

Altersgerechte Stadtentwicklung

Eine aufgaben- und akteursbezogene Untersuchung am Beispiel Bielefeld



Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)

an der Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund

Vorgelegt von

Dipl.-Ing. Volker Kreuzer

Dipl.-Ing. Tobias Scholz

März 2011

Titelblatt:

Eigene Darstellung unter Verwendung der Fotos bzw. Titelblättern folgender Quellen (siehe Quellenverzeichnis Kapitel 1): Stadt Bielefeld, Dez. OB 2008; Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008c; Eigene Fotos (von links nach rechts).

Vorgelegt von:**Dipl.-Ing. Volker Kreuzer**

volker.kreuzer@tu-dortmund.de

Dipl.-Ing. Tobias Scholz

tobias.scholz@tu-dortmund.de

Gutachter/innen:**Univ.-Prof.'in Dipl.-Ing. Christa Reicher**

Leiterin des Fachgebiets Städtebau, Stadtgestaltung und Bauleitplanung

an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund

Univ.-Prof. Dr. Klaus Selle

Leiter des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung

an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen

Prüferin:**Univ.-Prof.'in Dr. Sabine Baumgart**

Leiterin des Fachgebiets Stadt- und Regionalplanung

an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund

Danksagung

An dieser Stelle möchten wir uns bei den Personen bedanken, die uns bei der Erstellung der vorliegenden Dissertation in den letzten Jahren unterstützt haben.

Unserem Betreuungsteam Univ.-Prof'in Christa Reicher und Univ.-Prof. Dr. Klaus Selle gilt der Dank für die konstruktiven Gespräche und wertvollen Anregungen während des Bearbeitungsprozesses. Auch die gemeinsame Bearbeitung von Projekten mit Univ.-Prof'in Christa Reicher hat der Arbeit wichtige Impulse gegeben. Hierzu zählen die Organisation der Veranstaltungsreihe ‚Städtebauliches Kolloquium‘ mit dem Thema ‚Zukunft Alter‘ im Jahr 2007, die Herausgabe der gleichnamigen Publikation in der Schriftenreihe der Fakultät im Jahr 2008 und die Mitwirkung in der Kommission ‚Wohnen im Alter‘ des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Jahr 2009.

Die Arbeit entstand im Rahmen unserer Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiter am Fachgebiet Stadt- und Regionalsoziologie sowie im Studien- und Projektzentrum des Instituts für Raumplanung an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Daher gilt unseren Kolleginnen und Kollegen der Dank für zahlreiche inhaltliche Diskussionen und die Möglichkeit, in den vergangenen vier Jahren regelmäßig in kompakten Zeitphasen an der Dissertation arbeiten zu können. Während unserer Tätigkeit an der TU Dortmund hat uns insbesondere Ulla Greiwe wertvolle Anregungen in organisatorischen und fachlichen Fragen gegeben.

Ohne die Bereitschaft der Bielefelder Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aus ihrem Arbeitsalltag zu berichten, hätte diese Arbeit nicht erstellt werden können. Für die sehr interessanten und offenen Gespräche möchten wir uns daher besonders bedanken. Dieser Dank gilt selbstverständlich auch den weiteren befragten Expertinnen und Experten.

Zuletzt gilt der große Dank unseren Familien, Partnerinnen sowie Freundinnen und Freunden für die Geduld, Unterstützung und Hilfe in den vergangenen Jahren!

Dortmund, den 01.08.2010

Volker Kreuzer und Tobias Scholz

Abstract

Der Demographische Wandel führt zu einem Anstieg des Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung und lässt Fragen einer altersgerechten Gestaltung der Städte und ihrer Quartiere an Bedeutung gewinnen. Was eine altersgerechte Stadtentwicklung ausmacht, welche Akteure hierfür verantwortlich sind und wie sich deren Handeln beschreiben und erklären lässt, sind zentrale Forschungsfragen dieser Arbeit. Für ihre Bearbeitung wird eine aufgaben- und akteursorientierte Vorgehensweise entwickelt, mit der Akteure und ihr Handeln untersucht werden können. Den theoretischen Rahmen hierfür legen die analytische Governance-Perspektive, der analytische Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus sowie Modelle und Erkenntnisse aus der akteurstheoretischen Soziologie.

Der ausgewählte Forschungsansatz erfordert eine Auseinandersetzung mit den Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung, die über die vier Handlungsfelder ‚Wohnen‘, ‚Unterstützung und soziale Integration‘, ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ sowie ‚Nahversorgung‘ operationalisiert wird. Basis hierfür sind insbesondere Erkenntnisse aus der ökologischen Gerontologie zu den Wechselwirkungen zwischen der baulichen und sozialen Umwelt und dem Leben älterer Personen, der sozialwissenschaftlichen Altersforschung zu den Charakteristika und den Lebenslagen der ausdifferenzierten Lebensphase Alter sowie Studien und Modellvorhaben, die sich mit den Ansprüchen und Anforderungen älterer Menschen an die Stadtentwicklung auseinandergesetzt haben.

Die Handlungsfelder werden durch unterschiedliche Rahmenbedingungen geprägt, die in Form von formalen Institutionen und prägenden Entwicklungstrends herausgearbeitet werden. Die Rahmenbedingungen dienen der Identifikation von relevanten Akteuren, bieten Erklärungsansätze für ihr Handeln und erlauben eine Einordnung der Fallstudienresultate.

Kern der Dissertation ist die empirische Untersuchung von Akteursaktivitäten im Untersuchungsraum Bielefeld mit Hilfe eines offenen und qualitativen Forschungsansatzes. Die definierten Handlungsfelder und Aufgaben dienen hierbei als zentrale Aufmerksamkeitsdirigenten. Auf Basis von Dokumentenanalysen und leitfadengestützten Interviews mit Expertinnen und Experten werden die vor Ort aktiven Akteure und ihre Handlungsansätze untersucht. Der Schwerpunkt der Bielefeld-Fallstudie liegt dabei auf den Handlungsfeldern ‚Wohnen‘ sowie ‚Unterstützung und soziale Integration‘, in denen ausgewählte Akteure und ihre Aktivitäten vertiefend betrachtet werden. Die zentralen Ergebnisse der Fallstudie werden gegliedert nach den Akteursgruppen Kommune, Wohnungswirtschaft und soziale Dienstleister aufbereitet. Nach einer Diskussion der Ergebnisse hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit, bilden sie die Grundlage für die Formulierung von Empfehlungen an die drei genannten Akteursgruppen. Als generelles Ergebnis ist festzuhalten, dass viele private und öffentliche Akteure auf eine altersgerechte Stadtentwicklung Einfluss nehmen und dabei zwar von gesetzlichen Vorgaben und prägenden Trends, etwa auf dem Wohnungs- oder Pflegemarkt, abhängig sind, sich in den Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung jedoch erhebliche Spielräume bieten. Handlungsorientierungen, Handlungsressourcen, interne Strukturmerkmale und die für einen Akteur tätigen Einzelpersonen lassen sich als relevante akteurspezifische Einflussfaktoren benennen.

Den Abschluss der Arbeit bilden eine zusammenfassende Beantwortung der Forschungsfragen, ein Resümee zur Anwendung des akteurs- und aufgabenbezogenen Ansatzes sowie die Formulierung weiteren Forschungsbedarfs.

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht	vi
Inhaltsverzeichnis	viii
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung, Ausgangslage und Grundannahmen der Arbeit	1
1.2 Zielsetzung und Untersuchungsfragen	5
1.3 Aufbau der Arbeit und Vorgehensweise	7
Teil A: Altersgerechte Stadtentwicklung	
2 Handlungsfelder und Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung	11
2.1 Bedeutung der Stadtentwicklung für das Leben im Alter	11
2.2 Lebensphase Alter – die Zielgruppe Ältere	13
2.3 Handlungsfelder, Aufgaben und Ziele	23
3 Altersgerechte Stadtentwicklung in der Forschung	37
3.1 Entwicklung bis in die 1980er Jahre	37
3.2 Wichtige Forschungs- und Modellprojekte von 1988 bis 2001	42
3.3 Wichtige aktuelle Forschungs- und Modellprojekte	50
4 Zwischenfazit und Konkretisierung der Untersuchungsfragen	63
Teil B: Planungstheorie und methodische Vorgehensweise	
5 Akteure und ihr Handeln in der Stadtentwicklung	67
5.1 Die prägenden analytischen Ansätze	67
5.2 Rahmenbedingungen	78
5.3 Akteure und ihre Handlungsgründe und -möglichkeiten	84
5.4 Handeln in Governance-Strukturen	121
5.5 Untersuchungsrahmen für Akteurshandeln in der Stadtentwicklung	129
6 Methodische Vorgehensweise	134
6.1 Abgrenzung und Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes	134
6.2 Erörterung der überlokalen Rahmenbedingungen	134
6.3 Identifikation der Akteure und ihres Handelns im Untersuchungsraum	135
6.4 Beschreibung und Erklärung des Akteurshandelns im Untersuchungsraum	140
6.5 Zusammenfassende Diskussion und Ableitung von Empfehlungen	141
Teil C: Rahmenbedingungen	
7 Rahmenbedingungen altersgerechter Stadtentwicklung	143
7.1 Handlungsfeldübergreifende Rahmenbedingungen	143
7.2 Handlungsfeld ‚Wohnen‘	156
7.3 Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘	170
7.4 Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘	184
7.5 Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘	194
Teil D: Bielefeld-Fallstudie	
8 Untersuchungsraum Bielefeld	205
8.1 Geschichte – Lage – Raumstruktur	205
8.2 Demographische und wirtschaftliche Entwicklung	208
8.3 Politik und Verwaltung	210

8.4	Aktivitäten der Stadt Bielefeld	214
8.5	Vertiefung: Projekt ‚Demographische Entwicklungsplanung‘	220
9	Handlungsfeld ‚Wohnen‘	229
9.1	Überblick über die Wohnungsmarktstruktur	229
9.2	Handlungsansätze der Stadt Bielefeld	236
9.3	Aktivitäten auf der Anbieterseite	241
9.4	Übergreifende Zusammenarbeit zwischen Akteuren	246
9.5	Vertiefungen im Handlungsfeld ‚Wohnen‘	247
10	Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘	295
10.1	Überblick über das Handlungsfeld	295
10.2	Alten(hilfe)- und Pflegeplanung der Stadt Bielefeld	299
10.3	Aktivitäten nach Angebotsbereichen	304
10.4	Vertiefungen im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘	320
11	Handlungsfelder ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ & ‚Nahversorgung‘	340
11.1	Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘	340
11.2	Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘	352
12	Zentrale Ergebnisse nach Akteursgruppen	358
12.1	Stadt Bielefeld	358
12.2	Akteure der Wohnungswirtschaft	365
12.3	Soziale Dienstleister	370
Teil E: Ergebnisdiskussion und Empfehlungen		
13	Diskussion zentraler Ergebnisse	375
13.1	Kommunen	375
13.2	Wohnungswirtschaft	381
13.3	Soziale Dienstleister	388
14	Empfehlungen an Akteursgruppen	393
14.1	Kommunen	394
14.2	Wohnungsunternehmen und -genossenschaften	420
14.3	Soziale Dienstleister	425
15	Fazit	429
15.1	Aufgaben und Akteure einer altersgerechten Stadtentwicklung	429
15.2	Resümee aufgaben- und akteursorientierter Ansatz	432
15.3	Weiterer Forschungsbedarf	434
15.4	Altersgerechte Stadtentwicklung als Zukunftsaufgabe	436
Quellenverzeichnis		439
Anhang		I

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	iv
Abstract	v
Inhaltsübersicht	vi
Inhaltsverzeichnis	viii
Abbildungsverzeichnis	xiii
Tabellenverzeichnis	xv
Textkastenverzeichnis	xvi
Abkürzungsverzeichnis	xvii
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung, Ausgangslage und Grundannahmen der Arbeit	1
1.2 Zielsetzung und Untersuchungsfragen	5
1.3 Aufbau der Arbeit und Vorgehensweise	7
Teil A: Altersgerechte Stadtentwicklung	
2 Handlungsfelder und Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung	11
2.1 Bedeutung der Stadtentwicklung für das Leben im Alter	11
2.2 Lebensphase Alter – die Zielgruppe Ältere	13
2.2.1 Altersbegriff und Alterstheorien	13
2.2.2 Drittes und viertes Alter	15
2.2.3 Lebenslagen in der Lebensphase Alter	17
2.3 Handlungsfelder, Aufgaben und Ziele	23
2.3.1 Wohnen	25
2.3.2 Unterstützung und soziale Integration	28
2.3.3 Öffentlicher Raum und Mobilität	30
2.3.4 Nahversorgung	34
3 Altersgerechte Stadtentwicklung in der Forschung	37
3.1 Entwicklung bis in die 1980er Jahre	37
3.1.1 Aufkommendes Problembewusstsein in den 1960er Jahren	37
3.1.2 ‚Entdeckung‘ des Wohnumfeldes Ende der 1970er und in den 1980er Jahren	39
3.2 Wichtige Forschungs- und Modellprojekte von 1988 bis 2001	42
3.2.1 ExWoSt-Forschungsfeld ‚Ältere Menschen und ihr Wohnquartier‘	43
3.2.2 ‚Zweiter Altenbericht‘ der Bundesregierung	45
3.2.3 Modellprojekt ‚Selbstbestimmt Wohnen im Alter‘	48
3.3 Wichtige aktuelle Forschungs- und Modellprojekte	50
3.3.1 Gemeinschaftsprojekt ‚Leben und Wohnen im Alter‘ und ‚Werkstatt-Wettbewerb Quartier‘	51
3.3.2 ‚Attraktive Stadtquartiere für das Leben im Alter‘	55
3.3.3 Modellprojekt ‚Neues Wohnen‘	58
3.3.4 Laufende Projekte	60
4 Zwischenfazit und Konkretisierung der Untersuchungsfragen	63

Teil B: Planungstheorie und methodische Vorgehensweise

5	Akteure und ihr Handeln in der Stadtentwicklung	67
5.1	Die prägenden analytischen Ansätze	67
5.1.1	Der Governance-Begriff	68
5.1.2	Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus	72
5.1.3	Untersuchungskategorien für das Handeln von Akteuren in der Stadtentwicklung	77
5.2	Rahmenbedingungen	78
5.2.1	Institutionelle Rahmenbedingungen	78
5.2.2	Nicht-Institutionelle Rahmenbedingungen	81
5.2.3	Mehrebenen-Struktur	83
5.3	Akteure und ihre Handlungsgründe und -möglichkeiten	84
5.3.1	Akteurstypen	85
5.3.2	Handlungsorientierung	94
5.3.3	Handlungsressourcen	110
5.4	Handeln in Governance-Strukturen	121
5.4.1	Wechselseitige Anpassung	123
5.4.2	Gemeinschaft	124
5.4.3	Hegemonien	124
5.4.4	Polyarchie	125
5.4.5	Hierarchie	125
5.4.6	Märkte	126
5.4.7	Netzwerke	128
5.5	Untersuchungsrahmen für Akteurshandeln in der Stadtentwicklung	129
6	Methodische Vorgehensweise	134
6.1	Abgrenzung und Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes	134
6.2	Erörterung der überlokalen Rahmenbedingungen	134
6.3	Identifikation der Akteure und ihres Handelns im Untersuchungsraum	135
6.4	Beschreibung und Erklärung des Akteurshandelns im Untersuchungsraum	140
6.5	Zusammenfassende Diskussion und Ableitung von Empfehlungen	141

Teil C: Rahmenbedingungen

7	Rahmenbedingungen altersgerechter Stadtentwicklung	143
7.1	Handlungsfeldübergreifende Rahmenbedingungen	143
7.1.1	Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen	143
7.1.2	Föderalismusreform	146
7.1.3	Behindertengleichstellungsgesetze von Bund und Land	147
7.1.4	Baurecht	149
7.1.5	Städtebauförderung	151
7.1.6	Prägende Entwicklungstrends	154
7.2	Handlungsfeld ‚Wohnen‘	156
7.2.1	Ordnungspolitische Institutionen	157
7.2.2	Leistungspolitische Institutionen	160
7.2.3	Prägende Entwicklungstrends	165
7.2.4	Akteure und Governance-Strukturen	168
7.3	Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘	170
7.3.1	Leistungspolitische Institutionen	171

7.3.2 Ordnungspolitische Institutionen	181
7.3.3 Prägende Entwicklungstrends	182
7.3.4 Akteure und Governance-Strukturen	183
7.4 Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘	184
7.4.1 Formelle Institutionen	185
7.4.2 Prägende Entwicklungstrends	191
7.4.3 Akteure und Governance-Strukturen	193
7.5 Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘	194
7.5.1 Ordnungspolitische Institutionen	195
7.5.2 Leistungspolitische Institutionen	198
7.5.3 Prägende Entwicklungstrends	199
7.5.4 Akteure und Governance-Strukturen	202

Teil D: Bielefeld-Fallstudie

8 Untersuchungsraum Bielefeld	205
8.1 Geschichte – Lage – Raumstruktur	205
8.2 Demographische und wirtschaftliche Entwicklung	208
8.3 Politik und Verwaltung	210
8.4 Aktivitäten der Stadt Bielefeld	214
8.5 Vertiefung: Projekt ‚Demographische Entwicklungsplanung‘	220
8.5.1 ‚Projektbeauftragte Demographische Entwicklungsplanung‘	220
8.5.2 Aktivitäten	221
8.5.3 Fazit	228
9 Handlungsfeld ‚Wohnen‘	229
9.1 Überblick über die Wohnungsmarktstruktur	229
9.1.1 Nachfrageentwicklung und Wohnungsmarktlage	230
9.1.2 Akteure und Struktur der Anbieterseite	232
9.2 Handlungsansätze der Stadt Bielefeld	236
9.3 Aktivitäten auf der Anbieterseite	241
9.4 Übergreifende Zusammenarbeit zwischen Akteuren	246
9.5 Vertiefungen im Handlungsfeld ‚Wohnen‘	247
9.5.1 Vertiefung ‚Masterplan Wohnen‘	248
9.5.2 Vertiefung ‚Bielefelder Modell – Wohnen mit Versorgungssicherheit‘	261
9.5.3 Vertiefung ‚Sicher wohnen ein Leben lang – Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.‘	276
9.5.4 Vertiefung ‚CityQuartier‘ und ‚stattVilla e. V.‘	290
10 Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘	295
10.1 Überblick über das Handlungsfeld	295
10.2 Alten(hilfe)- und Pflegeplanung der Stadt Bielefeld	299
10.2.1 Geschichte der Altenhilfeplanung in Bielefeld seit 1979	299
10.2.2 ‚Neue Altenplanung‘ ab 2004	300
10.2.3 Pflegekonferenz	304
10.3 Aktivitäten nach Angebotsbereichen	304
10.3.1 Information und Beratung	304
10.3.2 Wohnen in der eigenen Häuslichkeit mit Hilfe von Unterstützung	306
10.3.3 Unterstützungsorientierte Wohnformen	309
10.3.4 Offene Seniorenarbeit	315
10.3.5 Weitere Angebote	317

10.4	Vertiefungen im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘	320
10.4.1	Ansiedlungssteuerung von stationären Pflegeeinrichtungen	320
10.4.2	Quartiersversorgung des Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘	325
10.4.3	Quartiersversorgung des ‚Ev. Johanneswerks‘	332
11	Handlungsfelder ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ & ‚Nahversorgung‘	340
11.1	Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘	340
11.1.1	Überblick über die Akteure im Handlungsfeld	340
11.1.2	Öffentlicher Raum: Barrierefreiheit und öffentliche Toiletten	342
11.1.3	Verkehrssicherheit und kommunale Konzepte Rad- und Fußverkehr	346
11.1.4	ÖPNV	347
11.1.5	Zusammenfassende Einschätzung	351
11.2	Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘	352
11.2.1	Überblick über die Nahversorgungsstruktur	353
11.2.2	Handlungsansätze der Stadt Bielefeld	353
11.2.3	Weitere Akteursaktivitäten zur Verbesserung der Nahversorgung	355
11.2.4	Zusammenfassende Einschätzung	357
12	Zentrale Ergebnisse nach Akteursgruppen	358
12.1	Stadt Bielefeld	358
12.1.1	Akteure und prägende Governance-Formen	358
12.1.2	Verankerung und Bearbeitung innerhalb der Kommune	360
12.1.3	Beeinflussung nicht-kommunaler Akteure	363
12.2	Akteure der Wohnungswirtschaft	365
12.2.1	Akteure und prägende Governance-Formen	366
12.2.2	Handlungsorientierungen	366
12.2.3	Handlungsfähigkeit	369
12.3	Soziale Dienstleister	370
12.3.1	Akteure und prägende Governance-Formen	371
12.3.2	Handlungsorientierungen	372
12.3.3	Handlungsfähigkeit	373
Teil E: Ergebnisdiskussion und Empfehlungen		
13	Diskussion zentraler Ergebnisse	375
13.1	Kommunen	375
13.1.1	Akteure und prägende Governance-Formen	375
13.1.2	Verankerung und Bearbeitung innerhalb der Kommune	377
13.1.3	Beeinflussung nicht-kommunaler Akteure	379
13.2	Wohnungswirtschaft	381
13.2.1	Akteure und prägende Governance-Formen	381
13.2.2	Handlungsorientierungen	382
13.2.3	Handlungsfähigkeit	385
13.3	Soziale Dienstleister	388
13.3.1	Prägende Governance-Formen	388
13.3.2	Handlungsorientierungen	389
13.3.3	Handlungsfähigkeiten	390
14	Empfehlungen an Akteursgruppen	393
14.1	Kommunen	394
14.1.1	Interne Bearbeitung des Querschnittsthemas altersgerechte Stadtentwicklung	394

14.1.2 Handlungsfeld ‚Wohnen‘	401
14.1.3 Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘	409
14.1.4 Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘	416
14.1.5 Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘	419
14.2 Wohnungsunternehmen und -genossenschaften	420
14.2.1 Auseinandersetzung mit Chancen und Herausforderungen des demographischen Wandels	421
14.2.2 Angebote in Hinblick auf die Zielgruppe ‚Ältere‘	422
14.2.3 Vorgehensweisen zur Bewältigung dieser neuen Aufgaben	423
14.3 Soziale Dienstleister	425
14.3.1 Quartiersorientierte Versorgungskonzepte	426
14.3.2 Zusammenarbeit und Einflussnahme auf die Kommune	427
15 Fazit	429
15.1 Aufgaben und Akteure einer altersgerechten Stadtentwicklung	429
15.2 Resümee aufgaben- und akteursorientierter Ansatz	431
15.3 Weiterer Forschungsbedarf	434
15.4 Altersgerechte Stadtentwicklung als Zukunftsaufgabe	436
Quellenverzeichnis	
Quellenverzeichnis Einleitung	439
Quellenverzeichnis Teil A	441
Quellenverzeichnis Teil B	449
Quellenverzeichnis Teil C	455
Quellenverzeichnis Teil D	467
Quellenverzeichnis Teil E	483
Quellenverzeichnis Fazit.....	486
Anhang	
Anhang Teil A	I
Anhang Teil B	V
Anhang Teil C	VII
Anhang Teil D	XI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1–1: Zunahme der Zahl der Über-80-Jährigen 2005 bis 2025 (BBR 2008: 3).....	2
Abbildung 1–2: Alterssaufbau Sun City, Arizona (USA) (Oswald; Rieniets 2006: 115).....	5
Abbildung 1–3: Aufbau der Arbeit.....	7
Abbildung 2–1: Pflegequote zum Jahresende 2007 (Statistisches Bundesamt 2009: 14).....	19
Abbildung 2–2: Einschränkungen umweltrelevanter Fähigkeiten (Saup 1993: 62-71, 76).....	20
Abbildung 2–3: Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung (Eigene Darstellung nach Saup 1993; Wahl; Oswald 2005; Kruse 1999).....	25
Abbildung 2–4: Empfohlene Entfernungen für Nahversorgungseinrichtungen (Kreuzer 2006: 88).....	35
Abbildung 5–1: Das analytische Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz; Scharpf 1995: 45).....	73
Abbildung 5–2: Gesamtübersicht der Untersuchungskategorien.....	77
Abbildung 7–1: Wege, Modal-Split-Anteile in Prozent, Personen ab 10 Jahren, bis 1990 nur Westdeutschland (Eigene Darstellung nach infas; DLR 2009).....	193
Abbildung 8-1: Großräumige Einordnung von Bielefeld (Stadt Bielefeld 2008c: 8).....	205
Abbildung 8-2: Stadtbezirke der Stadt Bielefeld (Hauptsatzung Bielefeld, Anlage 1).....	206
Abbildung 8-3: Siedlungsstruktur von Bielefeld (Stadt Bielefeld, Vermessungs- und Katasteramt und Bielefeld; Pro Nahverkehr e. V.).....	207
Abbildung 8-4: Bevölkerungsprognosen für Bielefeld im Vergleich (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a: 2).....	208
Abbildung 8-5: Haushalts- und Bevölkerungsprognose für Bielefeld (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a: 2).....	208
Abbildung 8-6: Bevölkerungsentwicklung 1994 bis 2005 (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a: 5).....	209
Abbildung 8-7: Anteil der Über-60-Jährigen in 2005 (Stadt Bielefeld 2007a: 49).....	209
Abbildung 8-8: Beschäftigungsentwicklung nach Sektoren (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a: 3).....	210
Abbildung 8-9: Gesamtstädtische Planungsprozesse (Neugebauer 2009).....	215
Abbildung 8-10: Beobachtungsgebiete nach ‚ISEK Stadtumbau‘ (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a: 18).....	216
Abbildung 8-11: Handlungsgebiete nach ‚ISEK Stadtumbau‘ (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a: 17).....	216
Abbildung 8-12: ‚Demographiekonzept‘ (Stadt Bielefeld 2006a).....	221
Abbildung 8-13: Steuerungskreislauf des ‚Demographiekonzepts‘ (Stadt Bielefeld 2006a: 23).....	223
Abbildung 9-1: ‚Wohnungswirtschaftliches Bermudadreieck‘ in Bielefeld.....	241
Abbildung 9-2: Ergebnisdokumentation ‚Masterplan Wohnen‘ (Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c).....	248
Abbildung 9-3: Chronologie ‚Masterplan Wohnen‘ (Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 9).....	249
Abbildung 9-4: Wohnanlage Heinrichstraße (Wohncafé im Erdgeschoss).....	263
Abbildung 9-5: Carlmeyerstraße.....	265
Abbildung 9-6: Erste Anlage nach dem ‚Bielefelder Modell‘ in der Dahlemer Straße (Website BGW ‚Dahlemer‘).....	266
Abbildung 9-7: Projekt Jöllenbecker Straße und im Hof des Projekts Heinrichstraße.....	268
Abbildung 9-8: Bestandsumwandlung in der Vennhofallee (Website BGW ‚Vennhof‘).....	269
Abbildung 9-9: Münchener Ableger des ‚Bielefelder Modells‘ (GEWOFAG o.J.).....	270
Abbildung 9-10: Im Nachbarschaftszentrum Meinolfstraße der ‚Scholle‘.....	278
Abbildung 9-11: Neubau des Nachbarschaftszentrums Schweitzer-Straße.....	280
Abbildung 9-12: Sanierete Bestandsbauten der ‚Freien Scholle‘.....	281

Abbildung 9-13: Neubauten an der Meinolfstraße.....	282
Abbildung 9-14: Entwurf Siedlungsgebiet Schweitzer-Straße (ehem. freigehaltene Verkehrsstrasse im oberen Drittel) (Scholle o.J.: 3).....	283
Abbildung 9-15: Simulation des ‚CityQuartiers‘ (Website Hädrich)	290
Abbildung 10-1: Bielefelder Pflegebedürftige nach Leistungsarten der Pflegeversicherung (Eigene Darst. nach Website LIGA NRW)	295
Abbildung 10-2: Trägerschaft der Angebote und Einrichtungen nach Akteursgruppen (Eigene Darstellung nach Website Stadt Bielefeld ‚Pflegeberatung‘).....	297
Abbildung 10-3: Seniorenrelevante Angebote und Einrichtungen im Stadtbezirk Sennestadt (Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2005: 90)	301
Abbildung 10-4: Ratgeber rund ums Alter (Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008c).....	305
Abbildung 10-5: Unterstützungsleistungen zu Hause sowie teilstationäre Angebote nach Akteursgruppen (Eigene Darstellung nach Website Stadt Bielefeld, Pflegeberatung).....	307
Abbildung 10-6: Träger von Pflegeheimen und Pflegewohngruppen /-wohngemeinschaften (Eigene Darstellung nach Website Stadt Bielefeld ‚Pflegeberatung‘).....	310
Abbildung 10-7: Funktionen der Begegnungs- und Servicezentren (Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007c).....	315
Abbildung 10-8: Angebotsstruktur der offenen Seniorenarbeit nach Akteursgruppen (Eigene Darstellung nach Website Stadt Bielefeld ‚Pflegeberatung‘).....	316
Abbildung 10-9: ‚AWO Mehrgenerationenhaus Heisenbergweg‘	316
Abbildung 10-10: Angebote nach Akteursgruppen in den Bereichen Hilfen bei Demenz, Sterbebegleitung und Angebote für Angehörige (Eigene Darstellung nach Website Stadt Bielefeld, Pflegeberatung).....	318
Abbildung 11-1: Ausführungsstandards für einen Fußgängerüberweg mit Mittelinsel (Stadt Bielefeld 2004)	343
Abbildung 11-2: Prinzip Altstadtgasse und nachträglich eingebaute taktile Pflasterung	344
Abbildung 11-3: Durch Hindernisse verstellte Leitkante für Sehbehinderte in der Altstadt	346
Abbildung 11-4: Fehlende Hochbahnsteige im Stadtbezirk Brackwede (Haltestellen mit Hochbahnsteigen sind grau hinterlegt) (moBiel 2009b).....	349
Abbildung 11-5: Standortstruktur des Einzelhandels (Stadt Bielefeld, Bauamt 2009e: 20).....	354

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2–1: Aufgaben im Handlungsfeld ‚Wohnen‘	26
Tabelle 2–2: Aufgaben im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘	29
Tabelle 2–3: Aufgaben im Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘	31
Tabelle 2–4: Aufgaben im Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘	34
Tabelle 3–1: Wichtige Forschungs- und Modellprojekte von 1988 bis 2001	43
Tabelle 3–2: Ziel- und Forschungsaufbau des Modellprogramms ‚Selbstbestimmt Wohnen im Alter‘	48
Tabelle 3–3: Wichtige aktuelle Forschungs- und Modellprojekte	51
Tabelle 5–1: Verschiedene Ausprägungen der Rahmenbedingungen	78
Tabelle 5–2: Verschiedene Ausprägungen von Akteurstypen	87
Tabelle 5–3: Verschiedene Ausprägungen von Handlungsorientierungen	95
Tabelle 5–4: Verschiedene Ausprägungen von Handlungsressourcen	113
Tabelle 5–5: Elementare Governance-Formen	123
Tabelle 6–1: Verwendete Dokumentenquellen	136
Tabelle 6–2: Geplante und durchgeführte Interviews in Bielefeld mit den in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen	138
Tabelle 6–3: Vertiefende Untersuchungen	140
Tabelle 6–4: Durchgeführte und geplante Interviews zur Diskussion der Fallstudien-Ergebnisse	141
Tabelle 7–1: Handlungsfeldübergreifende formelle Institutionen	143
Tabelle 7–2: Städtebaufördermittel des Bundes 2009 (Art. 1 Abs. 2 VV Städtebauförderung 2009)	152
Tabelle 7–3: Formelle Institutionen des Handlungsfeldes ‚Wohnen‘	157
Tabelle 7–4: Wohnungsbauförderung in NRW 2009 (WoFP 2009: 9)	161
Tabelle 7–5: Programme der Wohnungsbauförderung in NRW 2009	162
Tabelle 7–6: Regelungsbereiche der Sozialgesetzbücher	170
Tabelle 7–7: Formelle Institutionen des Handlungsfeldes ‚Unterstützung und soziale Integration‘	171
Tabelle 7–8: Leistungsarten nach § 28 Abs. 1 SGB XI	172
Tabelle 7–9: Leistungsbereiche der Altenhilfe (Eigene Darstellung nach § 71 Abs. 2 SGB XI)	178
Tabelle 7–10: Formelle Institutionen des Handlungsfeldes ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘	185
Tabelle 7–11: Formelle Institutionen des Handlungsfeldes ‚Nahversorgung‘	194
Tabelle 8–1: Bevölkerungsentwicklung (Website Stadt Bielefeld, Statistik)	208
Tabelle 8–2: Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW für Bielefeld und NRW (Website IT.NRW Bevölkerungsentwicklung)	209
Tabelle 8–3: Sitzverteilung im Stadtrat (Website Stadt Bielefeld ‚Kommunalwahl‘)	210
Tabelle 8–4: Dezernate und ihre Leitungspersonen der Stadtverwaltung Bielefeld (Stand Juli 2010)	212
Tabelle 8–5: Gliederung der Dezernate Planen / Bauen und Soziales (Stadt Bielefeld 2010)	213
Tabelle 9–1: Entwicklung des Wohnungsbestandes (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 5, 35; Stadt Bielefeld 2009b: 5)	231
Tabelle 9–2: Entwicklung des geförderten Wohnbestandes (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 34-36; Stadt Bielefeld, Bauamt 2009a: 34-36)	232
Tabelle 9–3: Übersicht Bielefelder Wohnungsmarktakteure	233
Tabelle 9–4: Expertenkreis Wohnungsmarktbeobachtung 2008 (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 64)	240
Tabelle 9–5: Themenfelder der Ergebnisdokumentation ‚Masterplan Wohnen‘ (Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c)	250

Tabelle 10–1: Akteure im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘	296
Tabelle 10–2: Handlungs- und Maßnahmenfelder des Konzeptes Seniorenfreundliches Bielefeld (Eigene Darstellung nach Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008b)	303
Tabelle 11–1: Akteure im Handlungsfeld.....	341
Tabelle 14–1: Mögliche kommunale Konzepte und Instrumente für eine altersgerechte Stadtentwicklung.....	395
Tabelle 14–2: Mögliche neue Akteure und Kooperationsformen innerhalb der Kommune	399
Tabelle 14–3: Empfehlungen an Kommunen für Handlungsmöglichkeiten im Bereich ‚Wohnen‘	403
Tabelle 14–4: Empfehlungen an Kommunen für Handlungsmöglichkeiten im Bereich ‚Unterstützung und soziale Integration‘	410

Textkastenverzeichnis

Textkasten 1–1: ‚Dreifaches Altern‘ der deutschen Bevölkerung	2
Textkasten 1–2: Untersuchungsfragen der Arbeit	5
Textkasten 5–1: Möglichkeiten des Abweichens von abhängigen Pfaden (Streeck; Thelen 2005 zitiert nach Werle 2007: 128; Eigene Hervorhebung)	81
Textkasten 5–2: Rollenkonflikte und Bewältigungsformen des ‚role making‘ (Schimank 2007a: 56-63). 103	
Textkasten 5–3: Praktiken der Identitätsbehauptung (Schimank 2007a: 139-143).....	107
Textkasten 5–4: Ausgangspunkte für die Regulierung von Märkten	128
Textkasten 6–1: Weiterführende Informationen zu den ausgewählten Expertinnen und Experten.....	142
Textkasten 7–1: Ziele und Rahmenvorgaben eines Nahverkehrsplans (§ 3 Abs. 3 und § 8 Abs. 1, 3 ÖPNVG NRW)	190
Textkasten 8–1: ‚Wohnungspolitische Leitlinien für Bielefeld bis 2020‘ (Stadt Bielefeld 2007b).....	218
Textkasten 8–2: Ziele und Handlungsschwerpunkte des Demographiekonzepts für Bielefeld (Ratsprotokoll 31.08.2006, TOP 7)	222
Textkasten 8–3: Ausgewählte Handlungsschwerpunkte des Bielefelder Demographiekonzepts (Stadt Bielefeld 2006a: 22)	222
Textkasten 8–4: Handlungsempfehlungen aus dem Pilotprojekt (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008d: 22) ..	225
Textkasten 8–5: Veranstaltungen und Projekte unter Beteiligung der ‚Demographiebeauftragten‘ (Website Stadt Bielefeld ‚Demographie 3‘; Website Stadt Bielefeld ‚Demographie 4‘)....	227
Textkasten 9–1: Ergänzung zu Landesvorgaben durch die ‚Qualitätskriterien für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau‘ in Bielefeld (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008e).....	237
Textkasten 9–2: Erweiterte Selbstverwaltung der ‚Freien Scholle e. G.‘ (Scholle 2005, HZ Nr. 62: 4) ...	277
Textkasten 9–3: Aktivitäten der ‚Freien Scholle Altenberatung‘	279
Textkasten 9–4: Gründungsziele des Altenbetreuungskonzepts der ‚Scholle‘ (Scholle 1987, HZ Nr. 8: 6-8).....	287
Textkasten 10–1: Beschluss Stationäre Alten- und Pflegeeinrichtungen in Bielefeld (Stadt Bielefeld; Sozialdezernat 2007)	322
Textkasten 14–1: Städtebaurechtliche Einflussnahme auf stationäre Pflegeeinrichtungen	415
Textkasten 14–2: Datenbasis zur Auseinandersetzung mit den Folgen des demographischen Wandels	421

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABSORB	Arbeitskreises der Blinden- und Sehbehinderten-Organisationen im Raum Bielefeld
ADAC	Allgemeine Deutsche Automobil-Club e.V.
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e. V.
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AfA	Absetzung für Abnutzung
AG	Aktiengesellschaft
AGFS NRW	Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundliche Städte, Gemeinden und Kreise in NRW e.V.
AGW	Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände
ALF	Anruf-Linien-Fahrten
ALG-II	Arbeitslosengeld II
ApoG	Apothekengesetz
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
ASB	Arbeiter-Samariter-Bund
AST	Anruf-Sammel-Taxen
AWO	Arbeiterwohlfahrt
B90	Bündnis 90
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft
BAPTS	Boosting Advanced Public Transport Systems
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO NRW	Landesbauordnung NRW
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBVG	Bielefelder Beteiligungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BfB	Bürgergemeinschaft für Bielefeld
BfLR	Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BGG NRW	Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen
BGW	Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft
BID	Business Improvement Districts
BIETA	Bielefelder Funk-Taxi-Zentrale e.G.
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BI-NETT	Bielefelder Netzwerk Verkehrssicherheit
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BOStrab	Verordnung für den Bau und Betrieb der Straßenbahnen
bspw.	beispielsweise
BVO	Busverkehr Ostwestfalen
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
BWB	Bestimmungen zur Förderung von Wohnraum für Menschen mit Behinderung
bzw.	beziehungsweise
CBT	Caritas Betriebsführungs- und Trägergesellschaft mbH
CD	Compact Disc
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DB AG	Deutsche Bahn AG

DCV	Deutscher Caritasverband
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normung
DM	Deutsche Mark
DOGEWO 21	Dortmunder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft
DORV	Dienstleistung und ortsnahe rundum Versorgung
DPWV	Der Paritätische Wohlfahrtsverband
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
EBO	Eisenbahnbetriebsordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFI	Erfahrungswissen für Initiativen
e.G.	Eingetragene Genossenschaft
EHE	Einzelhandelserlass
EIS	Evidenzbasiertes Instrumentarium zur Bestandsaufnahme seniorenrelevanter Planungsdaten
ESTG	Einkommensteuergesetz
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
ev.	evangelisch
EW	Einwohner
ExWoSt	Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ des Bundes
FDP	Freie Demokratische Partei
FEV	Fahrerlaubnisverordnung
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V.
FNP	Flächennutzungsplan
FStG	Bundesfernstraßengesetz
FZV	Fahrzeug-Zulassungsverordnung
GAFF	Gruppe aktiver Fahrradfahrer und Fußgänger e.V.
gbg	Gemeinnützigen Baugenossenschaft Brackwede e.G.
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GDW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
GEWOFAG	Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG München
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO NRW	Gemeindeordnung NRW
GrStG	Grundsteuergesetz
GSWG	Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugenossenschaft Senne e.G.
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
Hartz IV	Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
HeimG	Bundesheimgesetz
HID	Housing Improvement Districts
HOPE	Housing for Older People in Europe
ICF	Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit
IFAS	Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere
IGVP	Integrierte Gesamtverkehrsplanung
IK KomWoB	Initiativkreis kommunale Wohnungsmarktbeobachtung
INSEK	Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept
ISB	Immobilienervicebetrieb der Stadt Bielefeld
ISEK	Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept
ISG	Immobilien- und Standortgemeinschaften
ISGG	Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften
IT	Informationstechnik
IT NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen

IVD West e.V.	Immobilienverband Deutschland – Verband der Immobilienberater, Makler, Berater, Verwalter und Sachverständigen Region West e.V.
KDA	Kuratorium Deutsche Altershilfe / Wilhelmine-Lübcke-Stiftung e.v.
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KfZ	Kraftfahrzeug
KWA	KWA Kuratorium Wohnen im Alter
LAG	Landesarbeitsgemeinschaft
LBO	Landesbauordnung
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
LEP NRW	Landesentwicklungsprogramm
LÖG	Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten
mbH	mit beschränkter Haftung
MBV NRW	Ministerium für Bauen und Verkehr Nordrhein-Westfalen
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherungen
MIV	motorisierter Individualverkehr
MoFa	Mobile Hilfen für Behinderte, Alte und ihre Familien e.V.
MS	Microsoft
NAIS	Forschungsprojekt „Neues Altern in der Stadt“ der Bertelsmann-Stiftung
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
OB	Oberbürgermeister
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG NRW	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in NRW
OWL	Ostwestfalen-Lippe
OWIT GmbH	Ostwestfälische Immobilien- und Treuhand GmbH
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PfG NRW	Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen
PfIO	Online-Pflege-informationssystem
PfWG	Pflege-Weiterentwicklungsgesetz
Pkw	Personenkraftwagen
PlanzV 90	Planzeichenverordnung
qm	Quadratmeter
RegG	Regionalisierungsgesetz
RL BestandsInvest	Richtlinien zur Förderung von investiven Maßnahmen im Bestand in Nordrhein-Westfalen
ROG	Raumordnungsgesetz
SGA	Sozial- und Gesundheitsausschuss
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SONET	Serviceorientierte Netzwerk für Senioren
SONG	Netzwerk: Soziales neu gestalten
SOPHIA	Soziale Personenbetreuung – Hilfen im Alltag
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPNV	Schienengebundener Personennahverkehr
STARS	Forschungsprojekt Stadträume in Spannungsfeldern
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
THS	TreuHandStelle für Bergmannswohnstätten
TU	Technische Universität
u.a.	unter anderem
UStA	Umwelt- und Stadtentwicklungsschuss
VCD	Verkehrsclub Deutschland
VdW	Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft

vgl.	vergleiche
VHS	Volkshochschule
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvereinbarung
VVOWL	VerkehrsVerbund OstWestfalenLippe
WBFG	Wohnungsbauförderungsgesetz
WBVG	Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz
WE	Wohneinheiten
WEG	Wohneigentumsgesetz
WertV	Wertermittlungsverordnung (bald ImmWertV)
Wfa	Wohnungsbauförderungsanstalt
WFB NRW	Wohnraumförderungsbestimmungen - Nordrhein Westfalen
WG	Wohngemeinschaft
WoFG	Wohnraumförderungsgesetz
WoFP	Wohnraumraumförderungsprogramm
WoGG	Wohngeldgesetz
WTG NRW	Wohn- und Teilhabegesetz Nordrhein Westfalen
ZV	Zulassungsverordnung

Einleitung

1 Einleitung

Die Bevölkerungsentwicklung Deutschlands ist in den letzten Jahren zunehmend in das öffentliche Bewusstsein gerückt und wird vielfach unter verschiedenen Blickwinkeln diskutiert. Nicht zuletzt die Medienlandschaft – vom ‚Aufstand der Alten‘ im ‚ZDF‘¹ (vgl. Website ZDF) bis hin zum ‚Methusalem-Komplott‘ von Frank Schirrmacher (2004) – trug dazu bei, dass das Thema der Bevölkerungsalterung, zum Teil sehr polarisierend, in der Öffentlichkeit diskutiert wurde. Längst reagiert auch die Immobilienwirtschaft auf Veränderungen in der Altersstruktur. Der Fertighaushersteller ‚Kampa‘ bietet schon länger die Wohnserie ‚Kampa 50plus‘ an. Die Häuser seien *„speziell für ein aktives und bequemes Wohnen in der zweiten Lebenshälfte konzipiert, [...] perfekt auf das Leben zu zweit zugeschnitten. In den meisten Varianten eingeschossig, kompakt und dabei höchst komfortabel, so dass selbst die Hausarbeit zum Vergnügen wird.“* (Website Kampa AG) Im Herbst 2009 erhielt eine Pressemitteilung aus Meppen viel Aufmerksamkeit in deutschen Zeitungen. In der Stadt im Emsland, direkt am ‚Dortmund-Ems-Kanal‘ gelegen, plant eine Investorengruppe einen ‚Seniorenwohnpark‘. Geworben wird mit der Nähe zu Einkaufsgelegenheiten, einer Bushaltestelle, Pflege der allgemeinen und privaten Anlagen, Shuttleservice und Pflegeanbieter vor Ort (vgl. Website Seniorenpark). Verschiedene Varianten von ‚Seniorenbungalows‘ werden auch hier vorgestellt und können direkt mit Kauf des Grundstücks in Auftrag gegeben werden.

Diese Beispiele sind ein kleiner Ausschnitt der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit der demographischen Alterung und den sich aus ihr ergebenden Chancen und Herausforderungen. Diese Arbeit setzt sich aus einer raumplanerischen Perspektive mit dem Thema auseinander. Dabei sollen die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung sowie die an ihrer Umsetzung beteiligten Akteure herausgearbeitet werden, um anschließend die Möglichkeiten einer altersgerechten Stadtentwicklung aufzuzeigen. In dieser Einleitung werden zunächst Problemstellung, Ausgangslage und Grundannahmen der Arbeit (Kapitel 1.1) sowie die Zielsetzung und Fragestellungen vorgestellt (Kapitel 1.2). Anschließend werden Aufbau und Vorgehen näher erläutert (Kapitel 1.3).

1.1 Problemstellung, Ausgangslage und Grundannahmen der Arbeit

Die Bevölkerungsprojektionen und -prognosen, beispielsweise die ‚12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2060‘ des ‚Statistischen Bundesamtes‘ aus dem Jahr 2009 (vgl. Statistisches Bundesamt 2009), sind eindeutig: Deutschland unterliegt einem starken demographischen Wandel. Neben den Ausprägungen der Schrumpfung und zunehmenden Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund wird vor allem die Alterung der Bevölkerung diesen

*Demographischer Wandel:
Schwerpunkt Alterung*

¹ Organisationen, politische Gremien und ihre Abkürzungen werden im Textfluss dieser Arbeit immer in einfache Anführungszeichen gesetzt, um sie als solche deutlich zu kennzeichnen. Dies ergibt sich aus der expliziten Akteursperspektive der Arbeit, die insbesondere im Bereich der Fallstudie Bielefeld sehr viele Akteure benennt, deren Namen und Abkürzungen nicht immer als allgemein geläufig angenommen werden können. Aus Gründen der Einheitlichkeit werden die Namen und Abkürzungen aller Organisationen und politischen Gremien so behandelt, mit Ausnahme von Hochschulen, der Stadt Bielefeld (im zusammenfassenden Sinne der Gebietskörperschaft), der Stadtverwaltung Bielefeld (im zusammenfassenden Sinne aller Untereinheiten) und dem Rat der Stadt Bielefeld.

Wandel prägen: In den nächsten 50 Jahren ist mit zunehmend mehr älteren Menschen zu rechnen.²

- Absolute Zunahme der älteren Bevölkerung
- Relative Zunahme der älteren Bevölkerung
- Sehr starke Zunahme der Hochbetagten

Nach der mittleren Variante der Bevölkerungsvorausberechnung³ wird die Anzahl der Über-65-Jährigen von dem Jahr 2008 bis zum Jahr 2020 um 2 Millionen und von dem Jahr 2008 bis zum Jahr 2060 um 5,2 Millionen ansteigen.⁴ In denselben Zeiträumen ist von einem Rückgang der Unter-20-Jährigen um 1,9 bzw. 4,6 Millionen Menschen auf 13,7 bzw. 11 Millionen auszugehen. Es steigt also nicht nur die absolute Zahl älterer Menschen, sondern auch der relative Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung. Dies zeigt sich im sogenannten ‚Altenquotient 65‘, der den Anteil von 20 bis 65-Jährigen im Vergleich zu Über-65-Jährigen Personen ausdrückt: Kamen im Jahr 2000 noch ungefähr vier Menschen aus der jüngeren Klasse auf eine ältere Person, so werden es im Jahr 2020 weniger als drei Personen sein. Bis zum Jahr 2060 soll sich das Verhältnis dann bis auf etwa 1,5 zu 1 verschieben. Gleichzeitig steigt, insbesondere auch durch die zunehmende Lebenserwartung, die Zahl der besonders alten Menschen über 80 Jahre (‚Hochbetagte‘) (vgl. Kolland 2009: 22). Deutschland befindet sich also in einem Prozess der demographischen Alterung, der durch ein ‚dreifaches Altern‘ der Bevölkerung geprägt ist.

Textkasten 1–1:

‚Dreifaches Altern‘ der deutschen Bevölkerung

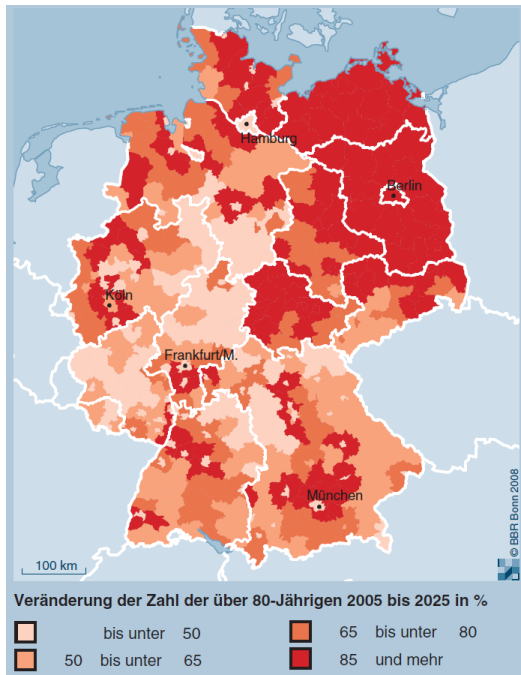


Abbildung 1–1: Zunahme der Zahl der Über-80-Jährigen 2005 bis 2025 (BBR 2008: 3)

Diese Entwicklung hat ihre Ursache vor allem in unterschiedlich stark besetzten Altersklassen. Sehr geburtenstarke Jahrgänge aus dem Zeitraum der 1950er und 1960er Jahre stehen sehr geburtenschwachen späteren Jahrgängen gegenüber. Dadurch kommt es zu einer deutlichen Ungleichverteilung im Altersaufbau der Bevölkerung. Da in den nächsten Jahrzehnten die stark besetzten Jahrgänge in die Lebensphase des Alters eintreten, führt die Ungleichverteilung zu einer insgesamt ‚älteren‘ Bevölkerung.

Mit dem ‚Rauswachsen‘ der geburtenstarken Jahrgänge und dem ‚Nachrücken‘ der entsprechend geringer besetzten Jahrgänge wird sich etwa ab dem Jahr 2060 der Altersaufbau der Bevölkerung wieder deutlich ausgeglichener zeigen. Diese langfristige Entwicklungsperspektive verringert nicht die Bedeutung der Aufgabe für die nächsten Jahrzehnte, sollte allerdings mitbedacht werden. Dies gilt insbesondere, wenn langfristig wirksam werdende Entscheidungen zu treffen sind, beispielsweise die Planung und Realisierung von Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen.

² Eine Entwicklung, die nicht nur für Deutschland gilt, sondern auf viele Länder der Welt zutrifft. Bereits heute ist die Demographische Alterung ein wichtiges Thema in den Industrieländern (vgl. BMFSFJ 2007 und IBA 2010 oder z. B. Traphagan 2004 für die Situation in Japan), gewinnt aber auch zunehmend in Schwellenländern an Bedeutung. So wird sich beispielsweise in China als Folge der autoritären 1-Kind-Politik der Anteil der Über-60-Jährigen an der Bevölkerung von 12,3 % im Jahr 2010 auf 29,9 % im Jahr 2050 deutlich erhöhen (vgl. Wu 2004: 33).

³ Variante ‚Mittlere Bevölkerung, Obergrenze‘ der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung mit der Annahme von einem jährlichen Zuwanderungsgewinn von 200 000 Menschen ab 2020, einer steigenden Lebenserwartung und einer unveränderten Geburtenrate (vgl. Statistisches Bundesamt 2009: 11).

⁴ Bei einer vorausgerechneten Gesamtbevölkerungszahl von 80 437 000 im Jahr 2020 bzw. 70 120 000 im Jahr 2060 (vgl. Statistisches Bundesamt 2009: 40).

Die demographische Entwicklung verläuft in den Teilräumen Deutschlands unterschiedlich.⁵ Dies begründet sich darin, dass sowohl die beschriebenen demographischen Ereignisse teilräumlich unterschiedlich verlaufen als auch die Altersstruktur der Bevölkerung als Ausgangslage der Entwicklung sich in den Regionen voneinander unterscheidet. Zudem wird die demographische Entwicklung sehr stark durch Unterschiede in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sowie durch unterschiedliche Verläufe in den Binnen- und Außenwanderungen beeinflusst. Hinzu kommt, dass insbesondere Wanderungsbewegungen altersselektiv stattfinden (vgl. Mai 2006). Die Entwicklungen unterscheiden sich dabei nicht nur zwischen den Regionen Deutschlands (vgl. Abbildung 1–1), sondern auch innerhalb der Regionen und Städte.⁶

Der demographische Wandel hat nicht erst mit seiner verstärkten Wahrnehmung der letzten Jahre eingesetzt. Bereits Ende der 1970er Jahre ging die Bevölkerungszahl zurück und die demographischen Veränderungen waren absehbar. Dementsprechend wurde der demographische Wandel schon in den 1980er Jahren thematisiert (vgl. Langhagen-Rohrbach; Gretschel 2005: 223f.). Die politischen Umbrüche 1989/90 trugen dazu bei, dass andere Aufgabenstellungen stärker in die Wahrnehmung rückten, zumal es bedingt durch eine starke Zuwanderung aus Osteuropa zu einem Bevölkerungswachstum kam. Erst einige Jahre später erfuhr das Thema ein ‚Comeback‘, als die massiven Bevölkerungsverluste in Ostdeutschland nicht mehr zu ignorieren waren und die dortige Wohnungswirtschaft in Schwierigkeiten brachten. In der Folge gewann der demographische Wandel auch in Westdeutschland an Bedeutung und hat sich zusehends vom „*Modethema zum Dauerbrenner*“ entwickelt (Diller 2007: 119). So schätzten im Jahr 2005 bei einer Untersuchung der Universität Frankfurt am Main 93 % der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister westdeutscher Kommunen den demographischen Wandel als zentrale Zukunftsaufgabe ein (vgl. Langhagen-Rohrbach; Gretschel 2005: 226).

Die skizzierten Entwicklungen lassen die Vermutung aufkommen, dass eine derart ‚ältere Gesellschaft‘ neue Ansprüche und Anforderungen an die Ausgestaltung der Städte und Regionen stellen wird. Die Frage nach einer altersgerechten Stadtentwicklung⁷ gewinnt an Bedeutung. Präzisiert man die sich daraus ergebenden Aufgaben, wird die Wichtigkeit einer möglichst selbstbestimmten und selbständigen Lebensführung im Alter deutlich.

Dabei bedeutet Selbständigkeit den Erhalt einer eigenständigen Lebensführung. Dies drückt sich in der Führung eines eigenen Haushaltes aus und betrifft damit grundlegende Dinge vom Einkauf und der Essenszubereitung über die Haushaltspflege bis zur organisatorischen

*Vom ‚Modethema‘
zum ‚Dauerbrenner‘*

*Leitbild: ‚Selbstbestimmtes
und selbstständiges Leben
im Alter‘*

⁵ Für eine detaillierte Erörterung siehe Kreuzer 2006: 27–31.

⁶ Vgl. u.a. die Studien von Schuhoff; Hußning 2008 und Pohl 2010.

⁷ Stadtentwicklung wird in dieser Arbeit als tatsächlich stattfindende Veränderung der räumlichen Umwelt (durch die Aktivitäten einer kaum abschließend zu beschreibenden Anzahl von Akteuren) verstanden. Altersgerechte Stadtentwicklung beinhaltet dementsprechend Veränderungen in Richtung normativer Zielvorstellungen einer ‚altersgerechten‘ Stadt, die näher zu definieren sind. Raum- und Stadtplanung wird in Abgrenzung dazu als Versuch der steuernden Beeinflussung von Stadtentwicklung durch die öffentliche Hand verstanden. Diese Arbeit strebt an, immer auf die handelnden Akteure zu verweisen, um inhaltsleere Begriffe zu vermeiden. An einigen Stellen, insbesondere bei der Darstellung des Forschungsstandes, kann es aber nicht vermieden werden, die Begriffe Raum- und Stadtplanung zur Beschreibung der Disziplin zu verwenden. Die Begriffe werden zudem zusammenfassend im Sinne einer ganzheitlichen räumlichen Betrachtungsweise verstanden, die auch Aspekte raumbezogener Fachplanungen mit einbeziehen.

Bewältigung des Lebens. Es gehört zum Altersverlauf, dass der menschliche Körper zunehmenden gesundheitlichen Einschränkungen unterliegen kann, die ein selbständiges Leben gefährden können. Der baulich-räumliche und der organisatorische Kontext können ein selbständiges Leben dabei unterstützen oder zusätzlich einschränken. Die Gegebenheiten sollten also darauf ausgerichtet sein, ein selbständiges Leben so lange wie möglich zu gewährleisten. Wenn ab einem gewissen Zeitpunkt trotzdem kompensatorische Hilfe und Unterstützung zum Leben notwendig wird, so sollte diese sich immer nach einem ‚Minimalprinzip‘ richten und primär dem Gedanken der ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ folgen.

Mit dem Verlust der Selbständigkeit droht der Verlust der Selbstbestimmung. Dabei bedeutet Selbstbestimmung, gemäß den eigenen Wünschen und Interessen zu handeln, also für sich selbst zu entscheiden. Dies betrifft die Gestaltung des Tagesablaufs ebenso wie organisatorische Fragen des Lebens. Es obliegt der Selbstbestimmung, wie der Tag verbracht und die Wohnung eingerichtet wird, was und wann gegessen wird, welcher Pflegedienst und welche persönlichen Betreuerinnen und Betreuer ausgewählt werden. Auch bei der Selbstbestimmung können im Altersverlauf, beispielsweise bei demenziellen Erkrankungen, Grenzen erreicht werden.

Die Angst vieler Menschen vor dem Verlust der Selbständigkeit und Selbstbestimmung begründet häufig die Furcht vor dem Alter und drückt sich explizit in dem Wunsch nach der eigenen Wohnung im Alter aus.⁸ Es wird daher als Leitbild für eine altersgerechte Stadt in dieser Arbeit festgelegt, dass älteren Menschen bis in das hohe Alter hinein ein möglichst selbständiges und selbstbestimmtes Leben ermöglicht werden soll, bei dem ein Verbleib in der eigenen Häuslichkeit sowie dem vertrauten Quartier mit den gewachsenen sozialen Beziehungen nicht nur wesentlich für die persönliche Identität ist, sondern auch eine entscheidende Rolle für die Zufriedenheit im Alter einnimmt (vgl. u. a. Mollenkopf; Oswald et al. 2004: 345; BMFSFJ 2001: 241; Heye; Wezemael 2007; Brech 2004: 39).

*Altersgerechte
Stadtentwicklung als
Querschnittsthema*

An dieser Stelle gilt es, einem möglichen Missverständnis vorzubeugen. So wird mit dem Fokus auf die Gruppe der älteren Menschen deren Anforderungen und Bedürfnissen kein prinzipiell höheres Gewicht gegenüber anderen Gruppen, z. B. Kindern und Jugendlichen oder Familien, eingeräumt. Die tatsächliche Ausgestaltung der Städte wird immer der Abwägung und Aushandlung unterschiedlicher Ansprüche unterliegen müssen. Ein Leitbild der ‚generationengerechten‘ Städte und Quartiere, die allen Ansprüchen gerecht werden sollen, wird immer wieder gefordert und kann nur unterstützt werden. Eine solche Generalisierung führt aber schnell zu dem Problem, Differenzierungen nicht gerecht werden zu können. Unterschiedliche Ansprüche und Anforderungen werden in der Folge häufig nicht offengelegt und gegeneinander abgewogen, sondern verwischen vor dem Hintergrund, scheinbar ‚allen‘ gerecht werden zu können. Daher nimmt diese Arbeit bewusst die Zielgruppe der Älteren in den Blick, die in sich schon sehr heterogen ist. Erst auf dieser Basis ist es möglich, die Aufgaben einer altersgerechten

⁸ Neben diesen sozialpolitischen Erwägungen sprechen auch ökonomische Gründe dafür, ein möglichst langes selbstbestimmtes und selbständiges Leben im Alter zu ermöglichen. So wird davor gewarnt, die gegenwärtig üblichen Betreuungs- und Pflegekonzepte lediglich fortzuschreiben: „Das Angebot an Pflegeplätzen müsste sich in den nächsten 50 Jahren mehr als verdoppeln. Bereits für einen Zeitraum von zehn Jahren entstünden zusätzliche Kosten für Investitionen und Pflege von rund 40 Milliarden Euro.“ (Kremer-Preiß; Stolarz 2005: 7)

Stadtentwicklung gegenüber weiteren Ansprüchen und Bedürfnissen abzuwägen und Überschneidungen, Synergieeffekte sowie Konflikte zu erkennen.⁹

Auch ist der Begriff altersgerechter Stadtentwicklung nicht im Sinne von Städten zu verstehen, die ausschließlich für die Zielgruppe ältere Menschen konzipiert sind – wie die ‚Sun Cities‘ in den USA (vgl. Abbildung 1–2 und Eizenhöfer; Link 2005). Stattdessen ist es der Ansatz dieser Arbeit, die spezifischen Ansprüche Älterer in der Stadtentwicklung in allen Bereichen des städtischen Lebens herauszuarbeiten.

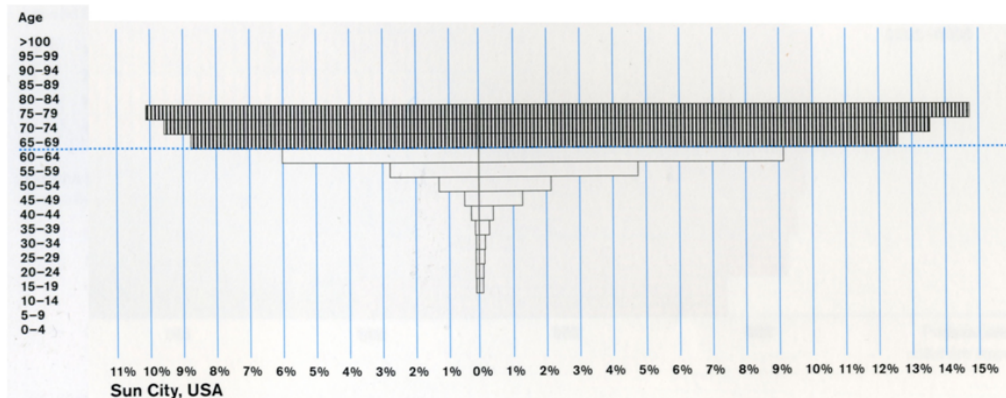


Abbildung 1–2: Alterssaufbau Sun City, Arizona (USA) (Oswalt; Rieniets 2006: 115)

1.2 Zielsetzung und Untersuchungsfragen

Ziel der Arbeit ist es, Aktivitäten der Stadtentwicklung mit Einfluss auf ein selbständiges und selbstbestimmtes Leben im Alter zu beschreiben und zu erklären. Darauf aufbauend werden Empfehlungen formuliert, wie relevante Akteursgruppen zu einer ‚altersgerechten Stadtentwicklung‘ beitragen können. Die unterschiedlichen Perspektiven und Voraussetzungen der Akteure werden hierbei berücksichtigt.

Untersuchungsfragen
Was macht eine altersgerechte Stadt aus?
Welche Akteure beeinflussen durch ihr Handeln die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung?

Textkasten 1–2: Untersuchungsfragen der Arbeit

Im ersten Schritt gilt es der Frage nachzugehen, was eine altersgerechte Stadt ausmacht. Hierfür ist eine Auseinandersetzung mit der Gruppe der älteren Menschen und der sie prägenden Lebenslagen notwendig. Auf dieser Grundlage können Handlungsfelder und Aufgaben herausgearbeitet werden, die für eine altersgerechte Stadtentwicklung von vorrangiger Bedeutung sind. Das Erkenntnisinteresse der Arbeit geht jedoch über die Frage nach den inhaltlich-fachlichen Anforderungen hinaus und schließt Fragen der Umsetzung bzw. Verwirklichung der sich stellenden Aufgaben ausdrücklich mit ein.

*Aufgabenbezogene
Untersuchung*

⁹ Gerne wird in der Diskussion nur auf Überschneidungen und Synergien hingewiesen, z. B. die für alle Personen nützliche Barrierefreiheit. Sicherlich gibt es solche Aspekte, genauso sind aber auch Konflikte zu berücksichtigen. So sind selbst vermeintlich eindeutige Dinge wie Barrierefreiheit nicht konfliktfrei definiert (z. B. verlangen Mobilitätsbehinderte stufenlose Wegeverbindungen im öffentlichen Raum, Sehbehinderte hingegen deutliche Kanten zur Abgrenzung im Straßenraum) und spätestens bei der Verteilung knapper öffentlicher Ressourcen werden Konflikte offensichtlich (z. B. ob kommunale Mittel in die Kinderbetreuung oder Dienstleistungen für ältere Menschen fließen).

Daher müssen – ausgehend von den Anforderungen einer altersgerechten Stadt – alle Akteure im Mittelpunkt der Betrachtung stehen, die über ihre Aktivitäten Einfluss auf eine altersgerechte Stadtentwicklung nehmen (vgl. Selle 2005: 108-113). Daraus ergibt sich ein breites Akteurspektrum, bei dem öffentliche Akteure, beispielsweise über ihre Aktivitäten in der kommunalen Stadtplanung und Altenhilfe, einen zentralen Beitrag leisten, aber nicht alleine von Bedeutung sind. Die Aufmerksamkeit wird bewusst auch auf die nicht-öffentlichen Akteure gerichtet, die durch ihr Handeln eine altersgerechte Stadtentwicklung beeinflussen. Von Belang sind zudem nicht nur die Akteure, die in ihr Handeln ausdrücklich die Zielgruppe der älteren Menschen einbeziehen, sondern alle Akteure, die durch ihre Aktivitäten Einfluss auf eine altersgerechte Stadtentwicklung nehmen – auch wenn dieser Einfluss von den Akteuren nicht gewollt oder ihnen vielleicht nicht einmal bewusst ist. Es stellt sich daher die Frage nach den Akteuren, die durch ihr Handeln die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung beeinflussen.

Auf der lokalen Ebene einer Großstadt werden die verschiedenen Akteure mit ihren ‚Alltags-Aktivitäten‘ und Interdependenzen betrachtet. Sie prägen gemeinsam die Handlungsfelder der Stadtentwicklung, die für ein selbstbestimmtes und selbständiges Leben im Alter von besonderer Bedeutung sind. Akteure handeln dabei unter anderem im Kontext von rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Innerhalb dieser besitzen sie jedoch erhebliche Spielräume. Zudem unterscheiden sich Ziele, Werte, Wahrnehmungen und Handlungsmöglichkeiten der Akteure. Daher kann auch bei vermeintlich ähnlichen Akteuren nicht von einem gleichartigen Handeln ausgegangen werden. Die Fokussierung auf den Untersuchungsraum einer Großstadt bietet hier im Vergleich zur Untersuchung von Einzelfallstudien in verschiedenen Städten einen großen Vorteil: Die Akteursaktivitäten können vor dem Hintergrund weitgehend ähnlicher Rahmenbedingungen untersucht werden, so dass Unterschiede zwischen einzelnen Akteuren leichter zu identifizieren sind.

Aufgaben- und akteursbezogene Forschungsansätze in der Raumplanung in Deutschland sind wenig verbreitet. Die vorhandenen Arbeiten von Selle haben die Vorgehensweise dieser Arbeit geprägt (vgl. Klemme; Selle 2008; Selle 2008a; Selle 2008b). Um eine aufgaben- und akteursbezogene empirische Untersuchung durchführen zu können, ist jedoch im Rahmen dieser Arbeit die intensive Auseinandersetzung mit den planungstheoretischen Hintergründen zur Entwicklung eines Analyseinstrumentariums erforderlich.

Die in dieser Einleitung formulierten Fragestellungen werden auf Basis der in Teil A der Arbeit gewonnen Erkenntnisse in Kapitel 4 diskutiert und näher konkretisiert.

1.3 Aufbau der Arbeit und Vorgehensweise

Diese Arbeit gliedert sich in fünf Hauptteile und 15 Kapitel. Ihr Aufbau ist in Abbildung 1–3 dargestellt.

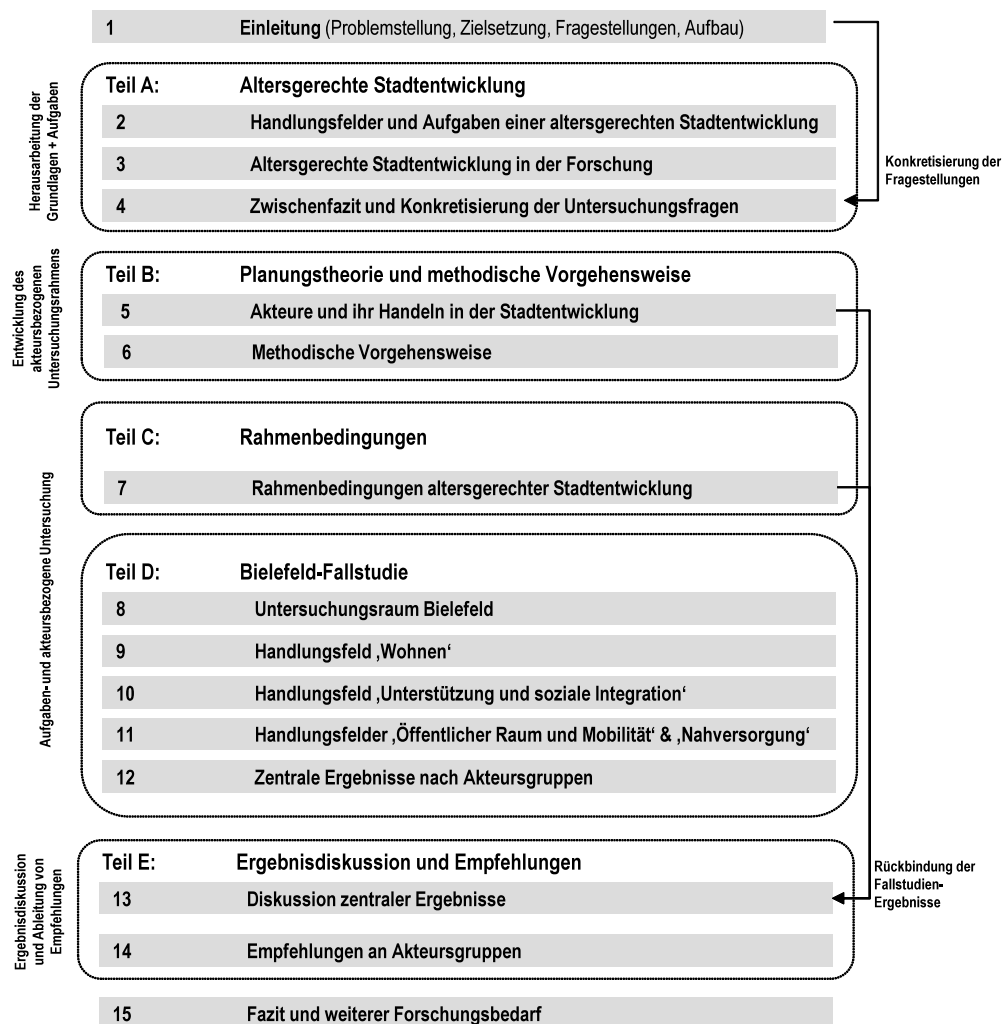


Abbildung 1–3: Aufbau der Arbeit

Teil A der Arbeit widmet sich zunächst dem Thema altersgerechter Stadtentwicklung, indem in einem ersten Schritt die Zusammenhänge zwischen der räumlichen Umwelt und des Lebens der Zielgruppe älterer Menschen betrachtet werden (vgl. Kapitel 2). Auf Basis ausführlicher Literaturanalysen werden Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung herausgearbeitet und die definierten Aufgaben über zwei Experteninterviews zusätzlich abgesichert.¹⁰ Zusätzlich konnten in diesem Teil und in der weiteren Arbeit Erfahrungen aus der Mitarbeit der Verfasser im Expertenkreis ‚Barrierefreie Stadtquartiere‘ des ExWoSt-Forschungsfelds ‚Innova-

Altersgerechte Stadtentwicklung (Teil A)

¹⁰ Insbesondere für die Handlungsfelder ‚Unterstützung und soziale Integration‘ sowie ‚Wohnen‘ wurde am 28.08.2008 in Köln ein Interview mit der Sozialwissenschaftlerin Ursula Kremer-Preiß geführt, die beim ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe‘ den Bereich ‚Architektur und Wohnen‘ vertritt. Der Schwerpunkt im Interview am 01.07.2008 in Dortmund mit Univ.-Prof. Dr. Christian Holz-Rau, Leiter des Fachgebiets ‚Verkehrswesen und Verkehrsplanung‘ an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund, lag auf dem Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘. Die Abschriften befinden sich auf der Anhang-CD.

tionen für alten- und familiengerechte Stadtquartiere' sowie in der Kommission ‚Wohnen im Alter' des ‚Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.' in Kooperation mit dem ‚Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung' einbezogen werden. Auch die Teilnahme am Projekt ‚Alternde Räume' der ‚Schader-Stiftung' – mit zwei in Kooperation mit der Stadt Hagen betreuten Lehrforschungsprojekten – lieferte wertvolle Erfahrungen für diesen Teil.

In einem zweiten Schritt werden in Teil A die zentralen Entwicklungen in der Forschung zu einer altersgerechten Stadtentwicklung, mit Schwerpunkt auf den letzten zwanzig Jahren, herausgearbeitet (vgl. Kapitel 3). Die gewonnenen Erkenntnisse des Teils A werden in einem Zwischenfazit (vgl. Kapitel 4) diskutiert und im Rahmen dessen die zentralen Fragestellungen konkretisiert sowie die Ausgestaltung der empirischen Arbeit als aufgaben- und akteursorientierte Untersuchung näher festgelegt.

*Planungstheorie und
methodische
Vorgehensweise (Teil B)*

Das hierfür notwendige planungstheoretische Hintergrundwissen wird in Kapitel 5 (Teil B) erarbeitet. Dafür wird ein eigener Analyserahmen unter Einbezug des politikwissenschaftlichen Ansatzes des ‚Akteurzentrierten Institutionalismus', akteursorientierten Ansätzen aus der Soziologie und dem Governance-Begriff entwickelt. Dieser bildet die Basis für die Untersuchung des Akteurshandelns. Eine detaillierte Erläuterung der methodischen Vorgehensweise in der Empirie – einschließlich der Auswahl des Untersuchungsraums – erfolgt im Anschluss im Kapitel 6 unter Rückgriff auf den erarbeiteten Untersuchungsrahmen.

*Rahmenbedingungen
(Teil C)*

Aus diesem planungstheoretischen Blickwinkel werden in Teil C die Rahmenbedingungen der Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung erläutert (Kapitel 7). Hierzu gehören die formellen Regelungen und prägenden Trends, die vor Ort wirksam werden und das Handeln der Akteure prägen können. Dafür wurde auf entsprechende Fachliteratur und Gesetzestexte zurückgegriffen. Soweit gesetzliche Rahmenbedingungen in die Kompetenzbereiche der Länder fallen, wurde mit Blick auf den Untersuchungsraum Bielefeld das Land Nordrhein-Westfalen als Bezugs Ebene gewählt.

*Bielefeld-Fallstudie
(Teil D)*

Unter Rückgriff auf die Rahmenbedingungen (Teil C) und mithilfe des planungstheoretischen Untersuchungsrahmens (Teil B) erfolgt in den Kapiteln 8 bis 12 die aufgabenbezogene Untersuchung des Akteurshandelns im Untersuchungsraum Bielefeld (Teil D: ‚Bielefeld-Fallstudie'). In dem diesen Teil abschließenden Kapitel 12 werden die wichtigsten Ergebnisse, gegliedert nach den Akteuren der Stadt Bielefeld, der Wohnungswirtschaft und der sozialen Dienstleister zusammenfassend dargestellt. Dokumentenanalysen und zahlreiche Interviews mit lokalen Akteuren prägen als zentrale Erhebungsmethoden den qualitativen und offenen Forschungsansatz, der in Kapitel 6 ausführlich erläutert wird.

*Ergebnisse und
Empfehlungen (Teil E)*

Die zusammengefassten Fallstudienresultate aus Kapitel 12 werden in Kapitel 13 des Teils E hinsichtlich ihrer spezifischen örtlichen Voraussetzungen und ihrer Gültigkeit über Bielefeld hinaus diskutiert. Das planungstheoretische Fachwissen (Teil B) und die Rahmenbedingungen altersgerechter Stadtentwicklung (Teil C) bilden hierfür einen wichtigen Bezugsrahmen. Hierauf aufbauend werden in Kapitel 14 für die Akteursgruppen Kommunen, Wohnungsunternehmen und -genossenschaften sowie soziale Dienstleister Empfehlungen gegeben, wie sie im Sinne einer altersgerechten Stadtentwicklung aktiv werden können. Ergänzend zu den bis hierhin erarbeiteten Erkenntnissen basiert Teil E auf zusätzlich geführten Experteninterviews. Das

genaue methodische Vorgehen dieser Arbeitsschritte wird ebenfalls im Methodik-Kapitel 6 der Arbeit vorgestellt.

Im letzten Kapitel der Arbeit werden die Ergebnisse im Hinblick auf die in dieser Einleitung formulierten und in Kapitel 4 weiterentwickelten Fragestellungen reflektiert. Neben diesen zentralen Erkenntnissen werden auch der akteurs- und aufgabenbezogene Ansatz rückblickend diskutiert und sich ergebende weitere Forschungsbedarfe formuliert.

Die in Teil A erarbeiteten Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung und die darin benannten Aufgaben dienen im Verlauf der weiteren Arbeit als zentrale Analyseheuristiken für die theoretische und empirische Forschungsarbeit des aufgabenbezogenen Ansatzes. Ausgehend davon soll eine offene und zugleich strukturierte Herangehensweise an die Akteure und ihre Aktivitäten ermöglicht werden (vgl. Kelle; Kluge 1999:14-24). Auch der in Kapitel 5 entwickelte planungstheoretische Untersuchungsrahmen als Konkretisierung der akteursbezogenen Herangehensweise enthält verschiedene Elemente, die als Analyseheuristiken zum Verstehen des Akteurshandelns eingesetzt werden. Über Analyseheuristiken werden die Forschenden für bestimmte Themen sensibilisiert, es bleibt jedoch ausreichend Spielraum, um die Strukturen und Eigenheiten des Untersuchungsgegenstandes wahrzunehmen. Erst im Forschungsprozess werden die offenen Untersuchungskategorien dann „*empirisch aufgefüllt*“ (Kelle; Kluge 1999: 67) und damit gegenstandsbezogen konkretisiert.

Qualitative Vorgehensweise und Analyseheuristiken

Interviews mit Expertinnen und Experten spielen in verschiedenen Arbeitsschritten (Teile A, D und E) eine zentrale Rolle zur Erhebung von Informationen. Der Frage der Einbindung der Interviews in das Forschungsdesign sowie deren Vorbereitung, Durchführung und Auswertung wurde daher ein hoher Stellenwert beigemessen. Neben einer Fortbildung zur qualitativen Interviewforschung¹¹ wurde Fachliteratur zu Experteninterviews ausgewertet (Meuser; Nagel 2005; Bogner; Menz 2005; Kruse 2007). Alle geführten Interviews sind im Quellenverzeichnis aufgeführt. Die in den Teilen D und E geführten Gespräche sind zudem bei der Erörterung der methodischen Vorgehensweise aufgelistet (Kapitel 6).

Interviewforschung

¹¹ Bochumer Winterschool ‚Empirische Sozialforschung‘, Workshop ‚Qualitative Interviewforschung‘, 26.02.2007 - 01.03.2007 (Dr. Jan Kruse, Institut für Soziologie der Universität Freiburg).

Teil A

Altersgerechte Stadtentwicklung

2 Handlungsfelder und Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung

Teil A dieser Arbeit widmet sich zunächst den Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung. In Kapitel 2 werden die Zusammenhänge zwischen der räumlichen Umwelt, sozialen Gegebenheiten und des Lebens der Zielgruppe älterer Menschen näher betrachtet. Dies geschieht anhand von Ergebnissen der ökogerontologischen Forschung, mithilfe derer die Zusammenhänge zwischen der Stadtentwicklung und dem Leben im Alter herausgearbeitet werden (Kapitel 2.1). Daraus ergibt sich die Bedeutung einer näheren Betrachtung der Gruppe der älteren Menschen. Aus deren Situation und Anforderungen lassen sich Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung herausarbeiten. Die Lebensphase Alter mit ihren Ausdifferenzierungen wird dafür in Kapitel 2.2 näher in den Blick genommen. Darauf aufbauend werden Handlungsfelder von zentraler Bedeutung definiert und die damit verbundenen Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung beschrieben (Kapitel 2.3).

Nachdem im anschließenden Kapitel 3 ein Überblick über zentrale Forschungsansätze im Bereich der altersgerechten Stadtentwicklung gegeben wurde, folgt in Kapitel 4 eine gemeinsame Diskussion der gewonnenen Erkenntnisse aus den Kapiteln 2 und 3. Darin werden abschließend die Untersuchungsfragen konkretisiert und die Ausgestaltung der empirischen Arbeit als aufgaben- und akteursorientierte Untersuchung näher festgelegt.

2.1 Bedeutung der Stadtentwicklung für das Leben im Alter

Die Bedeutung der Entwicklung des Raumes für das Leben im Alter steht im Zentrum der nachfolgenden Überlegungen. Dazu wird auf Ansätze und Modelle aus der ökologischen Gerontologie¹² zurückgegriffen. Diese erforscht das „*Verhalten, Erleben und Wohlbefinden älterer Menschen in der Beziehung zur konkreten räumlich-sozialen Umwelt*“ (Saup 1993: 30). Basis der ökologischen Gerontologie ist die Verknüpfung des Lebens- und Entwicklungsprozesses einer Person mit der sie umgebenden Umwelt in sogenannten Person-Umwelt-Modellen. Zentrale Merkmale der Person-Umwelt-Beziehungen werden nachfolgend erläutert. Hierbei handelt es sich um den Anforderungs- und Ressourcencharakter der Umwelt, die notwendige Person-Umwelt-Passung sowie Auswirkungen auf die Selbstständigkeit bzw. Abhängigkeit einer Person.

Für eine Person ist der Anforderungs- und Ressourcencharakter der Umwelt entscheidend, da dieser die Lebenszufriedenheit durch die Erfüllung bzw. Nicht-Erfüllung von Wünschen und Bedürfnissen eines Menschen maßgeblich beeinflusst (vgl. Saup 1993: 36f., Mollenkopf; Oswald et al. 2004: 345, Hieber; Mollenkopf et al. 2005; BMFSFJ 2001: 241). Diese Aspekte gehen auf Lawtons Anforderungs-Kompetenz-Modell zurück. Darin sind zwei zentrale Hypothesen enthalten. Auf der einen Seite die ‚environmental docility‘-Hypothese (Umwelt-Fügsamkeits-Hypothese): Je stärker ein Mensch durch altersbedingte Einschränkungen seine Kompetenzen

Anforderungs- und Ressourcencharakter der Umwelt

¹² In der ökologischen Gerontologie werden drei grundsätzliche Aufgabenstellungen bearbeitet: Erstens die Theoretisierung der Wechselbeziehungen zwischen Person und Umwelt über Person-Umwelt-Modelle, zweitens die Beschreibung des raumbezogenen Verhaltens und Erlebens älterer Menschen sowie deren Bedingungsanalyse und drittens die Erklärung und Erläuterung von Möglichkeiten einer Optimierung der Umweltbedingungen für ältere Menschen (vgl. Saup 1993: 30).

zum Leben in seiner Umwelt verliert, umso stärker muss er sich den Einflüssen seiner Umwelt fügen. Auf der anderen Seite die ‚environmental proactivity‘-Hypothese (Umwelt-Aktivitäts-Hypothese): Je größer die Kompetenz einer Person ist, umso vielfältiger sind die Umweltressourcen, die zur Befriedigung von Wünschen und Bedürfnissen wahrgenommen werden können (vgl. Carp; Carp A. 1984; Saup 1993: 36f.; Mollenkopf; Oswald et al. 2004: 346).

Die sozial-räumliche Umwelt des Menschen kann somit entweder ‚nicht förderlich‘ als Barriere wirken, oder aber ‚förderlich‘ den Menschen unterstützen und eventuelle gesundheitliche Einschränkungen oder fehlende Kompetenzen auf Seiten der Person kompensieren. Kann beispielsweise ein älterer Mensch aufgrund von Beeinträchtigungen des Bewegungsapparates nur noch schwer Treppen auf- und absteigen (Kompetenzverlust auf Seiten der Person), wird er in einem Reihenhaus die oberen Geschosse nur noch unter großen Mühen oder gar nicht mehr alleine erreichen können. Eine barrierefreie Wohnung würde hier als förderliche Umwelt wirken, zum Beispiel über das Vorhandensein eines Aufzuges oder die Lage im Erdgeschoss. Bleiben nicht-förderliche Umwelten jedoch bestehen, muss die Person in einer kognitiv emotionalen Bewältigungsstrategie ihre persönlichen Erwartungen und Ziele dieser Umwelt anpassen.¹³ Dagegen kann eine förderliche Umwelt im Rahmen einer handlungsbezogenen Bewältigungsstrategie eine Person bei der Beibehaltung eines höheren Anspruchsniveaus an das eigene Leben maßgeblich unterstützen und somit die Lebensqualität im Alter erhöhen (vgl. Kruse 1999: 336). Weiterhin kommt der Förderung von Kompetenzen und Fähigkeiten einer Person eine zentrale Bedeutung zu.

Person-Umwelt-Passung

Ein weiterer zentraler Aspekt der Person-Umwelt-Beziehung ist die auf Carp und Carp (1984) zurückgehende Passung zwischen der Person und ihrer Lebensumwelt. Unter dem Begriff der Passung wird eine Übereinstimmung der Kompetenzen und Bedürfnisse der Person mit den Eigenschaften ihrer Lebensumwelt verstanden. Eine gute Passung entspricht einer auf die Bedürfnisse der Person abgestimmten Umwelt, die somit ihre förderlichen Wirkungen entfalten kann. Carp und Carp (1984) unterscheiden bei den Bedürfnissen der Person unter Bezugnahme auf Maslow zwischen Grundbedürfnissen, wie zum Beispiel Gehen, Tasten oder Sehen, sowie höheren Bedürfnissen, wie etwa den Wunsch nach Privatheit (vgl. Saup 1993: 42; Carp; Carp A. 1984). Einschränkungen im Hinblick auf die Grundbedürfnisse können über komplementäre Maßnahmen und Strategien, wie beispielsweise Barrierefreiheit, begegnet werden, die im Sinne von Standards eine gewisse Allgemeingültigkeit besitzen können. Im Gegensatz dazu sind die höheren Bedürfnisse stärker durch individuelle und damit variierende Präferenzen geprägt. Hier steht der Aspekt der ‚Ähnlichkeit‘ von der Umwelt zu den individuellen Wünschen im Vordergrund. Für eine Person, die gerne viel Kontakt zu anderen Menschen hat, kann ein gemeinschaftliches Wohnprojekt die richtige Umwelt sein, während für eine andere Person eine solche Umgebung nicht den individuellen Wünschen entspricht und daher keine gute Passung bietet. Daher lassen sich für die höheren Bedürfnisse wesentlich schwerer Planungsstandards ableiten. Hier muss die jeweils individuelle Situation im Mittelpunkt stehen und Wahlmöglichkeiten müssen mit einbezogen werden. Im genannten Beispiel kann so dem unterschiedlichen

¹³ Beispielsweise, indem ein Hobbyraum im Obergeschoss eines Reihenhauses als gar nicht mehr so wichtig eingeschätzt wird, weil das ausgeübte Hobby einen angeblich nicht mehr interessiert, während der eigentliche Grund die nicht zu überwindende Barriere der Treppe ist.

Grad des Wunsches nach Privatheit mit einem differenzierten Angebot an gemeinschaftlichen und nicht-gemeinschaftlichen Wohnformen begegnet werden.

Bei allen unterstützenden Maßnahmen, die den förderlichen Charakter der Lebensumwelt stärken sollen, gilt es, deren Auswirkungen auf die Selbstständigkeit zu prüfen, denn zu weitgehende Maßnahmen können durchaus auch negative Folgewirkungen haben und zu Abhängigkeiten führen. *„Langfristig reduziert die abhängigkeitsorientierte Unterstützung physische, kognitive und psychische Ressourcen. Umgekehrt zielt selbstständigkeitsorientierte Unterstützung darauf, ein möglichst hohes Maß an Unabhängigkeit und Eigeninitiative zu erhalten und zu fördern.“* (BMFSFJ 1998: 18f., Kruse; Schmitt 2005: 39) Daher ist den die Selbstständigkeit einer Person fördernden Maßnahmen der Vorzug zu geben. Ein ‚Essen-auf-Rädern-Service‘ kann beispielsweise zwar die Versorgung mit einer warmen Mahlzeit sichern, allerdings verhindert der Service auch, dass das Haus verlassen wird, um einen Mittagstisch in der direkten Wohnumgebung aufzusuchen. Dieser bietet über die reine Verpflegung hinaus auch die Möglichkeit, Nachbarn und Bekannte zu treffen und somit eine soziale Teilhabe am Leben.

Abhängigkeit versus Selbstständigkeit

2.2 Lebensphase Alter – die Zielgruppe Ältere

Bevor in Kapitel 2.3 die Aufgaben und Ziele in den Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung herausgearbeitet werden können, gilt es den Blick auf die ausdifferenzierte Zielgruppe der älteren Menschen zu richten. Zu deren Charakterisierung erfolgt zunächst eine Erörterung des Altersbegriffs und der Lebensphase Alter einschließlich klassischer gerontologischer Alterstheorien (Kapitel 2.2.1). Die Abgrenzungen und Definitionen des ‚dritten Alters‘ und ‚vierten Alters‘ ermöglichen eine erste Beschreibung der Lebensphase (Kapitel 2.2.2). Angelehnt an das sozialwissenschaftliche Lebenslagenkonzept werden nachfolgend verschiedene Merkmale zur differenzierteren Beschreibung der Lebensphase Alter erläutert (Kapitel 2.2.3).

2.2.1 Altersbegriff und Alterstheorien

Der Altersbegriff ist durch *„eine charakteristische Unschärfe“* (Kohli 2001: 1) geprägt, da ‚Alter‘ einerseits für jede Phase des menschlichen Lebenslaufs gebräuchlich ist, andererseits aber die Lebensphase des höheren Alters bezeichnet, die sich aus der Abgrenzung zu Kindheit, Jugend und aktivem Erwachsenenalter ergibt.

Der Begriff des Alters kann als eine Phase des gesellschaftlich abgegrenzten Lebens eingeordnet werden (vgl. Kohli 2001: 1). Klassisches Merkmal, um eine Person in die Gruppe der ‚alten Menschen‘ einzuordnen, ist das Ende der Erwerbstätigkeit beziehungsweise der Eintritt in den Ruhestand¹⁴ und der damit verbundene Bezug von Renten oder Pensionen (vgl. Kohli 2001: 1-4; BMFSFJ 2001: 64f.).¹⁵ Durch Vorruhestandsregelungen und Langzeitarbeitslosigkeit vollzieht

Gesellschaftlicher Altersbegriff

¹⁴ Dies folgt der in der sozialwissenschaftlichen Gerontologie lange vorherrschenden Konzentration auf der Forschung zum verallgemeinerten männlichen Alter. *„Bei Frauen – so die häufig nicht einmal explizierte Annahme – sei dies aufgrund ihrer fortbestehenden ‚typisch weiblichen‘ Vergesellschaftung über reproduktive, informelle Bereiche, wie Hausarbeit und Familie, kaum erforderlich. Ihnen bleibe der für sie typische und relevante Aufgabenbereich bis ins Alter erhalten; insofern gebe es keine entsprechenden Altersprobleme.“* (Backes 2005: 33)

¹⁵ In der Gruppe der 70- bis 85jährigen beträgt der Anteil erwerbstätiger Personen nur noch 4,7 % (vgl. Künemund 2006: 297).

sich der Eintritt in den Ruhestand und damit in diese soziale Lebensphase Alter allerdings zunehmend unterschiedlicher und liegt meist zwischen dem 55. und 65 Lebensjahr. *„An die Stelle einer (relativ) klar gezogenen Altersgrenze ist also eine Phase getreten, innerhalb derer die Bevölkerung ihren Übergang vollzieht.“* (Kohli 2001: 4)

Biologischer Altersbegriff

Nimmt man den Austritt aus dem Erwerbsleben als Beginn der Lebensphase Alter und zieht das biologische Alter und die in den letzten Jahrzehnten gestiegene Lebenserwartung in Deutschland hinzu, dann ergibt sich daraus für die Lebensphase Alter eine rechnerische Zeitspanne von 30 oder mehr Jahren (vgl. MAGS NRW 2007: 13f.) Daraus wird ersichtlich, dass *„keine Altersgruppe [...] im gesamten Lebenslauf so große Unterschiede in körperlichen und psychischen Merkmalen zwischen ihren einzelnen Mitgliedern aufweist wie die Gruppe der 'Alten'. Natürlich gibt es eine Reihe von Veränderungen, die den Alterungsprozess aller Menschen kennzeichnen, doch verlaufen diese inter- und intraindividuell – zwischen den einzelnen Menschen sowie innerhalb einer Person in einzelnen Bereichen – höchst unterschiedlich“* (Filipp; Mayer 2005: 25; siehe auch Druyen 2005: 21; BMFSFJ 2001: 66; Kruse 1999: 334). Zieht man dann noch die unterschiedlichen Lebenslagen und Lebensstile im Alter hinzu, wird deutlich, dass *„Altern aus einer außerordentlichen Vielfalt von Prozessen [besteht], und die Unterschiede zwischen älteren Menschen groß [sind].“* (Tesch-Römer 1999: 210; vgl. van Dyk 2007: 109).

Differentielles Altern

Die Unterschiede in der Lebensphase Alter lassen sich vor allem mit dem Begriff des *„differentiellen Alterns“* (Filipp; Mayer 2005: 25) charakterisieren. Dieser Blickwinkel hat auch die aus den 1960er Jahren stammenden und kontrovers diskutierten Alterstheorien (Aktivitäts-, Disengagement- und Kontinuitätstheorie sowie Defizit- vs. Kompetenzmodell) abgelöst, *„die Alter als klar abgrenzbare spezifische Gruppe mit besonderen Problemen“* (Backes; Clemens 2006: 38) begreifen. Da diese theoretischen Ansätze die gesellschaftlichen Altersbilder geprägt haben und bis heute in der öffentlichen Diskussion ihre Wirkung entfalten, lohnt sich trotzdem ein kurze Betrachtung.¹⁶

Alterstheorien

Zwei gegenläufige Ansätze sind das Defizit- und das Kompetenzmodell. Das Defizitmodell des Alterns beruht auf Erkenntnissen der biologischen und medizinischen Forschung und stellt vor allem die mit zunehmendem Alter immer häufiger auftretenden gesundheitlichen Einschränkungen in den Mittelpunkt, also die im Alter auftretenden Defizite. *„Erst mit Erstarken der psychologisch und auch soziologisch orientierten Altersforschung konnte nachgewiesen werden, dass die Unterstellung einer generell defizitären Entwicklung durchaus positive Veränderungen des Alterns übersieht.“* (Oswald; Kaiser 2006: 211) Als Gegenpol wurde daher das Kompetenzmodell entwickelt, welches in Rechnung stellt, *„dass die Realität des Alterns – trotz Abbauerscheinungen und Verlusten – durch ein erhebliches Ausmaß an verbleibenden Kompetenzen gekennzeichnet ist. [...] Gewinne und Verluste sind gleichermaßen zu beobachten.“* (Oswald; Kaiser 2006, 210)

Bei den Aktivitäts-, Disengagement- und Kontinuitätstheorien beziehungsweise -thesen stehen die *„Ausgliederung der Menschen aus dem Erwerbsleben im höheren Lebensalter, mit der ein*

¹⁶ Ihre Folgen sind sogar gebaut in den Städten zu finden, beispielhaft sei hier auf die Altenwohnungen der ersten Generation aus den 1960er Jahren verwiesen (vgl. Narten 1999: 82f.)

Verlust der Erwerbsrolle einhergeht“ (Backes; Clemens 2003: 123f.) und familiäre Rollenverluste im Mittelpunkt. „Je nach Konzept werden neue Grundlagen für die Stabilisierung des Selbstkonzeptes entweder in einem Rückzug vor allem aus gesellschaftlichen Aufgabenfeldern und Kontakten – einem Disengagement – gesehen oder in einer größtmöglichen Aufrechterhaltung von Aktivität bzw. in einer kontinuierlichen Fortführung bisheriger Aufgaben und Beziehungen auf dem bislang praktizierten und gewohnten Aktivitätsniveau.“ (Backes; Clemens 2003: 123f.) Die Alterstheorien erheben den Anspruch, allgemeingültige Erklärungen für das Leben im Alter zu treffen und blenden dabei die individuelle Lebenslage der Person aus (vgl. Backes; Clemens 2003: 124).¹⁷ Backes (Backes; Clemens 2003: 136) folgend, haben die genannten theoretischen Ansätze „nicht unbedingt in allen Aspekten an nachvollziehbarer Plausibilität verloren. Sie verfügen nur nicht mehr über das theoretische Rüstzeug zur Analyse der modernen, pluralisierten und sozial überaus differenzierten Lebensphase Alter.“

Diese Heterogenität der Lebensphase Alter ist eine große Herausforderung für die Entwicklung von Gestaltungsaufgaben für die Stadtentwicklung. So ist die Lebensphase einerseits so hinreichend konkret zu fassen, dass Handlungsfelder für raumplanerische Ansätze sichtbar und abgrenzbar werden. Andererseits besteht die Gefahr, dass mit zu stark generalisierenden Altersbildern¹⁸ oder Altersstereotypen¹⁹ die Wirklichkeit des differentiellen Alterns verfehlt oder sogar negativ beeinflusst wird, zum Beispiel bei der Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen oder der Selbsteinschätzung von individuellen Kompetenzen einer Person (vgl. Filipp; Mayer 2005: 25-29; BMFSFJ 2001: 65-68).

Zur weiteren Annäherung an die Zielgruppe(n) der Lebensphase Alter werden zwei Ebenen betrachtet. Zum einen die beiden Pole des dritten und vierten Lebensalters, über die in Anlehnung an Elemente der genannten Alterstheorien die Lebensphase Alter pointiert beschrieben werden kann (Kapitel 2.2.2). Zum anderen erfolgte eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Merkmalen, von denen die Lebenslagen im Alter gekennzeichnet sind (Kapitel 2.2.3).

2.2.2 Drittes und viertes Alter

Dem dritten Alter bzw. der dritten Lebensphase gehören die ‚jungen Alten‘ an. Hiermit sind *„idealtypisch Menschen in den ersten zehn bis fünfzehn Jahren nach ihrem Austritt aus dem Erwerbsleben gemeint, die einen guten Gesundheitszustand aufweisen, über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen und in hohem Maße aktiv sind.“* (BMFSFJ 2001: 66; Kohli 2001. 2001: 6). Wahl und Oswald (2005: 211) charakterisieren die Gruppe der jungen Alten ähnlich und schreiben ihnen eine *„durchschnittlich relativ geringe Morbidität“* zu. Sie fassen die Gruppe der ‚jungen Alten‘ etwas weiter und ordnen Personen zwischen dem 60. und 80.

Drittes Alter

¹⁷ Ausführliche und kritische Diskussionen der genannten Alterstheorien finden sich in Backes; Clemens (2003 123-136) und bei van Dyk (2007).

¹⁸ Unter Altersbildern werden allgemeinere Vorstellungen über das Alter, über die im Alterungsprozess zu erwartenden Veränderungen und über die für ältere Menschen mutmaßlich charakteristischen Eigenschaften verstanden. *„Altersbilder umfassen demnach nicht allein beschreibende oder erklärende Aussagen über das Alter(n), sondern enthalten auch wertende und normative Elemente.“* (BMFSFJ 2001: 64)

¹⁹ Der Begriff Stereotyp umschreibt, *„dass es hinsichtlich der Eigenschaften, die Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe vermeintlich kennzeichnen, kulturell weithin geteilte Vorstellungen gibt. Wesentlich dabei ist, dass es sich bei altersstereotypgeleiteten Eigenschaftszuschreibungen um Übergeneralisierungen handelt.“* (Filipp; Mayer 2005: 26).

Lebensjahr dem dritten Alter zu. Möglich wurde diese Lebensphase entscheidend durch die steigende Lebenserwartung mit kompensierbaren körperlichen Einschränkungen, aber gleich bleibenden oder gar sinkendem Berufsaufgabalter sowie einer gegebenen finanziellen Absicherung.

Die vermeintlich gute Ausstattung mit gesundheitlichen, materiellen, sozialen, kulturellen und zeitlichen Ressourcen²⁰ zeichnet insgesamt ein positives Bild der ‚jungen Alten‘, die immer stärker auch als Zielgruppe von der Wirtschaft erkannt werden, was sich auch in Begriffen wie beispielsweise ‚Generation 55+‘, ‚Best Ager‘ oder ‚silver generation‘ widerspiegelt. Immer wieder werden die ‚jungen Alten‘ mit den ihnen unterstellten zeitlichen Freiheiten und Möglichkeiten zudem als potentielle ‚Ressource‘ für bürgerschaftliches Engagement unter einem ‚Produktivitätsblickwinkel‘ gesehen. *„Für das 3. Alter besteht die Herausforderung in der Schaffung von mehr Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Partizipation“* und man *„muss Möglichkeiten vorsehen, dass alte Menschen sich produktiv einbringen können“* (Staudinger 2003: 36).

Viertes Alter

Abgegrenzt werden davon die ‚alten Alten‘ oder Hochbetagten in der vierten Lebensphase, beziehungsweise im vierten Alter, die stärker durch eine zunehmenden Hilfe- und Pflegebedürftigkeit gekennzeichnet sind. Wahl und Oswald (2005: 211) fassen hierunter Personen ab etwa dem 80. Lebensjahr und charakterisieren diese Lebensphase durch ein gehäuftes Auftreten von Verlusten und stark steigende Prävalenz- und Inzidenzraten²¹ chronischer Erkrankungen. Naegele, Bröscher und Rohleder (2000) bezeichnen die Menschen als Hochaltrig oder Hochbetagt, deren Lebensalter die durchschnittliche Lebenserwartung überschritten hat. Verallgemeinert wird demnach ebenfalls von einer Grenze im Alter von 80 Lebensjahren ausgegangen, vereinzelt wird die Altersgrenze bereits bei 75 Jahren gezogen. Ungefähr in diesem Bereich zwischen 75 und 80 Jahren beginnen die Menschen auch, sich in ihrer Selbstwahrnehmung als ‚Alt‘ einzustufen (vgl. Naegele; Bröscher et al. 2000).

In der Hochaltrigkeit treten die Einschränkungen des Alters zunehmend zu Tage. Diese können entweder kompensiert werden oder sie führen zu Verlusten, die eine permanente Unterstützung bis hin zur ambulanten, teil- oder vollstationären Pflege nach sich ziehen können (vgl. Grymer; Köster et al. 2005: 317; Staudinger 2003: 36). Die vierte Lebensphase unterscheidet sich durch ihr konstituierendes Merkmal – die spürbaren Auswirkungen des biologischen Alters – von der dritten Lebensphase, welche sich als soziales Alter in Form des Übergangs aus dem Erwerbsleben (2. Lebensphase) in den Ruhestand (3. Lebensphase) ergibt.

Mit zunehmendem Lebensalter steigt zwar die Wahrscheinlichkeit unter altersbedingten Einschränkungen und Krankheiten zu leiden, die Verläufe sind aber individuell sehr verschieden (vgl. Kohli 2001; BMFSFJ 2001: 66; Engstler; Menning et al. 2004: 217). Menschen im dritten Lebensalter sind nicht grundsätzlich frei von gesundheitlichen Einschränkungen und Menschen in der vierten Lebensphase sind nicht grundsätzlich massiv durch Krankheiten eingeschränkt.

²⁰ Eine genauere Betrachtung dazu erfolgt in Kapitel 2.2.3.

²¹ *„Die Inzidenz bezeichnet die Anzahl der Neuerkrankungen in einer gesunden Bezugsbevölkerung innerhalb eines definierten Zeitraums. [...] Die Prävalenz gibt die Anzahl der Erkrankten innerhalb einer Bezugsbevölkerung zu einem bestimmten Zeitpunkt [...] oder innerhalb eines definierten Zeitraumes [...] an.“* (Kolominsky-Rabas 2006: 88).

Die Konzepte ‚junges Alter‘ und ‚altes Alter‘ dürfen daher nicht als Vereinfachungen oder Übergeneralisierungen verstanden werden. Wahl und Oswald folgend sind sie vielmehr als *„bewusst gewählte Pointierungen der komplexen Altersrealität“* (2005: 230f.) zu verstehen.

Für den Einzelnen ist der Übergang von der dritten in die vierte Lebensphase im Normalfall sehr langsam und fließend. Diesen Übergang zu gestalten, ist aber eine der wichtigsten individuellen Aufgaben, die sich im Alter stellen. Es gilt, sich rechtzeitig darauf vorzubereiten und die äußeren Lebensbedingungen den Bedürfnissen entsprechend anzupassen. *„Niemand sollte im Blick auf die persönliche Lebens- und Wohnsituation in der Phase des Alters weder nur auf die Gewinne (die mobilen ‚jungen Alten‘) noch nur auf vermeintliche Verluste (die ‚pflegebedürftigen Hochbetagten‘) schauen. Vielmehr kommt es darauf an, in die Lebenspläne diese beiden Dimensionen des Altwerdens einzubeziehen, im Jungsein und im Älterwerden.“* (BMFSFJ 1998: 2)

Für die Herausarbeitung von Handlungsfeldern und Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung sind diese Pointierungen eine erste nützliche Annäherung, es bedarf aber noch darüber hinausgehende Unterscheidungen der Zielgruppe der älteren Menschen. Für eine weitere Konkretisierung bietet sich das sozialwissenschaftliche Konzept der Lebenslagen an.

2.2.3 Lebenslagen in der Lebensphase Alter

„Das Lebenslagenkonzept gilt in den Sozialwissenschaften als ein Konzept zur Beschreibung, Erklärung und Prognose der materiellen und immateriellen Lebensverhältnisse von Personengruppen.“ (Clemens; Naegele 2004: 388) Ziel ist die *„Herstellung ‚guter‘ Lebenslagen bzw. [...] die Vermeidung (Prävention) und Überwindung (Kompensation) von sozialer Schwäche und sozialer Gefährdung [...] im Sinne der Schaffung angemessener Rahmenbedingungen, damit der Einzelne sein Leben nach seinen Interessen gestalten kann.“* (Clemens; Naegele 2004: 390) Die Lebenslage eines Menschen wird durch das Wechselspiel individueller Faktoren (Kompetenzen) und gesellschaftliche Faktoren (Ressourcen) geprägt (vgl. Schulz-Nieswandt 2006: 14, 27).

Lebenslagenkonzept

Ein Nachteil des Lebenslagenkonzepts ist dessen starke Konzentration auf die objektiven und strukturellen Ungleichheiten, innerhalb dessen den einzelnen Personen eine geringe individuelle Flexibilität zugewilligt wird. Demgegenüber bezieht das sich immer größerer Beliebtheit erfreuende Lebensstilkonzept *„Merkmale wie Werte, Überzeugungen und Normen, Interessen und Ziele, Art der Alltagsgestaltung, Art der Auseinandersetzung mit Aufgaben, Anforderungen, Krisen und Konflikten, aber auch Merkmale der objektiven Lebenssituation“* (Kruse 2001: 51) mit ein. Damit soll diesem Ansatz mehr Erklärungskraft zukommen und der Begriff Lebensstil *„dient dazu, unterschiedliche Wertvorstellungen und vor allem Verhaltensweisen zu beschreiben.“* (Dangschat 2005: 600) Die Lebensstile werden basierend auf einem Bündel an Verhaltensweisen von Personen gebildet und mit einem möglichst treffenden sprachlichen Label belegt (z. B. ‚Old Kids‘, ‚Best Ager‘ und ‚Old Ager‘ bei Poddig 2006: 215). Es gibt auch Versuche, Lebensstile auf einzelne Lebensbereiche hin zu konkretisieren, beispielsweise in Form von ‚Wohnstiltypen‘ (vgl. GEWOS 2008).

Lebensstilkonzept

Von besonderem Interesse können Lebensstile für eine nähere Betrachtung der höheren Bedürfnisse im Sinne der Person-Umwelt-Passung sein. Nachteil des Ansatzes ist allerdings,

dass es bedingt durch die starke Abhängigkeit von den gewählten Variablen und der Stichprobe zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen kann, die zudem häufig in erster Linie gesamtgesellschaftlich gelten und dem Raumbezug wenig Bedeutung zumessen. Außerdem liegen keine Statistiken zu Lebensstilkategorien vor, noch sind sie immer leicht erkennbar (vgl. Dangschat 2005: 600f.). Für die Herausarbeitung von Aufgabenbereichen zur Gestaltung der räumlichen Umwelt wird daher eine an das Lebenslagenkonzept anknüpfende Beschreibung der Lebensphase Alter favorisiert, auch wenn bereits Lebensstiluntersuchungen in Hinblick auf ältere Menschen vorliegen (vgl. z. B. Hallenberg 2010; Kruse 2001; MGFFI NRW 2008; Poddig 2006).

Entwicklungen im Lebenslauf

Sowohl bei den Lebensstilen, als auch bei den hier weiter verfolgten Lebenslagen nehmen die Lebensläufe der Personen als individuelle Entwicklungsprozesse eine besondere Rolle ein. Von Bedeutung sind unter anderem berufliche, familiäre und gesellschaftliche Ereignisse, die das Leben einer Person nicht nur in der Gegenwart, sondern auch in der Zukunft beeinflussen und prägen können. So bestimmen beispielsweise die Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung die Höhe der Altersrente und damit die finanziellen Spielräume im Rentenalter. Ein anderes Beispiel wären Erwerbstätige, die in ihrem Beruf starken körperlichen Belastungen ausgesetzt waren und im Alter stärker unter typischen Krankheitsbildern leiden. Den Lebenslauf prägende gesellschaftliche Rahmenbedingungen lassen sich als Kohorteneffekte, im Sinne bestimmte Geburtsjahrgänge beeinflussende Ereignisse, bezeichnen (vgl. Clemens; Naegele 2004: 388; Kruse 2001: 56). Die Betrachtung des Lebenslaufs einer Person ermöglicht es nachzuvollziehen, warum sie *„bestimmte Werte, Überzeugungen und Normen vertritt, warum sie ein spezifisches Anspruchsniveau und spezifische Erwartungen an ihr Leben ausgebildet hat.“* (Kruse 2001: 53).

Merkmale zur Charakterisierung der Lebensphase Alter

Lebenslagen sind somit zugleich ‚Ausgangsbedingungen‘ und ‚Produkt‘ menschlichen Handelns auf individueller (personaler) und gesellschaftlicher Ebene (vgl. Amann 1994: 323f. nach Backes; Clemens 2003: 20; Schulz-Nieswandt 2006: 14). Durch welche Eigenschaften die Lebenslagen im Alter charakterisiert sind, wird an Hand einer Betrachtung der Themenbereiche ‚Alltagsgestaltung und Zeitverwendung‘, ‚Gesundheitliche Situation‘, ‚Ökonomische Situation‘, ‚Soziale Netze‘, ‚Weibliches Alter‘ und ‚Altern in der Migration‘ nachgegangen.

Alltagsgestaltung und Zeitverwendung

Mit dem Austritt aus dem Erwerbsleben bieten sich neue Spielräume in der Alltagsgestaltung einer Person. Die Ergebnisse der Zeitbudgetstudie des ‚Statistischen Bundesamtes‘ aus dem Jahr 2001/2002 (vgl. Engstler; Menning et al. 2004: 227) zeigen, dass im Alter keine neuen Aktivitätsbereiche hinzukommen, sondern die bereits im mittleren Alter ausgeübten Tätigkeiten eine größere Rolle bei der Alltagsgestaltung einnehmen. Charakteristisch sind der starke Anstieg der unbezahlten Arbeit im eigenen Haushalt und der Anstieg im Bereich der konsumtiven und regenerativen Tätigkeiten (vgl. Engstler; Menning et al. 2004: 220-227). Bei der Zeitverwendung fällt der niedrige Anteil der Wahrnehmung von Bildungsangeboten auf (vgl. Künemund 2006: 312). Beim Umfang der ehrenamtlichen Aktivitäten ist kein Anstieg erkennbar, jedoch werden im Ruhestand verstärkt Hilfeleistungen für andere Haushalte erbracht (vgl. Engstler; Menning et al. 2004: 227). Gerade Unterstützungsleistungen im Pflegefall werden im Durchschnitt in einem erheblichen Umfang von älteren Menschen erbracht, und zwar zu einem Großteil von Frauen, denn es gilt, *„je höher das Alter der Unterstützungsbedürftigen und je*

anspruchsvoller die Hilfeleistung ist, desto höher ist der Anteil der helfenden Frauen.“
(BMFSFJ 1998: 188)

Insgesamt gewinnen im Alter die Wohnung und die Wohnumgebung eine größere Bedeutung: „Alltag im Alter heißt vor allem Wohnalltag.“ (Saup 1993: 90) Führen gesundheitliche Einschränkungen zu einem unfreiwilligen Aufenthalt in der eigenen Wohnung, kann dies negative Folgen auf die Zufriedenheit einer Person haben. Die förderliche Gestaltung des Wohnumfeldes ist daher von zentraler Bedeutung.

Mit zunehmendem Alter steigt die Zahl der Erkrankten in einer Altersgruppe, daher sind insbesondere in der vierten Lebensphase ältere Menschen von Erkrankungen betroffen. Charakteristisch sind zunehmende chronische Erkrankungen und das gleichzeitige Auftreten verschiedener Krankheiten (Multimorbidität) (vgl. BMFSFJ 2001: 66; BMFSFJ 2002a: 163f.; Wahl; Oswald 2005: 211). Diese Tendenz ist auch in einer mit dem Alter zunehmenden Pflegequote ablesbar (vgl. Abbildung 2–1).²²

Gesundheitliche Situation

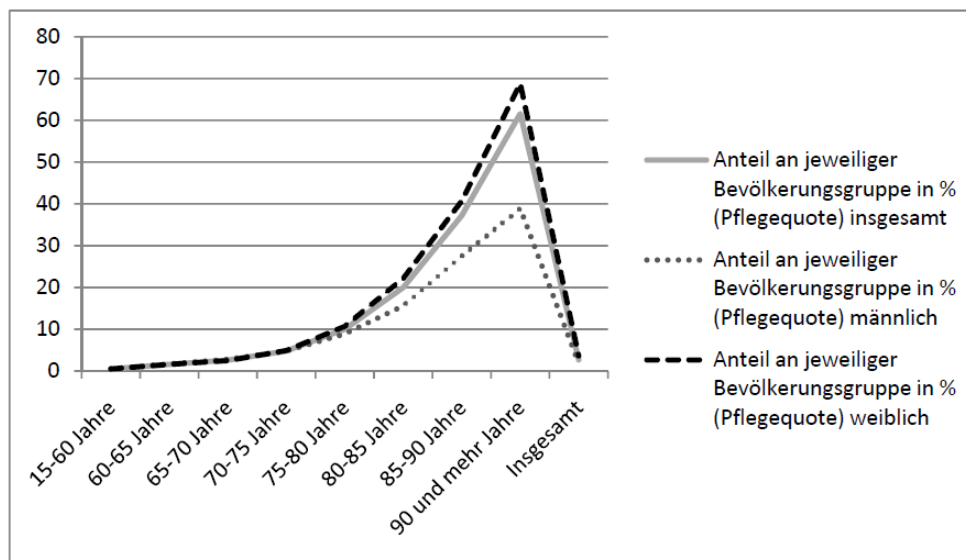


Abbildung 2–1: Pflegequote zum Jahresende 2007 (Statistisches Bundesamt 2009: 14)

Im Vergleich zum mittleren Alter häufen sich insbesondere Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems, der Muskeln und des Skeletts sowie demenzielle Erkrankungen.²³ Schätzungen zu den Anteilen von mittelschweren und schweren Demenzen gehen in der Gruppe der 65- bis 69jährigen von einem Anteil von 1,2 %, in der Gruppe der 80- bis 84jährigen von 13,3 % und in

²² Die tatsächlichen Pflege- und Hilfebedarfe liegen deutlich über den Zahlen der Pflegestatistik, da diese nur die anerkannten Bedarfe im Sinne des Leistungskatalogs der Pflegeversicherung berücksichtigen.

²³ „Mit Demenz wird ein fortschreitender Verlust an Gedächtnisleistungen und kognitiven Funktionen bezeichnet, der meist nach mehrjährigem Verlauf in geistigem Verfall mit Verlust der Sprachfähigkeit übergeht und schließlich zur völligen Pflegebedürftigkeit und zum Tode führt.“ (BMFSFJ 2002a: 164) Ursache sind verschiedene Krankheitsbilder, insbesondere die Alzheimerdemenz und die vaskuläre, d. h. durch Gefäßerkrankungen im menschlichen Gehirn verursachte Demenz (vgl. BMFSFJ 2002a, 165). Vertiefende einführende Informationen finden sich z. B. in BMFSFJ 2002a: 164-182.

der Gruppe der 90 Jahre und älteren Personen von 34,6 % aus (vgl. Bickel 1999 nach BMFSFJ 2002a: 167).²⁴

Altersbedingte Funktionsbeeinträchtigungen der umweltrelevanten Fähigkeiten (Sehfähigkeit, Hörfähigkeit, Gehfähigkeit, Tastsinn und sensomotorische Fähigkeiten) können ein selbstständiges Leben und damit die soziale Teilhabe und das Aufrechterhalten von sozialen Netzen massiv einschränken (vgl. Abbildung 2–2). Auch demenzielle Erkrankungen können zu einer erheblichen Schwächung der Umweltkompetenzen führen. Gedächtnisstörungen, Schwierigkeiten beziehungsweise die Unfähigkeit Handlungsabläufe zu planen sowie Beeinträchtigungen der räumlichen Wahrnehmung führen zu erhöhten Unfallgefahren im Haushalt und im Straßenverkehr (vgl. BMFSFJ 2002a: 174). Die genannten Einschränkungen treffen jede Person unterschiedlich und dürfen nicht als automatisch auftretende Altersfolgen verstanden werden.

Bei der Betrachtung präventiver Ansätze spielt – neben den Einflussfaktoren Rauchen und Ernährung – die Bewegung bzw. körperliche Aktivität eine tragende Rolle und kann zu besserer Gesundheit, Wohlbefinden und Lebensqualität beitragen (vgl. BMFSFJ 2002a; 163f.; Mechling; Eichberg 2006: 366f.)



Abbildung 2–2: Einschränkungen umweltrelevanter Fähigkeiten (Saup 1993: 62-71, 76)

Soziale Netze

Soziale Netze sind Grundlage für emotionale, kognitive und instrumentelle Austauschbeziehungen und Unterstützungsleistungen, wobei familiären wie außerfamiliären Netzen eine große Bedeutung zukommt. Gespräche, Besuche, gemeinsame Aktivitäten und emotionale Unterstützung haben Einfluss auf das Wohlbefinden und die psychische Gesundheit und wirken Isolation und Einsamkeit entgegen. Neben diesen emotionalen Austauschbeziehungen und kognitiven Unterstützungsleistungen, beispielsweise in Form von Hinweisen oder Ratschlägen, sind soziale Netze Grundlage für praktische (instrumentelle) Unterstützungsleistungen. Hierzu

²⁴ Weiterführende Beschreibungen zu altersbedingten Erkrankungen finden sich bei Oswald; Lehr et al. (2006); Backes; Clemens (2003: 92-114); BMFSFJ (2002a: 136-181); MAGS NRW (2007: 14-20).

gehören etwa Alltagshilfen im Haushalt, bei Behördengängen, aber insbesondere auch Unterstützung bei vermehrt im ‚vierten Alter‘ auftretender Pflegebedürftigkeit. Hierbei nehmen insbesondere Familienangehörige, und teilweise auch Freunde, eine wichtige Funktion als Pflegeperson ein (vgl. Backes; Clemens 2003: 228; BMFSFJ 2006a: 305). Bei älteren Menschen mit erwachsenen Kindern kann aber nicht automatisch auf verfügbare Unterstützungsleistungen geschlossen werden, da die Bereitschaft dazu nicht immer gegeben ist. Das Leben in getrennten Haushalten und über größere räumliche Entfernungen, vor allem aus beruflichen Gründen, erschwert zudem eine Hilfe vor Ort oder macht sie gar unmöglich.²⁵

Bekannte, Nachbarn und Freunde sind gerade bei alltäglichen Hilfebedarfen im Haushalt oder beim Einkaufen, aber auch im persönlich-emotionalen Bereich eine wichtige Ressource für ein selbstständiges und zufriedenes Leben im Alter (vgl. Fooker; Lind 1997: 28). Die Bedeutung dieser nicht-familiären sozialen Netze wird zukünftig ansteigen, da aufgrund von vermehrter Kinderlosigkeit, einer geringen durchschnittlichen Kinderzahl je Frau, den größer werdenden räumlichen Distanzen und mehr allein lebenden Menschen von geringeren familiären Unterstützungsressourcen ausgegangen werden muss (vgl. BMFSFJ 2006a: 286-310).

Im Vergleich zu früheren Altengenerationen, aber auch zu vielen Jüngeren, verfügen ältere Menschen über eine überdurchschnittliche Ausstattung mit ökonomischen Ressourcen (vgl. BMFSFJ 2006b: 187). Ihr wirtschaftliches Potential weckt daher die Aufmerksamkeit von Unternehmen, politischen Gremien und Verbänden und führt zu Artikeln wie *„Warum ignoriert das Marketing die reichste Generation aller Zeiten?“* (Michael 2006)²⁶ Die insgesamt relativ gute finanzielle Situation der großen Mehrheit der älteren Menschen ab 65 Jahren darf vorhandene Probleme einkommensschwacher Personengruppen nicht überlagern (vgl. BMFSFJ 2006b: 187, 197; Backes; Clemens 2003: 194). Hinter den durchschnittlichen Einkommens- und Vermögenswerten verbergen sich erhebliche Unterschiede, insbesondere in Westdeutschland. Dort sind vor allem Männer in den höheren und Frauen in den niedrigeren Einkommensklassen vertreten, während in Ostdeutschland die mittleren Einkommensklassen insgesamt stärker besetzt sind.

Ökonomische Situation

Armut im Alter wirkt sich insbesondere dann in erheblichem Ausmaß auf die selbstständige Lebensführung aus, wenn nicht nur ‚höhere Bedürfnisse‘, sondern auch ‚Basisbedürfnisse‘ durch entsprechende Dienstleistungen befriedigt werden müssen. Die materielle Lage entscheidet dann trotz sozialer Sicherungssysteme über die Kompensationsmöglichkeiten im Sinne des Person-Umwelt-Modells (vgl. Kapitel 2.1). Dies gilt insbesondere für Alltagshilfen, die nicht über die Leistungen der Pflegekassen abgedeckt werden, da diese sich nur auf die im Sinne des Gesetzgebers ‚erheblichen‘ gesundheitlichen Einschränkungen beziehen (vgl. BMFSFJ 2006b: 240). Auch mit Blick auf die zukünftige Einkommens- und Vermögensentwicklung älterer Menschen gewinnt das Thema geringer ökonomischer Ressourcen an Bedeutung. In Folge von Krisen auf dem Arbeitsmarkt verfügen immer mehr Personen über gebrochene

²⁵ Zu bedenken ist dabei, dass die räumliche Entfernung zwischen älteren Menschen und ihren erwachsenen Kindern erkennbar zunimmt (vgl. BMFSFJ 2006b: 302f.; Hoff 2006: 279).

²⁶ Die Etablierung einer Seniorenwirtschaft zur Nutzung dieses Potentials wird zudem durch verschiedene Initiativen, insbesondere auf Ebene der Länder unterstützt, z. B. durch die Landesinitiative ‚Seniorenwirtschaft‘ in Nordrhein-Westfalen (Website Seniorenwirtschaft NRW) (vgl. BMFSFJ 2006b: 256-262).

Lebensläufe mit Phasen der Erwerbslosigkeit, aus denen keine Rentenansprüche resultieren und in denen keine Vermögensrücklagen gebildet werden konnten. In Kombination mit den Reformen der Alterssicherungssysteme ist zukünftig mit einem Anstieg der Personen in den unteren Einkommens- und Vermögensklassen zu rechnen (vgl. BMFSFJ 2006b: 205-220; Richter-Kornweitz 2009; Geyer; Steiner 2010).

„Weibliches Alter“

Frauen prägen mit einem Anteil von 54 % in der Gruppe der 60-80-Jährigen und einem Anteil von 72 % in der Gruppe der Über-80-Jährigen die Lebensphase Alter. Nach Vorausberechnungen des ‚Statistischen Bundesamtes‘ für das Jahr 2050 werden sich die Geschlechterrelationen im vierten Alter angleichen, die Frauen werden aber in der Gruppe der Über-80-Jährigen mit einem Anteil von 60 % jedoch weiterhin überwiegen. Dies ist insbesondere in der längeren Lebenserwartung von Frauen begründet (vgl. Roloff 2007: 52f.). Angesichts der Bedeutung geschlechterspezifischer Unterschiede kritisiert Backes (2005: 33) die frühere Sichtweise gerontologischer Alterstheorien, die sich an einer typischen männlichen (Erwerbs-)Biographie orientiert haben. Die Lebenslagen und -stile älterer Frauen waren und sind jedoch durch differenzierte Lebensläufe unterschiedlicher als die älterer Männer. Geschlechterspezifische Unterschiede sind daher von Bedeutung. Zukünftig wird jedoch auch bei älteren Männern durch gesellschaftliche Veränderungen, wie Änderungen auf dem Arbeitsmarkt und eine stärkere Individualisierung, von einer größeren Differenzierung der Lebensläufe und damit der Lebenssituationen im Alter ausgegangen (vgl. Backes; Clemens 2003: 89).

Zwei zentrale Unterschiede zwischen Männern und Frauen im Alter betreffen den Familienstand und die Einkommenssituation. So sind 36,6 % der Über-60-jährigen Frauen verwitwet, jedoch nur 10,2 % der Männer. Diese sind dagegen zu gut 80 % verheiratet, wohingegen nur gut 51 % der älteren Frauen mit einem Ehepartner zusammenleben. Weiterhin sind die Anteile der geschiedenen und ledigen älteren Frauen höher als die der Männer (vgl. Roloff 2007: 54) und auch im Bereich der nichtehelichen Lebensgemeinschaften sind ältere Frauen in der deutlichen Minderheit (vgl. Roloff 2007 56). Insgesamt stehen der Gruppe der Frauen im Alter daher geringere Unterstützungsressourcen durch ihre Lebenspartner zur Verfügung, während sie im Gegenzug erhebliche Unterstützungsleistungen bringen. Dementsprechend sind professionelle Angebote für ältere Frauen von größerer Bedeutung (vgl. Backes; Clemens 2003: 89-91). Da sie zugleich über geringere Alterseinkünfte verfügen, sind sie in der Folge mit einer höheren Wahrscheinlichkeit von einer sozial prekären Lage betroffen (vgl. Backes 2005: 35).

Zentrale Ursachen für die deutlich geringeren Alterseinkünfte älterer Frauen sind die lückenhaften Erwerbsbiographien, geringe Einkommen in Beschäftigungsverhältnissen und ein erhöhter Anteil an Teilzeitbeschäftigungen mit der Folge niedriger Altersrenten (vgl. Backes; Clemens 2003: 89). Geringer ausgeprägt sind die geschlechterspezifischen Unterschiede in Ostdeutschland durch die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, wobei das gesamte Einkommensniveau im Alter hier niedriger ist als in Westdeutschland. So liegen die durchschnittlichen Nettoeinkünfte einer Frau im Osten bei 1 119 Euro und bei 1 166 Euro im Westen (vgl. BMFSFJ 2006b: 197). Hinter den nur geringen Unterschieden im durchschnittlichen Nettoeinkommen versteckt sich jedoch eine große Häufigkeit von niedrigen Einkommen bis 512 Euro in Westdeutschland (West 26 %; Ost 11 %), aber auch eine größere Häufigkeit von höheren Nettoeinkommen ab 1 534 Euro (West 11 %; Ost 3 %) (vgl. BMFSFJ 2006b: 196).

Die Alterung der Bevölkerungsstruktur wird auch die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland stark betreffen. Aus der Gemeinsamkeit der Migrationserfahrung lassen sich aber keine verallgemeinerbaren Bedürfnisse und Anforderungen für ein Leben im Alter ableiten. So unterscheiden sich beispielsweise die Herkunftsländer, die Rahmenbedingungen der Einwanderung (zum Beispiel Personen aus den ehemaligen ‚Anwerberstaaten‘ oder Spätaussiedler) und der Aufenthaltsstatus (von der deutschen Staatsbürgerschaft bis zum geduldeten Flüchtling). Altern in der Migration kann jedoch sehr wohl mit spezifischen Lebenslagen einher gehen. Geringe Alterseinkommen bei im mittleren Alter eingewanderten Personen, die räumliche Entfernung zu familiären Netzwerken, fehlende (Sprach-)Kenntnisse und Informationsdefizite, mit der die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen erschwert wird²⁷ sowie religiöse Unterschiede im Hinblick auf Pflegebedürftigkeit oder Sterbebegleitung seien hier beispielhaft genannt (vgl. Khan-Zvornicanin 2009; Backes; Clemens 2003, 261f.; Myllymäki-Neuhoff 2006: 249-251; ILS NRW 2005). Soziale Gefährdungen bestehen vor allem für die Personen, bei denen sich die genannten Effekte überlagern und mit ausländerspezifischen Diskriminierungen zusammentreffen (vgl. Backes; Clemens 2003: 261).²⁸

2.3 Handlungsfelder, Aufgaben und Ziele

Leitbild einer altersgerechten Stadtentwicklung sollte es sein, ein möglichst selbstbestimmtes und selbstständiges Leben bis in das hohe Alter zu ermöglichen (vgl. Kapitel 1). Kapitel 2.1 folgend, kann in Hinblick darauf die sozial-räumliche Umwelt des Menschen entweder förderlich oder hinderlich wirken. Daher ist eine gute Passung zwischen der Lebensumwelt und den Bedürfnissen der Menschen anzustreben, wobei zwischen den individuell sehr unterschiedlichen höheren Bedürfnissen und den eher verallgemeinerbaren Grundbedürfnissen unterschieden werden kann. Um die Aufgaben und Ziele im Rahmen einer altersgerechten Stadtentwicklung nicht zu komplex werden zu lassen, ist eine Konzentration auf die Grundbedürfnisse notwendig. Die formulierten Aufgaben und Ziele sollen aber auch die höheren Bedürfnisse nicht aus dem Blick verlieren und die für ihre Verwirklichung notwendigen Möglichkeitsräume eröffnen.

Mit den in Kapitel 2.2 erörterten Merkmalen der Lebensphase Alter konnten die Anforderungen und Bedürfnisse der Zielgruppe ältere Menschen an eine Person-Umwelt-Passung näher charakterisiert werden. Auf Seiten der Lebensumwelt ergeben sich daraus zunächst einmal viele relevante Aufgabenbereiche. Kruse (2001: 51) definiert die in Wechselwirkung zur Person stehende Umwelt folgendermaßen:

„Die Umwelt lässt sich unterteilen in die räumliche, soziale und infrastrukturelle Umwelt. Die räumliche Umwelt beschreibt Wohn-, Wohnumfeld- und Verkehrsbedingungen, die

²⁷ Im Projekt ‚Wohnortnahe Konzepte für ältere Migrant/innen‘ in Duisburg-Marxloh wurden beispielsweise deutliche Informationsdefizite über das Altenhilfesystem mittels einer Bedarfsanalyse in Form einer Bewohner/-innenbefragung festgestellt (vgl. Yilmaz; Grandt 2006: 35).

²⁸ Untersuchungen des Berliner Wissenschaftszentrums für Sozialforschung weisen *„darauf hin, dass bei einigen Akteuren [der Altenhilfe] die Bereitschaft, Mehrkosten für den Abbau von Zugangsbarrieren für diese Zielgruppe hinzunehmen, gering ausgeprägt ist. Öffentliche Mittel sollen vor allem den Interessen der Mehrheitsgesellschaft dienen.“* (Khan-Zvornicanin 2009: 26)

soziale Umwelt inner- und außerfamiliäre Beziehungen sowie Milieus, denen der Mensch sich zugehörig fühlt, die infrastrukturelle Umwelt soziale und kulturelle Angebote im Wohnumfeld sowie dessen Ausstattung mit Dienstleistungen. Zur infrastrukturellen Umwelt zählen weiterhin Umfang und Qualität der materiellen und sozialen Sicherung sowie der medizinischen und pflegerischen Versorgung in einer Gesellschaft, darüber hinaus entsprechende rechtliche Grundlagen des sozialen Sicherungssystems.“

Bereits die hier aufgezählten Umweltbereiche machen deutlich, dass aus Gründen der Übersichtlichkeit und weiteren Bearbeitbarkeit eine Eingrenzung zwingend notwendig ist. Analysiert und strukturiert man die im Bereich der Gerontologie als relevant bezeichneten Umweltbereiche, z. B. anhand der Altenberichte der Bundesregierung als jeweiliger Zusammenschau des Stands der Wissenschaft (vgl. Deutscher Bundestag 1993; BMFSFJ 1998; BMFSFJ 2001; BMFSFJ 2002a; BMFSFJ 2006b), dann lassen sich noch weitere Aufgabenbereiche definieren. Eine erste Eingrenzung ergibt sich zunächst über den fachlichen Schwerpunkt der Disziplin Stadtplanung und somit auf stärker raumbezogene Handlungsfelder. Dem folgend kann beispielsweise der infrastrukturellen Ausstattung der Umwelt eine hohe Relevanz für den Ansatz dieser Arbeit zugewilligt werden, während die Grundlagen der sozialen Sicherungssysteme zwar von wichtiger Bedeutung für ältere Menschen sind, zunächst aber nicht im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen. Wohl aber können solche zunächst ausgeschlossenen Themenbereiche im weiteren Verlauf erneut relevant werden, wenn sie deutlichen Einfluss auf die stärker raumbezogenen Handlungsfelder nehmen.²⁹ Eine weitere Einschränkung bei der Betrachtung ergibt sich aus einer Konzentration auf die Grundbedürfnisse bei einer weitgehenden Ausblendung der individuell unterschiedlichen höheren Bedürfnisse, deren Operationalisierung aufgrund ihrer großen Vielfalt nicht umfassend möglich ist.

Für die weitere Arbeit wird die Lebensumwelt daher über die vier Handlungsfelder ‚Wohnen‘, ‚Unterstützung und soziale Integration‘, ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ sowie ‚Nahversorgung‘ operationalisiert (vgl. Abbildung 2–2). Lediglich das Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘ liegt dabei außerhalb der üblichen disziplinären Grenzen, die hierbei bewusst überschritten werden, da ein wesentliches Merkmal älterer Menschen – gerade in der vierten Lebensphase – der zunehmende Unterstützungsbedarf ist. Bei der Beschäftigung mit einer altersgerechten Stadtentwicklung können diese Aspekte nicht ausgeblendet werden, zumal die baulich-räumliche wie organisatorische Gestaltung in diesem Bereich zentralen Einfluss auf eine selbstbestimmte und selbstständige Lebensführung hat. Andere für das Leben im Alter wichtigen Themenbereiche können dagegen im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter verfolgt werden. Beispielhaft seien die Bereiche Arbeitsmarkt, geriatrische Versorgung, Bildung, Kultur oder Freizeitangebote genannt.

²⁹ Beispielsweise, wenn sich die Gesundheits- und Versorgungssysteme in der Infrastruktur vor Ort niederschlagen bzw. den Rahmen dafür setzen.

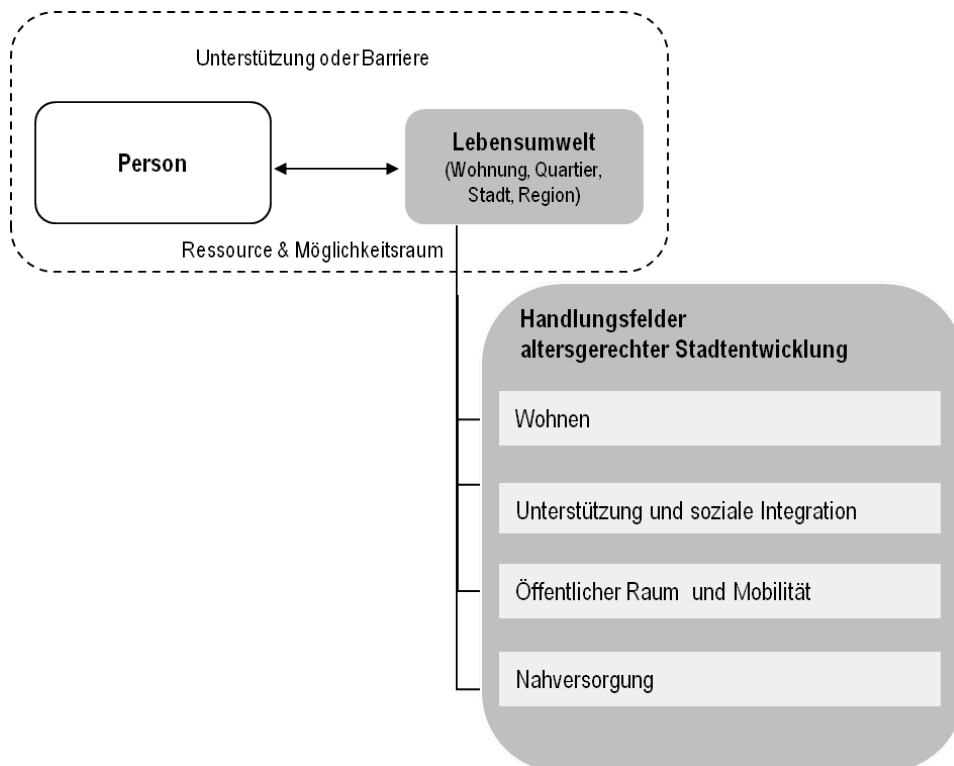


Abbildung 2–2: Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung
(Eigene Darstellung nach Saup 1993; Wahl; Oswald 2005; Kruse 1999)

Im weiteren Verlauf dieses Unterkapitels werden die Bedeutung der ausgewählten Handlungsfelder für das Leben im Alter und die ableitbaren Aufgaben und Ziele für die Stadtentwicklung näher vorgestellt. An einigen Stellen sind die Herausforderungen für die Stadtplanung dabei altbekannt, bekommen allerdings vor dem Hintergrund der alternden Gesellschaft ein größeres Gewicht.

2.3.1 Wohnen

Wohnen erfüllt grundlegende Funktionen für die Menschen jeden Alters und jeder Lebenslage. Die Wohnung ist Ausdruck der persönlichen Identität, Ort von Aktivitäten und Pflege sozialer Kontakte und gerade im Alter auch Symbol für die eigene Kompetenz der selbstständigen Lebensführung. Die Wohnung ist aber auch privater Rückzugsraum im Alltag, sie bietet Schutz und Intimität und ist Ort für alltägliche Dinge wie Hausarbeit oder Körperpflege (vgl. Saup 1993: 90-108). Im Verlauf der Lebensphase Alter nimmt die Bedeutung der Wohnung zu: „*Alltag im Alter heißt vor allem Wohnalltag.*“ (Saup 1993: 90) Dies gilt nicht nur für Menschen, die aufgrund von Einschränkungen umweltrelevanter Fähigkeiten, wie Sehen, Hören, Tasten, Gehen oder körperlicher Beweglichkeit, stärker an die Wohnung gebunden sind, sondern auch für junge Alte. Das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben lässt die Wohnung als Kristallisationspunkt des Lebens noch stärker in den Mittelpunkt rücken (vgl. Engstler; Menning et al. 2004: 236). Bei der Gestaltung der Lebensumwelt geht es um mehr als nur eine möglichst funktionale Gestaltung. ‚Wie Wohnen im Alter?‘ ist daher eine zentrale Frage für älter werdende Menschen, deren Bedeutung allein an der Vielzahl von verfügbaren Ratgebern auf dem Buchmarkt abgelesen werden kann (vgl. z. B. BMFSFJ 2009; Keller 2006).

Um den vielfältigen unterschiedlichen Wohnwünschen und -bedürfnissen älterer Menschen gerecht werden zu können, stellen sich Gestaltungsaufgaben in den Bereichen Barrierefreiheit, zeitgemäßer Grundausrüstung und einem differenzierten Wohnungsangebot. Außerdem gilt es, die Verfügbarkeit altersgerechter Wohnungsangebote auch für einkommensschwache ältere Menschen zu gewährleisten.

Barrierefreiheit (nach DIN 18025, Teil II) und Reduzierung von Barrieren	Differenziertes Wohnungsangebot (Größe, Qualität/Ausstattung, Gemeinschaft, Architektur, Kosten)
Zeitgemäße Grundausrüstung (Größe, Technische Ausstattung, Sanitäre Ausstattung, Freizeit/Garten)	Sicherung von Wohnmindeststandards unabhängig finanzieller Möglichkeiten

Tabelle 2-1: Aufgaben im Handlungsfeld ‚Wohnen‘

Barrierefreiheit

Basierend auf einer notwendigen Passung von der Umwelt zur Person ist Barrierefreiheit mit zunehmendem Alter Voraussetzung für die Befriedigung von Grundbedürfnissen (vgl. Oswald; Marx et al. 2006: 194). Häufig wird der Begriff mit Einschränkungen des Bewegungsapparates in Verbindung gebracht, er bezieht sich jedoch auch auf weitere Einschränkungen, z. B. des Hör- oder Sehsinns, denn Barrierefreiheit *„beschreibt die uneingeschränkte Nutzung aller Gegenstände, Gebrauchsgüter und Objekte durch alle Menschen, unabhängig einer körperlichen, geistigen oder visuellen Einschränkung und weitestgehend ohne fremde Hilfe.“* (MBV NRW 2006: 11) Sie ist Voraussetzung für die Befriedigung von Grundbedürfnissen und entsprechende Handlungsanweisungen sind als Planungsstandards für die barrierefreie Gestaltung mittlerweile gut dokumentiert.

Als Planungsleitfaden gibt die DIN 18025 Hinweise für die Gestaltung barrierefreier Wohnungen für Rollstuhlbenutzer (Teil I) und für barrierefreien Wohnraum als Universalwohnungen (Teil II).³⁰ Letztere können von *„allen Menschen gleichermaßen benutzt werden [...], ob jung oder alt, besonders groß oder besonders klein, für Menschen mit und ohne körperliche Einschränkungen. Sie bieten Wohnqualität in allen Phasen des Lebens, weshalb sie auch als ‚Lebenslaufwohnungen‘ bezeichnet werden.“* (MBV NRW 2006: 12) Barrierefreiheit kann also die Wohnqualität für alle Nutzer steigern und die Flexibilität hinsichtlich zeitweilig oder dauerhaft auftretender körperlicher Einschränkungen wird erhöht.

Während die baulichen und technischen Anforderungen zahlreich und in vielen Varianten dokumentiert sind, gestaltet sich die flächendeckende Herstellung von Barrierefreiheit in der Praxis als schwierig. Dies gilt auch für den Neubaubereich, obwohl Barrierefreiheit hier, abgesehen von Aufzugsanlagen, nur mit geringen Mehrkosten verbunden ist. Daher sollte eine entsprechende Ausführung im Sinne eines *„universellen Designs“* (Oswald; Marx et al. 2006: 197) Standard sein (vgl. MBV NRW 2006: 8-12) und jeder Neubau als Chance zur flächendeckenden Verbreiterung des Angebots von barrierefreiem Wohnraum genutzt werden (vgl. BMFSFJ 2008a: 11; Stolarz 2007: 19; Steffen; Baumann et al. 2007: 51).

³⁰ Siehe hierzu auch die Erläuterung der Obersten Baubehörde des Freistaates Bayern (vgl. BStMI 2001).

Im Bestand ist eine barrierefreie Gestaltung der Wohnungen aus baulicher Sicht häufig nicht oder nur mit sehr hohem Kostenaufwand und entsprechenden Kostensteigerungen möglich, so dass Kompromisse erforderlich werden (vgl. Kreuzer 2006: 80; Steffen; Baumann et al. 2007: 52). Hier gilt es, Barrierearmut im Sinne der „größtmögliche[n] Reduzierung von Barrieren unter Anerkennung der Realitäten im Bestand“ (Edinger 2006: 34) zu erreichen. Bei Maßnahmen im Bestand können individuelle und strukturelle Wohnungsanpassungen unterschieden werden. Strukturelle Wohnungsanpassungen umfassen Modernisierungsmaßnahmen einer größeren Gruppe von Wohnungen,³¹ bei der individuellen Wohnungspassung hingegen steht die Umgestaltung einer einzelnen Wohnung an die Ansprüche der Bewohnerinnen und Bewohner im Mittelpunkt. „Die Beseitigung von räumlichen Hindernissen sowie kleine Alltagserleichterungen und technische Hilfen bilden den Schwerpunkt der Anpassungsmaßnahmen.“ (BMFSFJ 2008b: 12) Strukturelle Wohnungsanpassungen sollten über eine „soziale Bauleitung“ (Steffen; Baumann et al. 2007: 53) begleitet werden. Durch diese Maßnahme können Modernisierungen, die in der Regel mit Schmutz, Lärm oder Umzügen in Ersatzwohnungen einhergehen, bedürfnisgerecht geplant und umgesetzt werden, wodurch Ängste und Befürchtungen unter der Bewohnerschaft abgebaut werden können. Wie die Realisierung von Barrierefreiheit und -armut in Neubau und Bestand gelingen kann, ist mittlerweile in zahlreichen Veröffentlichungen guter Beispiele dokumentiert.³²

Altersgerechte Wohnungen sollten möglichst über eine zeitgemäße Grundausstattung verfügen. Viele Wohnungen in Deutschland entsprechen zwar diesen Anforderungen, gerade aber ältere Menschen wohnen überproportional häufig in unmodern ausgestatteten Wohnungen, was sich u. a. durch die lange Wohndauer erklären lässt. Die Sachverständigenkommission der Bundesregierung zum 2. Altenbericht ‚Wohnen im Alter‘ verstand als zeitgemäß die Ausstattung mit Sammelheizung sowie Bad und WC innerhalb der Wohnung (vgl. BMFSFJ 1998: 102). Grundsätzlich gilt, dass eine Wohnung nicht überfordern soll, insbesondere wenn körperliche Einschränkungen auftreten. Daraus abzuleiten, eine möglichst kleine, kompakte Wohnung sei ideal, ist aber nicht zwangsläufig richtig. Eine ausreichende Größe der Wohnung ist Grundvoraussetzung, damit die Wohnung soziale Funktionen übernehmen kann, also Gäste empfangen werden können, in ihr die Ausübung von Hobbys möglich ist und durch Enge bedingte Barrierewirkungen vermieden werden. Außerdem liefert die Fläche den Raum zur persönlichen Gestaltung, die ein ‚Zuhausefühlen‘ erst ermöglicht. Letztlich ausschlaggebend werden neben den jeweiligen Wünschen immer auch die finanziellen Möglichkeiten sein und zudem lassen sich individuelle Wohnwünsche nur schwer an einer verallgemeinerten Quadratmeterzahl für das Leben im Alter festmachen, als Hilfsgröße kann aber die Faustregel von ein bis zwei Räumen mehr als Personen im Haushalt herangezogen werden (vgl. BMRBS 1995: 23). Narten (2004: 17f.) empfiehlt als Mindeststandard eine 2-Zimmer-Wohnung mit einer Wohnfläche von 60 qm und verweist auf die bereits heute bei älteren Menschen unbeliebten 1-Zimmer Wohnungen. Weiterhin kann zur zeitgemäßen Ausstattung der barrierefreie Zugang zu einem Freisitz

Zeitgemäße
Grundausstattung

³¹ Ein Überblick über mögliche Maßnahmen geben Narten und Ens (2008: 22-25) mit einer „Checkliste zur strukturellen Wohnungsanpassung“.

³² Z. B. Berndgen-Kaiser; Fox-Kämper 2008; Narten; Ens 2008; MBV NRW 2006; Edinger 2006; Stadt Graz 2006; BStMI 2006a; BStMI 2006b; BStMI 1995.

oder Garten gezählt werden, denen insbesondere bei verminderten körperlichen Fähigkeiten eine große Bedeutung zukommt, um auf diesem Wege zumindest eingeschränkt am Wechsel der Jahreszeiten sowie am öffentlichen Leben teilhaben zu können (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 70; Interview Kremer-Preiß).

*Differenziertes
Wohnangebot*

Im Sinne der wünschenswerten Übereinstimmung zwischen den höheren Bedürfnissen einer Person und den Eigenschaften ihrer Lebensumwelt kann nur ein vielfältiges Wohnungsangebot den differenzierten Wohnwünschen und Lebenslagen der Menschen gerecht werden (vgl. BBSR 2009: 6; MGFFI 2008). Unterschiede in Größe, Ausstattung und Architektur sind dabei selbstverständlich, eine ‚Einheitslösung‘ wäre kaum zielführend. Viele Beispielsammlungen widmen sich den unterschiedlichsten realisierten Konzepten (vgl. z. B. Huber 2008; Jansen; Schneiders et al. 2008; MBV NRW 2008). Mit gemeinschaftlichen Wohnprojekten hat zudem eine neue Wohnform in den vergangenen Jahren eine verstärkte Verbreitung und Aufmerksamkeit erfahren (vgl. Fedrowitz 2010). Dies drückt sich quantitativ noch in wenigen Wohneinheiten aus, bezieht seinen Reiz aber aus den in der Regel darin verwirklichten hohen Wohnqualitäten. Dies gilt insbesondere für das in der Wohnform verankerte soziale Miteinander der Gemeinschaft (‚Wahlverwandtschaft statt Familie‘), womit die individuelle Lebensqualität über die ‚gute Nachbarschaft‘ erhöht und eine mögliche Vereinsamung im Laufe des Alterungsprozess vermieden werden soll (vgl. Hieber; Mollenkopf et al. 2005). Besonderes Kennzeichen speziell auf das Leben im Alter ausgerichteter Wohnformen ist häufig die Kombination des Wohnens mit Unterstützungs- und Pflegeleistungen, die bei Bedarf zur Verfügung stehen. Wie die Kombination aus Wohnen und (potentieller) Unterstützung organisatorisch und räumlich ausgestaltet ist, unterscheidet sich erheblich von Wohnform zu Wohnform. Auf die Möglichkeiten der bedarfsbezogenen Verknüpfung wird weiter unten noch eingegangen.

*Sicherung von Mindest-
standards auch bei
geringem Einkommen*

Zwar verfügen ältere Menschen heute im Vergleich zu früheren Altengenerationen noch über eine überdurchschnittliche finanzielle Ausstattung. Einkommensschwächere ältere Menschen dürfen jedoch nicht aus dem Blickfeld geraten, zumal zukünftig wieder mit einer Zunahme von Altersarmut zu rechnen ist. Gerade dann, wenn eine Person unter Einschränkungen ihrer umweltrelevanten Fähigkeiten leidet, sind Ausstattung und Lage der Wohnung Basis für eine selbstständige Lebensführung. Doch gerade diese Merkmale, sei es eine barrierefreie Ausstattung, die Lagegunst zum ÖPNV oder die Nähe zu Einzelhandelseinrichtungen in Verbindung mit attraktiven Freiräumen, spiegeln sich häufig in höheren Mieten auf dem Wohnungsmarkt wider. Auch eine relative Armut kann somit den Zugang zu altersgerechten Wohnungen erschweren oder sogar unmöglich machen und ist somit ein Risiko für ein selbstständiges Leben im Alter (vgl. Backes; Clemens 2003: 201).

2.3.2 Unterstützung und soziale Integration

In diesem Handlungsfeld stehen Aufgaben im Mittelpunkt, die sich insbesondere aus einem steigenden Unterstützungsbedarf im Alter ergeben. Bei starken gesundheitlichen Einschränkungen kann die notwendige Unterstützung bis hin zu einer pflegerischen Betreuung rund um die Uhr reichen. Aber auch bei weniger schweren Einschränkungen der umweltrelevanten Fähigkeiten können ambulante Pflegeleistungen oder auch nur einfache Hilfen im Alltag notwendig werden, beispielsweise im Haushalt, beim Einkaufen oder bei Behördengängen. Eine zentrale Rolle bei Alltagshilfen nehmen familiäre Unterstützungsressourcen ein, die heute

schon bei hochaltrigen Frauen geringer als bei Männern sind und bei denen in Zukunft insgesamt ein Rückgang zu erwarten ist. Umso wichtiger wird die Aufgabe, alternative soziale Netze zu initiieren und zu stärken. Die damit verbundene soziale Integration hat zudem eine hohe Bedeutung für die individuelle Lebenszufriedenheit. Auch vor dem Hintergrund zu erwartender sinkender finanzieller Möglichkeiten von Teilen zukünftiger Altengenerationen bekommen soziale Netze eine große Bedeutung, zumal die bestehende Pflegeversicherung den Bereich der Alltagshilfen nicht umfasst und selbst die Pflegekosten nur teilweise abdeckt. Weiterhin sind mit Blick auf die steigende Zahl älterer Menschen mit Migrationshintergrund insbesondere Fragen des Zugangs zu Angeboten einer kultursensiblen Altenhilfe von Bedeutung (vgl. Khan-Zvornicanin 2009: 25-27).

Wohnen in der vertrauten Häuslichkeit mit Hilfe von Unterstützung ermöglichen (Alltagshilfen, ambulanter Pflege, Tages- und Kurzzeitpflege, Unterstützung von Angehörigen)	Unterstützungsorientierte Wohnformen (Erhalt sozialräumlicher Bezüge, selbstständige und selbstbestimmte Lebensführung)
Soziale Integration (Förderung des ehrenamtlichen Engagements, Freizeit- und Bildungsangebote, religiöse Einrichtungen)	

Tabelle 2-2: Aufgaben im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘

Wichtigste Aufgabe ist es, das Wohnen in der eigenen Wohnung durch die dafür notwendigen Unterstützungsangebote für eine selbstständige Lebensführung zu ermöglichen. Neben sozialen Netzen sind auch professionelle Dienstleistungsangebote von zentraler Bedeutung für ein Leben in der vertrauten Häuslichkeit. Dies können zum einen Dienstleistungen im Bereich der Alltagshilfen und der ambulanten Pflege in der eigenen Wohnung sein.³³ Zum anderen bieten teilstationäre Einrichtungen der Tages- und Kurzzeitpflege eine wichtige Ergänzung zu ambulanten oder familiären Pflegearrangements. Eine kleinräumige Orientierung und dezentrale Verteilung ist dabei im Sinne einer wohnortnahen Versorgung anzustreben (vgl. Interview Kremer-Preiß; Kremer-Preiß; Stolarz 2005: 13; Steffen; Baumann et al. 2007: 59). Hinzu kommen Angebote sowie Hilfen für Angehörige.

Wohnen in der vertrauten Häuslichkeit mit Hilfe von Unterstützung ermöglichen

Wenn ein Verbleib in der eigenen Wohnung trotz Unterstützungsangeboten aufgrund schwerer gesundheitlicher Einschränkungen – insbesondere auch bei demenziellen Erkrankungen – nicht mehr möglich ist, dann sollten dezentrale und kleinteilige ‚unterstützungsorientierte Wohnformen‘ zur Verfügung stehen, in denen eine weitgehend selbstständige Lebensführung gefördert wird. Über die Möglichkeit einer wohnortnahen Versorgung können so bestehende sozialräumliche Bezüge erhalten werden. Daher ist eine flächendeckende Versorgung mit kleinteiligen unterstützungsorientierten Wohnformen anzustreben (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 60f.; Interview Kremer-Preiß). Kleinteilige pflegeorientierte Wohnformen sind zudem in ihrer Nutzung flexibler als große stationäre Einrichtungen und können bei fehlender Nachfrage mit geringem Aufwand auch als normale Wohnungen genutzt werden.

Unterstützungsorientierte Wohnformen

³³ Eine Übersicht zu möglichen wohnbegleitenden Dienstleistungen im Bereich der Alltagshilfen einschließlich verschiedener Organisationsmodelle und Fallbeispielen geben Narten und Ens (2008: 47-76).

