellschaft SAGA GWG unter Einbindung des Hamburger Mietervereins zu den wohnungspolitischen Zielen der Stadt.<sup>264</sup> Darauf aufbauend und in Ergänzung zu diesem öffentlich-privaten Partnerschaftsmodell auf der strategischen Ebene wurde das *Bündnis für Quartiere (BfQ)* gegründet. Mit dem Bündnis wurde versucht, auch auf der operationellen Ebene „eine neue Art kooperativer Zusammenarbeit“ (Interview 4206) zu schaffen, um die Umsetzung von Projekten in den Quartieren zu beschleunigen. Den Anstoß für dieses gebietsbezogene Akteursnetzwerk gab damals die Stadterneuerungsgesellschaft STEG Hamburg und damit ein Vertreter der Quartiers-ebene (Brinkmann/Seeringer 2014: 331). Als Vorbild wurde der Quartiersentwicklungsprozess im Projekt *Amsterdam Neew West* genannt (ebd.).<sup>265</sup> In Expertengesprächen wurde dem BfQ eine wichtige Rolle bei der Neuaufstellung der Hamburger Stadt- und Quartiersentwicklung zugesprochen. Dieser Ansatz, so ein Interviewpartner aus der Wissenschaft (vgl. Interview 4203), sei inzwischen auch von anderen Ländern sowie auf Bundesebene mit dem *Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen* (vgl. BMUB 2015) aufgegriffen worden.

Mit dem BfdW und dem BfQ entstand ein neues Kooperationsmodell zwischen der Kommune und den „starken“ wohnungswirtschaftlichen Akteuren. Zwar übernimmt die Verwaltung weiterhin ihre hoheitlichen Aufgaben und legt den Handlungsrahmen und die Zielvorgaben der Wohnungspolitik fest, sie baut allerdings im Gegensatz zur klassischen Stadterneuerung keine gebietsbezogene, kommunale Finanzierungs- und Steuerungskulisse auf. Vielmehr werden Maßnahmen in den Quartieren zwischen der Verwaltung und den wirtschaftlichen Akteuren gemeinsam erarbeitet und damit den Wohnungsunternehmen, Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden ein größeres Mitspracherecht in der Stadt- und Quartiersentwicklung eingeräumt. Im Gegenzug nimmt die Stadt die Akteure stärker in die Verantwortung und erwartet ein größeres (finanzielles) Engagement beim Erreichen der wohnungspolitischen Zielsetzungen sowie eine Beteiligung an kommunalen Aufgaben in den Quartieren (z.B. Schaffung und dauerhafte Finanzierung von sozialer, grüner, technischer und

---

264 Im Juli 2017 trat auch wieder der Grundeigentümer-Verband Hamburg dem Bündnis bei, nachdem dieser aus Protest gegen die Einführung der Mietpreisbremse im Jahr 2015 das Bündnis verlassen hatte (vgl. BSW FHH 2017c).

265 Dieses internationale Vorbild bekräftigt, dass sich die STEG über den gesamten Untersuchungszeitraum und bis heute als wichtiger „Importeur“ neuer Ideen hervorgetan hat. Beispielsweise wurde in zwei Interviews beschrieben, dass die STEG mit der gesamten Belegschaft statt Betriebsausflüge regelmäßig Exkursionen in europäische Metropolen organisiert (z.B. Barcelona, Kopenhagen oder Amsterdam), um dort neue Ansätze der Quartiersentwicklung zu studieren (Interviews 4206; 4108).

energetischer Infrastruktur, vgl. FHH o.J.a: 3).<sup>266</sup> Die Kooperationsvereinbarung im Zusammenhang mit dem *Bündnis für Quartiere* listet 14 Handlungsfelder der Quartiersentwicklung auf, zu deren Berücksichtigung sich die Akteure der Immobilienwirtschaft verpflichten. Als letzter Punkt taucht hier u.a. die „Implementierung eines durch die beteiligten Investoren und Bestandshalter unterstützten Quartiersmanagements und Stadtteilmarketings“ auf (ebd.: 4).

Handlungsgebiet des investorenorientierten Entwicklungsansatzes des *Bündnis für Quartiere* sind insbesondere die Hamburger Stadtteile des „zweiten Rings“.<sup>267</sup> Als Modellstadtteile für die praktische Erprobung des BfQ wurden die beiden Stadtteile Hamm-Süd und Rothenburgsort im Bezirk Mitte ausgewählt.<sup>268</sup> Auch wenn das BfQ-Entwicklungsmodell, wie erwähnt, primär die „starken“ Akteure einbindet, tauchen in der Umsetzung weiterhin Elemente des Quartiersmanagements auf: Beispielsweise wurde die STEG mit der Moderation des Prozesses beauftragt und nimmt damit eine intermediäre Rolle ein. Auch koordiniert die Moderation die bündnisinterne strategische und organisatorische Steuerung, die Erarbeitung von Handlungskonzepten sowie die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation des *Bündnis für Quartiere* (STEG o.J.b). Von einem Quartiersmanagement wird hier jedoch nicht explizit gesprochen, da die intermediären Aktivitäten der Moderation auf sehr unterschiedlichen Ebenen stattfinden (z.B. Lenkungskreis Wohnungswirtschaft, Senatsfachbehörden, Bezirksfachbehörden, Stadtteilräte und ein großes übergeordnetes Gremium), die durch die Moderation transparent und durchlässig werden sollen (vgl. Interview 4206). Dies bedeutet, dass die Aktivierung der Bewohnerschaft nur einen geringen Stellenwert für die Arbeit der Moderation einnimmt. Sie erfolgt einerseits in einem institutionalisierten Rahmen (Stadtteilrat, thematische Workshops) und andererseits niedrigschwellig und informell durch ein Infomobil. Ein Quartiersbüro als dauerhafte Anlaufstelle vor Ort wurde in den Pilotstadtteilen dahingegen nicht eingerichtet.

---

266 Dass die Stadt strenge Vorgaben „diktiert“ und gleichzeitig die Investitionskosten für Schulen, Straßen oder Parks auf private Investoren „abwälzt“, wurde in einem Interview von einem Akteur eines Entwicklungsträgers kritisiert: „Das werden die Privaten nicht bezahlen, weil so viel Geld können die aus der Entwicklung auch nicht rausschlagen“ (Interview 4206).

267 Jenseits der begehrten innerstädtischen Lagen beschreibt der „zweite Ring“ die Hamburger Gebiete, in denen bislang ein geringerer Druck auf den Wohnungsmärkten herrschte und noch Nachverdichtungspotenziale bestehen. Dies treffe etwa auf weite Teile des Bezirks Altona (z.B. Bahrenfeld) oder Stadtteile wie Barmbek oder Wilhelmsburg zu. Auf diese Stadtteile werde sich die Hamburger Wohnungsbautätigkeit in den kommenden Jahren konzentrieren (Interview 4206).

268 Für beide Stadtteile besteht aktuell ein besonders großer Entwicklungsdruck. Einerseits grenzen sie unmittelbar östlich an die Hafen City an, andererseits bilden sie zwei Fokusgebiete für den stadtentwicklungspolitischen Schwerpunkt im Hamburger Osten. Für dieses Gebiet wurde 2015 von der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen das Entwicklungskonzept *Stromaufwärts an Elbe und Bille* als strategisches Planwerk entwickelt (vgl. BSW FHH 2015).

Auch das Handlungskonzept für Rothenburgsort, das im September 2016 in einer ersten Entwurfsfassung veröffentlicht wurde, weist in seinem Aufbau Parallelen zu den strategischen Planwerken der integrierten Stadtentwicklung auf. Zwar berücksichtigt das Konzept neben dem prioritären Handlungsfeld Wohnen auch das Wohnumfeld (etwa energetische Sanierung, Bildungsinfrastruktur, Grünflächen, Sportinfrastruktur und Quartiersmobilität), es bezieht sich allerdings ausschließlich auf investive Maßnahmen zur Qualifizierung des Gebiets (BfQ R 2016). Die Einrichtung eines Quartiersmanagements wird in dem Konzept ausschließlich in Bezug auf die Umsetzung des Sanierungskonzepts vorgeschlagen (ebd.: 16).

Das Bündnis für Quartiere befindet sich aktuell noch in einer sehr frühen Phase des Planungsprozesses. Eine Abwendung vom Leitbild einer integrierten, sozialen und partizipativen Planungskultur wird dennoch bereits deutlich. Entsprechend merkte ein Experte und Vertreter der integrierten Stadtentwicklungspolitik kritisch an, dass der neue Ansatz des Bündnisses eine bestimmte Terminologie aus der sozialen Stadtteilentwicklung übernommen habe, allerdings unter Verwendung dieser Begrifflichkeiten lediglich investive Maßnahmen umsetze (Interview 4210). Soziale Aspekte, die Stabilisierung „schwieriger Quartiere“ oder Bürgerbeteiligung würden dahingegen im neuen Ansatz keine Rolle mehr spielen, so dass das Bündnis als „Rückfall in die alte Städtebauförderung“ (ebd.) zu verstehen sei. Deutlich wird die Reduzierung des Ansatzes an der Akteurskonstellation: Trotz des Anspruchs eines kooperativen Planungsansatzes konzentriert sich das Vorhaben auf die Immobilienwirtschaft. Zivilgesellschaftliche Akteure wie Bewohnerinitiativen, Vereine oder Interessensgemeinschaften sind in diesem kooperativen Verbund zwar nicht explizit ausgeschlossen, allerdings fehlen ihnen die finanziellen Ressourcen, um ihre Ziele gegenüber der städtischen Verwaltung und der Wohnungswirtschaft durchzusetzen (Interview 4203). Sie spielen aus diesem Grund in dem untersuchten Planungsprozess eine nachgeordnete Rolle.

#### *Stadterneuerung und soziale Erhaltungsverordnungen*

Auch im Handlungsfeld der Stadterneuerung – und damit im Ursprungsfeld der Innovation – zeigt sich eine Abnahme der Bedeutung von Quartiersmanagement. Soziale Aspekte spielen hier weiterhin eine wichtige Rolle für die Formulierung von Entwicklungszielen; bei der Umsetzung kommen allerdings inzwischen primär investive Instrumente zum Einsatz.

Für das Handlungsfeld der städtebaulichen Sanierung wurde die *Soziale Erhaltungsverordnung* in einem Interview als aktuell hoch relevantes Verfahren der Stadtentwicklung bezeichnet. Auch wenn hier nicht explizit Quartiersmanagement angewandt wird, werden im Planungsprozess dennoch Aspekte einer ressortübergreifenden, gebietsbezogenen und bewohnerorientierten Planung deutlich: Das Instrumentarium der förmlichen Sanierung nach §172 BauGB zählt bereits seit den 1970er-Jahren zum Repertoire der Stadterneuerung, erlebt allerdings in Hamburg aktuell eine Renaissance.<sup>269</sup> Anwendungsfelder der Verordnung sind insbesondere traditionelle innerstädtische Sanierungsgebiete, bei denen nach Abschluss der Sanierungstätigkeit die Gebietskulisse aufgelöst wurde, bzw. dieser Schritt durch die Bezirksämter vorbereitet wird. Beispielhaft ist hier etwa das Karolinenviertel im Stadtteil St. Pauli zu nennen, für das 2013 nach 25 Jahren die Sanierungssatzung aufgehoben wurde (vgl. Bezirksamt Hamburg-Mitte o.J.). Auch das in der Fallstudie untersuchte *Soziale Stadt*-Gebiet Altona-Altstadt – allerdings nicht das Sanierungs-/Stadtumbaugebiet Große Bergstraße – wurde im Juli 2014 als Gebiet der *Sozialen Erhaltungsverordnung* festgesetzt (vgl. Bezirksamt Altona o.J.).

Insbesondere die innerstädtischen Sanierungsgebiete haben sich bis heute zu attraktiven und stark nachgefragten Wohnlagen entwickelt. Lukrativ sind ihre Baubestände und -grundstücke nicht zuletzt für privatwirtschaftliche Investoren, die mit Sanierungs-, Umnutzungs- und Neubauprojekten hochpreisigen Wohnraum schaffen. Damit drohen Preissteigerungen und die Verdrängung angestammter Bevölkerungsgruppen, deren Verbleib zuvor durch die Sanierungssatzung und ihre besondere Genehmigungspflicht geschützt war (BSW FHH o.J.b). Mit der Aufhebung der Sanierungsgebiete erlischt dieses besondere Steuerungsinstrument der Stadtplanung und würde eine planungsrechtliche Genehmigung von Bautätigkeiten nach §34 BauGB – d.h. nach bauordnungsrechtlicher Prüfung, allerdings ohne Berücksichtigung stadtentwicklungspolitischer Ziele – ermöglichen. Um Sanierungserfolge langfristig zu sichern und die planungsrechtliche Einflussnahme der kommunalen Verwaltung auf privatwirtschaftliche Investitionstätigkeiten zu bewahren, werden die Quartiere vor Aufhebung der Sanierungsgebiete als Gebiete der *Sozialen Erhaltungsverordnung* förmlich festgesetzt. Dies erfolgt, wie ein Interviewpartner aus einer Bezirksverwaltung erläutert, im Gegensatz zu Sanierungsgebieten ohne zeitliche Befristung und unabhängig von den strikten Regularien der *Richtlinien Integrierte Stadtentwicklung (RISE)* (Interview 4201).

---

269 Federführend ist hier das Bezirksamt Hamburg-Mitte, das die Anwendung der *Sozialen Erhaltungsverordnung* für die Gesamtstadt koordiniert und bezirksübergreifende Arbeitskreise organisiert (Interview 4201).

Die Umsetzung der *Sozialen Erhaltungsverordnungen* und der formulierten Entwicklungsziele erfolgt projektförmig durch private Baumaßnahmen. Gesteuert werden diese von einer Gebietskoordination in den Bezirksämtern (z.B. in Altona: Fachamt Stadt- und Landschaftplanung – SL 4: Integrierte Stadtteilentwicklung, Städtebauliche Sanierung) sowie einer Geschäftsführung des ansässigen Quartiersrats.<sup>270</sup> Als BewohnerInnenvertretung führt das Gremium die Arbeit der Vorgängerinstitution – dem Sanierungsbeirat – weiter und dient als Beteiligungsplattform. Zudem verwaltet die Geschäftsführung einen bezirklichen Verfügungsfonds für die unbürokratische Vergabe kleinerer projektbezogener Finanzmittel.

Auch wenn die *Soziale Erhaltungsverordnung* in Hamburg vor allem aus den Regelstrukturen der Verwaltung gesteuert wird, keine konsumtiven Maßnahmen initiieren kann und keine dauerhafte Präsenz vor Ort in einem Stadtteilbüro besteht, werden in der praktischen Umsetzung des Verfahrens die kooperativen und integrierten Grundsätze des Quartiersmanagements deutlich.<sup>271</sup> Die untersuchten Gebiete der *Sozialen Erhaltungsverordnung* und der integrierten Stadtentwicklung nach RISE werden in der Verwaltung parallel bzw. direkt aufeinander aufbauend von den gleichen Personen bearbeitet. In der methodischen Vorgehensweise lässt sich hier keine klare Abgrenzung zwischen den Instrumenten feststellen. Ein Experte berichtet, dass für die Umsetzung von Stadterneuerungsprozessen die ämterübergreifende Kooperation mit anderen Fachressorts (z.B. Wirtschaftsförderung, Schulbehörden, Liegenschaftsamt, Management des öffentlichen Raumes) sowie der Bezug zur Bewohnerschaft im Stadtteil von zentraler Bedeutung und in der Praxis der Gebietskoordination selbstverständlich sei (Interview 4201). Nicht immer geschehe dies auf einer „juristisch gehaltvollen Grundlage“ allerdings immer im Sinne eines integrierten Grundverständnisses von Planung (ebd.). Daher seien direkte persönliche Kontakte und nicht-institutionalisierte Formen (wie etwa ressortübergreifende Arbeitsgruppen) die wichtigsten Kommunikationsebenen innerhalb der Prozesse. Auf diese – formell nicht vorgesehene – Weise fließen auch nicht-bauliche Aspekte in den Planungsprozess ein. Es lässt sich festhalten, dass der integrierte Planungsansatz und die Beteiligung von Fachressorts und Zivilgesellschaft in der Stadterneuerung heute fest in der Denkweise von StadtplanerInnen verankert sind. Die Grundprinzipien des Quartiersmanagements sind in diesem Feld der räumlichen Planung sogar so fest verankert, dass die fundamentale Bedeutung der Neuerung, die mit der Innovation einherging, heute kaum noch wahrgenommen wird.

---

270 Für die Geschäftsführung des Quartiersrats wird von den Ämtern in der Regel der vorherige Sanierungsträger beauftragt. Die Finanzierung der Quartiersräte ist außerhalb der RISE-Richtlinien allerdings nicht gesichert und muss über Dritte erfolgen. Als potenzieller Finanzier wurde u.a. die städtische Wohnungsgesellschaft SAGA GWG genannt (Interview 4201).

271 Dies zeigt sich bereits im Begriff „GebietskoodinatorIn“ für die Sachbearbeiter-Ebene in den Bezirksämtern.

### 8.1.2 Neue Handlungs- und Anwendungsfelder der Innovation

Über Wandlungen in der Praxis der Innovation in Quartiersentwicklung und Stadterneuerung hinaus konnten in der empirischen Untersuchung vielfältige Formen von Quartiersmanagement in neuen Handlungs- und Anwendungsfeldern lokalisiert werden. Sie werden sowohl durch kommunale als auch durch private Akteure in sehr unterschiedlichen räumlichen und inhaltlichen Zusammenhängen umgesetzt. Im Folgenden werden die ermittelten *neuen* Quartiersmanagement-Praktiken aus der empirischen Untersuchung in der Freien und Hansestadt Hamburg dargestellt. Für jedes Fallbeispiel wird zudem ermittelt, wie hier ausgehend von der Innovation Quartiersmanagement *Spill-over-Effekte* wirkten und in welchem Maß im neuen Planungskontext von einer Adaption gesprochen werden kann.

#### *Quartiersmanagement beim Bau neuer Stadtteile*

Eine unmittelbare Adaption des Verfahrens Quartiersmanagements lässt sich bei der Planung und beim Bau neuer Stadtteile auf Konversionsflächen feststellen. Die zuvor untersuchten Quartiersentwicklungsansätze bezogen sich stets auf städtische Bestandsgebiete, in denen Problemlagen erst mit der Zeit auftauchten, sich intensivierten oder kumulierten. QM kann sich in diesem Kontext stets auf lokale Gegebenheiten und Strukturen beziehen. Als Weiterentwicklung des klassischen Ansatzes werden in Hamburg städtebauliche Projekte umgesetzt, bei denen ein Quartiersmanagement bereits im Bau- und Planungsprozess eines neuen Stadtquartiers eingerichtet wird.

Anders als das klassische Quartiersmanagement agieren Neubau-QMs nicht in einem gewachsenen Sozialraum, der durch seine Bewohnerschaft und die ansässigen zivilgesellschaftlichen Akteure geprägt ist. Da räumliche und soziale Strukturen hier erst noch entstehen müssen, bezieht sich die Quartiersarbeit weder auf vorherrschende Probleme noch auf endogene Potenziale. Weiterhin verschieben sich die inhaltlichen Aufgaben- und Themenfelder des Neubau-QMs gegenüber dem ursprünglichen sozialkompensatorischen Ansatz von Quartiersmanagement und die soziale Dimension wird umdefiniert: Bei Neubaugebieten auf städtischen Konversionsgebieten handelt es sich in der Regel um sehr begehrte Lagen, in denen freifinanzierte Wohnungen zu hohen Miet- und Kaufpreisen vermarktet werden. Die hier durch das Quartiersmanagement angenommenen sozialen Herausforderungen sind daher kaum mit den Problemlagen in benachteiligten Stadtquartieren der *Sozialen Stadt* vergleichbar, da sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen ohnehin keinen Zugang zu diesen Wohnungsmarktsegmenten haben. Handlungsfelder wie Qualifizierung, Arbeitsmarktförderung,

Suchtprävention oder Integration von MigrantInnen finden daher in den QM-Konzepten neuer Stadtteile keine Berücksichtigung. Als Fallbeispiele der Ausstrahlung und Weiterentwicklung der Innovation Quartiersmanagement zum Steuerungsinstrument für Neubauvorhaben sind die beiden neuen Hamburger Stadtquartiere Überseequartier in der HafenCity und Neue Mitte Altona zu nennen, in denen sehr unterschiedliche Quartiersmanagement-Ansätze umgesetzt werden.

- *Überseequartier, HafenCity*

Das erste Gebiet in Europa, das von Beginn des Planungsprozesses im Jahr 2005 an durch ein Quartiersmanagement begleitet wurde, war das Überseequartier in der Hamburger HafenCity (Krüger 2009: 194). Damit fand eine Adaption der Innovation auf den räumlichen Typus eines privilegierten Stadtteils statt, der durch seine unmittelbare Lage am Wasser, die Nähe zur Innenstadt sowie die Einbindung des wichtigsten städtischen Kulturprojekts – der Elbphilharmonie – ein besonderes städtebauliches Aushängeschild darstellt. Für die Belebung und Qualifizierung der öffentlichen Räume im neuen Quartier wurde durch einen Beschluss der HafenCity GmbH von einem Investorenkonsortium 2005 ein Quartiersmanagement eingerichtet.

Inhaltlich lassen sich zunächst große Parallelen zwischen dem „klassischen“ Quartiersmanagement und dem Neubau-QM in der HafenCity feststellen. Im Leitfaden *Rahmenvorgaben für das Quartiersmanagement* von 2013 tauchen methodische und inhaltliche Vorgaben auf, die bereits aus vorherigen QM-Konzepten bekannt sind. So wird analog als zentrales Aufgabengebiet die „Initiierung und Förderung von Maßnahmen sowie nachbarschaftlicher Initiativen und Institutionen, die dem sozialen Zusammenhalt und kulturellen Austausch und/oder der wirtschaftlichen Prosperität der ansässigen Bewohner und Gewerbetreibenden im Gebiet dienen“ genannt. Dabei sollen lokale Gegebenheiten und ihre Veränderung berücksichtigt werden (HafenCity GmbH 2013: 1). Auch die projektförmige Umsetzung der Ziele sowie die Einbindung der kommunalen Verwaltungsbehörden und ansässigen Akteure (BewohnerInnen, EigentümerInnen, Gewerbetreibende) wird darin hervorgehoben. Im Vergleich zu den anderen in der Arbeit untersuchten Formen des QM unterscheiden sich die Vorgaben darin, dass sich „Eigentümer von Grundbesitz“ in der Einrichtung des QM beteiligen „sollen“ und sich „Mieter und Pächter, die Freie und Hansestadt Hamburg, die HafenCity Hamburg GmbH und sonstige Dritte mit dauerhaften Interessen im Quartiersgebiet“ beteiligen „können“. Diese Unterscheidung ist vermutlich nicht zuletzt durch das Finanzierungsmodell des Quartiersmanagements begründet, da es vollständig von den EigentümerInnen getragen wird (ebd.: 3).

Als Träger des Quartiersmanagements im Überseequartier ist aktuell die BNP Paribas Real Estate Holding GmbH – und damit ein immobilienwirtschaftlicher Akteur – beauftragt. In der praktischen Umsetzung zeigt sich eine Veränderung des inhaltlichen Schwerpunkts von QM, da im hier praktizierten Ansatz vor allem ökonomische und weniger soziale Belange Berücksichtigung finden. So heißt es in der Selbstbeschreibung des Quartiersmanagements:

„Ursprünglich ist das Quartiersmanagement eine Maßnahme, um beispielsweise Stadtviertel aufzuwerten. Ziel ist es, die Lebensqualität zurückzuholen, sodass die Attraktivität des Quartiers steigt. [...] Der Einsatz eines Quartiersmanagements setzt aber keine prekäre Lage voraus, sondern kann auch auf kommerzielle Flächen angewandt werden“ (BNPPRE o.J.).

In dieser neuen Form von QM ist das intermediäre Verständnis deutlich schwächer ausgeprägt. Im Vergleich zum „klassischen“ Quartiersmanagement nehmen die Belange der Grundstückseigentümer und Investoren sowie der Gewerbetreibenden im hier beschriebenen Fall eine hervorgehobene Rolle ein. Unter ihren primär ökonomischen Interessen stellt Quartiersmanagement vor allem ein Instrument zur Stärkung des Wohn- und Einzelhandelsstandortes und damit der Maximierung von Gewinnerwartungen dar:

„Hat sich das Quartier als starke Marke etabliert, kann ein Mehrwert für alle Beteiligten erwirkt werden: Dazu zählen gute Umsätze, gute Vermietungsstände, eine Wertsteigerung und das Wohlfühlen aller Beteiligten, also Nutzer, Besucher und Kunden“ (ebd.).

Die Bevölkerung des Stadtteils findet in diesem Zusammenhang – trotz bestehender Beteiligungsstrukturen (vgl. Netzwerk HafenCity o.J.) – keine Erwähnung. Vielmehr scheint das Quartiersmanagement als Instrument zu dienen, um eine Kontrolle und Normierung sozialen Handelns durchzusetzen und nicht-vorhersehbare und von den Auftraggebern nicht erwünschte Handlungsweisen zu unterbinden:

„Der Möglichkeit für organisches Wachstum oder im schlimmsten Fall Verwahrlosung wurde von Anfang an die Grundlage entzogen. Denn das neue Stadtviertel in Hamburg wurde am Reisbrett entworfen und in dieser Weise soll es auch weitergehen“ (BNPPRE o.J.).

Die Deutungshoheit der top-down Akteure sowie die Kontrolle des Sozialraums durch die Einrichtung von Quartiersmanagement stehen im starken Kontrast zu den emanzipatorischen und aktivierenden Ansätzen der Gemeinwesenarbeit und damit zu den Grundprinzipien des Instruments. Aus dieser Definition des Quartiersmanagements in der HafenCity ergeben sich neue Aufgabenfelder, die in den zuvor analysierten Beschreibungen des Verfahrens nicht auftauchen, wie z.B. Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung, Geschäftsführung der Werbegemeinschaft, oberirdisches Parkraummanagement, Pflege des äußeren Stadtbildes, Standortmarketing, Entsorgungsmanagement, Leistungs- und Kostenkontrolle der Dienstleistungen für die öffentlich zugänglichen privaten Freiflächen, Verwaltung der Freiflächen oder Tiefgaragenmanagement (Überseequartier o.J.). Auch wenn grundsätzliche Elemente des Quartiersmanagements im beschriebenen Aufgabenbereich noch auftauchen, das gilt etwa für die Vernetzung und Verknüpfung von investiven und konsumtiven Maßnahmen oder die Initiierung von Projekten und Veranstaltungen, sind viele der beschriebenen Tätigkeitsfelder dem sog. Facilitymanagement entlehnt. Die Aufgabe wird eher in der Verwaltung und Bewirtschaftung und weniger in der Quartiersbildung verortet. Zentral ist, dass das Handeln des Quartiersmanagements nicht mit strategischen Zielen der Stadtentwicklung rückgekoppelt ist und weder ein integriertes Handlungskonzept noch eine langfristige Zielsetzung bzw. ein Leitbild für das Quartier formuliert werden.

- Quartiersmanagement Neue Mitte Altona

Auch im engeren Untersuchungsgebiet Hamburg-Altona findet die neue Praxis des Neubau-QM Anwendung. Auf den Flächen des stillgelegten Altonaer Güterbahnhofs sowie eines ehemaligen Brauereigeländes, die unmittelbar an den Fernbahnhof Altona<sup>272</sup> angrenzen, entsteht aktuell das Projekt Neue Mitte Altona. Nach der HafenCity ist es zurzeit das zweitgrößte Stadtentwicklungsprojekt der Freien und Hansestadt Hamburg (vgl. FHH o.J.b).

---

272 Der erste Bauabschnitt der Neuen Mitte Altona entsteht auf den bereits freien Flächen östlich des Gleisstrangs, während der zweite Bauabschnitt auf den Flächen des noch in Betrieb befindlichen Bahnhof Altona sowie auf dem Gleisvorfeld realisiert wird. 2014 beschloss die Deutsche Bahn die Verlegung des Fernverkehrs an einen neuen Durchgangsbahnhof am Standort Diebsteich, nördlich des bestehenden Kopfbahnhofs Altona. Diese grundlegende Umstrukturierung des Bahnverkehrsknotenpunkts soll voraussichtlich bis 2023 fertiggestellt werden (vgl. BSW FHH o.J.c).



Abb. 67: Luftbild des Planungsgebietes Neue Mitte Altona  
(Quelle: Von Reinhard Kraasch - Eigenes Werk, CC BY-SA 3.0,  
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=11441845>)



Abb. 68: Masterplan Neue Mitte Altona  
(Quelle: André Poitiers Architekt Stadtplaner RIBA  
in Zusammenarbeit mit arbos Freiraumplanung  
GmbH)

Bei der Realisierung des ersten Bauabschnitts des neuen Stadtteils mit etwa 1600 Wohneinheiten nach einem Masterplan des Architekten André Poitiers werden aktuell zwei unabhängige Quartiersmanagement-Ansätze praktiziert. In beiden spiegeln sich grundlegende Transformations- und Ausstrahlungseffekte der ursprünglichen Innovation Quartiersmanagement wider. Inhaltlich sind sie durch ein informelles Planungsinstrument, das eine zentrale rechtliche Grundlage des Stadtentwicklungsprozesses auf der Neuen Mitte Altona darstellt, miteinander verbunden: durch einen städtebaulichen Vertrag.

Für die kommunale Steuerung des Stadtentwicklungsprojekts ist die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) bzw. war bis 2015 ihre Vorgängerbehörde BSU verantwortlich. Obwohl das Gebiet im Bezirk Altona liegt, wird der Planungsprozess (Bebauungsplanung und Baugenehmigung) von der Landesplanungsebene gesteuert.<sup>273</sup> Keines der Grundstücke im Gebiet ist im Besitz der Stadt Hamburg. Eigentümer und zentraler Akteur bei der Umsetzung des Projekts ist ein Joint-

---

273 Aufgrund seiner gesamtstädtischen Relevanz, die insbesondere mit dem Umbau des Bahnknotenpunktes begründet wird, wurde das Areal 2012 als Vorbehaltsgebiet ausgewiesen. Mit diesem Hamburger Instrument entzog der Senat dem Bezirk Altona die Planungshoheit und übertrug sie auf die Fachbehörde. Das Bezirksamt ist seitdem nur noch in beratender Funktion in die Projektumsetzung involviert (Interview 4202).