Entsprechende Konzepte können beispielsweise über ambulante betreute Wohngemeinschaften, oft auch als Pflegewohngruppen bezeichnet, realisiert werden.³⁴ Hierbei leben zwischen sechs bis zwölf Hilfe- und Pflegebedürftige gemeinsam in einer barrierefreien Wohnung. Die Bewohnerinnen und Bewohner besitzen eigene Schlaf- und Wohnbereiche und nutzen Wohnzimmer, Speiseraum, Küche und Badezimmer gemeinschaftlich. *„Jede Wohngemeinschaft wird von einer Präsenzkraft betreut, die tagsüber und bei Bedarf auch in der Nacht von anderen Mitarbeitenden unterstützt wird. Die zusätzliche Versorgung bei darüberhinausgehenden individuellen Hilfe- und Pflegeangeboten übernehmen Pflegekräfte.“* (BMFSFJ 2008b: 20) Die räumliche Nähe pflegeorientierter Wohnformen zu Cafés, Stadtteilzentren oder Kindertagesstätten kann zudem förderlich auf den Aufbau von sozialen Netzen und die gesellschaftliche Integration Älterer wirken (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 60f.).

Soziale Integration

Der Aufbau sozialer Netze und die damit verbundene soziale Integration obliegt zunächst einmal jeder einzelnen Person selbst. Gezielt gefördert werden können soziale Netze aber beispielsweise über die Unterstützung ehrenamtlichen Engagements oder Gemeinschaftseinrichtungen in der eigenen Nachbarschaft (vgl. BBSR 2009: 6). Auch Freizeit und Bildungsangebote oder religiöse Einrichtungen sind Orte der Begegnung und fördern die soziale Integration (vgl. Interview Kremer Preiß). Neben spezifischen Angeboten können auch Strukturen in den Handlungsfeldern ‚Wohnen‘, ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ und ‚Nahversorgung‘ wichtige Beiträge zur Bewältigung dieser Aufgabe leisten. Auf diese Bezüge wird im Text jeweils hingewiesen.

2.3.3 Öffentlicher Raum und Mobilität

So wichtig die Wohnung und die häufig damit verknüpften Unterstützungsleistungen für das Leben im hohen Alter auch sind, darf das ‚Leben im Alter‘ nicht auf das ‚Wohnen im Alter‘ reduziert werden. Öffentliche Räume erfüllen wichtige Funktionen als Aufenthaltsorte, laden zu Spaziergängen ein und ermöglichen als Treffpunkte alltägliche Kontakte, womit sie zum Aufbau und zur Pflege privater sozialer Netze beitragen (vgl. Reicher 2008: 124). Weiterhin sind insbesondere Fragen der Nahmobilität angesprochen, denn Verbindungen zwischen der Wohnung und potentiellen Zielen – sowohl im Quartier als auch in der Stadtregion – sind Basis für die soziale Teilhabe. Darüber wird der Besuch von Freunden und Familienangehörigen, der Einkauf in der Innenstadt oder der Besuch von kulturellen Veranstaltungen ermöglicht. Die mit dem alltäglichen Zufußgehen oder dem Radfahren verbundene körperliche Aktivität und Bewegung wirkt sich zudem positiv auf die Gesundheit einer Person aus (vgl. Mechling; Eichberg 2006: 366f.; BMFSFJ 2002b: 163f.).

Die Mobilität einer Person wird durch die Ausgestaltung des öffentlichen Raumes, aber auch die Angebotsstruktur und Rahmenbedingungen der jeweiligen Verkehrsträger ‚zu Fuß gehen‘, ‚Radverkehr‘, ‚Öffentlicher Personen-Nahverkehr (ÖPNV)‘ und ‚motorisierter Individualverkehr (MIV)‘ bestimmt. Die sich für eine altersgerechte Stadtentwicklung ergebenden Aufgaben betreffen daher Fragen der Stadtgestaltung, Freiraumgestaltung und Verkehrsplanung.

³⁴ Narten (2004: 80-105) gibt einen kurzen Überblick über Pflegewohngruppen im Quartier mit Checklisten und Fallbeispielen. Die Dokumentation eines Fachaustausches findet sich bei Kremer-Preiß; Stolarz (2004) und eine ausführliche Bestandsaufnahme bei Kremer-Preiß; Narten (2004).

Vielfältige, anregende und sichere Aufenthaltsmöglichkeiten schaffen (Aufenthaltsfunktion) (Kommunikationsräume und Treffpunkte, Ausreichendes Angebot an unterschiedlichen und zugänglichen öffentlichen Räumen, Differenzierte und kleinteilige Räume)	ÖPNV (Hoher Erschließungsgrad, Gute Bedienungsqualität, ÖPNV-Angebote sind von fremder Hilfe weitgehend unabhängig nutzbar (Barrierefreiheit), Informations- und Service- und Tarifangebote, Sicherheit)
zu Fuß gehen (Wegefunktion) (Barrierefreiheit (schließt z. B. Sitzmöglichkeiten, Schatten, Toiletten ein), Direkte und kurze Wegeführungen ohne Umwege, Sicherheit, Instandhaltung)	Motorisierter Individualverkehr (MIV) (Sicherheit)
Radverkehr (Wegeverbindungen zwischen den Stadtteilen schaffen)	

Tabelle 2–3: Aufgaben im Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘

Der öffentliche Raum beginnt unmittelbar beim Hinaustreten aus der Wohnungstür, beispielsweise mit halbprivaten Erschließungswegen, und reicht über öffentliche Gehwege und Plätze bis hin zu Parks, Grünzügen oder Friedhöfen. Der öffentliche Raum ist zugleich Kommunikationsraum bei zufälligen Begegnungen als auch Schauplatz verschiedenster Aktivitäten. Über die Gestaltung des öffentlichen Raums, beispielsweise die Anlage von Sitzgelegenheiten oder Sportanlagen, können entsprechende Funktionen und Nutzungen gefördert oder unmöglich gemacht werden.³⁵

Aufenthaltsfunktion

Die ästhetische Qualität und die Vielfalt der gebauten und ‚grünen‘ öffentlichen Räume sind entscheidend für das Wirksamwerden der Erholungsfunktionen (vgl. Wahl; Oswald 2005: 218f.). Für viele Menschen ist auch das Vorhandensein von Tieren von großer Bedeutung, so dass die Schaffung von entsprechenden Lebensräumen eine wichtige soziale Funktion erfüllen kann. Eine kleinteilige und differenzierte Gestaltung des öffentlichen Raumes mit ausreichend Sitzgelegenheiten ermöglicht auch mobilitätseingeschränkten älteren Menschen ein abwechslungsreiches und anregendes Erleben des öffentlichen Raumes. Öffentliche Toiletten können gerade im Alter Voraussetzung für einen längeren Aufenthalt außerhalb der Wohnung sein. Bei lang andauernden Hitzeperioden kommt der Straßenraumgestaltung mit schattenspendenden Bäumen eine wichtige Bedeutung zu, um das alltägliche zu Fuß gehen zu erleichtern. Eine wichtige Rolle für die Qualität öffentlicher Räume spielt zudem deren Sicherheit bzw. das Sicherheitsempfinden der Nutzerinnen und Nutzer. Belebte Räume tragen hierzu maßgeblich bei und können über die Ausgestaltung des Wegesystems, der Erschließung, der Bebauungsmaßstab, die Orientierung der Bebauung zur Straße und Nutzungsvielfalt erreicht werden (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 74f.; Kreuzer 2006: 86; Interview Holz-Rau). Damit auch Menschen, die aufgrund von körperlichen Einschränkungen täglich keine weiteren Strecken mehr zurücklegen können, von den Aufenthaltsfunktionen des öffentlichen Raumes profitieren können, gilt es, die Gestaltungsaufgaben insbesondere im direkten Wohnumfeld in Form von Quartiersplätzen und Grünflächen umzusetzen.

Eine barrierefreie Gestaltung der Wege im öffentlichen Raum kann umweltrelevante Einschränkungen einer Person im Sinne einer ‚förderlichen Umwelt‘ kompensieren. Hinweise für eine

*Wegefunktion
(zu Fuß gehen)*

³⁵ Beispiele zur altersgerechten Freiraumgestaltung finden sich z. B. bei Narten (2004: 108-117), Münsterjohann (2004) und BSU (2004).

barrierefreie Bemessung von Stufen und Rampen, die Auswahl von Bodenbelägen, die Anlage von Wegen, Leitsystemen und Aufenthaltsflächen gibt die DIN 18024-1.

Um Wohnungen und potentielle Ziele untereinander zu verknüpfen und damit die Mobilität zu erhöhen, sind gegliederte und hierarchische Fuß- und Radwegenetze zu entwickeln sowie kurze Wegeführungen ohne Umwege zu realisieren (vgl. Holz-Rau; Kasper et al. 2004: 201). Zuerst sollten wichtige Ziele über eine Hauptwegeverbindung verbunden werden. So können Prioritäten beim barrierefreien Ausbau erkannt werden. Über eine Bündelung von Routen können Wege belebt und das Sicherheitsempfinden gestärkt werden. Die Wegebündelung führt jedoch auch zu längeren Strecken und läuft damit dem Ziel möglichst kurzer Wege entgegen. Ergänzende Wegeangebote, die Orte direkt miteinander verbinden und auf diese Weise Umwege vermeiden, sind daher von großer Bedeutung.

Unfallschwerpunkte sind in der Regel stark befahrene Straßen, an denen zu wenige Querungshilfen vorhanden sind, so dass es vermehrt zu Unfällen beim Überqueren der Straßen kommt. Auch in Versorgungsbereichen, in denen viele Menschen zu Fuß unterwegs sind, kommt es bei hohem Pkw-Aufkommen zu vermehrten Unfällen mit älteren Fußgängerinnen und Fußgängern (vgl. Gerlach; Neumann et al. 2007: 241). Entsprechend sollten vermehrt oberirdische Querungshilfen (z. B. Mittelinseln, Zebrastreifen, Ampeln) vorgesehen werden und generelle Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung (z. B. Tempo-30-Zonen, Spielstraßen, Fahrradstraßen) umgesetzt werden. Durch mangelnde Instandhaltung oder Verschmutzungen durch Bewuchs, Müll, Schnee und Eis entsteht die Gefahr von Stürzen (vgl. Holz-Rau; Kasper et al. 2004: 201), die erhebliche gesundheitliche Folgen nach sich ziehen können (vgl. Freiburger 2006: 368-373). Weiterhin können durch Mülltonnen, parkende Autos, Außengastronomie oder mobile Verkaufsstände zusätzliche Barrieren entstehen, wodurch eine Regulierung der Nutzung öffentlicher Räume als Aufgabe angesprochen wird (vgl. Interview Holz-Rau).

Neben der Analyse und Beseitigung von Unfallschwerpunkten sind Orte und Wege zu identifizieren, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, z. B. ein hohes Verkehrsaufkommen, eine Barrierewirkung entfalten und Menschen davon abhalten, diese Wege zu benutzen. Da solche Gefahrenschwerpunkte gemieden werden, kommt es zu weniger oder keinen Unfällen an diesen Orten und daher auch zu keiner Erfassung in der Unfallstatistik (vgl. Gerlach; Neumann et al. 2007: 244). Diese ‚Barrieren‘ schränken die Mobilität der Menschen trotzdem erheblich ein und sollten über ergänzende Erhebungen, z. B. in Form von Befragungen oder Rundgängen im Stadtteil, ermittelt werden. Im Hinblick auf die im vierten Lebensalter vermehrt auftretenden demenziellen Erkrankungen sind insbesondere Aspekte der Orientierung bei der Wegegestaltung zu beachten.

Für die Verbindung zwischen den Stadtteilen sind die genannten Anforderungen auf einen größeren Maßstab zu übertragen und entsprechend großräumigere Wegeverbindungen zu schaffen. Dabei können mögliche Synergien mit der Konzeption eines stadtweiten Radverkehrsnetzes genutzt werden, an das vergleichbare Ansprüche zu stellen sind. Die Integration von Grünzügen und Parks bietet sich hierbei für ‚Tagverbindungen‘ an, laden diese doch durch ihre landschaftlichen Qualitäten zu längeren Spaziergängen ein und erfüllen somit wichtige Erholungsfunktionen. Es sollten jedoch immer auch zusätzliche ‚Nachtverbindungen‘ existieren,

die dem Sicherheitsempfinden der Nutzerinnen und Nutzern entsprechen (vgl. Interview Holz-Rau).

Auch auf die Nutzung des Fahrrades durch ältere Menschen haben Gefahrenschwerpunkte einen starken Einfluss. Über die Senkung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 und die Anlage eigener Radwege oder Radfahrstreifen bzw. Radspuren an stark befahrenen Straßen kann die Verkehrssicherheit für Radfahrer erheblich erhöht werden (vgl. Holz-Rau; Kasper et al. 2004: 202). Weiterhin gilt es häufig anzutreffende Konfliktpunkte zwischen Fußgänger/-innen und Radfahrer/-innen zu vermeiden (vgl. Interview Holz-Rau).

Radverkehr

Für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gilt es, das Prinzip der Barrierefreiheit für Anlagen und Fahrzeuge umzusetzen. Hierzu gehören insbesondere die Merkmale niveaugleicher Einstieg, optische sowie akustische Fahrgastinformationen an Haltestellen und in Fahrzeugen, taktile Bodenbeläge zur Orientierung für Menschen mit Sehbehinderungen sowie die Beleuchtung, Beschattung, Regenschutz und Sitzplatzausstattung von Haltestellen. Weiterhin ist ein hoher Erschießungsgrad der Quartiere durch geringe Haltestellenabstände anzustreben, um Haltestellen auch für Menschen mit körperlichen Einschränkungen besser erreichbar zu machen. Die Haltestellen sind in die angesprochenen Fuß- und Radwegenetze einzubinden. Wichtige Ziele sollten zudem umsteigefrei oder mit maximal einem Umstieg und ausreichenden Umsteigezeiten erreichbar sein (vgl. Holz-Rau; Kasper et al. 2004: 203). Hierbei können Zielkonflikte mit anderen Nutzergruppen des ÖPNV bestehen, da geringe Haltestellenabstände und lange Linienführungen zu längeren Fahrzeiten führen (vgl. Interview Holz-Rau). Weiterhin bestimmen die Fahrthäufigkeiten je Stunde (Takt), die Angebotszeiten, die Verständlichkeit des Tarifsystems sowie die Informations- und Serviceangebote³⁶ die Qualität des Öffentlichen Personennahverkehrs.³⁷ Mittels Kurzstreckenfahrten über eine oder zwei Haltestellen sichert der ÖPNV insbesondere auch die Nahmobilität von Personen mit körperlichen Einschränkungen (vgl. Interview Holz-Rau).

Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

Der Nutzung des Pkw kann gerade in Gebieten mit einer geringen Siedlungsdichte und einer schlechten infrastrukturellen Ausstattung ein Garant für außerhäusige Mobilität sein. Auftretende Einschränkungen umweltrelevanter Fähigkeiten in der vierten Lebensphase können die Fahrzeugführung jedoch erschweren. Eine eingeschränkte Wahrnehmung des Straßenverkehrs (verminderte Sehfähigkeit) oder die verzögerte Schrecksekunde (verlangsamte sensorische Fähigkeiten) können beispielsweise das Unfallrisiko erheblich erhöhen (vgl. Saup 1993: 62-71, 76f.). Bis zu einem gewissen Grad werden solche Einschränkungen durch ein angepasstes Verhalten, z. B. keine Fahrten bei Nacht, in der Hauptverkehrszeit oder bei Schnee, kompensiert (vgl. Gerlach; Neumann et al. 2007: 241). Das Auto sichert aber bereits dann nur noch eingeschränkt die Mobilität einer Person und kann bei fortschreitenden gesundheitlichen Einschränkungen gegebenenfalls gar nicht mehr autonom genutzt werden. Spätestens dann werden die Bedeutung der fußläufigen Erreichbarkeit von Infrastruktur und Nahver-

Motorisierter Individualverkehr (MIV)

³⁶ Im Forschungsprojekt ‚PatenTicket‘ wurde die Komplexität des ÖPNV für unerfahrene Nutzer untersucht und ÖPNV-unerfahrenen Menschen ab 60 Jahren durch ÖPNV-erfahrene ‚Paten‘ an die Nutzung des ÖPNV erfolgreich herangeführt (vgl. Holz-Rau; Kasper 2009).

³⁷ Wie die Ansprüche älterer Menschen in die Nahverkehrsplanung berücksichtigt werden kann, erläutert ein Planungsleitfaden des BMVBS (2010).

sorgungseinrichtungen sowie der Angebotsqualität des ÖPNV deutlich. Hier treten auch die Ambivalenzen der Pkw-Nutzung zu Tage: Je weniger Menschen die Angebote des öffentlichen Nahverkehrs nutzen, desto schlechter ist das Angebot für die Personen, die zwingend darauf angewiesen sind. Ein für alle Personen attraktiver ÖPNV kann somit die Mobilität der auf den ÖPNV angewiesenen (älteren) Personen erhöhen. Veränderungen im Modal Split weg vom MIV können zudem die Verkehrsdichte reduzieren und Unfallgefahren für Fußgänger und Radfahrer verringern. Hinzu kommen die durch den Straßenverkehr verursachten Luft- und Lärmemissionen. Insgesamt ist daher eine Nutzung der umwelt- und sozialverträglicheren Verkehrsmittel des Umweltverbundes auch im Alter wünschenswert. Trotz dieser Zielsetzung gilt es Unfallgefahren bei der PKW-Nutzung, z. B. beim Ab- bzw. Einbiegen an stark befahrenen Knotenpunkten im Straßenverkehr, zu minimieren (vgl. Gerlach; Neumann et al. 2007: 242f.). Bei der Identifizierung von entsprechenden Problemräumen sind die schon oben genannten Vermeidungsstrategien der Verkehrsteilnehmer zu beachten.

2.3.4 Nahversorgung

Die Nahversorgung – wie der tägliche Einkauf notwendiger Lebensmittel oder Drogerieartikel oder auch der regelmäßige Gang zum Frisör – ist entscheidend für ein selbstbestimmtes und selbstständiges Leben. Ebenfalls zur Nahversorgung gezählt werden kann die ärztliche Versorgung, insbesondere mit Haus- und Zahnärzten, aber auch manchen Fachärzten. Neben der reinen Versorgung bieten diese Einrichtungen Anlässe die Wohnung zu verlassen und dabei soziale Kontakte über zufällige und geplante Treffen zu ermöglichen. Eine Sicherung der wohnungsnahen Grundversorgung in fußläufiger Entfernung sollte daher unbedingt gewährleistet werden. Dieses für die Raumplanung nicht neue Ziel erhält im Hinblick auf den wachsenden Anteil älterer Menschen, deren Bewegungsradien eingeschränkter sind, eine verstärkte Bedeutung.

<p>Fußläufige Erreichbarkeit innerhalb von 10 Minuten Fußweg</p> <p>(Lebensmittel/Getränke; Drogerie-, Kosmetikartikel, Haushaltswaren; Dienstleistungen; ärztliche Versorgung)</p>	<p>Wichtige Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen sind in Wege- und Liniennetze eingebunden</p>
--	--

Tabelle 2-4: Aufgaben im Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘

Es gibt keine abschließende und einheitliche Begriffsbestimmung hinsichtlich Art und Umfang der mindestens notwendigen Versorgungsangebote und -leistungen sowie der maximal zumutbaren räumlichen Distanzen zwischen Wohn- und Nahversorgungsstandorten als die beiden Komponenten, die Nahversorgung ausmachen (vgl. Junker; Nitz 2007: 27ff). In Anlehnung an den Einzelhandelserlass des Landes Nordrhein-Westfalen lassen sich die nahversorgungsrelevanten Sortimentsgruppen unterteilen nach Lebensmitteln und Getränken, Drogerie- und Kosmetikartikeln sowie Haushaltswaren (vgl. Punkt 2.2.5 und Anlage 1, Teil A, Einzelhandelserlass NRW). Nach Junker und Kühn (2006: 27ff) zählen aber auch Dienstleistungseinrichtungen zur Nahversorgung und einem Nahversorgungsstandort. Dies umfasst beispielsweise Gastronomieeinrichtungen, Banken, Post, Frisöre und Reinigungen. Ebenfalls dazu gezählt werden können bürgernahe Stadtverwaltungsangebote. Nahversorgung findet an unterschiedlichen Standorten statt, die stadtplanerisch in der Regel in ein hierarchisch gegliedertes Zentrensystem eingeordnet werden, von solitären Verkaufseinrichtungen in Wohngebieten über

Nahversorgungszentren bis hin zu Stadtteilzentren, wobei auch Innenstädte eine Nahversorgungsfunktion übernehmen können (vgl. Junker; Kühn 2006: 27f.).

Im Hinblick auf die Distanzen fordert der Einzelhandelserlass NRW, dass in einer Gehzeit von zehn Minuten die Nahversorgung möglich sein sollte (vgl. Einzelhandelserlass NRW, Punkt 2.3.1). Für die Planungspraxis muss diese Zeitangabe in eine Distanzangabe umgewandelt werden. Dabei kann die in einer vorgegebenen Zeit zu überwindende Distanz je nach vorherrschenden topographischen Verhältnissen, vor allem aber auch wegen unterschiedlichen körperlichen Fähigkeiten von Personen, deutlich schwanken.

Münsterjohann empfiehlt Versorgungseinrichtungen des täglichen und mittelfristigen Bedarfs in einer Entfernung bis zu 2 000 Meter (vgl. Münsterjohann 2004: 28). Prinz (1993: 78) nennt als maximal zumutbare Entfernung für den Tagesbedarf 600 Meter und für den wöchentlichen Bedarf 1 000 Meter, die bei der Planung von Fußwegen zu beachten seien, wobei diese Angaben sich nicht explizit auf ältere Menschen beziehen. Bei umfassenden Untersuchungen des Geographischen Instituts der Universität Basel und des Baudepartements des Kanton Basel-Stadt zur Situation der städtischen Umwelt im Alter wurden Entfernungen von maximal 150 Meter für Hochbetagte angenommen: „Für einen Hochbetagten bzw. Gehschwachen sind diese Distanzen die maximale Zumutbarkeit für die Erledigung des täglichen Einkaufs.“ (Schneider-Sliwa 2004: 136) Das Ministerium für Bauen und Wohnen NRW hat 1995 in einem Bericht eine Nahversorgung für ältere Menschen in einer Entfernung von 300 Metern empfohlen (vgl. MBW 1995: 24).

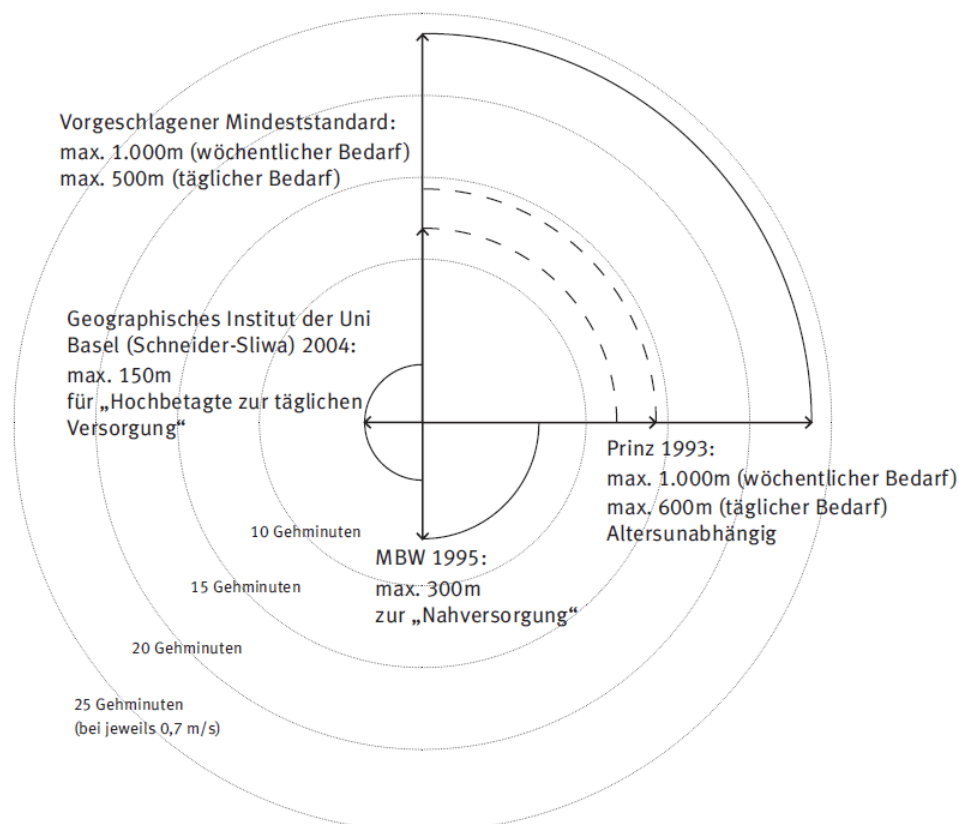


Abbildung 2–3: Empfohlene Entfernungen für Nahversorgungseinrichtungen (Kreuzer 2006: 88)

Es scheint handhabbar, für die Dinge des täglichen Bedarfs eine maximale Entfernung von 500 Metern festzulegen, und für wöchentliche Bedarfe eine Entfernung von 1000 Metern. Bei einer angenommenen niedrigen Gehgeschwindigkeit von 0,7 m/s (vgl. Brunsing; Gruß et al. 1999: 47), wären die Dinge des täglichen Bedarfs damit noch in weniger als 15 Minuten erreichbar. Diese Entfernungsangaben können aber nur als Richtwert angesehen werden. Vorausgesetzt werden muss dabei eine entsprechende Gestaltung des öffentlichen Raums, exemplarisch genannt sei hier noch einmal die Barrierewirkung von stark befahrenen Straßen. Sollten diese Entfernungen deutlich überschritten werden, kann es zu Problemen bei der selbstständigen Versorgung kommen. Bei der Gestaltung des öffentlichen Raums gewinnen dann witterungsgeschützte Bänke als Möglichkeit für Ruhepausen an Bedeutung, um ggf. größere Distanzen zu überbrücken.

3 Altersgerechte Stadtentwicklung in der Forschung

Anknüpfend an die herausgearbeiteten Handlungsfelder, stehen in diesem Kapitel Forschungsprojekte im Mittelpunkt, die sich der altersgerechten Stadtentwicklung oder Stadtplanung widmeten und somit die Diskussion vorangetrieben haben. Viele dieser Vorhaben gingen über theoretische und empirische Forschungsansätze hinaus und sammelten auch umfangreiche Erfahrungen mittels Modell- und Demonstrativprojekten, wodurch ein größerer Einfluss auf die Praxis erzielt wurde. Die Betrachtung setzt in den 1960er Jahren ein und gibt zunächst einen Überblick der Entwicklung bis zum Ende der 1980er Jahre. Der Schwerpunkt des Kapitels liegt jedoch auf Projekten der darauffolgenden Jahrzehnte. Im Fokus der Betrachtung steht jeweils,

- welche Handlungsfelder angesprochen werden,
- welche Erkenntnisse zur Rolle der Akteure vorliegen,
- was zentrale Ergebnisse sind und wo offene Fragen bleiben.

Weiterhin wird der jeweilige Kontext der Projekte kurz dargestellt – also Auftraggeber, Laufzeit, Bezüge zu weiteren Projekten und zentrale Ziele benannt – sowie eine Einschätzung ihrer Bedeutung gegeben. Für die Auswahl der hier vorgestellten Projekte waren die Kriterien der berührten Handlungsfelder (mindestens zwei), ein ausgewiesener räumlicher Bezug und die Einschätzung einer besonderen Relevanz für die Weiterentwicklung des Standes in Forschung und Praxis ausschlaggebend. Die Ergebnisse aus den Kapiteln 2 und 3 werden zusammenfassend in Kapitel 4 diskutiert.

3.1 Entwicklung bis in die 1980er Jahre

Das Thema ‚Alter‘ mit seinen spezifischen Bedürfnissen erlangte, nach einer Phase in der Weimarer Republik, erst in den 1960er Jahren größere gesellschaftspolitische Relevanz und gewann damit dann auch an Bedeutung in Stadtentwicklung und Stadtplanung (Kapitel 3.1.1). Standen zunächst Pflege und Wohnen im Mittelpunkt, so wurde im weiteren Verlauf der Entwicklung in den 1970er und 1980er Jahren zunehmend auch das Wohnumfeld als wichtiges Thema hinsichtlich des Lebens im Alter entdeckt (Kapitel 3.1.2). Dieser Entwicklungsprozess wird als erster Schritt in diesem Unterkapitel in seinen wesentlichen Zügen nachvollzogen, um darauf aufbauend die späteren Forschungsprojekte einordnen zu können.

3.1.1 Aufkommendes Problembewusstsein in den 1960er Jahren

In der Nachkriegszeit haben die Belange der älteren Menschen zunächst einmal keine hohe Priorität. Zu dieser Zeit gab es keine Ausbildung in der Altenpflege (vgl. Lehr 1985: 244) und sogar noch bis in die 1970er Jahre hinein wurde im Altenheimbereich ein Standard der Vorkriegszeit beklagt (vgl. AFPA 1982: 692). Die Situation älterer Menschen zu dieser Zeit umschreibt Lehr im Jahre 1985 rückblickend folgendermaßen:

„In den Jahren bis 1964/65, bot sich im Bereich der Altenhilfe, der Altersforschung und der Altenarbeit das Bild eines nahezu unbearbeiteten Ackers [...] Es gab zwar ‚Altenheime‘ alten Stils, in denen die ‚Insassen‘ kasernenmäßig meist in Mehrbettzimmern untergebracht waren. Ihnen haftete [...] der Charakter von ‚Asylen‘ für Arme, Kranke, Asoziale an.“ (Lehr 1985: 243)

Erst in den 1960er Jahren rückten die Lebensbedingungen älterer Menschen verstärkt in das öffentliche Bewusstsein. Einen zentralen Auftakt bildete die von Bundespräsident Lübke gestartete Kampagne ‚Das Alter darf nicht abseits stehen‘. 1961 erfolgte die Einführung des Bundessozialhilfegesetzes, womit in die deutschen Fürsorgegesetze zum ersten Mal ein Sonderabschnitt über die Altenhilfe integriert wurde. Unter anderem enthielt dieser auch Hinweise zum Wohnraum, der den Bedürfnissen älterer Menschen entsprechen soll (vgl. AFPA 1982: 690f.). Die fortschreitende Entwicklung der Altersforschung und Altershilfe in den 1960er Jahren lässt sich in der Abfolge der Gründung von Institutionen und Gesellschaften in dieser Zeit ablesen, so beispielsweise des ‚Kuratoriums Deutsche Altershilfe (KDA)‘ 1962, der ‚Freien Altenhilfe auf Bundesebene‘ 1965 oder der ‚Deutschen Gesellschaft für Gerontologie‘ 1967. Auf der kommunalen Ebene wurden zum Ende der 1960er Jahre zudem zunehmend kommunale Altenpläne aufgestellt, die in einigen Gemeinden auch in ganzheitliche Stadtentwicklungspläne integriert wurden (vgl. Baumgartl 1997: 58-60).

Als stadtplanerische Aufgabe wurde das Thema sowohl in der Praxis als auch in der Forschung zunächst aber höchstens am Rande betrachtet. Im Mittelpunkt standen eindeutig die Felder der Pflege und des Wohnens. Als zukunftsweisende Lösung in diesen Bereichen galten Ende der 1960er Jahre für den stationären Altenhilfebereich die so genannten Dreistufenheime als eine Kombination aus Wohnheim, Altenheim und Pflegeheim. Sie sollten den sanften Übergang zwischen den Heimformen gemäß dem jeweiligen Unterstützungs- und Pflegebedarf gewährleisten und ein Gemeinschaftsgefühl über die Heimgrenzen hinweg ermöglichen. Ein wesentliches Argument für diese Komplexe waren zudem die durch deren Größe erhofften ökonomischen Vorteile.

Als Vorstufe für den Umzug in ein Heim sollten spezielle Altenwohnungen dienen, die das Leben erleichtern sollten: *„Wesentliche Voraussetzung, um die persönliche Unabhängigkeit älterer Menschen zu erhalten, ist deshalb eine den nachlassenden Kräften und zunehmenden Behinderungen angepasste Wohnung, die auch wirtschaftlich tragbar ist.“* (Dittrich 1972: 13) Umgesetzt wurden diese Zielansprüche im Rahmen des ‚Sozialen Wohnungsbaus‘ durch den Bau von Kleinstwohnungen, in denen die Bewohnerinnen und Bewohner möglichst wenigen Gefahren ausgesetzt und von jeglicher Hausarbeit entlastet werden sollten. Durch diese Fehlentwicklung wurden die älteren Menschen im Sinne des Defizitmodells des Alterns mit ihren Ansprüchen auf wenige funktionale Aspekte reduziert (vgl. Kapitel 2.2). So förderten die Altenwohnungen zunehmende Passivität der Bewohnerinnen und Bewohner über fehlende Aufgaben im Haushalt und zu wenig Platz für die Ausübung der Hobbys. Nur wenige persönliche Gegenstände konnten bei einem Umzug in solche Wohnungen mitgenommen werden und ein Heimatgefühl aufkommen lassen. Selbst der Empfang von Besuch war aufgrund des eingeschränkten Platzes nur bedingt möglich, wodurch die Wohnungen sogar soziale Kontakte verhinderten (vgl. Narten 1999: 83).

Aus stadtplanerischer Sicht standen lediglich die Standortfrage für die Heimkomplexe und Altenwohnungen sowie der Grad ihrer Konzentration im Mittelpunkt. Gerade im Rahmen der kommunalen Altenpläne waren die Quantifizierungen der zu errichtenden Heimplätze und Wohnungen sowie deren grobe Verortung in den Kommunen der einzige Bezug. *„Altenpläne der Kommunen und Länder [...] konzentrieren [...] [sich] auf das zu lösende Versorgungsproblem. Hauptpunkt in der Debatte sind zuerst die angestrebten Versorgungsquoten, jeweils*

bezogen auf die Zahl der über 65-Jährigen, nicht jedoch die Versorgungsqualitäten.“ (AFPA 1982: 691)

Diesen damaligen Stand der Diskussionen gibt eine Studie im Auftrag des ‚Bundesministeriums für Städtebau und Wohnungswesen‘ aus dem Jahre 1972 beispielhaft wieder. Die sehr breit angelegte Untersuchung sollte Anforderungen an den Städtebau und die Wohnungsgestaltung für ältere Menschen erarbeiten (vgl. Dittrich 1972).³⁸ Zentrale städtebauliche Frage war auch hier, ob die Sonderwohnformen zusammengefasst oder gestreut geplant und errichtet werden sollen. Im Ergebnis wurden eindeutige Vorteile bei der Konzentration von Einrichtungen gesehen. Einer Isolation und ‚Ghettobildung‘ durch die Zentralisierung sollte über die Standortwahl entgegengewirkt, also eine möglichst integrierte, zentrale Lage der Einrichtungen gewählt werden (vgl. Dittrich 1972: 268-271).³⁹

Schon früh zeigten sich in der Fachwelt auch Zweifel an der Vorgehensweise und insbesondere den Standard-Wohnmodellen. Mitscherlich fragte bereits 1969 in der Zeitschrift ‚Bauwelt‘: *„Das Altenheim ein falscher Bauauftrag?“* Er forderte *„die lockere Vermischung alter und jüngerer Bewohner eines Stadtbereichs [...] Das lässt sich nur erreichen, wenn gleichzeitig ein flexibles Betreuungssystem geschaffen wird.“* (Mitscherlich 1969: 695) Rocholl merkt in derselben Ausgabe in Bezug auf Altenwohnungen an: *Es „erhebt sich die Frage, ob es richtig ist, diese Kleinstwohnungen innerhalb von Altenzentren anzuhäufen; die Menschen werden damit aus ihrer bisherigen Gemeinschaft herausgerissen und im starken Maße isoliert.“* (Rocholl 1969: 696) Und weiter: *„Die Frage ist allerdings, ob es für den alten Menschen das Beste ist, ihm jegliche Sorge um sich selbst abzunehmen. Sollte man ihm nicht lieber die Möglichkeit geben, alles das noch selbst zu tun, wozu er noch in der Lage ist?“* (Rocholl 1969: 696) Bei dieser Kritik verwundert es nicht, dass die Redaktion der *Bauwelt* dann auf dem Titelblatt bereits 1969 provozierend forderte: *„Das Altenheim muß sterben!“*⁴⁰ Über die Altenwohnungen traf Dieck bereits 1979, also nur wenige Jahre nach der Errichtung vieler dieser Wohnungen, die ernüchternde Feststellung: *„Der Bestand an Altenwohnungen in der Bundesrepublik wird, legt man heute verbreitete und akzeptierte Vorstellungen zugrunde, überwiegend nicht als ‚altengerecht‘ qualifiziert werden können.“* (Dieck 1979: 38)

3.1.2 ‚Entdeckung‘ des Wohnumfeldes Ende der 1970er und in den 1980er Jahren

Die Veröffentlichung von Dieck stellt in Hinblick auf die altersgerechte Stadtentwicklung eine deutliche Fortentwicklung dar, was sich bereits in dessen Titel *„Wohnen und Wohnumfeld*

³⁸ Der Titel der Studie zeigt sehr gut deren breiten Ansatz: *„Querschnittsuntersuchung an typischen Beispielen aus dem Demonstrativbauprogramm über städtebauliche, grundrißmäßige, gestalterische, stadt- und wohnhygienische sowie medizinische und psychologische Anforderungen an Wohnungen für alte Menschen hinsichtlich Placierung, Dimensionierung und Eingliederung in die städtebauliche Struktur sowie hinsichtlich der wirtschaftlichen Voraussetzungen u. a.m. für künftige Planungen auf diesem Gebiet.“* (Dittrich 1972)

³⁹ Weitere Beispiele für den damaligen Stand der Diskussion bieten Tagungsdokumentationen, beispielsweise der Tagung ‚Städtebauliche und gesellschaftliche Aufgaben für das Wohnen im Alter‘ im April 1970 in Loccum (vgl. Evangelische Akademie Loccum 1970) oder der Fachtagung *„Wohnen im Alter“* (vgl. DVWSR 1971). Die Schwerpunkte lagen ebenfalls in der Diskussion der benötigten Anzahl von Heimplätzen und Wohnungen, der Standortfrage und der Frage nach Konzentration oder Dezentralisierung von Einrichtungen.

⁴⁰ Dennoch werden im Heft eine ganze Reihe von Entwürfen für Heimbauten präsentiert.

„*älter Menschen in der Bundesrepublik*“ ausdrückt. Im Vorwort betont Dieck: „*Wohnen umfasst nicht nur den umbauten Raum, in dem man ‚wohnt‘, es steht vielmehr für sehr viele Lebensvollzüge, in die die materielle Umwelt der Wohnung und die materielle Gestaltung der Wohnung ebenso einbezogen sind wie atmosphärische, kommunikative, soziale und nicht zuletzt finanzielle Faktoren.*“ (Dieck 1979: 11)

Nichtsdestotrotz widmet sie im Kapitel „*Wohnungspolitische Forderungen und städtebauliche Maßnahmen und Forderungen*“ den Fragen des Städtebaus und des Wohnumfelds gerade einmal fünf der insgesamt 170 Seiten. Im Vordergrund steht, wieder einmal, die Standortfrage. Für größere Einrichtungen sollten demnach möglichst über die Flächennutzungs- und Bebauungspläne Grundstücke in angemessener Lage⁴¹ gesichert werden (vgl. Dieck 1979: 96).

Trotz dieser nur knappen Inhalte markiert die Veröffentlichung den Beginn einer Phase, in der die Bedeutung des Wohnquartiers und Wohnumfelds für das Leben im Alter immer stärker erkannt und differenziert wird. Über eine reine Quantifizierung von Sonderwohnformen und deren Standortsuche hinaus werden ältere Menschen damit langsam ein Thema in der Stadtplanung. Begünstigt wurde diese Entwicklung dadurch, dass Anfang der 1980er Jahre der demographische Wandel als neues Phänomen auf die Agenda von Wissenschaft und Öffentlichkeit trat. In der Folge rückte die ältere Bevölkerung verstärkt sowie unter veränderten Blickwinkeln in den Fokus und es wurde die „*Verbesserung bzw. Sicherung der Lebensqualität im Alter zunehmend als Aufgabe der Städtebaupolitik thematisiert*“, aber „*auch die traditionell für die Belange der älteren Generation zuständigen Felder der Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik schenkten den räumlichen Aspekten des Alterns größere Aufmerksamkeit.*“ (BMRBS 1995: 9)

Dem bisherigen Schwerpunkt folgend war zunächst das Wohnen weiterhin der zentrale Aspekt im Rahmen von Forschung und Politik. Rückblickend für diese Zeit wird festgestellt: „*Im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) standen zunächst die wohnungsbezogenen Aspekte und besondere Wohnformen älterer Menschen sowie die Anforderungen pflegebedürftiger und behinderter Menschen im Vordergrund.*“ (BMRBS 1995: 9) Diesen langsamen Wandel belegt beispielhaft eine 1985 im Auftrag des Ministeriums erschienene Veröffentlichung mit dem Titel „*Wohnungen für die ältere Generation*“ (Achterberg; Bade 1987).⁴² Auch hier wird die Bedeutung der über die Wohnung hinausgehenden räumlichen Umwelt betont und die Verantwortung für ein altengerechtes Wohnumfeld pauschal der Kommune zugewiesen:

„*Besonders wichtig für das Leben im Alter ist zusätzlich das gesamte Wohnumfeld. Dazu gehören einerseits die unmittelbar an das Haus angrenzenden Flächen, wie Höfe, Gärten und Grünanlagen. Andererseits sind dies die Gehwege, Straßen, der Nahverkehr und die Einkaufseinrichtungen. Die Verwirklichung eines ausgewogenen und altengerechten Wohnumfeldes ist Aufgabe des Städtebaus und damit der Kommunen.*“ (Achterberg; Bade 1987: 3)

⁴¹ Definiert über die ‚Nähe‘ von Einkaufsmöglichkeiten, Dienstleistungseinrichtungen, Unterhaltungs- und Erholungsangeboten sowie eine ‚gute‘ verkehrsmäßige Erschließung (vgl. Dieck 1979: 97).

⁴² Den Verfassern liegt nur die 2. Auflage aus dem Jahr 1987 vor.

Ein weiterer Beleg dafür, dass die ältere Bevölkerung verstärkt in den Blickwinkel der Politik geraten war, ist der Mitte der 1980er Jahre veröffentlichte ‚Vierte Familienbericht‘ der Bundesregierung. Erstmals wurde dieser nicht nur der Kernfamilie gewidmet, sondern bezog nun auch ältere Menschen in die Betrachtung mit ein (vgl. BMJFFG 1985). Ein Ziel sollte es sein, aufzuzeigen, wie alte Menschen so lange wie möglich in ihrer vertrauten Umgebung verbleiben können. Auch die Bedeutung der räumlichen Voraussetzungen für ein solches Altern wurde im Bericht als ‚ökologisches Schicksal‘ festgestellt: *„Es gilt heute als erwiesen, daß Umweltgegebenheiten im Mikro- und Makrobereich (d. h. von der Einrichtung des Zimmers, der Wohnsituation bis zur Verkehrslage und landschaftlichen Gegebenheiten hin) das Verhalten entscheidend mitbestimmen, wobei der Einfluß dieser Umweltfaktoren sich mit abnehmender Kompetenz des Individuums zunehmend verstärkt.“* (BMJFFG 1985: 53) Trotzdem wird das Thema in der Folge im Bericht erneut nur sehr knapp behandelt. So widmet sich ihm unter dem Titel *„Lebensraum der älteren Menschen und der Familien – Wohnung und Siedlung“* nur eins der elf Kapitel, und selbst dessen Inhalte sind wenig auf die Situation außerhalb der Wohnung fokussiert. Ein kleiner Teil widmet sich der unterschiedlichen räumlichen Verteilung älterer Menschen, ansonsten werden die Wohnverhältnisse betrachtet – allerdings mit einem sehr starken Schwerpunkt auf junge Familien. Wohnumfeld, Wohnquartier oder räumliche Gegebenheiten jenseits der Wohnung werden, trotz betonter Bedeutung, kaum thematisiert.

Offensichtlich gab es zu dem Zeitpunkt also noch eine Lücke zwischen der bereits grundsätzlich erkannten Bedeutung der räumlichen Umwelt für das Leben im Alter, den vorhandenen Forschungsergebnissen sowie der Berücksichtigung in der Praxis. Dieser Lücke nahm sich die ‚Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR)‘ an, da der Themenbereich sich in den seit 1987 vorhandenen BfLR-Forschungsschwerpunkt zu den räumlichen und städtebaulichen Aspekten der demographischen Entwicklung und ihrer regionalen Ausprägungen einfügte. Im Januar 1988 führte die ‚BfLR‘ gemeinsam mit dem ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe‘ ein Forschungsseminar unter dem Titel ‚Alte Menschen und ihre räumliche Umwelt‘ durch⁴³ und ließ vorab zwei Expertisen erarbeiten, die jeweils den Titel ‚Zur Situation der alten Menschen in ihrem räumlichen Umfeld‘ trugen – und mit denen die Forschungsfrage einmal aus sozialwissenschaftlicher Sicht (Schulze; Künzler 1987) und einmal aus planerischer Sicht (Wischer; Kliemke 1987) bearbeitet wurde. Damit sollte jeweils ein Überblick über den Stand der Diskussionen gegeben werden und bestehende Probleme, Handlungsbedarfe sowie mögliche Konzepte und deren Umsetzungschancen aufgezeigt werden (vgl. Wischer; Kliemke 1987: 1). Darauf aufbauend traten nicht zuletzt durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit auf der Veranstaltung die vorhandenen Forschungs- und Handlungslücken zutage, wie die folgende Schilderung von Strubelt gut wiedergibt:

„Die Veranstaltung entstand aus Gesprächen zwischen Mitarbeitern des Kuratoriums Deutsche Altershilfe und der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Dabei wurde uns klar, daß zwischen der Analyse der regionalen Bevölkerungsentwicklung, insbesondere ihrer Prognose und den damit verbundenen Auswirkungen auf die regionale Wohnungsversorgung einerseits und der Anpassung der Wohnungen

⁴³ Dokumentiert in Heft 1/2 der Informationen zur Raumentwicklung 1988.

an die Bedürfnisse alter Menschen andererseits noch eine analytische Brücke geschlagen werden muß. Zwischen beiden liegt auch ein weites Feld der räumlichen Gestaltung. Denn der gesamte Bereich des ‚Wohnens‘ als ein wesentlicher Aspekt menschlichen Daseins, dauernder Alltagserfahrung, wird nicht allein durch die Wohnung im engen Sinne bestimmt, sondern sehr stark durch die bebaute und soziale Umwelt, also durch das Wohnumfeld, durch die Nachbarschaft, durch die Versorgungseinrichtungen – um nur die wichtigsten Aspekte zu nennen [...] Die laufenden Diskussionen um die gesellschaftlichen Folgen des Rückgangs und des Alterns der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, die in vielen Kreisen unterschiedlicher Politikbereiche bereits intensiv geführt werden, schienen unserer Meinung nach dieses wichtige menschliche Aktionsfeld auszuklammern [...] Bei den Vorbereitungen zu der Veranstaltung stellten wir fest, daß die verschiedenen Disziplinen aus ihrem jeweiligen Blickwinkel zwar wertvolle Analysen und Hinweise für die planerische und soziale Praxis erarbeitet und vorgelegt haben. Aber was die soziale Realität alter Menschen, das Zusammenwirken und Zusammentreffen der verschiedenen Aspekte ihrer Lebenssituation im Raum betrifft, scheinen diese Arbeiten z.T. eher gegenseitig kontraproduktiv als gegenseitig stützend oder ergänzend zu sein. Dies wurde uns in vielen weiteren Kontakten und Gesprächen mit anderen Kollegen bestätigt.“ (Strubelt 1988: lf.)

Für die Berücksichtigung des Alters⁴⁴ in der Stadtplanung war dies ein bemerkenswerter Schritt, wurde doch nicht nur die Bedeutung der räumlichen Umwelt auf verschiedenen Ebenen betont, sondern auch festgestellt, dass Wissenslücken vorhanden sind und eine integrierte Betrachtungsweise und weitere Arbeit notwendig wären: *„Das Thema [...] ist so zwar nicht insgesamt neu, aber es stellt sich uns neu. Es muß unserer Meinung nach neu, anders, vor allem aber systematisch und grundlegend aufgegriffen, gestaltet werden.“* (Strubelt 1988: II)

Insgesamt erschien der Handlungsbedarf so eindeutig, dass die Bedeutung der Aufgabe betont wurde: *„Diese Veranstaltung hat die vielfältigen Facetten der Wohn- und Lebenssituationen älterer Menschen von der Ebene der Wohnung bzw. des Gebäudes über das Wohnumfeld bis hin zur Ebene des Stadtteils und die städtebauliche Relevanz des Themas aufgezeigt.“* (BMRBS 1995: 9) Von daher war es nur folgerichtig, dass noch 1988 durch die ‚BfLR‘ im Auftrag des ‚Bundesministeriums für Raumordnung und Städtebau‘ ein Forschungsfeld des ‚Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)‘ eingerichtet wurde und somit eine neue Phase der Entwicklung eingeleitet wurde.

3.2 Wichtige Forschungs- und Modellprojekte von 1988 bis 2001

Aus der Phase von Ende der 1980er Jahre bis zum Jahr 2001 lassen sich aufgrund ihres Umfangs, der Laufzeit und den Folgewirkungen in der Profession drei Forschungs- und Modellprojekte hervorheben, die in diesem Kapitel erläutert werden:

- ExWoSt-Forschungsfeld ‚Ältere Menschen und ihr Wohnquartier‘ (1988 bis 1993),

⁴⁴ Auch die Heterogenität der Zielgruppe ‚Alte Menschen‘ wurde in dem Rahmen berücksichtigt: *„Angesichts der Vielfalt von Lebenslagen, in denen sich ältere Menschen befinden können, und angesichts der sehr unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten wird es keine Einheitslösung geben. Doch es werden sich Standards benennen lassen.“* (Strubelt 1988: IV)

- ‚Zweiter Altenbericht‘ der Bundesregierung (1995 bis 1998) und
- Modellprojekt ‚Selbstbestimmt Wohnen im Alter‘ des ‚BMFSFJ‘ (1998 bis 2001).

Weitere kleinere Projekte aus diesem Zeitraum, die hier nicht weiter vertieft werden, sind beispielsweise ein Vorhaben im Auftrag des Niedersächsischen ‚Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten‘ mit Fokus auf drei Modelldörfer im ländlichen Raum (vgl. Sinning 1997) oder ein Projekt der ‚Schader-Stiftung‘ zur Frankfurter Nordweststadt Ende der 1990er Jahre ohne Abschlussbericht.

Titel	Zeitraum	Initiatoren	Art der Forschung
Ältere Menschen und ihr Wohnquartier	1988 – 1993	‚Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung‘ (‚BfLR‘) im Auftrag des ‚Bundesministeriums für Raumordnung und Städtebau‘	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forschungsfeld des ‚Experimentellen Wohnungs- und Städtebau‘ ▪ 21 wissenschaftlich begleitete und ausgewertete Modellprojekte ▪ 6 zusätzliche Sondergutachten
Zweiter Altenbericht. Wohnen im Alter	1995 – 1997	Bundesregierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überblicksdarstellung durch Expertenkommission mit zusätzlichen 15 Expertisen
Selbstbestimmt Wohnen im Alter	1998 – 2001	‚Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend‘	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 12 wissenschaftlich begleitete und ausgewertete Modellprojekte mit unterschiedlichen Schwerpunkten

Tabelle 3–1: Wichtige Forschungs- und Modellprojekte von 1988 bis 2001

3.2.1 ExWoSt-Forschungsfeld ‚Ältere Menschen und ihr Wohnquartier‘

Das von 1988 bis 1993 durchgeführte Forschungsfeld ‚Ältere Menschen und ihr Wohnquartier‘ kann bis heute als die umfassendste Forschungsarbeit in Deutschland angesehen werden, in der die Wechselwirkungen zwischen der räumlichen Umwelt und dem Leben im Alter aus städtebaulicher und stadtplanerischer Sichtweise heraus betrachtet wurden. Als essentiell für eine erfolgreiche Planung wurde dabei die Verknüpfung von baulichen und organisatorischen Maßnahmen aus unterschiedlichen Handlungsfeldern angesehen. Vielen der gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen kann auch heute noch Gültigkeit zugesprochen werden.

21 Modellvorhaben in drei unterschiedlichen räumlichen Gebietstypen der innerstädtischen Altbauquartiere, Wohnsiedlungen sowie dem Land und Umland von Städten bildeten den Kern des Forschungsfeldes.⁴⁵ Als vierter Quartierstyp waren Einfamilienhausgebiete vorgesehen, dafür konnten allerdings keine Projektträger gefunden werden (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 43). Ergänzt wurden die Modellprojekte durch sechs quer zu den räumlichen Gebietstypen liegende Sondergutachten (vgl. BMRBS 1995: 15-17). Entsprechend dem disziplinären Anspruch der Handlungsorientierung (‚Planung‘) lag der Schwerpunkt weniger auf einer ausführlichen empirischen Erhebung der Zusammenhänge zwischen der räumlichen Umwelt und dem Leben im Alter, sondern stärker auf der Frage, wie die Umwelt des Quartiers als zentrale Handlungsebene den Bedürfnissen angepasst werden kann. Die Vorgehensweise, über die wissenschaftlich begleiteten Modellprojekte Erkenntnisse zu sammeln, ist daher

⁴⁵ Aufgrund des Zeitpunktes der Einrichtung des Forschungsfeldes gab es nur Modellprojekte in Westdeutschland.

nachvollziehbar, zudem zum damaligen Zeitpunkt die Anzahl vorhandener Praxisbeispiele, auf die für eine Auswertung hätte zurückgegriffen werden können, noch gering war. Somit schuf das Forschungsfeld sich die Erfahrungen selbst, die in der Folge ausgewertet wurden. Weiterhin kam den Projekten als Demonstrativvorhaben eine Vorbildfunktion zu: Sie sollten weitere Entwicklungen anstoßen. Gemäß dem zugrunde liegenden Anspruch des Wissenstransfers wurden die Erfahrungen aus dem Forschungsfeld ausführlich dokumentiert und kommuniziert (vgl. u. a. BMRBS 1995 als Abschlussbericht oder BMRBS 1991 als Zwischenbericht).

Beim Vorgehen im Forschungsfeld wurde davon ausgegangen, dass es zu der Zeit in der Praxis verschiedene Handlungsansätze zur Verbesserung der Wohn- und Lebenssituation älterer Menschen gab, diese sich jedoch jeweils nur auf einzelne Lebensausschnitte konzentrierten. Benannt wurden (vgl. BMRBS 1995: 14):

- Der ‚baulich-technische Ansatz‘, bei dem die Anpassung von Objekten an die altersspezifischen Einschränkungen verfolgt wird.
- Der ‚sozialpädagogische Ansatz‘, der die sozialen Netzwerke, Gemeinschaften und Nachbarschaften in den Mittelpunkt stellt.
- Der ‚gemeinwesenorientierte Ansatz‘, der sich in erster Linie an die Beratung und Betreuung von hilfebedürftigen Menschen richtet.

Mit dem Forschungsfeld wurde dagegen ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt, der die oben genannten Ansätze einschließlich der jeweiligen Akteure im Zusammenhang betrachten sollte, um die räumliche Umwelt der Wohnung, des Wohnumfelds und des Wohnquartiers den Anforderungen älterer Menschen anzupassen. Dementsprechend wurden auch nur Modellprojekte ausgewählt, die eine städtebauliche Relevanz mit einem Quartiersbezug aufwiesen und zugleich bauliche mit sozialen Maßnahmen verknüpften. Ausdrücklich nicht aufgenommen wurden Modellvorhaben, die ausschließlich wohnungsbezogene Maßnahmen zum Gegenstand haben sollten (vgl. BMRBS 1995: 15).

Der inhaltliche Fokus der 21 Modellprojekte lag überwiegend im Handlungsfeld ‚Wohnen‘, fast immer verknüpft mit dem Bereich ‚Unterstützung und soziale Integration‘, wenn auch bei unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, beispielsweise auf Nachbarschaften, Gemeinschaftsaspekten oder Pflege. Bei ungefähr der Hälfte der Projekte spielte auch der ‚Öffentliche Raum‘ eine Rolle, auffälligerweise allerdings nie das Thema ‚Mobilität‘. Auch in Hinblick auf ‚Nahversorgung‘ wurden die Projekte bestenfalls am Rande aktiv. Zwar werden die Punkte über die Lagequalität an einigen Stellen erwähnt, Gestaltungsansätze sind in diesen Bereichen jedoch kaum zu erkennen (vgl. BMRBS 1995: 121-177).

Allein über die Größe des Forschungsfeldes mit seiner Vielzahl von Modellprojekten ergab sich eine große Fülle von Ergebnissen, die zusammenfassend im Abschlussbericht des Projekts dokumentiert sind (vgl. BMRBS 1995). Mit der Erkenntnis: *„Für den Erhalt der Selbständigkeit älterer Menschen kann der Wohnungs- und Städtebau die räumlichen Voraussetzungen schaffen“* (BMRBS 1995: 41) wird im Abschlussbericht die Relevanz des Themas für die Stadtplanung bekräftigt. In Hinblick auf die Entwicklung altersgerechter Quartiere wurde festgehalten: *Es bedarf „langfristiger und ganzheitlicher Quartiersentwicklungskonzepte, die die Wechselwirkungen zwischen baulichen und sozialen Maßnahmen ebenso berücksichtigen wie die Zusammenhänge zwischen Wohnungen, Gebäude, Wohnumfeld und Quartier.“* (BMRBS

1995: 39) Als zentrales Element für die Umsetzung solcher Konzepte wird die Kooperation von Wohnungsunternehmen, Trägern sozialer Einrichtungen, Wohlfahrtsverbänden, Kommunen sowie den Bewohnerinnen und Bewohnern angesehen. Es sei *„neben architektonischem und städtebaulichem Fachwissen u. a. sozialwissenschaftliches, gerontologisches und medizinisches know-how ebenso einzubeziehen wie die Praxiserfahrungen aus der Sozial- und Altenarbeit, der Altenhilfe und -pflege.“* (BMRBS 1995: 41) Betont wird in dem Zusammenhang das Zusammenwirken der verschiedenen internen Organisationseinheiten innerhalb der Kommunen, Wohnungsunternehmen und Sozialträger.

Für die unterschiedlichen Handlungsfelder wurden über die Modellprojekte zudem eine Vielzahl von zum Teil sehr detaillierten Zielvorgaben und Handlungsvorschlägen – insbesondere für den Bereich ‚Wohnen‘, aber auch für den ‚Öffentlichen Raum‘ und die weiteren Handlungsfelder – abgeleitet, die in Kapitel 2.3 dieser Arbeit eingeflossen sind (vgl. BMRBS: 22-43). Betrachtet nach den unterschiedlichen Gebietstypen, in denen die Modellprojekte angesiedelt waren, wurde in den Altbauquartieren der größte Handlungsbedarf in den Bereichen der Wohnungsanpassung und der Wohnumfeldverbesserung identifiziert. Bei den Wohnsiedlungen sollten kleinräumliche Ergänzungen der kommerziellen und sozialen Versorgungseinrichtungen Priorität haben. Auf dem Land und im Stadtumland wurden die größten Handlungsbedarfe sowohl bei den Versorgungseinrichtungen als auch der Wohnungs- und Gebäudeanpassung identifiziert (vgl. BMRBS 1995: 30).

Weiterhin trug das ExWoSt-Forschungsfeld mit dazu bei, dass das Thema Alter in der Stadtplanung zu dieser Zeit sehr präsent war und eine ganze Reihe von Tagungen durchgeführt und Veröffentlichungen herausgegeben wurden. *„In den letzten Jahren hat die ansonsten eher in stillen Bahnen verlaufende Diskussion um die zukünftige Altenpolitik einige Turbulenzen erlebt. Heute können sich nur wenige Themen solcher Aufmerksamkeit in Politik, Wissenschaft und breiter Öffentlichkeit gewiß sein wie eben die Frage nach den Perspektiven zukünftigen Altseins.“* (Roters 1989: 9)

3.2.2 ‚Zweiter Altenbericht‘ der Bundesregierung

Auf politischer Ebene erfolgte 1989 von der damaligen Bundesfamilienministerin Ursula Lehr die Initiierung der so genannten Altenberichte der Bundesregierung. Der erste Altenbericht sollte zunächst einen umfassenden Überblick über die Lebenssituation der älteren Menschen in Deutschland geben und wurde 1993 fertig gestellt. In der folgenden Bundestagsdebatte wurde beschlossen, zukünftig in jeder Legislaturperiode einen solchen Bericht erstellen zu lassen (vgl. Adolph 2002: 2).⁴⁶ Zunächst waren wechselnde Schwerpunkte für die Berichte vorgesehen,

⁴⁶ Die Erarbeitung erfolgt jeweils durch eine unabhängige, multidisziplinäre und wechselnde Kommission von Sachverständigen, die auf gesonderte Expertisen zurückgreifen kann. Eigene empirische Forschung wird im Rahmen der Altenberichte nicht betrieben. Vielmehr handelt es sich um eine Gesamtschau und Bewertung des aktuellen Stands der Wissenschaft, in deren Rahmen auch Sekundäranalysen vorhandener Quellen möglich sind (vgl. Adolph 2002: 2).

während der Dritte Altenbericht erneut einen Gesamtüberblick über die Lage der älteren Menschen geben sollte (vgl. Adolph 2002: 2).⁴⁷

Im ersten Altenbericht wurden die Zusammenhänge zwischen Alter und Stadtplanung nur in geringem Umfang behandelt. Auf sechs Seiten wird das Wohnen und auf acht Seiten der ältere Mensch als Verkehrsteilnehmer behandelt, und die Empfehlungen der Kommission bleiben auch im Hinblick auf die räumliche Gestaltung und die verantwortlichen Akteure eher knapp: *„[So] müssen Stadt- und Verkehrsplaner, Architekten und Techniker zukünftig Bedarfe älterer Menschen konsequenter berücksichtigen.“* (Deutscher Bundestag 1993: 239) Die Stellungnahme der Bundesregierung umfasst immerhin noch die – vor dem Hintergrund des parallel verlaufenden ExWoSt-Forschungsfeldes nachvollziehbare – Feststellung: *„Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, daß städtebauliche Konzepte die differenzierten Bedürfnisse und Lebenszusammenhänge älterer Menschen verstärkt berücksichtigen müssen.“* (Deutscher Bundestag 1993: 19)

Es spricht für die Ernsthaftigkeit dieser Aussage, dass die Schwerpunktsetzung für den Zweiten Altenbericht auf das Thema *„Wohnen im Alter“* fiel (BMFSFJ 1998). Geleistet werden sollte eine Analyse der Wohnsituation und die Darlegung von Perspektiven für die Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik.⁴⁸ Dementsprechend liefert der Bericht eine Vielzahl von Grundlageninformationen, die im Kontext einer altersgerechten Stadtentwicklung von Interesse sind und die ebenfalls in Kapitel 2.3 eingeflossen sind. Wenig überraschend liegt der Schwerpunkt eindeutig im Bereich des ‚Wohnens‘. So werden Informationen zu Wohnformen, Wohnzufriedenheit und Wohnmobilität gegeben, es werden aber auch im Kontext relevante Themenfelder, insbesondere zu den Lebenslagen älterer Menschen, behandelt, beispielsweise gesellschaftliche Grunddaten, soziale Netzwerke, die ökonomische Situation oder die Alltagsgestaltung. Drei Kapitel haben besondere Relevanz für die Stadtplanung: *„Wohnumfeld und Quartiersgestaltung“*, *„Wohnen und Verkehr“* sowie *„Altersstruktur und Siedlungsentwicklung“*. Zusammenfassend gibt die Expertenkommission für diese Bereiche auch eine Reihe von Empfehlungen ab.⁴⁹

Hervorgehoben wird die Bedeutung von Wohnumfeld und Wohnquartier für die Wohnzufriedenheit, wobei die unterschiedlichen Anforderungen in Hinblick auf baulich-technische Aspekte, aber auch nachbarschaftliche, soziale, infrastrukturelle, institutionalisierte und informelle Organisationsstrukturen sowie die räumlichen Mobilitätsbedingungen die ‚räumliche‘ Lebensqualität Älterer bestimmen sollen (vgl. BMFSFJ 1998: 243f.).

Insbesondere betont wird von Seiten der Kommission an mehreren Stellen, dass *„für die Wohnumfeld- und Quartiersentwicklung im Interesse der Älteren „eine verstärkte Abstimmung aller örtlichen Akteure und Verantwortlichen erforderlich [sei].“* (BMFSFJ 1998: 244) Dabei

⁴⁷ Mit der Debatte des dritten Altenberichts wurde beschlossen, ab dem fünften Altenbericht inhaltliche Schwerpunktthemen mit zusammenfassenden Gesamtüberblicken abwechseln zu lassen (vgl. Adolph 2002: 2).

⁴⁸ Aufgrund des Themas waren Vertreterinnen und Vertreter des ‚Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau‘ in die Kommissionsarbeit einbezogen. Weiterhin arbeiteten nicht nur reine Altersforscher mit, sondern mit Christiane Thalgot oder Hartmut Großhans auch Personen, die vorrangig der Planung bzw. der Wohnungswirtschaft entstammten (vgl. BMFSFJ 1998: 3).

⁴⁹ An dieser Stelle können nur zentrale Aspekte herausgegriffen werden. Darüber hinaus haben die Empfehlungen auch Eingang in Kapitel 2.3 gefunden.

sollen „bei der Quartiersentwicklung alle im Interesse der älteren Menschen gebotenen sozialen, baulichen, organisatorischen und partizipativen Aktivitäten gebündelt werden“ (BMFSFJ 1998: 243) und eine „enge partnerschaftliche Kooperation der Wohnungsunternehmen und Hauseigentümer mit der Gemeinde, den verschiedenen Ämtern, den Trägern der Sozialarbeit, den Planern und den Bewohnern“ (BMFSFJ 1998: 244) erfolgen. Einer zielgerichteten Kooperation und Abstimmung der Maßnahmen wird also ein hoher Stellenwert für das Gelingen einer altersgerechten Entwicklung beigemessen.

Wie auch schon der Abschlussbericht des ExWoSt-Forschungsfeldes rät die Kommission des Altenberichts dazu, „örtliche und regionale Konzepte [...] zu entwickeln.“ (BMFSFJ 1998: 247) Bestandteil solcher Konzepte sollte ein sozialorientiertes Quartiersmanagement sein, das „unter Einbeziehung aller Entwicklungsmöglichkeiten (z. B. durch Wohnungsanpassungen, sozialverträgliche Wohnungsbelegungen, bauliche Nachverdichtungen, Wohnungstausch, Mobilitätsförderung und Umzugshilfen) die jeweils notwendigen altersgerechten Wohnumfeldeinrichtungen schafft“ (BMFSFJ 1998: 244) und dabei nicht vernachlässigt, dass dies auch Kommunikation, Beratungs- und Informationsleistungen voraussetzt (vgl. BMFSFJ 1998: 243).⁵⁰

Zusammengefasst ist die Kommission davon überzeugt, dass die Anpassungsfähigkeit von Wohnungen, Gebäuden, Siedlungen und Infrastruktur eine grundlegende Bedeutung für ein gelingendes Zusammenleben der Generationen in allen Regionen hat (vgl. BMFSFJ 1998: 248). Wichtig sei darüber hinaus, die jeweils situationsspezifische Lage mit den vielfältigen und unterschiedlichen Wohn- und Lebenssituationen vor Ort zu berücksichtigen. Von daher werden jeweils spezifische quartiersbezogene Konzepte gefordert, wobei die Verantwortung dafür vorrangig bei den Kommunen gesehen werden: „Den Kommunen obliegt es, im Rahmen ihrer Entwicklungsplanung mittelfristige wohnungs- und städtebauliche sowie sozialplanerische Konzepte zur Altenhilfe zu erarbeiten und gemeinsam mit den freien Trägern der Sozialarbeit, den Wohnungsunternehmen und Hauseigentümern umzusetzen.“ (BMFSFJ 1998: 243f.)

Die Bedeutung altersgerechter Wohnquartiere für ein selbstbestimmtes Leben im Alter scheint durch den Altenbericht weiter verbreitet worden zu sein, denn aufbauend auf den Ergebnissen und Empfehlungen des Zweiten Altenberichts wurde vom ‚Bundesseniorenministerium‘ ein Modellprojekt aufgelegt, das die von der Kommission gegebenen Anregungen unter dem Titel „Modellkonzepte der Zukunft“ aufgreifen sollte (vgl. BMFSFJ 1998: XIXf.). Eine umfassende Zielsetzung wurde dafür gewählt, indem „Wohnen nicht allein auf die innere und äußere Gestaltung der Wohnung begrenzt wird. Wohnkonzepte der Zukunft müssen auch die Gestaltung der näheren Wohnumgebung, die Verkehrsanbindung, die Erreichbarkeit von Einrichtungen für die tägliche Versorgung sowie die Verfügbarkeit von Hilfs- und Pflegediensten berücksichtigen. Nur wenn in allen Bereichen die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind, ist ein möglichst langes, selbstbestimmtes Leben in der eigenen Wohnung möglich.“ (BMFSFJ 1998: XX) In der Ausarbeitung des Forschungsvorhabens wurde dessen Bezeich-

⁵⁰ Für die Umsetzung von Konzepten wird das Instrument der förmlichen Sanierungsgebiete nach §§ 136ff BauGB vorgeschlagen, wobei die Sanierungsziele dann die Verbesserung der Wohnungsgrößenstruktur und Barrierefreiheit wären. Dadurch sollen Anpassungs- und Modernisierungsmaßnahmen, die Aufgabe der Haus- und Wohnungseigentümer sind, unterstützt werden (vgl. BMFSFJ 1998: 248).

nung noch einmal verändert. Gestartet wurde es jedoch noch im selben Jahr unter dem Titel „Selbstbestimmt Wohnen im Alter“.

3.2.3 Modellprojekt ‚Selbstbestimmt Wohnen im Alter‘

Das von 1998 bis 2001 durchgeführte Modellprojekt des ‚Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend‘ war breit angelegt. Einen Überblick über die große Anzahl von formulierten Zielen und Forschungsschwerpunkten gibt Tabelle 3–2. Zwölf Koordinierungsstellen in Deutschland mit unterschiedlichen Schwerpunkten sollten mit ihrer Arbeit diesen Ansprüchen genügen. Oberziele waren die Weiterentwicklung von Wohnmodellen und einer wohnungsbezogenen Infrastruktur für ein selbstständiges Leben im Alter sowie die Verbreitung des Wissens und die Aktivierung der lokalen Akteure.

Formulierte Ziele	Forschungsschwerpunkte
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 Oberziele ▪ 14 Zielsetzungen (abgeleitet aus dem 2. Altenbericht) ▪ 11 Aufgaben für die Koordinierungsstellen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 Themenschwerpunkte ▪ 18 Forschungsschwerpunkte ▪ 30 Forschungsleitfragen (je 1-3 Fragen sind den Forschungsschwerpunkten zugeordnet) ▪ 26 Schwerpunktthemen für die Koordinierungsstellen ▪ 12 Koordinierungsstellen (je Stelle 1-4 Schwerpunktthemen)

Tabelle 3–2: Ziel- und Forschungsaufbau des Modellprogramms ‚Selbstbestimmt Wohnen im Alter‘

In der Grundkonzeption des Projekts nahm das Thema der altersgerechten Stadtentwicklung jenseits des ‚Wohnens‘ zunächst eher eine Randstellung ein. Aus den beiden Oberzielen lässt sie sich nur indirekt über die wohnungsbezogene Infrastruktur ableiten. Von den 14 Zielen wiederum widmete sich nur eines diesem Thema: „Weiterentwicklung von Konzepten für ‚älter werdende‘ Wohngebiete“ (Zimmermann 2005: 8). Auch von den 18 Forschungsschwerpunkten können nur zwei dem Bereich der altersgerechten Stadtentwicklung zugeordnet werden. Die „Weiterentwicklung unterschiedlicher Quartierstypen“ sollte aufzeigen, wie unterschiedliche Bausteine zur Förderung des selbstständigen Wohnens im Alter in Wohnquartiere integriert werden können und wie die Mitbestimmung älterer Menschen bei der Gestaltung ihres Quartiers gesichert werden kann, während der weitere Forschungsschwerpunkt einen stärker gesamtstädtischen Fokus hatte. Unter dem Titel „Kommunale Wohn(ungs)politik für ältere Menschen“⁵¹ wurden die Leitfragen bearbeitet, wie sich einzelne Bausteine in eine kommunale Wohnpolitik für ältere Menschen integrieren lassen und welche organisatorischen Rahmenbedingungen dafür förderlich sind (vgl. Narten 2005a: 17).

Diese stadtplanerisch relevanten Forschungsschwerpunkte wurden in vier der zwölf Koordinierungsstellen vor Ort bearbeitet.⁵² Am Standort Bochum wurde das Thema ‚Älter werdende Siedlungen‘ mit Fokus auf der Beteiligung von älteren, alleinstehenden Frauen und Migranten behandelt, der Standort Dresden widmete sich ‚Plattenbausiedlungen‘ und in Lahnstein wurde

⁵¹ Auffällig ist die Beschränkung auf die kommunale Wohnpolitik, von einer Integration in die kommunale Stadtplanung wird nicht gesprochen.

⁵² In der Regel hatte jede Koordinierungsstelle mehrere Arbeitsschwerpunkte.

die Wohnumfeldverbesserung durch Planungsbeteiligung bearbeitet. Heidelberg wiederum hatte die ‚Kommunale Wohn(ungs)politik‘ als alleinigen Schwerpunkt (vgl. Narten 2005b: 11f.).

Interessanterweise gewann gerade das räumliche Umfeld im Programmverlauf an Bedeutung, die sich auch in der Darstellung der Ergebnisse im Abschlussbericht niederschlägt: *„Im Verlauf des Modellprogramms hat sich herausgestellt, dass die Vielfalt der bearbeiteten Themen in zwei großen Themenkomplexen zusammengefasst werden kann: Weiterentwicklung von Wohnmodellen und **Wohnquartieren**, Aufbau von Beratungs- und Informationsangeboten.“* (Mette 2005a: 25, eig. Hervorhebung)

Ein großes Gewicht im Abschlussbericht des Modellprogramms nehmen eine ganze Reihe von Ergebnissen ein, die relevant für das Handlungsfeld ‚Wohnen‘ sind, insbesondere in Hinblick auf Wohnformen (vgl. Mette 2005a: 25-31), Wohnberatung und barrierefreies Wohnen (vgl. Narten 2005c: 32-38).⁵³ Im Hinblick auf die altersgerechte Stadtentwicklung nimmt zudem die beteiligungsorientierte Planung einen hohen Stellenwert ein und wurde als eine zentrale Voraussetzung für ganzheitliche und bedürfnisorientierte städtebauliche Planungsverfahren angesehen.⁵⁴

Die Erkenntnisse des Modellprojekts zu den unterschiedlichen betrachteten Quartierstypen – städtischer, suburbaner und ländlicher Raum – sind aus stadtplanerischer Sichtweise allerdings recht allgemein ausgefallen. Man merkt, dass es nicht vorrangig um eine Untersuchung sowie Konzeptentwicklung nach Raumtypen ging, sondern die Ergebnisse eher ein Nebeneffekt sind. So wird beispielsweise für städtische Quartiere attestiert, dass es *„zumeist noch ausreichend vorhandene wohnortnahe Dienstleistungs- und Infrastruktureinrichtungen [gibt]“* (Mette 2005a: 29), während im ländlichen Raum nur ein geringes und wenig differenziertes Angebot an sozialer, medizinischer und wirtschaftlicher Infrastruktur gesehen wird.

Weiterhin wird eine integrierte Vorgehensweise hervorgehoben und die notwendige *„Vernetzungsfähigkeit“* (Mette 2005b: 152) der sektoralen Politikbereiche betont. *„Die Gestaltung des Wohnquartiers im Interesse und unter Beteiligung der älteren Bevölkerung erfordert eine stärkere Verknüpfung aller Beteiligten, sowohl auf der Maßnahmen- als auch auf der Planungsebene. Sie ist gemeinsame Aufgabe der unterschiedlichen Träger, wie Wohnungsunternehmen, Kommunen und Wohlfahrtsverbände.“* (Mette 2005a: 25) Altenpolitische Fragestellungen werden als Querschnittsanforderung kommunaler Planung angesehen und sollten grundsätzlich berücksichtigt werden. Grundvoraussetzung sei zudem die Vernetzung örtlicher Akteure und deren Sensibilisierung. Ländliche Gemeinden würden zudem örtlicher, überörtlicher und auch

⁵³ Aus Sicht der Stadtentwicklung ist u. a. interessant, dass die Stadt Heidelberg es sich als Ziel gesetzt hat, für 2,5 % der Über-65-Jährigen Menschen Betreutes Wohnen in den einzelnen Quartieren anzubieten, wofür eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe gebildet wurde (vgl. Mette 2005a: 26f.). Zudem hat der Rat der Stadt Heidelberg ein Grundsatzbeschluss zur barrierefreien Gestaltung des gesamten Stadtgebietes gefasst, ebenfalls verbunden mit der Einrichtung eines Arbeitskreises (vgl. Mette 2005b: 147). Angestrebte Barrierefreiheit führte aber auch zu Konflikten mit der Stadtplanung. So wurden in Kassel und München vorliegende Ratsbeschlüsse zur weitgehend barrierefreien Gestaltung von Neubaugebieten nicht umgesetzt, da potentielle Investoren nicht durch Auflagen abgeschreckt werden sollten (vgl. Narten 2005c: 32ff).

⁵⁴ Eine ganze Reihe von Methoden wurden durchgeführt und dokumentiert, bspw. Stadtteilbegehungen und Befragungen. Zur Einbindung Hochaltriger wurde ein aus den Niederlanden stammendes Moderationskartenspiel eingesetzt (vgl. Mette 2005a: 28).

überverbandlicher Trägerschaften bedürfen, um Angebote zu stemmen, auch die Zusammenarbeit zwischen privaten und kommunalen Investoren sei eine Möglichkeit für kleine Gemeinden (vgl. Mette 2005a: 31).

3.3 Wichtige aktuelle Forschungs- und Modellprojekte

In den letzten Jahren wurden erneut eine Reihe von Forschungs- und Modellvorhaben aufgelegt, die hinsichtlich der Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung von besonderem Interesse sind. Drei sollen aufgrund ihres übergreifenden Ansatzes an dieser Stelle in einem größeren Umfang vorgestellt werden:

- Gemeinschaftsprojekt ‚Leben und Wohnen im Alter‘ und ‚Werkstatt-Wettbewerb Quartier‘ von der ‚Bertelsmann Stiftung‘ und dem ‚KDA‘ (2002 bis 2005),
- ‚Attraktive Stadtquartiere für das Leben im Alter‘ im Auftrag des ‚BBR‘ (2005 bis 2006) und das
- Modellprojekt ‚Neues Wohnen‘ des ‚BMFSFJ‘ (2007 bis 2010).

Die Projekte ‚Wohnquartier⁴‘ und das ExWoSt-Forschungsfeld ‚Innovationen für familien- und altengerechte Wohnquartiere‘ besitzen aufgrund ihres Ansatzes und ihres Umfangs ebenfalls besondere Relevanz, sind zum Erhebungszeitraum aber noch nicht abgeschlossen. Daher werden sie in knapperem Umfang am Ende des Unterkapitels vorgestellt.

Weitere aktuelle Projekte beschränken sich auf eines der definierten Handlungsfelder und liefern dort Forschungsergebnisse insbesondere zu den Anforderungen von älteren Menschen, aber auch Umsetzungsmöglichkeiten. Genannt werden können beispielsweise das von 2006 bis 2007 durch das ‚ETH Wohnforum‘ durchgeführte Forschungsprojekt ‚Neue Wohnmodelle für die zweite Lebenshälfte‘, bei dem Beispiele aus Deutschland und der Schweiz untersucht wurden (vgl. Huber 2008) oder das durch die ‚Eugen-Otto-Butz-Stiftung‘ geförderte und vom ‚Lehr- und Forschungsgebiet Straßenverkehrsplanung und Straßenverkehrstechnik‘ der Universität Wuppertal durchgeführte Forschungsprojekt ‚Mobilitätssicherung älterer Menschen im Straßenverkehr‘ (vgl. Gerlach; Neumann et al. 2007). Da diese Projekte sehr stark auf die Anforderungen in einem Handlungsfeld fokussieren, werden sie an dieser Stelle nicht näher vorgestellt.

Titel	Zeitraum	Initiatoren	Art der Forschung
Leben und Wohnen im Alter und Werkstatt-Wettbewerb Quartier	2002 – 2005 (2007)	‚Bertelsmann Stiftung‘ und ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe‘	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wissenschaftliche Recherche, Untersuchung und Verbreitung bestehender Projekte und Ansätze
Attraktive Stadtquartiere für das Leben im Alter	2005 – 2006	‚Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung‘	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nachuntersuchung der 21 Modellprojekte aus dem ExWoSt-Forschungsfeld ‚Ältere Menschen und ihr Wohnquartier‘ ▪ Untersuchung von 21 weiteren Fallbeispielen
Neues Wohnen – Beratung und Kooperation für mehr Lebensqualität im Alter	2007 – 2010	‚Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend‘	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 7 Modellprojekte
Wohnquartier⁴ – Die Zukunft altersgerechter Quartiere gestalten	2004 – 2011	‚HOCHTIEF Construction AG‘ mit evangelischen Einrichtungen im Rheinland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interdisziplinäre Workshopreihe mit einem Konzeptvorschlag als Ergebnis ▪ ‚Erprobungsphase‘ an 2 Standorten in Essen und Remscheid
Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere	2005 – 2009	‚Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung‘ im Auftrag des ‚Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung‘	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 27 wissenschaftlich begleitete Modellprojekte ▪ Fallstudien über 30 weitere Projekte ▪ 3 Sondergutachten ▪ 1 Studierendenwettbewerb
Modellvorhaben zum altersgerechten Umbau von Wohngebäuden, Wohnquartieren sowie der kommunalen und sozialen Infrastruktur	ab 2010	‚Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung‘ im Auftrag des ‚Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung‘	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 20 wissenschaftliche begleitete Modellprojekte (14 im Bereich ‚Altersgerecht umbauen‘ und 6 im Bereich ‚Investitionsoffensive Infrastruktur‘) ▪ Begleitforschung zu den gleichnamigen KfW-Förderprogrammen

Tabelle 3–3: Wichtige aktuelle Forschungs- und Modellprojekte

3.3.1 Gemeinschaftsprojekt ‚Leben und Wohnen im Alter‘ und ‚Werkstatt-Wettbewerb Quartier‘

Im Jahr 2002 wurde durch die ‚Bertelsmann Stiftung‘ gemeinsam mit dem ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA)‘ das auf drei Jahre angelegte Projekt ‚Leben und Wohnen im Alter‘ initiiert. Auslöser war die These, dass die demographische Alterung und gesellschaftliche Veränderungen neue Anforderungen an das Leben und Wohnen im Alter stellen. Steigende Ausgaben im Gesundheitswesen, Pflegepersonalmangel, Finanzknappheit und eine Zunahme altersbedingter Krankheiten bei einem Rückgang von familiären Unterstützungsstrukturen stellten dabei die

ökonomische Seite der Betrachtungsweise dar. Unter gesellschaftlichen Veränderungen wurde vor allem der starke Wunsch nach Selbstbestimmung auch im Alter verstanden sowie die Suche nach alternativen Wohnformen mit der Möglichkeit einer aktiven Lebensgestaltung, die körperliche und geistige Kräfte zu erhalten hilft (vgl. Kremer-Preiß; Stolarz 2003: 5-13).

Projektziel war es, Alternativen zur traditionellen Heimunterbringung zu ermitteln, zu entwickeln und zu verbreiten, um den Wohnbedürfnissen älterer Menschen zu entsprechen und den beschriebenen gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen und Herausforderungen gerecht zu werden. *„Wenn die ältere Generation einen immer größeren Anteil der Gesellschaft ausmacht, müssen sich immer weiter ausdifferenzierende Wohn- und Versorgungsformen nicht weiter an den Rand der Gesellschaft, sondern in deren Mitte bewegen.“* (Kremer-Preiß; Stolarz 2003: 10) Weiter konkretisiert wurde dieses Ziel über drei Einzelbausteine:

- Systematische Bestandsanalyse neuer Wohnformen für das Alter.
- Vertiefende Analyse ausgewählter, als besonders zukunftsfähig eingeschätzter Wohn- und Betreuungsformen.
- Verbreitung dieser innovativen Wohn- und Betreuungsformen.

Analog zu den Bausteinen wurde auch das Projekt in drei Phasen durchgeführt und die Ergebnisse dokumentiert. Aufbauend auf die in einem Bericht dokumentierte Bestandsanalyse (vgl. Kremer-Preiß; Stolarz 2003) wurden Wohnmodelle ausgewählt, die als besonders bedarfsgerechte und tragfähige Wohnform für die Zukunft eingestuft wurden. Bei diesen ausgewählten Wohnmodellen handelte es sich um ambulant betreute Wohngruppen und quartiersbezogene Wohn- und Pflegekonzepte. Beide wurden als zukunftsweisend und gleichzeitig noch wenig etabliert eingeschätzt, so dass sie für eine nähere Untersuchung und Verbreitung ausgewählt wurden.

Bei dem Konzept der betreuten Wohngruppen handelt es sich um einen wichtigen Einzelbaustein für den Bereich ‚Unterstützung und soziale Integration‘. Für die Stadtplanung von größerem Interesse ist allerdings der Ansatz der Quartierskonzepte (vgl. Kremer-Preiß; Stolarz 2004). Während die vertiefende Bearbeitung bei den Wohngruppen anhand der Erhebung und Analyse bekannter Projekte durchgeführt wurde, waren für ein solches Vorgehen bei den Quartierskonzepten in Deutschland schlicht zu wenige Beispiele bekannt. Daher wurde ein alternativer Ansatz gewählt und ein Wettbewerb für solche Konzepte ausgeschrieben, der zur Erhebung – aber auch öffentlichkeitswirksamen Verbreitung der Idee – genutzt wurde (vgl. Kremer-Preiß; Stolarz 2005: 5). Somit konnten immerhin 42 Konzepte dokumentiert werden, die den formulierten Kriterien an Quartierskonzepten entsprachen (vgl. Kremer-Preiß; Stolarz 2005: 25).

Die Ergebnisse des Wettbewerbs wurden in der Folge systematisch ausgewertet und die Ergebnisse veröffentlicht (vgl. Stolarz 2007). Zwei wesentliche Bausteine machen demnach die quartiersbezogenen Wohnkonzepte aus: Pflege und offene Alten- und Nachbarschaftshilfe. Dabei wird die räumliche Ebene des Quartiers als Wohnort der Menschen bewusst offen als ‚überschaubare Wohnumgebung‘ definiert und für besonders wichtig eingeschätzt. Hier soll die Integration und Vernetzung der bedarfsgerechten Pflege und sozialen Betreuung unter Einbindung der stationären Pflege geschehen. Zudem werden die Stärkung der Nachbarschaftshilfe, Angebote für soziale Kontakte und Freizeitaktivitäten sowie niedrigschwellige Alltagshilfen in

diesem Kontext als wichtig eingeschätzt. Wichtiges Verfahrenselement ist die Mitwirkung und Einbindung der Bewohnerschaft. Drei wesentliche Handlungsbereiche für Quartierskonzepte werden genannt (vgl. Stolarz 2007: 8):

- Stärkung und Unterstützung des selbstständigen Wohnens;
- quartiersbezogene Wohnangebote für ältere Menschen mit Hilfe- und Pflegebedarf;
- Stärkung der sozialen Netzwerke und Solidarität.

Das Projekt konzentrierte sich also auf die Bereiche ‚Unterstützung und soziale Integration‘ sowie ‚Wohnen‘. Eine hohe Bedeutung kommt dem Projekt insbesondere dadurch zu, dass es für den Bereich ‚Unterstützung und soziale Integration‘ eine konsequent raumbezogene Denkweise fordert. So wird die Relevanz der Quartiersebene als dem Lebensort benannt, in dem die Maßnahmen über integrierte Quartierskonzepte ansetzen müssen. Eher weniger berücksichtigt werden dabei die Themen des ‚Öffentlichen Raums‘, der ‚Mobilität‘ oder der ‚Nahversorgung‘. Gerade die Bemühungen, Konzepte der quartiersbezogenen Pflege und Unterstützung detaillierter in Bezug auf Vor- und Nachteile, Bedingungen und Umsetzungsmöglichkeiten zu untersuchen, lassen dieses Projekt über die reine Feststellung der Notwendigkeit einer integrierten, quartiersbezogenen Vorgehensweise hinausgehen. Die Ergebnisse wurden für die Herausarbeitung der Handlungsfelder in Kapitel 2.3 berücksichtigt.⁵⁵ Die Auswertung des Wettbewerbes bezieht zudem die Rolle der Akteure explizit mit ein.

Hierbei werden die beteiligten Akteure zunächst nach vier Kategorien unterschieden: Hauptakteure, Kooperationspartner, Initiatoren und weitere Partner. Die Akteure werden weiterhin gruppiert nach Kommunen, Wohnungsunternehmen, bürgerschaftliche Initiativen, Wohlfahrtspflege, private Träger und Sonstige. Nähere Unterteilungen, zum Beispiel bei Wohnungsunternehmen nach genossenschaftlich, kommunal und privat, erfolgen nicht (vgl. Stolarz 2007: 14). Wichtigste Hauptakteure sind bürgerschaftliche Initiativen, Wohnungsunternehmen und die Wohlfahrtspflege. Die häufigsten Initiatoren sind Wohnungsunternehmen, bürgerschaftliche Initiativen, gefolgt von Wohlfahrtspflege und Kommunen. Die häufigsten Kooperationspartner sind die Wohlfahrtspflege, gefolgt von sonstigen Akteuren, der Kommune, bürgerschaftlichen Initiativen und Wohnungsunternehmen.

Im Hinblick auf die Initiierung der Projekte werden zwei Akteursrollen unterschieden. Zum einen der Initiator, *der „hinter der Idee steht: einen Ideenhaber, Ideenfinder oder Ideengeber der engagiert die ersten Schritte in die Wege leitet.“* (Stolarz 2007: 39) Dies können Bürgerinitiativen, Kommunen, Träger der Altenhilfe oder Wohnungsunternehmen sein. Zum anderen der Kümmerer, *der das Projekt in der Startphase vorantreibt. Für den Aufbau des Quartiersprojektes „ist es von besonderer Bedeutung, die vor Ort aktiven Vereine und Institutionen mit ins Boot zu nehmen: Kooperationspartner können so gewonnen, vorhandene Kompetenzen eingebunden und Konkurrenzen abgebaut werden.“* (Stolarz 2007: 39) Gleiches gilt für die Einbeziehung der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner, *„um nicht am Bedarf vorbei zu planen.“* (Stolarz 2007: 39)

⁵⁵ Eine tabellarische Zusammenfassung der Handlungsfelder des ‚Werkstatt-Wettbewerbes Quartier‘ ist im Anhang der Arbeit dargestellt.

Die Kommunen sind häufig nicht der Hauptakteur in den Projekten, treten aber als Kooperationspartner oder Initiatoren auf. Sie können den Aufbau unterstützen, bei der Umsetzung mitwirken und die Umsetzung fördern, notwendige Rahmenbedingungen schaffen und finanzielle Unterstützung leisten (vgl. Stolarz 2007: 41-44). Die Einbindung der Quartiersbewohner dient zum einen der Erfassung der Bedürfnisse und Wünsche und zum anderen der Integration ihrer Ideen und Kompetenzen „als Ressourcen in die Arbeit des Wohnprojekts oder Stadtviertels [..].“ (Stolarz 2007: 44) Bürgerschaftliche Initiativen werden zudem als „treibende Kraft zur Initiierung von Quartiersprojekten“ (Stolarz 2007: 44) charakterisiert, die jedoch finanzkräftige und kompetente Partner benötigen. Bei der „Kooperation von Wohnungsunternehmen mit Sozialträgern ist darauf zu achten, dass der Sozialträger Bezug zum Konzept von Quartiersprojekten hat, also kleinräumig vernetzt denkt und handelt“ (Stolarz 2007: 47) Als Hindernis wird die Größe der Unternehmen genannt. Kleinen Unternehmen fehlt es demnach an finanziellen Ressourcen und fachlichem Wissen, Großunternehmen schrecken aus Angst davor zurück, ein flächendeckendes Konzept auf den Weg zu bringen. Die Konzentration und Privatisierung von Wohnungsbeständen wird als Problem gesehen, da hierdurch die lokale Orientierung mit den damit verbundenen Vorteilen verloren geht (vgl. Stolarz 2007: 48).

Ausgangspunkt der Projekte waren in den meisten Fällen konkrete Problemlagen beziehungsweise Gelegenheiten vor Ort. Genannt werden folgende Gründe (vgl. Stolarz 2007: 35-37):

- Mangel an Versorgungsangeboten: Häufig im Bereich Altenhilfe bzw. Unterstützung bei Pflegebedarf; bessere Vernetzung vorhandener Angebote als Ziel; Verbesserung der (sozialen) Infrastruktur als Ziel;
- Mängel im Wohnungsbestand: Mangel an barrierefreien, aber auch familiengerechten Wohnungen;
- Besondere Bewohnerstruktur: In der Mehrheit höherer Anteil älterer Menschen;
- Günstige Gelegenheiten: Flächenpotentiale, bestehende Einrichtungen wie Altenwohnanlagen oder Nachbarschaftstreff und motivierte Akteure mit Fachwissen.

Die Bertelsmann Stiftung hat das Thema auch nach dem Abschluss des Kooperationsprojektes über das Folgeprojekt ‚Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG)‘⁵⁶ weiterverfolgt. Bestandteil dieser Aktivitäten war eine ausführliche Analyse der Stärken und Schwächen ausgewählter Projekte sowie der positiven sozio-ökonomischen Auswirkungen von Quartierskonzepten (vgl. Krayss; Ottensmeier 2008: 157-159). Die Ergebnisse des von November 2005 bis 2009 arbeitenden Netzwerks ‚SONG‘ haben zum Teil Berücksichtigung in der Empirie dieser Arbeit gefunden, da mit dem Evangelischen Johanneswerk einer der Netzwerkpartner seinen Sitz im Untersuchungsraum Bielefeld hat. ‚SONG‘ wird daher in diesem Kontext näher vorgestellt (vgl. Kapitel 10.4.3), während weitere Ergebnisse aufgrund der parallel stattfindenden Arbeit nicht näher berücksichtigt werden konnten.

⁵⁶ Ein Zusammenschluss von Trägern der Sozialwirtschaft (‚Bank für Sozialwirtschaft‘, ‚Bremer Heimstiftung‘, ‚CBT-Caritas-Betriebsführungs- und Trägergesellschaft‘ Köln, ‚Evangelisches Johanneswerk‘ Bielefeld und ‚Stiftung Liebenau‘) mit der ‚Bertelsmann Stiftung‘ (vgl. Krayss; Ottensmeier 2008: 157).

3.3.2 ‚Attraktive Stadtquartiere für das Leben im Alter‘

Im Auftrag des ‚Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung‘ wurde von 2005 bis 2006 eine Nachuntersuchung der Modellprojekte aus dem ExWoSt-Forschungsfeld ‚Ältere Menschen und ihr Wohnquartier‘ durchgeführt (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007). Zusätzlich wurden in dieser Studie ‚Attraktive Stadtquartiere für das Leben im Alter‘ die gleiche Anzahl von weiteren Projekten neu hinzugezogen. Für die Auswahl *„spielte eine Rolle, dass in erster Linie quartiersbezogene Ansätze von Interesse waren – also nicht das einzelne beispielhafte Projekt oder die einzelne Einrichtung, sondern umfassende städtebauliche Strategien und Konzepte der Ausstattung eines Quartiers mit Angeboten in den Bereichen Wohnen, ambulante Dienste, stationäre Einrichtungen, sonstige soziale Infrastruktur sowie Strategien, um solche Projekte zu ermöglichen und zu fördern.“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 35) Insbesondere sollten die Ergebnisse der Umsetzung und des alltäglichen Gebrauchs über einen längeren Zeitraum untersucht werden.

Auf Basis der Untersuchungen gibt die Studie in einem eigenen Kapitel unter dem Titel *„Was gehört zu einem attraktiven Stadtquartier?“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 51-76) eine ausführliche Darstellung der inhaltlichen Aufgaben und Ziele für eine altersgerechte Quartiersgestaltung, deren Inhalte in Kapitel 2.3 dieser Arbeit Berücksichtigung fanden. Zur Strukturierung der Anforderungen wurden die Themenbereiche ‚Wohnen‘, ‚Pflege im Quartier‘, ‚Räume für Kontakte und vielfältige Aktivitäten‘, ‚Privatwirtschaftliche Infrastruktur, Nahversorgung, Dienstleistungen, Handwerk‘ und ‚Aufenthaltsqualität, Hindernisfreiheit und Gebrauchstauglichkeit – öffentliches und privates Grün für vielfältige Nutzungen‘ gewählt.⁵⁷

Ein eigenes Kapitel widmet der Abschlussbericht dem Thema *„Das Quartier als Lebens- und Handlungsraum älterer Menschen“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 41-50), wobei die Bedeutung dieser räumlichen Ebene unterstrichen wird. Vorgestellt werden dabei auch unterschiedliche Quartierstypen mit ihren verschiedenen Anforderungen, Qualitäten, Problemen und Herausforderungen.

Als Erfolgsfaktor für die Gestaltung altersgerechter Quartiere sehen Steffen; Baumann et al. (2007: 77) eine integrierte Vorgehensweise an, die über fachlich sektorale Ansätze hinaus geht und Vorhaben bündelt. Damit wird die Fokussierung auf die Akteure in der Studie eingeleitet und festgestellt: *„Für den Erfolg der quartiersbezogenen Vorgehensweise sind aber nicht nur die Maßnahmen entscheidend, sondern auch das Verfahren: Wer plant und wer baut? Und in Bezug auf das Leben im Alter besonders: Welche Rolle spielen dabei die älteren Menschen?“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 77) Die letzte Frage des Zitats verweist auf den besonderen Stellenwert der älteren Menschen, die im weiteren Verlauf des Berichts als erste Akteursgruppe hervorgehoben werden. Ihnen wird eine Doppelrolle zugewiesen, sowohl als Zielgruppe der Planung, aber auch als handelnde Akteure im Sinne von Stadtnutzern, Sachkundigen und Experten, Forschern, Entdeckern und Prüfern (Scouts), Kunden und Verbrauchern, Multiplikatoren für die Wissensweitergabe, bürgerschaftlich Engagierten, Bauherren, Leistungserbringern, Investoren und Zuwendern sowie politisch aktiven Stadtbürgerinnen und -bürgern. Widerstände und Ängste Älterer vor Veränderungen sollen in diesem Zusammenhang ernst genommen und

⁵⁷ Eine tabellarische Übersicht über die Handlungsfelder und deren Konkretisierung findet sich im Anhang der Arbeit.

mit ihnen konstruktiv umgegangen werden. Um die Investorenrolle älterer Menschen zu stärken, werden Beratungsleistungen für eine altersgerechten Anpassung der Wohnung bzw. des Hauses empfohlen (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 77). Anknüpfend an die Rolle der älteren Menschen wird auf die Bedeutung der Selbstorganisation und des zivilgesellschaftlichen Engagements für die Quartiersentwicklung eingegangen, z. B. in der Alltagshilfe oder über organisiertes Engagement (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 79-81).

Unter dem Titel *„Trägerschaften, Organisationsformen und Kooperation“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 81-85) wird näher auf die weiteren Akteure jenseits der älteren Menschen eingegangen. Als zentraler Erfolgsfaktor wird die akteursübergreifende Verständigung auf eine gemeinsame Strategie angesehen. *„Erfolgreich sind vor allem Konzepte bzw. Projekte, denen es gelingt, Kooperationsbeziehungen zwischen verschiedenen Akteuren (organisierte Ältere, mobile Dienste, stationäre Angebote, Wohnungswirtschaft, lokale Ökonomie, Kommune) zu schaffen und zu verstetigen.“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 81) Besonders verwiesen wird auf die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure, da deren finanzielle Ressourcen aufgrund der knappen finanziellen Möglichkeiten der Kommune dringend benötigt würden, um Angebote hoher Qualität zu schaffen. Als wichtige Akteure und zugleich Kooperationspartner werden genannt (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 81-83):

- Unterschiedliche Ämter bzw. Fachbereiche der Verwaltung auf verschiedenen Hierarchieebenen (vom Hausmeister bis zur Dezernatsleitung);
- politische Gremien (Sozial- und Planungsausschuss);
- Seniorenorganisationen, -initiativen, -genossenschaften;
- Wohlfahrtsverbände, Kirchengemeinden und andere für Ältere tätige Organisationen;
- Handel und Gewerbe, Ärzte, Apotheken, Banken, Dienstleistungen und Handwerk (Einzelne und Verbände), Stadtmarketing;
- Verkehrsbetriebe, Initiativen und Organisation im Bereich Verkehr;
- Polizei;
- Wohnungsunternehmen;
- Vertreter sozialer und kultureller Einrichtungen;
- andere Generationen und Gruppen (Familien, Jugendliche, behinderte Menschen, Generation ‚fünfzig plus‘).

„Deutlich wird: Es gibt ein breites Spektrum an Akteuren und Trägern, die zu einer besseren Eignung von Quartieren für das Leben im Alter beitragen können.“ (Steffen; Baumann et al. 2007: 83) Betont wird eine veränderte Bedeutung des Themas für Wohnungsunternehmen im Vergleich zu den Zeiten des ExWoSt-Forschungsfeld ‚Ältere Menschen und ihr Stadtquartier‘. Während damals noch vorrangig die kommunalen Wohnungsgesellschaften mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus aktiv waren, so ist das Thema des altersgerechten Wohnens mittlerweile auch bei anderen Anbietergruppen ein Thema und die Bedeutung des freifinanzierten Wohnungsbaus hat zugenommen. Als besonders engagierte Akteure werden Wohnungsgenossenschaften und Stiftungen hervorgehoben. In Bezug auf Kooperationen zwischen unterschiedlichen Akteuren wird darauf hingewiesen, dass diese zeitaufwändig und konfliktbeladen sein können, insbesondere bei vielen Beteiligten (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 83f.).

Eine zentrale Rolle im Rahmen einer integrativen Planung wird der Kommune zugewiesen. *„Eine ‚altersgerechte Stadtplanung‘ ist nicht isoliert zu denken. Das Vorgehen muss integrativ in mehrfacher Hinsicht sein. Die stadträumlichen Verhältnisse können zum Thema auch in Altenhilfeplänen werden und umgekehrt die Bedürfnisse und die Beteiligung Älterer zum festen Bestandteil von Stadt- und Stadtentwicklungsprojekten.“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 85) Als Grundsätze für das kommunale Handeln wird vorgegeben, dass

- möglichst jedes auch kleine Vorhaben genutzt werden sollte, um Qualitäten zu verbessern,
- im Sinne einer strategischen Planung bspw. (nur) Standorte mit den genannten Qualitäten zu stärken seien und Schlüsselprojekte durchgeführt werden sollten,
- im Sinne eines Mainstreamings jede Entscheidung in Hinblick auf die Auswirkung auf Menschen unterschiedlicher Altersgruppen und Lebenslagen zu prüfen seien.

Im Sinne der integrativen und übergreifenden Berücksichtigung wird eine Vielzahl von relevanten Akteuren auf kommunaler Seite genannt, die Einfluss auf das Leben im Alter haben (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 86f.):

- Stadtplanungsamt,
- Sozialplanung, soziale Dienste,
- Öffentliche Ordnung (z. B. bei der Verkehrsüberwachung, Gehwegparken, Hindernisse wie Passantenstopper),
- Wirtschaftsförderung (beim Thema Einzelhandel),
- Schulen, Kindergärten und Jugend (für Mehrfachnutzungen und Kooperationen),
- Tiefbau (für die Beschaffenheit von Gehwegen und Bordsteinen),
- Grünflächenamt (für Bepflanzung und Pflege),
- Liegenschaftsamt und Gebäudewirtschaft (u. a. für Mehrfachnutzungen),
- Hauptamt, Pressestelle (für Information und Öffentlichkeitsarbeit).

Ergebnisse zu Motiven des Handelns auf Seiten der verschiedenen Akteure werden nicht näher erläutert oder vorgestellt.

Steffen et al. formulieren abschließend zusammenfassende Erkenntnisse und weiteren Forschungsbedarf. Dabei halten sie fest, *„es [gibt] eine kaum noch überschaubare Menge an Projekten, Konzepten und Veranstaltungen zum Thema. Daher geht es heute besonders um die Bündelung des vorhandenen Wissens, die vergleichende Evaluation von Ansätzen, die Verbreitung und Implementierung von Ansätzen, die Verbreitung und Implementierung guter Praxis.“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 107). In diesem Sinne stellen sie weiter fest: *„Ein Querschnittsbericht über die Situation in den Kommunen, die einen Vergleich des eigenen Standes mit dem anderer Gemeinden erlaubt, mit einer vertieften Darstellung beispielhafter Lösungen und auf Erfahrungen basierenden Hinweisen für die Umsetzung wäre [...] wünschenswert [...].“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 107) Handlungs- und Forschungsbedarf sehen sie weiterhin in Hinblick dessen, wie Maßnahmen fachpolitikübergreifend gebündelt werden können (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 107).

Weiterer Forschungsbedarf

Auf Basis ihrer Untersuchungen stellen sie zudem fest, dass sich stabile Partnerschaften über befristete Modellprojekte hinaus in erster Linie zwischen sich ergänzenden Anbietern ergeben haben. Grundsätzlich stellt sich das Problem unterschiedlicher Blickwinkel, Kulturen und

Sprachen von Akteuren. Gerade auch innerhalb der kommunalen Verwaltung werden Kooperationsprobleme gesehen, die in kleineren Städten geringer sind, da dort im Erfolgsfall durch Einzelpersonen wie dem Bürgermeister eine Integration der Fachlogiken gelingt (vgl. Steffen; Baumann et al. 2007: 103f.). Insgesamt stellen sie fest: *„Integriertes Handeln wird heute zwar überall gefordert, in der Praxis ist es eines der Hauptprobleme bei der Entwicklung und Umsetzung neuer Konzepte.“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 103) Von daher sehen sie Verbreitungsbedarf *„insbesondere für Modelle und Verfahrensweisen wirkungsvoller interdisziplinärer Zusammenarbeit und Konfliktlösung, in der Verwaltung und zwischen den verschiedenen Akteuren.“* (Steffen; Baumann et al. 2007: 106).

3.3.3 Modellprojekt ‚Neues Wohnen‘

2007 wurde vom ‚Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend‘ das bis 2010 laufende Modellprogramm ‚Neues Wohnen – Beratung und Kooperation für mehr Lebensqualität im Alter‘ aufgelegt. Als Ziele nennt eine Homepage zum Projekt vier Punkte (vgl. Website Modellprogramm ‚Neues Wohnen‘):

- Die Ausgestaltung von Beratung und Information,
- die Erprobung neuer Zusammenarbeit,
- die Verbesserung der Wohnbedingungen älterer Menschen in benachteiligten Stadtquartieren und
- die schrittweise Errichtung eines überregionalen Kompetenznetzwerks Wohnen.

Aus stadtplanerischer Sicht von besonderem Interesse wird das Modellprogramm durch drei der sieben Modellprojekte. Diese drei Projekte setzen sich jeweils mit einem Modellquartier auseinander, und zwar in den unterschiedlichen Raumtypen der Großstadt (Hamburg), der Kleinstadt (Hoyerswerda) und der ländlichen Region (Region Hannover). Ein zentrales Ergebnis des Modellprogramms ist ein Handlungsleitfaden für Kommunen, wie eine Entwicklung hin zu altersgerechten Wohn- und Infrastrukturen möglich sein kann (vgl. BMFSFJ 2008b).

‚Wohnen im Alter – Ein Handlungsleitfaden für Kommunen‘

Der Leitfaden wurde im Auftrag des ‚BMFSFJ‘ durch das ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe‘ als Regiestelle des Modellprogramms erstellt. *„Der Leitfaden ‚Wohnen im Alter: Bewährte Wege – Neue Herausforderungen‘ will Städte, Landkreise und Gemeinden dabei unterstützen, ihre Wohnangebote gezielt zu planen, die Bedürfnisse von Jung und Alt aufzugreifen und eine nachhaltige Wohnkultur zu schaffen.“* (BMFSFJ 2008b: 3) Wie genau zur Entwicklung des Leitfadens vorgegangen wurde, ist nicht näher ersichtlich. Vermutlich scheint das ‚KDA‘ auf seine langjährigen Erfahrungen zurückgegriffen zu haben. Innerhalb der Veröffentlichung wird auf sehr viele Beispiele aus ganz Deutschland Bezug genommen. Dargelegt werden im Leitfaden so genannte ‚inhaltliche‘ und ‚strategische‘ Handlungsfelder, denen jeweils ein Kapitel gewidmet wird, in dessen Rahmen auch Praxisbeispiele kurz vorgestellt werden. Abgerundet wird der Leitfaden durch Checklisten zum Vorgehen.

Die inhaltlichen Handlungsfelder umfassen Aufgaben und Ziele einer altersgerechten Stadtentwicklung und unterteilen sich in drei Bausteine, und zwar dem altersgerechten Wohnumfeld, dem altersgerechten Wohnangebot und die Förderung von Quartierskonzepten. Bei letzterem handelt es sich um die Quartierskonzepte, die im Rahmen des Projekts ‚Leben und Wohnen im Alter‘ seitens der ‚Bertelsmann Stiftung‘ und des ‚KDA‘ als besonders gut hervorgehoben

wurden. Die Aussagen im entsprechenden Unterkapitel des Handlungsleitfadens sind eine Zusammenfassung des ‚Werkstatt-Wettbewerbs Quartier‘ und der darauf aufbauenden ‚Ergebnisanalyse‘ (vgl. Stolarz 2007). Die Ergebnisse wurden bei der Erarbeitung der Handlungsfelder einer altersgerechter Stadtentwicklung berücksichtigt (vgl. Kapitel 2.3).⁵⁸

Aussagen zu den relevanten Akteuren werden nicht zusammenfassend und explizit herausgearbeitet, allerdings wird insbesondere im Rahmen der ‚strategischen Handlungsfelder‘ immer wieder auf relevante Akteursgruppen verwiesen. Gründe und Motive für ihr Handeln werden dabei nicht näher vertieft. Deutlich ist insgesamt selbstverständlich die Konzentration auf Kommunen, an die sich der Leitfaden wendet. Hier wird auch ein fachlicher Austausch über die Ressorts hinweg gefordert und *„eine systematische Gestaltung und Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb der kommunalen Verwaltung“* (BMFSFJ 2008b: 33) gefordert. Weiterhin genannt werden die Wohnungswirtschaft, Architektinnen und Architekten, Banken, Wohlfahrtspflege, Verbraucherschutzorganisationen und Seniorenselbsthilfegruppen, ohne näher auf diese einzugehen (vgl. BMFSFJ 2008b: 31). Festgehalten wird aber, dass viele davon *„oft bei der Gestaltung eines altersgerechten Wohnangebots vor Ort beteiligt [sind], aber sie wirken vielfach nicht zusammen und so kommt es nicht selten zu Versorgungsmängeln und Fehlplanungen.“* (BMFSFJ 2008b: 31) Um dies zu vermeiden, sollen die Kommunen die Beteiligten zusammenbringen und Kooperations- sowie Koordinationsprozesse in Gang setzen. Eine weitere wichtige Aufgabe für die Kommunen wird darin gesehen, die Selbstorganisation älterer Menschen zu stärken (vgl. BMFSFJ 2008b: 31). Um die Qualität von Wohnangeboten zu *„steuern“* (BMFSFJ 2008b: 36), werden Initiativen zur Qualitätssicherung vorgeschlagen, beispielsweise Qualitätssiegel oder Leistungs-, Qualitäts- und Prüfvereinbarungen zur Sicherung der Qualität als Basis zur Kostenübernahme im Rahmen der Sozialhilfe.

Zur Vorgehensweise wird geraten, zunächst ein Handlungsleitbild unter Einbindung aller relevanten Gruppen zu entwickeln, wobei die Kommune nicht nur moderieren, sondern auch bestimmte inhaltliche Aspekte vertreten soll (vgl. BMFSFJ 2008b: 40f.). Aufbauend darauf soll eine kleinräumige Bestands- und Bedarfsanalyse stattfinden, die über zwei Zugänge durchgeführt werden soll. Einmal über die Einbindung und Beteiligung von Akteuren sowie Bürgerinnen und Bürgern, zum anderen über die kleinräumige Analyse und Erhebung von Daten zur Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, zum Wohnen im Alter und den Betreuungs- und Dienstleistungsangeboten. Thematisch ist hierbei das bei den inhaltlichen Handlungsfeldern genannte ‚Wohnumfeld‘ aus dem Blick geraten, für das keine näheren Kriterien genannt werden (vgl. BMFSFJ 2008b: 41-43). Für die Entwicklung eines Handlungsplans werden die Bausteine des ‚Werkstatt-Wettbewerbs Quartier‘ aufgeführt und zusätzlich auf maßgebliche Vorschriften und Standards (z. B. DIN-Normen) verwiesen. Weiterhin sollen *„Vorkehrungen über die Organisation der Umsetzung“* (BMFSFJ 2008b: 45) von Seiten der Kommune getroffen werden. Für die Entwicklung und Umsetzung des Plans werden zwei grundlegende Vorgehensweisen genannt: Entweder agiert die Kommune als Initiator und Hauptakteur oder sie unterstützt andere Akteure.

⁵⁸ Ein tabellarischer Überblick über die Aussagen zum Wohnumfeld und den Wohnangeboten ist als Anhang der Arbeit beigelegt.

Eine zentrale Rolle wird der Kommune bei der Evaluation und Qualitätssicherung der Maßnahmen zugesprochen (vgl. BMFSFJ 2008b: 47-49). Soweit nicht auf externe Standards und Instrumente zurückgegriffen werden kann, sollen diese durch die Kommune entwickelt werden. Zwei Aufgaben werden besonders benannt: Zum einen die bedarfsgerechte und nachhaltige Entwicklung von Wohn- und Betreuungsangeboten hinsichtlich der Angebotsart und Größe sowie ihrer räumlichen Entwicklung. Zum anderen kommt *„bei quartiersbezogenen Strukturen [...] als Steuerungsaufgabe hinzu, dass eine tragfähige Balance zwischen quartiersbezogenen und quartiersübergreifenden Angeboten hergestellt wird, aber auch, dass Synergieeffekte genutzt werden, indem Angebote für unterschiedliche Zielgruppen vernetzt werden.“* (BMFSFJ 2008b: 48)

3.3.4 Laufende Projekte

Von den laufenden bzw. gerade erst abgeschlossen Projekten sollen abschließend noch drei kurz vorgestellt werden, die besondere Relevanz für das Themenfeld der altersgerechten Stadtentwicklung besitzen. Da sie parallel zu dieser Arbeit durchgeführt werden und die Ergebnisse erst zum Teil veröffentlicht sind, flossen zwar einige der dort gewonnenen Erkenntnisse in diese Arbeit mit ein, eine umfassende und abschließende Einschätzung war an dieser Stelle jedoch nicht möglich.

„WohnQuartier“

Das zum April 2008 in eine dreijährige Erprobungsphase gegangene Projekt *„WohnQuartier⁴ – Die Zukunft altersgerechter Quartiere gestalten“* geht auf eine interdisziplinäre Workshopreihe zurück, die von 2004 bis 2006 durch die *„Hochtief Construction AG“* gemeinsam mit Einrichtungen der evangelischen Kirche im Rheinland durchgeführt wurde, um vor dem Hintergrund der alternden Gesellschaft in Deutschland ein Konzept für eine altersgerechte Quartiersgestaltung zu entwickeln. Das Projekt greift dabei nicht auf tiefgreifende Analysen oder Theoriediskussionen zurück, sondern stellt eher eine kreative Konzeptentwicklung dar. Dieser Ansatz wird in allen Fällen sehr stark auf die bauliche Ebene bzw. Infrastruktureinrichtungen heruntergebrochen. Auch gibt es sehr interessante Ansätze in Richtung der Umsetzung von Konzepten, die sich stark an die Vorgehensweise in der *„Sozialen Stadt“*, insbesondere dem Modell der Stadt Essen, anlehnen.⁵⁹ Bei den vier Handlungsfeldern des Ansatzes handelt es sich um die Bereiche *„Wohnen & Wohnumfeld“*, *„Gesundheit & Service und Pflege“*, *„Partizipation & Kommunikation“* und *„Bildung & Kunst und Kultur“* (vgl. Website WohnQuartier *„Faktoren“*). Die Erprobungsphase wird mithilfe von Fördermitteln der *„Stiftung Wohlfahrtspflege NRW“* und unter Begleitung des *„Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration NRW“* durchgeführt. An den zwei Standorten Essen-Altenessen Süd und Remscheid-Hohenhagen sollen in einem Verbund mit örtlichen Trägern integrierende Strategien entwickelt und umgesetzt werden (vgl. Website Wohnquartier *„Pilotprojekte“*).

⁵⁹ Ein über unterschiedliche räumliche Ebenen angesetztes Steuerungs- und Handlungsmodell mit spezifischen Strategien, Vorgehensweisen und Methoden.

Ende 2005 wurde vom BBR ein neues ExWoSt-Forschungsfeld mit dem Titel ‚Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere (IFAS)‘ aufgelegt. Bis Ende 2009 wurden 27 Modellvorhaben in drei Themenfeldern durchgeführt, zudem drei Querschnittsgutachten⁶⁰ und 30 Fallstudien erstellt sowie ein Studierendenwettbewerb durchgeführt. Im Gegensatz zum früheren Forschungsfeld ‚Ältere Menschen und ihr Wohnquartier‘ hat sich die Ausrichtung dieses Forschungsfeldes verschoben. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht jetzt mit den Stadtquartieren nur noch ein Raumtyp, der den Bedürfnissen potentieller Bewohner angepasst werden soll. Dies geschieht in drei unterschiedlichen Themenfeldern: ‚Gemeinschaftseinrichtungen im Quartier‘ (vgl. BMVBS; BBSR 2008a), ‚Gestaltung urbaner Freiräume‘ (vgl. BMVBS; BBSR 2008b) und ‚Attraktives Wohnen im Quartier‘ (vgl. BMVBS; BBSR 2008c). Dabei sollen in allen Themenfeldern die Belange aller Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden, insbesondere aber die der Familien und Älteren (vgl. BMVBS; BBR 2007: 6-9). 2009 wurden zudem die Jugendlichen als besondere Zielgruppe aufgenommen, zu denen weitere Modellprojekte gestartet wurden (vgl. BBSR 2009: 21). *„Ziel des Forschungsfeldes war es, die Umsetzung eines generationenübergreifenden Quartiersansatzes in der Praxis durch ausgewählte Modellvorhaben zu fördern und deren Erkenntnisse ergänzt durch die Erfahrungen weiterer nationaler und europäischer Guter Beispiele für eine interdisziplinäre Politikberatung wissenschaftlich auszuwerten.“* (BBSR 2009: 4) Als Ergebnis der umfangreichen Aktivitäten werden auch Aussagen zu den beteiligten Akteuren getroffen, z. B. dass *„die Chancen der öffentlichen Hand zur Stärkung der Stadtteile [...] in der Mobilisierung lokaler Ressourcen und der Aktivierung von Kooperationen mit der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft [liegen].“* (BBSR 2009: 4) Um die besonderen Chancen, die nach Aussage der Projektverantwortlichen in Stadtquartieren liegen, zu nutzen, müssten diese als politische Handlungsebene begriffen werden, da die Stadtquartiere die räumliche Ebene seien, auf der die politischen Ziele umzusetzen seien. Projekte auf der Ebene müssten zudem interdisziplinär entwickelt werden. *„Fachpolitische Sichtweisen in den sektoralen Gliederungen der Stadtverwaltung erweisen sich zunehmend als ungeeignet für die Bewältigung lokaler Herausforderungen. Für den Projekterfolg ist deshalb entscheidend, alle relevanten Akteure kontinuierlich in die Prozessgestaltung einzubeziehen.“* (BBSR 2009: 5) Weiterhin seien die Bewohnerinnen und Bewohner frühzeitig und umfassend einzubeziehen sowie generell das bürgerschaftliche Engagement für Entwicklung der Stadtquartiere zu nutzen.

Im Mai 2010 startete das ‚Modellvorhaben zum altersgerechten Umbau von Wohngebäuden, Wohnquartieren sowie der kommunalen und sozialen Infrastruktur‘ durch das ‚BMVBS‘ und das ‚BBSR‘. Es wurde im Zusammenhang mit Förderprogrammen der ‚Kreditanstalt für Wiederaufbau‘ (‚KfW‘) zum ‚Altersgerecht Umbauen‘ und zur ‚Investitionsoffensive Infrastruktur‘ aufgelegt (vgl. Kapitel 7.2.2). Die im Rahmen des Konjunkturpakets aufgelegten Programme sollen der altersgerechten Anpassung des Wohnungsbestands, von Wohnquartieren sowie von kommunaler und sozialer Infrastruktur dienen. Formuliertes Ziel der Anpassung *„ist die Sicherung der Teilhabe älterer und mobilitätseingeschränkter Menschen am gesellschaftlichen Leben. So soll älteren Menschen möglichst lange ein selbstständiges Leben im gewohnten Wohnumfeld ermöglicht und eine lebendige Nachbarschaft mit gegenseitiger Unterstützung gefördert*

‚Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere (IFAS)‘

‚Modellvorhaben zum altersgerechten Umbau von Wohngebäuden, Wohnquartieren sowie der kommunalen und sozialen Infrastruktur‘

⁶⁰ Zu europäischen Vergleichsbeispielen (vgl. BMVBS; BBSR: 2009), zu neuen Technologien (vgl. BBR 2007) und barrierefreien Stadtquartieren (vgl. BBSR 2009: 19).

werden.“ (Website BBSR). Zur Begleitung der KfW-Programme ist das ‚BBSR‘ beauftragt, 20 Modellvorhaben zum altersgerechten Umbau von Wohngebäuden, Wohnquartieren sowie der kommunalen und sozialen Infrastruktur durchzuführen. Anhand der Ergebnisse soll eine passgenaue Weiterentwicklung der Förderprogramme erfolgen.

4 Zwischenfazit und Konkretisierung der Untersuchungsfragen

Die Kapitel 2 und 3 dieser Arbeit geben einen Überblick über das Themenfeld der altersgerechten Stadtentwicklung in Deutschland. In diesem Zwischenfazit sollen die Erkenntnisse daraus in Hinblick auf die zentralen Fragestellungen der Arbeit zusammenfassend erörtert werden:

- *Was macht eine altersgerechte Stadt aus?*
- *Welche Akteure beeinflussen durch ihr Handeln die Aufgaben einer altersgerechten Stadt?*

Hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise und der empirischen Arbeit gilt es nun die leitenden Untersuchungsfragen zu konkretisieren und das Forschungsdesign für die weitere Arbeit zu erläutern.

Was macht eine altersgerechte Stadt aus?

Der Zusammenhang zwischen der räumlichen Umwelt und dem Leben im Alter lässt sich über verschiedene theoretische Ansätze aus der ökologischen Gerontologie belegen. Die Erkenntnisse über den Einfluss der Umwelt auf die Lebensqualität wurden durch die Forschung in den letzten Jahren weiter gefestigt. Durch zahlreiche veröffentlichte Forschungsergebnisse und Praxiserfahrungen sind die inhaltlichen Anforderungen an eine altersgerechte Umwelt soweit gut dokumentiert und können in der Zusammenschau auch aus einer raumplanerischen Perspektive aufbereitet werden, so wie dies in Kapitel 2 mit den Handlungsfeldern ‚Wohnen‘, ‚Unterstützung und soziale Integration‘, ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ sowie ‚Nahversorgung‘ geschehen ist.

Bedeutung verschiedener Handlungsfelder

Bei der Auseinandersetzung mit der ‚Lebensphase Alter‘ wurde deutlich, wie heterogen und ausdifferenziert die Zielgruppe der Älteren ist. Die formulierten Aufgaben beziehen sich daher häufiger auf Grundbedürfnisse und haben im Hinblick auf die höheren Bedürfnisse einen offenen Charakter. Bei konkreten Planungen gilt es auf die verschiedenen Ansprüche genauer einzugehen. Die Differenziertheit der menschlichen Bedürfnisse und Anforderungen – nicht nur in der Gruppe der Älteren – weist dabei auf eine Grundproblematik für die gebaute Umwelt hin. Während Gebäude, öffentliche Räume und technische Infrastruktur mit hohen Investitionskosten verbunden sind und daher auf eine besondere Langlebigkeit ausgerichtet sein sollten, ändern sich die Anforderungen der Menschen im Wandel der Zeit. Auf die jeweiligen spezifischen Bedürfnisse einzugehen, die baulichen Anlagen jedoch flexibel zu halten, ist daher von zentraler Bedeutung. Als Beispiel sei an dieser Stelle der Vorteil kleinteiliger und dezentral verfügbarer unterstützungsorientierter Wohnformen genannt. Diese können mit dem Grundriss einer normalen, barrierefreien Wohnung realisiert und bei Bedarf leicht umgenutzt werden, während große stationäre Heimkomplexe bei sinkender Nachfrage⁶¹ nur schwer umnutzbar sind. In den erörterten Forschungsprojekten wurde zudem deutlich, wie sich die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung und deren Umsetzung je nach den unterschiedlichen baulich-

Differenzierungen der Zielgruppe ‚Ältere‘

⁶¹ In Kapitel 1 wurde deutlich, wie nach den aktuellen Bevölkerungsvorausberechnungen etwa ab 2060 der Anteil der älteren Bevölkerungsgruppen wieder abnehmen wird.

räumlichen und sozio-ökonomischen Voraussetzungen sowie den spezifischen Akteursstrukturen von Quartier zu Quartier unterscheiden können.⁶²

Guter Wissensstand

In den einzelnen Handlungsfeldern zu den Umweltaforderungen für ein lebenswertes Altern ist der Wissensstand gut. Dies erlaubt es, Fragen der ‚Umsetzung‘ stärker in den Blick zu nehmen, die auch in einigen der in Kapitel 3 betrachteten Forschungsprojekten explizit angesprochen, allerdings nicht vertieft werden.⁶³

Die Fragen der Umsetzung von altersgerechten Anforderungen an die Gestaltung der Umwelt lenken den Blick auf die dafür verantwortlichen Akteure, die durch ihr Handeln absichtlich oder unabsichtlich Einfluss nehmen. Für die weitere Arbeit werden die in den Handlungsfeldern ‚Wohnen‘, ‚Unterstützung und soziale Integration‘, ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ sowie ‚Nahversorgung‘ benannten Aufgaben als Aufmerksamkeitsfilter genutzt, um sich genauer mit den Akteuren auseinandersetzen zu können, die durch ihr Handeln Einfluss auf die altersgerechte Ausgestaltung der Umwelt nehmen.

Welche Akteure beeinflussen durch ihr Handeln die Aufgaben und Ziele einer altersgerechten Stadt?

In der Betrachtung der Forschungsprojekte wird deutlich, dass die Gestaltung des sozialen und gebauten Raums in den Händen einer Vielzahl von Akteuren liegt. Soziale Dienstleister bieten Pflegedienstleistungen an, Wohnungsunternehmen barrierefreie Wohnungen, Kommunen Sozialberatung für das Leben im Alter und Verkehrsverbünde spezielle Seniorentarife, um nur wenige Beispiele anzuführen. Das sich ergebende Bild über die Akteure bleibt allerdings etwas unscharf und vereinfachend. Von daher stellt sich die Frage, wie das relevante Akteurspektrum tatsächlich aussieht und wer die Entwicklungen in den Handlungsfeldern maßgeblich beeinflusst.

Eine reine Aufzählung von Akteuren und ihren Aktivitäten würde nicht ausreichen, um die Entwicklungen in einem Handlungsfeld zu verstehen oder gar Ansätze zu identifizieren, wie Veränderungen hinsichtlich der formulierten Aufgaben einer altersgerechten Stadt initiiert werden können. So gibt es in ein und derselben Stadt beispielsweise gemeinnützige Wohnungsgenossenschaften, die sich stark für ältere Mieterinnen und Mieter engagieren, wohingegen Andere kaum zielgruppenspezifische Angebote vorhalten. Daher ist die bisherige Frage nach den Akteuren zu erweitern. Von Interesse ist, worauf das unterschiedliche Handeln und die damit verbundenen Stadtentwicklungsaktivitäten der Akteure zurückgeführt werden können.

⁶² Siehe hierzu auch die Erörterung von Gestaltungsaufgaben nach den vier idealtypischen Quartierstypen: ‚Innerstädtische Altbauquartiere‘, ‚Geschosswohnungsbau der 50er und 60er Jahre‘, ‚Großwohnsiedlungen der 60er und 70er Jahre‘ sowie ‚Einfamilienhaussiedlungen‘ in Kreuzer (2006: 100-108).

⁶³ Diese Abgrenzung gegenüber den Person-Umwelt-Beziehungen sollte jedoch nicht missverstanden werden. So sind hier noch lange nicht alle Fragen erschöpfend beantwortet. Dies betrifft insbesondere die höheren Bedürfnisse oder die ‚Passung‘ in konkreten Person-Umwelt-Settings, beispielsweise in bestimmten unterstützungsorientierten Wohnformen. Die aktuelle Veröffentlichung von Peter (2009) zeigt beispielhaft auf, wie sich die Lebensqualität älterer Menschen vor dem Hintergrund massiver Rückgänge der Bevölkerung verändern kann.

Konkretisierung des Forschungsdesigns und weitere Vorgehensweise

In den vorgestellten Forschungsergebnissen werden in der Regel eine Reihe von Modellvorhaben oder besonderen Projekten aus einzelnen Bundesländern, ganz Deutschland oder gar mehreren europäischen Ländern untersucht und verglichen. Durch die Gegenüberstellung verschiedener vergleichbarer ‚Fälle‘ werden dabei Besonderheiten und Spezifika der jeweiligen Untersuchungsgegenstände ermittelt und darauf basierend verallgemeinerte Aussagen getroffen. Durch die Fokussierung auf eine Vielzahl an (‚guten‘) Einzelprojekten können hierbei die jeweils lokalen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen einer Stadt oder Region nicht vertieft betrachtet werden. Bisher fand in der Forschung keine umfassende empirische Untersuchung von Aktivitäten mit Bezug zur altersgerechten Stadtentwicklung innerhalb des räumlich abgegrenzten Untersuchungsraums einer Großstadt statt. Ein solcher Ansatz wird für diese Arbeit aufgegriffen. Damit verbunden ist das Erkenntnisinteresse an den dort stattfindenden Aktivitäten (‚Lernen aus der Praxis‘) mit ihren Verflechtungen, Synergien und Konflikten.

Untersuchungsgegenstand

Dieser Ansatz scheint auch in Bezug auf die in der Forschung immer wieder betonten Verknüpfungen und Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Feldern vielversprechend zu sein. Als ein Erfolgsfaktor wird in diesem Zusammenhang häufig ein ‚integriertes‘, ‚abgestimmtes‘ Handeln genannt, ‚Kooperation‘ und ‚Entwicklungskonzepte‘ werden daran anknüpfend gefordert⁶⁴. Eine zentrale Rolle wird dabei in vielen Fällen der Kommune zugewiesen, die als Koordinatorin die Fäden in der Hand halten soll, für günstige Rahmenbedingungen zu sorgen hat, generell ‚förderlich‘ agieren muss und auch die internen Organisationseinheiten abgestimmt handeln sollen. Hier stellt sich die Frage, welche Bedeutung einer integrierten und abgestimmten Zusammenarbeit tatsächlich zukommt bzw. unter welchen Umständen sie überhaupt funktionieren kann und ob die Kommune den häufig an sie gestellten Anforderungen hierbei gerecht werden kann.

Rolle der Kommune

Zusammenfassend ergibt sich aus der bisherigen Aufarbeitung des Themas altersgerechte Stadtentwicklung für die weitere Arbeit, dass die Frage nach den ‚richtigen‘ Aufgaben und Aktivitäten in den Hintergrund tritt und der Fokus auf die Akteure selbst gelegt wird. Zunächst ist dabei von Interesse, welche Akteure überhaupt relevant sind für die Ausgestaltung einer altersgerechten Stadt. Weiterhin gilt es dann, das Handeln dieser Akteure näher auf die dahinter liegenden Gründe zu erklären. Es ergeben sich also folgende zentrale Untersuchungsfragen für die weitere Arbeit:

Folgerungen für die weitere Arbeit

- *Welche Akteure beeinflussen durch ihr Handeln die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung?*
- *Wie lässt sich das Handeln der Akteure erklären?*

Die in Teil D der Arbeit gewonnenen Ergebnisse gilt es dann in Teil E dahingehend zu diskutieren, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen sie über den Untersuchungsraum hinaus Gültigkeit besitzen können. Darauf aufbauend sollen auch Handlungsempfehlungen gegeben werden. Insbesondere soll hierbei auf die Rollen der jeweiligen Akteure, darunter auch die Kommune, eingegangen werden.

⁶⁴ Auch die Verfasser dieser Arbeit haben in vorhergehenden Veröffentlichungen entsprechende integrierte Vorgehensweisen eingefordert (vgl. Kreuzer; Reicher et al. 2008: 312f.).

Um diesen Fragen in der empirischen Untersuchung nachgehen zu können, ist es zunächst notwendig, sich mit theoretischen Ansätzen zu Akteuren und ihrem Handeln in der Stadtentwicklung auseinanderzusetzen. Dies geschieht in einem Zwischenschritt im folgenden Teil B der Arbeit, in dem die Faktoren, die das Handeln von Akteuren prägen herausgearbeitet werden und ein näheres Analysekonzept für die empirische Arbeit entwickelt wird. Erst die in Teil B gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen es gemeinsam mit den definierten Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung, die empirischen Untersuchungen durchzuführen.

Teil B

**Planungstheorie und
methodische Vorgehensweise**

5 Akteure und ihr Handeln in der Stadtentwicklung

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, wie das Handeln von Akteuren beschrieben und erklärt werden kann. Dafür werden in Kapitel 5.1 zwei zugrunde liegende analytische Ansätze aufbereitet: Als erstes wird der gegenwärtig in der Raumplanung stark diskutierte Governance-Begriff eingeführt und seine Rolle für eine analytische Betrachtung von Stadtentwicklung in dieser Arbeit dargelegt. Im Folgenden wird der Governance-Begriff in Beziehung zum Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus gesetzt und dessen Annahmen und Komponenten erläutert. Darauf aufbauend werden als Rahmen für die Untersuchung des Handelns von Akteuren drei zentrale Bereiche abgeleitet. Dies sind die handelnden Akteure sowie die sie prägenden Rahmenbedingungen und Governance-Strukturen. Diese werden in den Kapiteln 5.2 bis 5.4 ausführlich erläutert und weitere Unterkategorien abgeleitet. Abschließend wird zusammenfassend dargelegt, wie der Ablauf einer aufgabenorientierten Untersuchung des Akteurshandelns in der Stadtentwicklung unter Rückgriff auf die in diesem Kapitel erarbeiteten Inhalte erfolgen kann (Kapitel 5.5).

5.1 Die prägenden analytischen Ansätze

Um Stadtentwicklungsaktivitäten und -prozesse untersuchen zu können, ist es notwendig, einen analytischen Zugang zu wählen, der das wechselseitige Handeln von Akteuren erklären kann. Ein Großteil der prozeduralen planungstheoretischen Diskussion in Deutschland ist stark auf die Rolle öffentlicher Planungsakteure und die Frage nach der normativen Ausgestaltung von Planung fokussiert (vgl. Selle 2005: 64-71). Es werden jedoch theoretische Ansätze benötigt, die analytisch statt normativ ausgerichtet sind und zudem zusätzlich zu den öffentlichen Akteuren auch die nicht-öffentlichen Akteure gleichwertig einbeziehen.

Ein zentraler Impuls für die Annäherung an diese Fragestellung – und die vorangestellten Überlegungen – kommt aus den Arbeiten von Selle (2005, Selle 2008a, Selle 2008b). Einflüsse auf die Stadtentwicklung sollen demnach nicht mehr nur primär über Planungsverfahren ermittelt werden, die im Einflussbereich öffentlicher Akteure liegen. Statt einer solchen verfahrensbezogenen Perspektive wird eine aufgaben- und akteurbezogene Betrachtungsweise vorgeschlagen. Im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen dabei die spezifischen raumbezogenen Entwicklungen bzw. Aufgaben und die hiermit verknüpften Akteure (vgl. Selle 2008b). Für die Untersuchung des Handelns der Akteure greift Selle auf Theorieansätze aus der Governance-Forschung zurück (u. a. Schimank 2007b) und schlägt vor, die *„Gestaltung der Interdependenzen zwischen den Akteuren und die daraus resultierenden Wirkungszusammenhänge mit dem Raum aus der ‘Governance-Perspektive‘ zu untersuchen.“* (Selle 2008b: 8)

In dieser Arbeit wird der Vorschlag einer aufgaben- und akteurzentrierten Vorgehensweise aufgegriffen. Bei der eingehenden Auseinandersetzung mit der analytischen Governance-Perspektive (vgl. Kapitel 5.1.1) wird jedoch deutlich, dass sich die Fragen nach den Beweggründen des Handelns hiermit noch nicht hinreichend beantworten lassen. Insbesondere die Frage nach dem „Warum?“ des Akteurshandelns führt zu dem von Mayntz und Scharpf (1995) in den Politikwissenschaften entwickelten Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Kapitel 5.1.2). Dieser bildet das Grundgerüst für die Ausarbeitung des Untersuchungsrahmens zur Analyse von Akteurshandeln in der Stadtentwicklung in den Kapiteln 5.2 bis 5.4.

*Aufgaben- und
akteursbezogene
Betrachtungsweise*

5.1.1 Der Governance-Begriff

Der Governance-Begriff hat in der planungstheoretischen Diskussion seit einiger Zeit Konjunktur und wird auch in anderen Disziplinen in zahlreichen Anwendungskontexten vielfältig verwendet. Da keine treffende Übersetzung vorliegt – es finden sich die deutschen Bezeichnungen der Steuerung, des Regierens oder der Regelung – hat sich die Verwendung des Begriffs Governance etabliert (vgl. Altrock; Güntner et al. 2004a: 190; Fürst 2007: 3). Eine einheitliche Definition oder Verwendungsweise hat sich jedoch nicht herausgebildet, da grundsätzlich verschiedene Vorstellungen darüber existieren, ob es sich bei Governance um ein analytisches Werkzeug handelt, mit dem unterschiedliche Koordinierungsmechanismen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren betrachtet werden können, oder ob es sich dabei um ein gewandeltes Verständnis im Sinne eines Gegenmodells zu hierarchischen Steuerungsformen handelt, das sich in der Realität als gewandeltes Handeln von Akteuren empirisch wiederfinden lässt und zum Teil auch als Norm verwendet wird (vgl. Altrock; Güntner et al. 2004a: 190). Eine Annäherung an die verschiedenen Begriffsverständnisse ist daher dringend geboten, um Missverständnisse zu vermeiden (vgl. Pierre 2005: 451, Selle 2008b: 6) und eine schlüssige Konzeptualisierung des Begriffs für die empirische Forschungsarbeit zu gewährleisten.

Herkunft des Governance-Begriffs

Für das Verständnis des Governance-Begriffs mit seinen verschiedenen Ausprägungen ist ein Blick in dessen Entwicklungsgeschichte hilfreich. So lassen sich zunächst wirtschaftswissenschaftliche Wurzeln in der Institutionenökonomie und erst später folgende politikwissenschaftliche Wurzeln im Gebiet der internationalen Beziehungen sowie in der Policy-Forschung unterscheiden (vgl. Benz; Lütz et al. 2007: 10-13).

In den Wirtschaftswissenschaften befasste sich Coase in den 1930er Jahren kritisch mit neoklassischen Theorieansätzen und deren zentraler Annahme, dass der Markt der überlegene Koordinationsmechanismus für die Interaktion von Akteuren sei. Ausgangspunkt war die Frage, warum in der Wirtschaft Unternehmen als „*Planungsinseln im Markt*“ (Czada 2007: 72) existieren. Er stellte dabei heraus, dass hierarchisch geprägte Interaktionsformen anzutreffen sind „*die den Markt außer Kraft setzen und gerade deshalb für sein Funktionieren unentbehrlich sind. Am unübersehbarsten sind Arbeitsorganisationen, also Institutionen, die dafür sorgen, dass Unternehmer und Arbeitsuchende nicht tagtäglich neu auf einem Arbeitsmarkt aushandeln müssen, wer welche Tätigkeiten für wen zu welchem Preis zu erbringen bereit ist.*“ (Benz; Lütz et al. 2007: 11)

Die Arbeiten von Coase wurden von Williamson Mitte der 1980er Jahre „*zu einem institutionenökonomischen Forschungsprogramm ausgearbeitet, in dessen Zentrum das Konzept der Transaktionskosten steht. Diese Kosten wirtschaftlicher Transaktionen sind nicht in jedem Fall dann am geringsten, wenn die Transaktionen über einen Markt abgewickelt werden. Bestimmte Bedingungen, die man genauer spezifizieren kann, lassen vielmehr organisatorische Hierarchien oder interorganisatorische Netzwerke als überlegene, effizientere oder effektivere Formen der Handlungskoordination erscheinen.*“ (Benz; Lütz et al. 2007: 11) Die Institutionenökonomie zeigt damit am Beispiel wirtschaftlicher Transaktionskosten, dass „*keine universelle Überlegenheit und Alleinherrschaft des Marktmechanismus konstatierbar ist.*“ (Benz; Lütz et al. 2007: 11)

In den Wirtschaftswissenschaften wurden zu Markt und Hierarchie zudem bald weitere Governance-Formen ergänzt, um die Regeln und die Art und Weise ihrer Durchsetzung im Wirtschaftsprozess zu beschreiben (vgl. Mayntz 2006: 14; Schimank 2007b: 33).

Während somit in den Wirtschaftswissenschaften gerade „solche Modi der Handlungskoordination, die nicht-marktförmig sind“ (Benz; Lütz et al. 2007: 11) dem Markt gegenübergestellt wurden, gewannen in den Politikwissenschaften nicht hierarchische Governance-Formen als Gegenpol zu Formen staatlicher hierarchischer Steuerung verstärkte Aufmerksamkeit (vgl. Benz; Lütz et al. 2007: 13).

Auf der Ebene internationaler Beziehungen bot der Governance-Begriff die Möglichkeit, die in der Realität anzutreffenden nicht hierarchisch koordinierten Interaktionen zwischen Staaten zu beschreiben (vgl. Benz; Lütz et al. 2007: 12). Die zweite politikwissenschaftliche Linie liegt in der Policy-Forschung und kann als Perspektivenwechsel weg von staatlicher Planung und Steuerung hin zu Governance charakterisiert werden (vgl. Benz; Lütz et al. 2007: 12; Mayntz 2006: 17; Bogumil; Holtkamp 2004: 148). Der Blick richtete sich damit auf die Vielzahl der Möglichkeiten gesellschaftlicher Handlungskoordination. „So wurden etwa Politiknetzwerke, professionelle Gemeinschaften, die ‚Zivilgesellschaft‘, Verhandlungskonstellationen oder Verbände neu in den Blick genommen.“ (Benz; Lütz et al. 2007: 13)

*Politikwissenschaftliche
Herkunft*

Unterschiedliche Verständnisse des Governance-Begriffs

Aus den geschichtlichen Wurzeln heraus lässt sich die Entwicklung zweier unterschiedlicher Governance-Verständnisse erklären. Zum einen ein weites, analytisches Verständnis, das an institutionenökonomische Ansätze anschließt und in dem verschiedene Formen sozialer Handlungskoordination zwischen Akteuren ihr zu Hause haben (vgl. Benz 2003: 17; Benz; Lütz et al. 2007: 13; Schimank 2007b: 30; Mayntz 2006: 14). Diese werden als Governance-Formen oder auch Governance-Modi bezeichnet. Hierfür können beispielhaft Hierarchie, Polyarchie (Mehrheitsregel), Netzwerke, Märkte, Gemeinschaften, Hegemonien und wechselseitige Anpassung als elementare Governance-Formen genannt werden (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 61; Schimank 2007b: 29-45). Die in der Realität vorherrschenden Governance-Strukturen können über Kombinationen einzelner solcher elementarer Governance-Formen beschrieben werden. Sie werden durch die geltenden institutionellen Regelungen und die in deren Rahmen interagierenden Akteure konstituiert (vgl. Mayntz 2006: 17; Benz 2003: 20). So sind beispielsweise die Möglichkeiten des Staates in den Wohnungsmarkt hierarchisch einzugreifen institutionell beschränkt; ob Wohnungsunternehmen jedoch ausschließlich in Konkurrenz zueinander stehen oder auch in wohnungswirtschaftlichen Netzwerken zusammenarbeiten, lässt sich dagegen weniger institutionell herleiten.

*Analytische
Governance-Perspektive*

In planungstheoretischen Diskussionen ist die analytische Governance-Perspektive eher selten anzutreffen. Neben den eingangs beschriebenen Überlegungen von Selle sei an dieser Stelle beispielhaft auf die Arbeiten von Blatter (2005) zu ‚Metropolitan Governance‘ in Deutschland sowie Heinrichs und Nuissl (2006) zum Thema ‚Governance und räumliche Planung‘ hingewiesen.

Governance als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung

Im Gegensatz zum weiten analytischen Governance-Begriff lässt sich ein zweites enger ausgerichtetes Konzept abgrenzen, das unter Governance-Formen explizit nicht-hierarchische bzw. kooperative Steuerungsformen versteht und auf die politikwissenschaftlichen Wurzeln zurückgeht. In diesem Sinne ist Governance ein Gegenbegriff zu hierarchischen Steuerungsformen (vgl. Mayntz 2003: 66f.; Mayntz 2006: 15f.; Benz; Lütz et al. 2007: 13). Governance-Beiträge in planungstheoretischen Diskussionen arbeiten häufig mit diesem engeren Begriffsverständnis. Zum Beispiel versteht Ritter (2006: 133) unter Governance die Art des Regierens, bei der *„die politische Steuerung auf die öffentlichen wie privaten Akteure in Netzwerken und Verhandlungssystemen angewiesen ist – oder zugespitzt formuliert: ohne eindeutiges Zentrum und ohne klare Hierarchien steuert“*. Häußermann (2008: 578f.) versteht Urban Governance *„als ein System lokaler Steuerung, in dem die öffentliche Verwaltung und die städtische Politik zwar weiterhin eine Rolle spielen, zu dem aber – und zwar mit wachsender Bedeutung – alle Organisationen und (Interessen-)Gruppen gehören, die bewusst einen Beitrag zur Entwicklung der Stadt leisten.“* Auch Sinning (2006: 405) nimmt bei Ihren Überlegungen zum Stadtmanagement Bezug auf Governance als *„eine geregelte, aber dennoch flexible Form kooperativer Politik, die Akteure aus Staat/Kommune, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenführt.“* Fürst (2007: 6) verwendet im Kontext der Diskussionen über Regional- und Urban-Governance ebenso das enge Begriffsverständnis im Sinne der gesellschaftlichen Selbststeuerung durch Akteurnetzwerke, *„die ergänzend zu den traditionellen Strukturen, dem ‚government‘, die kommunalen Geschicke mit beeinflussen“*. Im Vorwort des vhw-Themenheftes zu Urban Governance wird der Wandel von der Steuerung zum Governance ebenfalls in einem engen Verständnis beschrieben: *„Für Local Governance ist also kennzeichnend, dass eine Zusammenarbeit zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft angestrebt wird [...] Die in den Governance-Strukturen angelegten netzwerkartigen Beziehungen treten damit an die Stelle von hierarchischen Strukturen mit ihren obrigkeitsstaatlichen Ge- und Verboten.“* (Rohland 2006: 57)

Normatives Verständnis

Dieser enge Governance-Begriff ist zudem häufig normativ geprägt, das heißt es wird festgelegt *„wie sich politische Steuerung [...] verändern sollte“* (Bogumil; Holtkamp 2004: 148; vgl. auch Mayntz 2006: 15f.). Der normative Governance Begriff wird auch als Good Governance bezeichnet. Er wurde ab Mitte der 1980er Jahre von der Weltbank eingeführt, die an Vorgaben unter dieser Bezeichnung die Kreditvergabe für Entwicklungs- und Transformationsländer knüpfte. Good Governance umfasst hierbei *„Kriterien einer effizienten, rechtsstaatlichen und bürgernahen Staats- und Verwaltungspraxis.“* (Benz 2003: 18). Das normative Good Governance steht jedoch auch für das Postulat neoliberaler Politik, öffentliche Aufgaben verstärkt über nicht-hierarchische Governance-Formen zu erbringen. Hierzu gehören die Privatisierung öffentlicher Leistungen oder der Einzug marktökonomischer Prinzipien in die öffentlichen Verwaltungen im Rahmen des New Public Management (vgl. Benz 2003: 18).

Governance als Trendhypothese

In der Fachdiskussion findet sich bei den Systematisierungsansätzen des Governance-Begriffs neben den bisher beschriebenen Dimensionen häufig noch ein weiteres deskriptives Governance-Verständnis (vgl. Benz; Lütz et al. 2007; Bogumil; Holtkamp 2004: 148; Pierre 2005: 453; Selle 2008b: 5f.). Hierunter werden die tatsächlich vorfindbaren Veränderungen der Steuerungsformen öffentlicher Akteure weg von hierarchischen hin zu kooperativen Interaktionsformen verstanden. Diese *„Trendhypothese“* (Selle 2008b: 5f.) wird jedoch kritisch diskutiert und

darauf hingewiesen, dass der empirische Befund auch in einer veränderten Betrachtungsweise der Forschung auf die Realität begründet liegt und nicht nur in tatsächlichen Veränderungen der Governance-Formen (vgl. Selle 2008b: 5f.; Benz; Lütz et al. 2007: 14f.). Eine nähere Betrachtung dieser Diskussion spielt für diese Arbeit keine entscheidende Rolle, da die Untersuchung von möglicherweise vorhandenen *Veränderungen* der Steuerungsformen nicht im Mittelpunkt steht. Zentral ist jedoch die Feststellung, dass sowohl Veränderungen der Steuerungsformen anzutreffen sind als sich auch die Perspektive der Forschung auf die Realität erheblich verändert hat. Etwaige Veränderungen der Governance-Formen sind in den Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung an verschiedenen Stellen anzutreffen (vgl. Kapitel 7).

Die erläuterten Dimensionen des Governance-Begriffs werden in der Forschung zudem in verschiedenen Bezügen verwendet. Häufig sind Unterscheidungen nach der räumlichen Ebene anzutreffen, auf der Akteure agieren, beispielsweise Urban bzw. Local Governance (vgl. Bogumil 2006; Jakubowski 2007; Holtkamp 2007), Regional Governance (vgl. Fürst 2006), Metropolitan Governance (Blatter 2005) oder Global Governance (vgl. Behrens; Reichwein 2007). Hierbei können auch die Wechselwirkungen und Verflechtungen zwischen verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems in den Blick genommen werden. Entsprechende Untersuchungsansätze arbeiten mit dem Begriff des Multi-Level-Governance (vgl. Benz 2007a). Eine andere Bezugsebene sind gesellschaftliche Teilsysteme oder Politikfelder, beispielsweise Umwelt (vgl. Biermann 2007), Wohlfahrt (vgl. Bode 2007), Städtebaulicher Denkmalschutz (vgl. Kuder 2007), Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Edelmann 2009) oder Wissenschaft (vgl. Gläser; Lange 2007). Eine dritte Bezugsebene ist das Zusammenwirken von Akteuren in Organisationen, welches auch als Corporate Governance (vgl. Eberle 2007) bezeichnet wird, denn auch hier gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, wie das Zusammenwirken der Akteure in einer Organisation ausgestaltet sein kann.

Anwendungsfelder

In der Diskussion zum Governance-Begriff weist Mayntz (2003: 74; 2006: 17) auf den zentralen Kritikpunkt der „*Problemlösungsbias*“ hin, der bei einer Analyse des Akteurhandelns beachtet werden sollte. So hat sie beobachtet, dass beim Governance-Begriff, wie auch in der Steuerungstheorie, häufig von der Annahme ausgegangen wird, dass es den handelnden Akteuren „*in der politischen Wirklichkeit immer um die Lösung kollektiver Probleme und nicht – auch oder primär – um Machtgewinn und Machterhalt geht.*“ (Mayntz 2006: 17) Dabei wird übersehen, dass existierende Institutionen und daraus resultierende Governance-Modi nicht zwingend aus Interesse an der Lösung kollektiver Probleme entstanden sind.

*Gemeinschaftsaufgabe –
Problemlösungsbias*

Für die Untersuchung des Akteurhandelns in der Stadtentwicklung muss dieser Aspekt als sehr zentral eingeschätzt werden. So kann zunächst nicht davon ausgegangen werden, dass Akteure eine übergreifende Zielvorstellung wie die einer altersgerechten Stadt(entwicklung) verfolgen. Aber auch, wenn das Handeln in einzelnen Handlungsfeldern betrachtet wird, muss das Thema der Altersgerechtigkeit nicht im Mittelpunkt der Akteure stehen, obwohl das kollektive Problem berührt wird. Nicht ohne Grund ringt beispielsweise die kommunale Stadtplanung mit Einzelhandelsunternehmen um Standorte, die nicht nur den Interessen der Unternehmen entsprechen, sondern auch die Nahversorgung der Bevölkerung gewährleisten sollen. Für die empirische Arbeit bedeutet dies, nicht nur nach Akteuren Ausschau zu halten, deren Handeln sich explizit an Ältere richtet, sondern auch die Akteure in den Blick zu nehmen, deren Aktivitäten die herausgearbeiteten Aufgaben und Ziele berühren.

Die Rolle der analytischen Governance-Perspektive in dieser Arbeit

Wechsel der Perspektive

Die Governance-Perspektive hat Einfluss auf das generelle Forschungsdesign dieser Arbeit, weil sie nicht ausschließlich die öffentlichen Akteure als Steuerungsinstanz in den Mittelpunkt stellt, sondern den Blick auf alle Akteure und die daraus resultierenden Formen und Mechanismen der Handlungskoordination zwischen ihnen richtet. Diese Anregung zur Veränderung des Blickwinkels auf Stadtentwicklung ist ein entscheidender Faktor, der für diese Arbeit aus der Governance-Perspektive gezogen werden kann. Es gilt anhand der im folgenden Kapitel zu definierenden Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung die hierfür relevanten Akteure und ihre Handlungen zu identifizieren.

Anwendbar auf alle Handlungsfelder

Die Governance-Perspektive bietet weiterhin Möglichkeiten, die Interaktionen und damit die Formen der Handlungskoordination von Akteuren in der Stadtentwicklung zu beschreiben. Hinsichtlich der Anwendungsfelder steht in dieser Arbeit das Handeln der Akteure auf der kommunalen Ebene (Urban Governance) und zudem in bestimmten ausgewählten Handlungs- bzw. Politikfeldern im Mittelpunkt. Dabei lassen sich verschiedene mögliche Abstraktionsebenen unterscheiden. So können die Formen der sozialen Handlungskoordination generalisiert für ein Handlungsfeld im Kontext der lokalen Bezüge – in dieser Arbeit am Beispiel Bielefeld – erläutert werden. Es kann aber auch die Charakterisierung einzelner Akteurskonstellationen in den Blick genommen werden, die in ihrer Summe wiederum das Gesamtbild prägen. Bei der weiteren Ausarbeitung der Untersuchungskategorien in diesem Kapitel stellt sich somit die Aufgabe, für die empirische Arbeit mögliche vorfindbare Governance-Formen zu beschreiben.

Weiterhin kann die Governance-Perspektive auch auf der Ebene einzelner Organisationen (Corporate Governance) eine wichtige Rolle spielen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Interaktionen zweier Dezernate innerhalb der Stadtverwaltung betrachtet werden oder das spezifische Handeln eines Akteurs auf seine internen Formen der Handlungskoordination zurückgeführt werden kann (vgl. Kapitel 5.3.1).

Bei der Frage nach den Gründen und Motiven des Akteurhandelns liefert die Governance-Perspektive Antworten, die sich aus den vorherrschenden Governance-Formen herleiten lassen. So bieten sich in einem Markt andere Möglichkeiten als in hierarchischen Strukturen. Das Handeln von Akteuren kann sich jedoch in den gleichen Governance-Strukturen deutlich unterscheiden. Beispielsweise seien die verschiedenen Vorgehensweisen von Wohnungsunternehmen oder sozialen Dienstleistern genannt, obwohl die Governance-Formen innerhalb der jeweiligen Handlungsfelder ‚Wohnen‘ bzw. ‚Unterstützung und soziale Integration‘ identisch sind. Die Akteure und ihr Handeln gilt es daher stärker in die Entwicklung des Untersuchungsrahmens mit einzubeziehen. Um diese Lücke zu füllen, wird im folgenden Abschnitt der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus erläutert, der Governance-Formen als Untersuchungsdimension mit einbezieht (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 60).

5.1.2 Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus

Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus wurde von Mayntz und Scharpf (1995) am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung entwickelt, um die „*Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche*“ zu untersuchen. Dabei handelt es sich beim Akteurzentrierten Institutionalismus um keine inhaltli-

che Theorie, sondern um einen analytischen Ansatz¹ der als „Forschungsheuristik“ (Mayntz; Scharpf 1995: 39) oder als „Aufmerksamkeitsdirigenten“ (Schimank 2004: 292) für die empirische Forschungsarbeit genutzt werden kann.

Zentrale Komponenten des Akteurzentrierten Institutionalismus

Das analytische Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus ist in Abbildung 5–1 dargestellt. Die zentralen Komponenten der Institutionen, Akteure und Akteurskonstellationen werden nachfolgend erläutert.

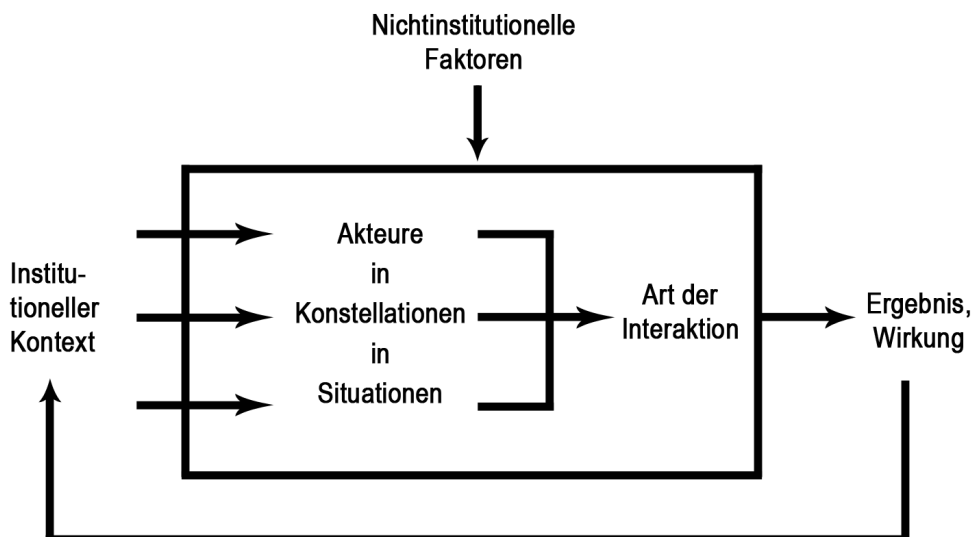


Abbildung 5–1: Das analytische Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus
(Mayntz; Scharpf 1995: 45)

Die Aufmerksamkeit wird in diesem analytischen Ansatz auf geltende Institutionen und die in deren Rahmen handelnden Akteure gelenkt, wobei der Fokus auf korporativen Akteuren liegt (vgl. Kapitel 5.3.1). Institutionen werden dabei nicht – wie umgangssprachlich üblich – mit Organisationen gleichgesetzt, sondern umfassen nach Mayntz und Scharpf formelle sowie informelle soziale Normen, die das Handeln der Akteure beeinflussen. Institutionen können Akteure einschränken, ihnen aber auch Handlungsoptionen eröffnen (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 43-47). Die Institutionen prägen damit die Handlungsspielräume auf verschiedene Art und Weise:

Institutionen

„Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muß, konstituiert Akteure und Akteurkonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierung und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht. Der institutionelle Rahmen umschließt

¹ „Ein analytischer Ansatz ist ein der Erfassung und Ordnung empirischer Tatbestände dienendes Gerüst relativ allgemeiner Kategorien, die in der Regel auf einen bestimmten Typ von Erklärungsgegenständen zugeschnitten sind.“ (Mayntz; Scharpf 1995: 39)

jedoch nicht alle Arten von Handlungen und handlungsrelevante Faktoren, und er bestimmt auch dort, wo er gilt, Handlungen nicht vollständig.“ (Mayntz; Scharpf 1995: 49)

Institutionen als abhängige und unabhängige Variablen

Institutionen sind damit unabhängige Variablen, die zur Erklärung des Akteurhandelns genutzt werden. Das Handeln der Akteure kann jedoch auch auf die Gestaltung bzw. Schaffung von Institutionen ausgerichtet sein. Institutionen sind dann abhängige Variablen, deren Gestaltung durch das Akteurhandeln im Rahmen vorhandener Institutionen erklärt werden kann (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 45; Schimank 2004: 294).

Akteure

Im Fokus des Akteurzentrierten Institutionalismus stehen nicht nur öffentliche Akteure, sondern auch alle nicht-öffentlichen Akteure, die eine definierte gesellschaftliche Problemstellung beeinflussen (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 44). Charakterisiert werden die Akteure durch ihre Fähigkeiten (Handlungsressourcen) und Handlungsorientierungen. Bei den Fähigkeiten werden persönliche Merkmale, wie Intelligenz oder Sozialkapital, und materielle Ressourcen, wie beispielsweise Geld oder Grundbesitz, unterschieden (vgl. Scharpf 2000: 86). Sie kennzeichnen, welche Handlungsmöglichkeiten ein Akteur in einer konkreten Situation tatsächlich hat. Bei den Handlungsorientierungen eines Akteurs werden kognitive, motivationale und relationale Aspekte unterschieden (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 52-58; Scharpf 2000: 110-122). Mit Hilfe dessen können Gründe und Ursachen beschrieben werden, um das Handeln der Akteure im institutionellen Rahmen zu erklären. Über die motivationalen Aspekte werden Erklärungsansätze verschiedener soziologischer und wirtschaftswissenschaftlicher Akteursmodelle in den Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus einbezogen. Zudem nimmt Scharpf (2000: 95-109) eine ausführliche Differenzierung von sogenannten überindividuellen Akteuren bzw. komplexen Akteuren hinsichtlich ihrer internen Struktur und der damit verbundenen Handlungsfähigkeit vor. Erläuterungen zu den hier genannten Akteurcharakteristika finden sich in Kapitel 5.3.1.

Handlungssituationen

Akteure agieren immer in konkreten Handlungssituationen und zudem in Akteurskonstellationen mit anderen Akteuren. So können sich beispielsweise die tatsächlich verfügbaren Handlungsressourcen in einer konkreten Situation von denen unterscheiden, die einem Akteur über die Institutionen zugeschrieben werden können (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 58f.). Welch hohe Bedeutung der jeweiligen Handlungssituationen für die Wirksamkeit von Handlungsressourcen auch in Stadtentwicklung und Raumplanung zukommen, haben Jessen und Reuter (2006: 54f.) anhand von Interviews mit Planungspraktikern herausgearbeitet.

Akteurskonstellationen

Der Begriff der Akteurskonstellation bezieht sich auf die Formen sozialer Handlungskoordination (Governance-Formen), wie sie unter der analytischen Governance-Perspektive angesprochen worden sind. Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus und die analytische Governance-Perspektive sind damit sehr gut anschlussfähig. Es steht somit beim Akteurzentrierten Institutionalismus nicht nur ein Akteur im Mittelpunkt, sondern das Zusammenwirken von Akteuren:

„Die Bearbeitung von Problemen, die sich auf sektoraler oder gesamtgesellschaftlicher Ebene stellen, ist fast nie nur die Sache eines einzelnen Akteurs, sondern typischerweise Gegenstand von Interaktionen in einer Konstellation mehrerer Akteure mit interdependenten Handlungsoptionen. Unter solchen Bedingungen kann das Gesamtergebnis nicht einem einzelnen Akteur zugeschrieben werden; es ergibt sich aber auch nicht ein-

fach als Aggregateffekt einer Mehrzahl unverbundener Einzelhandlungen, sondern es entsteht aus der komplexen Interdependenz aufeinander bezogener Handlungen.“
(Mayntz; Scharpf 1995: 60)

Auch Stadtentwicklung wird durch das Handeln verschiedener Akteure geprägt, die im Rahmen von prägenden Institutionen agieren. Das Spektrum kann an dieser Stelle nur im Ansatz zur Veranschaulichung aufgezeigt werden. So prägen insbesondere rechtliche Institutionen aus dem Bau-, Planungs- und Umweltrecht das Handeln der Akteure. Sie übertragen öffentlichen Akteuren, wie der kommunalen Stadtplanung, Handlungsressourcen in Form von rechtlichen oder finanziellen Instrumenten, beispielsweise in Form von Flächennutzungsplänen, Bebauungsplänen oder Programmgebieten zur Sozialen Stadt oder zum Stadtumbau. Private Akteure, wie beispielsweise Einzelhandelsunternehmen, agieren in diesen Rahmenbedingungen, wenn sie einen Lebensmitteldiscounter realisieren wollen. Als zentrale Handlungsressource bringen sie insbesondere Geld mit, das es Ihnen ermöglicht, Architektur- und Planungsbüros mit der Planung und Bauunternehmen mit der Ausführung zu beauftragen. Eine Kommune ist prinzipiell an der Realisierung von Discountern zur Verbesserung der Einzelhandelsversorgung interessiert, stellt jedoch häufig bestimmte Anforderungen an den Standort und die städtebauliche Gestaltung des Gebäudes.

Wer sich hier nun durchsetzt, lässt sich nicht allgemeingültig herleiten. Hat die Kommune beispielsweise mit den Nachbargemeinden Absprachen über Einzelhandelsansiedlungen getroffen, verfügt zudem über ein Einzelhandelskonzept und ist in der Lage, Bebauungspläne zum Ausschluss von Einzelhandelseinrichtungen auf den Weg zu bringen, dann hat sie vergleichsweise starke Handlungsressourcen gegenüber dem Investor. Die Tatsache, dass diese planerischen Instrumente im BauGB vorgesehen sind, bedeutet aber noch nicht, dass sie in einer konkreten Handlungssituation immer verfügbar sind. Möglich wäre, dass eine Kommune die Ansiedlung von Discountern auch an städtebaulich nicht integrierten Standorten forciert, weil die Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem eigenen Gemeindegebiet von den handelnden Akteuren als wichtiges Interesse eingeschätzt und als Handlungsorientierung wirksam wird. Denkbar wäre auch, dass eine Kommune die Ziele des Unternehmens nicht teilt, das rechtliche Instrumentarium aber nicht ausreichend kennt oder dieses wegen mangelnder personeller und finanzieller Handlungsressourcen nicht umsetzen kann. Auf der Seite des privaten Investors sind ebenfalls unterschiedliche Handlungswege denkbar. Während ein Unternehmen gezielt städtebaulich integrierte Lagen sucht und sich bei der städtebaulichen Einbindung kompromissbereit zeigt, verfolgt ein Konkurrenzunternehmen komplett gegenläufige Strategien. Eine Erklärung für das jeweilige Handeln ist in den Handlungsorientierungen der Akteure zu vermuten; gegebenenfalls tragen auch weitere – Anfangs nicht bedachte – Institutionen zum Verständnis bei. Die beispielhaften Überlegungen machen deutlich, wie der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus für die Untersuchung des Akteurhandelns in der Stadtentwicklung genutzt werden kann, indem die Aufmerksamkeit auf verschiedene Aspekte gelenkt wird, die in einer Handlungssituation entscheidend sein können.

Die Rolle des Akteurzentrierten Institutionalismus in dieser Arbeit

Der heuristische Charakter des Akteurzentrierten Institutionalismus passt sich sehr gut in die offene Herangehensweise ein, die das Forschungskonzept dieser Arbeit prägt. Der Ansatz

*Der Akteurzentrierte
Institutionalismus und
Stadtentwicklung*

*Die Rolle im Forschungs-
konzept*

ermöglicht die Untersuchung von Akteuren, unabhängig davon, ob es sich um so genannte öffentliche, private, zivilgesellschaftliche oder intermediäre Akteure handelt. Zudem können die Gründe, Ursachen und Motive erfasst werden, die eine Erklärung des Akteurhandelns in der Stadtentwicklung ermöglichen. Diese im Rahmen der Diskussion der analytischen Governance-Perspektive angesprochene Lücke wird damit geschlossen.

Zudem ist der Ansatz nicht auf einen gesellschaftlichen Teilbereich zugeschnitten, sondern kann auf alle für eine altersgerechte Stadt relevanten Handlungsfelder angewandt werden. Zwar ist der Akteurzentrierte Institutionalismus für die Untersuchung von Problemen auf der Makroebene ganzer gesellschaftlicher Politikfelder entwickelt worden (vgl. Mayntz; Scharpf 1995:39), für diese Arbeit wird jedoch davon ausgegangen, dass der Ansatz auch auf lokale oder projektbezogene Fragestellungen übertragbar ist, die durch das Handeln von Akteuren geprägt sind. Zudem werden die von Mayntz und Scharpf (1995: 62-65) präferierten Analysemethoden – Spieltheorie und Netzwerkanalyse – nicht angewandt, da dies eine Fokussierung auf wenige Untersuchungsgegenstände notwendig machen würde, die bei einer Betrachtung von verschiedenen Akteuren in mehreren Handlungsfeldern nicht umsetzbar ist. Zugleich ist die analytische Governance-Perspektive Bestandteil des Akteurzentrierten Institutionalismus, da dort auch die Betrachtung von Governance-Formen zwischen handelnden Akteuren eine zentrale Rolle spielt.

*Projektorientiertes Handeln
(Stadtentwicklungs-
aktivitäten)*

Aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus lässt sich auch eine zentrale Unterscheidung des Handelns von Akteuren in der Stadtentwicklung ableiten. So kann sich das Handeln eines Akteurs auf die Realisierung von konkreten Stadtentwicklungsaktivitäten (projektorientiertes Handeln) im Rahmen der geltenden Institutionen beziehen. Dies könnten beispielsweise Planung und Bau eines Gebäudes oder das Angebot sozialer Dienstleistungen sein. Die prägenden Institutionen wären in diesen Fällen unabhängige Variablen, die das Handeln der Akteure prägen.

*Institutionenorientiertes
Handeln (Institutionen-
gestaltung)*

Die Akteure können jedoch durch ihr Handeln auch die Gestaltung von Institutionen in den Blick nehmen (institutionenorientiertes Handeln). Beispiele hierfür wären Gesetzesvorhaben oder die Einführung eines neuen städtebaulichen Förderprogramms. Auf kommunaler Ebene wäre die Erarbeitung eines Flächennutzungsplans oder fachplanerischer Konzepte zu nennen. Institutionen werden mit dem Ziel gestaltet, das Handeln der Akteure in einer bestimmten Art und Weise zu beeinflussen. Inwieweit dies gelingt oder unerwünschte und nicht vorhersehbare Effekte hervorgebracht werden, ist eine zentrale Frage bei der Gestaltung von Institutionen in Politik und Raumplanung (vgl. Schimank 2005: 26).

Die beiden erörterten Handlungsarten können in Bezug zu den ‚Drei Welten politischer Planung‘ bzw. Governing Orders nach Heinelt (2006) gesetzt werden.² Das projektorientierte Handeln kann demnach als First Order Governing bzw. Durchführungsplanung eingeordnet werden. Die Gestaltung von Institutionen entspricht im Wesentlichen dem Begriff des Second Order

² Heinelt unterscheidet in Anlehnung an Kooiman und dessen ‚governing orders‘ drei Welten politischer Planung. Die ‚Welten‘ stellen dabei verschiedene, sich gegenseitig beeinflussende Handlungsebenen dar, in denen typischerweise die genannten Komponenten Gegenstand des Akteurhandelns sind.

Governing nach dem Model Heinelts, umfasst jedoch auch die Auseinandersetzung mit Leitbildern und Grundsätzen im Sinne des Third Order bzw. Meta Governing.

5.1.3 Untersuchungskategorien für das Handeln von Akteuren in der Stadtentwicklung

Zusammengefasst bietet der Akteurzentrierte Institutionalismus einen Ansatz zur Untersuchung des Akteurhandelns in der Stadtentwicklung. Als solches prägt er die Untersuchungsstruktur dieser Arbeit. Die dafür relevanten Untersuchungskategorien lassen sich unterteilen in die Rahmenbedingungen, die handelnden Akteure und die Governance-Strukturen, die das Handeln prägen (vgl. Abbildung 5–2).

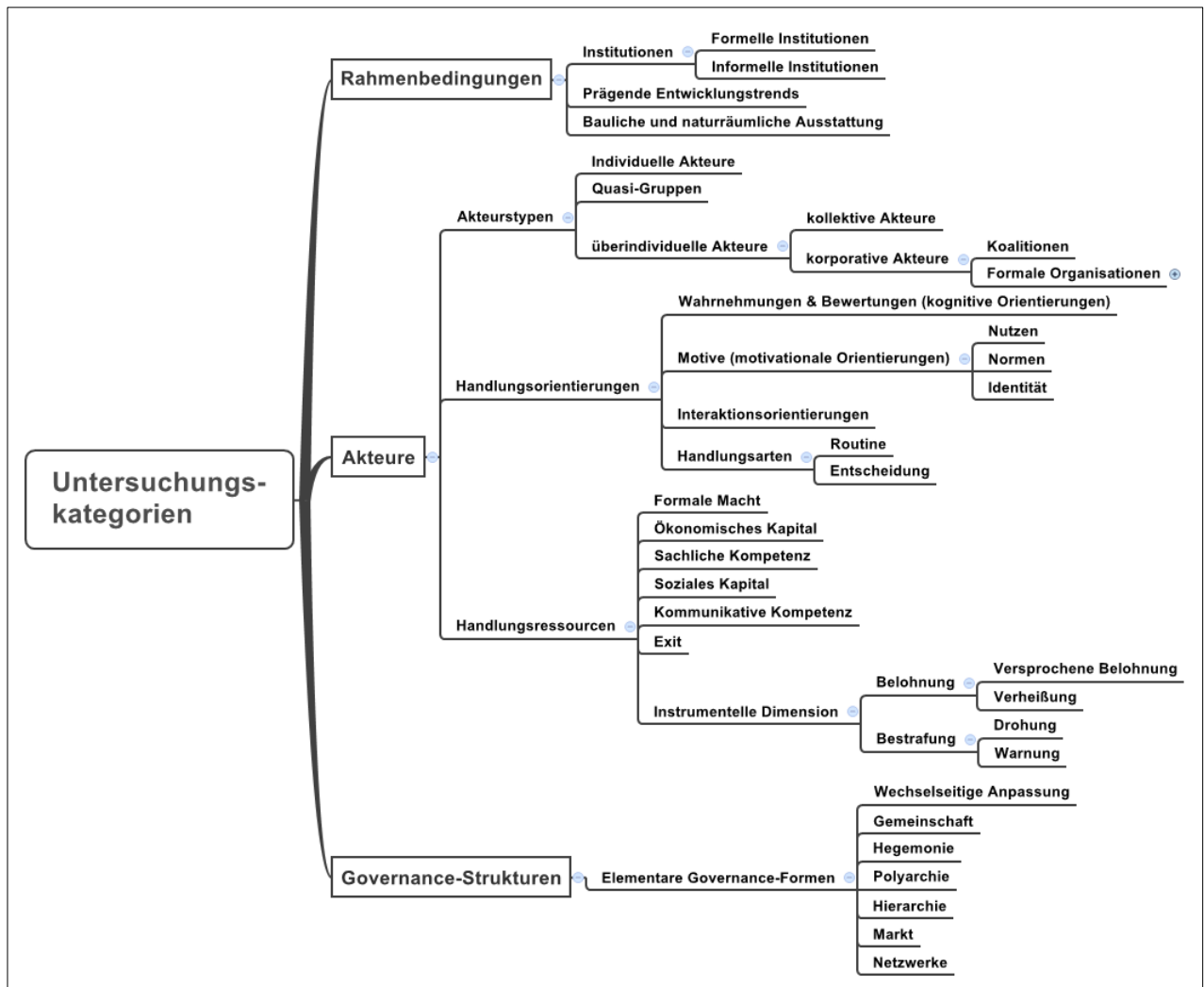


Abbildung 5–2: Gesamtübersicht der Untersuchungskategorien

Für die Auseinandersetzung mit der Bedeutung der Rahmenbedingungen des Handelns von Akteuren in der Stadtentwicklung bildet der Institutionenbegriff die Basis. Ergänzt werden dazu weiterhin die Bereiche der prägenden Entwicklungstrends sowie der baulichen und naturräumlichen Ausstattung, die keine Institutionen sind, aber vergleichbar wirken können (vgl. Kapitel 5.2). Die Auseinandersetzung mit dem Akteursbegriff erfolgt im Hinblick auf die interne Struktur und sich daraus ergebende Akteurstypen, auf möglichen Handlungsorientierungen sowie mögliche Handlungsressourcen (vgl. Kapitel 5.3). Da Governance-Modi auch Teil des Akteur-

zentrierten Institutionalismus sind, werden im Untersuchungsrahmen die Governance-Perspektive und der Akteurzentrierte Institutionalismus miteinander verknüpft. Die elementaren Governance-Formen, aus denen sich die empirisch vorfindbaren Governance-Strukturen in einer spezifischen Kombination zusammensetzen, werden in Kapitel 5.4 erläutert. Daraus ergibt sich eine Struktur von Untersuchungskategorien für die Analyse von Akteuren und ihrem Handeln in der Stadtentwicklung, die im Überblick in Abbildung 5–2 dargestellt ist. Im abschließenden Unterkapitel 5.5 wird aus den gewonnenen Erkenntnissen ein Untersuchungsrahmen für die empirische Analyse des Akteurshandeln in der Stadtentwicklung formuliert.

5.2 Rahmenbedingungen

Unter den Rahmenbedingungen werden verschiedene Faktoren zusammengefasst, die das Handeln von Akteuren – im Sinne der institutionellen Denkweise des Akteurzentrierten Institutionalismus – beeinflussen und dabei sowohl einschränkend, wie auch ermöglichend wirken können. Die Beeinflussung des Akteurshandelns kann dabei vielfältig sein und von den Handlungsressourcen über die Handlungsorientierungen bis zu den Governance-Formen in Akteurskonstellationen reichen.

An dieser Stelle wurde bewusst ein Oberbegriff gewählt, der neben dem Institutionenbegriff weitere nicht-institutionelle Faktoren umfasst, die jedoch vergleichbare Effekte auf das Handeln von Akteuren in der Stadtentwicklung haben können und sich aus einer raumplanerischen Perspektive her ergeben. Hier wird zwischen prägenden Entwicklungstrends sowie der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raumes unterschieden. Zunächst gilt die Aufmerksamkeit jedoch der Konkretisierung institutioneller Rahmenbedingungen, während Tabelle 5–1 einen Überblick über alle Elemente gibt.

Formelle Institutionen	Formelle Vereinbarungen, die insbesondere in Form von Gesetzen, Verordnungen oder Verträgen vorliegen können.
Informelle Institutionen	Hierzu zählen insbesondere soziale Normen, die von Akteuren gegenseitig beachtet werden und deren Verstoß geahndet oder sanktioniert wird.
Prägende Entwicklungstrends	Unabgestimmtes, jedoch gleichartiges Handeln zahlreicher einzelner Akteure, das in der Zusammenschau und über den Zeitverlauf als prägender Entwicklungstrend das Handeln beeinflussen kann.
Bauliche und naturräumliche Ausstattung	Bauliche Einrichtungen, wie Infrastruktur und Gebäude, sowie die naturräumliche Ausstattung eines Raumes, die das Handeln von Akteuren beeinflussen.

Tabelle 5–1: Verschiedene Ausprägungen der Rahmenbedingungen

5.2.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Formelle Institutionen

Institutionen lassen sich in formelle und informelle Institutionen gliedern (vgl. Nuißli; Heinrichs 2006: 67f.). Hinter formellen Institutionen verbergen sich rechtliche Institutionen, wie Gesetze, Verordnungen oder Verträge, die das Handeln von Akteuren beeinflussen können und durch ihre schriftliche Fixierung und freie Zugänglichkeit klar definiert sowie verhältnismäßig einfach zu erheben sind. Sie sind typischer Gegenstand raumplanerischer Forschung im Sinne der verfahrensorientierten Vorgehensweise. Auf eine weitergehende Systematisierung der formel-

len Institutionen wird aus forschungspragmatischen Gründen verzichtet, da sie „*schnell überkomplex*“ (Mayntz; Scharpf 1995: 47) werden würde. Im Kapitel 7 werden für die jeweiligen Handlungsfelder einer altersgerechten Stadt die prägenden Institutionen herausgearbeitet.

Es lassen sich folgende Basis-Regelungsinhalte von Institutionen benennen, die Akteure in ihren Handlungsmöglichkeiten beeinflussen. So können Regelungsinhalte von Institutionen

Regelungsinhalte von Institutionen

- „für bestimmte Situationen (materielle) Verhaltens- und (formale) Verfahrensnormen festlegen;
- spezifizierten Adressaten die Verfügung über finanzielle, rechtliche, personelle, technische und natürliche Ressourcen gewähren oder untersagen;
- Relationen (insbesondere Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen) zwischen bestimmten Akteuren festlegen“ (Mayntz; Scharpf 1995: 47f.);
- Anlässe oder Arenen für die Interaktion von Akteuren festlegen, „in denen spezifizierte Akteure zur Beratung oder Entscheidung über spezifizierte Themen zusammenkommen, wobei sie bestimmten Entscheidungsregeln unterworfen sind.“ (Mayntz; Scharpf 1995: 48).

In der Raumplanung lassen sich hierfür zahlreiche Beispiele finden. Das Baugesetzbuch (BauGB) kann an dieser Stelle zur Illustration herangezogen werden. So stellen die in § 1 BauGB festgelegten Grundsätze der Bauleitplanung materielle Verhaltensnormen und die §§ 2 bis 4 c BauGB mit den Regelungen zur Aufstellung von Bauleitplänen über die Beteiligung von Behörden und der Öffentlichkeit bis zur Überwachung formale Verfahrensnormen dar. Hier findet sich auch die kommunale Aufgabe zur Aufstellung von Bauleitplänen, wofür ihnen entsprechende rechtliche Ressourcen gewährt werden. Zugleich werden dadurch auch Dominanz und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Akteuren konstituiert. Auch die Vergabe von staatlichen Fördermitteln nach §§ 164 a-b BauGB, beispielsweise im Rahmen von Maßnahmen des Stadtumbaus (§§ 171 a-d BauGB) oder der Sozialen Stadt (§ 171 e BauGB), können als Festlegung von finanziellen Ressourcen durch institutionelle Regelungen verstanden werden (vgl. auch Nuissl; Heinrichs 2006: 68). Arenen für die Interaktion von Akteuren werden etwa über die bereits genannten Regelungen zur Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit (§§ 3-4 b BauGB) oder durch die Einbeziehung von Privatinitiativen in die Stadtentwicklung (§ 171 f BauGB einschließlich der jeweiligen Länderbestimmungen) geschaffen. Entsprechende rechtliche Institutionen können auch als indirekte und strukturierende Instrumente auf Seiten öffentlicher Akteure eingeordnet werden (vgl. Selle 2005: 117-130; 310-322). Rechtliche Institutionen prägen auch in Bereichen der Daseinsvorsorge oder bei öffentlichen Aufgaben³ die jeweilige Art der staatlichen Gewährleistung und damit die vorherrschenden Governance-Modi (vgl. Schedler 2007). Die Arbeit mit rechtlichen Institutionen gehört in der Raumplanung zum Alltag (vgl. Altrock; Brzenczek et al. 2009: 6). Ihre Identifikation wird daher in der Regel in der Stadtentwicklungsforschung ohne größere Schwierigkeiten möglich sein.

Beispiele aus der Raumplanung

³ „Öffentliche Aufgaben sind gesellschaftliche Bereiche, in denen der Staat durch eigene oder ausgelöste Aktionen eine bestimmte Versorgung gewährleisten muss. Sie werden in politischen Prozessen definiert.“ (Schedler 2007: 253)

Informelle Institutionen

Was genau informelle Institutionen sein können, liegt für Angehörige der Disziplinen, die sich mit Raumentwicklung und Raumplanung beschäftigen hingegen nicht unmittelbar auf der Hand. Scharpf (2000: 77) grenzt im Akteurzentrierten Institutionalismus von formellen rechtlichen Normen die sozialen Normen ab, „die von den Akteuren im allgemeinen beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Missbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert wird.“ Solche sozialen Normen „des angemessenen Verhaltens“ (Mayntz; Scharpf 1995: 45) sind im Vergleich zu formellen Institutionen erheblich schwerer zu identifizieren, da diese nicht wie rechtliche Regelungen schriftlich gefasst und veröffentlicht werden. Es könnte sich dabei beispielsweise um bestimmte lokale Maßstäbe handeln, wie öffentliche und private Akteure miteinander umgehen sollten und wie dementsprechend Beteiligungsverfahren in Planungsprozessen ausgestaltet sind.

Es kann angenommen werden, dass soziale Normen ein wichtiger Erklärungsfaktor sind, wenn Akteure bei (vermeintlich) ähnlichen Rahmenbedingungen unterschiedlich handeln und sich Städte anders entwickeln. Hier sind vermutlich nur die rechtlichen Institutionen gleichartig, die möglicherweise prägenden informellen Institutionen sind hingegen beim Blick von außen zunächst weniger oder gar nicht durchschaubar. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass von Fall zu Fall auf Seiten der Akteure grundlegende Unterschiede im Bereich der Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen vorliegen, auch wenn die Akteure auf den ersten Blick sehr ähnlich erscheinen (vgl. Kapitel 5.3).

Pfadabhängigkeit

Unter Pfadabhängigkeit werden „*Institutionendynamiken als Nachwirkungen früherer, manchmal sehr lange zurückliegender Ereignisse, Konstellationen und Abläufe*“ (Schimank 2007c: 169) verstanden. Der Begriff ist ein Schlüsselement in Bereichen der Wirtschaftswissenschaften, der Politikwissenschaften und der Soziologie (vgl. Schimank 2007c: 169f.; Werle 2007: 119-131). Es wird dabei von der Annahme ausgegangen, dass sich Institutionen nicht oder nur geringfügig im Zeitverlauf ändern, da Mechanismen existieren, die insbesondere zu einer wechselseitigen Stärkung von Institutionen führen (vgl. Werle 2007: 123f.).

„Sind Institutionen einmal geschaffen und verlassen sich die Akteure auf ihre Koordinationsfunktion, sind Veränderungen mit hohen Kosten verbunden. Deshalb sind Institutionen schwer zu reformieren oder abzuschaffen, selbst wenn die Umstände, die ursprünglich für ihre Schaffung verantwortlich waren und die sie ursprünglich auch gerechtfertigt haben mögen, gar nicht mehr existieren (Scharpf 1986).“ (Scharpf 2000: 82)

Diese Grundannahme wurde jedoch kritisch diskutiert und der deterministische Charakter pfadabhängiger Entwicklungen zurückgewiesen (vgl. Werle 2007: 126f.). Änderungen des Pfades können sehr wohl möglich sein, vollziehen sich in der Regel jedoch in Form von kleinen Schritten (vgl. Werle 2007:128f.). Hier können verschiedene Verläufe unterschieden werden, die im nebenstehenden Textkasten dargestellt sind.

„Displacement“:	eher untergeordnete Institutionen gewinnen an Bedeutung;
„Layering“:	Einzelne neue Elemente kommen hinzu und verändern die institutionelle Struktur allmählich;
„Drift“:	institutionelle Elemente werden vernachlässigt und verschwinden;
„Conversion“:	alte Institutionen dienen neuen Zwecken;
„Exhaustion“:	Institutionen erschöpfen sich im Zeitablauf.“

*Textkasten 5–1: Möglichkeiten des Abweichens von abhängigen Pfaden
(Streeck; Thelen 2005 zitiert nach Werle 2007: 128; Eigene Hervorhebung)*

Sogenannten kritischen Zeitpunkten (critical junctures) wird eine zentrale Bedeutung beigegeben, um Abweichungen vom abhängigen Entwicklungspfad erreichen zu können und generell (neue) pfadabhängige Entwicklungen generieren zu können (vgl. Werle 2007: 125; Schimank 2007c: 170). Analytisch betrachtet bietet die Identifikation entsprechender kritischer Augenblicke die Möglichkeit, die Entstehung neuer Entwicklungspfade und damit prägende geänderte Institutionen nachvollziehen zu können.

*Kritische Zeitpunkte
(critical junctures)*

Pfadabhängigkeit kann zudem auf die prägenden internen Institutionen in korporativen Akteuren bezogen werden und somit möglicherweise genutzt werden, um Änderungen des Akteurhandelns zu verstehen oder im Sinne einer Pfadkreation auch gezielt zu nutzen. So kann eine Strategieänderung einer Organisation beispielsweise auf personelle Wechsel in der Geschäftsführung zurückgehen (vgl. Kapitel 5.3.1). Der Aspekt des personellen Wechsels in Organisationen findet sich auch in der Stadtentwicklung, beispielsweise bei der Ausrichtung von Wohnungsunternehmen oder neuen Vorgehensweisen einer kommunalen Planungsabteilung. Auch die Beständigkeit von Förderrichtlinien und planerischen Standards ist durch pfadabhängige Entwicklungen entscheidend mitgeprägt.

5.2.2 Nicht-Institutionelle Rahmenbedingungen

Neben den erläuterten Institutionen können auch nicht-institutionelle Faktoren das Handeln von Akteuren prägen. Bei Erläuterungen des Akteurzentrierten Institutionalismus werden diese erwähnt (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 45), aber nicht konkreter definiert. Mit Blick auf das Akteurshandeln in der Stadtentwicklung, den Gegenstand der Untersuchung, scheint es angebracht, diese nicht-institutionellen Faktoren in die Komponenten der prägenden Entwicklungstrends sowie der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raumes zu unterscheiden.

Unter dem Begriff der prägenden Entwicklungstrends werden insbesondere demographische oder wirtschaftliche Entwicklungen verstanden, die die Entwicklung eines Handlungsfeldes oder eines Politikfeldes kennzeichnen und vergleichsweise langfristig wirksam sind. Hierbei handelt es sich um abstrahierte und aggregierte Darstellungen von unzähligen Einzelaktivitäten, meist im Zeitverlauf, die eine Beschreibung der jeweiligen Rahmenbedingungen kennzeichnen. Das unabgestimmte, aber gleichartige Handeln einzelner Akteure wird dabei zu Handlungen von so genannten Quasi-Gruppen gebündelt (vgl. Kapitel 5.3.1), die als Zielgruppen der Planung oder Nachfrager-Gruppen bekannt sind. Diese können dabei auf verschiedene räumliche Ebenen

*Prägende
Entwicklungstrends*

bezogen werden. So kann beispielsweise der Wohnungsmarkt auf der lokalen oder der regionalen Ebene in den Blick genommen werden.

Prägende Entwicklungstrends sind beispielsweise die in der Stadtentwicklung wirksam werden- den Trends der Globalisierung, Suburbanisierung oder jeweiligen Situation im Einzelhandel. Entsprechende Entwicklungstrends sind aus Diskussionen um Raumplanung und Stadtentwicklung als Teil prägender Rahmenbedingungen bekannt (vgl. Selle 2005: 158-176; BBR- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2008). So ist auch der demographische Wandel mit seinem Bestandteil der Alterung ein prägender Entwicklungstrend, der das Handeln von Akteuren beeinflussen kann und auch den Anstoß für die vorliegende Arbeit gab.

In Abgrenzung zum Institutionenbegriff handelt es sich bei den prägenden Entwicklungstrends nicht um formell gefasste Regelungen oder soziale Normen, deren Missachtung automatisch zu sozialer Missbilligung oder Belohnungen führen würde. Sie haben jedoch trotzdem in Verbindung mit den geltenden Institutionen und Governance-Formen erheblichen Einfluss auf die Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen der Akteure. Welche zentrale Bedeutung die wirtschaftliche Entwicklung und die damit verbundenen Bevölkerungszahlen auf die Handlungsressourcen in der Stadtentwicklung aktiver Akteure haben, kann beispielhaft im Vergleich der schrumpfenden Stadt Herten (vgl. Lindner 2006) mit der wachsenden Stadt München (vgl. Reiß-Schmidt 2006) nachvollzogen werden.

*Bauliche und
naturräumliche
Ausstattung des Raums*

Von den prägenden Entwicklungstrends wird die bauliche und naturräumliche Ausstattung des Raums als weitere nicht-institutionelle Rahmenbedingung abgegrenzt. Entsprechende Aspekte sind der Kern raumwissenschaftlicher Forschung und zentraler Bestandteil der Disziplinen, die sich mit der baulichen oder naturräumlichen Entwicklung eines Raumes befassen. So stellten beispielsweise Furten an Flüssen, Pässe an Höhenzügen oder erkundete Rohstoffvorkommen die Basis für Siedlungsgründungen und die Entwicklungen ganzer Regionen dar. Ein anderes Beispiel ist die Verkehrsinfrastruktur: Ihr Vorhandensein und ihre Weiterentwicklung bestimmt die Lage und Erreichbarkeit von Städten und Quartieren und prägt damit entscheidend die Handlungsoptionen der Akteure.

Analog zur Pfadabhängigkeit existieren im Bereich der baulichen Ausstattung des Raums ebenfalls Abhängigkeiten, die aus der Vergangenheit in die Zukunft wirken. Sie ergeben sich aus der Standortgebundenheit und Langlebigkeit baulicher Einrichtungen, wie Immobilien, Verkehrs- oder Ver- und Entsorgungsinfrastruktur. So muss beispielsweise eine Wohnungsgenossenschaft ihren Bestand auch bei sinkenden Bevölkerungszahlen bewirtschaften und sich möglicherweise mit nicht mehr zeitgemäßen Wohnungsgrundrissen auseinandersetzen. Weiterhin sind Folgekosten zu nennen, die beispielsweise einer Kommune für die Instandhaltung eines U-Bahn-Netzes oder Schulen und Kindergärten zu tragen hat. Die Auseinandersetzung mit solchen Rahmenbedingungen ist Gegenstand klassischer öffentlicher räumlicher Planungsinstanzen (vgl. Bökemann 1983), die entsprechende Wirkungen auf das Akteurhandeln entfalten sollen. Die mit dem Autobahnbau verbundenen Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung sind hierfür ein anschauliches Beispiel. Andere naturräumliche Faktoren sind nicht oder nur eingeschränkt gestaltbar. So ist die Topographie eines Ortes zunächst ein prägender Faktor, der nicht ohne weiteres durch menschliches Handeln verändert werden kann.

Die bauliche und naturräumliche Ausstattung des Raums ist damit – ebenso wie Institutionen – Gegenstand des Akteurhandelns (abhängige Variable) und beeinflusst dieses (unabhängige Variable). In der empirischen Arbeit interessiert insbesondere die letztere Rolle, das heißt, welche restringierenden oder ermöglichenden Effekte die bauliche und naturräumliche Ausstattung auf das Handeln von Akteuren hat. Anders ausgedrückt wird damit versucht, die institutionelle Denkweise um physische Einflussfaktoren zu ergänzen. Die baulichen und naturräumlichen Faktoren haben dabei eine Doppelfunktion und können als Rahmenbedingungen, aber auch als Handlungsressourcen der Akteure verstanden werden (vgl. Kapitel 5.3.3). Als Beispiel sei auf Immobilien verwiesen, die je nach Perspektive eher als prägende Rahmenbedingung des Akteurhandelns, aber auch als ökonomisches Kapital konzeptualisiert werden können.

5.2.3 Mehrebenen-Struktur

Bei Rahmenbedingungen können die formellen Institutionen zudem im Sinne einer Mehrebenen-Struktur⁴ anhand ihrer räumlichen Ebene unterschieden werden. So bestimmen die Richtlinien der Europäischen Union in zahlreichen Themenfeldern, beispielsweise im Umweltbereich, Wettbewerbsrecht oder im Verbraucherschutz, die Möglichkeiten und Aufgaben der nationalen Gesetzgebung erheblich; zugleich sind die Staaten an der Gestaltung dieser Institutionen selbst beteiligt. In der Bundesrepublik Deutschland sind durch den Föderalismus rechtliche Institutionen auf Ebene des Bundes oder der Länder verankert, die für Regionen und Kommunen wirksam sind, aber auch Spielräume beim Verfassen lokaler Institutionen belassen. Im System der räumlichen Planung ist durch das Gegenstromprinzip nach § 1 Abs. 3 ROG auch die entgegengesetzte Berücksichtigung der örtlichen Belange bei den überörtlichen Planungen verankert. Auch informelle Institutionen können überlokal verortet sein. Die Befürwortung einer staatlichen Förderung des Kohlebergbaus könnte beispielsweise als entsprechende soziale Norm eingeordnet werden. Ein Abweichen hiervon hätte über lange Zeit das sichere politische Aus für ambitionierte Politikerinnen und Politiker mancher Parteien in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland bedeuten können.

Räumliche Ebenen

Die Unterscheidung der Rahmenbedingungen hinsichtlich ihrer Verortung in der Mehrebenenstruktur ist von großer Bedeutung, um deren Wirkung nachvollziehbar beschreiben zu können. So werden die prägenden Rahmenbedingungen in der empirischen Arbeit in lokale und überlokale Rahmenbedingungen unterschieden. Lokale Rahmenbedingungen sind dabei durch ihre spezifische Ausprägung im Untersuchungsraum und durch ihre Gestaltbarkeit – bei naturräumlichen Faktoren nur eingeschränkt – durch die im Untersuchungsraum aktiven Akteure gekennzeichnet.

*Lokale und überlokale
Kontextfaktoren*

⁴ „Ebenen können durch staatliche oder staatsähnliche Institutionen gebildet werden [...], oder sie entstehen als mehr oder weniger lose Zusammenschlüsse von in einem Gebiet interagierenden korporativen Akteuren, deren Zusammenwirken durch ein Mindestmaß an Institutionen und Regeln geordnet und stabilisiert ist (Staatenkooperation, Staatenbund, interregionale oder interkommunale Zusammenarbeit). Mehrebenenstrukturen liegen also vor, wenn Befugnisse und Mittel zur Verwirklichung verbindlicher Entscheidungen auf territorial abgegrenzte, zentrale und dezentrale Organisationen aufgeteilt sind.“ (Benz 2007a: 298)

5.3 Akteure und ihre Handlungsgründe und -möglichkeiten

Akteurssphären Markt,
Staat und Zivilgesellschaft

Die Raumplanung hat einen langen Weg der Anerkennung einer differenzierten Welt von Akteuren in der Stadtentwicklung hinter sich. Beginnend bei einem einfachen Weltbild des Planenden und der zu beplanenden Gebiete, über die bi-polare Vorstellung der beiden Blöcke von Staat und Markt bis hin zu der Erweiterung dieses Bildes um die Zivilgesellschaft (vgl. Becker 2008; Münkler 2006), auf die sich vor allem seit den 1990er Jahren ein verstärktes Interesse fokussierte (vgl. Selle 1996: 62). Damit war der Prozess der „Entdeckung der Akteure“ (Klemme; Selle 2008: 144) noch lange nicht abgeschlossen, aber in den Grundzügen durch diese drei Sphären für einen großen Teil der Arbeiten in der Raumplanung doch bis heute vorgegeben.⁵ So wird auch im Memorandum zur nationalen Stadtentwicklungspolitik gefragt: „Welche Aufgaben soll in Zukunft der Staat übernehmen, was die Wirtschaft, was die Zivilgesellschaft?“ (BMVBS 2007: 3)

Grenzen des
Dreisphärenmodells

Wer sich der Planungspraxis nähert, stößt aber schnell an die Grenzen eines solchen Dreisphärenmodells. Nicht zuletzt ist dies an den häufig nicht hinreichenden Definitionen der gewählten Akteurssphären zu bemerken. Entsprechende empirische Arbeiten geraten daher in der Regel schnell zu diesem Problem und legen es im Idealfall auch offen, wie zum Beispiel im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds ‚3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung.‘ Ausgehend von der dort gewählten Abgrenzung der Akteursgruppen nach ‚Öffentlicher Hand‘, ‚Bürger‘ und ‚Wirtschaft‘, erfolgte im Rahmen der Erhebungen die Feststellung: „Bei der Betrachtung von Praxisfällen zeigt sich, dass einzelne Akteure häufig nicht eindeutig einer Gruppe zugeordnet werden können und ihre Rollen nicht eindeutig definiert sind.“ (Herz; Jacob et al. 2005)

Auch die Einführung von „Zwischenwelten“ (Selle 2008b: 4) als intermediärer Bereich zwischen den Sphären oder auch die Doppelzuordnungen von Akteuren, wie zum Beispiel bei marktförmig organisierten kommunalen Eigenbetrieben, können die Begrenztheit der Sphärenlogik nur behelfsmäßig überbrücken. Die bei ‚3stadt2‘ vorgenommene beispielhafte Aufzählung der Akteure macht deren große Bandbreite deutlich, die unter den Oberbegriffen subsumiert werden. So zählen zur ‚Wirtschaft‘ Investoren, Bauherren, Betriebe und Interessensvertreter, zu den ‚Bürgern‘ Initiativen, Organisationen sowie die Wohn- und Arbeitsbevölkerung, wozu wiederum auch Grundstückseigentümer gezählt werden. Die ‚Öffentliche Hand‘ wird in Politik und Verwaltung untergliedert und diese Bereiche wiederum zerteilt in verschiedene räumliche Ebenen und Fachbereiche (vgl. Herz et al. 2005: 19). Führt man sich die aufgeführten beispielhaften Akteure der Stadtentwicklung einer Sphäre vor Augen und versucht, deren Handeln, Ziele, Werte und Möglichkeiten zu vergleichen, so wird man schnell große Differenzen feststellen und zur Erkenntnis gelangen, dass ein gemeinsames Label ihnen nur eingeschränkt gerecht werden kann.

Niemand wird beispielsweise behaupten, dass es ‚die‘ Kommune gibt, die handelt. Vielmehr muss bei jedem Handeln genau differenziert werden, wer dort agiert und über welche Ziele und

⁵ Wobei viele synonyme Bezeichnungen für die Sphären im Umlauf sind. So wird häufig auch von öffentlichen und privaten Akteuren, drittem Sektor, Wirtschaft, Gesellschaft oder Bürger gesprochen. Hinter den verschiedenen Begriffen stehen nicht immer ähnliche Vorstellungen, was die Verständigung erschwert.

Möglichkeiten dieser Akteur verfügt. So können Stadtplanungsamt und Liegenschaftsamt in ihrem Handeln beispielsweise deutlich voneinander abweichen und müssen keineswegs gleichgerichtet agieren. Und wie die Erfahrung zeigt, kann sich das Verhältnis zwischen zwei gleichlautenden Ämtern mit ähnlichen Aufgaben und Befugnissen von einer Stadt zur nächsten deutlich unterscheiden. Für Markt und Zivilgesellschaft lassen sich analoge Beispiele finden, so können sich Ziele, Werte und Möglichkeiten des einen Wohnungsunternehmens unter Umständen deutlich von denen eines anderen Wohnungsunternehmens unterscheiden, auch wenn sie die gleiche Rechtsform haben und beide der Sphäre Markt zugeordnet werden.

Die Kategorisierung der agierenden Akteure nach Sphären ist ein Versuch, diesen Akteuren über die jeweilige Kategorie ein hinreichend gültiges Muster des Verhaltens über spezifische Ziele, Wahrnehmungsweisen, Handlungsressourcen, die interne Handlungsabstimmung und Formen der Interaktion mit anderen Akteuren zuordnen zu können. Die Wirtschaft verfügt dann über finanzielle Mittel und strebt nach Rendite, die öffentliche Hand verfügt über rechtliche Mittel und strebt ebenso nach dem Gemeinwohl wie die Zivilgesellschaft, die aber über weitere Handlungsressourcen, wie Zeit, Wissen und Geld, verfügt.

Über das Dreisphärenmodell hinaus

In vielen Situationen ist eine solche Komplexitätsreduktion durchaus hilfreich, wenn es gilt, Akteuren schnell eine generelle Ausrichtung zuzuschreiben, beispielsweise für eine erste Sondierung von Akteurskonstellationen. Eine nähere Analyse kann dann eher behindern und ist nicht zwingend notwendig. Für eine Betrachtung von Stadtentwicklung, wie sie in dieser Arbeit angestrebt wird, ist aber ein differenzierteres Bild der Akteurslandschaft erforderlich, da sonst die Gefahr droht, dass die vorhandenen Unterschiede zwischen den Akteuren einer Gruppe nicht erkannt werden. Daher wird im Folgenden, losgelöst vom etablierten Sphärenmodell, der Akteursbegriff dekonstruiert, um die wesentlichen Merkmale von Akteuren beschreiben zu können. Dabei erfolgt die Definition der Kategorien und Ausprägungen weiterhin in enger Anlehnung an den Akteurzentrierten Institutionalismus und unter Rückgriff auf gesellschaftswissenschaftliche Nachbardisziplinen, um das dort vorhandene Wissen für die Fragen der Stadtentwicklung und aus Sicht der Raumplanung fruchtbar zu machen.

5.3.1 Akteurstypen

Geradezu banal ist die Erkenntnis, dass jedes Handeln von einzelnen Menschen durchgeführt wird. In einem engen Verständnis können also nur Individuen tatsächlich Handeln. Die Aussage, dass ‚die Stadt‘ eine Baugenehmigung nicht erteilt hätte, greift in diesem Sinne nicht. Verweigert wurde die Genehmigung von einer Person, die für die Stadt im Bereich der Bauordnung arbeitet und den Antrag bearbeitet hat. Gemäß den geltenden formellen Institutionen hat dieses Individuum die Genehmigung verweigert. Vermutlich zu Recht, womöglich hat die agierende Person auch einen Fehler in ihrer Entscheidung gemacht, also geltende Regelungen nicht beachtet. Da die Baugenehmigung eine gebundene Entscheidung ist, gibt es keinen Ermessungsspielraum. Wäre dies aber möglich, so hätte die handelnde Person bei einer Ablehnung den Spielraum zu Ungunsten des Antragsstellers genutzt. In jedem Fall aber handelte es sich streng genommen zunächst einmal um ein individuelles Handeln. Ebenso verhält es sich bei der Entscheidung eines Unternehmens über den Ausbau am bestehenden Standort oder die Produktionsverlagerung nach Osteuropa, die Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzepts oder dem Entschluss eines Wohnungsunternehmens zur Sanierung der Bestän-

de. Immer handeln letztlich Individuen, wenn auch im Auftrag oder im Namen von überindividuellen Akteuren. Im Folgenden wird ein Überblick über die in Tabelle 5–2 aufgeführten Ausprägungen von Akteurstypen mit ihren zentralen Charakteristika gegeben, die durch ihr Handeln Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen.

Individuelle und überindividuelle Akteure

Aus der Tatsache, dass letztlich immer Individuen handeln, sollte nicht der Schluss gezogen werden, dass jedes Handeln einer Organisation auf das Agieren des einzelnen individuellen Organisationsmitgliedes zurückverfolgt werden muss, um eine hinreichende Analyse des Handelns durchführen zu können.⁶ Vielmehr ist die Annahme eines überindividuellen Akteurs vollkommen gerechtfertigt, um eine heillose Überforderung der Analysekapazitäten zu vermeiden. Dies entspricht auch dem Alltagsverständnis, wenn ganz selbstverständlich davon gesprochen wird, dass die Stadt, ein Unternehmen oder gar eine soziale Bewegung wie die ‚Umweltschützer‘ handeln und Stadtentwicklung damit beeinflussen. Es agiert dann aber immer ein Akteur, der aus einer größeren Zahl von Individuen zusammengesetzt ist. Daher lassen sich diese überindividuellen Akteure von den individuellen Akteuren abgrenzen. *„Jeder überindividuelle Akteur ist eine Konstellation individueller Akteure; und sein Handeln ist demzufolge nichts anderes als das handelnde Zusammenwirken dieser Konstellation.“* (Schimank 2007a: 306)

⁶ Innerhalb der Soziologie vertreten die Anhänger des methodologischen Individualismus zum Teil diese Ansicht (vgl. Schimank 2007a: 306f.).

Individuelle Akteure	Kleinste Einheit, aus denen sich alle weiteren Akteurstypen zusammensetzen.
Quasi-Gruppen	Zusammenfassung von Individuen aufgrund ähnlichen Verhaltens, aber ohne eigene Akteursqualität, da es kein abgestimmtes Verhalten gibt und die individuellen Ziele sich unterscheiden können, auch wenn das Handeln gleichartig ist.
Kollektive Akteure	Aufgrund gleicher Ziele gemeinsam handelnde Individuen ohne bindende Vereinbarungen („soziale Bewegung“). Daher nur geringe strategische Handlungsfähigkeit.
Koalitionen	Zusammenschluss von Individuen oder Organisationen, basierend auf bindenden Vereinbarungen („Verträge“), um durch Bündelung der Ressourcen und des Verhaltens den Einfluss zu steigern. Die Ressourcen und die letztendliche Verfügungsgewalt verbleiben in den Händen der Mitglieder.
Interessensorganisationen	Zusammenschluss von Individuen oder Organisationen mit zentralisierten Handlungsressourcen und majoritären Entscheidungen. Zielsetzung orientiert sich an den Interessen der Mitglieder. Gefahr einer Dynamik der Oligarchisierung.
Arbeitsorganisationen	Zusammenschluss von Individuen oder Organisationen mit zentralisierten Handlungsressourcen und hierarchischen Entscheidungen. Zielsetzung von Trägern und Mitgliedern sind unterschiedlich und die Mitgliedschaft in der Organisation basiert auf einer Tauschbeziehung (in der Regel: ‚Lohn für Arbeitskraft und -zeit‘).



Steigende Handlungsfähigkeit und Einfluss über zunehmende Zentralisierung der individuellen Ressourcen und Entscheidungen.

Tabelle 5–2: Verschiedene Ausprägungen von Akteurstypen

Den im Namen und im Interesse einer größeren Gruppe oder Organisation handelnden Individuen kann dabei eine zentrale Bedeutung zukommen. So können unterschiedliche Personen ein und dieselbe Position innerhalb einer Organisation bei ansonsten identischen Bedingungen durchaus vollkommen unterschiedlich ausfüllen. Hintergrund hierfür ist unter anderem, dass „keine Organisation für alle Situationen, mit denen sie konfrontiert wird, eine bereits festgelegte Strategie besitzt.“ (Mayntz; Scharpf 1995: 50f.)

Darauf verweisen auch empirische Arbeiten: „Insbesondere im Rahmen des Werkstattgesprächs wurde darauf verwiesen, dass man Planungs- und Entscheidungsprozesse nur dann vollständig nachzeichnen und verstehen könne, wenn man nicht auf der Ebene von Institutionen, Betrieben und Gruppe verbleibe, sondern auch einzelne Personen in den Blick nehme.“ (Klemme; Selle 2008: 145) Daraus folgt, dass für die Erklärung des Handelns überindividueller Akteure unter Umständen die in und für diesen Akteur agierenden Individuen näher in den Blick genommen werden müssen (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 51). Passend dazu schlägt beispiels-

weise Altrock vor, bei einer empirischen Forschung über Planungskultur die Biographien der individuellen Akteure in den Blick zu nehmen (vgl. Altrock; Brzenczek et al. 2009: 10).⁷

Überindividuelle Akteure setzen sich aber nicht immer ausschließlich aus individuellen Akteuren zusammen. Vielmehr können unterschiedliche überindividuelle Akteure wiederum einen gemeinsamen weiteren überindividuellen Akteur bilden. Ein Beispiel dafür ist die Stadtverwaltung einer Großstadt, die sich unterteilt in verschiedene Dezernate, Ämter, Abteilungen und Teams. Zwar agieren sie alle als Stadtverwaltung und von außen wird dies vielleicht auch als das Handeln eines Akteurs wahrgenommen. Bei genauerer Betrachtung treten aber schnell die deutlichen und feineren Unterschiede zu Tage.⁸

„Daraus folgt, daß dasselbe empirische Phänomen aus zwei Perspektiven untersucht werden muß: von außen, als komplexer Akteur mit bestimmten Ressourcen und einer größeren oder geringeren Fähigkeit, diese Ressourcen in strategischen Handlungen einzusetzen, und von innen, als institutionelle Struktur, innerhalb derer interne Akteure interagieren, um die Handlungen zu produzieren, die dem komplexen Akteur zugerechnet werden.“ (Scharpf 2000: 97)

Rückt die innere Struktur mit ihren handelnden Akteuren in den Mittelpunkt der Betrachtung, wie es beim Corporate Governance geschieht (vgl. Eberle 2007), so stellt sich die Frage nach deren Handlungsfähigkeit. Zwei Voraussetzungen sind nach Mayntz und Scharpf (1995: 49f.) notwendig, damit Organisationen als handlungsfähig eingeschätzt werden können. Sie müssen über die Fähigkeiten zur kollektiven Willensbildung und der effektiven Steuerung des Handelns der eigenen Mitglieder verfügen. Es gibt durchaus Situationen, in denen vermeintlichen Akteuren keine eigene Akteursqualität mehr zugeschrieben werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn die einzelnen Handlungen der Mitglieder in keinem konstruktiven und geordneten Verhältnis zueinander stehen, sondern sich bewusst oder unabsichtlich widersprechen, vielleicht aber auch völlig gegenstandslos nebeneinander stehen. Dann werden die Individuen zwar noch durch eine Gruppe oder Organisation verbunden, diese ist als Akteur aber nicht mehr handlungsfähig.⁹

„Eine Konstellation individueller Akteure ist in dem Maße ein überindividueller Akteur, wie die Handlungen der einzelnen Konstellationsbeteiligten ein konstruktiv geordnetes Ganzes ergeben, also nicht bloß gelegentlich, sondern systematisch so aufeinander aufbauen, dass eine übergreifende Zielsetzung verfolgt wird.“ (Schimank 2007a: 308)

Bevor vertiefend auf die überindividuellen Akteure eingegangen wird, sei noch kurz auf eine zusammengefasste Anzahl von Individuen hingewiesen, die empirisch gemeinsam betrachtet

⁷ Ausführlich widmet sich die sozialwissenschaftliche Elitenforschung Individuen mit besonders ausgeprägtem Einfluss auf gesellschaftlich bedeutsame Entscheidungen (vgl. Hoffmann-Lange; Bürklin 1998).

⁸ Der Umstand, dass die Stadtverwaltung in der Regel kein monolithisch handelnder Akteur ist, sondern sich aus vielen Handelnden mit ihren eigenen Werten, Zielen und Handlungsmöglichkeiten zusammensetzt, trug nicht zuletzt auch zum Scheitern der ambitionierten integrierten Stadtentwicklungsplanung der 1960er und 1970er Jahre bei (vgl. Albers 2006: 50).

⁹ Schimank (2007a: 307) verweist auf die Organisationsforschung, die sogenannte ‚organizational anarchies‘ etwa am Beispiel von Hochschulen nachgewiesen hat.

werden können und als solche durchaus auch Adressaten gezielter Beeinflussungsversuche sind.¹⁰ Typischerweise ist dies bei Nachfragergruppen von Gütern oder Dienstleistungen der Fall. Die Individuen entscheiden jeweils individuell, reagieren aber auf externe Stimulation in gleicher Weise und es lässt sich ein aggregierter Effekt ihres Handelns feststellen, ohne dass dieses Handeln der Gegenstand einer zweckgerichteten Entscheidung irgendeines überindividuellen Akteurs gewesen wäre (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 51). Die Bildung solcher Quasi-Gruppen ist nicht immer einfach und falsche Zuschreibungen können zu Fehleinschätzungen führen. So bildet die Gruppe der älteren Menschen nicht zwangsläufig eine Quasi-Gruppe, da sich ältere Menschen durch Lebensstile und Lebenslagen stark voneinander unterscheiden können. Wie dieses Beispiel andeutet, kommt Quasi-Gruppen in der Stadtentwicklung eine nicht unerhebliche Bedeutung zu, und zwar in Form der handelnden Bürger, deren Agieren häufig zusammengefasst und modelliert betrachtet wird – gerade auch, um ihr Handeln zu beeinflussen. Die Effekte des Handelns der Quasi-Gruppen äußert sich dann als prägende sozioökonomische Entwicklungen, z. B. in Form von Suburbanisierung oder Segregation, als Rahmenbedingungen des Akteurhandelns (vgl. Kapitel 5.2.2).

Überindividuelle Akteure können zu Analyse Zwecken weiter untergliedert werden in kollektive und korporative Akteure. Angelehnt an Schimank (2007a: 308) unterscheiden sich diese beiden Gruppen durch den Grad ihrer Bindung. Kollektive Akteure kommen demnach ohne bindende Vereinbarungen aus. Die Individuen handeln also freiwillig und sind häufig weit zerstreut. Das gemeinsame Handeln basiert auf geteilten Werten und Einschätzungen, die sie in bewusst gleichgerichteter Aktion, umsetzen, ohne sich aber fest zu binden, zum Beispiel in Form eines Vereins. Wohl können kollektive Akteure die Vorstufe eines solchen korporativen Akteurs sein, wenn sich denn ein Teil der Individuen zu einem Zusammenschluss in einer Organisation entschließt. Kollektive Akteure zeichnen sich aber dadurch aus, dass es gerade keine institutionalisierte Struktur gibt. Entscheidende Handlungsressourcen bleiben demnach in individueller Hand und werden nicht abgegeben. Typischste Ausprägung dafür ist die soziale Bewegung, wie sie beispielsweise in Form der Ökologie- oder Frauenbewegung durchaus auch Einfluss auf die Stadtentwicklung nimmt. Nachteil sozialer Bewegungen ist, dass sie sich zwar auf relativ einfache und klare Ziele einigen können, aber über keine größere strategische Handlungsfähigkeit verfügen (vgl. Scharpf 2000: 103). Im Rahmen der Stadtentwicklung können insbesondere in Beteiligungsprozessen Individuen versuchen für kollektive Akteure zu sprechen, um dem Anliegen ein größeres Gewicht zu geben, also die eigenen Handlungsressourcen zu erhöhen. Ob es sich dabei um die Instrumentalisierung eines vermeintlichen kollektiven Interesses handelt oder aber um berechtigte Anliegen ist hierbei, im Gegensatz zu formal aufgestellten Interessensorganisationen, ungleich schwerer feststellbar.

Kollektive Akteure

Korporative überindividuelle Akteure

Korporative Akteure zeichnen sich wie beschrieben durch bindende Vereinbarungen aus, denn sie „entspringen den Bemühungen individueller Akteure, das je einzelne Einflusspotential durch

¹⁰ Es können weitere Kategorien abgeleitet werden, die weder zu den individuellen noch zu den überindividuellen Akteuren zählen und eigene Spezifika aufweisen, beispielsweise spontane Massen. Da diese für die Stadtentwicklung aber nur eine eingeschränkte Bedeutung haben, wird an dieser Stelle auf eine ausführliche Darstellung verzichtet.

Bündelung zu steigern; diese Bündelung ist nicht nur situativ wie bei Zweckbündnissen, sondern will thematisch und zeitlich weiter ausholen.“ (Benz 2007b: 309) Sie lassen sich unterscheiden in Koalitionen und formale Organisationen, die wiederum als Interessens- oder Arbeitsorganisation konstituiert sein können. Wie die genaue Ausgestaltung des Zusammenschlusses geregelt wird, also wie eine kollektive Handlungsfähigkeit hergestellt wird, ist Gegenstand der Betrachtung im Corporate Governance. Zur Beschreibung wird dann auf elementare Governance-Formen zurückgegriffen (vgl. Kap. 3.4).

Koalitionen

Koalitionen sind in der Regel zeitlich und thematisch deutlich enger gefasst als Organisationen. Die Koalitionspartner, häufig selbst Organisationen, verfolgen überwiegend miteinander vereinbare Ziele und können diese besser erreichen, da sie über ein abgestimmtes Handeln ihren Einfluss steigern. Die Handlungsressourcen verbleiben aber in den Händen der Mitglieder, die letztendliche Entscheidungsgewalt darüber haben. Wesentlich ist die Überzeugung, durch die Koalition die jeweils separaten Eigeninteressen zu fördern. Langfristige kalkulierte Vorteile lassen dann auch einzelne Entscheidungen zu, die für sich betrachtet den Interessen des Akteurs zuwiderlaufen. Jede Koalition basiert auf einem Verhandlungsergebnis der beteiligten Mitglieder. Anschaulichstes Beispiel für Koalitionen bilden die politischen Fraktionen in den Parlamenten und Räten (vgl. Scharpf 2000: 102).

Formale Organisationen

In formalen Organisationen schließen sich Individuen langfristig zusammen und geben sehr viel Verfügungsmacht über sich und ihre Handlungsressourcen an die Organisation ab. Nach Coleman (1974) sind Organisationen *„handlungsfähige, formal organisierte Personenmehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (zum Beispiel Unternehmen oder Behörden) oder majoritär (zum Beispiel Parteien oder Verbänden) entschieden werden kann.“* (Mayntz; Scharpf 1995: 49f.) Somit sind Organisationen wesentlich einflussstärker als Individuen oder Koalitionen. Korporative Akteure werden also durch institutionelle Regelungen konstituiert, die ihnen häufig auch Aufgaben und Kompetenzen zuweisen (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 48). *„Die moderne Gesellschaft ist [...] eine Organisationsgesellschaft in dem Sinne, dass tendenziell alle Lebensbereiche von Organisationen durchzogen werden und diese sich fast überall zu den maßgeblichen Leistungsproduzenten und Entscheidungsträgern aufgeschwungen haben.“* (Schimank 2007a: 309) Ob staatliche Verwaltungen, Unternehmen, Kirchen, Parteien, Medien, Genossenschaften, Vereine, Verbände, bei allen handelt es sich um Organisationen.¹¹

Interessensorganisationen

Konstituierung ‚von unten‘

Interessensorganisationen sind eine Art von korporativen Akteuren. Sie werden ‚von unten‘ konstituiert, die Zielsetzung der Organisation ist an die gemeinsamen Interessen der Mitglieder gebunden. *„Am Anfang steht also die Erkenntnis von übereinstimmenden Interessen aufseiten*

¹¹ Deren Einflussstärke kann Individuen bei Konflikten mit Organisationen besonders offenbar werden. Nicht selten können diese zu Ohnmachtsgefühlen führen, mit der Überzeugung, gegen die scheinbar übermächtige Organisation geradezu chancenlos zu sein. Der Weg aus dieser Ohnmacht wird dann nicht selten über die Gründung neuer Organisationen gesucht, um das eigene Einflusspotential zu steigern und ein Gegengewicht aufzubauen. Umweltschutzverbände oder Bürgerinitiativen sind Beispiele hierfür.

individueller Akteure. Wenn die Akteure dann zu dem Schluss gelangen, dass sie gemeinsam stärker wären, können sie beginnen, miteinander darüber zu verhandeln, wie die kollektive Interessensverfolgung organisiert sein soll.“ (Schimank 2007a: 311) Die Mitglieder verfolgen gleichgerichtete Ziele und geben einen Teil ihrer Handlungsressourcen, z. B. in Form von Geld oder Arbeitszeit, an die Organisation ab, damit diese den gebündelten Einfluss einsetzen kann, um das gewünschte Ziel erreichbar zu machen. *„Die Interessensorganisation stellt sich aus der Sicht des Mitglieds als relativ nutzbringend dar, weil eigene Interessen gemeinsam besser durchsetzbar sind.“* (Schimank 2007a: 312) Interessensorganisationen können sich sowohl aus individuellen Personen oder auch aus korporativen Akteuren zusammensetzen. Lobbyverbände aller Couleur wären ein Beispiel für Letzteres. *„Interessensorganisationen sind grundsätzlich durch eine nicht-hierarchische, demokratische Konstellation der Mitglieder gekennzeichnet.“* (Schimank 2007a: 313) Die der Entscheidung von Führungspositionen unterworfenen Mitglieder entscheiden selbst darüber, was es an Hierarchie gibt und welche Personen entsprechende Positionen einnehmen. Daraus ergibt sich ein spezifisches Spannungsverhältnis, das als innere Dynamik der Oligarchisierung beschrieben werden kann. *„Damit ist die Tendenz gemeint, dass solche ursprünglich ‚von unten‘ gebildeten korporativen Akteure sich [...] gegenüber ihren Mitgliedern verselbständigen, also die Organisationsführung sich von ihrer ‚Basis‘ entfernt.“* (Schimank 2007a: 313) In solchen Fällen wird dann der Führung Verrat an den Interessen der Mitglieder vorgeworfen.¹² Nicht immer ist das tatsächlich der Fall. Entsprechende Vorwürfe können auch aus internen Machtkämpfen heraus entstehen, um die Führung gezielt zu diskreditieren oder sogar von außen lanciert werden. Außerdem kann die Interpretation der gemeinsamen Interessen zwischen Basis und Führung auseinandergehen, da die Führung häufig langfristiger oder auch strategischer denkt, während die Basis eher einer zugespitzten Meinung der Interessensverfolgung anhängt. Der Führung obliegt es, ihre Sicht der Interessen der Basis vermitteln zu können und darauf zu achten, dass es zu keiner Entfremdung kommt.¹³

In ihrer Beschaffenheit können sich Interessenorganisationen deutlich voneinander unterscheiden. Dies insbesondere in Hinblick auf die Zielsetzung, die Bedingungen für die Mitgliedschaft, die ‚Beiträge‘, also abzutretende Ressourcen der Mitglieder, die Art der internen Entscheidungsstrukturen oder die Frage, wie die Erträge der Interessensverfolgung verteilt werden (vgl. Schimank 2007a: 311). Solche Regelungen werden typischerweise als Verhandlungsergebnis der individuellen Mitglieder im Rahmen einer Satzung festgehalten. Hält das Mitglied sich nicht an die vorgegebenen Regeln, dann drohen Sanktionen bis zum Ausschluss. Umgekehrt kann

*Unterschiedliche
Ausprägungen*

¹² Möglich wird eine Oligarchisierung dadurch, dass Interessensorganisationen schnell dazu gezwungen sind, basisdemokratische Entscheidungsprozesse durch repräsentativ-demokratische Verfahren zu ersetzen, womit unweigerlich eine Hierarchisierung einhergeht. Nur so kann die Organisation handlungsfähig bleiben, wenn die Mitgliederzahl eine geringe Größe übersteigt, wenn schnell Entscheidungen zu treffen sind oder wenn Ansprech- oder Verhandlungspartner für die Kommunikation mit anderen Organisationen benötigt werden. Dann bedarf es Führungsstrukturen mit einem eigenen Spielraum für Entscheidungen. Dies eröffnet den Führungspersonen die Möglichkeit, diese Freiräume zur Verwirklichung eigener Interessen zu nutzen (vgl. Schimank 2007a: 314).

¹³ Ansonsten kann es auf Seiten der Mitglieder zum Rückzug aus dem Engagement für die Organisation kommen oder eine innerorganisatorische Opposition gegründet werden, die auf Änderungen hinwirken. Das Spannungsverhältnis zwischen Führung und Basis begleitet jede Interessensorganisation, wobei zu beobachten ist, dass eine starke Basis in der Regel mit einer geringeren Handlungsfähigkeit des korporativen Akteurs einhergeht (vgl. Schimank 2007a: 313-315).

das Mitglied die Organisation verlassen, wenn der relative Nutzen nicht mehr als gegeben angesehen wird.

Insbesondere anhand politischer Parteien lassen sich die beschriebenen Dynamiken von Interessensorganisationen gut nachvollziehen. Aber auch die Stadtentwicklung wird durch zahlreiche Interessensorganisationen geprägt, die sich als Vereine oder Verbände präsentieren. Seien es die Einzelhändler einer Einkaufsstraße, die sich zum Interessensverband zusammenschließen, Verbände mit ihren lokalen Untergruppen, Bürgerinitiativen, Kleingartenvereine, kommunale Zweckverbände oder Stadt-Umland-Verbände. Sie alle sind Beispiele für Interessensorganisationen, die an der Stadtentwicklung, mal mehr und mal weniger intensiv, beteiligt sind.

Arbeitsorganisationen

Konstituierung ‚von oben‘

Wie auch Interessensorganisationen bündeln Arbeitsorganisationen die Einflusspotentiale von Akteuren, indem deren Ressourcen gemeinsam zielgerichtet genutzt werden. Es fehlt aber das geteilte substantielle Interesse bei dem Einsatz des gebündelten Einflusses. Arbeitsorganisationen sind keine Interessenszusammenschlüsse, um gemeinsame Ziele zu verfolgen, sondern Tauschbeziehungen zwischen den Trägern der Organisation und den Mitgliedern, hier passender als Beschäftigte bezeichnet. Im Gegenzug für eine finanzielle Leistung stellen die Beschäftigten der Organisation einen Teil ihrer Handlungsressourcen zur Verfügung. Geregelt wird dies in individuellen Arbeitsverträgen, die Aussagen über die zeitliche Dauer der Tätigkeit, Arbeitszeiten, sachliche Aufgabengebiete, Befugnisse und Entscheidungsrechte der Mitarbeiter und deren Ansprüche auf Entlohnung, Urlaub und weitere Gegenleistungen enthalten. Die Art des Leistungsbeitrages wird dabei, im Unterschied zu Werkverträgen, nur unpräzise spezifiziert, um eine gewisse Flexibilität zu erhalten (vgl. Schimank 2007a: 317f.).

Arbeitsorganisationen sind also durch Hierarchie geprägt, indem Fügsamkeit durch Entlohnung hergestellt wird. Sie sind gleichsam ‚von oben‘ konstituiert, was auch dadurch zum Ausdruck kommt, dass es einen Träger gibt, der die Organisation gründet und von innen oder außen lenkt. Dieser Träger stellt dann geeignete individuelle Akteure ein, die auch ohne Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Organisation dessen Mitglied werden können. Die Motive der Mitarbeiter und der Organisationsträger sind also getrennt. Während Letztere an der Leistungsproduktion der Organisation interessiert sind, haben die Mitarbeiter das vorrangige Ziel der Sicherung des Lebensunterhaltes und vielleicht einer beruflichen Karriere.¹⁴ Dadurch eröffnen sich Effizienz- und Effektivitätsvorteile in der Leistungsproduktion, indem organisatorische Spezialisierungs- und Wachstumsmöglichkeiten erschlossen werden.¹⁵ Die produzierten Leistungen kommen anderen zugute, die dafür direkt oder indirekt Gegenleistungen erbringen. Zu den Leistungen gehören alle Formen von Gütern und Dienstleistungen, sei es für Kunden

¹⁴ An dieser Stelle wird es bei dieser Vereinfachung belassen und auf eine detaillierte Betrachtung beispielsweise der Auswirkungen der Identifikation mit der Arbeitsorganisation ausgeblendet.

¹⁵ Auch Arbeitsorganisationen wohnt ein spezifisches Spannungsverhältnis inne. Hier sind es die Gefahren der Leistungsverweigerung von Beschäftigten. Diese können dazu tendieren, ihre Entlohnung mit möglichst geringem Aufwand zu ergattern. Dies tritt nicht zwangsläufig auf, ist aber möglich durch vorkommende quantitative Überwachungs- und qualitative Beurteilungsprobleme der Arbeit in Organisationen sowie möglicherweise fehlenden negativen Sanktionsmaßnahmen (vgl. Schimank 2007a: 319).

von Unternehmen, Klienten einer Verwaltungsbehörde, Studierende einer Hochschule oder Besucher einer gepflegten öffentlichen Grünanlage (vgl. Schimank 2007a: 315-317).

Dass die Stadtentwicklung wesentlich durch Arbeitsorganisationen geprägt wird, muss nicht erläutert werden, wenn deutlich geworden ist, dass jegliche Unternehmen und staatliche Einrichtungen dazu zählen. Wichtiger ist der Hinweis, dass die Wirklichkeit auch Mischtypen aus Interessens- und Arbeitsorganisationen kennt. So gibt es Interessensorganisationen, die ‚von oben‘ getragen werden, da sie erhebliche staatliche Organisationshilfen erhalten. Genannt seien nur die Interessensorganisationen mit staatlich auferlegter Zwangsmitgliedschaft, wie sie in den verschiedenen Kammern, von der Architektenkammer bis zu Industrie- und Handelskammer, zum Ausdruck kommen. Außerdem sind viele große Interessenorganisationen zugleich Arbeitsorganisationen, sobald sie eine professionalisierte Organisationsstruktur besitzen. Die Interessensorganisation tritt dann als Träger der Arbeitsorganisation auf, dessen Leistungsproduktion der Zielerfüllung der Interessensorganisation dient. Zwar wird es häufig Doppelmitgliedschaften von Individuen geben, zwangsläufig notwendig oder tatsächlich mit einer inhaltlichen Überzeugung muss dies aber nicht verbunden sein. Gerade dann, wenn eine Mitgliedschaft Voraussetzung für die Beschäftigung in der Arbeitsorganisation ist oder die Chancen darauf deutlich verbessert. Umgekehrt gibt es auch Arbeitsorganisationen, die sehr stark ‚von unten‘ getragen sind, wie sie in verschiedenen Formen von selbstverwalteten Betrieben zum Ausdruck kommen (vgl. Schimank 2007a: 316).

Mischformen

Soziale Rollen der Akteure

Deutlich geworden ist, dass jeder überindividuelle Akteur, und diese prägen die Stadtentwicklung sehr stark, sich aus individuellen Akteuren zusammensetzt. Wichtig für die empirische Arbeit ist zudem die Erkenntnis, dass jeder Akteur in unterschiedlichen Rollen auftreten kann. Bei Individuen ist dies schnell einsichtig. Diese sind zum Beispiel häufig einen großen Teil ihrer Lebenszeit Mitglied einer Arbeitsorganisation und zugleich vielleicht auch Mitglied in der Gewerkschaft, um über diese Interessensorganisation ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern. Zugleich könnte das Individuum auch Mitglied einer politischen Partei oder eines Sportvereins sein. Was für Individuen gilt, kann auch auf korporative Akteure zutreffen. Auch diese können Mitglied einer oder mehrerer Interessensorganisationen sein. So ist der Einzelhändler Mitglied in der Industrie- und Handelskammer, vielleicht auch noch im Einzelhandelsverband und einer Einkaufsstraßeninteressensgemeinschaft.

Rollenvielfalt der Akteure

Für die empirische Arbeit ist es wichtig, sich zu vergewissern, in welcher Rolle bzw. aus welcher Perspektive ein Akteur gerade handelt und welche weiteren Rollen der Akteur einnimmt, die das Agieren unter Umständen auch beeinflussen können. Die Schwierigkeit liegt darin, festzustellen, welcher Rollenbezug bei den Akteuren wirksam ist. *„Normalerweise sind sie in der Lage, die mit diesen verschiedenen Rollen verbundenen Handlungen voneinander zu trennen [...]. Aber es kann auch Situationen geben, in denen die Entscheidung für einen bestimmten Handlungsverlauf notwendigerweise (und legitimerweise) aus der Perspektive mehrerer Bezugseinheiten bewertet wird.“* (Scharpf 2000: 112f.) Hier können durchaus auch konkurrierende Bezüge zwischen den Rollen vorliegen. *„Die empirische Bestimmung des jeweils handlungsleitenden sozialen Bezugs ist deshalb alles andere als trivial.“* (Mayntz; Scharpf 1995: 53)

5.3.2 Handlungsorientierung

Warum wird gehandelt?

Das Handeln von Akteuren lässt sich nicht allein auf die gegebenen Rahmenbedingungen aus formellen und informellen Institutionen, prägenden sozioökonomischen Entwicklungen sowie der baulichen und natürlichen Umwelt zurückführen. Dies sind zwar wesentliche ausschlaggebende Faktoren, aber alleine nicht immer ausreichend, um das Handeln zu erklären, worauf der in dieser Arbeit verwendete Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus verweist. Es gilt daher weitere Aspekte aufzudecken, um die Frage nach dem ‚Warum‘ des Handelns von Akteuren adäquat beantworten zu können. Dies führt zu den spezifischen Handlungsorientierungen der Akteure, die das Handeln vor dem Hintergrund der Kontextfaktoren bestimmen.

Erhebungsschwierigkeiten bei Handlungsgründen

Die besondere Schwierigkeit liegt darin, dass die Handlungsorientierungen schwerer zu erheben sind als beispielsweise vorhandene rechtliche Vorgaben oder die Verkehrsinfrastruktur eines abgegrenzten Raumes. Sie sind also nicht nur bei jedem Akteur unterschiedlich ausgeprägt und verändern sich über die Zeit und von Situation zu Situation, sie sind auch noch schwer fassbar, wie es Scharpf (2000: 100) anschaulich formuliert: *„Die Ursachen und erwarteten Wirkungen liegen nicht in der realen Welt, sondern müssen im mentalen Abbild der Welt im Bewusstsein der Akteure lokalisiert werden; und die Motive der Handlungen basieren nicht auf den objektiven Interessen der Akteure, sondern auf ihren subjektiven Präferenzen.“*

Nichtsdestotrotz sind sie für das Handeln der Akteure von zentraler Bedeutung und dürfen nicht vernachlässigt werden, möchte man das Handeln im Rahmen der Stadtentwicklung erklären. Aufgrund dieser Schwierigkeiten¹⁶ ist gerade dieser Bereich in vielen raumplanerischen Arbeiten häufig unterrepräsentiert, während insbesondere die Rahmenbedingungen, und in eingeschränkter Form auch die im folgenden Unterkapitel beschriebenen Handlungsressourcen, sich größerer ‚Beliebtheit‘ erfreuen. Die fehlende Möglichkeit des direkten Beobachtens verleitet zudem dazu, von den tatsächlich gewählten Handlungen die subjektiven Handlungsorientierungen abzuleiten. Scharpf (2000: 111) kritisiert eine solche Vorgehensweise, da sie keine Erklärungen, sondern nur Tautologien liefern kann.¹⁷

Um ihrem Stellenwert gerecht zu werden, soll der komplexe Bereich der Handlungsorientierung im Folgenden, dem Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus entsprechend, ausgearbeitet werden. Die sich daraus ergebenden Unterkategorien sollen es ermöglichen, die Wahrnehmung, Handlungsmotive, grundlegenden Interaktionsorientierungen und Handlungsarten der Akteure besser zu erkennen.

¹⁶ Und vielleicht auch aufgrund des zum Teil nicht ausgeprägten Theoriewissens in diesem Feld.

¹⁷ Beobachtete Handlungen werden mit Hilfe von Präferenzen erklärt, die wiederum von beobachtbaren Handlungen abgeleitet wurden.

Kognitive Orientierung	
Wahrnehmung	Wahrnehmung der Situation mit ihrer kausalen Struktur, Handlungsoptionen und ihren möglichen Folgen durch die Akteure.
Motivationale Orientierung	
Nutzenorientierte Motive	Rationale Nutzenverfolgung von bewusst gesetzten Zielen als leitendes Handlungsmotiv auf Basis einer subjektiven Kosten-Nutzen-Bilanzierung („Homo Oeconomicus“).
Normorientierte Motive	Normative Erwartungen an die eingenommene soziale Rolle sind leitendes Handlungsmotiv („Homo Sociologicus“). Möglich ist ‚role-taking‘ als komplikationsloses Rollenhandeln und ‚role-making‘, bei dem im Rahmen gegebener Normen eine kreative Eigenleistung des Akteurs notwendig ist.
Identitätsorientierte Motive	Bestätigung und Behauptung der Identität als dominanter Handlungsantrieb. Auf Identitätsbedrohungen wird mit Praktiken der Identitätsbehauptung reagiert, die dann das Handeln prägen.
Interaktionsorientierung und Handlungsart	
Interaktionsorientierung	Grundlegendes Verhältnis von Akteuren zueinander, durch die Handlungen bestimmt werden können.
Handlungsarten	Unterscheidung der Handlung nach Routinen und Entscheidungen.

Tabelle 5–3: Verschiedene Ausprägungen von Handlungsorientierungen

Wahrnehmung – kognitive Orientierung

Der erste Blick soll bei der Handlungsorientierung auf den Aspekt der Wahrnehmung der Situation durch die Akteure gerichtet werden. Mayntz und Scharpf (1995: 53) sprechen auch von der ‚kognitiven Orientierung‘. Dies betrifft die Wahrnehmung der Handlungssituation, ihrer kausalen Struktur, verfügbaren Handlungsoptionen und den erwartbaren Ergebnissen von Handlungen oder dem bewussten Unterlassen von Handlungen.

Als ein wesentlicher kognitiver Aspekt kann die Problemwahrnehmung angesehen werden. Also, ob vom handelnden Akteur überhaupt die Notwendigkeit einer Aktion bzw. eines Abweichens von vorhandenen Routinen als notwendig erachtet wird. Interessensvertreter bestimmter Anliegen verwenden einen erheblichen Aufwand darauf, bei Akteuren mit entsprechenden Handlungsressourcen für eine Problemwahrnehmung zu sorgen, damit diese aktiv werden oder gerade auch nicht handeln. Ausdruck dessen sind Lobbyverbände genauso wie Bürgerinitiativen auf lokaler Ebene, deren Zweck es in vielen Fällen ist, die Wahrnehmung von (ihren) Problemen bei den relevanten Akteuren zu schärfen.

Problemwahrnehmung

Wie unterschiedlich Situationen wahrgenommen werden können, zeigt die Entwicklung von ‚planerischen Modethemen‘. Über lange Zeit werden diese Inhalte überhaupt nicht oder bestenfalls am Rande wahrgenommen und nicht für relevant oder außerhalb der eigenen Einflussmöglichkeiten eingeschätzt. Aufgrund unterschiedlicher Gründe kommt dann irgendwann der Moment dieser Themen bei den Akteuren: Sie geraten in den Fokus der Wahrnehmung, es werden mögliche Einflusspotentiale festgestellt, Ressourcen freigegeben und der Aspekt wird zum Thema des Handelns. Der demographische Wandel mit seiner wechselnden Bedeutung seit den 1980er Jahren kann dafür ebenso als Beispiel dienen wie der Klimawandel. Auch lokalspezifische Themen können einen solchen Verlauf nehmen. Dann rückt ein seit

Unterschiedliche Wahrnehmung

Jahren ‚vergessener Stadtteil‘ oder die schon lange brach liegende Fläche auf einmal in den Mittelpunkt der Wahrnehmung.

Aber nicht nur die Frage, ob ein Thema überhaupt wahrgenommen wird, sondern auch die genaue Struktur der Situation, eigene Einflussgrößen oder mögliche Wahrnehmungen, Deutungen und Erwartungen anderer Akteure können sehr unterschiedlich sein. Das folgende Zitat macht die vielen verschiedenen möglichen Ausprägungen der Wahrnehmungsorientierung deutlich:

„Dieses Wissen ist teilweise akteurspezifisch, teilweise wird es von mehr oder weniger vielen Akteuren geteilt [...]. Das Wissen kann falsch oder zutreffend sowie mehr oder weniger vollständig und präzise sein. Es kann sich um Rezeptwissen handeln, das klare Anweisungen gibt, wie ein bestimmter Effekt erzielt werden kann, oder um Orientierungswissen, das die Einschätzung einer Situation strukturiert, ohne konkrete Handlungsalternativen und -schritte vorzugeben.“ (Schimank 2004: 295)

Gleiche oder ähnliche Situationen können also von Akteuren unterschiedlich wahrgenommen werden, woraus sich dann auch unterschiedliches Handeln ergibt.

Motive – motivationale Orientierung

Motivationale Orientierungen sind die Antriebe für das Handeln von Akteuren. Sie sind die Auswahlgesichtspunkte bei der Wahl zwischen Handlungsoptionen und die Antriebsfaktoren für ein als ‚sinnhaft‘ eingeschätztes Handeln. Geprägt wird diese Einschätzung bei Organisationen wesentlich durch institutionelle Regelungen, die sie konstituieren und ihnen dabei Aufgaben zuweisen (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 48). Aus einer motivationspsychologischer Sichtweise beschreibt *„der Begriff der Motivation [...] den prozesshaften psychischen Zustand, der eine Initiierung, Richtungsgebung und Aufrechterhaltung von Aktivitäten bewirkt und so die Verhaltensweisen der Akteure auf einen von ihnen angestrebten Zustand hin ausrichtet.“* (Pollermann 2008: 159)

In der Raumplanung kommt den Zielen der Planung eine große Rolle zu, wenn es darum geht, zu handeln. Sie werden im Rahmen der motivationalen Orientierung vom Akteur berücksichtigt und bei der Entscheidung für ein Handeln einbezogen. Ziele können dabei zunächst einmal als vorgegebene Größe angesehen werden, die es mit konkretem Handeln auszufüllen gilt. Hier wirken die planerischen Ziele dann als Institutionen auf das Akteurhandeln. Liegt zum Beispiel ein gut gefasstes Leitbild für die Stadtentwicklung vor, auf das sich bei konkreten städtebaulichen Entscheidungen berufen werden kann, dann handelt es sich um einen solchen Fall. Wie das Beispiel zeigt, ist es in der Raumplanung aber auch eine sehr häufige Aufgabe, Ziele für das weitere Handeln zu entwickeln. Eine solche Zielentwicklung als Institutionengestaltung ist organisatorisch häufig nicht getrennt von den Akteuren, die in der Folge auf Basis der festgelegten Ziele weiter handeln. Vielmehr ist dies in der Raumplanung sogar üblich, was sich beispielhaft daran nachvollziehen lässt, dass die verbindliche Bauleitplanung aus der vorbereitenden Bauleitplanung abzuleiten ist.

In der Soziologie sind vier Akteursmodelle vorhanden, die sich ausführlich den Motiven für das Handeln von individuellen und überindividuellen Akteuren widmen. Diese können dazu genutzt werden, um die Motive für das Handeln in einem institutionellen Rahmen zu analysieren. Dabei

handelt es sich um die beiden dominierenden und konkurrierenden Ansätze der Normorientierung („Homo Sociologicus“) und der Nutzenorientierung („Homo Oeconomicus“). Weniger bedeutend sind die Modelle, bei denen die Identität („Identitätsbehaupter“) und Emotionen („emotional man“) als leitend für das Handeln angesehen werden. Die vier Modelle werden an dieser Stelle, Schimank (2007a) und dem Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus folgend, als zunächst gleichwertig und sich ergänzend angesehen, um die Motive für Handeln erklären zu können.

Obwohl auch Emotionen in korporativen Akteuren handlungsleitend sein können (vgl. Schimank 2007a: 117-119), wird hier, ähnlich wie bei Mayntz und Scharpf (1995: 54), dieser Aspekt in ausgespart, da seine Bedeutung im Kontext der Stadtentwicklung als eher gering eingeschätzt wird. Trotzdem wird es auch hier Situationen geben, bei denen das Handeln der Akteure durch Emotionalität geprägt ist. So kann eine von städtischer Seite ausgegangene massive Enttäuschung oder positive Überraschung beispielsweise das zukünftige Handeln eines Stadtteilvereins in manchen Aspekten durchaus prägen und somit Stadtentwicklung mitbestimmen.¹⁸ Von daher darf das Modell nicht gänzlich ausgeschlossen werden und im Zweifelsfall wird auch darauf zurückgegriffen werden müssen. Eine ausführliche Beschreibung findet sich, wie auch zu den anderen Modellen, bei Schimank (2007a: 107-121). Im Folgenden stehen allerdings die Akteursmodelle der Nutzen- und Normorientierung sowie der Identitätsbehauptung im Mittelpunkt der Darstellung.

Nutzenorientierung – ‚Homo Oeconomicus‘

Prägend für das Akteursmodell ist die Annahme, dass die rationale Nutzenverfolgung das leitende Handlungsmotiv von Akteuren ist. *„Zusammengefasst ist das Handeln des Homo Oeconomicus [...] durch Zielverfolgung mittels in der Regel knapper Ressourcen, Kosten/Nutzen-Bilanzierung von Handlungsalternativen bei zumeist starker Diskontierung der Zukunft und die Wahl derjenigen Handlungsalternative, die den subjektiv erwarteten Nutzen bei abnehmenden Grenznutzen maximiert, charakterisiert.“* (Schimank 2007a: 79)

Rationale Nutzenverfolgung als Handlungsmotiv

Der ‚Homo Oeconomicus‘ setzt sich also bewusst und gemäß eigener Überlegungen Handlungsziele¹⁹ und geht diesen nach. Dabei wird mit begrenzten Ressourcen agiert. Das Wollen übersteigt also meistens das Können des Akteurs. Nicht nur Geld ist eine knappe Ressource, sondern beispielsweise auch Macht oder Wissen, die für die Erreichung eines Ziels notwendig sein können. Da die Ziele das Mögliche übersteigen, ergibt sich die Notwendigkeit von Wahlentscheidungen. Das Problem verschärft sich, wenn zeitgleich mehr als ein Ziel verfolgt wird, was der übliche Fall ist. Je mehr verschiedene Ziele verfolgt werden, desto schwieriger wird es, diese bei gleicher Ressourcenausstattung zu realisieren. Jede Zielverfolgung bedeutet zudem Opportunitätskosten in der Gestalt des dadurch entgehenden Nutzens der Verfolgung anderer

¹⁸ Man denke nur an Beispiele, wo nach einem langen und aufwändigen Beteiligungsprozess die erarbeiteten Ergebnisse am Ende, trotz anderslautender Versprechungen, keinerlei weitere Berücksichtigung im Rahmen politischer Entscheidung erfahren oder es womöglich zu gegenläufigen Beschlüssen kommt.

¹⁹ Für die allermeisten Handlungsziele gilt dabei ein abnehmender Grenznutzen. Der Zusatznutzen einer immer weiter getriebenen Zielverfolgung wird also immer geringer. Mit sinkendem Grenznutzen können andere Ziele eine höhere Priorität erlangen und der Akteur sich ihnen zuwenden. Handeln ist also eine Sequenz der immer nur zeitweiligen und meist lediglich partiellen Erfüllung wechselnder Ziele (vgl. Schimank 2007a: 75f.).

Ziele.²⁰ Nutzenmaximierendes Handeln bedeutet also, den Nutzen einer Zielverfolgung mit den entstehenden Opportunitätskosten zu vergleichen (vgl. Schimank 2007a: 72-77).

Der Kalkulation von Kosten und Nutzen liegen beim Homo Oeconomicus keine irgendwie objektiv gegebenen Größen zugrunde. Vielmehr handelt es sich um subjektiv erwartete Kosten und Nutzen. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass verschiedene Akteure in derselben Handlungssituation Wirkungen und Folgen eines Handelns gleich einschätzen und somit gleich Handeln.²¹ Handlungswirkungen werden in der Regel weniger wichtig eingestuft, je weiter deren Eintreten in der Zukunft erwartet wird. *„Insbesondere wenn kurzfristig erhebliche Kosten oder Nutzen erwartet werden, geraten die längerfristigen Nutzen bzw. Kosten leicht gänzlich aus dem Blick.“* (Schimank 2007a: 79) Alle Akteure verfolgen zudem ihre individuellen Ziele und nur in Ausnahmefällen kollektive Ziele, was als Problemlösungsbias bereits erläutert wurde. Bei der Konzeption des nutzenorientierten Handelns werden von dem Akteur oftmals komplexe Ziel-Mittel-Ketten eingesetzt. Nicht nur die Ziele werden dabei rational gewählt, sondern auch die gewählten Mittel der Zielverfolgung entsprechen idealtypisch rationalen Kriterien.

Die Rahmenbedingungen prägen die von nutzenorientierten Akteuren ausgewählten Ziele, Mittel sowie deren subjektiven Einschätzungen von Kosten und Nutzen, ohne sie allerdings vollständig zu bestimmen. Dies gilt für rechtliche Vorgaben ebenso wie für nicht-institutionelle Faktoren, wenn beispielsweise die vorausberechnete demographische Entwicklung oder städtebauliche Situation eines Stadtteils in die Zielwahl und subjektive Kalkulation eines Privatinvestors oder der Stadtverwaltung eingehen.

Begrenzte Rationalität real handelnder Akteure

Zwischen dem idealtypischen Modell des rational nutzenorientiert handelnden Akteurs und den real handelnden Akteuren klafft eine große Lücke. Letztere gehen nämlich nie annähernd so rational vor, wie das idealtypische Modell es nahelegt. Vielmehr lassen sich eine ganze Reihe von Erscheinungsformen begrenzter Rationalität vorfinden. So werden Entscheidungsanlässe erst dann bearbeitet, wenn ihnen nicht mehr ausgewichen werden kann. Akteure verfügen auch immer nur über eine mehr oder weniger unvollständige und ungeordnete Kriterienliste für ihre Entscheidungen und verfügbare Entscheidungsalternativen werden nur begrenzt erfasst. Stattdessen wird ‚simple-minded-search‘ betrieben, die Suche also auf den engeren Umkreis des Entscheidungsanlasses und bisheriger Reaktionsmuster auf ähnliche Anlässe beschränkt. Es wird demnach gerade kein umfassendes Bild geschaffen, sondern jede Alternative direkt bewertet und wenn sie einigermaßen zufriedenstellend erscheint, dann wird sich dafür entschieden und die weitere Suche eingestellt. Daher wird höchstens zufällig die beste Alternative gefunden und ausgewählt (vgl. Schimank 2007a: 89).

²⁰ Das können auch unspezifische Kosten sein, bei der die Gewissheit besteht, dass die Ressource nur einmal verbraucht werden kann und in Zukunft womöglich fehlt, auch wenn noch nicht bekannt ist wofür. Da der Homo Oeconomicus nicht nur absoluten Nutzen, sondern auch den relativen Nutzen kalkuliert, tut er immer wieder Dinge, die ihm wenig Nutzen bringen. Dies ist dann der Fall, wenn durch die Wahl dieses Handelns die Opportunitätskosten, also der entgangene Nutzen von Handlungsalternativen, noch geringer sind (vgl. Schimank 2007a: 76f.).

²¹ Wie unterschiedlich Nutzen definiert sein kann, wird auch daran deutlich, dass bei der Motivationsentwicklung handlungsbezogene Anreize, die sich aus der Tätigkeit selbst ergeben, und ergebnisbezogene Anreize, die sich auf das Handlungsergebnis beziehen und in rationalen Denkweisen häufig dominieren, unterschieden werden können. Je nach wirkendem Anreiz ist die Motivation unterschiedlich beeinflussbar (vgl. Pollermann 2008: 159).

Rationalität wird deshalb ständig verfehlt und auch überhaupt nicht angestrebt, weil sie sehr zeit-, informations- und konsensaufwendig ist. Zeitdruck verhindert die umfassende Information über Entscheidungsanlässe, -kriterien und -alternativen sowie aufwändige Vergleiche. Entscheidungskonflikte lassen sich ebenfalls aus Zeitgründen nicht immer und umfassend beilegen. Manche Informationen können auch überhaupt nicht beschafft werden und manche Konflikte lassen sich nicht bewältigen.

Diese Erfahrungen begrenzter Rationalität wurden auch im Rahmen der Raumplanung gemacht. Auf dem „Höhepunkt der wissenschaftlichen Planungsdiskussion in Deutschland (Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre)“ (Selle 2005: 64) vertrauten die Verfechter eines synoptischen Ideals des rationalen und ganzheitlichen ‚Comprehensive Planning‘ (vgl. Altshuler 1965; Kaiser 1965; Wagener 1970) auf stetig verbesserte Methoden und Instrumente, um zu einer vollständigen Erfassung, Berücksichtigung und Abwägung aller gesellschaftlichen Aspekte eines Problems zu gelangen und dieses im Sinne einer Zweck-Mittel-Rationalität zu lösen. Diese dem Zeitgeist entsprechende integrierte Entwicklungsplanung war schon bald zum Scheitern verurteilt, da der synoptische Anspruch einer allumfassenden objektiven Abwägung letztlich nie leistbar war aufgrund der grundsätzlichen Probleme unvollständiger Information und der Unmöglichkeit absoluter Objektivität (vgl. Peters 2004: 7). Rittel lieferte bereits Anfang der 1970er Jahren eine theoretische Auseinandersetzung zu den Grenzen der Rationalität in der Raumplanung (vgl. Rittel; Reuter 1992), als er die ‚inhärente Bösartigkeit‘ von Planungsproblemen herausarbeitete und einen Wechsel hin zur Kommunikation und Argumentation im Diskurs als Basis neuer planerischer Rationalität begründete (vgl. Reuter 2006 zur ausführlichen Würdigung und Erläuterung).

Real Handelnde bleiben also fast immer hinter dem Rationalitätsideal des nutzenorientierten Akteursmodells zurück. Es werden ganz andere Handlungen gewählt, als man eigentlich als rationale Nutzenverfolgung identifizieren würde. Versuche, diese begrenzte Rationalität in das Modell zu integrieren gab es zahlreich. Innerhalb der Raumplanung ist vor allem der umfangreiche und aus einer Reihe von Theoriemustern zusammengesetzte Ansatz des Inkrementalismus nach Lindblom (1959) bzw. des ‚Disjointed Incrementalism‘ nach Lindblom und Braybrooke (1963) bekannt. Diskutiert und zum Teil scharf angegriffen wurde dabei weniger der analytische Ansatz, sondern vielmehr die daraus abgeleitete normative Setzung des planerischen Handelns ohne leitende Ziele und mittels einzelfallbezogenem Vorgehens.²²

Inkrementalismus als Ansatz der Integration begrenzter Rationalität

Eine Einschränkung des Einsatzes des ‚Homo Oeconomicus‘ als Akteursmodells kann zudem auf sogenannte Hochkostensituationen erfolgen. In solchen Situationen steht für den Akteur viel auf dem Spiel, sei es, weil großer Nutzen realisiert oder große Kosten vermieden werden können. Der Akteur wird sich daher viel Zeit nehmen, gründlich abwägen, die Informationsbasis zielstrebig erweitern und auch Konflikte und aufwendige Konsensherstellung in Kauf nehmen, um seine Ziele durchzusetzen. In Niedrigkostensituationen hingegen verspürt der Akteur wenig Druck, sich im Sinne einer rationalen Handlungswahl besonders anzustrengen, von daher kann

Hoch- und Niedrigkostensituationen

²² Selle verweist darauf, dass Braybrooke und Lindblom aber keineswegs Verfechter von Planungsfeindlichkeit oder pragmatischer Anpassung waren. Vielmehr begrenzt ihr Verständnis von Inkrementalismus nicht die Reichweite der geplanten Veränderungen, „sondern beschreibt allein die Art der Bewegung auf einem Weg der Veränderung – sie habe in kleinen Schritten zu erfolgen.“ (Selle 2005: 69)

auch eher anderen Handlungsmotiven gefolgt werden. Um was für eine Situation es sich handelt, hängt von der subjektiven Nutzenwahrnehmung des Akteurs ab, wobei Fehleinschätzungen möglich sind (vgl. Schimank 2007a: 95).

Reflexive Interessen

Ein Versuch, verallgemeinerbare Aussagen über typische Nutzenorientierungen von spezifischen gesellschaftlichen Akteuren möglich zu machen, ist die Ableitung reflexiver Interessen, von Mayntz und Scharpf (1995: 54f.) auch als generell unterstellbare Interessen oder Standardinteressen bezeichnet. Die reflexiven Interessen setzen den Rahmen für die häufig nicht sehr dauerhaften substantiellen Nutzeninteressen von Akteuren. *„Reflexiv sind solche Interessen, die sich auf die generellen Bedingungen der Möglichkeit der Realisierung spezifischer substantieller Interessen beziehen.“* (Schimank 2007a: 104) Diese Interessen des langfristigen Bestehens bilden also die Basis des nutzenorientierten Handelns von Akteuren, das somit häufig darauf zurückgeführt werden kann. Erst wenn reflexive Interessen nicht für eine Erklärung ausreichen, müssen aufwändigere akteurs- und situationsspezifischere Erhebungen erfolgen (vgl. Schimank 2004: 296).

Bestandssicherung

Unterteilen lassen sich mehrere Ausprägungen von reflexiven Interessen, wobei die auf die eigene Bestandssicherung abzielenden in einem sehr engen Zusammenhang stehen. Dabei handelt es sich zunächst um das Streben nach Autonomiesicherung, womit das Interesse eines jeden Akteurs gemeint ist, eine möglichst weitgehende Kontrolle über die eigene Interessenrealisierung zu erreichen. Dazu gehört, die Dominanz in einer gegebenen substantiellen Interessensphäre zu sichern und möglichst auszubauen. Weiterhin gehört zu den reflexiven Interessen der Bestandssicherung, dass die Handlungsressourcen für eine solche Dominanz und Autonomie vorhanden sind und eine größtmögliche Monopolisierung von Befugnissen stattfindet. Es sollen also im eigenen Interessensbereich möglichst keine anderen Akteure Einfluss auf das eigene Handeln ausüben können. Der Interessensbereich soll zudem in der Regel ausgeweitet werden, um das Spektrum an realisierbaren substantiellen Interessen erweitern zu können. Damit einher geht dann wiederum zwangsläufig das Interesse, die entsprechenden eigenen Befugnisse zu vergrößern (vgl. Schimank 2007a: 104f.).

Solche Prozesse lassen sich beispielhaft in jeder größeren Stadtverwaltung und bei vielen weiteren großen Organisationen beobachten, wenn es um die Frage der Abgrenzung von inhaltlichen Handlungsbereichen, Kompetenzzuschreibungen und der Verteilung von Ressourcen in Form von Personal und Finanzen geht. Gerade in den Grenz- und Überschneidungsbereichen von Themen kann es dann zu Konflikten kommen, wenn zum Beispiel Stadtplanung und Wirtschaftsförderung um die Oberhoheit bei Fragen der Stadtentwicklung ringen und unterschiedliche Vorstellungen über die Baulandausweisung haben oder es zu Auseinandersetzungen darüber kommt, ob der Bereich ‚Soziale Stadt‘ federführend in der Hand des Sozialdezernats oder der Stadtplanung liegen soll. Gerade die Bearbeitung von überschneidenden Handlungsbereichen wird somit erschwert, was nicht selten Anlass von Kritik und Verbesserungsvorschlägen wird, wenn eine ‚bessere Zusammenarbeit‘ oder ‚integrierte Betrachtung‘ gefordert wird.

Erwartungssicherheit

Erwartungssicherheit ist ein weiteres reflexives Interesse. Nicht nur der normorientierte ‚Homo Sociologicus‘ fürchtet – wie im weiteren Verlauf noch erläutert wird – das Chaos einer ungeordneten Welt. Auch der nutzenorientierte ‚Homo Oeconomicus‘ benötigt Erwartungssicherheit,

weil diese die rationale Handlungskalkulation deutlich erleichtert oder auch erst ermöglicht. Von daher wird das Verhalten auch daran ausgerichtet, ob es Erwartungssicherheit fördert. Vertragstreue basiert in diesem Sinne nicht nur auf der Angst vor Strafe, sondern auch darauf, gegenseitige Erwartungssicherheit beim Handeln zu bewahren (vgl. Schimank 2007a: 105).

„Die zuschreibbaren Standardinteressen sind konkretisierungsbedürftig, ehe sie handlungsleitend werden können. Was Autonomie im Einzelfall bedeutet und um was für eine Domäne es geht, wird dabei von den für einen Akteur konstitutiven institutionellen Regelungen mitbestimmt.“ (Mayntz; Scharpf 1995: 53) Für das Wohnungsunternehmen bedeutet das Streben nach der Domänenabgrenzung oder Autonomiesicherung also etwas ganz anderes, als für ein Dezernat oder ein Amt innerhalb der Stadtverwaltung. Eine eindeutige hierarchische Ordnung der Interessen ist zudem nicht möglich. Ob und welches Interesse eine Handlung leitet, ist immer von der konkreten Handlungssituation und dem Akteur abhängig. So kann in einer Situation das eine Interesse, in einer anderen Situation ein anderes Interesse bedroht sein und entsprechend das Handeln des Akteurs motivieren (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 55).

*Konkretisierungsbedarf
reflexiver Interessen*

Normorientierung – ‚Homo Sociologicus‘

Der Begriff des ‚Homo Sociologicus‘ wurde 1958 von Dahrendorf eingebracht und basiert auf dem normativen Paradigma, nachdem soziale Vorgänge ebenso wie Vorgänge in der Natur entdeckbaren Gesetzmäßigkeiten folgen. *„Und in der Tat gibt es in der sozialen Welt ebenfalls Nicht-Beliebigkeit, nämlich sich wiederholende Regelmäßigkeiten des Handelns.“* (Schimank 2007a: 38) Zurückzuführen sind diese Gesetzmäßigkeiten sozialen Handelns beim ‚Homo Sociologicus‘ auf den sozialen Druck der Umgebung. *„Der Einzelne wählt sein Handeln in Orientierung an vorgegebenen sozialen Normen.“* (Schimank 2007a: 40)

Bei dieser strukturfunktionalistischen Rollentheorie ist das Personal austauschbar, denn es sind die normativen Erwartungen, die das Handeln prägen und gerade nicht individuelle Abwägungen von Zielen, Kosten und Nutzen. Akteure befinden sich demnach immer in einer sozialen Rolle, mit der ein Bündel von Erwartungen verknüpft ist, die von den Bezugsgruppen der jeweiligen Rolle ausgehen. Die Rollenerwartungen können unterschieden werden nach hochgradig verbindlichen und oftmals rechtlich fixierten Muss-Erwartungen, bei denen Nichtkonformität zu massiven Bestrafungen führt, und weiteren Erwartungen mit schwächerer Verbindlichkeit. Bei Soll-Erwartungen wird Missachtung ebenfalls bestraft, aber schwächer, und dauerhafte Konformität wird belohnt. Die geringste Verbindlichkeit weisen Kann-Erwartungen auf. Nichtbefolgen hat hier keine Strafen zufolge. Wer sie aber erfüllt, kann mit starken Belohnungen rechnen. Je höher die Verbindlichkeit, desto eher kann angenommen werden, dass diese befolgt werden und umso größer ist der Orientierungswert für den Akteur (vgl. Schimank 2007a: 47f.).

*Strukturfunktionalistische
Rollentheorie*

Normen sind Teil des institutionellen Kontextes eines Akteurs und können als solche handlungsleitend wirken. Dies gilt auch für korporative Akteure, deren Organisationszweck, also die zu erfüllenden Aufgaben, und die zulässigen Mittel zur Aufgabenerfüllung über normative Erwartungen definiert werden. Scharpf weist darauf hin, dass gerade für korporative Akteure die internen normativen Orientierungen handlungsleitend sind: *„Da Organisationen geschaffen und unterhalten werden, um bestimmten Zwecken zu dienen, sind normativ definierte organisatorische Ziele oder Mandate von offensichtlicher Bedeutung.“* (Scharpf 2000: 118) So ist bei

*Normen definieren
Bedingungen und Zwecke*

Arbeitsorganisationen festgelegt, welche Leistungen sie zu produzieren haben und Interessensorganisationen haben ein Ziel, das in der Regel in der Satzung festgeschrieben ist. Diese Institutionen sind daher leicht zu erheben. Weiterhin können institutionelle Normen natürlich auch die Bedingungen für bestimmte Aktionen definieren, also gewisse Handlungen verbieten, vorschreiben oder erlauben. Wie bei allen Rahmenbedingungen und insbesondere den Institutionen gilt auch bei den sozialen Normen zu beachten: *„Dem Akteur steht stets frei, sich gegen die Rollenerwartungen zu entscheiden und von ihnen abzuweichen; und als Möglichkeit müssen dies auch die Gegenüber immer einkalkulieren. Das unterscheidet soziale Normen von Naturgesetzen.“* (Schimank 2007a: 48) Dieser Gedanke kennzeichnet den Akteurzentrierten Institutionalismus, bei dem die Institutionen die Handlungen prägen, niemals aber definitiv bestimmen können.

*'Role taking' und
'role making'*

Zwei Varianten des normorientierten Handelns von Akteuren werden unterschieden. Als ‚role taking‘ wird die Variante bezeichnet, bei der das Rollenhandeln komplikationslos erfolgt. Dafür sind allerdings eine Reihe von Voraussetzungen notwendig, die nicht immer gegeben sind. So müssen alle Rollenerwartungen miteinander vereinbar sein, hinreichend definiert sein und die dafür notwendigen Ressourcen müssen zur Verfügung stehen. Schließlich muss die Rolle auch noch mit den Bedürfnissen, Interessen und Zielen des Akteurs, also seinen Nutzenvorstellungen, vereinbar sein. Wenn eine dieser Bedingungen nicht erfüllt ist, dann erfordert das Handeln des Akteurs eine kreative Eigenleistung, die über das einfache ‚role taking‘ hinausgeht und als ‚role making‘ bezeichnet wird, das sich in den Verhaltensmustern äußern kann, die im nebenstehenden Textkasten 5–2 kurz erläutert werden (vgl. Schimank 2007a: 55).

In der modernen Gesellschaft nimmt das ‚role-making‘ tendenziell zu, da es zu einer immer größeren Rollendifferenzierung kommt. Einzelne Personen nehmen eine immer größer werdende Anzahl von Rollen ein und die spezifischen Rollenkombinationen unterscheiden sich immer stärker von denen anderer Personen. *„Die hochgradige Rollendifferenzierung moderner Gesellschaften schafft [...] eine unbestimmbare Vielfalt möglicher Komplikationen, die häufig sehr ausgefeilte, einzelfallspezifische Lösungen verlangen.“* (Schimank 2007a: 65) Trotzdem ist vermutlich immer noch das meiste normativ regulierte Handeln ‚role taking‘. Dieses hat aber den Hang zur Unauffälligkeit, da Rollenerwartungen und Rollenhandeln so ineinandergreifen, dass sie einander wechselseitig stützen. *„Die Erwartungen prägen das Handeln, das wiederum die Erwartungen bestätigt, sodass sie auch weiterhin das Handeln prägen.“* (Schimank 2007a: 66)

Intra-Rollenkonflikte:

Erwartungen unterschiedlicher Bezugsgruppen an die Rolle sind nicht miteinander vereinbar.

Die Lösung des Konflikts kann in der Ausrichtung des Handelns an Einfluss, Interesse oder Überwachungsfähigkeit der unterschiedlichen Bezugsgruppen liegen. Weiterhin kann der Rollenkonflikt offen thematisiert werden, um ihn zu beseitigen oder Verständnis dafür zu schaffen.

Inter-Rollenkonflikte:

Ein Akteur hat mehrere Rollen inne, deren Erwartungen untereinander unvereinbar sind.

Die Bewältigungsformen bei Intra-Rollenkonflikten können auch hier eingesetzt werden. Für einige typische Konflikte gibt es auch institutionalisierte Ausgleichsarrangements, z. B. das Aussageverweigerungsrecht für bestimmte Berufsgruppen oder nahe Verwandte vor Gericht.

Defizitäres Rollenwissen:

Es liegt kein hinreichendes Wissen über die Rollenerwartungen vor, da die Sozialisation noch nicht abgeschlossen oder gescheitert ist, oder aber die Erwartungen unzureichend definiert sind.

Unbestimmtheiten müssen ausgehalten werden und können Spielräume für selbstbestimmtes Handeln liefern. Ansonsten kann Orientierungshilfe bei den Bezugsgruppen abgefragt oder ein bestimmtes Handlungsmuster ritualisiert angewendet werden, was aber nur zufällig treffend ist.

Person-Rolle-Konflikt:

Persönliche Bedürfnisse und/oder Fähigkeiten stimmen nicht mit der Rolle überein.

Erfüllt die Person die Rollenerwartung nicht, dann kann sie sich anpassen („in die Rolle hineinwachsen“), die Rolle anpassen („Ansprüche an die Rolle senken“) oder ausgetauscht werden. Überfordert die Person die Rolle, dann kann sie mit Rollendistanz reagieren und so die fehlende Identifikation mit der Rolle, trotz Pflichterfüllung, deutlich machen, oder sich den Pflichten sogar widersetzen.

Ressourcenmangel:

Für jedes Rollenhandeln müssen die notwendigen Ressourcen vorhanden sein, ansonsten kann nicht gehandelt werden oder es muss improvisiert werden.

Textkasten 5–2: Rollenkonflikte und Bewältigungsformen des ‚role making‘ (Schimank 2007a: 56-63)

Woher aber kommen die Erwartungen an bestimmte Rollen? Erklärt wird dies durch das Konzept der Bezugsgruppen. Demnach gehören zu jeder Rolle in der Regel zahlreiche Bezugsgruppen. Sie alle haben bestimmte Erwartungen an das Verhalten des Akteurs. Die Rollenerwartung kommt also oftmals von mehreren Seiten. An das kommunale Wohnungsunternehmen richten sich die Erwartungen der Politik, der Mieter, der Geschäftspartner, der Medien, konkurrierender Wohnungsunternehmen, des Wohnungsamtes der Stadtverwaltung und noch vieler weiterer Bezugsgruppen. Deren Gesamtheit der Erwartungen macht die Rollenerwartung aus, und der Akteur „hat zu jedem Zeitpunkt mindestens eine Rolle inne, die als ‚Rollen-Set‘ durch die Gesamtheit der jeweiligen Bezugsgruppen instruiert, überwacht und sanktioniert wird. Die Sozialwelt ist dann, strukturell betrachtet, ein gigantischer Zusammenhang einander wechselseitig bestimmender Positionen. Anders gesagt: Die Sozialwelt ist eine komplexe Erwartungsverflechtung. Jede Rolle wird durch die jeweils anderen um sie herum spezifiziert und kontrolliert.“ (Schimank 2007a: 50)

Rollenerwartung der Bezugsgruppen

Von den Bezugsgruppen wird also in gewisser Art und Weise Druck auf den Rolleninhaber ausgeübt. Dies muss sich diesem aber gar nicht so darstellen. Der betreffende Akteur kann die Erwartungen so verinnerlicht haben, dass der Druck in der Selbstwahrnehmung gar nicht mehr von außen, sondern vielmehr von innen kommt. Die Sanktion erfolgt dann als Selbstmissbilli-

Internalisierung der Rollenerwartungen

gung oder Selbstverachtung und nicht als Bestrafung von anderen Akteuren in Form von Geldstrafen, Reputationsverlust, sozialer Missbilligung, Entzug von Kooperation oder soziale Ächtung. *„Hat jemand bestimmte Rollenerwartungen verinnerlicht, bedarf er nicht der ständigen Überwachung, Ermahnung und Sanktionierung von außen, sondern erledigt dies selbst, nimmt also der Gesellschaft diese aufwendige Arbeit ab.“* (Schimank 2007a: 49)

Erwartungssicherheit

Eine unstrittige Begründung für die Akzeptanz von Rollen ist die dadurch gewährleistete Erwartungssicherheit, denn ohne normative soziale Ordnung ist der Akteur orientierungslos. *„Wer rollengemäß handelt, weiß ohne größeres Nachdenken, was zu tun ist; und er kann davon ausgehen, dass seine Handlungsweise sich nahtlos in die der anderen, ebenfalls rollengemäß Handelnden einfügt.“* (Schimank 2007a: 66f.) Deutlich wird dies in den Situationen, wo die bekannte normative Ordnung außer Kraft gesetzt wird, zum Beispiel wenn Akteure dagegen verstoßen. Bei Reisen in fremde Länder geschieht dies auf eine vorhersehbare Form, wenn Sitten, Gebräuche und Gesetze unbekannt sind. Solche Situationen können zu Hilflosigkeit und der Erkenntnis führen, wie entlastend doch Normen als klare Handlungsanweisungen für alle Seiten sind. Was bei einer Urlaubsreise noch verhältnismäßig harmlos ist, bekommt bei Geschäftsbeziehungen in einer globalisierten Welt bereits eine andere Bedeutung. Nicht zuletzt deshalb wird interkulturelle Kompetenz mittlerweile als Schlüsselqualifikation verstanden, die helfen soll, verschiedene Normen zu berücksichtigen.²³

Identitätsbehauptung

Sinn des Seins

Ebenso wie Nutzen- und Normorientierung kann die Behauptung der persönlichen Identität, der subjektive Sinn des eigenen Seins, zu einem dominanten Handlungsantrieb für Akteure werden. Immer dann, wenn tatsächlich getroffene Entscheidungen nicht durch allgemeinere Interessen und Normen erklärt werden, können individuelle und korporative Identitäten erklärende Faktoren sein. Identität kann als ein Selbststeuerungsmechanismus verstanden werden, der sich auf einige wenige Ausprägungen beschränkt und diese hervorhebt, während viele weitere Aspekte dahinter verblassen. Scharpf beschreibt die Fähigkeit zur Identitätsausbildung wie folgt:

„Individuelle und korporative Akteure können eigene Interessen und Normen definieren, und was noch wichtiger ist – sie können spezifische Aspekte des Eigeninteresses selektiv hervorheben sowie spezifische Regeln und normative Ziele unter denen, die generell für Individuen und Organisationen ihres Typs gelten, besonders betonen. Mit anderen Worten, Akteure haben die Fähigkeit, eine eigene Identität herauszubilden.“
(Scharpf 2000: 119)

Letztlich verringert die Identität für Akteure die Komplexität bei Entscheidungen, da sie eine Orientierung für das Handeln bietet. Ein Vorteil der insbesondere für Organisationsmitglieder zum Tragen kommt, wenn diese Entscheidungen im Namen der Organisation treffen müssen.

²³ Es können aber auch weniger offensichtliche Unterschiede der normativen Ordnung wirksam werden. So wird ein Investor in zwei scheinbar gleichartigen Städten womöglich auf vollkommen unterschiedliche Rollenerwartungen stoßen, die tunlichst in das Handeln mit einbezogen werden sollten. Auch hier wird gewissermaßen in einem fremden ‚Kulturkreis‘ agiert und eine gewisse interkulturelle Sensibilität ist vonnöten.

Zudem liefert die Identität auch anderen Akteuren Informationen über vermutlich erwartbares Handeln, trägt also zur Erwartungssicherheit bei (vgl. Scharpf 2000: 120).

Identität lässt sich für Individuen wie für überindividuelle Akteure in die drei Bereiche der evaluativen, normativen und kognitiven Selbstansprüche unterteilen. Die evaluativen Selbstansprüche sind konkrete inhaltliche Vorstellungen darüber, was der Akteur erreichen will. Diese münden in Anforderungen an sich selbst und die soziale Umwelt. Allerdings darf es sich dabei nicht um eine abstrakte Utopie handeln, sondern es muss ein subjektiv möglicher Weg sein. Die in den evaluativen Selbstansprüchen formulierten Ziele müssen also erreichbar sein. Zu jedem Selbstbild gehört die Selbstüberschreitung. Jeder endgültig erreichte evaluative Selbstanspruch fällt fortan als Wegweiser der eigenen Verhaltensweise aus. *„Wer irgendwann einmal alles erreicht hat, was er sich immer gewünscht hat, ist nicht etwa wunschlos glücklich, sondern wunschlos unglücklich. Er weiß nicht mehr, wofür er überhaupt noch weiterlebt.“* (Schimank 2007a: 124) In formalen Organisationen stehen bei der Corporate Identity oder der Organisationskultur die evaluativen Selbstansprüche im Vordergrund. Kern dessen ist in der Regel ein Leitbild, welches durch die Unternehmensidentität umgesetzt werden soll.

Die normativen Selbstansprüche sind im Alltag einer Person ihr Gewissen. Die Nichteinhaltung dieser Sollensansprüche an das eigene Handeln kann als Scheitern begriffen werden. Die Selbstansprüche können auf internalisierte soziale Normen zurückgehen, aber auch auf ganz individuelle, von keinerlei Bezugsgruppen erwartete Sollensvorstellungen. *„Dabei fungieren normative Selbstansprüche in allen Fällen als Restriktionen bei der Verfolgung der evaluativen Selbstansprüche. Was man will, und wie man das Gewollte erreichen will, wird durch Sollensvorgaben gerahmt.“* (Schimank 2007a: 124f.) Normative Vorgaben in formalen Organisationen sind oftmals nicht schriftlich fixiert, sondern geteilte Werte, deren Verletzung die Identität der Organisation gefährden kann. Immer wieder werden Fälle offenbar, wo es im Organisationshandeln zu Verstößen gegen die normativen Selbstansprüche gekommen ist, wenn beispielsweise Kirchenbanken Geldanlagen in Rüstungsunternehmen tätigen, Gewerkschaften ihre Angestellten schlecht behandeln oder der Großkonzern Google trotz des normativen Aspekts seines Unternehmensleitbildes ‚Don't be evil!‘ die chinesische Internetzensur unterstützt. Das letzte Beispiel zeigt zudem, dass immer häufiger Organisationen normative Selbstansprüche definieren, z. B. die Beachtung von Sozialstandards, Umweltschutz oder Korruptionsbekämpfung, die explizit festgehalten werden. In der Stadtentwicklung gehören Appelle an die Identität fast schon zum Standardrepertoire, wenn dazu aufgefordert wird, sich für ‚seine‘ Stadt zu engagieren, unabhängig, ob es sich um einfache Bürger, mittelständische Unternehmen oder Großkonzerne handelt.

Evaluative und normative Selbsteinschätzungen von Akteuren werden relativiert durch deren kognitive Selbsteinschätzungen. Damit wird überprüft, wie weit die tatsächliche Situation der Selbsteinschätzung entspricht und ob die eigenen Fähigkeiten und Möglichkeiten den evaluativen und normativen Selbsteinschätzungen entsprechen. Mögliche Diskrepanzen können dann positiv als Zwischenstand einer Entwicklung oder negativ als Schwäche, Fehler oder gar Versagen bewertet werden (vgl. Schimank 2007a: 125).

Besonders ausgeprägt ist der Aspekt der Identität bei Interessensorganisationen, die sich im weitesten Sinne politischen Belangen verschrieben haben. Die spezifischen Interessen werden

Evaluative, normative und kognitive Selbstansprüche

Organisationsidentität

dort nicht einfach nur aufgelistet, sondern in einem überwölbenden Begründungszusammenhang gefügt, der den Kern der Identität ausmacht. Fällt dieser Kern weg, dann kann die Organisation auch in eine Identitätskrise fallen und sich fragen, wofür oder wogegen sie eigentlich noch steht. Ein Prozess, den beispielsweise die SPD in den letzten Jahren durchmachte oder auch die Grünen im Zuge der Zustimmung zur Teilnahme am Kosovokrieg stark beschäftigte. Festzuhalten ist, dass der institutionelle Rahmen über Normen und zugewiesenen Aufgaben die Identität von Akteuren mitprägt (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 57). Sie hat aber zusätzliche Wurzeln, die über lange Zeit gewachsen sind und sich verfestigt haben. Daher sind auch Identitäten formaler Organisationen nur sehr aufwendig zu ändern, soweit sie tatsächlich verfestigt sind und es sich nicht nur um reine Lippenbekenntnisse oder Marketing handelt. *„Organisationsidentitäten zu ändern bedeutet, mühevoll aufgebaute moralische Werte und kognitive Sicherheiten verwerfen zu müssen, und das kann nicht leicht sein. Normalerweise setzt das mindestens einen Wechsel des Führungspersonals voraus.“* (Scharpf 2000: 121)

Kollektive Identität

Für kollektive Akteure, also soziale Bewegungen oder ethnische Gruppen, ist eine kollektive Identität geradezu existentiell, um ein gemeinsam abgestimmtes Handeln zu realisieren. Da es hier keine institutionalisierten normativen Erwartungsstrukturen gibt, ist die Bedeutung sogar noch deutlich höher als in formalen Organisationen. Evaluative und normative Selbstansprüche sind von daher die primäre ordnungsbildende Kraft dieser Akteure. Charismatische Führungspersönlichkeiten verkörpern häufig die kollektive Identität (vgl. Schimank 2007a: 127f.). Charakteristisch ist hier die Governance-Form der Gemeinschaft (vgl. Kap. 5.4.2). Da die individuellen Mitglieder eines kollektiven Akteurs in der Regel auch noch in weitere überindividuelle Akteure eingebunden sind, zum Beispiel eine Arbeitsorganisation, kann es zu Identitätsproblemen kommen, wenn die unterschiedlichen Identitäten nicht widerspruchsfrei zueinander sind. Eine besondere Form der kollektiven Identität wird versucht, über einen räumlich-funktionalen Zusammenhang in der Form von raumbezogenen Identitäten, häufig auf regionaler Ebene, fassbar zu machen (vgl. Danielzyk 2005; Weichhart 2007).

Soziale Bestätigung und Identitätsbedrohung

Identität ist also der Zusammenhang kognitiver, normativer und evaluativer Selbstbestimmungen mit dem Primat Letzterer. Diese Identität bedarf der Bestätigung und muss in der Selbstdarstellung des Akteurs deutlich werden. *„Identitätsbehauptung ist eine Daueraufgabe des Akteurs, ein Prozess selbst dann, wenn die Identität über längere Zeit identisch reproduziert wird.“* (Schimank 2007a: 129) Dies geschieht in der Auseinandersetzung mit der sozialen Umwelt. Die von anderen Akteuren implizit oder explizit vermittelten Fremdbilder werden dazu fortwährend mit dem eigenen Selbstbild abgeglichen. Erfolgt dabei eine Bestätigung der eigenen Identität, dann kann weiter daran festgehalten werden. Häufig auftretende Nichtbestätigungen können hingegen zu Identitätsbedrohungen werden.²⁴

Ebenso kann bei Handlungen, die auf anderen Antrieben beruhen, die Identität zu kurz kommen, also in der Rolle untergehen oder von der rationalen Nutzenabwägung in den Hintergrund gedrängt werden, was sich ebenfalls zu einer Identitätsbedrohung auswachsen kann. Innerhalb der Stadtverwaltung kann es beispielsweise bei der für die Stadtplanung zuständigen Abteilung

²⁴ Bei nur vereinzelten aktuellen Nichtbestätigungen herrscht in der Regel eine Selbstgewissheit vor, die auf zahlreichen Bestätigungen in der Vergangenheit beruht. Damit wird dem aktuellen Fall die generalisierende Berechtigung abgesprochen.

Teil der fachlich begründeten Identität sein, im Sinne einer ‚europäischen Stadt‘ zu handeln und somit insbesondere auf Innenentwicklung, Nutzungsmischung und Stärkung der Zentren zu setzen, während von politischer Seite ständig gegenläufige Beschlüsse gefasst werden, die zur Zersiedlung, Suburbanisierung und großräumigen Funktionsentmischung führen. Dann ist die Abteilung im Sinne der Normverfolgung dazu gezwungen, gegen die eigene Identität zu handeln und dieses Handeln auch noch zu begründen. Womöglich müssen im Zuge dessen dann auch noch normative Selbstansprüche verletzt werden, wenn gegen die anerkannte Meinung im eigenen Fach verstoßen wird, weil ökologisch hochwertige Freiräume zerstört werden oder denkmalwürdige Bausubstanz zum Abriss freigegeben wird. Solche Situationen können sich zu einer Identitätsbedrohung in der formalen Organisation auswachsen.

Umdefinition von sozialer Nichtbestätigung:

Hierbei ist kein Handeln notwendig, vielmehr wird die fehlende Fremdbestätigung so umgedeutet, dass sie scheinbar doch zur eigenen Identität passt. Ab einem bestimmten Punkt kann ein solches Vorgehen den Akteur allerdings in eine wahnhafte Selbsttäuschung führen.

Wechsel und Pluralisierung der sozialen Umgebung:

Die soziale Umwelt wird gewechselt, um die Umwelt an die Identität anzupassen. Kann die nicht-bestätigende Umwelt nur schwer oder überhaupt nicht verlassen werden, können gezielt zusätzliche Umgebungen aufgesucht werden, um dort eine Identitätsbestätigung zu erlangen.

Verstärkte Anstrengungen:

Substantiellen Identitätsbedrohungen und Existenzbedrohungen kann durch verstärkte Anstrengungen in Hinblick auf die evaluativen und normativen Selbstansprüche begegnet werden.

Rolleninszenierung:

Ausnutzen von Freiräumen einer Rolle, um sich selbst darzustellen. Ist die Rolle zugleich zentraler Bestandteil der Identität, dann grenzt sich der Akteur durch besonderes Engagement gegenüber anderen Rolleninhabern ab. Diese günstige Bedingung zur Identitätsbehauptung kann ins negative umschlagen, wenn die Ressourcen fehlen, um die Rolle gemäß der eigenen Ansprüche auszufüllen.

Rollendistanz:

Selbstdarstellung neben der Rolle als relativierende Kommentierung des Rollenhandelns, die unterschiedlich offen oder verdeckt geschehen kann.

Rollendevianz:

Selbstdarstellung gegen die Rolle, wenn Identität und Rolle sich quasi feindlich gegenüberstehen.

Rollenausstieg:

Außer bei zwangsweise auferlegten Rollen bleibt als letzte Konsequenz der Rollenausstieg, um der Identitätsbedrohung durch Rollenverpflichtungen zu begegnen.

Textkasten 5–3: Praktiken der Identitätsbehauptung (Schimank 2007a: 139–143)

Die Identität kann zudem indirekt durch eine Existenzgefährdung bedroht werden. Was bei individuellen Akteuren der Tod ist, gibt es als analoge Form auch bei kollektiven und korporativen Akteuren, beispielsweise als Zerfall, Zerschlagung, Auflösung oder Konkurs. So könnte die Stadtplanungsabteilung zerschlagen und der Wirtschaftsförderung zugeordnet werden, der damit zukünftig die Federführung im Bereich ‚Stadtentwicklung‘ obliegt. In einem solchen Fall

wäre die Identität der Abteilung selbstverständlich ebenfalls massiv bedroht.²⁵ Auf die beschriebenen unterschiedlichen Arten von Identitätsbedrohung können Akteure mit verschiedenen Praktiken der Identitätsbehauptung reagieren, um die Bedrohungen zu beseitigen. Der Textkasten 5-3 gibt einen Überblick über die zentralen Praktiken der Identitätsbehauptung, die als Motive für das Handeln wirken können (vgl. Schimank 2007a: 128-130).

Interaktionsorientierungen

Die Handlungsorientierung basiert nicht nur auf den beschriebenen verschiedenen Motiven und der Wahrnehmung, sondern wird ebenfalls dadurch bestimmt, in welchem Verhältnis die handelnden Akteure einer Konstellation zueinander stehen. Prägend sind dafür zum einen die vorherrschenden Governance-Formen, die im folgenden Unterkapitel 5.4 noch ausführlich vorgestellt werden. Weiterhin spielen die Erfahrungen der Akteure übereinander – sei es im direkten Umgang oder in der Beobachtung – ebenso mit hinein, wie auf die Akteure einwirkende Institutionen, wenn die relationalen Interaktionsorientierungen zwischen den Akteuren einer Konstellation konstituiert werden. Diese beschreiben „*gewissermaßen die Generaltönung des interaktiven Verhältnisses zu anderen Akteuren der jeweiligen Konstellation*“ (Schimank 2004: 296) und besitzen eine gewisse Langlebigkeit und können, wenn sie sich verfestigt haben, häufig nicht leicht aufgebrochen werden.

Egoistisch-rationale und kompetitive Orientierung

Die Interaktionsorientierungen können so prägend sein, dass sie das Handeln von Akteuren beeinflussen und somit auch begründen können. Häufig herrscht zwischen Akteuren eine egoistisch-rationale oder kompetitive Orientierung vor. Im ersten Fall zählt für einen Akteur allein der eigene Gewinn, während die Auswirkungen auf andere Akteure, egal ob positiv oder negativ, nicht von Belang sind. Es handelt sich demnach um ein ausgeprägt rationales Verhalten, das Akteuren im Alltagsverständnis häufig unterstellt wird. Bei einer kompetitiven Orientierung hingegen wird die Bedeutung der Differenz zwischen dem eigenen und dem fremden Gewinn betont. Der Akteur wird für sich also im Zweifelsfall einen größeren Vorsprung gegenüber den anderen Akteuren einem größeren absoluten Gewinn bei kleinerem Abstand oder gar Rückstand vorziehen. Eine so verstandene Wettbewerbsorientierung findet sich beispielsweise im Sport oder in der Politik, wenn das eigene Ergebnis immer nur in Relation zu den Ergebnissen der anderen Akteure eine Bedeutung bekommt (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 57).

Kooperative Orientierung

Kooperative Tönungen des Interaktionsverhältnisses betonen ein Streben nach gemeinsamem Nutzen. Es werden also die Auswirkungen auf alle beteiligten Akteure einbezogen und angestrebt, dass der gemeinsame Nutzen möglichst hoch ist, auch wenn dies für einzelne Akteure bedeutet, ihren Nutzen nicht maximieren zu können (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 57). Die Gründe für ein solches Verhalten können unterschiedlich gelagert sein. Es kann institutionell vorgegeben sein, sich aus der Identität ergeben oder auch langfristig nutzenorientiert sein. So auch in der Stadtentwicklung, wenn kooperative Planungsprozesse so verstanden werden,

²⁵ Individuen können zudem durch Entindividualisierungserfahrungen in ihrer Identität bedroht werden. Jede moderne Person fühlt sich bedroht, wenn ihre persönliche Individualität nicht bestätigt wird, sondern sie zum Massenmenschen degradiert wird. Der Extremfall von Entindividualisierung findet in totalen Institutionen statt, z. B. in Psychiatrischen Anstalten, Gefängnissen, Klöstern oder beim Militär. Abgeschwächt aber auch in Krankenhäusern, Internaten oder Altenheimen.

dass dadurch ein gemeinsamer Nutzen entsteht. Ein Scheitern solcher Prozesse kann häufig darauf zurückgeführt werden, dass einzelne oder alle Akteure keine kooperative Interaktionsorientierung eingebracht haben. Wenn dann egoistisch-rationale Orientierungen bei den Akteuren vorliegen und miteinander vereinbar sind, dann kann der Prozess unter der Voraussetzung noch erfolgreich enden, dass die Motive miteinander vereinbar sind – womöglich allerdings nur als Kompromiss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

Kompetitive Orientierungen hingegen werden einen solchen Prozess in der Regel ebenso zum Scheitern bringen wie eine feindliche Orientierung. Geradezu vorprogrammiert ist dies hierbei dadurch, dass der eigene Gewinn sich dadurch definiert, dass dem als Feind definierten Akteur ein Verlust entsteht. Wenn aber jeder Verlust des anderen als eigener Gewinn gesehen wird, dann lässt sich in einer solchen Konstellation keine gemeinsame Handlungsfähigkeit herstellen (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 57).

Feindliche Orientierung

Handlungsarten

Bei den Handlungsarten liegt der Fokus auf der Frage, wie sehr das eigene Handeln von den Akteuren hinterfragt wird, wobei unterschieden wird nach Routinen und Entscheidungen. Sie betreffen das Handeln nach jedem Motiv und sind ebenso wie Interaktionsorientierungen als zusätzliche Ausprägung anzusehen. Unter Verweis auf Luhmann bezeichnet Schimank Routinen als „*ein präzise festgelegter, keine Gestaltungsspielräume und Ambivalenzen aufweisender Handlungsalgorithmus.*“ (Schimank 2007a: 148) Mögliche andere Handlungsalternativen werden ausgeblendet und es wird nach einer präzisen Wenn-dann-Abfolge gehandelt. Der Grund für den Verzicht einer näheren Analyse oder Reflektion liegt in den beschränkten Ressourcen der Akteure. Es fehlt schlicht und einfach an Zeit, Informationsverarbeitungskapazität und vielleicht auch Wissen, um in jeder Situation alle Alternativen in die Entscheidung einzubeziehen. Durch die Routinen in vielen Bereichen des Handelns spart der Akteur gewissermaßen Handlungsressourcen an. Diese können in ausgewählten Situationen eingesetzt werden, um dort entscheidungsförmig zu handeln, also Handlungsalternativen zu sondieren und gegeneinander abzuwägen (vgl. Schimank 2007a: 148f.).

Routine und Entscheidung

Routine und Entscheidungen sind in Verbindung mit allen motivationalen Handlungsorientierungen vorzufinden. So verlangt das ‚role making‘ dem Akteur Entscheidungen ab und beim nutzenorientierten Handeln können Routinen durchaus eingesetzt werden, „*wenn der erwartbare Nutzenzuwachs durch entscheidungsförmiges Handeln geringer ist als der dadurch zusätzlich anfallende Zeit- und Suchaufwand.*“ (vgl. Schimank 2007a: 149). Damit wird in der einzelnen Situation häufig alles andere als nutzenmaximiert gehandelt, es kann sich daraus aber durchaus ein effizientes Verhalten ergeben, da der ständige Beobachtungs- und Reflexionsaufwand eingespart wird. Genau darin liegt der Vorteil der Routine: „*dass sie nur selten zum besten Ergebnis, aber in der Regel ohne großen Entscheidungsaufwand zu ganz brauchbaren Ergebnissen führt.*“ (Schimank 2007a: 93) Ein Beispiel für solche Routinen sind ‚standard operating procedures‘ in Organisationen, womit die einzelnen Schritte gemeint sind, die bei immer wieder anfallenden Aufgaben erledigt werden. Ein Teil dieser Vorgehensweise ist zwar in der Regel durch Normen vorgegeben, andere Aspekte des relativ starren Ablaufmusters haben sich aber ohne normative Bindung einfach im Laufe der Zeit eingespielt (vgl. Schimank 2007a: 92).

Routinen sind nur dann ein rational nutzenorientiertes Handeln, wenn es eine Begleit- oder Anfangsrationalität gibt. Es muss also bewusst entschieden werden, immer wieder auf die Routine zurückzugreifen, da diese hinreichend effektiv und effizient ist. Dazu wird beim ersten Handlungsanlass, mittels der Anfangsrationalität, die Situation gründlich reflektiert und bewusst eine Routine entwickelt, die den Ansprüchen genügt. Über die Begleitrationalität wird dann von Zeit zu Zeit geprüft, ob die Routinen das Mindestmaß an Effektivität auch weiterhin erreichen. Eine ganze Weile kann es durchaus nicht auffallen, wenn Routinen dieses Mindestmaß nicht mehr erfüllen, da keine Prüfung oder eine schleichende Anspruchssenkung stattfindet. Dann sind es meist Schlüsselereignisse, die aufzeigen wie suboptimal eine Routine ist und durch die eine kalkulierende Situationsbetrachtung und rationale Handlungswahl ausgelöst wird (vgl. Schimank 2007a: 92-95). In Organisationen sind unterschiedliche Formen des Qualitätsmanagements üblich, um mittels Begleitrationalität Routinen regelmäßig zu hinterfragen und sie gegebenenfalls zu verändern.

Wenn in Akteurskonstellationen ein Handeln nach Routinen vorliegt, dann kann das für einen Teil der Akteure nachteilig sein, da die Routinen der spezifischen Situation nicht gerecht werden. Eine Strategie kann es dann sein, darauf hinzuwirken, dass aus der Routine ausgebrochen wird und eine ausführliche Analyse der Situation und Handlungsalternativen stattfindet, um auf Basis dessen eine Entscheidung zu treffen. Dies ist nicht selten ein Anliegen von Einzelpersonen oder Bürgerinitiativen, die über die Öffentlichkeit versuchen, Routinen von Organisationen aufzubrechen, um Gehör für ihre spezifische Situation zu erlangen. Erscheint eine Routine grundsätzlich für nicht mehr angemessen, dann kann es durchaus auch eine Handlungsstrategie sein, auf Begleitrationalität beim handelnden Akteur hinzuwirken. Dies kann beispielsweise mittels externer Gutachten geschehen, um dafür zu sorgen, dass die Routine überprüft wird.

5.3.3 Handlungsressourcen

Jeder Akteur benötigt die Fähigkeit zum Handeln, um seine Ziele, unabhängig davon, wie und warum diese gesetzt wurden, zu erreichen, *„da ohne Handlungsressourcen selbst die besten Wahrnehmungen und Präferenzen keine praktischen Auswirkungen haben können.“* (Scharpf 2000: 95) Diese Fähigkeiten lassen sich als Handlungsressourcen oder auch Einflusspotentiale beschreiben, die dem Akteur in der spezifischen Situation zur Verfügung stehen, um Ziele zu erreichen. In der Interaktion mit weiteren Akteuren können diese dann eingesetzt werden, um die Handlungsalternativen anderer Akteure gezielt in einer gewünschten Art und Weise einzuschränken (vgl. Schimank 2007a: 247f.).

So regelt beispielsweise der Bebauungsplan einer Kommune kraft der gesetzgeberischen Kraft mehr oder weniger genau, was erlaubt und verboten ist. So wird ein exakter Korridor der Möglichkeiten festgelegt, innerhalb dessen der Bauherr Handlungsfreiheit besitzt. Eine Einschränkung der Handlungsalternativen des Gegenübers kann aber nicht nur dadurch geschehen, dass etwas sinnbildlich ‚verboten‘ wird. Akteure können auch durch die Übertragung von Handlungsressourcen davon überzeugt oder überhaupt dazu befähigt werden, in einer bestimmten Art und Weise zu handeln. Jede Form der Subvention durch staatliche Seite oder Bezahlung für eine Handlung wäre ein Beispiel dafür (vgl. Schimank 2007a: 249).

Soziale Beeinflussung mittels Handlungsressourcen setzt an den Handlungsorientierungen der Akteure an. Zu den verschiedenen Handlungsorientierungen passen jeweils unterschiedliche Einflussarten besonders gut, während andere unter Umständen auch kontraproduktiv wirken können. Ein Bestechungsversuch bei einem normorientiert handelnden Akteur ist in der Regel nicht besonders erfolgversprechend. *„Soziale Einflussnahme muss sich stets im Klaren sein, welchen Handlungsantrieb sie anspricht. Wer das falsche Register zieht, verfehlt leicht das Ziel, das er mit der Beeinflussung erreichen wollte. Manchmal bewirkt er sogar das Gegenteil.“* (Schimank 2007a: 252)

Für Akteure oder Akteursgruppen typische Handlungsressourcen können in einem ersten Näherungsschritt insbesondere über die institutionellen Rahmenbedingungen theoretisch zugeschrieben werden. Wie Mayntz und Scharpf (1995: 48) betonen, werden über Institutionen finanzielle, rechtliche, personelle, technische und natürliche Ressourcen gewährt und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Akteuren festgelegt. So besitzt eine Kommune immer ein genau definiertes Planungsrecht, das insbesondere über BauGB und BauNVO festgelegt wird und somit verhältnismäßig leicht festzustellen ist. Jede Kommune verfügt aber auch noch über weitere Einflussressourcen, von finanziellen Mitteln bis zur fachlichen Kompetenz ihrer Verwaltung, die kaum abschließend in allen Varianten abstrahiert aufgezählt werden können. Ebenso besitzen selbstverständlich die über das Planungsrecht zu beeinflussenden Akteure ebenso Einflussressourcen, die sie ihrerseits gegenüber der Stadt einsetzen können, um eigene Interessen durchzusetzen. Man denke an dieser Stelle nur an Investitionsversprechungen, in deren Folge viele Dinge möglich werden können.

Situative Wirksamkeit

Es ist also zu beachten, dass eine genaue Definition der Handlungsressourcen eines Akteurs nicht unabhängig von der spezifischen Situation möglich ist, in der sie eingesetzt werden. Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus verweist ebenfalls darauf, dass die Vorstellung klar definierter Ressourcen, die immer gleich zur Verfügung stehen, dem relationalen und dynamischen Charakter von sozialem Einfluss widerspricht. Einfluss hat man nicht, sondern übt man in bestimmten Situationen aus. Erst dann wird dieser wirksam und messbar. Jede Situation ist dabei in der Regel anders geartet, selbst wenn sie vermeintlich gleichartig wirkt. Erst aus der Kombination und dem Zusammenspiel der beschriebenen Faktoren der Handlungsorientierung ergibt sich letztlich, welche Handlungsressourcen in der Situation tatsächlich vorhanden sind und eingesetzt werden. Eine isolierte Betrachtung nur eines Akteurs ist von daher auch nicht möglich, da sich die Handlungsressourcen gerade aus der Beziehung aller involvierten Akteure heraus ergeben. In der Stadtentwicklung wird dies zum Beispiel dann deutlich, wenn Standorte im Sinne von Quartieren oder ganzen Stadtteilen durch sehr viele oder wenige Eigentümer geprägt sind, was von großer Bedeutung sein kann. Wenige Eigentümer haben größeren Einfluss, da sie über den Umgang mit größeren Beständen bestimmen können, dafür erleichtert die kleinere Zahl der Akteure die Interdependenzbewältigung. *„Wenige Gegenüber kann man versuchen, gezielt anzusprechen und zu beeinflussen; einer Vielzahl von Gegenübern kann man sich als Einzelner nur anpassen.“* (Schimank 2007a: 82)²⁶

²⁶ Ein Problem, das im Kontext der Stadtentwicklung beispielsweise in den Schwierigkeiten im Umgang mit Einzeleigentümern im Stadtbau diskutiert wird (vgl. Hackenbroch 2007).

Wie unterschiedlich Ressourcen in vermeintlich gleichartigen Situationen verteilt sein können, lässt sich auch anhand von Verhandlungen einer Stadtverwaltung mit unterschiedlichen Investoren nachvollziehen. Eine wesentliche Einflussgröße ist in dem Fall immer, wie wichtig die potentielle Investition für die Stadt eingeschätzt wird, was in der Regel nicht eindeutig bestimmbar ist. So kann, je nach vorhandenem Fachwissen, die Wirkung vollkommen unterschiedlich beurteilt werden. Um Einschätzungen zu verändern, können Fachgutachten erstellt werden oder einem Akteur gelingt es, über große persönliche Überzeugungskraft in der direkten Ansprache mögliche Bedenken zu verdrängen. Womöglich bestehen auch schon lange und gute Kontakte, so dass es sich um einen vertrauenswürdigen Investor handelt, der weniger durch sein Konzept als durch seine Bekanntheit überzeugt. Vielleicht wurde aber auch schon einmal das Vertrauen missbraucht und allen Vorhaben von dieser Seite wird von daher grundsätzlich misstrauisch gegenübergetreten. Die Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen. Daraus folgt die Erkenntnis, dass der theoretischen Ableitung von Handlungsressourcen Grenzen gesetzt sind und dadurch eine auf die Situation bezogene empirische Arbeit nicht ersetzt werden kann. Außerdem ist eine nähere Aufschlüsselung der unterschiedlichen Ressourcen notwendig, um den Blick für alle potentiellen Einflussgrößen zu öffnen und nicht bei den sofort eingängigen rechtlichen Vorgaben und finanziellen Möglichkeiten zu verharren (vgl. Schimank 2007a: 259).

*Handlungsressourcen
in der Raumplanung*

Da es sich bei der Frage nach Handlungsressourcen um eine der zentralen raumplanerischen Kernpunkte handelt – immer wieder stehen die Möglichkeiten der Steuerung und Beeinflussung im Mittelpunkt der Debatte – liegt es nahe, solche Typisierungen zunächst hier zu suchen, „denn zweifellos manifestieren sich in Grundrissen und in der Ästhetik der Stadt Machtbeziehungen.“ (Bodenschatz; Harlander 2000: 143) Intensiv diskutiert werden aber in der Raumplanung insbesondere planerische Instrumente und Verfahren sowie die Fragen der Finanzierung, während weitere Einflussgrößen eher am Rande wahrgenommen werden. Auch liegt der Fokus der Betrachtung eindeutig auf den Ressourcen der öffentlichen Seite.²⁷ Die spezifischen Handlungsressourcen nicht-öffentlicher Akteure erfahren hingegen häufig nur eine geringe und verallgemeinernde Aufmerksamkeit, worauf vor allem Selle mehrfach verwiesen hat und verlangt, solche Machtfragen von Anfang an zu behandeln (u. a. 2005 131f.). Eine Ausnahme bilden hier in der Planungstheorie vor allem die Vertreter eines auf Foucault bezogenen Ansatzes, der die Machtfrage explizit in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt (vgl. Flyvbjerg 1996; Reuter 2004; Richardson 1996).²⁸

*Typisierung von
Handlungsressourcen*

Außerhalb der Raumplanung lassen sich hingegen zahlreiche Typisierungen und Definitionen von Handlungsressourcen finden. Große Bekanntheit erlangte beispielsweise der Ansatz von Bourdieu, die Ressourcen einer Person nach ökonomischem, kulturellem, sozialem und symbolischem Kapital zu unterteilen (vgl. Bourdieu 1992). Genannt werden können auch die acht Werte nach Lasswell (1950), unterteilt in die Beachtungswerte Macht, Respekt, Recht-

²⁷ Eine umfangreiche Typologisierung öffentlicher Instrumente findet sich bei Selle (2005: 117-130; 310-322).

²⁸ Wahrgenommen wird der Foucault-Ansatz vor allen Dingen auch als Kontrapunkt zum diskursiven Planungsansatz, der auf dem Habermasschen Kommunikationsmodell basiert und die planungstheoretische Debatte seit den 1990er Jahren prägt (vgl. Healy 1992, 1996; Innes 1995), sowie in der Vision eines „deliberativen“ Planers (vgl. Forester 1999).

schaffenheit und Zuneigung sowie die Wohlfahrtswerte Wohlergehen, Reichtum, Können und Informiertheit, sowie zahlreiche weitere wissenschaftliche Auseinandersetzungen, z. B. die Definitionen von Coleman (1990) oder Crott (1977). Inspiriert von diesen Definitionen von Handlungsressourcen und Einflusspotential soll im Folgenden für die Analyse von Akteurshandeln in der Stadtentwicklung eine eigene Typisierung von zentralen Handlungsressourcen dargelegt werden, die allen beteiligten Akteuren gerecht werden kann und dazu geeignet ist, das mögliche Spektrum weitgehend abzudecken. Einen Überblick über die näher zu definierenden Kategorien bietet die unten stehende Tabelle.

Formale Macht	Basierend auf dem Gewaltmonopol regelt der Staat Verhaltensregeln von und zwischen Akteuren.
Ökonomisches Kapital	Materielle Ressourcen, die insbesondere in Form von Geld oder Immobilien vorliegen können.
Sachliche Kompetenz	Auf Wissen basierende Argumente.
Soziales Kapital	Die auf einem Netzwerk sozialer Beziehungen basierenden Ressourcen.
Kommunikative Kompetenz	Vermittlungs- und Überzeugungsfähigkeiten.
Exit	Möglichkeit eines Akteurs, aus einer Akteurskonstellation auszusteigen.

Tabelle 5-4: Verschiedene Ausprägungen von Handlungsressourcen

Die Typisierung kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben und blendet aus Gründen der Übersichtlichkeit beispielsweise die Einflussfaktoren der direkten physischen Gewalt, glaubwürdigen Selbstbindung oder Liebe aus, auch wenn sie in Einzelfällen in der Stadtentwicklung von Bedeutung sein können.

Formale Macht

Alle Rechtsnormen sind formale Macht, die darauf basieren, dass dem Staat von der Gesellschaft das Monopol auf physische Gewalt übertragen wurde. Somit verfügt der Staat über die notwendigen Sanktionsmittel, um formale Macht ausüben zu können, was über die Verfassung und Gesetze geschieht. Diese wirken als formelle Institutionen auf die Akteure der Stadtentwicklung und statten die öffentlichen Akteure mit Handlungsressourcen aus, was Schuppert (2006a: 383) als „Bereitstellungsfunktion des Rechts“ beschreibt. In Gestalt des BauGB liegt beispielsweise eine zentrale Institution vor, aus der sich Ressourcen in Form von Ge- und Verboten für die Umsetzung eigener Vorstellungen in der Stadtentwicklung ergeben. Mittels formaler Macht besteht für die staatliche Seite auch die Möglichkeit, Handlungsressourcen anderer Akteure zu beeinflussen. Festlegungen über die zulässigen Nutzungen haben beispielsweise einen erheblichen Einfluss auf den Bodenwert. Nicht zuletzt kann formale Macht seine Wirkung über das Drohpotential entfalten, das mit ihm verbunden ist, was beispielsweise auch im ‚Schatten der Hierarchie‘ zum Tragen kommt (vgl. Kapitel 5.4.1).

Formelle Normen sind aber keine ‚Einbahnstraße‘, die nur den öffentlichen Akteuren zugutekommt. Vielmehr regeln sie in einer rechtsstaatlichen und demokratischen Ordnung auch die Grenzen der Machtausübung. Ein Bebauungsplan schränkt nicht nur ein, er schreibt auch das

*Regelung des
Verhältnisses
zwischen Akteuren*

Recht zu, bauliche Vorhaben innerhalb dieses Rahmens zu verwirklichen. Gerade in der Bauleitplanung ist weiterhin eine ganze Reihe von Beteiligungsansätzen formal vorgeschrieben, die für die öffentliche Seite verbindlich sind. Deren Bedeutung hat im Zeitverlauf eher zu- als abgenommen (vgl. Selle 2006). Genauso werden über Gesetze nicht nur die Verhältnisse zwischen privaten und öffentlichen Akteuren geregelt, sondern über das BGB gerade auch die Beziehungen zwischen privaten Akteuren, wie sich zum Beispiel am Mietrecht feststellen lässt. Hier wirkt auch formale Macht, denn die Beziehung basiert auf einem Vertragswerk, das letztlich durch staatliche Gewalt abgesichert ist.

Ökonomisches Kapital

Die materiellen Ressourcen sind die zweite große und augenfällige Gruppe der Einflussfaktoren, die ebenfalls in Form der Eigentumsordnung institutionell verfasst sind (vgl. Lucke 1998). Wird die formale Macht vorrangig als Domäne der öffentlichen Akteure wahrgenommen, so wird ökonomisches Kapital in erster Linie mit privaten Akteuren in Verbindung gebracht. Aber auch hier gilt die Feststellung, dass alle Akteure über ökonomisches Kapital als Einflussressource verfügen und diese einsetzen.

Geldkapital

Geld ist ein Wertäquivalent, das ein hohes sachliches, zeitliches und soziales Generalisierungsniveau besitzt. Es kann also für sehr viele unterschiedliche Dinge zu vielen Zeitpunkten und bei vielen Akteuren eingesetzt werden. In der Stadtentwicklung wird Geld vor allem als Investitionsmittel wahrgenommen, mit dessen Hilfe die bauliche Umwelt verändert wird. Dabei kann es sich um Immobilien genauso wie um Infrastruktur oder unternehmerische Aktivitäten handeln. Dazu zählen dann auch vornehmlich öffentliche Dienstleistungen im Bereich der sozialen Infrastruktur, die sich nicht nur baulich niederschlagen, trotzdem aber die Stadtentwicklung beeinflussen.

Über formelle Institutionen werden für öffentliche Einrichtungen finanzielle Ressourcen bereitgestellt, in dem Steuern erhoben werden oder von übergeordneten Ebenen Mittel, zum Beispiel Förderprogramme, zur Verfügung gestellt werden. Durch ihre Auswirkungen auf die Ressourcenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sind insbesondere diese Institutionen Bestandteil politischer Auseinandersetzung (vgl. Postlep; Blume 2005). Die Handlungsspielräume sind in den schon oft beschworenen Zeiten der ‚leeren öffentlichen Kassen‘ gering, zumal der weitaus überwiegende Teil der Geldmittel fest verplant ist und daher nicht flexibel eingesetzt oder umgewidmet werden kann. Trotzdem hat der Einsatz öffentlichen Geldes immer noch eine nicht zu unterschätzende Bedeutung in der Stadtentwicklung, wobei die Finanzierungsquellen sich wandeln. Eine wachsende Bedeutung bekommen vor allem Förderprogramme von EU, Bund und Ländern, wenn auf kommunaler Ebene agiert werden soll (vgl. Selle 2005: 121).