Venture aus fünf privatwirtschaftlichen Investoren.<sup>274</sup> Die Kommune agiert in dieser Projektkonstellation – im Gegensatz zur Entwicklung der HafenCity, für die eine stadteigene Gesellschaft gegründet wurde – nicht als Projektentwickler. Vielmehr nimmt sie ihren Einfluss auf die Entwicklung des neuen Stadtteils durch ein öffentlich-privates Partnerschaftsmodell wahr. Grundlage hierfür ist der *Städtebauliche Vertrag nach § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 1. Alternative und § 11 BauGB zur Abwendung der förmlichen Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs*, den die Behörde im Jahr 2014 mit den Eigentümern schloss (vgl. BSU FHH o.J.b).

Als Bedingung für die Entwicklung der Flächen verpflichtete die Stadt Hamburg die Vertragspartner zur Umsetzung festgelegter sozialer Maßnahmen im zukünftigen Stadtteil. Druck auf die Investoren konnte die Stadt ausüben, da sie, hätten die Investoren nicht zugestimmt, mit dem hier angewandten Verfahren der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §165 BauGB die Möglichkeit gehabt hätte, ein städtisches Vorkaufsrecht auf die gesamten Flächen innerhalb des Planungsgebiets in Anspruch zu nehmen (BSU FHH 2014: 2). So verpflichteten sich die Grundstückseigentümer dazu, die soziale Mischung durch den Wohnungsbau zu gewährleisten (min. 1/3 öffentlich gefördert und mietpreisgebunden; jeweils 1/3 freifinanzierte Miet- bzw. Eigentumswohnungen). Zudem sollen 20% der Wohnungen von Baugemeinschaften, d.h. selbstbestimmten und selbstnutzenden Bauträgern, realisiert werden.<sup>275</sup> Weiterhin beinhaltet der Vertrag die Einrichtung von 300 Kindergartenplätzen, die Schaffung von bezahlbaren Flächen für Kleingewerbe, Maßnahmen zur Durchsetzung der Bedürfnisse älterer Menschen (z.B. Barrierefreiheit) und die Umsetzung von sogenannten „Integrationsprojekten“<sup>276</sup> (BSU FHH o.J.b.: 20). Der für die Forschungsfrage dieser Arbeit zentrale Bestandteil des städtebaulichen Vertrags ist allerdings die festgelegte Einrichtung eines Quartiersmanagements (ebd. 24f.). Die Vertragspartner vereinbarten für das Quartiersmanagement eine Laufzeit von mindestens zehn Jahren ab Beginn der Baumaßnahmen. Für die Einrichtung und Finanzierung sind ausschließlich die Eigentümergesellschaften verantwortlich. In den ersten drei Jahren sollte der Fokus auf der Minderung negativer Auswirkungen durch die Bautätigkeiten liegen.

---

274 Dies besteht aus den Immobilienunternehmen Aurelis Real Estate GmbH & Co., ECE Projektmanagement GmbH & Co. KG., Behrendt Gruppe GmbH & Co. KG, Harmonia Immobilien GmbH und BAPA GmbH & Co. KG.

275 Die Vergabe der Flächen an die Baugruppen (z.B. Wohnungseigentümergeinschaften oder Genossenschaften) erfolgt über die Agentur für Baugemeinschaften der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (vgl. Wein-Wilke 2017).

276 Integrationsprojekte sollen auf 5 – 10 % der für Wohnungsbau ausgewiesenen Flächen umgesetzt werden. Gemeint sind damit z.B. „altengerechtes Wohnen, Wohnprojekte für Menschen mit besonderen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt, für Menschen mit Behinderungen oder psychischen Erkrankungen bzw. Menschen, die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten erhalten“ (BSU FHH o.J.b: 20).

Das QM ist dabei eng mit der Projektsteuerung und dem Baumanagement verknüpft. Nach Fertigstellung von ca. 1/3 der Wohnungen sowie der inneren Erschließung soll sich das Aufgabenfeld des QM auf die Förderung der Nachbarschaftsbildung verschieben. Spätestens zu diesem Zeitpunkt, so das vertraglich festgehaltene Ziel, müssen ein eigentümerunabhängiges Trägermodell sowie Gremien für die Beteiligung der Bewohnerschaft und der Gewerbetreibenden geschaffen worden sein. Als Aufgabengebiete und Themenfelder des Quartiersmanagements wurden „Inklusion“, „Nachbarschaftsbildung“, „Umweltbelange“, „Nutzung der öffentlichen Freiflächen“, „Koordination von sozialen Dienstleistern“, „Stadtteilangebote und bürgerschaftlichem Engagement“ sowie „Mobilitätsmanagement und -beratung für die Entwicklung eines autoarmen Quartiers“ vertraglich festgelegt (ebd.).

Kurz nach dem ersten Spatenstich für die Neue Mitte Altona wurde im Februar 2015 das Quartiersbüro an der zentralen Baustellenzufahrt des Areals eröffnet (Harkortstraße vor dem Bestandsgebäude der sog. *Kleiderkasse*). Als Träger des Quartiersmanagements beauftragten die Eigentümer für die ersten drei Jahre das Unternehmen Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG (DSK), das bundesweit als Sanierungsträger und Projektsteuerer in der Umsetzung von Stadtentwicklungsprojekten tätig ist. Auch die Entwicklung der Neuen Mitte Altona begleitete die DSK bereits seit Projektbeginn (o.V. 2015: 8). Im Feld des „klassischen“ Quartiersmanagements ist das Unternehmen in Hamburg zuvor noch nicht als Träger aufgetreten.



Abb. 69: Quartiersmanagementbüro der Neuen Mitte Altona, Mai 2015 (Foto: Oliver Koczy)

Das Quartiersmanagement Neue Mitte Altona stellt auf seiner Webseite ([www.quartiermittealtona.de](http://www.quartiermittealtona.de)) seine Aufgabenbereiche analog zu den Punkten des städtebaulichen Vertrags dar. Im aktuellen Stadium der Entwicklungsmaßnahmen wird also vor allem über den Bauablauf und Detailinformationen einzelner Projekte informiert. Für Anwohner und Betroffene hat das Büro ein Beschwerdemanagement eingerichtet, bei dem Einschränkungen und Schwierigkeiten in Bezug auf Lärm- oder Emissionsbelastungen, Einschränkungen durch Baustellenfahrzeuge oder andere baubedingte Konflikte gemeldet werden können.<sup>277</sup> Weiterhin nennt die Website Informationsveranstaltungen und Baustellenführungen, auf denen das QM den Bauablauf präsentiert, auch darin scheint also eine Aufgabe des sog. Quartiersmanagements zu liegen.

In einem Interview im Quartiersmanagement der nahegelegenen Großen Bergstraße in Altona-Altstadt wurde die Einrichtung des Neubau-QMs begrüßt und als wichtiger Baustein für die Integration des neuen Quartiers in die bestehende Struktur Altonas bezeichnet (Interview 4207). Mehrere Interviewpartner verstanden die neue Praxis als „Weiterentwicklung“ des QM-Ansatzes und verwiesen auf die Fehler, die in den 1960er- und 1970er-Jahren, aber auch den 1990er-Jahren bei der Entstehung neuer Stadtteile gemacht wurden (Interview 4207; 4211).<sup>278</sup> Neben negativen Vorbildern wurde in einem anderen Interview auf das Quartiersmanagement des Stadtteils Seestadt-Aspern in Wien verwiesen, das ebenfalls mit Beginn der Baumaßnahmen eingerichtet wurde (Interview 4211).<sup>279</sup>

Dass Projektentwickler das Instrument QM hauptsächlich aus ökonomischem Interessen für die bessere Vermarktung ihrer Wohnungen einsetzen, sieht die befragte Person des Quartiersmanagements in Altona aus der Perspektive eines Entwicklungsträgers nicht als problematisch an („ich

---

277 In der Altonaer Lokalpresse wurde von erheblichen Einschränkungen für die AnwohnerInnen und VerkehrsteilnehmerInnen durch die Baumaßnahmen berichtet (z.B. zugeparkte Gehwege, nicht- bzw. unzureichend gesicherte Baustellen, Versperren von Flucht- und Rettungswegen). Das Quartiersmanagement allerdings sei „anscheinend mit der Situation überfordert“, da es auf Beschwerden aus der Bevölkerung nicht reagiere (Wulf 2017a), bzw. sei für die Probleme mitverantwortlich, da sich das Ordnungsamt aus der Kontrolle der an die Baustelle angrenzenden Straßen zurückgezogen hätte (Wulf 2017b).

278 So sei etwa die Siedlung Hamburg-Neuallermöhe, die in den 1980er-Jahren entstand „im Prinzip ein Neubaugebiet, was vom ersten Tag an Problemgebiet“ gewesen sei (Interview 4207). Dies wurde auf Fehler bei der Belegung der Wohnungen zurückgeführt. Ein Quartiersmanagement hätte diesen Prozess vor Ort begleiten und somit die aufkommenden Konflikte in der Nachbarschaft entschärfen können.

279 Als Indikator für die erfolgreiche Arbeit des QMs in der Seestadt-Aspern wurde das niedrige Wahlergebnis der rechtspopulistischen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) im Stadtteil angeführt (Interview 4211).

finde das auch legitim, jeder hat unterschiedliche Motive“, Interview 4207), da mit der Einrichtung, unabhängig von den Beweggründen, eine Bewältigung sozialer Herausforderungen und die Stärkung der Nachbarschaft einhergehe. Gleichzeitig wurde allerdings festgestellt, dass zum Zeitpunkt des Interviews – d.h. ca. drei Monate nach Einrichtung des QM Mitte Altona – noch keine Kontaktaufnahme zwischen den beiden Quartiersbüros erfolgt war, obwohl sie nur ca. einen Kilometer voneinander entfernt liegen.

### *Inklusionsmanagement*

Neben dem Neubau-QM lässt sich anhand des Fallbeispiels Neue Mitte Altona mit dem Inklusionsmanagement ein weiteres neues Anwendungsfeld der Innovation untersuchen. Seit Beginn der Planungen werden in der Quartiersentwicklung des neuen Gebiets soziale Aspekte in den Planungsprozess mit einbezogen. Anstelle des Themenfelds der Armutsbekämpfung tritt die Inklusion von älteren, pflegebedürftigen oder behinderten Menschen. Damit vollzieht sich im Verlauf der Innovation mit der räumlichen auch eine inhaltliche Verschiebung. In der Konsequenz wird die Praxis im Projekt Neue Mitte Altona auch nicht mehr als „*Soziale Stadtentwicklung*“, sondern als „*Inklusive Stadtentwicklung*“ bezeichnet, die von einem zentralen Akteur des Konzepts, der Stiftung Alsterdorf, wie folgt definiert wird:

„Von einem inklusiven Stadtteil sprechen wir, wenn alle Menschen im Quartier selbstverständlich dazu gehören und niemand ausgeschlossen wird. Die Bedingungen im Stadtteil sind so gestaltet, dass jeder Mensch am Leben teilnehmen kann, unabhängig von seinen individuellen Fähigkeiten, seiner körperlichen Verfassung, seiner sozialen oder kulturellen Herkunft, von Geschlecht, sexueller Orientierung oder Alter“ (Q8 2017: 11).

Die inhaltliche Fokussierung der Quartiersentwicklung und des -managements auf das Themenfeld der Inklusion basiert auf der Stadtteilarbeit der Initiative Q8 der evangelischen Stiftung Alsterdorf. Als sozialraumorientierter Träger hat die Stiftung den Anspruch sich vor allem für die Bedürfnisse einer älter werdenden Gesellschaft einzusetzen und Projekte zu fördern, die die Selbstbestimmung im Alter, das soziale Miteinander ohne Ausgrenzung sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen und Versorgungsstrukturen stärken (Q8 o.J.). Die Initiative Q8 versteht sich als intermediäre Instanz, die mittlerweile in fünf Stadtteilen aktiv ist und aus den Stadtteilen heraus eine inklusive Stadtentwicklung umsetzt.

Seit 2012 erarbeitete die Stiftung Alsterdorf mit dem Projekt *Eine Mitte für alle* ein inklusives Konzept für den neuen Stadtteil. Durch die enge Kooperation mit den Behörden und der Zivilgesellschaft waren sie inhaltlich zu einem sehr frühen Zeitpunkt in die Beteiligung, die Konzeption des Projektes und die Vorbereitung des Masterplans involviert. Eine rechtliche und politische Verbindlichkeit erhielt das Projekt im August 2012 nachdem die Bezirksversammlung Altona die Fachbehörde (BSU) dazu aufrief, den Planungsprozess der Neuen Mitte Altona konsequent auf die Kriterien und Empfehlungen der inklusiven Stadtentwicklung auszurichten (Bezirksversammlung Altona 2012). Dem kam die Behörde mit den Festsetzungen im städtebaulichen Vertrag von 2014 nach. Der damit angestoßene Entwicklungsprozess ist stark am methodischen Ansatz des Quartiersmanagements orientiert und wird kooperativ, projektförmig und integriert durch Q8 als intermediäre Instanz umgesetzt. Das eingerichtete Quartiersbüro in Altona koordiniert sowohl die Projekte im Stadtteil Altona-Altstadt als auch in der neuentstehenden Neuen Mitte Altona. Die Finanzierung erfolgt vor allem über Stiftungsmittel (Stiftung Alsterdorf und Nordmetall-Stiftung) und zu einem geringen Anteil durch die Freie und Hansestadt Hamburg (Interview 4003). Der inklusive Ansatz wurde inzwischen auf weitere Bauprojekte in Hamburg übertragen (z.B. Holstenquartier und Stadtentwicklungsprojekt „Stromaufwärts an Elbe und Bille“) und ist 2015 in den Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen eingeflossen (Q8 2017: 21ff.).

In einem Interview in der Altonaer Bezirksverwaltung wurde die Initiative der inklusiven Stadtentwicklung verhalten positiv als „unschädlich und keine schlechte Idee“ (Interview 4202) bezeichnet, da sie etwa wichtige Akzente bei der Nachbarschaftsbildung setzen könne. Zugleich wurde jedoch angemerkt, dass es sich um ein trägerinitiiertes Projekt handelt, mit dem die Stiftung Alsterdorf sich Aufträge in ihrem spezifischen Arbeitsfeld akquiriere. Damit sei das Projekt nicht vergleichbar mit einem integrierten Stadtentwicklungsprozess, bei dem das Quartiersmanagement nicht für die Durchsetzung von Partikularinteressen, sondern für die Umsetzung eines ganzheitlichen Stadtentwicklungsprozesses verantwortlich sei.

### *Geschäftsstraßenmanagement*

Ein weiteres Handlungsfeld, bei dem ein *Spill-over-Effekt* der Innovation festgestellt wurde, liegt in der Aufwertung von Einzelhandelsstandorten und Geschäftsstraßen. Im Diskurs wird diese Praxis auch als „Citymanagement“ bezeichnet. Das Handlungsfeld entstand nicht unmittelbar aus der sozialen Stadtentwicklung und -erneuerung, sondern stellte zunächst einen vom Quartiersmanagement unabhängigen parallelen Strang dar. Die Ursprünge des Geschäftsstraßenmanagements liegen

in den 1970er-Jahren im nordamerikanischen Konzept des Business Improvement Districts (BID).<sup>280</sup> Ausgehend von den frühen nordamerikanischen Beispielen hat sich der BID-Ansatz – im Sinn einer *policy-mobility* – bis heute nahezu global verbreitet. Allerdings haben sich in verschiedenen lokalen Kontexten unterschiedliche Variationen des Ansatzes herausgebildet (vgl. u.a. Cook 2008; Cook/Ward 2012; Pütz et al. 2013).

Im deutschen Kontext des Geschäftsstraßenmanagements sind die Grundstückseigentümer als zentrale Akteure zu nennen. Aus privater Initiative schließen sie sich zu einer Gemeinschaft zusammen. Dies kann einerseits eine Interessensgemeinschaft (IG) in der Rechtsform eines Vereins als lose und freiwillige Zusammenschlüsse der Gewerbetreibenden und GrundstückseigentümerInnen oder andererseits ein Business Improvement Districts sein. Für die Einrichtung eines BID muss die Gebietskulisse beim Bezirksamt angemeldet werden. Dafür bedarf es zunächst lediglich der Zustimmung einer Gruppe von EigentümerInnen mit mindestens 15% eigenen Flächen im Gebiet. Nach der Festsetzung eines BIDs werden auch alle anderen EigentümerInnen verpflichtet, sich an der Finanzierung der Aufwertungsmaßnahmen über einen festgelegten Zeitraum (in der Regel drei bis fünf Jahre) zu beteiligen (Interview 4205).<sup>281</sup> Als öffentliche Akteure dieser Praxis sind in Hamburg die Fachbehörde (BSW) und insbesondere die Handelskammer beteiligt. Sie ist in die Konzeption von BID-Kulissen, die Aktivierung der EigentümerInnen oder die Qualifizierung der Citymanager unmittelbar involviert. Zudem bietet die Handelskammer vielfältiges Informationsmaterial (z.B. einen Leitfaden), Beratungsleistungen sowie Fortbildungen zum Themengebiet an.

---

280 Die gebietsbezogenen Maßnahmen der Aufwertung und des Managements formal öffentlicher Räume zielen darauf ab, innerstädtische Geschäftsstraßen und -viertel gegenüber Shopping-Malls aufzuwerten und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Die Impulse gehen von privatwirtschaftlicher Initiative aus und beziehen sich insbesondere auf die Förderung von Einzelhandel, Unterhaltung und Tourismus. Ein international beachtetes Beispiel dieser Praxis war die Revitalisierung des New Yorker Times Square und die damit verbundene Gründung des BID „Times Square Alliance“ im Jahr 1992. Durch die neue Standortpolitik, mit der die bauliche Aufwertung mit Maßnahmen der Sicherheit und Sauberkeit, Öffentlichkeitsarbeit sowie der Ansiedlung neuer Entertainmentangebote verknüpft wurde, wandelte sich dieser New Yorker Schwerpunkt der Kriminalität, der Prostitution und des Drogenhandels zum bekanntesten Geschäfts- und Unterhaltungsviertel Manhattans (vgl. Glasze 2001: 167ff.). Anzumerken ist hier allerdings, dass diese Aufwertung des Times Squares mit einer rigorosen Law-and-order Politik durchgesetzt wurde. Mit der repressiven Vertreibung von Obdachlosen, Drogenabhängigen und Prostituierten aus Midtown Manhattan durch die New Yorker Polizei wurden die sozialen Probleme der Stadt keineswegs gelöst, sondern vom Times Square an weniger sichtbare Orte verlagert.

281 Dieses niedrige und auf die Grundfläche bezogene Quorum führt dazu, dass häufig eine Gruppe großer und damit einflussreicher Eigentümer die Einrichtung eines BID beschließt und Einzeleigentümer erst mit der Zahlungsaufforderung von der neuen Gebietskulisse erfahren. Ein juristisches Vorgehen gegen die verpflichtende Kostenbeteiligung wurde bislang von den Gerichten stets abgewiesen (Interview 4205).

Rechtlich wird die Einrichtung von privaten Initiativen zur Stadtentwicklung in Deutschland durch die jeweiligen Landesgesetzgebungen geregelt (§171f BauGB). Die Freie und Hansestadt Hamburg gilt bei der Umsetzung von Business Improvement Districts als Vorreiter, der im Jahr 2004 die erste rechtliche Grundlage für die Einrichtung der Sondergebiete geschaffen hat.<sup>282</sup> Aktuell existieren in Hamburg elf BIDs (HK HH o.J.) und damit ca. die Hälfte aller in Deutschland ausgewiesenen Gebiete.<sup>283</sup> Einer der ältesten und der vermutlich bekannteste Business Improvement District ist die Einkaufsstraße Neuer Wall in der Hamburger Innenstadt (vgl. HK HH/BSW FHH 2016: 44), aber auch andere bekannte Geschäftsstraßen sind inzwischen als BID ausgewiesen (z.B. Mönckebergstraße, Steindamm oder Reeperbahn). Mit dem BID Waitzstraße / Beselerplatz befindet sich eines der Gebiete im Bezirk Altona, der allerdings mit einem Budget von 650.000 Euro für drei Jahre der Hamburger BID mit der geringsten Mittelausstattung ist (HK HH o.J.).

Ziel der Maßnahmen des Geschäftsstraßenmanagements ist die Erhöhung der Standortqualität und damit der Wertsteigerung der Immobilien im Quartier. Sie beinhalten beispielsweise eine bauliche Aufwertung des Stadtraums (etwa neue Pflasterung, Möblierung, Beleuchtung), ein homogenes Erscheinungsbild (etwa Dekoration, Bepflanzung), koordinierte Werbeaktionen und Events, eine Gewährleistung des Branchenmixes oder die Erhöhung von Sicherheit und Sauberkeit. Koordiniert werden diese vielfältigen Aufgaben durch ein ortsnahe Management. Kritiker sehen im BID-Ansatz ein Instrument zur Privatisierung öffentlicher Räume, da die Träger des Managements durch einen BID-Vertrag im öffentlichen Raum mit hoheitlichen Rechten (z.B. Hausrecht) ausgestattet werden. Damit würden vormals öffentliche Räume umgewidmet, was zu einer „Übereignung der Stadt an private Interessen“ führe (vgl. Tiedemann 2013). Räume würden so primär auf den Konsum und die Ansprüche der Kunden angepasst. Durch die private Kontrolle des öffentlichen Raumes könnten „störende“ Handlungen (politische Kundgebungen, Straßenmusik etc.) untersagt oder „störende“ Personen (z.B. Obdachlose) des Ortes verwiesen werden (ebd.).<sup>284</sup> Außerdem könne durch die Reduktion der Straßen auf die Funktion des Einzelhandels ihre Vielfalt, das heißt ihre Urbanität ver-

---

282 Insbesondere unter der Regierung von Ole von Beust hätte das Instrument und die neoliberale Stadtpolitik eine große Unterstützung erfahren, so einer der interviewten Experten aus der Wissenschaft (Interview 4203).

283 In Hamburg wurden zudem Versuche unternommen, das Konzept auf andere Gebietstypen zu übertragen. So besteht seit 2007 in Steilshoop ein Urban Improvement District (vgl. Kreuz/Krüger 2008) oder das Konzept des BIDs für monofunktionale Gewerbeparks am Stadtrand (vgl. BSU FHH 2013b).

284 Allerdings wurde in einem Interview mit einem Akteur eines Trägers von BID-Maßnahmen diesem Vorwurf der Ausübung von Ordnungsfunktionen in Hamburg widersprochen, da die Grundstückseigentümer kein Interesse hätten, hoheitliche Regelaufgaben des Staates zu übernehmen (Interview 4205).

schwinden (ebd.).<sup>285</sup> Aus der Sicht eines interviewten Quartiersmanagers wurde die intensive Anwendung des Instruments BID kritisch als „inflationär“ sowie als „Allheilmittel für bestimmte Bereiche“ eingestuft. Insbesondere in kleinen Ortszentren, die vor allem durch AnwohnerInnen frequentiert werden, sei der Nutzen des Instruments nicht unbedingt nachvollziehbar (Interview 4207).

Semantisch auffällig ist, dass im BID-Diskurs nicht von „integrierter Planung“, aber von „Quartiersmanagement“ gesprochen wird (HK HH/BSW FHH 2016). Obwohl sich das neoliberale und privatwirtschaftliche Modell des Business Improvement Districts inhaltlich stark von den sozialen und bewohnerorientierten Ansätzen der integrierten Stadtentwicklung unterscheidet, werden auf der operationellen Ebene des Geschäftsstraßenmanagements große Parallelen zur QM-Praxis in der sozialen Stadtteilentwicklung deutlich (z.B. ortsnahe, integrierte und kooperative Organisation des Umsetzungsprozesses, Initiierung, Begleitung und Abstimmung von Projekten, Bündelung von Finanzmitteln sowie Dialog und Beteiligung lokaler Akteure). Allerdings vertritt es vornehmlich die Interessen der EigentümerInnen und agiert damit eindeutig nicht als neutrale intermediäre Instanz. Als Auftragnehmer in der operationellen Praxis agieren in den Hamburger BIDs Unternehmen, deren Ursprünge in der städtebaulichen Sanierung liegen und in deren Firmengeschichte sich der untersuchte Innovationsprozess zur integrierten Planung und zum BID unmittelbar nachvollziehen lässt. Durch sie wanderten auch Erfahrungen und Expertise um integrierte und kleinräumliche Entwicklungsprozesse in den neuen Aufgabenbereich der räumlichen Planung. So beschreibt der Geschäftsführer eines Planungsbüros die Anfangsphase der BIDs wie folgt:

„Wir haben, als die [BIDs] eingeführt wurden, gesagt: `Naja, das kennen wir irgendwie schon´ und die Funktion des Aufgabenträgers im Business Improvement District ist der des Sanierungsträgers ähnlich. Und in dem Ding – das kommt aus Amerika – ist das etwas ganz Neues. Weil die Leute, die das importiert haben, unsere Erfahrung gar nicht kannten. Das wird nicht als integrierter Planungsprozess definiert, obwohl es das faktisch ist, sondern es wird gesagt: BID“ (Interview 4205).

Bei der Entstehung der neuen Planungsaufgabe BID zeigt sich eine Verschmelzung der Diskurse um Stadterneuerung und Geschäftsstraßenmanagement – und damit von zwei Feldern unterschiedlichen Ursprungs. Zwar wurde das Grundprinzip des internationalen BID-Ansatzes auf die Stadt Hamburg übertragen, allerdings griffen die beteiligten Akteure der operationellen Ebene bei der

---

<sup>285</sup> So fände man in den Einkaufsstraßen z.T. keine Sitzgelegenheiten, da diese Nutzung des Stadtraumes schlicht nicht erwünscht sei (Interview 4207).

Umsetzung auf bewährte und etablierte Methoden des Quartiersmanagements zurück. Entwicklungsträger erkannten darin einen neuen Markt, bei dem ihre Erfahrungen aus der integrierten Stadtteilentwicklung anwendbar erschienen. Zeitlich erfolgte dies in einer Phase, in der in Hamburg zahlreiche Entwicklungsgebiete der *Sozialen Stadt* aus der Förderkulisse entlassen wurden und damit für die Entwicklungsträger ökonomischer Druck bestand, sich neue Arbeitsfelder zu suchen.

#### *Quartiersmanagement in der Flüchtlingsarbeit*

Auch in der Hamburger Flüchtlingsarbeit lässt sich eine Ausstrahlung des Instruments Quartiersmanagement feststellen. Mit dem starken temporären Anstieg der Flüchtlingszahlen in Deutschland ab August 2015 verschärfte sich auch in der Hansestadt Hamburg die Unterbringungs- und Versorgungslage. Um die Kosten für die Erstaufnahme sowie die dauerhafte Unterbringung von Geflüchteten in neugeschaffenen – vornehmlich temporären – Einrichtungen zu decken sowie soziale Konflikte im Umfeld von Flüchtlingsunterkünften zu vermeiden, wurden die Aufnahme und Versorgung mit Maßnahmen der integrierten Quartiersarbeit flankiert. So setzte etwa das Bezirksamt Altona mit Mitteln des Sozialraummanagements für den Stadtteil Bahrenfeld ab Januar 2015 ein Quartiersmanagement ein. Das Ziel war hier nicht die Umsetzung baulicher Maßnahmen, sondern ausschließlich die Organisation des Gemeinwesens im Quartier. Als Träger wurde dafür die *Großstadt Mission* beauftragt, das heißt ein sozialer Träger aus dem evangelischen Wohlfahrtsverband der *Diakonie*. Die Person, die vor Ort das QM betreut, ist – trotz Fokus auf die Gemeinwesenarbeit – ein ausgebildeter Stadtplaner (Großstadt Mission o.J.), was die zunehmende Vermischung der Professionen andeutet.

Im August 2015 – d.h. auf dem Höhepunkt der medial und diskursiv sehr präsenten Zuwanderung durch Geflüchtete – beschloss die Hamburger Politik Unterstützungsmaßnahmen, um den wachsenden Herausforderungen durch die Zuwanderung gerecht zu werden. So richtete die Bürgerschaft für die Bewältigung der Flüchtlingshilfe das *Forum Flüchtlingshilfe* ein, für die der Senat mit einer umfassenden Mehrbedarfsdrucksache die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen schaffte.<sup>286</sup> Ziel war es, Bleibeperspektiven für Geflüchtete zu schaffen. Diese bezogen sich auf die Handlungsfelder Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, Bildung und Erziehung sowie Gesundheitsversorgung. Weiterhin sollte eine Instanz geschaffen werden, die das große Maß an ehrenamtlichem Engagement der Unterstützungsinitiativen professionell koordiniert und den verantwortlichen Bezirksamtern als

---

<sup>286</sup> Die Initiatoren waren die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

Ansprechpartner dient (Bürgerschaft FHH 2015: 1). Insgesamt wurde QM im Kontext der Flüchtlingsunterbringung in sechs Stadtteilen eingerichtet.<sup>287</sup> Auch wenn in der Drucksache zum *Forum Flüchtlingshilfe* der Begriff „Quartiersmanagement“ nicht auftaucht, deutet die Beschreibung des Aufgabenfeldes dieser neu geschaffenen Instanz auf die effektive Umsetzung durch ein themenbezogenes lokales Quartiersmanagement hin. Folglich lässt sich auch hier davon sprechen, dass das Verfahren für die Umsetzung des *Forums Flüchtlingshilfe* angewandt wurde (vgl. Wegner 2015).

### *Energetisches Quartiersmanagement*

Ein weiteres Anwendungsfeld von Quartiersmanagement stellt das Handlungsfeld der energetischen Erneuerung dar. Grundlage des QMs ist hier die Erkenntnis, dass Ziele des Klimaschutzes und der Energieeffizienz nicht allein mit singulären Maßnahmen im Gebäudebestand, sondern unter Berücksichtigung vielfältiger Energieträger und Verbrauchsquellen auf der Quartiersebene erreicht werden können. Das impliziert, dass perspektivische Klimaziele gebietsspezifisch formuliert und in langfristigen, kleinräumlichen Strategien entwickelt werden sollen. Diese informellen Planwerke können analog zu den integrierten Handlungskonzepten der sozialen Stadtentwicklung verstanden werden, da auch hier unterschiedliche Themenfelder berücksichtigt werden. Für das energetische QM werde hier genannt: die Modernisierung von Gebäuden, die energetische Optimierung der Wärmeversorgung, die Gewinnung und Nutzung regenerativer Energien, energieeffiziente Stromnutzung oder klimagerechte Mobilität (Bezirksamt Harburg 2017a).