Selbst in finanziell schlecht gestellten Kommunen werden durch öffentliche Gelder noch auffällige Stadtentwicklungsprojekte angeschoben, die ganz explizit eine Strahlkraft über die Stadtgrenzen hinaus entfalten sollen. Aber auch die vielen kleineren Entscheidungen zur Gestaltung öffentlicher Räume, Ausbau von Verkehrsinfrastruktur, Sanierung von Schulgebäuden oder Erschließung neuer Baugebiete gehen mit dem Einsatz von öffentlichen Geldern einher. Der Einfluss auf die Stadtentwicklung erfolgt hier, wie auch bei der Veränderung von Steuer- und Abgabesätzen, über die Veränderungen der Rahmenbedingungen der handelnden

Akteure. In der Raumplanung wird dann von der Veränderung der Standortqualitäten gesprochen, die private Investitionen nach sich ziehen sollen, da die entsprechenden Orte im Sinne einer nutzenorientierten Handlungsweise an Attraktivität gewinnen (vgl. Selle 2005: 316f.). Es handelt sich also um *„Anreize und Infrastrukturvorgaben, die dazu dienen, Akteure über eine Manipulation ihrer Präferenz- und Opportunitätsstrukturen in bestimmte Richtungen zu lenken.“* (Schimank 2006: 139)

Soweit nicht direkte Subventionen über Geldzahlungen erfolgen oder auf die Einflussgröße der formalen Macht verzichtet wird, indem *„das bestehende Plansystem zum ‚Archiv‘ für die Entwicklungen [wird], die so oder so stattfinden“* (Ganser 2006: 529), erfolgt die Veränderung der Standortqualitäten über bauliche und nicht-bauliche Investitionen als Anreiz für weitere privatwirtschaftliche Investitionen. Öffentlichen Akteuren kommt dabei zugute, dass sie über Infrastruktureinrichtungen und Immobilien verfügen, die als Einflussfaktor eingesetzt werden können, um harte und weiche Standortfaktoren aufzuwerten. Privatisierungen haben zwar zu einem teilweisen Verlust dieses Einflusspotentials geführt, aber weiterhin verfügen die Städte über zahlreiche Immobilien im Bereich der Verwaltung und Infrastruktur, die gezielt zur Standortaufwertung und -entwicklung eingesetzt werden (vgl. Selle 2005: 121f.). Vielfach existieren noch kommunale Wohnungsbaugesellschaften und andere Tochtergesellschaften, über die sich weitere Möglichkeiten ergeben. Schließlich verfügt die öffentliche Hand in vielen Fällen über Bodeneigentum und setzt dieses Eigentum gezielt zur Beeinflussung ein.²⁹ *„Folglich umfassen sie [die leistungspolitischen Instrumente] nicht nur die fiskalpolitischen Leistungen (direkter und indirekter Art), sondern beispielsweise auch die unmittelbare Bereitstellung von Gebäuden oder Grundstücken, Beratungen und die Vorteile aus der Infrastruktur.“* (Kühne-Büning; Nordalm et al. 2005: 261)

Dies verweist auf die hohe Bedeutung der privaten Investoren, die in der Stadtentwicklung über den Einsatz ihrer finanziellen Mittel in Form von Investitionen in Immobilien oder Unternehmen schon immer bestand, denn *„der Transmissionsriemen für die räumlichen Veränderungen ist zumeist die ökonomische Entwicklung.“* (Pesch 2006: 353) Für die Stadt oder Region können sie von erheblicher Bedeutung sein, da sich deren Wohlstand und Lebensqualität in erheblichem Maße darüber definiert. Sinnbildlich wird dies, wenn bei Investitionen in Unternehmen vor Ort die neu geschaffenen Arbeitsplätze quantifiziert werden und bauliche Veränderungen mit so großer Begeisterung begrüßt werden, dass ihre Verwirklichung höchste Priorität erhält. *„Privatwirtschaftliche Vorhaben gewinnen derart an Bedeutung, dass sie nahezu sakrosankt, jedenfalls kaum noch kritischer politischer Befassung zugänglich sind. Sollten sich Bürger dennoch gegen sie stellen wollen, müssen sie damit rechnen, dass man sie für den wirtschaftlichen Niedergang von Stadt oder Region haftbar machen will.“* (Selle 2007) In solch einer Situation liegt dann eine Verteilung von Handlungsressourcen vor, bei der die privatwirtschaftliche Seite deutlich im Vorteil ist. In der Folge sind die öffentlichen Akteure dann oftmals dazu bereit, für eine Realisierung weit zu gehen, da vermeintlich die Attraktivität der Innenstadt, die Entwick-

*Investitionen und
Standortqualitäten*

²⁹ Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Stadt Dortmund ein Grundstück in unmittelbarer City-Lage am Hauptbahnhof dem Deutschen Fußball-Bund kostenlos zur Verfügung stellt, damit dieser dort ein nationales Fußballmuseum errichtet, und damit den schärfsten Mitkonkurrenten Köln übertrumpfen konnte (vgl. Website Der Westen ‚Fußballmuseum‘).

lung einer ganzen Wirtschaftsbranche oder direkt die Zukunftsfähigkeit der Region auf dem Spiel steht. So werden dann beschlossene räumliche Entwicklungsziele angepasst und Unterschützstellungen ‚geprüft‘, die Verkehrsinfrastruktur auf eigene Kosten ausgebaut, Flughafenbetriebszeiten verlängert, der öffentliche Raum aufgewertet und unliebsame Gruppen verdrängt, eine höhere Ausnutzung des Bodens ermöglicht oder sogar direkte Subventionen geleistet. Ganz wie es notwendig ist, um die Investition zu ‚ermöglichen‘. Dies entspricht dann nur folgerichtig der Einschätzung der immensen Bedeutung von privatwirtschaftlichen Investitionen in der Stadtentwicklung, wie Pesch sie trifft (2006: 353): *„Wer in der Stadtplanung daraus den richtigen Schluss ziehen will, kommt nicht daran vorbei, dass es vor allem die Standortpolitik ist, auf die sie künftig ihr Augenmerk zu richten hat.“* Es sind dabei durchaus nicht nur private Investitionen, die mit hoher Wirkmacht in die lokale Stadtentwicklung eingreifen. Die überregionalen öffentlichen Akteure können über Investitionen in ihre Infrastruktur eine sehr ähnliche Rolle einnehmen, denn Landesämter, Hochschulen oder Forschungseinrichtungen sind in der Regel von immenser Bedeutung für Städte und Regionen. Dies wird einerseits gezielt eingesetzt, um regionale Strukturpolitik zu betreiben, andererseits aber auch dazu genutzt, die lokale Seite mittels dieser Handlungsressourcen unter Druck zu setzen.³⁰

Immobilien

Der überwiegende Teil von Immobilien liegt in der Regel aber in privater Hand und ist Ausdruck von getätigten Investitionen. Im Gegensatz zum Geldkapital ist der Kapitalfaktor Immobilie wesentlich unflexibler, da fest an einen Standort gebunden, der nicht zu jedem Zeitpunkt den gleichen Wert besitzt und zudem stark durch weitere Akteure beeinflusst wird. So regelt die öffentliche Seite die Bodennutzung und die Standortqualität wird auch durch die Nachbarschaft der Immobilien mit ihren spezifischen Akteuren geprägt (vgl. Heuer; Nordalm 2001: 24f.). Die örtliche Gebundenheit zwingt die Immobilieneigentümer also, den Blick möglichst über das Eigentum hinweg zu erweitern, da dessen Wert durch die Umgebung wesentlich mitgeprägt wird. Dies kann aus einer öffentlichen Sichtweise von Vorteil sein, wenn auf diese Art und Weise beispielsweise dort weitere Investitionen erfolgen oder eine Beteiligung an anderen Formen der Stadtentwicklung erreicht wird, wie zum Beispiel in ‚Business Improvement Districts‘, Einrichtungen des Quartiersmanagements oder Stadtteilkonferenzen. Hat der Eigentümer aber weder Mittel noch Interesse daran, seinen Besitz in einem guten Zustand zu halten, dann droht in der Folge auch immer eine Abwertung der unmittelbaren Nachbarschaft und somit des Standortes, da dieser für weitere (Ersatz)Investitionen uninteressanter wird.

Sachliche Kompetenz – Wahrheit

Argumentation als Einflussgröße

Formale Macht und ökonomisches Kapital sind als Handlungsressourcen schnell eingängig und werden als solche auch leicht wahrgenommen. Etwas anders verhält es sich mit der Handlungsressource der sachlichen Kompetenz. Bildung und Erfahrungswissen sind deren Grundlage und sie wird als Argument eingesetzt, um eine Behauptung zu begründen oder zu widerlegen und andere Akteure somit von einem Sachverhalt zu überzeugen. Bestenfalls basiert die sachliche Kompetenz daher auf akzeptiertem Wissen. Es geht also um *„Überzeugungsmaß-*

³⁰ Beispielhaft deutlich wird dies an den Verfahren zur Entwicklung eines ‚Gesundheitscampus NRW‘ im Ruhrgebiet, bei dem Standort, Träger und Konzept einem Wettbewerbsverfahren unterlagen (vgl. Website Gesundheitscampus NRW). Ein weiteres Beispiel aus NRW ist die Ansiedlung von neuen Fachhochschulen, um die ebenfalls ein Wettbewerb stattfand (vgl. Jury ‚Ausbau der Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen‘ 2008).

nahmen, die vor allem den Zweck verfolgen, Akteure zu einem Handeln aus Selbsteinsicht zu veranlassen, was besonders effektiv, aber schwer erreichbar ist.“ (Schimank 2006)

Auf den ersten Blick könnte die Wirkkraft von sachlicher Kompetenz als weniger wichtig als die von formalem oder ökonomischem Einfluss eingeschätzt werden. Tatsächlich aber kommt der sachlichen Kompetenz in einer Gesellschaft, die durch Aufklärung, Moderne und Vernunftorientierung geprägt ist, eine große Bedeutung zu. Die rationale Handlungsorientierung von Akteuren basiert darauf, Informationen auszuwerten und Wirkungsfolgen des Handelns abzuschätzen. Gesichertes Wissen über diese Wirkungen ist dafür existentiell wichtig und kann als Argument die Einschätzung wesentlich beeinflussen, denn die Akteure stützen ihr Handeln auf Argumente, die sie als glaubwürdig betrachten. Ebenso kommt der sachlichen Kompetenz bei der Ausübung formaler Macht eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Nicht selten sind Situationen so schwer kalkulierbar, dass es keineswegs trivial ist, darüber zu entscheiden, wie den formell festgesetzten Regeln gefolgt werden kann. Bei der Klärung von Streitfragen vor Gericht kommen nicht wenige Sachverständige zum Zuge, deren Einflusspotential ihre Sachkompetenz ist. Es wird unter anderem bereits präventiv, also nicht erst im Zuge eines Streitfalls, auf Sachkompetenz zurückgegriffen, um formale Entscheidungen abzusichern. Auch hierfür werden Sachverständige beauftragt, wissenschaftliche Auftragsarbeiten vergeben und Fachexpertisen eingeholt, was die Abhängigkeit von Expertenwissen erhöht.

So wird auch in der Stadtentwicklung Sachkompetenz als Handlungsressource an zahlreichen Stellen eingesetzt, um Einfluss zu nehmen. Bei Auseinandersetzungen über stadtentwicklungspolitische Schwerpunktsetzungen wird mit Argumenten direkt oder indirekt über die Öffentlichkeit auf andere Akteure eingewirkt, um den Sinn der Maßnahmen aufzuzeigen und möglichen Nutzen zu vermitteln (vgl. Selle 2005: 313). Besonders großer Wirkmacht wird wissenschaftlich gesichertem Wissen zugeschrieben, das in Form von Gutachten und Gegengutachten eingebracht wird. Anschaulich beobachtbar beispielsweise bei Auseinandersetzungen über die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel, die einhergehen mit Gutachten über deren Verträglichkeit, bei der bis auf den Quadratmeter und die Sortimentspalette genaue Aussagen getroffen werden. Vergleichbares lässt sich im Bereich von Umwelt-, Verkehrs-, Bevölkerungs- oder Wirtschaftsauswirkungen von Maßnahmen finden. Teilweise wird Sachkompetenz als Einflussgröße dabei flankierend eingesetzt, zum Teil ist es aber auch die einzige Einflussgröße in der Konstellation. So ist das Argument für Bürgerinitiativen die häufigste Ressource für ihr Anliegen.

*Sachkompetenz
in der Stadtentwicklung*

Sachliche Kompetenz hat in der Planungstheorie über kommunikative Ansätze und die ‚argumentative Wende‘ (vgl. Fischer; Forrester 1993) einen veränderten Stellenwert bekommen. In der idealen Sprechsituation des Habermasschen Kommunikationsmodells, auf dem diese Ansätze aufbauen, sollte nur das Argument zählen. Es ist den Vertretern eines kommunikativen Ansatzes durchaus bewusst, dass dies ein in der Realität nicht vorfindbares theoretisches Modell ist (vgl. Peters 2004: 9f.). Mithilfe dessen wird aber der Blick geschärft für die Bedeutung des Arguments als Einflussgröße in der Stadtentwicklung, dessen Bedeutung mit der Aufweichung eines Verständnisses von rational-hierarchischer Planung immer mehr zugenommen hat. Sachliche Kompetenz steht in enger Verbindung zur kommunikativen Kompetenz, die weiter unten noch einmal aufgegriffen wird. Nicht außer Acht gelassen werden darf außerdem, dass der Betrachtung eines Sachverhaltes, also der Einschätzung von Argumenten, häufig ein

unterschiedliches Wertemuster, verschiedene Ziele und Zielgewichtungen oder abweichende Bewertungskriterien zugrunde liegen, was dem Einfluss der Sachkompetenz Grenzen setzen kann.

Soziales Kapital

Jeder Akteur verfügt über ein Netz sozialer Beziehungen zu anderen Akteuren, die auf dem gegenseitigen Kennen und Anerkennen basieren. „*Soziale Beziehungen werden demnach als soziales Kapital verstanden, das sich für bestimmte Zwecke einsetzen lässt.*“ (Pappi 1998: 592) Daraus ergeben sich Vorteile, die sich unterschiedlich äußern können. Ein weit verbreiteter Vorteil von sozialem Kapital ist der privilegierte Zugang zu Informationen, möglich sind aber beispielsweise auch gegenseitige Gefälligkeiten oder Unterstützungen. Soziales Kapital als Handlungsressource entsteht für den einzelnen Akteur aus dem Governance-Modus des Netzwerks (vgl. Kap. 5.4.7) und basiert auf Tauschbeziehungen im weiteren Sinne und gegenseitigem Vertrauen, Glaubwürdigkeit, Sympathie und Reputation.

Wer in seinem Handeln unstet ist, den Eindruck vermittelt, unzuverlässig zu sein, dem wird nicht vertraut. Und wer in seinem Handeln zwar verlässlich ist, dabei aber arrogant auftritt oder gegen ungeschriebene Normen des Verhaltens verstößt, dem wird wenig Sympathie entgegengebracht. Beides schwächt das soziale Kapital eines Akteurs. Soziales Kapital bezieht sich also nicht direkt auf die einzelnen Individuen oder Organisationen, zum Beispiel deren formale Macht oder kommunikative Kompetenz, sondern auf die Beziehungen zwischen Akteuren. „*Wer kann aufgrund seiner Position in einem sozialen Netzwerk welche anderen Akteure zusammenbringen oder voneinander trennen, oder wer kann wichtige Informationen einholen, weitergeben oder verheimlichen?*“ (Schimank 2007a: 250)

Das Ausmaß des sozialen Kapitals hängt ab von der Anzahl sozialer Beziehungen, der Stärke der Beziehungen und den Handlungsressourcen der Akteure, mit denen in Beziehung gestanden wird. Daraus ergibt sich, wie stark sich der eigene Einfluss um den des Netzwerks verstärken lässt. In der Stadtpolitik sind Netzwerke weit verbreitet, in der öffentliche wie private Akteure vertreten sind. Dabei kann es sich um die Kooperation von Eliten handeln, die Stadtentwicklungspolitik bestimmen wollen, mit der Folge von Machtverschiebungen zu Ungunsten der ausgeschlossenen Akteure (vgl. Altröck; Güntner et al. 2004b). Auf jeden Fall wird der Einfluss auf Stadtentwicklung auch dadurch bestimmt, wie stark das soziale Kapital eines Akteurs ist. Der ungläubwürdige Investor mit einem zweifelhaften Ruf wird es schwer haben, für seine Pläne zu werben und die nötige Unterstützung dafür zu erlangen. Dementsprechend stärker müssen dann andere Ressourcen eingesetzt werden, sei es die Sachkompetenz, ökonomisches Kapital oder formale Macht.

Kommunikative Kompetenz

Fähigkeit zur Überzeugung

Unter kommunikativer Kompetenz soll an dieser Stelle die Fähigkeit verstanden werden, andere Akteure von einer Handlung überzeugen zu können und somit über Einfluss zu verfügen, der häufig nur im Zusammenspiel mit anderen Ressourcen seine volle Wirkmacht entfalten kann und dessen Potential voll ausschöpft. Dies ist insbesondere im Zusammenspiel mit Sachkompetenz von sehr großer Bedeutung, wenn es gilt, argumentativ Einfluss zu nehmen. Mit zunehmender Bedeutung von Sachkompetenz kommt auch der Kommunikation eine verstärkte

Rolle zu, um mittels Argumenten überzeugen zu können. In Unterkapitel 5.3.2 wurde auf die Bedeutung der Wahrnehmung von Akteuren auf deren Handeln hingewiesen. Über Kommunikation auf der Basis der weiteren Handlungsressourcen lässt sich die Wahrnehmung von Akteuren verändern und somit Einfluss ausüben.

Alle Planungs-, Entwicklungs- und Managementprozesse in Stadt und Region sind von Kommunikation durchzogen. Dies ist nicht per se gut oder schlecht, sondern es kann allen Zwecken dienen, stellt Selle klar (2005: 382). Die Fähigkeit zur Kommunikation ist aber durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Zur kommunikativen Kompetenz gehört es, die Elemente der sprachlichen Codes zu beherrschen, unterschiedliche situative und kulturelle Kontexte einschätzen zu können, bei denen Rollenverhältnisse, Ziele und Wertvorstellungen beteiligter Akteure von Bedeutung sind. Ebenso trägt die Beherrschung von verbalen und nonverbalen Kommunikationsstrategien und -techniken dazu bei. Es gilt also buchstäblich, in verschiedenen Situationen den richtigen Ton und die richtigen Inhalte zu treffen. Ein zentraler Aspekt wird im Zuge der kommunikativen Planungsansätze betont: Kommunikation erfolgt wechselseitig, daher sind, entsprechende Kompetenzen vorausgesetzt, wechselseitige Lernprozesse möglich, die Sachkompetenz sowie soziales Kapital stärken können (vgl. Selle 2005: 313).

Kommunikative Kompetenz ist häufig an Individuen gebunden, denen dann persönliches Charisma oder besondere Führungs- oder Moderationsqualitäten attestiert werden. Sie können im Extremfall andere Personen in der persönlichen Ansprache förmlich mitreißen und überzeugen. Dafür besitzen sie natürliches Talent oder haben es sich über Schulungen und Training erarbeitet, vielleicht liegt auch eine Kombination beider Aspekte vor. Auffällig wird diese Kompetenz, wenn Prozesse offensichtlich an einer Person hängen, die von dieser vorangetrieben werden, weil sie ihre kommunikative Kompetenz, und nicht nur Sachkompetenz, formale Macht, ökonomisches oder soziales Kapital, einbringen kann. Aber auch Organisationen können über kommunikative Kompetenz verfügen und vielfach hat im kommunikativen Bereich, von Unternehmen bis hin zu Behörden, bereits eine erhebliche Professionalisierung stattgefunden, die auf der Erkenntnis beruht, diese Handlungsressource zu stärken.

Individuen und Organisationen

„Exit“ – Ausstieg aus einer Akteurskonstellation

„Exit“ bedeutet, aus einer Akteurskonstellation – gleich welcher Art sie ist – auszusteigen. Die Konstellation bleibt dann, sofern mindestens noch zwei Akteure vertreten sind, weiterhin bestehen, hat aber im Hinblick auf das jeweilige Handeln keine Bedeutung mehr für den ausgestiegenen Akteur. Die Fähigkeit, mit einem Ausstieg aus der Akteurskonstellation glaubwürdig drohen zu können oder diesen Ausstieg tatsächlich zu vollziehen, ist als Handlungsressource einzustufen. „Exit“ kann – in der weitergehenden Variante – darauf hinauslaufen, dass ein Akteur sich in der Hinsicht, um die es in der betreffenden Interdependenz geht, autark macht. Ein weniger weitgehendes „Exit“ besteht immer dann, wenn es zu dem spezifischen Gegenüber in einem bestimmten Interdependenzverhältnis verfügbare Alternativen gibt, die genutzt werden (vgl. Schimank 2007b: 35f.).

Ein Investor kann zum Beispiel auf ein geplantes Bauvorhaben verzichten und auf eine Investition in einer anderen Region ausweichen, wenn diese Möglichkeit zur Verfügung steht und seinen Erwartungen ebenso entspricht wie das ursprünglich anvisierte Vorhaben. Besteht eine solche Option, oder wird eine solche vorgetäuscht, dann kann „Exit“ als Drohpotential den

Investoreinfluss beispielsweise gegenüber dem Grundstückseigentümer enorm vergrößern. Stehen diesem hingegen zahlreiche Interessenten für das Grundstück zur Verfügung, dann kann wiederum der Grundeigentümer mit ‚Exit‘ drohen, da genügend verfügbare Alternativen vorhanden sind und die Abhängigkeit gegenüber dem einzelnen Interessenten sinkt. Die Fähigkeit mit ‚Exit‘ zu drohen ist also sehr stark abhängig von der Situation mit den gegebenen Ressourcen und Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure und kann nur in diesem Zusammenspiel zur Wirkung gelangen. Es handelt sich um „einen nicht immer, aber oftmals vorhandenen, jeweils eingelagerten Submechanismus [...].“ (Schimank 2007b: 36)

Instrumentelle Dimension

Wie bereits an einigen Punkten angedeutet wurde, setzen die Handlungsressourcen im Fall der Einflussnahme an den bestimmten Handlungsmotiven auf verschiedene Art und Weise an. Dies ist die instrumentelle Dimension der Einflussnahme. Unterschieden werden können die Gruppen der Belohnungen und Bestrafungen. Belohnungen wirken darüber, dass ein Anreiz eingelöst wird, wenn der Forderung gefolgt wird. Bestrafungen hingegen drohen mit einer Konsequenz, die im Falle einer nicht erfolgten Fügsamkeit vom drohenden Akteur ausgeführt wird. Aus Sicht des drohenden Akteurs ist seine Drohung also dann erfolgreich, wenn sie nicht ausgeführt werden muss. Belohnungen hingegen sind dann erfolgreich, wenn sie zur Ausführung kommen (vgl. Schimank 2007a: 253).

Daraus erschließt sich der große Vorteil von Drohungen: Im Vergleich zu Belohnungen sind sie deutlich unaufwendiger, denn für Belohnungen müssen in der Regel Ressourcen verbraucht werden, um das erwünschte Handeln zu erreichen. Mittels Drohungen lässt sich der Einfluss daher deutlich leichter vervielfachen als mit Belohnungen, denn Drohungen funktionieren solange, wie das vorhandene Drohpotential ausreicht, um Fügsamkeit bei den weitaus meisten Akteuren zu erlangen. „Diese Art des Einflusses erlaubt also eine Menge an Bluff.“ (Schimank 2007a: 255) Denn selbst wenn das Drohpotential offensichtlich nicht ausreicht, um alle Akteure im Falle eines kollektiven Ungehorsams zu bestrafen, so will doch niemand am Ende derjenige sein, den die Strafe doch trifft.³¹ Der Erfolg von Drohungen basiert auf dessen Glaubwürdigkeit. Der bedrohte Akteur muss also davon ausgehen, dass der drohende Akteur willens und in der Lage ist, seine Drohung gegebenenfalls auszuführen. Ritualisierte Darstellung von Macht oder dessen exemplarischer und öffentlichkeitswirksamer Gebrauch sind vor diesem Hintergrund zu sehen. Glaubwürdigkeit bedeutet aber auch, dass im Falle der Fügsamkeit auf die Durchführung der Drohung verzichtet wird, also keine Willkür vorherrscht (vgl. Schimank 2007a: 254-256).³²

Das Städtebaurecht basiert in weiten Teilen auf Drohungen, denn die Regeleinhaltung mit Belohnungen zu versehen, wäre auf Dauer nicht leistbar. Würde allerdings im großen Stil

³¹ Auf diesem Prinzip beruht die nur selten herausgeforderte formale Staatsmacht, denn Polizei und Justiz wären offensichtlich schnell überfordert, wenn es zur massenweisen Verletzung der Gesetze kommen würde.

³² Und auch das Versprechen auf Belohnung muss glaubwürdig sein. Der zu beeinflussende Akteur muss davon ausgehen, dass der Gegenüber tatsächlich über die Ressourcen für die Belohnung verfügt und diese auch wirklich für die Leistung übergeben möchte und dazu in der Lage ist. Und natürlich muss derjenige, dessen Handeln beeinflusst werden soll, überhaupt ein Interesse an der Belohnung haben.

gegen die baurechtlichen Vorgaben verstoßen, dann wäre der Staat ab einem gewissen Punkt kaum noch in der Lage, die Vergehen zu ahnden. Dann hätte das Städtebaurecht sein Drohpotential verloren und würde als Einflussgröße kaum noch wirksam sein. Von daher wird sehr viel Wert darauf gelegt, den Eindruck zu vermitteln, dass das Baurecht durchgesetzt wird. Verstöße werden mit Geldstrafen belegt und ab und an kommt es unter großer öffentlicher Anteilnahme sogar einmal zum Abriss von ‚Schwarzbauten‘, was durchaus als exemplarische Machtanwendung verstanden werden kann.³³

Besondere Fälle der Drohung und versprochenen Belohnung sind Warnungen und Verheißungen. In diesen Fällen handelt es sich um Ratschläge, die erteilt werden und die Strafe oder Belohnung ergibt sich aus dem Handeln der Akteure selbst und wird nicht vom warnenden oder verheißenden Akteur ausgeführt (vgl. Schimank 2007a: 254, 257). Eingesetzt werden sie in Verbindung mit Sachkompetenz und kommunikativen Fähigkeiten. So warnt die Stadtplanung die Politik vor der Ausweisung eines Industriegebietes, da dieses die Wohnqualität eines Stadtteils senkt und zur Abwanderung führen könnte, während die Wirtschaftsförderung Verheißungen auf neue Firmenansiedlungen ins Feld führt, um genau diese Ausweisung durchzusetzen. Für die Wirkkraft ist von entscheidender Bedeutung, ob Warnungen und Verheißungen auf Kausalvorstellungen basieren, die von den beteiligten Akteuren akzeptiert werden. Unterschiedliche Zielvorstellungen oder vermeintlich sicheres Wissen über Zusammenhänge können die Akzeptanz von Warnungen und Verheißungen auf Seiten der Akteure beeinflussen.

5.4 Handeln in Governance-Strukturen

Stadtentwicklung wird durch das soziale Handeln von Akteuren bestimmt und kann somit nicht nur durch die Betrachtung einzelner Akteure und ihrer Handlungsorientierungen und -ressourcen verstanden werden. Hierfür ist die Untersuchung von Akteurskonstellationen notwendig (vgl. Kapitel 5.1.2; Mayntz; Scharpf 1995: 49). Wie das soziale Handeln in Akteurskonstellationen koordiniert werden kann, ergibt sich insbesondere aus den institutionellen Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel 5.2.1). Institutionelle Regelungen ermöglichen oder schränken bestimmte Handlungsweisen ein, lassen den Akteuren jedoch – in unterschiedlichem Maße – auch Spielräume. Mithilfe von Governance-Formen kann beschrieben werden, wie die Akteure ihr soziales Handeln im Rahmen der geltenden Institutionen koordinieren. Daraus können wichtige Rückschlüsse über prägende Handlungsorientierungen und Einsatzmöglichkeiten von institutionell zugewiesenen Handlungsressourcen gewonnen werden.

Die Governance-Strukturen können jedoch nicht nur zur Beschreibung der Realität, sondern, in Anknüpfung an die Herkunft aus der Transaktionskostenökonomie, auch hinsichtlich bestimmter Kriterien bewertet werden (vgl. Benz 2003: 27). So könnte beispielsweise das Geschehen auf dem Wohnungsmarkt dahingehend überprüft werden, ob die gegebene Kombination aus wettbewerbsgeprägtem Markt und staatlichen Aktivitäten auch die Wohnraumversorgung einkommensschwacher älterer Menschen angemessen sicherstellt oder Änderungen an den institutionellen Regelungen in die eine oder andere Richtung geboten erscheinen. Die Ausein-

*Beschreibung und
Bewertung*

³³ In Dortmund gibt es beispielsweise unter reger Anteilnahme der Lokalmedien seit einiger Zeit Bemühungen der Stadt, illegale Wohnbauten in Kleingartenanlagen zu beseitigen (vgl. z. B. Website Der Westen ‚Kleingärten‘).

andersetzung und Bewertung von Governance-Strukturen hinsichtlich bestimmter inhaltlicher oder prozessualer Ziele kann damit eine wichtige Basis für die Gestaltung von Institutionen sein. Das politische Tauziehen zwischen dem für die Raumordnung zuständigen Wirtschaftsministerium Nordrhein-Westfalens und den Ruhrgebietskommunen um die institutionelle Gestaltung der Regionalplanung im Ruhrgebiet ist ein anschauliches Beispiel für die Diskussion, welche Governance-Formen die ‚Richtigen‘ für eine stadt-regionale Zusammenarbeit sind. Hierbei steht die Frage im Mittelpunkt, ob eine rechtlich verfasste, eigenständige Regionalplanung notwendig ist oder die netzwerkförmige Zusammenarbeit in Form eines Regionalen Flächennutzungsplanes ausreichend ist, um kollektive Probleme der beteiligten Kommunen angemessen lösen zu können (vgl. Greiving; David et al. 2008; Planungsgemeinschaft Städte-region Ruhr 2008).

*Elementare Governance-
Formen*

Für die empirische Arbeit stellt sich die Frage, wie die verschiedenen Formen der sozialen Handlungskoordination, die Governance-Modi, begrifflich gefasst werden können. Im Rahmen der Erläuterung der analytischen Governance-Perspektive in Kapitel 5.1.1 wurde bereits eine Typologie elementarer Governance-Formen kurz vorgestellt, die in der Tabelle 5–5 nochmals im Überblick dargestellt sind. Die elementaren Governance-Formen beschreiben jeweils für sich eine grundlegende Form der Handlungskoordination.

Governance-Strukturen

Ein Erklärungsgegenstand – sei es ein Politikbereich oder eine bestimmte Akteurskonstellation – ist durch verschiedene institutionelle und nicht institutionelle Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen geprägt und lässt sich daher nicht ausschließlich mit einer der genannten elementaren Governance-Formen beschreiben. Stattdessen sind Kombinationen verschiedener Modi zu identifizieren, die als bereichsbezogene Governance-Regime oder Governance-Strukturen bezeichnet werden. Dies wird deutlich, wenn beispielsweise das Wohnungswesen oder der Pflegebereich in den Blick genommen werden: In beiden Bereichen spielen Märkte eine zentrale Rolle; mit dieser Governance-Form alleine werden jedoch die hierarchischen Verbote einer Bauordnung oder die netzwerkförmige Zusammenarbeit von Wohnungsunternehmen nicht erfasst. Je nach Politik und Themenfeld haben sich daher – in unterschiedlichem Maße – Begriffe entwickelt, die die jeweils tatsächlich vorfindbaren Governance-Regime exakter beschreiben. Hinter diesen Begriffen stecken dann im Kern spezifische Kombinationen der oben genannten elementaren Governance-Formen sowie empirisch erhobene Akteurskonstellationen.

Wechselseitige Anpassung	Gegenseitige Anpassung an das (antizipierte) Handeln anderer Akteure ohne gegenseitige Beeinflussung.
Gemeinschaft	Geteilte Einstellungen und Überzeugungen in verstetigten Beobachtungskonstellationen können zur Ausbildung von Gemeinschaft führen.
Hegemonie	Eine sehr stark ungleiche Verteilung von Ressourcen kann zu Abhängigkeiten und Hegemonien einzelner Akteure führen.
Polyarchie	Mehrheitsbeschlüsse werden einer Minderheit auferlegt.
Hierarchie	Akteure haben eine auf Basis von bindenden Vereinbarungen (z. B. Gesetze) zugeschriebene Macht, Entscheidungen zu treffen und anderen Akteuren aufzuerlegen.
Markt	Auf Basis von Verhandlungen werden bindende Vereinbarungen, typischerweise Kaufverträge, zwischen Akteuren getroffen. Märkte werden in der Regel durch Hierarchie reguliert, um deren Funktionsfähigkeit zu erhöhen und Marktversagen zu verhindern.
Netzwerke	Auf längere Zeit ausgelegte Tauschbeziehungen zur Verwirklichung von Eigeninteressen, bei denen die Akteure sich gegenseitig keine unerwünschten Handlungen vorschreiben können.

Tabelle 5–5: Elementare Governance-Formen

In den folgenden Überlegungen werden die elementaren Governance-Formen vorgestellt, die in der empirischen Arbeit gegenstandsbezogen präzisiert werden müssen (vgl. Benz 2003: 27). Hierbei wird auch immer wieder auf das Maß der kollektiven Handlungsfähigkeit von Akteuren Bezug genommen, der durch eine Governance-Form erreicht werden kann (vgl. Kapitel 5.3.2). Dieser Aspekt ist für die empirische Arbeit von Bedeutung, wenn kollektive Handlungsfähigkeit für die Erreichung von Zielen einer altersgerechten Stadt notwendig ist. Es werden aber auch Begriffe eingeordnet, die bestimmte, konkretere Formen sozialer Handlungskoordination beschreiben. Hierzu zählen beispielsweise die Begriffe Regulierung, Korporatismus und kooperative Planung.

5.4.1 Wechselseitige Anpassung

Mechanismen der Anpassung finden sich typischerweise zwischen konkurrierenden Akteuren, die ihr Handeln auch an den Aktivitäten ihrer Wettbewerber ausrichten. Sie werden zur Anpassung nicht gezwungen, sondern passen ihr Handeln selbstständig ohne Beeinflussung durch andere Akteure an. Basis hierfür ist die Beobachtung anderer Akteure und ihrer Aktivitäten. In die eigene Entscheidung kann dabei auch die antizipierte Anpassung des anderen Akteurs an das eigene Handeln einbezogen werden (vgl. Schimank 2007b: 36; Mayntz; Scharpf 1995: 17). Das ‚Prisoner’s Dilemma‘ ist ein Beispiel für die spieltheoretische Modellierung von Mechanismen wechselseitiger Anpassung (vgl. Schimank 2007b: 37). Generell lässt sich die zentrale Bedeutung von Prozessen wechselseitiger Anpassung für Wettbewerbe³⁴ jeglicher Art festhal-

³⁴ Wettbewerb ist dabei definiert als „eine soziale Interaktion zwischen Akteuren, die ein Gut oder ein Ziel anstreben, das nicht alle zugleich oder in gleichem Maß erreichen können.“ (Benz 2007c: 54)

ten, sei es der politische Wettbewerb (vgl. Benz 2007c: 55) unter zwei Kandidatinnen und Kandidaten für das Oberbürgermeisteramt oder der Wettbewerb im Einzelhandel. Die Konkurrenz wird in ihrem Verhalten beobachtet, es wird versucht ihr Verhalten zu antizipieren und die gezogenen Schlussfolgerungen beeinflussen das eigene Handeln. Hier wird der grundlegende Charakter dieser elementaren Governance-Form deutlich. Sie ist von zentraler Bedeutung für jede Art von Märkten, sie ist aber auch in zahlreiche andere Formen der Handlungskoordination eingebunden.

5.4.2 Gemeinschaft

Ausgangspunkt für die Ausbildung von Gemeinschaften sind verfestigte wechselseitige Beobachtungskonstellationen, die in geteilten Einstellungen und Überzeugungen münden und zur Ausbildung der Governance-Form Gemeinschaft führen (vgl. Schimank 2007b: 39; Gläser 2007: 87)

„Es gibt Gemeinschaften, die dominant durch starke affektive Bindungen als wechselseitige Beeinflussung getragen werden – von der Liebesbeziehung über Freundschaften bis hin zu Verwandtschaften und Nachbarschaften. In anderen Fällen wird die Affektivität durch geteilte normative oder evaluative Überzeugungen ergänzt oder mehr oder weniger ersetzt. Dies reicht dann bis zu weit ausgreifenden Gemeinschaften wie dem Staatsvolk oder gar supranationalen Kollektivitäten wie ‚Europa‘ oder dem ‚Westen‘. Wieder andere Arten von Gemeinschaften werden vorrangig durch geteilte kognitive Überzeugungen getragen – etwa ‚scientific communities‘ oder professionelle Gemeinschaften.“
(Schimank 2007b: 39)

In der Stadtentwicklung sind Gemeinschaften in verschiedenen Ausprägungen anzutreffen. Lokale oder regionale Identitäten können Kennzeichen von geteilten Überzeugungen oder Einstellungen der Bewohnerinnen und Bewohner und damit von Gemeinschaften sein. Es existieren auch professionelle Gemeinschaften, beispielsweise in der Bau- und Wohnungswirtschaft oder der Wohlfahrtspflege.

Gemeinschaften sind jedoch nicht immer durch eine weitgehende symmetrische Verteilung der Handlungsressourcen gekennzeichnet, sondern bestimmte Akteure können beispielsweise einen größeren Einfluss haben. Schimank (2007b: 39) nennt als Beispiele die *„traditionelle Herrschaft der Ältesten und der Männer in vielen Verwandtschaftsbeziehungen oder als Macht des Establishments in ‚scientific communities‘ bei der Besetzung von Positionen wie Lehrstühlen.“*

5.4.3 Hegemonien

Sind Einflusspotenziale ungleich zwischen Akteuren verteilt, können sich Hegemonien ausbilden: Die machtvolleren Akteure können unterlegene Akteure beeinflussen und ihnen ihren Willen auferlegen. Die Handlungsressourcen können dabei vielfältig sein (vgl. Kapitel 5.3.3). So kann *„Geld in Konstellationen, in denen ein Großunternehmen viele von seinen Aufträgen abhängige kleinere Unternehmen beherrscht, oder Wissen in Konstellationen der dauerhaften Abhängigkeit anderer von bestimmten Experten oder ‚Meinungsmachern‘“* (Schimank 2007b: 40) zur Ausbildung von Hegemonien führen.

Die kollektive Handlungsfähigkeit von Hegemonien ist wesentlich höher, als die von Gemeinschaften, weil eine bestimmte Zielrichtung nicht auf übereinstimmende Meinungen der Akteure angewiesen ist, sondern durch den Einsatz von Handlungsressourcen eine Richtung vorgegeben werden kann. Dagegen sind Gemeinschaften nur kollektiv handlungsfähig, wenn sich die Akteure durch gegenseitige Abstimmungen auf ihre Ziele verständigen können (vgl. Schimank 2007b: 39f.). Verfügen beispielsweise Unternehmen oder Investoren über eine Alleinstellungposition und können diese mit ihren ökonomischen Ressourcen die Entscheidungsfindung kommunaler Gremien beeinflussen, kann vom Governance-Modus Hegemonie gesprochen werden, der in der Stadtentwicklung wirksam wird.

5.4.4 Polyarchie

Die Governance-Form der Polyarchie ist durch Beschlüsse gekennzeichnet, die eine Mehrheit fasst und der unterlegenen Minderheit auferlegen kann. Wenn Polyarchie die soziale Handlungskoordination der Akteure bestimmt, ist die kollektive Handlungsfähigkeit hoch. *„Überall, wo Demokratie praktiziert wird, findet sich Polyarchie [...] – von der Freundesgruppe, die darüber abstimmt, welchen Kinofilm man sich gemeinsam anschaut, bis zum Parlament.“* (Schimank 2007b: 40f.)

Die städtebauliche Entwicklung einer Stadt wird erheblich durch Verfahren bestimmt, in denen Entscheidungen durch Mehrheitsbeschlüsse demokratisch legitimierter politischer Gremien getroffen werden. Kommunalpolitische Gremien, d. h. der Rat einer Stadt und die nachgeordneten Fachausschüsse, wie ein Stadtentwicklungs- oder Sozialausschuss sind hier klassischerweise als beschlussfassende Gremien zu nennen. Polyarchie ist damit in der Stadtentwicklung als eine zentrale Governance-Form immer präsent.

5.4.5 Hierarchie

Der Governance-Modus der Hierarchie beruht auf bindenden Vereinbarungen wie Gesetzen oder Verträgen, die bestimmten Akteuren Handlungsressourcen, insbesondere formale Macht, fest zuweisen.

„Entscheidungsbefugnisse über das Handeln aller Beteiligten liegen bei einer übergeordneten Leitungsinstanz. Interdependenzbewältigung erfolgt in der Weise, dass eine Minderheit in bestimmten, vorher spezifizierten Hinsichten – der ‚zone of indifference‘ (Barnard 1938: 167-169) – das Handeln aller anordnet. Kollektive Handlungsfähigkeit wird, eine entsprechende Durchsetzungsfähigkeit der Spitze vorausgesetzt, maximiert.“ (Schimank 2007b: 41)

Hierarchie als reine Governance-Form prägt idealtypisch Arbeitsorganisationen wie staatliche Bürokrationen oder Unternehmen (vgl. Kapitel 5.3.1). Die Governance-Form Hierarchie lässt sich aber auch auf ganze Gesellschaftsbereiche oder Wirtschaftssektoren beziehen. So waren in Deutschland lange Zeit Post und Telekommunikation in der Hand des Staatsbetriebs ‚Deutsche Bundespost‘. Wer einen Brief verschicken oder einen Anruf erledigen wollte, war auf den Staat angewiesen. Mögliche Angebote alternativer Anbieter waren gesetzlich ausgeschlossen. In einem Politikfeld können auch nur bestimmte Akteurskonstellationen durch den Governance-Modus Hierarchie geprägt sein. Als Beispiele seien Entscheidungen der Bauordnungsbehörde

bei der Erteilung von Baugenehmigungen oder der Sozialämter als Kostenträger der Sozialhilfe gegenüber Antragsteller/innen zu nennen.

Schatten der Hierarchie

Die Governance-Form Hierarchie ist häufig mit anderen nicht-hierarchischen Governance-Formen verknüpft (vgl. Döhler 2007: 52). Hierarchische Einflusspotenziale müssen dabei gar nicht zwingend eingesetzt werden, da bereits ihr Vorhandensein und die damit verbundene Möglichkeit des Einsatzes auf eine Akteurskonstellation wirken. Dieser – auf eine Einigung unter den Akteuren abzielende – Mechanismus wird als „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000: 323-335) bezeichnet.

Hierbei können verschiedene Situationen unterschieden werden. So kann Hierarchie mit anderen Governance-Formen eng verknüpft sein, beispielsweise in verschiedenen Ausprägungen der Regulierung von Märkten (vgl. Kapitel 5.4.6). In einer Verhandlungskonstellation kann ein Akteur über stärkere Einflusspotenziale verfügen als andere Akteure und so die Situation beeinflussen. Es kann jedoch auch eine übergeordnete Instanz geben, die „*die Entscheidung an sich zieht, wenn sich die Verhandlungspartner nicht einigen können.*“ (Benz 2007b: 116). Dies erhöht den Einigungsdruck unter den Akteuren, da eine hierarchische Entscheidung einen Einfluss- und Reputationsverlust mit sich bringt (vgl. Benz 2007b: 116). Entsprechende Situationen sind in Organisationen anzutreffen, aber auch in Gesellschaftsfeldern, in denen beispielsweise nichtstaatliche Akteure im Schatten der staatlichen Aufsicht agieren.

5.4.6 Märkte

Auf Märkten verhandeln Anbieter und Interessenten miteinander, um eine bindende Vereinbarung – typischerweise in Form eines Kaufvertrages – zu treffen. Den Verhandlungen liegen wechselseitige Beobachtungen des Marktes zu Grunde, die in wechselseitige Anpassungen münden. Letztere sind damit als grundlegende Governance-Form in Märkte eingelagert. Der am Markt für alle Akteure sichtbare Preis ist das Ergebnis der Beeinflussungsversuche von (konkurrierenden) Akteuren, die Angebote und Gebote abgeben. Sie können jedoch auch über einen – angedrohten – ‚Exit‘ versuchen die Gegenüber zu beeinflussen (vgl. Schimank 2007b: 40, Mayntz; Scharpf 1995: 61; Wiesenthal 2000: 50-53; Kapitel 5.3.3).

Idealtypisch werden bindende Vereinbarungen auf sogenannten Spotmärkten³⁵ getroffen und stehen nicht mit anderen Aktivitäten auf dem Markt in Verbindung.³⁶ In der Realität ist das Gegenteil der Fall: Märkte sind durch zeitliche, soziale und sachliche Verknüpfungen zwischen den einzelnen Tauschgelegenheiten gekennzeichnet. Sie werden in Abgrenzung zum idealtypischen Spotmarkt auch als eingebettete Märkte bezeichnet. Anbieter und Nachfrager können etwa wiederholt aufeinandertreffen und ein vormals positives oder negatives Verhalten kann sich dementsprechend auf zukünftige oder parallel laufende Verhandlungen auswirken. Die kollektive Handlungsfähigkeit von Märkten ist insgesamt gering, da gerade die jeweilige individuelle Interessenverfolgung im Vordergrund steht (vgl. Schimank 2007b: 41).

³⁵ Auf einem Spotmarkt wird ein vereinbartes Geschäft, bestehend aus Lieferung, Abnahme und Bezahlung, unmittelbar abgewickelt.

³⁶ „Charakteristisch für solch einen einmaligen Tausch ist, dass die Akteure in einer bestimmten Situation zum ersten Mal aufeinandertreffen und nicht mit Wiederholungen rechnen; die Gegenwart liegt also weder im Schatten der Vergangenheit, noch wirft eine mögliche Zukunft ihren Schatten voraus.“ (Schimank 2007b: 40)

Märkte benötigen zudem institutionelle Regelungen im Sinne einer Marktordnung, um den idealtypischen, für jeden frei zugänglichen Warentausch überhaupt erst zu ermöglichen (vgl. Trute; Kühlers et al. 2007: 249). Ohne ein Mindestmaß der Governance-Form Hierarchie sind Märkte nicht funktionsfähig. Beispielsweise würde die Bereitschaft zur Marktteilnahme erheblich sinken, wenn die Sicherheit, dass ein Vertragsbruch geahndet wird, fehlen würde. Anonyme Märkte bieten „zahlreiche Möglichkeiten und Anreize zum Betrug und zur Nichterfüllung von Verträgen.“ (Czada 2007: 69; vgl. Wiesenthal 2000: 56f.)

Funktionierende Märkte ermöglichen Akteuren „ein Höchstmaß individueller Freiräume und Lebensweisen“ (Czada 2004: 10), die zudem durch den Wettbewerb der individuell handelnden Akteure einen hohen Grad an „Innovationseffizienz“ kennzeichnet (Wiesenthal 2000: 60f.). Die Möglichkeit der Akteure rein nutzenorientiert zu agieren, führt jedoch nicht zwingend zu gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Entwicklungen und wird als Marktversagen kritisiert. Die durch den Zusammenbruch des US-amerikanischen Immobilienmarktes im Herbst 2008 ausgelöste globale Finanzkrise gilt als Paradebeispiel für die negativen Auswirkungen fast vollständig freier Märkte. In Wirtschaftswissenschaften und -politik ist die Frage nach der Regulierung von Märkten über eine Basis-Marktordnung hinaus bekannter Diskussionsgegenstand. Die Spannweite reicht von der prinzipiellen Ablehnung von staatlichen Tätigkeiten als ungerechtfertigte Eingriffe in den ‚freien Markt‘ über die Notwendigkeit der Regulierung von Märkten bis hin zur Ablehnung des Marktes als geeignete Form der Handlungskoordination und den Ersatz durch eine hierarchische, staatliche Aufgabenerfüllung.

Mit Blick auf die Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung sind regulierte Märkte in unterschiedlichen Ausprägungen anzutreffen: Vom Grundstücks- und Wohnungsmarkt über den Wettbewerb der Anbieter im Pflegesektor bis hin zur Organisation des ÖPNV. Im Kapitel 7 gilt es diese zu charakterisieren. Daher scheint ein Blick auf die theoretischen Ansätze der Marktregulierung sinnvoll. Im nebenstehenden Textkasten 5–4 werden die drei Grundprobleme „natürliche Monopole, negative Externalitäten und Informationsasymmetrien“ (Czada 2007: 74) erörtert, aus denen heraus eine Regulierung begründet werden kann.

Natürliche Monopole: Natürliche Monopole existieren, „wenn ökonomische Transaktionen an ein stationäres Netz gebunden sind, dessen Betriebskosten mit zunehmender Auslastung nur unwesentlich steigen.“ (Czada 2007: 74) Eisenbahnnetze, Strom- und Kanalnetze in der Ver- und Entsorgung oder die Telekommunikation sind hierfür typische Beispiele. „Wettbewerb zwischen verschiedenen Infrastrukturbetreibern wäre hier unter Gesichtspunkten der Skaleneffizienz und des Ressourcenverbrauchs nicht vertretbar.“ (Czada 2007: 74) Typische Vorgaben der Regulierung beziehen sich in diesen Fällen insbesondere auf den Marktzugang, Preise und Tarife, die Sicherstellung eines grundlegenden Leistungsumfangs oder die Sicherstellung von bestimmten Leistungsmaxima (vgl. Czada 2007: 75; Schedler 2007: 260).

Negative Externalitäten : „Negative Externalitäten treten dann auf, wenn Marktteilnehmer Lasten auf andere abwälzen und damit soziale Kosten erzeugen“ (Czada 2007: 75) Die Regulierung zielt auf die Internalisierung der negativen externen Effekte in die Kostenstrukturen der Akteure. Beispiele finden sich in der Umweltpolitik oder den derzeitigen politischen Diskussionen zur Vermeidung von negativen externen Effekten auf den Finanzmärkten.

Asymmetrische Informationen: „Asymmetrische Informationen bestehen zwischen Anbietern und Konsumenten von Dienstleistungen und Produkten in Bezug auf Preise und Qualitätsmerkmale.“ (Czada 2007: 75) Über Regulierungsansätze wird Anbietern die Pflicht auferlegt, die Nachfrager umfassend über die Beschaffenheit der Produkte zu informieren (Kennzeichnungs- und Aufklärungspflicht). Zudem versuchen Akteure im Wettbewerb mit anderen Anbietern über an verbindliche Standards geknüpfte Gütesiegel für Transparenz auf dem Markt zu sorgen (vgl. Czada 2007: 76). Der in §§ 558 c-d BGB gesetzlich verankerte Mietspiegel und die damit verbundenen Regelungen zur Erhöhung von Mieten sind ein anschauliches Beispiel, wie Informationsdefizite auf dem Wohnungsmarkt ausgeglichen werden sollen. Die in der Regel von unabhängigen Fachgremien herausgegebenen Qualitätssiegel zum ‚Betreuten Wohnen‘ versuchen ebenfalls Transparenz über die Angebote herzustellen, die mit einem gesetzlich nicht geschützten Begriff werben.

Textkasten 5–4: Ausgangspunkte für die Regulierung von Märkten

5.4.7 Netzwerke

Im Gegensatz zu Märkten, bei denen die punktuelle Vereinbarung zwischen Akteuren im Mittelpunkt steht, sind Netzwerke³⁷ auf einen längeren Zeitraum bezogene Verhandlungssysteme (vgl. Mayntz; Scharpf 1995: 61). Netzwerke sind gegenüber Polyarchien oder Hierarchien dadurch gekennzeichnet, dass die Akteure sich gegenseitig keine unerwünschten Aktivitäten vorschreiben können. Die Akteure entscheiden jeweils frei über die verfügbaren Handlungsoptionen. In Netzwerken müssen nicht zwingend übereinstimmende Interessen unter den Akteuren vorliegen. Voraussetzung für die Zusammenarbeit ist in der Regel die Erkenntnis und die Anerkennung, dass das Eigeninteresse nur in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren verwirklicht werden kann (vgl. Altröck et al. 2004: 191).

Vertrauen, Netzwerkeffekte
und soziales Kapital

Über den Zeitverlauf ausgebildete, starke Beziehungsstrukturen können zur Ausbildung von Vertrauen unter den Akteuren führen, das sich entsprechend positiv auf die kollektive Handlungsfähigkeit auswirken kann. Die Verhandlungen in Netzwerken können dabei in Abhängigkeit der vertretenen Positionen und des gegenseitigen Vertrauens unterschiedlich ausfallen. Neben Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner können weitreichendere Ergebnisse

³⁷ „Netzwerke können allgemein als eine Menge von Knoten definiert werden; die über eine Menge von Beziehungen mit einander verbunden sind.“ (Wald; Jansen 2007a: 99)

erzielt werden, wenn die Akteure verständigungsorientiert miteinander verhandeln (vgl. Schimank 2007b: 41). Verallgemeinert kann Vertrauen als der entscheidende Koordinationsmechanismus in Netzwerken angesehen werden. Auch die Vorteile einer Zusammenarbeit gegenüber einem alleinigen Vorgehen können ein Netzwerk tragen. Die nutzenorientierten Vorteile wirken zudem häufig als Motive für die Gründung eines Netzwerkes (vgl. Wald; Jansen 2007a: 98; Wald; Jansen 2007b: 190; Benz 2007c: 116; Wiesenthal 2006: 50). Die Einbindung der Akteure in Netzwerkstrukturen kann zudem zur Bildung von sozialem Kapital führen und wird auch als Netzwerkeffekt bezeichnet (vgl. Wald; Jansen 2007a: 103; vgl. Kapitel 5.3.3).

Netzwerke können vielfältige Formen haben, z. B. nach außen hin offen formuliert und aufgezeigt werden oder eher informell und sogar für die beteiligten Akteure unbewusst wirken. Sie können zudem für Außenstehende leicht zugänglich sein oder stärker geschlossen sein. In der Stadtentwicklung können beispielsweise Standortgemeinschaften von ansässigen Einzelhändlern oder die Zusammenarbeit von Wohnungsmarktakteuren im Rahmen von regelmäßigen Treffen als Netzwerke gekennzeichnet werden. Dort geknüpfte Kontakte, die Kenntnis der Handlungsorientierungen der anderen Akteure, die Ausbildung von Vertrauen können dann in anderen Konstellationen wieder zum Tragen kommen.

Die gezielte Initiierung von politischen Netzwerken kann auch als Ausprägung kooperativer und nicht-hierarchischer Planungs- und Steuerungsansätze eingeordnet werden, in denen die beteiligten öffentlichen Akteure über keine dominanten Handlungsressourcen verfügen (vgl. Altröck et al. 2004: 191f.). In Europa sind korporatistische Strukturen häufig anzutreffen, in denen ein Politikfeld durch die Netzwerke zwischen staatlichen Akteuren und Verbänden geprägt sind (vgl. Mayntz 2003: 69). Der Wohlfahrtsbereich, und damit auch das Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘, sind hier in Deutschland klassischerweise zu nennen. Durch Einführung von Marktelementen, beispielsweise über die Pflegeversicherung Mitte der 1990er Jahre, haben sich diese Strukturen jedoch bereits erheblich verändert (vgl. Bode 2007: 405). Politiknetzwerke sind zudem auch durch formale Macht geprägt, die, wie bereits erläutert wurde, als ‚Schatten der Hierarchie‘ die Verhandlungen in Netzwerken prägen kann.

*Politiknetzwerke,
kooperative Planung,
Korporatismus*

5.5 Untersuchungsrahmen für Akteurshandeln in der Stadtentwicklung

In diesem Kapitel wurden die analytische Governance-Perspektive und der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus sowie die hierin eingebetteten Untersuchungskategorien ausführlich vorgestellt und diskutiert. Dabei standen Anwendbarkeit und Konkretisierung auf Fragen der Stadtentwicklung im Mittelpunkt. Aus den gewonnenen Erkenntnissen gilt es abschließend einen Untersuchungsrahmen zur Analyse des Akteurshandelns in der Stadtentwicklung zu entwickeln, in dem die analytischen Ansätze und Untersuchungskategorien für die praktische Forschungsarbeit anwendbar gemacht werden. Eine Übertragbarkeit auf andere Forschungsarbeiten soll dabei gewährleistet bleiben, daher wird die auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit zugeschnittene konkrete Erhebungs- und Auswertungsmethodik separat im folgenden Kapitel erörtert.

Der Untersuchungsrahmen gliedert sich in fünf zentrale Arbeitsschritte, an denen auch der empirische Teil der Arbeit ausgerichtet ist (vgl. Kapitel 6):

1. *Abgrenzung und Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes*
2. *Erörterung der überlokalen Rahmenbedingungen*
3. *Identifikation der Akteure und ihres Handelns im Untersuchungsraum*
4. *Beschreibung und Erklärung des Akteurshandelns im Untersuchungsraum*
5. *Formulierung zusammenfassender Ergebnisse und Ableitung von Empfehlungen*

Im Folgenden sind in die Erläuterungen der einzelnen Schritte bereits Erfahrungen rückgekoppelt, die in der Empirie und Analyse für diese Arbeit gemacht wurden, wobei von deren Spezifika so weit wie möglich abstrahiert wurde.

1. *Abgrenzung und Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes*

Zunächst gilt es, den Untersuchungsgegenstand entsprechend des zu Grunde liegenden Erkenntnisinteresses inhaltlich zu konkretisieren. Welche Politikbereiche, Handlungsfelder oder gesellschaftlichen Teilbereiche sind mit der zentralen Fragestellung verknüpft? Neben einer inhaltlichen Abgrenzung muss der Untersuchungsgegenstand auch räumlich eingegrenzt werden. Sollen Akteure und ihre Aktivitäten auf der lokalen Ebene in Städten und Gemeinden oder eher überlokal auf der Ebene der Region, der Länder, des Bundes oder in internationaler Perspektive betrachtet werden? Denkbar wären auch Mehr-Ebenen-Untersuchungen, die explizit die Verknüpfungen zwischen verschiedenen Ebenen in einem bestimmten Politikbereich betrachten. Wird die Ebene der Stadt verlassen, rückt projektbezogenes Handeln der Akteure schrittweise in den Hintergrund und die Gestaltung von Institutionen bekommt in der empirischen Arbeit immer mehr Gewicht.

Je nach gewünschtem Erkenntnisinteresse kann die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes auch nach normativen Erwägungen erfolgen und die politische Dimension von Stadtentwicklungsfragen als Ausgangspunkt genommen werden. In diesen Fällen gilt es, Problem- und Aufgabenstellungen oder auch planerische Ziele in den Politikbereichen bzw. Handlungsfeldern herauszuarbeiten. Die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes ist von zentraler Bedeutung, um das Material für die empirische und analytische Arbeit gezielt erfassen zu können. Ohne einen entsprechenden Aufmerksamkeitsfokus kann das Handeln von Akteuren nicht auf bestimmte Fragestellungen hin untersucht werden.

2. *Erörterung der überlokalen Rahmenbedingungen*

Das Wissen über die überlokalen Rahmenbedingungen ist für die empirische Arbeit sehr wichtig, da sich insbesondere aus den formellen Institutionen und prägenden Entwicklungstrends wichtige Erkenntnisse für die Identifikation der Akteure, aber auch für die Erläuterung des Akteurshandelns gewinnen lassen. Die spezifischen Fachkenntnisse und die Erfahrungen der Forscherinnen und Forscher sind daher von großer Bedeutung. Ohne Vorwissen in einem Aufgabenfeld wäre eine Suche nach Akteuren und Aktivitäten schwierig und würde enorme Arbeitsressourcen in Anspruch nehmen.

Bei der Erörterung der Rahmenbedingungen besteht schnell die Gefahr, diese in ihrer Gesamtheit erfassen und beschreiben zu wollen und durch die Vielfalt der Kontext-Informationen die eigentliche empirische Arbeit aus dem Blick zu verlieren. Daher werden eine mittlere Tiefe der Einarbeitung und Erörterung sowie eine Beschränkung auf formelle Institutionen und prägende

Entwicklungstrends als sinnvoll erachtet. Beide Aspekte sind mit vergleichsweise geringem Arbeitsaufwand zu erheben und enthalten zahlreiche Informationen zu Akteuren und Governance-Strukturen. Überlokale informelle Institutionen dürften hingegen in der Regel nur aufwändig zu erheben sein, von daher sollte zu diesem Zeitpunkt auf eine Darstellung verzichtet werden und diese Kategorie erst auf der lokalen Ebene in den Blick genommen werden. Wird während der weiteren empirischen Arbeit deutlich, dass bestimmte überlokale Rahmenbedingungen nicht ausreichend genug erörtert wurden oder sogar vollständig fehlen, sind diese Aspekte fallbezogen zu ergänzen. Durch diese Vorgehensweise können sowohl forschungsökonomische Restriktionen berücksichtigt als auch eine inhaltlich angemessene Beschreibung eines Themenbereiches bzw. Politikfeldes ermöglicht werden.

3. Identifikation der Akteure und ihres Handelns im Untersuchungsraum

Der inhaltlich und räumlich eingegrenzte Untersuchungsgegenstand (Schritt 1) bildet in Kombination mit den erörterten Rahmenbedingungen (Schritt 2) das Raster für die Identifikation der Akteure und ihres Handelns. Von Interesse sind all die Akteure, die im definierten Untersuchungsraum durch ihr Handeln das Geschehen in den Handlungsfeldern bzw. Themenbereichen des Untersuchungsgegenstandes beeinflussen. Hierbei dürfen jedoch nicht nur Akteure betrachtet werden, die sich explizit für die Bewältigung der Aufgaben engagieren oder von denen dies erwartet wird. Es sind vielmehr alle Akteure von Interesse, die durch ihr Handeln eine der definierten Aufgaben berühren. Das Handeln der Akteure kann während dieser Arbeitsphase in projektorientiertes und institutionenorientiertes Handeln unterschieden werden. Letzteres gibt zugleich Aufschluss über vorhandene formelle lokale Institutionen im Untersuchungsraum. Die nähere Typisierung und Charakterisierung der Akteure nach ihren Handlungsorientierungen und -ressourcen ist jedoch nicht Bestandteil dieses Arbeitsschrittes.

Bei der Identifikation der Akteure und ihres Handelns ist die Bezugnahme auf die Rahmenbedingungen hilfreich. Es besteht hierbei jedoch die Gefahr, sich zu sehr auf die formellen institutionellen Regelungen zu konzentrieren und das Handeln gerade auch der nicht-öffentlichen Akteure aus dem Blick zu verlieren. Daher sollte zunächst das tatsächlich beobachtbare Handeln der Akteure als Ausgangspunkt genommen werden. Da die Akteure über Akteurskonstellationen miteinander in Beziehung stehen, kann das Feld somit nach und nach erschlossen werden. Das über Problemstellungen, Aufgaben oder Ziele eingegrenzte Erkenntnisinteresse dient hierbei als Heuristik, um aus der Vielzahl der Akteure und Handlungen die für die Arbeit relevanten herausfiltern zu können (vgl. Kelle; Kluge 1999: 16f.).

Denkbar wäre es auch, nur projektorientiertes Handeln und damit einzelne Stadtentwicklungsaktivitäten in den Mittelpunkt zu stellen. Für die vergleichende detaillierte Betrachtung zahlreicher einzelner projektbezogener Aktivitäten sollte eine solche Vorgehensweise geeignet sein. In vielen Fällen können jedoch verschiedene projektbezogene Aktivitäten eines Akteurs gebündelt betrachtet werden. Realisiert ein Wohnungsunternehmen beispielsweise bestimmte Maßnahmen zur Bestandsmodernisierung an verschiedenen Standorten, kann es ertragreicher sein, nach Aufnahme eines Standortes sich eingehender mit dem agierenden Akteur auseinanderzusetzen, als zunächst alle Einzelstandorte zeitaufwändig zu erfassen.

4. *Beschreibung und Erklärung des Akteurshandelns im Untersuchungsraum*

Im vierten Schritt gilt es, das Handeln der Akteure entsprechend des definierten Untersuchungsgegenstandes bzw. Erkenntnisinteresses zu beschreiben und zu erklären. Die Untersuchungskategorien Rahmenbedingungen, Akteure und Governance-Strukturen haben für die Beschreibung und Erklärung des Akteurshandelns einen heuristischen Charakter. Sie richten die Aufmerksamkeit in der Forschungsarbeit auf mögliche Erklärungsfaktoren des Akteurshandelns. Das zu erhebende empirische Material gilt es dementsprechend auf seinen Beschreibungs- und Erklärungsgehalt zu prüfen und zu diskutieren, um plausible Aussagen gewinnen zu können. Die in Schritt 2 erfassten und beschriebenen überlokalen formellen Institutionen und prägenden Entwicklungstrends spielen hierbei eine wichtige Rolle. Die vorherige Beschreibung dieser Faktoren ermöglicht eine schlüssige Erörterung des Akteurshandelns im Untersuchungsraum, ohne eine zentrale gesetzliche Vorschrift oder einen prägenden Trend erstmalig beschreiben zu müssen.

Da in der Analyse die Erklärung des Akteurshandelns weitaus arbeitsaufwändiger ist als die Beschreibung, müssen Schwerpunkte gesetzt werden, um bestimmte Fragestellungen überhaupt erörtern zu können. Hieraus folgt ein zweistufiges Vorgehen:

- a. Zusammenfassende Beschreibung des Akteurshandelns im Untersuchungsraum mit den Untersuchungskategorien lokale Rahmenbedingungen, Akteure und Governance-Strukturen.
- b. Detailuntersuchungen ausgewählter Schwerpunkte des Akteurshandelns.

Die Auswahl der Detailuntersuchungen muss anhand der Relevanz der Aktivitäten und entsprechend des Untersuchungsgegenstandes ausgerichtet und begründet werden. Generell sind Unterschiede im Akteurshandeln unter gleichen oder zumindest ähnlichen Rahmenbedingungen von Interesse.

5. *Zusammenfassende Diskussion und Ableitung von Empfehlungen*

Die erhobenen Ergebnisse können hinsichtlich prägender Rahmenbedingungen sowie der Aktivitäten und Handlungsspielräume der Akteure betrachtet werden. Somit lassen sich Gründe für eine bestimmte Handlungsweise sowie Voraussetzungen und Möglichkeiten für bestimmte Frage- oder Problemstellung erörtern. Von der jeweiligen Untersuchungsfrage und dem Erkenntnisinteresse hängt ab, wie eine zusammenfassende Ergebnisdiskussion erfolgen kann. Möglich ist beispielsweise die Fokussierung auf förderliche oder hinderliche Institutionen hinsichtlich der formulierten Aufgaben. Diese können beispielsweise die Konstitution von Akteuren, die Zuweisung von Handlungsressourcen oder die Governance-Strukturen wesentlich beeinflussen. In einer anderen Variante stehen die Akteure im Vordergrund und es können die Gründe für ihr Handeln im Aufgabenbereich diskutiert werden. Je nach Breite der empirischen Grundlage sollten die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Gültigkeit jenseits des Untersuchungsraums und der untersuchten Projekte diskutiert werden. Insbesondere unterschiedliche Rahmenbedingungen, aber auch veränderte Governance-Strukturen und Akteurskonstellationen, sollten dabei im Sinne von spezifischen Voraussetzungen und Abhängigkeiten bedacht werden.

Wird neben dem Erklären und Verstehen des Akteurshandelns angestrebt, Akteure in ihrem zukünftigen Handeln zu beeinflussen, so können auf Basis der Ergebnisse Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt und als Empfehlungen formuliert werden. So sind beispielsweise Vorschläge oder Empfehlungen zur Veränderung des institutionellen Rahmens möglich. Zudem können für an verschiedene Akteursgruppen adressierte Handlungsempfehlungen formuliert werden, bei denen die spezifischen Handlungsressourcen, Handlungsorientierungen und internen Organisationsformen der Akteursgruppen berücksichtigt werden.

6 Methodische Vorgehensweise

Die methodische Vorgehensweise der empirischen Untersuchung ergibt sich aus dem im vorherigen Kapitel herausgearbeiteten Analyserahmen und orientiert sich an den dort abschließend erörterten fünf Arbeitsschritten.

Über die ausführliche Beschreibung der empirischen Vorgehensweise in dieser aufgaben- und akteursbezogenen Untersuchung soll die offene, qualitative Herangehensweise nachvollziehbar werden. Das Kapitel setzt zugleich den Rahmen für die Erörterung der Rahmenbedingungen altersgerechter Stadtentwicklung (Teil C) und die Bielefeld-Fallstudie (Teil D).

6.1 Abgrenzung und Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes

Inhaltliche Eingrenzung

Über die in Kapitel 3 herausgearbeiteten Handlungsfelder ist der Untersuchungsgegenstand im Hinblick auf die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung abgegrenzt worden. Die Handlungsfelder ‚Wohnen‘, ‚Unterstützung und soziale Integration‘, ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ sowie ‚Nahversorgung‘ dienen somit als Relevanzfilter für die Untersuchung von Akteursaktivitäten. Von besonderem Interesse sind die Handlungsfelder ‚Wohnen‘ sowie ‚Unterstützung und soziale Integration‘, deren Verflechtung und Interdependenzen zwischen verschiedenartigen Akteuren spannende Erkenntnisse vermuten lassen. Daher werden diese Bereiche ausführlich im Hinblick auf einzelne Aktivitäten und handelnde Akteure betrachtet. Zu den Handlungsfeldern ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ sowie ‚Nahversorgung‘ wird jeweils ein Gesamtüberblick gegeben, der nicht näher auf einzelne Aktivitäten eingeht.

Räumliche Eingrenzung

Hinsichtlich des Forschungsdesigns erfolgte in Kapitel 4 bereits die Festlegung, Akteursaktivitäten und ihre Interdependenzen möglichst umfassend in einem bestimmten Untersuchungsraum zu analysieren. Diese Vorgehensweise ermöglicht es akteurspezifische Einflussfaktoren vor dem Hintergrund gleicher Rahmenbedingungen und Governance-Strukturen zu identifizieren. Außerdem lassen sich bei der Erhebung innerhalb eines Untersuchungsraums Verflechtungen zwischen den Akteuren und ihren Aktivitäten in den verschiedenen Handlungsfeldern feststellen, die ansonsten nur schwer erhoben werden könnten. Nicht zuletzt verspricht die Beschränkung auf einen Untersuchungsraum Synergieeffekte bei der Erhebung, die angesichts der Breite des Themas der altersgerechten Stadtentwicklung von Bedeutung sind.

Bei der räumlichen Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands fiel die Wahl auf die Stadt Bielefeld in Nordrhein-Westfalen. In der Fachöffentlichkeit werden einzelne in Bielefeld ansässige Akteure mit ihren Aktivitäten immer wieder als Vorreiter in ihren Aufgabenbereichen wahrgenommen. Die hohe Dichte von Projekten, die zum Teil schon sehr lang zurückreichen, ließ eine zahlreiche interessante Erkenntnisse erhoffen (vgl. Kremer-Preiß; Stolarz 2005; Möller 2004; Tatje 2005).

6.2 Erörterung der überlokalen Rahmenbedingungen

Dem in Kapitel 5 entwickelten theoretischen Ansatz für das Handeln von Akteuren zufolge, prägen die Rahmenbedingungen die Spielräume der Akteure auch in Bielefeld. In einem vorbereitenden Schritt für die empirische Arbeit gilt es also, diese Rahmenbedingungen in Form von überlokalen formellen Institutionen und prägenden Entwicklungstrends aufzubereiten (vgl. Teil C), um deren Bedeutung für die weitere Untersuchung einschätzen zu können.

Die Rahmenbedingungen sind als potenzielle Erklärungsfaktoren für das Akteurshandeln in Bielefeld, aber auch für die Bewertung der Untersuchungsergebnisse – insbesondere für Fragen der Übertragbarkeit auf andere Kommunen – von Bedeutung. Die Darstellung der Rahmenbedingungen ist daher umfassend angelegt, im Detail jedoch von den Untersuchungsgegenständen dieser Arbeit geleitet.

Als Relevanzfilter für die Erörterung dienen erneut die Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung. Ausgehend vom Untersuchungsraum Bielefeld ist das Land Nordrhein-Westfalen Bezugsraum für die Erläuterung der Rahmenbedingungen. Dies gilt insbesondere für die landesgesetzlichen Regelungen.

6.3 Identifikation der Akteure und ihres Handelns im Untersuchungsraum

Erster empirischer Schritt war die Identifikation relevanter Akteure und ihrer Aktivitäten im Untersuchungsraum Bielefeld, um darauf aufbauend vertiefende Analysen anzugehen. Für diese explorative Recherche, die überwiegend in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 durchgeführt wurde, waren Dokumentenanalysen und Experteninterviews die zentralen Erhebungsmethoden. Da aufgrund fehlender Erfahrungen und vergleichbarer Untersuchungsansätze nicht abschließend einzuschätzen war, wie aufwändig eine Bearbeitung aller Handlungsfelder sein würde, wurde mit einer Schwerpunktsetzung auf die als besonders relevant eingeschätzten Handlungsfelder ‚Wohnen‘ sowie ‚Unterstützung und soziale Integration‘ begonnen. Hier waren bereits verschiedene interessante Aktivitäten unterschiedlicher Akteure bekannt (vgl. Kapitel 6.1). Die im Folgenden beschriebene Vorgehensweise brachte es aber mit sich, dass eine Reihe von Informationen zu den weiteren Handlungsfeldern ohne großen Mehraufwand erhoben werden konnten.

Explorative Recherche

Wichtigste Quellen zur Erkundung des Untersuchungsraumes waren auf der Seite der Dokumente zunächst die Protokolle³⁸ des örtlichen ‚Seniorenrates‘, in dem alle die Seniorenbelange betreffenden Beschlussvorlagen der Ausschüsse und des Stadtrats diskutiert und zudem aus Sicht des Seniorenrats positive wie negative Aspekte der Stadtentwicklung in Bielefeld ausführlich thematisiert werden. Es wurden alle vorliegenden Protokolle der laufenden Legislaturperiode, also von 2004 an, gesichtet, gleiches erfolgte für den ‚Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss‘. Von Seiten der Verantwortlichen für ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ der Stadt wurden zudem die als relevant eingeschätzten Beschlussvorlagen³⁹ des ‚Sozial- und Gesundheitsausschusses‘ zur Verfügung gestellt.⁴⁰ Die wichtigsten Tagesordnungspunkte dieses Ausschusses

³⁸ Gremien-Protokolle werden jeweils mit dem Namen des Gremiums und dem Datum der Sitzung zitiert, z. B. ‚Seniorenrat 21.05.2007‘.

³⁹ Beschluss- oder Informationsvorlagen der Stadtverwaltung werden in der Arbeit immer mit Angabe der verantwortlichen Verwaltungsstelle und dem Erstellungsjahr zitiert, z. B. ‚Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2006‘.

⁴⁰ Ein im Internet frei zugängliches ‚Online-Ratsinformationssystem‘ wurde durch die Stadt Bielefeld erst Mitte 2009 freigeschaltet. Dies erschwerte die Recherche zu Beginn der im Mai 2008 startenden empirischen Arbeit. So konnten die Protokolle des ‚Seniorenrats‘ nur vor Ort eingesehen und kopiert werden. Für die weitere EDV-Verarbeitung mussten die Dokumente dann eingescannt und mit einem Texterkennungsprogramm bearbeitet werden. Die Protokolle des ‚Umwelt- und Stadtentwicklungsausschusses‘ wurden von Seiten des ‚Bauamts‘ als ‚MS-Word‘-Dateien zur Verfügung gestellt und auch das ‚Sozialdezernat‘ übermittelte die relevanten Beschlussvorlagen in diesem Format.

konnten zudem über die Protokolle des ‚Seniorenrates‘ identifiziert werden, da diese auch dort behandelt werden. Die Informationslage über städtische Aktivitäten und Akteure war daher sehr gut, aber auch über die nicht-städtischen Akteure konnte damit bereits ein Überblick gewonnen werden.

Ergänzend wurde ein exploratives Interview mit der Vorsitzenden des ‚Seniorenrates‘ geführt, um relevante Akteure und Aktivitäten zu identifizieren sowie ein Gespür für die örtliche Situation und Probleme zu bekommen. Die zu Beginn der Interviewphase bei der Stadt Bielefeld durchgeführten Interviews mit der Verantwortlichen der ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ und dem für die ‚Wohnungsmarktbeobachtung, -bericht und Wohnraumbedarfsplanung‘ (einschließlich ‚Masterplan Wohnen‘) zuständigen Mitarbeiter hatten neben inhaltlichen Schwerpunkten in Bezug auf Akteure und Aktivitäten auch eine große explorative Funktion und halfen einen Überblick über das Feld zu gewinnen. Da die beiden Personen sich bedingt durch ihre langjährigen Arbeitsschwerpunkte in den Handlungsfeldern ‚Unterstützung und soziale Integration‘ bzw. ‚Wohnen‘ gut auskennen, konnten sie einen sehr guten Überblick über die Akteurslandschaft mit ihren Aktivitäten geben und zudem weitere Interviewpartnerinnen und -partner vermitteln. Bei den Interviews der vertiefenden Empiriephase verschob sich der Schwerpunkt zwar zusehends auf das konkrete Handeln der Akteure, es wurde aber weiterhin auf explorative Fragen Wert gelegt, um so mit jedem Interview Informationen über weitere Aktivitäten und Akteure zu erhalten.

Zur weiteren Identifikation von Akteuren, insbesondere auch auf der nicht-städtischen Seite, konnte auf weitere zahlreiche Dokumentenquellen⁴¹ zurückgegriffen werden (vgl. Tabelle 6–1).

<p>Protokolle der politischen Gremien (Schwerpunkt Wahlperiode 2004 bis 2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Umwelt- und Stadtentwicklungsschuss (UStA) ▪ Sozial- und Gesundheitsausschuss (SGA) ▪ Seniorenrat ▪ Beirat für Behindertenfragen ▪ Weitere Ausschüsse nach Bedarf (insb. Stadtrat, Bezirksvertretungen, Hauptausschuss) 	<p>Organisation der städtischen Verwaltung und Eigenbetriebe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwaltungsgliederungsplan ▪ Telefonbuch der Stadtverwaltung
<p>Eigene Veröffentlichungen der Akteure, (u .a. Informationsbroschüren, Verwaltungsvorlagen, Konzepte, Geschäftsberichte und Festschriften)</p>	<p>Internetpräsenzen der Akteure</p>
<p>Regionalzeitung ‚Neue Westfälische‘ mit Lokalteil ‚Bielefeld‘ (Online-Zugriff inkl. Archiv-Funktion)</p>	<p>Wissenschaftliche und journalistische Beiträge über die Akteure</p>

Tabelle 6–1: Verwendete Dokumentenquellen

Dabei boten diese Quellen auch zahlreiche Informationen für die vertiefende Analyse des Untersuchungsraums. Beispielhaft seien an dieser Stelle das ‚Online-Pflegeinformationssystem (PflIO)‘ des ‚Sozialdezernats‘ (vgl. Website Stadt Bielefeld, Pflegeberatung) und die Wohnungsmarktberichte des ‚Dezernates Planen/Bauen‘ genannt (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a; Stadt Bielefeld, Bauamt 2006b).

⁴¹ Zahlreiche Dokumente sind für die Prüferinnen und Prüfer in digitaler Form auf der Anhang-CD der Arbeit beigefügt.

Um die gewonnenen umfangreichen Informationen zu strukturieren, wurde das EDV-Programm ‚MAXQDA‘⁴² (vgl. Kuckartz 2010: 12-24) genutzt. Darin wurden die Dokumente und verschriftlichten Interviews importiert, um eine zentrale Datenbank für die Arbeit aufzubauen. Zur Kennzeichnung der Informationen wurde eine Kategorien-Struktur entwickelt, die sich an den Handlungsfeldern mit jeweiligen Aufgabenbereichen und den identifizierten Akteuren und Aktivitäten orientiert. Im Laufe der Recherche wuchs die Zahl der Kategorien an und das empirische Material wurde gegenstandsbezogen kategorisiert. Die Datenbank war für die strukturierte Bearbeitung umfangreicher Informationen eine sehr große Hilfe, nicht nur zur ersten Strukturierung des Feldes, sondern insbesondere auch bei der vertiefenden Bearbeitung.

Strukturierung des Feldes

Nach Abschluss der Recherchephase wurde die in ‚MAXQDA‘ abgebildete Struktur der Kategorien („Codebäume“) überarbeitet. Nach diesem Arbeitsschritt lagen Codebäume für die in Bielefeld aktiven Akteure und die vorgefundenen Aktivitäten vor. Diese dienten als Basis für die Auswahl der Akteure, über deren Struktur und Aktivitäten vertiefte Informationen gewonnen werden sollten. So erfolgte eine erste Eingrenzung der für die Arbeit relevanten Akteursaktivitäten.

Im Rahmen der Bielefeld-Fallstudie wurden insgesamt 22 Interviews geführt, davon drei als Gruppeninterviews mit mehreren Personen (vgl. Tabelle 6–2).⁴³ Bei der Auswahl war eine Einbeziehung von Akteuren aus verschiedenen Akteurssphären beabsichtigt, um eine Unterschiedlichkeit der Akteure im Sinne einer theoriegeleiteten Fallauswahl zu erreichen (vgl. Kelle; Kluge 1999: 39-46). Hierbei wurde schnell deutlich, dass sich die Akteure in ihren Handlungsorientierungen und -ressourcen auch innerhalb derselben Aufgabenfelder stark unterscheiden. Eine komplette Abbildung dieser Unterschiede in der Akteurslandschaft war somit nicht zu erreichen. In den Handlungsfeldern ‚Wohnen‘ sowie ‚Unterstützung und soziale Integration‘ gelang es jedoch, Vertreterinnen und Vertreter der Politik (Vorsitzende des ‚Sozial- und Gesundheitsausschusses‘, Vorsitzender des ‚Umwelt- und Stadtentwicklungsausschusses‘), der Stadtverwaltung (‚Sozialdezernat‘, ‚Bau- und Planungsdezernat‘, ‚Demographiebeauftragte‘) und verschiedene Anbieter (Wohnungswirtschaft⁴⁴, soziale Dienstleister) einzubeziehen. Die Perspektive der Gruppe der älteren Menschen konnte über die Vorsitzende des ‚Seniorenrates‘ eingebunden werden.⁴⁵ Für das Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ wurden angesichts der institutionell gegebenen Verantwortlichkeiten Interviews mit Gesprächspartnerinnen und -partnern aus der Stadtverwaltung geführt.

Auswahl der Interview-Personen

⁴² ‚MAXQDA‘ ist ein speziell für die qualitative Datenanalyse entwickeltes Computerprogramm der ‚VERBI Software. Consult. Sozialforschung. GmbH‘ (vgl. Website ‚MAXQDA‘).

⁴³ Die beschriebenen Aufgaben und Funktionen beziehen sich auf den Zeitpunkt der Erhebung. Alle Interviews wurden im Zeitraum Dezember 2008 bis Juli 2009 – mit Schwerpunkt im ersten Quartal 2009 – durchgeführt. Vereinzelt wurden nach dem Gespräch ergänzende Informationen per E-Mail angefragt.

⁴⁴ Es war vorgesehen auch ein Interview mit dem familiengeführten Wohnungsunternehmen ‚Sahle Wohnen GmbH & Co. KG‘ zu führen, um die Perspektive freigewerblicher Unternehmen einbeziehen zu können. Das Unternehmen erklärte sich jedoch nicht zu einem Interview bereit.

⁴⁵ Ein bereits vereinbarter Termin mit dem örtlichen Mieterbund zur Einbeziehung der Mieterperspektive kam krankheitsbedingt nicht zustande und konnte nicht nachgeholt werden.

Übergreifend	Vorsitzende des ‚Seniorenrates‘ der Stadt Bielefeld	Interview ‚Seniorenrat-Vorsitz‘
	Vorsitzende des ‚Sozial- und Gesundheitsausschusses‘ (SGA)	Interview ‚SGA-Vorsitz‘
	Vorsitzender des ‚Umwelt- und Stadtentwicklungsausschusses‘ (UStA)	Interview ‚UStA-Vorsitz‘
	Projektbeauftragte ‚Demographische Entwicklungsplanung‘, Dezernat ‚Oberbürgermeister‘, Stadt Bielefeld	Interview ‚Demographiebeauftragte‘
	Gruppeninterview mit der Abteilung ‚Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung‘, ‚Bauamt‘, ‚Dezernat Planen / Bauen‘, Stadt Bielefeld	
	Stellvertretender Abteilungsleiter und Teamleiter ‚Gesamträumliche Planung‘	Interview ‚Bauamt, Gesamträumliche Planung‘
	Mitarbeiter Team ‚Stadtentwicklung‘ (Projektmanagement, Städtebauförderung, Baulandentwicklung)	Interview ‚Bauamt Stadtentwicklung 1‘
	Mitarbeiter Team ‚Stadtentwicklung‘ (Städtebauliche Planung, Einzelhandel)	Interview ‚Bauamt Stadtentwicklung 2‘
	Geschäftsführer der ‚Sennestadt GmbH‘	Interview ‚Sennestadt GmbH‘
Wohnen	Mitarbeiter der ‚Stadtumbauagentur NRW‘ (Begleitung Stadtumbau Sennestadt)	Interview ‚Stadtumbauagentur‘
	Verantwortlicher Mitarbeiter ‚Wohnungsmarktbeobachtung, -bericht und Wohnraumbedarfsplanung‘, Abteilung ‚Wohnungsbauförderung und Wohnungsaufsicht‘, ‚Bauamt‘, Dezernat ‚Planen / Bauen‘, Stadt Bielefeld	Interview ‚Bauamt, Wohnen‘
	Geschäftsführer der ‚Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft‘ (BGW)	Interview ‚BGW Geschäftsführung‘
	Verantwortlicher ‚Soziales Bestandsmanagement‘ der ‚Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft‘ (BGW)	Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘
	Prokurist der ‚Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.‘ (Leiter Mitglieder- und Altenbetreuung); zugleich Vorstand der ‚Gemeinschaftsstiftung Freie Scholle‘	Interview ‚Freie Scholle Prokurist‘
	Gruppeninterview mit der ‚Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugenossenschaft Senne e. G.‘ (GSWG)	
	Vorstandsvorsitzender der Baugenossenschaft	Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘
	Handlungsbevollmächtigte / Marketing / Öffentlichkeitsarbeit / Beschwerdemanagement / Mahn- und Klagewesen der Baugenossenschaft	Interview ‚GSWG Handlungsbevollmächtigte‘
	Geschäftsführer ‚Haus & Grund Landesverband Ostwestfalen-Lippe e. V.‘ und ‚Haus & Grund GmbH Bielefeld‘	Interview ‚Haus & Grund‘
	Lokale Sprecherin ‚IVD West e. V.‘ (Immobilienverband Deutschland – Verband der Immobilienberater, Makler, Berater, Verwalter und Sachverständigen Region West e. V.); zugleich Geschäftsführerin ‚ADAM Immobilien GmbH‘	Interview ‚IVD West‘
	Gruppeninterview Projekt ‚CityQuartier‘ & Wohnprojektinitiative ‚stattVilla‘	
	Inhaber des Architektur- u. Ingenieurbüros ‚Hädrich Planen & Bauen‘ und Entwickler ‚CityQuartier‘	Interview ‚Cityquartier Projektentwickler‘
	Investorenvertreter	Interview ‚CityQuartier Investorenvertreter‘
	Ansprechpartner 1, Wohnprojekt stattVilla	Interview ‚Cityquartier, stattVilla 1‘
Ansprechpartnerin 2, Wohnprojekt stattVilla	Interview ‚Cityquartier, stattVilla 2‘	
‚Sahle Wohnen GmbH & Co. KG‘	Unternehmen war zu keinem Interview bereit	
‚Mieterbund Ostwestfalen-Lippe und Umgebung e. V.‘	Krankheitsbedingt ausgefallen	
‚Unterstützung und soziale Integration‘	Verantwortliche ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung, Team ‚Planung, Projekte, Controlling‘, ‚Sozialamt‘, ‚Sozialdezernat‘, Stadt Bielefeld	Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘
	Abteilungsleiter ‚Senioren und Menschen mit Behinderungen‘ / Teamleiter ‚Heimaufsicht‘, ‚Sozialamt‘, ‚Sozialdezernat‘, Stadt Bielefeld	Interview ‚Heimaufsicht‘
	Fachleitung ‚Quartiersorientierte Versorgung‘, Geschäftsbereich ‚Soziale Arbeit und Gesundheit‘, ‚Evangelisches Johanneswerk‘	Interview ‚Johanneswerk‘
	Vorsitzende des Vereins ‚Wohnprojektberatung‘ als Teil des Verbundes ‚Alt und Jung e. V.‘; zugleich Gründungsmitglied	Interview ‚Alt und Jung‘
	Abteilungsleiterin Altenhilfe der ‚Arbeiterwohlfahrt (AWO), Kreisverband Bielefeld e. V.‘	Interview ‚AWO‘
‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘	Abteilungsleiterin ‚Verkehrsplanung und Straßenverkehrsbehörde‘, ‚Amt für Verkehr‘, Dezernat ‚Planen / Bauen‘, Stadt Bielefeld	Interview ‚Verkehrsplanung‘
	Verantwortlicher Mitarbeiter ‚ÖPNV-Planung, Nahverkehrsplan‘ und barrierefreie Straßenraumgestaltung, Team ‚Konzeptionelle Verkehrsplanung, ÖPNV‘, Abteilung ‚Verkehrsplanung und Straßenverkehrsbehörde‘, ‚Amt für Verkehr‘, Dezernat ‚Planen/Bauen‘, Stadt Bielefeld	Interview ‚Amt für Verkehr, ÖPNV + Barrierefreiheit‘
	‚moBiel GmbH‘ (Nahverkehrsunternehmen der Stadt Bielefeld)	Interview ist nicht zustande gekommen

Tabelle 6–2: Geplante und durchgeführte Interviews in Bielefeld mit den in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen

Ein Interview mit dem kommunalen Verkehrsbetrieb – als größtem Anbieter – kam nicht zustande. Weiterhin wurden zwei Interviews zum Thema ‚Stadtumbau‘ im Stadtbezirk Sennestadt geführt, bei dem das Thema Alter eine Schwerpunktkontrolle einnimmt. Da die Umsetzung der Projekte in Sennestadt erst zum Ende der empirischen Phase der Arbeit begann, war die Informationslage hier für eine vertiefende Betrachtung im Hinblick auf die Untersuchungsfragen noch zu unzureichend, wodurch diese Gespräche im weiteren Verlauf nur am Rande von Bedeutung waren.

Die ausgewählten Gesprächspartner/-innen wurden per E-Mail oder telefonisch kontaktiert. Bei erfolgreicher Kontaktaufnahme wurde ein Interviewtermin vereinbart. Eine Woche vor dem Interviewtermin wurde ein Kurzleitfaden mit zentralen Themenbereichen sowie eine Einverständniserklärung zum Mitschnitt verschickt. Der Kurzleitfaden basierte auf einem ausführlichen Gesprächsleitfaden, der anhand der erhobenen Informationen zu den jeweiligen Akteursaktivitäten erstellt wurde. Das Programm ‚MAXQDA‘ ermöglichte hierzu eine zielgerichtete Ausgabe der relevanten Informationen. Die ausführliche Sichtung und Einarbeitung in das Feld erwies sich als großer Vorteil in den Gesprächen, um konkrete Nachfragen stellen zu können. Der Gesprächsleitfaden wurde je nach Interviewpartner/in um themenspezifische Fragen ergänzt. Zudem wurden Erfahrungen aus vorhergehenden Interviews, beispielsweise zu geeigneten Einstiegsfragen, berücksichtigt.⁴⁶

Vorbereitung und Durchführung der Interviews

In allen Gesprächen war zu Beginn eine ‚Aufwärm-Frage‘ zur Interview-Person und ihrer Tätigkeit vorgesehen. Diese erleichterte nicht nur den Gesprächseinstieg, sondern lieferte auch wichtige Informationen zum Aufgabenbereich der Interview-Person. Zum Abschluss wurde explizit nach Themen gefragt, die im Interview nicht angesprochen wurden. Die Interviews wurden für die spätere Auswertung digital aufgezeichnet. Die Dauer der Gespräche lag im Durchschnitt bei einer bis eineinhalb Stunden. Im Einzelfall dauerten sie auch bis zu maximal zweieinhalb Stunden Interviewzeit. Bei den Gesprächspartner/-innen herrschte in der Regel eine offene und fachlich-orientierte Gesprächsatmosphäre.

Die Interviews wurden mit Hilfe der Transkriptionssoftware ‚f4‘ vollständig verschriftlicht.⁴⁷ Die Abschriften wurde in ‚MAXQDA‘ importiert und relevante Textpassagen codiert. In diesem Zuge wurde auch der Codebaum weiterentwickelt und verfeinert. Die in der Arbeit verwendeten Passagen wurden zudem leicht redaktionell bearbeitet, um die Lesbarkeit zu verbessern.⁴⁸

Auswertung und Nutzung der Interviews

⁴⁶ Die Leitfäden sind wie alle verschriftlichten Interviews für die Prüferinnen und Prüfer in digitaler Form auf der Anhang-CD der Arbeit beigefügt.

⁴⁷ Das Gespräch mit der ‚Demographiebeauftragten‘ wurde auf ihren Wunsch hin nicht aufgezeichnet und ein abgestimmtes Ergebnisprotokoll erstellt. Beim Gruppeninterview mit der Abteilung ‚Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung‘ der Stadtverwaltung versagte das Aufnahmegerät, so dass auch hier nach dem Gespräch eine Ergebnisprotokoll basierend auf Mitschriften und dem Gedächtnis erstellt werden musste.

⁴⁸ Für die Veröffentlichung der Arbeit wurden die verwendeten Zitate mit den Interviewpartner/-innen zur Freigabe abgestimmt. Hieraus ergaben sich in einigen Fällen weitere sprachliche Glättungen. Zudem wurde der Veröffentlichung einiger Zitate nicht zugestimmt, so dass diese in dieser Fassung der Arbeit nicht enthalten sind. Bei den direkten Zitaten werden die jeweiligen Interviewpersonen im Regelfall angegeben. Indirekte Quellenverweise wurden jedoch anonymisiert und mit fortlaufenden Verweisnummern versehen.

6.4 Beschreibung und Erklärung des Akteurhandelns im Untersuchungsraum

Die erhobenen Informationen aus Interviews und Dokumentenanalysen konnten mithilfe der vergebenen Kategorien aus der ‚MAXQDA‘-Datenbank zielgerichtet ausgegeben werden. Damit wurde eine Gegenüberstellung und Verschränkung der verschiedenen Quellen für die Auswertung ermöglicht. Die Sichtung, Analyse und Konzipierung der Beschreibungen erforderten einen hohen Arbeitsaufwand. Teilweise stellten sich bei der Bearbeitung neue Fragen, für deren Beantwortung ergänzende Recherchen durchgeführt wurden.

*Aufbau der
,Bielefeld-Fallstudie‘*

Handlungsfeldübergreifende Informationen, beispielsweise zur Bevölkerungsentwicklung oder zum Aufbau der Verwaltung in Bielefeld, sind in einem Einführungskapitel (Kapitel 8) gebündelt. In den folgenden Handlungsfeldkapiteln werden jeweils zu Beginn die relevanten Akteure und ergänzend ausgewählte prägende lokale Entwicklungstrends vorgestellt. Nachfolgend wird thematisch gebündelt auf die verschiedenen Akteursaktivitäten eingegangen. Teilweise konnte hierfür direkt auf die Aufgaben und Ziele der Handlungsfelder zurückgegriffen werden. In den meisten Fällen liegen die Akteurshandlungen jedoch quer zu diesen ‚Aufmerksamkeitsdirigenten‘ und es wurden gegenstandsbezogene Themenblöcke gebildet. Miteinander in Beziehung stehende institutionenorientierte Handlungsansätze und projektorientierte Aktivitäten werden hierbei – soweit möglich – gemeinsam in Unterkapiteln dargestellt. Wie bereits erläutert, liegt der Schwerpunkt auf den Handlungsfeldern ‚Wohnen‘ (Kapitel 9) sowie ‚Unterstützung und soziale Integration‘ (Kapitel 10), deren Darstellung deutlich umfangreicher als die der Handlungsfelder ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ sowie ‚Nahversorgung‘. Diese werden zusammengefasst in einem Kapitel beschrieben (Kapitel 11). In dem Abschlusskapitel (Kapitel 12) sind die Ergebnisse quer über alle Handlungsfelder nach den zentralen Akteuren bzw. Akteursgruppen Stadt Bielefeld, Akteure der Wohnungswirtschaft und soziale Dienstleister zusammenfassend dargestellt.

Vertiefungen

Durch die Erörterungen in den Kapiteln wird deutlich, welche Akteure mit welchen Aktivitäten die Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung beeinflussen bzw. berühren. In Teilen können bereits Aussagen zur Erklärung des Akteurhandelns getroffen werden. Es wurde jedoch deutlich, dass in vielen Fällen nur über eine intensivere Analyse die Hintergründe des Handelns nachvollzogen werden können. Hierzu wurden Akteure bzw. Aktivitäten – die im Hinblick auf die Handlungsfelder als besonders interessant eingeschätzt wurden – in acht Vertiefungen genauer untersucht (vgl. Tabelle 6–3). Vier Vertiefungen sind im Handlungsfeld ‚Wohnen‘, drei im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘ verortet. Das Projekt ‚Demographische Entwicklungsplanung‘ der Stadt Bielefeld wurde wegen der vielfältigen thematischen Bezüge dem einleitenden Kapitel 8 zugeordnet. Für die Auswahl waren die

Übergreifend	Projekt ‚Demographische Entwicklungsplanung‘ (Stadt Bielefeld)
Wohnen	‚Masterplan Wohnen – Ausbildung eines wohnungswirtschaftlichen Netzwerks‘ (u. a. Stadt Bielefeld und Wohnungswirtschaft)
	‚Bielefelder Modell – Wohnen mit Versorgungssicherheit‘ (u.a. BGW, Verein Alt und Jung)
	‚Sicher wohnen ein Leben lang – Genossenschaft Freie Scholle‘
	‚CityQuartier und stattVilla‘ (Projektentwickler, Investoren, Wohnprojektinitiative)
Unterstützung und soziale Integration	‚Ansiedlungssteuerung stationärer Pflegeeinrichtungen‘ (Stadt Bi.)
	‚Quartiersversorgung des Vereins Alt und Jung‘
	‚Quartiersversorgung des Evangelischen Johanneswerks‘

Tabelle 6–3: Vertiefende Untersuchungen

Aufgaben in den Handlungsfeldern das Hauptauswahlkriterium. Datenverfügbarkeit und Arbeitsressourcen waren hierbei jedoch auch relevant. Die Breite der in Kapitel 5 erarbeiteten Erklärungsfaktoren erwies sich bei der offenen Herangehensweise als Vorteil, da die verschiedenartigen Akteursaktivitäten unterschiedliche Zugänge erforderlich machten.

6.5 Zusammenfassende Diskussion und Ableitung von Empfehlungen

Die zentralen Ergebnisse der Bielefeld-Fallstudie aus Kapitel 12 werden im folgenden Kapitel 13 auf ihre Gültigkeit über Bielefeld hinaus diskutiert und spezifische Voraussetzungen herausgearbeitet. Damit wird der Besonderheit einer Ein-Fall-Studie mit der Konzentration auf einen Untersuchungsraum Rechnung getragen. Die Ergebnisdiskussion darf jedoch nicht als eine vollständige Überprüfung der Ergebnisse im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit verstanden werden, da von Ort zu Ort unterschiedlichste Voraussetzungen für das Akteurshandeln vorliegen.⁴⁹

In Anlehnung an Kapitel 12 stehen dabei die Ergebnisse in Bezug auf die drei Akteursgruppen Kommunen, Wohnungswirtschaft und soziale Dienstleister im Mittelpunkt. Es wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Ergebnisse für diese Akteursgruppen auf ähnliche Akteure in anderen Regionen und Städten übertragbar sind. Die Abstraktion von der Situation in Bielefeld ist auch für die Ableitung von Handlungsempfehlungen für die genannten Akteursgruppen von zentraler Bedeutung (Kapitel 14).

Die Aufarbeitung von Theorien, Ansätzen und Modellen zu Akteuren und ihrem Handeln (Kapitel 5) sowie die Rahmenbedingungen altersgerechter Stadtentwicklung (Kapitel 7) bilden wichtige Bezugspunkte für die Einordnung der Fallstudienresultate. Ergänzend wurden zudem drei weitere leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten geführt, um die Spezifika der Bielefeld-Ergebnisse besser herausarbeiten und diese auch in den Handlungsempfehlungen berücksichtigen zu können (vgl. Tabelle 6–4).

Dr. Manfred Fuhrich, Leiter des Referats ‚Stadtentwicklung‘ des ‚Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung‘ (BBSR) im ‚Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung‘ (BBR)	<i>Interview ‚BBSR Referat Stadtentwicklung‘</i>
Senator a. D. Bernd Meyer, Vorstand des ‚Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen‘ (vdw)	<i>Interview ‚VDW Niedersachsen / Bremen‘</i>
Matthias Wulf, Leiter der ‚Abteilung Persönliche Hilfen/ Seniorenangelegenheiten‘ im ‚Fachbereich Wirtschaft und Soziales‘ der Stadt Lübeck	<i>Interview ‚Stadt Lübeck‘</i>
Ursula Kremer-Preiß, Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA), Bereich ‚Architektur und Wohnen‘	<i>Vereinbarter Interviewtermin wurde abgesagt und konnte aus terminlichen Gründen nicht nachgeholt werden</i>

Tabelle 6–4: Durchgeführte und geplante Interviews zur Diskussion der Fallstudien-Ergebnisse

⁴⁹ Selbst wenn formelle Institutionen gleich sind, unterscheiden sich die restlichen Rahmenbedingungen der informellen Institutionen, prägenden Trends und räumlich-baulichen Rahmenbedingungen großräumig wie kleinräumig in Deutschland. Die Akteure besitzen unterschiedliche Voraussetzungen in ihrem Aufbau, ihren Orientierungen, Wahrnehmungen und Ressourcen und sind selbst bei Ähnlichkeiten immer verschieden. Die individuellen Akteure in den entscheidenden Positionen mit einem großen Spielraum des ‚role-makings‘ liefern eine weitere große Spannweite an Möglichkeiten. Zudem unterscheiden sich auch die spezifischen Governance-Regime, selbst wenn deren Grundzüge gleich sind.

Die Expertinnen und Experten wurden aufgrund ihrer Kenntnisse und Arbeitserfahrungen, die eine Einschätzung der Akteursgruppen Kommunen, Wohnungswirtschaft und soziale Dienstleister ermöglichen, ausgewählt (vgl. Anhang Teil B). Auf Basis der Fallstudienresultate wurden Gesprächsleitfäden entwickelt, die an die Arbeitskontexte der Expertinnen und Experten anknüpfen, um einen zielführenden Gesprächsverlauf zu erreichen.⁵⁰

⁵⁰ Die Leitfäden und auf Basis von digitalen Mitschnitten erstellten Ergebnisprotokolle sind für die Prüferinnen und Prüfer auf der Anhang-CD der Arbeit beigefügt.

Teil C

Rahmenbedingungen

7 Rahmenbedingungen altersgerechter Stadtentwicklung

Basierend auf den abgegrenzten Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung werden in diesem Teil der Arbeit die über die lokale Ebene hinausgehenden Rahmenbedingungen als Grundlage für die weitere empirische und analytische Arbeit in Teil D aufbereitet. Erörtert werden formelle Institutionen und prägende Entwicklungstrends, die das Handeln der Akteure prägen. Mit Blick auf den Untersuchungsraum Bielefeld ist hierbei das Land NRW die räumliche Bezugsebene. Die Inhalte dienen neben dem Verständnis der Fallstudienresultate auch dazu, in Teil E der Arbeit eine Einordnung und Loslösung dieser Ergebnisse von den Bielefelder Besonderheiten sowie die Formulierung von Handlungsempfehlungen zu unterstützen.

Das Kapitel gliedert sich entsprechend der abgeleiteten Handlungsfelder und beginnt mit der Darstellung übergreifender Institutionen und prägender Trends (Kapitel 7.1), bevor die Bereiche ‚Wohnen‘ (Kapitel 7.2), ‚Unterstützung und soziale Integration‘ (Kapitel 7.3), ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ (Kapitel 7.4) sowie ‚Nahversorgung‘ (Kapitel 7.5) aufbereitet werden. Die auf ein Handlungsfeld fokussierte Erörterung umfasst jeweils zu großen Teilen eine Darstellung zentraler formeller Institutionen, unterteilt in die Bereiche der ordnungspolitisch und der leistungspolitisch orientierten Institutionen, soweit sich dies aus dem Charakter der handlungsrelevanten formellen Regelungen ergibt. Einen kleineren Umfang nehmen jeweils die Erläuterung von prägenden Entwicklungstrends und die zusammenfassende Aufbereitung von Governance-Strukturen und Akteuren im Handlungsfeld ein.

7.1 Handlungsfeldübergreifende Rahmenbedingungen

Wegen der grundlegenden Bedeutung und der Wirkung auf mehrere Handlungsfelder werden einige formelle Institutionen einschließlich ihrer Akteure und Governance-Strukturen vorab vorgestellt. Hinzu kommen einige übergreifende prägende Entwicklungstrends, die am Ende dieses Unterkapitels erläutert werden.

Handlungsfeldübergreifende Institutionen	
Gemeindeordnung NRW	Baurecht
Föderalismusreform	Städtebauförderung
Behindertengleichstellungsgesetze	

Tabelle 7-1: Handlungsfeldübergreifende formelle Institutionen

7.1.1 Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen

Als Gemeinde, oder lateinisch ‚Kommune‘, wird zunächst einmal das Zusammenleben von Menschen in ihrer örtlichen Gemeinschaft in kultureller, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht bezeichnet. Über die ‚Gemeindeordnung NRW‘ (GO NRW) werden Kommunen als juristische Person des öffentlichen Rechts konstituiert, in der die im abgegrenzten räumlichen Bereich lebenden Menschen zusammengefasst sind. Zugleich ist die Gemeinde Gebietskörperschaft (vgl. § 1 Abs. 2 GO NRW), der alle in ihrem Gebiet wohnenden Personen angehören und somit der Hoheitsgewalt der Gemeinde unterstehen. Ihnen können durch die Kommune Entscheidungen auferlegt werden, zugleich dürfen sie auch Leistungen in Anspruch nehmen. Die Gemeinde

ist der zentrale öffentliche Akteur in der Stadtentwicklung, was seine Bedeutung für die altersgerechte Stadtentwicklung offensichtlich macht.

Als Grundlage des Staatsaufbaues sollen die Kommunen das Wohl der Einwohnerinnen und Einwohner in freier Selbstverwaltung durch die von der Bürgerschaft gewählten Organe fördern (vgl. § 1 GO NRW). *„Einen weiten Raum des Handelns der Gemeinde nimmt die traditionelle Verwaltungsarbeit ein; das ist der Vollzug der orts-, landes-, bundes- und ggf. auch europarechtlichen Regelungen.“* (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2008: 31) Soweit Gesetze nichts anderes bestimmen, sind die Gemeinden nach § 2 GO NRW die ausschließlichen und eigenverantwortlichen Trägerinnen der öffentlichen Verwaltung. Gemäß Artikel 28 Abs. 2 GG sind sie Trägerinnen der kommunalen Selbstverwaltung und Artikel 78 der Landesverfassung NRW garantiert ihnen zudem das Recht auf Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe. Daraus leitet sich auch die kommunale Planungshoheit ab, nach der die jeweilige städtebauliche Entwicklung eigenverantwortlich gestaltbar ist. Ein kompletter Entzug dieses Rechts ist ausgeschlossen, auch wenn Bund und Land über die gesetzlichen Grundlagen Art und Umfang der Planungshoheit beeinflussen können (vgl. Bogumil 2005: 520).

Gemeindliche Aufgaben

Die Tätigkeitsbereiche der Gemeinde in NRW teilen sich in die freiwillige und pflichtige Selbstverwaltung sowie Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (vgl. § 3 GO NRW). Zu freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sind die Kommunen nicht verpflichtet. Sie entscheiden nach politischen Willen und finanziellen Möglichkeiten, ob sie durchgeführt werden. Zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, z. B. der Bauleitplanung, sind die Gemeinden von Bund oder Land gesetzlich angehalten. Im Rahmen des gesetzlichen Spielraums können die Gemeinden allerdings regeln, wie sie den Verpflichtungen nachkommen. Bei Selbstverwaltungsaufgaben sind die Gemeindevertretungen die höchste Entscheidungsinstanz. Durch Bund und Länder wird lediglich eine Rechtsaufsicht ausgeübt und überwacht, ob keine Verstöße gegen Gesetze vorliegen. Für Selbstverwaltungsaufgaben tragen die Gemeinden zudem die finanzielle Verantwortung. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, z. B. die Bauaufsicht, werden den Gemeinden auferlegt und unter Sonderaufsicht durchgeführt. Im Gegensatz zu Selbstverwaltungsaufgaben kann die Gemeinde hier nicht selbst über die Ausführung entscheiden (vgl. Bogumil 2005: 519; Wollmann 2006: 293f.).

Die allgemeine Aufsicht über kreisangehörige Gemeinden führt der Landrat bzw. die Landrätin und über kreisfreie Städte die Bezirksregierung. Obere Aufsichtsbehörde für kreisangehörige Gemeinden ist die Bezirksregierung und für kreisfreie Städte das Innenministerium. Oberste Aufsichtsbehörde ist das Innenministerium (vgl. § 120 GO NRW). Bei Pflichtaufgaben nach Weisung ist eine staatliche Sonderaufsicht möglich und bei Auftragsangelegenheiten fungiert die Kommune als staatliche Unterbehörde.

Rat und Bürgermeister/innen

„Die Verwaltung der Gemeinde wird ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt.“ (§ 40 Abs. 1 GO NRW) Als Ausdruck der repräsentativen Demokratie werden die Bürgerinteressen vom Rat und dem Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin vertreten. Letztere

haben auch den Vorsitz der Räte inne (vgl. § 40 Abs. 2 GO NRW). Die Ratsmitglieder arbeiten ehrenamtlich. Die Zuständigkeiten des Rates regelt § 41 GO NRW.¹¹⁵

Zur Vorbereitung von Entscheidungen des Rates und zu seiner Entlastung bildet der Rat Ausschüsse (vgl. §§ 57, 58 GO NRW), die in ihrer Zusammensetzung dem politischen Kräfteverhältnis im Rat entsprechen (vgl. § 50 Abs. 3 GO NRW). In den kommunalen Hauptsatzungen (vgl. § 7 Abs. 3 GO NRW) werden die Bildung der Ausschüsse sowie weitere Regelungsinhalte, etwa die Unterteilung des Gemeindegebiets in Stadtbezirke und das öffentliche Bekanntmachungsorgan der Gemeinde, festgelegt.

Der oder die für sechs Jahre gewählte Bürgermeister/in ist nicht nur Vorsitzende/r des Rates, sondern auch alleinige/r Leiter/in der Stadtverwaltung in Verantwortung vor dem Rat (vgl. §§ 60,65 GO NRW). Die vom Rat getroffenen Entscheidungen sind durch ihn oder sie umzusetzen (vgl. § 60 Abs. 2 GO NRW), wobei der Rat die Kontrolle übernimmt (vgl. § 55 GO NRW). Rat und Bürgermeister/innen stehen also in keinem hierarchischen Verhältnis, sondern sind funktional aufeinander bezogen.

Zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten sind die Gemeinden am Steuerverbund beteiligt, in dem sie an der Einkommens- und Umsatzsteuer teilhaben und über den kommunalen Finanzausgleich der Länder Mittel erhalten. Weiterhin können die Gemeinden nach Art. 106 Abs. 6 GG eigene Steuern erheben. Vor allem die Gewerbe- und Grundsteuer als Realsteuern sind die wichtigsten Steuern der Kommunalfinanzierung. Über die Festlegung der Hebesätze haben die Gemeinden einen begrenzten Spielraum auf die Höhe dieser Steuern (vgl. § 25 Abs. 1 GrStG und § 16 GewStG). Einen Teil der kommunal erhobenen Gewerbesteuererinnahmen erhalten über die Gewerbesteuerumlage zudem Bund und Länder. Weiterhin können kleinere örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern, z. B. Zweitwohnsitz- oder Hundesteuern, erhoben werden und Einnahmen über Gebühren und Abgaben für kommunale Dienstleistungen erzielt werden, die allerdings höchstens die anfallenden Kosten decken dürfen (vgl. Bogumil 2005: 416f.; Büttner 2005).

Gemeindefinanzierung

Im Bereich des Gemeindefinanzrechts wird im § 107 GO NRW die Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigungen durch Kommunen geregelt. Mit der Gemeindereform 2007 wurden diese an strengere Voraussetzungen gebunden. Demnach muss nun ein dringender öffentlicher Zweck für die Betätigung vorliegen (vgl. § 107 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW) und die Subsidiaritätsklausel¹¹⁶ in § 107 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW wurde verschärft. Gemeinden dürften sich demnach nur wirtschaftlich betätigen, wenn der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht ebenso

*Gemeindefinanzierungsrecht
und Subsidiaritätsklausel*

¹¹⁵ Ergänzend zur repräsentativen Gemeindefinanzierung können die Bürger in einem Bürgerbegehren beantragen, anstelle des Rates in einem Bürgerentscheid direkt-demokratisch zu entscheiden (vgl. § 26 GO NRW). Der Rat kann auch aus eigenem Willen entscheiden, die zu treffende Entscheidung in einem Ratsbürgerentscheid an die Bürger zu übertragen (vgl. § 26 Abs. 1 GO NRW).

¹¹⁶ „Das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet verallgemeinert, dass hierarchisch vorgeordnete staatliche, regionale, administrative Organisationsebenen oder Verfahren nur dann greifen sollen, wenn die nachgeordneten administrativen oder gesellschaftlichen Einheiten (bis hinunter zu Familie und Individuum) und Verfahren die zu lösenden Aufgaben nicht eigenständig zu lösen vermögen.“ (David 2005: 1130) Die Aktivitäten der privaten Akteure haben dementsprechend Vorrang vor öffentlichen Aktivitäten.

gut und wirtschaftlich erfüllt werden kann.¹¹⁷ Kernbereiche der kommunalen Daseinsvorsorge sind von der Subsidiaritätsklausel ausgenommen. Dies umfasst die Energie- und Wasserversorgung, den öffentlichen Verkehr, den Betrieb von Telekommunikationsleitungsnetzen sowie die nichtwirtschaftlichen Betätigungen, wozu auch das Gesundheits- und Sozialwesen und die soziale Wohnraumversorgung gezählt werden (vgl. § 107 Abs. 1, 2 GO NRW).

7.1.2 Föderalismusreform

Die zum 1. September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform regelt insbesondere die Beziehungen zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die Gesetzgebungskompetenzen neu. Ziel war es insbesondere, die Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen und die politischen Verantwortlichkeiten zu entflechten (vgl. Meyer 2008: 54-58). Auch eine Reihe der in den Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung wirksam werdenden Institutionen sind von den Neuerungen betroffen.

Veränderte
Kompetenzbereiche

Mit der Reform sind Zustimmungspflichten der Länder entfallen, die im Gegenzug aber die Möglichkeit erhalten haben, abweichende Regelungen zu treffen. *„Das Recht zur Abweichung soll den Ländern die Möglichkeit geben, eigene Konzeptionen zu verfolgen und auf die spezifischen strukturellen Voraussetzungen und Bedingungen einzugehen.“* (Schindegger 2009: 42) Die ehemals im Art. 75 GG festgelegte Rahmengesetzgebung des Bundes wurde abgeschafft. Die Länder erhalten durch die Föderalismusreform u. a. die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht ohne zugehöriges Gesundheitsrecht, woraus in Folge der Neukonzeption von Ländergesetzen große Auseinandersetzungen von Interessensverbänden und Regierungen innerhalb der Länder entstanden sind (vgl. Kapitel 7.3.2). Zusätzlich bekommen die Länder im Bereich des Umwelt- und Bildungsrechts die Möglichkeit zur abweichenden Gesetzgebung, was für die Themen einer altersgerechten Stadtentwicklung von geringerer Bedeutung ist.

Auch im Bereich der Finanzen wurden die Kompetenzen von Bund und Ländern entflochten. Als einziges gemischt finanziertes Investitionsfeld ist der Bereich der Städtebauförderung erhalten geblieben, dem auch weiterhin dauerhaft Finanzhilfen des Bundes zur Verfügung gestellt werden können (vgl. Kapitel 7.1.5). Durch die Neufassung des Art. 104 b Abs. 2 GG sind die Förderprogramme zu befristen, degressiv zu gestalten und hinsichtlich der Mittelverwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Das bisherige Aufgabengebiet der Gemeindeverkehrsfinanzierung (vgl. Kapitel 7.4.1) ist teilweise und das der Wohnungsbauförderung (vgl. Kapitel 7.2.2) komplett auf die Länder übertragen worden (vgl. Art. 6-9 Föderalismusreform-Begleitgesetz). Der damit verbundene Ausfall der bisherigen Bundesfinanzhilfen wird den Ländern befristet bis 2019 ausgeglichen.

¹¹⁷ Bis 2007 mussten andere Unternehmen besser und wirtschaftlicher arbeiten, damit die Kommune nicht aktiv werden durfte.

7.1.3 Behindertengleichstellungsgesetze von Bund und Land

Die Behindertengleichstellungsgesetze des Bundes und des Landes NRW legen fest, wie eine umfassende Barrierefreiheit erreicht werden soll. Für die Handlungsfelder dieser Arbeit ist insbesondere die Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr von besonderer Bedeutung.

Nach § 8 des am 1. Mai 2002 in Kraft getretenen ‚Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen‘ (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG) müssen zivile Neu- sowie große Umbauten des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts barrierefrei erfolgen. Dies gilt nach § 8 Abs. 2 auch für öffentliche Wege, Plätze und Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr. Da das BGG vorrangig für Träger öffentlicher Gewalt auf Bundesebene gilt, bleiben für den Bereich Bau und Verkehr die landesrechtlichen Bestimmungen, insbesondere die Bauordnungen, unberührt.

Bundesgesetz

Daher ist die nähere landesrechtliche Gesetzgebung zu betrachten, in diesem Fall das am 1. Januar 2004 in Kraft getretene ‚Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung‘ (Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen – BGG NRW). Das BGG NRW folgt dem Leitmotiv des Bundesgesetzes, diskriminierendes Verhalten, behindertenfeindliche Bedingungen und bauliche und kommunikative Barrieren weitestgehend zu vermeiden (vgl. § 1 Abs. 1 BGG NRW; vgl. § 1 BGG). Die Herstellung umfassender Barrierefreiheit steht im Mittelpunkt des Gesetzes:

Landesgesetz BGG NRW

„Barrierefreiheit ist die Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der gestalteten Lebensbereiche für alle Menschen. Der Zugang und die Nutzung müssen für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe möglich sein; hierbei ist die Nutzung persönlicher Hilfsmittel zulässig. Zu den gestalteten Lebensbereichen gehören insbesondere bauliche und sonstige Anlagen, die Verkehrsinfrastruktur, Beförderungsmittel im Personennahverkehr, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen sowie Kommunikationseinrichtungen.“ (§ 4 BGG NRW)

Es geht also ausdrücklich nicht nur um die Beseitigung von Barrieren für mobilitätseingeschränkte Personen, sondern um jegliche Einschränkungen behinderter Menschen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind viele Bereiche des öffentlichen Lebens angesprochen. Dementsprechend hatte die Einführung des BGG NRW zeitgleich die Änderung einer Reihe von Gesetzen und Verordnungen zur Folge. Dies sind unter anderem das ‚Straßen- und Wegegesetz (StrWG NRW)‘ und die ‚Landesbauordnung NRW (BauO NRW)‘. Außerdem wurden einige neue Verordnungen erlassen.

In § 7 BGG NRW wird die barrierefreie Gestaltung öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen angesprochen, wozu explizit auch die Verkehrsinfrastruktur gezählt wird. Da das Gesetz nicht nur für Einrichtungen des Landes, sondern auch für die der Gemeinden und Gemeindeverbände gilt, haben auch die Behörden der Kommunen bei Baumaßnahmen von vornherein darauf zu achten, dass diese barrierefrei sind. Gemäß dem Abwägungsgebot kann in Ausnahmefällen von den Belangen abgewichen werden, insbesondere wenn sonst die Belange der Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer gefährdet wären, schwierige örtliche Gegebenheiten dies

verlangen oder die Verhältnismäßigkeit des Aufwandes nicht angemessen ist (vgl. Landesbetrieb Straßenbau NRW 2009: 6). Trotz des Abwägungsgebots sind die Belange von Menschen mit Behinderungen deutlich gestärkt und die Argumentationsführung faktisch umgekehrt worden, wie es auch der Landesbetrieb Straßenbau NRW festhält: *„Dabei haben die Verantwortlichen **aktiv** auf das Erreichen des Ziels hinzuwirken [...]. In der Vergangenheit hatten dagegen die Verkehrsplaner lediglich eine passive Rolle – die Notwendigkeit einer behindertengerechten Straßenraumgestaltung musste von den Betroffenen nachgewiesen werden.“* (Landesbetrieb Straßenbau NRW 2009: 3, Hervorhebung im Original)

Einrichtung neuer Akteure

Auf Ebene des Landes wurde nach §§ 11-12 BGG NRW die Stelle eines Beauftragten bzw. einer Beauftragten für die Belange der Menschen mit Behinderung eingerichtet. Weiterhin betont § 13 BGG NRW die Kommunen als wichtige Ebene für die Verwirklichung der Ziele. Dies hat zu einem kräftigen Impuls bei der Berufung neuer lokaler Akteure in Form von Interessensvertretungen in den Kommunen geführt. Die Zahl der Behindertenbeauftragten verdoppelte sich in Folge der neuen gesetzlichen Regelungen von 2005 bis 2007, womit es 2007 dann in fast einem Drittel der Kommunen insgesamt 126 Beauftragte gab. In 66 nordrhein-westfälischen Kommunen waren zu diesem Zeitpunkt Behindertenbeiräte eingerichtet (vgl. MAGS NRW 2008a: 76).

Zielvereinbarungen

Als besonderes Instrument zur Herstellung von Barrierefreiheit sieht das BGG NRW sogenannte Zielvereinbarungen vor. § 5 BGG NRW regelt dazu, dass die anerkannten Behindertenverbände die Aufnahme von Verhandlungen mit den Kommunen sowie deren Verbänden und Unternehmen verlangen können, um Zielvereinbarungen über die Herstellung von Barrierefreiheit zu erstellen. Solche Zielvereinbarungen sind praktisch für alle Bereiche denkbar und für die Fälle gedacht, in denen die Erreichung von Barrierefreiheit durch allgemeine gesetzliche Vorschriften nicht geregelt ist. Dies betrifft vor allem die gezielte Bestandsanpassung. Gerade auch mit dieser Regelung sollen behinderte Menschen nicht mehr nur Objekte öffentlicher Fürsorge in einem hierarchischen Verhältnis sein, sondern die Möglichkeit erhalten, ihre Interessen selbst vertreten zu können. Während die institutionelle Regelung den Behindertenverbänden über den § 5 BGG NRW die formale Macht zuspricht, die Kommunen zu solchen Verhandlungen zu verpflichten, so steht einer umfangreichen Anwendung dieses Rechts die fehlende Ausstattung mit fachlichen und ökonomischen Ressourcen auf Seiten der Verbände im Weg (vgl. MAGS 2008: 62).

Umsetzungsprobleme

Mit dem BGG NRW wurden weitgreifende Regelungen getroffen, nach denen die Kommunen verpflichtet sind grundsätzlich Barrierefreiheit bei Neu- oder Umbaumaßnahmen herzustellen. Weiterhin wurden eine Reihe von neuen Akteuren konstituiert und die Vertretungen der Menschen mit Behinderungen gestärkt. Wenn die formellen Institutionen gleichsam eindeutig sind, so lassen sich doch bei der Umsetzung in das Alltagshandeln Schwierigkeiten feststellen. Der Landesbehindertenrat hält in einer Stellungnahme zur Umsetzung des neuen Gesetzes fest: *„Bei der Öffentlichen Hand läuft der Grundgedanke des Gesetzes in der Regel noch nicht selbstverständlich mit. Sie haben ihn weder für ihre eigenen Zuständigkeiten noch in ihrem Handeln nach innen oder gegenüber Dritten als Leitgedanken verinnerlicht, sodass die Umsetzung des BGG NRW nur sehr schleppend fortschreitet.“* (MAGS NRW 2008a: 58)

Konkretisiert wird dies unter anderem für den Bau- und Planungsbereich. Dieser Eindruck wird auch von der Landesregierung geteilt, die festhält, dass die Vermeidung der Benachteiligung *„noch längst keine Selbstverständlichkeit im Planungs- und Entscheidungsalltag der Öffentlichen Hand im Land ist.“* (MAGS NRW 2008a: 58) Hier werden mangelndes Wissen und Verständnis als Hauptgründe gesehen. Ebenso beklagt die Landesbehindertenbeauftragte Wissensdefizite und mangelnde Sensibilisierung als Gründe für eine mangelnde Umsetzung der Gesetzgebung (MAGS NRW 2008a: 58).

7.1.4 Baurecht

Über das Baurecht werden von öffentlicher Seite die formellen Institutionen für Bauvorhaben festgelegt. *„Das Baurecht umfasst das bodennutzungsbezogene Bauplanungsrecht und das objektbezogene Bauordnungsrecht.“* (Korbmacher 2005: 82) Die städtebaurechtliche, bodenbezogene Festsetzung erfolgt dabei im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben vorrangig durch die Kommunen und die objektbezogenen Festsetzungen erfolgen in erster Linie durch die Länder. Auch wenn immer wieder kritisiert wird, dass mit dem formalen Städtebaurecht lediglich nachholend die bereits vorher auf anderem Wege ausgehandelte Entscheidungen formalrechtlich gangbar gemacht würden, so ist und bleibt das Baurecht die zentrale öffentliche Ressource, um Stadtentwicklung zu beeinflussen. Vermehrt sind auch kooperative Elemente verankert worden, die den formalen Rahmen für Verhandlungslösungen bieten.

Das Baurecht wirkt als Institution insbesondere in die Bereiche des ‚Wohnens‘, des ‚Öffentlichen Raums und der Mobilität‘ sowie der ‚Nahversorgung‘. In abstrahierter Betrachtungsweise ist Sinn und Zweck des Baurechts die Abwendung negativer Externalitäten, die durch ein ungeregeltes Baurecht entstehen würden, z. B. als Auswirkungen auf die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder den Umwelt- und Klimaschutz (vgl. § 1 Abs. 6 BauGB). Die Governance-Struktur des Marktes wird daher ergänzt um ein hierarchisches Element, das der öffentlichen Seite eine Einflussnahme erlaubt. Nicht zuletzt schafft das Baurecht auch Erwartungssicherheit für alle Akteure, wenn die zulässige bauliche Entwicklung fixiert ist.

Mit dem Städtebaurecht wird die rechtlich zulässige Nutzbarkeit des Bodens festgelegt und damit die flächenbezogenen Anforderungen an Bauvorhaben geregelt. Ziel des Städtebaurechts ist die Sicherstellung einer geordneten und nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (vgl. § 1 Abs. 5 BauGB). Zentrales Element hierfür ist die Bauleitplanung. Das Städtebaurecht wird vom Bund durch das ‚Baugesetzbuch (BauGB)‘ und die darauf gestützte ‚Bauordnungsverordnung (BauNVO)‘, ‚Planzeichenverordnung (PlanzV 90)‘ und ‚Wertermittlungsverordnung (WertV - bald ImmoWV)‘ geregelt.

Städtebaurecht

Die Aufstellung der Bauleitpläne¹¹⁸ als Kern des Städtebaurechts gehören zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung (vgl. § 2 Abs. 1 BauGB). Begrenzt wird diese Planungshoheit durch die übergeordneten Ziele der Raumordnung, denen sich die Bauleitplanung anpassen muss (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB), wobei im Gegenstromverfahren auch die Raumordnungspläne der Länder die kommunale Bauleitplanung zu berücksichtigen haben. Für die örtliche Bauleitplanung sieht das BauGB ein zweistufiges Verfahren aus vorbereitender

Bauleitplanung

¹¹⁸ Entscheidungen nach §§ 34 und 35 BauGB können die Nutzbarkeit des Bodens ebenfalls wesentlich prägen.

und verbindlicher Bauleitplanung vor. Der Flächennutzungsplan als vorbereitender Plan stellt die sich aus der geplanten städtebaulichen Entwicklung ergebende Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet in den Grundzügen dar (vgl. § 5 Abs. 1 BauGB). Aus den Flächennutzungsplänen sind die verbindlichen Bebauungspläne im Regelfall zu entwickeln und als Satzung zu beschließen (vgl. § 8 Abs. 1 BauGB). Sie bilden die Grundlage für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Bauvorhaben (vgl. §§ 30, 31 BauGB) und weitere Maßnahmen nach dem Städtebaurecht zur Erschließung, Umlegung oder gar Enteignung. *„Da in den Bebauungsplänen alle verbindlichen Flächennutzungsentscheidungen getroffen werden müssen, für die die Gemeinden zuständig sind, enthält das BauGB eine Vielzahl von Festsetzungsmöglichkeiten, von der Stellung der Gebäude über die Gemeindestraßen, die Grün- und Freiflächen bis hin zum Standort von Bäumen und Sträuchern.“* (Stich; Schmidt-Eichstaedt 2005: 80) Die ergänzenden Regelungen der BauNVO definieren die Möglichkeiten der Festsetzungen näher.

Die Aufstellung und Änderung des Flächennutzungsplans bedarf der Genehmigung der Bezirksregierung als höheren Verwaltungsbehörde (vgl. § 6 BauGB), während Bebauungspläne nur noch in Ausnahmefällen genehmigt werden müssen. Die Verantwortung für die Bauleitplanung liegt in den Händen der kommunalpolitischen Gremien und der Stadtplanungsämter oder -abteilungen. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind eine Vielzahl öffentlicher und privater Belange (vgl. § 1 Abs. 6 BauGB) zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen (vgl. § 1 Abs. 7 BauGB) sowie die Öffentlichkeit bzw. Träger öffentlicher Belange zu beteiligen (vgl. §§ 3, 4 BauGB).

Die Pflicht zur Abwägung ergibt sich insbesondere daraus, dass Bauleitpläne immer eigentumsbeschränkende Wirkung haben. Daher bedarf *„ihr Inhalt der Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit.“* (Stich; Schmidt-Eichstaedt 2005: 77) Durch Bauleitpläne, insbesondere die verbindliche Bauleitplanung, wird also ein Baugrundstück geschaffen und definiert, welche Nutzungen in welcher städtebaulichen Ausgestaltung zulässig sind. Wie durch jede formelle Institution wird für die Zulässigkeit ein Rahmen gesteckt, innerhalb dessen gehandelt werden kann und der unterschiedlich groß sein kann. Das BauGB weist dabei den Kommunen als Träger der Bauleitplanung eine starke formale Ressource zu, über die eine Möglichkeit der Beeinflussung der Stadtentwicklung besteht.¹¹⁹

Städtebauliche Verträge und vorhabenbezogene Bebauungspläne

Als kooperatives Element wurden im Rahmen des BauGB ‚Städtebauliche Verträge‘ zwischen Privaten und der Kommunen verankert (vgl. § 11 BauGB). Über deren Abschluss können die Kommunen ihre finanziellen Lasten verringern, die Zeit bis zur Realisierung beschleunigen und die Akzeptanz für ihr Handeln stärken (vgl. Dieterich 2005: 407). Möglich sind insbesondere Erschließungsverträge (§ 124 BauGB), Bauplanungs-, Bauvorbereitungs- und Baureifmachungsverträge (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB), Baurealisierungsverträge (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB), Folgekostenverträge (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) und Regelungen zur Nutzung erneuerbarer Energien (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB). Ein besonderer Fall der Kooperation ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 BauGB. Diese kooperativen Elemente berei-

¹¹⁹ Ebenfalls zum Baurecht zählen die rechtlichen Regelungen zur Umlegung (vgl. §§ 45-84 BauGB), Enteignung (vgl. §§ 85-122 BauGB) und Erschließung (vgl. §§ 127-135 BauGB). Mit den §§ 175-179 BauGB stehen zudem die Möglichkeiten der städtebaulichen Gebote zur Verfügung.

chern die Möglichkeiten des Städtebaurechts und schaffen die formale Grundlage für Verhandlungskonstellationen zwischen privaten Akteuren und den Kommunen, deren wesentliche Ressource in den Verhandlungen aber die formale Macht des Städtebaurechts bleibt.

Bauvorhaben müssen dann genehmigt werden, wenn sie den beschriebenen bauplanungsrechtlichen Vorgaben entsprechen und zudem auch bauordnungsrechtlich zulässig sind. Als Teil des materiellen Polizeirechts fällt das Bauordnungsrecht in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, die dementsprechend Landesbauordnungen erlassen. In Nordrhein-Westfalen ist dies die BauO NRW. Zwar besteht auch eine Musterbauordnung der Sachverständigenkommission der Bauminister des Bundes und der Länder, die angestrebte Rechtsvereinheitlichung der Landesbauordnungen wurde damit aber nur teilweise erreicht, womit es weiterhin Unterschiede zwischen den Ländern gibt (vgl. Korbmacher 2005: 83).

Bauordnungsrecht

Das Bauordnungsrecht befasst sich mit den baulich-technischen Anforderungen an Bauvorhaben bei Errichtung, Änderung sowie Abbruch und lässt sich unterteilen in das materielle und formelle Bauordnungsrecht. Das materielle Recht dient in erster Linie zur Abwehr von Gefahren, aber auch der Verwirklichung „gewisser sozialer und teilweise auch ökologischer Standards für ein gesundes Wohnen und Arbeiten“ (Korbmacher 2005: 83) und der Verhütung unästhetischer baulicher Zustände. In der Landesbauordnung werden dazu Anforderungen an das Baugrundstück und Bauausführung gestellt, die durch weitere Rechtsverordnungen (z. B. zu Sonderbauten) und das Ortsrecht (z. B. Gestaltungssatzungen) ergänzt werden können (vgl. Korbmacher 2005: 83). Weiterhin vollzieht das Bauordnungsrecht die Bauleitplanung. „Die verfahrensrechtlichen Vorschriften der LBO enthalten insbesondere Regelungen über die Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden sowie über das Baugenehmigungsverfahren.“ (Korbmacher 2005: 83) Der Vollzug des Bauordnungsrechts liegt als Pflichtaufgabe nach Weisung bei den unteren Bauaufsichtsbehörden, Kreisen und kreisfreien Städten, wobei ihr klassisches Instrument die Baugenehmigung als präventive Kontrolle vor Baubeginn ist.

7.1.5 Städtebauförderung

Die Programme der Städtebauförderung (vgl. VV Städtebauförderung 2009) von Bund und Ländern sind zentrale Institutionen im Rahmen der Stadtentwicklung. Über die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen ergibt sich für die Gemeinden daraus die Möglichkeit, in den Städtebauförderungsgebieten die Stadtentwicklung auf eine solch umfassende Art und Weise zu beeinflussen, wie es in den restlichen Gemeindegebieten nur selten der Fall ist. Somit können darüber auch zahlreiche Aufgabenbereiche der altersgerechten Stadtentwicklung angesprochen werden, insbesondere in den Feldern des ‚Wohnens‘, der ‚Öffentlichen Räume und Mobilität‘, der ‚Nahversorgung‘ sowie über den Bereich der ‚Sozialen Integration‘.

Im Jahr 2009 hat der Bund den Ländern etwa 570 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Durch die von den Ländern und Kommunen zu erbringenden zusätzlichen Anteile von der Hälfte bis zu zwei Dritteln, stieg die gesamte einsetzbare Summe auf über eine Milliarde Euro, die zusätzliche private Investitionen auslösen.¹²⁰ Tabelle 7-2 gibt einen Überblick über die Pro-

¹²⁰ Weiterhin von Bedeutung sein können in NRW Mittel aus dem ‚Europäischen Fonds für regionale Entwicklung‘, um den Zielen ‚Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung‘ bzw. ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘ gerecht zu werden.

gramme der Städtebauförderung, die unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Wie in vielen Bereichen werden auch hier gegenwärtig Klimawandel und Demographischer Wandel als zentrale Aspekte betont. *„Die Stadtquartiere sollen unter Berücksichtigung des Klimaschutzes an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger angepasst werden, insbesondere der Familien und der älteren Menschen.“* (Präambel VV Städtebauförderung 2009)

Die Gemeinden beantragen in Nordrhein-Westfalen bei den Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden die Zuwendungen. Die Bezirksregierungen prüfen die grundsätzliche Förderfähigkeit und erstellen einen Programmvorschlag für das Ministerium, welches nach Abstimmung mit dem Bund das Förderprogramm bekannt gibt (Nr. 26 Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008).

Soziale Stadt	105 Millionen Euro
Stadtumbau Ost	121 Millionen Euro
Stadtumbau West	96 Millionen Euro
Städtebaulicher Denkmalschutz Ost	85 Millionen Euro
Städtebaulicher Denkmalschutz West	30 Millionen Euro
Sanierung und Entwicklung Ost	45 Millionen Euro
Sanierung und Entwicklung West	45 Millionen Euro
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	43 Millionen Euro

*Tabelle 7–2: Städtebaufördermittel des Bundes 2009
(Art. 1 Abs. 2 VV Städtebauförderung 2009)*

Soziale Stadt

Seit 1999 existiert das Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘. Bis 2008 wurden insgesamt 523 Stadtteile in 328 Gemeinden in das Programm aufgenommen (vgl. BMVBS 2009: 20). Im Fokus stehen sogenannte benachteiligte Stadtquartiere, in denen sich städtebauliche Probleme (z. B. mangelnde Infrastruktur), sozioökonomische Probleme (z. B. hohe Arbeitslosigkeit) und Probleme des Zusammenlebens verschiedener Bevölkerungsgruppen überlagern. Das Programm nimmt also nicht nur den baulichen Zustand von Quartieren in den Blick, sondern bezieht auch die sozialen Lebensbedingungen explizit mit ein. Mit § 171 e fand die ‚Soziale Stadt‘ Eingang in das BauGB. Wichtiger Bestandteil und Grundlage der Maßnahmen im Rahmen der ‚Sozialen Stadt‘ sind ‚Integrierte Entwicklungs- bzw. Handlungskonzepte‘ als auf die Umsetzung und Fortschreibung angelegte Steuerungs- und Koordinierungsinstrumente. Darüber sollen verschiedene Ressorts der Verwaltung und die weiteren lokalen Akteure in den Prozess eingebunden werden und im Konzept die relevanten Politik- und Handlungsfelder berücksichtigt werden (vgl. Becker; Böhme et al. 2003: 75-87 und § 171 e Abs. 4 BauGB). Nach Nr. 18 Abs. 1 der Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 können außerdem Stadtteilbüros und Stadtteilmanagements in gemeindlicher oder privater Trägerschaft gefördert werden, die dadurch in den Programmgebieten der Sozialen Stadt als Akteure in Erscheinung treten.

Stadtumbau West

2004 wurde das Programm ‚Stadtumbau West‘ eingeführt, da wirtschaftlicher Strukturwandel, rückläufige Bevölkerungszahlen und Wohnungsleerstände auch in den alten Bundesländern als Problem angesehen wurden (vgl. BMVBS 2009:16). Während im ‚Stadtumbau Ost‘ der Rückbau von Wohnungen im Vordergrund steht, soll der ‚Stadtumbau West‘ *„auch vorbeugend eingesetzt werden, um zu vermeiden, dass künftig Wohnungen im Westen Deutschlands wegen Leerstands in einem Umfang zurückgebaut werden müssen, wie das heute in den neuen Ländern notwendig ist.“* (BMVBS 2009: 17) Insbesondere soll das Programm dazu befähigen, Gebiete aus den 1950er bis 1970er Jahren anzupassen und die Konversion industrieller wie militärischer Liegenschaften zu fördern. Mit §§ 171 a-d wurde der Stadtumbau ebenfalls in das BauGB aufgenommen. Als Grund für Stadtumbaumaßnahmen werden dort insbesondere

erhebliche städtebauliche Funktionsverluste aufgrund des dauerhaften Überangebotes von baulichen Anlagen genannt (§ 171 a Abs. 2 BauGB). Es können nur Maßnahmen gefördert werden, die auf der Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts (§ 171 b BauGB) basieren, die Ziele und Maßnahmen festlegen (Artikel 7 Abs. 1 VV Städtebauförderung 2009).¹²¹

„Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen“ dienen der Behebung städtebaulicher Missstände, während „städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen“ Gebiete mit besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung erstmalig entwickeln oder im Rahmen einer Neuordnung einer neuen Entwicklung zuführen sollen (vgl. BMVBS 2009: 4f.). Sanierungsmaßnahmen werden nach den §§ 136 bis 164 b BauGB und Entwicklungsmaßnahmen nach den §§ 165 bis 171 BauGB näher geregelt. Förderfähig sind Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Das umfasst vorbereitende Untersuchungen, städtebauliche Planungen, Ordnungs- und Baumaßnahmen. Weiterhin sind Leistungen von Sanierungs- und Entwicklungsträgern sowie anderen Beauftragten förderfähig (vgl. BMVBS 2009: 5).

*Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen;
Städtebaulicher Denkmalschutz*

Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz hat zum Ziel, bau- und kulturhistorisch wertvolle Stadtkerne in ihrer baulichen und strukturellen Eigenart und Geschlossenheit zu erhalten und zukunftsweisend weiter zu entwickeln. Eingesetzt werden können die Mittel in Gebieten mit städtebaulicher Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB) und in Sanierungsgebieten. 2009 wurde das bis dahin auf die neuen Bundesländer beschränkte Programm auch auf die alten Länder ausgeweitet. Gegenstand der Förderung sind Gesamtmaßnahmen, um insbesondere historische Stadtkerne zu erhalten (vgl. BMVBS 2009: 9).

Die Programme der Städtebauförderung befähigen vor allem die Kommunen dazu, im Rahmen der Programmlinien in ausgewählten Stadtgebieten umfassende Vorgehensweisen zu initiieren und die Stadtentwicklung zu prägen. Ohne die Ressourcen der Städtebauförderung wären viele Maßnahmen sonst nicht oder nicht in einem solchen Umfang möglich, was das Bayerische Staatsministerium des Inneren zu der Aussage bewegte: „Die Städtebauförderung ist eine *conditio sine qua non* für den Erhalt lebenswerter, lebendiger Innenstädte.“ (BStMI 2001: 21)

Wirkungsweise

Mithilfe der Städtebauförderung werden insbesondere die baulichen Rahmenbedingungen über die Aufwertung von Stadtquartieren verändert und, je nach Programm, verschiedene Akteure in den Programmgebieten gestärkt. Das reicht von individuellen Akteuren, z. B. in Form von Maßnahmen der Beschäftigungsförderung, über verschiedenste Arbeitsorganisationen, z. B. der Förderung des lokalen Einzelhandels oder lokalen Gewerbetreibenden, bis hin zu Interessenorganisationen, deren Gründung und Arbeit gezielt gestützt wird. Weiterhin profitiert die Wohnungswirtschaft über die Bereitstellung von Ressourcen für wohnungswirtschaftliche Maßnahmen zur Modernisierung, Aufwertung oder Rückbau. Durch die Programme der Städtebauförderung werden zudem direkt und indirekt auch neue Akteure konstituiert und mit Ressourcen ausgestattet, beispielsweise Quartiersmanagements, die in den Programmgebieten der ‚Sozialen Stadt‘ eingerichtet werden, oder Beratungsagenturen wie beispielsweise die

¹²¹ Einen Überblick über die Fördergegenstände der ‚Sozialen Stadt‘ und des ‚Stadtumbau West‘ gibt die Tabelle im Anhang.

„Innovationsagentur Stadtumbau NRW“, die als Service-Agentur von 23 Kommunen getragen wird (vgl. Website „Innovationsagentur Stadtumbau NRW“). Mit Mitteln der Städtebauförderung werden also nicht nur die Kommunen in die Lage versetzt, umfassende Prozesse der Stadtentwicklung in ausgewählten Teilgebieten anzustoßen. Darüber hinaus werden neue Akteure konstituiert und neue Arenen für die Interaktion der lokal eingebundenen Akteure geschaffen, wenn es gilt, integrierte Stadtentwicklungskonzepte unter Beteiligung einer großen Zahl von Akteuren aufzustellen oder lokale Stadtteilkonferenzen einzuberufen. Somit können sich auch die Governance-Strukturen verändern, wenn über die Zusammenarbeit in oder zu den Programmgebieten Netzwerke oder Gemeinschaften aufgebaut werden.

7.1.6 Prägende Entwicklungstrends

Bei den übergreifenden prägenden Entwicklungstrends wird an dieser Stelle auf die Bereiche der öffentlichen Finanzen und Verwaltungsreformen der letzten Jahre sowie die Suburbanisierung und sozialräumliche Segregation eingegangen, da diese Trends besondere Auswirkungen auf die Kommunen haben.

Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreformen

Gemeindefinanzierung

Die Finanzsituation der Kommunen in Deutschland ist mehrheitlich durch große finanzielle Engpässe und erhöhte Schuldenaufnahmen gekennzeichnet. „*Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet sich für viele Kommunen immer weiter [...]*.“ (Wollmann 2006: 297) Ursache sind unter anderem Aufgabenverlagerungen von Bund und Ländern auf die Kommunen, insbesondere im Bereich der Sozialausgaben, die nicht mit einer ausreichenden Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel verknüpft waren (vgl. Wollmann 2006: 297). Durch die Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuereinnahmen sind die Kommunen unmittelbar von wirtschaftlichen Abschwüngen und Krisen betroffen, da die Gewerbesteuer als Einnahmequelle für die Kommunalfinanzen eine zentrale Rolle spielt. Die Zuweisungen von Bund und Land hingegen sind Ergebnis von Verhandlungsprozessen, „*bei denen die Kommunen über die geringsten Machtressourcen verfügen*.“ (Bogumil 2005: 517). So warnt der ‚Deutsche Städtetag‘ eindringlich, dass die von der im Herbst 2009 gewählten Bundesregierung geplanten Steuerensenkungen für die Kommunen Ausfälle von rund 3,6 Milliarden Euro jährlich bedeuten würden, davon allein 2,4 Milliarden Euro durch die in Aussicht gestellte Einkommenssteuersenkung (Deutscher Städtetag 2009: 2). Insgesamt wird deutlich, dass die Gemeinden ihre Einnahmeseite nur eingeschränkt beeinflussen können. In Regionen mit schrumpfenden Bevölkerungszahlen stellt zudem der Erhalt und der Betrieb sozialer und technischer Infrastruktur die Gemeinden vor noch größere Herausforderungen (vgl. Selle 2005: 173). Kommunale Leistungen lassen sich zudem häufig nicht auf die eigenen Einwohner beschränken. Daher profitieren dann auch Haushalte und Unternehmen anderer Gemeinden, wodurch es zu ungleichen Lastenverteilungen kommen kann, die insbesondere die Städte mit hoher zentraler Funktion benachteiligen (vgl. Büttner 2005: 505).

Entbürokratisierung, Entstaatlichung und New Public Management

Enger werdende finanzielle Spielräume begünstigten Reformen der öffentlichen Verwaltung, die seit den 1980er Jahren verstärkt durch eine neoliberale Staatskritik geprägt wurden. Sie lassen sich mit den Stichworten der Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung durch Abbau von Regelungen sowie der Verschlinkung des Staates durch eine Privatisierungspolitik

umreißen. In den 1990er Jahren äußerte sich dies in betriebswirtschaftlich orientierten Reformen des ‚New Public Management‘, die zu einer Modernisierung durch marktgesteuerte kundenorientierte Dienstleistungsproduktion führen sollten, um die Effizienz des öffentlichen Sektors zu stärken. Dafür wurden Aufgabenbereiche neu organisiert und der jeweils nötige Leistungsumfang bestimmt (vgl. Franzke 2005: 1254f.). Da die Gemeindefinanzen oft unter besonderem Druck stehen, begünstigte dies den Reformwillen, um dadurch Finanzmittel einzusparen. Das klassische Modell wurde in den 1990er Jahren daher vielerorts aufgebrochen und die Routinen durch mehr Eigenverantwortung, Dezentralisierung und Privatisierung von Aufgaben ersetzt. Gerade auch unter dem Druck der Marktliberalisierung von Seiten der EU wurden die abgeschirmten lokalen Bereiche der Daseinsvorsorge als Bereich der traditionellen kommunalen Selbstverwaltung dem Markt geöffnet (vgl. Wollmann 2006: 296f.).

In Zusammenhang mit diesen Reformen steht der Ansatz des Wettbewerbsföderalismus, wonach durch die Konkurrenz von Gebietskörperschaften, insbesondere von Ländern und Gemeinden, diese zu „präferenzorientiertem, sparsamem und innovativem Verhalten angehalten [werden sollen].“ (Postlep; Blume 2005: 729) Der Wettbewerb um Unternehmen und einkommensstarke Haushalte soll die Suche nach erfolgreichen und innovativen Lösungen begünstigen. Um einen solchen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften zu fördern, gilt es gezielt die Mobilität und somit Abwanderungsoptionen der Haushalte und Unternehmen zu stärken, damit der Druck auf Städte und Länder im Wettbewerb wächst. Dies kann zum Beispiel über den Ausbau der Verkehrswegeinfrastruktur geschehen, um Lagevorteile zu nivellieren. Indem die Handlungsressourcen der Haushalte und Unternehmen auf diese Weise vergrößert werden, soll auch deren Einfluss auf die Politik steigen, da sie dann glaubhafter mit Abwanderung drohen können, um ihre Interessen durchzusetzen (vgl. Postlep; Blume 2005: 729).

Wettbewerbsföderalismus

Kritiker warnen vor der Gefahr eines ‚race to the bottom‘¹²² zwischen Kommunen und Ländern durch einen solchen Wettbewerb und betonen die übermäßige Benachteiligung von einkommensschwachen Haushalten, während einkommensstarke Gruppen mit öffentlichen Subventionen massiv umworben werden (vgl. Postlep; Blume 2005: 730).¹²³

Suburbanisierung und sozialräumliche Segregation

Seit Ende der 1950er Jahre ist das mit Siedlungsdispersion, Entmischung und Entdichtung einhergehende Phänomen der Suburbanisierung ein prägendes Element der Raumentwicklung in Deutschland. Der Prozess der flächenhaften, immer weiter vordringenden Ausdehnung der Siedlungen in das Umland der Städte zieht eine Bedeutungsverschiebung und Dekonzentration zunächst bei der Verteilung von Bevölkerung und darauf folgend Arbeitsplätzen und Folgeeinrichtungen nach sich. Besonders ausschlaggebend war und ist der abnehmende Raumwider-

¹²² Womit der Abwärtszyklus des Abbaus von Standards, z. B. im Sozial- und Umweltbereich, gemeint ist, der in einem Wettbewerb droht, wenn Standards nur für begrenzte Räume festgelegt werden können, während sich die zugehörigen Wirtschaftsakteure ohne Beschränkung über diese begrenzten Räume hinaus bewegen können.

¹²³ Das Projekt der ‚HafenCity Hamburg‘ kann vor einem solchen Hintergrund diskutiert werden, wenn große Summen öffentlicher Mittel (summierte Zuschüsse von 500 bis 800 Millionen Euro werden diskutiert) dafür eingesetzt werden, um ein Wohngebiet für sehr einkommensstarke Schichten zu entwickeln (vgl. Krüger 2009).

stand, insbesondere durch die zunehmende Massenmotorisierung der Haushalte in Deutschland, die eine individuelle Fortbewegung über größere Distanzen gestattete (vgl. Hesse; Schmitz 1998: 435). Wohnsuburbanisierung wurde und wird dabei keineswegs nur von in das Eigentum ziehenden Haushalten geprägt, sondern auch von zur Miete wohnenden Haushalten (vgl. Aring; Herfert Günter 2001: 51). Diskussionen über Reurbanisierungstendenzen und das neue Wohnen in der Stadt bekommen in letzter Zeit vermehrt Bedeutung (vgl. Brühl; Echter et al. 2005; Wehrli-Schindler 2008), ohne dass eine Phase der Reurbanisierung allerdings umfassend empirisch nachgewiesen werden könnte.

Suburbanisierung kann einhergehen mit sozialräumlicher Segregation. Trotz Bemühungen eine solche zu verhindern, prägt diese weiterhin die räumliche Verteilung von Haushalten. *„Die Städte bilden ein räumliches Muster der sozialen Ungleichheit in differenzierten von einander abgegrenzten Wohnungsteilmärkten ab.“* (Habermann-Nieße 2008: 419) Zu beobachten sind Segregationsmuster nach sozialer Lage, Haushaltstypen und Stellung im Lebenszyklus, Lebensstilgruppen oder ethnischer Herkunft (vgl. Eichener; Schauerte et al. 2003: 131-135). *„Die Ursachen für das Herausbilden von mit Problemen belasteten Quartieren liegen in der selektiven Wirkung des Bodenmarktes, der sozialen Ungleichheit der Bevölkerung und einer Wohnungsversorgung, die sozial abgrenzende Wanderungsprozesse in den Städten fördert.“* (Habermann-Nieße 2008: 419) Wie in diesem Zitat wird in der Raumplanung und Wohnungswirtschaft Segregation insbesondere bei der Konzentration sozial benachteiligter Haushalte wahrgenommen, aber auch bei der Verdrängung, die im Zuge von Gentrifizierungsprozessen durch einkommensstarke Gruppen ausgelöst wird (vgl. Friedrichs 2000).

7.2 Handlungsfeld ‚Wohnen‘

Die Aufgabenfelder im Bereich ‚Wohnen‘ umfassen über die Themen Barrierefreiheit, zeitgemäße Grundausstattung, differenzierte Wohnangebote und die Sicherung von Wohnmindeststandards unabhängig von finanziellen Möglichkeiten den gesamten Bereich des ‚Wohnungswesen‘, wie Becker (2005: 1298) ihn fasst. Demnach zählt dazu *„die Gesamtheit der Institutionen, Aktivitäten und Regelungen zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Zum Wohnungswesen gehören insbesondere die Wohnungsbestände, die Wohnungswirtschaft, die staatliche und kommunale Wohnungspolitik sowie die Haushalte als Bedarfsträger bzw. Nachfrager von Wohnraum.“* (Becker 2005: 1298) Auch wenn damit deutlich wird, dass *„Wohnen‘ [...] ein so komplexes Gefüge [ist], daß hier eine Isolation von handelbaren Größen, die das Gesamte abdecken, nicht gelingen kann“* (Heuer; Nordalm 2001: 23), so soll im Folgenden trotzdem ein Überblick über wesentliche prägende formelle Institutionen und Entwicklungstrends im Bereich des Wohnens gegeben werden, um auf Basis dieser Grundlage die weitere analytische Arbeit angehen zu können.

Markt und Hierarchie

Der gesamte Bereich des Wohnens ist in Deutschland *„im Prinzip marktwirtschaftlich geregelt, allerdings greift die öffentliche Hand sowohl durch Subventionen als auch ordnungspolitisch in erheblichem Umfang in das Marktgeschehen ein.“* (Heuer; Nordalm 2001: 1300) Die Regulierung des Wohnungsmarkts schwankte dabei in den letzten 60 Jahren erheblich. Von den starken Eingriffen der Zwangswohnraumbewirtschaftung des gesamten Wohnraums, die nach dem Zweiten Weltkrieg zur Überwindung der akuten und massiven Wohnungsnot von den Alliierten eingeführt wurde, erfolgte zunächst nach und nach dessen Lockerung bis zur endgül-

tigen Aufhebung durch das 1960 beschlossene und drei Jahre später in Kraft getretene Gesetz zum Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und für ein soziales Mietrecht (vgl. Jenkis 2001: 71f.).

„Die mit der Liberalisierung verbundenen gravierenden sozialen Folgen veranlassten die sozialliberale Koalition jedoch, mit dem ersten und zweiten Kündigungsschutzgesetz (1971 bzw. 1974) sowie dem Gesetz zur Regelung der Miethöhe (1974) die Rechte der Vermieter zur Kündigung eines Mietverhältnisses sowie zur Erhöhung der Miete bei bestehenden Mietverhältnissen zu beschränken (ortsübliche Vergleichsmiete).“ (Heuer; Nordalm 2001: 1301) Neben solchen ordnungspolitischen Instrumenten fand zudem immer eine erhebliche Subventionierung des Wohnens statt, sowohl über die Förderung des Wohnungsbaus wie über Transferzahlungen. Der soziale Wohnungsbau hat im Rahmen dessen eine Entwicklung hinter sich vom staatlichen Förderinstrument zur Überwindung einer allgemeinen Wohnungsnot nach dem 2. Weltkrieg und der Neubauförderung bis hin zu einem auf spezielle Personengruppen und Ziele fokussiertes Instrument mit einer stärkeren Bestandsorientierung (vgl. Becker 2009: 178-183). Die Wohnraumförderung ist dabei weiterhin, wenn auch im reduzierten Umfang insbesondere nach Abschaffung der Eigenheimzulage, eine wichtige Handlungsressource auf dem Wohnungsmarkt (vgl. Kühne-Büning; Nordalm et al. 2005: 314-316).

Unterteilt werden können die Institutionen zunächst in ordnungspolitische Instrumente, also Einflussnahme von staatlicher Seite über formale Macht in Form von Ge- und Verboten, und leistungspolitische Instrumente, wobei über ökonomische Ressourcen in Form von direkten und indirekten Subventionen von öffentlicher Seite auf dem Markt eingegriffen wird. Die ordnungspolitische Seite lässt sich unterteilen in das Bau-, Miet- und Steuerrecht, die einen wesentlichen Rahmen für das Handeln der Akteure auf dem Wohnungsmarkt setzen. Weitere rechtliche Regelungen, z. B. zur Zweckentfremdung oder dem Wirtschaftsrecht, nehmen ebenfalls Einfluss. Auf leistungspolitischer Seite ist die Unterteilung in die auf den Wohnungsbau ausgerichtete Objektförderung und die Leistungen an Haushalte in Form der Subjektförderung¹²⁴ üblich. Weiterhin hat auch die Städtebauförderung Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und seine Akteure. Eine Übersicht über alle formellen Institutionen bietet Tabelle 7–3.

*Formelle Institutionen
und prägende Trends*

Ordnungspolitische Institutionen	Leistungspolitische Institutionen
Baurecht	Objektförderung
Mietrecht	Subjektförderung
Steuerrecht	Städtebauförderung
Weitere rechtliche Regelungen	

Tabelle 7–3: Formelle Institutionen des Handlungsfelds ‚Wohnen‘

7.2.1 Ordnungspolitische Institutionen

Die ordnungspolitischen Institutionen „sind auf die Schaffung und Ausgestaltung der Rahmenbedingungen ausgerichtet, innerhalb derer sich das Wohnungsmarktgeschehen vollziehen soll.“

¹²⁴ Im ersten Fall ist die Förderung an eine Wohnung oder ein Wohngebäude gebunden, also einem Objekt. Die Subjektförderung erfolgt als Leistung an Personen, also Subjekten, und liegt in dessen persönlicher Situation begründet. Die Leistungen sollen zu einer Mindestkaufkraft führen, um eine angemessene Wohnraumversorgung zu gewährleisten (vgl. Kühne-Büning; Nordalm et al. 2005: 267f.).

(Kühne-Büning; Nordalm et al. 2005: 260f.) Dem eigenverantwortlichen Handeln der Marktteilnehmer wird somit ein bestimmter, enger oder weiter, Handlungsspielraum zugewiesen. Zentrale ordnungspolitische Institutionen für das Handlungsfeld ‚Wohnen‘ sind das Bau- und Mietrecht. Aber auch das Steuerrecht legt einen wesentlichen rechtlichen Rahmen, so wie auch weitere Institutionen wirksam sein können, z. B. das Wirtschaftsverwaltungsrecht, auf die an dieser Stelle aber nicht näher eingegangen wird (vgl. Hamm 2001: 146).

Baurecht

Das bereits beschriebene Baurecht regelt die Zulässigkeit von Nutzungen und macht Vorgaben für die objektbezogene Umsetzung. Über die Bauleitplanung lässt sich die Ausgestaltung von Wohnquartieren im Sinne einer Angebotsplanung von öffentlicher Seite beeinflussen. Ausdruck von zu verwirklichenden sozialen Standards sind in der BauO NRW die vorgeschriebene barrierefreie Erreichbarkeit eines Geschosses in Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen (vgl. § 49 Abs. 2 BauO NRW) und aller dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Teile von öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen (vgl. § 55 BauO NRW). Auch die Vorschrift, dass in Gebäuden mit mehr als fünf Geschossen ein Aufzug einzubauen ist, kann hierunter gefasst werden (vgl. § 39 Abs. 6 BauO NRW). Einen Überblick über die unterschiedlichen wohnungsrelevanten Anforderungen und Bestimmungen zum barrierefreien Bauen in den verschiedenen Landesbauordnungen findet sich in einem Bericht des Kompetenzzentrum ‚Kostengünstig qualitätsbewusst Bauen‘ der TU Berlin (vgl. IEMB 2008: 70-80).

Mietrecht

Das private Mietrecht regelt das Verhältnis zwischen Mietern und Vermietern, weist den Akteuren also formale Ressourcen zu und regelt die materiellen und formalen Verhaltensnormen. Kern sind die §§ 535-548 BGB, die für alle Mietverhältnisse, und die §§ 549-577a BGB, die ausschließlich für die Vermietung von Wohnraum gelten. Wesentliche Regelungsinhalte des Mietrechts betreffen die Kündigung von Mietverhältnissen (vgl. §§ 568-577a BGB), die Regelungen zur Miete einschließlich der Betriebskosten (vgl. §§ 556-556b BGB) und zur Mietpreiserhöhung (vgl. §§ 557-561 BGB). In der Summe ist *„das Mietrecht in der Bundesrepublik Deutschland [...] durch Mieterschutzbestimmungen geprägt, die im internationalen Vergleich als weitgehend gelten können.“* (Jaedicke 2001: 190) Begründet wird dies mit dem besonderen und existentiellen Sozialgut Wohnen und der unausgeglichene Beziehung zwischen Vermietern und Mietern auf einem freien Markt, wobei Letztere unverhältnismäßig benachteiligt würden. Dieses Verhältnis auszugleichen und die Position des Mieters zu stärken ist Ziel des Mietrechts, indem den Mietern Ressourcen in Form formaler Macht zugeordnet werden.¹²⁵

*Mietpreisregelung,
Modernisierungen,
Barrierefreiheit*

Mieten sind Preise, denen auf dem Markt eine entsprechende Steuerungs- und Lenkungsfunction zukommt. *„Im Rahmen der ordnungspolitischen Maßnahmen hat der Staat in einer Reihe von Vorschriften die Rahmenbedingungen hinsichtlich der Mietpreisgestaltung festgelegt.“* (vgl. Kühne-Büning; Nordalm et al. 2005: 263) Nach § 559 BGB kann nach Modernisierungen, die

¹²⁵ Mit dem Wechsel zur schwarz-gelben Bundesregierung im Herbst 2009 wurden Veränderungen im Mietrecht zu Gunsten der Vermieterseite diskutiert, z. B. eine Vereinheitlichung bei den Kündigungsfristen für Mieter und Vermieter (vgl. Website SPIEGEL-Online 25.11.2009). Mit Stand November 2009 gab es allerdings noch keine offiziellen Beschlüsse jenseits des Koalitionsvertrages.

den Gebrauchswert der Wohnung auf Dauer verbessern, die jährliche Miete ohne Kappungsgrenzen um elf Prozent der dafür aufgewendeten Kosten (abzüglich staatlicher Fördermaßnahmen) erhöht werden. Dies kann auch nach einem altersgerechten oder barrierefreien Umbau gelten, wenn dies eine Wohnwertverbesserung darstellt (vgl. DV 2009: 19). Nach § 554a BGB kann der Mieter vom Vermieter unter Umständen die Zustimmung zu baulichen Veränderungen oder sonstigen Einrichtungen verlangen, die für eine behindertengerechte Zugänglichkeit und Nutzung der Wohnung erforderlich sind. Nach Beendigung des Mietverhältnisses kann der Vermieter allerdings einer Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes verlangen und hierfür die Stellung einer Sicherheit verlangen (vgl. § 554a Abs. 2 BGB).

Steuerrecht

Bei den im Immobilienbereich besonders bedeutenden Steuern kann unterschieden werden nach der Ertragsbesteuerung (Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer), nach der Substanzbesteuerung (Grundsteuer und Erbschaftssteuer) und den Verkehrssteuern (Grunderwerbssteuer und Umsatzsteuer). Je nach Art unterscheiden sich die Bemessungsgrundlagen. Bei der Ertragsbesteuerung ist das zu versteuernde Einkommen, bei der Substanzbesteuerung der Einheitswert der Grundstücke und bei der Verkehrsbesteuerung der Wert der Gegenleistung maßgeblich (vgl. Esser 2005: 692).

Für die Ertragsbesteuerung ist ein zentraler Aspekt, dass Grund und Boden sowie das aufstehende Gebäude verschiedene und selbständige Wirtschaftsgüter sind. Grund und Boden sind im Sinne des Steuerrechts nicht abnutzbar, ein Gebäude allerdings sehr wohl (vgl. Esser 2005: 693). Dies hat die Folge, dass auf Gebäude Abschreibungen vorgenommen werden können, was auch bei den leistungspolitischen Instrumenten genutzt wird (vgl. Kapitel 7.2.2). Ertragssteuern spielen für selbstgenutztes Wohneigentum keine Rolle, ansonsten ergeben sich die unterschiedlichen anzuwendenden Steuerrechte daraus, ob es sich um Privat- oder Betriebsvermögen handelt und ob die Immobilien selbst- oder fremdgenutzt sind. Von der Substanzbesteuerung hat die kommunal erhobene Grundsteuer Auswirkungen auf die Mieter, da die anfallenden Kosten in der Regel über die Nebenkosten an diese weitergereicht werden.

Sämtliche Rechtsvorgänge, die inländische Grundstücke betreffen, unterliegen der Grunderwerbsteuer. Bemessungsgrundlage ist der Wert der Gegenleistung, also in der Regel der Kaufpreis. Dafür erfolgt keine Erhebung von Umsatzsteuer (vgl. Esser 2005: 715). Nach der Föderalismusreform dürfen die Bundesländer den Steuersatz festlegen. In Nordrhein-Westfalen gilt gegenwärtig weiterhin der Satz von 3,5 %.

Weitere rechtliche Regelungen

Neben dem bedeutenden Bau-, Miet- und Steuerrecht kommt auch noch weiteren rechtlichen Regelungen eine Bedeutung als institutionelle Rahmenbedingungen zu. Genannt werden können in diesem Zusammenhang unter anderem das ‚Wohneigentumsgesetz (WEG)‘ mit Regelungen zum Verhältnis zwischen unterschiedlichen Eigentümern von Wohnungen und

Gebäuden auf einem Grundstück, Landesverordnungen über die Zweckentfremdung von Wohnraum und Landesverordnungen über die Sperrfristen für Eigenbedarfskündigungen.¹²⁶

7.2.2 Leistungspolitische Institutionen

Mithilfe leistungspolitischer Institutionen wird fördernd in das Wohnungsangebot eingegriffen, in dem Finanz- und Sachmittel sowie Informations- und Beratungsleistungen als staatliche Subventionen bereitgestellt werden. Über das Setzen von Anreizen für bestimmte Vorhaben soll die individuelle Nutzenerwägung eines Akteurs beeinflusst werden, damit dieser sein Handeln an den Zielen des Fördergebers ausrichtet (vgl. Kühne-Büning; Nordalm et al. 2005: 267). Ordnungs- und leistungspolitische Institutionen ergänzen sich dabei auf vielfältige Weise (vgl. Kühne-Büning; Nordalm et al. 2005: 268).

Neben der nachfolgend erläuterten Objekt- und Subjektförderung sind die Programme der Städtebauförderung von Bedeutung (vgl. Kapitel 7.1.5). Zum Teil stellen sie für die Wohnungswirtschaft unmittelbar Ressourcen zur Modernisierung und Aufwertung oder aber den Rückbau zur Verfügung. Weiterhin befähigen die Mittel vor allem die Kommunen dazu, im Rahmen der Programmlinien in ausgewählten Stadtgebieten umfassende Vorgehensweisen zu initiieren und die Standorte aufzuwerten. Wirkkraft können sie auch über die Kopplung mit der Objektförderung erhalten (vgl. Becker 2009: 177).

Objektförderung – Wohnungsbauförderung

*Wohnungsbauförderung
durch Bund, Länder und
Kommunen*

Bund, Länder und Kommunen fördern auf unterschiedlichem Wege den Wohnungsbau, um darüber einen staatlich fixierten Nutzerkreis zu fördern und weitere politische Ziele zu erreichen, die gegenwärtig vor allem im Klimaschutz und der Vorbereitung der Bestände auf eine alternde Gesellschaft liegen. Bedient wird sich dabei unterschiedlicher Instrumente, wobei der Schwerpunkt auf der Länderebene liegt, in deren ausschließlichen Bereich die Wohnungsbauförderung nach der Föderalismusreform 2006 gefallen ist. Trotzdem nimmt auch der Bund über die KfW-Förderprogramme noch Einfluss, wie noch aufgezeigt werden wird. Auch viele Kommunen agieren über ihre Ämter für Wohnungswesen nicht nur als Bewilligungsbehörde der Landesförderung (§ 2 Abs. 1 WBFG), sondern unterhalten häufig auch noch eigene Wohnungsbauförderungsmaßnahmen. Abstrahiert man von den konkreten inhaltlichen Zielen lassen sich folgende Förderformen unterscheiden:

- zinsverbilligte Darlehen,
- Zuschüsse,
- laufende Aufwendungszuschüsse und -darlehen,
- Bürgschaften,
- Steuervergünstigungen,
- sonstige leistungspolitische Instrumente (z. B. Modellprojekte) sowie
- Informations- und Beratungsleistungen.

¹²⁶ In NRW sind die Verordnung über Zweckentfremdung von Wohnraum und die Kündigungssperrfristverordnung mit Wirkung zum 31.12.2006 ausgelaufen bzw. durch die Landesregierung aufgehoben worden.

Ein wichtiger Baustein der Wohnungsbauförderung ist der öffentliche Wohnungsbau. Private Investoren oder Wohnungsunternehmen können hierbei unter gewissen Bedingungen Mittel abrufen. Im Mietwohnungsbau unterliegen sie im Gegenzug zeitweilig Beschränkungen, was die Vermietung der Wohnungen und die zulässige Miethöhe angeht. Insbesondere im Zuge der Ablösung des ‚Zweiten Wohnungsbaugesetzes‘ durch das ‚Wohnraumförderungsgesetz (WoFG)‘ im Jahr 2002 und dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder im Rahmen der Föderalismusreform unterlag der öffentliche Wohnungsbau großen Änderungen.

Wohnraum-
förderungsgesetz

So wurde mit der Einführung des WoFG die Förderung auf benachteiligte Gruppen am Wohnungsmarkt begrenzt und die Förderung zudem auf den Bestand ausgeweitet (vgl. Becker 2005: 1302). Zielgruppe sind demnach Haushalte, die sich am allgemeinen Wohnungsmarkt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können (vgl. § 1 Abs. 2 WoFG), was über Haushaltseinkommen und bestimmte Zielgruppen (‚Familienförderung‘) definiert wird.¹²⁷ *„Nun geht es nicht mehr um breite Schichten der Bevölkerung, sondern um diejenigen, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.“* (Becker 2009: 178) Deren Position auf dem Markt soll gestärkt werden, um ein Marktversagen auszugleichen. Mit der Ausweitung auf den Bestand und der Möglichkeit der Kommunen, Belegungsbindungen an vorhandenen Wohnungen zu erwerben, kommt die veränderte Zielstellung zum Ausdruck, dass die Versorgung bestimmter Zielgruppen nicht mehr zwangsläufig über den Neubau erfolgen soll. Da es mehr berechnete Haushalte als Sozialwohnungen gibt, haben die Kommunen in NRW für die Zeit der Bindung bei dem Wohnraum, für den eine höhere Förderung vereinbart wurde, auch ein Besetzungs- oder Benennungsrecht. In diesem Fall kann ein ganz bestimmter Haushalt durch die Kommune für die Wohnung vorschlagen werden, wobei der Vermieter nur aus triftigen Gründen ablehnen kann (vgl. Nr. 2.3.1 WFB). Der nach dem WoFG geförderte Wohnungsbau unterliegt einer höchstzulässigen Miete, die in der Förderzusage festgelegt wird. Die bis zum 31.12.2001 erstellten Sozialmietwohnungsbestände sind bis zum Auslauf ihrer Bindungen preisgebunden nach dem Prinzip der Kostenmiete¹²⁸ (vgl. § 72 II. WoBauG; § 8 WoBindG). Eine Regelung, auf die das WoFG verzichtet (vgl. Kühne-Büning; Nordalm et al. 2005: 266).

In Nordrhein-Westfalen regeln die Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB NRW) und das jährlich aufgelegte Wohnraumförderungsprogramm (WoFP 2009) die Förderung näher. Tabelle 7–4 gibt einen Überblick über den Umfang der bestehenden wohnungspolitischen Förderlandschaft des Landes NRW und Tabelle 7–5 zeigt die Bandbreite der Programme auf.¹²⁹

Wohnraumförderung in
NRW

¹²⁷ Wichtigste Voraussetzung für die Förderfähigkeit ist das Haushaltseinkommen der Bewohner. Abhängig von der Haushaltsgröße sind Einkommensgrenzen vorgegeben, in NRW geschieht dies durch die VO WoFG NRW.

¹²⁸ *„Die Kostenmiete ist eine kalkulierte Miete, die auf der Grundlage der Ursprungskosten eines Wohnobjektes in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelt wird.“* (vgl. Kühne-Büning; Nordalm et al. 2005: 265)

¹²⁹ Im Anhang findet sich eine ausführlichere Übersicht dazu.

Eigentumsförderung	500 Millionen Euro
Mietwohnungen und Wohnheime	350 Millionen Euro
Investive Bestandsförderung	100 Millionen Euro
Darin enthalten für besondere Förderschwerpunkte:	
Wohnraum für Menschen mit Behinderungen	60 Millionen Euro
Projekte aus kommunalen wohnungspolitischen Handlungskonzepten	30 Millionen Euro

Tabelle 7-4: Wohnungsbauförderung in NRW 2009 (WoFP 2009: 9)

Wohnraumförderung in NRW (Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) in Verbindung mit BWB, WoFP 2009 und WoFG) Förderung i.d.R. über zinsgünstige Darlehen und Bewilligung über Kreise und kreisfreie Städte.
Eigentumsförderung
Mietwohnraumförderung
Komplettförderung von Mietwohnraum bei besonderen Qualitäten
Gruppenwohnungen mit separaten Appartements oder Einzelzimmern
Pflegewohnplätze (zusätzliche Wohn- oder Gemeinschaftsräume) im Mietwohnungsbau
Darlehen für Schwerbehinderte
Wohnraum für Menschen mit Behinderungen
Aufbereitung von Brachflächen
Experimenteller Wohnungsbau
Investive Maßnahmen im Bestand (RL BestandsInvest) Förderung über zinsgünstige Darlehen; Bewilligungsbehörden sind Kreise und kreisfreie Städte.
Abbau von Barrieren
Modernisierung von Altenwohn- und Pflegeheimen
Erneuerung hochverdichteter Großwohnsiedlungen
Denkmalgerechte Erneuerung von selbstgenutztem Wohneigentum
Bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz im preisgebundenen Wohnbestand

Tabelle 7-5: Programme der Wohnungsbauförderung in NRW 2009

Deutlich wird bei den Fördermaßnahmen, wie verschiedene Zielgruppen im Fokus der Förderung stehen. Dies sind zum einen einkommensschwache Haushalte, im Falle der Eigentumsförderung gerade aber auch Haushalte, insbesondere Familien, der Mittelschicht. Weiterhin sind auch pflegebedürftige Personen und Menschen mit Behinderungen Zielgruppe der Förderung. Hier wird ein besonderer Schwerpunkt des Landes gelegt, der seine Wohnungsbauförderung ‚demographiefest‘ gestalten möchte, um den Herausforderungen aus dem demographischen Wandel zu begegnen (vgl. Janta 2009: 8). Gefördert werden daher Gruppenwohnungen mit ambulanter Betreuung und kleinere stationäre Pflegeeinrichtungen, die im Wohnquartier integriert sind, gemeinschaftliche Wohnprojekte und der barrierefreie Bestandsumbau (vgl. Nr. 1.3 WoFP 2009). „Für Wohngemeinschaften alter Menschen hat das Land Nordrhein-Westfalen inzwischen sogar eigene Förderungsbedingungen entwickelt, die höhere Wohnflächen vorsehen als für einen Familienhaushalt mit gleicher Personenzahl, wobei hier der Gedanke der Stärkung von Konzepten der ambulanten Pflege (statt der Heimunterbringung) ausschlaggebend war.“ (Becker 2009: 196) Eine weitere Zielgruppe sind Menschen mit

Behinderungen (vgl. Nr. 1.4 WoFP 2009). Hier werden Annäherungen der Bereiche des Wohnens und der Pflege im leistungspolitischen Bereich deutlich.

Neben einem bestimmten Kreis von Nutzungsberechtigten werden mit der Wohnraumförderung weitere Ziele verfolgt, z. B. in Bezug auf die Standortwahl und bauliche Standards in Hinblick auf ökologische Belange, Barrierefreiheit, Höchstkosten und Begrenzungen der Wohnflächen (vgl. Becker 2009: 190). Dies kommt auch in NRW zum Ausdruck, mit einem Schwerpunkt auf der Energieeffizienz, Barrierefreiheit und Innenentwicklung, wie sie in der Anlage 1 der WFB als städtebauliche und technische Mindestvoraussetzungen festgelegt sind. So sind alle geförderten Mietwohnungen als ‚barrierefreie Wohnungen‘ nach DIN 18025 Teil II zu errichten. Die Treppenhäuser sind so zu gestalten, dass die Wohnungen mindestens durch nachträglichen Ein- oder Anbau eines Fahrstuhls stufenlos erreichbar gemacht werden können. Für ältere oder behinderte Menschen zweckgebundene Wohnungen müssen mit einem Aufzug erreichbar sein.

Das Land NRW hält zudem seit 2007 die Kommunen an, sich mit ihrer konkreten Wohnungsmarktlage und deren absehbaren Entwicklung auseinanderzusetzen, um daraus gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft regelmäßig aktualisierte wohnungspolitische Handlungskonzepte zu entwickeln.¹³⁰ Damit wird an einen Passus angeknüpft, der bereits im WoFG (§ 3 Abs. 2) kommunale Wohnraumversorgungskonzepte einbringt. Erste Fördermöglichkeiten setzen in NRW solche Konzepte bereits als Bedingung voraus, z. B. seit 2009 wohnungswirtschaftliche Maßnahmen des Stadtumbaus nach Nr. 3 RL BestandsInvest. Außerdem erhalten die Kommunen die Möglichkeit, von den Vorgaben der Förderrichtlinien abzuweichen, wenn dies aus dem Handlungskonzept heraus begründet werden kann. Weiterhin gilt: *„Das Land wird bei der Förderung Mittel für Kommunen mit wohnungspolitischen Handlungskonzepten vorhalten, um deren Umsetzung und damit die Lösung der örtlichen und regionalen Wohnungsmarktprobleme zu unterstützen.“* (Nr. 1.2 WoFP 2009)¹³¹ Die Förderung des Mietwohnungsbaus soll auf Städte der beiden höchsten von vier definierten Bedarfsklassen konzentriert werden.¹³² Für die anderen Städte und Gemeinden soll die Förderung sich auf Maßnahmen beschränken, die aus kommunalen Handlungskonzepten abgeleitet werden oder die sich an Senioren und Menschen mit Behinderungen richten (vgl. Nr. 4.2 WoFP 2009).

*Kommunale
wohnungspolitische
Handlungskonzepte*

Mit der zunehmenden Bedeutung von kommunalen wohnungspolitischen Handlungskonzepten liefert die Landesregierung also einen institutionellen Anreiz für die Kommunen, ein solches Konzept gemeinsam mit den weiteren Wohnungsmarktakteuren zu entwickeln. Damit wird versucht, Anstöße für den Aufbau neuer Governance-Strukturen zwischen den Akteuren vor Ort zu geben, die Netzwerk- und Gemeinschaftselemente stärken. Die Entwicklung eines kommunalen wohnungspolitischen Handlungskonzeptes kann dafür die Arena schaffen. Da nicht nur die Kommunen, sondern auch Teile der örtlichen Wohnungswirtschaft von den Subventionen

¹³⁰ Diese Konzepte sollen umsetzungsorientiert sein und Aussagen zur bestehenden Wohnungsmarktlage und der sozialen Wohnraumversorgung, Wohnungsmarktentwicklung, Zielsetzung und zu Strategien (auch in Form quartiersbezogener Strategien) und die Position der örtlichen Wohnungsanbieter enthalten (vgl. Nr. 1.2 WoFP 2009).

¹³¹ 30 Millionen Euro aus dem Bereich der Wohnraumförderung waren 2009 für Projekte aus kommunalen Handlungskonzepten reserviert (vgl. Nr. 2 WoFP 2009).

¹³² Die Stadt Bielefeld gehört zur zweithöchsten Klasse ‚überdurchschnittliches Bedarfsniveau‘ (vgl. Anlage 4 WoFP 2009).

profitieren, kann von einem breiten Interesse dieser Wohnungsmarkttakteure an einer Sicherung des Fördermittelstroms ausgegangen werden, was die Bereitschaft zur Zusammenarbeit befördern sollte.

Nach § 2 Abs. 1 WBFG wird die Zuständigkeit für die Bewilligung von Darlehen und Zuschüssen zur sozialen Wohnraumförderung den kreisfreien Städten und für die übrigen Gemeinden den Kreisen übertragen.¹³³ Die Kommunen sind aber nicht nur Bewilligungsbehörden, sondern haben zum Teil auch eigene Förderprogramme. *„Am weitesten verbreitet ist die verbilligte Abgabe von Grundstücken (oder umzunutzenden Gebäuden) zur Eigentumsbildung oder auch zur Schaffung sozialen Wohnraums, teilweise in Form der Erbpacht.“* (Becker 2009: 177)

KfW-Förderprogramme

Die KfW-Förderbank, Teil der KfW-Bankengruppe, die zu 80 % dem Bund und zu 20 % den Ländern gehört, hat als wesentliche Aufgabe, Kredite für als förderungswürdig erachtete Projekte zu vergeben. Im Bereich ‚Bauen, Wohnen und Energiesparen‘ werden Mittel im Rahmen von Programmen angeboten, die sich nicht auf bestimmte Zielgruppen beschränken, sondern den Wohnungsbau und die -sanierung insgesamt fördern sollen.

Drei politisch gesetzte Schwerpunkte werden dabei bedient: Die Wohneigentumsförderung, das energieeffiziente Bauen und Sanieren und als jüngster Schwerpunkt der Bereich des altersgerechten Umbauens (vgl. Website KfW-Förderbank). Im Rahmen des Maßnahmenpaketes ‚Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung (Konjunkturpaket I)‘ wurde vom Bund diese neue Fördermöglichkeit geschaffen. Im Haushalt 2009 standen dafür Bundesmittel in Höhe von 80 Millionen Euro für die Zinsverbilligung von Darlehen für solche Maßnahmen zur Verfügung (vgl. DV 2009: 23).

Steuervergünstigungen

Wertverlust von Vermögen kann steuerrechtlich als ‚Absetzung für Abnutzung (AfA)‘ geltend gemacht werden, somit den Gewinn und folglich die Steuerschuld senken. Über die Gewährung von Sonderabschreibungsmöglichkeiten werden zusätzliche Abschreibungsmöglichkeiten geschaffen, die das zu versteuernde Einkommen bzw. den zu versteuernden Gewinn senken. *„Die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus erfolgt weitgehend über Abschreibungsregeln.“* (Esser 2005: 700) Gegenwärtig sind dies die Sonderabschreibungsmöglichkeiten für Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen (vgl. § 7 h EStG) sowie für Baudenkmäler (vgl. § 7 i EStG).

Beratung und Information

Eine weitere, indirekte Förderung des Wohnungsbaus stellen staatlich finanzierte oder teilfinanzierte Informations- und Beratungsstellen dar. Beispiele hierfür wären die Wohnberatungsstellen in NRW (vgl. Kapitel 7.3.1) oder die zwei vom Land NRW finanzierten Regionalbüros ‚Neue Wohnformen im Alter‘ in Bochum und Köln. Insbesondere auf kommunaler Ebene finden sich innerhalb der Stadtverwaltungen mittlerweile vermehrt professionalisierte Bauberatungen oder Beratungsstellen für gemeinschaftliche Wohnprojekte. Die Zielstellung und Zielgruppen der Beratungsleistungen können variieren. Das Wohnen im Alter und die Beratung bei der Finanzierung der Wohneigentumsbildung sind gerade auch vor dem Hintergrund der ausdifferenzierten Förderlandschaft die am weitesten verbreiteten staatlich (teil)finanzierten Beratungsangebote.

¹³³ Bei kommunalen Wohnungsunternehmen und Gebietskörperschaften als Antragsstellern bedarf die Bewilligung der Zustimmung der Aufsichtsbehörde (§ 2 Abs. 2 WBFG).

Mit der Einrichtung solcher Stellen wird nicht nur ein geldwertes Leistungsangebot eingerichtet, sondern zudem auch neue Akteure konstituiert.

Bund und Länder fördern auf unterschiedliche Art und Weise besondere Modellprojekte, die im Einzelfall für die Akteure der Stadtentwicklung eine besondere Bedeutung erlangen können. So soll das praxisorientierte Forschungsprogramm der Bundesregierung ‚Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)‘ Lösungen für wichtige Problemfelder des Wohnens und des Städtebaus durch wissenschaftlich begleitete Modellprojekte entwickeln. Gefördert werden dabei in wechselnden Programmen in der Regel vorrangig nicht die Projekte an sich, sondern die wissenschaftliche Begleitung und der fachliche Austausch.

Modellprojekte

Subjektförderung

Subjektsubventionen richten sich an Haushalte, die Kosten für eine angemessene Wohnung nicht selbst tragen können. Sie erhalten Leistungen in Form von Transferzahlungen, damit eine Mindestkaufkraft für den Wohnraum vorhanden ist (vgl. Kühne-Büning; Nordalm et al. 2005: 268). *„Die Unterstützung der Mietzahlungsfähigkeit von Haushalten durch Transferzahlungen gilt im wohnungspolitischen Diskurs als die marktkonforme Alternative zum sozialen Wohnungsbau, die insbesondere eine hohe Zielgenauigkeit (und damit ein sparsamer Umgang mit Steuergeldern) auszeichnet.“* (Becker 2005: 1302)

Seit den 1960er Jahren erfolgten Transferzahlungen über das von Bund und Ländern getragene Wohngeld auf Basis des ‚Wohngeldgesetz‘ (WoGG). Mit Inkrafttreten des ‚Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ (‚Hartz IV‘) wurde eine tiefgreifende Änderung wohngeldrechtlicher Bestimmungen zum 1. Januar 2005 vorgenommen. Empfänger staatlicher Transferleistungen sowie Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft erhalten seitdem kein separates Wohngeld mehr, da die Unterkunftskosten der Empfänger dieser Transferleistungen im Rahmen der jeweiligen Sozialleistungen berücksichtigt werden (vgl. Becker 2009: 217).

Für Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II übernimmt also die Kommune die Kosten einer ‚angemessenen Unterkunft‘. *„Die Vorstellungen der Kommunen, was als ‚angemessen‘ gilt, gehen relativ weit auseinander.“* (Becker 2009: 218) Mit der Festlegung der Angemessenheit liefern die Kommunen die Rahmenbedingungen für die Wohnungsnachfrage der Transferzahlungsempfängerinnen und -empfänger und setzt möglicherweise auch Signale für Haushalte, die sich für gefährdet halten und präventiv Wohnraum beziehen, der als angemessen gilt. Es gibt Befürchtungen, dass sehr schlechte Immobilien speziell nach den Anforderungen der Angemessenheit bewirtschaftet werden, mit entsprechenden negativen städtebaulichen und sozialen Folgen: *„Die Nettomiete muss niedrig sein, dafür sind Lage, Wohnqualität, Service sowie energetische Standards sekundär.“* (WfA; IRPUD 2008: 7)

7.2.3 Prägende Entwicklungstrends

Versucht man den Wohnungsmarkt zu beschreiben, so stößt man schnell an Grenzen, herrscht doch eine Vielzahl von räumlichen und sachlichen Teilmärkten vor, die einem Wohnungsmarkt als gedachte Summe aller Kauf- und Verkaufs- bzw. Mietakte nicht gerecht wird. Daraus ergeben sich weitere Probleme der fehlenden Markttransparenz. Hinzu kommt eine geringe Elastizität, also einer langsamen Anpassung des Angebots an Veränderungen, bedingt durch die lange Lebensdauer von Immobilien (vgl. Heuer; Nordalm 2001: 26).

Der Wohnungsmarkt ist ein Bestandsmarkt, da jährlich im Schnitt weniger als 2 % der Wohnungen neu gebaut werden (vgl. Statistisches Bundesamt 2008: 215-222). *„Wegen der geringen Neubauraten sowie der mehrjährigen Planungs- und Produktionsdauer bei der Herstellung von Wohnraum werden Nachfrageschwankungen am Wohnungsmarkt nur sehr langsam ausgeglichen.“* (Becker 2005: 1299) Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person nahm in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zu. 2006 lag sie bei 48,6 qm im Eigentumsbereich und 37,7 qm im Mietwohnungsbereich (vgl. Deutscher Bundestag 2009: 22).

Demographischer Wandel

Der bereits im ersten Kapitel beschriebene demographische Wandel führt bereits seit einigen Jahren in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft über groß- und kleinräumige Wanderungsbewegungen zu Leerständen (insbesondere in Altbauten, aber auch Plattenbauten), worauf nicht zuletzt mit dem für ostdeutsche Wohnungsunternehmen wichtigen Förderinstrumentarium des Stadtausbau Ost (vgl. Freitag 2008) reagiert wurde, dessen wesentlicher Bestandteil der Rückbau von Wohneinheiten ist, um die Angebotsseite zu verringern.¹³⁴ Was vor dem Hintergrund der Schrumpfungsbefürchtungen manchmal übersehen wird, ist die Tatsache, dass die Nachfrage am Wohnungsmarkt nicht allein durch Personen, sondern durch Haushalte geprägt wird. Da aufgrund von Haushaltsverkleinerungen vielerorts noch für eine gewisse Zeit trotz abnehmender Gesamtbevölkerungszahl mit einer Zunahme von Haushalten gerechnet wird, *„muss selbst bei stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungszahl mit einer Zunahme der Wohnungsnachfrage gerechnet werden.“* (Becker 2005: 1299)

Aber auch die weiteren beiden markanten Ausprägungen des demographischen Wandels, Alterung und zunehmender Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, haben Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Insbesondere die Zielgruppe der älteren Menschen steht seit längerem im Fokus (vgl. z. B. Eichener; Schauerte et al. 2003: 25-45). Eine zukünftige Zunahme der Haushalte wird für Gesamtdeutschland zudem lediglich für die Altersgruppe der über Fünfzigjährigen vorausgerechnet (vgl. Krings-Heckemeier; Braun et al. 2006: 18). Aber auch die Rolle der Zugewanderten mit den sich daraus ergebenden Chancen und Aufgaben auf dem Wohnungsmarkt wird zunehmend diskutiert und thematisiert (vgl. Fischer-Krapohl; Gottwald 2008; Staubach 2008). Verhalten und Ansprüche sowie passende Angebote für diese ‚neu entdeckten‘ Zielgruppen am Wohnungsmarkt bekommen vor allem vor dem Hintergrund eines schrumpfenden Marktes eine besondere Bedeutung. Darin spiegelt sich eine Entwicklung vom Anbietermarkt, also einer höheren Nachfrage als Angebot, zum Mietermarkt wider. Dies belebt den Wettbewerb um Nachfragergruppen und erhöht die Notwendigkeit, neue Zielgruppen zu umwerben und steigert den Einfluss der Nachfragergruppen.

Regionale und soziale Disparitäten auf dem Wohnungsmarkt

Die verschiedenen räumlichen und sachlichen Teilmärkte des Wohnungsmarktes entwickeln sich zusehends unterschiedlich und *„hinter den bundesweiten Gesamtdaten [verbergen sich] erhebliche regionale und soziale Disparitäten, die sowohl auf wanderungsbedingte regionale Unterschiede der Bevölkerungsentwicklung als auch auf die Spaltung der regionalen Woh-*

¹³⁴ Bei gleichzeitiger Aufwertung weiterer Bestände der Unternehmen.

nungsmärkte in eine Vielzahl lokaler Teilmärkte mit unterschiedlichem Preis- und Qualitätsniveau zurückzuführen sind.“ (Becker 2005: 1298) Der Wohnungsmarkt wird dabei wesentlich von der jeweiligen regionalen Wirtschaftsentwicklung geprägt (vgl. Spars 2008: 29-31), was bei einer besonders negativen Entwicklung zu selbstverstärkenden Effekten führen kann, wenn in manchen Regionen Kreditvergaben durch Banken für jegliche Vorhaben nur noch schwer bis gar nicht zu erhalten sind, also eine Form des ‚Redlining‘ betrieben wird (vgl. Selle 2008: 657). Es herrschen aber auch unterschiedliche Voraussetzungen in Bezug auf Bau- oder Eigentümerstrukturen vor und die Entwicklung verläuft nicht nur großräumig, sondern auch kleinräumig bis hin zu Stadtteilen und Quartieren unterschiedlich, was insbesondere die demographische und wirtschaftliche Entwicklung betrifft. Schrumpfungs- und Wachstumsregionen sind ebenso ungleich verteilt, wie Alterung oder Folgen der Migration (vgl. BBR 2005: 29-52). Manche Teilbereiche sind dabei gegenwärtig, aus verschiedenen Gründen, noch kaum im Fokus der Betrachtung, beispielsweise die zahlreichen Gebiete der selbstgenutzten Ein- und Zweifamilienhäuser aus den 1950er bis 1970er Jahren, bei denen nicht nur die Bausubstanz, sondern auch die Bevölkerung stetig altert (vgl. Nuisl; Bigalke 2006; Schumann 2008).

Die Nachfragergruppen individualisieren und differenzieren sich zudem immer weiter aus, was in der Folge auch zu individuelleren und ausdifferenzierten Ansprüchen an das Wohnen führt, die mit einem solch langlebigen Gut nicht immer leicht zu bedienen sind (vgl. Eichener; Schauerte et al. 2003: 67-74). „Der Wohnkonsument hat innerhalb des Rahmens, den der regionale Markt bietet, mit der qualitativen Auslese längst begonnen [...] Darüber hinaus ist der gesellschaftliche Trend zur Individualisierung weder abgeschlossen, noch konnte er bisher im Wohnungsmarkt voll ‚ausgelebt‘ werden.“ (Jost; Poddig 2008: 106) In Verbindung mit einem zum Mietermarkt wechselnden Wohnungsmarkt zwingt dies Wohnungsanbieter zu einer „Produktdiversifizierung“ (Eichener; Schauerte et al. 2003: 170). Zugleich kommt es zu einer Einkommenspolarisierung mit Folgen auch für den Wohnungsmarkt. Besonders problematisch kann dies in Wachstumsregionen werden, bei denen weiterhin ein Anbietermarkt vorherrscht. Ein Teil der Bevölkerung ist zudem weiterhin auf Transferleistungen angewiesen, was auch den Wohnbereich betrifft (vgl. Eichener; Schauerte et al. 2003: 109-124).

Verkauf von Wohnungsbeständen an internationale institutionelle Anleger

Die letzten Jahre waren auf der Anbieterseite dadurch geprägt, dass es zu Verkäufen großer Wohnungsbestände an neue Investoren auf dem deutschen Wohnungsmarkt gekommen ist, die als institutionelle Finanzinvestoren vor allem aus dem angelsächsischen Raum kommen.¹³⁵ Dieser Prozess wird häufig unter dem Schlagwort ‚Privatisierung‘ zusammengefasst, obwohl nicht nur die öffentliche Hand ihre Bestände an diese Investoren veräußert, sondern auch viele Mischkonzerne ihren Wohnungsbestand verkaufen (Hallenberg 2006: 146).¹³⁶ Zwischen 1999 und 2009 wurden mehr als 1 850 000 Wohneinheiten, davon circa 880 000 Wohnungen aus der

¹³⁵ Nach einer Studie im Auftrag des BBR wurden von 981 000 durch private Käufer erworbene Wohneinheiten im Zuge großer Transaktionen von 1999 bis Juni 2006 rund 642 000 durch Käufer aus dem angelsächsischen Bereich erworben (vgl. Vesper; Thrun et al. 2007: 21).

¹³⁶ Rund 240 000 Wohneinheiten wurden 1999 bis Juni 2006 durch deutsche Industrieunternehmen und etwa 723 000 durch die öffentliche Hand veräußert (vgl. Vesper; Thrun et al. 2007: 22).

öffentlichen Hand, in großen Transaktionen von mehr als 800 Wohneinheiten verkauft (vgl. Unger 2009: 3). Somit hat die wirtschaftliche Globalisierung auch den deutschen Wohnungsmarkt erreicht, auf dem sich die internationalen Anleger vor allem deshalb gute Renditeaussichten erhoffen, da deutsche Wohnimmobilien im internationalen Vergleich als unterbewertet gelten, höhere Renditen als bisher insbesondere bei den öffentlichen Wohnungsunternehmen für möglich gehalten werden, die niedrige Eigentumsquote Hoffnung auf den Weiterverkauf mit Gewinn macht und ein historisch niedriges Zinsniveau in den letzten Jahren die Investitionen zusätzlich attraktiv machten (vgl. Kiehle 2008: 54-56; Spars 2008: 25).

An dem Verkauf der öffentlichen Wohnungsbestände wird unter anderem kritisiert, dass *„die Kommunen mit dem Verkauf ihrer Wohnungen das wichtigste Steuerungsinstrument einer auf soziale Nachhaltigkeit ausgerichteten Stadtentwicklung aus der Hand geben [könnten].“* (Hallenberg 2006: 146) Einzelne Weiterverkäufe führen zur Bestandszersplitterung mit dem Verlust von Ansprech- und Handlungspartnern für die Kommunen,¹³⁷ Mietsteigerungen können über die Transferzahlungen auch zu Lasten der Kommunen gehen und ein Verzicht auf Instandsetzung und Quartiersarbeit könnte langfristig negative Auswirkungen auf die Stadtentwicklung haben (vgl. Kiehle 2008: 57). Auf jeden Fall setzte mit dem Auftreten neuer Investorengruppen ein verstärkter Wettbewerb ein: *„Hierzu ein unbequemer Hinweis: wo der raue Wind des Wettbewerbs bläst [...], werden bei kommunalen Unternehmen plötzlich gewaltige Einsparpotenziale und mögliche Synergieeffekte entdeckt.“* (Ude 2008: 290) Die Möglichkeit eines Verkaufs setzt öffentliche Wohnungsunternehmen unter zusätzlichen Druck, ihren Nutzen für die öffentliche Seite zu rechtfertigen. Bemühungen der Darstellung von ‚Stadttrendite‘ können vor diesem Hintergrund gesehen werden (vgl. Spars; Heinze 2008; Ude 2008).

7.2.4 Akteure und Governance-Strukturen

Insgesamt gab es 2006 in Deutschland 39,3 Millionen Wohnungen, die mit einem Anteil von etwa 77 % überwiegend in der Hand von privaten Kleineigentümern sind. Die Eigentumsquote liegt bei 40 %, wobei hier Ein- und Zweifamilienhäuser vorherrschen. Mehr als die Hälfte aller Mietwohnungen, 37 % des gesamten Bestandes, befindet sich in der Hand von privaten Kleineigentümern, also Einzelpersonen, Paaren, Erbengemeinschaften oder Wohneigentums-gemeinschaften. Der restliche Bestand von 23 % teilt sich auf in die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, zu denen auch die öffentlichen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften gezählt werden, freie Wohnungsunternehmen und Wohnungsunternehmen in der Hand institutioneller Anleger. Insgesamt befinden sich rund 46 % aller Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern (vgl. Veser; Thrun et al. 2007: 26). Als wesentliche Einflussgrößen auf die Wohnungsnachfrage wirken die Bevölkerungsentwicklung, Haushaltsgrößen, einkommensbedingte Steigerungen beim Wohnflächenkonsum und die Eigentumsquote (vgl. Becker 2005: 1299). Neben diesen quantitativen Aspekten spielen zudem immer stärker die qualitativen Aspekte der Nachfrage eine Rolle, wie sie beispielsweise in der Lebensstildiskussion zum Ausdruck kommt (vgl. Eichener; Schauerte et al. 2003: 67-88; GEWOS 2008; Jost; Poddig 2008).

¹³⁷ Der mitunter aber auch schon sofort bei der geschlossenen Veräußerung der Bestände eintritt.

Geprägt ist der Wohnbereich durch ein Nebeneinander von ‚Markt‘ und ‚Staat‘. Zunächst einmal herrscht die elementare Governance-Form des Marktes vor, deren spezifische Schwächen einer individuellen nutzenorientierten Vorgehensweise aber dazu führen, dass es zu gesamtgesellschaftlich nicht gewünschten Nebeneffekten käme, läge über eine Basis-Marktordnung hinaus keine Regulierung der Märkte vor. Vor allem wäre die angemessene Grundversorgung aller Bevölkerungsschichten mit dem als existentiell eingeschätzten Gut Wohnen auf einem wenig regulierten Markt gefährdet, da eine Hegemonie drohen würde, wenn die Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Nachfragern und Anbietern zu unausgeglichen sind.¹³⁸ *„Aus der verfassungsmäßig verankerten Sozialstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland und der besonderen sozialen Bedeutung der Wohnversorgung ist der staatliche Auftrag für wohnungspolitisches Handeln – obschon explizit nicht fixiert – abzuleiten.“* (Kühne-Büning 2005b: 234)¹³⁹

Darauf beruft sich die Legitimität der staatlichen Eingriffe in den Markt, bei denen sich *„im Laufe der Jahrzehnte [...] ein weitverzweigtes System von Eingriffen des Bundes, der Länder und der Gemeinden in den Wohnungsmarkt herausgebildet [hat], durch das erhebliche öffentliche Mittel gebunden werden.“* (Jaedicke 2001: 184) Während grundsätzliche Einigkeit darüber besteht, dass eine teilweise Außerkräftsetzung der reinen Governance-Form Markt statthaft ist, um unerwünschte soziale Nebenwirkungen zu verhindern, so gehen die Meinungen über die Mittel der Regulierung und dessen zulässige Intensität weit auseinander (vgl. Kühne-Büning 2005b: 235).¹⁴⁰ *„Kritiker sehen in den ordnungspolitischen Limitierungen ein Investitionshemmnis, sie setzen auf eine Ankurbelung des Wohnungsneubaus durch Deregulierung des Wohnungsmarktes nach dem Motto ‚Wohnungsbau ist der beste Mieterschutz‘.“* (Becker 2005: 1301)

Mit den ordnungspolitischen Institutionen wird die Governance-Struktur des Wohnungsmarktes prägend um das Element der Hierarchie ergänzt. Damit soll vor allem den Grundproblemen der negativen Externalitäten und der asymmetrischen Informationen begegnet werden. Regelungen des Baurechts greifen in den Wohnungsmarkt vornehmlich ein, um negative externe Effekte zu vermeiden, die z. B. in den gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen oder dem Umwelt- und Klimaschutz liegen können (vgl. § 1 Abs. 6 BauGB). Die entsprechenden zuständigen Stellen der kommunalen Verwaltung haben hier im Zusammenspiel mit den beschließenden Räten eine besondere Bedeutung. Auch das Mietrecht soll negative Externalitäten in Form der Benachteiligung gesellschaftlicher Gruppen verhindern und weist zudem über den in §§ 558 c-d BGB verankerten Mietspiegel auch die Funktion des Ausgleichs asymmetrischer Informationen auf.

¹³⁸ Wenn Haushalte auf Veränderungen am Wohnungsmarkt mit einem Wohnungswechsel reagieren wollen, dann sind damit hohe Transaktionskosten in Form von Such-, Kontrakt- und Umzugskosten verbunden, was die Abhängigkeit an den gegenwärtigen Wohnungsanbieter erhöht (vgl. Kühne-Büning 2005a: 17). Eine Extremform der Abhängigkeit und faktische Hegemonie lag nach dem 2. Weltkrieg vor, die mit der Zwangsbewirtschaftung ausgeschaltet wurde. Bei dem Angebot des Wohnens handelt es sich zudem um ein sehr unelastisches Gut, auf Nachfrageschwankungen kann also nur sehr langsam reagiert werden. Zudem ist der Markt intransparent und sehr heterogen sowie das Gut sehr langlebig, immobil und kaum teilbar (vgl. Heuer; Nordalm 2001: 23-28).

¹³⁹ Letztlich beruft sich dies auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums (§ 14 Abs. 2 GG).

¹⁴⁰ Staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt werden zudem nicht mehr nur zur Verbesserung der Marktbedingungen eingesetzt, sondern erklärtermaßen auch, um weitere politische Ziele zu verfolgen, vor allem in der weiteren Sozial- und Familienpolitik, Konjunkturpolitik, Energie- und Umweltpolitik, Vermögenspolitik sowie regionalen und sektoralen Strukturpolitik (vgl. Hamm 2001: 150; Kühne-Büning 2005b: 236).

Insbesondere über die leistungspolitischen Institutionen erhalten kommunale Akteure eine besondere Bedeutung. Hier wird über wesentliche Förderbereiche verhandelt sowie entschieden und wohnungspolitische Handlungskonzepte werden federführend an dieser Stelle entwickelt. Wohnungsmarktakeure, die auf die Förderung zurückgreifen wollen, sind von daher auf die Kommunen angewiesen, denen die Ressourcen zur Verfügung stehen. Insoweit neue Akteure konstituiert werden, insbesondere Beratungsstellen, so beginnen auch diese als Akteure zu agieren und entsprechende Ziele zu verfolgen.

7.3 Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘

Von großer Bedeutung für die Lebensführung im Alter ist die Gesetzliche Rentenversicherung, auf die im Zusammenhang der ökonomischen Situation im höheren Alter bereits in Kapitel 2.2 eingegangen wurde. In diesem Kapitel wird der Fokus auf die institutionellen Wirkungen gesetzt, die sich insbesondere aus der Pflegegesetzgebung, der Sozialhilfe und der Heimgesetzgebung ergeben. Diese formellen Institutionen setzen die zentralen Rahmenbedingungen für Unterstützungsmöglichkeiten beim Wohnen in der eigenen Häuslichkeit sowie für dezentrale und kleinteilige unterstützungsorientierte Wohnformen. Auch Fragen der sozialen Integration werden insbesondere über die offene Seniorenarbeit (Altenhilfe) berührt. Die Erörterung der prägenden Entwicklungstrends fällt in diesem Handlungsfeld vergleichsweise kurz aus, da viele Aspekte bereits in Kapitel 2.2 diskutiert worden sind.

Die Probleme älterer Menschen rückten in den 1960er Jahren wieder stärker in das gesellschaftspolitische Bewusstsein. So wurden erstmalig explizite Ausführungen zur Altenhilfe in die Sozialgesetzgebung aufgenommen. Auch die schlechten Situationen in den Pflegeheimen wurden in der Öffentlichkeit diskutiert und führten zur Einrichtung einer eigenen Heimgesetzgebung (vgl. Kapitel 3.1).

Soziale Arbeit für Ältere, Unterstützungs- und Pflegeleistungen waren bis Mitte der 1990er Jahre die Domäne der Wohlfahrtsverbände, die ältere Menschen bzw. ihre Familien unterstützen. Staatliche Angebote standen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip in zweiter Reihe hinter denen der Freien Wohlfahrtspflege bzw. ergänzten diese komplementär. Mit der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung zum 01.01.1995 veränderten sich die Governance- und Akteursstrukturen im Handlungsfeld enorm, da aus der Sozialversicherung finanzierte Pflegedienstleistungen nach Wettbewerbsprinzipien auf dem Pflegemarkt erbracht werden müssen. Durch die Pflegeversicherung lebte die ambulante Pflege in der eigenen Häuslichkeit neu auf und führte in den letzten Jahren zum Entstehen neuer Wohn- und Pflegearrangements, die sich nicht mehr mit den klassischen Begriffen ambulant und stationär fassen lassen. Tabelle 7–6 zeigt die Regelungsbereiche der Sozialgesetzbücher im Überblick.

SGB I: Allgemeiner Teil	SGB VII: Gesetzliche Unfallversicherung
SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende	SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe
SGB III: Arbeitsförderung	SGB IX: Rehabilitation u. Teilhabe behinderter Menschen
SGB IV: Gem. Vorschriften für die Sozialversicherung	SGB X: Verwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB V: Gesetzliche Krankenversicherung	SGB XI: Soziale Pflegeversicherung
SGB VI: Gesetzliche Rentenversicherung	SGB XII: Sozialhilfe

Table 7–6: Regelungsbereiche der Sozialgesetzbücher

Hierbei handelt es sich um leistungspolitische Institutionen, die die Erbringung von Leistungen oder Transferzahlungen regeln. Deren Finanzierung wird über Pflichtmitgliedschaften sowie damit verknüpfte Beitragszahlungen und Steuerzuschüsse gewährleistet. Sie sind daher „öffentlich-rechtlich angeordnet und beruhen somit auf staatl[ich] erzwungener Solidarität [...]“ (Seewald 2009: Vorbemerkungen Rn. 18-19 SGB I) Die Gewährung von Leistungen bzw. Mitteln aus den Sozialgesetzbüchern ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Diese formellen Institutionen wirken dann auch ordnungspolitisch in den jeweiligen Regelungsbereichen. Als Beispiel seien Qualitätsanforderungen genannt, die Pflegedienste erfüllen müssen, um Versorgungsverträge mit den Pflegekassen abschließen zu können. Als zentrale ordnungspolitische Institution ist das Heimrecht des Bundes und der Länder zu nennen.

Leistungspolitische Institutionen	Ordnungspolitische Institutionen
Soziale Pflegeversicherung (SGB XI)	Heimrecht
Landespflegegesetze	
Hilfe zur Pflege (SGB XII)	
Altenhilfe (SGB XII)	

Tabelle 7-7: Formelle Institutionen des Handlungsfelds ‚Unterstützung und soziale Integration‘

7.3.1 Leistungspolitische Institutionen

Die Leistungspolitischen Institutionen des Handlungsfelds beruhen auf den Sozialgesetzbüchern bzw. konkretisieren diese, so wie das Landespflegegesetz die Infrastrukturverantwortung der Länder nach § 9 SGB XI.

Pflegeversicherung (SGB XI)

Die Pflegeversicherung, gesetzlich verfasst im elften Sozialgesetzbuch (SGB XI), trat am 01.01.1995 in Kraft und beruht nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 GG auf der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Sozialversicherung. Da die Gesetzgebungskompetenz für die Pflege jedoch nach Artikel 30 und Artikel 70 Abs. 1 GG bei den Ländern liegt (vgl. Gebhardt 2009: § 9 Rn. 3; MAGS NRW 2007b: 11), ist der Pflegebereich zudem durch die Pflegegesetze der Länder geprägt; in Nordrhein-Westfalen durch das Landespflegegesetz (PfG NRW).

„Die Pflegeversicherung hat die Aufgabe, Pflegebedürftigen Hilfe zu leisten, die wegen der Schwere der Pflegebedürftigkeit auf solidarische Unterstützung angewiesen sind.“ (§ 1 Abs. 4 SGB XI) Ein wichtiger Grundsatz ist dabei ein „möglichst selbständiges und selbstbestimmtes Leben [führen zu können], das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 2 Abs. 1 SGB XI). Das Pflegeversicherungsgesetz setzt dabei Prioritäten, wie die pflegerische Versorgung organisiert werden soll. So hat eine pflegerische Versorgung zu Hause Vorrang gegenüber einer stationären Unterbringung (vgl. § 3 SGB XI). Weiterhin werden die Prinzipien „Vorrang von Prävention und medizinischer Rehabilitation“ (§ 5 SGB XI) und „Eigenverantwortung“ (§ 6 SGB XI) genannt.

Ziele und Prinzipien der Pflegeversicherung

Das Pflegeversicherungsgesetz regelt bundeseinheitlich wann eine Person pflegebedürftig im Sinne des Gesetzes ist und legt damit auch die zu leistenden Verrichtungen aus der Pflegeversicherung im Detail fest (vgl. § 14 SGB XI).¹⁴¹ Die Einschätzung der Pflegebedürftigkeit – es werden drei Pflegestufen unterschieden¹⁴² – erfolgt durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherungen (MDK). Die Pflegebedürftigkeit muss so dauerhaft sein, dass eine Dauer von sechs Monaten prognostiziert werden kann, andernfalls liegt kein anerkannter Pflegebedarf im Sinne der Pflegeversicherung vor (vgl. §§ 14, 15 SGB XI). Die Einstufung in die Pflegeklassen ist entscheidend für die Inanspruchnahme von Leistungen aus der Pflegeversicherung. Es handelt sich bei der gesetzlichen Pflegeversicherung jedoch nur um eine Grundversicherung. Der Leistungsumfang deckt die finanziellen Risiken in den meisten Fällen nicht vollständig ab. Dementsprechend müssen die Pflegebedürftigen bzw. Angehörige auch eigenes Einkommen und Vermögen einsetzen. Können Pflegebedürftige bzw. ihre Ehepartner/innen die Kosten nicht selber tragen, existieren weiter finanzielle Unterstützungsleistungen, insbesondere aus der Sozialhilfe (SGB XII), die weiter unten vorgestellt werden.

Träger der sozialen Pflegeversicherung sind die Pflegekassen, die organisatorisch an die gesetzlichen und privaten Krankenkassen angeschlossen sind (vgl. §§ 20, 23 SGB XI). Die Pflegekassen schließen mit ambulanten Pflegediensten und stationären Pflegeeinrichtungen Versorgungsverträge gemäß § 71 SGB XI. Diese sind die Grundlage, damit die sozialen Dienstleister ihre für eine Person zu erbringenden Pflegeleistungen mit der Pflegekasse abrechnen können.

Der Gesetzgeber unterscheidet insgesamt 14 Leistungsarten (vgl. Tabelle 7–8). Die Bandbreite reicht von Sachleistungen im ambulanten Bereich über teilstationäre Angebote der Tages- und Nachtpflege bis zur vollstationären Pflege. Bei Pflegebedürftigkeit werden bestimmte Leistungen im Rahmen der ambulanten Krankenpflege durch die gesetzliche Krankenversicherung übernommen (vgl. § 37 SGB V).¹⁴³ In Bezug auf die Wohnsituation können insbesondere Wohnungsanpassungen und damit der Abbau von Barrieren durch die Pflegeversicherung bis 2 557 Euro bezuschusst werden (vgl. § 40 Abs. 4 SGB XI).

¹⁴¹ Die Fokussierung auf bestimmte Verrichtungen und den damit verbundenen zeitlichen Aufwand wird in den Pflegewissenschaften kritisch diskutiert und ein erweiterter Pflegebegriff bevorzugt, der Aspekte der Rehabilitation und Teilhabe mit einbezieht. Mit der von der Weltgesundheitsorganisation entwickelten ‚Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit‘ (ICF) kommt ein entsprechendes Instrument bereits im Bereich ‚Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen‘ des SGB IX zum Einsatz (vgl. SONG 2008a: 37)

¹⁴² Mit der Reform der Pflegeversicherung im Jahr 2008 können zudem Mittel für die ambulante Betreuung von Menschen mit erheblich eingeschränkten Alltagskompetenzen über die Pflegeversicherung abgerufen werden (bis zu 2400 Euro im Jahr). Diese Leistungen können auch von demenziell erkrankten Menschen in Anspruch genommen werden, die jedoch nicht die Voraussetzungen für die Pflegestufe 1 erfüllen (vgl. BMG 2008: 11).

¹⁴³ Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen beispielsweise bei der Finanzierung von Pflegehilfsmitteln (vgl. Linke 2009: § 43 Rn. 56-60 SGB XI). Die sogenannte Behandlungspflege wird zudem in Abhängigkeit von der Versorgungsart unterschieden. Wird diese in einer stationären Einrichtung über die Heimkosten und damit die Pflegeversicherung abgerechnet, tritt bei ambulanter Pflege die gesetzliche Krankenversicherung für diese Leistungen ein (vgl. § 43 SGB VI).

Pflegesachleistung (§ 36 SGB XI)	Vollstationäre Pflege (§ 43 SGB XI)
Pflegegeld für selbst beschaffte Pflegehilfen (§ 37 SGB XI)	Pflege in vollstationären Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen (§ 43a SGB XI)
Kombination von Geldleistung und Sachleistung (§ 38 SGB XI)	Leistungen zur sozialen Sicherung der Pflegepersonen (§ 44 SGB XI)
häusliche Pflege bei Verhinderung der Pflegeperson (§ 39 SGB XI)	Zusätzliche Leistungen bei Pflegezeit (§ 44a SGB XI)
Pflegehilfsmittel und technische Hilfen (u. a. Wohnungsanpassungen) (§ 40 SGB XI)	Pflegekurse für Angehörige und ehrenamtliche Pflegepersonen (§ 45 SGB XI)
Tagespflege und Nachtpflege (§ 41 SGB XI)	Zusätzliche Betreuungsleistungen (§ 45b SGB XI)
Kurzzeitpflege (§ 42 SGB XI)	Leistungen des Persönlichen Budgets nach § 17 Abs. 2 bis 4 des SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)

Tabelle 7–8: Leistungsarten nach § 28 Abs. 1 SGB XI

Pflegebedürftige können sich ihre ambulanten Hilfeleistungen auch selbstständig organisieren und hierfür Pflegegeld beziehen, wobei dessen Höhe weit unter den Sachleistungen für ambulante Pflegedienste zurückbleibt (vgl. § 37 SGB XI; Linke 2009: § 37 Rn. 4 SGB XI). Diese Orientierung wird auch als Sachleistungsprinzip der Pflegeversicherung bezeichnet (vgl. SONG 2008a: 35).

Der Aspekt der Wahlfreiheit zwischen Einrichtungen und Dienstleistungen (vgl. § 2 Abs. 2 SGB XI) weist auf den wettbewerbs- und marktorientierten Charakter des Pflegebereichs hin. Die Pflegeversicherung ist somit einerseits staatlich und hierarchisch organisiert, andererseits wird zwischen anspruchsberechtigten Personen und Anbietern ein Markt geschaffen, der zu einem Wettbewerb unter den sozialen Dienstleistern führt (vgl. Bode 2007: 403f.; SONG 2009: 28f.). Vereinfacht ausgedrückt kann das Pflegeversicherungsgesetz als massiv regulierte Marktordnung für den Pflegebereich bezeichnet werden, die den Zugang zum Markt¹⁴⁴ und die über den Leistungskatalog die ‚Tauschgelegenheiten‘ hierfür dezidiert regelt. Im Pflegeversicherungsgesetz wird darüber hinaus die ‚Gemeinsame Verantwortung‘ der Länder, der Kommunen, der Pflegeeinrichtungen und der Pflege- und Krankenkassen betont. Es wird eine enge Zusammenarbeit eingefordert, „um eine leistungsfähige, regional gegliederte, ortsnahe und aufeinander abgestimmte ambulante und stationäre pflegerische Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten.“ (§ 8 Abs. 2 SGB XI). Den Ländern wird in diesem Zusammenhang die ‚Strukturverantwortung‘, den Kostenträgern die ‚Sicherstellungsverantwortung‘ nach § 12 SGB XII und den Diensten und Einrichtungen die ‚Bereitstellungsfunktion‘ über den Pflegemarkt zugeschrieben (vgl. Blaumeiser; Blunck et al. 2002: 26). Dass sich dieses Kooperationsgebot auch auf das Verhältnis der Leistungsanbieter untereinander beziehen kann, wird später noch am Beispiel der in NRW landesgesetzlich vorgeschriebenen kommunalen Pflegekonferenzen deutlich.

Wahlfreiheit
und Pflegemarkt

¹⁴⁴ Die pflegerische Versorgung ist seit der Einführung der Pflegeversicherung nach marktwirtschaftlichen und wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen organisiert, wobei Anbieter nur aktiv werden dürfen, wenn sie die Zulassungsvoraussetzungen nach § 71 SGB XI erfüllen: Die Arbeit muss durch ausgebildete Pflegefachkräfte erfolgen, wobei der Paragraph die zulässigen Ausbildungsberufe und die notwendige Berufserfahrung regelt. Weiterhin ist der Abschluss von Versorgungsverträgen mit dem Leistungsträger gemäß § 72 SGB XI Voraussetzung für eine Aktivität auf dem Pflegemarkt.

Reform der Pflegeversicherung zum 01.07.2008

Mit Inkrafttreten des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes (PfWG) zum 01.07.2008 wurden zahlreiche Änderungen im Pflegeversicherungsgesetz vollzogen, die insbesondere die ambulante pflegerische Versorgung stärken sollen. An dieser Stelle seien beispielhaft die erstmalige Erhöhung der Leistungsbeträge seit Einführung der Pflegeversicherung, die Einführung eines Anspruchs auf Pflegeberatung in Form eines Fallmanagements, die Möglichkeit für Pflegebedürftige Leistungen gemeinsam in Anspruch zu nehmen, die verstärkte Förderung des ehrenamtlichen Engagements und die Einrichtung von Pflegestützpunkten genannt (vgl. Dt. Bundestag 16/7439 2007: 1f.; BMG 2008).

Pflegestützpunkte, Fallmanagement und Pflegeberatung

Bei den Pflegestützpunkten handelt es sich nicht um teilstationäre Pflegeeinrichtungen, wie der Name vermuten ließe. Aufgaben der Pflegestützpunkte sind insbesondere die unabhängige und wohnortnahe Beratung, die Koordination der Unterstützungsleistungen über ein Fallmanagement, sowie Vernetzung und Abstimmung pflegerischer und sozialer Versorgungs- und Betreuungsangebote (vgl. § 92 c SGB XI). In der pflegewissenschaftlichen Diskussion werden die Einführung der Pflegestützpunkte und die des Fallmanagements als zentrale Schritte für die Verbesserung der Situation pflegebedürftiger Menschen gesehen, da dadurch die zahlreichen, fragmentierten Unterstützungsmöglichkeiten im Gesamtzusammenhang betrachtet werden können (vgl. Schaeffer; Kuhlmeier 2008; Kutschke; Raabe 2008; Klie; Monzer 2008). Gemäß § 92c SGB XI sind die Pflege- bzw. Krankenkassen für die Pflegestützpunkte verantwortlich. Bestehende Beratungsstrukturen sind hierbei jedoch zu berücksichtigen. Auch die vorherige Fassung des Pflegeversicherungsgesetzes sah bereits eine unabhängige Beratung der Pflegebedürftigen vor, die sich auch im Landespflegegesetz NRW wiederfindet (vgl. § 4 PfG NRW). Entsprechend existieren in NRW insbesondere bereits kommunale Pflegeberatungsstellen. Die Organisationsstruktur für die Pflegeberatung war jedoch nicht konkret institutionell gefasst bzw. ausgestaltet.

Ob in den Ländern Pflegestützpunkte eingerichtet werden und damit Mittel der Pflegeversicherung hierfür in Anspruch genommen werden können, liegt auf Grund der Gesetzgebungskompetenz für die Pflege im Ermessen der Länder. In Nordrhein-Westfalen haben das zuständige Landesministerium, die Landesverbände der Pflege- und Krankenkassen und die kommunalen Spitzenverbände am 01.05.2009 eine Rahmenvereinbarung zur Errichtung von Pflegestützpunkten unterzeichnet. In einer dreijährigen Probephase sollen je kreisfreier Kommune drei Pflegestützpunkte, davon zwei in Trägerschaft der Kassen und eine in Trägerschaft der Kommune, eingerichtet werden. In den Kommunen stellt sich somit den örtlichen Akteuren die Aufgabe, sich auf ein Organisationsmodell zu einigen und einen Stützpunktvertrag abzuschließen (vgl. Rahmenvereinbarung Pflegestützpunkte 2009; MAGS NRW 2009).

Landespflegegesetz (PfG NRW)

Infrastrukturverantwortung der Länder

Die angesprochene Infrastrukturverantwortung der Länder gemäß § 9 SGB XI wird über die Landespflegegesetze konkretisiert. Die Verantwortung für „die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur“ (§ 9 SGB XI) und hieraus erwachsende Steuerungsbemühungen sind dabei mit dem Marktprinzip der Leistungsbereitstellung in Einklang zu bringen (vgl. MAGS NRW 2007b: 11).

In Nordrhein-Westfalen wurde mit dem erstmaligen Inkrafttreten des Landespflegegesetzes im Jahr 1996 die Infrastrukturverantwortung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe an die Kreise und kreisfreien Städte delegiert, da auf dieser Ebene auch mit Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe durch die Pflegeversicherung zu rechnen war (vgl. MAGS NRW 2007a: 15-19; § 9 SGB XI). In den Kreisen und kreisfreien Städten wurde daher eine kommunale Pflegeplanung ins Leben gerufen, die mit einem finanzstarken Steuerungsinstrument zur Objektförderung, der sogenannten indikatorgestützten Pflegebedarfsplanung, ausgestattet wurde (vgl. MAGS NRW 2007b: 11). Auf Basis örtlicher Analysen des Pflegebedarfs wurden in den Kreisen und kreisfreien Städten Bedarfe für stationäre Einrichtungen festgestellt, die die Kommunen zur Vergabe von Landesfördermitteln für den Bau von stationären Pflegeeinrichtungen ermächtigten (vgl. MAGS NRW 2007b: 8). Die Träger stationärer Pflegeeinrichtungen erhielten somit unabhängig von der späteren tatsächlichen Belegung eine finanzielle Förderung. Das Land NRW setzte somit räumlich differenziert die Handlungsressource Geld ein, um die Kosten für Neubauten zu senken und somit potenzielle Betreiber zum Neubau von stationären Pflegeeinrichtungen zu bewegen.

*Kommunale
Pflegebedarfsplanung in
NRW bis 2003*

Dieses Modell der Pflegeplanung war jedoch nicht mit dem Marktprinzip der Pflegeversicherung vereinbar, da ein rechnerisch ermittelter Pflegebedarf in eine Bedarfsfeststellung mündete, der die Grundlage für die finanzielle Förderung von stationären Pflegeeinrichtungen darstellte. Hinzu kamen planungsmethodische Probleme, da die Substitutionseffekte mit ambulanten Versorgungsstrukturen nicht angemessen prognostiziert werden konnten (vgl. MAGS NRW 2007b: 8-13; Gebhardt 2009: § 9 Rn. 3-6 SGB XI). Mit der Novellierung des nordrhein-westfälischen Landespflegegesetzes im Jahr 2003 wurde die indikatorgestützte bedarfsorientierte Objektförderung vollständig auf eine Subjektförderung in Form des Landes-Pflegewohngeldes abgelöst (vgl. Blaumeiser; Blunck et al. 2002: 33). In NRW wird Pflegewohn-geld Menschen gewährt, die in der Pflegeversicherung versichert sind, deren Pflegebedarf mindestens mit der Pflegestufe 1 eingeschätzt wurde und die die anteiligen Investitionskosten an den gesamten Heimkosten nicht tragen können.¹⁴⁵ Vermögen – es existiert ein Schonvermögen von 10 000 Euro – und Einkommen der betroffenen Haushalte werden hierbei angerechnet. Reicht das Pflegewohn-geld zur Finanzierung der Heimkosten nicht aus, können Hilfen zur Pflege nach dem SGB XII (Sozialhilfe) beantragt werden, wobei dann erheblich geringere Vermögensfreibeträge gelten und zudem die Unterhaltspflicht von Angehörigen geprüft wird. Letzteres ist beim Pflegewohn-geld nicht der Fall.

*Subjektförderung statt
Objektförderung*

Durch die Änderung der Fördermodalitäten sind die Betreiber von stationären Pflegeeinrichtungen stärker den Rahmenbedingungen des Marktes unterworfen. Eine Refinanzierung ihrer Investitionen erfolgt nur, wenn sie Pflegebedürftige für ihre Einrichtung gewinnen können. Dies führt zu einer stärkeren Konkurrenz um Pflegebedürftige, die aus einer breiten Palette ambulanter und stationärer Versorgungsangebote wählen können. Zudem müssen die Betreiber das Geld für Investitionen vollständig aus Eigenmitteln bzw. über den Kapitalmarkt finanzieren, da sie öffentliche Mittel nicht mehr in der Bauphase in Anspruch nehmen können. Gleichzeitig konzentriert die öffentliche Hand ihren Mitteleinsatz auf die Gruppe der Pflegebedürftigen, die

¹⁴⁵ Die Heimkosten werden nach Kosten für Unterkunft und Verpflegung, den Pflegekosten und Investitionskosten unterschieden (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008a: 50; § 82 SGB XI).

die Investitionskosten nicht selber tragen können. Dementsprechend sind die Kosten einer stationären Unterbringung stärker durch die Pflegebedürftigen oder ihre Angehörigen zu tragen.

Mit der Umstellung der Fördermodalitäten wurde die kommunale Pflegebedarfsplanung durch die kommunale Pflegeplanung ersetzt, die weiterhin als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe in den Händen der Kreise und kreisfreien Städte liegt (vgl. § 6 PfG NRW).

Sie umfasst die gesamte pflegerische Angebotsstruktur mit ambulanten, teilstationären, vollstationären und komplementären Angeboten (vgl. § 1 Abs. 1 PfG NRW). Zudem wird die Förderung der Einbeziehung des bürgerschaftlichen Engagements als eigene Aufgabe erwähnt. Neben regelmäßigen Bestandaufnahmen auf dem örtlichen Pflegemarkt, soll das Angebot quantitativ und qualitativ überprüft und ggf. Maßnahmen von Kreisen und kreisfreien Städten eingeleitet werden (vgl. § 6 PfG NRW). Die Kommunen standen hierbei vor einem Paradigmenwechsel in der kommunalen Pflegeplanung. An die Stelle eines hierarchisch-technokratischen Planungsinstrumentariums der Bedarfsplanung rückten Prozessorientierung, Moderation und diskursive Verfahren in den Mittelpunkt (vgl. MAGS NRW 2007b: 8; Blaumeiser; Blunck et al. 2002: 25f.). Es gilt den „*Abwägungsprozess potentieller Anbieter und Investoren [zu beeinflussen]*“ (MAGS NRW 2007b: 25f.). Das zuständige Landesministerium sieht zudem Gestaltungspotenziale in den Verknüpfungen zur Altenhilfeplanung und einer Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung und Wohnungsbauförderung (vgl. MAGS NRW 2007b: 23-26). Statt mit einer Objektförderung und damit Geld als einflussreicher Handlungsressource, müssen die Kommunen die kommunale Pflegeplanung insbesondere mit sachlicher und kommunikativer Kompetenz gestalten.

Durch das Landespflegegesetz sind für die Koordination der verschiedenen Akteure im Sinne einer in § 8 SGB XI geforderten „*gemeinsamen Verantwortung*“ sogenannte Pflegekonferenzen verpflichtend vorgeschrieben (vgl. § 5 PfG NRW). In den Pflegekonferenzen arbeiten unter der Geschäftsführung des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt zahlreiche Akteure¹⁴⁶ aus dem Pflegebereich, darunter Anbieter, Interessenvertretungen und Kostenträger, zusammen. „*Aufgabe der Pflegekonferenzen ist die Mitwirkung bei der Sicherung und quantitativen Weiterentwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur einschließlich der notwendigen komplementären Hilfen.*“ (§ 5 Abs. 2 PfG NRW) Durch die verpflichtenden Pflegekonferenzen werden Akteure, die im Alltag miteinander konkurrieren oder verhandeln, zu einem netzwerkförmigen Austausch verpflichtet. Die Kommunen besitzen durch die zugewiesene Geschäftsführung eine gewisse formale Macht zur Gestaltung der Pflegekonferenzen.

¹⁴⁶ „*Mitglieder der Pflegekonferenzen sind neben dem Kreis oder der kreisfreien Stadt Vertreterinnen oder Vertreter von Pflegeeinrichtungen einschließlich der Heimbeiräte oder der Heimfürsprecher, Pflegekassen und der Medizinische Dienst der Krankenversicherung, der kommunalen Seniorenvertretung und eine angemessene Zahl von Beteiligten der Arbeitsgemeinschaften der örtlichen Selbsthilfegruppen Pflegebedürftiger, Behinderter und chronisch Kranker, ihrer Angehörigen und gesetzlichen Betreuer. Kreisangehörige Gemeinden können Vertreterinnen und Vertreter entsenden. Andere an der pflegerischen Versorgung beteiligte Institutionen oder Organisationen können hinzugezogen werden.*“ (§ 5 Abs. 3 PfG NRW)

„Hilfe zur Pflege“ nach §§ 61-66 SGB XII (Sozialhilfe)

Können ältere Menschen ihren Lebensunterhalt nicht mit ihrer Altersrente und ihrem Vermögen bestreiten, besteht für sie die Möglichkeit, ‚Grundsicherung im Alter‘ nach § 41-46 SGB XII zu beziehen. Reichen bei Pflegebedürftigkeit die finanziellen Ressourcen in Verbindung mit den Leistungen aus der Pflegeversicherung nicht aus, kann insbesondere ‚Hilfe zur Pflege‘ nach § 61-66 SGB XII durch die örtlichen Sozialhilfeträger gewährt werden.¹⁴⁷ Diese steht im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen.

Bei der ‚Hilfe zur Pflege‘ gelten enge Vermögensgrenzen von derzeit 2 600 Euro für Alleinstehende bzw. 3 214 Euro für Ehepaare. Zudem sind nahe Angehörigen, hierzu gehören Ehepartnerinnen und Ehepartner sowie Kinder, im Rahmen ihres Einkommens und Vermögens unterhaltspflichtig (vgl. §§ 1601-1615 BGB). Die bedarfsorientierten Leistungen der ‚Hilfe zur Pflege‘ sind nicht nur nachrangig gegenüber dem Einkommen und Vermögen einer Person und möglichen Unterhaltspflichten naher Verwandter, sondern auch gegenüber anderen Leistungen, wie etwa der Pflegeversicherung, der Krankenversicherung oder dem Pflegegeld.

Der Leistungsumfang der ‚Hilfe zur Pflege‘ ist ebenso an den Grundsatz ambulant vor stationär gebunden, unterscheidet sich jedoch in drei zentralen Aspekten von der gesetzlichen Pflegeversicherung. Erstens werden auch Hilfebedarfe anerkannt, wenn die Pflegebedürftigkeit weniger als sechs Monate andauert. Zweitens muss kein erheblicher Pflegebedarf vorliegen, der für eine Eingruppierung in die drei Pflegestufen vorliegen muss. Es ist *„jeder Pflegebedarf gleich welchen Ausmaßes zu berücksichtigen.“* (Wahrendorf 2008: § 61 Rn. 23 SGB XII) Drittens muss sich die ‚Hilfe zur Pflege‘ nicht an dem Leistungskatalog nach § 14 SGB XI orientieren, sondern es können auch *„andere Verrichtungen“* (§ 61 Abs. 1 SGB XI) finanziert werden (vgl. Wahrendorf 2008: § 61 Rn. 22-32 SGB XII; Blaumeiser; Blunck et al. 2002: 93). Dieser erweiterte Leistungsumfang ist beispielsweise bei dementiell erkrankten Personen von großer Bedeutung, weil deren Betreuungsbedarfe nur zum einem geringen Teil über den Leistungskatalog der Pflegeversicherung erfasst werden. Das Vermögen ist in solchen Fällen somit vergleichsweise schnell aufgebraucht und die Leistungen des Sozialhilfeträgers müssen in Anspruch genommen werden.

Die genannten ‚Hilfen zur Pflege‘ oder zur Haushaltsführung werden durch den örtlichen Sozialhilfeträger (Kostenträger) an antragstellende und anspruchsberechtigte Personen (Leistungsempfänger) vergeben. Es besteht zwar gemäß der gesetzlichen Regelung ein Anspruch auf entsprechende Leistungen, die vorherrschende Governance-Struktur zwischen Kostenträger und Leistungsempfänger ist jedoch durch den Governance-Modus Hierarchie über das Verwaltungshandeln des Kostenträgers bestimmt (vgl. Bode 2007: 403). Die Kommunen als örtliche Sozialhilfeträger besitzen somit – in Abhängigkeit ihrer finanziellen Handlungsressourcen – erheblichen Spielraum bei der Vergabe von Leistungen für die ‚Hilfe zur Pflege‘.

¹⁴⁷ Nach § 3 SGB XII in Verbindung mit Ausführungsverordnung zum SGB XII des Landes NRW sind die Kreise und kreisfreien Städte Träger der örtlichen Sozialhilfe und die Landschaftsverbände die überörtlichen Träger der Sozialhilfe.

Altenhilfe

Kommunale Aktivitäten im Bereich der offenen Seniorenarbeit gehen auf den vielfältigen Aufgabenkomplex der Altenhilfe in § 71 SGB XII zurück und sind von den zuvor erläuterten Pflegeleistungen abzugrenzen. Leistungen der Altenhilfe sind eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Kommune und sind daher besonders abhängig von den ökonomischen Handlungsressourcen einer Gemeinde.

„Die Altenhilfe soll dazu beitragen, Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und alten Menschen die Möglichkeit zu erhalten, am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen.“ (§ 71 Abs. 1, Satz 2 SGB XII) Altenhilfe soll dabei auch einen präventiven Charakter entfalten und Leistungen umfassen, die „der Vorbereitung auf das Alter dienen.“ (§ 71 Abs. 3 SGB XII) Zudem soll Altenhilfe „ohne Rücksicht auf vorhandenes Einkommen oder Vermögen geleistet werden, soweit im Einzelfall Beratung und Unterstützung erforderlich sind.“ (§ 71 Abs. 4 SGB XII) Die Altenhilfe unterscheidet sich damit von anderen Leistungsbereichen der Sozialhilfe, die als letzte Stufe der sozialen Sicherung ausgestaltet sind. Das breit gefächerte Aufgabenspektrum der Altenhilfe ist in der folgenden Tabelle 7–9 dargestellt; die einzelnen Aspekte bilden jedoch keinen abschließenden Katalog möglicher Maßnahmen.

Gesellschaftliches Engagement	„Leistungen zu einer Betätigung und zum gesellschaftlichen Engagement, wenn sie vom alten Menschen gewünscht wird.“ (§ 71 Abs. 2 Nr. 1 SGB XI)
Altersgerechter Wohnraum	„Leistungen bei der Beschaffung und zur Erhaltung einer Wohnung, die den Bedürfnissen des alten Menschen entspricht.“ (§ 71 Abs. 2 Nr. 2 SGB XI)
Wohnberatung	„Beratung und Unterstützung in allen Fragen der Aufnahme in eine Einrichtung, die der Betreuung alter Menschen dient, insbesondere bei der Beschaffung eines geeigneten Heimplatzes.“ (§ 71 Abs. 2 Nr. 3 SGB XI)
Allgemeine soziale Beratung	„Beratung und Unterstützung in allen Fragen der Inanspruchnahme altersgerechter Dienste.“ (§ 71 Abs. 2 Nr. 4 SGB XI)
Gesellschaftliche Teilhabe	„Leistungen zum Besuch von Veranstaltungen oder Einrichtungen, die der Geselligkeit, der Unterhaltung, der Bildung oder den kulturellen Bedürfnissen alter Menschen dienen.“ (§ 71 Abs. 2 Nr. 5 SGB XI)
Soziale Netze	„Leistungen, die alten Menschen die Verbindung mit nahe stehenden Personen ermöglichen.“ (§ 71 Abs. 2 Nr. 6 SGB XI)

Tabelle 7–9: Leistungsbereiche der Altenhilfe (Eigene Darstellung nach § 71 Abs. 2 SGB XI)

Altenhilfe über § 71 SGB XII hinaus

Der Begriff der Altenhilfe und die Verankerung in der Sozialhilfe werden verschiedentlich kritisiert. Blaumeiser et al. (2002: 96) vermissen beispielsweise eine umfassende gesetzliche Verankerung, wie beispielsweise in der Jugendhilfe und plädieren für eine umfassende kommunale Altenhilfe und -planung im Sinne einer Querschnittsplanung für die anderen kommunalen Politikbereiche. Eine generelle Kritik am Begriff der ‚Altenhilfe‘ wird im Rahmen eines Projektes zur ‚Sozialplanung für Senioren‘ formuliert,¹⁴⁸ da dieser einem defizitorientierten Altersbild entspringt und kompetenz- sowie ressourcenorientierte Politikansätze nicht mit einschließt und somit ein veraltetes Konzept der Seniorenpolitik widerspiegelt (vgl. Kapitel 2.2).

¹⁴⁸ Nähere Informationen dazu finden sich auf der Website ‚Sozialplanung Senioren‘ und die dort im Bereich Service verfügbaren Dokumente ‚1. Das Instrument‘ und ‚2. Das Handbuch‘. Das Projekt wurde im Auftrag der ‚Bertelsmann Stiftung‘ durch die ‚Forschungsgesellschaft für Gerontologie e. V./Institut für Gerontologie‘ an der Universität Dortmund in Zusammenarbeit mit der Abteilung ‚Psychologische Altersforschung‘ der Universität Heidelberg durchgeführt.

Aktivitäten im Bereich der Altenhilfe oder der kommunalen Seniorenpolitik können nach Rübler (2007) nicht nur auf § 71 SGB XII zurückgeführt werden, sondern sind eine Teilaufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge der Städte nach Art. 28 Abs. 2 GG. In der Praxis anzutreffende Aktivitäten der Kommunen gehen dementsprechend, auch in Abhängigkeit der ökonomischen Handlungsressourcen, häufig weit über das hinaus, was Außenstehende mit dem Begriff Altenhilfe in Verbindung bringen würden. Die Kommunen agieren dabei jedoch selten ohne Zusammenarbeit mit freien gemeinnützigen Trägern, insbesondere aus der Wohlfahrtspflege.

Das Verhältnis zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren in der Sozialhilfe wird explizit im SGB XII geregelt. Neben einer verpflichtenden Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, die ähnliche gesetzliche Ziele verfolgen (vgl. § 4 SGB XII), wird das Verhältnis auch zu den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege¹⁴⁹ definiert. So sollen die Sozialhilfeträger mit Kirchen, Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie den Verbänden der Wohlfahrtspflege mit dem Ziel einer sinnvollen Ergänzung der Angebote zusammenarbeiten (vgl. § 5 Abs. 2 und 3 SGB XII). Die Kommunen dürfen zudem die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege – ihr Einverständnis vorausgesetzt – an den kommunalen Aufgaben beteiligen oder ihnen Aufgaben übertragen. Die Sozialhilfeträger sollen jedoch von eigenen Leistungen – mit Ausnahme von Geldleistungen – absehen, wenn die Wohlfahrtsverbände aktiv sind (vgl. § 5 Abs. 4 und 5 SGB XII). Direkte staatliche Aktivitäten sind damit gegenüber denen der Kirchen, Religionsgesellschaften und Wohlfahrtsverbände im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nachrangig. Aus dieser institutionellen Regelung heraus lässt sich die zu beobachtende enge Zusammenarbeit von Kommunen mit den Wohlfahrtsverbänden in der Praxis der Altenhilfe und Seniorenarbeit erklären.

Subsidiaritätsprinzip in der sozialen Arbeit

Wohnberatung

Die Wohnberatung hat ihre gesetzliche Verankerung in dem erläuterten Aufgabenbereich der Altenhilfe nach § 71 SGB XII und für die Beratung von demenzerkrankten Menschen ergänzend in § 45c SGB XI (Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen). Unabhängige Wohnberatung ist für die individuelle, aber auch strukturelle Bestandsanpassungen von großer Bedeutung¹⁵⁰ und ist ein zentraler Baustein, damit gesundheitlich eingeschränkte ältere Menschen möglichst lange selbständig in der eigenen Wohnung leben können (vgl. DV 2009: 31-34; Kreuzer 2006: 134-136).

¹⁴⁹ Träger der ‚Freien Wohlfahrtspflege‘ sind in Deutschland die ‚Arbeiterwohlfahrt‘ (‚AWO‘), der ‚Deutsche Caritasverband‘ (‚DCV‘) der katholischen Kirche, der ‚Paritätische Wohlfahrtsverband‘ (‚Der PARITÄTISCHE – DPWV‘), das ‚Deutsche Rote Kreuz‘ (‚DRK‘), das ‚Diakonische Werk‘ der Evangelischen Kirche in Deutschland und die ‚Zentralwohlfahrtsstelle der Juden‘ in Deutschland. Die ihnen angehörenden Organisationen sind als gemeinnützig anerkannt und entsprechend steuerbegünstigt, wenn sie zu mindestens zwei Drittel ihrer Leistungen mildtätige Zwecke verfolgen (vgl. §§ 52, 53, 66 Abgabenordnung; Website ‚BAG Freie Wohlfahrtspflege‘).

¹⁵⁰ Wohnungsanpassungsmaßnahmen können insbesondere über die erwähnten Mittel aus der gesetzlichen Pflege- und Krankenversicherung, den Hilfen zur Pflege, aber auch aus der Wohnungsbauförderung des Landes oder kommunalen Förderprogrammen (ko)finanziert werden (vgl. Kapitel 7.2.2). Eine Übersicht über verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten bietet das Gesundheitsministerium des Landes NRW auf seiner Internetseite (Website MAGS NRW ‚Finanzierung‘).

Die Angebotslandschaft ist aber nicht – wie bei den Pflegestützpunkten – durch explizite gesetzliche Vorgaben der Sozialgesetzbücher geregelt. Die Angebote unterscheiden sich daher von Bundesland zu Bundesland und sind durch verschiedene Organisationsstrukturen und Finanzierungskonzepte geprägt. In Nordrhein-Westfalen wurden die ersten beiden Wohnberatungsstellen in Dortmund und dem Erftkreis modellhaft im Zeitraum von 1989 bis 1992 erprobt. Ab Oktober 1992 folgte ein Modellvorhaben mit Wohnberatungsstellen in sechs Kommunen, das ab 1995 auf 12 und später auf 41 Wohnberatungsstellen erweitert wurde. Träger sind in der Regel Kommunen, Wohlfahrtsverbände oder freie gemeinnützige Träger.¹⁵¹ Die Finanzierung der Modellprojekt-Beratungsstellen in NRW wurde zu je einem Drittel durch Landesgesundheitsministerium, Kommunen und Pflegekassen getragen, wobei rechtliche Probleme den Finanzierungsanteil der Pflegekassen in den Jahren 2001 bis 2005 stark einschränkte. Zum 31.05.2009 hat sich das Land NRW aus seiner Förderung zurückgezogen, jedoch mit den Pflegekassen im Jahr 2008 eine Kostenübernahme von deren Seite zu 50 % vereinbart. Der oben genannte § 45c SGB XI ermöglicht eine finanzielle Beteiligung der Pflegekassen, die mit dem Pflegeversicherungsgesetz vereinbar ist (vgl. Kreis Wesel 2009). Für die Kommunen steigt mit dem Rückzug des Landes der Finanzierungsanteil ebenfalls auf 50 %. Das Land NRW verweist zur Begründung auf die erheblichen Einsparungen, die auf Seiten der Kommunen und den Pflegekassen anfallen (vgl. Website MASG NRW). Im Laufe der Jahre entstanden auch zahlreiche weitere Wohnberatungsstellen ohne Förderung des Landes, so dass zum Jahr 2009 über 103 Wohnberatungsstellen existierten, die in der 1999 gegründeten ‚Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Wohnberatung NRW‘ zusammenarbeiten (vgl. Website Kreuzviertelverein).

Modellprogramme und Initiativen des Bundes und der Länder

Eine zentrale institutionelle Wirkung geht von Förderprogrammen und Modellprojekten des Bundes, der Länder oder anderer nicht öffentlicher Akteure aus. Sie werden geschaffen, um auf die Relevanz bestimmter Themen hinzuweisen, bestimmte neue gesetzliche Regelungen im Vorhinein zu erproben oder ihre Umsetzung, wie beispielsweise die Pflegestützpunkte, zu begleiten. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die ‚Landesinitiative Demenz-Service NRW‘¹⁵² und das Programm ‚Mehrgenerationenhäuser‘¹⁵³ des BMFSFJ verwiesen, deren institutionellen Wirkungen sich auch im Untersuchungsraum Bielefeld wiederfinden.

¹⁵¹ Eine laufend aktualisierte Übersicht aller Wohnberatungsstellen in NRW und ihrer Trägerschaft wird von der ‚LAG Wohnberatung NRW‘ im Internet zur Verfügung gestellt (vgl. Website LAG Wohnberatung).

¹⁵² Die Initiative wurde durch das ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe‘ (KDA) angestoßen und 2004 gegründet. Ziel ist es, Demenzerkrankte und ihre Angehörigen im Umgang mit der Erkrankung umfassend zu unterstützen. Finanziell wird die Initiative durch das nordrhein-westfälische Gesundheitsministerium, die ‚Stiftung Wohlfahrtspflege NRW‘ und die Landespflegekassen getragen. In allen Regionen des Landes wurden bei örtlichen oder regionalen Trägern insgesamt elf Demenz-Service-Zentren eingerichtet (vgl. Website ‚Demenz-Service-Initiative NRW‘).

¹⁵³ Ziel der 2006 ins Leben gerufenen Initiative ist es, über den Aufbau offener Quartierszentren die Beziehungen zwischen den Generationen, gegenseitige Unterstützung und damit auch ehrenamtliches Engagement zu fördern. In jeder Region Deutschlands konnten sich bestehende Einrichtungen, mit einem Mehrgenerationen-Konzept für die Aufnahme in das Programm bewerben. Ausgewählte Einrichtungen – aktuell über 500 – werden für fünf Jahre mit jährlich 40 000 Euro durch das BMFSFJ unterstützt (vgl. BMFSFJ 2008; Website Mehrgenerationenhäuser).

7.3.2 Ordnungspolitische Institutionen

Im Bereich der ordnungspolitischen Institutionen ist im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘ die Heimgesetzgebung des Bundes und der Länder maßgeblich.

Heimgesetz des Bundes und des Landes NRW

Die Heimgesetzgebung hat ihren Ursprung in der Gewerbeordnung und ermöglichte, den Ländern Ende der 1960er Jahre Verordnungen für den Betrieb von Heimen zu erlassen. Erhebliche Mängel in der Heimversorgung führten nach umfangreichen gesellschaftlichen Diskussionen im Jahr 1974 zur Einführung des Bundesheimgesetzes (HeimG), um die Situation der Heimbewohnerinnen und -bewohner zu verbessern. Durch zentrale Novellierungen in den Jahren 1990, 1997 und 2001 wurde das Heimgesetz mit den zugehörigen Rechtsvorschriften (vgl. § 3 Abs. 2 HeimG) weiter ausgebaut, um dem Schutzbedürfnis Älterer besser Rechnung tragen zu können. Die Regelungsinhalte des Heimgesetzes lassen sich in ordnungsrechtliche und zivilrechtliche Bestandteile unterscheiden.

*Entstehung
und Entwicklung
der Heimgesetzgebung*

Ordnungsrechtlich wurde insbesondere eine Heimaufsicht konstituiert, die mit der Überwachung und Kontrolle der Heime betraut ist. Den Trägern von Heimen wurden verschiedene Pflichten auferlegt, die von Anzeigepflicht eines neuen Heimbetriebs – bis 1997 sogar eine Erlaubnispflicht für gewerbliche Träger – über bauliche und personelle Standards bis zur Einrichtung eines Heimbeirats reichen. Die zivilrechtlichen Bestandteile beziehen sich insbesondere auf den Vertrag zwischen dem Heimbetreiber und den einzelnen Bewohnerinnen und Bewohnern, die über normale mietrechtliche Regelungen des BGB weit hinaus gehen (vgl. Kapitel 7.2.1). So werden Betreibern beispielsweise bestimmte Informationspflichten auferlegt, Inhalte für den Heimvertrag festgelegt und explizite Regelungen zu Entgelderhöhungen und zum Kündigungsschutz vorgegeben. Über das Heimrecht werden also die Handlungsressourcen der Bewohnerinnen und Bewohnern durch die Zuweisung formaler Macht gestärkt, um Abhängigkeiten gegenüber Betreibern auf dem Wohn- und Pflegemarkt zu vermindern. Insgesamt wurden über die Heimgesetzgebung die Akteurskonstellationen zwischen der Heimaufsicht und den Betreibern definiert und weiterhin das Verhältnis zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern und den Betreibern institutionell besonders geregelt.

Im Rahmen der Förderalismusreform wurde die ordnungspolitische Gesetzgebungskompetenz auf die Länder übertragen und aus der Zuständigkeit des Bundes für die ‚öffentlichen Fürsorge‘ nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG herausgelöst (vgl. Fuchs 2009: Vorbemerkung, Rn. 2; LT NRW 2008: 1; vgl. Kapitel 7.1.2). Die vertragsrechtlichen Bestandteile sind jedoch beim Bund verblieben und in Form des am 01.10.2009 in Kraft getretenen ‚Wohn- und Betreuungsvertragsgesetzes‘ (WBVG) neu gefasst worden. Die ordnungspolitischen Bestandteile finden sich hingegen in neu geschaffenen Ländergesetzen,¹⁵⁴ in Nordrhein-Westfalen in dem zum 01.01.2009 in Kraft getretenen Gesetz über das ‚Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen NRW‘ (Wohn- und Teilhabegesetz – WTG). Zentraler Diskussionsgegenstand während des Gesetzgebungsverfahrens war der Geltungsbereich des Gesetzes. Nach Auffassung der

*Auswirkungen der
Föderalismusreform auf
das Heimrecht*

¹⁵⁴ Einen Überblick über den Stand der Gesetzgebung und die jeweiligen Schwerpunkte findet sich in Fuchs (2009: Vorbemerkung Rn. 4-7).

nordrhein-westfälischen Landesregierung reichte der Begriff des Heimes nicht mehr aus, um der vielfältigen Landschaft der Wohn- und Betreuungsangebote gerecht zu werden. Eine eindeutige Zuordnung in die klassischen Kategorien ambulant oder stationär sei in vielen Fällen nicht möglich und ein Schutzbedürfnis betreuungs- oder pflegebedürftiger Älterer könne auch in neuen ambulant betreuten Wohnformen, beispielsweise Wohnprojekten oder Wohngruppen, gegeben sein (vgl. LT NRW 2008: 1, 44f.).¹⁵⁵

*Anwendungsbereich des
Wohn- und Teilhabegesetz
(WTG) NRW*

Im WTG NRW und den anderen Landespflegegesetzen finden sich verschiedene Varianten, wie die Abhängigkeit älterer Menschen gegenüber den Anbietern von Wohnraum sowie Betreuungs- und Pflegedienstleistungen rechtlich gefasst werden kann. Dies führte in NRW zu massiven Protesten der Wohnungswirtschaft, da hier die allgemeine soziale Beratung der Mieter und das Angebot von nicht-pflegerischen Dienstleistungen unter das WTG NRW fallen sollten. Bereits in einem solchen Fall wurde eine Abhängigkeit gegenüber dem Vermieter bzw. sozialen Dienstleister vermutet und eine Anwendung des Heimrechts als notwendig erachtet (vgl. VdW Rheinland Westfalen 2008; BFW NRW e. V. 2008; BGW 2008; Scholle 2008).

Gegen diesen geplanten Anwendungsbereich protestierten auch Kommunen und ambulante Pflegedienste, da sie einen neuen ordnungsrechtlichen Zugriff der ‚Heimgesetzgebung‘ auf die ambulante Pflege fürchteten (vgl. Alt und Jung Nord-Ost e. V. 2008; Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008b). Letztendlich wurde der Geltungsbereich im beschlossenen Gesetz gelockert, u. a. fällt nun die Vermietung und das Angebot der Beratung aus einer Hand nicht darunter (vgl. § 2 WTG NRW).

Durch den Zeitpunkt der Beschlussfassung des WTG NRW sind dessen institutionelle Wirkungen für die Fallstudie in Bielefeld im Detail nicht relevant. Die dahinter liegende inhaltliche Frage, wie weitreichend die Heimaufsicht in ambulant betreute Wohnformen eingreifen sollte, tritt jedoch an verschiedenen Stellen zu Tage. Eine zentrale Änderung des WTG NRW weist jedoch auf eine wichtige institutionelle Regelung des alten Heimrechts hin. So war in NRW die Heimaufsicht als pflichtige kommunale Selbstverwaltungsaufgabe bei den Kreisen und kreisfreien Städten angesiedelt. Das WTG NRW belässt die Heimaufsicht zwar bei den Kommunen, sie ist jedoch als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung umgestaltet worden und nimmt damit den Kommunen den bisher vorhandenen Gestaltungsspielraum. Für die Betreiber von Pflegeeinrichtungen gemäß des WTG NRW soll die Arbeit mit den Heimaufsichten dadurch erleichtert werden, da sie in unterschiedlichen Kommunen nun mit den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen rechnen können. Diese Vereinfachung der rechtlichen Vorschriften war explizites Ziel der Landesregierung, um die Erwartungssicherheit der überörtlich aktiven Betreiber von Pflegeeinrichtungen deutlich zu erhöhen (vgl. MAGS NRW 2008b).

7.3.3 Prägende Entwicklungstrends

In Kapitel 1 sowie Kapitel 2.2. dieser Arbeit wurden die prägenden Entwicklungstrends des Demographischen Wandels und die Spezifika der Lebenslagen im Alter bereits erörtert. Damit ist insbesondere eine steigende Nachfrage nach Unterstützungsleistungen unterschiedlicher Art

¹⁵⁵ Die Problematik der Abgrenzung zu neuen Wohnformen, wie dem Betreuten Wohnen, wurde auch bei der Novellierung des Bundesheimgesetzes im Jahre 2001 zu lösen versucht.

verbunden. Daher wird an dieser Stelle nur ein kurzer Blick auf die Angebotsentwicklungen in den Bereichen ‚Unterstützung in der eigenen Häuslichkeit‘ und den ‚unterstützungsorientierten Wohnformen‘ geworfen.

Im Bereich der Wohnformen im Alter hat sich ein Kontinuum von klassischen institutionellen Wohnformen, wie Pflege- und Altenheimen, bis zur Pflege in der eigenen Häuslichkeit entwickelt. Der Trend führt dabei weg von der Sonderwohnform des Alten- oder Pflegeheims hin zu neuen ambulant betreuten Wohnformen sowie einer verstärkten Unterstützung in der eigenen Häuslichkeit (vgl. BMFSFJ 2006 2f.). Dabei nähern sich Angebote klassischer Träger von Sonderwohnformen für Ältere aus dem Pflegebereich und die Angebote der ‚normalen‘ Wohnungswirtschaft immer weiter an. Letztere bieten vermehrt barriere-reduzierte und barrierefreie Wohnungen an, organisieren maßgeschneiderte Dienstleistungen und bieten Sozialberatung an (vgl. Berndgen-Kaiser; Fox-Kämper 2008; Kremer-Preiß; Stolarz 2005; Kremer-Preiß; Stolarz 2003). Ihr Ziel ist es, unter den Rahmenbedingungen zurückgehender Bevölkerungszahlen und Nachfragermärkte ihre Mieterinnen und Mieter trotz altersbedingter Einschränkungen zu halten und neue Mieter/innen mit dem erweiterten Angebot für sich zu gewinnen. Weiterhin ist zu beobachten, dass die Betreiber stationärer Pflegeeinrichtungen auf neue Wohngruppenkonzepte umstellen oder sogar versuchen, dezentrale Wohnformen an Schnittstellen zur ambulanten Pflege im Stadtteil zu etablieren (vgl. SONG 2008; SONG 2008b; Kremer-Preiß; Stolarz 2005).

7.3.4 Akteure und Governance-Strukturen

Die Kommunen nehmen als örtlicher Träger der Sozial- und damit auch Altenhilfe sowie als Fachbehörde für die Heimaufsicht und die kommunale Pflegeplanung zentrale Rollen im Handlungsfeld ein. In Abhängigkeit der lokal jeweils aktiven Akteure tritt die Kommune in den leistungspolitischen Aufgabenfeldern im Sinne des Subsidiaritätsprinzips hinter die freien gemeinnützigen Träger zurück. Während also in einer Stadt die Kommune für Altentreffs, Pflegeheime und Beratungsstellen verantwortlich zeichnet, kann es andernorts der Fall sein, dass sie keine der genannten Einrichtungen selbst betreibt, diese jedoch in ihrer Arbeit – insbesondere auch finanziell – unterstützt. Auf Seiten der freien gemeinnützigen Akteure reicht das Spektrum von den klassischen Wohlfahrtsverbänden bis hin zu Vereinen, die ihre Arbeit unabhängig der etablierten Verbände verrichten.

Im Pflegebereich sind neben den genannten gemeinnützigen Trägern auch rein privatwirtschaftlich organisierte Akteure anzutreffen, die stationäre Pflegeeinrichtungen betreiben und ambulante Pflege sowie vollständig freifinanzierte Alltagshilfen anbieten. Im Leistungsbereich der Pflegeversicherung konkurrieren Anbieter untereinander in einem bundesgesetzlich stark regulierten Pflegemarkt, der insbesondere die Wahlfreiheit der Versicherten sicherstellen soll, in dem jedoch Zugang, Leistungen und Preise hierarchisch genau geregelt sind. Der Wettbewerb im Pflegemarkt kann zudem auch Auswirkungen auf Tätigkeitsbereiche außerhalb der Pflegeversicherung, wie der offenen Seniorenarbeit bzw. Altenhilfe, haben. Gerade gemeinnützige Träger, wie die Wohlfahrtsverbände, finanzieren entsprechende ‚Wohlfahrtstätigkeiten‘ auch über Gewinne aus unternehmerischer Tätigkeit im Pflegebereich.

Über das Heimrecht soll den besonderen Schutzbedürfnissen pflegebedürftiger Menschen Rechnung getragen werden, indem ihre Handlungsressourcen über die Verleihung formaler Macht gestärkt werden. Dies gilt – in Abhängigkeit der landesgesetzlichen Regelungen – auch

für zahlreiche der neuen ambulant betreuten Wohnformen, die sich nicht mehr unter dem Begriff ‚Heim‘ bzw. ‚stationäre Einrichtung‘ fassen lassen, aber auch den ordnungsrechtlichen Regelungen unterliegen.

Für den Bezug von Sozialversicherungsleistungen ist Hierarchie der bestimmende elementare Governance-Modus zwischen Anspruchsberechtigten und Kostenträgern. Die jeweiligen formellen Institutionen definieren, welche Leistungen finanziert werden und lassen den Kostenträgern – mit Ausnahme der ‚Hilfe zur Pflege‘ – hier wenig Spielraum. Über gemeinsame Verantwortung gemäß § 8 SGB XI sollen die im Wettbewerb zueinander stehenden sozialen Dienstleister, die Kostenträger und Kommunen zudem zu einer netzwerkförmigen Zusammenarbeit im Rahmen der Pflegekonferenzen gezwungen werden. Auf kommunaler Ebene wird in NRW diese netzwerkförmige Zusammenarbeit über die verpflichtenden Pflegekonferenzen konkretisiert.

Die starke Prägung des Handlungsfelds durch die formellen Institutionen der Sozialversicherungen lässt die durch sie konstituierten und geprägten Akteure, wie Pflegekassen, Sozialhilfeträger oder Pflegedienste, schnell in den Mittelpunkt der Wahrnehmung rücken. Eine zentrale Bedeutung haben aber auch Familien, Freunde oder Nachbarinnen und Nachbarn (vgl. Kapitel 2.2), die nicht im Zentrum der empirischen Arbeit stehen (vgl. Kapitel 6). Sie sind es, die soziale Netze begründen und emotionale, kognitive sowie instrumentelle Unterstützungsleistungen erbringen. Die Governance-Strukturen werden somit auch durch die elementaren Governance-Modi Netzwerk und Gemeinschaft mit der Familie als kleinster Einheit geprägt. Das Handeln wird dabei ebenfalls durch die erläuterten institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst. Seien es Leistungen der Pflegeversicherung, Möglichkeiten sich in Wohn- und Pflegeberatungsstellen beraten zu lassen oder Strukturen, die zur Aufnahme und Weiterführung ehrenamtlicher Tätigkeiten ermutigen.

7.4 Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘

Die in diesem Handlungsfeld formulierten Aufgaben und Ziele werden insbesondere durch formelle Institutionen aus Verkehrspolitik und Städtebaurecht beeinflusst. Die konkrete bauliche Gestaltung vor Ort stellt eine zentrale Schnittmenge dar, in der Anforderungen aus beiden Politikbereichen aufeinandertreffen. Die Nutzung des öffentlichen Raums durch den fließenden und den ruhenden Verkehr stellt dabei eine zentrale Einflussgröße auf die räumliche Gestaltung von Quartieren und Stadtteilen dar. Die Aufgaben einer vielfältigen, anregenden und sicheren Gestaltung (Aufenthaltsfunktion) und die direkte, sichere und angenehme Erreichbarkeit von Zielen (Wegefunktion) mit den verschiedenen Verkehrsträgern beeinflussen sich gegenseitig.

Die Entwicklung der Städte und Orte in Deutschland ist dabei seit Ende des zweiten Weltkrieges massiv durch die Raumansprüche einer kraftfahrzeugorientierten Mobilität geprägt. Stadtplanerische Leitbilder, wie das der Autogerechten Stadt (vgl. Reichow 1959), beförderten diese Entwicklung. Entgegengesetzte Trends wie die Wohnumfeldverbesserungen über Verkehrsberuhigungen, die verstärkte Förderung des Radverkehrs und die Einbeziehung von Umweltschutzaspekten seit den 1980er Jahren konnten die Dominanz des Autos abmildern, jedoch nicht brechen. Sowohl der Fuß- und Radverkehr als auch die Aufenthaltsfunktion des öffentlichen Raums sind gegenüber den Anforderungen des Kfz-Verkehrs häufig noch nachrangig. Mobilität abseits des motorisierten Individualverkehrs wird zudem erheblich über den ÖPNV

als Aufgabe der Daseinsvorsorge ermöglicht. Dessen Rahmenbedingungen haben sich seit Mitte der 1990er Jahre durch immer knapper werdende öffentliche Finanzmittel und veränderte politische Zielvorstellungen mehr und mehr von einer hoheitlichen Aufgabenerfüllung in Richtung Markt und Wettbewerb entwickelt.

Formelle Institutionen	
Bauleitplanung (Gesamtplanung)	Steuerliche Rahmenbedingungen mit Einfluss auf die Verkehrsmittelnutzung
Besonderes Städtebaurecht	Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung
Straßenrecht (Fachplanung)	ÖPNV-Gesetzgebung (u. a. Personenbeförderungsgesetz und ÖPNV-Gesetze der Länder))
Straßenverkehrsrecht	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)
Planungsrichtlinien und -standards	Bedarfsplanungen Verkehrsinfrastruktur des Bundes und der Länder

Tabelle 7–10: Formelle Institutionen des Handlungsfelds ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘

7.4.1 Formelle Institutionen

Die formellen Institutionen im Handlungsfeld werden getrennt nach den Bereichen der Planung und Herstellung öffentlicher Räume sowie des ÖPNV aufbereitet.

Planung und Herstellung öffentlicher Räume: Straßen, Wege, Plätze, Parks

Straßen, Wegeverbindungen, die Anlage von Stadt- und Grünräumen und deren Vernetzung werden erheblich durch die kommunale Bauleitplanung und damit über ordnungspolitische Institutionen bestimmt. So können mittels Bebauungsplänen, basierend auf den Darstellungen des Flächennutzungsplans, verbindliche Festsetzungen getroffen werden, die öffentlich nutzbare Räume im bebauten Innenbereich und unbebauten Außenbereich konstituieren. Es können insbesondere Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB), Frei- und Grünräume (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB), Gemeinbedarfsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 und Nr. 22 BauGB) und Flächen für Wald und Landwirtschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB) sowie Landschaftsschutzflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) unterschieden werden.

*Bauleitplanung
(Gesamtplanung)*

Neben der Bauleitplanung sind aus dem Bauplanungsrecht die Instrumente des ‚Besonderen Städtebaurechts‘ zu nennen, die für die Umgestaltung bereits existierender öffentlicher Räume angewendet werden können (vgl. Kapitel 7.1.5; Overhageböck 2009: 36-40). Die mit diesen Maßnahmen verbundene Städtebauförderung des Bundes und der Länder ist eine zentrale Möglichkeit für Kommunen, um Geld für Baumaßnahmen im öffentlichen Raum akquirieren zu können, wenn damit eine Verbesserung der örtlichen Situation gemäß der Förderbestimmungen verbunden ist.

*Besonderes Städtebau-
recht (Gesamtplanung)*

Straßen werden jedoch nicht nur auf Basis von Bebauungsplänen und dort festgelegten Verkehrsflächen hergestellt, sondern auch durch Planfeststellungsverfahren im Rahmen des Straßenrechts. Für Bundesautobahnen und Bundesstraßen inklusive der Ortsdurchfahrten ist das ‚Bundesfernstraßengesetz‘ (FStrG) und für Landes-, Kreisstraßen und Gemeindestraßen das jeweilige Straßengesetz der Länder, in diesem Fall das ‚Straßen- und Wegegesetz NRW‘ (StrWG NRW) maßgeblich.

*Straßenrecht
(Fachplanung)*

Widmung und weitere
Instrumente zur Herstel-
lung der öffentlichen
Nutzbarkeit

Das Straßenrecht bildet weiterhin die Grundlage für die Widmung aller Straßen und Wege zu öffentlichen Straßen, über die auch eine Zuordnung zu den genannten Straßenkategorien erfolgt (vgl. § 2 FStrG; § 6 StrWG NRW). Entsprechend der Kategorie liegt die Trägerschaft für die Straßenbaulast beim Bund, beim Land, bei den Kreisen oder kreisfreien Städten und den Gemeinden. In NRW ist der Landesbetrieb ‚Straßen.NRW‘ als Baulastträger für die Landesstraßen und im Auftrag des Bundes für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen verantwortlich.¹⁵⁶ Bei Gemeinden über 80 000 Einwohner/-innen wird diese Aufgabe an die Gemeinden übertragen. Mit Zustimmung des Landes können auch Gemeinden über 50 000 Einwohner/-innen diese Aufgabe wahrnehmen.

Wege und Straßen erhalten erst durch die Widmung einen öffentlichen Status, unabhängig davon, ob es sich um eine Straße im öffentlichen oder privaten Eigentum handelt. Auf privatem Eigentum können Nutzungs- und Verfügungsrechte insbesondere über Einträge im Grundbuch (Gehrechte, Grunddienstbarkeiten) oder individuelle vertragliche Vereinbarungen zwischen Kommune und Eigentümer gesichert werden (vgl. Berding; Ginski et al. 2009a: 233-237).

Straßenverkehrsrecht:
Widmung und Verkehrs-
zweck

Das Straßenrecht ist eng mit dem Straßenverkehrsrecht des Bundes, bestehend aus dem ‚Straßenverkehrsgesetz‘ und den damit verknüpften Rechtsverordnungen verbunden. Hierzu gehören die ‚Fahrerlaubnisverordnung‘ (FeV), die ‚Fahrzeug-Zulassungsverordnung‘ (FZV) und die ‚Straßenverkehrsordnung‘ (StVO). Während das Straßenrecht die Planung, Herstellung und Unterhaltung von Straßen regelt, ist das Straßenverkehrsrecht als Ordnungsrecht einzuordnen, das die Nutzbarkeit der Straßen und die Verkehrssicherheit gewährleisten soll (vgl. Papier 2000: 846). Die mit der jeweiligen Widmung verknüpfte Verkehrsaufgabe einer Straße ist für die Straßenverkehrsordnung rechtlich verbindlich. *„Die Widmung bestimmt daher den Nutzungsrahmen, innerhalb dessen die Straßenverkehrsvorschriften zur Anwendung gelangen und ihrerseits das Verhältnis der Verkehrsteilnehmer zueinander unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs regeln.“* (Papier 2000: 847) Die nach Landesrecht bestimmten Straßenverkehrsbehörden (§ 44 StVO) übernehmen insbesondere die Umsetzung der Straßenverkehrsordnung. In NRW sind die Kreise und kreisfreien Städte die unteren Straßenverkehrsbehörden. Die StVO wird wegen ihrer zu starken Fokussierung auf *„die Flüssigkeit des motorisierten Straßenverkehrs“* (Holz-Rau; Kasper et al. 2004: 195) kritisiert, da sie die Ansprüche von Fußgängern und Radfahrern, insbesondere hinsichtlich der Aufenthaltsqualitäten, in den Hintergrund rücken lässt. Auch ein fehlendes Tempolimit auf den Bundesautobahnen erschwert gesundheitlich eingeschränkten Personen die Teilnahme am Straßenverkehr und wird entsprechend negativ bewertet (vgl. Holz-Rau; Kasper et al. 2004: 195).

Steuerliche Rahmenbedin-
gungen mit Einfluss auf die
Verkehrsmittelnutzung

Die Nutzung von Kraftfahrzeugen wird vor allem durch die Kraftfahrzeugsteuer und durch das ‚Energiesteuergesetz‘ (bis Ende Juli 2006 ‚Mineralölsteuergesetz‘) reguliert. Die Kraftfahrzeugsteuer ist für zugelassene Fahrzeuge gemäß der Fahrzeug-Zulassungsverordnung zu entrichten. Die Höhe richtet sich nach dem Hubraum und dem Schadstoffausstoß. Während die Kraftfahrzeugsteuer somit den Besitz zugelassener Fahrzeuge berührt, ist die Energiesteuer eine Verbrauchssteuer und zielt damit auf die Nutzung der Fahrzeuge und den damit verbun-

¹⁵⁶ Die Gemeinden sind in diesen Fällen trotzdem Baulastträger der Parkplätze und Fußwege, aber nicht der Radwege.

denen Energieverbrauch ab. Für die Nutzung von Bundesautobahnen und einigen stark befahrenen Bundesstraßenabschnitten wird für Lastkraftwagen zudem eine kilometerbezogene Maut erhoben. Für die Verkehrsmittelnutzung in Städten und Regionen ist – nicht nur für die Pkw-Nutzung – die Entfernungspauschale nach dem Einkommenssteuergesetz eine relevante Einflussgröße. Lange Wege zur Arbeit werden dabei staatlich gegenfinanziert, wohingegen verkehrssparsames Verhalten nicht belohnt wird. Die Entfernungspauschale gilt als ein entscheidender Faktor für Suburbanisierungsprozesse in der Raumentwicklung (vgl. Kapitel 7.1.6).

Die Straßennutzung durch den Kraftfahrzeugverkehr kann zudem durch die Luftreinhalteplanung und Lärminderungsplanung der Länder beeinflusst werden. Basis für die Luftreinhalteplanung ist die Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie der EU (Richtlinie 96/62/EG), die über §§ 44 bis 47 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) in das deutsche Recht übernommen wurde. Diese verpflichtet die Länder zur Überwachung der Luftqualität in den Kommunen. Werden die Grenzwerte überschritten, müssen Luftreinhaltepläne und ggf. auch Aktionspläne erstellt werden, in denen die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festgelegt werden müssen. In diesem Zusammenhang werden für den Verkehrsbereich insbesondere sogenannte Umweltzonen eingerichtet, mit denen die Kraftfahrzeugnutzung an die Erfüllung bestimmter Abgasnormen geknüpft wird (vgl. Website LANUV NRW). Einschränkungen des Verkehrs, aber auch umfangreiche Lärmsanierungen von Straßen, sind auf Basis von Lärmaktionsplänen möglich, die Gemeinden mit der Unterstützung der Länder auf Grundlage der Regelungen nach §§ 47 a-f BImSchG auf Basis der Richtlinie 2002/49/EG erstellen (vgl. Website MUNLV NRW ‚Lärm‘).

Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung

Für die tatsächliche Ausgestaltung von Straßen und Wegen haben die technischen Regelwerke der ‚Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.‘ (FGSV) durch ihre Anwendung in der Praxis eine zentrale Bedeutung.¹⁵⁷ Für die barrierefreie Gestaltung von Straßen, Plätzen, Wegen, öffentlichen Verkehrs- und Grünanlagen sowie Spielplätzen ist zudem Teil 1 der DIN 18 024 zu nennen. In NRW hat der für den Straßenbau zuständige Landesbetrieb gemeinsam mit den Behindertenverbänden im Jahr 2009 als Reaktion auf das BGG NRW den Leitfaden ‚Barrierefreiheit im Straßenraum‘ veröffentlicht (vgl. Landesbetrieb Straßenbau NRW 2009). Mit dem Leitfaden wird das Ziel verfolgt, einheitliche Empfehlungen für eine barrierefreie bauliche Gestaltung des Straßenraums zu formulieren, die die unterschiedlichen Ansprüche verschiedener Zielgruppen berücksichtigen. So bestehen Konflikte beispielsweise häufig darin, die Anforderungen von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen und von Menschen mit Sehbehinderungen gleichermaßen zu berücksichtigen.¹⁵⁸

Planungsrichtlinien und -standards

Die Finanzierung des Baus sowie Erhalts von Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen wird über das ‚Fernstraßenausbaugesetz‘ des Bundes geregelt, das auf Basis des aktuellen

Finanzierung des Straßenbaus

¹⁵⁷ Nähere Informationen bieten die Homepages der ‚FGSV e. V.‘ (Website FGSV) und des ‚FGSV-Verlag‘ (Website FGSV Verlag).

¹⁵⁸ Sehbehinderte sind darauf angewiesen, dass sie Hindernisse, Leitelemente und Bezugselemente im öffentlichen Raum mit Hilfe eines Langstocks ertasten können. Bei der Querung von Straßen ist für sie eine deutliche, also möglichst hohe Kante notwendig. Ein normaler Bordstein bedeutet hier eine ideale Lösung. Die Interessen Mobilitätseingeschränkter laufen dem diametral entgegen. Eine vollkommen ebene Fläche wäre hier die ideale Lösung, was sehbehinderten Menschen wiederum jegliche Orientierungsmöglichkeit rauben würde.

– verkehrsträgerübergreifenden – ‚Bundesverkehrswegeplans (BVWP)‘ verabschiedet wird (vgl. Gehring; Gutknecht et al. 2003: 516-524). Straßenbauvorhaben in Verantwortung des Landes NRW werden im Rahmen der landesweiten ‚Integrierten Verkehrsplanung‘ (IGVP) ermittelt und über den Bedarfsplan Straße entsprechend dem ‚Landesstraßenausbaugesetz‘ festgelegt. Kommunale Straßenbauvorhaben werden, ebenso wie ÖPNV-Vorhaben, seit dem Jahr 1967 über das ‚Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz‘ (GVFG) des Bundes, bestehend aus Bundes- und Länderprogramm, erheblich gefördert. Die GVFG-Mittel stammten aus dem Steueraufkommen der Mineralölsteuer und waren die zentrale Finanzierungsquelle für kommunale Verkehrsprojekte. Im Rahmen der Förderalismusreform wurde das GVFG zum Ende des Jahres 2006 umstrukturiert. Während das Bundesprogramm fortgeführt wird, wurden die Länderprogramme aufgelöst. Als Kompensation werden den Ländern bis zum Jahr 2013 Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden im vergleichbaren Umfang zur Verfügung gestellt. Zwar waren die Länder über die Länderprogramme auch zuvor die Hauptverantwortlichen bei der Durchführung des GVFG, mit der neuen Kompetenz sind diese jedoch nicht mehr an die rahmengebenden Förderrichtlinien gebunden und können entsprechend eigene verkehrspolitische Schwerpunkte setzen (vgl. BMVBS 2007: 5-25). In NRW wurden entsprechende neue Förderrichtlinien für den kommunalen Straßenbau einschließlich des Radwegebbaus zum Jahr 2009 eingeführt, nach denen auch originäre Landesmittel vergeben werden (vgl. MBV NRW 2009).

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Der institutionelle Rahmen für den ÖPNV ist Mitte der 1990er Jahre maßgeblich durch die Umsetzung des EU-Rechts zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrssektor in nationales Recht geprägt worden.¹⁵⁹ Bis zu diesem Zeitpunkt wurden örtliche Nahverkehrsleistungen zum Großteil durch kommunale Verkehrsbetriebe, aber auch durch regionale Tochterunternehmen der ‚Deutschen Bundesbahn‘ (‚Bahnbus‘) und auf einzelnen Linien durch private Unternehmen erbracht. Die jeweiligen Regierungspräsidien oder Bezirksregierungen fungierten als Genehmigungsbehörden entsprechend dem ‚Personenbeförderungsgesetz‘ (PBefG). Die Planung lag in den Händen der Verkehrsunternehmen, die ihre Angebote von Fall zu Fall über gebildete korporative Akteure in Form von Verkehrsgemeinschaften oder Verkehrsverbänden abgestimmt haben.

Personenbeförderungsgesetz und Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs

Den gesetzlichen Rahmen für den ÖPNV bilden heute neben dem bundesgesetzlichen ‚Personenbeförderungsgesetz‘ (PBefG) insbesondere das ‚Regionalisierungsgesetz‘ (RegG) und die ÖPNV-Gesetze der Länder. Das PBefG regelt den ÖPNV auf der Straße und umfasst den Verkehr mit Straßenbahnen, Bussen, Taxen und Mietwagen (vgl. NVP Bielefeld 2007: 16).¹⁶⁰ Die Finanzierung soll primär eigenwirtschaftlich erfolgen. Dies bedeutet, dass die Kosten für die Erbringung einer Verkehrsleistung über die Einnahmen aus dem Verkauf von

¹⁵⁹ Die EU-Verordnung (1191/69 i.d.F. der EWG-VO 1893/91) erlangte zum 01.01.1996 unmittelbare Gültigkeit in den EU-Mitgliedstaaten.

¹⁶⁰ Folgende Verordnungen und Gesetze regeln den Bau und Betrieb für bestimmte Verkehre: ‚Verordnung für den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab)‘; ‚Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft)‘, ‚Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)‘, ‚Eisenbahnbetriebsordnung (EBO)‘, ‚EU-Busrichtlinie (RL 2001/85/EG)‘ (vgl. Blennemann 2003: 72-76, 80f.).

Fahrscheinen, gesetzlichen Ausgleichszahlungen insbesondere im Ausbildungsverkehr (vgl. § 45 a PBefG und § 6 a AEG), Erstattungen für die Beförderung von Schwerbehinderten¹⁶¹ und handelsrechtliche Unternehmenserträge¹⁶² gedeckt werden. Reichen diese Finanzquellen nicht aus, so können sie als gemeinwirtschaftliche Verkehre durch die Aufgabenträger des ÖPNV bezuschusst werden. Sie müssen dann jedoch gemäß des geltenden EU-Rechts im Regelfall im Wettbewerb vergeben werden (vgl. NVP Bielefeld 2007: 5; § 13 a PBefG). Die Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die straßengebundene ÖPNV-Planung liegt in den Händen der Länder und umfasst insbesondere die Aspekte der Aufgabenträgerschaft und das Planungsinstrument ‚Nahverkehrsplan‘ (vgl. § Abs. 3 PBefG). Während flexible Bedienformen wie Anruf-Linien-Fahrten (ALF) oder Anruf-Sammel-Taxen (AST) Teil der Nahverkehrsplanung sind, ist dies beim Taxenverkehr als eine Ausprägung des Gelegenheitsverkehrs nach §§ 46, 47 PBefG nicht der Fall. Hier können die Kommunen Verordnungen zur Regulierung des Taxenverkehrs erlassen, in denen unter anderem die Vergabe von Konzessionen und die Festlegung der Tarife bestimmt sind.

Mit Inkrafttreten des ‚Regionalisierungsgesetzes‘ zum 01.01.1996 übertrug der Bund den Ländern die Verantwortung für den schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) als Aufgabe der Daseinsvorsorge und sicherte zugleich Finanzmittel aus dem Steueraufkommen des Bundes hierfür zu (vgl. Art 106a GG; § 1 RegG). In NRW trat zum 01.01.1996 das ‚Regionalisierungsgesetz NRW‘ (RegG NRW) in Kraft, welches ab dem 01.01.2003 in das ‚Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in NRW‘ (ÖPNVG NRW) umbenannt und letztmalig zum 01.01.2008 novelliert wurde. Aufgabenträger des ÖPNV in NRW sind die Kreise und kreisfreien Städte.¹⁶³ Für den SPNV wird diese Aufgabe durch drei Zweckverbände¹⁶⁴ übernommen, deren Einzugsbereich im ÖPNVG NRW festgeschrieben ist.

ÖPNV-Gesetz NRW und Aufgabenträgerschaft

Die Verantwortung für die finanzielle Förderung des ÖPNV obliegt seit 01.01.2008 bei den oben genannten Zweckverbänden. Diese können im Rahmen des ÖPNV-Infrastrukturplanes des Landes über Investitionspauschalen, aber auch über Betriebskostenpauschalen für den SPNV verfügen. Diese speisen sich zum Großteil aus den Regionalisierungsmitteln des Bundes für den SPNV und den Folgemitteln des GVFG für kommunale Infrastrukturmaßnahmen (vgl. §§ 11-13 ÖPNVG NRW). Das GVFG prägte mit seinen Fördervorgaben somit über Jahrzehnte nicht nur den bereits erläuterten Aus- und Umbau der Straßeninfrastruktur, sondern auch wesentlich die Entwicklung der ÖPNV-Infrastruktur in den Gemeinden.

Finanzierung des ÖPNV

¹⁶¹ Nach dem 13. Kapitel (§§ 145-154) des SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) werden Schwerbehinderte im ÖPNV unentgeltlich befördert. Die betroffenen Verkehrsbetriebe bekommen die Kosten hierfür von Bund und Ländern erstattet.

¹⁶² Dies umfasst auch die Praxis in kommunalen Unternehmen (typischerweise den Stadtwerken), Verluste im ÖPNV durch Gewinne aus anderen Unternehmensbereichen, insbesondere im Energiesektor, auszugleichen (‚Querverbund‘) (vgl. Ambrosius; Gerold 2007: 479).

¹⁶³ Sind große oder mittlere kreisangehörige Gemeinden Eigner eines Verkehrsunternehmens oder an einem wesentlich beteiligt, übernehmen sie mit Ausnahme des SPNV die Funktion des ÖPNV-Aufgabenträgers (vgl. § 3 Abs. 1 ÖPNVG NRW).

¹⁶⁴ Ruhrgebiet und Niederrhein, Rheinland und Westfalen.

Mit der Aufgabenträgerschaft sind für die Zweckverbände und die Kreise bzw. kreisfreien Städte die Aufstellung und der Beschluss von Nahverkehrsplänen verbunden, in denen die verkehrspolitischen Ziele für den Nahverkehr konkretisiert werden. Bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung und das definierte landesweite SPNV-Netz nach § 7 Abs. 4 ÖPNVG NRW zu beachten. Belange des Umweltschutzes, der Barrierefreiheit, des Städtebaus sowie Vorgaben der Verkehrs- und ÖPNV-Infrastrukturplanung des Landes sind zu berücksichtigen. Nach § 8 Abs. 3 PBefG haben die Verkehrsunternehmen ein Mitwirkungsrecht und Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte ein Anhörungsrecht bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne. Letzteres wurde, ebenso wie der genannte Berücksichtigungsbelang, mit Inkrafttreten des BGG im Aufstellungsverfahren verankert. Belange der Barrierefreiheit waren jedoch bereits vor der Einführung der Nahverkehrsplanung in einigen zentralen Bau-, Betriebs- und Fördervorschriften des ÖPNV in unterschiedlichem Umfang enthalten.¹⁶⁵

Die Nahverkehrspläne haben sich seit ihrer Einführung zu dem zentralen Planungsinstrument für die ÖPNV-Planung entwickelt. *„Der Nahverkehrsplan hat dabei sowohl eine Integrationsfunktion (flächendeckendes Verkehrsnetz, verschiedene Bedienungsformen und deren Verknüpfung, einheitliche Ausstattungsstandards) als auch eine Koordinationsfunktion (zwischen Verkehrsunternehmen, benachbarten Aufgabenträgern und Aufgabenträgern von ÖPNV und SPNV, kreisangehörigen Städten und Gemeinden).“* (BMVBS 2010: 5). Die zentralen Regelungsinhalte von Nahverkehrsplänen berühren alle relevanten Bereiche eines altersgerechten ÖPNV und sind in Textkasten 7–1 dargestellt.

- Betriebliches Leistungsangebot einschließlich dessen Finanzierung
- Investitionsplanung
- Abstimmung der ÖPNV-Angebote in den Bereichen:
 - Betriebszeiten
 - Taktfolgen
 - Wichtige Anschlussbeziehungen
- Angemessene ÖPNV-Bedienung der Bevölkerung:
 - Hohe Pünktlichkeit
 - Anschlusssicherheit
 - Sichere und saubere Fahrzeuge, Stationen sowie Haltestellen
 - Bequemer Zugang zu Informationen
 - Fahrgastfreundlicher Service
 - Verknüpfung mit Angeboten des motorisierten und nicht-motorisierten Individualverkehrs
- Berücksichtigung der Belange der Barrierefreiheit im Sinne des BGG

*Textkasten 7–1: Ziele und Rahmenvorgaben eines Nahverkehrsplans
(§ 3 Abs. 3 und § 8 Abs. 1, 3 ÖPNVG NRW)*

Bei Nahverkehrsplänen handelt es sich trotz ihrer Veröffentlichungspflicht um behördeninterne Dokumente, die insbesondere das Verhältnis der Aufgabenträger zu den Genehmigungsbehörden für Linienverkehre – in NRW sind dies die Bezirksregierungen – regeln (vgl. BMVBS 2010: 12). Verkehrsunternehmen können für eigenwirtschaftliche Verkehre Konzessionsanträge zur Durchführung bei der Genehmigungsbehörde stellen. Deren Entscheidungen stehen jedoch „in

¹⁶⁵ Erstmalige Verankerung von Aspekten der Barrierefreiheit in den Fassungen des GVFG (1992), der BOStrab (1987) und der EBO (1991) (vgl. Blennemann 2003: 50f.).

einem Spannungsfeld zwischen dem Grundrecht der Verkehrsunternehmen, im Rahmen ihrer Berufsfreiheit Nahverkehrsdienstleistungen anzubieten, und der Verantwortung der Kommunen, den ÖPNV als Teil der Daseinsvorsorge zu entwickeln.“ (BMVBS 2010: 12). Für gemeinwirtschaftliche Verkehre liegt die Verantwortung für die Vergabe bei den Aufgabenträgern (vgl. § 3 Abs. 2 ÖPNVG NRW). Die antragstellenden Unternehmen müssen in ihren Konzessionsanträgen zudem darlegen, wie sie den im Nahverkehrsplan festgelegten Aussagen zur „möglichst weitreichenden barrierefreien Nutzung des beantragten Verkehrs“ (§12 Abs. 1 Nr. 1 c PBefG) nachkommen wollen (vgl. Blennemann 2003: 68-70).

7.4.2 Prägende Entwicklungstrends

Bei den prägenden Trends in diesem Handlungsfeld lassen sich die Aspekte der Qualifizierung und Ästhetisierung von Teilen des öffentlichen Raums, der ‚hybriden‘ Räume und der Instandhaltung sowie sich verändernde Verkehrsaufkommen, Verkehrsleistung und Verkehrssicherheit und neue Akteure im ÖPNV unterscheiden.

Qualifizierung und Ästhetisierung öffentlicher Räume

Gerade in besonderen City-Lagen ist die Entwicklung öffentlicher Räume verstärkt durch eine Qualifizierung und Ästhetisierung öffentlicher Räume geprägt. Dies begründet sich in deren Wirkung als Standortfaktor für Städte, beispielsweise im Einzelhandel oder Städtetourismus (vgl. Overhageböck 2009: 29f.). Die Umgestaltung des öffentlichen Raums vollzieht sich dabei jedoch nicht in der Gesamtstadt, sondern konzentriert sich auf bestimmte Bereiche, die mit großem Ressourcenaufwand aufgewertet werden. Großereignisse wie Bundesgartenschauen, Internationale Bauausstellungen, große Sportturniere und andere Festivalisierungsereignisse bilden dabei häufig Anlässe für eine das städtische Image fördernde Gestaltung öffentlicher Räume (vgl. Berding; Ginski et al. 2009b: 78).

Hybride Räume

Öffentliche Räume werden zudem immer häufiger durch private Akteure über den Bau von Einkaufszentren, Passagen, Plätzen oder gar ganzer Stadtviertel produziert. Die ökonomische Nutzbarkeit wird dabei meist über Nutzungs- oder Hausordnungen sichergestellt und der öffentliche Charakter eingeschränkt. Diese als Privatisierung des öffentlichen Raums bezeichneten Entwicklungen werden dementsprechend in stadtpolitischen Diskursen sehr kritisch bewertet (vgl. Ronneberger; Lanz et al. 1999; Deutscher Städtetag 2006: 19f.). In Städten sind jedoch vermehrt auch Räume zu finden, die zugleich im Einflussbereich von öffentlichen und privaten Akteuren liegen. Diese Räume werden von privaten Akteuren produziert und trotzdem kommt den Kommunen dabei eine zentrale Rolle zu. Im Forschungsprojekt ‚Stadträume in Spannungsfeldern‘ (STARS) wurden solche ‚hybriden Räume‘ untersucht. Die Kommunen sicherten hierbei in zahlreichen Fällen den öffentlichen Charakter eines privat produzierten Raumes, forderten Gestaltqualitäten ein und rückten die Bezüge für das umliegende Stadtquartier in den Vordergrund (vgl. Berding; Ginski et al. 2009b: 78). Entsprechende Kooperationen öffentlicher und privater Akteure sind daher für aktuelle Entwicklungen öffentlicher Räume häufig prägend (vgl. auch Altrock; Huning 2006: 415-428).

Instandhaltung

Insbesondere Schrumpfungprozesse in Form von Bevölkerungsrückgängen und Verlusten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Stadt, aber auch zunehmende Finanzprobleme, wirken sich auf die Instandhaltung öffentlicher Räume aus. Verallgemeinert lassen sich bei Schrumpfung Tendenzen zu einer Zunahme an öffentlichen Räumen, einer geringeren Nutzungsdichte, einer nachlassenden sozialen Kontrolle sowie auch Verwahrlosungs- und Verwilderungstendenzen als mögliche Folgen benennen. Diese Ausprägungen sind jedoch nicht zwangsläufig in ihrer Gesamtheit anzutreffen und unterscheiden sich von Ort zu Ort erheblich in ihrer Intensität (vgl. Overhageböck 2009: 129, 174). Geringe finanzielle Leistungsfähigkeit führt dazu, dass die Instandhaltung von öffentlichen Räumen insbesondere in den Bereichen außerhalb der besonderen Lagen vernachlässigt wird und auch die Reinigung und Schneeräumung reduziert wird. Solch sinkende Standards wirken sich negativ auf die Aufenthaltsqualität und barrierefreie Nutzbarkeit von Plätzen, Wegen und Straßen aus.

Verkehrsaufkommen, Verkehrsleistung und Verkehrssicherheit

Rückblickend auf die letzten 30 Jahre sind in Deutschland die enorme Zunahme des motorisierten Individualverkehrs (MIV) und der Rückgang der zu Fuß zurückgelegten Wege die zentralen Entwicklungstrends im Verkehrsbereich (vgl. Abbildung 7–1). Die Modal-Split-Werte unterscheiden sich dabei erheblich nach den siedlungsstrukturellen und lokalen Voraussetzungen, so dass die Bandbreite zwischen in den Gemeinden entsprechend groß ist. Sie liegt beim Fußverkehr zwischen 11 % und 36 %, beim Radverkehr zwischen 2 % und 28 % und beim MIV zwischen 33 % und 58 % (vgl. infas; DLR 2009).

Im Vergleich der Jahre 2002 und 2008 hat die Zahl der zurückgelegten Wege und damit das Verkehrsaufkommen von 272 Millionen auf 281 Millionen Wegen pro Tag an allen Wochentagen – mit den stärksten Zuwachsraten an den Wochenenden – zugenommen. Die Zuwächse verteilen sich dabei ausschließlich auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes. Die gleichbleibende Entwicklung des MIV-Verkehrsaufkommens geht jedoch mit einer steigenden Verkehrsleistung (Kilometerzahl pro Tag) des MIV-Verkehrs einher. Diese stieg von 1 753 Millionen auf 1 764 Millionen zurückgelegte Personenkilometer pro Tag an. Im Vergleich der Jahre 2002 und 2008 haben der Freizeitverkehr (Anstieg von 31 % auf 32 %) und der Einkaufsverkehr (19 % auf 21 %) als Hauptwegezwecke zugenommen. Dagegen haben die anderen Wegezwecke abgenommen (Arbeitsverkehr, Begleitung) oder sind konstant geblieben (private Erledigungen, Dienstwege, Ausbildung) (vgl. infas; DLR 2009).

Die Unfallentwicklung auf deutschen Straßen geht in den letzten Jahrzehnten zwar mit einem stetigen Rückgang der Todesopfer einher, die Zahl der Verkehrstoten und im Straßenverkehr verunglückten Personen ist aber immer noch enorm. So wurden im Jahr 2008 durchschnittlich 1 118 Personen pro Tag verletzt und zwölf Personen pro Tag getötet (vgl. Statistisches Bundesamt 2009: 37). Fragen der Verkehrssicherheit sind damit weiterhin hochaktuell.

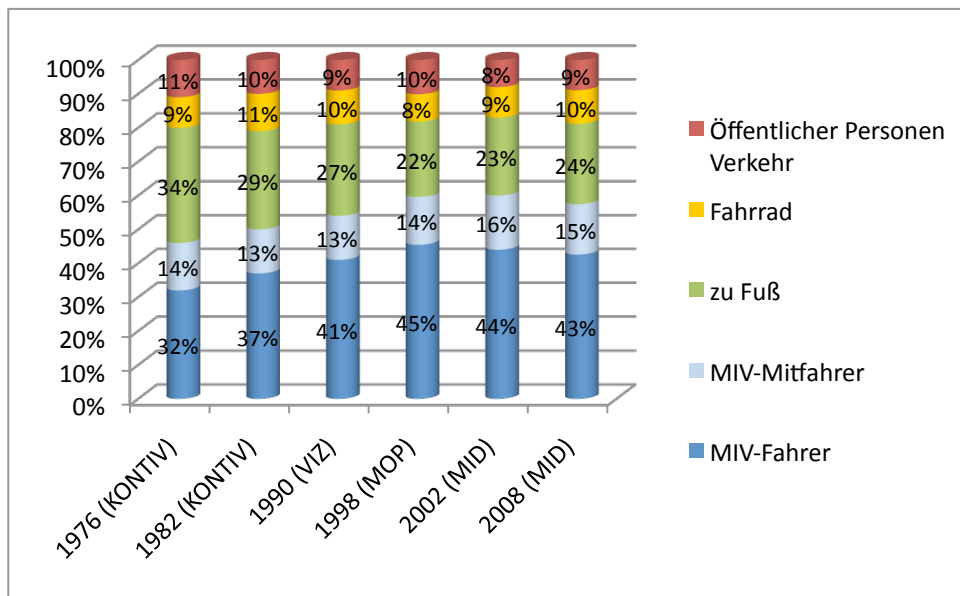


Abbildung 7-1: Modal-Split-Anteile der Wege in Prozent, Personen ab 10 Jahren, bis 1990 nur Westdeutschland (Eigene Darstellung nach infas; DLR 2009)

Neue Akteure im ÖPNV

Die Wettbewerbssituation im ÖPNV hat insbesondere im gemeinwirtschaftlichen Schienenpersonennahverkehr neue Akteure auf der Bildfläche erscheinen lassen, die mit der angestammten ‚Deutschen Bahn AG‘ um die Vergabe der Verkehrsleistungen in den Regionen Deutschlands konkurrieren. Im Jahr 2008 wurden 10 % der Verkehrsleistung bzw. 18,3 % der Betriebsleistung in Zugkilometern durch Wettbewerber der ‚Deutschen Bahn AG‘ erbracht (vgl. Holzhey; Berschin et al. 2009: 25). Bei Ausschreibungen oder direkten Vergaben hat die ‚Deutsche Bahn AG‘ jedoch auch Strecken gewinnen können. Der Anteil durch die Aufgabenträger vergebener Leistungen ist daher höher.¹⁶⁶

7.4.3 Akteure und Governance-Strukturen

Die Herstellung des öffentlichen (Straßen)Raums liegt in den Händen der jeweils für Planung und Widmung zuständigen politischen Gremien. Auch die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung, sei es im Straßenverkehr oder die Erlaubnis von Sondernutzungen, liegen in den Händen öffentlicher Akteure. Polyarchie in den politischen Gremien und Hierarchie im Verwaltungshandeln sind damit prägende Governance-Formen. Für den Straßenbau und die verschränkten Kompetenzbereiche sind Mehrebenen-Akteursstrukturen von den Kommunen über die Länder bis zum Bund prägend.

Öffentlich nutzbare Räume

Die begrenzten ökonomischen Handlungsressourcen schränken die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand zur Herstellung, Umgestaltung und Instandhaltung von öffentlichen Räumen, Wegen und Straßen ein. Öffentliche Förderprogramme der Länder und des Bundes spielen daher eine zentrale Rolle, um Infrastrukturinvestitionen selbst vornehmen zu können. Zudem sind die Aktivitäten nicht staatlicher – meist gewerblicher – Akteure einflussreich, wenn es um

¹⁶⁶ Die Wettbewerber der ‚DB AG‘, zusammengeschlossen in der ‚Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) SPNV‘, üben umfassende Kritik an den unzureichenden Wettbewerbsbedingungen im SPNV (vgl. BAG Holzhey; Berschin et al. 2009).

die Gestaltung öffentlicher bzw. öffentlich nutzbarer Räume in privatem Eigentum geht. Insbesondere im Rahmen von formellen Planungsverfahren können die Kommunen ihre formale Macht hierbei in Verhandlungen einsetzen, um bestimmte Ansprüche an die Gestaltung und die öffentliche Nutzbarkeit zu verankern.

ÖPNV

Die Governance-Strukturen im ÖPNV sind durch stärker werdende wettbewerbliche Marktstrukturen geprägt. Diese werden jedoch durch neue Formen der Regulierung begleitet, um über Linienkonzessionen und finanzielle Förderungen eine hohe Angebotsqualität und Bedienungsstandards zu gewährleisten. Nahverkehrspläne haben sich hierfür zum zentralen Planungsinstrument der Aufgabenträger entwickelt, deren Erarbeitung zugleich einen wichtigen Rahmen für die Interaktion zwischen Aufgabenträger, Genehmigungsbehörden, Verkehrsunternehmen sowie der Öffentlichkeit – unter anderem vertreten über Fahrgastverbände – bestimmt. Die Veränderungen gehen zudem mit neuen Akteuren für die Aufgabenträgerschaft, wie auch neuen Spielern im Wettbewerb um die Verkehrsleistungen, einher.

7.5 Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘

Die Sicherung der Nahversorgung gehört bereits seit langem zu den Gegenständen öffentlicher Bemühungen. Insbesondere der Einzelhandel unterliegt aufgrund seiner zentralen Bedeutung für die Versorgung und die städtischen Strukturen besonderen Regelungen im Hinblick auf die räumliche Steuerung der Ansiedlung, um so mögliche negative externe Effekte eines rein marktförmigen Geschehens abzumildern. Die Grundzüge der dafür möglichen rechtlichen Regelungen und Empfehlungen sind in den meisten Bundesländern in Einzelhandelserlassen erläutert, so auch in Nordrhein-Westfalen (vgl. EHE NRW).

Der Einzelhandel umfasst dabei alle Verkaufsstätten von Waren an Endverbraucher (vgl. Kuschnerus 2007:13-16, 19). Gewerbliche Dienstleistungsunternehmen sind daher kein Einzelhandel, solange sie nur einzelne auf die Dienstleistung abgestimmte Waren anbieten (vgl. Kuschnerus 2007: 25). Für deren räumliche Steuerung herrscht ein wesentlich weniger ausdifferenziertes Instrumentarium vor, das sich im Wesentlichen auf die Festsetzung nach Baugebietstypen gemäß der §§ 2-11 BauNVO stützt.

Neben dem Einzelhandel ist auch die Zulassung von Kassenärzten und Kassenzahnärzten institutionell gefasst. Weiterhin gibt es eine Reihe von leistungspolitischen Institutionen, die sich auf die Stärkung der Innenstädte als Orte des Handels konzentrieren, z. B. die City-Offensive ‚Ab in die Mitte‘, und dafür auch versuchen, die Governance-Strukturen zu verändern. Sie nehmen aber einen geringeren Umfang ein als in anderen Handlungsfeldern.

Ordnungspolitische Institutionen	Leistungspolitische Institutionen
Bauleitplanerische Steuerung	Städtebauförderungsprogramm ,Aktive Stadt- und Ortsteilzentren‘
Immobilien- und Standortgemeinschaft	City-Offensive ‚Ab in die Mitte‘
Ärztliche und Zahnärztliche Bedarfsplanung	
Apothekengesetz	
Weitere Rechtsbereiche	

Tabelle 7–11: Formelle Institutionen des Handlungsfelds ‚Nahversorgung‘

7.5.1 Ordnungspolitische Institutionen

Das Städtebaurecht in Form von BauGB und BauNVO in Verbindung mit dem EHE NRW und dem ‚Landesentwicklungsprogramm (LEPro NRW)‘ bietet den Kommunen die Möglichkeit, die Einzelhandelsentwicklung in Form einer Angebotsplanung zu steuern. Es wird also festgesetzt, wo welche Einzelhandelsnutzung im Stadtraum zulässig ist, denn *„im Rahmen ihrer Planungshoheit sind die Gemeinden ermächtigt, die Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht. Hierzu gehört auch die Entscheidung, ob und in welchem Umfang sie Teile des Gemeindegebiets zur Unterbringung von Einzelhandelsbetrieben zur Verfügung stellt.“* (Nr. 4.1 EHE NRW) Über das Verbot der Ansiedlung in Teilgebieten der Kommune soll letztlich eine Lenkungswirkung auf die gewünschten Standorte bzw. deren Schutz erreicht werden.

Über die Festlegung der Zulässigkeit von Nutzungen handelt es sich hierbei zunächst einmal um eine der klassischen Aufgaben und Vorgehensweisen der Raumplanung. Da es sich um Eingriffe in das Eigentum und in den Markt handelt, musste das Instrumentarium der räumlichen Steuerung nicht zuletzt aufgrund zahlreicher Klageverfahren immer wieder reformiert und verfeinert werden, um das politische Ziel einer Marktregulierung weiterhin möglich zu machen. Über das Städtebaurecht bietet sich den Kommunen gegenwärtig eine auf viele Situationen anwendbare formale Macht, so dass Neuansiedlungen und Erweiterungen nur an den planerisch sinnvollen und gewünschten Standorten entstehen können. Inwieweit die formellen Institutionen genutzt werden, liegt allerdings im Bereich der kommunalpolitischen Entscheidungen: *„Die Standortentwicklung der vergangenen Jahre folgte vielfach den Wünschen der Projektentwickler und Handelsunternehmen. Sie wird jedoch durch entsprechende bauleitplanerische Zulässigkeit der Vorhaben durch die Standortkommunen begleitet.“* (Beckmann 2007: 6)

Für die Beeinflussung der Einzelhandelsansiedlung ist ein den Anforderungen genügendes Einzelhandels- und Zentrenkonzept unabdingbar, *„weil es den in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigenden Belang der Erhaltung und Sicherung zentraler Versorgungsbereiche im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB konkretisiert und als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB eine wichtige Abwägungsgrundlage bereitstellt.“* (Bunzel; Janning et al. 2009: 8) Somit gilt: *„Gemeindliche Einzelhandelskonzepte sind [...] eine zumeist unverzichtbare Voraussetzung für sachgerechte Planungen zur Steuerung des Einzelhandels.“* (Kuschnerus 2007: 238) In diesen müssen auf Grundlage einer Bestandserhebung und -analyse der Einzelhandelssituation die räumlich klar abgegrenzten Zentren für Handelsstandorte im Stadtraum festgelegt werden. Dies erfolgt in einer abgestuften Zentrenstruktur mit größen- und branchenspezifisch festgelegten Flächenpotentialen sowie einer ortsspezifisch zu entwickelnden Liste zentrenrelevanter Sortimente (vgl. Nr. 4.1 EHE NRW). Der Bedeutung als Grundlage für städtebaurechtliche Maßnahmen entsprechend, wurden in den letzten Jahren in vielen Kommunen Nordrhein-Westfalens Einzelhandels- und Zentrenkonzepte entwickelt und durch die Räte beschlossen (vgl. Osterhage 2007: 9).

Einzelhandels- und Zentrenkonzepte

- Großflächiger Einzelhandel* Als großflächig gilt der Einzelhandel nach aktueller Rechtsprechung bei einer Verkaufsfläche von mehr als 800 qm.¹⁶⁷ Bei großflächigen Einzelhandel muss der Vorhabenträger nachweisen, dass dieser nicht schädlich ist, wenn er sich an der ‚falschen‘ Stelle im Stadtgefüge ansiedelt (vgl. Kuschnerus 2007: 46-48). „Über die Bauleitplanung können die Kommunen dafür sorgen, dass solche Einzelhandelsgroßprojekte nur an städtebaulich integrierten Standorten angesiedelt werden.“ (Bunzel; Janning et al. 2009: 7)
- Bepanter Innenbereich* Negative Auswirkungen auf die Einzelhandelsentwicklung können aber nicht nur von großflächigen Einrichtungen ausgehen, sondern auch von Anbietern mit weniger als 800 qm ‚errechneter‘ Verkaufsfläche, z. B. Lebensmitteldiscountern. Solch kleine Einzelhandelsbetriebe sind zunächst einmal grundsätzlich in allen Baugebietstypen gemäß der BauNVO erlaubt, wobei die genaue Zulässigkeit im Einzelfall ermittelt werden muss, wie es z. B. Kuschnerus (2007: 97-131) ausführlich macht. Der generelle Ausschluss jeglichen Einzelhandels in einem Gebiet, um dieses für die primär in diesem Gebiet gedachten Nutzungen zu sichern, ist ein mögliches Mittel, um ungewünschte Ansiedlungen zu verhindern (vgl. Kuschnerus 2007: 228-231). Basierend auf einem Einzelhandels- und Zentrenkonzept sind für solche Angebote auch Ausschluss- und Beschränkungsfestsetzungen nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO möglich.
- Unbepanter Innenbereich* Auch für den unbepanten Innenbereich im Sinne des § 34 BauGB lassen sich Ansiedlungen verhindern. Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem Baugebietstyp der BauNVO, dann sind Projekte nur erlaubt, wenn sie entsprechend dem Baugebietstyp zulässig sind. Schädliche großflächige Vorhaben sind demnach beispielsweise nur erlaubt, wenn das Gebiet einem Kern- oder entsprechendem Sondergebiet gleicht. Lässt sich die Umgebung keinem Typen zuordnen, ist mindestens ein ähnlicher Einzelhandelsbetrieb in der näheren Umgebung notwendig, damit das Vorhaben sich einfügen kann.¹⁶⁸ Selbst dann kann das Projekt aber, wenn es das Zentrenggefüge der Kommune gefährdet, nach § 34 Abs. 3 BauGB abgelehnt werden (vgl. Kuschnerus 2007: 160-186). Nach § 9 Abs. 2a BauGB kann der Zentren schädigende Einzelhandel im unbepanten Innenbereich zudem durch einen einfachen Bebauungsplan ausgeschlossen werden, wenn dies auf Basis eines Einzelhandels- und Zentrenkonzepts oder im Einzelfallverfahren begründet werden kann (vgl. Kuschnerus 2007: 274-289).
- Immobilien- und Standortgemeinschaften* Neben den hierarchischen Elementen der Standortsteuerung wurde im BauGB zur Weiterentwicklung bestehender Gebiete durch private Initiativen der § 171 f eingeführt. Die Länder sind demnach ermächtigt, Regelungen dazu zu treffen, wie Gebiete festgelegt werden können, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen zu deren Stärkung und Entwicklung im Sinne eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts möglich sind.

§ 171 f BauGB listet ausdrücklich auch Wohnquartiere als mögliche Gebiete dafür auf. Tatsächlich geht dieser Paragraph aber auf das aus den USA in den letzten Jahren nach Deutschland

¹⁶⁷ Bei der Verkaufsfläche handelt es sich gemeinsam mit der Sortimentsliste um die wichtigsten Parameter für die Beurteilung der städtebaulichen Auswirkungen. Dementsprechend ist die Ermittlung und Zuordnung Gegenstand einer ausführlichen Rechtsprechung (vgl. Kuschnerus 2007: 26-38).

¹⁶⁸ Für eine ausführliche Beschreibung der Ermittlung, ob sich ein Einzelhandelsvorhaben in die Umgebung einfügt vgl. Kuschnerus (2007: 142-157).

eingeführte Konzept des ‚Business Improvement Districts (BID)‘ zurück. Damit soll die Quartiersentwicklung in den von Einzelhandel und konsumnahen Dienstleistungen geprägten Gebieten durch die Grundeigentümer unterstützt werden. Diese sollen sich zusammenschließen, um ein Konzept zur Quartiersentwicklung aufzustellen, umzusetzen und zu finanzieren. Alle Grundeigentümer sind dazu verpflichtet, sich an der Finanzierung des BID zu beteiligen, erhalten dafür aber volles Mitbestimmungs- und Entscheidungsrecht (vgl. Müller; Hochbahn 2007). Dies begründet sich darauf, dass es nicht zum Effekt des ‚Trittbrettfahrens‘ kommen soll und Einzelmaßnahmen von Privaten in solchen Gebieten nicht ausreichen, um einen Effekt zu erreichen (vgl. Junker; Nitz 2007: 124).

Auf Basis des § 171 f BauGB wurde 2008 vom Landtag NRW das Gesetz über ‚Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW)‘ beschlossen. Private Initiativen von Immobilieneigentümern und Gewerbetreibenden sind auf dieser Basis möglich. Der Antrag auf Einrichtung einer ISG wird auf der Grundlage eines Konzepts von den privaten Akteuren bei der Kommune gestellt. Bis zur maximalen Laufzeit von fünf Jahren werden darin Projekte, Maßnahmen und Entwicklungsperspektiven für das räumlich definierte Quartier festgelegt. Die Kommune informiert alle Grundeigentümer über das Konzept zur Einrichtung einer ISG. Soweit innerhalb von einem Monat nicht mehr als 25 % der Grundeigentümer dem widersprechen, wird diese per Satzungsbeschluss der Kommune eingerichtet (vgl. § 3 ISGG NRW).

Mittels des Städtebaurechts haben die Kommunen also die Möglichkeit, einen erheblichen Einfluss auf die Standortwahl des Einzelhandels zu nehmen. *„Neben dem Planungsrecht können jedoch auch andere Rechtsbereiche einen entscheidenden Vor- oder Nachteil hervorbringen. So entwickelte sich in Deutschland das Ladenschlussrecht zu einem geradezu Standort machenden Regelwerk.“* (Schmitz; Federwisch 2005: 21f.) Beispielhaft sei hierbei nur auf die Entwicklung der Verkaufsflächen an Tankstellen und in Bahnhöfen verwiesen. So ist die Verkaufsfläche in allen Bahnhöfen Großbritanniens zusammengenommen kaum größer als alleine die im Leipziger Bahnhof (vgl. Schmitz; Federwisch 2005: 22). Zum November 2006 trat in NRW das neue Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten in Kraft, nachdem mit Ausnahme von Sonn- und Feiertagen keine Einschränkungen mehr vorgeschrieben werden (vgl. § 4 Abs. 1 LÖG-NRW). Neben den institutionellen Regelungen zur Standortsteuerung, die deutlich im Vordergrund des Städtebaurechts stehen, gibt es zudem insbesondere über die Festsetzung in Bebauungsplänen, Satzungen und Verträgen die Möglichkeit, Einfluss auf die konkrete Standortgestaltung zu nehmen (vgl. Uttke 2009: 149f.).