Als Fallbeispiel für die Formulierung von Quartierskonzepten zur energetischen Stadtsanierung sowie die Koordination ihrer projektförmigen Umsetzung kann das 2017 in einem ersten Hamburger Pilotstadtteil (Gebiet „Südöstliches Eißendorf/Bremer Straße“ im Bezirk Harburg) eingerichtete energetische Quartiersmanagement genannt werden. Diese Koordinationsstelle wird mit raumbezogenen Fördermitteln der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aus dem Programm 432 – *Energetische Stadtsanierung* finanziert und durch das Bezirksamt getragen; d.h., hier findet die Umsetzung durch die Verwaltung und nicht durch einen intermediären Akteur statt.<sup>288</sup> Zentrale Steu-

---

287 Neben dem bereits erwähnten Stadtteil Bahrenfeld sind dies Rissen/Sülldorf (beide Bezirk Altona), Haferblöcken Ost (Bezirk Hamburg-Mitte) und im Bezirk Wandsbek Elfsaal, Rehagen und Poppenbüttler Berg (Bürgerschaft FHH 2016: 1).

288 In der Konzeptphase wird es allerdings von einem externen Beratungsteam aus einem beauftragten Architekturbüro und einem privaten Institut unterstützt, das Forschungs-, Politik- und Unternehmensberatungsleistungen anbietet. Zudem besteht eine Kooperation mit einem Forschungsprojekt zur klimagerechten und nachhaltigen Wärmeversorgung der Stadt Hamburg (vgl. GEWISS 2017).

erungsinstanz auf der gesamtstädtischen Ebene ist die Behörde für Umwelt und Energie (BUE). Ähnlich wie im „klassischen“ Quartiersmanagement zielt die Koordinierungsstelle für die energetische Stadt-sanierung auf die Aktivierung, Beratung und Vernetzung der Akteure vor Ort ab und adressiert insbesondere private EinzeleigentümerInnen. Diese Akteure stellen in kleinteiligen städtischen Quartieren eine zentrale Gruppe dar, die in der Summe erhebliche Bestände besitzt und deren Aktivierung für die Quartiersentwicklung gleichzeitig eine große Herausforderung darstellt.<sup>289</sup> Durch die Koordinationsleistungen des QM sollen Hauseigentümer zu individuellen Maßnahmen an einzelnen Gebäuden oder kollektiven Maßnahmen für das gesamte Quartier oder einen ganzen Block (z.B. Bau und Betrieb eines Blockheizkraftwerkes) bewegt werden. Die festgelegten Klimaziele für die Quartiere sollen langfristig durch die Summe projektformiger Investitionen erreicht werden. Die HauseigentümerInnen wurden für die Erarbeitung des Quartierkonzepts persönlich angeschrieben und in einem Fragebogen zum Ist-Zustand im Quartier befragt (z.B. Heizungsart, Energieträger, jährlicher Verbrauch) (vgl. Bezirk Harburg 2017b). Die Konzeption der Planungsstrategie wurde zudem mit Veranstaltungen vor Ort begleitet. Eine örtliche Präsenz – in Form eines Quartiersbüros – besteht nicht.

Mit dem Fokus auf ein bautechnisches Handlungsfeld in einer komplexen Akteurskonstellation lässt sich in der energetischen Sanierung eine Ausstrahlung des untersuchten Ansatzes feststellen. Der zentrale Unterschied zum QM in der Städtebauförderung besteht allerdings darin, dass zwar das Management und die Erarbeitung eines Quartierskonzepts von der KfW förderfähig sind, allerdings keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen, um Projekte anzuschieben. Das energetische QM verfügt somit über keinerlei wirkungsvolle Instrumente, um private Investitionen zu initiieren. Mit der Einrichtung eines energetischen QM wird zwar die Informationslage im Quartier verbessert, finanzielle Anreize jedoch werden nicht geschaffen. Die Wirkung des Instruments wurde daher in einem Interview in der Fachbehörde sehr skeptisch gesehen (Interview 4208).

---

289 Für die Herausforderungen der Aktivierung von Einzeleigentümern und Eigentümergemeinschaften benennt eine Studie zum Stadtumbau eine Vielzahl von Gründen: Eine geringe Bereitschaft würde insbesondere bei älteren Eigentümern und Vermietern zu finden sein, die häufig weit entfernt vom Standort ihrer Immobilie leben oder bei Eigentümern, die ihre Immobilie ohnehin abstoßen möchten (BMVBS 2007: 9ff.). Zudem seien die Einspareffekte bei der Modernisierung kleiner Wohngebäude für Einzeleigentümer – verglichen mit großen Gebäudekomplexen und -ensembles professioneller Wohnungsunternehmen – in Relation zu den Investitionskosten relativ gering.

## 8.2 Fazit – Spill-over-Effekte als Verallgemeinerung von Innovationen

Mit dem empirischen Nachweis von *Spill-over-Effekten* von Quartiersmanagement in neuen Anwendungsfeldern der räumlichen Planung konnte für die Justierungsphase ein grundlegendes Definitionsmerkmal jeglicher Innovation festgestellt werden: ihre Tendenz zur Verallgemeinerung. Es wurde deutlich, dass das QM und seine Methodik heute nicht mehr als etwas Neuartiges wahrgenommen wird und in die allgemeine Praxis der Stadt-, Quartiers- und Regionalentwicklung eingegangen ist. Dabei wird es in sehr unterschiedlichen räumlichen und funktionalen Kontexten und von vielfältigen Akteuren angewandt, wie die in der Planungspraxis der Freien und Hansestadt Hamburg lokalisierten Handlungsfelder *Stadterneuerung*, *Wohnungsbau*, *Städtebau*, *Inklusionsmanagement*, *Geschäftsstraßenmanagement*, *Flüchtlingshilfe* und *energetische Sanierung* zeigen. Deutlich wurde darin allerdings auch, dass mit der Ausdifferenzierung und Ausstrahlung des Verfahrens nicht – im Sinne einer schöpferischen Zerstörung – alle vorherigen Praktiken in der räumlichen Planung abgelöst und ersetzt wurden. Vielmehr hat QM das instrumentelle Repertoire in der Breite erweitert und wird bei der Anwendung mit anderen Instrumenten verknüpft oder parallel genutzt. Die im Verlauf des dargelegten Innovationsprozesses um QM aufgebauten Strukturen wirken für diese Einschätzung als Erfahrungsschatz. Als Leitbild oder gar Paradigma kann die Innovation in diesem Kontext allerdings nicht bezeichnet werden, da die Nutzung quartiersorientierter und integrierter Methoden häufig aus sehr pragmatischen Gründen und weniger aus Überzeugung getroffen wird.

In den einzelnen Handlungsfeldern konnten sehr unterschiedliche Prozesse der Ausstrahlung festgestellt werden. „Eins-zu-Eins“ wurde das Verfahren Quartiersmanagement in seiner „klassischen“ Form aus der sozialen Stadtteilentwicklung – das überrascht nicht – in keinem Handlungsfeld adaptiert. Vielmehr stellte sich der Bezug zur ursprünglichen Innovation sehr unterschiedlich dar. Die Bezüge lassen sich in der Festlegung dreier Adaptionskategorien systematisieren: hier kann zwischen einer *strukturellen*, *partiellen* und *semantischen Adaption* unterschieden werden.

### *Strukturelle Adaption*

In den „traditionellen“ Anwendungsfeldern Stadterneuerung und Quartiersentwicklung konnte eine strukturelle Adaption der Innovation festgestellt werden. Instrumentell erlebte die Innovation in diesen Handlungsfeldern einen Bedeutungsrückgang und die Praxis eine methodische Verschiebung zurück zur förmlichen Sanierung und zur sektoralen Verwaltung. Allerdings wird die Praxis in den bezirklichen Behörden und Entwicklungsträgergesellschaften weiterhin von Akteuren umgesetzt,

die mit der Praxis des Quartiersmanagements und der integrierten Planung beruflich sozialisiert wurden. Auf informeller Ebene ist das integrierte Planungsverständnis heute fest in die Denkweise von StadtplanerInnen übergegangen und hat sich aufgrund langjähriger Erfahrungen verfestigt. Das Verfahren wird dabei auch unabhängig von Rechtsgrundlagen und Förderprämissen nahezu selbstverständlich angewandt. Ein semantischer Rückgriff auf den Begriff Quartiersmanagement lässt sich hier nicht finden. Demnach wurde die Innovation strukturell so fest in der räumlichen Planung verankert, dass die fundamentale Bedeutung der Neuerung heute kaum noch wahrgenommen wird.

### *Partielle Adaption*

In den ermittelten neuen Anwendungsfeldern der Innovation vollzog sich in den meisten Fällen eine partielle Adaption der Innovation. D.h., neue Akteure übernahmen Einzelelemente von QM, die ihnen für die Neuorientierung in ihren spezifischen Handlungsfeldern als erfolgsversprechend erschienen. In der Regel handelt es sich hier allerdings nicht um übergeordnete, sondern um spezifische singuläre Zielsetzungen. Beispiele sind die Handlungsfelder *Inklusionsmanagement*, *Geschäftsstraßenmanagement*, *Flüchtlingsarbeit*, und *energetische Sanierung*. Mit dieser praktischen Anwendung der Innovation entwickelten Akteure neue Variationen des Verfahrens, in denen Teilelemente der Innovation auftauchten, andere verloren gingen oder mit Elementen aus anderen Diskursen kombiniert wurden. Grundsätzliche Prinzipien wie Kleinräumlichkeit oder integriertes Handeln blieben allerdings in allen Fallbeispielen erkennbar. Auch semantisch wurde nur partiell auf QM Bezug genommen, nämlich auf den Begriff „Management“ zurückgegriffen.

### *Semantische Adaption*

Als dritte Kategorie ist die semantische Adaption festzuhalten. Der Begriff Quartiersmanagement wird dabei in neuen Handlungsfeldern übernommen, während sich die Grundsätze des Verfahrens kaum noch in den neuen Praktiken widerspiegeln. So bestehen beim Bau neuer Stadtteile und insbesondere während der frühen Bauphase kaum Bezüge zwischen der etablierten und der neuen Form der Innovation. Im Wesentlichen bleibt die Begrifflichkeit hier als Label übrig, da er eine positive Außenwirkung verspricht. Von der Praxis profitieren nur noch wenige („starke“) Akteure innerhalb des Entwicklungsprozesses (z.B. Investoren). Die negative Folge dieser Verallgemeinerung, die nahezu jede Aufgabe als Management betitelt, führt zugleich zu einer Entwertung der Semantik: Die Grundprinzipien der einstigen Innovation verlieren an Bedeutung, während die Begriffsschärfe sinkt.

## **Kapitel 9 Schlussbetrachtung: Quartiersmanagement als Innovation zwischen gesellschaftlichem Wandel und proaktivem Handeln**

Mit der Rekonstruktion der Entstehungslinien von Quartiersmanagement konnte in der hiermit vorgelegten Analyse ein grundlegender Verfahrenswechsel in der Stadt- und Quartiersentwicklung festgestellt werden. Über einen Zeitraum von mehr als 40 Jahren hat sich eine Neuerung durchgesetzt, deren veränderte Denkweisen und Strukturen auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen und in zahlreichen Städten und Quartieren soziale und räumliche Wirkkraft entfalten konnte.

Als Ergebnis lässt sich resümieren, dass sich die analysierten Pfade des Innovationsprozesses mit den bisherigen Wissensständen zum Themenfeld Quartiersmanagement aus unterschiedlichen Fachdisziplinen (z.B. Planungswissenschaft, Soziale Arbeit, Verwaltungswissenschaft, Stadtsoziologie oder Politikwissenschaft) weitgehend decken und neue Erkenntnisse darauf aufbauen. Dies liegt nahe, da sich die Untersuchung im Bezug auf die verwendete Literatur und die interviewten Experten auf die zentralen Säulen des wissenschaftlichen, planungspraktischen und politischen Diskurses stützt. In ihrer inhaltlichen und zeitlichen Tiefe geht die Arbeit allerdings über den bisherigen Stand der Forschung hinaus: Detailliert bereitet sie die Prozesse der Herausbildung des Handlungsfelds integrierte Quartiersentwicklung und Quartiersmanagements über einen langen Zeitraum, räumlich differenziert anhand unterschiedlicher Städte und Quartiere, auf verschiedenen politischen Ebenen und anhand vielfältiger Programme und Förderkulissen auf. Damit nimmt sie eine möglichst breite Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand ein und setzt das Handeln beteiligter Professionen, Handlungsfelder und Akteure direkt miteinander in Bezug. Die Begrifflichkeiten aus der Innovationsforschung dienen dabei als analytisches Instrumentarium, um die Bedeutung einzelner Elemente und Pfade für den Gesamtprozess zu ermitteln. Für die Planungswissenschaft leistet die Arbeit damit einen Beitrag, um Neuerungen in der räumlichen Planung und die Entstehung und Etablierung neuartiger Verfahren als komplexe Mehrebenensysteme zu verstehen. Diese Erkenntnisse lassen sich auch auf andere Verfahren und Praktiken übertragen.

Anhand der Forschungsfragen untersucht die vorliegende Arbeit den Verlaufsprozess, in dem sich das Verfahren Quartiersmanagement im Planungssystem gegenüber vormals etablierter Praktiken der Quartiersentwicklung durchsetzen konnte. Zur Beantwortung lassen sich zwei parallele Mechanismen feststellen: Einerseits kann die Durchsetzung der Innovation auf den unmittelbaren zielgerichteten Einfluss von Akteuren innerhalb des Planungssystems zurückgeführt werden. Mit der Verbesserung eines existierenden, defizitär wahrgenommenen Instrumentariums wirkten sie unmittel-

bar auf die Entstehung der neuen Praxis ein. Andererseits werden die Wirkkräfte nicht-intendierter Verkettungen sozialer Prozesse deutlich. Aus ihnen resultiert institutioneller Wandel, der sich in veränderten Regelwerken und Diskursen manifestiert. Zwar sind diese im Einzelnen intentional bzw. strategisch angelegt, allerdings bilden sie erst in ihrer Summe die günstige Konstellation, die die Durchsetzung von QM ermöglicht. Analytisch lassen sich hier die beiden sozialwissenschaftlichen Begriffe *Sozialer Wandel* und *Innovation* für die Erklärung der Entstehung von QM heranziehen: Die Etablierung von Quartiersmanagement wurde vom *Sozialen Wandel* ebenso begünstigt, wie sie zu ihm beigetragen hat, die Innovation tritt damit in ein Wechselwirkungsverhältnis zum *Sozialen Wandel*.

### **9.1 Schlussbetrachtung des Verlaufsprozesses und der Merkmale der Innovation Quartiersmanagement**

Abschließend sind mit der Untersuchung des Prozessverlaufs von Quartiersmanagement unterschiedliche Muster und Merkmale aus der Innovations- und Transformationsforschung empirisch festzustellen. Im Folgenden sollen sie mit den dargestellten Theorien des *Sozialen Wandels* und des *Wandels der Planung* (vgl. Kapitel 2.1.2) sowie der Merkmale *Sozialer Innovationen* (vgl. Kapitel 2.2.3) verknüpft und damit analytisch erklärbar gemacht werden.

#### *Quartiersmanagement und sozialer Wandel*

Der Vergleich der Sozialstruktur des Planungssystems von 1971 und 2017 zeigt einen sozialen Wandel der Profession Stadtplanung und ihres Handlungsfeldes Quartiersentwicklung. Auch wenn QM innerhalb dieses übergeordneten Prozesses ein spezifisches Element darstellt, lassen sich darin doch grundsätzliche Merkmale des gewandelten Planungsverständnisses erkennen, die auch in anderen Verfahrenswechseln der Stadt- und Regionalplanung zum Tragen kommen. Diese sich ausbreitenden Merkmale sind: kooperatives Handeln, vertikale und horizontale Integration unterschiedlicher Handlungsfelder und Akteure, veränderter staatlicher Steuerungsanspruch und das netzwerkartige dezentrale Management vielfältiger Prozesse als intermediäre Instanz, Nutzung „weicher“ diskursiver Instrumente und die Renaissance der strategischen Planung in Verbindung mit einer kleinräumlichen projektförmigen Umsetzung. Bei der Analyse des Verlaufsprozesses von Quartiersmanagement konnten – mit Ausnahme der *klassischen Evolutionstheorie* – alle theoretischen Verlaufsmodelle von Wandel lokalisiert werden:

- *Theorien des endogenen sozialen Wandels*

*Erstens* und bezugnehmend auf *endogene Faktoren* und *Modelle* ist die Entstehung des neuartigen Verfahrens auf *konflikttheoretische, zyklische* sowie *multilineare Verlaufsmuster* innerhalb des untersuchten Systems zurückzuführen: So deutet das dargestellte Modell aus fünf Phasen auf einen zyklischen Verlauf hin, bei dem Neuerungen in Wellenbewegungen auftreten, die bestehende Strukturen ersetzen und im weiteren Verlauf selbst von neuen sozialen Elementen abgelöst werden. Latenz- und Justierungsphase bilden darin Übergangphasen, die einen neuen Zyklus einleiten. Die Ablösung eines Zyklus geht mit deutlichen Konflikten zwischen erfahrenen hegemonialen Akteuren und neuen progressiven Akteuren einher. Das zyklische konfliktvolle Modell kann empirisch die Entstehung neuer Institutionen und die Neuverteilung von Kompetenzen erklären (z.B. Gründung der Hamburger Stadtentwicklungsbehörde neben der bestehenden Baubehörde) oder die Implementierung neuer Programme, die vorherige Kulissen ablösen (z.B. Aufbau der europäischen Gemeinschaftsinitiative *URBAN* und gleichzeitige Einstellung des europäischen Armutsbekämpfungsprogramms *POVERTY III*).

Weiterhin wurde im Phasenmodell eine *lineare* bzw. *multilineare* Verlaufslogik erkennbar. Sie wird dort sichtbar, wo der Neuerungsprozess auf bestehenden Strukturen aufbaut, ohne diese gänzlich zu transzendieren. Durch professionelles Lernen aus Praxiserfahrungen erfolgt eine schrittweise kumulative Weiterentwicklung der Praxis. Aus dieser analytischen Perspektive lässt sich der Pfad des Städtebaufördergesetzes seit den 1970er-Jahren als kontinuierlicher Prozess verstehen, in dem sich inhaltliche und methodische Schwerpunkte über den zeitlichen Verlauf verändert haben (von der Flächensanierung über die behutsame Stadtsanierung zur sozialen Stadtentwicklung). Auf der Umsetzungsebene zeigt sich die Linearität bei der Weiterentwicklung der Praxis durch Projekte (von Modellvorhaben zu Routinen) oder der inhaltlichen Neuausrichtung bestehender Institutionen, die zuvor noch als Verhinderer der Innovation aufgetreten sind (z.B. Wohnungsbaugesellschaften).

Zusammenfassend kann endogener Wandel im Innovationsprozess von Quartiersmanagement sowohl als zyklisch als auch als linear bzw. multilinear beschrieben werden: *Zyklisch* im Sinne einer spiralen- oder wellenförmigen Abfolge von Meilensteinen (z.B. große Projekte, neue Programme oder neue Gesetzgebungen) und Rückschlägen (Scheitern von Projekten, Einstellung bzw. Kürzung von Programmen oder die Stärkung der förmlichen Sanierung); *linear* durch die Herausbildung von kritischen Schwellen, von deren Überschreitung eine Prozessdynamik ausgeht, die für die weitere Entwicklungsrichtung von elementarer Bedeutung ist. Sobald diese Schwellen im Verlaufsprozess

einmal überwunden sind und sich aufgebaute Strukturen der Innovation im Planungssystem verfestigt haben (z.B. das Bund-Länder Programm *Soziale Stadt*), lassen sich diese nicht mehr einfach abschaffen bzw. transzendieren (z.B. gescheiterte Abschaffung des Programms *Soziale Stadt* 2010).

- *Theorien des exogenen sozialen Wandels*

*Zweitens* können exogene Erklärungsmodelle des sozialen Wandels den Innovationsprozess partiell erklären: Im Sinne von *Diffusion und Kulturkontakt* werden frühe Vorbilder der Innovation von außen an das Handlungsfeld herangetragen. Die wesentlichen Impulse kommen zum einen aus einer anderen Profession (Gemeinwesenarbeit) und zum anderen aus dem Ausland (Niederlande, Großbritannien und Frankreich). Auch der *Wandel durch Ereignisse und Krisen* – als zweiter exogener Einfluss – kann innerhalb des Prozesses eindeutig festgestellt werden. Der Prozess wird stets von historischen Ereignissen als Auslöser für ein Umdenken beeinflusst (z.B. gewalttätige Auseinandersetzungen und Unruhen, Werksschließungen oder schlechte Wahlergebnisse der Parteien). Diese externen Ereignisse können jedoch auch als Gelegenheitsfenster dienen, durch die Akteure für die Durchsetzung der Innovation günstige Rahmenbedingungen, politische Mehrheiten oder neue Finanzmittel erlangen (etwa bei der deutschen Wiedervereinigung und dem Umlenken von Städtebaufördermitteln in die neuen Bundesländer 1993 oder beim Politikwechsel nach der Bundestagswahl 1998).

#### *Quartiersmanagement und die Zuschreibung von Merkmalen sozialer Innovationen*

Nicht nur bezogen auf den übergeordneten sozialen Wandel des Planungsverständnisses aufgrund endogener und exogener Faktoren, sondern auch aus der Binnenperspektive auf das neuartige Verfahren QM lassen sich weitreichende Veränderungen feststellen. An den Veränderungen werden die Merkmale von Quartiersmanagement als soziale Innovation in der räumlichen Planung besonders deutlich (vgl. Kap 2.2.3.a-i):

- *a) Neuartigkeit*

Quartiersmanagement lässt sich über das Merkmal der Neuartigkeit fassen: Das heute durchgesetzte Verfahren baut auf bestehenden Strukturen auf (z.B. gebietsbezogener und zeitlich begrenzter Entwicklungsauftrag) und kombiniert diese mit neuen Elementen aus anderen Kontexten. Daher lässt es sich als „relative Neuheit“ verstehen. Ein radikaler Bruch, mit dem die Innovation ihre An-

schlussfähigkeit an das bestehende System verloren hätte, ist zu keinen Zeitpunkt festzustellen. Resultat dieser Verlaufslogik ohne tiefgreifenden Bruch ist, dass die Innovation in der Stabilisierungsphase in das planungsrechtliche Gehäuse der Städtebauförderung – und damit des prä-innovativen Verfahrens der städtebaulichen Sanierung – aufgenommen wird. Damit gehen Grundelemente, auf denen ihre Neuartigkeit aufbaut, verloren (z.B. der ressortübergreifende Ansatz einer Förderung aus einer Hand).

- *b) Normativität*

QM und der integrierte und kleinräumliche Planungsansatz wird im Verlauf eines sozialen Prozesses als bessere bzw. bedarfsgerechtere Lösung in der Quartiersentwicklung wahrgenommen. Diese Deutung manifestiert sich anfangs durch Erfahrungsberichte aus der Stadterneuerungspraxis (Generierungsphase) und im weiteren Verlauf anhand wissenschaftlicher Studien und Evaluationen (Formatierungsphase) sowie politischer Leitbilder und Gesetzgebungen (Stabilisierungsphase). Während die Konfliktlinien im Innovationsprozess zwischen Pionieren und etablierten Akteuren verlaufen, besteht im Innovationsprozess nicht zuletzt bei zahlreichen Akteuren der Umsetzungsebene eine große Bereitschaft, das neuartige Verfahren Quartiersmanagement anzuwenden. Erst die breite normative Zustimmung aus der Praxis ermöglicht die Durchsetzung des Verfahrens. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die auf der strategischen Ebene geschaffenen Förderanreize, rechtlichen Normen oder Leitbilder ins Leere laufen, wenn diese operationelle Akzeptanz nicht besteht.

- *c) Durchsetzung*

Die normative Kategorisierung der Innovation als bessere Lösung impliziert die Durchsetzung von Quartiersmanagement gegenüber anderen Verfahren der Quartiersentwicklung. Die Durchsetzung erfolgt durch ihre Umsetzung, Nachahmung und räumliche Verbreitung. Dazu trägt maßgeblich bei, dass die Neuerung lokalen Akteuren nicht nur als bessere Lösung erscheint, sondern auch in ihrer Anwendung praktikabel ist. Das Verfahren fußt dabei auf einfach implementierbaren oder auch bereits bestehenden Strukturen, mit denen eine variable Anpassung an lokale Spezifika in einzelnen Ländern und Kommunen möglich wird. Da in der Innovation keine starren Vorgaben zu Handlungsfeldern und Aufgabenbereichen, Trägerschaft und Kompetenzen oder der praktischen Umsetzung festzustellen sind, kann sich die Neuerung vom spezifischen Ort und im weiteren Verlauf vom spezifischen Handlungsfeld emanzipieren.

- *d) Gesellschaftliche Auswirkungen*

Aus Sicht des heuristischen Modells sozialen Wandels vollziehen sich mit der Durchsetzung der Innovation grundsätzliche Transformationen im gesellschaftlichen Teilsystem der räumlichen Planung. Die Durchsetzung von Quartiersmanagement wirkt sich nachhaltig auf Normen, Methoden und Werte innerhalb der Profession aus. Da sich mit Quartiersmanagement allerdings kein radikaler Bruch, sondern eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems vollzieht, kann die untersuchte Erneuerung der Stadt- und Quartiersentwicklungspraxis als Verbesserungsinnovation und nicht als soziale Basisinnovation kategorisiert werden.

- *e) Unsicherheit*

Die Untersuchung des Verlaufs zeigt, dass die Durchsetzung der Innovation von deutlichen Fragilitäten geprägt ist. Über den gesamten Prozessverlauf hinweg finden sich kritische Konstellationen und Zeitpunkte, in denen die Durchsetzung von QM zu scheitern droht. In unterschiedlicher Intensität werden vor allem auf der Ebene der Bundes- und Landespolitik Konflikte um die Innovation ausgetragen. Auf der Umsetzungsebene der Kommunen und Entwicklungsträger sind die Konflikte weniger intensiv, da die konkreten Problemlagen hier in den betroffenen Quartieren klarer erkennbar und weniger abstrakt sind.

Insbesondere das Fallbeispiel Hamburg verdeutlicht die Fragilität der Innovation: Mit jedem Politikwechsel und über alle Phasen hinweg werden institutionelle Strukturen hier wieder aufgelöst, um sie zu einem späteren Zeitpunkt unter einer veränderten politischen Agenda wieder neu aufzubauen. Insbesondere in der Justierungsphase – d.h. lange nach der formellen Institutionalisierung und trotz breiter Akzeptanz bei Akteuren der Praxis – werden die Strukturen der Innovation zunehmend vulnerabel für erneute Wandlungen.

- *f) Fluidität*

Dass soziale Innovationen keine statischen Systeme darstellen, zeigt sich im Innovationsprozess durch die permanente Fluidität des Untersuchungsgegenstandes: Die heutige institutionalisierte QM-Praxis entspricht kaum noch den experimentellen Ansätzen aus der Generierungsphase. Vielmehr transformiert sich ihre Sozialstruktur im Verlauf des Prozesses. In unterschiedlichen räumlichen und funktionalen Kontexten der Anwendung werden unterschiedliche Facetten ausgewählt,

erprobt, zugelassen oder institutionalisiert. Es kommen neue Elemente hinzu – etwa lokale Ökonomie in Duisburg oder Inklusion in Hamburg –, während andere verschwinden (z.B. Konzept einer „Gegenmacht von unten“ aus der Gemeinwesenarbeit oder das Ziel der Befriedung und Legalisierung von instandbesetzten Häusern in Hamburg-St. Pauli). Zudem passen Akteure der Umsetzung das Verfahren stets an geänderte räumliche Bedingungen an, wie am Beispiel der Großwohnsiedlungen deutlich wird. Auch in der Kompatibilität mit administrativen Strukturen und Regularien lässt sich eine Fluidität der Innovation feststellen. Während die Herausforderung der Praxis in den Frühphasen in der geschickten Auslegung und Umschiffung bestehender, hemmender Regularien liegt, steigen mit der Institutionalisierung die formellen Anforderungen an die Innovation. Sie muss ab der Stabilisierungsphase bestehende formale Rechtsgrundlagen und Verwaltungsabläufe einhalten und im weiteren Verlauf inhaltlich prägen, um den Prozess der Durchsetzung weiterzuführen. Dabei gehen vormalige Kernelemente der Innovativität teilweise verloren.

- *g) Proaktivität*

Auch wenn sich die Entstehung der Innovation Quartiersmanagement als sozialer Aushandlungsprozess verstehen lässt und von vielen nicht-beeinflussbaren Faktoren abhängt (z.B. Einsetzen des Strukturwandels oder Reform der europäischen Strukturfonds), ist die erfolgreiche Durchsetzung des Verfahrens in Deutschland stets auf das proaktive Handeln einzelner hervorgehobener Akteure oder Institutionen zurückzuführen, die als „change agents“ beschrieben werden können. Im Fokus der Analyse standen hier „change agents“, die auf unterschiedlichen Ebenen Einfluss auf den Prozessverlauf nehmen, vor allem in der Frühphase aus großem Idealismus handeln und nicht selten ihre berufliche Karriere an die Innovation koppeln. In ihrer persönlichen Laufbahn erlangen manche leitende Positionen in Politik, Wissenschaft und Verwaltung oder bauen erfolgreiche Unternehmen auf. Zudem agieren progressive Akteure, die bereits in der Frühphase Führungspositionen in Politik und Verwaltung besetzen, als „Schirmherr“ des neuen Ansatzes. Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die experimentelle Umsetzung der Innovation und können durch ihre Unterstützung Widerstände auflösen. Als Beispiele für diese institutionell geschützte Umsetzung können etwa „field configuring events“, wie die internationalen Bauausstellungen in Berlin (1978 – 1987) und in der Region Emscher Park (1989 – 1999), genannt werden.

Ausgehend von ihren bereits erlangten Erfahrungen formieren proaktive Akteure über Handlungsebenen und Institutionen hinweg durch ihre Vernetzung und Kooperation eine „Community of practice“. In professionellen Netzwerken wird das intendierte Handeln der „change agents“ koordiniert,

wodurch sich eine institutionelle Form der Innovation herausbilden kann. Diese institutionelle Form der Innovation wird zur Blaupause für die Stabilisierung auf Bundesebene.

- *h) Immanente Räumlichkeit*

Der Innovationsprozess wirkt sich in den räumlichen Kontexten sehr kontrastreich auf die physischen, sozialen und politischen Strukturen aus. Dennoch lassen sich – ausgehend von Ursprungs- bzw. Pionierorten der Innovation – Verbreitungsmuster feststellen. Die Innovation verbreitet sich in Wellen in die Fläche und wird heute selbst in kleinen Kommunen ländlich geprägter Regionen angewandt. Ausgangspunkt dieser Mobilität sind Orte mit einer starken Ausprägung der Problemlage (Armut und Polarisierung), besonders günstigen Rahmenbedingungen (geringer Verwertungsdruck) und förderlichen politischen Strukturen (rot-grüne Regierung). Anfänglich sind die Wanderungsbewegungen kleinräumlich und vollziehen sich innerhalb einer Stadt oder eines Landes. Eine flächendeckende räumliche Verbreitung der Innovation folgt erst mit der Stabilisierungsphase und dem Aufbau von bundesweiten Anreizen für die Implementierung des Verfahrens Quartiersmanagement.

- *Immanente Zeitlichkeit*

Beim dargelegten Innovationsverlauf handelt es sich um einen langfristigen Prozess unter Einfluss einmaliger politischer und gesellschaftlicher Ereignisse (z.B. deutsche Wiedervereinigung). Aus diesen historischen Ereignissen entstehen spezifische Bedingungen, die für die Durchsetzung und Weiterentwicklung des Verfahrens förderlich bzw. hinderlich sind. Innerhalb dieser Entstehungslinien bildet die prozessimmanente Zeit, die mit der Phasenlogik dargelegt wurde, ein Verlaufsmuster. In jeder der fünf Phasen weisen Räume, Projekte, Instrumentarien und die beteiligten Akteure spezifische Eigenschaften auf (so etwa Informalität oder Rechtssicherheit). Insbesondere in den Übergängen von einer Phase in die nächste wirken exogene Faktoren auf den Innovationsverlauf (z.B. Regierungswechsel auf Bundesebene 1998), so dass er im Besonderen durch diese Einflüsse von außerhalb verändert, verhindert, gefördert oder verbreitet werden kann.

*Diskursive Verhandlung der Innovation: Mediale Berichterstattung in Wellen mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten*

Als ein wesentliches Element der Entstehung, Verbreitung und Etablierung von Quartiersmanagement fungiert die Berichterstattung in den untersuchten Medien. Bezugnehmend auf die Frage nach der kommunikativen Verhandlung von Quartiersmanagement in Diskursen bzw. Diskurssträngen, wurden mit der quantitativen Inhaltsanalyse ausgewählter Fachzeitschriften soziale Diskurs-Transformationen um die Innovation ermittelt: Über den Untersuchungszeitraum hinweg verläuft die Berichterstattung relevanter Themenfelder zyklisch und bildet – vergleichbar zum dargestellten Innovationsverlauf – Phasen unterschiedlicher Intensität und Schwerpunktsetzung aus.

In der diskursiven Verhandlung von Quartiersmanagement wird der Charakter einer praxis- bzw. anwendungsgetriebenen Innovation deutlich. Insbesondere in der Frühphase wird der Diskurs vor allem anhand von Praxiserfahrungen geführt. Eine besondere Bedeutung haben dabei die Handlungsfelder *Soziale Arbeit* und *Stadterneuerung*. Im wissenschaftlichen und politischen Diskurs wird im untersuchten Zeitschriftensample vor allem die Problemdefinition thematisiert, was sich im Auftreten der Themenfelder Armut, regionale Disparitäten, Strukturwandel und Migration zeigt. Dies erfolgt allerdings kaum gebietsbezogen; eine räumliche Schwerpunktsetzung auf städtische Quartiere wird erst im weiteren Verlauf des Diskurses sichtbar. Zu diesem Zeitpunkt werden Methoden – im Sinne der Innovation – allerdings bereits in der Praxis angewandt. Mit der Stabilisierung von Regelstrukturen der Innovation (Bund-Länder-Programm *Soziale Stadt*) übernimmt die Ebene der Politik eine hegemoniale Position innerhalb des Diskurses (vor allem in der Zeitschrift *Informationen zur Raumentwicklung*). In praxisorientierten Zeitschriften (z.B. *Stadtbauwelt* oder *Neue Praxis*) sinkt über den Prozessverlauf dahingegen die Aufmerksamkeit für das Themenfeld, während sich in wissenschaftlichen Zeitschriften eine nahezu konstante Berichterstattung zeigt.

*Der Verlaufsprozess der Innovation: Spezifische Strukturmerkmale in den einzelnen Phasen*

Aufbauend auf die explorative Analyse des medialen Diskursverlaufs zeigt die qualitative Analyse den Entstehungsprozess der Innovation Quartiersmanagement aus vielfältigen Perspektiven. Die Untersuchung stellt die unterschiedlichen Ebenen und den Einfluss vielfältiger Akteure dar, die die Innovation kennzeichnen. Aus der Analyse heraus konnten für die verschiedenen Phasen Strukturmerkmale identifiziert werden. Mit der Abstraktion der empirischen Ergebnisse wurde in der Studie eine prozessimmanente Systematik für die Durchsetzung einer Innovation in der räumlichen

Planung entwickelt. Im Folgenden werden diese Strukturmerkmale anhand der vier Dimensionen der *Zeitlichkeit, Organisation, Institution* und *Räumlichkeit* dargestellt.

- a) *Zeitliche Dimension*

In der zeitlichen Dimension wurde deutlich, dass die Innovation in den fünf dargestellten Phasen (*Latenz, Generierung, Formatierung, Stabilisierung* und *Justierung*) in jeweils spezifischen Formen besteht. So verändern sich innerhalb des zeitlichen Verlaufs Strukturmerkmale, wie zentrale Akteure, Organisationsform, Legitimationsformen, Rechtsgrundlagen sowie Orte, die für die Entwicklung des Innovationsverlaufes jeweils von Bedeutung sind. Aus diesem Grund ist die Zeitlichkeit als übergeordnete Dimension zu verstehen, die jeweils die prozessimmanente Grundlage bildet, in der sich auf der *organisatorischen, der institutionellen* und der *räumlichen Dimension* spezifische Strukturen ausbilden können. Die Strukturmerkmale unterliegen im Zeitverlauf Transformationen.

So existieren Innovationen in der Latenzphase noch nicht, allerdings bilden sich zu diesem Zeitpunkt die sozialen Problemstellungen und Handlungsräume der späteren Innovation heraus. Mit veränderten gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und Wahrnehmungen resultierend aus der hier eingeleiteten Veränderung erfolgt eine kritische Neubewertung der bestehenden Verhältnisse, die ein neues Denken einleitet. Die Generierungsphase knüpft an diese Entwicklung unmittelbar an, erweitert sie allerdings um die aktive Gestaltung des Prozesses in Form der Umsetzung von neuen experimentellen Konzepten. Damit werden Wege außerhalb des bestehenden Systems erprobt und neue Antworten auf gesellschaftliche Fragen entwickelt. In der Formatierungsphase weist die Innovation weiterhin diesen experimentellen Charakter und den Anspruch auf, neue Lösungen zu generieren. Allerdings wird dieser zunehmend institutionell gefasst und mit dem Aufbau neuer Strukturen und Institutionen verknüpft. Mit der Stabilisierungsphase erfolgt eine Überführung der Innovation in die Regelstrukturen des politisch-adminstrativen Systems. Dadurch steigen die formellen Anforderungen an das Verfahren (z.B. Rechtssicherheit, Transparenz bei der Mittelverwendung oder Erfolgskontrolle). Mit Einsetzen der Justierungsphase verliert das Verfahren Quartiersmanagement endgültig seinen Status als Innovation, da sich eine klare institutionalisierte Form des Verfahrens herausbildet. Diese Verfestigung der vormals neuartigen Struktur macht das Verfahren selbst zum Ausgangspunkt für Kritik, aber auch zum Ansatzpunkt einer Ausdifferenzierung unterschiedlicher Teilstränge.

- *b) Organisatorische Dimension*

Bei der Organisation des Innovationprozesses wird deutlich, dass die ersten Impulse für das neuartige Verfahren nicht aus der Profession selbst, sondern von externen Kritikern kommen (z.B. SozialwissenschaftlerInnen oder JournalistInnen). Proaktive Akteure, wie junge PlanerInnen und GemeinwesenarbeiterInnen, die nicht mit dem alten Modus sozialisiert wurden, agieren zunächst als Opposition und außerhalb bestehender, hegemonialer Diskurse und Strukturen. Akteure des etablierten Planungssystems dahingegen reagieren auf die neuen Konzepte und Methoden vornehmlich mit Ablehnung. Daher bauen Pioniere unabhängige Netzwerke auf, in denen sich Akteure um die Innovation organisieren und miteinander kommunizieren können. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Universitäten als formeller Rahmen mit vergleichbar größeren inhaltlichen Freiheiten. Insbesondere bis zur Stabilisierungsphase zeigt sich bei der Umsetzung erster Experimente eine anwendungs-getriebene Handlungsmotivation bei den Akteuren. Diese basiert auf dem Anspruch der Verbesserung der eigenen Praxis. Zudem eröffnen die neuen Ansätze jungen AbsolventInnen eine berufliche Perspektive jenseits der bestehenden, zum Teil kritisch betrachteten Strukturen.

Konflikte spielen für den Verlauf der Innovation eine fördernde und zeitgleich hinderliche Rolle. Die Intensität, mit der sie geführt werden, variiert zwischen den Ebenen und Phasen. Mit zunehmender Institutionalisierung der Innovation und der Professionalisierung der Akteure nehmen sie über den Prozessverlauf ab. Spezifisch für die Innovation QM ist, dass der Widerstand gegen die Innovation unter wirtschaftlich schwierigen Bedingungen deutlich geringer ist als in Phasen wachsender Konjunktur. Mit Krisen und abnehmendem ökonomischen Druck steigt die Bereitschaft neue Konzepte zu erproben, während „Kräfte des alten Modus“ (z.B. aus Verwaltungsbehörden, Wohnungsbau-gesellschaften oder Stadtpolitik) unter positiven Rahmenbedingungen als „Verhinderer“ auftreten oder wahrgenommen werden.

Bezogen auf den organisatorischen Aspekt der relevanten Akteure findet über den gesamten Zeitraum zwischen VertreterInnen aus Praxis, Politik und Wissenschaft ein reger und durch sozialwissenschaftliche Methoden begleiteter Erfahrungsaustausch statt. Auch die Formulierung von Leitfäden und Handlungsempfehlungen basiert vornehmlich auf Praxiserfahrungen, während theoretische Modelle für die Etablierung der Praxis eine untergeordnete Rolle spielen. Organisiert wird der Erfahrungsaustausch insbesondere innerhalb neu aufgebauter akteursübergreifender Netzwerke (z.B. *Städtenetzwerk Soziale Stadt NRW*). Wissenschaftliche Akteure spielen insbesondere im Rahmen der fachlichen Begleitung und Evaluation eine zentrale Rolle als Schnittstelle zwischen den

Akteuren der politisch-strategischen und die lokalen-operationelle Ebene. Besondere Bedeutung erlangt die Wissenschaft darüber hinaus durch empirische Studien, durch die neue und insbesondere internationale Erkenntnisse in den Diskurs eingeführt werden. Für die organisatorische Dimension wird deutlich, dass das Zusammenspiel vielfältiger Handlungsebenen und ihre Kooperation für die Etablierung der Innovation von zentraler Bedeutung sind.

- *c) Institutionelle Dimension*

Da der Innovations- auch als Institutionalisierungsprozess zu verstehen ist, zeigt sich insbesondere in der Verfestigung und Legitimation von Quartiersmanagement in den Institutionen des politisch-administrativen System seine Etablierung. Grundsätzlich baut die institutionelle Dimension, die ab der späten Generierungsphase für die Umsetzung der Innovation an Relevanz gewinnt, auf den Mechanismen des bestehenden Planungssystems auf. Allerdings werden für die QM-Praxis zunächst neue parallele Strukturen geschaffen und die Innovation aus dem Aufgabenbereich der bestehenden Praxis- und Verwaltungsabläufe herausgelöst. Ausgewiesen als Modellvorhaben, Pilotprojekte oder im Rahmen von Bauausstellungen wirken sich unter diesen zeitlich befristeten Sonderbedingungen fördernde Faktoren (z.B. Förderkulissen, wissenschaftliche Begleitung oder Öffentlichkeitsarbeit) positiv aus, während hemmende Faktoren (z.B. hohe rechtliche oder bürokratische Regularien oder Abhängigkeit vom Markt) den Innovationsverlauf in geringerem Maße beeinflussen. Aus diesen neuen parallelen Strukturen gehen neue Institutionen und Gesellschaften der Umsetzungsebene oder neue Verwaltungsbehörden und Referate hervor. Damit ist die Etablierung von Quartiersmanagement auch mit einer Reform institutioneller Strukturen verbunden, die nach Ablauf der Sonderbedingungen in die bestehenden Strukturen eingegliedert werden und diese weiterentwickeln (etwa in der Form der Städtebauförderung) oder, in seltenen Fällen, ersetzen (z.B. RISE in Hamburg). Über den untersuchten Innovationsprozess kann dieses institutionelle Muster der zeitlich begrenzten und unter Sonderbedingungen implementierten Modellvorhaben und ihrer nachträglichen Überführung in die Regelstrukturen des politisch-administrativen Systems auf allen politischen Ebenen festgestellt werden (so etwa auf Länderebene: *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* in NRW, auf Bundesebene: Modellgebiete der *Sozialen Stadt* und auf der Ebene der Europäischen Union: Gemeinschaftsinitiative *URBAN*).

Dennoch zeigt sich in der institutionellen Dimension, dass Quartiersmanagement erst zu einem späten Zeitpunkt in den Regelstrukturen der Verwaltung fixiert wird und bis heute keine kommunale Pflichtaufgaben, sondern lediglich eine „Kann-Regelung“ darstellt. Aus diesem Grund wird Quar-

tiersmanagement nur in wenigen Kommunen in den allgemeinen Verwaltungsstrukturen und jenseits zeitlich befristeter Förderkulissen festgeschrieben. Es stellt vielerorts weiterhin einen Sonderfall der Stadtentwicklung dar. Trotz allgemein großer Akzeptanz ist die Umsetzung deshalb stark von finanziellen und personellen Kapazitäten in den Behörden sowie vom politischen Willen parlamentarischer Gremien abhängig. Damit lässt sich festhalten, dass QM zwar eine Institutionalisierung, jedoch keine maximal denkbare Verfestigung in den politisch-administrativen Regelstrukturen durchlaufen hat, so dass von einer (offenen) Teilinstitutionalisierung gesprochen werden kann.

- *d) Räumliche Dimension*

Die räumlichen Verbreitungsmuster der Innovation machen deutlich, dass sich die Genese der Innovation nicht eindeutig lokalisieren lässt, wenn sich auch über den Verlaufsprozess einzelne zentrale Handlungsräume feststellen lassen, die eine besondere Aufmerksamkeit genießen (Berlin-Kreuzberg in der Generierungsphase oder Duisburg-Marxloh in der Formatierungsphase). An unterschiedlichen Orten mit ähnlichen Problemlagen (Deindustrialisierung, Niedergang ehemaliger Arbeiterquartiere, Konzentration von Armut) entstehen nahezu parallel vergleichbare Ansätze im Sinne der Innovation. Diese vornehmlich urbanen Räume altindustrieller Stadtregionen (wie im Ruhrgebiet) bieten für die Entstehung der Innovation in den 1980er-Jahren besonders günstige räumliche Rahmenbedingungen weitgehend außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung. Dies ermöglicht die erwähnten Freiheiten bei der Erprobung neuer Praxisformen. Über den Prozessverlauf entwickeln sich so, trotz eines nicht eindeutigen Ursprungsortes, einzelne Quartiere zu „Wallfahrtsorten der Innovation“. Sie werden von der Fachcommunity intensiv studiert und in Publikationen dargestellt. Daraus entwickeln sie sich zu Referenzbeispielen bei der Verbreitung der Innovation.

Nicht nur bezogen auf physische, sondern auch auf politische Räume spielen die Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle für die räumliche Verbreitung. Seit der späten Generierungsphase nimmt bei der Durchsetzung und Verbreitung der Innovation die politische Initiative der Landesregierungen eine zentrale Rolle ein. Eine Vorreiterrolle haben hier urbanisierte Länder, innerhalb der sich die Innovation schnell verbreitet. In ländlich geprägten Regionen Deutschlands, in denen politische Initiativen auf Länderebene nicht wirken, wird die Innovation erst im Verlauf der Stabilisierungsphase adaptiert. Zwar liegt die beschriebene Problemlage in den altindustriellen Städten der late adopter-Länder ebenfalls vor, allerdings genießt sie im Verhältnis zur Gesamtsituation einen geringeren politischen Stellenwert, was wiederum den Einfluss des Diskurses betont.

### *Lokaler Kontext bei der Umsetzung der Innovation*

Neben den Strukturmerkmalen des Innovationsverlaufs auf der Makroebene zeigt die Untersuchung auch spezifische Entwicklungsfaktoren auf der lokalen Ebene auf: Obwohl mit dem beschriebenen Verlaufsprozess bundesweit vergleichbare Strukturen und Rechtsgrundlagen der Innovation etabliert werden, zeigen sich bis heute auf den lokalen Ebenen einzelner Länder, Kommunen und Quartiere erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung von Quartiersmanagement. Deutlich wird dies insbesondere im Vergleich der beiden Fallstudien Duisburg und Hamburg. Es zeigt sich, dass die lokalen Strukturen bis heute sehr unterschiedlich sind und die Gebietskörperschaften durch die kommunale Selbstverwaltung bei der Gestaltung der Verfahrensabläufe große Freiheiten genießen. So ist eine Implementierung von Neuartigem im Kontext kommunaler Strukturen insbesondere mit der Anpassung an das bestehende Verwaltungssystem verbunden. Dieser Prozess zeigt sich bereits in der Frühphase der Innovation, intensiviert sich allerdings im Verlauf der Institutionalisierung. Trotz neuer Einflüsse werden bestehende Strukturen permanent weitergeführt. Dabei wirken lokale Pfadabhängigkeiten, die fest in den Verwaltungsstrukturen und -abläufen verankert und den Akteuren als lokale Spezifika bekannt sind. Die Wirkkraft dieser Pfadabhängigkeiten zeigt sich etwa in Duisburg mit der alleinigen Umsetzung von QM durch die städtische Entwicklungsgesellschaft oder die permanent starke Rolle der förmlichen Sanierung in Hamburg. Allerdings verdeutlichen diese unterschiedlichen Innovationsverläufe auch die Kontingenz von Innovationsverläufen: Auf sehr unterschiedlichen Wegen und unter kaum vergleichbaren Rahmenbedingungen können über einen längeren Zeitraum dennoch sehr ähnliche Strukturen entstehen.

### *Ausstrahlungseffekte der Innovation*

Mit der empirischen Darstellung von Spill-over-Effekten wurde deutlich, dass der Innovationsprozess von Quartiersmanagement mit der Etablierung institutioneller Strukturen nicht beendet ist. Vielmehr vollziehen sich im gesellschaftlichen Feld der räumlichen Planung Transformationsprozesse, mit denen die Disziplin permanent auf neue soziale, technische, ökonomische oder ökologische Herausforderungen reagiert bzw. sich neuen Fragestellungen öffnet. Dabei bedienen sich Akteure einem großen Repertoire an Methoden und Konzepten, die spezifisch auf die gestellten Aufgaben angewandt bzw. angepasst werden. Als Grundlage für diese Abwägungen dienen Akteuren dabei die Erfahrungen, die sie aus ihrer Praxis gewinnen oder sich über Publikationen und Veranstaltungen aneignen konnten. Mit der Unterscheidung zwischen „struktureller“, „partieller“ und „semantischer Adaption“ zeigt sich allerdings auch, dass die Bezüge zum vorherigen Prozessverlauf sehr

unterschiedlich sind und nicht jede neue Form des Verfahrens zu einer Weiterentwicklung – im Sinne ihres ursprünglichen Leitgedankens – beiträgt.

Der Durchgang durch den Diskursverlauf, die Strukturmerkmale des Innovationsprozesses, die Bedeutung des lokalen Kontexts sowie die Ausstrahlung der Innovation macht die zentralen Schlussfolgerungen der vorgelegten Studie deutlich: Es ist *erstens* festzuhalten dass Innovationen im Spannungsfeld zwischen dem proaktiven Handeln der Akteure und gesellschaftlichen Wandlungsprozessen entstehen, *zweitens* konnte für die Innovation QM herausgearbeitet werden, dass es sich um ein Mehrebenensystem handelt, in dem unterschiedliche Ebenen wie Politik, Praxis und Wissenschaft in enger Beziehung zueinander stehen. Und schließlich lässt sich *drittens* schlussfolgern, dass es weder bei der operationellen Umsetzung, noch bei der politischen Implementierung der Innovation einen allgemeingültigen Weg gibt. Vielmehr besteht im Verlaufsprozess eine Kontingenz, die auf unterschiedlichen Wegen und trotz spezifischer lokaler Faktoren zu vergleichbaren Resultaten führen kann. Der Blick auf die Ausstrahlungseffekte deutet an, dass die einstige Innovation Quartiersmanagement über den dargestellten Prozess hinaus unterschiedliche Formen annimmt, wirft aber letztlich auch die Frage auf, bis zu welchem Grad an Umdeutung und Neukonstruktion überhaupt noch von der hier untersuchten Innovation gesprochen werden kann und sich nicht bereits eine andere Neuerung auf den Weg gemacht hat.

## 9.2 Ausblick

Mit dem dargestellten Prozess konnte anhand des empirischen Beispiels Quartiersmanagement die Verlaufslogik der Entstehung, Verbreitung und Durchsetzung einer Innovation in der räumlichen Planung nachgezeichnet werden. Sicherlich handelt es sich bei den rekonstruierten Entstehungslinien um einen spezifischen Entwicklungsverlauf, dessen Verlaufsrekonstruktion sich auf eine Vielzahl individueller und singulär auftretender Faktoren bezog. Trotz fallspezifischer Besonderheiten ist davon auszugehen, dass die Handlungsmuster und Strukturmerkmale, die in dieser Forschungsarbeit ermittelt wurden, auch in anderen gesellschaftlichen Transformationsprozessen Wirkkraft entfalten. Durch die Systematisierung und Phasierung dieser Faktoren sollte der Innovationsverlauf vom spezifischen Fall entkoppelt werden und Erkenntnisse für die Gestaltung zukünftiger gesellschaftlicher Herausforderungen geliefert werden. Bereits in der InnoPlan-Forschung (vgl. Ibert et al. 2015; Christmann et al. 2016) wurde deutlich, dass in den vier untersuchten Handlungsfeldern (Bau neuer Stadtteile, Zwischennutzungen, reflexive Regionalpolitik und Quartiersmanagement) ver-

gleichbare Strukturen und Konstellationen herrschten, in denen sich die Neuerungen durchsetzen konnten. Aber auch darüber hinaus bestehen in der Stadt- und Regionalplanung und in anderen gesellschaftlichen Feldern immer neue Ansätze, die in die Welt kommen und gegebenenfalls gegenüber anderen Verfahren dominant oder hegemonial werden.

Wenn die Erkenntnisse dieser Arbeit Akteure dabei unterstützen, zukünftige Entwicklungen im Prozessverlauf zu deuten und die Durchsetzung neuer, als bessere Lösung bewerteter Konzepte und Verfahren durch strategisches Handeln kritisch zu betrachten, zu fördern oder einstufen zu können, wäre ein praktisches Ziel der Arbeit eingelöst. Ob damit die Möglichkeit bestände, Teilmengen des sozialen Wandels aktiv mitzugestalten, muss an dieser Stelle offen bleiben – obgleich es selbstverständlich wünschenswert wäre.

## Literaturverzeichnis

- Abramowski, Brigitte (2010): Von der Gegenkultur zum Motor der Gentrifizierung? In: Stadtkultur Magazin, H. 12, S. 14 - 15.
- Abramowski, Brigitte (2011): Proteste gegen Elbtunnel 1974. <http://www.hh-geschichten.uni-hamburg.de/?p=421> (Zugriffsdatum: 30.11.2015).
- Aderhold, Jens (2005): Gesellschaftsentwicklung am Tropf technischer Neuerungen? In: Aderhold, Jens/John, René (Hrsg.): Innovationen. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Konstanz, S. 13 - 32.
- Aderhold, Jens/John, René (Hrsg.) (2005): Innovationen. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Konstanz.
- Aehnel, Reinhard (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – zentrale Ergebnisse. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 63 - 73.
- Airbnb vs. Berlin (o.J.): Was sagen die Daten? <http://www.airbnbvsberlin.de/> (Zugriffsdatum: 08.10.2017).
- Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung, H. 61, S. 97 - 103.
- Albers, Gerd (1996): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt.
- Albers, Gerd (2006): Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur Räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. (Planung neu Denken Band 1). Dortmund, S. 43 - 55.
- Albrechts, Louis (2004): Strategic (spatial) planning reexamined. In: Environment and Planning B: Planning and Design, Jg. 31, H. 5, S. 743 - 758.
- Alisch, Monika (Hrsg.) (1998): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen.
- Alisch, Monika (2002): Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. Wiesbaden.
- Alisch, Monika (2003): „Philosophie“ und Ansatz von Quartiermanagement. <http://www.stadtteilarbeit.de/themen/theoriestadtteilarbeit/quartiermanagement/142-qm-philosophie.html> (Zugriffsdatum: 07.09.2016).
- Alisch, Monika/Dangschat, Jens S. (1993): Die solidarische Stadt – Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich. Frankfurt am Main.
- Alisch, Monika/Dangschat, Jens S. (1994): Ziele und Strukturen einer Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs in Hamburg. In: Froessler, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hrsg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel, S. 176 - 187.
- Altrock, Uwe (2004): Anzeichen für eine Renaissance der strategischen Planung? In: Altrock, Uwe/Güntner, Simon/Huning, Sandra/Peters, Deike (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie (Planungsrundschau 10). Berlin, S. 221 - 238.
- Altrock, Uwe (2005): Stadtumbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell? In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05. Berlin, S. 155 - 176.
- Altrock, Uwe (2014): Das Ende der Angebotsplanung? Instrumente der Planung im Wandel. In: Küpper, Patrick/Levin-Keitel, Meike/Maus, Friederike/Müller, Peter/Reimann, Sara/Sondermann, Martin/Stock, Katja/Wiegand, Timm (Hrsg.): Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten (Arbeitsberichte der ARL 8). Hannover, S. 15 - 32.
- Altrock, Uwe/Huning, Sandra/Peters, Deike (2006): Neue Wege in der Planungspraxis und warum aktuelle Planungstheorien unvollständig bleiben. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur Räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. (Planung neu Denken Band 1). Dortmund, S. 248 - 263.

- Amelung, Volker E. (1996): Gewerbeimmobilien. Bauherren, Planer, Wettbewerber. Berlin/Heidelberg.
- Anders, Sascha/Fritzsche, Nadia/Güntner, Simon/Kreutz, Stefan/Krüger, Thomas/Röhr, Laura/Stotz, Patrick (2011): Verstetigung ist Überzeugungsarbeit. Ansätze aus der kommunalen Praxis zur Sicherung der Erfolge des Förderprogramms Soziale Stadt. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 6, S. 282 - 288.
- Andersen, Roger/Musterd, Sako (2005): Area-based policies: A critical appraisal. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Jg. 96, H. 4, S. 377 - 389.
- Andritzky, Michael/Beisel, Dieter/Brackmann, Helmut/Dratz, Uli/Günter, Roland (1974): Stadtsanierung oder Stadtzerstörung? In: Glaser, Herman (Hrsg.): Urbanistik. Neue Aspekte der Stadtentwicklung. München, S. 124 - 141.
- Apin, Nina (2010): Die Einsamkeit des Quartiersmanagers. <http://www.taz.de/!5148995/> (Zugriffsdatum: 18.01.2018).
- Arbeitsgruppe der Planer an der TU Berlin (1970): „Planer-Flugschrift 2“. In: Stadtbauwelt, H. 25 (12/13.1970), S. 46 - 50.
- Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen/ISR – Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2001 – Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf: Soziale Stadt. Berlin.
- ARGEBAU – Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Landesminister und Senatoren der 16 Bundesländer (2005): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ – Stand 29. August 2005. Berlin.
- BAGS FHH – Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (1993): Armut in Hamburg. Beiträge zur Sozialberichterstattung. Hamburg.
- Barnett, Homer G. (1953): Innovation: The Basis of Cultural Change. New York/Toronto/London.
- Barten, Uta/Düsterhoft, Roswitha/Kuban, Angelika/Perdersen, Marit/Zancker, Julia (1986): Hamburg Kirchdorf-Süd. In: Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten e.V. (Hrsg.): Reparatur der Großsiedlung: Heinrich-Vormbrock-Förderung 1985/86. Bonn, S. 9 - 38.
- Barth, Hans-Paul (1968): Humaner Städtebau. Überlegungen zur Wohnungspolitik und Stadtplanung für eine nahe Zukunft. Hamburg.
- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (2014): Baugesetzbuch Kommentar. München.
- BauB FHH – Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (1989): Fachanhörung zur Neuorganisation der Stadterneuerung in der Baubehörde vom 26.4.1989. Hamburg.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Orte der Integration im Quartier: vernetzt – gebündelt – erfolgreich. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (o.J.): Informationen zur Raumentwicklung. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IZR/Service/izr.html;jsessionid=46D6617E4D039F10680FF659F4DDE446.live11292> (Zugriffsdatum: 20.12.2017).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung /BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016a): Quartiersmanagement Soziale Stadt – Ein Ansatz für integriertes Handeln. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/SozialeStadt/Projekte/Quartiersmanagement/01\\_Start.html?nn=1128392&notFirst=true&docId=1196790](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/SozialeStadt/Projekte/Quartiersmanagement/01_Start.html?nn=1128392&notFirst=true&docId=1196790) (Zugriffsdatum: 31.08.2016).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung / BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016b): Quartiersmanagement Soziale Stadt - Ein Ansatz für integriertes Handeln. Dokumentation Expertenworkshop, Bonn, 11. März 2016. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/SozialeStadt/Projekte/Quartiersmanagement/Expertenworkshop.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/SozialeStadt/Projekte/Quartiersmanagement/Expertenworkshop.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Zugriffsdatum: 31.08.2016).