Bei der ärztlichen Versorgung existiert von Seiten der Kassenärztlichen Vereinigungen die Möglichkeit der begrenzten räumlichen Steuerung der Ansiedlung von Vertragsärzten der gesetzlichen Krankenkassen. Ein Ausschuss entscheidet hier über die Zulassung von Haus- und Fachärzten, bei der nicht nur die fachliche Qualifikation ein wesentliches Entscheidungskriterium ist, sondern auch die Bedarfssituation in den jeweiligen Planungsbereichen, also in der Regel den Kreisen oder kreisfreien Städten. Gesetzliche Grundlage dessen ist die Bedarfsplanungs-Richtlinie der Gesetzlichen Krankenversicherung (SGB V), nach dem ein Bedarfsplan zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung aufzustellen und der jeweiligen Entwicklung anzupassen ist, wobei die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung zu beachten sind (vgl. § 99 Abs. 1 SGB V). Die Bedarfsplanungs-Richtlinie regelt die Ermittlung von Über- unter Unterversorgung in den Kreisen und kreisfreien Städten (vgl. § 2 Abs. 2

Weitere Rechtsbereiche mit Auswirkung auf den Einzelhandel

Ärztliche und Zahnärztliche Bedarfsplanung

Bedarfsplanungs-Richtlinie Ärzte). Für die Raumordnungsregionen in Deutschland werden dazu Versorgungsgrade mit Ärzten pro Einwohner ermittelt, die in den entsprechenden Regionstypen als Richtwert gelten (vgl. § 5 Bedarfsplanungs-Richtlinie Ärzte). Wird dieser Wert um mehr als 10 % überschritten, dann gilt der Bereich als überversorgt. Bei einem Versorgungsgrad von unter 75 % für Hausärzte und unter 50 % für Fachärzte dagegen als unterversorgt (vgl. §§ 14, 29 Bedarfsplanungs-Richtlinie Ärzte). Der Eingriff zur räumlichen Steuerung erfolgt dann darüber, dass in überversorgten Bereichen eine Zulassungsbeschränkung verhängt wird und die Zulassung nur noch in Ausnahmefällen erlaubt wird (vgl. § 16 b Abs. 2 Ärzte-ZV). Besteht hingegen eine Unterversorgung, dann kann auch in Gebieten mit einer ausgeglichenen Versorgung eine Zulassungsbeschränkungen verhängt werden, um Neuansiedlungen so umzulenken (vgl. § 16 Abs. 4 Ärzte-ZV).

Die Bedarfsplanung für Vertragszahnärzte erfolgt analog zu der für andere Ärzte. Allerdings wurde hier der Paragraph zur Vermeidung von Überversorgung ebenso gestrichen wie die Möglichkeit von Zulassungsbeschränkungen bei Unterversorgung. Somit wurden die hierarchischen Eingriffe in die Standortverteilung der Ärzte zugunsten einer stärker marktlichen Regelung reduziert (vgl. Bedarfsplanungs-Richtlinie Zahnärzte).

Apotheken

Die für die gesundheitliche Nahversorgung ebenfalls bedeutenden Apotheken unterliegen keiner gesonderten Steuerung über Anzahl oder räumliche Verteilung. Wohl aber enthält das ‚Apothekengesetz (ApoG)‘ Regelungen, die Einfluss auf die Versorgungsqualität nehmen. So sind zu jeder Apotheke nur drei Filialapotheken zulässig (vgl. § 1 Abs. 2 ApoG), wobei die Filialen sich nur im gleichen oder benachbarten Kreis bzw. in der gleichen oder benachbarten Stadt befinden dürfen (vgl. § 2 Abs. 4 Nr. 2 ApoG). Somit wird der Markt im Apothekenbereich durch die hierarchischen Eingriffe besonders eingeschränkt und Entwicklungen unterdrückt, wie sie im übrigen Einzelhandel mit ihren Auswirkungen auf die räumliche Dichte und Verteilung der Angebote verlaufen und weiter unten beschrieben werden.¹⁶⁹

7.5.2 Leistungspolitische Institutionen

Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Die leistungspolitischen Institutionen im Bereich der Nahversorgung sind nicht so weit ausdifferenziert wie beispielsweise im Bereich der Wohnungswirtschaft. Insbesondere aus dem Bereich der Städtebauförderung kann aber auch hier prinzipiell auf alle Programme zurückgegriffen werden, um die Nahversorgungsqualität bzw. die Rahmenbedingungen dafür zu verbessern. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Bundesprogramm ‚Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (Innenentwicklung)‘ zu. Es wurde aufgelegt zur Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung von zentralen Versorgungsbereichen in Innenstadtzentren, Nebenzentren und Nahversorgungszentren. Eingesetzt werden können die Mittel u. a. zur Standortaufwertung, insbesondere des öffentlichen Raums, stadtbildprägender Gebäude, Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung oder ein Citymanagement (vgl. BMVBS 2009: 25).

¹⁶⁹ Die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs wurde auch durch den ‚Europäischen Gerichtshof‘ in der Rechtssache C-531/06 legitimiert, da die Gewährleistung einer sicheren und qualitativ hochwertigen Arzneimittelversorgung der Bevölkerung diesen Eingriff rechtfertigen würde.

Weiterhin bestehen in Nordrhein-Westfalen einige durch öffentliche Mittel unterstützte Ansätze zur Förderung der Innenstädte. Am längsten besteht der 1999 eingerichtete und jährlich ausgerichtete Wettbewerb ‚Ab in die Mitte - Die City-Offensive NRW‘, mit dem Ziel der Stärkung der Innenstädte (Website ‚Ab in die Mitte‘ NRW 1). Voraussetzung für eine Förderung ist eine finanzielle Beteiligung der Kommune und durch Dritte (vgl. Website ‚Ab in die Mitte‘ NRW 2). Neben den Projekten zur Aufwertung der Innenstädte ist ein zentrales Ziel der Initiative, Netzwerke zwischen verschiedenen Akteuren vor Ort zu fördern und damit die vorherrschende Governance-Struktur zu erweitern. Weiterhin ist das ‚Netzwerk Innenstadt NRW‘ zu nennen, das sich als Arbeitsgemeinschaft der Mitgliedskommunen zu Fragen der Innenstadtentwicklung versteht (vgl. Website ‚Netzwerk Innenstadt NRW‘).

City-Offensive ‚Ab in die Mitte‘; Netzwerk Innenstadt

7.5.3 Prägende Entwicklungstrends

Seit den 1950er Jahren unterliegt insbesondere der Einzelhandel in Deutschland einem verstärkten strukturellen Wandel, der von der Angebots- wie Nachfrageseite geprägt wird (vgl. Bunzel; Janning et al. 2009: 11). Die von den Handelskonzernen praktizierte oder favorisierte Standortwahl widerspricht und widerspricht dabei häufig den normativen Vorstellungen der räumlichen Planung. Die generellen Entwicklungslinien des Einzelhandels und der Nahversorgung lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen.

Verkaufsflächenzunahme, harter Konkurrenzkampf und Unternehmenskonzentration

Die Verkaufsflächen haben sich in den letzten Jahrzehnten erheblich ausgeweitet. Von 1970 bis 2008 stieg deren Größe von 39 auf rund 118 Mill. Quadratmeter an, wobei weiterhin ein großer jährlicher Zuwachs zu verzeichnen ist (Bunzel; Janning et al. 2009: 11). Die kontinuierliche Ausweitung der Verkaufsflächen ist mit einem gleichzeitigen Rückgang der Flächenproduktivität und Ersatz des Verkaufspersonals durch Verkaufsfläche verbunden. Die stagnierenden oder nur leicht steigenden Umsätze deuten den harten Konkurrenzkampf an, der in dem Bereich herrscht (vgl. Blank 2004: 157-159; Bunzel; Janning et al. 2009: 11).

Verbunden ist diese Entwicklung mit einem Übergang von einer mittelständisch-kleinbetrieblichen zu einer durch wenige Großunternehmen bzw. Handelskonzerne geprägten Struktur, die zunehmend international ausgerichtet ist. Selbständige Einzelhändler werden in Vertriebsketten der agierenden Großunternehmen als Franchisenehmer oder Filialisten eingegliedert. Insbesondere in den besten Innenstadtlagen prägen diese mittlerweile das Bild, während inhabergeführte Fachgeschäfte zunehmend weniger werden (vgl. Schmitz; Federwisch 2005: 25; Uttke 2009: 62-65). Die ehemaligen ‚Flaggschiffe der Innenstädte‘, die Warenhäuser, sind in diesem Prozess zunehmend in wirtschaftliche Bedrängnis geraten, was zu Insolvenzen, Übernahmen und Schließungen geführt hat. Feststellen lässt sich zudem eine Polarisierung der Märkte, bei der auf der einen Seite qualitativ hochwertige Produkte gefragt sind, was sich auch im Erlebniseinkauf niederschlägt, und auf der anderen Seite das Verlangen nach Billigprodukten und der Schnäppchenjagd steht, „während das mittlere Segment verschwindet.“ (Schmitz; Federwisch 2005: 28) Mit dem ‚preisbewussten‘ Einkauf verbunden ist eine zunehmende Dominanz des Discountbereichs, nicht nur im Lebensmittelsektor (vgl. Bunzel; Janning et al. 2009: 15f.; Uttke 2009: 62-64).

„Centerisierung“

Shopping-Center sind ein seit Jahrzehnten bekanntes Phänomen, das aufgrund seiner spezifischen Wettbewerbsvorteile über ein zentrales Management von Branchenmix, Miethöhen und Marketing verknüpft mit einem verkehrsgünstigen Standort und Stellplatzangebot für Investoren ein lukratives Investitionsmodell darstellt (vgl. Kühn 2006: 22). Die ersten Wellen der Etablierung von Shopping-Center fand vornehmlich in den Randlagen größerer Städte statt, während gegenwärtig ein ausgeprägter Boom bei innerstädtischen Centern und zunehmend Projekte in mittleren und kleineren Städten festzustellen sind (vgl. Bunzel; Janning et al. 2009: 13; Kühn 2006: 21f.; Schmitz; Federwisch 2005: 25).

Dieser Trend ergibt sich auch daraus, dass solche Shopping-Center an Standorten vor den Toren der Stadt mittlerweile kaum noch genehmigungsfähig sind bzw. nur noch auf verhaltene Akzeptanz in Politik und Öffentlichkeit stoßen. In den Innenstädten hingegen erfreuen sich Shopping-Center gegenwärtig oftmals sogar breiter Zustimmung, da durch die in der Regel als spektakuläre Großprojekte präsentierten Vorhaben eine Stärkung der Zentren erhofft und versprochen wird (vgl. Brune 2006).¹⁷⁰ Es gibt jedoch vermehrt Kritik an den Vorhaben, die auf die Umlenkung der Kaufkraft aus den übrigen Innenstadtlagen in die Center und damit verbundenen negativen Folgen für die gewachsenen innerstädtischen Strukturen verweisen (vgl. Brune; Junker et al. 2006; Kühn 2006: 18).¹⁷¹

Ausdünnung der Nahversorgung bei Zentralisierung und Pkw-Orientierung

Im Einzelhandel findet eine Zentralisierung auf wenige große Standorte statt, bei der sich zudem die Ladeneinheiten zusehends vergrößern und das Waren- und Sortimentangebot zunimmt (vgl. Blank 2004: 132f.). Der anwachsenden Verkaufsfläche entsprechend wird eine größere Basisbevölkerung für die wirtschaftliche Tragfähigkeit benötigt und die Maschen des Versorgungsnetzes dabei zusehends größer, wenn auch im Rahmen des Verdrängungswettbewerbes Neueröffnungen dies zeitweise kaschieren können (vgl. Blank 2004: 135-142; Bunzel; Janning et al. 2009: 15f.; Uttke 2009: 64f., 129). *„Eine wohnungsnah Grundversorgung ist heute durch den rasanten Strukturwandel insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel bedroht [...] Dadurch wird das Netz der Grundversorgung immer weitmaschiger.“* (Janning 2007: 6)

Neben der zurückgehenden Präsenz in der Fläche ist festzustellen, dass es gerade auch im Lebensmitteleinzelhandel einen Trend zu Ansiedlungen gibt, die nicht in bestehende Zentren oder Wohnsiedlungsschwerpunkte integriert sind. Stattdessen werden Lagen an randorientierten Standorten in guter Pkw-Erreichbarkeit, also an Durchgangsstraßen, Bundesstraßen, Autobahnen und deren Schnittstellen, bevorzugt. An diesen Orten kommt es dann auch zur Konzentration verschiedener Angebote, um ein ‚Alles-unter-einem-Dach-Prinzip‘ bieten zu können (vgl. Bunzel; Janning et al. 2009: 17f.; Uttke 2009: 65f.).

¹⁷⁰ Exemplarisch nachvollziehbar an der Stadt Dortmund, wo sich mehr als 10 Jahre lang die Hoffnungen auf einem innerstädtischen Shopping-Center fokussierten, um darüber einen neuen attraktiven Bahnhof zu erhalten, bis sich das Vorhaben endgültig zerschlug (vgl. Website ‚Center for Metropolitan Studies‘).

¹⁷¹ Kritische Auseinandersetzungen zu den ‚Schloss-Arkaden‘ in Braunschweig sowie der ‚City-Galerie‘ in Cottbus finden sich bei Pump-Uhlmann (2006) und Lorenz (2006).

Bedeutungsverlust von Nebenzentren

Die Effekte der Zentralisierung an nicht integrierten Standorten und die Konzentration auf 1a-Lagen in den Innenstädten setzt Nebenzentren zunehmend unter Druck. Gerade mit der Verlagerung von Lebensmittelmärkten als zentralen Frequenzbringern für kleinere ‚nachgelagerte‘ Nahversorgungsbetriebe kann ein ‚Trading-Down-Effekt‘ einsetzen. Insbesondere bei Lebensmitteldiscountern konnte in den letzten zehn Jahren eine zunehmende Flucht aus den integrierten Zentrenlagen beobachtet werden (vgl. Bunzel; Janning et al. 2009: 13). Als Standortgemeinschaften von sich ergänzenden Betrieben wie Lebensmittel- und Getränkemärkten, Back-Shops, Drogerie- und Textildiscountern sowie weiteren Angeboten erlangen die nicht integrierten Standorte ein zusätzliches Gewicht gegenüber den Nebenzentren. Da diese für die Bevölkerung als wohnortnaher Versorgungsraum, aber auch Ort der Begegnung und des sozialen Lebens eine hervorgehobene Bedeutung zukommt, wird diese Entwicklung besonders kritisch gesehen (Bunzel; Janning et al. 2009: 18; Uttke 2009: 132-134).

Ärztliche Unterversorgung im ländlichen Raum

Bedingt durch eine insgesamt alte Ärzteschaft, bei gleichzeitiger Schwierigkeit, Nachwuchskräfte für die Praxen zu finden, werden – insbesondere in den neuen Bundesländern und bei Hausärzten – verstärkte Versorgungsprobleme erwartet (vgl. Schweikart 2008: 13). Gerade der ländliche Raum bietet wenig Attraktivität, da die Arbeitsbelastung durch Hausbesuche und Notdienste hoch ist, während die Rentabilität verhältnismäßig schlecht ist. Hinzu kommen die strukturellen Probleme des ländlichen Raums, wie ein geringes kulturelles Angebot, schlechte Grundversorgung und weite Wege zu Bildungseinrichtungen, die auf junge studierte Berufsanfänger abschreckend wirken können (vgl. Schweikart 2008: 13; Schmitz-Veltin 2006: 352).

Auch in Nordrhein-Westfalen tritt das Problem auf. So waren 2007 mehr als 35 % der tätigen Hausärzte älter als 55 Jahre. Die Zahl neuer Zulassungen kann den altersbedingten Schwund nicht ausgleichen. Zwar wird insgesamt im Land die in der Bedarfsplanungsrichtlinie als Grenze zur Überversorgung definierte Schwelle von 110 % mit 110,7 % leicht überschritten, es herrscht aber eine große regionale Ungleichverteilung vor. Insbesondere in den Planungsbereichen der Kreise konzentrieren sich die Praxen in den Zentren, während andere Bereiche nur schlecht versorgt sind.¹⁷² Verschärft wird das Problem auch in Nordrhein-Westfalen dadurch, dass bedingt durch die Bevölkerungsalterung mit einem etwa 20 % höheren Bedarf nach hausärztlichen Versorgungsleistungen im Jahr 2020 gerechnet wird (vgl. MAGS; MIWFT o.J.: 4-6). Auf die auftretenden Probleme reagiert das Land Nordrhein-Westfalen mit dem Aktionsprogramm ‚Hausärztliche Versorgung‘ (vgl. MAGS; MIWFT o.J.; Website MAGS NRW ‚Hausärztliche Versorgung‘).

¹⁷² Als ein Anzeichen für auftretende Probleme kann ein im Hochsauerland gegründeter Verein gewertet werden, dessen Ziel es ist, ärztlichen Nachwuchs für die Region zu gewinnen. Kern des Vereinsprogramms sind ein Weiterbildungsverbund, Stipendienvergaben und die Etablierung attraktiver Rahmenbedingungen, zum Beispiel über die Organisation von Kinderbetreuung oder Vermittlung von Baugrundstücken (vgl. WR 23.11.2009).

7.5.4 Akteure und Governance-Strukturen

Die Entwicklung der Nahversorgung durch den Einzelhandel, Dienstleistungen und die gesundheitliche Versorgung mittels Ärzten, Zahnärzten und Apotheken ist als Wirtschaftsbereich zunächst weitgehend durch das Governance-Element Markt geprägt. Neben dem inhabergeführten Einzelhandel sind es zunehmend große Einzelhandelskonzerne, die auf dem Markt agieren und im Rahmen eines scharfen Wettbewerbs dessen Möglichkeiten nutzen. Eine ganze Reihe von formellen Institutionen setzt diesem Handeln allerdings einen Rahmen und reguliert so den Markt. Begründet wird dies, wie im ‚Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen‘, damit, dass dem Einzelhandel eine besondere Bedeutung für die Versorgung der insbesondere wenig mobilen Bevölkerung, die Stadtbildung, der Stadtgestalt, den Verkehr und die soziale Integration zukommt. Aus diesem Grund wird das Ziel festgelegt, *„funktionsfähige lokale und regionale Versorgungsstrukturen zu erhalten und zu schaffen.“* (Nr. 1.1 EHE NRW)

Regulierung des Marktes

Dies verweist darauf, dass bei einer rein marktförmigen Entwicklung solche negativen Externalitäten zu erwarten wären, dass ein hierarchischer Eingriff legitim wird, um *„die Grundversorgung mit kurzfristig nachgefragten Gütern [...] und ergänzenden Dienstleistungen so wohnungsnah, wie unter den gegenwärtigen Marktbedingungen möglich, sicherzustellen“* und *„attraktive Innenstädte und Ortsmittelpunkte“* (Janning 2007: 6) zu erhalten. *„Einer zentrenorientierten Standortsteuerung geht es aber nicht nur um eine optimale Versorgungsstruktur, sondern auch darum, die öffentliche Infrastruktur effektiv auszulasten. Unnötiger Verkehr und damit zusätzlicher Treibstoffverbrauch sowie Schadstoffausstoß sollen vermieden und die Inanspruchnahme von Freiraum begrenzt werden.“* (Janning 2007: 6) Vor diesem Hintergrund wird es als legitim angesehen, hierarchisch den Markt zu regulieren, um die negativen externen Effekte zu minimieren. Dies wird sogar als Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen bezeichnet: *„Es gilt, den Wettbewerb fair zu gestalten, den Trend zulasten der Innenstädte zu brechen und den Innenstädten und Stadtteilzentren wieder eine faire Chance im gesamtstädtischen Gefüge zu geben.“* (Jasper 2007: 84)

Auch der Einzelhandelsverband als Interessensorganisation des Einzelhandels folgt diesem Ansinnen grundsätzlich und bekennt sich dazu. *„Die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche zählt aus Sicht des Handels zu den wesentlichen Zielen der Stadtentwicklung. Sie sind ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Innenentwicklung und dienen der Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung, die angesichts der demografischen Entwicklung eines besonderen Schutzes bedarf.“* (Gallus 2007: 18) Die zentrale Rolle bei der Regulierung nehmen die Kommunen ein. Über durch die Verwaltung bzw. private Büros erstellte und den Rat beschlossene Einzelhandels- und Zentrenkonzepte setzen sie den Rahmen für die zukünftige Entwicklung und stellen die von allen Beteiligten gewünschte Erwartungssicherheit her. *„Ein derartiges Einzelhandels- und Zentrenkonzept ermöglicht vorausschauende Gesamtplanung statt hektischer und unberechenbarer Einzelfallplanung. Es zeigt Entwicklungsperspektiven und Spielraum für fairen Wettbewerb auf und liefert einen verlässlichen Orientierungsrahmen für Einzelhandelsinvestitionen.“* (Janning 2007: 8) Auf Basis dessen können die Kommunen ihre bauleitplanerischen Möglichkeiten ausschöpfen.

Über die Möglichkeit der Immobilien- und Standortgemeinschaften wird mittels der hierarchischen Macht des Staates die Möglichkeit neuer Governance-Strukturen auf lokaler Ebene eröffnet. Private Initiativen erhalten das Recht auf die Durchführung von Maßnahmen der Quartiersentwicklung, soweit kommunalen Planungen damit nicht widersprochen wird. Vor allem aber sind private Akteure eines Quartiers nicht mehr allein auf die Governance-Struktur des Netzwerks angewiesen, um gemeinsame Handlungsfähigkeit herzustellen. Zwar ist der Aspekt immer noch wichtig für die Initiierung einer ISG, die auf den negativen externen Effekten des Marktes beruhenden Phänomene des ‚Trittbrettfahrens‘ sind allerdings ausgeschlossen, da mittels der staatlichen Hierarchie auf der Quartiersebene die Polyarchie als Governance-Element implementiert wurde, die den privaten Akteure Initiativen und deren konkrete Ausgestaltung erlauben. Hierüber wird der Aufbau von Netzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren gefördert. Darauf zielen auch die leistungspolitischen Eingriffe ab, die insbesondere zur Stärkung der Innenstädte und der dafür relevanten Akteure abzielen.

*Governance-Strukturen
durch Immobilien- und
Standortgemeinschaften*

Teil D

Fallstudie Bielefeld

8 Untersuchungsraum Bielefeld

Die Fallstudie Bielefeld orientiert sich in der Darstellung an den in Kapitel 2 erläuterten Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung (Kapitel 9 bis 11) und mündet zum Ende in eine zusammenfassende Betrachtung nach Akteursgruppen (Kapitel 12). Zu Beginn der Fallstudienarstellung wird in diesem Kapitel ein einführender Überblick über den Untersuchungsraum Bielefeld gegeben. Hier werden prägende lokale Rahmenbedingungen und Akteursstrukturen erläutert, die grundlegende Bedeutung für mehrere oder alle Handlungsfelder haben. Sie sind notwendig, um die Aktivitäten in den einzelnen Handlungsfeldern einordnen und verstehen zu können.

Die Vorstellung des Untersuchungsraums startet mit einem Kurzüberblick über die historische Entwicklung Bielefelds sowie die siedlungsstrukturelle und naturräumliche Gliederung (Kapitel 8.1). Darauf folgend werden die demographische und wirtschaftliche Entwicklung skizziert (Kapitel 8.2) und Bielefelder Akteure aus Politik und Verwaltung (Kapitel 8.3) vorgestellt. In Kapitel 8.4 stehen die zentralen übergreifenden Konzepte und Programme in Verantwortung der Stadt im Mittelpunkt. Im Rahmen dessen wird auch die nicht vorrangig kommunale Initiative ‚Bielefeld 2000plus‘ vorgestellt, deren Ziel in der Förderung einer Zusammenarbeit der Stadt mit der Universität Bielefeld liegt. Abschließend erfolgt in Kapitel 8.5 eine Vertiefung, in der das städtische Projekt ‚Demographische Entwicklungsplanung‘ genauer untersucht wird. Die hierüber erfolgende Auseinandersetzung mit dem Demographischen Wandel versucht auf alle Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung Einfluss zu nehmen und ist aufgrund dessen von besonderem Interesse.

8.1 Geschichte – Lage – Raumstruktur

Bielefeld ist eine kreisfreie Stadt mit 323 615 Einwohnerinnen und Einwohnern (Stichtag 31.12.2008; vgl. Website IT.NRW ‚Bevölkerung‘), die zum Regierungsbezirk Detmold gehört und im Nordosten Nordrhein-Westfalens liegt. Nach dem ‚Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen‘ (LEP NRW 1995) übernimmt Bielefeld die Funktion eines Oberzentrums für die gut zwei Millionen Menschen umfassende Region Ostwestfalen-Lippe, die deckungsgleich mit dem Regierungsbezirk Detmold ist. Aufgrund dieser Rolle, sowie als Handels- und Dienstleistungszentrum und zugleich traditionsreicher Industriestandort, kann Bielefeld in Nordrhein-Westfalen als die bedeutendste Großstadt östlich von Dortmund und Münster eingeschätzt werden, die allerdings keiner europäischen Metropolregion angehört.

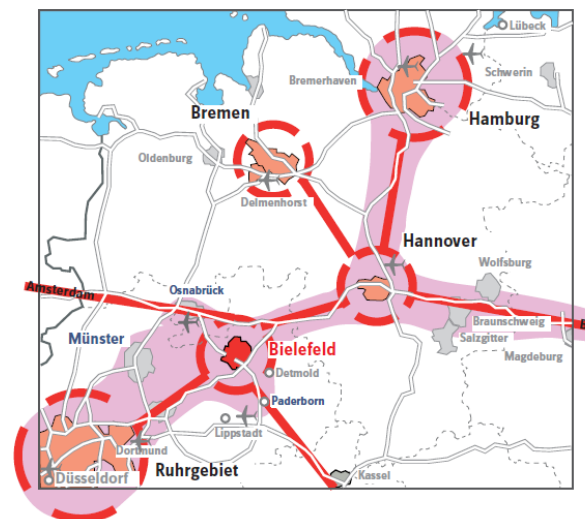


Abbildung 8-1: Großräumige Einordnung von Bielefeld
(Stadt Bielefeld 2008c: 8)

Gegründet wurde Bielefeld im Jahr 1214 am nordöstlichen Ende des Bielefelder Passes, einer Passage durch den Teutoburger Wald. Bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts war die Stadt Teil der ‚Grafschaft Ravensberg‘, deren Hauptsitz lange Zeit die Sparrenburg über der Altstadt von Bielefeld war. Für die Stadt war der im 16. Jahrhundert einsetzende Aufstieg zum zentralen

Historische Entwicklung

Handelsplatz für Leinengarne und -gewebe, mit der höchsten Blüte zwischen 1750 und 1820, ein wichtiger Entwicklungsimpuls. Der 1847 erfolgte Anschluss an die Köln-Mindener-Eisenbahn begünstigte die Frühindustrialisierung in Bielefeld. Im weiteren Verlauf entwickelten sich die Textilindustrie (zum Beispiel die ‚Ravensberger Spinnerei‘ und später ‚Seidensticker‘), der Maschinenbau (unter anderem ‚Dürkopp‘, ‚Gildemeister‘ und ‚Kochs-Adler‘) sowie die Nahrungsmittelindustrie (vor allem ‚Oetker‘) zu wichtigen Wirtschaftsbranchen in Bielefeld. Ende des 19. Jahrhunderts begann südlich der Altstadt bei Gadderbaum, in einem Seitental des Teutoburger Waldes, die Entwicklung der ‚von Bodelschwingschen Stiftungen Bethel‘ als autarke diakonische Einrichtung. Heute handelt es bei ‚Bethel‘ um den größten Arbeitgeber in Bielefeld, noch vor einem Großunternehmen wie ‚Oetker‘. Gemeinsam mit dem ‚Evangelischen Johanneswerk‘, ebenfalls einer der größten europäischen Träger der Diakonie mit Sitz in Bielefeld, begründet ‚Bethel‘ den Ruf der Stadt als ‚Hauptstadt der Diakonie‘, der als solcher auch durch die ‚Bielefeld Marketing GmbH‘ genutzt wird (vgl. Website Bielefeld Marketing).

Raum- und Siedlungsstruktur; Stadtbezirke

Das Bielefelder Stadtgebiet vergrößerte sich im 20. Jahrhundert durch zahlreiche Eingemeindungen. Hervorzuheben ist das Jahr 1930, mit einer überwiegenden Ausdehnung der Gemeindefläche in Richtung Osten, und die große Gemeindegebietsreform in Nordrhein-Westfalen von 1973. Im Zuge dessen wurde der Landkreis Bielefeld aufgelöst und die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner von Bielefeld verdoppelte sich annähernd.

Heute dehnt sich die Stadt über eine Fläche von 258 qkm sowie 19 km von Ost nach West und 22 km von Nord nach Süd aus. Drei unterschiedliche Naturräume prägen das Stadtgebiet. Im

Nordosten das Ravensberger Hügelland, im Südosten das Münsterland mit der Senne und als Dominante der Mittelgebirgszug des Teutoburger Walds, der das Stadtgebiet von Südosten nach Nordwesten als deutliche räumliche Zäsur zerschneidet (vgl. Abbildung 8-3). Durch den Pass des Teutoburger Waldes verläuft die Fernverkehrsstrecke der Bahn vom Rheinland und dem Ruhrgebiet in Richtung Berlin und der Ostwestfalendamm als wichtige Bundesstraße und einzigem realisierten Bestandteil eines in den 1960er und 1970er Jahren geplanten umfangreichen Stadtautobahnnetzes. Die zahlreichen Eingemeindungen und die Zäsur des Stadtgebiets durch den Mittelgebirgszug tragen zu einer polyzentralen Zentrenstruktur in Bielefeld bei. Dies drückt sich auch in der für eine Großstadt verhältnismäßig geringen Bevölkerungsdichte von 1 254,8 Einwohnern je qkm zum 31.12.2008¹ aus, wobei es große Unterschiede zwischen den Zentren und den Außenbereichen gibt. Die städtische Hauptsatzung sieht eine Gliederung in insgesamt zehn Stadtbezirke vor (vgl. Abbildung 8–3).

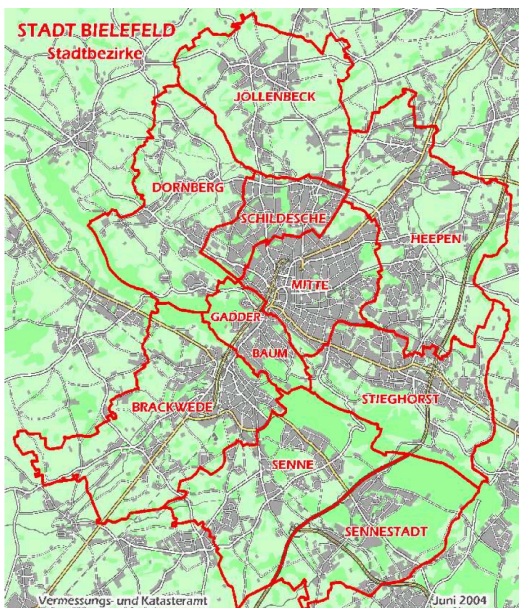


Abbildung 8-2: Stadtbezirke der Stadt Bielefeld
(Hauptsatzung Bielefeld, Anlage 1)

¹ Zum Vergleich: Düsseldorf 2 690 EW/qkm, Köln 2 457 EW/qkm, Dortmund 2 084 EW/qkm, Aachen 1 612 EW/qkm (vgl. Website IT.NRW ‚Bevölkerung‘).

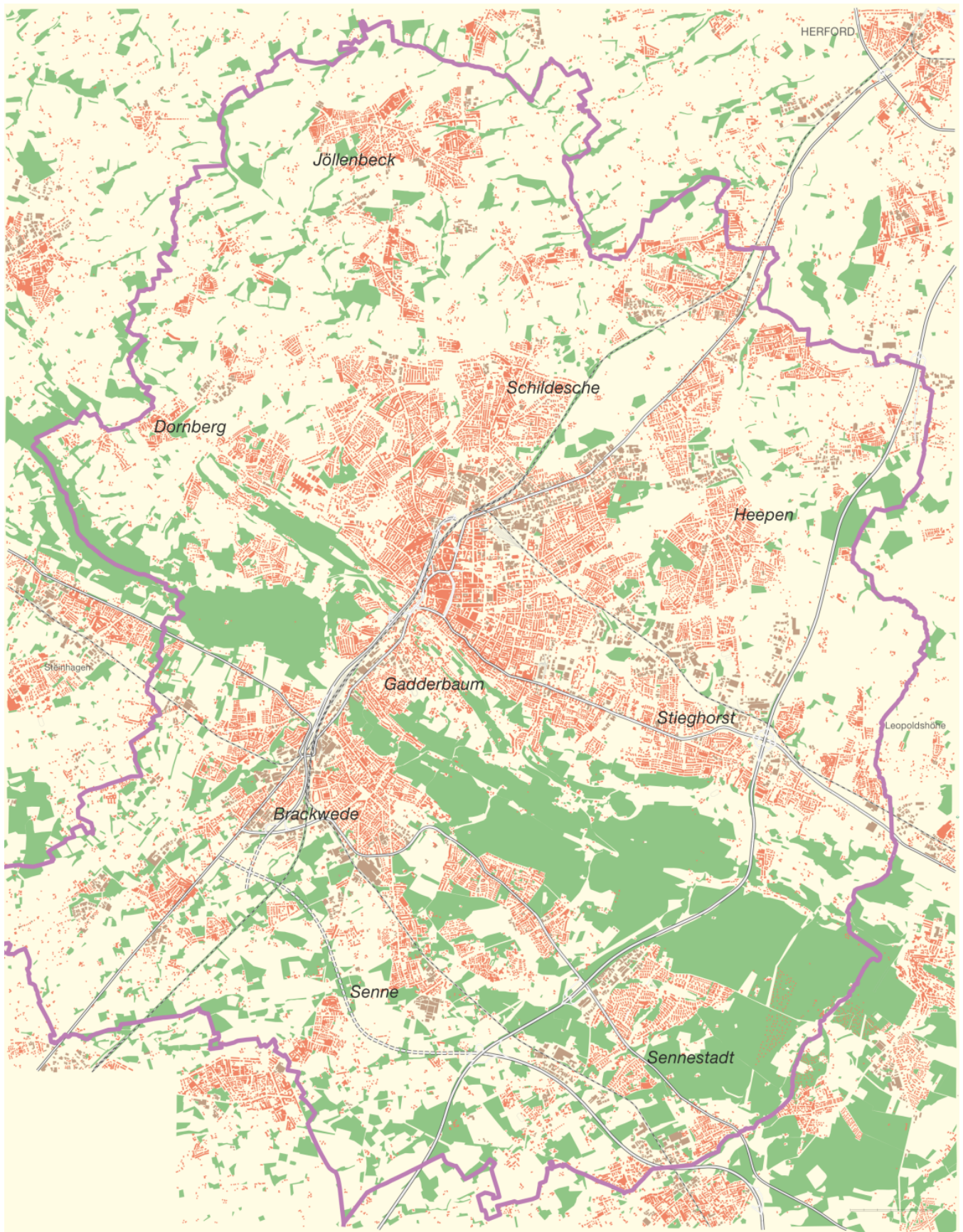


Abbildung 8-3: Siedlungsstruktur von Bielefeld (Stadt Bielefeld, Vermessungs- und Katasteramt und Bielefeld; Pro Nahverkehr e. V.)

Das Zentrum der Stadt wird von dem Bereich der Altstadt, umgeben von gründerzeitlichen Stadterweiterungen, auf der nordöstlichen Seite des Teutoburger Waldes gebildet. Die städtebaulichen Strukturen wurden hier in Folge der im 2. Weltkrieg zu fast einem Drittel zerstörten Bausubstanz ebenso verändert wie durch Verkehrswegeplanungen und Stadtsanierungen der Nachkriegsjahrzehnte. Letztere wurden seit 1969 vor allem in der nördlichen Innenstadt durchgeführt, nach der Verlagerung des dort vormals ansässigen produzierenden Gewerbes.

Die nach dem 2. Weltkrieg in Bielefeld realisierten Stadterweiterungen folgten weitestgehend den jeweiligen Leitbildern, zunächst nach den Prinzipien der aufgelockerten und gegliederten Stadt und später in Form von Großwohnsiedlungen und der Idee von ‚Urbanität durch Dichte‘. Eine städtebauliche Besonderheit ist die im Süden des Stadtgebiets liegende Sennestadt. Sie wurde ab 1957 nach den Plänen von Hans Bernhard Reichow als neue und selbständige Stadt für Heimatvertriebene und Flüchtlinge errichtet und folgt als städtebauliches Vorzeigeobjekt seiner Zeit der Idee einer organischen Stadt. Mit der Gemeindegebietsreform von 1973 wurde die Sennestadt nach Bielefeld eingemeindet.

8.2 Demographische und wirtschaftliche Entwicklung

Im Jahr 2003 erreichte die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohnern in Bielefeld ihren Höchstwert. Dieser war bedingt durch die Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer, wodurch etwa 5 000 Menschen in Bielefeld ihren Nebenwohnsitz in einen Hauptwohnsitz ummeldeten (vgl. Teschner 2008: 13). Dieser einmalige Effekt erhöhte die Bevölkerungszahl auf mehr als 329 000, seitdem ist sie allerdings wieder rückläufig und hatte bereits 2008 den Wert von 2002 wieder unterschritten. Diese Entwicklung konnte auch durch die von 1 500 Personen im Jahr 1998 auf 447 Personen im Jahr 2007 zurückgegangenen Wanderungsverluste in die angrenzende Kommunen nicht aufgehalten werden (vgl. Stadt Bielefeld 2008d: 12).

Für die weitere Bevölkerungsentwicklung liegen verschiedene Vorausberechnungen vor, die in ihren Aussagen aufgrund methodischer Unterschiede und verschiedenen Annahmen voneinander abweichen (vgl. Abbildung 8-4). Insgesamt bleibt aber festzuhalten, dass die Ergebnisse bei allen Unterschieden denselben Trend der Entwicklung vorzeichnen, der für den Zeitraum 2010 bis 2020 einen spürbaren Bevölkerungsrückgang voraussagt.

Dem entgegengesetzt wird es bei der Anzahl der Haushalte gegenwärtig und in den nächsten Jahren bei bereits rückläufiger Bevölkerungszahl vermutlich noch eine leichte Steigerung um 3 % auf rund 154 500 im Jahr 2020 geben. Diese gegenläufige Entwicklung basiert im Wesentlichen auf einer Zunahme kleinerer Haushalte, bei gleichzeitiger Abnahme von Drei- und Mehrpersonenhaushalten. Dieser Trend wird auch zu einem weiter steigenden individuellen Wohnflächenkonsum beitragen (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 10). Die Verschiebungen hin zu kleineren Haushalten lassen sich auch auf die zunehmende demographische Alterung zurückführen, in dessen Folge die Zahl kleinerer Seniorenhaushalte steigt.

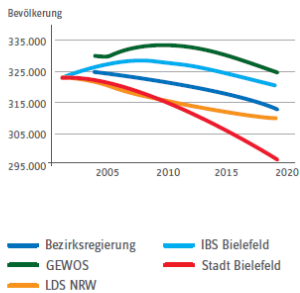


Abbildung 8-4:
Bevölkerungsprognosen für
Bielefeld im Vergleich
(Stadt Bielefeld, Bauamt
2008a: 2)

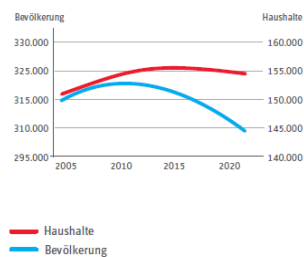


Abbildung 8-5:
Haushalts- und Be-
völkerungssprognose für
Bielefeld (Stadt Bielefeld,
Bauamt 2008a: 2)

Jahr	Bevölkerung
2008	325 582
2003	329 692
1998	323 140
1993	324 674
1988	312 617
1983	308 091
1978	313 148
1973	321 398

Tabelle 8-1:
Bevölkerungsentwicklung
(Website Stadt Bielefeld,
Statistik)

gibt einen näheren Überblick über die von Seiten des ‚Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen‘ (IT NRW) vorausberechnete Entwicklung der Bevölkerung in Bielefeld nach Altersklassen für den Zeitraum bis 2030. Analog zu den Entwicklungen in ganz NRW wird es auch in Bielefeld, bedingt durch die Alterung der geburtenstarken Jahrgänge, zu einer deutlichen Zunahme der Bevölkerung in den Altersklassen von 60 bis 80 und insbesondere der Über-80-Jährigen kommen. Zugleich führen die Folgen des Geburtenrückgangs auch in Bielefeld dazu, dass es in den jüngeren Altersklassen bis 60 Jahre zu einer deutlichen Abnahme der Bevölkerungszahl kommt. In der Folge wird 2030 auch nicht mehr wie noch 2008 die Altersgruppe 19-40 Jahre die zahlenmäßig stärkste Bevölkerungsgruppe stellen. Stattdessen werden dann die zwischen 60 und 80 Jahre alten Menschen die größte Klasse in Bielefeld bilden.²

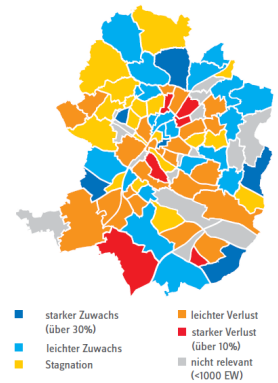


Abbildung 8-6: Bevölkerungsentwicklung 1994 bis 2005 (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a: 5)

Alter	Bevölkerung				Altersklassenanteile			
	Bielefeld			NRW	Bielefeld		NRW	
	2008	2030	Veränderung	Veränderung	2008	2030	2008	2030
0 – 19	60 400	53 100	- 12,1 %	- 18,6 %	18,6 %	17,4 %	19,1 %	16,2 %
19 – 40	92 900	83 400	- 10,2 %	- 12,2 %	28,6 %	27 %	25,8 %	23,6 %
40 – 60	89 300	73 600	- 17,5 %	- 20,3 %	27,5 %	23,8 %	30 %	24,8 %
60 – 80	64 700	75 300	+ 16,3 %	+ 30,2 %	19,9 %	24,4 %	20,2 %	27,3 %
80+	17 800	23 700	+ 33,1 %	+ 63,3 %	5,5 %	7,7 %	4,8 %	8,1 %
	324 900	308 900	- 4,9 %	- 3,7 %	<i>Daten jeweils zum 01.01. eines Jahres</i>			

Tabelle 8-2: Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW für Bielefeld und NRW (Website IT.NRW Bevölkerungsentwicklung)

Auffällig ist, dass die Entwicklung in Bielefeld im Vergleich zu den Vorausberechnungen für ganz NRW eine geringere Dynamik aufweist. Damit ähnelt Bielefeld anderen Großstädten in ihrer Entwicklung im Vergleich zum Umland sowie ländlichem Raum. Die Stadt kann unter anderem von Gewinnen bedingt durch die Ausbildungswanderung profitieren, zu denen vor allem die Universität beiträgt. Sowohl die Alterung wie auch die Bevölkerungsverluste werden Bielefeld nicht gleichmäßig treffen, sondern räumlich differenziert auftreten. Wie unterschiedlich die Entwicklung bereits in der Vergangenheit war, zeigt die Abbildung 8-6 am Beispiel der Bevölkerungsentwicklung. Bereits heute herrscht eine räumlich ungleiche Verteilung nach Altersklassen vor, wie Abbildung 8-7 beispielhaft für die Über-60-Jährigen zeigt. Die ‚ältesten‘ Stadtbezirke sind demnach Sennestadt, gefolgt von Gadderbaum und Schildesche, während Mitte und Jöllenbeck die ‚jüngsten‘ Bezirke sind.

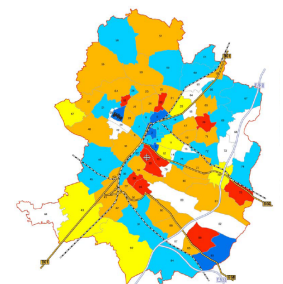


Abbildung 8-7: Anteil der Über-60-Jährigen in 2005 (Stadt Bielefeld 2007a: 49)

² Der ‚Alterungsprozess‘ der Altersklassen, der sich bereits in der Entwicklung von 2008 bis 2030 ablesen lässt, wird sich auch in den hier nicht betrachteten Zeitraum über 2030 hinaus fortsetzen und zu einem weiteren Anstieg der hohen Altersklassen führen. So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass der Anteil der Über-80-Jährigen bis zum Jahr 2050 um 80 % ansteigt (vgl. Teschner 2008: 14).

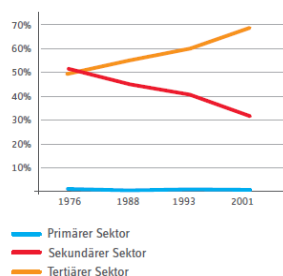


Abbildung 8-8:
Beschäftigungsentwicklung
nach Sektoren (Stadt
Bielefeld, Bauamt 2008a: 3)

Mit Stand vom 31.12.2008 verzeichnete die Stadt Bielefeld 96 069 Personen mit Migrationshintergrund, was etwa 29,5 % der Gesamtbevölkerung entspricht (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2009: 125).³ Auf der Seite der Haushalte mit geringem Einkommen ist erwähnenswert, dass Ende 2008 knapp 11 % der Bielefelder, rund 35 600 Personen in etwa 18 000 Haushalten, Arbeitslosengeld II erhielten. Die Arbeitslosenquote lag zu dem Zeitpunkt bei 10,4 % (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2009: 126f.). Die ursprünglich stark ausgeprägte industrielle Basis in Bielefeld hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgebildet, was sich auch in der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im verarbeitenden Gewerbe ausdrückt. Die Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich nahm hingegen deutlich zu (vgl. Abbildung 8-8). Der Verlust an Arbeitsplätzen im sekundären Sektor konnte dadurch allerdings nicht ausgeglichen werden.

8.3 Politik und Verwaltung

Bei der Wahl am 30. August 2009 wurde mit Pit Clausen von der SPD ein neuer Oberbürgermeister gewählt, der sich mit 43,3 % der Stimmen gegen den Mitbewerber der CDU durchsetzte, der 40,1 % der Stimmen auf sich vereinen konnte. Pit Clausen löste Eberhard David von der CDU ab, der zuvor zwei Wahlperioden lang Bielefelder Oberbürgermeister war und nicht erneut antrat (vgl. Website Stadt Bielefeld, Kommunalwahl).

	CDU	SPD	GRÜNE	LINKE (PDS)	FDP	BfB	Bürgernähe	Summe
2004	22	19	9	2	2	4	2	60
2009	22	20	11	4	4	3	2	66

Tabelle 8-3: Sitzverteilung im Stadtrat (Website Stadt Bielefeld, Kommunalwahl).

Stärkste Partei im Bielefelder Rat war in den letzten beiden Legislaturperioden die CDU mit jeweils 22 Sitzen, dicht gefolgt von der SPD mit 20 bzw. 19 Sitzen. Stark vertreten sind im aktuellen Rat seit 2009 ebenfalls B'90/DIE GRÜNEN mit elf Sitzen, während die LINKE und die FDP mit jeweils vier Sitzen ebenso deutlich weniger Mandate erlangen konnten wie die Bielefelder Lokalparteien ‚Bürgergemeinschaft für Bielefeld‘ (BfB) und ‚Wählergemeinschaft Bürgernähe‘ mit je drei bzw. 2 Sitzen. Ende Februar 2010 wurden die Verhandlungen zur Zusammenarbeit der SPD, GRÜNEN und der FDP abgeschlossen und ein sogenanntes ‚Ampel-Bündnis‘ beschlossen. Somit bestimmt in Bielefeld wieder eine feste Koalition die Stadtpolitik, nachdem in der letzten Legislaturperiode keine Koalition gebildet werden konnte und Entscheidungen mit wechselnden Mehrheiten herbei geführt wurden. Erste große Aufgabe für die Koalition wird, wie in vielen Kommunen von NRW, die Konsolidierung des kommunalen Haushalts sein, der ein Defizit von etwa 150 Millionen Euro aufweist (vgl. NW 25.02.2010; vgl. Website Bezirksregierung Detmold).⁴

³ Der Ausländeranteil betrug im Dezember 2008 ca. 11,4 %; dies entspricht 37 019 Einwohnerinnen und Einwohnern.

⁴ Zur schwierigen Finanzsituation der Kommune haben insbesondere die Gewerbesteuerrückgänge infolge der Wirtschaftskrise, Einnahmeeinbußen durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz der Bundesregierung in Höhe von rund 24 Millionen Euro für den Zeitraum 2010-2014 und Ausgabensteigerungen durch Neustrukturierungen im Rahmen des SGB II geführt (vgl. Website Stadt Bielefeld, ‚Haushaltskonsolidierung‘).

Neben dem Rat der Stadt sind insbesondere dessen ‚Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss‘ (‚UStA‘)⁵ sowie ‚Sozial- und Gesundheitsausschuss‘ (‚SGA‘) als politische Gremien zu nennen, deren Beratungen und Entscheidungen sich im Bereich der definierten Handlungsfelder einer altersgerechten Stadt bewegen.

Auf Ebene der zehn Stadtbezirke werden jeweils Bezirksvertretungen gewählt, die als politische Gremien in all den Belangen entscheiden, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht (vgl. § 7 Abs. 1 Hauptsatzung Bielefeld). Bei wichtigen Entscheidungen des Rates der Stadt, die den Stadtbezirk berühren, wird den jeweiligen Bezirksvertretungen die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben (vgl. § 7 Abs. 4 Hauptsatzung Bielefeld).

Bezirksvertretungen

Für die über 60-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Bielefeld soll der direkt gewählte ‚Seniorenrat der Stadt‘ eine besondere Rolle als Interessensvertretung in Bielefeld einnehmen. Gemäß dessen Satzung sind die Aufgaben unter anderem:

Seniorenrat

- die Förderung der politischen Mitwirkung älterer Menschen, die Beratung und Koordination von Anliegen und Anregungen älterer Menschen,
- die Beratung des Rates und seiner Ausschüsse einschließlich der Einbringung von Anträgen, Empfehlungen und Stellungnahmen,
- die Beratung der Verwaltung,
- die Unterrichtung der Öffentlichkeit,
- die Mitwirkung bei der Planung und Erstellung öffentlicher Anlagen und Einrichtungen sowie
- Anregungen zu Planungen und Konzeptionsentwicklungen von Einrichtungen und ambulanten Diensten für ältere Menschen (vgl. § 1 Satzung Seniorenrat Bielefeld).

Insbesondere soll der ‚Seniorenrat‘ zu allen Fragen gehört werden, bei denen es sich um Fragen der Stadt- und Verkehrsplanung, des Wohnungsbaus, der Kultur und Weiterbildung, der Freizeit- und Sportangebote sowie des Sozial- und Gesundheitswesens handelt. Anknüpfend daran hat der ‚Seniorenrat‘ fünf Arbeitskreise eingerichtet zu den Themen ‚Wohnen und Pflegeeinrichtungen‘, ‚Soziales und Gesundheit‘, ‚Stadtentwicklung, Bauen und Verkehr‘, ‚Kultur, Weiterbildung und Sport‘ sowie ‚Öffentlichkeitsarbeit‘ (vgl. Website Seniorenrat Bielefeld). Alle Vorlagen, die von besonderem Interesse für die Belange von Seniorinnen und Senioren sein könnten, sollen vor der Beratung im Rat, den Ausschüssen oder den Bezirksvertretungen vom ‚Seniorenrat‘ behandelt werden (vgl. § 2 Abs. 3 Satzung Seniorenrat Bielefeld).

Die politische Interessenswahrnehmung für Menschen mit Behinderungen liegt beim ‚Beirat für Behindertenfragen‘, dessen Einrichtung auf den Behindertenhilfeplan aus dem Jahre 1997 zurückgeht. Im Rahmen dessen wurde auch die politische Beteiligung an kommunalen Ent-

Behindertenbeirat

⁵ Mit der im Herbst beginnenden Legislaturperiode kam es zu einer Veränderung der Ausschussstruktur. Die vorherigen Zuständigkeiten des ‚UStA‘ wurden auf zwei Ausschüsse aufgespalten, und zwar den ‚Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz‘ sowie den ‚Stadtentwicklungsausschuss‘ (vgl. Ratsprotokoll 26.11.09, TOP 10).

scheidungsprozessen geregelt.⁶ Die Satzung des Beirates vom 9.6.2007 regelt die Zusammensetzung mit Verantwortlichkeiten für fünf Behindertengruppen⁷ und vier Interventionsbereiche⁸ (vgl. § 1 Abs. 1 a Satzung Behindertenbeirat Bielefeld). Der Beirat hat beratende, aufklärende und mitwirkende Funktion gegenüber dem Rat und seinen Ausschüssen sowie der Stadtverwaltung. So können Erklärungen, Stellungnahmen und Anträge in die politischen Gremien eingebracht werden, bei der Planung und Erstellung öffentlicher Anlagen und Einrichtungen mitgewirkt werden oder die Umsetzung und Weiterentwicklung des Behindertenhilfeplanes der Stadt Bielefeld begleitet werden. Der Beirat kann im Rahmen seiner Aufgabenbereiche der Verwaltung Vorschläge unterbreiten, zu denen sich die Verwaltung äußern muss (vgl. § 5 Abs. 1, 2 Satzung Behindertenbeirat Bielefeld). Aus den Reihen des ‚Beirates für Behindertenfragen‘ werden zudem Vertreterinnen und Vertreter als sachkundige Bürger in den Kultur-, Sozial- und Gesundheits-, Jugendhilfe-, Schul- und Sport- sowie Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss berufen (vgl. § 7 Abs. 1 Satzung Behindertenbeirat Bielefeld).

Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung Bielefelds unterteilt sich in sechs Dezernate, von denen eines dem Oberbürgermeister untersteht (vgl. Tabelle 8–4).⁹ Von besonderer Relevanz für die Handlungsfelder ‚Wohnen‘, ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ sowie ‚Nahversorgung‘ ist das Dezernat 4, dem die Aufgaben im Bereich Planen / Bauen zugeordnet sind. Das Dezernat 5, Soziales, nimmt eine besondere Rolle für das Handlungsfeld ‚Soziale Netze, Unterstützung und Pflege‘ ein (vgl. Tabelle 8–5). Entsprechend den Aufgabenbereichen sind der ‚UStA‘ und der ‚SGA‘ die zentralen Ratsausschüsse für diese Dezernate. In den einzelnen Handlungsfeldkapiteln werden zudem die jeweils relevanten Eigenbetriebe der Stadt, wie die kommunale Wohnungsgesellschaft oder der kommunale Verkehrsbetrieb eingeführt.

Dezernat OB	Dezernat 1 Inneres / Finanzen	Dezernat 2 Schule / Bürger / Kultur	Dezernat 3 Umwelt / Klimaschutz	Dezernat 4 Planen / Bauen	Dezernat 5 Soziales
OB Clausen	Kämmerer Löseke	Beigeordneter Witthaus	Beigeordnete Ritschel	Beigeordneter Moss	Beigeordneter Kähler

Tabelle 8–4: Dezernate und ihre Leitungspersonen der Stadtverwaltung Bielefeld (Stand Juli 2010)

Dezernat Planen / Bauen

Neben dem Stab umfasst das Bau- und Planungsdezernat den ‚Immobilienervicebetrieb‘ der Stadt, das ‚Vermessungs- und Katasteramt‘, das ‚Bauamt‘ sowie das ‚Amt für Verkehr‘. Die beiden letztgenannten sind in Hinblick auf eine altersgerechte Stadtentwicklung als Akteure von besonderer Bedeutung.

⁶ Weiterhin wurde die Position eines Behindertenhilfekordinators innerhalb der Stadtverwaltung eingerichtet. Dessen Aufgabe ist es, Maßnahmen in der Umsetzung und Weitentwicklung zu koordinieren, Kritik und Anregungen aufzunehmen und weiterzuleiten sowie die Anliegen behinderter Menschen durch eine Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen. Seit der Einrichtung wird diese Position durch die Person im Dezernat Soziales bekleidet, der zugleich die Heimaufsicht untersteht (vgl. Website Stadt Bielefeld ‚Behindertenhilfe‘).

⁷ Körperbehinderte Menschen, geistig behinderte Menschen, mehrfach schwerstbehinderte Menschen, blinde und sehbehinderte Menschen, gehörlose, ertaubte und schwerhörige Menschen.

⁸ ‚Frühförderung / Kindergärten / Schulen‘, ‚Arbeit / Wohnen (auch stationär) und ambulante Betreuung‘, ‚Bebaute Umwelt / Verkehr‘, ‚Beratung / Freizeit / Bildung / Selbsthilfegruppen‘.

⁹ Ein ausführlicher Verwaltungsgliederungsplan ist der Arbeit als Anhang beigefügt.

Das ‚Bauamt‘ unterteilt sich neben der Verwaltungsabteilung in fünf weitere Abteilungen mit vier unterscheidbaren Arbeitsbereichen. Der Abteilung ‚Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung‘ obliegen insbesondere die Aufgaben mit gesamtstädtischer Bedeutung, u. a. die Flächennutzungsplanung, die Einzelhandels- und Zentrenentwicklung sowie die Bereiche Stadterneuerung und Stadtumbau. ‚Planen und Bauen West‘ und ‚Planen und Bauen Ost‘ zeichnen sich in ihren integrierten Abteilungen für die verbindliche Bauleitplanung und Bauordnung in zugewiesenen Stadtbezirken zuständig. Gemeinsam mit der gesamträumlichen Planung liegen hier die zentralen Kompetenzen für die städtebauliche Entwicklung und deren planungsrechtlichen Umsetzung. Die ‚Bauberatung‘ agiert als vorrangige Schnittstelle zu den Bürgern, um diese in Hinblick auf Bau-, Umwelt- und Katasterfragen zu informieren und zu beraten. Zudem wird hier eine spezielle energetische Bauberatung angeboten (vgl. Website Stadt Bielefeld ‚Bauberatung‘). Die Abteilung ‚Wohnungsbauförderung und Wohnungsaufsicht‘ ist für die Wohnungsbauförderung im Eigentums- und Mietwohnungsbereich sowie die Bestandsförderung verantwortlich. Daran anknüpfend obliegt der Abteilung die Aufsicht über den geförderten Wohnraum. Weiterhin gibt es hier einen Bereich ‚Wohnungsmarktbeobachtung, -bericht, Wohnraumbedarfsplanung‘ sowie seit Anfang 2009 die neu eingerichtete ‚Kontaktstelle für neue Wohnformen und Wohnprojekte‘.

Im ‚Amt für Verkehr‘ finden sich neben der Verwaltung die Abteilung ‚Verkehrsplanung und Straßenverkehrsbehörde‘, die sich für die konzeptionelle Verkehrsplanung, den ÖPNV und die Verkehrslenkung zuständig zeigt, sowie die Abteilung ‚Verkehrswegebau‘ mit der Verantwortung für Bau und Unterhalt der Straßen- und Gleiswege sowie Ingenieurbauwerke. In Folge des Inkrafttretens des Behindertengleichstellungsgesetzes wurde im Jahr 2002 im ‚Amt für Verkehr‘ ein Mitarbeiter mit dem Aufgabenbereich ‚barrierefreie Straßenraumgestaltung‘ betraut.

Dezernat 4	Dezernat 5
Stab (094)	Stab (095)
Eigenbetriebsähnliche Einrichtung Immobilienservicebetrieb der Stadt Bielefeld (ISB) (230) ...	Amt für soziale Leistungen (Sozialamt) (500) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwaltungsabteilung (500.1) ▪ Wirtschaftliche Hilfen Soziales (500.2) ▪ Senioren und Menschen mit Behinderungen (500.3) ▪ Wohnungshilfen und soziale Leistungen (500.4) ▪ Sozialarbeiterische und Wohnungsnotfallhilfen (500.5)
Bauamt (600) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwaltungsabteilung (600.1) ▪ Bauberatung (600.2) ▪ Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung (600.3) ▪ Planen und Bauen West (600.4) ▪ Planen und Bauen Ost (600.5) ▪ Wohnungsbauförderung und Wohnungsaufsicht (600.6) 	
Vermessungs- und Katasteramt (620) ...	Amt für Jugend und Familie (Jugendamt) (510) ...
Amt für Verkehr (660) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwaltungsabteilung (660.1) ▪ Verkehrsplanung und Straßenverkehrsbehörde (660.2) ▪ Verkehrswegebau (660.3) 	

Tabelle 8–5: Gliederung der Dezernate Planen / Bauen und Soziales (Stadt Bielefeld 2010)

Dezernat Soziales

Das ‚Sozialdezernat‘ untergliedert sich neben dem Stab in zwei Ämter, das ‚Jugendamt‘ und das ‚Sozialamt‘. Letzteres ist mit der Abteilung ‚Senioren und Menschen mit Behinderungen‘ von besonderer Bedeutung für eine altersgerechten Stadtentwicklung. Hier agieren die ‚Heimaufsicht‘, die ‚Pflege- und Wohnberatung‘ sowie die ‚organisierte Nachbarschaftshilfe‘. Die koordinierende Fachstelle ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ ist in der Verwaltungsabteilung des Sozialamts angesiedelt. Die Abteilung ‚Wirtschaftliche Hilfen und Soziales‘ nimmt Aufgaben wahr, die sich aus der Rolle der Stadt Bielefeld als örtlicher Sozialhilfeträger ergeben.

*Projektbeauftragte
‚Demographische
Entwicklungsplanung‘*

Aus den weiteren Dezernaten ist die Stelle der ‚Projektbeauftragten Demographische Entwicklungsplanung‘ hervorzuheben, die 2004 eingerichtet wurde und im Dezernat des Oberbürgermeisters angesiedelt ist. Ihre Aufgabe ist es, Entwicklungen und Probleme des demographischen Wandels in Hinblick auf die Auswirkungen auf Bielefeld zu untersuchen und Vorschläge zu entwickeln, wie darauf reagiert werden kann. Aufgrund einer guten Öffentlichkeitsarbeit hat die Bielefelder Projektbeauftragte in den letzten Jahren eine große mediale Aufmerksamkeit erhalten, die mittlerweile auch über die nationalen Grenzen hinausgeht (vgl. Website Stadt Bielefeld ‚Demographie 2‘). Da die gesellschaftlichen Alterungsprozesse eine Kernkomponente des demographischen Wandels sind, ist davon auszugehen, dass die Projektbeauftragte durch ihre querschnittsorientierten Aktivitäten auch die Aufgaben und Ziele einer altersgerechten Stadtentwicklung berührt. Die Bielefelder Besonderheit der Projektbeauftragten in der Stadtverwaltung wird daher in einer Vertiefung am Ende des Kapitels genauer betrachtet (vgl. Kapitel 8.5).

8.4 Aktivitäten der Stadt Bielefeld

Bei den gesamtstädtischen Planungsprozessen mit handlungsfeldübergreifender Wirkung auf eine altersgerechte Stadtentwicklung sind fünf Pläne, Programme und Konzepte hervorzuheben, von denen vier in Abbildung 8-9 aufgeführt sind. Dies sind der verpflichtend aufzustellende ‚Flächennutzungsplan‘ der Stadt sowie das im Rahmen des ‚Stadtumbau West‘ entwickelte ‚Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept Stadtumbau Bielefeld‘. Es stellt die Grundlage zur Einwerbung von Städtebaufördermitteln für gebietsbezogene Programme dar. Weiterhin sind der ‚Masterplan Wohnen‘ und das im Sozialdezernat entwickelte Programm ‚Stadtteilentwicklung des sozialen Ausgleichs‘ von Interesse. Vom ‚Masterplan Wohnen‘ werden an dieser Stelle nur die vom Rat als Vorgaben für die Stadtentwicklung beschlossenen ‚Wohnungspolitischen Leitlinien bis 2020‘ als ein zentrales Ergebnis des Prozesses vorgestellt, während der ‚Masterplan Wohnen‘ aufgrund seiner großen Bedeutung für das gleichnamige Handlungsfeld dort besprochen wird (vgl. Kapitel 9.5.1). Das ‚Demographiekonzept‘ – als Teil der ‚Demographischen Entwicklungsplanung‘ – wird in dem bereits angesprochenen eigenen Vertiefungskapitel behandelt. Zum Abschluss dieses Unterkapitels wird zudem auf die netzwerkförmige Zusammenarbeit zwischen Stadt, Universität Bielefeld und weiteren Akteuren im Rahmen der Initiative ‚Bielefeld 2000plus‘ eingegangen.

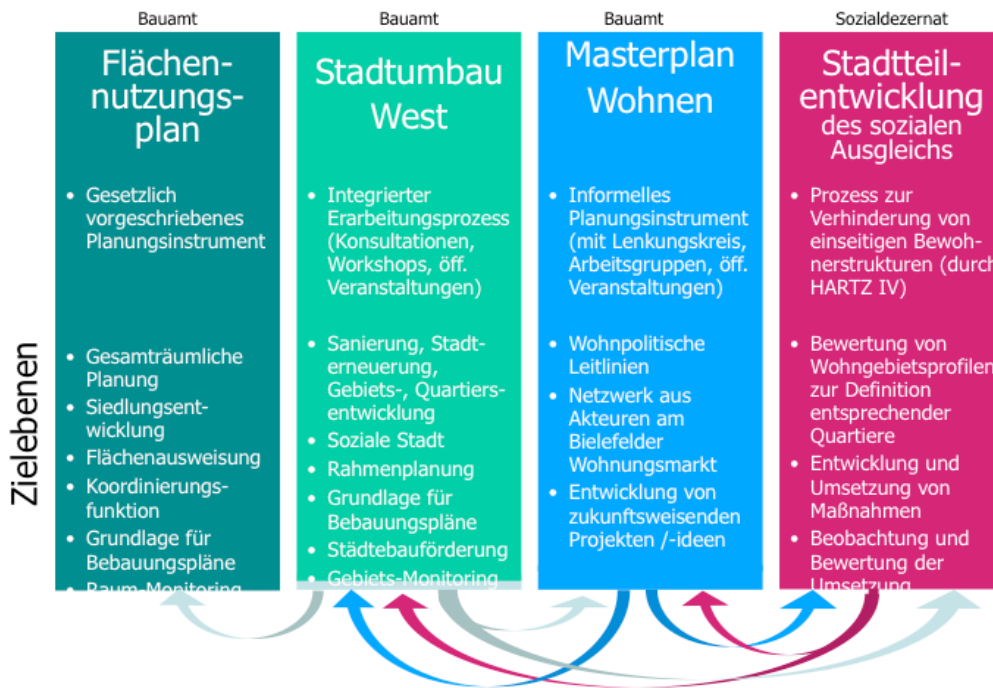


Abbildung 8-9: Gesamtstädtische Planungsprozesse (Neugebauer 2009)

Der gegenwärtige Flächennutzungsplan (FNP) der Stadt Bielefeld wurde im März 1979 rechtskräftig und seitdem mehr als 200 Mal angepasst. Bereits 2000 gab es innerhalb der Verwaltung Vorarbeiten zu einer Neuaufstellung des FNP, die 2001 in ein Konzept zur Überarbeitung des Flächennutzungsplans mündeten (vgl. Stadt Bielefeld 2001). Zur weiteren Vorbereitung wurden Aufträge zur Wohnbauflächenprognose mit dem Zieljahr 2020 an Gutachterbüros vergeben. Aufgrund von Personalproblemen in der zuständigen Abteilung ‚Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung‘ fehlten in der Folge allerdings die Kapazitäten, um die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans weiter voranzutreiben, zumal andere Aufgaben, wie zum Beispiel im Bereich des Stadtumbaus oder am Einzelhandelskonzept, bei geringen Ressourcen eine höhere kurzfristige Priorität hatten (vgl. Interview Bi-V 1).

Flächennutzungsplan

Im April 2008 hat der ‚Rat der Stadt Bielefeld‘ das ‚Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept Stadtumbau Bielefeld‘ (‚ISEK Stadtumbau‘) beschlossen. Begründet wurde das Konzept damit, dass der demographische Wandel und die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels „die Wirtschafts-, Raum- und Infrastrukturen, aber auch den Sozialraum Stadt sowie die Wohn- und Arbeitsorte ihrer Bürgerinnen und Bürger“ (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a: 1) betreffen und durch die vielen betroffenen Aspekte ein integriertes Handeln verschiedener Akteure der Stadtentwicklung verlangen. Neben dieser inhaltlichen Begründung war von ausschlaggebender Bedeutung, dass für die Bewilligung von Städtebaufördermitteln, insbesondere im ‚Stadtumbau‘ und der ‚Sozialen Stadt‘, ein städtebauliches Entwicklungskonzept vorhanden sein muss, in dem Ziele und Maßnahmen abgeleitet werden (vgl. § 171 b, e BauGB; Stadt Bielefeld 2007a: 9-13).¹⁰ Berücksichtigt wurden bei der Erarbeitung die parallel laufenden Prozesse

‚ISEK Stadtumbau‘

¹⁰ Von den 60 000 Euro, die für die Erarbeitung des Konzepts zur Verfügung standen, stammten 70 % aus Mitteln der Städtebauförderung (vgl. UStA 14.03.2007, TOP 1).

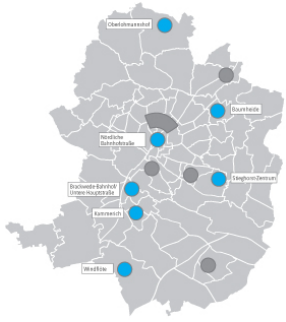


Abbildung 8-10:
Beobachtungsgebiete nach
'ISEK Stadtumbau' (Stadt
Bielefeld, Bauamt 2008a: 18)

‚Demographiekonzept‘, ‚Stadtteilentwicklung des sozialen Ausgleichs‘, ‚Masterplan Wohnen‘ sowie die Initiative ‚Bielefeld 2000plus‘ (vgl. Stadt Bielefeld 2007a: 61).

Der durch das Leipziger ‚Büro für urbane Projekte‘ durchgeführte Prozess ‚ISEK Stadtumbau‘ umfasste eine grundlegende Analyse Bielefelds in Hinblick auf demographische und wirtschaftliche Entwicklungen sowie die wesentlichen Elemente der Stadtstruktur. Dabei erfolgte sowohl eine gesamtstädtische Betrachtung und Einordnung in das deutsche Städtesystem und die Region als auch eine kleinräumige Analyse nach statistischen Bezirken, in der auch auf städtebauliche Strukturen eingegangen wird. Auf Basis dieser Analyse wurden ‚Fragezeichenräume des Strukturwandels‘ (Stadt Bielefeld 2007a: 65) in Bielefeld herausgearbeitet und näher betrachtet. Anknüpfend an einen interdisziplinären Workshop und Expertengespräche wurde eine programmatische Positionsbestimmung durchgeführt sowie Aufgaben und Arbeitsrichtungen in der Stadterneuerung und dem Stadtumbau festgelegt. Vor diesem Hintergrund wurden schließlich ‚Verdachtsgebiete‘ [identifiziert], in denen Transformationsprozesse und ein Funktionswandel stattfinden oder deutlich absehbar sind. (Stadt Bielefeld 2007a: 7) Diese Gebiete sind auf der Grundlage von Beurteilungskriterien für ‚Stadtumbaumaßnahmen‘, ‚Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen‘ und Städtebauliche Maßnahmen der ‚Sozialen Stadt‘ näher untersucht worden. So kommt das ‚ISEK Stadtumbau‘ letztlich zu fünf ‚Handlungsgebieten‘ (vgl. Abbildung 8-11) mit einem qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf sowie sieben ‚Beobachtungsgebieten‘ (vgl. Abbildung 8-10), in denen sich zukünftige Aufgaben bereits andeuten, zu denen abschließende Handlungsempfehlungen gegeben werden. Die identifizierten Handlungsgebiete weisen unterschiedliche Merkmale und Problemlagen auf.

‚Handlungsgebiete‘ nach
'ISEK Stadtumbau‘

Der nördliche Innenstadtrand ist ein heterogenes Mischgebiet, das an die Bielefelder City angrenzt und bedingt durch die Verlagerung von Industrie- und Gewerbeeinrichtungen in den letzten Jahrzehnten bereits zahlreiche Sanierungsmaßnahmen durchlief und neuerdings für citynahe und auch altersgerechte Wohnquartiere an Attraktivität gewonnen hat (vgl. Kapitel 9.3).

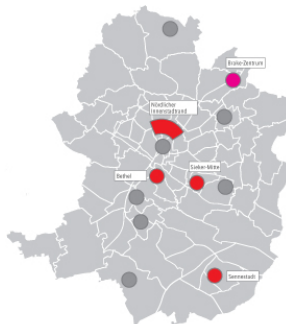


Abbildung 8-11:
Handlungsgebiete nach
'ISEK Stadtumbau' (Stadt
Bielefeld, Bauamt 2008a: 17)

Der Ortsteil Bethel im Bezirk Gadderbaum ist in hohem Maße durch die ‚von Bodelschwingschen Anstalten Bethel‘ geprägt, deren alte bauliche Strukturen nicht mehr zu den modernen Konzepten einer dezentralen Betreuung von hilfebedürftigen Personen passen. Bedingt durch diesen Strukturwandel ergeben sich für das Stadtquartier im Teutoburger Wald spezifische Herausforderungen der Transformation von der ehemals weitgehend autarken Anstalt zu einem ‚normalen‘ Stadtteil.

Sieker-Mitte, östlich des Stadtbezirks Mitte gelegen, ist durch soziale Problemlagen und durch eine heterogene Nutzungs- und Bebauungsstruktur gekennzeichnet. Eine Großwohnsiedlung der 1970er und 1980er Jahre, Mietwohnungsbauten der 1950er und 1960er Jahre, Gewebestrukturen und das bereits in einer Nachnutzung befindliche ehemalige Gelände der britischen ‚Rochdale-Kaserne‘ prägen das Gebiet. Viertes Handlungsgebiet ist Sennestadt im Süden Bielefelds. Die Stadtneugründung der 1950er Jahre hat in den vergangenen Jahren bereits Erneuerungs- und Sanierungsmaßnahmen erfahren, an die angeknüpft werden soll, um die Wohn- und Arbeitsverhältnisse vor Ort zu verbessern.

Diese vier Handlungsgebiete wurden für die weitere Bearbeitung mittels des besonderen Städtebaurechts des ‚Stadtumbaus‘ und der ‚Sozialen Stadt‘ vorgeschlagen. Der Bereich

Sieker-Mitte war zum Bearbeitungszeitraum des ‚ISEK Stadtumbau‘ bereits Bestandteil des Programms ‚Soziale Stadt – NRW‘. Das fünfte Handlungsgebiet in Brake-Zentrum im Nordosten Bielefelds wurde dagegen für eine Städtebauliche Sanierungsmaßnahme vorgeschlagen.

Im ‚ISEK Stadtumbau‘ wurde für das Handlungsgebiet Bethel als mögliche Entwicklungsrichtung noch eine Fokussierung auf „eine älter werdende Gesellschaft“ (Stadt Bielefeld 2007a: 76) vorgeschlagen, da die innenstadtnahe Lage, großzügige Freiraumstrukturen, historische Bezüge sowie die überproportionale Ausstattung mit medizinischen Einrichtungen und sozialen Diensten dafür ein besonderes Potential bieten würden (vgl. Stadt Bielefeld, Dez. 4 2007: 76). Während dieser Ansatz nicht weiterverfolgt wurde, bekam das Thema der alternden Gesellschaft für die Sennestadt im weiteren Verlauf des Prozesses eine verstärkte Bedeutung. Diese war im ‚ISEK Stadtumbau‘ in dieser Form noch nicht festgehalten worden, obwohl auch dort schon auf die „überdurchschnittlich hohe demographische Alterung“ (Stadt Bielefeld 2007a: 96) hingewiesen wurde, die die Sennestadt bedingt durch die mitgealterten Erstbezieherhaushalte prägt.

In Sennestadt wurde, anknüpfend an das ‚ISEK Stadtumbau‘, im Juni 2007 durch die Bezirksvertretung der Start eines kooperativen Stadtumbauprozesses beschlossen. Erster Schritt war die Einrichtung eines Steuerungskreises aus Bezirksvorsteherin, deren Stellvertreter, Parteien, dem Leiter des Bezirksamts, dem Geschäftsführer der ‚Sennestadt GmbH‘¹¹, dem Vorsitzenden des ‚Sennestadtvereins e. V.‘, einem Vertreter der Wohnungswirtschaft (Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.) und dem Bauamt der Stadt (Abteilung Gesamträumliche Planung). Begleitet und moderiert wurde der Steuerungskreis von der ‚Innovationsagentur Stadtumbau NRW‘ (vgl. Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2008: 11). Als Annäherung an das Thema fanden zunächst drei thematische Workshops in einem kooperativen Leitbildprozess zu den Themen ‚Wohnen‘, ‚Arbeit und Wirtschaft‘ sowie ‚Kultur und Soziales‘ statt (vgl. Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2007). An einem ‚Aktionstag‘ wurden zudem Bevölkerungsgruppen der Sennestadt in sechs dezentralen Veranstaltungen eingebunden, die in den vorherigen Workshops unterrepräsentiert schienen.

‚INSEK Sennestadt‘ /
Stadtumbau Sennestadt

Basierend auf diesen Vorarbeiten wurde durch ein ortsansässiges Planungsbüro ein ‚Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept‘ (‚INSEK Sennestadt‘) erarbeitet, das im September 2008 vorgelegt wurde (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008c). Für die nachfolgende Begleitung und Koordination der Umsetzung wurde im Herbst 2008 die ‚Wohnbund-Beratung NRW GmbH‘ mit dem ‚Stadtteilmanagement‘ beauftragt. Das ‚INSEK Sennestadt‘ enthält eine ganze Reihe von Projektvorschlägen, die im Kontext einer altersgerechten Stadtentwicklung von besonderem Interesse sind, beispielsweise zur Freiraumgestaltung (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008c: 113), zu ‚Senioren-Einfamilienhäusern‘ (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008c: 128), neuen Angebotsmodellen für Service-Einrichtungen (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008c: 132) oder

¹¹ Die als gemeinnützig anerkannte ‚Sennestadt GmbH‘ ist ein für die Sennestadt spezifischer Akteur. Gegründet wurde sie 1956 für die Planung und Umsetzung der Sennestadt. Mit der Eingemeindung von Sennestadt wurden die Aktivitäten eingestellt, da die Stadt Bielefeld die Planungshoheit übernahm. Da die GmbH formal nie aufgelöst wurde, konnte sie in den 1990er Jahren, zunächst für ein B-Plan Verfahren, reaktiviert werden (vgl. Interview Bi-V 7). Im Oktober 2007 hat der Rat der Stadt beschlossen, die ‚Sennestadt GmbH‘ langfristig in ihrem Bestand zu sichern (vgl. Ratsprotokoll 27.10.2007, TOP 9).

dem Einzelhandel (vgl. Drees et al. 2008: 144). Da die meisten Projekte allerdings erst 2009 oder 2010 starten, war eine nähere Betrachtung im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

Eine besondere Rolle als Vorgabe für die Stadtentwicklung spielen die am 13.12.2007 durch den Rat als formale Vorgaben für das kommunale Handeln beschlossenen ‚Wohnungspolitischen Leitlinien bis 2020‘. Entwickelt wurden diese Leitlinien basierend auf Ergebnissen des durch eine große Zahl von Wohnungsmarktakteuren erarbeiteten ‚Masterplan Wohnen‘. Die Leitlinien sind zwar mit einem wohnungspolitischen Fokus entstanden, haben aber als Vorgaben für das kommunale Handeln auch Auswirkungen in anderen Bereichen der Stadtentwicklung. Zentrale Aspekte sind unter anderem eine nachhaltige und integrierte Siedlungsentwicklung mit hohen Qualitäten bei umfangreicher Einbindung der lokalen Akteure und Bürger (vgl. Textkasten 8–1). Damit sollen die Leitlinien auch Anforderungen des demographischen Wandels in Hinblick auf eine alternde Gesellschaft gerecht werden. Der Prozess des ‚Masterplan Wohnen‘ wird im folgenden Kapitel aufgrund seiner besonderen Bedeutung näher betrachtet (vgl. Kapitel 9.5.1).

Zentrale Zielsetzung: ‚Steigerung der Wohnattraktivität von Bielefeld‘

Bielefeld ist vielfältig – Zielgruppengerechtes Wohnen: Berücksichtigung verschiedener Nachfragergruppen und Lebensstile im demographischen Wandel sowie der Integration von Menschen in benachteiligten Lebenssituationen.

Bielefeld ist zukunftsfähig – Nachhaltige Wohnstandorte: Anpassung des Bestandes an die sozialen, ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen. Neue Standorte stehen im Einklang mit einer nachhaltigen und integrierten Siedlungsentwicklung.

Bielefeld ist innovativ – Neues Wohnen: Innovative und experimentelle Wohnformen sollen soweit wie möglich unterstützt werden, u. a. baurechtlich, durch eine Grundstückspolitik und gebietsbezogene Handlungsprogramme.

Bielefeld ist attraktiv – Funktionierende Wohnquartiere: Wohnquartiere mit attraktiven öffentlichen Räumen, guter Infrastruktur in allen Bereichen, funktionierenden Nachbarschaften, kultur-, lebensform- und generationengerecht.

Bielefeld ist kooperativ – Partizipative Quartiersentwicklung: Die Weiterentwicklung von Wohnquartieren soll im Rahmen kooperativer Prozesse aller Akteure geschehen.

Textkasten 8–1: ‚Wohnungspolitische Leitlinien für Bielefeld bis 2020‘ (Stadt Bielefeld 2007b)

Das ‚Sozialdezernat‘ hat das Programm ‚Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleichs‘ entwickelt, in dem „auf Basis vorhandener Daten Wohnquartiere mit Handlungsbedarf identifiziert und mit Hilfe raumbezogener Angebote unterstützt werden [sollen], um die Lebensbedingungen der Bewohnerinnen und Bewohner zu verbessern.“ (Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2008a) Das Programm soll sich der Segregation von Bevölkerungsgruppen mit sozialen Problemen und den damit verbundenen Aufgaben widmen. Die sozialen Benachteiligungen der Personen sollen von den benachteiligenden Quartiersbedingungen entkoppelt werden. In der Begründung wird sich dafür unter anderem auf die ‚Leipzig Charta‘ berufen. Für die Umsetzung

sollen raumbezogene Handlungskonzepte erarbeitet werden.¹² Das Programm war erst Ende 2008 und Anfang 2009 zur Beratung in den städtischen Gremien. Daher können zur Umsetzung keine näheren Angaben gemacht werden.

Bei der im Jahr 1997 gestarteten Initiative ‚Bielefeld 2000plus‘ handelt es sich um eine netzwerkförmige Zusammenarbeit zwischen der Universität Bielefeld, der Stadt Bielefeld und zahlreichen regionalen Akteuren. Koordination und Hauptverantwortlichkeit liegen in den Händen der Hochschule (vgl. Website Bielefeld 2000plus 1). Das Ziel, wissenschaftlichen Sachverstand an der Universität zur Lösung örtlicher Probleme zu nutzen, soll durch verschiedene Aktivitäten erreicht werden. Dazu gehört die Vermittlung und Unterstützung konkreter Projekte, die Einrichtung interdisziplinärer Arbeitsgruppen, regelmäßige Vorträge über laufende Forschungsprojekte mit städtischem und regionalem Bezug, Exkursionen und ein eigene Veröffentlichungsreihe mit Projektberichten und Vortragsmanuskripten (vgl. Website Bielefeld 2000plus 2).

*‚Bielefeld 2000plus –
Forschungsprojekte zur
Region‘*

Einer der fünf Arbeitskreise widmet sich dem Thema ‚Stadtentwicklung‘ und *„befasst sich mit aktuellen Themen der Stadtentwicklung in Bielefeld, initiiert und bearbeitet eigene Projekte und dient der Institutionen übergreifenden Vernetzung und dem interdisziplinären Informationsaustausch der in Stadtentwicklungsfragen engagierten Akteure.“* (Website Bielefeld 2000plus 3) Mehr als 50 Personen aus unterschiedlichsten Organisationen werden als Mitglieder des Arbeitskreises gelistet. Gegenwärtig steht das Projekt ‚Innenstadtentwicklung in Bielefeld‘ im Mittelpunkt der Arbeit des Arbeitskreises, um eine *„Gesamtkonzeption, die langfristige Strategien, Beurteilungskriterien und alternative Lösungsoptionen für die Innenstadt in Bielefeld entfaltet“* (Website Bielefeld 2000plus 3) zu erarbeiten.

Bis Ende 2006 war ein zentrales Projekt das ‚Stadtentwicklungsszenario Bielefeld 2050‘. Drei Jahre wurde daran in etwa 40 Sitzungen gearbeitet und acht ‚Mega-Trends‘ der zukünftigen Entwicklung, darunter auch die demographische Alterung, auf Bielefeld projiziert und daraus alternative Szenarien und Visionen abgeleitet. Basierend darauf wurden acht mögliche Leitziele und 77 Handlungsoptionen für verschiedene Bereiche der Stadtentwicklung, zum Beispiel Wohnen, Arbeit, Wirtschaft, Bildung, Verkehr, erarbeitet, die in einem ausführlichen Abschlussbericht (vgl. Decker; Fiebig et al. 2006a) und einem Materialband (vgl. Decker; Fiebig et al. 2006b) dokumentiert sind. Seine Wirkung entfaltet das ‚Stadtentwicklungsszenario Bielefeld 2050‘ insbesondere darüber, dass es explizit Eingang in andere Konzepte findet, so beispielsweise in das ‚ISEK Stadtumbau‘ (vgl. Stadt Bielefeld 2007a: 64) und den im folgenden Kapitel ausführlich vorgestellten ‚Masterplan Wohnen‘ (vgl. Stadt Bielefeld 2007c: 6f.).

¹² In die Zuständigkeiten des Baudezernats *„nach dem Städtebaurecht“* (Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2008a) soll nicht eingegriffen werden. Die formulierte Verantwortung für die Stadtentwicklung lässt jedoch mögliche Konflikte mit diesem Dezernat in Hinblick auf die jeweilige Zuständigkeitsabgrenzung vermuten, zumal eine Abstimmung mit dem Baudezernat in der Vorlage nicht erwähnt wird.

8.5 Vertiefung: Projekt ‚Demographische Entwicklungsplanung‘

In dieser Vertiefung werden die Aktivitäten der Stadt Bielefeld im Projekt ‚Demographische Entwicklungsplanung‘ genauer untersucht, da über den verfolgten querschnittsorientierten Ansatz zahlreiche Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung angesprochen werden. Es wird den Fragen nachgegangen, wie der für die das Projekt ‚Demographische Entwicklungsplanung‘ verantwortliche Akteur agiert und welche Wirkungen diese Arbeit entfaltet.

‚Projektbeauftragte Demographische Entwicklungsplanung‘

Die Stelle der Projektbeauftragten wurde im April 2004 vor dem Hintergrund einer Diskussion über die zukünftige demographische Entwicklung der Stadt eingerichtet.¹³ Besetzt ist sie seitdem durch Susanne Tatje, die in Folge eines Zeitungsartikels auch als ‚Demographiebeauftragte‘ der Stadt bezeichnet wird. Zum Zeitpunkt der Diskussionen über die Folgen der demographischen Entwicklung kehrte Frau Tatje aus einer zweijährigen Beurlaubungsphase zurück und führte aus diesem Grund ein Gespräch mit dem Oberbürgermeister.¹⁴ Dieser bot ihr die zunächst befristete Stelle der ‚Projektbeauftragten‘ an, die Frau Tatje nach eigenem Bekunden sehr reizte. Zudem konnte sie bei der folgenden Entwicklung der Organisations- und Stellenbeschreibung für ihre zukünftige Tätigkeit mitwirken und somit die institutionelle Ausgestaltung ihrer Stelle beeinflussen (vgl. Interview Bi-V 2). Nach Ablauf der zweijährigen Erprobungsphase erfolgte 2006 im Rat der Stadt eine Diskussion über das in dieser Zeit durch die ‚Demographiebeauftragte‘ erarbeitete ‚Demographiekonzept‘ für Bielefeld (vgl. Stadt Bielefeld 2006a). Im Rahmen dessen wurde nicht nur das Konzept einstimmig gebilligt, sondern auch die Plansstelle für die ‚Demographische Entwicklungsplanung‘ entfristet und dem Bereich eine zusätzliche halbe Sachbearbeitungsstelle zugewiesen (vgl. Interview Bi-V 3).

Ziele und Aufgaben

Den Zuständigkeitsbereich als ‚Demographiebeauftragte‘ beschreibt sie selbst als *„klassische Querschnittsaufgabe“* (Stadt Bielefeld, Dez. OB 2008: 7), wobei die Aufgaben darin liegen, *„Entwicklungen und Probleme des demographischen Wandels im Hinblick auf die Auswirkungen auf Bielefeld zu untersuchen und Vorschläge zur ‚Umsteuerung‘ zu entwickeln.“* (Website Stadt Bielefeld, Demographie 1) Innerhalb der Stadtverwaltung sollen durch die ‚Demographiebeauftragte‘ insbesondere Planungsvorhaben im Hinblick auf die zukünftige demographische Entwicklung geprüft werden, verschiedene Vorhaben vernetzt und eigene Konzepte und Vorschläge erarbeitet werden. Besonders hervorgehoben werden dafür die Bereiche Familien-, Bildungs-, Zuwanderungs-, Arbeitsmarkt- sowie Sozial- und Gesundheitspolitik. Dazu soll mit

¹³ Ein durch die Wohnungswirtschaft finanziertes und von dem Bevölkerungswissenschaftler Herwig Birg an der Universität Bielefeld durchgeführtes Gutachten lieferte dafür die Daten, über die Birg im Rat der Stadt referierte (vgl. Interview Bi-V 132).

¹⁴ Frau Tatje hatte die Beurlaubung beantragt, um ein Promotionsvorhaben zum Thema ‚Neue Steuerungsmodelle in der kommunalen Verwaltung‘ zu bearbeiten, das sie in der Zeit aber nicht abschließen konnte (Website dradio). Zuvor hatte sie von 1999 bis 2002 eine Leitungsfunktion im Sozialdezernat inne (Leitung des ‚Fachdienstes Jugend, Soziales und Wohnen‘) und hat Berufserfahrung u. a. im ‚Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann NRW‘ bzw. im ‚Familienministerium NRW‘ gesammelt. Dieses Vorwissen aus der Berufserfahrung und der wissenschaftlichen Arbeit prägen ihr Vorgehen nach eigener Einschätzung (vgl. Interview Bi-V 133).

den Nachbarkommunen ebenso zusammengearbeitet werden, wie mit anderen Organisationen innerhalb und außerhalb von Bielefeld. Die Selbstbeschreibung mündet in der Aussage: „Insgesamt gilt es, den demographischen Wandel zu nutzen, um einen umfassenden Reformprozess zu initiieren.“ (Website Stadt Bielefeld, Demographie 1) Erste und wichtigste Aufgabe in der Zeit bis 2006 war aber zunächst die Erarbeitung des erwähnten ‚Demographiekonzepts‘ als Grundlage für das weitere Handeln, zur Bestandssicherung der ‚Demographischen Entwicklungsplanung‘ und der Zuweisung von den dafür notwendigen Ressourcen.

Durch die Mitwirkung bei der Stellenbeschreibung und das selbst erstellte ‚Demographiekonzept‘ als Vorlage für den Rat hatte Frau Tatje die Gelegenheit, ein weitreichendes ‚role making‘ zu verwirklichen und Einfluss auf die eigene Konstituierung als Akteur und die zugewiesenen Ressourcen zu nehmen. Bereits von Beginn an umfasste die Stelle ein Mitzeichnungsrecht bei allen demographierelevanten Vorgängen für die Ausschüsse und den Rat. Darüber hat sie die Gelegenheit, Stellungnahmen zu Beratungs- und Beschlussvorlagen zu verfassen (vgl. Interview Bi-V 4). Da die ‚Demographische Entwicklungsplanung‘ als Stabsstelle beim Oberbürgermeister angesiedelt ist, können sich hierüber zusätzliche Effekte in Form von sozialen Kapital über die Nähe zum Oberbürgermeister ergeben. Zudem bietet sich die Option, im ‚Schatten der Hierarchie‘ des Oberbürgermeisters zu agieren. Über den Beschluss des ‚Demographiekonzepts‘ durch den Rat wurden weitere Institutionen geschaffen, die der ‚Demographiebeauftragten‘ neben Aufgaben auch Ressourcen zuweisen und worauf im weiteren Verlauf eingegangen wird.

Institutionell zugewiesene Ressourcen

Aktivitäten

Bei den Aktivitäten der ‚Demographiebeauftragten‘ lassen sich drei Bereiche unterscheiden, die im Folgenden näher betrachtet werden. Dem ‚Demographiekonzept‘ kommt als Ergebnis der zweijährigen Projektphase und als Grundlage für die Fortführung der Arbeit per Ratsbeschluss eine besondere Bedeutung zu. Das Pilotprojekt ‚Wir wohnen zukunftsfähig!‘ folgte aus dem ‚Demographiekonzept‘ und war ein erster Versuch, dessen Ziele umzusetzen. Ein zentraler Bestandteil der Arbeit ist zudem die permanente Öffentlichkeitsarbeit zum Themenbereich ‚Demographischer Wandel‘, zu dem die Beteiligung von Bürgern und Akteuren ebenso gehört wie Fachveranstaltungen für verschiedene Zielgruppen.

Die Inhalte des ‚Demographiekonzepts‘ basieren vornehmlich auf einer Bestandsaufnahme in den Dezernaten, die Einbindung stadtverwaltungsexterner Fachleute, zum Beispiel aus der Wissenschaft, lokalen Akteuren sowie Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen. Ein erster Entwurf wurde dem Verwaltungsvorstand vorgelegt, in der Folge im Hauptausschuss und dann in zwei Informationsveranstaltungen mit den Mitgliedern der Fachausschüsse, Bezirksvertretungen und Beiräte bzw. dem ‚Seniorenrat‘ diskutiert. Die Ergebnisse wurden in das Konzept rückgekoppelt (vgl. Interview Bi-V 5; Stadt Bielefeld 2006a: 38).

‚Demographiekonzept‘

Neben allgemeinen Erläuterungen zum demographischen Wandel, Bevölkerungsvorausrechnungen für Bielefeld und sich daraus ergebenden gesellschaftspolitischen Fragestellungen umfasst das ‚Demographiekonzept‘ einen Bericht über die bisherigen Aktivitäten der ‚Projektbeauftragten Demographische Entwicklungsplanung‘ und eine Übersicht laufender Aktivitäten der Stadt Bielefeld als Sachstandsermittlung und Ansätze für eine demographieorientierte Kommu-

nalpolitik mit einem Vorschlag für erste Handlungsansätze. Diese umfassen inhaltliche demographiepolitische Ziele und Handlungsschwerpunkte, die von der ‚Demographiebeauftragten‘ erarbeitet und vom Rat beschlossen wurden (vgl. Textkasten 8–2).

- „Wir fördern Integration!“ Integrations- und Migrationspolitik
- „Wir werden die familienfreundlichste Stadt in NRW!“ Kinder- und Familienpolitik
- „Wir wohnen zukunftsfähig!“ Stadtentwicklung
- „Wir lernen lebenslang!“ Bildung und Qualifizierung
- „Wir gehen fit in die Zukunft!“ Alten- und Gesundheitspolitik
- „Wir wirtschaften für die Zukunft!“ Kommunale Wirtschaftsförderungs- und Finanzpolitik

Textkasten 8–2: Ziele und Handlungsschwerpunkte des Demographiekonzepts für Bielefeld
(Ratsprotokoll 31.08.2006, TOP 7)

Eine Einschätzung aus dem ‚Sozialdezernat‘ zum ‚Demographiekonzept‘ veranschaulicht die Unterschiede in der Aussagenschärfe gegenüber der Arbeit in den Fachdezernaten.

„Das Demographiekonzept stellt darauf ab, für die Gesamtverwaltung die Themen zu bündeln, überhaupt [das Thema Demographie] einzubringen [...] Weniger finden sich hier die konkreten Überlegungen für einzelne Zielgruppen. Es geht eher darum, was eine veränderte Demographie letztlich für eine Kommune bedeutet und zu fragen: Was sind die großen Themen, mit denen man sich beschäftigen muss?“

(Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 157-158)

Die im ‚Demographiekonzept‘ beispielhaft detaillierten Ziele (vgl. Textkasten 8–3) mit besonderen Schnittmengen zu den Handlungsfeldern dieser Arbeit verdeutlichen diese Einschätzung, bleiben sie doch eher auf einer allgemeinen Ebene.

„zu 3.: Stadtentwicklung; Aspekt ‚Demographischer Wandel‘:

- Aktive Innenstadtpolitik: ‚Ab in die Mitte‘ - Die Kernstädte ‚zukunftsfähig‘ machen und damit deren Ausbluten verhindern.
- Neuorientierung in der Ausweisung von Siedlungsflächen.
- Innovative Projekte im Bereich von Baumaßnahmen hinsichtlich der Bedürfnisse zunehmend älterer Menschen.
- Innovative Konzepte im Wohnbereich mit den Bedürfnissen nach preiswertem Wohnraum verbinden – Stichwort: Junge Familien (z. B. aus dem universitären Bereich) in Bielefeld halten
- Kultur in der Stadt“

„zu 5.: Alten- und Gesundheitspolitik; Aspekt ‚Demographischer Wandel‘:

- Durch die vorhersehbare zukünftige strukturelle Alterung der Bevölkerung (Anteil der Hochbetagten steigt) werden sich im Bereich von Gesundheit und Krankheit besondere Notwendigkeiten des Handelns ergeben: Zum Beispiel steigt der Anteil der Hochbetagten, und dadurch müssen neue Konzepte für Prävention und (möglichst) wohnortnahe Versorgung entwickelt werden.
- Die Stadtentwicklung muss sich darauf einstellen und Möglichkeiten der wohnortnahen Versorgung schaffen.
- Bielefeld liegt in einer Gesundheitsregion und von daher sind die bereits entwickelten Potentiale zu nutzen.
- Der Anteil der ‚fiten Alten‘ wird sich deutlich erhöhen. Hier gilt es, die Potentiale verstärkt zu nutzen (Stichwort: Ehrenamt, Bürgerschaftliches Engagement).“

Textkasten 8–3: Ausgewählte Handlungsschwerpunkte des Bielefelder Demographiekonzepts
(Stadt Bielefeld 2006a: 22)



Abbildung 8-12:
‚Demographiekonzept‘
(Stadt Bielefeld 2006a)

Vor diesem Hintergrund ist der Hinweis nachvollziehbar, dass es die vorrangige Aufgabe des ‚Demographiekonzepts‘ sei, die Wahrnehmung der unterschiedlichen Akteure zu schärfen und deren Routinen zu hinterfragen.

In der Veröffentlichung zum ‚Demographiekonzept‘ wird zudem eine Vorgehensweise zur organisatorischen Umsetzung der demographiepolitischen Ziele vorgeschlagen, die sich am Modell eines idealtypischen Steuerungskreislaufes anlehnt¹⁵ und eine dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe vorsieht. In dieser sollen die demographiepolitischen Ziele nacheinander in einzelnen Projekten bearbeitet werden. Die einzubindenden Akteure aus Politik und Stadtverwaltung werden dazu mit zugewiesenen Rollen ebenso aufgeführt wie Grundsätze der Zusammenarbeit. Die Steuerung des Gesamtprozesses soll demnach bei der ‚Projektbeauftragten Demographische Entwicklungsplanung‘ liegen (vgl. Stadt Bielefeld 2006a: 23-25).



Abbildung 8-13: Steuerungskreislauf des ‚Demographiekonzepts‘ (Stadt Bielefeld 2006a: 23)

Von diesen Vorschlägen greift der Ratsbeschluss explizit heraus, dass von der Verwaltung zunächst das Thema ‚Wir wohnen zukunftsfähig! (Stadtentwicklung)‘ als Pilotprojekt unter Beteiligung der ‚Demographiebeauftragten‘ bearbeitet werden soll. Außerdem soll die Verwaltung weiterhin ab dem Jahr 2007 jährlich einen ‚Demographiebericht‘ vorlegen und Sorge dafür tragen, dass die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden (vgl. Ratsprotokoll 31.08.2006).

Für den Akteur ‚Demographische Entwicklungsplanung‘ hatte die Entwicklung des ‚Demographiekonzepts‘ eine besondere Bedeutung, da es um dessen weitere Existenz ging. Somit waren die reflexiven Interessen der Projektbeauftragten im hohen Maße angesprochen, ging es doch bei der Konzeptentwicklung auch darum, die eigene Domäne des Handelns im Interessensbereich der Demographie abzustecken, die Dominanz und Autonomie in dieser Sphäre weitgehend zu sichern und daran anknüpfend die dafür notwendigen Handlungsressourcen zu erhalten. Die Handlungsfähigkeit des Akteurs definiert sich dabei vornehmlich durch die Möglichkeit, wie andere Akteure in der Verwaltung beeinflusst werden können, da die angestrebten Ziele letztlich nur durch deren Aktivitäten erreicht werden. Ein Interviewpartner aus einem der Fachdezernate schildert diesen Wirkungszusammenhang so: „Aber die konkreten Impulse, die gehen von anderen Ebenen aus [...] Die gehen von den Fachebenen aus. Also wenn sie sagt, wir müssen unsere Stadt umgestalten oder wie auch immer, dadurch passiert ja noch nichts.“ (Interview Bi V 147)

¹⁵ Mit den Punkten: „Planung: Aufstellung von Konzepten mit Leitbildern, Zielen und Maßnahmen[;] Umsetzung: Beschlüsse durch Rat und schrittweise Umsetzung der Maßnahmen[;] Controlling: Überprüfung anhand von Indikatoren/Demographieberichterstattung[;] Anpassung und Weiterentwicklung: Justierung der Maßnahmen an Zielerreichung.“ (Stadt Bielefeld 2006a: 23)

Von Beginn an diente das Mitzeichnungsrecht dazu, diesen Einfluss auf formalem Wege zu erreichen. Der jährliche ‚Demographiebericht‘ sichert nicht nur institutionell den Akteur über die Zuordnung einer Aufgabe, sondern liefert ebenfalls per Ratsbeschluss die formale Macht, alle anderen Akteuren zur Mitarbeit daran zu verpflichten und Auskunft über die eigenen Aktivitäten zu geben. Ebenso wirkt die verpflichtende Bearbeitung des Pilotprojektes ‚Wir wohnen zukunftsfähig!‘ durch eine dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe unter Beteiligung der ‚Demographiebeauftragten‘.

Die Konstituierung des neuen Akteurs ‚Demographische Entwicklungsplanung‘ innerhalb der bestehenden Arbeitsorganisation ‚Stadtverwaltung‘ birgt allerdings ein Konfliktpotential, da damit zwangsläufig ein Eingriff in die Domänen anderer Akteure verbunden ist. Dies ergibt sich über die Zuordnung einer eigenen Interessenssphäre und Handlungsressourcen, die vornehmlich darauf abzielen, die weiteren Akteure innerhalb der Arbeitsorganisation in ihren Aktivitäten zu beeinflussen, damit sie ihr Handeln ändern. Die ‚Demographiebeauftragte‘ selbst weist darauf hin, dass ihre querschnittsorientierte Arbeit durch andere Akteure zum Teil als Eingriff in die jeweiligen Kompetenzbereiche und die damit verbundene Deutungshoheit angesehen wird (vgl. Tatje 2007: 53; Interview Bi-V 6). Dass es entsprechende Konflikte gibt, wurde auch in anderen Interviews thematisiert: *„Wie gesagt, sie kann nur koordinieren, die eigentliche Arbeit müssen die anderen machen. Und manchmal führt das dazu, dass die anderen Leute dann immer denken, oh, die redet uns nur rein, oder so. Das ist menschlich, ich glaube einfach, das ist in dieser Position einfach so verankert.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 102)

Pilotprojekt

‚Wir wohnen zukunftsfähig!‘

Welche Probleme sich in der Umsetzung des ‚Demographiekonzepts‘ ergeben können, worin aber auch die spezifische Chancen liegen, zeigt das Pilotprojekt ‚Wir wohnen zukunftsfähig! (Stadtentwicklung)‘. Das Pilotprojekt wurde durch eine Arbeitsgruppe bearbeitet, die der Oberbürgermeister eingesetzt hatte und in die aus jedem Dezernat ein Mitglied berufen wurde und zudem die Demographie-, Frauen- und Integrationsbeauftragten vertreten waren. Die Leitung der Projektgruppe erfolgte durch eine Vertreterin aus dem Stab des für das Thema federführend verantwortlichen Dezernats ‚Planen / Bauen‘ (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008d). Die Ergebnisse des Pilotprojekts wurden Ende August 2008 abschließend im ‚UStA‘ und im Hauptausschuss beraten (vgl. Hauptausschuss 28.08.2008, TOP 5.1).

Die ‚Demographiebeauftragte‘ wollte zu dem Projekt im Interview keine näheren Auskünfte geben, machte aber deutlich, dass sie sich ein anderes Vorgehen und Ergebnis hätte vorstellen können (vgl. Interview Bi-V 8). Weiterhin verwies sie für nähere Auskünfte auf die Projektleiterin. Diese Distanzierung von dem Pilotprojekt, eigentlich ein zentraler Baustein des ‚Demographiekonzepts‘, wird auch im ‚Demographiebericht 2008‘ deutlich, in dem das Pilotprojekt zwar als abgeschlossen kurz erwähnt wird, die inhaltlichen Ergebnisse aber nicht näher vorgestellt werden (vgl. Stadt Bielefeld 2008, Dez. OB: 25).

Für die Bearbeitung des nächsten demographiepoltischen Ziels ‚Wir fördern Integration!‘ wurde zudem eine deutlich andere Organisationsstruktur gewählt, die im Vergleich zum Pilotprojekt

mehr Akteure einbindet und wesentlich umfangreicher aufgebaut ist.¹⁶ Auf die Arbeitsgruppe des Pilotprojekts scheint dabei nur am Rande zurückgegriffen zu werden. Die Leiterin dieser Arbeitsgruppe ist zumindest im neuen Projekt nicht eingebunden (vgl. Interview Bi-V 9).

Die Unzufriedenheit der ‚Demographiebeauftragten‘ mit dem Prozess und den Ergebnissen des Pilotprojekts dürfte darin begründet liegen, dass die Arbeitsgruppe nicht an einem gemeinsamen neuen Konzept gearbeitet hat, sondern sich sehr stark an bereits vorhandene konzeptionelle Überlegungen und Projekte aller Dezernate angelehnt hat. Dazu wurden verschiedene Fachkonzepte aus der Verwaltung – und zusätzlich das ‚Stadtentwicklungsszenario Bielefeld 2050‘ der Initiative ‚Bielefeld 2000plus‘ – in der Arbeitsgruppe vorgestellt. Als abschließendes Ergebnis wurden Handlungsempfehlungen aufgestellt, in denen die bereits vom Rat beschlossenen ‚Wohnungspolitischen Leitlinien bis 2020‘ aus dem Prozess ‚Masterplan Wohnen‘ übernommen und um einige weitere Aspekte des Bereichs Stadtentwicklung ergänzt wurden, die sich aus den vorgestellten Konzepten ergeben haben (vgl. Textkasten 8–4).

Übernommen aus den ‚Wohnungspolitischen Leitlinien bis 2020‘:

Bielefeld ist vielfältig | Zielgruppengerechtes Wohnen
 Bielefeld ist zukunftsfähig | Nachhaltige Wohnstandorte
 Bielefeld ist innovativ | Neues Wohnen
 Bielefeld ist attraktiv | Funktionierende Wohnquartiere
 Bielefeld ist kooperativ | Partizipative Quartiersentwicklung

Ergänzt durch die Arbeitsgruppe:

Bielefeld – eine Stadt für alle
 Unterwegs in Bielefeld – Mobilität in Bielefeld
 Bielefeld, die Großstadt im Grünen
 Bielefeld ist kulturell und interkulturell – Kulturangebote auch im Stadtteil

Textkasten 8–4: Handlungsempfehlungen aus dem Pilotprojekt (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008d: 22)

Begründet wurde dieses Vorgehen mit der großen inhaltlichen Nähe der ‚Wohnungspolitischen Leitlinien‘ zur Fragestellung des Pilotprojektes (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008d). Auch auf eine erneute Bürgerbeteiligung wurde unter dem Hinweis verzichtet, dass diese bereits *„im Rahmen der jeweiligen zur Erstellung der Handlungsempfehlungen berücksichtigten Konzepte umfangreich stattgefunden [hat].“* (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008d: 22).

Die Projektleiterin führt weiterhin die knappen Ressourcen der Arbeitsgruppen als Grund für den Rückgriff auf die vorhandenen Konzepte an: *„So dass dann der Vorschlag kam, sämtliche Berichte und Untersuchungen zu dem Thema Stadtentwicklung und demografischer Wandel, die schon vorlagen, in dieser Arbeitsgruppe von den Experten vorstellen zu lassen. Dadurch*

¹⁶ Die Federführung liegt beim ‚Amt für Integration und interkulturelle Angelegenheiten‘ im Dezernat des Oberbürgermeisters. Für die Begleitung und Unterstützung des Projektes wurde die Bertelsmann-Stiftung aus Gütersloh beauftragt. Im Projekt wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet, in der auch die ‚Demographiebeauftragte‘ mitarbeitete. Weiterhin wurden sechs thematische Arbeitsgruppen gebildet, die durch Tandems – bestehend aus einer Person aus der Stadtverwaltung sowie einer verwaltungsexternen Person – geleitet werden. Zu Beginn hat ein Auftaktworkshop unter Beteiligung der Politik stattgefunden (vgl. Interview Bi-V 134).

wurde zum einen das Thema in der Arbeitsgruppe von Fachleuten dargestellt und zum anderen unnötige Doppelarbeit vermieden.“ (Interview ‚Verkehrsplanung‘: 220)

Während die Projektleiterin mit einem solch pragmatischen Vorgehen und den abschließenden Empfehlungen die formalen Anforderungen im Rahmen eines vertretbaren Aufwands erfüllt sah, scheinen die mit der Aufgabe verbundenen Ansprüche der ‚Demographiebeauftragten‘ damit nicht befriedigt worden zu sein.

Eine wesentliche Ursache für die unterschiedlichen Vorstellungen dürfte in der verschiedenen Bedeutung der Arbeitsgruppe für die beteiligten Akteure liegen. Während das Projekt für die ‚Demographiebeauftragte‘ eine hohe Relevanz zur Umsetzung ihres Konzepts besitzt und daher von einer besonderen Motivation ausgegangen werden kann, sind die weiteren Personen zunächst einmal per hierarchischer Anweisung zur Mitarbeit neben ihren sonstigen Aufgabefeldern delegiert worden. Weiterhin verlangte die Arbeit von den Mitgliedern die notwendige Kompetenz, ohne große Einarbeitungszeit die Bezüge zwischen den unterschiedlichen Fachkonzepten, der demographischen Entwicklung und den Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Politikfeldern herzustellen. Nach der Aussage der Projektleiterin war diese Kompetenz nicht gegeben, da die Mitglieder unterschiedliche Wissensstände mitbrachten. *„Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Mitgliedern der Verwaltung zusammen, alle Dezernate waren darin vertreten. Einzelne Teilnehmer hatten sich bislang noch nicht mit dem Thema Stadtentwicklung und demografischer Wandel auseinandergesetzt. Es gab somit ein Riesengefälle bei den Teilnehmern.“* (Interview ‚Verkehrsplanung‘: 219) So wurde zu dem Zeitpunkt in den Dezernaten ‚Planen / Bauen‘ und ‚Soziales‘ bereits an vielen konkreten Projekten gearbeitet, während das Thema in anderen Bereiche keine Rolle spielte.

Was für einzelne Mitglieder und die Arbeit an einem gemeinsamen Projektergebnis vor dem Hintergrund beschränkter Ressourcen hinderlich war, kann aber auch als Vorteil gewertet werden. Bei allen Akteuren wurden die Wahrnehmung und sachliche Kompetenz zum demographischen Wandel geschärft und jeweilige Routinen überprüft. Solche Lernprozesse können als zentrale Voraussetzung zur breiten Integration des Themas in die Arbeit der Akteure in den Fachdezernaten vermutet werden, auch wenn keine empirischen Belege dafür vorliegen.

Öffentlichkeitsarbeit

Von Beginn an war die Arbeit der ‚Demographiebeauftragten‘ durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit und Einbeziehung externer Fachleute geprägt. *„Ein wichtiges Anliegen ist, das Thema in Bielefeld und darüber hinaus bekannt zu machen und unterschiedliche Gruppen - Bürgerinnen und Bürger, Fachleute, Politiker - in den Diskussionsprozess über die Gestaltung des demographischen Wandels einzubeziehen.“* (Stadt Bielefeld, Dez. OB 2008: 7) Dies umfasste die ausgeprägte Einbeziehung von Medien, Fachleuten sowie Bürgerinnen und Bürgern in Tagungen, Fachveranstaltungen und Workshops. Eine Übersicht der durchgeführten Veranstaltungen und Projekte gibt Textkasten 8–5.

November 2004	Fachtagung „Die Zukunft hat schon begonnen“ – Demographie und Stadt (in Kooperation mit dem ‚Landesinstitut für den öffentlichen Gesundheitsdienst‘)
Februar – April 2005	Veranstaltungsreihe „Die Zukunft hat schon begonnen...“ – Demographischer Wandel in Bielefeld (in Kooperation mit der ‚VHS Bielefeld‘)
2005 – 2006	Projekt „Räume der Zukunft“ (in Kooperation mit Akteuren aus der Stadtverwaltung und externen Akteuren)
März 2005	Kongress „Stadtbilder der Zukunft“ (in Kooperation mit dem ‚Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen‘, dem ‚StädteNetzwerk NRW‘ und der ‚VHS Bielefeld‘)
Juli 2005	„Zukunftswerkstatt für Alt und Jung“
November 2006	„Demographische Stadtrundgänge“
März 2007	Symposium „ZUKUNFT findet STADT – STADT findet ZUKUNFT“ (in Kooperation mit dem Stadttheater Bielefeld)
seit Januar 2008	Modellprojekt „Demographieorientierte Stadttechnik“ (in Kooperation mit dem Umweltbetrieb und der Kämmerei der Stadt; Beteiligung an einem Projekt des ‚difu‘)
April 2008	ARD-Aktionstag „Demographischer Wandel“
2010	Kunstprojekt „Räume der Zukunft – Sichtwechsel im Liegestuhl“ (in Kooperation mit dem Kulturamt, den Kliniken Bielefeld und dem Schulamt)

Textkasten 8–5: Veranstaltungen und Projekte unter Beteiligung der ‚Demographiebeauftragten‘ (Website Stadt Bielefeld ‚Demographie 3‘; Website Stadt Bielefeld ‚Demographie 4‘)

Über die Arbeit der ‚Demographiebeauftragten‘ berichteten zudem zahlreiche regionale, überregionale und internationale Medien¹⁷ (vgl. Website Stadt Bielefeld ‚Demographie 5‘). Zudem wird von ihr eine eigene Veröffentlichungsreihe ‚Zukunft Stadt‘ herausgegeben.

Über die öffentliche Präsenz trägt die ‚Demographiebeauftragte‘ dazu bei, dass das Thema kontinuierlich wahrgenommen und somit von handelnden Akteuren möglichst mit einbezogen wird. Da sie selbst nur begrenzt eigene konkrete Projekte umsetzen kann, ist sie insbesondere darauf angewiesen, andere Akteure dazu zu bewegen, dass sie den demographischen Aspekt mit einbeziehen. Von daher erscheint die Strategie sinnvoll, die öffentliche Wahrnehmung für das Thema über verschiedene Ansätze kontinuierlich hoch zu halten. Deren Erfolg wird von verschiedenen Akteuren im Interview genannt:

„Nicht einmalig darüber zu reden, sondern das Thema im Gespräch zu halten [ist ihr Erfolg].“ (Interview Bi V 148)

„Wir haben in Bielefeld unsere Demographiebeauftragte, die hat das Thema sehr gepusht.“ (Interview Bi V 149)

„[Ihre Aufgabe ist], dass dieses Thema in der Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit am Leben bleibt.“ (Interview Bi V 150)

Zudem können über die Öffentlichkeitsarbeit auch die stadtverwaltungsexternen Akteure erreicht werden, deren Handeln ebenfalls eine große Bedeutung zukommt. Insbesondere die

¹⁷ U. a. DIE ZEIT, DER SPIEGEL, 3Sat, ARD, Deutschlandfunk, Radio France Internationale, Deutsche Welle WORLD.

Fachveranstaltungen erhöhen zudem die sachliche Kompetenz der Akteure im Themenbereich und es wird die Gelegenheit geboten, fachliche Netzwerke aufzubauen. Zugleich stärkt die ‚Demographiebeauftragte‘ mittels der Öffentlichkeitsarbeit ihre Position, da ihre Arbeit wahrgenommen wird und sie über die Zusammenarbeit mit zahlreichen weiteren Akteuren ihren Einfluss stärken und zudem soziales Kapital aufbauen kann.

Fazit

Mit der Projektbeauftragten ‚Demographische Entwicklungsplanung‘ wurde für eine aus der Beurlaubung zurückkehrende Leitungskraft eine neue Stabsstelle eingerichtet, die sich mit dem Querschnittsthema Demographischer Wandel fachübergreifend auseinandersetzt. Insbesondere sollen die weiteren internen Akteure der Stadt Bielefeld wie auch externe Akteure dazu bewegt werden, das Thema zu berücksichtigen.

Aufgrund der beschränkten Ressourcen können vom Akteur nur wenige eigene Projekte umgesetzt werden. Zur Umsetzung der Ziele ist es daher notwendig, dass möglichst zahlreiche andere Akteure die demographischen Aspekte in ihr Handeln einbeziehen. Hierfür ist die Demographiebeauftragte u.a. mit einem Mitzeichnungsrecht bei allen relevanten Vorgängen ausgestattet. Angesichts der Menge und thematischen Breite dieser Vorgänge kann das Mitzeichnungsrecht jedoch nur eingeschränkt wirksam werden. Konflikte um Domänen und Ressourcen wurden u.a. bei der Arbeit am Pilotprojekt deutlich.

Weiterhin ist festzustellen, dass die demographischen Aspekte in einigen Teilen der Verwaltung auch bereits vor der Einrichtung der Stelle der Demographiebeauftragten berücksichtigt wurden und hier die Gefahr der Konflikte um die Deutungshoheit noch größer sein kann.

Nichtsdestotrotz tragen die formalen Ressourcen des Mitzeichnungsrechts und der Auftrag für den jährlichen ‚Demographiebericht‘ wie auch die Projekte zu den Handlungsschwerpunkten dazu bei, die Wahrnehmung des Themenbereichs der demographischen Entwicklung bei den stadtverwaltungsinternen Akteure deutlich zu verbessern. Über die Arbeit in den Projekten und Fachveranstaltungen besteht zudem die Möglichkeit, neben der Wahrnehmung auch die sachliche Kompetenz der beteiligten Akteure zu verbessern. Weiterhin wird über die umfangreiche Presse- und Projektarbeit das Thema Demographischer Wandel als Bielefelder Politikfeld sehr erfolgreich in die Öffentlichkeit getragen, die sich in der regelmäßigen überregionalen Presseberichterstattung widerspiegelt. Darüber wird das Thema auch bei den Bielefelder Akteuren außerhalb der Stadtverwaltung verankert.

9 Handlungsfeld ‚Wohnen‘

Das Handlungsfeld ‚Wohnen‘ ist maßgeblich marktwirtschaftlich organisiert und wird durch die Aktivitäten der unterschiedlichen wohnungswirtschaftlichen Akteure geprägt. Die Möglichkeiten der kommunalen Einflussnahme auf das ‚Wohnen im Alter‘ im Rahmen der institutionellen Vorgaben erscheinen zunächst einmal gering. Die folgenden Ausführungen nehmen das Handlungsfeld mit den Aktivitäten der Wohnungsmarktakteure in Bielefeld in den Blick. Dazu wird ein Überblick über die Wohnungsmarktstruktur gegeben (Kapitel 9.1), bevor auf die Handlungsansätze der städtischen Seite zur Einflussnahme auf den Wohnungsmarkt (Kapitel 9.2), die Aktivitäten der Wohnungsmarktakteure (Kapitel 9.3) und die übergreifende Zusammenarbeit (Kapitel 9.4) eingegangen wird. Im Mittelpunkt stehen die Ansätze und Aktivitäten, mit denen die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung berührt werden, es sich also um barrierefreien und zeitgemäßen Wohnungsbau im Bestand oder Neubau handelt, ein differenziertes Wohnangebot für das Leben im Alter geschaffen wird oder die Wohnmindeststandards auch für Personengruppen mit geringem Einkommen gesichert werden. Weiterhin erfahren die Schnittstellen zum Handlungsfeld ‚Soziales‘ über die Konzepte mit Versorgungssicherheit eine besondere Aufmerksamkeit. In ausgewählten Handlungsfeldvertiefungen werden am Ende des Kapitels Aktivitäten von besonderer Bedeutung stärker in den Fokus genommen (Kapitel 9.5).

9.1 Überblick über die Wohnungsmarktstruktur

Die Aktivitäten Bielefelder Wohnungsmarktakteure, mit denen sie die Aufgaben und Ziele einer altersgerechten Stadtentwicklung berühren, geschehen vor dem Hintergrund einer Verschiebung vom Anbieter- zum Nachfragermarkt, die in Bielefeld wie auch in vielen anderen Teilen Deutschlands stattgefunden hat und sich in einer eher moderaten Entwicklung der Mieten und Kaufpreise ausdrückt.¹⁸ Größere strukturelle Leerstände sind allerdings bis jetzt nicht vorhanden¹⁹ und sind wohl auch in naher Zukunft nicht zu erwarten. Die Ansprüche und Anforderungen der Nachfrager bekommen in einem solch stagnierenden Markt eine verstärkte Bedeutung für die Aktivitäten, wie es auch der Geschäftsführer der ‚Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH (BGW)‘ in einer vergleichenden Betrachtung festhält:

¹⁸ Die im Rahmen einer Internet- und Zeitungsanalyse im Auftrag der Stadt Bielefeld erhobenen Angebotsmieten in Bielefeld lagen im Median 2008 bei 5,63 Euro/qm und damit geringfügig geringer als im Vorjahr mit 5,76 Euro/qm. Im Mietspiegelvergleich mit anderen Großstädten ähnlicher Größe in NRW liegt Bielefeld im unteren Mittelfeld (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 55, 57). Die Immobilienpreise in der Baujahrsklasse ab 2000 lag im Jahr 2008 pro Quadratmeter bei 1 100 bis 1 500 Euro für Doppelhaushälften und Reihenhäuser, 1 200 bis 1 700 Euro für Freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser und 1 350 bis 2 050 Euro für Eigentumswohnungen (vgl. Stadt Bielefeld 2009b: 48). Der durchschnittliche Bodenrichtwert für baureife Grundstücke bezogen auf mittlere Wohnlagen lag 2008 bei 210 Euro/qm (vgl. Stadt Stadt Bielefeld 2009b: 60).

¹⁹ Eine Leerstandserhebung, die im September 2008 in ganz Bielefeld mittels einer Stromzähleranalyse durchgeführt wurde, ergab eine Quote von rund 1,2 %. Die durchschnittlichen strukturellen Leerstandsquoten in den Stadtbezirken bewegten sich zwischen 0,7 und 2,1 % (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 45). Die im Rahmen des Wohnungsmarktbarometers 2009 befragten Unternehmen gaben eine durchschnittliche Fluktuation von 9,2 % an, die damit unter dem Durchschnitt der befragten Unternehmen in NRW mit 11,1 % lag (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009b: 5).

„Wir waren eine ungeheuer verwöhnte Branche. Die Kunden standen Schlange, es war ein Gnadenakt, wenn die bei uns eine Wohnung kriegten und wenn wir dann einen faulen Kunden hatten, der nicht zahlen konnte, sind wir zur Kommune gegangen und dann haben die bezahlt. Also wir waren auch nie auf vernünftigen Service, vernünftiges Marketing und vernünftige Infrastruktur angewiesen. Und das war dann so der Punkt, als der Markt anfang sich zu verändern, Ende der 90er Jahre, dass wir dann gesagt haben, was wollen wir eigentlich anders machen.“ (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 8-9)

9.1.1 Nachfrageentwicklung und Wohnungsmarktlage

Wie in Kapitel 8 dargelegt wurde, ist die quantitative Entwicklung auf der Nachfragerseite gegenwärtig noch leicht steigend, da die für den Wohnungsmarkt relevante Anzahl der Haushalte in den nächsten Jahren bei bereits rückläufiger Bevölkerungszahl vermutlich noch eine leichte Steigerung um 3 % auf rund 154 500 im Jahr 2020 erfahren wird. Diese gegenläufige Entwicklung basiert im Wesentlichen auf einer Zunahme kleinerer Haushalte, bei gleichzeitiger Abnahme größerer Haushalte. Diese Verschiebungen lassen sich auch auf die zunehmende demographische Alterung zurückführen, mit denen der Anteil kleiner Seniorenhaushalte steigt. Der Trend zu Ein- und Zwei-Personenhaushalten trägt auch zu einem weiter steigenden individuellen Wohnflächenkonsum bei (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 10).

Nach einer im Jahr 2007 durchgeführten repräsentativen Erhebung bei 50- bis 79-Jährigen im Auftrag der Stadt Bielefeld und der Wohnungswirtschaft leben mit 64 % fast 2/3 dieser Altersklasse im Eigentum und nur 36 % zur Miete. Von den Mieterinnen und Mietern wiederum wohnen 60 % in einer privat vermieteten Wohnung, 19 % in der Wohnung eines Wohnungsunternehmens und 17 % in einer Genossenschaftswohnung. Vergleicht man diese Zahlen mit den Eigentumsverhältnissen des Wohnungsbestandes über alle Altersklassen in Bielefeld, so fällt auf, dass bei den 50- bis 79-Jährigen wesentlich mehr Menschen im Eigentum leben. Hier ist das Verhältnis praktisch umgekehrt. Innerhalb der Mieterschaft ist vor allem der hohe Anteil der Genossenschaftswohnungen auffällig (vgl. tns emnid 2007: 11-14).

*Lebensstile und
Lebenslagen*

Neben dem Trend zu kleineren und älteren Haushalten ist die Ausdifferenzierung von Lebensstilen und Lebenslagen auf dem Bielefelder Wohnungsmarkt ein Thema. So wurde im Rahmen des ‚Masterplan Wohnen‘ (vgl. Kapitel 9.5.1) von den beteiligten Akteuren herausgestellt, dass auch in Bielefeld mit einer Ausdifferenzierung zu rechnen sei, was insbesondere innerhalb der größer werdenden Gruppen der älteren Menschen und der Personen mit Migrationshintergrund zum tragen kommt (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 17f.). Aus diesen Veränderungen auf der Nachfragerseite wird von Seiten der öffentlichen Verwaltung in Übereinstimmung mit dem Rat ein Handlungsbedarf gesehen (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2006a). Im ‚Masterplan Wohnen‘ wird von Seiten der Wohnungsmarktakeure geschlussfolgert: *„Vielfältige Lebensstile erfordern eine ‚pluralisierte Wohnbauplanung‘, gesucht werden nutzungsoffene Wohnkonzepte.“* (Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 17) Dies gilt auch in Hinblick auf die ältere Bevölkerung, von der ebenfalls ein breites Spektrum an Wohnformen nachgefragt wird (vgl. Interview Bi-V 10).

Wohnungsmarktlage

Trotz den sich abzeichnenden Veränderungen bei der Nachfrage stieg der Wohnungsbestand auch in den letzten Jahren weiter an und umfasste 2008 mehr als 159 000 Wohneinheiten. Die Zahl der Baufertigstellungen ist allerdings seit einigen Jahren rückläufig. So hat deren Zahl seit

2004 um fast 1/3 abgenommen und die der Baugenehmigungen ist sogar um mehr als 40 % zurückgegangen, wobei insbesondere im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser ein Einbruch festzustellen ist (vgl. Tabelle 9–1).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Wohnungsbestand	155 016	156 194	157 053	157 837	158 622	159 265
Baufertigstellungen von Wohneinheiten gesamt	828	1 189	906	825	904	803
davon im Geschosswohnungsbau	284	419	475	343	493	478
davon in Ein- und Zweifamilienhäusern	544	770	431	482	411	325
Genehmigte Wohneinheiten	1 074	1 221	1 220	954	669	717

Tabelle 9–1: Entwicklung des Wohnungsbestandes

(Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 5, 35; Stadt Bielefeld 2009b: 5)

Die Einschätzung der Marktlage seitens der Wohnungsmarktakteure, laut dem Bielefelder Wohnungsmarktbarometer 2009, unterstreicht diese Entwicklung und geht dahin, dass im Neubaubereich sowohl beim Mietwohnungsbau wie im Eigentumbereich das Investitionsklima in den nächsten Jahren schlecht sein wird. Ein gutes Investitionsklima wird lediglich im Bereich der energetischen Bestandsmaßnahmen erwartet. Die mangelnde Investitionsbereitschaft deckt sich mit der Einschätzung der Akteure, dass in den nächsten Jahren der Eigentumsmarkt eher entspannt und das mittlere und obere Mietpreissegment ausgewogen sein werden (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009b: 2f.).

Als angespannt wird das untere Mietpreissegment und die Situation bei öffentlich geförderten Mietwohnungen angesehen, wobei von einer Verschärfung in den nächsten Jahren ausgegangen wird (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009b: 2f.). Dazu trägt bei, dass der Sozialwohnungsbestand in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen hat, da wesentlich mehr Wohnungen aus der Bindung gefallen sind als neue öffentlich geförderte Wohnungen gebaut wurden (vgl. Tabelle 9–2). Dieser deutliche Rückgang wird sich vermutlich erst ab 2010 abschwächen, wenn dann noch gut 13 000 geförderte Mietwohnungen bestehen (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 37). Mithilfe der geringen Zahl an neu geförderten Wohneinheiten ist hier in naher Zukunft keine Trendwende zu erwarten, auch wenn 2009 eine deutliche Steigerung der Nachfrage nach Fördermitteln im Mietwohnungsbau zu verzeichnen war und bereits im Januar 2010 so viele Projekte vorbesprochen und inhaltlich abgestimmt waren, dass das erwartete Förderkontingent für 2010 schon weitgehend verplant war (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009c). Da an die neu gebauten, öffentlich geförderten Mietwohnungen von Seiten des Landes und insbesondere auch der Stadt Bielefeld, wie noch erläutert werden wird, besondere Anforderungen in Bezug auf die barrierefreie Gestaltung und weitere Qualitätsmerkmale gelegt werden, kommt ihnen in Verbindung mit der Sicherung dieser Standards für Personen mit geringeren Einkommen eine besondere Bedeutung im Rahmen einer altersgerechten Stadtentwicklung zu.

*Öffentlich geförderte
Mietwohnungen*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bestand geförderter Wohneinheiten	19 620	19 175	18 492	17 719	16 844	16 634	-
davon Mietwohnungen	17 758	17 067	16 088	15 168	14 492	14 050	-
Wohnungsbauförderung von Wohneinheiten gesamt	594	488	536	353	340	461	558
davon Mietwohnungen	262	143	253	116	128	199	279
davon Eigentumsmaßnahmen	332	345	283	237	212	262	279

Tabelle 9–2: Entwicklung des geförderten Wohnbestandes

(Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 34-36; Stadt Bielefeld, Bauamt 2009a: 34-36)

Altersgerechte Wohneinheiten

Die Zahl altersgerechter Wohneinheiten in Bielefeld nimmt rein quantitativ nur einen geringen Teil des gesamten Bestandes ein, legt man die von der Stadt Bielefeld erhobenen Zahlen zugrunde. Demnach gab es 2009 gut 1 100 Wohneinheiten in Bielefeld, die barrierefrei sind und über ein optionales Betreuungsangebot verfügen, wovon etwa die Hälfte frei finanziert wurde.²⁰ Hinzu kommen um die 1 400 Altenwohnungen, die vor 1997 mit öffentlicher Förderung errichtet wurden und bei denen ein hoher Anpassungsbedarf gesehen wird, da sie heutigen Standards nicht entsprechen (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009a: 16; Interview Bi-V 11).

9.1.2 Akteure und Struktur der Anbieterseite

Eigentumsverhältnisse

Die gut 159 000 Wohneinheiten auf dem Bielefelder Wohnungsmarkt teilen sich in etwa 2/3 Mietwohnungen und 1/3 selbstgenutztes Wohneigentum auf (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009a: 41). Von den demnach mehr als 100 000 Mietwohneinheiten können ca. 11 500 einem kommunalen Wohnungsunternehmen und jeweils etwa 9 000 Wohneinheiten den Genossenschaften und verschiedenen größeren privaten Wohnungsunternehmen bzw. der kirchlichen Wohnungswirtschaft zugeordnet werden (vgl. Tabelle 9–3). Es werden noch mehrere zahlenmäßig kleinere Bestände von Wohnungsunternehmen in Bielefeld vorhanden sein. Trotzdem erscheint es nicht übertrieben, davon auszugehen, dass mehr als 50 000 Wohneinheiten in Bielefeld im privat vermieteten Einzelbesitz sind. Nach einer groben Überschlagsrechnung sind somit von den Mietwohnungen in Bielefeld mehr als die Hälfte vermietetes Wohneigentum von Kleineigentümern, während die Bestände von Unternehmen und Genossenschaften weniger als 1/3 des gesamten Bestandes ausmachen. Nach dem Wohnungsbestand größtes Unternehmen ist die kommunale ‚Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH‘ (‚BGW‘) mit rund 11 500 Wohneinheiten, während bei den Genossenschaften die ‚Freie Scholle e. G.‘ mit etwa 5 000 Wohneinheiten dominiert.²¹

²⁰ Neben diesen bekannten Wohneinheiten, die den hohen Standards der Barrierefreiheit entsprechen, dürfte es zahlreiche Wohnungen geben, die ‚Barrierearm‘ sind.

²¹ Die ‚BGW‘ wird in Kapitel 9.5.2 und die ‚Freie Scholle‘ in Kapitel 9.5.3 ausführlich vorgestellt.

Stadt Bielefeld	
<p style="text-align: center;"><i>Politische Gremien</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rat der Stadt • Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss • Sozial- und Gesundheitsausschuss • Bezirksvertretungen • Seniorenrat 	<p style="text-align: center;"><i>Bau- und Planungsdezernat, Bauamt (600)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Abteilung ‚Bauberatung‘ (600.2) • Abteilung ‚Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung‘ (600.3) • Abteilung ‚Planen und Bauen West‘ (600.4) • Abteilung ‚Planen und Bauen Ost‘ (600.5) • Abteilung ‚Wohnungsbauförderung und Wohnungsaufsicht‘ (600.6) <ul style="list-style-type: none"> ○ Bereich Wohnungsmarktbeobachtung, -bericht, Wohnraumbedarfsplanung ○ Team Wohnungsbauförderung ○ Team Wohnungsaufsicht ○ Kontaktstelle für neue Wohnformen und Wohnprojekte in Bielefeld
<p style="text-align: center;"><i>Sozialdezernat, Amt für soziale Leistungen (500)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Abteilung „Senioren und Menschen mit Behinderungen“ (500.3) <ul style="list-style-type: none"> ○ Team Pflege- und Wohnberatung, Hörgeschädigtenbetreuung, zentrale Beratungsstelle, Nachbarschaftshilfen • Abteilung „Wohnungshilfen und Soziale Leistungen“ (500.4) 	
Wohnungsanbieter	
<p style="text-align: center;"><i>Kommunales Wohnungsunternehmen (ca. 11 500 Wohneinheiten)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH („BGW“) 	<p style="text-align: center;"><i>Privatvermieter und kleinere Bestände von Unternehmen (ca. 75 000 Wohneinheiten)</i></p>
<p style="text-align: center;"><i>Wohnungsunternehmen in Privatbesitz (ca. 8 300 Wohneinheiten + ca. 1 400 in Verwaltung von Haus und Grund GmbH)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • GAGFAH S.A. (ca. 5 000 Wohneinheiten in Bielefeld) • Ravensberger Heimstättengesellschaft m.b.H. (ca. 1 400 Wohneinheiten in Bielefeld) • LEG NRW GmbH (Bestand in Verwaltung der Ravensberger) (ca. 1 000 Wohneinheiten in Bielefeld) • Sahle Wohnen GmbH & Co. KG (ca. 900 Wohneinheiten in Bielefeld) • Haus und Grund GmbH Bielefeld (Verwaltet ca. 1 400 Wohneinheiten aus Einzel Eigentum in OWL mit Schwerpunkt Bielefeld; zudem ca. 1 800 Wohneinheiten in Wohneigentumsgemeinschaften in Verwaltung) 	<p style="text-align: center;"><i>Wohnungsbaugenossenschaften (ca. 9 000 Wohneinheiten)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Baugenossenschaft ‚Freie Scholle e. G.‘ (ca. 5 000 Wohneinheiten) • Gemeinnützigen Baugenossenschaft Brackwede e. G. (gbb) (ca. 2 000 Wohneinheiten) • Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugenossenschaft Senne e. G. (GSWG) (ca. 1 100 Wohneinheiten) • Bielefelder Wohnungsverein e. G. (ca. 600 Wohneinheiten) • Bauverein Am Schildhof Bielefeld e. G. (ca. 300 Wohneinheiten)
<p style="text-align: center;"><i>Kirchliche Wohnungswirtschaft</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kirchliche Wohnungswirtschaft des Evangelischen Kirchenkreises Bielefeld (ca. 550 Wohneinheiten) 	<p style="text-align: center;"><i>Investoren, Bauträger, Finanzinstitute</i></p>
Gemeinschaftliche Wohnprojekte	Interessensorganisationen und Netzwerke
<ul style="list-style-type: none"> • Bielefelder Beginenhöfe e. V. (35 WE) • Wohnprojekt am Heisenbergweg (18 WE) • Ökologische Wohnungsbaugenossenschaft Waldquelle e. G. (17 WE) • Hausgemeinschaft stattVilla GbR (16 WE) • Wahlfamilie Bielefeld e. V. (15 WE) • WohnOase (in Planung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümerversammlung Bielefeld e. V. (rd. 5 750 Mitglieder) • Mieterbund Ostwestfalen-Lippe und Umgebung e. V. (rd. 19 000 Mitglieder in OWL) • Wohnungswirtschaft Ostwestfalen-Lippe • Bielefelder Wohnungsbaugenossenschaften

Quellen: Websites Bauverein Schildhof, BFW NRW; BGW ‚Daten‘; BWV ‚Daten‘; Freie Scholle ‚Daten‘; GBB ‚Daten‘; Kirchenkreis; SPD ‚Bleichstraße‘; Sahle Wohnen; Stadt Bielefeld ‚Wohnprojekte‘; Stadt Bielefeld ‚Wohnungsbaugesellschaften‘; VDW; Wowi OWL ‚Mitglieder‘ und Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 19; Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 5

Tabelle 9–3: Übersicht Bielefelder Wohnungsmarktakteure

Wohnungsprivatisierung

Für Veränderungen auf der Anbieterseite sorgte in jüngerer Zeit der Verkauf der ‚LEG NRW‘ an den ‚Whitehall Real Estate Funds‘ im Jahr 2008, da die ‚Ravensberger Heimstättengesellschaft mbH‘ als Tochtergesellschaft der ‚LEG‘ gemeinsam mit dieser veräußert wurde. Betroffen waren davon etwa 1 400 Wohneinheiten, die der ‚Ravensberger‘ in Bielefeld gehören²² und weitere etwa 1 000 Wohneinheiten der ‚LEG‘ in Bielefeld, die durch die ‚Ravensberger‘ verwaltet werden. Der Verkauf sorgte für Unruhe bei einem Teil der Wohnungsmarktakteure in Bielefeld, da die ‚Ravensberger‘ eine Minderbeteiligung von 15 % an der ‚BGW‘ hält²³ und zudem befürchtet wurde, dass die ‚Ravensberger‘ die Instandhaltungs- und Sanierungsinvestitionen in ihre Bestände reduzieren würde und die Zusammenarbeit in Stadtentwicklungsfragen sich verschlechtern könnte.²⁴

Gegen den Verkauf wandte sich 2006 auch der damalige Bielefelder Oberbürgermeister als CDU-Mitglied in einem offenen Brief an die durch CDU und FDP gebildete Landesregierung. Er unterstützte darin auch die Bestrebungen der ‚BGW‘, den Bielefelder Bestand der ‚Ravensberger‘ zu erwerben (Stadt Bielefeld, Bauamt 2006b: 61f.). Diese Bemühungen scheiterten, wie überall in NRW, daran, dass die Landesregierung auf einer Paketlösung bestand.

*Private
Wohnungsunternehmen*

Neben der ‚Ravensberger‘ und den Beständen der ‚LEG‘ ist auf der Seite der privaten Wohnungsunternehmen weiterhin die im Besitz der ‚Fortress Investment Group‘ befindliche ‚GAGFAH S.A.‘ zu nennen, die etwa 5 000 Wohneinheiten in Bielefeld hält und damit zu den großen Anbietern auf dem Bielefelder Markt zählt, im Bereich der altersgerechten Angebote allerdings nicht besonders in Erscheinung tritt. Anders verhält es sich mit der bundesweit tätigen und in Greven ansässigen ‚Sahle Wohnen GmbH & Co. KG‘, die über 900 Wohneinheiten in Bielefeld, mit einem räumlichen Schwerpunkt in Sennestadt, verfügt. Einen kleinen Teil des zur Vermietung bestimmten privaten Einzeleigentums bündelt die ‚Haus und Grund GmbH Bielefeld‘, getragen vom ‚Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümergebiet Bielefeld e. V.‘ und dem ‚Verband der Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümergebiete in Ostwestfalen-Lippe‘. Neben etwa 1 800 Wohneigentumseinheiten werden auch ungefähr 1 400 Mietwohnungen von Privateigentümern verwaltet und vermietet, womit ‚Haus und Grund‘ ebenfalls als Anbieter auf dem Markt auftritt.

Wohnungsbaugenossenschaften

Neben der ‚Freien Scholle‘ sind noch vier weitere größere Baugenossenschaften in Bielefeld ansässig und aktiv. Die ‚Gemeinnützige Baugenossenschaft Brackwede e. G.‘ (‚gbb‘) mit etwa 2 000 Wohneinheiten und die ‚Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugenossenschaft Senne e. G.‘ (‚GSWG‘) mit etwa 1 100 sind jeweils in den in ihren Namen genannten Bereichen Bielefelds aktiv. Die kleineren Genossenschaften, der ‚Bielefelder Wohnungsverein e. G.‘ mit etwa 600 Wohneinheiten und der ‚Bauverein Am Schildhof Bielefeld e. G.‘ mit etwa 300 Wohneinheiten, haben ihre räumlichen Schwerpunkte hingegen in Mitte bzw. Gadderbaum.

Stadt Bielefeld

Auf Seiten der Stadt Bielefeld nehmen verschiedene politische Gremien mit ihren spezifischen Handlungsressourcen im Bereich des Wohnens Einfluss, wobei an erster Stelle der Rat der

²² Insgesamt bewirtschaftet die ‚Ravensberger‘ etwa 8 000 Wohneinheiten in ganz Ostwestfalen.

²³ Weitere 10 % hält die ‚Freie Scholle e. G.‘.

²⁴ Diese Befürchtungen scheinen sich nach der ersten Einschätzung Bielefelder Akteure zu bewahrheiten (vgl. Stadt Bielefeld 2009b: 64; Interview Bi-V 135).

Stadt sowie der ‚Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss‘ stehen. In einigen Teilbereichen zeichnet sich auch der ‚Sozial- und Gesundheitsausschuss‘ verantwortlich. Insbesondere bei städtebaurechtlichen Fragen kommt den Bezirksvertretungen eine Bedeutung zu und für den ‚Seniorenrat‘ ist das Themenfeld ‚Wohnen‘ ein wichtiger Arbeitsbereich, zu dem auch ein eigener Arbeitskreis besteht. Innerhalb der Bielefelder Stadtverwaltung werden die Themen des Handlungsfeldes ‚Wohnen‘, analog zu den Ausschüssen, vorrangig in den Dezernaten ‚Bauen / Planen‘ und ‚Soziales‘ berührt, die sich auch Kompetenzen teilen, die andernorts in einem Wohnungsamt gebündelt sind.

Das ‚Sozialdezernat‘ kümmert sich in der Abteilung ‚Wohnungshilfen und Soziale Leistungen‘ vorrangig darum, durch präventive Maßnahmen drohende Wohnungsverluste zu verhindern und wohnungslose Haushalte sowie Menschen in unzureichenden Wohnverhältnissen zu unterstützen. Dazu gehören auch die finanziellen Hilfen über das Wohngeld. Weiterhin ist im ‚Sozialdezernat‘ eine Wohnberatungsstelle für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen angesiedelt.

Dezernat ‚Soziales‘

Das ‚Bauamt‘ des Dezernats ‚Bauen / Planen‘ hat vier unterscheidbare Bereiche, die als Akteure im Handlungsfeld ‚Wohnen‘ wirken. Dies sind die Abteilungen ‚Wohnungsbauförderung und Wohnungsaufsicht‘, ‚Bauberatung‘, ‚Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung‘ sowie die beiden Abteilungen ‚Planen und Bauen West‘ und ‚Planen und Bauen Ost‘. Die zwei letztgenannten Abteilungen zeichnen sich gemeinsam mit der Abteilung ‚Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung‘ besonders für die städtebauliche Entwicklung und deren planungsrechtlichen Umsetzung verantwortlich, während die ‚Bauberatung‘ als vornehmliche Informations- und Beratungsstelle für die Bürger bei Bau-, Umwelt- und Katasterfragen dient.

Dezernat ‚Bauen / Planen‘

Die Abteilung ‚Wohnungsbauförderung und Wohnungsaufsicht‘ im Baudezernat ist für die Wohnungsbauförderung im Eigentums- und Mietwohnungsbereich sowie die Bestandsförderung verantwortlich. Daran anknüpfend obliegt der Abteilung die Aufsicht über den geförderten Wohnraum. Weiterhin gibt es einen Bereich ‚Wohnungsmarktbeobachtung, -bericht, Wohnraumbedarfsplanung‘, der von einer Person bearbeitet wird und direkt dem Abteilungsleiter untersteht. Dokumentiert wird die Wohnungsmarktbeobachtung durch einen jährlichen Wohnungsmarktbericht und ein ergänzendes Wohnungsmarktbarometer. Zudem lag hier die Federführung bei der Erstellung des ‚Masterplan Wohnen‘ und dessen Fortführung als ‚Forum Masterplan‘ (vgl. Kapitel 9.5.1). Anfang 2009 wurde in der Abteilung zudem die ‚Kontaktstelle für neue Wohnformen und Wohnprojekte‘ eingerichtet.

*Abteilung
‚Wohnungsbauförderung
und Wohnungsaufsicht‘*

Die wichtige Nachfragerseite auf dem Wohnungsmarkt tritt in der Regel nur in Form individueller Akteure auf, was sie nur schwer wahrnehmbar macht. In der Interessensorganisation des ‚Mieterbunds Ostwestfalen-Lippe und Umgebung e. V.‘ sind mehr als 19 000 Mitglieder zusammengeschlossen. Durch die Organisation werden gemeinsame Ziele vertreten und somit eine größere Handlungsfähigkeit für die Mieter erreicht. Seine Geschäftsstelle unterhält der Verein in Bielefeld.

Interessensorganisationen

Als entsprechendes Pendant wirkt auf der Anbieterseite der ‚Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümergeverein Bielefeld e. V.‘ (‚Haus & Grund Bielefeld‘), der insbesondere das private Einzeleigentum vertritt. Ziel dieses Zusammenschlusses ist die Interessenvertretung auf politischer Ebene und die Beratung der Mitglieder in Rechtsfragen, Versicherungsschutz und

Bewirtschaftung. Der Bielefelder Ortsverein verfügt über rund 5 750 Mitglieder und bildet den größten Verein im Verband von ‚Haus & Grund Ostwestfalen-Lippe‘ mit etwa 22 500 Mitgliedern.

Weiterhin bestehen Zusammenschlüsse der vier größten Baugenossenschaften²⁵ (Website Genossenschaften Bielefeld) und ein regionales Netzwerk von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften (Website Wowi OWL). Letzteres kann auf eine längere Geschichte der Netzwerkbildung zurückblicken. Bereits in den 1950er Jahren kam es zum Zusammenschluss zur ‚Arbeitsgemeinschaft der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Regierungsbezirk Detmold‘, um die Geschäftspolitik der einzelnen Gesellschaften aufeinander abzustimmen und eine Konfrontation von Interessen möglichst zu vermeiden. Dies galt insbesondere für die Grundstückspolitik, bei der man sich möglichst wenig Konkurrenz machen wollte, um die Bodenpreise nicht unnötig zu erhöhen. Auch bei größeren gemeinsamen Bauprojekten gab es aufeinander abgestimmte Absprachen und Entwürfe, um unterschiedliche Ansprüche zu bedienen (vgl. BGW 1990: 44; vgl. Interview Bi-V 12). Ein Ausdruck dessen war die frühzeitige Absprache von ‚BGW‘ und ‚Freie Scholle‘ über die Schwerpunkte der Aktivitäten. Die ‚BGW‘ sollte sich demnach auf den Westen und die ‚Freie Scholle‘ auf den Osten des damaligen Bielefelder Stadtgebietes konzentrieren, was sich noch heute in den Beständen der ‚Freien Scholle‘ widerspiegelt, die sich mit Ausnahme der Sennestadt komplett nord-östlich des Teutoburger Waldes befinden. Beide oben genannten Zusammenschlüsse sind dabei nicht als neuer Akteur konstituiert, z. B. in Vereinsform, sondern dienen eher als Netzwerke für den Erfahrungsaustausch, Absprachen und gemeinsame Werbung (vgl. Interview Bi-V 13). *„Also die Kollegen haben sehr, sehr enge Netzwerke. Und da liegen auch die Kennzahlen ziemlich offen auf dem Tisch, die unterhalten sich wirklich über ihre Leerstände und über ihre Probleme, ja, das ist schon gut.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 105)

9.2 Handlungsansätze der Stadt Bielefeld

Wie in Kapitel 6.2 bereits deutlich wurde, liegt ein Großteil der öffentlichen Kompetenzen zur Regulierung und Einflussnahme auf den Wohnungsmarkt auf der Ebene des Bundes und insbesondere der Länder, beispielsweise im Rahmen des Miet- und Bauordnungsrechts oder der Wohnungsbauförderung. Der Kommune bleibt auf ordnungspolitischer Seite vor allem das Städtebaurecht, bei dem es sich gerade im Bereich der Bauleitplanung vorrangig um eine Angebotsplanung handelt, die auch von der Stadt Bielefeld betrieben wird. So benennt der ‚Wohnungsmarktbericht 2009‘ zehn größere Baugebiete für Eigenheime im Stadtgebiet, die sich gegenwärtig in der Entwicklung befinden (vgl. Stadt Bielefeld; Bauamt 2009a: 62). Bei der Ausweisung neuer Baugebiete hat sich die Stadt verpflichtet, dies nur im Einklang mit den ‚Wohnungspolitischen Leitlinien bis 2020‘ zu tun, die im Rahmen des ‚Masterplan Wohnen‘ entwickelt wurden.

²⁵ *„Die erste Arbeitsgemeinschaft innerhalb des VdW Rheinland Westfalen gründeten im Jahr 2002 die Bielefelder Wohnungsgenossenschaften. Ihr gehören der Bielefelder Wohnungsverein, die Gemeinnützige Baugenossenschaft Brackwede, die Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugenossenschaft Senne und die Baugenossenschaft Freie Scholle an. Zusammen bewirtschaften sie einen Bestand von rund 8.500 Wohnungen.“* (Scholle 2005b: 9)

Auf leistungspolitischer Seite hat die Stadt als Bewilligungsbehörde für die öffentliche Wohnungsbauförderung Einfluss auf den Wohnungsmarkt. Die kommunale Arbeit ist dabei zunächst einmal dadurch geprägt, die von Landesseite zur Verfügung gestellten Mittel zu Verwendung zu bringen und zusätzliche Mittel bei der Landesregierung einzuwerben. Für die Verwendung vor Ort erfolgt insbesondere durch die Abteilung ‚Wohnungsbauförderung‘ im ‚Bauamt‘ eine Beratung von potentiellen Investoren. Mit dem ‚Masterplan Wohnen‘ verfügt die Stadt zudem über ein kommunales wohnungspolitisches Handlungskonzept, das den Vorgaben nach § 3 Abs. 2 WoFG und als Argument für weitere Einwerbungen beim Land genutzt werden kann. Durch diese Handlungen kann die städtische Seite die quantitative Zahl der geförderten Neubauten fördern. Auf der qualitativen Seite der Einflussnahme stehen die ‚Qualitätskriterien für den öffentlich geförderten Wohnungsbau‘, die auf Basis der ‚Wohnungspolitischen Leitlinien bis 2020‘ entwickelt und mit Vertretern der Akteure aus dem Masterplanprozess abgestimmt wurden (vgl. Interview Bi-V 14). Diese Qualitätsanforderungen gehen über die landesseitigen Anforderungen hinaus, was sich im Hinblick auf das Leben im Alter beispielsweise in Fragen der Barrierefreiheit, der modernen Ausstattung und den Qualitäten der Freiraumgestaltung ausdrückt (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008e). Die vom Rat verbindlich beschlossenen Vorgaben sind bei allen Neubauvorhaben und Maßnahmen im Bestand anzuwenden, womit die Stadt ihren Spielraum im Rahmen der institutionellen Vorgaben für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau nutzt (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008e). Wie die hohe Nachfrage nach den Fördermitteln zeigt, scheinen die strengeren Vorgaben darauf keine relevanten negativen Auswirkungen zu haben.

Qualitätskriterien für den öffentlich geförderten Wohnungsbau

Qualität des Standortes: Definition der notwendigen Versorgungseinrichtungen und Festlegung einer Entfernung von max. 300 m zu einer barrierefreien ÖPNV-Haltestelle bei besonderen Bedarfsgruppen.

Qualität des Baugrundstückes: Ausreichende Spielflächen für Kinder (gemäß Spielplatzsatzung), barrierefreier Zugang, geringe Flächenversiegelung und ansprechend gestaltete und funktionale Nebenanlagen.

Qualität des Gebäudes: Ab neun Wohnungen sollte ein Aufzug vorhanden sein. Verpflichtend sind ausreichende Abstellflächen innerhalb und außerhalb der Wohnung (z. B. für Kinderwagen, Rollatoren), Trockenräume für die Wäsche, barrierefrei erreichbare Fahrradstellplätze im Gebäude (oder überdacht außerhalb des Gebäudes), Durchstichtreppenhäuser bei Baulückenschließungen und für behinderte Menschen barrierefreier Wohnraum im Sinne von § 4 BGG NRW.

Qualität der Wohnungsgrundrisse: Jede Wohnung muss mit Balkon oder Terrasse ausgestattet sein. Kellerwohnungen sind nicht zulässig, auch nicht als Maisonette. Es sind gleichberechtigte Wohnräume herzustellen (Zuschnitt, Größe, Belichtung) und Wohnküchen bei Wohnungen, die für Familien geeignet sind. Innen liegende Bäder und Küchen sind nicht zulässig und es sollen innovative und experimentelle Grundrisse für neue Wohnformen und verschiedene Zielgruppen möglich sein.

Qualitäten bei Maßnahmen im Wohnungsbestand: Neubaustandard anzustreben, mind. aber eine energetische Ausrichtung danach, Barrierefreiheit oder -armut und moderne, zielgruppenorientierte Grundrisse.

Qualitäten im Wohnquartier: Angestrebt wird ein ausgewogener Anteil von freifinanzierten und geförderten Mietwohnungen, eine Mischung von Mietwohnungen und Eigentum, eine Reduzierung bzw. Vermeidung einseitiger Bewohnerstrukturen, die Bereitstellung von Gemeinschaftseinrichtungen, Stärkung des Sicherheitsgefühl in Absprache mit der Ordnungspartnerschaft ‚Sicheres Wohnen in Bielefeld‘.

Textkasten 9–1: Ergänzung zu Landesvorgaben durch die ‚Qualitätskriterien für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau‘ in Bielefeld (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008e)

Beratungsleistungen

Als freiwillige Leistung mit Auswirkungen auf das Leben im Alter bietet die Stadt Bielefeld verschiedene Beratungsangebote rund um das Thema ‚Wohnen‘ an. Im ‚Sozialdezernat‘ angesiedelt ist eine Wohnberatungsstelle für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen, die in Hinblick auf Wohnungsanpassungen, Finanzierung und technische Hilfsmittel beraten werden. Außerdem besteht eine Zusammenarbeit mit der ‚AWO‘, auf dessen Handwerkerdienst ‚Von Senioren für Senioren‘ zurückgegriffen werden kann. Neu eingerichtet wurde 2009 eine Kontaktstelle für neue Wohnformen und Wohnprojekte im Bauamt. Hier werden bestehende Gruppen bei der Verwirklichung ihrer Vorhaben unterstützt und mit potentiellen Investoren, Bauträgern und Grundstückseigentümern zusammengeführt. Dieses neue Angebot folgt der wohnungspolitischen Leitlinie, neue Wohnformen in Bielefeld zu fördern. Mit diesen Beratungsstellen unterstützt die Stadt vornehmlich die Seite der Nachfrager durch eine Verbesserung ihrer sachlichen Kompetenz dabei, ein selbständiges und selbstbestimmtes Leben nach den eigenen Vorstellungen zu verwirklichen. Zudem wird Informationsasymmetrien auf dem Markt entgegengewirkt.