- Bechmann, Gothard/Grunwald, Armin (1998): Was ist das Neue am neuen, oder: wie innovativ ist Innovation? TA-Datenbank-Nachrichten, Jg. 7, H. 1. <http://www.itas.fzk.de/deu/TADN/TADN198/schwer.htm#schwer> (Zugriffsdatum: 13.05.2013).
- Beck, Sebastian (2014): Intermediäre: der Schlüssel für die Kommunikation in der Netzwerkgesellschaft? In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 5, S. 244 - 248.
- Becker, Heidede/Jessen, Johann/Sander, Robert (1998): Auf der Suche nach Orientierung – Wieder-aufleben der Leitbildfrage im Städtebau. In: Dies. (Hrsg.): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart/Zürich, S. 10 - 17.
- Becker, Heidede/Löhr, Rolf-Peter (2000): „Soziale Stadt“ – Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, H. B 10-11/2000, S. 22 - 29.
- Beckmann, Klaus J. (Hrsg.) (2013): Jetzt auch noch resilient? Anforderungen an die Krisenfestigkeit der Städte (Difu-Impulse 4, 2013). Berlin.
- Benevolo, Leonardo (1990): Die Geschichte der Stadt. Frankfurt am Main.
- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Opladen.
- BEPA – Bureau of European Policy Advisers (2011): Empowering people, driving change. Social Innovation in the European Union. Luxemburg.
- Berger, Olaf/Schmalfeld, Andreas (1999): Stadtentwicklung in Hamburg zwischen ‚Unternehmen Hamburg‘ und ‚Sozialer Großstadtstrategie‘. In: Dangschat, Jens S. (Hrsg.): Modernisierte Stadt – gespaltene Gesellschaft. Opladen, S. 317 - 341.
- Bernt, Matthias/Fritsche, Miriam (2005): Von Programmen zu Projekten: Die ambivalenten Innovationen des Quartiersmanagements. In: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden, S. 202 - 219.
- Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.) (2002): Quartiermanagement - Ein strategischer Stadt(teil)entwicklungsansatz. Organisationsmodell und Praxisbeispiele. Hannover.
- Beust, Ole von (2008): Aufstiegs-gesellschaft als politisches Programm. Die Initiative „Lebenswerte Stadt“. In: Kauder, Volker (Hrsg.): Chancen für alle. Die Perspektive der Aufstiegs-gesellschaft. Freiburg, S. 189 - 203.
- Bezirksamt Altona (2013): Nachsorge- und Verstetigungskonzept für die Stadtteilentwicklung in Lurup. Hamburg.
- Bezirksamt Altona (2017): Wohnungsbauprogramm Altona 2017. <http://www.hamburg.de/altona/8701574/wohnungsbauprogramm/> (Zugriffsdatum: 31.08.2017).
- Bezirksamt Altona (o.J.): Erhaltungsgebiet Altona-Altstadt. <http://www.hamburg.de/altona/soziale-erhaltungsverordnungen/4345130/erhaltungsverordnung-altona-altstadt/> (Zugriffsdatum: 12.01.2018).
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (o.J.): Soziale Erhaltungsverordnungen in Hamburg-Mitte. <http://www.hamburg.de/mitte/sozialeerhaltungsverordnungen/> (Zugriffsdatum: 09.08.2017).
- Bezirksamt Harburg (2017a): Energetisches Quartiersmanagement. Hamburg.
- Bezirksamt Harburg (2017b): Einladung zur Informationsveranstaltung energetisches Quartiersmanagement „Südöstliches Eißendorf/Bremer Straße“ am Donnerstag, den 11. Mai ab 17 Uhr. Hamburg.
- Bezirksversammlung Altona (2012): Beschluss: Inklusion Mitte Altona (Drucksache XIX-1693). Hamburg.
- BfdW – Bündnis für das Wohnen in Hamburg (2016): Vereinbarung für das Bündnis für das Wohnen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den wohnungswirtschaftlichen Verbänden Hamburgs über Wohnungsneubau, Klimaschutz und Energieeffizienz, Erhalt der Backsteinfassaden, integrative Wohnungspolitik und Mietrecht in Hamburg für die 21. Legislaturperiode. Hamburg.

- bfö – Büro für Öffentlichkeitsarbeit (2008): Abschlussbericht zur Entwicklung und Durchführung eines Kommunikationskonzeptes für die Initiative zur integrierten Stadtteilentwicklung „Lebenswerte Stadt Hamburg“. Hamburg.
- BFQ R – Bündnis für Quartiere Rothenburgsort (2016): Entwurf des Handlungskonzeptes (Textfassung). Hamburg.
- Blanc, Maurice (1991): Von heruntergekommenen Altbauquartieren zu abgewerteten Sozialwohnungen. Ethnische Minderheiten in Frankreich, Deutschland und dem Vereinigten Königreich. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7/8, S. 447 - 456.
- Blätzel-Mink, Birgit/Menez, Raphael (2015): Kompendium der Innovationsforschung. Wiesbaden.
- BM Bau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Kommission Zukunft Stadt 2000 - Abschlussbericht. Bonn.
- BM Bau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1999): Ausschreibungstext zum ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“. In: DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 1). Berlin, 3. S. 1 - 2.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Memorandum zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016a): Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier. Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt. [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Staedtebaufoerderung/soziale\\_stadt\\_strategie\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Staedtebaufoerderung/soziale_stadt_strategie_bf.pdf) (Zugriffsdatum: 21.10.2016).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016b): Quartiersmanagement Soziale Stadt. Eine Arbeitshilfe für die Umsetzung vor Ort. Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (o.J.a): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/leipzig\\_charta\\_de\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf) (Zugriffsdatum: 18.01.2016).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (o.J.b): Programm Soziale Stadt. [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programm/programm\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programm/programm_node.html) (Zugriffsdatum: 23.09.2017).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (o.J.c): Soziale Wohnraumförderung. <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/sozialewohnraumfoerderung/> (Zugriffsdatum: 26.04.2017).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (o.J.d): Städtebauförderung/Soziale Stadt/Nordrhein-Westfalen. Tabellarische Darstellung der Programmgebiete. [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programmgebiete/NW/NW\\_inhalt.html?nn=768072](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programmgebiete/NW/NW_inhalt.html?nn=768072) (Zugriffsdatum: 13.07.2017).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West ? (Werkstatt: Praxis Heft 47). Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2008): Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012a): Städtebauförderung. Kommunikationsleitfaden für Bund, Länder und Gemeinden. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012b): Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung im Programm Soziale Stadt (Forschungen Heft 153). Berlin.

- BNPRE – BNP Paribas Real Estate Holding GmbH (o.J.): Quartiersmanagement im Herz der HafenCity Hamburg. <https://www.bnppre.de/blog/quartiersmanagement-hafencity-hamburg/> (Zugriffsdatum: 17.08.2017).
- Bodenschatz, Harald/Polinna, Cordela (2010): Learning from IBA – die IBA 1987 in Berlin. Berlin.
- Boer, Jo/Utermann, Kurt (1970): Gemeinwesenarbeit. Community Organization - Opbouwwerk. Einführung in Theorie und Praxis. Stuttgart.
- Boettcher, Florian/Junkernheinrich, Martin (2010): Kommunalfinanzen im Jahr 2009 – Krisenreaktionen im Ländervergleich. In: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010. Berlin, S. 225 - 254.
- Boettner, Johannes (2002): Vom tapferen Schneiderlein und anderen Helden. In: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Wiesbaden, S. 101 - 116.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegeleitete Experteninterview. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden, S. 33 - 70.
- Böttcher, Lutz/Fricke, Eckehard/Von Kodolitsch, Paul/Leber, Bernd/Richter, Hans Peter/Schulz zu Wiesch, Jochen (1978): Strategien für Kreuzberg - Bericht der Vorprüfergruppe über den Wettbewerb. In: Arch+, H. 37, S. 63 - 73.
- Bourdieu, Pierre (1979): Entwurf einer Theorie der Praxis – auf der ethnologischen Grundlage der kabyliischen Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Braun-Thürmann, Holger (2004): Zum sozialwissenschaftlichen Verständnis von Innovationen. In: Altröck/Uwe, Güntner, Simon/ Huning, Sandra/ Peters, Deike (Hrsg.): Innovationen und Planung (Planungsrundschau 9). Berlin, S. 9 - 18.
- Braun-Thürmann, Holger (2005): Innovation. Bielefeld.
- Braun-Thürmann, Holger/John, René (2010): Innovation: Realisierung und Indikator des sozialen Wandels. In: Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hrsg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden, S. 53 - 69.
- Breckner, Ingrid/Heinelt, Hubert/Krummacher, Michael/Oelschlägel, Dieter/Rommelspacher, Thomas/Schmals, Klaus M. (Hrsg.) (1989): Armut im Reichtum. Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik. Bochum.
- Bremer, Dagmar/Schubert, Dirk (1989): 20 Jahre Stadterneuerung in Hamburg - Anlässe, Ziele, Instrumente und Auswirkungen. Eine Bilanz. In: Stadtbau Hamburg (Hrsg.): Stadterneuerung in den 90er Jahren. Analysen und Perspektiven. Darmstadt, S. 11 - 30.
- Briken, Kendra (2006): Denkweisen von Innovation. Trans. Internet-Zeitschrift für Kulturwissenschaften, Vol. 16. [http://www.inst.at/trans/16Nr/07\\_2/briken16.htm](http://www.inst.at/trans/16Nr/07_2/briken16.htm) (Zugriffsdatum: 15.03.2016).
- Brinkmann, Martin/Seeringer, Jan (2014): Leere Kassen, volle Quartiere: Rückblick und Vorschau auf die Hamburger Stadtteilentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4, S. 319 - 331.
- Brooks, Harvey (1982): Social and technological Innovation. In: Lundstedt, Sven B./Colglazier, E. William (Hrsg.): Managing Innovation The Social Dimensions of Creativity, Invention and Technology. New York/Oxford/Toronto/Sydney/Paris/Frankfurt am Main, S. 1 - 30.
- BSU FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (2010): RISE: Bestandsicherung und Überleitung. Gebietsbezogene Berichte. Hamburg.
- BSU FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg - Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung, Abteilung Integrierte Stadtteilentwicklung (2012a): Weiterentwicklung des Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung und Globalrichtlinie. Hamburg.

- BSU FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg - Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung, Abteilung Integrierte Stadtteilentwicklung (2012b): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung Hamburg RISE. Leitfaden für die Praxis. Hamburg.
- BSU FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (2013a): Fundamente für ein neues Stück Stadt. Masterplan Mitte Altona. Hamburg.
- BSU FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (2013b): Merkblatt BIDs für Gewerbegebiete. Hamburg.
- BSU FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (2014): Die Verhandlungen sind abgeschlossen. In: Mitte Altona aktuell, H. 9, S. 2.
- BSU FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg – Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung, Projektteam Lebenswerte Stadt Hamburg (o.J.a): Lebenswerte Stadt Hamburg. [www.hamburg.de/contentblob/206882/data/zentralflyer-ohne-plan.pdf](http://www.hamburg.de/contentblob/206882/data/zentralflyer-ohne-plan.pdf) (Zugriffsdatum: 09.06.2015).
- BSU FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (o.J.b): Städtebaulicher Vertrag nach § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 1. Alternative und § 1 BauGB zur Abwendung der förmlichen Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs – paraphierte Fassung. <http://www.hamburg.de/contentblob/4242298/5f4ab8c3cc2f6fa58fb049fe0eca0f49/data/staedtebaulichervertrag-mitte-altona.pdf> (Zugriffsdatum: 16.08.2017).
- BSW FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg (2015): Stromaufwärts an Elbe und Bille. Wohnen und urbane Produktion in Hamburg Ost. Hamburg.
- BSW FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg (2017a): Sozialmonitoring Integrierte Stadtteilentwicklung. Bericht 2016. Hamburg.
- BSW FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg (2017b): RISE-Fördergebiete (Stand: Mai 2017). Hamburg.
- BSW FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg (2017c): Grundeigentümer-Verband tritt dem Bündnis für das Wohnen in Hamburg bei. <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/9169876/2017-07-18-bsw-buendnis-fuer-wohnen/> (Zugriffsdatum: 12.01.2018).
- BSW FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg (o.J.a): 10.000 Wohnungen pro Jahr. Wohnungsbau wird weiter gestärkt. <http://www.hamburg.de/bsw/wohnungsbau/4029174/wohnungspolitik/> (Zugriffsdatum: 27.05.2017).
- BSW FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg (o.J.b): Soziale Erhaltungsverordnungen in Hamburg. <http://www.hamburg.de/soziale-erhaltungsverordnungen/> (Zugriffsdatum: 09.08.2017).
- BSW FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg (o.J.c): Verlegung des Fernbahnhofs Altona. <http://www.hamburg.de/verlegung-fernbahnhof-altona/> (Zugriffsdatum: 21.08.2017).
- Budde, Wolfgang/Früchtel, Frank/Hinte, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Sozialraumorientierung. Wege zu einer veränderten Praxis. Wiesbaden.
- Buhr, Petra (2005): Ausgrenzung, Entgrenzung, Aktivierung: Armut und Armutspolitik in Deutschland. In: Anhorn, Roland/Bettinger, Frank (Hrsg.): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. Wiesbaden, S. 185 - 202.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (1998): Grün ist der Wechsel. Programm zur Bundestagswahl 1998. Bonn.
- Bullinger, Hans-Jörg (2006): Verdammte zur Innovation. In: RKM Journal, Jg. 57, H. 1, S. 12 - 14.
- Bürgerschaft FHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1989): Drucksache 13/4084: Einrichtung einer Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft (S.T.E.G.). Baubehörde vom 26.4.1989. Hamburg.

- Bürgerschaft FHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1991): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Haushaltsplan-Entwurf der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 1992 und Finanzplan 1991 bis 1995. Anlage 3: Bericht über Maßnahmen zur Verbesserung der Stadtteilentwicklung (Drucksache 14/850). Hamburg.
- Bürgerschaft FHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1998): Soziale Stadtteilentwicklung (Senatsdrucksache 16/1360). Hamburg.
- Bürgerschaft FHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2005): Aktive Stadtteilentwicklung 2005 – 2008 (Senatsdrucksache 18/2127). Hamburg.
- Bürgerschaft FHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Schriftliche kleine Anfrage des Abgeordneten Jan Quast (SPD) vom 18.06.07. Programm „Aktive Stadtteilentwicklung 2005-2008“ - Stand der Umsetzung (Senatsdrucksache 18/6464). Hamburg.
- Bürgerschaft FHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) (Drucksache 19/3652). Hamburg.
- Bürgerschaft FHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2012): Hamburg 2020: Einrichtung eines „Quartiersfonds bezirkliche Stadtteilarbeit“ (Drucksache 20/6154). Hamburg.
- Bürgerschaft FHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2015): Hamburg hilft – „Forum Flüchtlingshilfe“ schaffen, ehrenamtliche Flüchtlingsarbeit noch mehr unterstützen und vernetzen, Informationsarbeit der Behörden weiter forcieren (Drucksache 21/1354). Hamburg.
- Bürgerschaft FHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2016): Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Detlef Ehlebracht (AfD) vom 29.11.16 und Antwort des Senats. Betr.: Quartiersmanagement (Drucksache 21/6901). Hamburg.
- DBT – Deutscher Bundestag (2016): Wohnen und Leben in Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Britta Haßelmann, Markus Tressel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 18/8348).
- Burckhardt, Lucius (1974/2017): Wer plant die Planung? In: sub/urban, Jg. 5, H. 1/2, S. 105 - 114.
- Butzin, Anna (2009): Innovationsbiographien als Methode der raumzeitlichen Erfassung von Innovationsprozessen. In: Dannenberg, Peter/Köhler, Hadia/Lang, Thilo/Utz, Judith/Zakirova, Betka/Zimmermann, Thomas (Hrsg.): Innovationen im Raum – Raum für Innovationen: 11. Junges Forum der ARL, 21. bis 23. Mai 2008 in Berlin. Hannover, S. 189 - 198.
- Butzin, Anna/Rehfeld, Dieter/Widmaier, Brigitta (Hrsg.) (2012): Innovationsbiographien. Räumliche und sektorale Dynamik. Baden-Baden.
- Cachola Schmal, Peter/Elser, Oliver/Scheuermann, Anna (2016): Making Heimat. Germany, Arrival Country. Berlin.
- Christmann, Gabriela/Ibert, Oliver/Jessen, Johann/Walther, Jens-Uwe (2012): Innovationen in der Planung. Antragstext zum DFG-finanzierten Forschungsprojekt.
- Christmann, Gabriela/Ibert, Oliver/Jessen, Johann/Walther, Jens-Uwe (2016): Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung? Konzeptionierung von Innovationen in der Planung und Forschungsstrategien. In: Rammert, Werner/Windeler, Arnold/Knoblauch, Hubert/Hutter, Michael (Hrsg.): Innovationsgesellschaft heute : Perspektiven, Felder und Fälle. Wiesbaden, S. 273 - 300.
- Christmann, Gabriela/Ibert, Oliver (2012): Vulnerability and Resilience in a Socio-Spatial Perspective. A Social-Scientific Approach. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 70, H. 4, S. 259 - 272.
- Colomb, Claire/Novy, Johannes (2016): Protest and Resistance in the Tourist City. New York.
- Como – Consulting für Projektmanagement und Organisation GmbH (2008): Evaluation der verwaltungsübergreifenden Kooperation im Projekt Lebenswerte Stadt Hamburg (LSH). Endbericht. Hamburg.
- Cook, Ian R. (2008): Mobilising Urban Policies: The Policy Transfer of US Business Improvement Districts to England and Wales. In: Urban Studies, Jg. 45, H. 4, S. 773 - 795.

- Cook, Ian R./Ward, Kevin (2012): Conferences, informational infrastructures and mobile policies: The process of getting Sweden 'BID ready'. In: *European Urban and Regional Studies*, Jg. 19, H. 2, S. 137 - 152.
- Curdes, Gerhard (1978): Stadtteilplanung als neuer Planungsansatz? In: *Stadtbauwelt*, H. 58 (24.1978), S. 102 - 106.
- Dahrendorf, Ralf (1959): *Class and Class conflict in Industrial Society*. Stanford.
- Dahrendorf, Ralf (1969): Zu einer Theorie des sozialen Konflikts. In: Zapf, Wolfgang (Hrsg.): *Theorien des Sozialen Wandels*. Köln/Berlin, S. 108 - 123.
- Dangschat, Jens S. (2000): Segregation. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): *Großstadt. Soziologische Stichworte*. Wiesbaden, S. 209 - 222.
- Dangschat, Jens S./Friedrichs, Jürgen (1988): *Gentrification in Hamburg (GSS-Band 8)*. Hamburg.
- Dangschat, Jens S. (2005): Integration oder Ablenkungsmanöver? Zielsetzungen und Beitrag des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ zur Integration sozialer Gruppen. In: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hrsg.): *Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“*. Wiesbaden, S. 271 - 288.
- Dannebom, Werner (1973): Art und Umfang vorbereitender Untersuchungen nach Städtebauförderungsgesetz. In: *Stadtbauwelt*, H. 37 (12.1973), S. 22 - 25.
- Davidoff, Paul (1965): Advocacy and Pluralism in Planning. In: *Journal of the American Institute of Planners*, Jg. 31, H. 4, S. 331 - 338.
- Davis, Kingsley (1950): *Human Society*. New York.
- Dawson, Jon/Froessler, Rolf/Jacquier, Claude/Perez, Jaime (1993a): *Programme Quartiers en Crise. Rapport Intermediaire*. Grenoble/Brüssel.
- Dawson, Jon/Froessler, Rolf/Jacquier, Claude/Perez, Jaime (1993b): *Programme Quartiers en Crise. Rapport Final*. Grenoble/Brüssel.
- De Decker, Pascal/Vranken, Jan /Beaumont, Justin/Van Nieuwenhuyze, Inge (2003): *On the origin of urban development programmes in nine European countries*. Antwerpen/Apeldoorn.
- De Roo, Gert/Hillier, Jean/Joris, Van Wezemael (Hrsg.). (2012): *Complexity and Planning: Systems, Assemblages and Simulations*. Farnham/Burlington/Vermont.
- Deus, Fabian/Dießelmann, Anna-Lena/Fischer, Luisa/Knobloch, Clemens (2015): *Die Kultur des Neoevolutionismus. Zur diskursiven Renaturierung von Mensch und Gesellschaft*. Bielefeld.
- Deutsch, Karl W. (1985): On Theory and Research in Innovation. In: Merritt, Richard L./Merritt, Anna J. (Hrsg.): *Innovation in the Public Sector*. Beverly Hills, S. 17 - 35.
- DifU – Deutsches Institut für Urbanistik (1999): Städtebauförderung und Ressourcenbündelung Arbeitsvorlage zum Vorbereitungs-Workshop für das ExWoSt-Forschungsfeld am 23. März 1998 in Berlin. In: Dies. (Hrsg.): *Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 1)*. Berlin, 2, S. 1 - 4.
- DifU – Deutsches Institut für Urbanistik (2001a): *Impulskongress Quartiermanagement, Dokumentation der Veranstaltung am 26. und 27. Oktober in Leipzig, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 5*. Berlin.
- DifU – Deutsches Institut für Urbanistik (2001b): *Soziale Stadt info 6 - Schwerpunkt Integriertes Handlungskonzept*. Berlin.
- DifU – Deutsches Institut für Urbanistik (2002a): *Impulskongress „Integratives Handeln für die Soziale Stadtteilentwicklung“*. Dokumentation der Veranstaltung am 5. und 6. November 2001 in Essen (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 7). Berlin.
- DifU – Deutsches Institut für Urbanistik (2002b): *Kongress „Die Soziale Stadt - Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“*. Dokumentation (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt 8). Berlin.

- DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik (2003a): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven - Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung. Berlin.
- DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik (2003b): Good Practice in Altbau und gemischten Quartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 10). Berlin.
- DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik (2006): Verstetigungsansätze zum Programm Soziale Stadt. Berlin.
- DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik (2013): Gutachten Verstetigungsmöglichkeiten Berliner Quartiersmanagementverfahren. Berlin.
- DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik (2014): Diskussionen zum Thema „soziale Innovation“. Kurzexpertise. Berlin.
- DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik/Bundestransferstelle Soziale Stadt/BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“ Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 12). Berlin.
- Doehler-Behzadi, Marta/Keller, Donald/Klemme, Marion/Koch, Michael/ Lütke Daldrup, Engelbert/Reuther, Iris/Selle, Klaus (2005): Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen. In: *disP - The Planning Review*, Jg. 41, H. 161, S. 71 - 78.
- Dohnanyi, Klaus von (1983): Unternehmen Hamburg. In: *Überseeclub Hamburg (Hrsg.): Jahresband 1982/83*. Hamburg, S. 3 - 28.
- Döhne, Hans-Jochen/Walter, Kurt (1999): Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik. In: *DIfU - Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 1)*. Berlin, 4, S. 1 - 10.
- Dreitzel, Hans Peter (1967): Sozialer Wandel. Zivilisation und Fortschritt als Kategorien der soziologischen Theorie. Neuwied/Berlin.
- Dryzek, John S. (1993): Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. In: *Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London, S. 213 - 232.
- DST – Deutscher Städtetag (1974): Empfehlungen zum Europäischen Denkmalschutzjahr 1975. Köln.
- DST – Deutscher Städtetag (1979): Hinweise zur Arbeit in sozialen Brennpunkten (DST-Beiträge zur Sozialpolitik Heft 10). Köln.
- DST – Deutscher Städtetag (2013): Die Europäische Stadt – nachhaltig, wettbewerbsfähig und zukunftsorientiert. Diskussionsgrundlage zur 37. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 23. bis 25. April 2013 in Frankfurt am Main. [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/fachinformationen/hv2013/37\\_hv\\_diskussionsgrundlage\\_forum\\_e.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/fachinformationen/hv2013/37_hv_diskussionsgrundlage_forum_e.pdf) (Zugriffsdatum: 24.10.2016).
- DST – Deutscher Städtetag (2015): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln.
- Durth, Werner/Sigel, Paul (2009): Baukultur. Berlin.
- DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (o.J.): Gemeinschaftsinitiative URBAN I. <http://www.deutscher-verband.org/aktivitaeten/netzwerke/urban-netzwerk/hintergrund/gi-urban.html> (Zugriffsdatum: 02.04.2017).
- Dzudzek, Iris/Glasze, Georg/Mattissek, Annika/Schirmel, Henning (2009): Verfahren der lexikometrischen Analyse von Textkorpora. In: *Glasze, Georg/Mattissek, Annika (Hrsg.): Handbuch Diskurs und Raum*. Bielefeld, S. 233 - 260.

- Ebert, Sebastian/Falkner, René/Feucker, Marlene (2011): 3.4 Besonderes kommunales Baurecht und Städtebauförderung. <http://www.arl-net.de/commin/deutschland-germany/34-besonderes-kommunales-baurechtund-st%C3%A4dtebauf%C3%B6rderung-0> (Zugriffsdatum: 15.08.2016).
- EC – European Communities (1990): Medium-term Community action programme to foster the economic and social integration of the least privileged groups. Luxembourg.
- Ehrlinger, Wolfgang (1984): „Wer keine Arbeit hat, mach sich welche“ Verbindung von Jugendhilfe, Berufsausbildung und behutsamer Stadterneuerung in Kreuzberg. In: *Stadtbauwelt*, H. 83 (36.1984), S. 251 - 256.
- Eichstädt, Wulf (1987): Die Grundsätze der behutsamen Stadterneuerung. In: IBA Berlin – Internationale Bauausstellung Berlin 1987 (Hrsg.): *Idee, Prozeß, Ergebnis – Die Reparatur und Rekonstruktion der Stadt*. Berlin, S. 111 - 113.
- Eichstädt-Bohlig, Franziska (1981): Zerstörung der Städte – Zerstörung der Demokratie. In: Nitsche, Rainer (Hrsg.): *Häuserkämpfe, 1872, 1920, 1945, 1982*. Berlin, S. 210 - 223.
- Einsele, Martin/Rommelspacher, Thomas (1973): Unna 1966-1973. Bericht über den Wandel einer Planungsideologie. In: *Stadtbauwelt*, H. 37 (12.1973), S. 35 - 40.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1969): Sozialer Wandel, Differenzierung und Evolution. In: Zapf, Wolfgang (Hrsg.): *Theorien des sozialen Wandels*. Köln/Berlin, S. 75 - 91.
- Eltges, Markus/Nickel, Eva Mareile (2007): Europäische Stadtpolitik: Von Brüssel über Lille nach Leipzig und zurück. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 7/8, S. 479 - 486.
- empirica (2003a): Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999-2002. Berlin.
- empirica (2003b): Good Practice in Neubauquartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 9). Berlin.
- empirica/Stadtbüro Hunger (1999): Überforderte Nachbarschaften. Problembezogene Maßnahmen zur Bekämpfung und Vermeidung sozialer Erosion in Stadtquartieren – Überblick über Beispiele aus der Praxis. Bonn.
- Ewers, Klaus (1974): Bürgerbeteiligung als neue Form von Öffentlichkeit. In: Glaser, Herman (Hrsg.): *Urbanistik. Neue Aspekte der Stadtentwicklung*. München, S. 109 - 119.
- F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (1996): Evaluation der zusätzlichen Maßnahmen gegen Armut als Bestandteil sozialer Stadtentwicklung. Zwischenbericht über die prozessbegleitende Erfolgskontrolle im Auftrage der Stadtentwicklungsbehörde Hamburg. Anlage zur Bürgerschaftsdrucksache 15/5729. Hamburg.
- Farenholtz, Christian (1971): Sozialplanung bei der Stadtsanierung. In: *Stadtbauwelt*, H. 31 (38/39.1971), S. 191 -192.
- Fassbinder, Helga (1983): Gegen-Planung. Das Büro für Stadtsanierung und soziale Arbeit in Berlin-Kreuzberg. In: *Bauwelt*, H. 43.1983, S. 351 - 353.
- Fassbinder, Helga (1993): Zum Begriff der Strategischen Planung. In: Fassbinder, Helga (Hrsg.): *Strategien der Stadtentwicklung in europäischen Metropolen (Harburger Berichte zur Stadtentwicklung Band 1.)*. Hamburg, S. 9 - 16.
- Fehl, Gerhard (1975): Sozialplanologie. In: *Stadtbauwelt*, 45 (12.1975), S. 7 -12.
- FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.a): Bündnis für die Quartiere – Eckpunkte der Kooperation. Hamburg.
- FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.b): Mitte Altona. <http://www.hamburg.de/mitte-altona/> (Zugriffsdatum: 21.08.2017).
- Fix, Friedhelm (1995): Stadtteilprojekt Marxloh. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Handlungskonzept Duisburg-Marxloh. Material für die weitere Diskussion*. Dortmund, S. 15 - 16.
- Flora-Gruppe (1989): Die Restflora für das Viertel erhalten. In: *Stadtbau Hamburg (Hrsg.): Stadterneuerung in den 90er Jahren. Analysen und Perspektiven*. Darmstadt, S. 137 - 139.

- Franke, Thomas (2011): Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt: Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Franke, Thomas/Grimm, Gaby (2006): Quartiermanagement als Instrument einer integrativen Stadtteilentwicklung – konzeptionelle Grundlagen und Praxiserfahrungen. In: Sinning, Heidi (Hrsg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund, S. 307 - 319.
- Franke, Thomas/Löhr, Rolf-Peter (2000): Überlegungen zum Quartiermanagement. In: Soziale Stadt info, 2, S. 2 - 3.
- Franke, Thomas/Löhr, Rolf-Peter/Sander, Robert (2000): Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 39, H. 2, S. 243 - 268.
- Franke, Thomas/Strauss, Wolf-Christian (2007): Integrierte Stadtentwicklungspolitik für benachteiligte Stadtteile in Europa. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7/8, S. 465 - 477.
- Franke, Thomas/Strauss, Wolf-Christian (2010): Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4, S. 253 - 262.
- Freeman, Chris (1996): The Greening of Technology and Models of Innovation. In: Technological Forecasting & Social Change, Jg. 53, H. 1, S. 27 - 39.
- Frey, Oliver/Hamendinger, Alexander/Dangschat, Jens S. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung. In: Hamendinger, Alexander/Frey, Oliver/Dangschat, Jens S./Breitfuss, Andrea (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, S. 14 - 35.
- Frick, Dieter (1997): Zur Entwicklung des Studiengangs und des Instituts für Stadt- und Regionalplanung. In: ISR – Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hrsg.): Reflexionen – Ein Vierteljahrhundert Studiengang Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin. Berlin.
- Friedrichs, Jürgen/Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (Hrsg.) (1986): Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Opladen.
- Frigelj, Kristian (2015): Schon wieder muss Marxloh gerettet werden. In: Welt, vom 31.10.2015 <https://www.welt.de/regionales/nrw/article148259746/Schon-wieder-muss-Marxloh-gerettet-werden.html> (Zugriffsdatum: 12.01.2018).
- Froessler, Rolf (1993a): Housing and Social Renewal in International Perspective - An Introduction. In: Ders. (Hrsg.): From Policy to Practice. International Perspectives on Housing and Social Renewal. Dortmund, S. 9 - 14.
- Froessler, Rolf (1993b): The 'Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung' (AGB). In: Ders. (Hrsg.): From Policy to Practice. International Perspectives on Housing and Social Renewal. Dortmund, S. 128 - 131.
- Froessler, Rolf (1993c): Eine gewisse Form von Chaos gehört dazu... Ein deutscher Blick auf niederländische Erfahrungen mit der umfassenden Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere. In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen/ISR – Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1993. Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin, S. 168 - 187.
- Froessler, Rolf (1994a): Integrierende Politik: Aufgaben, Inhalte und Formen staatlicher Programme zur Erneuerung benachteiligter Quartiere. In: Froessler, Rolf /Lang, Markus /Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hrsg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel, S. 8 - 35.
- Froessler, Rolf (1994b): Stadtviertel in der Krise. Innovative Ansätze zu einer integrierten Quartiersentwicklung in Europa (ILS Schriften 87). Dortmund.
- Froessler, Rolf /Lang, Markus /Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hrsg.) (1994): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel.
- Früh, Werner (2007): Inhaltsanalyse: Theorie und Praxis. Konstanz.
- Fuchs-Heinritz, Werner/König, Alexandra (2005): Pierre Bourdieu. Konstanz/München.

- Fuchs-Heinritz, Werner/Lautmann, Rüdiger/Rammstedt, Otthein/Wienold, Hanns (Hrsg.) (1994): Lexikon der Soziologie. Opladen.
- Füg, Franz (2015): Reflexive Regionalpolitik als soziale Innovation. Vom Blick in die Sackgasse zur kollektiven Neuerfindung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3, S. 245 - 260.
- Fuhrich, Manfred (2005): Innovationen durch Modellvorhaben – Die Wirkung von guten Vorbildern. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 609-617.
- Fürst, Dietrich (2000): Wandel der Regionalplanung im Kontext des Wandels des Staates? In: Fürst, Dietrich/Müller, Bernhard (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft (IÖR Schriften Nr. 33). Dresden, S. 9 - 30.
- Fürst, Dietrich/Müller, Bernhard (Hrsg.) (2000): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft (IÖR Schriften Nr. 33). Dresden.
- Fürst, Roland/Hinte, Wolfgang (Hrsg.) (2014): Sozialraumorientierung. Ein Studienbuch zu fachlichen, institutionellen und finanziellen Aspekten. Wien.
- Gans, Herbert J. (1982): The Urban Villagers. Group and Class in the Life of Italian-Americans. Erweiterte Neuauflage. New York.
- Ganser, Karl/Siebel, Walter/Sieverts, Thomas (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park - Eine Annäherung. In: RaumPlanung, H. 61, S. 112 - 118.
- Garud, Raghu/Carnoe, Peter (2001): Path Creation as Process of Mindful Deviation. In: Garud, Raghu/Carnoe, Peter (Hrsg.): Path Dependence and Creation. Mahwah, S. 1 - 40.
- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.) (1998): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern im Auftrag des GdW. Berlin.
- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.) (1999): Überforderte Nachbarschaften Tagung - GdW-Kongress mit Bundespräsident Roman Herzog. Köln.
- Gerlach, Ulrich/Holland, Klaus-Jürgen (1977): Sanierung Hannover Linden-Süd - Versuch, eine Zwischenbilanz zu ziehen. In: Stadtbauwelt, H. 52 (48.1976), S. 1529 - 1537.
- GEWISS (2017): Geografisches WärmeInformations- und Simulationssystem. <https://projektinfos.energiewendebauen.de/projekt/geografisches-waermeinformations-und-simulationssystem.pdf> (Zugriffsdatum: 01.09.2017).
- Giddens, Anthony (1988): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt am Main/New York.
- Gillwald, Katrin (2000): Konzepte sozialer Innovation. Berlin.
- Ginderachter, Josef van (1989): Die Reform des Strukturfonds. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 567 - 579.
- Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L. (2005): Grounded Theory. Strategien qualitativer Sozialforschung (2. Auflage). Bern.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen (4. Auflage). Wiesbaden.
- Glasze, Georg (2001): Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Jg. 75, H. 2/3, S. 160 - 177.
- Glasze, Georg/Mattisek, Annika (2009): Diskursforschung in der Humangeographie: Konzeptionelle Grundlagen und empirische Operationalisierungen. In: Dies. (Hrsg.): Handbuch Diskurs und Raum. Bielefeld, S. 11 - 59.
- Glock, Birgit (2006): Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich. Wiesbaden.
- Gonzales, Toralf (2002): Handlungsperspektiven für Arbeit und Ausbildung am Hamburger Stadtrand. In: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Soziale Stadt? Zwischenbilanzen. Opladen, S. 133 - 144.

- Gonzalez, Toralf/Herrmann, Heike (2002): Soziale Stadtentwicklung in Hamburg-Altona-Lurup: Voraussetzungen und Handlungsperspektiven in einer Großwohnsiedlung am Rande der Stadt. In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen/ISR – Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2001. Berlin, S. 137 - 155.
- Gorres, Anke (1997): Wirtschaftsentwicklung in Duisburg-Marxloh: Lokales Standortprofil und Handlungsfelder des Büros für Wirtschaftsentwicklung. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Lokale Ökonomie und Wirtschaftsförderung in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf (ILS Schriften 130). Dortmund, S. 24 - 26.
- Gorres, Anke/Sucato, Evelyn/Yildirim, Aykut (2010): Hochzeitskultur als Motor der Stadtteilökonomie in Duisburg-Marxloh. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 243 - 251.
- Grandt, Brigitte (2009): Regionale Vernetzung nachhaltiger integrierter Stadt(teil)entwicklung – URBACT II RegGov-Projekt. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6, S. 415 - 423.
- Gravert, Andreas/Günzel, Marian/Volkman, Anne/Wiechmann, Thorsten (2013): Agenda Setting in der Planung. In: RaumPlanung, H. 167, S. 21 - 26.
- Greiff, Rainer/Staubach, Reiner/Ulbrich, Rudi/Kröning, Wolfgang/Schuler-Wallner, Gisela (1994): Integrierte Strategien für benachteiligte städtische Wohngebiete. Zusammenstellung der Erfahrungen bei der Nachbesserung von Großsiedlungen in der Bundesrepublik Deutschland. Darmstadt.
- Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hrsg.) (2005): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt“. Opladen.
- Grimm, Gaby/Hinte, Wolfgang/Litges, Gerhard (2004): Quartiermanagement. Eine kommunale Strategie für benachteiligte Wohngebiete. Berlin.
- Groß, Michael (2016): Unbedingt weiterentwickeln. Das Programm „Soziale Stadt“. In: FES Info, H. 03/2016, S. 7.
- Großstadt Mission (o.J.): Quartiersmanagement – Knotenpunkt und Vermittler für Bahrenfeld sein. <http://www.grosstadt-mission.de/quartiersmanagement.html> (Zugriffsdatum: 25.08.2017).
- Groys, Boris (1997): Technik im Archiv. Die dämonische Logik technischer Innovation. In: Rammert, Werner/Bechmann, Gotthard (Hrsg.): Jahrbuch Technik und Gesellschaft 9. Frankfurt am Main, S. 15 - 32.
- Gualini, Enrico (Hrsg.) (2015): Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments. London/New York.
- Güleş, Antje/Sturm, Gabriele (2014): Was kann die vergleichende Stadtbeobachtung über Ausländer in Deutschland zeigen? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6, S. 517 - 531.
- Güleş, Orhan/Wagener, Thorsten (2010): Beschäftigung, Bildung und Teilhabe in der Sozialen Stadt. Evaluation eines ESF-Sonderprogramms in benachteiligten Stadtquartieren. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 171 - 186.
- Güntner, Simon (2004): Quartiersmanagement als Netzwerkmanagement. Über das Organisieren von politischer Intervention in Armutsquartieren. In: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Darmstadt, S. 169 - 187.
- Güntner, Simon (2007): Soziale Stadtpolitik – Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung. Bielefeld.
- Güntner, Simon/Helfen, Thomas/Henkel, Knut/Kast, Alexandra/Schammer, Brigitte/Schümer-Strucksberg, Monica/Walther, Uwe-Jens (2005): Sozialorientierte Stadterneuerungspolitiken in Europa. Beispiele aus dem Forschungsverbund ENTRUST. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 159 - 173.

- Güntner, Simon/Walther, Uwe-Jens (2013): Aufstieg und Fall der sozialen Stadtpolitik in Europa – Das Ende einer Ära? In: Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.): Polarisierte Städte – Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik. Frankfurt am Main, S. 287 - 308.
- Gutsmann, Mathias/Weingarten, Michael (1998): Überlegungen zu Innovation und Entwicklung. TA-Datenbank-Nachrichten, Jg. 7, H. 1. <http://www.itas.fzk.de/deu/TADN/TADN198/schwer.htm#schwer> (Zugriffsdatum: 13.05.2013).
- Haermeyer, Berthold (1990): Wohnumfeldverbesserung aus Sicht der Bewohner. Wirkungsanalyse gebietsbezogener Wohnumfeldprogramme Teil 1 (ILS Schriften 51). Dortmund.
- HafenCity GmbH (2013): Anlage „Rahmenvorgaben für das Quartiersmanagement“. [http://hafencity.com/upload/files/listitems/Anlage\\_Quartiersmanagement.pdf](http://hafencity.com/upload/files/listitems/Anlage_Quartiersmanagement.pdf) (Zugriffsdatum: 19.08.2017).
- Hagel, III, John/Seely Brown, John/Davison, Lang (2010): The Power of Pull. How Small Moves, Smartly Made, Can Set Big Things in Motion. New York.
- Hägerstrand, Torsten (1967): Innovation diffusion as a spatial process. Chicago.
- Hamendinger, Alexander/Frey, Oliver/Dangschat, Jens S./Breitfuss, Andrea (Hrsg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden.
- Hämer, Hardt-Waltherr (1990): Behutsame Stadterneuerung. In: Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen Berlin (Hrsg.): Stadterneuerung Berlin. Erfahrungen, Beispiel, Perspektiven. Berlin, S. 56 - 72.
- Hamm, Bernd (2000): Nachbarschaft. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Wiesbaden, S. 173 - 182.
- Hanesch, Walter (1996): Krise und Perspektiven der Sozialen Stadt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, H. B 50/1996, S. 21 - 31.
- Hanhörster, Heike (2014): Türkeistämmige Eigentümer in Migrantenvierteln. Soziale und räumliche Mobilität der zweiten Generation. Wiesbaden.
- Hartleb, Florian (2013): Schill-Partei (Partei Rechtsstaatlicher Offensive). In: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien (2. Auflage). Wiesbaden, S. 381 - 387.
- Häußermann, Hartmut (1976): Soziologen in der Stadt- und Regionalplanung: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung über die Berufspraxis von Soziologie-Absolventen. In: Soziale Welt, Jg. 27, H. 1, S. 97 - 110.
- Häußermann, Hartmut (2005): Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Gesamtbewertung und Empfehlungen der Zwischenevaluation 2003/2004. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 75 - 85.
- Häußermann, Hartmut (2011): „Die Zeit von Bibliotheken für Mädchen mit Migrationshintergrund ist vorbei!“ Zu den Folgen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 1, S. 19 - 25.
- Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Berlin StadtEntwicklung Band 18). Berlin.
- Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (2001): An den Rändern der Städte. Frankfurt am Main.
- Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. Bonn.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1986): Neue Entwicklungstypen von Großstädten. In: Stadtbauwelt, H. 91 (38.1986), S. 1355 - 1361.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987): Neue Urbanität. Frankfurt am Main.
- Healey, Patsy (1992): Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. In: Town Planning Review, Jg. 63, H. 2, S. 143 -162.
- Healey, Patsy (1996): The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. In: Environment and Planning B: Planning and Design, Jg. 23, H. 2, S. 217 - 234.

- Healey, Patsy (1997): Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Houndmills/Basingstoke/ Hampshire.
- Helbrecht, Ilse (1998): Inhalte, Verfahren und immer wieder Begriffe. In: Keller, Donald/Koch, Michael/Selle, Klaus (Hrsg.): Planung + Projekte. Verständigungsversuche zum Wandel der Planung. Dortmund, S. 102 - 106.
- Helbrecht, Ilse (Hrsg.) (2016): Gentrifizierung in Berlin: Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien. Bielefeld.
- Held, Tobias (2011): Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – Ausmaß und aktuelle Entwicklungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. 675 - 682.
- Helfferrich, Claudia (2004): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. Wiesbaden.
- Herrmann, Heike (1998): Institutionalisierte Öffentlichkeit, Bewohnerbeteiligung oder Alibi? In: Alisch, Monika (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen, S. 171 - 191.
- Heßler, Martina/Kehrt, Christian (Hrsg.) (2014): Die Hamburger Sturmflut von 1962: Risikobewusstsein und Katastrophenschutz aus zeit-, technik- und umweltgeschichtlicher Perspektive (Umwelt und Gesellschaft Band 11). Göttingen.
- Heuer, Hans/Schäfer, Rudolf (1978): Stadtflucht. Instrumente zur Erhaltung der städtischen Wohnfunktion und zur Steuerung von Stadt-Umland-Wanderungen (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Band 62). Berlin.
- Hinte, Wolfgang (1992): Von der Stadtteilarbeit zum Stadtteilmanagement. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 139, H. 5, S. 119 - 122.
- Hinte, Wolfgang (1998): Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren - Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement. In: Alisch, Monika (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen, S. 153 - 170.
- Hinte, Wolfgang (2014): Das Fachkonzept „Sozialraumorientierung“ - Grundlage und Herausforderung für professionelles Handeln. In: Fürst, Roland/Hinte, Wolfgang (Hrsg.) (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Ein Studienbuch zu fachlichen, institutionellen und finanziellen Aspekten. Wien, S. 9 - 28.
- Hinte, Wolfgang/Metzger-Pregizer, Gerhard/Springer, Werner (1982): Stadtteilbezogene soziale Arbeit - ein Kooperationsmodell für Ausbildung und berufliche Praxis. In: Neue Praxis, Jg. 12, H. 4, S. 345 - 357.
- Hirth, Markus/Schneider, Wolfram (2011): Die Zukunft der Sozialen Stadt. In: Planerin, H. 6, S. 22 - 24.
- HK HH – Handelskammer Hamburg (o.J.): BIDs in Hamburg. [https://www.hk24.de/produktmarken/branchen-cluster-netzwerke/branchen/handel/bid/bids\\_in\\_hh](https://www.hk24.de/produktmarken/branchen-cluster-netzwerke/branchen/handel/bid/bids_in_hh) (Zugriffsdatum: 22.08.2017).
- HK HH – Handelskammer Hamburg/BSW FHH – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg (2016): 10 Jahre Business Improvements Districts in Hamburg. Hamburg.
- Hoff, Claudia Simone (2007): Chicago – Zur Entstehung des modernen Hochhauses. <http://artandbranding.blogspot.de/2007/07/chicago-zurentstehung-des-modernen.html> (Zugriffsdatum: 05.07.2016).
- Holl, Christian (Hrsg.) (2002): Soziale Stadt: Ein politisches Programm in der Diskussion. Stuttgart/München.
- Holm, Andrej (2010a): Wir Bleiben Alle. Gentrifizierung – Städtische Konflikte um Aufwertung und Verdrängung. Münster.
- Holm, Andrej (2010b): Die Gefahren der Aufwertung. Interview mit Claudia Mattern. <http://www.qm-koernerpark.de/index.php/service/koernerpost/interviews?id=178:die-gefahren-der-aufwertung&catid=26> (Zugriffsdatum: 04.05.2017)

- Holm, Andrej (2011): Kosten der Unterkunft als Segregationsmotor. Befunde aus Berlin und Oldenburg. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, S. 557 - 566.
- Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, H. 2, S. 423 - 446.
- Honeck, Thomas (2015): Zwischennutzung als soziale Innovation. Von alternativen Lebensentwürfen zu Verfahren der räumlichen Planung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3, S. 219 - 232.
- Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hrsg.) (2010): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden.
- Howaldt, Jürgen/Kopp, Ralf/Schwarz, Michael (2008): Innovationen (forschend) gestalten – Zur neuen Rolle der Sozialwissenschaften. In: WSI Mitteilungen, H. 2, S. 63-69.
- Hoymingen-Huene, Paul (2007): Reduktion und Emergenz. In: Bartels, Andreas/Stöckler, Andreas (Hrsg.): Wissenschaftstheorie: Ein Studienbuch. Paderborn, S. 177 - 197.
- Hutter, Gérard (2008): Planung und Wandel – Theoretische Grundlagen der Strategieforschung für kommunale Fallstudien zur strategischen räumlichen Planung (Dissertation an der TU Dresden). Dresden.
- Hutter, Gérard/Wiechmann, Thorsten (Hrsg.) (2010): Strategische Planung - Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen (Planungsrundschau 18). Berlin.
- IBA Berlin – Internationale Bauausstellung Berlin 1987 (1987): Idee, Prozeß, Ergebnis - Die Reparatur und Rekonstruktion der Stadt. Berlin.
- IBA Emscher Park – Internationale Bauausstellung Emscher Park 1999 (1999): Katalog der Projekte 1999. o.O.
- Ibert, Oliver (2003): Innovationsorientierte Planung. Verfahren und Strategie zur Organisation von Innovationen (Stadt, Raum und Gesellschaft Band 19). Opladen.
- Ibert, Oliver/Christmann, Gabriela/Jessen, Johann/Walther, Uwe-Jens (2015): Innovationen in der räumlichen Planung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3, S. 171 - 182.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2004): Die Soziale Stadt - Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt" nach vier Jahren Programmlaufzeit. Berlin.
- Iken, Matthias (2014): Der verhinderte Untergang von Ottensen. <https://www.abendblatt.de/hamburg/altona/article134891096/Der-verhinderte-Untergang-des-Stadtteils-Ottensen.html> (Zugriffsdatum: 18.01.2018).
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1995): Handlungskonzept Duisburg-Marxloh. Material für die weitere Diskussion. Dortmund.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dortmund.
- Innes, Judith (1995): Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. In: Journal of Planning Education and Research, Jg. 14, H. 3, S. 183 - 189.
- IW – Institut der Deutschen Wirtschaft (2016): Die Großstädte im Wachstumsmodus. Stochastische Bevölkerungsprognosen für Berlin, München und Frankfurt am Main bis 2035. Köln.
- Jacobs, Jane (1961): The Death and Life of Great American Cities. New York.
- Jacobs, Jane (1963): Tod und Leben großer amerikanischer Städte. Berlin.
- Jacquier, Claude (1991): Voyage dans dix quartiers européens en crise. Paris.
- Jäger, Siegfried (1999): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. Duisburg.
- Jäger, Siegfried (2011): Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse. In: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 1, Theorien und Methoden Wiesbaden, S. 81 - 112.
- Jäger, Wieland/Meyer, Hans-Joachim (2003): Sozialer Wandel in soziologischen Theorien der Gegenwart. Wiesbaden.

- Jäger, Wieland/Weinzierl, Ulrike (2007): *Moderne soziologische Theorien und sozialer Wandel*. Wiesbaden.
- Jakubowski, Peter (2013): Resilienz – eine zusätzliche Denkfigur für gute Stadtentwicklung. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 4, S. 371 - 378.
- Jasper, Karl (1999): Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. In: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): *Vorträge im 397. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Soziale Stadt“ - Stadtteilentwicklung und Stadterneuerung vor neuen Herausforderungen* vom 8. bis 10. November 1999 in Berlin. Berlin, S. 1 - 17.
- Jenkis, Helmut W. (1991): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft - Ursprung, Entwicklung, Aufhebung. In: Ders. (Hrsg.): *Kompendium der Wohnungswirtschaft*. Hamburg, S. 309 - 329.
- Jessen, Johann (1997): Stadtplanung – eine lernende Disziplin? In: *Die alte Stadt*, H. 1, S. 59 - 70.
- Jessen, Johann (2015): Planergeneration und Zukunftsbild. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 4, S. 311 - 321.
- Jessen, Johann/Siebel, Walter/Trinter, Lothar/Walther, Uwe-Jens (1979): 8 Jahre Vorbereitende Untersuchungen nach § 4 StBauFG – nur ein Nachruf? In: *Stadtbauwelt*, H. 63 (36.1979), S. 242 - 249.
- Jessen, Johann/Walther, Uwe-Jens (2010): Innovation in der Stadtplanung? In: Harth, Annette/Scheller, Gitta (Hrsg.): *Soziologie in der Stadt- und Freiraumplanung*. Wiesbaden, S. 283 - 295.
- Jessen, Johann/Zupan, Daniela (2017): Innovationen in der Stadtplanung. In: *Forum Stadt*, H. 1, S. 3 - 8.
- John, René (2002): Innovation im evolutionären Wandel. Zur Beobachtung des Neuen in Organisationen. <http://www.isinova.org/images/literatur/Bzs1-02.PDF> (Zugriffsdatum: 13.04.2016)
- Jonas, Carsten (1975): Besser als das Oligopol der bekannten Sanierungsträger machen wir's immer. Einige Probleme der Sozialplanung und ihrer Organisation. In: *Stadtbauwelt*, H. 45 (12.1975), S. 13 - 17.
- Juckel, Lothar (1992): *Stadtteilprägende Arbeitersiedlungen. Erhaltung und Erneuerung denkmalwerter Arbeitersiedlungen im Rhein-Ruhr-Gebiet (ILS-Schriften 66)*. Dortmund.
- JZK – Jugendzentrum Kreuzberg e.V. (1972): *Kämpfen Leben Lernen*. Georg von Rauch Haus. Berlin.
- Kasper, Lisa (2015): *Verstetigung sozial stabiler Strukturen im Stadtteil Duisburg-Marxloh. Eine Analyse des Gelingens und Scheiterns (Masterarbeit an der Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg)*. Cottbus.
- Kegler, Harald (2014): *Resilienz – Strategien & Perspektiven für die widerstandsfähige und lernende Stadt*. Basel.
- Keller, Donald A./Koch, Michael/Selle, Klaus (Hrsg.) (1998): *Planung + Projekte: Verständigungsversuche zum Wandel der Planung*. Dortmund.
- Keller, Reiner (2008): *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*. Wiesbaden.
- Keskin, Deniz (2012): Im Segregations-Check: 19 deutsche Städte. In: *Stadtbauwelt*, H. 196 (48.2012), S. 62 - 67.
- Kesten, Dietmar (o.J.): *Hausbesetzungen in Duisburg: Johanniskunker, Neumühler Bahnhof, Am Altmarkt, Jägersruh, Pulverweg 12-18, Mülheimer Straße, Weinheimer Straße, Eschhaus*. [http://www.mao-projekt.de/BRD/NRW/DUE/Duisburg\\_Hausbesetzungen.shtml](http://www.mao-projekt.de/BRD/NRW/DUE/Duisburg_Hausbesetzungen.shtml) (Zugriffsdatum: 17.11.2015).
- KGSt - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1993): *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung*. (KGSt Bericht 5/1993). Köln.
- Kilper, Heiderose (Hrsg.) (2010): *Governance und Raum*. Baden-Baden.
- Kleine, Helene/Siebel, Walter (1994): Die soziale Strategie der IBA. In: Kreibich, Rolf/Schmid, Arno S./Siebel, Walter/Sieverts, Thomas/Zlonicky, Peter (Hrsg.): *Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen*. Essen, S. 98 - 108.

- KOMM EG – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990): Grünbuch über die städtische Umwelt. Brüssel/Luxemburg.
- KOMM EG – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (o.J.): [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame1.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame1.htm). (Zugriffsdatum: 16.01.2015).
- Kondratieff, Nikolai D./Händler, Erik (Hrsg.) (2013): Die langen Wellen der Konjunktur : Nikolai Kondratieffs Aufsätze von 1926 und 1928. Moers.
- Körper, Klaus/Siebel, Walter (1973): Versuche mit parteilicher Planung. In: Müller, C. Wolfgang/Nimmermann, Peter (Hrsg.): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit. München, S. 146 - 158.
- Korpi, Walter (1992): Armutsforschung in den USA. In: Leibfried, Stephan/ Voges, Wolfgang (Hrsg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992). Opladen, S. 300 - 323.
- Kossak, Egbert (1984): Von der IBA lernen? In: Stadtbauwelt, H. 83 (36.1984), S. 238 - 241.
- Kossak, Egbert (1988): Der Planer als Urban Manager. In: Stadtbauwelt, H. 98 (24.1988), S. 998 - 999.
- Krautzberger, Michael/Stüer, Bernhard (2003): Städtebaurecht 2004 – zur Novellierung des BauGB. In: baurecht, H. 9, S. 1301 - 1307.
- Kremp, Matthias/Lischka, Konrad (2008): Millionen-Versager: Hipzip & Co. – die bittersten Format-Flops der Technikgeschichte. 2. Teil: Betamax, Video 2000 und VHS. <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/millionenversager-hipzip-co-die-bittersten-format-flops-der-technikgeschichtea-536500-2.html> (Zugriffsdatum: 23.05.2016).
- Kreutz, Stefan/Krüger, Thomas (2008): Urban Impromvement Districts: Neue Modelle eigentümerfinanzierter Quartiersentwicklung. In: Altrock, Uwe/Kunze, Ronald/Pahl-Weber, Elke/Von Petz, Ursula/Schubert, Dirk (Hrsg.): Aufwertung im Stadtbau: Jahrbuch Stadterneuerung 2008. Berlin, S. 253 - 272.
- Kritische Geographie Berlin (2014): Touristification in Berlin. Ein Bericht zur Workshop-Reihe des Vereins Kritische Geographie Berlin. In: sub/urban, Jg. 2, H. 1, S. 167 - 180.
- Kronauer, Martin (1988): Urban „Revitalization“ and Community Participation. A Study of Urban Social Segmentation and Strategies of Social Change in New York City (Dissertation an der FU Berlin). Berlin.
- Kronawitter, Georg (Hrsg.) (1994): Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister. Düsseldorf/Wien/ New York/Moskau.
- Krüger, Thomas (2009): HafenCity Hamburg – ein Modell für moderne Stadtentwicklung? In: Raum-Planung, H. 146, S. 193 - 198.
- Krummacher, Michael (1989): Armut und kommunale Sozialpolitik im Ruhrgebiet – das Beispiel Bochum. In: Breckner, Ingrid/Heinelt, Hubert/ Krummacher, Michael/Oelschlägel, Dieter/ Rommelspacher, Thomas/ Schmals, Klaus M. (Hrsg.): Armut im Reichtum: Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik. Bochum, S. 231 - 273.
- Krummacher, Michael/Kulbach, Roderich/Waltz, Victoria/Wohlfahrt, Norbert (2003): Soziale Stadt - Sozialraumentwicklung - Quartiersmanagement: Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit. Opladen.
- Kuckartz, Udo (2014): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim/Basel.
- Kühn, Manfred/Fischer, Susen (2010): Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive. Detmold.
- Kurbjuweit, Dirk (1992): Arm im reichen Land. <http://www.zeit.de/1992/18/arm-im-reichen-land> (Zugriffsdatum: 18.01.2018).

- Kürpick, Susanne/Zimmer-Hegmann, Ralf (1997): Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – integriertes Handlungskonzept des Landes Nordrhein-Westfalen und Ansätze vor Ort. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 607 - 620.
- Kurtenbach, Sebastian (2017): Armutszuwanderung und Stadtentwicklung. In: Altrock, Uwe/Kunze, Ronald (Hrsg.): Stadterneuerung und Armut (Jahrbuch Stadterneuerung 2016). Wiesbaden, S. 201 - 228.
- Lampel, Joseph/Meyer, Alan D. (2008): Guest editors' introduction: Fieldconfiguring events as structuring mechanisms: How conferences, ceremonies, and trade shows constitute new technologies, industries, and markets. In: Journal of Management Studies, Jg. 45, H. 6, S. 1025 - 1035.
- Latour, Bruno (1987): Science in action. How to follow scientists and engineers through society. Cambridge.
- Lauritzen, Lauritz (Hrsg.) (1972): Mehr Demokratie im Städtebau. Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen. Hannover.
- Lave, Jean/Wenger, Etienne (1991): Situated Learning. Legitimate peripheral participation. Cambridge.
- LDB NRW – Landesdatenbank Nordrhein-Westfalen (o.J.): Landesdatenbank Nordrhein-Westfalen. <https://www.landesdatenbank.nrw.de> (Zugriffsdatum: 18.10.2017).
- Lees, Loretta/Slater, Tom/Wyly, Elvin (Hrsg.) (2010): The Gentrification Reader. New York/London.
- Leibfried, Stephan/Voges, Wolfgang (Hrsg.) (1992): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992). Opladen.
- LEG NRW – Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH (2000): Duisburg-Rheinhausen Aufstieg - Niedergang - Neubeginn. Vom Stahlstandort zum Logistic-Center. Düsseldorf.
- Leutner, Bernd/Pluquett, Heidrun (1998): Eine Reformpolitik unter Erfolgsdruck: Strategisches Controlling durch prozeßbegleitende Evaluierung. In: Alisch, Monika (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Opladen, S. 131 - 152.
- Levinson, Marc (2008): The Box – How the Shipping Container made the world smaller and the economy bigger. Princeton.
- Liebmann, Heike/Robischon, Tobias (2004): Innovation, Kreativität und Lernprozesse - gelingt so der Stadtumbau? In: Altrock/Uwe, Güntner, Simon/ Huning, Sandra/ Peters, Deike (Hrsg.): Innovationen und Planung (Planungsrundschau 9). Berlin, S. 95 - 104.
- Liebold, Renate/Trinczek, Rainer (2009): Experteninterview. In: Kühl, Stefan/Strodtholz, Petra/Tafertshofer, Andreas (Hrsg.): Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden. Wiesbaden, S. 32 - 56.
- Limmer, Wolfgang (1976): Wegsaniert. Der Umsetzer. Spielfilm von Benno Trautmann und Brigitte Toni Lerch. Deutschland 1976; schwarz-weiß; 75 Minuten. In: Der Spiegel, H. 50, S. 206 - 207.
- Lißmann, Carsten (2010): Förderprogramm Soziale Stadt: Kahlschlag im Kiez. <http://www.zeit.de/gesellschaft/2010-11/soziale-stadt-kuerzung> (Zugriffsdatum: 04.05.2017).
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main.
- Lundvall, Bengt-Åke (Hrsg.) (2010): National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London/New York.
- Lürssen, Renate/Richters, Björke (1994): Die Erneuerung einer westdeutschen Großsiedlung - am Beispiel Bremen Osterholz-Tenever. In: Froessler, Rolf /Lang, Markus /Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hrsg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel, S. 222 - 230.
- Mackrodt, Ulrike/Helbrecht, Ilse (2013): Performative Bürgerbeteiligung als neue Form kooperativer Freiraumplanung. In: disP - The Planning Review, Jg. 49, H. 4, S. 14 - 24.
- Maschke, Heiner (1995): Entwicklungsgesellschaft Marxloh (EGM). In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Handlungskonzept Duisburg-Marxloh. Material für die weitere Diskussion. Dortmund, S. 17 - 18.