Besondere kommunale Instrumente

Bereits mehrmals erwähnt wurde der ‚Masterplan Wohnen‘ als kommunales wohnungspolitisches Handlungskonzept und die Wohnungsmarktbeobachtung der Stadt Bielefeld. Beides sind neue und freiwillige Instrumente, mit denen die Stadt Bielefeld versucht, direkt und indirekt Einfluss auf die am Wohnungsmarkt agierenden Akteure zu nehmen. Damit wird versucht, bei nur untergeordneter Bedeutung der etablierten ordnungs- und leistungspolitischen Instrumente und gewissermaßen in deren ‚Schatten‘, die bestehende Governance-Struktur zu verändern und deren Akteure so zu beeinflussen, dass es zum Wohle des Wohnstandortes Bielefeld ist. Der Masterplanprozess wirkt dabei institutionengestaltend, wie am Beispiel der ‚Wohnungspolitischen Leitlinien‘ und der ‚Qualitätskriterien für die Wohnungsbauförderung‘ bereits deutlich wurde. Die bedeutende Rolle der nicht-öffentlichen Akteure als Anbieter und Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt wird dabei gewürdigt und insbesondere mit dem Masterplan auf ein kooperatives Vorgehen gesetzt. *„Bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen sitzen die Akteure und die Stadt Bielefeld ‚in einem Boot‘. Auf sich allein gestellt können weder die Akteure noch die Kommune erfolgreich im Interesse der Bürgerinnen und Bürger arbeiten.“* (Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 2) Auf besonderen Wunsch der am Masterplanprozess beteiligten Akteure wurde die gemeinsame Arbeit im Rahmen eines vom Rat beschlossenen ‚Forum Masterplan Wohnen‘ als wohnungspolitisches Netzwerk für alle interessierten Akteure weitergeführt, durch das *„auch kritisch hinterfragt werden [soll], wie die Handlungsempfehlungen und wohnungspolitischen Leitlinien umgesetzt worden sind.“* (Stadt Bielefeld 2007b) Eine ausführlichere Betrachtung des Prozesses des ‚Masterplan Wohnens‘ erfolgt aufgrund der besonderen Bedeutung für die Governance-Struktur des Handlungsfelds im Rahmen einer Vertiefung (vgl. Kapitel 9.5.1). Vorweggenommen werden kann an dieser Stelle, dass die Wohnungsmarktbeobachtung ein wichtiger Baustein für den Anstoß des Masterplanprozesses war.

Wohnungsmarktbeobachtung

Die Wohnungsmarktbeobachtung wird als freiwillige Leistung durchgeführt und die Ergebnisse werden seit 2001 jährlich im Rahmen eines Wohnungsmarktberichts veröffentlicht. Damit sollen Datengrundlagen für wohnungspolitische Entscheidungen geliefert werden und kommunalen Entscheidungsträgern, potentiellen Investoren, Architekten und Stadtplanern, Wohnungsunter-

nehmen, Eigentümer- und Mieterverbänden sowie den verschiedenen Fachdezernaten innerhalb der Stadtverwaltung Informationen für ihr Handeln zur Verfügung gestellt werden (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2006b: 3).²⁶

Der Aufbau der Beobachtung orientiert sich an der Systematik vieler Kommunen, die sich im ‚Initiativkreis kommunale Wohnungsmarktbeobachtung‘ (IK KomWoB) zusammengeschlossen haben, der aus dem ‚Modellversuch Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung in NRW‘ (KomWoB) hervorgegangen ist, an dem auch Bielefeld teilgenommen hat.²⁷ Der zum Ende eines jeden Jahres erscheinende Wohnungsmarktbericht bündelt ein breites Datenspektrum, um die aktuelle Lage am Wohnungsmarkt zu dokumentieren (vgl. z. B. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009a). Einbezogen werden die Angebots- und Nachfrageseite, außerdem fließen Informationen zu Leerständen, dem Grundstücksmarkt und dem Mietspiegel ein. Eine ganze Reihe von Kennzahlen wird auch für die Ebene der Stadtbezirke erhoben und im Vergleich zur gesamtstädtischen Entwicklung dargestellt. Einen besonderen Stellenwert im Bericht nimmt das senioren- und behindertengerechte Wohnen ein, dessen quantitative Entwicklungen stadtbezirksbezogen dargestellt werden.

Ergänzend zu den quantitativen Daten wird die subjektive Einschätzung der Akteure am Bielefelder Wohnungsmarkt im Rahmen eines Wohnungsmarktbarometers abgebildet (vgl. z. B. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009b). Jeweils im Frühjahr wird dazu eine breit angelegte schriftliche Befragung der Wohnungsmarktakeure durchgeführt, bei der die Zahl der befragten Akteure in den letzten Jahren kontinuierlich stieg. 2009 wurden 80 Akteure befragt, von denen 50 Akteure geantwortet haben (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009b: 5).

Wohnungsmarktbarometer

Die städtische Seite profitiert von der Wohnungsmarktbeobachtung zunächst durch eine verbesserte eigene Informationslage, worüber sie ihre sachliche Kompetenz als Akteur stärkt. Zugleich trägt die öffentliche Seite über die allen interessierten Akteuren bereitgestellte Beobachtungsleistung dazu bei, einer asymmetrischen Informationslage auf dem Markt vorzubeugen und somit die Funktionsfähigkeit dieses Governance-Elements zu erhöhen. Zugleich wird die sachliche Kompetenz vor allem der anbietenden Akteure auf dem Wohnungsmarkt erhöht. Aufgrund der Langlebigkeit von neu errichtetem Wohnraum und der besonderen Bedeutung des ‚Gutes Wohnen‘ entspricht dies dem öffentlichen Interesse, da Fehlentwicklungen auf der Angebotsseite dauerhaft negativen Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen können. Weiterhin eröffnet sich über die jährliche Berichterstattung auch die Gelegenheit, besondere Themen in den Fokus der Aufmerksamkeit zu rücken.

Öffentlicher Nutzen

²⁶ So beurteilt der Sozial- und Gesundheitsausschuss z. B. auf Basis der Ergebnisse der Wohnungsmarktbeobachtung den Rahmen für die ‚Angemessenheit der Unterkunft‘ nach ALG-II (vgl. Interview Bi-V 136).

²⁷ „Im Rahmen des Modellversuchs Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung in NRW (KomWoB) haben 16 Städte eine eigene Wohnungsmarktbeobachtung entwickelt und etabliert. Der Modellversuch, den die Wfa mit Unterstützung des Amtes für Wohnungswesen der Stadt Dortmund und der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund seit 1997 betreut hat, ist Ende 2001 ausgelaufen. Mit der Gründung des Initiativkreis kommunale Wohnungsmarktbeobachtung (IK KomWoB) haben die Teilnehmerstädte das entstandene Netzwerk jedoch verstetigt und für weitere Städte geöffnet. Die inzwischen rund 30 Mitglieder des IK KomWoB treffen sich regelmäßig zwecks Erfahrungsaustausch und Weiterentwicklung der Marktbeobachtung.“ (Website NRW-Bank ‚Wohnungsmarktbeobachtung‘)

Ein weiterer Nutzen ergibt sich für die öffentliche Seite über die Einrichtung eines begleitenden ‚Expertenkreis Wohnungsmarktbeobachtung‘, der von Beginn an Bestandteil war. Hier sind Bielefelder Expertinnen und Experten aus der Wohnungs-, Bau- und Kreditwirtschaft ebenso vertreten wie die Verbände von Maklern, Mietern und Vermietern sowie Vertreter des ‚Baudezernats‘ (vgl. Tabelle 9–4). Einen besonderen Reiz bekommt das Gremium durch seine verschiedenen Blickwinkel auf das Handlungsfeld ‚Wohnen‘, wodurch unterschiedliche Akteurstypen aufeinander treffen, deren Handlungsorientierungen und -ressourcen sich deutlich voneinander unterscheiden, die aber in einem Handlungsfeld agieren.

Horst Donnermann	Leiter des Bereiches ‚Privatkundenkredite und Immobilien‘ bei der ‚Sparkasse Bielefeld‘
Joachim Knollmann	Geschäftsführer des ‚Mieterbundes Ostwestfalen-Lippe e. V.‘ im ‚Deutschen Mieterbund‘
Thomas Möller	Prokurist bei der Baugenossenschaft ‚Freie Scholle e. G.‘
Norbert Müller	Geschäftsführer der ‚Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft mbH, BGW‘
Brigitte Scheele	Vertreterin des ‚IVD West e. V., Immobilienverband Deutschland‘
Jürgen Upmeyer	Geschäftsführer des ‚Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümergebiet Bielefeld e. V.‘ und der ‚Haus und Grund GmbH Bielefeld‘
Gregor Moss	Dezernent für Bauen und Planen bei der Stadt Bielefeld
Stephan Blankemeyer	Leiter des ‚Bauamtes‘ der Stadt Bielefeld

Tabelle 9–4: Expertenkreis Wohnungsmarktbeobachtung 2008 (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 64)

Zentrale Aufgabe des Expertenkreises ist es, die jährlichen Daten sowie ein wechselndes Schwerpunktthema zu diskutieren, wobei die Ergebnisse in den Wohnungsmarktbericht einfließen und dort dokumentiert werden. Nicht zuletzt soll die Glaubwürdigkeit des Berichtes und damit sein Einflusspotential durch die zusätzliche Legitimation von Seiten eines Expertenkreises erhöht werden.²⁸ Zugleich bietet sich den unterschiedlichen Akteuren aber auch die Möglichkeit, über die regelmäßig wiederkehrende Arbeit im konstant besetzten Expertenkreis ein Netzwerk auszubilden und gegenseitiges Verständnis und Vertrauen aufzubauen, wobei der jährliche Wohnungsmarktbericht den niedrighschwelligsten Anlass für die Treffen bietet.²⁹ Dieser Aspekt wird von den Akteuren auch gewürdigt (vgl. Interview Bi-V 15).

Der Expertenkreis dient dem Bauamt darüber hinaus dazu, weitere Themen zu diskutieren und einzubringen, die nicht direkt mit der Wohnungsmarktbeobachtung verbundenen sind, aber trotzdem für den Wohnungsmarkt relevant sind. So gab es beispielsweise in der Stadtverwaltung Überlegungen, ein Tool zur Wohnstandortsuche einzuführen. Diese Idee wurde im Expertenkreis vorgestellt, um eine grundsätzliche Einschätzung zu bekommen (vgl. Interview Bi-V 16). Die besondere Bedeutung des Gremiums bei dem Prozess des ‚Masterplan Wohnens‘ wird in der entsprechenden Vertiefung noch dargestellt werden.

²⁸ Gerade deshalb dürfte in jedem Bericht der explizite Satz zu finden sein: „Der Expertenkreis bestätigt die zentralen Aussagen des Wohnungsmarktberichtes.“ (z. B. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b: 64)

²⁹ Bereits die Einbindung der Wohnungsmarktakeure in die Wohnungsmarktbeobachtung von Seiten der Stadtverwaltung ist eine ausdrückliche Anerkennung von deren Bedeutung und Expertise, die zum Netzwerkaufbau beiträgt.

9.3 Aktivitäten auf der Anbieterseite

Das Thema ‚Wohnen im Alter‘ hat auf der Anbieterseite in Bielefeld in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und nimmt auch in der Selbstwahrnehmung Bielefelder Wohnungsmarktakteure mittlerweile eine wichtige Rolle ein (vgl. Interviews Bi-V 17, 18, 19). Dabei wird den Anbietern auf dem Bielefelder Wohnungsmarkt eine Vorreiterrolle attestiert: *„Deswegen ist es wichtig, dass man auch in umliegenden Städten solche Konzepte bereit hält. Da habe ich aber nicht so den großen Überblick, wie das da aussieht. Mit Bielefeld sicherlich nicht vergleichbar. Wir haben ja eine echte Vorreiterrolle [...] Würde ich eindeutig so sehen.“* (Interview ‚IVD West‘: 123-126) Festgestellt werden können dabei Projekte und Initiativen verschiedener Anbieter im Miet- wie Eigentumbereich sowie Aktivitäten unterschiedlicher Art.

Der besondere Stellenwert Bielefelds ergibt sich, neben der großen Zahl von aktuellen Projekten, vor allem aus der besonderen Qualität und den innovativen Ansätzen für das ‚Wohnen im Alter‘, die sich hier vorfinden lassen. Das Bild wird weit über Bielefeld hinaus geprägt von der ‚BGW‘ als größtem Bielefelder Wohnungsunternehmen und der ‚Freien Scholle‘ als größter Bielefelder Wohnungsbaugenossenschaft, die auf zahlreichen Tagungen und in vielen Veröffentlichungen mit guten Beispielen vertreten sind (vgl. z. B. Doblies 2005; SONG 2008b; Kremer-Preiß; Stolarz 2005; Möller 2006a). Eine Verknüpfung zwischen den beiden Unternehmen ergibt sich neben einer Minderbeteiligung der ‚Freien Scholle‘ an der ‚BGW‘ auch über die räumliche Nähe der Hauptverwaltungen, die nur wenige Meter voneinander entfernt in einem *„wohnungswirtschaftlichen Bermuda-Dreieck“* (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 4) liegen, in dem auch die Zentrale der ‚Ravensberger Heimstätten‘ zu finden ist.



Abbildung 9-1: ‚Wohnungswirtschaftliches Bermudadreieck‘ in Bielefeld

‚Freie Scholle‘ und ‚BGW‘ verfolgen allerdings zwei unterschiedliche Ansätze in Hinblick auf das altersgerechte Wohnen. In der ‚Scholle‘ wurde in den 1980er Jahren ein Leitbild des ‚Lebensgerechten Wohnens‘ entwickelt und versucht, den Genossenschaftsgedanken und die Mitbestimmung mit neuer Bedeutung zu füllen. In der Folge wurde das Angebot an wohnbegleitenden Dienstleistungen in der Kooperation mit Partnern und in eigener Regie über einen ‚Nachbarschaftshilfeverein‘ ausgebaut, den Mitgliedern eine eigene Wohn- und Sozialberatung zur Verfügung gestellt, Pflegewohngruppen in den Bestand integriert und im Zuge der strukturellen Bestandsanpassungen Wert auf die barrierefreie Gestaltung gelegt. Eine besondere Würdigung

‚Freie Scholle e. G.‘ –
‚Lebensgerechtes Wohnen‘

erfährt die aktive Quartiersentwicklung, die von der Verbesserung der Versorgungsstrukturen, über die Altenarbeit bis zur Freiraumgestaltung reicht. Neben etwa einem Dutzend Nachbarschaftstreffs wird auch das Nachbarschaftszentrum ‚Meinolfstraße‘ im Siedlungsgebiet ‚Auf dem Langen Kamp‘ durch die ‚Scholle‘ unterhalten, das in den letzten Jahren besondere Aufmerksamkeit erlangte und auch ausgezeichnet wurde.³⁰ Für die Umsetzung ihrer Aktivitäten hat die ‚Freie Scholle‘ mittlerweile einen Verbund von Tochtergesellschaften, einem Verein und einer Stiftung aufgebaut. Mit ihrem Ansatz und den Aktivitäten des ‚Lebensgerechten Wohnens‘ für alle Mitglieder und im gesamten Bestand wird die ‚Freie Scholle‘ in einer Handlungsfeldvertiefung ausführlich betrachtet (vgl. Kapitel 10.5.3).

‚BGW‘ –
‚Bielefelder Modell‘

Bei der ‚BGW‘ wurde in den 1990er Jahren gemeinsam mit dem Verein ‚Alt und Jung‘ das sogenannte ‚Bielefelder Modell‘ als Konzept für das ‚Wohnen im Alter‘ entwickelt. Dabei handelt es sich um das Angebot einer ‚normalen‘ barrierefreien Wohnung mit umfassender Versorgungssicherheit und einer 24-Stunden-Vor-Ort-Präsenz durch den Stützpunkt eines ambulanten Pflegedienstes bzw. sozialen Dienstleisters. Für diese Versorgungssicherheit ist keine Grundpauschale zu zahlen. Im Bedarfsfall können die Leistungen individuell beauftragt und abgerechnet werden, wobei eine Wahlfreiheit bei den Leistungsanbietern herrscht. Es muss also nicht auf den in der Wohnanlage ansässigen Dienst zurückgegriffen werden. Abgerundet wird das Angebot durch Gemeinschaftsräume und -angebote sowie Gästezimmer. Wert gelegt wird darauf, dass es sich um normale Wohnungen mit einem ambulanten Serviceangebot handelt und nicht um eine Anlage des Betreuten Wohnens oder gar ein Heim.

Die Versorgungssicherheit wird über den unmittelbaren Kern des Service-Stützpunktes hinaus auch für das umliegende Quartier angeboten. Mittlerweile betreibt die ‚BGW‘ in Kooperation mit sozialen Dienstleistern neun Wohnanlagen nach dem ‚Bielefelder Modell‘, drei weitere Anlagen werden im Sommer 2010 fertig gestellt. Bei acht dieser Anlagen tritt ‚Alt und Jung e. V.‘ als Partner auf, in drei Fällen wird mit der ‚AWO‘ zusammengearbeitet und in einem Projekt ist der ‚Hauspflegeverein‘ Kooperationspartner. Größere überlokale Bekanntheit und mehrfache Auszeichnungen gewann die Wohnanlage Heinrichstraße.³¹ Das ‚Bielefelder Modell‘ wird im Rahmen einer Handlungsfeldvertiefung näher erläutert (vgl. Kapitel 10.5.2).

Wohnen mit
Versorgungssicherheit

Das ‚Bielefelder Modell‘ hat sich zudem über das Wohnungsunternehmen ‚BGW‘ hinaus verbreitet. Mittlerweile lassen sich verschiedene weitere Angebote in Bielefeld finden, die sich daran orientieren und diesen Ansatz unterschiedlich ausgestalten. Zusammengefasst werden können sie unter der Kategorie ‚Wohnen mit Versorgungssicherheit ohne Grundpauschale‘. Die Bewohnerinnen und Bewohner müssen in jedem Fall für das Vorhalten von Service- und Betreuungsangeboten keine Gebühr zahlen, der Wohnraum ist barrierefrei und es werden ‚normale‘ Mietverträge geschlossen. Wie bei der ‚BGW‘ treten als Hauptverantwortliche fast ausschließlich Akteure aus der Wohnungswirtschaft auf, die überwiegend über Neubau

³⁰ Z. B. mit einem ersten Platz im Rahmen des ‚Werkstatt-Wettbewerb Quartier‘ von der ‚Bertelsmann Stiftung‘ und dem ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe‘ (vgl. Kremer-Preiß; Stolarz 2005).

³¹ Die ‚BGW‘ wurde für das ‚Bielefelder Modell‘ mehrfach ausgezeichnet, u. a. mit dem 1. Preis ‚Wohnen und personenbezogene Dienstleistungen‘ des ‚Innovationspreises NRW‘ 2005, im Rahmen der Landesinitiative ‚Gesundes Land NRW‘ 2006 oder mit dem ‚Deutschen Bauherrenpreis‘ in der Sparte Neubau für die Wohnanlage ‚Heinrichstraße‘ 2008 durch ‚GDW‘, ‚BDA‘ und den ‚Deutschen Städtetag‘ (vgl. BGW 2008: 15).

barrierefreie Wohnanlagen mit den notwendigen Gewerberäumen für den sozialen Dienstleister zur Verfügung stellen. Dieser tritt als Mieter der Gewerberäume auf und sichert vor Ort die Präsenz und Versorgung.

Allein ‚Alt und Jung e. V.‘ betreibt nach diesem Modell als sozialer Dienstleister gegenwärtig 21 Teams im Bielefelder Stadtgebiet und bereitet den Aufbau von weiteren zehn Teams vor (vgl. Interview Bi-V 20). Aber auch andere soziale Dienstleister sind dabei, sich dem Modell anzupassen und danach zu arbeiten. So verfolgt auch das ‚Ev. Johanneswerk‘ den Gedanken der Quartiersorientierung über die neu gegründete Tochter ‚Johanneswerk im Stadtteil gmbH‘ (heute Projekt ‚Johanneswerk im Stadtteil‘) und eröffnete sieben Wohnprojekte in Ostwestfalen-Lippe, davon eins im Bielefelder Stadtteil Brake, in der Mehrzahl mit Partnern aus der Wohnungswirtschaft. Das ‚Bielefelder Modell‘ findet zudem, insbesondere unter Förderung und Begleitung von ‚Alt und Jung e. V.‘ sowie der ‚BGW‘, eine immer größere Verbreitung über Bielefeld hinaus. So ist es aktuell beispielsweise von der ‚GEWOFAG‘ in München übernommen worden (vgl. Website GEWOFAG).

In Bielefeld bietet gegenwärtig von der wohnungswirtschaftlichen Seite auch noch die ‚Ravensberger Heimstätten‘ ein ‚Wohnen mit Versorgungssicherheit‘ an, wobei die weitere Entwicklung hier in Folge der Privatisierung noch unklar ist (vgl. Interview Bi-V 21). Weiterhin findet sich das Konzept bei der ‚GSWG Senne e. G.‘ und dem privaten Wohnungsunternehmen ‚Sahle Wohnen‘ (vgl. Interview Bi-V 22). Die ‚Freie Scholle‘ bietet ebenfalls eine Versorgungssicherheit, auf die im Rahmen der Handlungsfeldvertiefung näher eingegangen wird (vgl. Kapitel 9.5.3). Auch Privatinvestoren haben das Modell für sich entdeckt, beispielsweise die Bielefelder ‚Becker Immobilien GmbH‘, die mit ‚Alt und Jung e. V.‘ kooperiert. Das ‚Architekturbüro Hädrich‘ hat im Auftrag von Privatinvestoren bereits zwei Projekte nach dem ‚Bielefelder Modell‘ realisiert, die als Eigentumswohnungen vermarktet wurden, wobei im Fall des ‚Wohnparks Stieghorst‘ (vgl. Website Service-Wohnen) eine Pflegewohngruppe integriert ist, während die Anlage ‚Dürkopp Tor 6‘ ohne eine solche Gruppe verwirklicht wurde. Als Anbieter der sozialen Dienstleistungen tritt auch das in einer Vertiefung näher vorgestellte ‚Ev. Johanneswerk‘ im Rahmen von ‚Wohnangeboten mit Versorgungssicherheit ohne Betreuungspauschale‘ auf (vgl. Kapitel 10.4.3).

Die Genossenschaft ‚GSWG‘ zeigt seit etwa 2006 ein besonderes Engagement in Hinblick auf das ‚Wohnen im Alter‘ in ihren beiden räumlich konzentrierten Siedlungsgebieten Windflöte und Windelsbleiche, die in peripherer Lage im Südwesten des Stadtgebiets liegen. Mit vier Teams von ‚Alt und Jung e. V.‘ (vgl. Interview Bi-V 23) wird mittlerweile eine komplette Versorgungssicherheit für die beiden Siedlungsgebiete erreicht, die auch benachbarte Einfamilienhausquartiere mit abdeckt. So wirbt die ‚GSWG‘ auf ihrer Homepage: *„In unserem Wohnungsbestand besteht weitestgehend Versorgungssicherheit ‚Rund-um-die-Uhr‘ nach dem Bielefelder Modell durch unsere Kooperation mit ‚Alt und Jung e. V.‘ u. a.“* (Website GSWG) Um die Voraussetzungen dafür weiter zu verbessern, will die ‚GSWG‘ die bauliche Infrastruktur entsprechend herstellen: *„Damit dann in jedem Quartier ein Objekt ist, was dann wirklich von A-Z [...] an den Bedürfnissen von Alt und Jung ausgerichtet ist.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitzender‘: 193)

Eine im Jahr 2000 durch die ‚GSWG‘ errichtete Anlage des Betreuten Wohnens wurde bis 2008 vom ‚Diakonie-Verband Brackwede‘ betrieben, die dafür eine Grundpauschale bei den Mieterinnen und Mietern erhoben hat.³² Aus moralischen Gründen lehnt der neue Vorstandsvorsitzende der Genossenschaft eine solche Kopplung von altersgerechtem Wohnraum mit einem Betreuungsvertrag strikt ab: *„Ja, das ist doch wohl eine Selbstverständlichkeit, dass das individuell jeder für sich entscheiden darf [...]. Man darf's denen nicht aufzwingen und schon gar nicht in Verbindung mit der zur Verfügungstellung einer Wohnung. Da hört für mich der Spaß dann auf.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitzender‘: 181-182) Dementsprechend wurde dem ‚Diakonie-Verband‘ durch die ‚GSWG‘ gekündigt und die Wohnanlage in die Betreuung von ‚Alt und Jung e. V.‘ gegeben, deren Arbeit auch auf der qualitativen Ebene überzeugt: *„So ist es zur Zusammenarbeit mit Alt und Jung gekommen, worüber wir sehr glücklich und zufrieden sind.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitzender‘: 218) Diese Erfahrungen aus Bielefeld transferierte die ‚GSWG‘ nach Radevormwald, wo die Genossenschaft ebenfalls Wohnungsbestände bewirtschaftet. Darunter ist eine Anlage des Betreuten Wohnens, bei der die ‚GSWG‘ den Betreuungsvertrag mit dem sozialen Dienstleister aus den gleichen Gründen wie bei der Bielefelder Anlage kündigte: *„Ich will's mal so sagen, die sind noch nicht so weit wie wir in Bielefeld, dort im Hohen Bergischen Kreis [...]. Da haben wir jetzt in ein Wespennest reingestochen. Dort war alles schön verteilt [...] unter den etablierten karitativen Einrichtungen.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitzender‘: 168-172)

Besondere Aufmerksamkeit erlangte in jüngster Zeit die ‚OWIT GmbH‘ als Tochtergesellschaft der ‚GSWG‘, da sie im Rahmen eines Investorenmodells einen Beginenhof für den Verein ‚Bielefelder Beginenhöfe‘ errichtet hat.³³ Trotz deren besonderen Ansprüche hat der Vorstandsvorsitzende der ‚GSWG‘ das Projekt gerne verwirklicht, um damit diese besondere Mieterinnengruppe an die Genossenschaft zu binden: *„Hier haben wir die Möglichkeit, an Mieterinnen zu kommen, die das Wohnen als etwas Besonderes betrachten, über den Beginenverein und die damit verbundene Philosophie.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitzender‘: 118) Mit dem Projekt ist die ‚GSWG‘ auf hohe Resonanz gestoßen. Ein ähnliches neues Projekt ist nach Angaben des Geschäftsführers daher in Planung (vgl. Kolodziej 2009: 25).

Betreutes Wohnen

Bei Anlagen des Betreuten Wohnens leben die Bewohnerinnen und Bewohner in eigenen Wohnungen und müssen eine verpflichtende Grundpauschale für grundlegende Leistungen und das Vorhalten eines weitergehenden Leistungsangebots bezahlen. In Bielefeld lassen sich zwei unterschiedliche Trägermodelle unterscheiden: Entweder treten wohnungswirtschaftliche Akteure als Vermieter auf, die mit sozialen Dienstleistern zusammenarbeiten, oder aber diese Dienstleister übernehmen auch die wohnungswirtschaftliche Seite und betreiben die Anlagen somit komplett in eigener Regie. Nach letzterem Modell arbeiten zehn Einrichtungen in Bielefeld, wovon sechs organisatorisch mit einer stationären Pflegeeinrichtung verknüpft sind und in räumlicher Nähe der jeweiligen Einrichtungen liegen. Verantwortliche Akteure sind hier verschiedene diakonische Träger und je einmal ein katholischer und ein gewerblicher Träger. Die

³² Bei geförderten Wohnungen mit etwa 250 Euro Kaltmiete wurden Betreuungspauschalen in Höhe von 100 Euro verlangt worden (vgl. Interview Bi-V 137).

³³ Als Investor tritt Rudi Assauer, der ehemalige Manager des Fußball-Vereins ‚Schalke 04‘, auf. Der Kontrast von dessen Image in der Öffentlichkeit zur Finanzierung eines Frauenwohnprojekts erklärt das mediale Interesse.

weiteren selbständigen Anlagen werden in zwei Fällen durch das ‚DRK‘ und in einem Fall durch den Verein ‚Wohnen und Gemeinschaft - Anders Alt Werden e. V.‘ betrieben. Die vierte so gestaltete Anlage ist das hochpreisige Wohnangebot des ‚Oetkerstifts‘, das durch das ‚Kuratorium Wohnen im Alter‘ mit Sitz in München betrieben wird (vgl. Website KWA).³⁴

Eine besondere Häufung von Angeboten lässt sich im Stadtbezirk Brackwede feststellen. Zwölf ausnahmslos durch den ‚Diakonieverband Brackwede‘ betreute Einrichtungen befinden sich hier. Die jeweiligen Wohnanlagen sind dabei in Zusammenarbeit mit unterschiedlichen wohnungswirtschaftlichen Akteuren entstanden. In vier Fällen ist dies die ‚Gemeinnützige Baugenossenschaft Brackwede e. G.‘ (‚gbb‘), weiterhin die ‚W. Loose Immobilienverwaltung‘ und der ‚Verband der ev. Kirchengemeinden in Brackwede‘. Die ‚gbb‘ und der ‚Diakonieverband Brackwede‘ unterhalten zudem seit dem Jahr 2007 einen gemeinsamen Nachbarschaftstreff, der neben einer Pflege- und Sozialberatung auch Veranstaltungen und Kurse anbietet (Website GBB ‚Nachbarschaftstreff‘).

In den letzten Jahren kam es zu einer starken Zunahme der Anlagen des Betreuten Wohnens. So ist allein seit 2005 die Anzahl der Anlagen des Betreuten Wohnens um acht gestiegen, wovon vier Anlagen in Brackwede errichtet wurden. Im Stadtbezirk Mitte eröffneten das ‚DRK‘ und der Betreiber des katholischen Krankenhauses ‚Franziskus-Hospital gGmbH‘ jeweils ihre ersten Projekte zum Betreuten Wohnen. Ihre ebenfalls erste Anlage zum Betreuten Wohnen für ältere Menschen errichten im Ortsteil Bethel des Stadtbezirks Gadderbaum die ‚von Bodelschwingschen Anstalten Bethel‘. Wie erwähnt wandelte hingegen die ‚GSWG Senne‘ eine von ihr betriebene Anlage in ein Projekt des ‚Wohnens mit Versorgungssicherheit ohne Grundpauschale‘ um (vgl. Website Stadt Bielefeld ‚Wohnen mit Service‘).

Bei weiteren Aktivitäten im Handlungsfeld ‚Wohnen‘ lässt sich eine aktuell durch das Architekturbüro ‚Hädrich‘ gemeinsam mit einer Bauherrngemeinschaft realisierte neue hochwertige Wohnanlage mit 36 Wohneinheiten unter dem Namen ‚CityQuartier‘ hervorheben, die sich aber nicht nur an ältere Menschen richtet (vgl. Website CityQuartier; vgl. Kapitel 9.5.4). Ein zentraler Mieter ist die ‚GbR stattVilla‘, die in der Anlage ein Wohnprojekt verwirklichen will (vgl. Website stattVilla). Die Versorgungssicherheit wird durch das ‚DRK‘ gewährleistet, die in unmittelbarer Nachbarschaft eine Anlage des Betreuten Wohnens betreibt. Ebenfalls in räumlicher Nähe ist im Rahmen der Entwicklung einer Brachfläche unter dem Titel ‚Pauluscarree‘ der Neubau für ein Seniorengerechtes Wohnen vorgesehen, wobei noch keine näheren Konzepte vorliegen (vgl. Website Pauluscarree). Ein neues Wohnprojekt unter dem Namen ‚WohnOase‘ scheint im Rahmen dessen eine Verwirklichung anzustreben.

Weitere Projekte

Eine noch nicht so große Rolle scheint das Thema ‚Wohnen im Alter‘ im Bereich der vermietenden Einzeleigentümer zu spielen. Gerade auch aus strukturellen Gründen sind der Wohnungsanpassung und Entwicklung neuer Wohnmodelle hier enge Grenzen gesetzt. Hier hat das Thema der energetischen Modernisierung, auch aufgrund der vorhandenen KfW-Förderprogramme in diesem Bereich, nach Aussagen Bielefelder Experten gegenwärtig einen

Privatvermieter

³⁴ Hier fallen z. B. für eine 1-Zimmer-Wohnung mit 38 qm Wohnfläche bei einer Belegung mit einer Person 2 068 Euro Monatsmiete an. Zudem muss dem Stift ein Darlehen von 26 100 Euro zur Verfügung gestellt werden. Dessen Zinserträge sind bereits mit der Miete verrechnet. Ansonsten erhöht sich der Mietsatz dementsprechend.

wesentlich höheren Stellenwert, was wenig Raum für das Themenfeld des ‚altersgerechten Wohnens‘ lässt (vgl. Interview Bi-V 24; Interview Bi-V 25).

Gemeinschaftliche Wohnprojekte

Als besondere Aktivitäten, die von der Nachfragerseite ausgehen, können selbstinitiierte gemeinschaftliche Wohnprojekte hervorgehoben werden. Quantitativ sind sie für den Bielefelder Wohnungsmarkt unbedeutend, bemerkenswert sind sie aber durch ihre besonderen Qualitäten in Hinblick auf das Leben im Alter und die Tatsache, dass hier der erste Impuls von der Bewohnerseite und nicht von der Anbieterseite ausgeht. Anknüpfend an die wohnungspolitischen Leitlinien werden solche neue Wohnformen seit 2009 durch die neu eingerichtete Kontaktstelle der Stadt Bielefeld besonders unterstützt. Zu nennen sind in Bielefeld fünf realisierte Projekte, die auf verschiedene Weise umgesetzt wurden. Bereits in den 1990er Jahren wurde eine ökologische Baugenossenschaft in Waldquelle realisiert. Aus jüngerer Zeit stammen vier Projekte, die das Thema ‚Alter‘ bzw. ‚generationenübergreifendes Wohnen‘ stärker in den Mittelpunkt stellen. Im Jahr 2006 wurde ein solches Projekt durch den ‚Verein Wahlfamilie‘ innerhalb von Mietwohnungen in einem Gebäude der ‚Ravensberger Heimstätten‘ verwirklicht. Im Frühjahr 2009 hat das Wohnprojekt am Heisenbergweg, organisiert als GbR, seine Gebäude bezogen, in denen sich die Eigentumswohnungen befinden. Bei der Umsetzung hat das Bauamt der Stadt Bielefeld bei städtebaurechtlichen Problemen in besonderer Weise unterstützt und sich dabei auf die wohnungspolitischen Leitlinien berufen, in denen die Förderung neuer innovativer und experimenteller Wohnformen festgeschrieben ist (vgl. Warnecke 2009). Wie erwähnt verwirklichte der Verein ‚Bielefelder Beginenhöfe e. V.‘ sein Projekt in Zusammenarbeit mit der ‚GSWG‘ in einer Mischung aus sechs Eigentums- und 29 geförderten Mietwohnungen und konnte im Dezember 2009 die Anlage beziehen. Hinter dem Verein liegt eine längere Planungsgeschichte seit etwa 2000, in dessen Verlauf mehrere Bauvorhaben aufgrund zu hoher Grundstückskosten und baurechtlicher Probleme scheiterten und mehrere potentielle Investoren absprangen, bis das Projekt letztlich realisiert wurde (vgl. Becker 2009: 388-391). Das generationsübergreifende Wohnprojekt von ‚stattVilla‘ soll im Januar 2011 bezogen werden, wobei es sich um Mietwohnungen handelt. Auch ‚stattVilla‘ hat bereits eine längere Planungsdauer des Projektes seit 2002 hinter sich (vgl. Kapitel 9.5.4).

9.4 Übergreifende Zusammenarbeit zwischen Akteuren

‚Lebensgerechtes Wohnen OWL e. V.‘

Neben der Zusammenarbeit im Rahmen des ‚Masterplans Wohnen‘ arbeiten unterschiedliche Akteure auch in verschiedenen weiteren Projekten zusammen. Ein Beispiel dafür ist der Förderverein ‚Lebensgerechtes Wohnen OWL e. V.‘, der vornehmlich von Mitgliedern aus dem Bereich der Sozialen Dienstleistungen, der Handwerkerschaft und von Herstellern von Produkten für das Leben im Alter oder mit körperlichen Einschränkungen getragen wird. Vorrangiges Ziel ist die Präsentation von Dienstleistungen, Technikangeboten und Möglichkeiten der Wohnungsgestaltung. Für diese Zwecke unterhält der Verein ein Informationszentrum mit einer Ausstellungsfläche von 140 qm in Bielefeld. Zusätzlich zur Ausstellung finden spezielle Aktionstage und Fachtagungen in Kooperation mit der ‚BGW‘ und der ‚Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft Bielefeld mbH‘ unter dem Motto ‚Räume der Zukunft‘ statt. Der Verein kann als Interessensorganisation von vorrangig gewerblichen Anbietern charakterisiert werden, die in unterschiedlichen Bereichen Dienstleistungen oder Waren für das ‚Wohnen im Alter‘ und bei körperlichen Einschränkungen anbieten. Ziel des Zusammenschlusses ist die Information über

die Tätigkeitsbereiche und die Vermarktung der Angebote. Im Rahmen dessen wird für das Thema sensibilisiert und auch die Informationslage potentieller Kunden verbessert (vgl. Website Lebensgerechtes Wohnen).

Hervorzuheben ist die durch einen Zusammenschluss der Wohnungswirtschaft bei der Universität Bielefeld (Prof. Dr. Herwig Birg) im Jahr 2003 in Auftrag gegebene Bevölkerungsvorausberechnung für Bielefeld. Federführend von der ‚Freien Scholle‘ haben die Bielefelder Unternehmen im ‚Netzwerk Wohnungswirtschaft OWL‘ die Studie initiiert, um verlässliche Planungsdaten zu erhalten, wobei die Unternehmen sich die anfallenden Kosten bemessen nach ihrem Wohnungsbestand aufgeteilt haben (vgl. Interview Bi-V 26). Die Ergebnisse wurden auch der Stadtverwaltung für deren Arbeit übergeben, die selbst nicht über die Ressourcen verfügt, ähnlich genaue Vausberechnungen durchzuführen, aber die Rohdaten zur Verfügung stellte (vgl. Interview Bi-V 27; Interview Bi-V 28).

Bevölkerungsvorausberechnung im Auftrag der Wohnungswirtschaft

Weiterhin wurde 2005 eine Ordnungspartnerschaft zwischen Wohnungsunternehmen, der Stadt und der Polizei unterzeichnet, der mittlerweile 30 Unternehmen der Wohnungswirtschaft beigetreten sind. Ziele sind u. a. die Verringerung von Einbruchdelikten, Trickdiebstählen, häuslicher Gewalt und eine Erhöhung des Sicherheitsgefühls. In diesem Zusammenhang beraten örtliche Bezirksbeamte und Fachberater der Polizei die Wohnungsunternehmen (vgl. Website Ordnungspartnerschaft; Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 28).

Ordnungspartnerschaft

Eine weitere Zusammenarbeit besteht im Zusammenhang mit der Schimmelbekämpfung. Die Geschäftsführer von ‚Haus und Grund‘ sowie dem ‚Mieterverein‘ sind dafür gemeinsam mit einem Handwerker der ‚BGW‘ und der Umweltberaterin der Verbraucherzentrale an Samstagen in Bielefeld unterwegs, um bei auftretenden Schimmelfällen zwischen Mieter/-innen und Vermieter/-innen zu vermitteln (vgl. Interview Bi-V 29). Was auf den ersten Blick als ‚Schimmelkooperation‘ unspektakulär wirkt, ist letztlich Ausdruck einer kooperativen Zusammenarbeit in den wohnungswirtschaftlichen Netzwerken Bielefelds, wie es auch darin zum Ausdruck kommt, dass die ‚BGW‘ in einer gemeinsam mit ‚Radio Bielefeld‘ gestalteten Sendereihe einen Termin dem Mieterbund überlässt und einen Mitschnitt dieser Sendung auf seiner Homepage zum Download anbietet (Website BGW).

Weitere Zusammenarbeit

9.5 Vertiefungen im Handlungsfeld ‚Wohnen‘

Vier Bereiche werden im Folgenden als Vertiefungen des Handlungsfeldes näher betrachtet, da die Aktivitäten der Akteure vor dem Hintergrund einer altersgerechten Stadtentwicklung von besonderem Interesse sind:

- Der ‚Masterplan Wohnen‘, mit dessen Prozess ein wohnungswirtschaftliches Netzwerk in Bielefeld aufgebaut und gestärkt wurde,
- das ‚Bielefelder Modell‘ als ein Ansatz des quartiersorientierten ‚Wohnens mit Versorgungssicherheit‘ ohne Betreuungspauschale,
- die Genossenschaft ‚Freie Scholle‘ mit ihrem Konzept des ‚Lebensgerechten Wohnens‘ und
- das Projekt ‚CityQuartier‘ als Investorenmodell einer Wohnanlage in der Innenstadt, innerhalb dessen auch ein gemeinschaftliches Wohnprojekt verwirklicht wird.



Abbildung 9-2:
Ergebnisdokumentation
'Masterplan Wohnen'
(Stadt Bielefeld, Bauamt
2007c)

9.5.1 Vertiefung ‚Masterplan Wohnen‘

Der ‚Masterplan Wohnen‘ bekommt seine besondere Bedeutung dadurch, dass er eine neu geschaffene lokale Institution in Bielefeld ist, deren Ziele in mehreren Punkten mit denen einer altersgerechten Stadtentwicklung übereinstimmen und die von einer ganzen Reihe von lokalen Akteuren des Wohnungsmarktes auf freiwilliger Basis akzeptiert wurde. Mittlerweile beeinflusst der Masterplan weitere Institutionen in Bielefeld, wie an dem Beispiel der Qualitätskriterien für den öffentlich geförderten Wohnungsbau bereits gezeigt wurde. Über die beschlossenen wohnungspolitischen Leitlinien ist der Masterplan sogar zu einer formellen Grundlage für stadtentwicklungspolitische Entscheidungen der Kommune geworden, deren Einhaltung durch die Akteure des Masterplanprozesses kontrolliert und eingefordert wird. So kam es im Fall einer neuen Baulandausweisung auch schon zum Konflikt mit Akteuren aus dem Masterplanprozess: *„Da holt einen dann die Realität ein und unserem Amtsleiter sind da auch ein bisschen die Worte weggeblieben.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 179)

Über den Erarbeitungsprozess hat der Masterplan aber auch wesentlich dazu beigetragen, ein wohnungswirtschaftliches Netzwerk in Bielefeld zu festigen und auszubauen. *„Und von daher haben wir hier in Bielefeld ein ganz gutes Klima. Und auch eine gute Vernetzung [...]“* (Interview ‚Haus & Grund‘: 4) Somit wurde die Governance-Struktur eines zentralen Handlungsfeldes der altersgerechten Stadtentwicklung weiterentwickelt. Da das Handlungsfeld ‚Wohnen‘ sehr stark durch unterschiedliche Akteure aus verschiedenen Sphären geprägt ist, gerade auch im Übergang zum Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘, kann einem solchen Netzwerk eine wichtige Bedeutung zukommen, um zu einer altersgerechten Stadtentwicklung beizutragen.

Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die am Prozess beteiligten Akteure Veränderungen im Bereich ihrer Handlungsorientierungen und Ressourcen unterlagen, die dazu beitragen, ihr Handeln zu verändern. Ohne diese auf den ersten Blick nicht im Vordergrund stehenden Erfolge des Masterplan-Prozesses, wäre das inhaltliche Abschlussergebnis nicht so wertvoll, da die Ziele über die Veränderung der Governance-Struktur sowie die veränderten Orientierungen und Ressourcen der Akteure wesentlich besser verwirklicht werden können, als nur über ein formal von Seiten des Stadtrates beschlossenes Dokument.

Noch wichtiger als die inhaltlichen Ergebnisse ist der Umstand, dass der Masterplan auf breiter Basis erarbeitet und getragen wird: *„Der Masterplan war der Einstieg, um zu zeigen, dass sich völlig gegensätzliche Interessen [...] auf eine ‚Bibel‘ einigen können. Das es zu dieser erfolgreichen Zusammenarbeit gekommen ist, ist viel wichtiger als die Inhalte.“* (Interview ‚CityQuartier Projektentwickler‘: 113) So wird es auch auf Seiten der Stadtverwaltung gesehen: *„Das Besondere ist, [...] dass wir 50 Akteure haben, die hier hinter stehen.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 125-126)

Mit dem ‚Masterplan Wohnen‘ ist es der Stadt Bielefeld und den weiteren beteiligten Akteuren also gelungen, einen erfolgreichen Weg zu beschreiten, der von zahlreichen Seiten gelobt und gewürdigt wird. *„Ich halte ihn für sehr gut. Sollten sich andere Städte, Kommunen, Einrichtungen, Kreise zu Gemüte führen. Der hat was verändert.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘: 290) Die Erfolgsfaktoren und Gründe für das Engagement der unterschiedlichen Akteure werden anhand der folgenden Betrachtungen näher untersucht. Zunächst wird ein Überblick

über den Ablauf gegeben, bevor eine vertiefte Darstellung der Motive zur Initiierung, Durchführung und Teilnahme des Masterplan-Prozesses erfolgt. Besondere Aufmerksamkeit erhalten anschließend die Auswirkungen auf die beteiligten Akteure und die Governance-Struktur. Handlungsleitend für die Vertiefung ist die Frage danach, wie der Masterplanprozess die altersgerechte Stadtentwicklung beeinflusst hat, warum die beteiligten Akteure sich in dem freiwilligen Prozess engagieren und worin Erfolgsfaktoren liegen.

Ablauf des Masterplan-Prozesses

Bei dem auf ein Jahr angelegten Prozess zur Aufstellung des ‚Masterplan Wohnen‘ wurde von Beginn an Wert darauf gelegt, möglichst viele wohnungsmarktrelevante Akteure aus allen Spektren in einem kooperativen Verfahren einzubinden, was auch gelang. Die Ergebnisdokumentation zählt alleine 33 Organisationen namentlich auf, die sich an der Erstellung des Masterplans beteiligt haben (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 5).

„Ich weiß nicht, wie viele Akteure es wirklich insgesamt gewesen sind, die sich beteiligt haben. Akteure, Institutionen und dann waren die Banken plötzlich mit dabei. Es gab wirklich eine Reihe von Leuten, der Einzelhandelsverband, dann Seniorenbeirat, Behindertenbeirat, alle möglichen Leute waren da mit an Bord. Und das war dann letztendlich ein Prozess, wo noch einmal neue Netzwerke geknüpft wurden.“

(Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 26)

Angegebenes Ziel des 2006 gestarteten Verfahrens war die Aufstellung eines Orientierungsrahmens für die Weiterentwicklung der Stadt zu einem attraktiven Wohnstandort (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 2). Nach einer Auftaktveranstaltung fand die weitere Arbeit dazu in zwei Arbeitsgruppen zu den Themen ‚Attraktive Wohnquartiere‘ und ‚Zukunftsweisende Wohnformen‘ statt, deren Aufgabenstellung beim Auftaktworkshop entwickelt wurden. In den Arbeitsgruppen arbeiteten in der Folge rund 50 Personen in zwölf Sitzungen mit. Die Moderati-

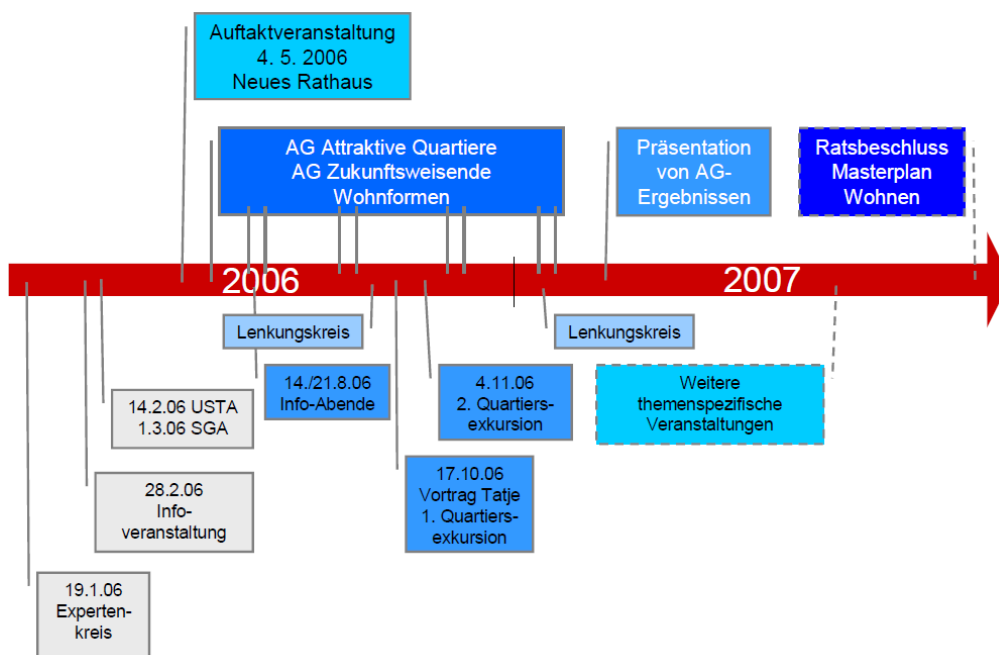


Abbildung 9-3: Chronologie ‚Masterplan Wohnen‘ (Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 9)

on wurde von ehrenamtlichen Teams aus je zwei Personen übernommen, von denen jeweils eine aus dem Bereich der Wohnungswirtschaft stammte und die andere ‚wohnungsmarktextern‘ war. Zwei Info-Abende und zwei Exkursionen sorgten für den Austausch über die Arbeitsgruppen hinweg und dienten der gezielten Vermittlung von Informationen (vgl. Interview Bi-V 30; Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 9).

Als Ergebnis der Arbeit wurden im Kern mittel- und langfristige Ziele für die Wohnungsmarktentwicklung unter Berücksichtigung ökonomischer, demographischer und gesellschaftlicher Entwicklungen definiert. Die umfangreichen Ergebnisse wurden im Sommer 2007 in einem Bericht niedergelegt und von allen beteiligten Akteuren gemeinsam getragen (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c). Über die Ergebnisdokumentation hinaus war den Akteuren eine weitere Verdichtung der Handlungsempfehlungen in möglichst bindender Form wichtig. So wurden die ‚Wohnungspolitischen Leitlinien für Bielefeld bis 2020‘ entwickelt (vgl. Kapitel 8.4). Im Sinne einer freiwilligen Selbstverpflichtung werden die Ergebnisse zum Teil auch von nichtöffentlichen Wohnungsmarktakteuren respektiert. *„Aber immerhin gibt es jetzt einzelne Investoren, die sich auch konkret auf Masterplanergebnisse beziehen und die sagen, deshalb haben wir das so und so gemacht. Weil wir masterplankonform bauen wollen.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 152)

Nachfragergruppen	Allgemeine Infrastruktur
Räumliche Quartiersentwicklung	Soziale Infrastruktur
Städtebauliche Anforderungen	Wohnbegleitende Dienstleistungen
Gestaltung von Wohnquartieren	Nachbarschaft im Wohnquartier
Gebäude- und wohnungsbezogene Anforderungen	Hausgemeinschaft
Technische Anforderungen	Partizipation
Sicherheit	

Tabelle 9–5: Themenfelder der Ergebnisdokumentation ‚Masterplan Wohnen‘
(Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c)

‚Forum Masterplan Wohnen‘

Seine Fortsetzung erfährt die Arbeit und der Austausch der Wohnungsmarktakteure über das zweimal jährlich veranstaltete ‚Forum Masterplan Wohnen‘, bei dem neben einem aktuellen wohnungspolitischen Schwerpunktthema die Umsetzung der Handlungsempfehlungen aus dem ‚Masterplan Wohnen‘ diskutiert wird. Zudem dient das Forum als Plattform für den Erfahrungsaustausch und die Entwicklung neuer Projektideen. So entwickelte sich aus dem Forum heraus im Sommer 2009 eine neue Arbeitsgruppe, in der die Probleme bei der Umsetzung innerstädtischer Projekte im Mittelpunkt stehen sollen (vgl. Website Stadt Bielefeld ‚Forum Masterplan‘). Das Forum soll außerdem dazu dienen, den Masterplan fortzuschreiben, da von Seiten der Akteure ausdrücklich betont wird, dass der Prozess nie abgeschlossen sein kann (vgl. Interview Bi-V 31). Der Geschäftsführer von ‚Haus und Grund‘ beschreibt dies folgendermaßen:

„Der Masterplan Wohnen ist ja nun nicht abgeschlossen, sondern das ist ein Prozess. D. h. mit dem ersten Ergebnis hat man ein Etappenziel erreicht, aber alles andere ist dynamisch und erfordert Anpassung, auch der Erhebungsergebnisse die man in früheren Phasen hatte. Da muss man immer wieder kritisch überprüfen, stimmt das so noch, wo ergeben sich Änderungen? Das ist nicht zwischen zwei Buchdeckeln und das war's dann und weg damit.“ (Interview ‚Haus & Grund‘: 88-93)

Motive der Akteure

Nimmt man zunächst die kommunale Seite in den Blick, so stellt man fest, dass deren Einflussmöglichkeiten im Handlungsfeld ‚Wohnen‘ zunächst einmal gering sind, wenn die finanziellen Mittel für eigene leistungspolitische Instrumente oder die Gestaltung des baulichen Kontexts nicht oder nur begrenzt vorhanden sind und solange nicht ein ausgeprägtes Wachstum vorherrscht, das über die städtebaurechtlichen Instrumente beeinflusst werden kann.

Kommunale Seite

Von daher erscheint es nur folgerichtig, andere Einflussmöglichkeiten auf die Stadtentwicklung zu suchen und zu erproben, zu denen auch der ‚Masterplan Wohnen‘ mit der Einbindung weiterer Akteure zählt. Damit einher gehen von kommunaler Seite eine Akzeptanz der Bedeutung dieser weiteren Akteure im Handlungsfeld und die Einordnung der eigenen Rolle. Dies kommt auch in der Beschlussvorlage für die politischen Gremien zum Start des Masterplan-Prozesses zum Ausdruck: „Die Komplexität dieser Aufgabe erfordert einen kooperativen Prozess zwischen der Stadt und den handelnden Wohnungsmarktakeuren. Die Stadt hat in diesem Kontext initiierende, moderierende und koordinierende Funktion.“ (Stadt Bielefeld, Bauamt 2006a)³⁵

Fachliches Konzept und Einflussnahme

Verbunden mit dem Masterplan war zunächst einmal die Hoffnung auf ein fachliches Konzept mit positiven Auswirkungen auf die Stadtentwicklung durch ein abgestimmtes Verhalten der Akteure und gegenseitiges Lernen. So wird es in der Beschlussvorlage und der Ergebnisdokumentation festgehalten, aber auch vom hauptsächlichen Bearbeiter des Prozesses im Bauamt bestätigt: „Also ich denke, man muss in Zukunft einfach ein Konzept haben für seine Stadt. Und wenn man an den demographischen Wandel denkt und den Wettbewerb zwischen den einzelnen Standorten, ich denke, je besser man darauf vorbereitet ist, desto optimaler kann man sich dann letztendlich auch präsentieren und vermarkten.“ (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 175-176)

Ein wesentlicher Anstoß für den Masterplan-Prozess war innerhalb des ‚Bauamts‘ aber auch die Befürchtung, dass von Seiten des Landes die Bedeutung von kommunalen Wohnraumversorgungskonzepten bei der Vergabe von Wohnungsbaufördermitteln erhöht werden könnte, da es entsprechende Andeutungen gab (vgl. Interview Bi-V 32). Dieser Grund wurde auch in der Beschlussvorlage für die politischen Gremien explizit aufgeführt und genutzt, um die Politik zu

Warnung der Landesregierung

³⁵ Solch neue kooperative Ansätze sind dabei innerhalb des ‚Bauamts‘ nicht unumstritten, wobei die Unterstützung auf Dezernentenebene solche Bedenken hierarchisch ausschaltet. „Wir bohren da intern auch dicke Bretter. Also es gibt auch Kollegen im Bauamt, die das hier total überflüssig finden und die denken, was machen die da eigentlich? Wenn hier einer bauen will, soll er einen Antrag stellen, fertig. Wir haben ein Baugesetzbuch, da steht alles drin, da halten wir uns dran. Also die Fraktion gibt es natürlich auch.“ (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 108-109)

überzeugen (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2006a).³⁶ Die von Landesseite signalisierten Überlegungen können als Warnung an die Kommunen interpretiert werden, so wie es im ‚Bauamt‘ der Stadt Bielefeld geschah. Im Schatten der Hierarchie beeinflusste das Land somit die Kommune, ein solches Konzept auf den Weg zu bringen. Statt einer Minimalversion, die als Reaktion auf diese Warnung auch denkbar gewesen wäre, gingen die Überlegungen innerhalb des ‚Bauamts‘ dahin, wie ein fachlich sinnvolles Konzept erstellt werden könnte. Die Warnung veränderte also die Wahrnehmung in der Verwaltung und lenkte die Aufmerksamkeit auf das Instrument des wohnungswirtschaftlichen Konzepts und dessen Möglichkeiten, die darüber zu einem expliziten Ziel des Prozesses wurden (vgl. Interview Bi-V 33).

Zustimmung der Politik

Um den Masterplan-Prozess durchführen zu können, benötigte die Stadtverwaltung den Auftrag und die Unterstützung der politischen Gremien. Dafür agierten die Vertreter aus dem Dezernat ‚Planen / Bauen‘ in Kooperation mit dem Expertenkreis der Wohnungsmarktbeobachtung. Diesem war das Vorhaben vorgestellt worden und stieß dort auf große Zustimmung, wobei auch eine finanzielle Unterstützung zugesagt wurde: *„Und auch die Finanzierung war kein Thema [...] Da wurde sofort gesagt, solange das eine gewisse Summe nicht überschreitet, können wir das tun.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 160) Die Akteure aus der Bauverwaltung und dem Expertenkreis bündelten also ihre Einflussmöglichkeiten in Form von sachlicher Kompetenz und ökonomischen Ressourcen, um über die Verheißung eines positiven Effekts für die Bielefelder Stadtentwicklung und Warnung vor einer möglichen Verknappung von Fördermitteln die politischen Gremien zur notwendigen Einwilligung in den Prozess zu bewegen: *„Und dann sind wir mit diesem Ergebnis in die Politik gegangen und haben uns da im Grunde einen Auftrag abgeholt.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 161)

Motivation der stadtverwaltungsexternen Akteure

Auf Seiten der sehr heterogenen Gruppe der stadtverwaltungsexternen Akteure lassen sich verschiedene Motive zur Teilnahme am Prozess des Masterplans Wohnen herausarbeiten. Für die Initiierung des erfolgreichen Masterplan-Prozesses nahm zunächst der ‚Expertenkreis Wohnungsmarktbeobachtung‘ eine wichtige Rolle ein. Hierüber besaß das ‚Bauamt‘ ein Gremium, in dem über eine längere Zusammenarbeit bereits ein Vertrauensverhältnis mit gegenseitiger fachlicher Anerkennung aufgebaut und ein Zugang zum Feld der Wohnungsmarktakteure gegeben war. Diesem Gremium wurde die Idee eines Masterplanprozesses vorgestellt, um die Mitwirkungsbereitschaft der Bielefelder Wohnungswirtschaft abzufragen. *„Die haben alle sofort gesagt, ja klasse. Lasst uns das machen. Lasst uns zusammen ein Leitbild entwickeln, um Bielefeld als Wohnstandort attraktiver zu machen.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 119)

Mit den Mitgliedern des Expertenkreises waren bereits zentrale Akteure des Bielefelder Wohnungsmarkts zur Teilnahme motiviert, worüber auch für weitere Akteure der Prozess eine

³⁶ Mittlerweile sind kommunale wohnungspolitische Handlungskonzepte nach Nr. 1.2 WoFP 2009 tatsächlich förderlich für die Zuweisung von Landesmitteln (vgl. Kapitel 7.2). Somit nutzt die Landesregierung ihre Einflussmöglichkeiten, um die Kommunen zu wohnungspolitischen Handlungskonzepten zu bewegen und somit Anstoß für neue Governance-Strukturen zu bieten. Die ‚Stadt Bielefeld‘ wiederum setzt weiterhin Hoffnungen in den Masterplan, um darüber mehr Fördermittel vom Land einwerben zu können. *„Es wird wieder darauf ankommen, für weitere Projekte zusätzliche Förderkontingente beim Land einzuwerben. Der Masterplan Wohnen und dessen Weiterentwicklung als kommunales Handlungskonzept leisten dabei hilfreiche Unterstützung.“* (Stadt Bielefeld, Bauamt 2009c)

erhöhte Glaubwürdigkeit und Attraktivität erhalten haben dürfte. Wie Akteure über die jeweiligen Netzwerke mobilisiert werden, beschreibt der Geschäftsführer der ‚BGW‘ anschaulich: *„Dann setzt man sich zusammen und sagt, wenn wir das jetzt machen wollen, wen müssen wir unbedingt im Boot haben? Dann kennt man sich. [...] Da sitzen drei Leute zusammen und sagen, dann nehmen wir den dazu, den dazu und den dazu. Hat noch einer eine Idee? Du sprichst mit dem, du mit dem und du mit dem. So läuft das.“* (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 50-52) Begünstigend wirkte zudem sicherlich, dass mit zunehmender Anzahl der teilnehmenden Akteure der Druck zur Teilnahme auf weitere Akteure stieg.

An die Mitarbeit war in vielen Fällen sicherlich die Hoffnung auf einen positiven Effekt für den Standort Bielefeld geknüpft. Dieses Interesse liegt im Wesentlichen darin begründet, dass gerade die Immobilienbesitzer sehr stark von der Entwicklung des Umfeldes ihrer Immobilien abhängig sind, wozu die baulich-räumlichen Gegebenheiten ebenso zählen wie die prägenden sozio-ökonomischen Trends der Wohnungsmarktregion. Von daher ist der Wunsch nach einer ‚guten‘ Stadtentwicklung Ausdruck für die Wahrnehmung, dass die Entwicklung der gesamten Stadt mit ihren Stadtteilen unmittelbare Auswirkungen auf die eigenen Geschäfte haben kann. *„Man muss natürlich sagen, das sind alles Akteure die damit letztendlich auch ihr Geld verdienen.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 119)

Lokale Bindung

Dieses reflexive Interesse der Bestandserhaltung dürfte umso größer sein, desto stärker die Bestände in der Region konzentriert sind und je langfristiger das Engagement ausgelegt ist.³⁷ Die fehlende Option des ‚Exit‘ aus Bielefeld erhöht die Abhängigkeit vom Standort und mit steigender Abhängigkeit liegt es in einem umso größeren Interesse der Akteure, dass der Standort sich gut entwickelt, um die Basis der eigenen Ressourcen nicht zu gefährden. *„Man kann seine Hütte ja nicht aus einem bestimmten Quartier mitnehmen. Das ist ja keine Mobilie. Da kann man eben nur sagen, wir müssen alle daran arbeiten, dass das Quartier seinen Wert behält oder sogar noch verbessert. Und dazu gehört auch die äußerliche Gestaltung von Objekten, dazu gehört das Wohnumfeld auch bei den Privaten.“* (Interview ‚Haus & Grund‘: 97)

„Wir sind zum Teil Wettbewerber, das muss man sagen, aber ich glaube wir gehen damit halbwegs vernünftig und verantwortlich um. Wir können uns alle immer schön blockieren, aber die 'du darfst bei mir nicht abschreiben'-Mentalität, das bringt uns nicht weiter. Wir brauchen für diese Stadt Qualitäten. Und das ist glaub ich noch eine ganz wichtige Erkenntnis. Es geht nicht um den Einzelnen, um das einzelne Unternehmen. Wir müssen begreifen, und das ist glaub ich so ein Teil des Prozesses gewesen, dass der Wettbewerb um Bürger im Rahmen des demographischen Wandel längst schon begonnen hat. Und da müssen wir unsere Stadt so aufstellen, dass sie attraktiv ist, dass es für Menschen interessant ist, in Bielefeld zu wohnen und zu leben [...].“

(Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 54-56)

Mit der Einbindung in den Masterplan-Prozess eröffnet sich den beteiligten Akteuren eine Einflusschance auf das Handeln der Stadt Bielefeld und der weiteren Wohnungsmarktakteure.

Verheißung auf Einfluss

³⁷ Das zum Zeitpunkt des Masterplan-Prozesses einzige private Wohnungsunternehmen in der Hand von institutionellen Finanzanlegern mit einem größeren Bestand in Bielefeld, die ‚GAGFAH‘, hat sich nicht daran beteiligt.

Vor dem Hintergrund dieser Verheißung dürfte sich bei vielen Akteuren die Bereitschaft zur Teilnahme erhöht haben.

Die Vorstellung von einer ‚guten‘ Stadtentwicklung können dabei durchaus auseinandergehen, wie sich auch in den unterschiedlichen geäußerten Herausforderungen für die Zukunft zeigt, die im Bereich der energetischen Sanierung (vgl. Interview Bi-V 34), der Verknüpfung von sozialen und baulichen Aspekten (vgl. Interview Bi-V 35) oder der stärkeren Berücksichtigung der Infrastrukturausstattung von Quartieren (vgl. Interview Bi-V 36) gesehen werden. Die geäußerten Hoffnungen an den Masterplan unterstreichen aber dessen Verheißungswirkung bei den beteiligten Akteuren.

Ergänzend zu einer nutzenorientierten Sichtweise sind weitere Handlungsantriebe zu erkennen, die stärker in einer Normorientierung begründet liegen. Dies gilt, neben den Vertreter/-innen der öffentlichen Einrichtungen, die über eine hierarchische Entscheidung zur Teilnahme aufgefordert sind, auch für die Interessensverbände, die dazu angehalten sind, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten (vgl. z. B. Interview Bi-V 37).

Erwartungssicherheit

Ein weiterer Aspekt motivierte Akteure zur Teilnahme am Masterplan-Prozess: Die Hoffnung auf eine höhere Erwartungssicherheit für das eigene Handeln. Bindende Vereinbarungen ermöglichen es, im Alltag zu entlasten, da Routinen aufgebaut werden und nicht ständiges Beobachten, Beeinflussen und Verhandeln vonnöten ist. Stattdessen können diese Ressourcen für andere Zwecke eingesetzt werden. Akteure des Bielefelder Wohnungsmarktes haben häufiger darauf hingewiesen, wie wichtig Verlässlichkeit für ihr Handeln ist. So sind inhaltliche Vorgaben häufig nicht so schlimm wie die Unvorhersehbarkeit von Vorgaben und Entwicklungen, da man sich auf bindende Anforderungen einstellen kann. Gerade das Fehlen von für alle Seiten verbindlichen Entwicklungszielen in Bielefeld wird bemängelt.

„Wir haben gesagt, [...] wir brauchen Leitlinien, d. h. das sind Rahmenbedingungen, das sind Leitplanken, wie auf einer Autobahn, die werden politisch beschlossen. An denen haben wir uns zu orientieren. Aber ob wir dann so fahren, so fahren oder auf dem Standstreifen stehen oder auf der Überholspur, das hat die Politik nicht mehr zu interessieren, da sollen die sich heraushalten. Politik hat Rahmenbedingungen zu definieren und festzusetzen, die können sich auch wieder verändern, aber erst einmal sind Rahmenbedingungen da, damit sie verlässliche Eckpfeiler für ein Handeln sind. Ich will nicht mit jedem Projekt da hingehen und wieder bei Adam und Eva anfangen.“

(Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 36)

Der ausgeprägte Wunsch nach Verlässlichkeit mündet sogar in der Forderung nach Bebauungsplänen und einer Stadtentwicklungsplanung, da man so die weiteren Entwicklungen eher ahnen und in seinen eigenen Planungen berücksichtigen könnte. *„Leider gibt es in Bielefeld keine übergeordnete Stadtentwicklungsplanung.“* (Interview ‚Projektentwickler CityQuartier‘: 110) So wäre dann deutlicher, welche Vorgaben erfüllt werden müssen, um die Akzeptanz und Unterstützung in der Verwaltung und vor allem der Politik zu finden.

Ob solche Hoffnungen auf Erwartungssicherheit durch den ‚Masterplan Wohnen‘ erfüllt werden können, bleibt dahingestellt. Möglichst wenige konkrete Vorgaben und viele offene Optionen und Entwicklungsmöglichkeiten scheinen für Investitionen aber nicht unbedingt die günstigsten

Rahmenbedingungen zu sein. Verbindlich abgestimmte Vorgaben werden vor allem auch deshalb begrüßt, weil diese der Politik die Möglichkeit nehmen, in jedem Einzelfall anders und damit unvorhersehbar zu entscheiden: *„Wenn eines unserer Bauvorhaben in der Bezirksvertretung behandelt wird, sagen einige Mitglieder immer: ‚Mit Flachdach, Dachterrasse und Gründach? Um Gottes Willen!‘ Da kann ich jetzt immer auf den Masterplan und die beschlossenen Inhalte verweisen.“* (Interview ‚Projektentwickler CityQuartier‘: 117)

Weiterhin kann die Einbindung in das wohnungspolitische Netzwerk bereits ein Motiv für die Mitarbeit der Akteure am Masterplan gewesen sein. *„Netzwerke sind auch die Instrumente der Zukunft. Wir haben früher viel zu sehr in den eigenen Ideologien gedacht und hatten Berührungspunkte mit Anderen, wie z. B. Sozialdienstleistern, da waren wir die ‚Kapitalisten‘. Wenn man sich auf dieser Ebene bewegt, kann man auch nichts bewegen. Da muss ganz einfach mehr passieren.“* (Müller 2007: 48) Der konkrete Beratungs- und Verhandlungsgegenstand liefert dabei den Anlass für den Aufbau des Netzwerks. *„Man muss es natürlich schon mit Inhalt füllen. Man muss auch wissen wofür tun wir das. Also sich nur zu treffen, um sich zu treffen, ist ja dann ein bisschen zu wenig.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 275)

Netzwerkeffekt

Ausbildung des wohnungspolitischen Netzwerks

Die Ausbildung eines Netzwerkes über die Zusammenarbeit an einem Masterplan ist keine Selbstverständlichkeit, zumal, wenn ein großer Kreis unterschiedlicher Akteure eingebunden ist. Über den Erfolg sind auch die beteiligten Akteure überrascht: *„Dass man in so einer großen Gruppe die vielschichtigen und teilweise total gegenläufigen Interessen unter einen Hut bringen konnte, hätte ich nicht erwartet!“* (Interview ‚Projektentwickler CityQuartier‘: 109) Als Erfolgsfaktor hervorzuheben ist zunächst die intensive Zusammenarbeit, die über ein Jahr mit einem regen Austausch und zahlreichen Kontakten vor allem in den thematischen Arbeitsgruppen stattfand (vgl. Interview Bi-V 38).

Als Rahmensetzung zukünftigen Handelns haben die Verhandlungsergebnisse nur verhältnismäßig geringe formale Auswirkungen auf die einzelnen Akteure, auch wenn sie möglichst bindend wirken sollen. Dies könnte einen eher kooperativen und verständigungsorientierten Verhandlungsstil befördert haben. Darüber kann Vertrauen zwischen den Akteuren aufgebaut werden, Sympathie entstehen und die Informationsbasis aller Beteiligten übereinander verbessert werden, womit in zukünftigen Verhandlungssituationen berechnete Interessen und Lösungsalternativen leichter erkennbar werden und die Wahrscheinlichkeit einer kooperativen Interaktionsorientierung sich erhöht. *„Also ich kann sagen, Bielefeld ist eigentlich ein ganz gutes Pflaster, um einvernehmlich, einverständlich und auch sehr konsensorientiert die Stadtentwicklung zu betrachten und auch Dinge anzuschieben, die gemeinsam getragen werden.“* (Interview ‚Haus & Grund‘: 173-175) Die Arbeit verlief, trotz unterschiedlicher Akteure mit verschiedenen Handlungsorientierungen, anscheinend ohne größere Konflikte, was auch die beteiligten Akteure überraschte. *„Ja, dass die Zusammenarbeit so gut funktioniert hat [...], das fand ich faszinierend und hätte ich nie für möglich gehalten.“* (Interview ‚Projektentwickler CityQuartier‘: 116-117) Die Mitarbeit im Prozess war dabei auch von Spaß geprägt. *„Ich bin von Hause aus Jurist und hier als Geschäftsführer so seit 2002 in der Position. Vorher kam ich aus der Mitgliederberatung, d. h. die Öffnung dieses Spektrums war auch für mich neu. Und das hat*

Kooperativer
Verhandlungsstil

sehr viel Spaß gemacht, sich dem zu widmen und daran mitzugestalten [...]“ (Interview ‚Haus & Grund‘: 94)

Der Geschäftsführer der ‚BGW‘ verweist darauf, wie wichtig es ist, in dem Prozess eine Vielzahl von Akteuren einzubinden und den Masterplan gemeinsam in einem Bottom-Up-Prozess zu entwickeln, um die Identifikation mit dem Ergebnis zu erhöhen und die Handlungsorientierungen der Akteure zu verändern.

„Also ich denke das Wichtigste in dieser ganzen Prozesskette ist die Beteiligung. Also auch das Bauamt zu integrieren in diese Prozesse oder die Immobilienwirtschaft oder die sozialen Dienstleister. Das ist auch ein Integrationsprozess, anders als wir es normalerweise traditionell verstehen. Und ich glaube Integration funktioniert nur durch Partizipation. Das ist bei unseren Kunden so und das ist auch in solchen Prozessen so. Wenn man nicht beteiligt ist und kriegt so eine Integration verordnet, dann muss man das erst einmal verstehen, warum man keine Angst haben muss, dass man über den Tisch gezogen wird. Wenn das aber ein Bottom-up-Prozess ist, der wirklich von unten kommt, dann glaub ich ganz einfach, dass es eine andere Kultur ist, da miteinander umzugehen und das dann auch zu akzeptieren und letztendlich umzusetzen.“

(Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 44-45)

Rolle der Politik

Bei der Arbeit im Masterplan-Prozess nahm die Politik nur eine sehr geringe Rolle und beschränkte sich weitgehend auf die abschließende Beratung in den Ausschüssen und dem Rat, was im Rückblick als durchaus förderlich eingeschätzt wird. *„Es hatte auch den Vorteil, dass man erstmal ohne Politik relativ offen sprechen konnte. Also wir waren völlig raus aus irgendwelchen politischen Klüngelgeschichten oder so.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 143-144)

Dies kann daran liegen, dass in politischen Verhandlungssituationen häufig eine kompetitive Interaktionsorientierung im Wettbewerb um die Gunst der Wähler vorherrscht. Gerade eine solche Einstellung würde aber den kooperativen, verständigungsorientierten Prozess des ‚Masterplan Wohnens‘ in hohem Maße gefährden. Von daher wurde die weitgehende Zurückhaltung durchaus begrüßt und als günstig eingeschätzt, *„weil Politik ja sehr schnell dazu neigt, sich immer einzumischen, auch vieles besser zu wissen, als die Fachleute. Das ist leider so. Und damit auch Prozesse immer wieder zu blockieren.“* (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 36)

An entscheidenden Punkten im Prozess wurden politische Vertreter dann gezielt eingebunden. Eine veränderte Atmosphäre in solchen Sitzungen kann als Indiz für das besondere Vertrauensverhältnis und kooperative Interaktionsorientierungen in der etablierten Runde der Wohnungsmarktakteure gewertet werden. *„Ja und dann hatten wir die Politik auch noch mit eingeladen, weil die dann mal sehen sollten, wie da die Wohnungsbauakteure so etwas dann auch mit unterstützen. Wobei das schon dazu führt, dass sie ein anderes Klima haben in so einer Sitzung, wenn da die Politik mit am Tisch sitzt. Anders als wenn man nur unter sich ‚Masterplanern‘ ist.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 129-130)

Finanzielle Unterstützung

Die Zufriedenheit mit dem Prozess lässt sich auch daran erkennen, dass die beteiligten Akteure bereit waren, diesen finanziell zu stützen und zu fördern, soweit es notwendig wurde. Dies betraf zum Beispiel die Druckkosten für die Abschlussdokumentation oder die Bewirtung bei Arbeitstreffen und Veranstaltungen (vgl. Interview Bi-V 39).

Über die Arbeit im Masterplanprozess und mit dem gemeinsamen Beschluss der Ergebnisdokumentation und den darin festgelegten Handlungsbereichen und -zielen wurde eine Grundlage geschaffen, die über die Ausprägung als Netzwerk hinaus als Koalition der beteiligten Akteure eingeschätzt werden kann. Basis dessen ist der Masterplan, der gegenseitig anerkannt wird und als bindende Vereinbarung und Zielsystem der Koalition fungiert, zu dem sich die beteiligten Akteure bekennen und in dem sie einen Nutzen für sich erkennen, den sie ohne die Bündelung ihrer Ressourcen nicht haben würden. Um die Ziele zu erreichen, strebt die Koalition an, den Masterplan auch zur Grundlage des kommunalen Handelns zu machen. Dafür waren die Zustimmung und der formale Beschluss der Politik erforderlich. So kann über die der Kommune institutionell zugewiesenen Ressourcen das Handeln der weiteren Akteure am Wohnungsmarkt beeinflusst werden, die sich nicht freiwillig der Masterplan-Gruppe angeschlossen haben, wenn beispielsweise Qualitätskriterien für den öffentlich geförderten Wohnungsbau beschlossen werden. *„Und dann haben wir gesagt, so, jetzt hätten wir aber gerne auch einen richtigen Ratsbeschluss. Wir wollten nicht nur diese Ergebnisse in den beiden Ausschüssen präsentieren, im UStA und im SGA, sondern wir wollten halt, dass der Rat sich an solche wohnungspolitischen Leitlinien gebunden fühlt.“* (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 166-167)

Das gebündelte Einflusspotential der im Masterplan agierenden Akteure führte dazu, dass der Rat im Dezember 2007 die erarbeiteten Leitlinien ohne Veränderungen an den Vorlagen der Verwaltung beschloss, was nicht die Regel ist (vgl. Interview Bi-V 40). Die breite Beteiligung und das Engagement der Akteure, die ihre Ressourcen in den Prozess eingebracht haben, waren entscheidend für die Zustimmung.

„Also, wenn die Verwaltung das alleine vorgestellt hätte; oder noch schlimmer, wenn es eine Partei reingebracht hätte. Natürlich wäre es auseinander genommen worden. Aber so, wenn die Verwaltung nur als Koordinator dasteht und diese Vielzahl von Akteuren dahinter steht, da hat kein Politiker mehr was dran rumgemäkelt. Die haben den Prozess gelobt, die haben sich für die viele Arbeit, die geleistet wurde, bedankt und und und. Also durchweg positiv.“ (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 170)

Dass die Politik Veränderungen gegenüber durchaus nicht abgeneigt gewesen wäre, die vor dem Hintergrund der Konstellation und des Prozesses aber nicht weiter verfolgt wurden, wird an der Aussage der Vorsitzenden des ‚Sozial- und Gesundheitsausschusses‘ deutlich: *„Ich kann mich gut daran erinnern, dass wir einige Punkte hatten, bei denen wir gesagt haben, dass man die konkreter fassen könnte. [...] Aber letztendlich waren die Punkte ein Ergebnis dieses größeren Rahmens und deshalb haben wir sie so akzeptiert.“* (Interview ‚SGA-Vorsitz‘: 240-247)

Auswirkungen auf die Akteure und Governance-Struktur

Die gemeinsame Arbeit im Masterplan-Prozess kann auf Seiten der beteiligten Akteure zu einer Veränderung der Handlungsorientierungen und Ressourcen führen, deren Auswirkungen auf ihr Handeln und somit die altersgerechte Stadtentwicklung nicht unterschätzt werden sollte, da gerade auch die Handlungs- und Interaktionsorientierungen die Handlungswahl ebenso beeinflussen wie die Tatsache, ob die Handlungen in Routinen erfolgen oder hinterfragt werden.

Wie die Arbeit am Masterplan den Stellenwert von Themen verändern kann, lässt sich beispielhaft am Thema ‚Partizipation‘ feststellen. „Für die Fortentwicklung der Quartiere kommt der Partizipation eine entscheidende Funktion zu“ (Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 39) wird in der Ergebnisdokumentation festgehalten und gefordert, dass Quartiersentwicklung als kooperativer und integrativer Prozess verstanden werden muss (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c: 41). Erst über die gemeinsame Arbeit in der Gruppe erhielt das Thema bei vielen beteiligten Akteuren einen hohen Stellenwert, der sich dann in den Handlungsempfehlungen niederschlug.

„Nachdem wir uns da einen Abend intensiv mit dem Thema beschäftigt haben, führte das letztendlich dazu – wir haben so ein Ranking gemacht am Ende der Arbeitsgruppenphase – [...] dass Partizipation die meisten Punkte bekam. Hätte vorher nie einer gedacht. Und wie gesagt, da saßen jetzt nicht nur Sozialeute drin. Die Banker haben genauso gesagt: Das müssen wir machen. Wir müssen die Leute mit einbinden. Wenn wir sanieren im großen Stil, müssen wir die Bewohner mit einbinden, wenn wir etwas Zentrales im Stadtteil ändern, müssen wir eigentlich die Leute des Stadtteils mitbefragen und und und.“ (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 125-126)

Es ließen sich noch weitere Themenbereiche benennen, die in der Wahrnehmung an Bedeutung gewonnen haben, zum Beispiel die Ablehnung von Baulandausweisungen in den Außenbereichen und Forderung einer Fokussierung auf die Innenentwicklung (vgl. Interview Bi-V 41). Inwieweit diese das tatsächliche Handeln verändern, ist schwer nachweisbar. Einige Akteure berufen ihr Handeln allerdings konkret auf den Masterplan. „Also es ist schon so gewesen, dass wir Aspekte aus diesem Masterplan heraus uns bei so einer Recherche anschauen, wenn es darum geht, was machen wir denn eigentlich, was stellen wir uns vor und was ist denn das Angebot, das wir da machen wollen? Deckt sich das überhaupt mit dem Bedarf, der da draußen tatsächlich ist?“ (Interview ‚Investorenvertreter CityQuartier‘: 36) Auch der Vorstandsvorsitzende der ‚GSWG‘, der erst später zum Masterplanprozess hinzugestoßen ist, setzt das Handeln seiner Genossenschaft in Bezug zum Masterplan. „Also insoweit werden hier Ziele des Masterplans, im Rahmen unserer Verhältnisse und Möglichkeiten [...] 1:1 umgesetzt.“ (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘: 288)

Anhand der Konflikte um die Baulandausweisung in nicht integrierter Lage lässt sich zudem nachvollziehen, dass die am Masterplan beteiligten Wohnungsmarktakteure sich in der Verantwortung für die Masterplanergebnisse sehen. Die Entwicklung geht sogar soweit, dass sich bei den individuellen Motiven eine verantwortliche Rolle eingeschliffen hat, die als Norm wirkt, sich aber auch mit individuellen Nutzenerwägungen deckt. Von daher wird Verantwortung für die weitere Stadtentwicklung übernommen und sich in diesem Sinne eingesetzt.

„Wir bleiben da am Ball [...] Und das ist eben Teil dieser Dynamik, die in dem Prozess drin ist, dass man eben sagt, wir können zwar theoretische Ziele formulieren, aber müssen auch gucken, wie sich das in der Praxis bewährt und wie man sie einhält, denn wir haben ja den Anspruch, dass der Masterplan Wohnen Entscheidungshilfe sein soll. Da muss man natürlich gucken, dass man die Anforderungen, die man formuliert, auch umsetzt oder darauf achtet und die Verwaltung darauf achtet, dass sie beachtet werden.“ (Interview ‚Haus & Grund‘: 125–130)

Geprägt durch eine kooperative Grundhaltung scheint ein überwiegend verständigungsorientierter Verhandlungsstil im intensiven Masterplanprozess zudem den Aufbau einer gemeinsamen Vertrauensbasis unter den „Masterplanern“ (Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 129-130) gefördert zu haben, der auch Auswirkungen auf die Interaktionsorientierungen der Akteure hat. *„Also der Konsens oder die Abstimmung und die gleiche Zielrichtung ist eigentlich bei allen Beteiligten vorhanden. Wir liegen nicht im Streit, man sagt nicht, muss ich da schon wieder hin zu diesem Termin. Nein, man freut sich immer drauf, wenn neue Ideen von allen Beteiligten eingebracht werden.“* (Interview ‚Haus & Grund‘: 162-168)

Damit wurde im Prozess eine wesentliche Grundlage für ein wohnungswirtschaftliches Netzwerk gelegt und es ist davon auszugehen, dass kooperative Orientierungen eher zugenommen haben, was bei zukünftigen Interdependenzen zwischen den Akteuren von Vorteil sein dürfte. Von Seiten des Geschäftsführers der ‚BGW‘ wird darauf hingewiesen, dass eine solche Haltung keineswegs schon immer vorhanden war. *„Es hat früher halt nicht so dieses kooperative Miteinander gegeben, sondern es war schon so, den zeigen wir es mal von allen Seiten. Wollen wir mal ganz ehrlich sein, wir sind da auch keine Unschuldslämmer gewesen als Immobilienwirtschaft, aber alle anderen auch nicht. Wir haben in der Vergangenheit nicht gelernt, kooperativ vernetzt miteinander zu arbeiten.“* (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 36-40)

Aus dem Netzwerk heraus ergibt sich eine weitere nutzbare Ressource für die beteiligten Akteure in Form von sozialem Kapital, wenn am Rande der Veranstaltung Aspekte erörtert, Kontakte geknüpft und das Vorgehen der Mitkonkurrenten beobachtet wird.

„Auf dieses Netzwerk kann man sich jetzt in der täglichen Arbeit natürlich auch verlassen. Also ich finde einfach das ist sehr, sehr wichtig.“

(Interview ‚Bauamt, Wohnen‘: 155-157)

„Und deshalb ist das eigentlich ein sehr intaktes Netzwerk, in dem wir hier drin sind für die privaten Eigentümer. Und mit allen Beteiligten haben wir einen sehr kollegialen Kontakt, also keine Gegensätze, sondern wir ergänzen uns in idealer Weise.“

(Interview ‚Haus & Grund‘: 45-49)

Als Indizien für gute Beziehungen im Netzwerk können gemeinsame Aktivitäten der Akteure gewertet werden, die über das normale Maß von Arbeitstreffen hinausgehen. So wurde der Abschluss der Ergebnisdokumentation des ‚Masterplans Wohnen‘ beispielsweise gemeinsam gefeiert (vgl. Interview Bi-V 42). Dazu zählen auch geplante bzw. durchgeführte Wochenendexkursionen der Akteure nach Berlin (im September 2009) und Rotterdam, um gute Beispiele zu besuchen, Anregungen zu sammeln und das Netzwerk zu stärken (Interview Bi-V 43). Aktivitäten, die sich aus dem weiterhin gut besuchten Forum Masterplan (vgl. Interview Bi-V 44) entwickelt haben.

Die Mitarbeit der Akteure im Masterplanprozess verbessert nicht zuletzt deren sachliche Kompetenz. Zu nennen wäre der fachliche Austausch und die inhaltliche Weiterbildung, was über das ‚Forum Masterplan‘ eine Fortsetzung erfährt:

„Alle sind sie mit dabei. Also das Ergebnis ist, dass wir zweimal im Jahr ein Forum zum Masterplan machen, immer mit einer Themenstellung, verbunden zum Teil mit der Berücksichtigung von praktischen Beispielen. Wer hat etwas Interessantes gemacht, was man

auch den anderen zeigen kann? Und dann gibt es einen theoretischen Background. Und das Forum ist immer rappellvoll. Da sind all die Akteure über die wir eben gesprochen haben, sitzen immer noch mit am Tisch und sind interessiert. Ich glaube, da transportiert und multipliziert sich mittlerweile einiges.“ (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘ 52-54)

Zusammenfassende Einschätzung

Die Folgen für die Stadtentwicklung, die sich aus dem ‚Masterplan Wohnen‘ und seinem Aufstellungsprozess ergeben haben, sind insbesondere für die nicht-öffentlichen Akteure zunächst einmal nur begrenzt nachweisbar. Über die formal bindenden wohnungspolitischen Leitlinien, die ihren Niederschlag auch in den Qualitätskriterien für den öffentlich geförderten Wohnungsbau gefunden haben, hat das Ergebnis auf jeden Fall eine institutionelle Wirkung entfaltet, die auch die Handlungen von privaten Akteuren beeinflusst.

Festgehalten werden können Veränderungen durch die Verstetigung eines wohnungspolitischen Netzwerks, das zum fachlichen Austausch beiträgt und somit die Ressourcen der beteiligten Akteure stärkt, eine kooperative Grundhaltung über Akteursgrenzen hinweg etabliert hat und über die Veränderungen der Wahrnehmung das Verständnis für Zusammenhänge in der Stadtentwicklung förderte. Für das gemeinsame Interesse wurde eine Koalition geschaffen, die für die öffentliche Seite als involvierter Akteur einen Zugang zu den Akteuren des Handlungsfeldes schafft.

Im Hinblick auf die Aufgaben und Ziele einer altersgerechten Stadtentwicklung im Bereich ‚Wohnen‘ besteht die Chance, über die inhaltliche Arbeit und den fachlichen Austausch die Wahrnehmung dafür zu schärfen, damit die Bewertungen der Situation im Rahmen der Handlungsmotive entsprechende Berücksichtigung finden. Über kooperative Interaktionsorientierungen lassen sich Aktivitäten zudem besser umsetzen bzw. Probleme eher gemeinsam lösen. Über die Verbreitung aktueller Fachkenntnisse kann weiterhin die sachliche Kompetenz im Netzwerk verbessert werden. Voraussetzung für den Erfolg des Prozesses ist die lokale Bindung der Akteure mit einem ausgeprägten Interesse an den Entwicklungen in Bielefeld, da diese Auswirkungen auf die eigenen Bestände haben. Somit liegt dem Prozess zunächst einmal ein reflexives Interesse zugrunde, die eigene Position nicht zu gefährden, sondern ein möglichst gutes Umfeld für die eigene Entwicklung vorzufinden. Darüber hinaus kann eine Verpflichtung für Bielefeld Teil der Akteursidentität sein, was ergänzend förderlich wirkt. Zentraler aber dürfte die Wahrnehmung der gemeinsamen Abhängigkeiten aus einer nutzenorientierten Perspektive heraus sein, die vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden Marktsituation aufgrund des Demographischen Wandels eingeordnet wird.

Trotz der beschriebenen Vorteile führt ein solcher Prozess nicht automatisch zum Erfolg. Entscheidend ist die Beteiligung der Akteure, die hier, neben der lokalen Bindung, durch eine frühzeitige Einbeziehung in die Konzeption des Prozesses gesichert wurde. Mit dem Expertenkreis der Wohnungsmarktbeobachtung war hierfür bereits ein Gremium vorhanden, in dem verschiedene Akteure eingebunden waren, die für die Initiierung des Prozesses und Mobilisierung weiterer Akteure genutzt werden konnten. Im Verlauf des Prozesses wird die intensive Einbindung und Mitbestimmung der Akteure über die Arbeit in den Workshops

dazu beigetragen haben, den Masterplan als ‚ihr Projekt‘ anzunehmen und somit den Eindruck einer ‚Alibi-Veranstaltung‘ zu vermeiden. Damit einher gegangen sein dürfte die Hoffnung auf Einfluss auf die Stadtentwicklung über den Masterplan, der sich auch in der weiteren Mitarbeit ausdrückt. Die mit der Einbindung verbundene intensive Zusammenarbeit ermöglicht das gegenseitige Lernen, schafft Zusammenhalt und stärkt das Gemeinschaftsgefühl, was sich nicht zuletzt in einem geselligen Beisammensein jenseits der reinen Arbeit ausdrückt. Die beteiligten Akteure versprechen sich nicht nur einen Nutzen vom Prozess, sie haben offensichtlich, zumindest zum Teil, auch Spaß daran. Eine zurückgenommene Rolle der Politik erscheint hilfreich gewesen zu sein, da so der Eindruck vorherrschte, unter Fachleuten zu sein.

9.5.2 Vertiefung ‚Bielefelder Modell – Wohnen mit Versorgungssicherheit‘

Das ‚Bielefelder Modell‘ kann als Erfolgsmodell bezeichnet werden, das in Bielefeld und darüber hinaus eine zunehmende Verbreitung erfährt. Kernpunkte des Modells sind die Zusammenarbeit eines Wohnungsunternehmens mit einem sozialen Dienstleister, um für die Bewohnerinnen und Bewohner einer Wohnanlage und des umgebenden Quartiers eine Versorgungssicherheit rund um die Uhr ohne Betreuungspauschale zu erreichen. Entwickelt wurde das ‚Bielefelder Modell‘ durch die ‚BGW‘ als Wohnungsunternehmen und ‚Alt und Jung e. V.‘ als sozialem Dienstleister. Gegenwärtig³⁸ betreibt die ‚BGW‘ neun Wohnanlagen nach dem ‚Bielefelder Modell‘, weitere drei Anlagen werden 2010 fertig gestellt. In der Mehrzahl wird mit dem Verein ‚Alt und Jung e. V.‘ kooperiert, aber auch zwei andere soziale Dienstleister (‚AWO Bielefeld‘, ‚Hauspflegeverein e. V.‘) gehören zu den Partnern. Andere Akteure der Wohnungswirtschaft wie auch soziale Dienstleister haben das Modell übernommen und eigene Variationen entwickelt.

Im Mittelpunkt dieser Vertiefung steht die wohnungswirtschaftliche Perspektive bei der Entwicklung des Modells aus Sicht der ‚BGW‘. Eine ausführliche Betrachtung des Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘, der an der Entwicklung des ‚Bielefelder Modells‘ einen ebenso großen Anteil hat, wird aus dessen Blickwinkel in einer separaten Vertiefung behandelt (vgl. Kapitel 10.4.2). Zunächst erfolgt an dieser Stelle daher eine kurze Beschreibung des zentralen Akteurs ‚BGW‘, bevor die Merkmale des ‚Bielefelder Modells‘ als Beitrag zu einer altersgerechten Stadtentwicklung vorgestellt werden. Im weiteren Verlauf der Vertiefung wird dann auf die Entstehung und Etablierung des ‚Bielefelder Modells‘ eingegangen sowie die weitere Verbreitung des Konzepts und damit die Wirkung auf andere Akteure des Wohnungs- und Pflegemarktes beleuchtet, um näher erklären zu können, wie es zu den Aktivitäten und dessen Verbreitung gekommen ist. Neben der ‚BGW-Perspektive‘ wird im Verlauf der Vertiefung an einigen Stellen auch die Sichtweise der ‚GSWG Senne‘ aufgegriffen, die das Konzept später übernommen hat.

Die ‚Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH‘ (‚BGW‘)

Die überwiegend in kommunalem Besitz befindliche ‚Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH‘ (‚BGW‘) ist als größter Anbieter mit rund 11 500 Wohneinheiten im gesamten Stadtgebiet von Bielefeld vertreten. Die Gründung erfolgte 1950 aufgrund der akuten Woh-

³⁸ Stand jeweils Februar 2009.

nungsnot der Nachkriegszeit mit dem Ziel der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum (vgl. BGW 1990: 17). Bis in die 1970er Jahre bildete die ‚BGW‘ eine Verwaltungsgemeinschaft mit der ‚Ravensberger‘ und ließ durch deren Muttergesellschaft auch ihre Neubauplanungen durchführen. Zur Loslösung von der ‚Ravensberger‘ kam es erst, nachdem die ‚BGW‘ in Folge der Gemeindegebietsreform von 1973 mit dem Wohnungsunternehmen des ehemaligen Landkreises Bielefeld fusioniert wurde und der gestiegene Bestand eine eigene Verwaltung rechtfertigte (vgl. BGW 1990: 19, 66).

Mit der Übernahme der alleinigen Geschäftsführung durch den heutigen Geschäftsführer Norbert Müller im Jahr 2000 wurde eine grundlegende Unternehmensreform unter intensiver Beteiligung der Belegschaft eingeleitet:

„Wir haben dann im Jahr 2000 etliche Workshops hier im Haus laufen lassen, zu den verschiedenen Themen. Das war wirklich eine tolle Phase. Die hat Spaß gemacht. Da war richtig Power in der Bude [...] Das Unternehmensleitbild ist dann entwickelt worden in gemeinsamen Workshops, und all diese Dinge [...] Seitdem werden bei uns ALLE Projekte, mit ganz strikter Projektarbeitsstruktur bearbeitet, es gibt einen Projektauftrag für alles [...].“ (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 8, 14-15)

Der herrschende Trend zur Privatisierung öffentlicher Wohnungsunternehmen setzt die ‚BGW‘ zwar indirekt unter einen erhöhten Rechtfertigungsdruck, aber gegenwärtig kann ihre Position und ihr Ansehen als öffentliches Unternehmen als gesichert angesehen werden. *„Und ich weiß noch, vor einem guten halben Jahr, bei einer öffentlichen Veranstaltung, hat unser Oberbürgermeister, der ist es jetzt noch, bis zum Herbst diesen Jahres, aber immerhin, hat der ein ganz offenes Bekenntnis zur BGW abgegeben, hat gesagt, wenn es die nicht geben würde, müssten wir die neu erfinden.“* (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 81) Zur gefestigten Position trägt die Einbindung des vorwiegend aus Ratsmitgliedern bestehenden Aufsichtsrats über alle zwei Jahre stattfindende Strategieworkshops bei (vgl. Interview Bi-V 45). Zudem versucht die Geschäftsführung der ‚BGW‘ immer wieder, den Nutzen als kommunalen Wohnungsunternehmen für die Stadt Bielefeld herauszustellen. *„Neben der vierprozentigen Dividende, die wir ausschütten, sehen wir uns auch in der Pflicht, unserem Gemeinwesen in der ideellen Form einer ‚Stadtrendite‘ etwas zurückzugeben.“* (Heiss 2003: 24)

Daran anknüpfend positioniert die Geschäftsführung das Unternehmen als *„Partner einer kooperativen Stadtentwicklung“* (BGW o. J.: 20) im Sinne des Unternehmensleitbildes ‚Raum für die Zukunft‘. Dementsprechend gehen die Tätigkeitsbereiche der ‚BGW‘ als kommunales Unternehmen mittlerweile über Planung, Bau, Vermietung und Verwaltung von Wohnungen und Gewerberäumen hinaus. So obliegt der ‚BGW‘ z. B. auch die Bewirtschaftung kommunaler Immobilienbestände, der Bau und die Vermietung von Kindertagesstätten und die Bewirtschaftung der Bäder und Eisbahnen in Bielefeld. Nach eigenen Angaben ist die ‚BGW‘ somit das größte Dienstleistungsunternehmen der Immobilienwirtschaft in Ostwestfalen-Lippe (vgl. BGW o. J.: 20). *„Wie wir uns entwickelt haben, vom reinen Wohnraumversorger, man muss sich den Begriff erst mal auf der Zunge zergehen lassen, zu dem was wir heute machen. Da sind ja Lichtjahre dazwischen.“* (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 64)

Die ‚BGW‘ versucht sich insgesamt auf unterschiedlichste Art und Weise in die Stadtentwicklung einzubringen und diese mit einem hohen Selbstanspruch zu gestalten. *„Die BGW versteht*

sich auch als Motor der Stadtentwicklung. Im Rahmen dieser Stadtteilentwicklung sind wir auch daran interessiert, dass sich unsere Quartiere vernünftig entwickeln [...] Die BGW versteht sich als Verantwortlicher in der Quartiersentwicklung.“ (Müller 2007: 46) Ausdruck dessen sind z. B. die jährlich als zweitägige ‚Kongresse kooperativer Stadtentwicklung‘ durchgeführten Bielefelder Stadtentwicklungstage (vgl. Website Stadtentwicklungstage) oder der ‚Bielefeld-Preis‘, mit dem jährlich Projekte und Initiativen ausgezeichnet werden sollen, die sich durch zukunftsweisendes Engagement hervortun (vgl. Website Bielefeld-Preis).

Von Seiten der Geschäftsführung wird dabei immer wieder betont, dass ein akteursübergreifender gemeinsamer Ansatz zur Stadtentwicklung in Bielefeld notwendig sei: *„Aber, noch mal, kooperative Stadtentwicklung soll deutlich machen, dass das ein vernetzter Prozess ist, dass das keine Sache ist, die da einer für sich wuppen kann. Sondern dass wir alle gemeinsam gucken müssen, dass wir da an einen Strang ziehen und zwar in die gleiche Richtung. Das ist ganz wichtig.“ (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 66)*

Merkmale des ‚Bielefelder Modells‘

Die Wohnungen in Anlagen nach dem ‚Bielefelder Modell‘ sind als normale, moderne und vollwertige Privatwohnungen gestaltet. Dabei handelt es um Neubauten und sanierte Bestandsgebäude. In allen Fällen wird in den Wohnungen wie den Wohnanlagen auf Barrierefreiheit geachtet. Zudem stellt die ‚BGW‘ Gästewohnungen zur Verfügung und es gibt einen Hausmeisterservice. In der Regel sind die Wohnungen in den Anlagen zur Hälfte frei finanziert und zur anderen Hälfte öffentlich gefördert. Für die mehrfach ausgezeichnete Wohnanlage Heinrichstraße liegt die Kaltmiete beispielsweise bei 4,05 Euro/qm für die geförderten und bei 8,50 Euro/qm für die frei finanzierten Wohnungen und damit deutlich über dem Mietspiegel. Die ‚BGW‘ vermietet in den Anlagen grundsätzlich nicht an Familien mit Kindern, sondern nur an ältere Menschen bzw. jüngere Personen mit Hilfebedarf (vgl. SONG 2008b: 104).

Mit Versorgungssicherheit ist gemeint, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungen jederzeit auf ein umfassendes Angebot von Dienstleistungen zurückgreifen können, das Pflege ebenso wie Alltagshilfen umfasst. Dafür arbeitet die ‚BGW‘ mit einem sozialen Dienstleister zusammen, von dem diese Angebote bei Bedarf in Anspruch genommen werden können. Die Leistungen werden dabei nicht pauschal, sondern bedarfsgerecht im Einzelfall organisiert und vergütet. Grundsätzlich herrscht Wahlfreiheit bei allen Dienstleistungen und den ausführenden Dienstleistern. Es muss also nicht zwangsläufig auf den Anbieter vor Ort zurückgegriffen werden.

Der soziale Dienstleister unterhält in den Wohnanlagen ein Büro, das rund um die Uhr besetzt ist und die Versorgung sowie Beratung vor Ort gewährleistet. Die Gästewohnungen können für die häusliche Pflege bei Verhinderung der Pflegeperson, Rehabilitationsmaßnahmen und Krisenintervention genutzt werden. Generell soll allen Bewohnerinnen und Bewohnern ein Verbleib in den eigenen Wohnungen im vertrauten Umfeld auch bei steigendem Hilfebedarf ermöglicht werden. Auch Schwerstpflegebedürftige sollen weiterhin in der Anlage leben und bei Bedarf rund um die Uhr vom ambulanten Dienstleister betreut werden. Mit dem Ansatz ist zudem der explizite Anspruch verbunden, die angebotenen Dienstleistungen in so zurückhaltender Art und Weise zu erbringen wie möglich. Es soll ein ‚normales‘ Wohnangebot sein, in

Normale Privatwohnungen

*Versorgungssicherheit
ohne Betreuungspauschale*



*Abbildung 9-4:
Wohnanlage Heinrichstraße
(Wohncafé im Erdgeschoss)*

dem die sozialen Dienstleister lediglich als Gäste auftreten und die Würde der Bewohnerinnen und Bewohner jederzeit gewahrt wird. Auch die stark pflegebedürftigen Personen wohnen in eigenen, normalen Wohnungen verteilt im Wohngebäude oder der Wohnanlage. Es gibt keine Pflegewohngruppen oder anderen Gemeinschaftswohnformen (vgl. BGW o. J.: 6f.).

Die Angebote werden ausdrücklich ohne eine finanzielle Gegenleistung in Form einer Grund- oder Betreuungspauschale vorgehalten. Bezahlt werden nur die Leistungen, die in Anspruch genommen werden, auch wenn der Service rund um die Uhr zur Verfügung steht.

Nachbarschaft

Zum Konzept gehört die Einbindung von Ehrenamtlichen sowie die Integration und Förderung des sozialen Zusammenlebens. Die Wohnanlagen umfassen in der Regel immer ein Wohncafé mit Küche als Treffpunkt für Aktivitäten. Unterschiedliche Freizeitangebote sollen vor Ort, koordiniert durch den Dienstleister, angeboten werden und auch den Angehörigen, Freunden und Nachbarn der Mieter offen stehen. Ein reger Austausch mit der Nachbarschaft wird gefördert. Unterschiedliche kulturelle, religiöse und ethnische Belange sollen dabei berücksichtigt werden, *„und diese Serviceanlagen entwickeln sich langsam in den Stadtteilen zu kleinen Bürgerzentren und Sozialstationen. Es gibt keinen richtigen Begriff dafür, aber da findet plötzlich Stadtleben statt.“* (Müller 2007: 47) Fachlich geschulte Personen des sozialen Dienstleisters bieten zudem regelmäßige Beratungen an zu Gesundheitsfragen, Hausnotrufsystemen und die Unterstützung bei der Antragsstellung bei verschiedenen Kostenträgern. Möglichkeiten der Prävention werden durch frühzeitige Unterstützung und Befähigung zur Selbsthilfe durch den sozialen Dienstleister gestärkt. Über eine gezielte Schulung soll die Hilfe durch Angehörige und Freunde gefördert werden. Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Aspekt, ist die Präsenz rund um die Uhr, die für soziale Kontrolle sorgt und die soziale Dienstleister in die Rolle eines ‚Kümmerers‘ hineinwachsen lässt (vgl. BGW o. J.: 6f., 14f.).

Quartiersorientierung

Wert gelegt wird auf eine Quartiersorientierung der Angebote. *„So eine Anlage soll nicht nur eine Wirkung für die Bewohner entfalten, sondern auch die Bewohner des Quartiers mit einfangen, um einen neuen Kristallisationspunkt zu schaffen.“* (Müller 2007: 47) Die Versorgungssicherheit wird also nicht nur in den Wohnungen eines Gebäude bzw. einer Wohnanlage angeboten, in der sich die Büros des sozialen Dienstleisters befinden, sondern darüber hinaus im angrenzenden Quartier innerhalb eines Radius von etwa 500 bis 1 000 Metern. Auch spielt es keine Rolle, ob Kunden des Dienstleisters in Wohnungen des kooperierenden Wohnungsunternehmens leben oder in anderen Wohnungen. Die Angebote im Wohncafé sollen ausdrücklich nicht nur den Bewohnerinnen und Bewohnern der zentralen Anlagen, sondern dem Quartier offen stehen. Die Nachbarschaftsorientierung endet somit nicht an der Schwelle der Wohnanlage. Vielmehr wird ein Angebot für das ganze Quartier geschaffen (vgl. SONG 2008b: 103).

Kooperation von Wohnungsunternehmen und sozialem Dienstleister

Bei den Projekten handelt es sich um Kooperationen zwischen der ‚BGW‘ als Wohnungsunternehmen und einem sozialen Dienstleister. *„Wir, als Wohnungsunternehmen, sind die Menschen, die die Kernkompetenz für die Immobilie haben; für die anderen Dinge brauchen wir verlässliche Kooperationspartner.“* (Müller 2007: 48) Die ‚BGW‘ übernimmt den immobilienwirtschaftlichen Teil, also Planung, Bau und Bewirtschaftung von Wohnungen und Gewerbeflächen. Bereit gestellt wird die bauliche Infrastruktur, einschließlich passender Funktionsräume zur Vermietung an den sozialen Dienstleister (Nachbereitschaftsbüro, Beratungsbüro, Hilfsmitteldepot) (vgl. BGW o. J.: 16). Die ‚BGW‘ wählt zudem einen sozialen Dienstleister als Koopera-

tionspartner aus, der die Räume anmietet und das beschriebene Angebot gewährleistet. Die Vermietung der Wohnungen obliegt der ‚BGW‘, wobei auf eine ‚Grundauslastung‘ für den sozialen Dienstleister geachtet wird. Es werden also einige Wohnungen an Menschen mit solchem Hilfebedarf vermietet, so dass für das Team vor Ort ein Grundauskommen gesichert ist. Dabei wird Wert darauf gelegt, dass diese das Gebäude nicht dominieren und von daher die Mehrheit der Bewohner nicht pflegebedürftig ist. *„Das soll ja keine Pflegestation oder so etwas sein, sondern es muss für die anderen Mieter eben auch noch, ja, lebenswert sein.“* (Interview ‚GSWG Handlungsbevollmächtigte‘: 202)

Entwicklung des ‚Bielefelder Modells‘

Bereits seit Ende der 1960er Jahre hat die ‚BGW‘ sogenannte Altenwohnungen gebaut und in den 1980er Jahren die ersten Kontakte zu ‚Alt und Jung e.V.‘ aufgebaut, mit denen im Rahmen der Betreuung von Wohnprojekten zusammengearbeitet wurde. Im Rahmen dessen lernten die Akteure sich kennen und konnten Vertrauen aufbauen (vgl. Interview Bi-V 46).

Parallel dazu sammelte die ‚BGW‘ auch Erfahrungen mit dem ‚AWO Kreisverband Bielefeld‘ im Rahmen des Baus einer Anlage von Altenwohnungen an der Carl Meyerstraße im Jahr 1981. Auflage für die Förderung durch das Land NRW war damals, dass eine nicht näher definierte Betreuungsleistung der Bewohnerinnen und Bewohner stattzufinden hat. Da dies für die ‚BGW‘ erstmalig der Fall war, wurde ein sozialer Dienstleister gesucht und mit der ‚AWO‘ gefunden. In einem Betreuungsvertrag wurde festgehalten, dass jede Mietpartei für das Angebot eine Grundpauschale von 10 DM pro Monat zu bezahlen hat. Von Seiten der Mieter kam es in der Folge schnell zu Beschwerden bei der ‚BGW‘, da für die Pauschale keine adäquate Gegenleistung erkannt wurde. Diese negativen Erfahrungen prägten auf Seiten der ‚BGW‘ Vorbehalte gegenüber Pauschalmodellen (vgl. Interview Bi-V 47).

Anfang der 1990er Jahre war bei der ‚BGW‘ erneut der Bau einer Seniorenwohnanlage in Planung, bei dem auf Mittel des öffentlich geförderten Wohnungsbaus zurückgegriffen werden sollte. Wieder war im Rahmen der Bewilligung der Fördermittel der Nachweis eines Betreuungsangebots zu erbringen, der unter anderem ein Beratungsangebot und eine 24-stündige Bereitschaft vor Ort verlangte. Offensichtlich war die Förderkulisse auf die damals aufkommenden Modelle des Betreuten Wohnens ausgerichtet. *„Und diese Auflagen, diese Betreuungsnachweise, wären kostenträchtig gewesen. D. h. drei von diesen Punkten, die hätten Geld gekostet. Pro Wohneinheit so 80 DM, das waren noch DM-Zeiten. 80 DM, die die Mieter zusätzlich zu ihren Mieten hätten zahlen müssen. Eben klassisch Betreutes Wohnen, so wie es vielfach praktiziert wird.“* (Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘: 17)

Die schlechten Erfahrungen aus dem Projekt der 1980er Jahre trugen dazu bei, dass die ‚BGW‘ eine solche Pauschale möglichst vermeiden wollte. *„Und dann haben wir gesagt, das finden wir doof. Das sind Menschen, die dort einziehen, die nicht über so viele Reichtümer verfügen und wofür sollen die 80 DM zahlen? Nur für die Bereitstellung einer Betreuung? Ist ja einfach nur eine Vorhalte oder ein Ansprechpartner vor Ort, der vielleicht morgens um 8 Uhr kommt und nachmittags um 16 Uhr geht. Oder irgend so etwas. Da haben wir gesagt, das ist nicht okay.“* (Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘: 17)

Erfahrungen der ‚BGW‘ aus den 1980er Jahren



*Abbildung 9-5:
Carl Meyerstraße*

*Öffentlich geförderte
Seniorenwohnungen mit
Betreuung*

Die ‚BGW‘ hatte für ihr weiteres Handeln also das Ziel, die Seniorenwohnanlage zu errichten und die Fördermittel abzurufen, ohne den Mietern zugleich eine Betreuungspauschale zuzumuten. Dazu trug ein nutzenorientiertes Handlungsmotiv bei – es drohten erneut Auseinandersetzungen mit unzufriedenen Mietern, eventuell sogar Probleme bei der Vermietung –, ebenso aber auch normorientierte Motive, wie aus dem Zitat herauskommt. Es erschien aus fachlicher Sicht ein falsches Konzept zu sein, einerseits öffentlich geförderte Wohnungen für Menschen mit geringem Einkommen zu errichten und diesen dann über einen aufgezwungenen Betreuungsvertrag direkt wieder eine größere Geldsumme bei verhältnismäßig geringer Gegenleistung zu berechnen.³⁹

Konzeptentwicklung durch ‚BGW‘ und ‚Alt und Jung e.V.‘

Diesen Konflikt konnte die ‚BGW‘ nicht alleine lösen, da zwar die fachliche Kompetenz vorhanden war, um die wohnungswirtschaftliche Fragestellungen zu lösen, es aber an der sachlichen Kompetenz fehlte, um die Forderung der ‚Betreuungsklausel‘ als Voraussetzung für die öffentliche Förderung in der von der ‚BGW‘ gewünschten Form zu realisieren. An dieser Stelle wurde eine Kooperation mit ‚Alt und Jung e.V.‘ eingegangen, mit denen es bereits positive Erfahrungen gab. *„Dann haben wir mit unseren Kooperationspartnern, zu dem Zeitpunkt schon, weil wir ja viele Dinge schon zusammen gemacht haben, mit Alt und Jung gesprochen. Haben gesagt, wir müssen ein Konzept entwickeln, das komfortabler ist, aber für die Leute kein Geld kostet und das die Bewilligungsbehörde anerkennt. Ja, und so ist das Bielefelder Modell entstanden.“* (Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘: 17) Von Seiten des Vereins wurde dabei ein Konzept für die Betreuungsleistung erarbeitet und mit der ‚BGW‘ abgestimmt. *„Also das war so, dass der ambulante Pflegedienst Alt und Jung und die BGW überlegt haben, wir müssen einen Weg finden. Und dann hat der Verein Wohnprojektberatung, der eine Schwester von Alt und Jung ist, ein Konzept entwickelt, das dann mit der BGW inhaltlich abgestimmt wurde. Das ist gemeinsam entwickelt worden.“* (Interview ‚Alt und Jung‘: 31)



*Abbildung 9-6:
Erste Anlage nach dem
‚Bielefelder Modell‘ in der
Dahlemer Straße
(Website BGW ‚Dahlemer‘)*

Für den Verein ‚Alt und Jung e.V.‘ bot sich so die Chance, die wohnungswirtschaftlichen Kompetenzen des kommunalen Wohnungsunternehmens zu nutzen, um die eigenen Projekte voranzutreiben, da die ‚BGW‘ die notwendige Infrastruktur zur Verfügung stellen konnte, die für den Aufbau von stadtteilorientierten sozialen Dienstleistungsteams nötig war. Somit war es aus einer nutzenorientierten Motivation her für den Verein sinnvoll, die Kooperation einzugehen. Dessen inhaltlichen Ansprüche (vgl. Kapitel 10.4.2.) deckten sich zudem mit den Anforderungen, die von Seiten der ‚BGW‘ gestellt wurden. Als große Chance die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen für die Arbeit von ‚Alt und Jung e.V.‘ eingeschätzt wird, macht eine Aussage der Gesprächspartnerin des Vereins deutlich: *„Also bei Wohnungsunternehmen sollte ich schon sehr bescheiden sein. Die haben das Geld und die Macht und wenn ich dann mit denen gut klar komme und da wirklich einen partnerschaftlichen Konsens finde, dann habe ich es sehr weit gebracht.“* (Interview ‚Alt und Jung‘: 188) So konnte es zu einer Bündelung der jeweils spezifischen fachlichen und finanziellen Ressourcen der beiden Partner kommen, da beide Seiten die Chance sahen, ihre spezifischen Ziele zu erreichen und

³⁹ Mit zur ablehnenden Haltung gegenüber einer Betreuungspauschale, und der später erfolgreichen Kooperation mit dem Verein ‚Alt und Jung‘, könnte beigetragen haben, dass der verantwortliche Mitarbeiter der ‚BGW‘ ausgebildeter Kaufmann und Diplom Sozialarbeiter ist. Von daher wird er die Ansätze vermutlich eher einschätzen können.

bereits positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit gemacht haben. Die beiden Partner ergänzten sich derart, dass von einer ‚win-win Situation‘ gesprochen werden kann.

Mit dem gemeinsam entwickelten Konzept galt es zudem, die Stadt Bielefeld als Bewilligungsbehörde der Wohnungsbauförderung zu überzeugen, dass die definierten Anforderungen einer ‚Betreuung‘ erfüllt sind. Dafür versuchten ‚BGW‘ und ‚Alt und Jung e.V.‘ eine Lücke zu nutzen, um die feste Kopplung an einen Betreuungsvertrag zu umgehen. *„Und dann gab es da zwei Wörter oder drei: Das entweder durch diese Vereinbarung zwischen ambulanten Dienst und den Mietern, der dann aber eine Betreuungspauschale zahlen muss, oder auf andere Weise die Versorgung sichergestellt wird. Und dieses ‚oder auf andere Weise‘ haben wir gefüllt [...].“* (Interview ‚Alt und Jung‘: 29)

Einbindung der Stadt

Bei der Stadt Bielefeld lag also die formale Macht, um dem Konzept zuzustimmen und die Förderung damit zuzulassen. Wäre an dieser Stelle die Zusage verweigert worden und stattdessen eine Variante des Betreuten Wohnens mit Pauschale realisiert worden, so wie es vielleicht auch primäres Ziel der Förderung war, so hätte das die Entwicklung und Verbreitung des neuen Modells wohl zumindest gebremst. Wichtig war aber auch, dass in den Förderbestimmungen nicht nur eine Variante vorgeschrieben wurde, sondern mit der Erfüllung ‚auf andere Weise‘ weitere Lösungen ermöglichte. Dieser Gestaltungsspielraum der formalen Institution war Voraussetzung für die Zustimmung der Stadt Bielefeld.

„Ja, die Stadt. Erst hieß es ‚BGW-Modell‘. Und dann haben wir es umbenannt in ‚Bielefelder Modell‘, weil die Stadt indirekt daran beteiligt war, indem sie das Konzept akzeptiert hat, also im Bewilligungsbescheid stand ja etwas anderes. Und dann ist das Konzept vorgelegt worden und dann haben die gesagt, okay, das können wir so machen, ist gut. Probiert es aus an der Dahlemer Straße. Und damit haben die das abgesegnet. Das war der Beitrag der Stadt Bielefeld.“

(Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘: 32)

Von Seiten des Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘ werden die gewährten Freiräume für das Konzept als zentraler Erfolgsfaktor gewertet. *„Die Stadt ist neuen Ideen aufgeschlossen, also lässt dem Bürger Gestaltungsraum. Raum, was sehr wichtig ist in vielen Bereichen.“* (Interview ‚Alt und Jung‘: 33) Das fachliche Urteil lag bei der Altenhilfe- und Pflegeplanerin der Stadt. *„Und Frau Krutwage, das war ja ganz wichtig, hat dem zugestimmt, als Modell. Das war sehr wichtig, dass sie sagte, diese andere Weise ist für mich erfüllt, weil es die Idee eines guten Modells ist.“* (Interview ‚Alt und Jung‘: 31) Der städtische Einfluss beschränkte sich aber nicht nur auf die Genehmigung des ‚Pilotprojektes‘. Wesentlich zentraler und existenzieller für den Betrieb des Modells sind die Spielräume in Hinblick auf die Finanzierung der sozialen Dienstleistungen, da ‚Alt und Jung e.V.‘ in ihren Konzepten auf eine möglichst breit gefächerte Finanzierung aus unterschiedlichen Quellen baut (vgl. Kapitel 10.4.2). Die Aufmerksamkeit an dieser Stelle richtet sich aber zunächst auf die Weiterentwicklung des ‚Bielefelder Modells‘ innerhalb der ‚BGW‘.

Etablierung des ‚Bielefelder Modells‘

Die ‚BGW‘ betreibt mittlerweile neun Wohnanlagen nach dem ‚Bielefelder Modell‘, wobei es sich in sechs Fällen um Neubauten handelt und bei drei Anlagen um Bestandsumwandlungen. Drei

neue Projekte befinden sich im Bau und ein weiteres in Planung.⁴⁰ Gegenwärtig sind Anlagen des ‚Bielefelder Modells‘, neben der Bestandsaufwertung, der wichtigste Investitionsbereich der ‚BGW‘ (vgl. Interview Bi-V 48). Ein wichtiger Grund dafür ist die hohe Nachfrage nach dem Angebot, „zwei weitere [Projekte] sind noch in Planung und sind im Prinzip mit dem Aufstellen des Bauschildes ausgebucht.“ (Müller 2007: 47) In Tabelle 9–6 sind die Anlagen einschließlich der kooperierenden Dienstleister aufgeführt.



Abbildung 9-7: Projekt Jöllenbecker Straße und im Hof des Projekts Heinrichstraße

Name, Ort	Fertigstellung	Wohneinheiten	Sozialer Dienstleister	Anmerkung
Dahlemer Straße	1996 (Neubau)	55	Alt und Jung e. V.	
Wohnpark Harrogate	1999 (Neubau)	30	Hauspflegeverein e. V.	Mit Pflegewohngruppe
Jöllenbecker Straße	2003 (Neubau)	27	AWO	
Heinrichstraße	2005 (Neubau)	42	Alt und Jung e. V.	
Vennhofallee	2006 (Bestand)	10	Alt und Jung e. V.	
Dorf-/Schwagerstraße	2006 (Neubau)	46	AWO	
Hägerweg	2006 (Bestand)	60	Alt und Jung e. V.	
Westerfeldstraße	2007 (Neubau)	23	Alt und Jung e. V.	
Bleichstraße	2007 (Bestand)	48	Alt und Jung e. V.	
Kammermühlenweg	6/2010 (geplant)	30	Alt und Jung e. V.	
Brackwede	7/2010 (geplant)	12	Alt und Jung e. V.	Speziell für Migranten
Wefelshof	8/2010 (geplant)	45	AWO	
Rabenhof	In Planung		Alt und Jung e. V.	

Tabelle 9–6: Projekte des ‚Bielefelder Modells‘ der BGW (BGW o. J.: 8ff; SONG 2008b: 105; Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘; Interview ‚AWO‘)

Neben den etwa 340 Wohneinheiten in den Projekten erstreckt sich die Versorgungssicherheit durch die Quartiersorientierung über einen weitaus größeren Bestand, der nicht erhoben ist. Wie entscheidend dies ist, kann aber am Beispiel des Projekts in der Vennhofallee im Stadtbezirk Sennestadt erkannt werden. Bei der Bestandsumwandlung handelt es mit zehn Wohnein-

⁴⁰ Hierbei handelt es sich um eine Zusammenarbeit mit der ‚Scholle‘ und der ‚Ravensberger‘, die jeweils eine Anlage in einem Stadtteil errichten, um eine komplette Versorgungssicherheit zu erreichen.

heiten um die kleinste Anlage nach dem ‚Bielefelder Modell‘. Die Versorgungssicherheit erstreckt sich aber über eine weitaus größere Zahl.

„Das war ein Laubenganggebäude mit zehn Wohnungen. Da haben wir dann, eben weil es Laubengänge sind, ging das einfach, ein Fahrstuhl angedockt, um das barrierefrei zu erschließen. Und die Wohnungen waren gut, komfortabel. Der Sanitärbereich brauchte nur barrierefrei gestaltet zu werden. Wir haben noch Balkone drangesetzt. Unten war eine Gaststätte drin, die ist Wohncafé geworden. [...] Es strahlt aus und Alt und Jung, die da auch Kooperationspartner sind, haben im Umfeld Kunden, d. h. die Wohnungen, die frei geworden sind, da haben wir gesagt, Alt und Jung, wenn ihr Leute habt, die dort wohnen möchten, die können dort einziehen. So haben wir den Bestand auch im Umfeld dafür vorgesehen, dass da Leute einziehen können mit Hilfebedarf.“

(Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement: 86-90)

Bereits das erste verwirklichte Projekt an der Dahlemer Straße war aus Sicht der ‚BGW‘ ein Erfolg, da die Nachfrage und Zufriedenheit der Mieterinnen und Mieter hoch war. Das in der Folge zunächst nur zögerlich neue Projekte angegangen wurden, wird mit anderen Prioritätensetzungen der damaligen Geschäftsführung erklärt (vgl. Interview Bi-V 49). Dadurch ergab sich aber auch die Möglichkeit, Details in der Konzeption zu verändern. So wurden die zunächst vorgesehenen Pflegewohngruppen aus dem Konzept genommen und darauf geachtet, dass weniger Schwerstpflegebedürftige aufgenommen werden, um den Charakter der Anlagen nicht zu gefährden.

„Also muss immer eine gesunde Durchmischung sein. Weil den Fehler haben wir einmal in der Dahlemer Straße gemacht und den machen wir nicht noch mal. Da haben wir zu oft ‚Ja‘ gesagt. Weil dort viel Eigenheimbau passiert ist und viele Kinder wollten ihre Eltern nicht im Haus haben, aber in der Nähe, und da kam die Dahlemer Straße gerade recht und wir haben immer brav ‚Ja‘ gesagt, ‚Ja, ist in Ordnung‘. Und dann haben wir festgestellt, dass viel zu viele Leute mit Pflegebedarf dort eingezogen sind. Das tut so einem Haus nicht gut.“ (Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘: 190)

Ebenfalls angepasst wurde, nach dem Projekt in der Jöllenbecker Straße, der Anteil der öffentlich geförderten Wohnungen. Da die Nachfrage es zuließ, wurden die Anlagen von da an in der Regel zur Hälfte aus geförderten und zur anderen Hälfte aus freifinanzierten Wohnungen errichtet, wobei die geförderten Wohnungen in den Anlagen gefragter sind (vgl. Interview Bi-V 50). Eine ungebrochen hohe Nachfrage stützt die ‚BGW‘ in ihren mittelfristigen Zielen, in allen Stadtteilen Bielefelds mit dem Angebot des ‚Bielefelder Modells‘ präsent zu sein. *„Wefelshof haben wir eine dreifache Überbuchung. Also da ist noch kein Stein auf dem anderen [...] Also die stärkste Nachfrage ist natürlich beim öffentlich geförderten Wohnraum. Aber wir sind bei 8,50 Euro im frei finanzierten, der ist auch gut nachgefragt. Aber nicht so stark.“* (Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘: 162-164)

Obwohl das ‚Bielefelder Modell‘ als Gemeinschaftsprodukt der ‚BGW‘ mit ‚Alt und Jung e.V.‘ entwickelt wurde, vertreten beide Partner die Position, dass sie kein Monopol darauf besitzen wollen. Ganz im Gegenteil wird die Übertragung sowohl auf andere soziale Dienstleister wie auch Wohnungsunternehmen begrüßt und gefördert. Die Verbreitung beschränkt sich dabei



Abbildung 9-8:
Bestandsumwandlung in der
Vennhofallee
(Website BGW ‚Vennhof‘)

nicht nur auf die Region Bielefeld, sondern findet bundesweit und auch international statt.⁴¹ Die Liste der im Gespräch spontan aufgezählten Städte, in denen bereits Projekte nach dem ‚Bielefelder Modell‘ verwirklicht wurden, ist lang. Unter den Kooperationspartnern finden sich sowohl auf der Seite der Wohnungsunternehmen wie den sozialen Dienstleistern ein breites Spektrum.

„Die sind alle hier, hospitierten hier, schicken die Mitarbeiter hierhin. Also von Bayern bis Flensburg. Flensburg macht ganz viel, müsste ich aber gerade mal überlegen welche Beteiligten das da sind. Die Hamburger waren auch hier, aber die sind noch in den ersten Schritten, da kann man sich noch nichts angucken. Mir entfallen da immer einige, aber wie Sie sehen, es ist eigentlich schon auf den Weg gebracht.“

(Interview ‚Alt und Jung‘: 212)

Übernahme durch
Bielefelder
Wohnungsunternehmen

In Bielefeld haben mittlerweile eine Reihe von unterschiedlichen Wohnungsunternehmen das ‚Bielefelder Modell‘ übernommen. *„Wir haben das in Bielefeld inzwischen schon an vielen Standorten. Es gibt 20- 30 Teams, die immer ein kleineres Quartier versorgen. Das ist schon etwas Besonderes.“* (Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 172) ‚Alt und Jung e.V.‘ setzt das Konzept dabei mit wohnungswirtschaftlichen Partnern unterschiedlicher Art um.

„Also dieses Konzept funktioniert in Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen, egal ob privatwirtschaftlich, kommunal, genossenschaftlich. Das ist egal. Wobei kommunal natürlich sehr gut läuft, weil es in der Regel, wenn es ein gutes kommunales Wohnungsunternehmen ist, mit der Rendite viel mehr Spielraum hat als eine Genossenschaft, das muss man bedenken. Das Gleiche gilt für Privatinvestoren.“

(Interview ‚Alt und Jung‘: 185)



Abbildung 9-9:
Münchener Ableger des
‚Bielefelder Modells‘
(GEWOFAG o.J.)

Das Zitat deutet auf zentrale Motive von Wohnungsunternehmen hin: Unter den gegebenen Bedingungen des Wohnungsmarktes und den demographischen Prognosen verspricht das Modell eine wachsende Zielgruppe anzusprechen. *„Man muss schon um den Kunden, um den Mieter kämpfen.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘: 12) Der Erfolg bestehender Anlagen unterstreicht dies und trägt zu einem Konkurrenzdruck auf dem Markt bei. Dieses nutzenorientierte Motiv spielt auch nach Aussage der für Altenhilfe- und Pflegeplanung zuständigen Mitarbeiterin der Stadt Bielefeld eine wichtige Rolle, wenn sich mittlerweile viele große Wohnungsunternehmen des Konzepts annehmen.

„Die anderen Wohnungsbaugesellschaften suchen auch zunehmend die Zusammenarbeit mit ambulanten Dienstleistern und machen im Grunde etwas Ähnliches wie das Bielefelder Modell. Überlegt wird, wie die Versorgungssicherheit für die Mieter durch einen Stützpunkt im Quartier hergestellt werden kann. Das findet sich inzwischen bei fast jeder Wohnungsbaugesellschaft, teilweise mit gewissen Akzentuierungen.“

(Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 168)

⁴¹ ‚Alt und Jung‘ erhielt in 2009 bereits Einladungen nach Japan, Neuseeland und Slowenien, um über das Bielefelder Modell zu berichten. In Deutschland ist das Modell u. a. schon in Bamberg, Flensburg, Halberstadt, Hannover, Lemgo, München, Nürnberg, Paderborn, Stuttgart und Wuppertal eingeführt (vgl. Interview Bi-V 138).

Neben nutzenorientierten Motiven meint die Gesprächspartnerin von ‚Alt und Jung e.V.‘ festzustellen, dass auch andere Gründe eine Rolle spielen, die im Bereich der Normen bzw. der Identität der handelnden Akteure verortet werden können. Dies kann für das kommunale Wohnungsunternehmen gelten, das dem Ziel der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum verpflichtet ist, aber auch bei Privatinvestoren vorzufinden sein. Hier können sich Formen der Identitätsbehauptung durch verstärkte Anstrengungen mit einem nutzenorientierten Aspekt im Rahmen des Engagements durchaus ergänzen.

„Wir haben natürlich auch sehr interessante Privatinvestoren, die für ihre Gemeinde, für ihren Stadtteil sehr großes Sozialinteresse haben. Mit denen arbeiten wir auch sehr eng zusammen. Die nicht so die monetäre Renditeabsicht haben, sondern für sich und ihren Stadtteil, z. B. als Bauherren, auch die ideelle Absicht haben, dort Platzhirsch zu bleiben, mit so einem Projekt, und dann muss die Rendite gar nicht so hoch sein. Hauptsache das ist IHR Projekt, was sie da anbieten. Da haben wir auch einige Partner.

(Interview ‚Alt und Jung‘: 186)

Beim Vorstandsvorsitzenden der ‚GSWG‘ wird zudem ein Verantwortungsgefühl gegenüber den Mitgliedern der Genossenschaft als Teil der eigenen Identität deutlich, wenn er an einem Beispiel seine Motivation für die Einführung des ‚Bielefelder Modells‘ offenlegt:

„Eine ältere Dame, die ich bewundere, ich weiß nicht wie alt die Frau ist, 80 Jahre [...] Die Frau fühlt sich hier wohl, sie ist froh und glücklich, wenn sie morgens auf den Balkon gehen kann und sieht, wie die Autos hier alle parken, wenn die Kolleginnen und Kollegen ins Büro kommen. Das ist für die Frau Lebensqualität. Es wäre doch traurig, nur weil sie mal eine Stunde am Tag ein bisschen durch den Wind ist, sie jetzt irgendwo ‚unterzubringen‘, wo sie sich nicht wohl fühlt. Das wäre doch hochtraurig!“

(Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘: 209-210)

Vor dem Hintergrund erklärt er das Engagement als Genossenschaft gegen Grundpauschalen für vorgehaltene Betreuungsangebote: *„Jetzt könnte man sagen [...], warum schaltet ihr euch als Wohnungsunternehmen überhaupt ein? Wir schalten uns deshalb ein, weil wir unsere Kunden ernst nehmen, weil wir sagen, wir sind auch ein bisschen dafür verantwortlich, dass unsere Mitglieder anständig bedient werden. Ich könnte jetzt auch sagen: Nicht abgezockt werden.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘: 155)

Wichtig für die Durchsetzung des Modells ist es, die marktbeherrschende Stellung der etablierten Anbieter zu brechen. Dafür bedarf es eines sozialen Dienstleisters, der in der Lage ist, ein entsprechendes Angebot anzubieten. Eine Vorreiterrolle nahm dabei der Verein ‚Alt und Jung‘ ein, der als Partner für die Wohnungsunternehmen bereit steht und damit die etablierten Wohlfahrtsträger unter Druck setzt, sich dem neuen Modell anzupassen. *„Das hat sich hier in Bielefeld alles entspannt. Natürlich auch durch die Philosophie von Alt und Jung, die sagen, hier müssen wir zu individuelleren Lösungen kommen [...] Und andere große karitative Einrichtungen sind ja auch inzwischen umgefallen und passen sich diesen Philosophien immer mehr an.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘: 182) Das diese Anpassung nicht immer leicht durchzuführen ist, hat die ‚BGW‘ festgestellt, die darum bemüht ist, auch mit weiteren Partnern Anlagen des ‚Bielefelder Modells‘ zu betreiben, um den Wettbewerb zu beleben (vgl. BGW o. J.: 7). Eine Zusammenarbeit mit dem ‚Ev. Johanneswerk‘ wurde nach einiger Zeit wieder

aufgekündigt, da die Meinungsverschiedenheiten über die Umsetzung des Modells zu groß waren (vgl. Kapitel 10.4.3). Auseinandersetzungen um die Umsetzung des Angebots ohne Betreuungspauschalen gab es auch zwischen der ‚GSWG‘ und Wohlfahrtsträgern. *„Vor drei Jahren sind wir damit angefangen, die großen karitativen Einrichtungen zu ‚behandeln‘. Da bestand wenig Bereitschaft so individuell vorzugehen, vor drei Jahren. Muss man mal sagen.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘: 210)

Hemmnisse

Trotz der genannten Motive, die für ein Engagement im Rahmen des ‚Bielefelder Modells‘ sprechen, führt dies nicht zwangsläufig schnell zu einer Adaption des Konzepts durch weitere Wohnungsunternehmen. Ganz im Gegenteil sind häufig langwierige Überzeugungsprozesse notwendig gewesen. Oft scheint es Wohnungsunternehmen schwer zu fallen, aus bekannten Routinen auszubrechen und die Wahrnehmung entsprechend zu verändern, um ein solches neues Modell zu übernehmen. *„Viele Kollegen haben diesen wirtschaftlichen Effekt, dass es da Querverbindungen gibt, noch nicht erkannt, und wir da ab und zu etwas quer Denken müssen.“* (Müller 2007: 48) Schlüsselfunktionen nehmen dabei die Personen auf den leitenden Positionen ein. Wenn hier eine Verweigerungshaltung vorliegt, dann hilft nach Einschätzung der Gesprächspartnerin von ‚Alt und Jung e.V.‘ nur, auf einen Wechsel der Personen zu warten, um im Sinne der Pfadabhängigkeit diesen Moment einer ‚critical junction‘ zu nutzen. Dies ist bei Wohnungsunternehmen insbesondere beim Austausch der Geschäftsführung der Fall, wenn die neue Leitung in ihrer Wahrnehmung den fachlichen Argumenten offener gegenüber steht und noch keine Routinen entwickelt hat. Für Bielefeld gilt dies beispielsweise für die ‚GSWG Senne‘, bei der nach dem Wechsel der Geschäftsführung eine neue Ausrichtung stattfand, in Folge dessen ein Betreutes Wohnen in eine Anlage des ‚Bielefelder Modells‘ umgewandelt wurde und das Projekt eines Beginenhofes angegangen wurde (vgl. Interview Bi-V 51). Die Gesprächspartnerin bei ‚Alt und Jung e.V.‘ beschreibt dies folgendermaßen.

„Das ist schon sehr spannend, je nach Stolz der Bürger und konservativen Heeresleitungen, wie lange das dauern kann. Stuttgart bin ich jetzt 22 Jahre tätig gewesen, bis das anfang und München 18, 19 Jahre, bis es endlich anfang. Also immer mal wieder angeklopft, immer mal wieder versucht. Und es waren immer Heeresführer, die das vermieden haben. Oder Führerinnen, aber in der Regel Heeresführer. [...] Da müssen sich Systeme verändern, das können Sie sehr schön an der GSWG Senne erleben. Da war vorher auch ein Heeresführer, da ist jetzt ein neuer Heeresführer [...], aber brillant, brillant kundenorientiert, super.“ (Interview ‚Alt und Jung‘: 399)

Manchmal bedarf es aber auch nur der Verbreitung von näheren Informationen über das Modell, um Hemmnisse abzubauen. So hat die ‚Ravensberger Heimstätten‘ lange Zeit kein Interesse gezeigt, *„um sich dann mit großer Begeisterung und einem Riesenschritt in die richtige Richtung zu bewegen.“* (Interview ‚Alt und Jung‘: 107-109) Persönliche Erfahrungen auf der Leitungsebene führten hier zu einer veränderten Wahrnehmung.⁴² *„Ja, einer der Geschäftsführer wohnt neben einem der Wohnprojekte, nämlich neben der Dahlemer, und er ist gleichzeitig Kirchenvorstand. Es gibt dort eine sehr enge Kooperation zur Kirche und er bekommt diesen*

⁴² Dieser Wandel geschah vor der Privatisierung der ‚Ravensberger Heimstätten‘. Die weitere Entwicklung der Zusammenarbeit ist unklar (vgl. Interview Bi-V 139).

Erfolg unmittelbar über seine Nachbarn und die Kirchenmitglieder mit.“ (Interview ‚Alt und Jung‘: 124-125)

Insgesamt scheint sich innerhalb Bielefelds bei den Wohnungsunternehmen ein Trend hin zu einer ‚Versorgungssicherheit ohne Grundpauschale‘ abzuzeichnen, wie es zumindest der Vorstandsvorsitzende der ‚GSWG‘ einschätzt: *„Wir haben das hier in Bielefeld übrigens auch gehabt, mit diesen Pauschalen und so [...], aber wir, und die Kollegen in den anderen Wohnungsunternehmen sehen das ähnlich, wir wollen zu individuellen Lösungen kommen.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘: 176)

Für die ‚BGW‘ können Projekte anderer Wohnungsunternehmen nach dem ‚Bielefelder Modell‘ ‚BGW‘ zunächst einmal Konkurrenz auf dem Wohnungsmarkt bedeuten. Trotzdem wird von deren Seite dies gegenwärtig nicht kritisch gesehen. Ganz im Gegenteil, wird die Verbreitung sogar begrüßt. *„Und wenn die Senner noch dazukommen [...] sind wir hier in Bielefeld eigentlich schon ganz gut aufgestellt. Müssen auch nicht alles wir machen, es sollen auch die anderen mitmachen.“* (Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘: 258) Ein Grund dafür kann sein, dass durch die Versorgungssicherheit eines neuen Projektes nicht nur die Bestände des Wohnungsunternehmens profitieren, die den ‚Kern‘ bilden, sondern auch immer die umliegenden Bestände, die nur selten homogen einem Anbieter gehören. Die ‚BGW‘ mit einem großen und breit gestreuten Bestand kann dann also indirekt profitieren, wenn ihre Wohneinheiten unter den Schirm der Versorgungssicherheit anderer Projekte kommen. Im Fall des Projektes Rabenhof wird bewusst so vorgegangen, dass ‚BGW‘, ‚Freie Scholle‘ und ‚Ravensberger‘ jeweils ein Projekt realisieren, um so das gesamte Quartier versorgen zu können, in dem sich die Bestände der drei Unternehmen mischen. Das kann erklären, wenn es begrüßt wird, dass auch andere Wohnungsunternehmen Projekte verwirklichen. Außerdem ist die Nachfrage bei den bestehenden und geplanten Projekten der ‚BGW‘ so hoch, dass in naher Zukunft dort keine Leerstände zu erwarten sind.

Ein weiterer Grund kann in dem Selbstverständnis der ‚BGW‘ als Partner der Stadtentwicklung gesehen werden, wonach es ausdrücklich im Interesse des Unternehmens ist, wenn die Stadt Bielefeld mit den einzelnen Stadtteilen und Stadtquartieren sich gut entwickelt. Letztlich ist mit Sicherheit auch nicht unerheblich, dass es die ‚BGW‘ freut, ein innovatives Modell entwickelt zu haben, das sich nun über ganz Deutschland verbreitet. Dies kann zur Bestätigung der Unternehmensidentität beitragen und über eine steigende Reputation nützt es dem Unternehmen. Der Stolz darauf drückt sich in Erzählungen über die Verbreitung aus:

„Das ist das Schöne dabei. Wir, wir werden viel besucht oder fahren auch viel rum, wenn wir eingeladen werden. In München z. B. hat die städtische Wohnungsgesellschaft das umgesetzt. Die hat für die nächsten 10 Jahre, weiß ich nicht, wie viel Millionen in das Projekt gesteckt, um das umzusetzen. GEWOFAG ist das in München. Stand auch vielfach ein Artikel in der Süddeutschen Zeitung. Hat mehrmals über das Bielefelder Modell geschrieben. Hat auch geschrieben, dass Bayern München nach Bielefeld kommt, um die Punkte abzuholen, aber selbst in ihrer Eitelkeit sind sie in München nicht in der Lage, vernünftige Projekte zu machen. Und dann haben sie den Umschlag zum ‚Bielefelder Modell‘ gemacht [lacht] Das war schön. Ja, oder in Stuttgart ist man dabei, es gibt also

mindestens 10, 12, 13 Kommunen, wo das schon umgesetzt wird. Und das ist ja toll für die Bürger.“ (Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘: 238-241)

Zusammenfassende Einschätzung

In Hinblick auf die altersgerechte Stadtentwicklung leistet das ‚Bielefelder Modell‘ als ein Konzept des ‚Wohnens in der vertrauten Häuslichkeit mit Unterstützung‘ in mehrfacher Hinsicht einen Beitrag. Die fehlende Betreuungspauschale und der Anteil öffentlich geförderter Wohnungen tragen dazu bei, dieses Angebot, wie auch Barrierefreiheit und moderne Wohnstandards, unabhängig finanzieller Möglichkeiten zu sichern. Das ausgeprägte Konzept der Nachbarschafts- und Gemeinwesenarbeit stärkt die soziale Integration und mit einem neuen Modell speziell für ältere Menschen mit Migrationshintergrund wird in Ansätzen unterschiedlichen Lebenslagen Rechnung getragen. In der Summe bereichert das ‚Bielefelder Modell‘ das Angebot für das ‚Wohnen im Alter‘ auf dem Wohnungsmarkt und trägt dort zum Wettbewerb bei. ‚BGW‘ und ‚Alt und Jung e.V.‘ als innovative Akteure dienen als Vorbild, deren Ansatz von weiteren Akteuren in unterschiedlicher Form übernommen wird. Hier findet eine weitere Ausdifferenzierung des Angebots statt, die unterschiedlichen Lebensstilen und Lebenslagen gerecht werden.

Das ‚Bielefelder Modell‘ erlebt sowohl in Bielefeld als auch in Deutschland eine Verbreitung. Wichtig dafür ist zunächst die fachliche Überzeugungskraft des Konzepts, das durch ‚BGW‘ und ‚Alt und Jung e.V.‘ ausführlich erprobt wurde und erfolgreich ist. Die Wohnungsunternehmen profitieren durch die gute Auslastung der Anlagen, auch auf einem stagnierenden Wohnungsmarkt, und die ausstrahlende Wirkung auf umliegende Bestände, die ebenfalls Versorgungssicherheit genießen und durch die sozialen Aktivitäten stabilisiert werden können. So kann die Auslastung insgesamt erhöht bzw. Auszüge insbesondere der älteren Mieter verhindert werden. Das Konzept spricht also die Nutzenorientierung an, kann aber, wie gezeigt, über die spezifische Ausgestaltung auch die Normorientierung bzw. Identitäten bei anderen Wohnungsunternehmen und soziale Dienstleistern ansprechen. In den untersuchten Fällen galt dies insbesondere für das kommunale Wohnungsunternehmen und eine Genossenschaft, es kann aber auch in anderen Fällen eine Rolle spielen und dürfte auch mit den jeweiligen Entscheidungsträgern zusammenhängen. Die Kombination gibt dem Ansatz den Reiz, der die Verbreitung fördert.

Die Bereitschaft zur offensiven Vermarktung und dem Wissenstransfer durch die Akteure begünstigt die Verbreitung zusätzlich. Die innovative Arbeit von ‚BGW‘ und ‚Alt und Jung e.V.‘ befruchtet also andere Wohnungsunternehmen und soziale Dienstleister in ihrer Tätigkeit, indem sie Anregungen liefern, diese über den Markt aber auch unter Druck setzen. Die (regulierte) Wettbewerbssituation auf dem Wohnungs- und Pflegemarkt ist also eine wichtige Grundlage für das Entstehen neuer Ansätze, denn neue Wohnmodelle entstehen nicht hierarchisch verordnet durch den Gesetzgeber, sondern durch das Zusammenwirken der sozialen Dienstleister, Wohnungsunternehmen und der Kommunen, insbesondere in ihrer Funktion als zentrale Fachbehörden. Die öffentliche Wohnungsbauförderung war dabei nicht nur zur Finanzierung des ersten ‚Modellprojekts‘ wichtig, sondern trägt auch weiterhin dazu bei, die modernen Anlagen mit einem guten Serviceangebot auch Menschen mit geringeren finanziellen Möglichkeiten zu öffnen.

Das Beispiel zeigt aber auch, dass ein überzeugendes Konzept nicht immer selbstverständlich auf etablierte Strukturen übertragen werden kann. Hier sind besondere Qualifikationen notwendig und es kann unter Umständen lange dauern, bis Wahrnehmungen und Routinen sich verändern. Beständige Überzeugungsarbeit kann dabei helfen, manchmal hilft aber auch nur ein Wechsel bei den handelnden Personen. Die Übertragbarkeit der Prinzipien des ‚Wohnens mit Versorgungssicherheit‘ des ‚Bielefelder Modells‘ wird nur bedingt durch rechtliche Institutionen bestimmt.⁴³ Vielmehr scheint dies durch Wahrnehmungen, Routinen und die sachliche Kompetenz auf Seiten der sozialen Dienstleister und Wohnungsunternehmen bestimmt zu sein.

Für die Einführung und Erprobung des neuen Angebots auf dem Wohnungsmarkt kamen verschiedene günstige Punkte zusammen. Mit der ‚BGW‘ war ein kommunales Wohnungsunternehmen vorhanden, das angehalten war, eine Seniorenwohnanlage zu errichten und dabei öffentliche Fördermittel einsetzen wollte. Schlechte Erfahrungen sowie die Unternehmensidentität trugen dazu bei, ein neues Konzept zu entwickeln. Mit ‚Alt und Jung e.V.‘ war zudem ein innovativer sozialer Dienstleister vor Ort tätig, der über eine frühere Zusammenarbeit mit der ‚BGW‘ bereits überzeugen konnte und über die sachliche Kompetenz verfügte, um das ‚Bielefelder Modell‘ von der anspruchsvollen Betreuungsseite her zu entwickeln und den Förderbestimmungen zu entsprechen. Die jeweiligen Ressourcen wurden dabei gebündelt und die wohnungswirtschaftliche bzw. soziale Dienstleistungskompetenz für die Partner verfügbar. Da die jeweiligen spezifischen Ziele sich nicht widersprachen, war die Zusammenarbeit möglich.

Das Sozialdezernat der Stadt Bielefeld war für den Erfolg dieser Zusammenarbeit ein weiterer Akteur von Bedeutung. Hier wurde dem Konzept die Tauglichkeit attestiert, wodurch die Fördergelder erst abgerufen werden konnten. Die Kommune setzte ihre Einflusspotentiale also förderlich für den innovativen Ansatz ein. Ausschlaggebend dafür dürfte die fachliche Überzeugung sein, dass es sich bei dem vorgeschlagenen Konzept um einen richtigen Ansatz handelt. Die jahrelangen Vorarbeiten von ‚Alt und Jung e.V.‘, um ihre Ansichten zu verbreiten und durchzusetzen, dürften hierbei hilfreich gewesen sein.

Eine entscheidende Bedingung für das Entstehen des ‚Bielefelder Modells‘ war die Gestaltung der damaligen Förderrichtlinien des Landes NRW, die ein wenig Spielraum ließ. Wäre die Art der Umsetzung fest definiert gewesen, hätten ‚BGW‘, ‚Alt und Jung e.V.‘ und die Stadt Bielefeld das erste Projekt des ‚Bielefelder Modells‘ nicht in dieser Form auf den Weg bringen können. Die Beschränkung auf materiell-rechtliche Ziele und das Offenhalten der konkreten Maßnahmen eröffnete den Akteuren Spielraum auf der Maßnahmenebene, wie die Ziele konkret erfüllt werden können.

⁴³ Ob das WTG NRW oder andere Heimgesetzte der Länder hier zu Schwierigkeiten führen, lässt sich nach aktuellem Stand nicht abschätzen.

9.5.3 Vertiefung ‚Sicher wohnen ein Leben lang – Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.‘

Seit den 1980er Jahren verfolgt die größte Bielefelder Baugenossenschaft den Ansatz des ‚Lebensgerechten Wohnens‘ unter dem Leitbild ‚Sicher Wohnen ein Leben lang‘. Seitdem wurde neben den Kernbereichen eines wohnungswirtschaftlichen Angebots flankierend ein breites Angebot an sozialen Dienstleistungen aufgebaut, das unter anderem eine Altenberatung, zahlreiche Nachbarschaftszentren und -treffs sowie betreute Wohngruppen umfasst. Ziel ist es, den Genossenschaftsmitgliedern in allen Lebensphasen und Lebenslagen zu ermöglichen, innerhalb der Genossenschaft zu wohnen.⁴⁴ Dafür ist ein flächendeckendes Angebot vorhanden und es werden zahlreiche Bereiche einer altersgerechten Stadtentwicklung aus allen Handlungsfeldern einbezogen. Viel Wert gelegt wird insbesondere auf eine funktionierende Gemeinschaft und Nachbarschaft. Zentral ist eine weitgehende Einbindung und Selbstverwaltung durch die Genossenschaftsmitglieder, die deutlich über die Vorgaben des Genossenschaftsgesetzes hinaus gehen. Um die Maßnahmen umzusetzen, hat die ‚Freie Scholle‘ zudem einen ausdifferenzierten ‚Unternehmensverbund‘ aufgebaut. Die Wurzeln des heutigen Handelns liegen in den 1980er Jahren, als die ‚Freie Scholle‘ vor Herausforderungen stand, die sie durch grundlegende Änderungen in der Geschäftspolitik angegangen ist. Daher wird in dieser Vertiefung auf diese Phase ein besonderes Augenmerk gelegt, nachdem zunächst die ‚Freie Scholle‘ mit ihren Aktivitäten im Bereich der altersgerechten Stadtentwicklung näher betrachtet worden ist.

Die ‚Freie Scholle e. G.‘

Die ‚Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.‘ wurde 1911 von Arbeiter-Turn- und Sportvereinigungen gegründet, denen die Nutzung der öffentlichen Turnhallen durch den bürgerlich dominierten Stadtrat verweigert wurde. Der hieraus entstandene Protest führte zur Gründung der Baugenossenschaft, um vier eigene Turnhallen zu bauen und sich so von den kommunalen Angeboten unabhängig zu machen. Bereits ein Jahr später wurde die Satzung um das Ziel der Wohnraumbeschaffung für einkommensschwache Personen ergänzt (vgl. Scholle 1986: 12-31). Die Gründung aus der Arbeiterschaft heraus prägte die Identität der Genossenschaft. *„Als ‚Notwerk‘ der organisierten, klassenbewußten Arbeiterschaft ins Leben gerufen, war es geradezu selbstverständlich, daß die Mitglieder der Freien Scholle in die Ideenwelt eines sozialistisch geprägten Arbeitermilieus eingebunden waren und in den Organisationen der Arbeiterschaft mitwirkten.“* (Scholle 1986: 66) Dies spiegelte sich insbesondere im Unabhängigkeitsstreben und einem hohen Anspruch an die Solidarität unter den Mitgliedern wieder. *„Die*

⁴⁴ Ziel und Leitbild der ‚Freien Scholle‘ umfassen somit ausdrücklich nicht nur ältere Menschen, sondern beispielsweise auch Familien, Auszubildende oder Alleinerziehende mit Kindern. Dementsprechend wird versucht, die unterschiedlichen Ansprüche im Rahmen der Genossenschaftsaktivitäten zu berücksichtigen, bspw. über Familienwohnungen und Reihenhäuser, eigene Kindertagesstätten, Sport-Angebote oder die ‚Scholle Lernhilfe‘ für Schülerinnen und Schüler. Im Rahmen dieser Vertiefung stehen die Aktivitäten im Rahmen einer altersgerechten Stadtentwicklung im Mittelpunkt. Die weiteren Aktivitäten werden daher höchstens am Rande erwähnt, auch wenn sie für die Genossenschaft ebenfalls eine hohe Bedeutung haben.

Freie Scholle sah ihre Aufgabe nicht nur in der Errichtung von Wohnungen, sie hatte bei der Planung ihrer Siedlungen weitergehende sozialreformerische Ansätze.“ (Scholle 1986: 43)

Dieser geschichtliche Hintergrund und die Konstituierung der ‚Freien Scholle‘ als Genossenschaft sind bis heute wichtig für die Organisation und Identität des Akteurs. Damit tragen sie immer noch zum Handeln des Akteurs bei. *„Das Selbstverständnis der Freien Scholle besagt, dass die Genossenschaftsmitglieder gegenüber anderen Bewerbern auf dem Wohnungsmarkt in wirtschaftlicher, sozialer und demokratischer Hinsicht besser gestellt sein müssen.“ (Website Scholle ‚Selbstverständnis‘)* Die auf dem Genossenschaftsgesetz basierende Satzung der ‚Freien Scholle‘, die Mitgliedschaft, Organe der Genossenschaft und die Geschäftsführung regelt, sieht seit 1993 eine erweiterte Selbstverwaltung vor, die über die Vorgaben aus dem Genossenschaftsgesetz weit hinaus gehen (vgl. Textkasten 9–2). Diese Veränderungen waren Teil der Entwicklung der ‚Freien Scholle‘ seit den 1980er Jahren, in der einer Wiederbelebung der Genossenschaftsidee ein großer Stellenwert zukam. Rechte und Aufgaben in der Selbstverwaltung sind räumlich differenziert auf verschiedene Gremien verteilt, die sich aus den Mitgliedern zusammensetzen.

Genossenschaftsidentität

„So können die Hausbewohner Entscheidungen, die ihr Haus angehen, gemeinsam in der Hausversammlung treffen – zum Beispiel dann, wenn ein neuer Hausreinigungsplan aufgestellt werden soll [...] Über Angelegenheiten, die nur die Nachbarschaft, nicht aber das ganze Siedlungsgebiet angehen, entscheiden die Haussprecher in der Bezirksversammlung. Hier wird beispielsweise auch festgelegt, wo ein Spielplatz entstehen soll. Gemeinsam mit den gewählten Vertretern des Siedlungsgebietes bilden die Bezirkssprecher den Siedlungsrat. Er entscheidet über die Angelegenheiten des Siedlungsgebietes. Einmal jährlich berichtet der Vorstand darüber, welche Maßnahmen die Freie Scholle im Siedlungsgebiet im Vorjahr durchgeführt hat und welche sie in Zukunft plant. Ein besonderer Schwerpunkt ist dabei die Jahresplanung für die Modernisierung und Instandhaltung. Hierzu legt der Vorstand seine Planungen dem Siedlungsrat zur Beschlussfassung vor. Änderungen daran sind dann – natürlich nur innerhalb des vorgegebenen Finanzbudgets – möglich. Zentraler Bestandteil der erweiterten Selbstverwaltung sind die Betreuungsteams. In jeder Siedlung stehen Siedlungswart, Sozialarbeiter und Mitgliederbetreuer den Bewohnern als Ansprechpartner für alle Fragen rund ums Wohnen zur Verfügung und gewährleisten dadurch die direkte Kommunikation zwischen Siedlung und Verwaltung.“

Textkasten 9–2: Erweiterte Selbstverwaltung der ‚Freien Scholle e. G.‘ (Scholle 2005, HZ Nr. 62: 4)

Auf der Internetpräsenz der ‚Freien Scholle‘ wird vom ‚Unternehmensverbund Freie Scholle‘ gesprochen. Dies kennzeichnet sehr gut die ausdifferenzierte Struktur von Unternehmen, Vereinen und Einrichtungen, die an die Genossenschaft angebunden sind. Dazu gehört die ‚Freie Scholle Bau- und Dienstleistungsgesellschaft mbH‘ als vollständige Tochter für die Bewirtschaftung der gewerblichen Einheiten und fremdverwalteten Wohnungen, um den *„Status als steuerbefreite Vermietungsgesellschaft langfristig zu erhalten [...]“ (Scholle 2001: 23)*

‚Unternehmensverbund‘

Zur Bau- und Dienstleistungsgesellschaft gehören zwei weitere Gesellschaften. Die ‚Haus-Service-GmbH‘ wurde 2002 gegründet und ist mit der Außenreinigung, dem Winterdienst und der Pflege der Grünanlagen beauftragt, während die ‚Haus-Media-Gesellschaft‘ sich um die Kabelangebote und Multi-Media-Dienstleistungen kümmert (vgl. Scholle 2008: 11).