- Masuhr, Klaus (1982): Regionale Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung in den 80er Jahren. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, S. 669 - 684.
- Mayer, Hans-Norbert (2004): Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm - Zwischenevaluation 2003 in acht Quartieren. Hamburg.
- Mayer, Hans-Norbert (2009): Entwicklung eines Evaluationskonzepts für das Hamburger Programm der Integrierten Stadtteilentwicklung. Hamburg.
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Frankfurt am Main/New York.
- Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (7. Auflage). Weinheim.
- Mc Cann, Eugene/Ward, Kevin (2012): Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary. In: Political Studies Review, Jg. 10, H. 3, S. 325 - 332.
- Mc Grath, Joseph E. (1985): Groups and the Innovation Process. In: Merritt, Richard L./Merritt, Anna J. (Hrsg.): Innovation in the public sector. Beverly Hills, S. 63 -84.
- Merritt, Richard L./Merritt, Anna J. (Hrsg.) (1985): Innovation in the public sector. Beverly Hills.
- Merten, Klaus (1995): Inhaltsanalyse: Einführung in Theorie, Methode und Praxis. Opladen.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): Experteninterviews – vielfach erprobt wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hrsg.): Qualitative empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen, S. 441 - 471.
- Mitscherlich, Alexander (1965): Die Unwirtlichkeit unserer Städte: Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt am Main.
- Moore, Wilbert E. (1967): Strukturwandel der Gesellschaft. München.
- Mössner, Samuel (2015): Quartiersmanagement in der neoliberalen Stadt. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 6, S. 307 - 309.
- Moulaert, Frank/Maccallum, Diana/Mehmood, Abid/Hamdouch, Abdelillah (Hrsg.) (2013): The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research. Cheltenham.
- Moulaert, Frank/Martinelli, Flavia/Swyngeduw, Erik/González, Sara (Hrsg.) (2010): Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation. Hoboken.
- MS Nds – Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2015): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von „Wohnen und Pflege im Alter“. Erl. d. MS v. 4.12.2015 – 104.11-43580/11.9. Hannover.
- MSKS NRW – Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (1998): Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- MSV NRW – Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (1994): Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union für städtische Gebiete URBAN. Operatives Programm. Anmeldung des Landes Nordrhein-Westfalen für den Stadtteil Duisburg-Marxloh. Düsseldorf.
- MSWV NRW – Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (1988): ABM und Stadterneuerung. Gemeinsamer Runderlaß des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen u. Verkehr und des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen v. 8.3.1988 (MSWV-Kurzinformation 1/88). Düsseldorf.
- Müller, Bernhard/Löb, Stephan/Zimmermann, Karsten (Hrsg.) (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden.
- Müller, Bernhard (Hrsg.) (2010): Urban Regional Resilience. How do Cities and Regions deal with Change? (German Annual of Spatial Research and Policy 2010). Heidelberg/Dordrecht/London/New York.
- Müller, C. Wolfgang (1973): Die Rezeption der Gemeinwesenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland. In: Müller, C. Wolfgang/Nimmermann, Peter (Hrsg.): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit. München, S. 228 - 240.

- Müller, Susan/Lurtz, Kathrin/Rüede, Dominik/Kopf, Hartmut/Russo, Peter (2013a): Mechanismen Sozialer Innovationen I: Entstehung, Entwicklung und Verbreitung. Oestrich-Winkel.
- Müller, Susan/Lurtz, Kathrin/Rüede, Dominik/Kopf, Hartmut/Russo, Peter (2013b): Deutschland 2030: Herausforderungen als Chancen für Soziale Innovationen. Oestrich-Winkel.
- Musterd, Sako/Murie, Alan (2002): The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration: A European Comparison. Final Report (URBEX Series No. 22). Amsterdam.
- MWEBWV NRW – Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Verstetigung integrierter Quartiersentwicklung in benachteiligten Stadtteilen in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- MWEBWV NRW – Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2012): Integrierte Handlungskonzepte in der Stadtentwicklung. Leitfaden für Planerinnen und Planer. Düsseldorf.
- Nadrowski, Steffen/Wachten, Kunibert (2006): Pläne und Prozesse - Planungskultureller Wandel. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu Denken Band 2). Dortmund, S. 453 - 464.
- Nelson, Richard R./Winter, Sidney G. (1977): In search of a useful theory of innovation. In: Research Policy, Jg. 6, H. 1, S. 36 - 76.
- Netzwerk Hafencity e.V. (o.J.): <https://www.netzwerk-hafencity.de/> (Zugriffsdatum: 19.08.2017).
- Nisbet, Robert A. (1970): The Social Bond. New York.
- Nitsche, Rainer (Hrsg.) (1981): Häuserkämpfe, 1872, 1920, 1945, 1982. Berlin.
- NK 44 (2010): Quartiersmanagement, Nein Danke! <http://nk44.blogspot.de/informationen/quartiersmanagement-nein-danke/> (Zugriffsdatum: 04.05.2017).
- Norberg-Schulz, Christian (1982): Genius Loci. Landschaft, Lebensraum, Baukunst. Stuttgart.
- OBb StMI – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2009): Städtebauförderung in Bayern. Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern. Hinweise zur Programmdurchführung. München.
- OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development (1997): Oslo manual: proposed guidelines for collection and interpreting technological innovation data. Paris/Washington D.C.
- O.V. (1975): Unternehmen Mottenburg (Sonderheft des Zeit-Magazins Ausgabe 02/75).
- O.V. (1983): Kannze nur Kanalarbeiter werden. In: Der Spiegel, 25/1983, S. 119 - 125.
- O.V. (1987): Für die sind wir schon die Dritte Welt. In: Der Spiegel, 51/1987, S. 18 - 25.
- O.V. (1996): Armutsbekämpfung in Hamburg. In: taz. die tageszeitung, vom 02.12.1996, S. 21.
- O.V. (2015): Mitte Altona: neues Quartier nach dem Vorbild der „gemischten Stadt“ In: DEPESCHE AKTUELL - Fachzeitung der führenden deutschen Stadtentwicklungsunternehmen, H. Februar 2015, S. 8 - 9.
- Oelschlägel, Dieter (1991): „Hier ist et schön!“ – soziokulturelle Arbeit in armen Stadtteilen. [server.spinnenwerk.de/archiv/zusatz/1991\\_s\\_59.pdf](http://server.spinnenwerk.de/archiv/zusatz/1991_s_59.pdf) (Zugriffsdatum: 25.11.2015).
- Oelschlägel, Dieter (2000): Kritischer Rückblick auf die Gemeinwesenarbeit (GWA) in der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 46, H. 7, S. 583 - 592.
- Ogburn, William F. (1933): The Influence of Invention and Discovery. In: Hoover, Herbert (Hrsg.): Recent social trends in the United States: Report of the President's research committee on social trends. York, S. 122 - 166.
- Ogburn, William F. (1937): Foreword. In: National Resources Committee (Hrsg.): Technological Trends and National Policy, Including the Social Implications of New Inventions. Washington. o.S.
- Ogburn, William F. (1967): Die Theorie des „cultural lag“. In: Dreitzel, Hans Peter (Hrsg.): Sozialer Wandel. Zivilisation und Fortschritt als Kategorien der soziologischen Theorie. Neuwied/Berlin, S. 328 - 338.
- Oswalt, Philipp (Hrsg.) (2005): Schrumpfende Städte, Band 1: Internationale Untersuchung. Berlin.

- Oswalt, Phillip (2010): Weniger ist Zukunft: Ein Fazit nach acht Jahren Stadtumbau. In: MLV SA – Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010. Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen. Berlin, S. 24 - 29.
- Pareto, Vilfredo (1955): Allgemeine Soziologie. Tübingen.
- Parpen-Blaser, Anne (2011): Innovationen in der Sozialen Arbeit. Zur theoretischen und empirischen Grundlegung eines Konzepts. Wiesbaden.
- Parsons, Talcott (1951/2005): The Social System. London.
- Peck, Jamie (2011): Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. In: Progress in Human Geography, Jg. 35, H. 6, S. 773 - 797.
- Peck, Jamie/Theodore, Nik (2015): Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. Minneapolis.
- Pesch, Franz/Selle, Klaus (Hrsg.) (1979): Wohnumfeldverbesserung. Ein Lesebuch (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 12). Dortmund.
- Pfotenhauer, Erhart (2000): Stadterneuerung, Sanierung. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Wiesbaden, S. 247 - 258.
- Phillips, Fred (2011): The state of technological and social change: Impressions. In: Technological Forecasting & Social Change, Jg. 78, H. 6, S. 1072 - 1078.
- Plotz, Marc (2001): Konzepte zur Armutsbekämpfung in Hamburg – eine soziologische Analyse (Diplomarbeit an der Universität Hamburg). Hamburg.
- Pohlan, Jörg/Kaiser, Andreas (2015): Städte unter Beobachtung. Das Sozialmonitoring Integrierte Stadtteilentwicklung in Hamburg. In: RaumPlanung, H. 177, S. 8 - 15.
- Polkowski, Dieter (2001): Städtebauförderung als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Das Beispiel Hamburg. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 587 - 595.
- Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika (2013): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch (4. erweiterte Auflage). München.
- Pütz, Robert/Stein, Christian/Michel, Boris/Glasze, Georg (2013): Business Improvement Districts in Deutschland – Kontextualisierung einer „mobile policy“. In: Geographische Zeitschrift, Jg. 101, H. 2, S. 82 - 100.
- Q8 – Quartiere bewegen (2017): Ein Mitte für alle. Inklusive Stadtentwicklung in Hamburg-Altona. Hamburg.
- Q8 – Quartiere bewegen (o.J.): Quartiere bewegen. <http://www.q-acht.net/quartiere-bewegen.html> (Zugriffsdatum: 17.08.2017).
- QM Schillerpromenade (2012): Intergalaktischer Durchfall. 3 Jahre 13 Anschläge. <http://www.schillerpromenade-quartier.de/Intergalaktischer-Durchfall.1449.0.html> (Zugriffsdatum: 04.05.2017).
- Raabe, Rudolf (2005): Fünf Jahre „Soziale Stadt“ in Hessen - Zwischenbilanz. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 133 - 137.
- Rahm, Emanuel (o.J.): Quotes. <http://www.biography.com/people/rahmemmanuel-381074#early-life> (Zugriffsdatum: 05.07.2016).
- Raloff, Helmut/Streng, Hans-Peter (1997): Das neue Bezirksverwaltungsgesetz. Hamburg.
- Rammert, Werner (2010): Die Innovationen der Gesellschaft. In: Howaldt, Jürgen/Jacobsen, Heike (Hrsg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden, S. 21 - 51.
- Reichertz, Sabine (1987): Verarmung durch Arbeitslosigkeit – dargestellt am Beispiel Essen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 551 - 555.
- Reimer, Mario (2016): Planungskultur – eine Bestandsaufnahme. In: disP - The Planning Review, Jg. 52, H. 4, S. 18 - 29.

- Reiß-Schmidt, Stephan (2006): Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement. [http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd//dokumente/reiss-schmidt\\_lang.pdf](http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd//dokumente/reiss-schmidt_lang.pdf) (Zugriffsdatum: 08.09.2016).
- Reiß-Schmidt, Stephan/Zwoch, Felix (1980): Stadterneuerung ohne Städtebauförderungsgesetz. Elemente einer bau- und planungsrechtlichen Strategie. In: *Stadtbauwelt*, H. 66 (24.1980), S. 193 - 204.
- Renner, Mechthild (1997): Zum Stand von Stadterneuerung und Stadtumbau. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 8/9, S. 529 - 541.
- Reuß, Andreas/Cohrs, Renate/Böttcher, Jörg (1992): Leitfaden für Erfolgskontrollen. Hinweise für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg. Hamburg.
- Reuter, Wolf (2004): Planung und Macht - Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: Altröck, Uwe/ Güntner, Simon/Huning, Sandra/Peters, Deike (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie (Planungsrundschau 10)*. Berlin, S. 57 - 78.
- Rogers, Everett M. (1983): *The diffusion of innovations*. New York.
- Rohr, Hans-Gottfried von/Wolfram, Ursel (1976): Die Ausländerbevölkerung als Faktor der Stadtentwicklung. In: *Stadtbauwelt*, H. 49 (12.1976), S. 40 - 43.
- Rohracher, Harald (1999): Zukunftsfähige Technikgestaltung als soziale Innovation. In: Sauer, Dieter/Lang, Christa (Hrsg.): *Paradoxien der Innovation: Perspektiven sozialwissenschaftlicher Innovationsforschung*. Frankfurt am Main, S. 175 - 189.
- Rommelspacher, Thomas/Oelschlägel, Dieter (1986): Armut im Ruhrgebiet - Regionale Entwicklungstrends und kleinräumige Prozesse am Beispiel eines Duisburger Elendsgebietes. In: Friedrichs, Jürgen/Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (Hrsg.): *Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen*. Opladen, S. 214 - 234.
- Rommelspacher, Thomas/Oelschlägel, Dieter (1989): Armut im Ruhrgebiet - Regionale Entwicklungstrends und kleinräumige Prozesse am Beispiel eines Duisburger Elendsgebietes. In: Breckner, Ingrid/Heinelt, Hubert/Krummacher, Michael/Oelschlägel, Dieter/Rommelspacher, Thomas/Schmals, Klaus M. (Hrsg.): *Armut im Reichtum. Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik*. Bochum, S. 275 - 292.
- Rommelspacher, Thomas/Rülcker, Christoph/Schulz-Kleyenstüber, Ansgar/Zander, Uwe (1998): „Marxloh“ - Ansichten über einen Duisburger Stadtteil. (*Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung* No. 2/1998).
- Rössler, Patrick (2010): *Inhaltsanalyse*. Konstanz.
- Roters, Wolfgang (1995): *Soziale Polarisierung in den Städten (Positionspapier für die Arbeitsgruppe des Allgemeinen Ausschusses der ARGEBAU zur Neuorientierung der ARGEBAU-Gremien, vorgelegt beim Allgemeinen Ausschuss am 18./19.5.1995 in Saarbrücken)*.
- Ruiz, Marcelo/Sauter, Mathias (2007a): Die Verstetigung der Sozialen Stadt. In: *Soziale Stadt info*, H. 21, S. 3 - 5.
- Ruiz, Marcelo/Sauter, Mathias (2007b): *Soziale Stadt NRW. Daueraufgabe ohne Dauerlösung*. In: *Planerin*, H. 5, S. 18 - 19.
- Sahlins, Marshall D./Service, Elman R. (Hrsg.) (1960): *Evolution and Culture*. Ann Arbor.
- Samson, Kristine (2010): *Performative Planning. Staging inherent potentials in urban transformation processes*. <http://ign.ku.dk/english/research/landscape-architecture-planning/landscape-architectureurbanism/world-in-denmark/world-denmark-2010/papers-posters/filer/performative-kristine.pdf> (Zugriffsdatum: 12.07.2016).
- Saunders, Doug (2012): *Arrival city: how the largest migration in history is reshaping our world*. New York.
- Sauter, Mathias (2009): *Soziale Stadt: Es ist Zeit für einen Paradigmenwechsel*. In: *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, H. 4, S. 209 - 213.
- Scheuch, Erwin K. (2003): *Sozialer Wandel. Band 1: Theorien des sozialen Wandels*. Wiesbaden.

- Schimank, Uwe (2012): Die Unaufhörlichkeit sozialen Wandels in der Moderne. <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse/eine-sozialkunde/137992/die-unaufhoerlichkeit-sozialen-wandels-in-der-moderne> (Zugriffsdatum: 28.08.2015).
- Schmid-Urban, Petra (1985): Städtebauliche Planung und sozialer Anspruch. Zur Anwendung sozialplanerischer Instrumente des Städtebaurechts in der kommunalen Praxis. Berlin.
- Schmidt, Jeanette (1997): Projekt „Second-Hand-Kaufhaus“. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Lokale Ökonomie und Wirtschaftsförderung in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf (ILS Schriften 130). Dortmund, S. 35 - 36.
- Schmitt, Gisela/Schröteler-von Brandt, Hildegard (2016): Stadterneuerung. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Schmülling, Katharina (2008): Duisburg. Raus aus der Finanzmisere. <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/duisburg/raus-aus-der-finanzmisere-aid-1.1017453> (Zugriffsdatum: 18.01.2018)
- Schnepf-Orth, Marita/Staubach, Reiner (1989): Bewohnerorientierte Stadterneuerung: Erfahrungen aus Beispielfällen ortsnahe Beratungs- und Kommunikationsstellen (ILS Schriften 27). Dortmund.
- Schnur, Olaf (2008): Quartiersforschung im Überblick – Konzepte Definitionen und aktuelle Perspektiven. In: Ders. (Hrsg.): Quartiersforschung zwischen Theorie und Praxis. Wiesbaden, S. 19 - 52.
- Scholz, Carola/Meyer, Christian (2010): Integrierte Handlungskonzepte in der Stadterneuerung – das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4, S. 287 - 295.
- Schönig, Barbara/Schipper, Sebastian (2016): Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe. An Introduction to Urban Austerity. In: Dies. (Hrsg.): Urban Austerity: Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe. Berlin, S. 7 - 20.
- Schönwandt, Walter (2005): Planungstheorie. In: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 789 - 797.
- Schott, Dieter (2013): Katastrophen, Krisen und städtische Resilienz: Blicke in die Stadtgeschichte. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4, S. 297 - 308.
- Schubert, Dirk (2005): Hamburger Wohnquartiere: Ein Stadtführer durch 65 Siedlungen. Berlin.
- Schubert, Herbert/Spiekermann, Holger/Hänschke, Katrin (2004): Organisationsmodell für das Quartiermanagement. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 62, H. 3, S. 217 - 226.
- Schuler, Katharina (2015): „Das macht mir Angst, Frau Merkel“. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/buergerdialog-merkel-marxloh> (Zugriffsdatum: 12.01.2018).
- Schumpeter, Joseph Alois (1911/1993): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus. Berlin.
- Schumpeter, Joseph Alois (1947/2005): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Tübingen.
- Schumpeter, Joseph Alois (1987): Beiträge zur Sozialökonomie (übersetzt und eingeleitet von Stefan Böhm). Wien/Köln/Graz.
- Seidel-Schulze, Antje/Dohnke, Jan/Häußermann, Hartmut (2012): Segregation, Konzentration, Polarisierung - sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007-2009 (DifU-Impulse, 4). Berlin.
- Selle, Klaus (1986): Bestandspolitik. Zehn Beiträge zu Stadterneuerung und Wohnungspolitik. Darmstadt.
- Selle, Klaus (1991a): Mit den Bewohnern die Stadt erneuern. Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern. Band 1. Dortmund/Darmstadt.
- Selle, Klaus (1991b): Neue Institutionen für die Entwicklung städtischer Quartiere, oder: warum entstehen intermediäre Organisationen? In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen/ISR – Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1990/91. Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin, S. 69 - 88.

- Selle, Klaus (1995): Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: *RaumPlanung*, H. 71, S. 237 - 242.
- Selle, Klaus (Hrsg.) (2000a): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Dortmund.
- Selle, Klaus (Hrsg.) (2000b): Freiräume, Siedlung, Kooperationen. Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen. (Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung Band 1). Dortmund.
- Selle, Klaus (2004a): Kommunikation in der Kritik. In: Müller, Bernhard/Löb, Stephan/Zimmermann, Karsten (Hrsg.): *Steuerung und Planung im Wandel*. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden, S. 229 - 256.
- Selle, Klaus (2004b): Innovationen: Fragezeichen. Klärungsbedarf bei der Diskussion um und der Erzeugung von Neuerungen in der Planung. In: Altröck/Uwe, Güntner, Simon/ Huning, Sandra/ Peters, Deike (Hrsg.): *Innovationen und Planung (Planungsrundschau 9)*. Berlin, S. 44 - 59.
- Selle, Klaus (Hrsg.) (2006a): Zur Räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. (Planung neu Denken Band 1). Dortmund.
- Selle, Klaus (Hrsg.) (2006b): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung: Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu Denken Band 2). Dortmund.
- Selle, Klaus (2006c): Neu denken - Was, warum und wie? In: Ders. (Hrsg.): *Zur Räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse*. (Planung neu Denken Band 1). Dortmund, S. 11 - 24.
- SenStadt – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2014): *Soziale Stadt Berlin*. Programmleitfaden des Berliner Quartiersmanagements. Berlin.
- Shapira, Philip (2001): Regional Planning and Innovation - Experiences in North America: Introduction to the Special Issue. In: *European Planning Studies*, Jg. 9, H. 5, S. 571 - 574.
- Siebel, Walter (1989): Zukünftige Perspektiven der Stadtentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung: *Planung oder Anpassung? Fragen an künftige Stadt- und Regionalplanung (Bericht Nr. 11 der Landesgruppe Niedersachsen-Bremen)*. S. 83 - 93.
- Siebel, Walter (Hrsg.) (2004): *Die europäische Stadt*. Frankfurt am Main.
- Siebel, Walter (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung (PND 4/2006). <http://www.planung-neu-denken.de/content/view/40/41> (Zugriffsdatum: 27.03.2014).
- Siebel, Walter/Ibert, Oliver/Mayer, Hans-Norbert (2001): Staatliche Organisation von Innovation. Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur. In: *Leviathan*, Jg. 29, H. 4, S. 526 - 543.
- Siedler, Wolf-Jobst/Niggemeyer, Elisabeth (1964): *Die gemordete Stadt*. Abgesang auf Putte und Straße, Platz und Baum. Berlin.
- Sieverts, Thomas (2003): *Fünfzig Jahre Städtebau. Reflexion und Praxis*. Stuttgart/Leipzig.
- Sinning, Heidi (2003): *Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen*. Wiesbaden.
- Sinning, Heidi (2006a): In Zukunft: Stadtmanagement? Neuorientierungen in Stadtplanung und Stadtentwicklung. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen (Planung neu Denken Band 2)*. S. 400 - 414.
- Sinning, Heidi (2006b): *Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region)*. Dortmund.
- Sorokin, Pitirim (1937 - 1941): *Social and Cultural Dynamics (4 Bände)*. New York/Cincinnati.
- Soziale Stadt NRW (o.J.): *Stadtteilprofile*. [http://www.soziale-stadt.nrw.de/stadtteile\\_projekte/stadtteilprofile.php](http://www.soziale-stadt.nrw.de/stadtteile_projekte/stadtteilprofile.php) (Zugriffsdatum: 06.07.2017).
- Spanner, Elke (2015): *Pommes blau-gelb*. <http://www.zeit.de/2015/02/ikea-altona-hot-dogs>. (Zugriffsdatum: 18.01.2018).
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschland (1998): *Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998*. Bonn.

- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschland (2010): Schwarz-Gelb beerdigt die Soziale Stadt. (Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 24.11.2010). <http://www.spdfraktion.de/themen/schwarz-gelbbeerdigt-soziale-stadt> (Zugriffsdatum: 26.04.2017).
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschland/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (1998): Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Bonn.
- SPD FHH – Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in der Hamburgischen Bürgerschaft (1992): Konzept „Soziale Brennpunkte“. Ergebnisse der Beratungen in der Haushaltsklausurtagung am 24./25. April 1992. Hamburg.
- Spiegel, Erika (1973): Sozialplanung und Mitwirkung der Betroffenen. In: Stadtbauwelt, H. 37 (12.1973), S. 18 - 21.
- Stadt Duisburg (2007): Sanierungsverfahren Duisburg-Marxloh. Vorbereitende Untersuchungen - Abschlussbericht (Oktober 2007). Duisburg.
- Stadt Duisburg (Hrsg.) (2017a): Duisburger Monatszahlen (Januar 2017). Duisburg.
- Stadt Duisburg (2017b): Einwohner nach Deutschen und Ausländern, nach Ortsteilen und Stadtbezirken am 31.12.2016. [http://www.duisburg.de/vv/l-03/medien/Einwohner\\_nach\\_Deutschen\\_und\\_Auslaendern\\_am\\_31122016.pdf](http://www.duisburg.de/vv/l-03/medien/Einwohner_nach_Deutschen_und_Auslaendern_am_31122016.pdf) (Zugriffsdatum: 19.05.2017).
- Stadt Duisburg (2017c): Integriertes Handlungskonzept Duisburg-Marxloh. Duisburg.
- Stadt Duisburg – Der Oberstadtdirektor/IHK Ndrh – Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg – Wesel – Kleve zu Duisburg (1988): Duisburg 2000. Perspektiven für eine neue wirtschaftliche Entwicklung. Duisburg.
- Stadt Duisburg – Der Oberstadtdirektor/IHK Ndrh – Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg – Wesel – Kleve zu Duisburg (1993): Duisburg 2000. Stahlstandort. Sofortprogramm 1993. Duisburg.
- Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen (2011): Städtebauliches Entwicklungskonzept für Duisburg-Marxloh mit dem Fokus auf Wohnen und Wohnumfeld. Köln.
- Staroste, Kristina (2001): Quartiersmanagement: Anforderungen – Erwartungen – Chancen. <http://www.stadtteilarbeit.de/themen/theoriestadtteilarbeit/quartiermanagement/141-qm-erwartungen-chancen.html> (Zugriffsdatum: 27.09.2016).
- Statista (o.J.): Arbeitslosenquote in Hamburg von 1994 bis 2016. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2510/umfrage/entwicklung-der-arbeitslosenquote-in-hamburg-seit-1999/> (Zugriffsdatum: 20.10.2017).
- Statistikamt Nord – Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2015): Hamburger Stadtteil-Profile 2015 (NORD.regional Band 17). Hamburg.
- Statistikamt Nord - Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2017): Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2016 - Auszählung aus dem Melderegister. Hamburg.
- Statistikamt Nord – Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (o.J.): Bevölkerungsstand und -entwicklung in den Hamburger Stadtteilen. <https://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/statistische-berichte/bevoelkerung-und-gebiet/dokumentenansicht/bevoelkerungsstand-und-entwicklung-in-den-hamburger-stadtteilen/> (Zugriffsdatum: 18.09.2017).
- Staubach, Reiner (1994): Projekte zur Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in Deutschland. In: Froessler, Rolf/Lang, Markus/Selle, Klaus/Staubach, Reiner (Hrsg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel, S. 190 - 221.
- Staubach, Reiner (2014): Zuwanderung aus Südosteuropa. Diskurs, Medienresonanz und Reaktionen auf die Herausforderungen der (Neu-)Zuwanderung am Beispiel Dortmund-Nordstadt. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6, S. 539 - 556.
- STEB FHH – Stadtentwicklungsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (1994): Armutsbekämpfung in Hamburg. Zusätzliche Maßnahmen gegen Armut als Bestandteil sozialer Stadtentwicklung. Rahmenkonzept des Senats vom 6.12.1994. Hamburg.

- STEG – Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft mbH Hamburg (2001): Endlich sexy. Der Weg der STEG. Hamburg.
- STEG – Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft mbH Hamburg (2013): Integrierte Stadtteilentwicklung in Altona-Altstadt. Hamburg.
- STEG – Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft mbH Hamburg (o.J.a): Ein Steg in die Zukunft. Hautnah mit dem rasanten Wandel in der Stadtentwicklung verbunden: die Firmengeschichte der steg. <http://www.steg-hamburg.de/unternehmen/geschichte.html> (Zugriffsdatum: 07.07.2017).
- STEG – Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft mbH Hamburg (o.J.b): Bündnis für Quartiere Rothenburgsort und südliches Hamm. [http://www.steg-hamburg.de/stadterneuerung-stadtentwicklung/buendnis\\_fuer\\_quartiere.html](http://www.steg-hamburg.de/stadterneuerung-stadtentwicklung/buendnis_fuer_quartiere.html) (Zugriffsdatum: 02.09.2017).
- Sterbling, Anton (2009): Krisen und Wandel. Hamburg.
- Steward, Julian H. (1972): Theorie of Culture Change. The Methodology of Multilinear Evolution. Urbana/Chicago.
- Strasser, Hermann/Randall, Susan C. (1979): Einführung in die Theorien des sozialen Wandels. Darmstadt.
- Streich, Bernd (2011): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft. Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Strohmeier, Klaus-Peter/Kersting, Volker (1996): Sozialraum Ruhrgebiet - Stadträumliche Differenzierungen von Lebenslagen, Armut und informelle Solidarpotentiale. In: Bovermann, Rainer/Goch, Stefan/Priamus, Heinz- Jürgen (Hrsg.): Das Ruhrgebiet - Ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen. Politik in der Region 1946-1996. Essen, S. 451 - 457.
- Strubelt, Wendelin (2005): Die soziale Stadt - Ein Programm wird evaluiert. Braucht Politik Evaluierung? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. I - IV.
- Thies, Reinhard (2010): Quartiermanagement - Strategischer Ansatz zur Kooperation in der Sozialen Stadt. In: Kreft, Dieter/Müller, C. Wolfgang (Hrsg.): Methodenlehre in der Sozialen Arbeit. Konzepte, Methoden, Verfahren, Techniken. München/Basel, S. 129 - 132.
- Tiedemann, Axel (2013): Schöne Stadt zu hohem Preis. [https://www.welt.de/print/welt\\_kompakt/hamburg/article138942195/Schoene-Stadt-zu-hohem-Preis.html](https://www.welt.de/print/welt_kompakt/hamburg/article138942195/Schoene-Stadt-zu-hohem-Preis.html) (Zugriffsdatum: 18.01.2018).
- Tuan, Yi-Fu (1977): Space and Place: the perspective of experience. Minneapolis.
- TU HH - Technische Universität Hamburg-Harburg; Arbeitsbereich 1-06 Stadt- und Regionalsoziologie (2002): Endbericht der Programmbegleitung vor Ort des Modellgebiets Hamburg Altona Lurup. Hamburg/Berlin.
- UBA – Umweltbundesamt (2014): Soziale Innovationen und förderliche Governance-Formen im gesellschaftlichen Transformationsprozess. Berlin.
- UBA – Umweltbundesamt (2015): Nachhaltiger Konsum durch soziale Innovationen – Konzepte und Praxis. Berlin.
- Überseequartier (o.J.): Wir garantieren Ihre Lebensqualität im Überseequartier: Das Quartiersmanagement. <http://www.ueberseequartier.de/ueberseequartier/quartiersmanagement.php> (Zugriffsdatum: 18.08.2017)
- URBACT (2015): Social innovation in cities, URBACT II capitalisation, April 2015. Saint-Denis.
- Vale, Lawrence J./Campanella, Thomas J. (Hrsg.) (2005): The Resilient City. How modern cities recover from disaster. Oxford.
- Van De Ven, Andrew/Polley, Douglas E./Garud, Raghu/Venkataraman, Sankaran (1999): The Innovation Journey. New York.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (o.J.): Preis Soziale Stadt. <https://www.preis-soziale-stadt.de/> (Zugriffsdatum: 21.04.2017)
- Vigar, Geoff/Cowie, Paul/Healey, Patsy (2014): Success and Innovation in Planning – Creating Public Value (RTPI Research Report no. 8). o.O.
- Vollmer, Maximilian (2015): Der Dreiklang der Eigentümermobilisierung. Kommunikative Strategien zur Revitalisierung innerstädtischer Quartiere. Wiesbaden.

- Vorkoeper, Jutta (2014): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung in Hamburg. In: Altröck, Uwe/Kunze, Ronald/Schmitt, Gisela/Schubert, Dirk (Hrsg.): Das Ende der Behutsamkeit? (Jahrbuch Stadterneuerung 2013). Berlin, S. 283 - 296.
- Voscherau, Henning (1994): Die Großstadt als sozialer Brennpunkt – am Beispiel Hamburg. In: Kronawitter, Georg (Hrsg.): Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister. Düsseldorf/Wien/ New York/Moskau, S. 77 - 106.
- VV StBauF – Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (2016): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 18.12.2015.
- Wagner, Regine (2010): Vielfalt durch Wettbewerb – von der Black Box zur Programmtheorie von BIWAQ. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 187 - 196.
- Walker, Jack L. (1969): The Diffusion of Innovations among the American States. In: The American Political Science Review, Jg. 63, H. 3, S. 880 - 899.
- Walther, Uwe-Jens (2001): Ambitionen und Ambivalenzen. Soziale Ziel in der Städtebauförderung – das junge Programm „Soziale Stadt“. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 527 - 538.
- Walther, Uwe-Jens (Hrsg.) (2002): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen.
- Walther, Uwe-Jens (2004a): Erneuerung der Stadterneuerung – ein Lernprozess? In: Altröck/Uwe, Güntner, Simon/ Huning, Sandra/ Peters, Deike (Hrsg): Innovationen und Planung (Planungs-rundschau 9). Berlin, S. 60 - 73.
- Walther, Uwe-Jens (Hrsg.) (2004b): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Darmstadt.
- Walther, Uwe-Jens (2005): Irritation und Innovation: Stadterneuerung als Lernprozess? In: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt“. Wiesbaden, S. 111 - 124.
- Walther, Uwe-Jens (2008): Integrated Area Based Approaches in Neighbourhood Regeneration the European Experience. In: Gorzelak, Grzegorz/Strubelt, Wendelin (Hrsg.): City and Region. Opladen/Farmington Hills, S. 345 - 358.
- Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon (2004): Programmatische Überforderung? Anmerkungen zur Weiterentwicklung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“. In: Hanesch, Walter/Krüger-Conrad, Kirsten (Hrsg.): Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderungen für die Soziale Stadt. Wiesbaden, S. 289 - 302.
- Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon (2005): Soziale Stadt: vom überforderten Fachprogramm zurück zur Stadtpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3, S. 183 - 191.
- Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon (2007a): Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtpolitik in Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6, S. 349 - 362.
- Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon (2007b): Soziale Stadtpolitik in Deutschland: das Programm „Soziale Stadt“ In: Baum, Detlef (Hrsg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden, S. 389 - 400.
- Walz, Susanne/Kunze, Julia (2015): Was kann Quartiersmanagement vor Ort leisten und wen braucht es dazu? In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 6, S. 313 - 316.
- Ward, Stephen V. (2017): Internationale Verbreitung von Planung – eine Inventur. In: Forum Stadt, H. 1, S. 78 - 102.
- Watson, Vanessa (2002): Do We Learn from Planning Practice? The contribution of the practice movement to planning theory. In: Journal of Planning Education and Research Jg. 22, H. 2, S. 178 - 187.

- Weber, Max (1911): Soziologie des Zeitungswesens. In: Verhandlungen des 1. Deutschen Soziologentages vom 19. - 22. Oktober in Frankfurt am Main. Tübingen, S. 42 - 52. Neu abgedruckt in: Silbermann, Alphons (1969) (Hrsg.): Reader Massenkommunikation, Band 1. Bielefeld, S. 34 - 41.
- Wegner, Bärbel (2015): Flüchtlinge unterstützen in Altona – Netzwerken im Nachbarschaftstreff In: Bei uns, H. 4, S. 6 - 7.
- Wein-Wilke, Verena (2017): Das „Hamburger Modell“ der Grundstücksvergabe. Vortrag auf der Fachtagung „Grundstücksvergabe für gemeinschaftliches Wohnen“ am 16.06.2017 in Frankfurt am Main. [http://verein.fgw-ev.de/files/20170616\\_wein-wilke\\_hamburger\\_modell.pdf](http://verein.fgw-ev.de/files/20170616_wein-wilke_hamburger_modell.pdf) (Zugriffsdatum: 18.08.2017).
- Werlen, Benno (2012): Anthony Giddens. In: Eckardt, Frank (Hrsg.): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden, S. 145 - 166.
- Weymann, Ansgar (1998): Sozialer Wandel : Theorien zur Dynamik der modernen Gesellschaft. Weinheim/München.
- Weyrich, Claus (1997): Was ist eine Innovation? In: Von Pierer, Heinrich/Von Oetinger, Bolko (Hrsg.): Wie kommt das Neue in die Welt? München/Wien, S. 41 - 42.
- Wiechmann, Thorsten/Hutter, Gérard (2010): Strategische Planung — Zum Stand der Diskussion. In: Hutter, Gérard/Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): Strategische Planung - Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen (Planungsrundschau 18). Berlin, S. 7 - 16.
- Wilhelm, Jan Lorenz (2016): Lernen durch Evaluationen?! In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 41 - 51.
- Windeler, Arnold (2002): Kreation technologischer Pfade: ein strukturationstheoretischer Analyseansatz. In: Schreyögg, Georg/Sydow, Jörg (Hrsg.): Managementforschung 13. Wiesbaden, S. 295 - 328.
- Wiswede, Günter (1985): Sozialer Wandel. In: Ders. (Hrsg.): Soziologie. Ein Lehrbuch für den wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Bereich. Landsberg am Lech, S. 319 - 349.
- Wiswede, Günter/Kutsch, Thomas (1978): Sozialer Wandel: Zur Erklärungskraft neuerer Entwicklungs- und Modernisierungstheorien. Darmstadt.
- Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview. In: FQS – Forum: Qualitative Sozialforschung, Jg. 1, H. 1, Art. 22. <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/Article/1132/2519> (Zugriffsdatum: 08.12.2016).
- WM BW – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg )(Hrsg.) (2002): Arbeitshilfe für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch (BauGB). Stuttgart.
- Wohlfahrt, Norbert (2004): Bürgeraktivierung statt Nutzerorientierung? Das Quartier im Mittelpunkt managerieller Verwaltungsmodernisierung. In: Kessl, Fabian/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit. Wiesbaden, S. 123 - 138.
- Wolf, Jürgen (1986): Vom Advokatenplaner zum Umweltplaner. In: Stadtbauwelt, H. 90 (24.1986), S. 902 - 904.
- Wollmann, Hellmut (1996): Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel/Boston/Berlin, S. 1 - 49.
- Wulf, Peter (2017a): Kein Cop4you in Altona. <http://www.elbewochenblatt.de/altona/lokales/kein-cop4you-in-altona-d45400.html> (Zugriffsdatum: 21.08.2017).
- Wulf, Peter (2017b): Ärger mit Gehweg-Parker in Altona. <http://www.elbewochenblatt.de/altona/lokales/aerger-mit-gehweg-parker-in-altonad45835.html> (Zugriffsdatum: 21.08.2017).
- Zapf, Katrin (1969a): Rückständige Viertel. Eine soziologische Analyse der städtebaulichen Sanierung in der Bundesrepublik. Frankfurt am Main.
- Zapf, Wolfgang (Hrsg.) (1969b): Theorien des sozialen Wandels. Köln/Berlin.
- Zapf, Wolfgang (1989): Über soziale Innovationen. In: Soziale Welt, 40, 1/2, S. 170 - 183.
- Zhu, Miaomiao (2008): Kontinuität und Wandel städtebaulicher Leitbilder. Von der Moderne zur Nachhaltigkeit. Aufgezeigt am Beispiel Freiburg und Shanghai. Darmstadt.

- Zlonicky, Peter (2006): Blick zurück nach vorn: Steuerung der Planung – durch Planer? In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur Räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. (Planung neu Denken Band 1). S. 72 - 84.
- Zlonicky, Peter (2007): Die Europäische Stadt – ein taugliches Leitbild für die Stadtentwicklung? <http://www.zlonicky.de/Dokumente%20Web/Europaeische%20Stadt.pdf> (Zugriffsdatum: 24.10.2016).
- Zupan, Daniela (2015): Von der Großsiedlung der Spätmoderne zum kompakten nutzungsgemischten Stadtquartier. Verlaufsformen eines städtebaulichen Erneuerungsprozesses. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3, S. 183 - 199.

## **Anhang 1 Kategorien und Codes der quantitativen Inhaltsanalyse**

### **Soziale Problemdefinition**

- *a) Soziale Disparitäten*

Codes: Altersarmut, Arbeitslosenquote, Arbeitslosigkeit, Armut, Bildungsbarrieren, Bildungsdisparitäten, Einkommens- und Vermögensverteilung, Einkommensunterschiede, Gesellschaftliche Ausgrenzung, Mangelnde Gesundheitsversorgung, Marginalisierte Jugendliche, Marginalisierung, Neue Armut, Obdachlosigkeit, Polarisierung, Problemgruppe des Arbeitsmarktes, Social distance, Sozial Schwache, Soziale Ausgrenzung, Soziale Benachteiligung, Soziale Disparitäten, Soziale Gerechtigkeit, Soziale Isolation, Unterklasse, Verstärkung von Armut, Wirtschaftliche Benachteiligung, Working Poor, Soziale Spaltung

Beispiel für erhobene Analyseeinheit:

3a: Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (1992): Arbeitslosigkeit, Erwerbsarbeit und Armut. Längerfristige Armutsrisiken im Kontext von Haushalt und Sozialstruktur. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992, S. 380-402.

- *b) Migration*

Codes: Arbeitsmigranten, Assimilation, Asylbewerber, Ausländer, Ausländerarbeit, Ausländerbeschäftigung, Ausländereingliederung, Ausländerentwicklung, Ausländergeneration, Ausländerintegration, Ausländerpolitik, Ausländerwanderung, Ausländische Arbeitnehmer, Ausländische Gesellschaft, Ausländische Jugendliche, Ausländische Kinder, Ausländische Mädchen, Ausländische Selbstständige, Außenwanderung, Aussiedler, Diskriminierung von Ausländern, Einwanderung, Ethnic minority, Ethnische Bildungsungleichheit, Ethnische Diskriminierung, Ethnische Herkunft, Ethnische Minderheiten, Ethnische Ungleichheit, Ethnisches Unternehmertum, Flüchtlinge, Fremdarbeiter, Fremde, Gastarbeiter, Gastarbeiterkinder, Immigrant workers, Immigrants, Immigrationsgesellschaft, Integration, Interkulturalität, Internationale Wanderungen, Migranten, Migrantengruppen, Migrantenkinder, Migrantische Ökonomie, Migration, Migrationsgesellschaft, Migrationshintergrund, Migrationsnetzwerke, Minderheiten, Multikulti, Multikulturelle Gesellschaft, Spätaussiedler, Türkische Familien, Türkischstämmige Kinder, Zuwanderer, Zuwanderung

Beispiel für erhobene Analyseeinheit:

3b: Frank, Eberhard (1985): Integration oder Rückwanderung? Zur Situation der Ausländer in Baden-Württemberg. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6.1985, S. 441-448.

- *c) Strukturwandel*

Codes: Alte Industriestädte, Altindustrielle Gebiete, Altindustrielle Zentren, Arbeitsplatzproblematik in Montanregionen, Deindustrialisierung, Einkommensdisparitäten, Ende des Industriezeitalters , Entwicklung der Arbeitsplätze, Entwicklung des BIP, Entwicklungsdisparitäten, Entwicklungsschwache Gebiete, Industrie- und Gewerbebrachflächen, Industrielle Monostrukturen, Industrieller Abschwung, Industriestandortbewegungen, Internationale Arbeitsteilung, Job Turn-over, Nachwende Transformation, Negative Arbeitsplatzdynamiken, Negative regionale Beschäftigungsdynamik, Peripheral regions, Postindustrielles Zeitalter, Problemregionen der betrieblichen Berufsausbildung, Räumliche Differenzen, Räumliche Disparitäten, Regionale Arbeitsmarktprobleme, Regionale Arbeitsmarktungleichgewichte, Regionale Disparitäten, Regionale Polarisierung, Regionaler Strukturwandel, Regionalwirtschaftliche Entwicklung, Schrumpfende Städte, Sektoraler Strukturwandel, Sozio-ökonomischer Wandel, Stilllegung, Strukturelle Arbeitslosigkeit, Strukturwandel, Süd-Nord Gefälle, Technisch-wirtschaftliche Umwälzungsprozesse, Tertiärisierung, Veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Wandel des Arbeitsmarktes, Wirtschaftlicher Niedergang, Wirtschaftsstrukturelle Unterschiede, Zechenschließung, Zechensterben

Beispiel für erhobene Analyseeinheit:

3c: Häußermann, Hartmut (1986): Die Konsequenzen neuer regionalökonomischer Strukturen für die Großstadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12.1986, S. 839-844.

### **Kleinräumliche-soziale Problemdefinition**

Codes: Arbeitersiedlung, Arbeiterviertel, Armutsviertel, Banlieue, Benachteiligte Quartiere, Elendsgrenze, Ghetto, Heruntergekommene Altbauquartiere, Innenstadtnahe Wohnviertel, Kiez, Kontexteffekte von Wohngebieten, Migrantenviertel, Nachbarschaftseffekte, Polarisierte Gebiete, Problemgebiete, Proletarische Vororte, Quartiersebene, Rückständige Viertel, Sammelbecken für soziale Problemgruppen, Segregierte Stadtteile, Soziale Brennpunkte, Sozialräumliche Segregation, Wohnumfeld

Beispiel für erhobene Analyseeinheiten:

2a: 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, H. 3/4.2003, S. 161-173.

2b: Blanc, Maurice (1991): Von heruntergekommenen Altbauquartieren zu abgewerteten Sozialwohnungen. Ethnische Minderheiten in Frankreich, Deutschland und dem Vereinigten Königreich. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7/8.1991, S. 447 – 457.

2c: Strauch, Joachim/Wagner, Gerhard (1975): Abschätzung des Arbeitsplatzpotentials für die Verbesserung der Erwerbsmöglichkeiten in benachteiligten Gebieten. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1.1975, S. 7-14.

### **Planerische Problemlösung**

- *d) Horizontale Governance*

Codes: Aktivierung, Aneignung, Bedarfsorientierte Planung, Behutsame Stadterneuerung, Betroffenorientierung, Bürger- und Betroffenenbeteiligung, Bürgerinitiativen, Bürgerschaftliche Kooperation, Bürgerschaftliches Engagement, Demokratisierung der Planung, Ehrenamtliches Engagement, Einbindung, Empowerment, Governance, Grassroots, Hausbesetzer, Informelle Planung, Instandbesetzung, Konfliktlösungen, Kooperative Planung, Kooperatives Handeln, Kritik an der Flächensanierung, Kritik an Sanierungspraxis, Kritik an Bewohnervertreibung, Kritik an Kahlschlagsanierung, Kritische Sozialarbeit, Lokale Agenda 21, Lokale Governance, Mediation, Mitwirkung, Nachhaltige

Raumentwicklung, Nutzerbeteiligung, Partizipation, Public inquiries, Reform des Städtebaurechts, Selbstbau, Selbsthilfe, Selbstorganisation, Social Entrepreneurship, Soziale Absicherung, Soziale Integration, Sozialplanung, Sozialpolitische Funktion von Planung, Sozialverträglichkeit von Stadterneuerung, Reform der Städtebauförderung, Subsidiäre Sozialpolitik, Vorbereitende Untersuchung, Wandel der Städtebauförderung, Wohnumfeldverbesserung

Beispiel für erhobene Analyseeinheit:

3d: Schäfers, Bernhard (1971) Partizipationschancen nach dem Städtebauförderungsgesetz. In: Stadtbauwelt, H. 31 (38/39.1971), S. 201-204.

- *e) Vertikale Governance*

Codes: Allokation, Cohesion Policy, Comprehensive Planning, EU Regional-Policy, EU Strukturpolitik, EU Kohäsionspolitik, Flexibilisierung von Planung, Integration von Teilplänen, Integratives Planungssystem, Integrierte Entwicklung, Integrierte Planung, Integrierte Regionalentwicklung, Integrierte Stadtentwicklung, Integriertes Planungsmodell, Kritik an sektoraler Planung, Postindustrielle Stadtentwicklung, Regionales Arbeitsmarktmanagement, Standortentwicklung, Strategic Planning, Strategische Planung, Strukturfonds, Strukturpolitik, Territoriale Kohäsion, Vertikale Koordination

Beispiel für erhobene Analyseeinheit:

3e: Törnqvist, Gunnar (1980): Zur Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes in Forschung und Planung. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 18, H. 5-6, S. 251-260.

### **Kleinräumliche-planerische Problemlösung**

Codes: Advokatenplanung, Anwaltsplanung, Area-basierte Stadtpolitik, Basisdemokratisches Vorgehen auf Quartiersebene, Beratung vor Ort, Einschluss aller beteiligten Institutionen, Endogene, dezentrale Entwicklungsstrategie, Fachübergreifende Ziel- und Handlungskonzepte, Gebietsspezifische Erneuerungskonzepte, Gemeinwesenarbeit, Gleichwertigkeit von sozialen und städtebaulichen Zielen, Initiative vor Ort, Innenstadterneuerung als soziale Aufgabe, Integrative Stadtpolitik, Integrierte Handlungskonzepte auf Quartiersebene, Integrierte Planung von Sozialarbeit und baulichen Maßnahmen auf Quartiersebene, Integrierte Quartiersentwicklung, Integrierte Stadtpolitik, Integriertes Handlungskonzept, Intermediäre Instanz, Kleinteilige Planung vor Ort, Kombinierte Erneuerungspo-

litik, Lebensweltbezogene Sozialarbeit, Lebensweltorientierung, Lokale Ansätze, Lokale Partnerschaften, Nachbarschaftsbezogene Lösungsansätze, Nachhaltige Quartiersentwicklung, Neighborhood im-provement, Neighborhood planning, Neighbourhood revitalization, Neue Handlungsfelder der Stadt-erneuerung, Neue Herangehensweisen in der Quartiersentwicklung, Neue Koordinationsformen, Ortsbezogene Ansätze, Quartiersmanagement, Quartiersansatz, Quartiersbezogene Sozialarbeit, Sozial orientierte Stadterneuerung, Soziale Dimension der nachhaltigen Entwicklung, Soziale Lebenswelt, Soziale Stadt, Soziale Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierung, Sozialstrukturverbesserung in Sanierungsgebieten, Sozialverträgliche Planung, Stadtmanagement, Stadtteilarbeit, Stadtteilbezogene Sozialarbeit, Stadtteildemokratie, Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, Stadtteilmanagement, Stadtteilnahe Aktivitäten, Stadtteilorientierung, Strategien für Kreuzberg, URBAN, URBAN II, Urban management, Verknüpfung von Sanierung und Sozialarbeit, Wohngebietsbezogene Sozialarbeit

Beispiel für erhobene Analyseeinheit

1: Kürpick, Susanne; Zimmer-Hegmann, Ralf (1997): Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – integriertes Handlungskonzept des Landes Nordrhein-Westfalen und Ansätze vor Ort. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8.9/1997, S. 607 - 620.

## Anhang 2 Leitfaden der Experteninterviews

Aufbau der Interviews	
<b>1. Einführung</b>	Einleitung/Hinführung
	Definition QM
	Besonderheiten des Falles
<b>2. Chronologie</b> (Jeweils zeitliche, organisatorische, institutionelle und räumliche Dimension)	Latenzphase
	Generierungsphase
	Formatierungsphase
	Stabilisierungsphase
	Justierungsphase
<b>3. Sonstiges</b>	Literatur
	Weitere Gesprächspartner

### 1. Einführung

#### EINLEITUNG/HINFÜHRUNG

Projektziel stellt im Kern die Frage: Wie kommt Neuartiges in die räumlichen Planung?

- Wie verläuft der Prozess? (zeitliche Dimension)
- Welche Akteure und Arrangement sind daran beteiligt? (organisatorische Dimension)
- Durch welche formellen, rechtlichen oder symbolischen Faktoren (z.B. Förderprogramme, Gesetze, Leitbilder etc.) wird das Neuartige als neue Routine manifestiert? (institutionelle Dimension)
- Wie steht dies im Kontext des untersuchten Fallbeispiels? (räumliche Dimension)

Betrachtung proaktiver Elemente und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen

- Bezug auf Begrifflichkeiten der Innovationstheorie (Schumpeter)
- Phasenmodell (Latenz, Generierung, Formatierung, Stabilisierung, Justierung)
  - agency
  - windows of opportunity

Fallstudien im Rahmen der Studie

- empirische Vergleichsstudie
- Vergleich von zwei Fallbeispielen, die für eine bestimmte Phase innerhalb des Prozesses stehen
- beide können als „Vorreiter“ ihrer jeweiligen Zeit verstanden werden
- Ermittlung von Parallelen und Unterschieden

**Eröffnungsfrage zum Gegenstand:**

- **Wie würden Sie QM definieren?** *Definition, Dimension* (Synonyme: Stadtteilmanagement, Nachbarschaftsarbeit, integrierte Quartiersentwicklung)
- **Welche Elemente sehen Sie als Kernbestandteile des Verfahrens an?**

**Nachfassen:** unsere Definition der Dimensionen: (a) Räumlich = Gebietsbezug; (b) Sachlich = Integrierte Handlungskonzepte; (c) Organisatorisch = Partnerschaften; (d) Symbolisch = Legitimation durch Entwicklungsauftrag

**Bezug zum räumlichen Kontext:**

- Lässt sich diese **Definition** von QM auch **im Kontext „Ihrer“ Stadt bzw. „Ihres“ Stadtteils** erkennen?
- Worin liegt Ihre Besonderheit gegenüber anderen Praktiken der Stadtteilentwicklung in Deutschland?
- Wie würden Sie die Praxis in Ihrer Stadt im Vergleich zu anderen Orten der integrierten Quartiersentwicklung einstufen?

**Nachfassen:** Würden Sie Ihren Stadtteil als einen Vorreiter der integrierten Stadtteilentwicklung sehen? Warum?

**2. Chronologie**

*Ich möchte mit Ihnen zunächst versuchen, die für QM wichtigsten Ereignisse chronologisch zu rekonstruieren. Dazu würde ich Sie bitten auf diesem Zeitstrahle parallel die - Ihrer Meinung nach - wichtigsten Ereignisse einzuzeichnen.*

- **Wann** denken Sie, hat die Geschichte der integrierten Quartiersentwicklung in Ihrem Stadtteil begonnen?

**LATENZPHASE**

**Zeitliche Einordnung:**

- Welche Rahmenbedingungen herrschten zu dieser Zeit in Ihrer Profession?
- Gab es einen bestimmten **Moment** oder **Auslöser**, der das (ggfs. Ihr) Handeln verändert hat?

**Organisatorische Dimension:**

- Gab es damals **kritische Stimmen** gegenüber der bestehenden Praxis? Von wem?
- Was könnten **Vorläufer, Impulse, Inspirationen** oder **Ideengeber** gewesen sein?
- **Aus welchem Bereich kamen die ersten Impulse**, in welchem (disziplinären, beruflichen, institutionellen) Bereich wurden sie zuerst erprobt?

**Institutionelle Dimension:**

- Bestanden zuvor bereits **Strukturen**, auf die aufgebaut werden konnte?

**Räumliche Dimension:**

- Gab es damals bereits Vorbilder im In- oder Ausland die Sie verfolgten?

**GENERIERUNGSPHASE**

**Zeitliche Einordnung:**

- **Wo** liegen die Anfänge Ihrer Praxis?
- **Wann** begannen Sie hier in der Stadt/im Stadtteil selbst mit der integrierten Stadtentwicklungspraxis?

**Organisatorische Dimension:**

- Wurde das Verfahren damals (auch) **von anderen Akteuren oder Professionen** genutzt?
- Woher bezogen die ersten Versuche **Schubkraft** (Personen, Institutionen, Professionen; andere wie regulative Vorgaben, Ereignisse ...)
- **Welche Institutionen unterstützten Sie damals in Ihrer Arbeit?** Gegenteil: gibt es etwas oder jemand, der (zunächst? Später?) eher verhindert hat?

**Institutionelle Dimension:**

- Auf welche **rechtlichen Grundlagen** beriefen Sie sich damals bei der ersten Umsetzung?
- Welche Konflikte und Gegenpositionen bestanden damals im Bezug auf bestehende Praktiken und Gesetzeslagen?
- Ergaben sich daraus **Konflikte**?

**Räumliche Dimension:**

- Warum Begann die Entwicklung gerade in Ihrer Stadt/ bzw. Ihrem Stadtteil?
- Inwiefern gingen die Maßnahmen damals auf die Situation im Stadtteil ein?
- Welche exogenen Faktoren haben Ihr Handeln beeinflusst?

## FORMATIERUNGSPHASE

### Zeitliche Einordnung:

- Wann wurden die ersten Ansätze als erfolgreiche bzw. adäquate Mittel angesehen?
- Über welchen Zeitraum verlief dieser Prozess?

### Organisatorische Dimension:

- Welche **Institutionen und Instanzen** haben bei der Weiterentwicklung der ersten Ansätze eine Rolle gespielt?
- Welche **Impulse, Arrangements, Ereignisse** etc. (s.o.) spielten bei der Verbreitung der Ideen eine besondere Rolle?
- Wie entstand daraus mehr als nur eine einzelne Maßnahme?
- Gab es wichtige Vorbilder von **anderen Orten oder Bereichen**? Anregungen (Inland, Ausland? Andere Bereiche als den eigenen, bekannten...?)
- Was wurde übernommen, weitergeführt oder anders gemacht? Von wem? Wie (Formate)?

### Institutionelle Dimension:

- Hat gegenüber den Verfahren ein Umdenken stattgefunden?
- Gab es ein Aufbrechen alter Denkweisen und Leitbilder?
- Konnten **bestehende** rechtliche und finanzielle **Strukturen** für die Umsetzung der Neuerung genutzt werden (z.B. Städtebauförderung) oder mussten hier **alternative Strukturen** geschaffen werden?

### Räumliche Dimension:

- Ab wann wurden Ihre frühen Ansätze für andere Orte interessant? Welche? Wurden diese dort nachgeahmt bzw. Ihre Ansätze dort implementiert?
- Wie erfolgte die Verbreitung integrierter Ansätze über einen Ort hinaus?

## STABILISIERUNGSPHASE

### Zeitliche Dimension:

- Bis wann war QM als Praxis mehr oder weniger allen Akteuren der Planung bekannt? Warum?
- Gab es einen Zeitraum, zu dem Skepsis oder Widerstand gegen das neue Verfahren abgelegt wurden?

### **Organisatorische Dimension**

- Gab es frühere Skeptiker und Gegenspieler, die zu diesem Zeitpunkt ihre ablehnende Haltung abgelegt haben?
- Wurde das Verfahren von der Verwaltung oder anderen ausführenden Professionen selbstverständlich angewandt.
- Welche Arrangements oder Grundlagen haben dies begünstigt?

### **Institutionelle Dimension:**

- Welche **Regelungen und Leitbilder** haben eine Rolle gespielt (bei Beginn und Durchsetzung...)
  - Leitbilder
  - Finanzielle Anreize (z.B. Fördermittel)
  - Rechtliche Regelungen

### **Räumliche Dimension:**

- Hat sich Ihre örtliche Praxis verändert, nachdem **bundesweite Regularien** bestanden? Wenn ja wie und warum?
- Erfolgte in diesem Zeitraum eine weitere **räumliche Verbreitung**?

## **JUSTIERUNGSPHASE**

### **Zeitliche Dimension:**

- Wird integrierte Planung aktuell so praktiziert, wie zur „Hochphase“ der Sozialen Stadt?
- Gab es einen Zeitpunkt, zu dem sich das Verständnis von integrierter Planung in jüngster Zeit verändert hat?
- Haben sich die Rahmenbedingungen für Ihre Arbeit verändert (z.B. Auslaufen von Förderprogrammen)? Wie wurde darauf reagiert?
- Wie schätzen Sie die zukünftige Entwicklung integrierter Stadtteilentwicklung ein?

### **Organisatorische Dimension**

- Gibt es Handlungsfelder der integrierten Planung, die hinzugekommen/weggefallen sind?
- Haben sich die Anwendungsgebiete integrierter Planung verändert/ausgeweitet? (Ausstrahlung)
- Wenn ja, wie verlief der Wissenstransfer?
- Wie stehen andere beteiligte Akteure/ Ressorts zu dieser Entwicklung?
- Welchen Stellenwert hat die integrierte Quartiersentwicklung heute bei den beteiligten Akteuren?

**Institutionelle Dimension:**

- Hat sich Ihre Praxis mit der Festschreibung/Anpassung von Rechtsgrundlagen verändert?
- Inwiefern sind daraus neue Praktiken entstanden? Worauf berufen sich diese?
- Vollzieht sich in Ihrer Stadt/Ihrem Stadtteil eine Verstetigung integrierter Stadtentwicklung?  
Wenn ja wie?
- Denken Sie das integrierte Verfahren zukünftig einen höheren Stellenwert haben werden, als heute?

**Räumliche Dimension:**

- Unterscheiden sich die Stadtteile, in denen heute integrierte Planung angewandt wird, von den früheren?

**3. Sonstiges**

- Gibt es Autoren / Autorennetzwerke, die eine zentrale Rolle gespielt haben?
- Welche weiteren Gesprächspartner könnten Sie uns empfehlen?