Der im Mai 1990 gegründete Verein ‚Freie Scholle Nachbarschaftshilfe e. V.‘ unterstützt in Zusammenarbeit mit der Altenberatung der Baugenossenschaft insbesondere die älteren

Mitglieder (vgl. Scholle 2001: 52). Zur Ergänzung der Tätigkeit des Vereins wurde im April 1999 die ‚Gemeinschaftsstiftung Freie Scholle‘ gegründet (vgl. Scholle 2001: 21). Sie verfolgt als Hauptzweck *„die Förderung des Wohlfahrts- und Gemeinwesens, die Alten- und Jugendhilfe, die Unterstützung hilfebedürftiger Menschen sowie die Förderung von Kunst und Kultur.“* (Scholle 2001: 60). Über die Stiftung können Projekte in den Quartieren gefördert werden, die nicht direkt zur Genossenschaft gehören, aber in ihrem Sinne sinnt.

Der Wohnungsbestand der ‚Freien Scholle‘ umfasste Ende 2007 5 013 Wohneinheiten, die alle im Bielefelder Stadtgebiet lagen. 1 380 davon wurden vor 1948 gebaut und seit dem 1.1.2008 unterliegt keine der Wohnungen mehr einer öffentlichen Belegungsbindung (vgl. Scholle 2008: 25).

‚Sicher Wohnen ein Leben lang‘ – Das Leitbild der ‚Freien Scholle e. G.‘ und dessen Umsetzung



Abbildung 9-10:
Im Nachbarschaftszentrum
Meinolfstraße der ‚Scholle‘

Das Leitbild ‚Sicher Wohnen ein Leben lang‘ der ‚Freien Scholle‘ wird in Aktivitäten umgesetzt, die in alle Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung hineinwirken. Großen Wert gelegt wird auf den Bereich der sozialen Betreuung. Unterscheiden lassen sich dabei die verschiedenen, aber eng miteinander verzahnten Bestandteile der hauptamtlichen Altenberatung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ‚Freien Scholle‘, die Aktivitäten des ‚Nachbarschaftshilfevereins‘, zu dem auch die Nachbarschaftstreffs und -zentren sowie die Wohngruppen für ältere Menschen gehören, und das Engagement der ‚Gemeinschaftsstiftung Freie Scholle‘. Ihren Wohnungsbestand gestaltet die ‚Scholle‘ zudem sukzessive um, wobei fast ausschließlich barrierefrei gebaut wird und in vielen Fällen bestandersetzende Neubauten entstehen.

Weiterhin ist die ‚Freie Scholle‘ in den letzten Jahren dazu übergegangen, in ihren Siedlungsgebieten verschiedene Maßnahmen zu kombinieren und aufeinander abzustimmen. Die Folge ist, dass eine abgestimmte Quartiersentwicklung betrieben wird, bei der die Bestandssanierung, Abriss und Neubau, Freiraumentwicklung bis hin zu den sozialen Maßnahmen miteinander verzahnt werden und die ‚Scholle‘ somit die Entwicklung in den entsprechenden Quartieren ganz maßgeblich prägt.⁴⁵ Drei Beispiele dafür sind die Gebiete ‚Am Langen Kampfe‘ rund um das Nachbarschaftszentrum Meinolfstraße, ‚Albert-Schweitzer-Straße‘ und ‚Spindelstraße‘ mit dem Projekt ‚Mühlenpark‘, die weiter unten kurz erläutert werden.

Altenberatung

Bereits 1988 wurde innerhalb der ‚Freien Scholle‘ eine eigene Altenberatung mit zwei hauptamtlichen Mitarbeitern eingerichtet, womit die ‚Freie Scholle‘ das erste deutsche Wohnungsunternehmen mit einem entsprechenden Angebot war (vgl. Möller 2006a: 20f.). Da die Altenberatung sehr erfolgreich und eine große Nachfrage zu verzeichnen war, wurde sie in den Folgejahren personell aufgestockt und die Aktivitäten eng mit denen des Vereins ‚Freie Scholle Nachbarschaftshilfe e. V.‘ verzahnt. Dieser ‚Nachbarschaftshilfeverein‘ wurde 1990 gegründet, um die Arbeit in dem Bereich ausweiten zu können (siehe unten). Heute sind vier Sozialarbeiterinnen und -arbeiter in der Altenberatung tätig, wovon eine Person über den ‚Nachbarschaftshilfe-

⁴⁵ Die Genossenschaft kommuniziert dies selbst unter dem Begriff ‚Stadtumbau‘, z. B. auf Baustellenschildern oder im Internet (vgl. Website Scholle ‚Schweitzer-Straße‘), obwohl die Maßnahmen ohne entsprechende Fördermittel oder Gebietsausweisungen nach BauGB stattfinden.

verein‘ finanziert wird. Hinzu kommen eine Bürokräft, drei Nachbarschaftshelferinnen sowie fünf Zivildienstleistende. Für 2005 fielen bei der Genossenschaft Personal- und Sachkosten von knapp 370 000 Euro für diesen Bereich an. Der ‚Nachbarschaftshilfeverein‘ hatte 328 000 Euro Ausgaben für soziale Dienstleistungen, davon mehr als 150 000 Euro Personalkosten. Umgelegt auf die Wohnungen der Genossenschaft entfallen auf den Quadratmeter Wohnfläche somit monatlich Kosten von neun Cent oder 2 % der Netto-Kalt-Nutzungsgebühr (vgl. Möller 2006b: 310f.). *„Das Prinzip der Freien Scholle ist, dass jedes Mitglied, unabhängig von seinem Alter oder einer Leistungsanspruchnahme, diese sozialen Betreuungsleistungen mitbezahlt. Dieses Verfahren wurde von der Vertreterversammlung, dem Parlament der Genossenschaft, beschlossen und hat bis heute noch nie zu Einwänden geführt.“* (Möller 2004: 24).

Ziel der Altenberatung ist es, auch älteren Mitgliedern der Genossenschaft den *„Verbleib in der zur Heimat gewordenen Wohnumgebung zu ermöglichen“*. (Möller 2006a: 20f.) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten dazu allgemeine und soziale Beratung sowie Betreuung, von der Ermittlung individuellen Hilfebedarfs über die Wohnraumanpassung bis zur Initiierung von Wohngruppen im Wohnungsbestand der ‚Freien Scholle‘ (vgl. Textkasten 9–3). Durch die auf Siedlungsgebiete bezogene Zusammenarbeit von Teams, die jeweils aus eine Person der Mitgliederbetreuung, Altenberatung und dem Regiebetrieb bestehen, können insbesondere abgestimmte Lösungen für Wohnungsanpassungsmaßnahmen im Bestand erarbeitet und zügig umgesetzt werden (vgl. Koppmann; Möller et al. 2004: 8). *„Alle diese Ziele waren und sind darauf ausgerichtet, das Kerngeschäft der Genossenschaft, die Vermietung der Wohnungen, zu sichern und damit auch ihre langfristige Wirtschaftlichkeit.“* (Möller 2006b: 304) Zugeordnet ist die Altenberatung innerhalb der Genossenschaftsverwaltung der Mitgliederbetreuung.

- Siedlungs- und gemeinwesenorientierte Altenarbeit
- Förderung von Selbst- und Nachbarschaftshilfe
- Anpassung von Wohnungen und Wohnumfeld gestalterisch und baulich an die Anforderungen und Bedürfnisse im Alter
- Schaffung von Möglichkeiten, um auch im Krankheits- und/oder Pflegefall in der gewohnten Umgebung bleiben zu können
- Ermittlung des individuellen Hilfebedarfs vor Ort (aufsuchende Hilfe)

Textkasten 9–3: Aktivitäten der ‚Freien Scholle Altenberatung‘

Der schnell steigende Bedarf nach den Angeboten der Altenberatung führte bald zur Frage nach deren weiteren Entwicklung. Die große Nachfrage nach Beratung und Betreuung konnte nach Ansicht der Geschäftsführung nur befriedigt werden, wenn die Vorteile eines gemeinnützigen Vereins in Anspruch genommen werden, insbesondere um Spenden für die Arbeit einzuwerben (vgl. Koppmann; Möller et al. 2004: 18). Im Oktober 1990 wurde daher der gemeinnützige Verein ‚Freie Scholle Nachbarschaftshilfe e. V.‘ als ‚Nachbarschaftshilfeverein‘ durch den Vorstand und den Aufsichtsrat der ‚Freien Scholle‘ gegründet, damit dieser den Aufbau der Altenberatung weiter vorantreibt (vgl. Scholle 1989, HZ Nr. 14: 12; Scholle 1990, HZ Nr. 16: 3). Zweck des Vereins ist es, *„die Beratung und Betreuung hilfs- und pflegebedürftiger Menschen zu verbessern sowie die Alten- und Nachbarschaftshilfe zu fördern, um eine eigenständige Lebensführung in der vertrauten Umgebung auch bei Krankheit, Alter und Gebrechlichkeit noch*

‚Freie Scholle Nachbarschaftshilfe e. V.‘

lange zu ermöglichen.“ (Koppmann; Möller et al. 2004: 19) Zudem soll die Gemeinschaft in den Siedlungen gestärkt werden. 1992 trat der Verein als korporatives Mitglied der ‚Arbeiterwohlfahrt‘ bei (vgl. Scholle 1992, HZ Nr. 22: 2).

Bereits zur Gründung war der Verein als Träger des heutigen Nachbarschaftszentrums Meinolfstraße sowie von Kurzzeitpflegewohnungen und Wohngruppen vorgesehen (vgl. Scholle 1989, HZ Nr. 14: 12). Heute ist der Verein Träger aller Nachbarschaftstreffs und -zentren (siehe unten), der Wohngruppen für pflegebedürftige Ältere (siehe unten) und des Gemeinschaftshauses der ‚Freien Scholle‘. Weiterhin können in den Pflegehilfsmitteldepots des Vereins Hilfsmittel ausprobiert und ausgeliehen werden (vgl. Website Scholle ‚Nachbarschaftshilfe‘). Mit der Anerkennung des Vereins als Dienststelle für den Zivildienst wurde im Jahr 1991 der mobile soziale Dienst des ‚Nachbarschaftshilfevereins‘ gegründet. Gegen die Zahlung von Gebühren von vier bis acht Euro je Stunde können Bewohnerinnen und Bewohner hier Alltagshilfen, wie z. B. die Übernahme der Hausordnungspflichten oder die Begleitung beim Einkauf, in Anspruch nehmen (vgl. Möller 2006b: 307).

Nachbarschaftstreffs und -zentren

Die Vor-Ort Arbeit des Vereins und der Altenberatung findet in den Räumlichkeiten der Nachbarschaftstreffs und -zentren statt, die in der Verwaltung des Vereins stehen. Die Gemeinschaftseinrichtungen sollen dazu beitragen, das Zusammenleben in den Quartieren zu stärken: *„Sie bieten allen Altersgruppen Raum für Aktivitäten, die sie selbst organisieren. Zum Angebot gehören Kindernachmittage genauso wie ein Mittagstisch oder ein Kaffeetreff für Ältere. Darüber hinaus können die Nachbarschaftstreffs für kleinere Familienfeiern angemietet werden.“* (Website Scholle ‚Gemeinschaftseinrichtungen‘)



Abbildung 9-11:
Neubau des Nachbarschafts-
zentrums Schweitzer-Straße

Insgesamt organisieren etwa 60 ehrenamtlich Tätige Veranstaltungen und Angebote in den diesen Räumlichkeiten. Zugleich sind in den Treffpunkten die Büros für die Teams der dezentralen Siedlungsbetreuung eingerichtet (vgl. Möller 2006b: 307). Der erste Nachbarschaftstreff wurde im Oktober 1990 im Siedlungsgebiet ‚Heeper Fichten‘ in einem ehemaligen Ladenlokal eingerichtet. Mittlerweile gibt es in allen Siedlungsgebieten der ‚Freien Scholle‘ einen der insgesamt elf Nachbarschaftstreffs oder der drei größeren Nachbarschaftszentren. Letztere befinden in der Meinolfstraße, in der Spindelstraße und, wegen der räumlichen Nähe zum Mehrgenerationenhaus der ‚AWO‘, in einer kleineren Ausführung an der Albert-Schweitzer-Straße (vgl. Scholle 2005: 25-48).

Wohngruppen

Zum Zeitpunkt der Erhebung gibt es im Bestand der ‚Freien Scholle‘ eine Hausgemeinschaft und drei Wohngruppen für pflegebedürftige Menschen, die baulich entsprechend gestaltet sind. Eine weitere Wohngruppe befindet sich für das Siedlungsgebiet Albert-Schweitzer-Straße aktuell in Vorbereitung. Die Wohngruppen sind ein Angebot der ‚Freien Scholle‘ für Genossenschaftsmitglieder, die trotz der ambulanten Hilfsleistungen nicht mehr in einer eigenen Wohnung bleiben wollen bzw. können und auf eine stärkere Betreuung angewiesen sind. Damit soll für die Mitglieder eine Alternative zum Pflegeheim zur Verfügung stehen (vgl. Interview Bi-V 52). Planung und Organisation der Wohngruppen liegt in den Händen des ‚Nachbarschaftshilfevereins‘, der die Wohnungen in der Regel anmietet und anschließend individuell weitervermietet (vgl. Website Scholle ‚Wohngruppen‘).

Die erste Wohngruppe entstand 1989 als Kurzzeitpflegewohnung für zwei Personen durch die Zusammenlegung und den Umbau von zwei Kleinwohnungen, um dadurch vor allem pflegende

Angehörige im Bedarfsfall zu entlasten (Scholle 1989, HZ Nr. 13: 12). Aus diesem gelungen Beispiel heraus entstand 1991 die erste Wohngruppe für Ältere in der ‚Freien Scholle‘. Durch die Zusammenlegung mit weiteren Wohnungen können dort heute insgesamt sechs ältere Menschen leben, die seit 1991 durch den Verein ‚Alt und Jung e. V.‘ betreut werden (vgl. Scholle 2001: 51-52). Eine weitere kleinere Wohngruppe wird ebenfalls durch ‚Alt und Jung e.V.‘ im Stadtteil Baumheide betreut. Im Nachbarschaftszentrum Meinolfstraße werden in Kooperation mit dem ‚Ev. Johanneswerk‘ zwei Wohngruppen betrieben, die speziell auf dementiell erkrankte Menschen ausgerichtet sind. Die Hausgemeinschaft im Bestand der ‚Freien Scholle‘ wird durch den ‚Nachbarschaftshilfeverein‘ betreut, der nicht mit einem festen Sozialen Dienstleister für das gesamte Haus zusammenarbeitet. Vielmehr werden die notwendigen pflegerischen Hilfen individuell organisiert.

Als gleichbedeutend zum Angebot der sozialen Dienstleistungen wird von Seiten der ‚Freien Scholle‘ die bauliche Anpassung des Wohnungsbestands an die aktuellen Wohnwünsche eingeschätzt. Zentrale Aufgabe bei der Umstrukturierung des Wohnungsbestands sei dabei die Herrichtung barrierefreier Wohnungen (vgl. Möller 2006b: 311). Daher werden mittlerweile mit wenigen Ausnahmen alle neu errichteten oder sanierten Wohnungen im Geschosswohnungsbau barrierefrei gebaut, um damit den Wohnansprüchen in möglichst vielen Lebenslagen zu entsprechen. Eine Schlüsselrolle nimmt der bestandsersetzende Neubau ein, um barrierefreien Wohnraum für die Mitglieder bereitstellen zu können. Dieses Vorgehen wird damit begründet, dass die Barrierefreiheit im Neubau nach eigenen Erfahrungen wesentlich umfassender und wirtschaftlicher erreicht werden kann, als durch Maßnahmen im Bestand (vgl. Möller 2006: 311). Da große Teile der Bestände der ‚Freien Scholle‘ aus der Nachkriegszeit stammen – alleine zwischen 1951 und 1955 wurden mehr als 1 000 Wohnungen errichtet –, bietet sich dieses Vorgehen zusätzlich an, um weitere Mängel und nicht mehr zeitgemäße Standards zu ersetzen, die in kleinen Wohnflächen, schlechten Grundrissen und geringer Bauqualität liegen (vgl. Möller 2004: 19). Die Akzeptanz unter den Mitgliedern für den Neubau soll über eine frühzeitige Einbindung der Bewohnerinnen und Bewohner erreicht werden, bei der Vor- und Nachteile der Varianten erläutert werden und die Bestandsbewohner die Zusage erhalten, dass für sie die Nutzungsgebühr einer Wohnung im Neubau nicht die Gebühr einer modernisierten Wohnung übersteigt (vgl. Möller 2006b: 311).

Lediglich bei einzelnen großen familienorientierten Wohnungen im Geschosswohnungsbau und Neubauprojekten im Reihenhausbau, bei denen die Wohnwünsche von Familien im Vordergrund stehen und die als zielgruppenorientiertes Angebot eine Alternative zum Eigenheimbau sein sollen, wird keine durchgehende Barrierefreiheit hergestellt. Allerdings werden auch in den Siedlungsgebieten mit Reihenhausbau einige komplett barrierefreie Wohnungen eingestreut. Die schrittweise Umstrukturierung des kompletten Bestands zu barrierefreien Angeboten ist Teil einer bewussten Entscheidung, keine Wohnanlagen ausschließlich für ältere Menschen herzustellen. Vollständiger und nicht bestandsersetzender Neubau findet durch die ‚Freie Scholle‘ nur noch als eher punktuelle Ergänzung des Wohnungsbestandes statt. Der Schwerpunkt der Geschäftspolitik liegt auf der Weiterentwicklung der eigenen Bestände in Form von strukturellen Bestandsmodernisierungen.

Barrierefreier und moderner Wohnraum



*Abbildung 9-12:
Sanierte Bestandsbauten der
‚Freien Scholle‘*

Siedlungsgebiet
 ‚Auf dem Langen Kampe‘

Das Siedlungsgebiet ‚Auf dem Langen Kampe‘ mit etwa 11 000 Einwohnern wurde von der ‚Freien Scholle‘ durch eine ganze Reihe von Maßnahmen in den letzten fünfzehn Jahren in seiner Struktur weiterentwickelt. Herzstück der Entwicklung des Quartiers, in dem die ‚Freie Scholle‘ etwa 900 Wohneinheiten besitzt, war das ab 1995 auf einer 25 000 m² großen Freifläche errichtete Nachbarschaftszentrum Meinolfstraße (vgl. Kremer-Preiß; Stolarz 2005: 30).⁴⁶ Das Grundstück befand sich zuvor im städtischen Besitz und war seit den frühen 1950er Jahren für einen Schulbau freigehalten worden und später für den Bau eines stationären Pflegeheims vorgesehen, da laut Aussage des Bielefelder Altenhilfeplans ein deutliches Defizit an Angeboten in dem Stadtteil vorhanden war (vgl. Möller 2006b: 308). Die ‚Freie Scholle‘ entwickelte gemeinsam mit weiteren Akteuren den alternativen Ansatz des Nachbarschaftszentrums und konnte damit die städtische Politik überzeugen, so dass auf den geplanten Neubau eines stationären Pflegeheims zugunsten des ‚Scholle-Konzepts‘ verzichtet wurde, obwohl es bereits Interessenten für den Pflegeheimbau gab (vgl. Interview Bi-V 60).

Die Planungen für das Nachbarschaftszentrum erfolgten durch eine Ende 1992 gegründete Arbeitsgemeinschaft, deren Akteure heute als Kooperationspartner gemeinsam Dienstleistungen und Beratungsangebote im Nachbarschaftszentrum anbieten (vgl. Möller 2006a: 22f.). Dies ist zunächst der Kreisverband Bielefeld der ‚Arbeiterwohlfahrt‘, der als Trägerin eines Aktivitätszentrums und einer Cafeteria auftritt und zudem Trägerin einer Einsatzzentrale des mobilen Sozialen Dienstes und einer medizinischen Fußpflege vor Ort ist. Das ‚Ev. Johanneswerk‘ betreibt eine Sozialstation, von der im Quartier die ambulante Versorgung Pflegebedürftiger übernommen werden kann und die auch zwei in der Anlage befindliche Wohngruppen betreut, in der jeweils vier Genossenschaftsmitglieder auf 220 qm zusammen leben (vgl. Möller 2006b: 309). Ebenfalls beteiligt an den Planungen war die ‚Koordinationsstelle Altenhilfe‘ aus dem Sozialdezernat der Stadt Bielefeld und die ‚Freie Scholle Nachbarschaftshilfe e. V.‘ als Trägerin der Altenberatung der Scholle und des Nachbarschaftszentrums.



Abbildung 9-13:
 Neubauten an der
 Meinolfstraße

Das Nachbarschaftszentrum ist eingebunden in einen Gebäudekomplex, in dem über die Errichtung und Vermietung von Ladenlokalen und Praxisflächen zudem Nahversorgungseinrichtungen angesiedelt und damit die Versorgungssituation im Quartier verbessert wurde. Hierzu gehören ein Bäcker, eine Apotheke, ein Frisiersalon, drei Arztpraxen und eine Praxis für Krankengymnastik (vgl. Grymer; Köster et al. 2005: 286-287; Möller 2006a: 23). Ein Wochenmarkt vor der benachbarten katholischen St. Meinolf-Gemeinde rundet das Angebot ab. Dieser wurde schon vor der Errichtung des Nachbarschaftszentrums im Rahmen eines Forschungsprojekts der Fachhochschule Bielefeld durch eine Bewohnergruppe aus dem Siedlungsgebiet der ‚Scholle‘ initiiert (vgl. Dittrich 1997: 152ff). Weiterhin baute die ‚Freie Scholle‘ in zwei Abschnitten 86 neue barrierefreie und frei finanzierte Wohnungen innerhalb der Anlage. Der umliegende Wohnungsbestand wurde ebenfalls saniert und die zur Anlage gehörenden Grünflächen als öffentlicher Raum gestaltet, der den Bewohnerinnen und Bewohnern des umliegenden Quartiers offen steht (vgl. Möller 2006a: 23).

⁴⁶ Für das Projekt wurde die Scholle u. a. mit dem 1. Platz des ‚Werkstatt-Wettbewerb Quartier‘ der ‚Bertelsmann-Stiftung‘ und des ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe‘ ausgezeichnet (vgl. Kremer-Preiß; Stolarz 2005).

Bau und Konzeption des Nachbarschaftszentrums Meinfofstraße wurde mit Zuschüssen des ‚Bundesministeriums für Arbeit und Soziales‘ im Rahmen eines Pilotprojektes zur Einführung der Pflegeversicherung (725 000 Euro) und der ‚Stiftung Wohlfahrtspflege‘ des Landes Nordrhein-Westfalen (240 000 Euro) gefördert. Der ‚Nachbarschaftshilfverein‘ als Bauherr brachte 185 000 Euro Eigenmittel auf (vgl. Möller 2006a: 23).

Im Siedlungsgebiet Albert-Schweitzer-Straße ersetzt die ‚Freie Scholle‘ seit 2003 Bestandsgebäude aus den 1950er Jahren durch neue barrierefreie Wohnungen (vgl. Abbildung 9-14). Ein ursprünglich geplantes Nachbarschaftszentrum wird auf Grund der räumlichen Nähe zum 2007 eröffneten Mehrgenerationenhaus der ‚AWO‘ in einer reduzierten Ausgestaltung realisiert. Zum Konzept gehört zudem die Einrichtung einer Wohngruppe für pflegebedürftige Ältere. Außerdem hat die ‚Freie Scholle‘ eine zentrale öffentliche Grünfläche gekauft, die für eine Neugestaltung des Freiraumes zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität für das Quartier genutzt werden soll.

Albert-Schweitzer-Straße

Anhand von diesem Projekt lässt sich ablesen, wie die ‚Freie Scholle‘ über ihre Investitions- und Betriebstätigkeit hinaus in Wechselbeziehungen zur weiteren Stadtentwicklungspolitik in Bielefeld steht und versucht, darauf in ihrem Sinne Einfluss zu nehmen. Bereits 1967 war vom Rat der Stadt beschlossen worden, die für die Siedlung namensgebende Erschließungsstraße zu einer vierspurigen Verbindungsstraße auszubauen. Über die Jahre wurden diese Planungen immer wieder diskutiert, die Trasse im Flächennutzungsplan freigehalten und von der ‚Freien Scholle‘ vehement bekämpft, da eine massive Verschlechterung der Lebensqualität in der Siedlung befürchtet wurde. 2001 wurden diese Planungen von Seiten der CDU und FDP erneut thematisiert. In der Folge initiierte die ‚Freie Scholle‘ eine im Januar 2002 startende Kampagne ‚Wohngebiet statt Auto-Trasse‘, um die Politik davon zu überzeugen, den Ausbau der Straße nicht durchzuführen (vgl. Scholle 2002).⁴⁷



Abbildung 9-14: Entwurf Siedlungsgebiet Schweitzer-Straße (ehem. freigehaltene Verkehrsstraße im oberen Drittel) (Scholle o.J.: 3)

Als Einflusspotential setzte die ‚Freie Scholle‘ ihre ökonomischen Ressourcen ein, indem sie einen sofortigen Stopp der Baumaßnahmen einleitete und den Widerstand organisierte, wozu beispielsweise auch Gerichtsverfahren gegen Ratsmitglieder in Bezug auf einzelne Äußerungen gehörten (vgl. NW 25.9.2001). Weiterhin wurden die Mitglieder mobilisiert, die sich in Unterschriftenaktionen gegen das Vorhaben wandten und einzelne Sitzungen des ‚UStA‘ mit 200 Personen besuchten, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen (vgl. NW 27.6.2001). Zusätzlich wurden Argumente gegen den Ausbau vorgebracht und Koalitionen mit weiteren Akteuren eingegangen, beispielsweise dem ‚Seniorenrat‘ (vgl. NW 27.2.2002).

Mithilfe ihres Einflusses gelang es der ‚Scholle‘ letztendlich, die Fraktion der ‚Bürgergemeinschaft für Bielefeld‘ (BfB) umzustimmen, so dass diese gemeinsam mit der SPD und B90/DIE

⁴⁷ Eine ausführliche Dokumentation des Widerstands einschließlich eines Pressespiegels findet sich auf der Website ‚Auto-Trasse‘.

GRÜNEN gegen die Stimmen von CDU und FDP verhinderten, dass die Trasse in einem aktualisierten Bebauungsplan weiterhin freigehalten wird (vgl. NW 1.3.2002). Erst nach dem Stopp der Ausbaupläne im Frühjahr 2002 setzte die ‚Freie Scholle‘ ihre Baumaßnahmen im Quartier fort, wozu auch der Erwerb und die teilweise Bebauung der Trassenfläche gehörte, um die Gefahr des Straßenausbaus endgültig zu bannen.

Spindelstraße

Drittes Beispiel der Quartiersentwicklung ist das Projekt ‚Mühlenpark‘ im Siedlungsgebiet Spindelstraße. Dort besitzt die ‚Freie Scholle‘ 660 Wohnungen, die in den vergangenen Jahren umfassend modernisiert wurden. Hierbei wurden insbesondere auch Grundrissveränderungen vorgenommen, so dass sehr viele Drei- und Vierzimmerwohnungen mit bis zu 120 m² Wohnfläche geschaffen wurden. Ein Bestandsgebäude wurde abgerissen und an der Stelle ein Gebäude mit barrierefreien Wohnungen errichtet. Außerdem wurde ein Nachbarschaftszentrum geschaffen.

Über die Verankerung im Stadtteil bestand ein Kontakt zu der ortsansässigen Evangelischen Markus-Kirchengemeinde. Diese musste auf Grund finanzieller Probleme mit einer Nachbargemeinde fusionieren, auf deren Gebiet in der Folge ein gemeinsames Gemeindezentrum errichtet wurde. Das bisherige Kirchengebäude mit den Gemeinderäumen wurde nicht mehr benötigt und geschlossen. Der ‚Kirchenkreis Bielefeld‘ wollte zudem den vor Ort ansässigen Kindergarten schließen. Dies war der Auslöser für die Kontaktaufnahme der Kirchengemeinde zur ‚Freien Scholle‘, um eine gemeinsame Lösung für den Erhalt des Kindergartens zu finden.

In der Folge entwickelte die ‚Freie Scholle‘ gemeinsam mit der Bielefelder ‚von Laer-Stiftung‘ als Kooperationspartner das Konzept eines *„Wohn- und Lebensprojektes für Jung und Alt“* (Scholle 2008: 37) und erwarb das gesamte Grundstück einschließlich Kirche und Gemeindegebäude. Dieses Konzept umfasst den Abriss des ehemaligen Gemeindehauses und Kindergartengebäudes und die anschließende Errichtung eines neuen Gebäudes mit einem Kindergarten und drei frei finanzierten ‚Stadhäusern‘ für Familien. Die Kirche wird umgebaut zum Stadteiltreff ‚Brot + Zeit‘ mit Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche und das Pfarrhaus umgenutzt als Wohngemeinschaft für zukünftige Leistungssportler des Vereins ‚Arminia Bielefeld‘. Weiterhin wird ein Bestandswohngebäude abgerissen und durch einen Neubau mit barrierefreien Wohnungen und einem Betreuungsangebot im Rahmen von Wohngruppen ersetzt. Das ehemalige Kirchengelände wird geöffnet und als Quartiersplatz (‚Markusplatz‘) hergerichtet. Eine Wegeverbindung zu einem südlich angrenzenden Grünzug wird neu geschaffen und beinhaltet einen ‚Energie-Lehrpfad‘ mit verschiedenen Ausstellungsstücken zu alternativen Energien. Geplant ist weiterhin, die nördlich an das Grundstück angrenzende städtische Fläche zu erwerben, um hier ebenfalls eine neue Wegeverbindung zu einem weiteren Grünzug herzustellen. Durch die Grünflächenvernetzung soll das gesamte Siedlungsgebiet eine weitere Aufwertung erfahren (Möller 2008).

Einführung des Altenbetreuungsconzepts im Rahmen einer neuen Geschäftspolitik in den 1980er Jahren

Die heutigen Aktivitäten der Genossenschaft sind Ergebnis einer kontinuierlichen Entwicklung, die in den 1980er Jahren ihren Anfang nahm. In dieser Zeit des Umbruchs und der Neuausrichtung der Geschäftspolitik wurden die Weichen gestellt, die das Handeln der Genossenschaft bis

heute entscheidend prägen und auch zentral dafür waren, dass die ‚Freie Scholle‘ sich als Akteur vielfältig im Bereich der altersgerechten Stadtentwicklung engagiert.

Die ‚Freie Scholle‘ war zu der Zeit geprägt durch eine sehr alte Mitgliederstruktur, die sich unter anderem darin ausdrückte, dass 1987 etwa 40 bis 50 % aller Auszüge aus altersbedingten Gründen erfolgte, davon mehr als die Hälfte aufgrund von Pflegebedürftigkeit (vgl. Scholle 1987, HZ Nr. 6: 2). Diese Zahlen deuten bereits an, wie die Altersstruktur der Genossenschaftsmitglieder zu diesem Zeitpunkt war. Um einen genaueren Überblick zu erhalten, hatte die ‚Freie Scholle‘ 1987 die Studie ‚Sozialstrukturanalyse und Szenarien für die Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.‘ durch das Planungsbüro ‚plan-lokal‘ erarbeiten lassen. Daraus ergab sich, dass „34 % der Bewohner von Wohnungen der Freien Scholle älter als 60 Jahre waren. In der Stadt Bielefeld gehörten dagegen nur 22 % der Einwohner dieser Altersgruppe an. Bezogen auf die Haushalte lebte fast in jedem zweiten mindestens eine Person über 60. So waren 27 % aller Haushalte in der Genossenschaft Ein-Personen-Seniorenhaushalte (über 60 Jahre) und 18 % Zwei-Personen-Seniorenhaushalte (beide Bewohner über 60 Jahre).“ (Möller 2006a: 20f.) Die Ergebnisse der kleinräumigen Studie zeigten die Bedrohung der Genossenschaft durch die Altersstruktur auf und haben die Änderungen der Geschäftspolitik der Genossenschaft zum damaligen Zeitpunkt nachhaltig geprägt.

Sozialstrukturanalyse

Teil der Neuausrichtung der Genossenschaft war zur damaligen Zeit eine Neubelebung der Genossenschaftsidee, nach der die Mitglieder „Ausgangspunkt und Ziel allen genossenschaftlichen Handelns“ (Koppmann; Möller et al. 2004: 8) sein sollen. Damit wurde die Konstituierung als Interessenorganisation der Mitglieder wieder stärker betont und es wurde Teil der Geschäftspolitik, die Mitglieder stärker einzubinden und die Selbstverwaltungsstrukturen auszubauen. Für die später in Haussprecher umbenannten Hauswarte wurden im Rahmen dessen Seminare eingeführt, um mit ihnen anstehende Probleme und Vorschläge für die weitere Entwicklung der Siedlungsgebiete und der Genossenschaft zu diskutieren (vgl. Scholle 2001: 20). Diese genossenschaftsinterne Abstimmung zwischen dem Vorstand, der Verwaltung und den Mitgliedern wurde in den späteren Jahren in der Form sogenannter Vertreterseminare ausgebaut, die erstmalig 1987 stattfanden (vgl. Scholle 2001: 20). Die ständige Weiterentwicklung der Selbstverwaltungsstrukturen mündeten 1993 in die erweiterte Selbstverwaltung (vgl. Scholle 2001: 20f.), die 2008 im Rahmen von Mitgliederworkshops überarbeitet wurde (vgl. Website Scholle ‚Vertreterkonferenz‘).

Wiederbelebung der Genossenschaftsidee

Einher mit der Wiederbelebung der Genossenschaftsidee ging das Streben nach einer stärkeren Unabhängigkeit als Genossenschaft. Ausdruck dessen war in einem ersten Schritt die Loslösung von der öffentlichen Wohnungsbauförderung mit einem vollständigen Verzicht bei allen neu anstehenden Maßnahmen und einer beschleunigten Rückzahlung der Mittel. Durch die Bindungen und Einschränkungen in den geförderten Wohnungen sah sich die Geschäftsführung der Genossenschaft zu sehr eingeengt und abhängig in ihrem Handeln von der Stadtverwaltung als Bewilligungsbehörde.

Unabhängigkeitsbestrebungen

„Die Inanspruchnahme der öffentlichen Förderung war mit Auflagen verbunden, die das Selbstverwaltungsprinzip unserer Genossenschaft deutlich beeinträchtigt haben. In wesentlichen Teilen unseres Hausbesitzes sind wir durch Einkommensgrenzen, Bele-

gungsbindungen, die Fehlbelegerabgabe und die Vorschriften zur Kalkulation der Kostermiete sowie durch andere Auflagen in unserer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt.“
(Scholle 1986: 184)

Diese Politik wurde im Handeln der Genossenschaft fortgesetzt, so dass nach 20 Jahren alle Fördermittel zurückgezahlt waren und es heute keine Wohnungen mit Bindungen mehr im Bestand der ‚Freien Scholle‘ gibt. Diese Form der Unabhängigkeitsbestrebungen von jeglichem staatlichen Einfluss wird auch heute noch als richtig angesehen und weiterverfolgt.⁴⁸ Zur Verbesserung der finanziellen Handlungsfähigkeit wurde zudem die in der NS-Zeit als Folge der Gleichschaltung aufgelöste Spareinrichtung nach über 50 Jahren 1989 neu gegründet. Über sie konnte Investitionskapital für die ‚Freie Scholle‘ günstiger als auf den Kapitalmärkten beschafft werden.⁴⁹

Ebenfalls in diese Zeit fällt der Wegfall der Wohngemeinnützigkeit zum 01.01.1990 mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten. Im Zuge dessen befasste die Vertreterkonferenz sich 1989 mit den Zukunftsperspektiven der ‚Freien Scholle‘ unter den neuen Rahmenbedingungen, in deren Folge das Prinzip der Gemeinnützigkeit in der Satzung neu verankert wurde. Mit der Verabschiedung eines neuen Selbstverständnisses und neuer Leitlinien für die zukünftige Geschäftspolitik im Jahr 1992 wurde der *„Schlusspunkt der Diskussion, um die Neuorientierung in der Geschäftspolitik der Freien Scholle nach dem Wegfall des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes gesetzt.“* (Scholle 2001: 24) Damit bestätigte und festigte die ‚Freie Scholle‘ ihre Organisationsidentität.

„Die dauerhafte Bindung des Vermögens an den unveränderten Unternehmenszweck, die Begrenzung der Gewinnausschüttung auf Brutto vier Prozent, die Erhebung von kostendeckenden Nutzungsgebühren, der Erhalt des Dauernutzungsrechts und die Unabhängigkeit der genossenschaftlichen Selbstverwaltungsorgane sind darin [in der Satzung] genauso festgelegt wie der Grundsatz der Gleichbehandlung der Mieter.“
(Scholle 2001: 22f.)

Altersgerechte Entwicklung

Einher mit der Wiederbelebung der Genossenschaftsidee und dem wirtschaftlichen Unabhängigkeitsbestrebungen ging die Auseinandersetzung mit der bereits erwähnten Altersstruktur der Genossenschaftsmitglieder. Die Bestandsbedrohung und ein für die Genossenschaft prägender Trend drängten zum Handeln. Im Rahmen des ersten Vertreterseminars im Januar 1987 berichtete der Vorstand in einem Grundsatzreferat über die *„wirtschaftliche Lage der Freien Scholle und zeigte anhand der Bevölkerungsentwicklung, der Wirtschaftsdaten der nächsten Jahre und der zukünftigen Wohnbedürfnisse auf, welche Herausforderungen auf die Genossenschaft in den folgenden Jahren zukommen.“* (Scholle 1987, HZ Nr. 6: 2).

Die Ergebnisse der Sozialstrukturanalyse trugen wesentlich zur Neuausrichtung der Geschäftspolitik bei. So wurden auf diesem Vertreterseminar durch die teilnehmenden Genossen-

⁴⁸ Unabhängigkeitsbestrebungen lassen sich aber nicht nur gegenüber der staatlichen Seite feststellen. So wurde beispielsweise erst 2007 die ‚Haus-Media-Gesellschaft‘ gegründet, die in den Gebäuden der Scholle Kabelfernsehen und Multi-Media-Dienstleistungen bereit hält. Hintergrund war der auslaufende Vertrag mit dem örtlichen Kabelnetzbetreiber, der deutliche Preissteigerungen angekündigt hatte (vgl. Scholle 2008: 11).

⁴⁹ Ende 2008 betrug der Spareinlagenbestand 62 Millionen Euro, gegenüber 55,8 Millionen Ende 2007 und 50,2 Millionen zu Ende 2006 (vgl. Website Scholle ‚Daten‘).

schaftsmitgliedern in zwei Arbeitsgruppen zu den Themen ‚Miteinander Wohnen‘ und ‚Verbesserung der Wohnqualität unserer Siedlungen‘ eine Vielzahl von Ideen entwickelt, wie sich die ‚Freie Scholle‘ gerade den Anliegen der älteren Mitglieder annehmen könnte:⁵⁰ „Die Vorstellungen reichten von einem Altersservicehaus oder Seniorenhotel über ein Haus mit Wohn- und Pflegeplätzen für den Krankheitsfall, zur Nachbehandlung nach einem Krankenhausaufenthalt oder für die Zeit, wenn die Verwandten im Urlaub sind, bis hin zu einem genossenschaftlichen Alten- und Pflegeheim.“ (Scholle 1987, HZ Nr. 6: 7)

Die Arbeit auf dem Vertreterseminar mündete in dem Auftrag an die Verwaltung, „eine Konzeption zu erarbeiten, wie die Freie Scholle den Mitgliedern auch im Alter ein sicheres Wohnen durch Betreuung, Haushaltshilfen und Pflege im Krankheitsfall bieten kann“ (Scholle 1987, HZ Nr. 7: 6). Die Verwaltung der ‚Freien Scholle‘ war somit aufgefordert, ihre Routinen zu hinterfragen und Entscheidungen zu treffen. Basierend auf dem Auftrag wurde eine Konzeption für die Betreuung der älteren Mitglieder der Genossenschaft durch eine Sozialarbeiterin, die bereits beim Aufbau des Vereins ‚Alt und Jung e.V.‘ mitgearbeitet hatte, und einen Raumplaner entwickelt, der als freier Mitarbeiter bei der ‚Freien Scholle‘ und dem Verein ‚Genossenschaftlich Wohnen‘ tätig war (vgl. Cagic-Spexard; Karthaus-Fricke 1988: 9).⁵¹

- Beratungsteam mit zunächst zwei Mitarbeiter/innen:
 - Beratung bei der alten- und pflegegerechten Wohnraumgestaltung;
 - Bereitstellung von Pflegemitteln, z. B. Krankenbetten, Rollstühlen und Liften;
 - Anleitung zur Pflege, Beratung in der praktischen für Angehörige, Nachbarn und Freunde;
 - Koordination und Vermittlung von ambulanten und sozialen Hilfsdiensten (Putzdienst, Hilfe bei der Hausordnung, Essen auf Rädern, Nachbarschaftshilfen);
 - Vermittlung von Kontakten zu Ärzten und Beratungsdiensten für ältere Menschen;
 - Beratung in finanziellen Angelegenheiten, Unterstützung bei Behördengängen (Wohngeld, Rentenansprüche, Sozialhilfe, Leistungen der Krankenkasse);
 - Aufbau und Unterstützung genossenschaftlicher Selbsthilfe bei der Altenbetreuung in den Siedlungen.
- Einrichtung von Nachbarschaftstreffs als ‚Kommunikationsorte‘ in den Siedlungen;
- Individuelle Anpassungen ‚in der eigenen Wohnung‘;
- Einrichtung von alten- und pflegegerechten Wohnungen in Anbindung an das Nachbarschaftshaus.

Textkasten 9–4: Gründungsziele des Altenbetreuungskonzepts der ‚Scholle‘ (Scholle 1987, HZ Nr. 8: 6-8)

Im November 1987 wurden die Leitlinien dieses Altenbetreuungskonzepts der ‚Freien Scholle‘ durch den Vorstand und den Aufsichtsrat beschlossen (vgl. Textkasten 9–4) und im Frühjahr 1988 nahm die Altenberatung der ‚Freien Scholle‘ ihre Arbeit auf, die sich wie beschrieben in der Folge ausdifferenzierte (vgl. Scholle 1988, HZ Nr. 9: 3). Damit war die ‚critical junction‘ genutzt worden, um einen neuen Entwicklungspfad zu schaffen, der bis heute fortgeschrieben wird. Teil der Bemühungen um eine altersgerechte Entwicklung ist auch die Mitgliedschaft der

⁵⁰ Zurückgegriffen werden konnte hierfür auch auf die Erfahrungen aus Besuchen von Alteneinrichtungen in anderen Städten; hierunter das ‚Sozialzentrum Vahrer See‘ in Bremen und die seit 1970 durch die ‚Vereinigte Hamburger Wohnungs- und Baugenossenschaft‘ erstellten 17 Alten- und Pflegeheime (vgl. Scholle 1985, HZ Nr. 7: 6-8).

⁵¹ Dieses Konzept wurde 1988 mit dem ‚Heinrich-Vormbrock-Preis‘ zum Thema ‚Solidarisches Wohnen oder: Der Staat kann nicht alles‘ der ‚Bundesvereinigung deutscher Heimstätten‘ ausgezeichnet (vgl. Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten e.V. 1988).

‚Scholle‘ im europäischen Netzwerk ‚Housing for Older People in Europe (HOPE)‘ (vgl. Andersen; Nygard et al. 2008): *„Zusammen mit Wohnungsunternehmen aus England, Frankreich, den Niederlanden und Dänemark gehörte sie 1991 zu den Gründern von HOPE und konnte in der Vergangenheit immer wieder von den Erfahrungen der Partnerunternehmen lernen.“* (Scholle 2006, HZ 65: 7)

Zusammenfassende Einschätzung

Der umfangreiche Ansatz einer eigenen sozialen Arbeit, insbesondere im Bereich der Unterstützung älterer Mitglieder, ist bei der ‚Freien Scholle‘ hervorzuheben. Hinzu kommt ein abgestimmtes Handeln mit baulichen und sozialen Maßnahmen im Rahmen einer fach- und zielgruppenübergreifenden Bestandsentwicklung, womit die ‚Freie Scholle‘ in der Summe besonders zu würdigen ist. Die Grundlagen für diese langfristige Entwicklung wurden vor mehr als zwanzig Jahren gelegt. Auf die damaligen Herausforderungen einer alternden Mitgliedschaft reagierte die Genossenschaftsleitung mit dem eingeschlagenen Weg.

Die durchgeführten Reformen lassen sich zunächst als Teil einer Strategie zur Sicherung der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit und verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Genossenschaft betrachten. Die Maßnahmen waren Teil der Positionierung auf einem sich verändernden Wohnungsmarkt, bei dem auf die alte Mitgliederstruktur reagiert wurde, um deren Auszüge zu minimieren. Da die Wirtschaftlichkeit auch für eine Genossenschaft Grundlage des Handelns ist, spielt dieses nutzenorientierte Motiv eine wichtige Rolle (vgl. Koppmann; Möller et al. 2004: 12).

Neben einer solch nutzenorientierten Sichtweise im Sinne des reflexiven Bestandsinteresse – ohne ‚Exit-Option‘ aus dem Markt Bielefeld – ist zu beachten, dass es sich bei der ‚Freien Scholle‘ als Genossenschaft um eine Interessensorganisation handelt. Sie soll also vorrangig dem Zweck dienen, die von den Mitgliedern angestrebten und festgelegten Ziele zu erreichen. Bei einer alten Mitgliederstruktur erscheint es nachvollziehbar, dass die Sicherung der Lebensqualität dieser großen Mitgliedergruppe einen besonderen Stellenwert einnimmt.⁵²

Da die Definition des ‚Nutzens‘ den Mitgliedern obliegt, können diese darüber entscheiden, wie die Gewinne an sie weitergereicht werden, was bei der ‚Scholle‘ über das ausdifferenzierte Selbstverwaltungssystem geschieht. So sind die sozialen Dienstleistungen der Genossenschaft Ausdruck einer spezifischen Verwendung der Überschüsse und der Solidarität innerhalb der Genossenschaft. Der Wiederbelebung der Genossenschaftsidee kommt für die konkrete Ausgestaltung der Geschäftspolitik also eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Im Gegensatz zu einem mit Fremdkapital finanzierten Unternehmen existieren keine externen Interessen, die beispielsweise auf eine besonders hohe Kapitalrendite drängen.

⁵² Denkbar gewesen wäre allerdings auch ein Auseinanderdriften von Führung und Basis im Rahmen einer Oligarchisierung, zumal die Handlungsfähigkeit der älteren Mitglieder vermutlich nicht ausgereicht hätte, um eine Opposition gegen die einfache Fortsetzung des bisherigen Handelns zu bilden.

Dies eröffnet Spielräume für langfristige Unternehmensstrategien, die neben einer wirtschaftlichen Tragfähigkeit auch die Lebensqualität in einem Quartier als Ziel festlegt.⁵³

Am Beispiel der ‚Freien Scholle‘ wird deutlich, wie die Vorteile einer Genossenschaft im Interesse der Mitglieder genutzt werden können. Der Erfolg basiert im Wesentlichen darauf, dass die Genossenschaft sich als Interessenorganisation nicht nur besonders günstige Nutzungsgebühren und eine maximale Gewinnausschüttung als Ziel gesetzt hat. Die ‚Freie Scholle‘ nutzt ihre Unabhängigkeit von kurzfristigem Renditedruck, um Aktivitäten über einen langen Zeitraum in Prozessen der Selbstverwaltung zu diskutieren, zu erproben und weiterzuentwickeln. Voraussetzung für die Vorteile des Genossenschaftsmodells ist die konsequente Umsetzung der Genossenschaftsidee, die sich in der Unternehmensidentität wiederfindet und mit Leben gefüllt wird, wie es an der erweiterten Selbstverwaltung deutlich wird.

Eine zentrale Bedeutung für die Wahrnehmung der Situation und den zukünftigen Herausforderungen durch die Genossenschaftsverwaltung und Entscheidungsgremien nahmen die ausführliche Sozialstrukturanalyse und die Entwicklung eines darauf aufbauenden Konzepts ein. Zudem wurden zahlreiche Beispiele im In- und Ausland besucht und so versucht, die eigene Sachkompetenz weiter auszubauen. Die intensive Einbindung der Mitglieder hat ebenfalls seinen Teil zur Wahrnehmung der Situation beigetragen.

Die spezifischen Nachteile, die sich aus einer umfangreichen Einbindung für die Organisation ergeben können – in erster Linie eine verringerte strategische Handlungsfähigkeit – scheinen die Genossenschaft über ihr ausdifferenziertes erweitertes Selbstverwaltungssystem zu bewältigen. Außerdem wird die gegenwärtige Größe der Genossenschaft als ideal für das eigene Handeln angesehen und keine weitere Vergrößerung angestrebt. Zugleich ist die Teilhabe und Beteiligung der Mitglieder eine besondere Chance für die Genossenschaft, um den Wünschen und den Bedürfnissen der Mitglieder mit ihren sich verändernden Lebensformen und -stilen gerecht werden zu können (vgl. Koppmann; Möller et al. 2004: 16).

⁵³ Ein größerer Einfluss der Mitglieder auf ihre Interessenorganisation kann zudem deren Zufriedenheit und Identifizierung mit der Genossenschaft erhöhen, die Bindungen an die Genossenschaft stärken und zudem die nachbarschaftlichen Strukturen verbessern. *„Die Mieter der Freien Scholle identifizieren sich sehr stark mit ihrer Genossenschaft. Die nennen sich selbst ‚Schollis‘.“* (Interview ‚Johanneswerk‘: 272-273)

9.5.4 Vertiefung ‚CityQuartier‘ und ‚stattVilla e. V.‘

In dieser Vertiefung wird die Entwicklung des gehobenen innerstädtischen Wohnprojektes ‚CityQuartier‘ in der Bielefelder Innenstadt näher untersucht. Das Investorenprojekt richtet sich nicht ausschließlich an ältere Menschen, erfüllt aber eine ganze Reihe von Anforderungen eines altersgerechten Angebots. Neben Eigentumswohnungen wird in der Anlage ein generationenübergreifendes Wohnprojekt des Vereins ‚stattVilla‘ auf Mietbasis verwirklicht. Im Vergleich zu den Aktivitäten der ‚BGW‘ und der ‚Freien Scholle‘ bietet sich mit dieser Vertiefung die Möglichkeit, ein weiteres Segment für altersgerechtes Wohnen mit einer abweichenden Akteurskonstellation zu untersuchen. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, wie das Projekt ‚CityQuartier‘ entstanden ist und wie es realisiert wurde.

Das Projekt ‚CityQuartier‘



Das Projekt ‚CityQuartier‘ wird durch eine Bauherrengemeinschaft finanziert, die im Planungsprozess durch einen Wirtschaftsberater (Dr. Köhler) vertreten wird. Neben dem Investor nimmt der Inhaber des verantwortlichen Architektur- und Ingenieurbüro (‚Hädrich Architekten und Ingenieure‘) eine zentrale Rolle bei Planung und Realisierung ein. Als dritter Akteur kommt die Wohnprojektinitiative ‚stattVilla e. V.‘ hinzu, die bereits seit dem Jahr 2002 versucht, ein generationenübergreifendes Wohnprojekt zu verwirklichen.

Das ‚CityQuartier‘ wird auf einem innerstädtischen Grundstück im Stadtbezirk Mitte in fußläufiger Entfernung zum Stadtzentrum errichtet. Ein u-förmiges, viergeschossiges Gebäude bildet zusammen mit einem freistehenden Haus einen Gartenhof aus. Es werden 36 barrierefreie Wohnungen, mit Wohnflächen von 45 bis 200 m², errichtet, davon 16 als Mietwohnungen für den Verein ‚stattVilla‘ zur Umsetzung des generationenübergreifenden Wohnprojektes. Die weiteren 20 Wohnungen werden als Eigentumswohnungen verkauft. Alle Wohnungen verfügen über Loggien oder Dachterrassen und eine Wohnung wird als Gästewohnung hergerichtet. In der Anlage werden zudem ein Gemeinschaftsraum und ein Wellnessbereich mit Sauna eingerichtet. Letzterer dient als Schallpuffer zum benachbarten Freibad. Im nördlichen Gebäudeteil sind zudem Gewerbeimmobilien für eine Apotheke, Arztpraxen und Büroräume vorgesehen. Die Kosten für die Mietwohnungen sollen 10 Euro/m² Kaltmiete betragen. Durch energieeffizientes Bauen wird bei den Nebenkosten mit nur 0,90 Euro /m² gerechnet. Die Kaufpreise für die Wohnungen liegen zwischen 2 000 und 2 200 Euro /m² (vgl. NW 27.02.2009). Das Planungsrecht wurde über einen neu aufgestellten Bebauungsplan geschaffen und mit dem Bau im Juni 2009 begonnen. Die Fertigstellung ist für Ende 2010 vorgesehen.

In direkter Nachbarschaft liegt das ‚Denkwerk‘, eine Anlage des Betreuten Wohnens, betrieben vom ‚DRK‘. Dieser Anbieter sozialer und pflegerischer Dienstleistungen soll auch für das ‚CityQuartier‘ eine Versorgungssicherheit garantieren. Auf dieses Qualitätsmerkmal des Projektes weisen Bauherrengesellschaft und Architekturbüro hin. Das Projekt richtet sich allerdings nicht nur an ältere Menschen, da in der Umgebung des Standortes bereits zahlreiche Wohnprojekte für Ältere vorhanden sind (vgl. Interview Bi-V 67). Es sollen die Vorteile der zentrumsnahen Lage des Standortes in den Mittelpunkt gerückt und eine Nachfragegruppe angesprochen werden, die genau diese Standortvorteile sucht. Entsprechende Nachfrageent-

Abbildung 9-15:
Simulation des ‚CityQuartiers‘
(Website Hädrich)

wicklungen werden als prägender Trend auf dem Wohnungsmarkt wahrgenommen: *„Es gibt einen Trend, der ist ja nicht von uns entwickelt worden, in die Stadt hinein.“* (Interview ‚City-Quartier Investorenvertreter‘: 132-136)

Der erste Kontakt zwischen dem Vertreter der Bauherrengesellschaft und dem Architekturbüro entstand über ein Wohnprojekt für Ältere in der östlichen Bielefelder Innenstadt („Dürkopp Tor 6“). Dort vertrat Herr Köhler einen Investor, der Wohnungen in dem Komplex erworben hatte, bei dem Herr Hädrich als Architekt und Projektentwickler des Gebäudes tätig war (vgl. Interview Bi-V 68). Beide waren zudem an der Planung und Realisierung eines Wohnprojektes für Ältere („Service-Wohnen im Park“) im Stadtbezirk Stieghorst beteiligt und verfügen daher über Erfahrungen und somit sachliche Kompetenzen bei der Konzeption und Umsetzung altersgerechter Wohnungsprojekte mit verknüpften Betreuungs- und Pflegeangeboten. Der Inhaber des Architekturbüros war zudem am Prozess des ‚Masterplan Wohnens‘ beteiligt, der auch zur Konzeptentwicklung herangezogen wurde (vgl. Interview Bi-V 69). Während der Planungsphase erschien in der Lokalpresse eine Anzeige des Vereins ‚stattVilla‘, der zur Realisierung eines gemeinschaftlichen Wohnprojektes einen Investor suchte. Hierauf meldete sich der Inhaber des Architekturbüros, woraus die Zusammenarbeit im Projekt ‚CityQuartier‘ entstand (vgl. Interview Bi-V 70).

Bauherrengesellschaft und Architekturbüro

Der Verein ‚stattVilla e. V.‘ bemühte sich seit der Gründung im Jahr 2002 vergeblich um die Realisierung eines gemeinschaftlichen Wohnprojektes, bis mit dem ‚CityQuartier‘ der Durchbruch gelang (vgl. Interview Bi-V 71).⁵⁴ Zunächst strebte der Verein an, das Wohnprojekt über die Gründung einer Genossenschaft als Träger zu realisieren. Hierbei wurde ‚stattVilla e. V.‘ durch ein auf Wohnprojekte spezialisiertes Planungsbüro beraten und nahm als Modellprojekt am Forschungsvorhaben ‚Genossenschaftspotenziale - Modelle genossenschaftlichen Wohnens‘ des ‚Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung‘ teil. In diesem Rahmen wurde die Gründung einer Dachgenossenschaft angestoßen, die perspektivisch auch weitere Wohnprojekte aufnehmen sollte (vgl. BMVBS 2006: 52) Die Realisierung scheiterte letztlich, weil ‚stattVilla e. V.‘ nicht ausreichend Mitglieder für die Genossenschaft finden konnte und somit das notwendige ökonomische Kapital fehlte.

‚stattVilla e. V.‘

Die weitere Arbeit des Vereins konzentrierte sich auf die Bebauung eines städtischen Grundstücks in der Nähe des jetzigen Standortes. Die Verhandlungen des Vereins mit potenziellen Investoren, darunter auch eine Bielefelder Wohnungsgenossenschaft, scheiterten jedoch. Die fehlende Investitionsbereitschaft wird von Vereinsseite mit der Lage des Standorts in direkter Nachbarschaft zu weiteren Brachflächen erklärt, für die kein verbindliches planerisches Konzept vorlag:

„In erster Linie [ist es gescheitert], weil die Gegend um den ehemaligen Schlachthof herum nicht attraktiv fürs Auge ist. Und mehrere [Investoren] haben uns gesagt, sie können nicht 5 Jahre lang warten, bis ringsum etwas geschieht. Und sie wollten nicht

⁵⁴ Die Vereinsziele beziehen gesellschaftspolitische Werte der Mitglieder explizit in die Konzeption des Wohnprojektes ein, die sich mit den Schlagworten ökologisches Bauen in der Innenstadt, gemeinschaftliches Wohnen und ehrenamtliches Engagement im Stadtteil charakterisieren lassen (vgl. Interview Bi-V 141).

eine Perle – nämlich unser Haus – dort hinsetzen, wenn sie nicht wissen, was ringsherum geschieht.“ (Interview ‚CityQuartier stattVilla 2‘: 45-55)

Fehlende Erwartungssicherheit über die städtebauliche Entwicklung der Umgebung verhinderte demnach also die Investition in das Wohnprojekt, woraufhin die erwähnte Zeitungsanzeige von Seiten des Vereins geschaltet wurde.

Realisierung des ‚CityQuartiers‘ und des Wohnprojekts ‚stattVilla e. V.‘

Die Realisierung des ‚CityQuartiers‘ und des Wohnprojektes umfasste zwei unterschiedliche Akteurskonstellationen, die jeweils von Bedeutung waren. Für das Gesamtprojekt spielte die Abstimmung zwischen Architekturbüro und Investor mit der Stadt Bielefeld als Genehmigungsbehörde eine wichtige Rolle, während der Verein für die Verwirklichung des Wohnprojektes in Verhandlungen mit der Projektentwicklerseite treten musste.

Abstimmung ‚stattVilla e. V.‘ und Architekturbüro/Investor

Diese Abstimmungen werden im gemeinsamen Gespräch mit Vertretern des Wohnprojektes, der Investorenseite und dem Architekten als gut und unproblematisch beschrieben. Von der konstruktiven Zusammenarbeit waren die Mitglieder des Vereins ‚stattVilla e. V.‘ nach ihren vorherigen Erfahrungen überrascht, hatten sie sich doch auf schwierige Verhandlungen eingestellt, in denen die Verhandlungspartner von dem Konzept überzeugt werden müssen.

„Das ist ein Glücksfall, dass Herr Hädrich so auf unsere Wünsche eingegangen ist. Das haben wir nicht geglaubt. Wir haben uns auf zähes Ringen eingestellt. Und als wir die ersten Gespräche in der kleinen Runde hatten, haben wir uns natürlich vorher ausgemalt, welche Gegenargumente kommen könnten. Aber wir sind offene Türen eingermannt. Ganz erstaunlich.“ (Interview ‚CityQuartier stattVilla 1‘: 229)

Eine Vertreterin des Vereins ‚stattVilla e. V.‘ betont die Übereinstimmung der Ziele als einen zentralen Erfolgsfaktor: *„Ich glaube, die Ideen oder die Visionen, die beide Gruppen hatten [...], die haben sich zusammengefügt.“ (Interview ‚CityQuartier stattVilla 2‘: 230).* Der Verein ‚stattVilla e. V.‘ konnte ein inhaltliches Konzept in das Projekt einbringen, mit dem dessen Qualität erweitert und somit einen Nutzenzuwachs für die Seite der Investoren generiert wurde. Von daher war man bereit, auf die Wünsche des Wohnprojekts einzugehen und dieses in das ‚CityQuartier‘ zu integrieren.

Deutlich wird dies am Beispiel des vorgesehenen Gemeinschaftsraumes. So waren Investor und Architekt bestrebt einen Akteur zu finden, der die Verantwortung für diesen Raum übernimmt, da es keinen vor Ort ansässigen sozialen Dienstleister gibt, der eine solche Rolle übernehmen könnte (vgl. Interview Bi-V 72). Die Integration des Vereins ‚stattVilla e. V.‘ bot die Möglichkeit, einen für den Gemeinschaftsraum verantwortlichen Akteur in das Projekt einzubeziehen (vgl. Interview Bi-V 73), der zudem noch eine weitergehende Rolle in der Ausbildung nachbarschaftlicher Netzwerke einnehmen will: *„[...] der Begriff des Kümmerers ist eine Art Kernbegriff in der Quartiersbildung. Irgendwo braucht man immer einen Kristallisationskern bzw. einen Ansprechpartner im Objekt.“ (Interview ‚CityQuartier Projektentwickler‘: 41).*

Die kommunikativen und sachlichen Kompetenzen des Architekten scheinen die Zusammenarbeit zusätzlich befördert zu haben. So ist dieser auf die Wünsche des Vereins eingegangen, konnte zugleich aber auch glaubhaft und sachlich die Restriktionen aufzeigen, von denen eine Umsetzung abhängt.

„Natürlich haben wir gewusst, dass der Architekt uns schon unsere Grenzen zeigen würde. Weil das wirtschaftlich vielleicht nicht so machbar ist und wir natürlich wissen, dass wir Mieter sind, mit der ganzen Problematik, die Mieter mit sich bringen. Aber es sind nie Vorhaltungen gemacht worden, sondern es ist einfach aufgezeigt worden, was geht und was nicht geht. Und was möglich war, ist auch sofort geändert worden.“

(Interview ‚CityQuartier stattVilla 1‘: 230)

Für die erfolgreiche Realisierung des ‚CityQuartiers‘ kam der Abstimmung mit der Bau- und Umweltverwaltung im Rahmen des bauplanungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens eine wichtige Rolle zu. Schwierigkeiten ergaben sich aus den Standortanforderungen einer innerstädtischen Lage. Bei den Planungen zum ‚CityQuartier‘ drückte sich dies beispielsweise in der – nach bereits zweijähriger Planungszeit – gestellten Forderung des Umweltamtes aus, ein Parkhaus als Schallpuffer zum Wiesenbad in den Baukörper zu integrieren (vgl. Interview Bi-V 74). Insgesamt bemängelt der federführende Architekt eine fehlende verlässliche, langfristige und übergreifende Stadtentwicklungsplanung in Bielefeld woraus sich für ihn eine mangelnde Erwartungssicherheit für seine Projekte ergibt (vgl. Kapitel 9.5.1).

In diesem Zusammenhang wird auch die Zusammenarbeit mit der zuständigen Bezirksvertretung als problematisch angesehen, da schon im Vorfeld konkrete Detailplanungen verlangt werden, die einen hohen Ressourceneinsatz von Seiten des Architekturbüros verlangen und eigentlich nur angefertigt würden, wenn ein Projekt sicher realisiert werden kann. Aus diesen Gründen wird die Einigung auf wohnungspolitische Leitlinien im Masterplan-Prozess (vgl. Kapitel 9.5.1) als ein besonderer Durchbruch angesehen, um über Zielvorgaben Erwartungssicherheit für das eigene Handeln im Rahmen der Stadtentwicklung zu erhalten: *„Solche übergeordneten Entwicklungen sind unheimlich wichtig, weil man dadurch Argumente gegen die ‚Einzelmonarchen‘ in der Hand hat: Dass sind die Thesen, die du selber an das Portal genagelt hast. Und damit nehme ich dich jetzt in die Pflicht.“* (Interview ‚CityQuartier Projektentwickler‘: 113).

Der Wunsch nach Erwartungssicherheit drückt sich auch darin aus, dass für das ‚CityQuartier‘ ein rechtsverbindlicher Bebauungsplan angestrebt wurde, obwohl das Projekt auch nach § 34 BauGB als Projekt im unbeplanten Innenbereich hätte genehmigt werden können. Die damit verbundene verlängerte Planungszeit von etwa zwölf Monaten wurde in Kauf genommen, da so Standortqualitäten des ‚CityQuartiers‘ – unter anderem umliegende Freiflächen und die Parkplatzsituation des Freibades – über den Bebauungsplan festgeschrieben werden konnten. Dies zahlte sich in der späteren Vermarktung des Objekts aus, als in Gesprächen mit Interessenten die formale Macht des Bebauungsplans über die zukünftige Entwicklung der Umgebung als Handlungsressource eingesetzt werden konnte.

„Wir stellen jetzt in der Vermarktung fest, dass die Interessenten nach der Entwicklung des Umfeldes fragen. Was geschieht auf der Seite des Arbeitsamtes? Darf dort noch gebaut werden? Was passiert auf der anderen Seite? Dann verweise ich auf meinen Bebauungsplan, kann die Geschichte dazu erzählen [...] und sagen: Es ist alles baurechtlich geregelt.“ (Interview ‚CityQuartier Projektentwickler‘: 64)

Zusammenarbeit
Architekturbüro und Stadt

Zusammenfassend sieht der Investor einen besonderen Erfolgsfaktor für die Realisierung des ‚CityQuartiers‘ in den Handlungsressourcen des federführenden Architekten, die sich auch aus seiner Mitarbeit am ‚Masterplan Wohnen‘ ergeben hatten.

„Man braucht jemanden, der die Prozesse kennt, der im Netzwerk im weitesten Sinne drin ist, der auch politisch interessiert ist, der aber trotzdem sein Faible für das Individuelle nicht verloren hat. Ich persönlich sehe das in Herrn Hädrich alles im Großen und Ganzen vereint. Ich denke mal, da merkt man auch diese Mitarbeit, den Einfluss aus dem Masterplan heraus.“ (Interview ‚CityQuartier Investorenvertreter‘: 203)

Zusammenfassende Einschätzung

Die Standortwahl und Konzeption des ‚CityQuartiers‘ von Seiten des federführenden Architekten und des Vertreters der Bauherrengemeinschaft kann zunächst zu einem großen Teil auf die Wahrnehmung eines prägenden Trends hin zu solchen Standorten zurückgeführt werden. Einem hochwertigen Wohnkonzept in zentraler Lage attestierten sie – auch in Abgrenzung zu Angeboten in der Umgebung und Einbeziehung des ‚Masterplan Wohnens‘ – gute Vermarktungschancen.

Im Rahmen dessen ließ sich das Wohnprojekt ‚stattVilla e. V.‘ gut integrieren, da darüber eine zusätzliche Qualität für das ‚CityQuartier‘ in Form eines Akteurs gewonnen werden konnte, der sich um die nachbarschaftlichen Beziehungen und die Wohnqualität in der Anlage bemüht. Hinzu kommen die Vorteile einer Vermietungssicherheit. Der Umstand, dass Architekt und Investorensseite diesen möglichen Nutzen durch den Einbezug des Wohnprojekts erkannt haben, war ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die weitgehend reibungslose Zusammenarbeit. Ausschlaggebend für die entsprechende Wahrnehmung der Chancen dürfte die sachliche Kompetenz gewesen sein, die sich aus vorherigen Projekten ergeben hat. Möglich ist aber auch, dass die Einbindung des Architekten in den Prozess des ‚Masterplan Wohnens‘ die Wahrnehmung und sachliche Kompetenz zusätzlich geschärft hat.

Bei den vorherigen Anläufen sind die genauen Gründe für das Scheitern nicht ermittelt worden, als ein Problem wurde aber die fehlende Erwartungssicherheit über die städtebauliche Entwicklung der Standortumgebung genannt. Das diesem Faktor bei Projekten eine Bedeutung zukommt, wird auch von Seiten des Architekten und des Investors unterstrichen, die für ihre Vorhaben ebenfalls eine möglichst hohe Erwartungssicherheit anstreben, um eine individuelle Kosten-Nutzen-Kalkulation auf möglichst sicherer Grundlage durchführen zu können.

10 Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘

Die Aktivitäten der im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘ anzutreffenden Bielefelder Akteure stehen im Mittelpunkt dieses Kapitels. Von Interesse sind dabei erstens die Handlungsansätze, die ein Wohnen in der eigenen Häuslichkeit mit Hilfe von Unterstützung ermöglichen und hierbei sowohl Unterstützungsleistungen im Alltag, aber auch bei Pflegebedürftigkeit, bieten. Zweitens gilt die Aufmerksamkeit unterstützungsorientierten Wohnformen die eine kleinräumige Versorgung unter Erhalt sozialräumlicher Bezüge ermöglichen und die Selbstständigkeit der Älteren fördern. Drittens sind Aktivitäten, die zur sozialen Integration beitragen von Bedeutung. Funktionierende Nachbarschaften, Bildungs- und Freizeitangebote oder die Förderung des ehrenamtlichen Engagements seien hier beispielhaft als mögliche relevante Angebote genannt.

Nach einem Überblick über das Handlungsfeld und die prägenden Akteure (Kapitel 10.1) werden zunächst das institutionenorientierte Handeln der Stadt Bielefeld im Bereich der Altenhilfe- und Pflegeplanung vorgestellt (Kapitel 10.2). Anschließend werden in verschiedenen Angebotsbereichen die zentralen Aktivitäten der Akteure beschrieben (Kapitel 10.3). Ansätze, die hinsichtlich der Ziele als besonders interessant eingeschätzt werden, sind Gegenstand der vertiefenden Betrachtungen in Kapitel 10.4, um das Handeln der jeweils verantwortlichen Akteure nachvollziehen zu können.

10.1 Überblick über das Handlungsfeld

Das Handlungsfeld ist neben einer Reihe von öffentlichen Akteuren insbesondere auf der Anbieterseite durch eine Vielzahl an privaten Akteuren und Träger der Wohlfahrtspflege geprägt (vgl. Tabelle 10–1). Die Zunahme der Zahl der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger aus der Pflegeversicherung seit dem Jahr 2003 weist auf die steigende Nachfrage nach pflegerischer Unterstützung und damit einen prägenden Entwicklungstrend im Handlungsfeld hin (vgl. Abbildung 10-1).

Die Pflegestatistik ist dabei nur als ein Indikator zu verstehen, der die gesamten Unterstützungsbedarfe im Alter jedoch nicht vollständig abbildet, da nur Personen erfasst werden, die pflegebedürftig im Sinne der Pflegeversicherung sind. Die Pflegestatistik weist zudem auf den hohen Anteil an Unterstützungsleistungen hin, die nicht durch anerkannte ambulante Pflegedienste oder teilstationäre und stationäre Einrichtungen erbracht werden. So bezogen im Jahr 2007 39 % der 8 300 Pflegebedürftigen ausschließlich Pflegegeld und nahmen keine Sachleistungen aus der Pflegeversicherung in Anspruch.⁵⁵ Soziale Netze, insbesondere Angehörige, dürften daher eine zentrale Rolle bei Unterstützungsbedarfen im Alter spielen.

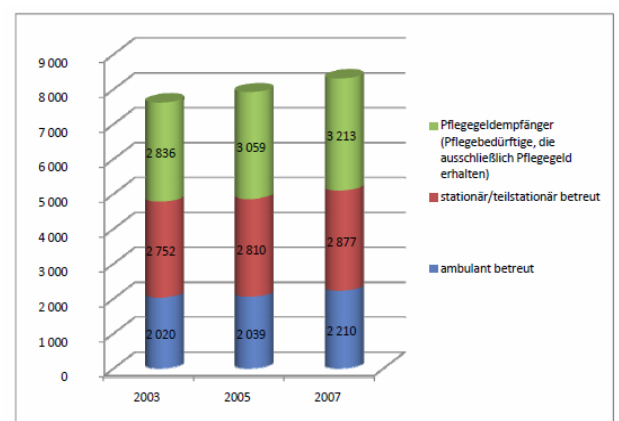


Abbildung 10-1: Bielefelder Pflegebedürftige nach Leistungsarten der Pflegeversicherung (Eigene Darst. nach Website LIGA NRW)

⁵⁵ Personen, die sowohl Pflegegeld wie auch ambulante bzw. (teil)stationäre Leistungen in Anspruch nehmen, sind jeweils der Kategorie ambulante bzw. (teil)stationäre Pflege zugeordnet.

Stadt Bielefeld	
<p><i>Zentrale Politische Gremien</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rat der Stadt • Sozial und Gesundheitsausschuss • Seniorenrat 	<p><i>Sozialdezernat – Sozialamt (500)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungsabteilung (500.1) <ul style="list-style-type: none"> ○ Team Planung, Projekte und Controlling, <u>Fachstelle Altenhilfe-/ Pflegeplanung</u> • Abteilung Wirtschaftliche Hilfen Soziales (500.2) • Abteilung ‚Senioren und Menschen mit Behinderungen‘ (500.3) <ul style="list-style-type: none"> ○ Team ‚<u>Pflege- und Wohnberatung</u>‘, Hörgeschädigtenbetreuung, zentrale Beratungsstelle, <u>Nachbarschaftshilfen</u>“ ○ Team ‚<u>Heimaufsicht</u>‘
<p><i>Eigenbetriebe</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Städtische Kliniken Bielefeld gGmbH (Standorte Mitte und Rosenhöhe) 	
Wohlfahrtsverbände und kirchliche Einrichtungen	
<p><i>Arbeiterwohlfahrt (AWO)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • AWO Bezirksverband OWL e. V. • AWO Kreisverband Bielefeld e. V. (mit 20 Ortsvereinen) 	<p><i>Der Paritätische – Kreisgruppe Bielefeld Mitgliedsorganisationen: Zielgruppe Ältere</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Alt und Jung Nord-Ost e. V.+ • Alt und Jung Süd-West e. V. • Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bielefeld OWL e. V. (ASB) • Gesellschaft für Sozialarbeit im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Bielefeld e. V. • Hauspflegeverein Bielefeld e. V. • Das Tageshaus gem. GmbH Selbstbestimmt Leben im Alter • KWA Kuratorium Wohnen im Alter gem. AG • Mobile Hilfen für Behinderte, Alte und ihre Familien e. V. (M o F a) • Verein Freie Altenarbeit – Ambulante Hilfen e.V.
<p><i>Caritas und katholische Einrichtungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Caritasverband Bielefeld e. V. • Franziskus-Hospital gem. GmbH • Verein kath. Altenhilfeeinrichtungen Paderborn 	
<p><i>Deutsches Rotes Kreuz (DRK)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • DRK Kreisverband Bielefeld e. V. (6 Ortsvereine) • DRK Bielefeld Soziale Dienste gGmbH • DRK OWL Soziales Wohnen gGmbH 	
<p><i>Diakonische Werke und Einrichtungen sowie evangelische Einrichtungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Diakonie Verband Brackwede • Evangelisches Johanneswerk mit dem Evangelischer Gemeindedienst - Innere Mission Bielefeld e.V. • Von Bodelschwingsche Stiftungen Bethel (Bethel) • Evangelisches Krankenhaus Bielefeld gGmbH (Gesellschafter Ev. Johanneswerk + Bethel) • Ev. Perthes-Werk e. V. • Diakoniezentrum Ubedissen e. V. • Diakonische Altenzentren Bielefeld gGmbH • Die Johanniter Regionalverband Ostwestfalen • Kirchengemeinden (Ev. ref. Kirchengemeinde Bielefeld, Ev. Zionsgemeinde Bethel, Ev.-Luth. Stiftskirchengemeinde Schildesche) • Wohnstift Salzburg e. V. 	
<p><i>Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände (AGW) Bielefeld e. V.</i></p>	
Vereine	Gewerbliche Anbieter
<ul style="list-style-type: none"> • Alzheimer Gesellschaft Bielefeld e. V. • Allgemeiner Pflegedienst e. V. • Hospiz e. V. • Wohnen u. Gemeinschaft Anders Alt Werden e. V. 	<ul style="list-style-type: none"> • 23 ambulante Pflegedienste • 2 Betreiber stationärer Pflegeeinrichtungen (Domizil Verwaltungs GmbH, Curanum Betriebs GmbH) • 2 Anbieter eines Menüservices
Landesverbände der Kranken- und Pflegekassen	
<p>Quellen: Websites Stadt Bielefeld ‚Pflegeberatung‘, DRK, DPWV und Stadt Bielefeld, Amt für Personal 2010</p>	

Tabelle 10–1: Akteure im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘

Ob Angehörige diese Unterstützungsleistungen bei Betreuung und Pflege selbst übernehmen oder entsprechende Leistungen privat organisieren, kann an dieser Stelle nicht vertieft werden. Für die empirische Arbeit in Bielefeld wird dieser Bereich der privatorganisierten Pflege und Unterstützungsleistungen durch soziale Netze weitgehend ausgeklammert (vgl. Kapitel 6) und auf die Angebote der sozialen Dienstleister und die Handlungsansätze der Stadt Bielefeld fokussiert. Diese beziehen sich jedoch in Teilen auch explizit auf die Unterstützung Angehöriger und die Initiierung von sozialen Netzwerken in der Nachbarschaft, so dass private Unterstützungsleistungen im Alter indirekt als Akteurshandeln thematisiert werden.

Angebote und
Einrichtungen im Überblick

Bei den verantwortlichen politischen Gremien, die für lokale formelle Institutionen verantwortlich zeichnen, sind insbesondere der Rat, der ‚Sozial- und Gesundheitsausschuss‘ und der direkt gewählte ‚Seniorenrat‘ zu nennen. In der kommunalen Verwaltung sind die zentralen Akteure im ‚Amt für soziale Leistungen‘ des ‚Sozialdezernates‘ angesiedelt. Hier agieren die ‚Heimaufsicht‘, die ‚Fachstelle für Altenhilfe- und Pflegeplanung‘, die ‚Pflege- und Wohnberatung‘ sowie die Abteilung ‚Wirtschaftliche Hilfen und Soziales‘. Letztere nimmt Aufgaben wahr, die sich aus der Rolle des örtlichen Sozialhilfeträgers der Stadt Bielefeld als kreisfreie Stadt ergeben. Die Stadt Bielefeld ist weiterhin Gesellschafter der ‚Städtische Kliniken Bielefeld GmbH‘ mit zwei Krankenhäusern. Mit Ausnahme der ‚Pflege- und Wohnberatung‘ sowie einer Tagespflegeeinrichtung, die von den ‚Städtischen Kliniken‘ gemeinsam mit der ‚AWO OWL e. V.‘ betrieben wird (‚Zentrum für Pflege und Gesundheit gGmbH‘), tritt die Stadt Bielefeld jedoch nicht als Leistungsanbieter oder Träger von Einrichtungen auf. Die Stadt Bielefeld ist damit insbesondere als institutionengestaltender Akteur im Handlungsfeld aktiv.

Politik und Verwaltung

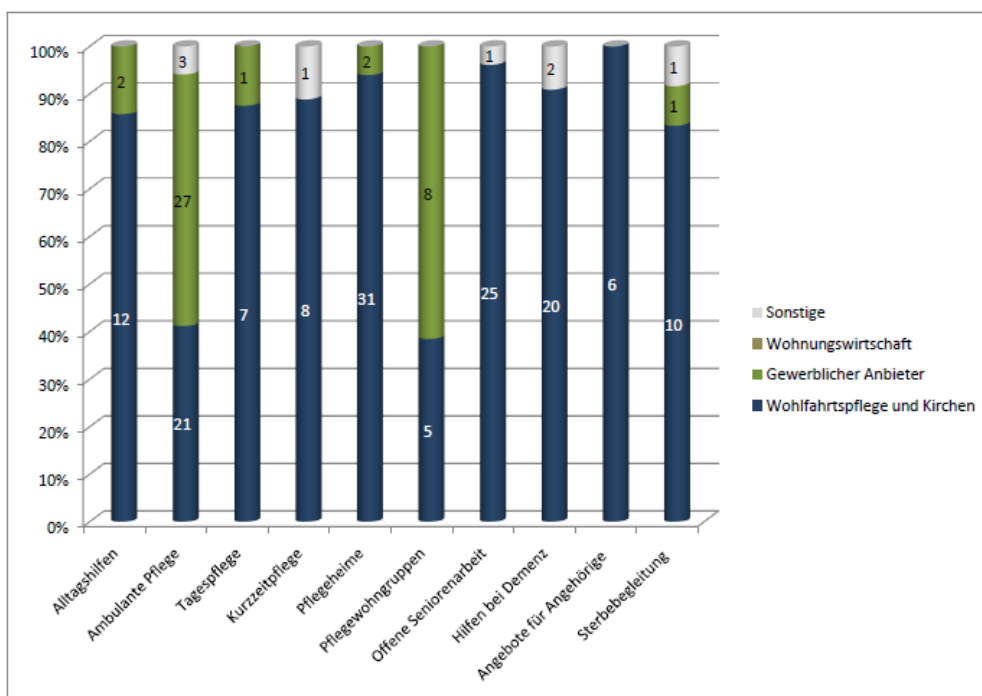


Abbildung 10-2: Trägerschaft der Angebote und Einrichtungen nach Akteursgruppen
(Eigene Darstellung nach Website Stadt Bielefeld ‚Pflegeberatung‘)

Die verschiedenen Angebote und Einrichtungen und die dafür verantwortlichen Hauptakteure sind in Abbildung 10–2 dargestellt. Sie reichen von Alltagshilfen über Wohn- und Pflegeangebote bis hin zur offenen Seniorenarbeit.

Wohlfahrtsverbände und Kirchen

Dabei wird deutlich, dass die meisten Angebote mehrheitlich durch die Wohlfahrtsverbände, ihnen angegliederte Organisationen und kirchliche Einrichtungen getragen werden. Dies gilt insbesondere für die Service- und Begegnungszentren im Bereich der offenen Seniorenarbeit sowie stationäre und teilstationäre Pflegeeinrichtungen. Hinter der Akteursgruppe der Wohlfahrtsverbände steht eine Vielzahl von Organisationen, die sich sowohl von ihrer Größe, ihrer Organisationsart und den Tätigkeitsfeldern unterscheiden. Zusammengeschlossen sind sie in einer Interessensorganisation der ‚Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände (AGW) Bielefeld e. V.‘.

Die Bielefelder Akteursstruktur unterscheidet sich von anderen Städten insbesondere durch die ‚von Bodelschwingsche Stiftungen Bethel‘ und das ‚Evangelische Johanneswerk‘ als große ortsansässige diakonische Träger. Durch den hohen Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner mit evangelischer Konfession gibt es zudem eine Vielzahl an evangelischen Trägern, die dem ‚Diakonischen Werk der Ev. Kirche von Westfalen e. V.‘ angehören. Zusätzlich trägt der Grenzverlauf zwischen den evangelischen Kirchenkreisen Bielefeld und Gütersloh entlang des Teutoburger Waldes zur Vielfalt der evangelischen Akteure bei. So agiert nördlich des Teutoburger Waldes die ‚Evangelische Mission‘ als Einrichtung des ‚Ev. Johanneswerkes‘ und südlich des Teutoburger Waldes die ‚Diakonie Brackwede‘. Entsprechend des geringeren Bevölkerungsanteils von Menschen katholischen Glaubens sind katholische Einrichtungen und Dienste in Bielefeld weniger stark vertreten. Die ‚Arbeiterwohlfahrt‘ (AWO), organisiert im ‚Bezirksverband Ostwestfalen-Lippe e. V.‘ und dem ‚Kreisverband Bielefeld e. V.‘, ist mit zahlreichen Angeboten aktiv, die sich aus der Geschichte Bielefelds als Industriestadt mit einer starken Arbeiterbewegung erklären lassen. Unter dem Dach des ‚Paritätischen‘ sind zahlreiche Organisationen aktiv, die überwiegend in der ambulanten Pflege und auch im Bereich der Pflegewohngruppen aktiv sind. Mitglied ist unter anderem der Verein ‚Alt und Jung e. V.‘, der ein quartiersnahe Versorgungskonzept verfolgt und mit etwa 580 hauptamtlich tätigen Personen ein zentraler Akteur in der ambulanten Versorgung Älterer ist (vgl. Kapitel 10.4.2).

Gewerbliche Anbieter

Die ambulante Pflege wird von gewerblichen Anbietern dominiert, wenn man die Zahl der Anbieter zugrunde legt, die Versorgungsverträge mit den Kostenträgern abgeschlossen haben. Ob dies auch für die Zahl der ambulant betreuten Pflegebedürftigen oder den Umsatz der ambulanten Dienste gilt, ist aus den verfügbaren Daten nicht erkennbar. Einen nennenswerten Anteil machen gewerbliche Anbieter zudem im neuen Angebotsbereich der Pflegewohngruppen aus.

Arbeitskreise

Die im Handlungsfeld tätigen Akteure arbeiten zudem unabhängig von einzelnen projektbezogenen Aktivitäten in unterschiedlichen Konstellationen zusammen. Neben der durch das Landespflegegesetz NRW vorgeschriebenen Pflegekonferenz unter Geschäftsführung des ‚Sozialdezernats‘ sind weiterhin der ‚Arbeitskreis Ambulant Betreute Wohnformen‘, der ‚Arbeitskreis Tagespflege‘, die ‚Trägerkonferenz stationärer Pflegeeinrichtungen‘, der ‚Arbeitskreis Gerontopsychiatrie‘ und die ‚Gerontopsychiatrische Fallkonferenz‘ zu nennen (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2005: 20).

Im Folgenden werden die Akteursaktivitäten nach Angebotsbereichen erläutert. Zu Beginn wird das institutionenorientierte Handeln der Stadt Bielefeld in der Altenhilfe und Pflegeplanung erläutert. Nachfolgend wird auf das Handeln der öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteure in verschiedenen Aufgabenbereichen des Handlungsfeldes eingegangen. Hierzu gehören insbesondere die Bereiche ‚Information und Beratung‘, ‚Wohnen mit Unterstützung‘, ‚Unterstützungsorientierte Wohnformen‘ sowie die ‚Offene Seniorenarbeit‘.

10.2 Alten(hilfe)- und Pflegeplanung der Stadt Bielefeld

Das institutionenorientierte Handeln des ‚Bielefelder Sozialdezernats‘ in der Altenhilfe- und Pflegeplanung drückt sich insbesondere in den Altenhilfeplänen der Jahre 1979, 1989 sowie den dem aktuellen Altenplanungsprozess seit dem Jahr 2004 aus. In den Altenplanungsaktivitäten finden sich auch die kommunalen Zielvorstellungen gebündelt wieder. Die kommunalen Handlungsspielräume wurden dabei erheblich durch die Einführung der Pflegeversicherung als zentrale formelle Institution beeinflusst.

10.2.1 Geschichte der Altenhilfeplanung in Bielefeld seit 1979

Die erste vollständige Bestandsanalyse von *„Leistungsbereichen, Zielüberlegungen und Entscheidungsgrundlagen der Altenhilfe“* (Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008a: 2) erfolgte über den ersten Altenhilfeplan im Jahr 1979. Darüber wurden zudem Fördermaßnahmen neu ausgerichtet, um offene, ambulante sowie stationäre Angebote und Einrichtungen auszubauen. Das Subsidiaritätsprinzip prägte dabei die *„Arbeitsteilung zwischen der Kommune und den Verbänden: Gesamtverantwortung und Finanzierungshoheit auf Seite der Stadt einerseits, Durchführungs- und Angebotsverantwortung der Verbände andererseits.“* (Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008a: 2)

Altenhilfeplan der Stadt Bielefeld von 1979

Die Erarbeitung des zweiten Bielefelder Altenhilfeplans (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialamt 1989) wurde Mitte der 1980er Jahre an ein externes Gutachterbüro vergeben. Bestandteile des 570 Seiten umfassenden Planes waren eine umfassende Bestandsaufnahme der Angebote und Einrichtungen, eine repräsentative Befragung der Seniorinnen und Senioren sowie ein detaillierter Katalog mit 166 Einzelmaßnahmen. Analyse und Formulierung der konzeptionellen Aussagen erfolgten dabei räumlich differenziert auf Ebene der Stadtbezirke und teilweise auch auf Ebene der Stadtteile. Nach Einschätzung der Verantwortlichen für Altenhilfe- und Pflegeplanung hat sich über die Umsetzung des 2. Altenhilfeplans *„die Grundphilosophie, sozialräumlich zu denken, [...] konsequent durchgesetzt.“* (Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 3). So wurden die mit der ambulanten Pflege betrauten Sozialstationen der Wohlfahrtsverbände nach sozialräumlichen Kriterien neu ausgerichtet, um eine flächendeckende ambulante Versorgung zu gewährleisten. Diese durch das ‚Sozialdezernat‘ koordinierte Tätigkeit der Wohlfahrtsverbände wurde als ‚Regionalisierungsprinzip‘ der ambulanten Pflege bezeichnet und prägte diese Angebote bis zur Einführung der Pflegeversicherung (vgl. Kapitel 7.3.2). Im Rahmen der Umsetzung des 2. Altenhilfeplans wurden weiterhin der ‚Seniorenrat‘ erstmalig gewählt und im ‚Sozialdezernat‘ eine ‚Stelle zur Koordinierung der Altenhilfe‘ – die heutige ‚Fachstelle Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ – eingerichtet (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008a: 3; Stadt Bielefeld, Sozialamt 1989).

Altenhilfeplan der Stadt Bielefeld von 1989

Einführung der Pflegebedarfsplanung

Mit Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung im Jahr 1995 wurde der Stadt Bielefeld über das Landespflegegesetz NRW die Pflegeplanung als kommunale Pflichtaufgabe nach Weisung übertragen. Der Aufbau und die Fortschreibung der Pflegebedarfsplanung prägte daraufhin entscheidend die Arbeit der ‚Fachstelle für Altenhilfe- und Pflegeplanung‘. Die Altenhilfeplanung, als Selbstverwaltungsaufgabe der Kommune, stand hingegen im Schatten der gesetzlich vorgegebenen Pflegeplanung, *„galt es doch, einen neuen Zweig der Sozialversicherung auch kommunal mit Leben zu füllen.“* (Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008a: 3)

Liberalisierung der Pflegeplanung

Durch die Novellierung des Landespflegegesetzes und die damit verbundene Abschaffung der Bedarfsplanung ab dem Jahr 2003 war auch in Bielefeld eine Neuausrichtung der Aktivitäten erforderlich (vgl. Kapitel 7.3.1). Zudem setzte sich im ‚Sozialdezernat‘ die Erkenntnis durch, dass eine starke Fokussierung auf pflegerische Angebote den erforderlichen Unterstützungsbedarfen im Alter nicht umfassend gerecht wird. So wurde im Rahmen der kommunalen Altenplanung im Jahr 2005 festgehalten, *„dass das Verhältnis von offenen und pflegerischen Angeboten neu zu bestimmen ist, da nur so die Herausforderungen einer älter werdenden Gesellschaft bewältigt werden können.“* (Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2005: 1)

Die neue kommunale Pflegeplanung musste sich mit der Abschaffung der Bedarfsplanung auf die verbliebenen Handlungsressourcen konzentrieren, die vor allem im Einsatz kommunikativer und sachlicher Kompetenzen, beispielsweise bei der Beratung von Investoren, liegen. Über die Jahre wurden von Seiten des ‚Sozialdezernats‘ zudem auch weitere Einflusspotenziale für die Pflegeplanung erschlossen. Hierzu zählen insbesondere der Versuch zur Ansiedlungssteuerung von stationären Einrichtungen (vgl. Kapitel 10.4.1) sowie zur Qualitätssicherung in ambulant betreuten Wohnformen (vgl. Kapitel 10.3.3). Hinsichtlich der Vernetzung und Weiterentwicklung der offenen Seniorenarbeit wurde ab dem Jahr 2005 das ‚Rahmenkonzept Seniorenarbeit‘ in Zusammenarbeit mit den Bielefelder Wohlfahrtsverbänden entwickelt (vgl. Kapitel 10.3.4).

10.2.2 ‚Neue Altenplanung‘ ab 2004

Während der 2. Altenhilfeplan aus dem Jahr 1989 noch eine umfassende Bestandanalyse mit integrierter Ableitung von Handlungsempfehlungen und Maßnahmen beinhaltete, sind die Schritte in der aktuellen Altenplanung seit dem Jahr 2004 weniger fest aneinander gekoppelt, sondern stärker inkrementalistisch und projektorientiert ausgerichtet. Die Verantwortliche für Altenhilfe- und Pflegeplanung charakterisiert diese Vorgehensweise des ‚Sozialdezernats‘ anschaulich:

„Wenn man sich anschaut, wie sich unsere Planung in den letzten zehn Jahren darstellt, so versuchen wir eher umsetzungsorientiert vorzugehen. Also nicht immer ‚den ganz großen Wurf‘ zu machen - über alle Themen [...] mit einem umfassenden Maßnahmenkatalog am Ende, bei dem aber relativ unklar ist, wer sich darum kümmert. [...] Stattdessen wird neben dem Aufbereiten relevanter Daten überlegt, welche konkreten Projekte zur Absicherung und Vorsorge des Lebens im Alter beitragen können.“

(Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 5)

Im März 2004 beauftragte der ‚Sozial- und Gesundheitsausschuss‘ das ‚Sozialdezernat‘ zur Erarbeitung des Gutachtens ‚Kommunale Altenplanung – Grundlagen kommunaler Seniorenar-

beit‘ als erstem Schritt der aktuellen Altenplanung. Dies geschah auf Antrag des ‚Seniorenrates‘, der eine Fortschreibung der kommunalen Altenplanung verlangte (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2009: 1, 79-83). Weitere Schritte waren im Jahr 2007 eine Befragung ‚Älter werden in Bielefeld‘ und 2009 das ‚Konzept Seniorenfreundliches Bielefeld‘, in dem die kommunalen Zielvorstellungen formuliert sind. Diese drei Bausteine der aktuellen ‚Alten- und Pflegeplanung‘ werden nachfolgend erörtert.

Der Bericht ‚Kommunale Altenplanung – Grundlagen kommunaler Seniorenarbeit‘ wurde redaktionell durch die ‚Stelle Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ im ‚Sozialdezernat‘ bearbeitet. Er ist in erster Linie eine Bestandsaufnahme und Analyse der strukturellen Rahmenbedingungen des Alters auf der einen Seite und der Angebots- und Versorgungsstrukturen für Seniorinnen und Senioren auf der anderen Seite.⁵⁶ Neben einer gesamtstädtischen, zusammenfassenden Betrachtung, werden die Themenbereiche für jeden der zehn Stadtbezirke im Einzelnen erörtert. Hervorzuheben sind in der Analyse die kartographischen Darstellungen der Einrichtungen und Angebote in den Stadtbezirken, die eine kleinräumige Bewertung der Angebotslandschaft erlauben (vgl. Abbildung 10-3). Der Bericht ‚Kommunale Altenplanung‘ ist damit eine zentrale Informationsgrundlage für die kommunalen Akteure, aber auch für Anbieter und Verbände in seniorenpolitischen Fragestellungen.

*Bericht
‚Kommunale Altenplanung
– Grundlagen kommunaler
Seniorenarbeit‘*

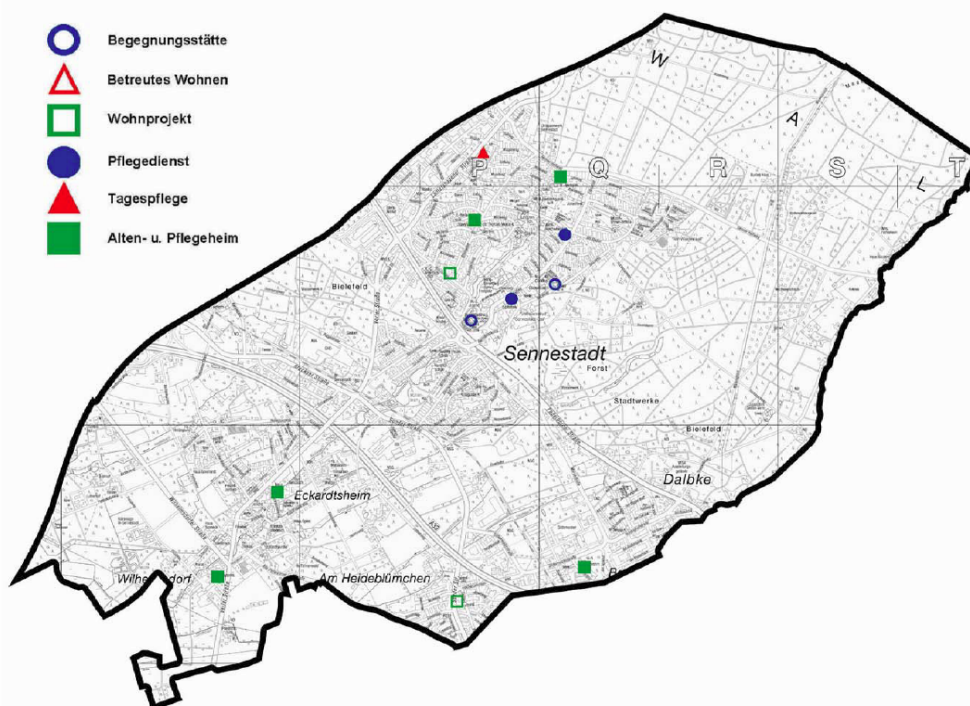


Abbildung 10-3: Seniorenrelevante Angebote und Einrichtungen im Stadtbezirk Sennestadt
(Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2005: 90)

⁵⁶ Bei den Rahmenbedingungen wurden die Bereiche Entwicklung und Struktur der Altenbevölkerung, Alter und Familie, materielle Lage, Mobilität, Hilfe und Pflege sowie Zuwanderung thematisiert. Die Analyse der Angebots- und Versorgungsstrukturen umfasste die Bereiche Partizipation, freiwilliges Engagement, Nachbarschaftshilfe, Netzwerke; Begegnung, Bildung und Bewegung; Wohnen im Alter; Komplementäre Dienste, Pflegerische Versorgung, Geriatrische und gerontopsychiatrische Versorgung; Angebote für Zuwander/innen sowie Seniorenwirtschaft.

Umfrage ‚Älter werden
in Bielefeld‘

Die Durchführung einer Befragung der älteren Menschen in Bielefeld war ein zentrales Anliegen des ‚Seniorenrates‘, damit die Bestandsanalyse des Grundlagenberichts um Informationen zu den Lebenssituationen, Vorstellungen und Bedürfnissen der Zielgruppe ergänzt wird (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008a: 4). Über einen Antrag im ‚SGA‘ erreichte der ‚Seniorenrat‘ eine Beauftragung der Verwaltung, um Möglichkeiten zur *„Einbeziehung und Beteiligung der Bielefelder Seniorinnen und Senioren“* (SGA 24.01.2006) zu erörtern. Der ‚Seniorenrat‘ arbeitete im weiteren Prozess intensiv an der Konzeption der Befragung mit (vgl. Interview Bi-V 75). Im Frühjahr 2007 wurden 1 000 Bielefelder Seniorinnen und Senioren durch ein beauftragtes Meinungsforschungsinstitut befragt und die Studie ‚Älter werden in Bielefeld – Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage bei den 50- bis 79-Jährigen‘ im Mai 2007 veröffentlicht (tns emnid 2007). Die Finanzierung erfolgte durch Haushaltsmittel des ‚Sozialdezernats‘ und externe Gelder der ‚Bielefelder Wohnungswirtschaft‘.⁵⁷ In der telefonischen Befragung wurden insbesondere die Themenbereiche Zusammenleben, Wohnen und Wohnumfeld, Pflege und Unterstützung, Freizeitaktivitäten sowie Ehrenamt thematisiert.

Konzept
‚Seniorenfreundliches
Bielefeld‘

Das ‚Konzept Seniorenfreundliches Bielefeld‘, federführend bearbeitet durch das ‚Sozialdezernat‘, bildet den dritten und bisher letzten Baustein der kommunalen Altenplanung und wurde am 19.02.2009 durch den ‚Rat der Stadt Bielefeld‘ beschlossen (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008b).⁵⁸ Mit dem Konzept beabsichtigen Politik und Verwaltung *„Bielefeld als eine Stadt zu positionieren, in der Menschen gute Bedingungen für das Alter und Altern finden“* (Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008b: 4). Dazu soll die *„Vielzahl von Partikularansätzen“* (Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008b: 2) über die Verwaltung und deren Erarbeitung des Konzeptes miteinander verknüpft werden. Das ‚Konzept Seniorenfreundliches Bielefeld‘ dient als Handlungsgrundlage für die zukünftige Arbeit der Stadtverwaltung. Insgesamt werden vier Handlungsfelder benannt, die jeweils über eine Reihe von Maßnahmenfeldern konkretisiert werden. Hierbei werden Zielvorstellungen der Seniorenpolitik begründet und Vorgehensweisen zur Umsetzung für die Stadtverwaltung diskutiert. Im Vergleich zum 2. Altenhilfeplan hat das ‚Sozialdezernat‘ die Aussagenschärfe inhaltlich erheblich reduziert und auf räumlich differenzierte Aussagen fast vollständig verzichtet. Tabelle 10–2 zeigt die seniorenpolitischen Zielvorstellungen im Überblick. Die Ziele berühren dabei zahlreiche der in dieser Arbeit entwickelten Aufgaben und Ziele in fast allen Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadt. Zum Teil gehen sie auch deutlich darüber hinaus, z. B. in den Bereichen Pflege, Beschäftigungsförderung oder Gesundheit und Prävention.

In der Begründung zur Ratsvorlage wird zudem auf die Unterschiede in der Lebensphase Alter eingegangen und gefordert, *„die differenzierten Lebenslagen im Alter wie z. B. ältere Menschen mit Migrationshintergrund, alt gewordene behinderte Menschen oder sozial benachteiligte ältere Menschen in den Blick zu nehmen.“* (Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008b: 3).

⁵⁷ Ein Einbindung der Wohnungswirtschaft als Sponsor ging auf die Initiative des ‚SGA‘ im Jahr 2006 zurück (vgl. SGA 24.01.2006; Seniorenrat 20.08.2008, tns emnid 2007: 5). Welche Unternehmen sich genau finanziell beteiligt haben, ist in den Dokumenten nicht genau ausgeführt. Die ‚Baugenossenschaft Freie Scholle‘ verwendet die Befragungsergebnisse und nutzt sie als Bezugsrahmen für die eigenen Handlungsansätze (vgl. Möller 2006b: 311).

⁵⁸ Zuvor wurde das Konzept im ‚SGA‘, dem ‚Psychiatriebeirat‘, dem ‚Seniorenrat‘, dem ‚Beirat für Behindertenfragen‘ und dem ‚Migrationsrat‘ behandelt.

Weiterhin werden die engen Verknüpfungen zu den anderen kommunalpolitischen Zielgruppenkonzepten ‚Familienfreundliches Bielefeld‘, ‚Behindertengerechtes Bielefeld‘ und ‚Integrationskonzept für Bielefeld‘ hervorgehoben. Trotz dieser Schnittstellen, beispielsweise im Bereich der Barrierefreiheit, wurde daran festgehalten, zielgruppenspezifische Konzepte zu erarbeiten, um den unterschiedlichen Anforderungen besser gerecht werden zu können (vgl. Seniorenrat 07.11.2008). Für die Umsetzung wird explizit die Notwendigkeit einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit betont und beispielhaft auf die Handlungsfelder ‚Stärkung der Wohn- und Lebensqualität im Stadtteil‘ sowie ‚Barrierefreie Gestaltung des öffentlichen Raumes‘ verwiesen. Die Umsetzung soll auch in Kooperation mit verwaltungsexternen Akteuren erfolgen. Bei der Erarbeitung scheint deren Beteiligung jedoch keine zentrale Rolle gespielt zu haben; zumindest werden in der Verwaltungsvorlage keine Ansätze einer Zusammenarbeit erwähnt (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008b).

Förderung eines aktiven und engagierten Alters	
Ermöglichung von Beteiligung und Mitgestaltung	Bildung und Kultur
Förderung gemeinwesenorientierter Seniorenarbeit: Begegnungs- und Servicezentren	Prävention und Gesundheitsförderung
Förderung des freiwilligen Engagements älterer Menschen	
Gestaltung von Wohn- und Lebensräumen	
Soziale Netzwerkarbeit	Stärkung der Wohn- und Lebensqualität im Stadtteil
Wohnberatung und Wohnungsanpassung	Organisation niedrigschwelliger Dienstleistungen für das Wohnen zu Hause
Barrierefreie Wohnungen	Barrierefreie Gestaltung des öffentlichen Raumes
Differenzierte Wohnformen im Alter	Sicherheit im öffentlichen Raum
Unterstützung selbst organisierter Wohnformen	
Schutz und Sicherheit im Alter	
Beratung bei Hilfe- und Pflegebedürftigkeit	Vereinbarkeit von Pflege und Beruf
Förderung quartiersnaher Wohn- und Pflegekonzepte	Förderung eines demenzfreundlichen Klimas
Vorpflegerische und pflegeergänzende Dienste	Frühwarnsystem Hilfe- und Pflegebedürftigkeit
Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung (<i>Ambulante Pflege; Tages- und Kurzzeitpflege, Stationäre Pflege, Alternative Wohn- und Pflegekonzepte für Pflegebedürftige</i>)	Förderung und Entwicklung kultursensibler Pflege und Versorgungskonzepte
Unterstützung pflegender Angehöriger	
Lokale Förderung von Lebensqualität im Alter	
Kommunikation differenzierter Altersbilder	Transparenz über altersgerechte Dienstleistungen
Miteinander von Jung und Alt	Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Tabelle 10–2: Handlungs- und Maßnahmenfelder des Konzeptes *Seniorenfreundliches Bielefeld*
(Eigene Darstellung nach Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008b)

10.2.3 Pflegekonferenz

Die ‚Pflegekonferenz‘ ist Bestandteil der kommunalen Pflegeplanung gemäß dem PfG NRW (vgl. Kapitel 9.3.1). Deren Mitglieder kommen in Bielefeld in der Regel zwei Mal im Jahr unter Geschäftsführung des ‚Sozialdezernates‘ zusammen.⁵⁹ Nach Einschätzung der ‚Fachstelle für Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ im Sozialdezernat erfüllte die ‚Bielefelder Pflegekonferenz‘ eine sehr wichtige Rolle bei der Einführung der Pflegeversicherung, um sich unter den ‚alten‘ und ‚neuen‘ Akteuren kennen zu lernen und sich mit den Anforderungen des Gesetzes vertraut zu machen (vgl. Interview Bi-V 76).

In der ‚Pflegekonferenz‘ hat sich jedoch im Laufe der Zeit die Art der Zusammenarbeit verändert. Eine intensive, vertrauensvolle Zusammenarbeit über die Abstimmung von Angeboten scheint nicht mehr lohnenswert zu sein, da Erfahrungswissen und Routinen im Umgang mit der Pflegeversicherung entstanden zu sein scheint. So prägt die Konkurrenzsituation auf dem Pflegemarkt mittlerweile das Verhältnis der Akteure. In den geführten Gesprächen mit Akteuren der Anbieterseite wurde die ‚Pflegekonferenz‘ nicht besonders thematisiert und stattdessen die direkten Kontakte zum ‚Sozialdezernat‘ oder zu Kooperationspartnern hervorgehoben (vgl. Interviews Bi-V 77, 78, 79). Stattdessen sind Kooperationen von Trägern mit gleichen Interessen auf dem Markt zu beobachten. So entstand aus der ‚Pflegekonferenz‘ heraus die ‚Trägerkonferenz stationärer Einrichtungen‘, in der die Träger an Themen arbeiteten, die sie *„gleichermaßen berühren“* (Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 87). Hierzu gehörte unter anderem eine Imagekampagne für die stationäre Pflege.

Die kollektive Handlungsfähigkeit der ‚Pflegekonferenz‘ als Netzwerk scheint angesichts der zu unterschiedlichen Interessenlagen nur gering ausgeprägt zu sein. Für das ‚Sozialdezernat‘ ist die ‚Pflegekonferenz‘ trotzdem ein wichtiges Instrument, da in ihr alle mit der Pflege berührten Akteure über aktuelle Entwicklungen informiert und zudem Meinungsbilder über kommunale Aktivitäten eingeholt werden können. Letztere werden gerade für das erfolgreiche Durchlaufen der politischen Beratungsprozesse als sehr wichtig eingeschätzt: *„Solche Gremien sind dennoch immer ganz wichtig, damit man – wenn es nachher in den politischen Entscheidungsprozessen um die Maßnahmenplanung geht – keinen Schiffbruch erleidet.“* (Interview Bi V 151)

10.3 Aktivitäten nach Angebotsbereichen

In diesem Kapitel werden die Akteursaktivitäten in den Bereichen ‚Information und Beratung‘, ‚Wohnen in der eigenen Häuslichkeit mit Unterstützung‘, ‚Unterstützungsorientierte Wohnformen‘, ‚Offene Seniorenarbeit‘ sowie eine Reihe weiterer Angebote vorgestellt. Das Handeln der Stadt Bielefeld und das der Anbieter stehen dabei in enger Beziehung zueinander.

10.3.1 Information und Beratung

Mit der ‚Pflege-‘ und der ‚Wohnberatungsstelle‘ bietet das ‚Sozialdezernat‘ älteren Menschen bzw. ihren Angehörigen einen Überblick auf dem Angebotsmarkt der Unterstützungsleistungen

⁵⁹ Die Protokolle der Pflegekonferenz sind nicht öffentlich und konnten daher für diese Arbeit nicht ausgewertet werden.

und berät im Einzelfall bei Problemen in der Lebensphase Alter. Das ‚Sozialdezernat‘ trägt mit diesem Angebot dazu bei, Informationsasymmetrien auf Seiten der Betroffenen auszugleichen. Diese betreffen nicht nur die Vielfalt der Unterstützungsangebote auf dem Markt, sondern auch die Rechte und Finanzierungsmöglichkeiten nach den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung. Über die neutrale Beratung können somit die sachlichen Kompetenzen und damit die Handlungsressourcen Älterer gestärkt werden.

Kommunale Pflegeberatung

Im Jahr 1997 wurde eine kommunale Pflegeberatung in Folge der institutionellen Vorgaben des Landespflegegesetzes NRW im ‚Sozialdezernat‘ eingerichtet. Das Konzept wurde mit den Mitgliedern der ‚Pflegekonferenz‘ abgestimmt und eine zentrale Beratungsstelle eingerichtet, die trägerunabhängig, neutral und kostenlos die Einwohnerinnen und Einwohner berät (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2005: 29). Aktuell führt die Beratungsstelle etwa 300 Beratungen im Jahr durch. Das persönliche Angebot wird durch ein im Frühjahr 2008 eingeführtes Online-Pflegeinformationssystem ergänzt (vgl. Website Stadt Bielefeld ‚Pflegeberatung‘), welches in Zusammenarbeit mit der ‚Fachstelle Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ erstellt wurde (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2009: 176).

Über das Online-Pflegeinformationssystem stellt die Stadt Bielefeld in Zusammenarbeit mit den Anbietern umfangreiche Informationen zu den verschiedenen Angebotsbereichen zur Verfügung (vgl. Seniorenrat 16.04.2008). Diese reichen von Begegnungszentren über altersgerechte Wohnangebote bis zu freien Plätzen in stationären Pflegeeinrichtungen und können auch räumlich differenziert nach Stadtbezirken abgefragt werden. Von Seiten der ‚Fachstelle Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ im ‚Sozialdezernat‘ wird zudem ein knapp hundertseitiger Ratgeber für das Leben im Alter herausgegeben, in dem die zahlreichen Angebote im Bereich Unterstützung und Pflege vorgestellt werden (vgl. Abbildung 10-4).

Modell-Projekt Pflegebüros und Einführung der Pflegestützpunkte

Zur Vorbereitung auf die Einführung der Pflegestützpunkte und die Verbesserung der Pflegeberatung über dezentrale Vor-Ort-Angebote wurde im Jahr 2008 durch den ‚SGA‘ ein zunächst auf ein Jahr befristetes und aus Eigenmitteln finanziertes ‚Modellprojekt zur Erprobung dezentraler Beratungs- und Vernetzungsstrukturen‘ beschlossen. Im Januar 2009 wurde im Rahmen dessen ein Pflegebüro in der Bezirksverwaltungsstelle des Stadtbezirks Sennestadt eingerichtet, das einmal wöchentlich eine offene Sprechstunde zur Pflegeberatung anbietet. Am zunächst geplanten zweiten Standort erwägen die Pflegekassen den Aufbau eines Pflegestützpunktes, so dass die Stadt hier ihre Pläne nicht weiterverfolgt hat (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2009: 12; vgl. Interview Bi-V 80).

Durch die Einführung der Pflegestützpunkte in Trägerschaft der Pflegekassen werden erhebliche Auswirkungen für die kommunalen Beratungsangebote erwartet, bei der deren weitere Stellung unklar ist (vgl. Interview Bi-V 81; Interview Bi-V 82). Zum Abschluss der Erhebungen für diese Arbeit im Jahr 2009 ist noch nicht endgültig absehbar, wie die nordrhein-westfälische Rahmenvereinbarung zur Einführung der Pflegestützpunkte in Bielefeld umgesetzt wird (vgl. Kapitel 7.3.1). Das ‚Sozialdezernat‘ ist in den Verhandlungen insbesondere bestrebt, dezentrale Angebote in allen Stadtbezirken zu erreichen: *„Wir werden für Bielefeld sicher auch versuchen,*



Abbildung 10-4:
Ratgeber rund ums Alter
(Stadt Bielefeld, Sozialamt
2008c)

eine Dezentralisierung zu erreichen. Denn es macht keinen Sinn, drei [Stützpunkte] in der Innenstadt zu haben.“ (Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 109-122, vgl. auch Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2009: 116) In den ersten Gesprächen zwischen dem ‚Sozialdezernat‘ und der federführend für die Pflegekassen agierenden ‚AOK Westfalen-Lippe‘ im Mai 2009 konnte jedoch kein Konsens erzielt werden (vgl. SGA 09.06.2009).

Wohnberatung

Die städtische Wohnberatungsstelle nahm in Bielefeld ebenfalls 1997 ihre Arbeit auf. Sie entstand im Rahmen des NRW-Modellprogramms zur Einrichtung von Wohnberatungsstellen (vgl. Kapitel 7.3.1). Die städtischen Beschäftigten sind gemeinsam mit der kommunalen Pflegeberatung in einem Team des Sozialamtes organisiert, um Schnittstellen bei der Beratung ohne großen Aufwand abstimmen zu können. Die Wohnberatung berät nicht nur in ihren eigenen Büros, sondern auch in den Wohnungen vor Ort. Die städtische Wohnberatung arbeitet zudem eng mit der Wohnberatung und dem Handwerkerdienst der ‚AWO‘ zusammen, die ihren Sitz im Mehrgenerationenhaus Heisenbergweg haben. Der ‚AWO-Handwerkerdienst‘ – bestehend aus ehrenamtlich tätigen Handwerkern – erledigt für einen Pauschalbetrag von acht Euro je Anreise kleine handwerkliche Tätigkeiten im Haushalt, wie den Wechsel einer Glühbirne, die Entlüftung von Heizkörpern oder das Aufhängen von Bildern. Die Vermittlung erfolgt über die Wohnberatungsstellen des ‚Sozialdezernates‘ und der ‚AWO‘.

Zusammenarbeit Pflege- und Wohnberatung

Beide Stellen arbeiten eng zusammen und sind im Rahmen der Modellprojektförderung entstanden. Die ‚AWO‘ unterhielt schon zuvor den Handwerkerdienst und bewarb sich ebenso wie die Stadtverwaltung um die Fördermittel des Landes. Gemäß der geltenden Ausschreibungsbedingungen bekam jedoch die Bielefelder Stadtverwaltung den Zuschlag. Das ‚Sozialdezernat‘ und die ‚AWO‘ vereinbarten jedoch eine Zusammenarbeit, die die Weiterleitung eines Teils der Landesmittel an die ‚AWO‘ vorsah, um dort eine halbe Mitarbeiter-Stelle für die Wohnberatung einzurichten (vgl. Website AWO Handwerkerdienst; Interview Bi-V 83; Stadt Bielefeld, Sozialdezernat: 29).

Mit der ‚Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.‘ leistet noch ein dritter Akteur Wohnberatung über die eigene Alten- und Sozialberatung, die bereits im Jahr 1989 eingerichtet wurde (vgl. Kapitel 9.5.3).

10.3.2 Wohnen in der eigenen Häuslichkeit mit Hilfe von Unterstützung

Angebote, die das Leben in der eigenen Häuslichkeit unterstützen, können nach Alltagshilfen und ambulanten Pflegeleistungen unterschieden werden. Im Falle stärkerer oder zeitweiliger Pflegebedürftigkeit, beispielsweise nach einem Krankenhausaufenthalt, erfüllen teilstationäre Angebote der Tages- oder Kurzzeitpflege wichtige Funktionen.

Abbildung 10-5 zeigt die Anbieterstruktur in den genannten Bereichen im Überblick. Bis auf den Bereich der ambulanten Pflege kommen jeweils mehr als 80 % der Angebote von Seiten der Wohlfahrtspflege und der Kirchen. Die Aktivitäten der Akteure in den einzelnen Bereichen werden nachfolgend vorgestellt.

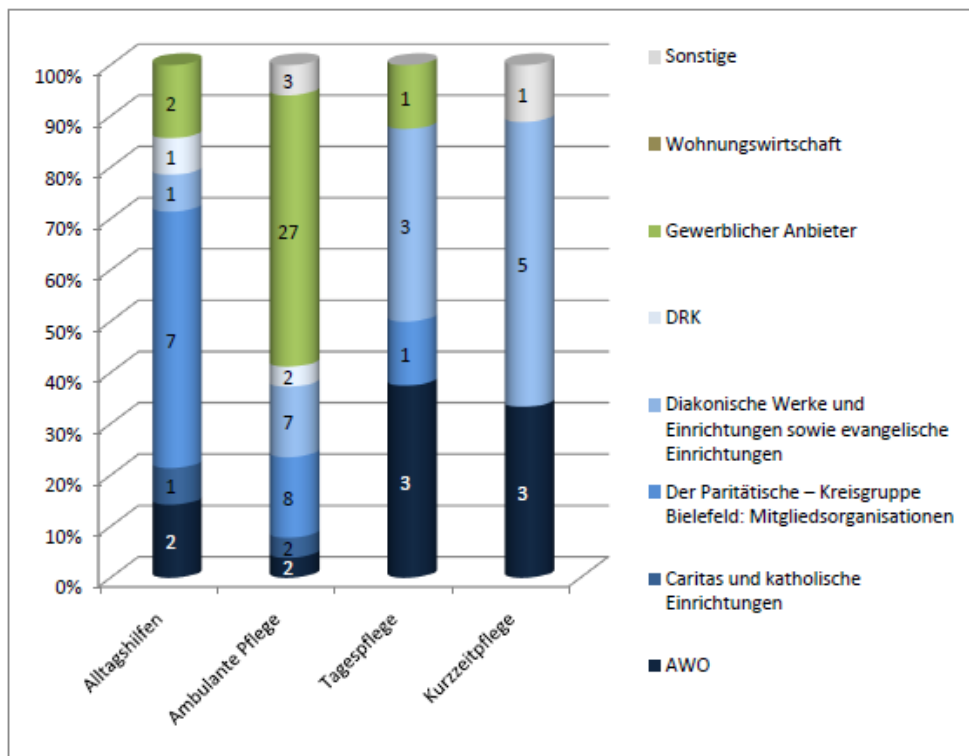


Abbildung 10-5: Unterstützungsleistungen zu Hause sowie teilstationäre Angebote nach Akteursgruppen
(Eigene Darstellung nach Website Stadt Bielefeld, Pflegeberatung)

Alltagshilfen

Kernbereich der Alltagshilfen sind die mobilen sozialen Dienste, hauswirtschaftliche Hilfen und Begleitdienste, die als gesondertes Angebot ausschließlich durch Akteure der Wohlfahrtspflege geleistet werden. Teilweise werden vergleichbare Leistungen auch von ambulanten Pflegediensten oder anderen Dienstleistern angeboten. Diese werden jedoch im städtischen Pflegeinformationssystem nicht als eigenständige Angebote ausgewiesen und werden an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Auf den mobilen sozialen Dienst der ‚Freien Scholle‘ sei an dieser Stelle jedoch noch einmal hingewiesen (vgl. Kapitel 9.5.3).

Hausnotrufdienste werden durch das ‚Evangelische Johanneswerk‘ sowie die örtlichen Organisationen des ‚ASB‘ und der ‚Johanniter‘ angeboten. Im städtischen Pflegeinformationssystem sind drei Mahlzeitendienste eingetragen.⁶⁰ Bis zum Jahr 2006 wurde ein entsprechendes Angebot der ‚Gesellschaft für Sozialarbeit‘ bezuschusst. Mit dem Verweis auf ein ausreichendes Angebot durch gewerbliche Anbieter wurde die Förderung vollständig eingestellt und die freigewordenen Mittel für die Einführung neuer Angebote in der offenen Seniorenarbeit genutzt (vgl. Kapitel 10.3.4).

⁶⁰ Die deutschlandweit agierenden Unternehmen ‚apetito‘ und ‚Menüservice Meyer‘ bieten Lieferdienste für tiefgekühlte und heiße Mahlzeiten an. Der ‚Johanniter Regionalverband OWL‘ (Mitglied des ‚Paritätischen‘) ist als dritter Mahlzeiten-Anbieter in Bielefeld vertreten, beziehen die Mahlzeiten jedoch von der Firma ‚apetito‘ (vgl. Website ‚apetito‘; Website ‚Die Johanniter‘).

Ambulante Pflege

Im Rahmen der Umsetzung des 2. Altenhilfeplans wurde das sogenannte ‚Regionalisierungsprinzip‘ eingeführt, bei dem den Wohlfahrtsverbänden von Seiten der Stadt Bielefeld jeweils Teilräume des Stadtgebietes für die Pflichtversorgung übertragen wurden. Mit der Einführung der Pflegeversicherung musste dieses Prinzip wieder aufgegeben werden. Die neuen Wettbewerbsstrukturen führten in der Folge auch in Bielefeld zur Gründung zahlreicher Anbieter, die insbesondere aus dem gewerblichen Bereich stammen (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2005: 31). Zum Zeitpunkt Dezember 2009 haben in Bielefeld 51 Pflegedienste einen Versorgungsvertrag mit den Kostenträgern nach § 72 SGB XI abgeschlossen (Website Stadt Bielefeld ‚Pflegeberatung‘). Gegenüber dem Jahr 2005 hat sich die Zahl der Dienste von 44 auf 51 gesteigert, wobei nur zwei Dienstleister ihr Angebot eingestellt haben. Unter den Neugründungen sind sowohl gewerbliche Anbieter als auch Tochterorganisationen bzw. Mitglieder der Wohlfahrtsverbände (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2009: 31; Website Stadt Bielefeld ‚Pflegeberatung‘).

Angebotsstruktur und Arbeitsweise

Nicht alle ambulanten Pflegedienste bieten ihre Leistungen im gesamten Stadtgebiet an. In vielen Fällen beschränken sie die Angebote auf bestimmte Stadtbezirke, beispielsweise die ‚Oldie-Pflege-Ambulant‘ auf Heepen und Stieghorst oder der ‚Pflegedienst Hornberg‘ auf Mitte und Dornberg. Andere Akteure haben mehrere eigenständige ambulante Pflegedienste gegründet, die jeweils in bestimmten Gebieten aktiv sind. So unterhält beispielsweise der gewerbliche Anbieter ‚Bonitas‘ eigenständige Pflegedienste an den Standorten Mitte, Senne und Sennestadt, die zusammen das gesamte Stadtgebiet abdecken. Ähnlich agiert das ‚Ev. Johanneswerk‘ mit den Diakoniestationen Nord, Ost und West. In den südlich des Teutoburger Waldes und damit im Kirchenkreis Gütersloh gelegenen Stadtbezirken agiert ergänzend die ‚Diakoniestation Brackwede‘ in Trägerschaft des ‚Diakonieverbandes Brackwede‘. Auch die ‚AWO‘ und das ‚DRK‘ sind mit zwei Anbietern vertreten. Es gibt jedoch auch Anbieter, wie ‚Bethel ambulant‘ oder die ‚Gesellschaft für Sozialarbeit‘, die Pflegebedürftige in allen Stadtbezirken versorgen und damit eine zentrale Organisationsstruktur besitzen. Die Fahrt zu den Kunden erfolgt typischerweise mit dem PKW, um die Distanzen zwischen den jeweiligen Wohnorten bewältigen zu können. Eine Beschränkung auf einen bestimmten räumlichen Einzugsbereich ist in nutzenorientierten Überlegungen zu suchen, da sich mit steigender Kundendichte die Fahrzeiten verringern und somit die einzusetzenden Handlungsressourcen in Form von Kosten für Personal- und Mobilität geringer ausfallen.

Quartiersorientierte Pflege und Hilfe

Von diesem Tourenplanungsprinzip weichen insbesondere die Angebote der miteinander verbundenen Vereine ‚Alt und Jung Nord-Ost e. V.‘ und ‚Alt und Jung Süd-West e. V.‘ ab. In den beiden Vereinen arbeiten ca. 580 überwiegend Selbstständige, die in 22 Quartiertteams organisiert sind. Diese haben jeweils einen Stützpunkt im Quartier und bieten ihre Leistungen, die sowohl pflegerische wie andere Hilfen umfassen, quartiers- und stadtteilbezogen an. Die notwendigen Wege können daher bis auf wenige Ausnahme zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden (vgl. Interview Bi-V 84). Jeder Stützpunkt ist mit einer Wohnanlage verknüpft, in dem auch Pflegebedürftige leben, die durch ‚Alt und Jung e. V.‘ ambulant versorgt werden. Das im Handlungsfeld ‚Wohnen‘ erläuterte ‚Bielefelder Modell‘ der ‚BGW‘ basiert auf dem quartiersorientierten Dienstleistungskonzept von ‚Alt und Jung e. V.‘ (vgl. Kapitel 9.5.2). Diese Quartiersorientierung wurde auch von einzelnen anderen Akteuren in Bielefeld adaptiert

und zum Teil verändert umgesetzt. Hierzu gehören das ‚Ev. Johanneswerk‘ mit seinem Projekt ‚Johanneswerk im Stadtteil‘, die ‚AWO‘, der ‚Hauspflegeverein‘, das ‚DRK‘, der ‚Ambulante Dienst Schildesche‘, das ‚Pflegeteam Bardenhorst‘ und die ‚von Bodelschwingschen Stiftungen Bethel‘ (im Aufbau) (vgl. Interview Bi-V 85).⁶¹ Dieser besondere Ansatz einer ambulanten Versorgung im Alter ist hinsichtlich der Ziele einer altersgerechten Stadt von großer Relevanz und wird daher in zwei Vertiefungen genauer erörtert. So wird zum einen das Handeln des Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘ als Pionier dieses Konzeptes (vgl. Kapitel 10.4.2) und zum anderen die Adaption und Anpassung des Konzeptes durch das ‚Ev. Johanneswerk‘ als ein großer Träger stationärer Einrichtungen näher untersucht (vgl. Kapitel 10.4.3).

Teilstationäre Angebote

In Bielefeld gibt es acht Tagespflegeeinrichtungen, deren Träger Versorgungsverträge mit den Pflegekassen abgeschlossen haben. Die Einrichtungen können in der Regel zwölf pflegebedürftige Menschen betreuen. Bis auf einen gewerblichen Anbieter (‚Tageshaus Brake‘) liegen die Einrichtungen in den Händen der Wohlfahrtsverbände und der kirchlichen Träger. Die ‚AWO‘ ist hier mit drei Einrichtungen der aktivste Akteur. Die weiteren Einrichtungen werden von verschiedenen diakonischen Trägern (‚Ev. Johanneswerk‘, ‚Bethel‘, ‚Perthes-Werk‘) betrieben. Versorgungsdefizite gibt es in den Stadtbezirken Jöllenbeck und Dornberg, in denen keine Tagespflegeeinrichtungen existieren (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2005: 32).

Tagespflege

In neun stationären Pflegeeinrichtungen können feste Kurzzeitpflegeplätze gebucht werden. Die betreffenden Einrichtungen liegen fast ausschließlich in den Händen der ‚AWO‘ (drei Häuser) und des ‚Ev. Johanneswerkes‘ (fünf Häuser). In vielen anderen stationären Einrichtungen werden zudem in Abhängigkeit der Auslastung vorübergehend nicht genutzte Plätze für die Kurzzeitpflege zur Verfügung gestellt (‚eingestreute Kurzzeitpflegeplätze‘). Die fest buchbaren Plätze bieten für die Pflegebedürftigen und ihre pflegenden Angehörigen den großen Vorteil, dass sie beispielsweise im Falle eines längeren Urlaubs mit einem sicheren Kurzzeitpflegeplatz planen können. Die Angebote der ‚AWO‘ und des ‚Ev. Johanneswerkes‘ können damit die Erwartungssicherheit der Betroffenen erhöhen und sie besser im Alltag entlasten. Räumlich gibt es deutliche Versorgungsunterschiede, da alleine fünf der neun Einrichtungen im Stadtbezirk Mitte liegen.

Kurzzeitpflege

10.3.3 Unterstützungsorientierte Wohnformen

Wie die Angebotsstruktur im Bereich der stationären Einrichtungen und der ambulant betreuten Wohnformen – als neue Wohnform zwischen der rein ambulanten und rein stationären Versorgung – aussieht und wie die Stadt Bielefeld als Heimaufsicht und Trägerin der kommunalen Pflegeplanung hier agiert, steht im Fokus dieses Unterkapitels.

⁶¹ In Deutschland arbeiten nach Aussagen von ‚Alt und Jung‘ in folgenden Städten soziale Dienstleister mit vergleichbaren quartiersorientierten Versorgungskonzepten nach dem ‚Bielefelder Modell‘: München (‚Wohnen im Viertel‘), Stuttgart (‚Integratives Wohnen‘), Halberstadt (‚Neues Wohnen im Alter‘), Lemgo (‚Lemgoer Modell‘), Hannover (‚Wohnen Plus‘), Bad Driburg, Burgdorf, Lübeck, Wuppertal. In Hamburg und Bernau bauen Träger entsprechende Angebote auf (vgl. Interview Bi-V 142).

Die Förderung ambulant betreuter Wohnformen sowie die Handlungsansätze zur Ansiedlungssteuerung stationärer Einrichtungen von Seiten der Stadt Bielefeld sind dabei hinsichtlich der Ziele einer kleinräumigen quartiersnahen Versorgung von besonderem Interesse.

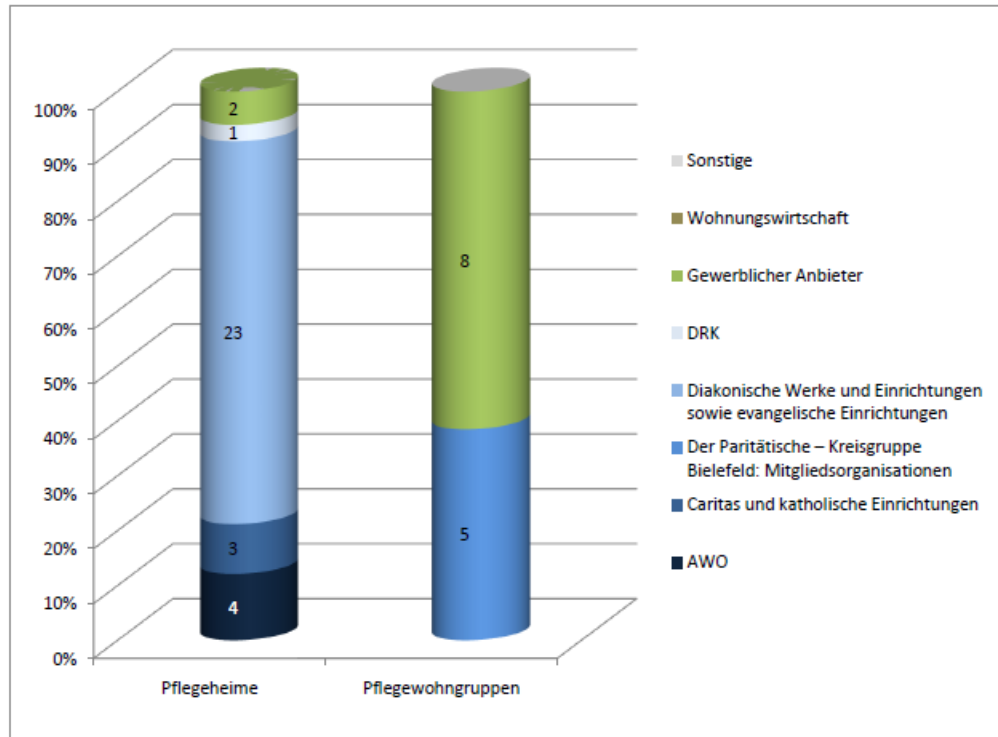


Abbildung 10-6: Träger von Pflegeheimen und Pflegewohngruppen /-wohngemeinschaften
(Eigene Darstellung nach Website Stadt Bielefeld ‚Pflegerberatung‘)

Stationäre Pflegeeinrichtungen

In Bielefeld bieten 33 stationäre Einrichtungen mehr als 3 000 stationäre Pflegeplätze an. Diese decken nach Einschätzung der Stadt Bielefeld aktuell den Bedarf (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009a: 16).

Von diesen Einrichtungen werden nur zwei durch gewerbliche Anbieter betrieben (‚Ravensberger Seniorenzentrum‘, ‚Village Seniorenzentrum‘), die beide erst nach 2000 entstanden sind. Die weiteren Einrichtungen gehören zur Akteursgruppe der Wohlfahrtspflege und Kirchen, wobei Mitglieder des ‚Paritätischen‘ in diesem Segment nicht aktiv sind. Den Angeboten der ‚AWO‘ (vier Einrichtungen), des ‚Vereins katholischer Altenhilfeeinrichtungen Paderborn‘ (drei Einrichtungen) und des ‚DRK‘ (eine Einrichtung) stehen insgesamt 22 Einrichtungen diakonischer Träger gegenüber. Das ‚Ev. Johanneswerk‘ und ‚Bethel‘ sind mit jeweils sieben Pflegeheimen die großen diakonischen Träger stationärer Einrichtungen in Bielefeld. Die Stadt Bielefeld tritt nicht als Träger auf, was auf die institutionelle Wirkung der Arbeitsteilung zwischen Kommune und Wohlfahrtsträgern zurückzuführen ist, die im 1. Altenhilfeplan 1979 als Grundsatz festgehalten wurde (vgl. Kapitel 10.2). Die nicht vorhandene Beteiligung der Kommune und die sehr geringe Aktivität gewerblicher Träger ist ein großer Unterschied zur durchschnittlichen Trägerstruktur in Nordrhein-Westfalen. So waren im Jahr 2005 in NRW 27,9 % der stationären Einrichtungen in den Händen gewerblicher Träger und 5,2 % in kommunaler Verantwortung (vgl. Statistisches Bundesamt 2007: 8).

In den vergangenen Jahren wurden durch die Eigentümerinnen und Eigentümer in zahlreichen Einrichtungen umfangreiche Modernisierungsmaßnahmen und in mehreren Fällen auch bestandersetzende oder ergänzende Neubauten vorgenommen. Dabei wurden insbesondere auch die baulichen Anforderungen für die Betreuung von demenzerkrankten Menschen geschaffen.⁶² Die Gesamtzahl der Einrichtungen ist zwischen den Jahren 2005 und 2009 gleich geblieben, es wurden jedoch Einrichtungen aufgegeben und neu eröffnet.⁶³

Die Beratung von Investoren bei geplanten und durchgeführten Bauvorhaben ist ein zentraler Aufgabenbereich der ‚Heimaufsicht‘ des ‚Sozialdezernats‘, die hierfür mit der Stelle für Altenhilfe- und Pflegeplanung zusammenarbeitet (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007a: 12). Die Beratungstätigkeit zählt zur Organisationsidentität der ‚Heimaufsicht‘, die sich in ihrer Selbstdarstellung „*vorrangig als Ratgeber und Partner und nicht als eine ausschließliche Überwachungs- und Kontrollbehörde*“ (Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007a: 3) präsentiert. Die kooperative Arbeit mit den Anbietern wird dabei als Herausforderung für die alltägliche Arbeit angesehen, da „*die nötige professionelle Distanz [gewahrt werden muss], um notfalls auch ordnungsrechtlich einzugreifen.*“ (Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007a: 3). Der Einsatz sachlicher und kommunikativer Kompetenzen bietet der Heimaufsicht die Möglichkeit, Investoren auch schon frühzeitig und vor der eigentlichen heimrechtlichen Genehmigung beeinflussen zu können.

*Heimaufsicht zwischen
Beratung und Kontrolle*

Insbesondere an den Planungen zur Einrichtung des Pflegeheims ‚Schelpsheide‘ durch einen gewerblichen Investor, sowie eines weiteren – aber letztendlich nicht realisierten – Heimvorhabens in City-Randlage („Am Kesselbrink“) entzündeten sich im ‚Sozialdezernat‘ und im ‚Sozial- und Gesundheitsausschuss‘ intensive politische Diskussionen zum weiteren Bedarf von stationären Pflegeeinrichtungen in Bielefeld. Diese mündeten in eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem ‚Baudezernat‘ und dem ‚Sozialdezernat‘ und einen Ratsbeschluss. Darin wird festgehalten, dass keine neuen stationären Einrichtungen in Bielefeld mehr gewünscht sind und der Grundsatz ‚Ambulant vor stationär‘ konsequent umgesetzt werden soll. Hierauf beruhen Bemühungen durch die Verwaltung, Einfluss auf die Ansiedlung stationärer Pflegeeinrichtungen zu nehmen und diese in Bielefeld zu verhindern. Dies ist hinsichtlich der Förderung von quartiersnahen Versorgungskonzepten von großem Interesse. Die Handlungsansätze zur Ansiedlungssteuerung werden daher in einer eigenen Vertiefung genauer untersucht (vgl. Kapitel 10.4).

*Beschluss ‚Stationäre
Alten- und Pflegeeinrich-
tungen in Bielefeld‘*

⁶² So wurden unter anderem das ‚Martha-Stapenhorst-Heim‘ des ‚DRK‘ (Stadtbezirk Mitte) im Jahr 2006 saniert und um einen Neubau einschließlich einer Wohngruppe für Demenzerkrankte ergänzt (vgl. NW 20.09.2009). Auch das ‚Paul-Gerhardt-Altenzentrum‘ der ‚Diakonischen Altenzentren Bielefeld gGmbH‘ (Stadtbezirk Mitte) wurde im Jahr 2009 um einen Neubau speziell für demenzerkrankte Personen erweitert (vgl. NW 07.02.2009). ‚Bethel‘ plant für das Jahr 2010 die bisherige Einrichtung ‚von Plettenberg-Stift‘ (Stadtbezirk Senne) durch einen Neubau an einem zentraleren Standort im Stadtbezirk zu ersetzen (vgl. NW vom 06./07. Februar 2010).

⁶³ Im Januar 2008 wurde das ‚Village Seniorenzentrum‘ mit 64 Plätzen in einem ehemaligen Hotelgebäude am Standort Schelpsheide neu eröffnet. Eine weitere Neueröffnung gab es im Jahr 2007 im Stadtteil Quelle des Stadtbezirks Brackwede, in dem bis zu diesem Zeitpunkt keine stationäre Einrichtung vorhanden war (vgl. Website Bethel). Die neue Pflegeeinrichtung mit acht Wohngruppen für je zehn Personen wird durch ‚Bethel‘ betrieben.

Pflegewohngruppen (ambulant betreute Wohnformen)

Angebotsentwicklung

Im Zeitraum 2005 bis 2009 ist die Zahl der Wohngruppen von sieben auf 13 Angebote angewachsen, wobei eine der 2005 gemeldeten Wohngruppen im Jahr 2009 nicht mehr im Pflegeinformationssystem eingetragen ist. Bei den Trägern der Angebote fällt auf, dass diese alle aus der ambulanten Pflege kommen und nicht in der stationären Pflege aktiv sind. Insgesamt fünf der Angebote werden von zwei Mitgliedsorganisationen des ‚Paritätischen‘ erbracht. Der ‚Hauspflegeverein e.V.‘ unterhält drei und die ‚Das Tageshaus gGmbH‘ zwei Wohngruppen. Die weiteren acht Wohngruppen werden durch insgesamt sechs gewerbliche ambulante Pflegedienste getragen (vgl. Abbildung 10-6). Der ambulante Pflegedienst ‚Mobilitas‘ unterhält dabei alleine drei Wohngruppen. Die weiteren Wohlfahrtsverbände und kirchlichen Träger sind in diesem Angebotsbereich nicht vertreten. Alleine acht der 13 Angebote liegen im Stadtbezirk Mitte. Die tätigen ambulanten Pflegedienste sind dabei weder Eigentümerin noch offizieller Vermieterin der Wohnungen, sondern kooperieren mit Akteuren aus der Wohnungswirtschaft. Die Angebote von ‚Alt und Jung e. V.‘ im Rahmen der Quartiersversorgung werden hier nicht als Wohngruppen erfasst, weil diese ihre Leistungen einzelfallbezogen abrechnen und der Verein selbst nicht als Betreiber von Wohngruppen, sondern als ambulanter Dienstleister auftritt.

Das Engagement der kleinen Akteure aus der ambulanten Pflege und der von ihnen getragene Zuwachs an Einrichtungen ist vermutlich durch nutzenorientierte Motive erklärbar. Bieten die Wohngruppen doch die Möglichkeit, sowohl demenzkranke Personen, aber auch Schwerstpflegebedürftige, nicht als Kunden an stationäre Pflegeeinrichtungen zu verlieren, sondern diese weiter ambulant, jedoch in einer speziellen Wohnform, betreuen zu können. Zudem erfordert die Einrichtung von Pflegewohngruppen geringere Handlungsressourcen als der Bau einer stationären Einrichtungen und kann auch durch die Kooperation mit Vermieterinnen und Vermietern aus der Wohnungswirtschaft realisiert werden, die hierfür geeigneten barrierefreien Wohnraum im Bestand oder Neubau bereitstellen. Zudem sind die ordnungsrechtlichen Handlungsressourcen der ‚Heimaufsicht‘ nur eingeschränkt auf ambulant betreute Wohnformen anzuwenden. In welchem Maße sie in den Geltungsbereich des ‚Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG) NRW‘ fallen, kann nur im Einzelfall geklärt werden (vgl. Kapitel 7.3.2).

Die zahlreichen neuen Angebote scheinen zudem einen Konkurrenzdruck auf dem Pflegemarkt auszulösen. Die Interviewpartnerin der Bielefelder ‚AWO‘ erläutert den Wettbewerbsmechanismus des Governance-Modus Markt anschaulich:

„In Bielefeld ist die Struktur eben ein bisschen anders. Da gibt es viele Anbieter, die gerade in diesem Wohn- und Hausgemeinschaftsbereich schon aktiv sind. Es ist dann sicherlich auch einfach eine strategische Frage, wie man sich platziert und damit umgeht. [...] Den Schritt in diese Wohnform jetzt nicht zu gehen, wäre ja auch ein Rückschritt, weil man sich dann von den Zukunftsmodellen abkoppelt. Und das denke ich, würde keiner als gut befürworten.“ (Interview ‚AWO‘: 137)

Heimaufsicht

Auch im Angebotssegment der ambulant betreuten Wohnformen war das ‚Sozialdezernat‘ mit der ‚Heimaufsicht‘ und der ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ intensiv beratend, aber auch ordnungsrechtlich aktiv. Alleine im Heimaufsichtsbericht 2007 wird von 25 gewerblichen Investoren berichtet, die geplant hatten, ambulant betreute Wohngemeinschaften bzw. Wohngruppen für

pflegebedürftige Ältere einzurichten. Das ‚Sozialdezernat‘ verhinderte jedoch – unter „*An-drohung heimrechtlicher Ordnungsmaßnahmen*“ (Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2008b: 16) – in fast allen Fällen eine Realisierung der Angebote, da die angestrebten baulichen Standards sowie die Qualifikation des Personals nicht als ausreichend eingeschätzt wurden.

„Es gibt etliche Interessenten, die möchten eine Wohngruppe anbieten ohne dabei auf Vorgaben zur Qualität des Angebotes Rücksicht nehmen zu müssen. Das ist dann ein Instrument, um Pflegebedürftige an sich zu binden. [...] So werden zum Teil Angebote geplant, bei denen wir sagen müssen, dass es unter baulichen Gesichtspunkten gar nicht geht [...] Wir können nicht auf der einen Seite im stationären Bereich die Anforderungen an das Raumkonzept immer höher schrauben und auf der anderen Seite alles vergessen, wenn sechs, acht oder mehr pflegebedürftige Menschen in einer Wohnung zusammen leben.“ (Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 185)

Aufgrund der Zunahme des neuen Modells der ambulanten Wohnform – das häufig in schlechter Qualität angeboten wurde, von der Idee her grundsätzlich aber als gut angesehen wird – war das ‚Sozialdezernat‘ bestrebt, die Einflusspotenziale auf geplante Projekte zu steigern. Die bestehenden ordnungsrechtlichen Handlungsressourcen des Bundes-Heimgesetzes gegenüber Wohnformen an der Schnittstelle von ambulanten und stationären Wohnformen wurden dafür als zu begrenzt angesehen.

Als erster Schritt erfolgte im ‚Arbeitskreis Ambulant betreute Wohnformen‘ unter Mitarbeit der ‚Fachstelle Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ die Erarbeitung von ‚Qualitätsstandards für ambulant betreute Wohnformen‘, die im Jahr 2005 veröffentlicht wurden (vgl. Arbeitskreis ‚Ambulant betreute Wohnformen‘ 2005).⁶⁴ Darin sind konkrete Anforderungen an die Wohnungen, an Betreuung und Pflege sowie das betreuende und pflegende Personal enthalten; zudem werden Rahmenbedingungen wie Kosten oder Kriterien für den Einzug geklärt. Die beteiligten sozialen Dienstleister gingen eine Selbstverpflichtung zur Einhaltung der Qualitätsstandards ein (vgl. Arbeitskreis ‚Ambulant betreute Wohnformen‘ 2005: 15). Die Qualitätsstandards entfalteten jedoch keine ausreichende Wirkung auf andere aktive soziale Dienstleister. So sah sich die Stadt mit zahlreichen Anfragen zur Einrichtung von Wohngruppen konfrontiert, die nicht den Qualitätsvorstellungen des ‚Sozialdezernats‘ genügten (vgl. Interview Bi-V 86). Daher wurde eine neue Vorgehensweise entwickelt, um die Qualität ambulant betreuter Wohnformen auf anderem Wege zu sichern.

‚Qualitätsstandards für ambulant betreute Wohnformen‘

⁶⁴ In dem Arbeitskreis haben, neben der Verantwortlichen für Altenhilfe- und Pflegeplanung der Stadt Bielefeld, Vertreter/innen folgender sozialen Dienstleister mitgewirkt: ‚AWO Kreisverband Bielefeld‘; ‚Das Tageshaus gemeinnützige GmbH – Selbstbestimmt Leben im Alter‘; ‚Hauspflegeverein e. V.‘; ‚Lebensbaum Soziale Hilfen e. V.‘; ‚Pflegeteam Schildesche GmbH‘ (vgl. Arbeitskreis ‚Ambulant betreute Wohnformen‘ 2005: 16).

Dies geschah, indem ein institutionell gegebener Gestaltungsspielraum bei einem bestehenden leistungspolitischen Instrument genutzt wurde, nämlich der ‚Hilfe zur Pflege‘ nach dem SGB XII. Als örtlicher Sozialhilfeträger, zeichnet die Stadt Bielefeld hierfür verantwortlich.⁶⁵ Das ‚Sozialdezernat‘ bietet für ambulant betreute Wohnformen nun ein besonderes Finanzierungsangebot an, wenn diese bestimmte Qualitätskriterien erfüllen. Niedergelegt sind die Anforderungen im Positionspapier ‚Ambulant betreute Wohnformen für pflegebedürftige Menschen in Bielefeld – Stand und Perspektiven‘ (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007b). Diese umfassen Kriterien für die baulichen Voraussetzungen, unterschieden nach Neubau und Bestand, die Personalausstattung, die Finanzierung und die interne Qualitätssicherung. Weiterhin wird auch eine Förderung des Gruppenlebens und die Einbeziehung bestehender sozialer Netze gefordert.

Werden diese Anforderungen erfüllt, dann können die Träger der ambulant betreuten Wohnformen mit der Stadt Bielefeld Leistungsverträge abschließen, in denen pauschale Vergütungen für verschiedene Leistungsbereiche aus der Sozialversicherung festgelegt werden.⁶⁶ Werden solche Leistungsverträge nicht abgeschlossen, deckelt das ‚Sozialdezernat‘ entsprechend der Vorgaben der Sozialgesetzgebung die Kosten für die ambulante Versorgung einer hilfebedürftigen Person auf Höhe der Kosten der Unterbringung in einer stationären Einrichtung (vgl. Interview Bi-V 87).

Nach Einschätzung der Verantwortlichen für ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ ist die Möglichkeit solch pauschaler Leistungsverträge für viele Anbieter ambulant betreuter Wohnformen ein fördernder Faktor für deren Realisierung:

„[...] weil viele Träger auf eine Deckelung der Leistungen verzichten möchten. Es ist besser, von vornherein zu wissen, welche Kosten gedeckt sind, auch wenn bei der Einzelfallbetrachtung manchmal mehr Leistungen abgerechnet werden könnten. Die Sicherheit bei der Vergütung hat also deutlich Vorrang vor Maximalansprüchen, die u.U. vor dem Sozialgericht geklärt werden müssen.“ (Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 194-203)

Die Verantwortliche für quartiersnahe Versorgung des ‚Ev. Johanneswerkes‘ unterstreicht ebenfalls, dass es sich hierbei um sehr positive institutionelle Rahmenbedingungen für ambulant betreute Wohnformen handelt: *„Bielefeld kann als das Eldorado solcher Wohnprojekte und den damit verbundenen Strukturen und Verhandlungsmöglichkeiten der Kommune bezeichnet werden. So gut wie in Bielefeld geht es nirgendwo.“* (Interview ‚Johanneswerk‘: 78)

Durch das Positionspapier und die Leistungsverträge wird insbesondere die angestrebte Erwartungssicherheit der sozialen Dienstleister angesprochen. Darüber gelingt es der Stadt Bielefeld, den Aufbau von ambulant betreuten Wohnformen als Alternative zu stationären

⁶⁵ Das Einflusspotenzial der Stadt Bielefeld ergibt sich aus dem Effekt, dass bei längerer Pflegebedürftigkeit das Einkommen und Vermögen nicht mehr ausreichen, um die notwendigen Unterstützungsleistungen finanzieren zu können. Die betreffenden Personen haben dann Anspruch auf ‚Hilfe zur Pflege‘ nach dem SGB XII, das durch den örtlichen Sozialhilfeträger bewilligt wird. Da Demenzkranke meist erheblich geringere Leistungen aus der Pflegeversicherung erhalten, kommt der ‚Hilfe zur Pflege‘ für diese Personengruppe eine zentrale Bedeutung zu.

⁶⁶ Basis für die Verhandlungen über die Leistungsverträge sind nicht standardisierte Kostensätze, sondern die Kostenkalkulationen der Anbieter für die jeweilige Wohngruppe (vgl. Interview Bi-V 143).

Einrichtungen zu fördern und gleichzeitig ihre Qualitätsansprüche durchzusetzen sowie den Arbeitsaufwand zu minimieren, da sich aufwändige Einzelfallbetrachtungen und Verhandlungssituationen reduzieren.

10.3.4 Offene Seniorenarbeit

Die meisten Angebote in der offenen Seniorenarbeit werden über die sogenannten Service- und Begegnungszentren in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände erbracht, die daher auch im Fokus der folgenden Erläuterungen stehen. Es existieren jedoch auch Einzelprojekte, die durch das ‚Sozialdezernat‘ bezuschusst werden sowie eine Reihe von Projekten zur Initiierung von sozialen Netzwerken älterer Menschen.⁶⁷

Service- und Begegnungszentren

Die insgesamt 21 Service- und Begegnungszentren in Bielefeld erfüllen verschiedene Funktionen in der offenen Seniorenarbeit. Diese reichen von Information und Beratung über Freizeitangebote bis zur Förderung des ehrenamtlichen Engagements (vgl. Abbildung 10-7). Zwölf der Einrichtungen sind als sogenannte ‚Ankerpunkte‘ konzipiert, von denen einige durch neun wohnortnahe ‚Satelliten‘ ergänzt werden (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007c).

Angebotsstruktur

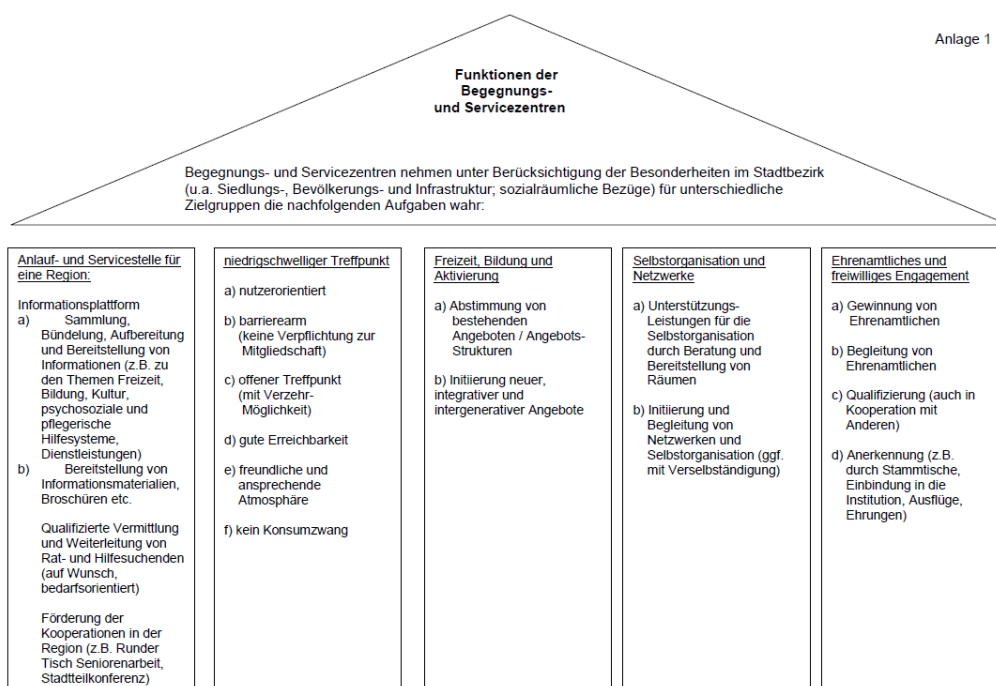


Abbildung 10-7: Funktionen der Begegnungs- und Servicezentren (Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007c)

Die Service- und Begegnungszentren werden ausschließlich von den Wohlfahrtsverbänden getragen (vgl. Abbildung 10-8) und dabei durch finanzielle Zuschüsse im Rahmen der Altenhilfe des ‚Sozialdezernats‘ unterstützt. Deren Gewährung basiert seit Mitte der 1990er Jahre auf

⁶⁷ Der ‚Ev. Gemeindedienst‘ des ‚Ev. Johanneswerkes‘ organisiert Netzwerke für ältere Menschen in Form von drei ‚ZWAR-Gruppen‘ (‚Zwischen Alter und Ruhestand‘) in den Stadtbezirken Dornberg, Stieghorst und Schildesche. Das ‚Sozialamt‘ der Stadt Bielefeld ist ebenfalls in zwei Stadtteilen aktiv und koordiniert mit dem Verein ‚Alt und Jung‘ in Dornberg sowie mit der ‚AWO‘ in Oldentrup (vgl. Website Stadt Bielefeld ‚Pflegerberatung‘).

Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen zwischen den Akteuren (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008a). Der kommunale Zuschuss für die einzelnen Einrichtungen liegt bei maximal 40 % der anfallenden Kosten (vgl. Interview Bi-V 88). Die Wohlfahrtsverbände bringen entsprechend hohe Eigenmittel in die offene Altenarbeit ein. Für die Bewohnerinnen und Bewohner der ‚Freien Scholle‘ existieren zudem die genossenschaftseigenen Nachbarschaftstreffe, die für die Sozial- und Altenarbeit der Genossenschaft genutzt werden (vgl. Kapitel 9.5.2).

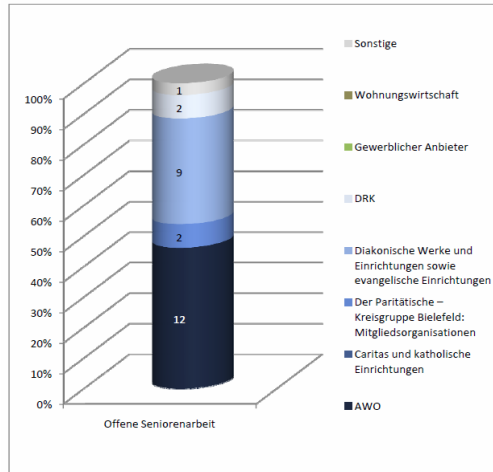


Abbildung 10-8: Angebotsstruktur der offenen Seniorenarbeit nach Akteursgruppen (Eigene Darstellung nach Website Stadt Bielefeld ‚Pflegeberatung‘)



Abbildung 10-9: ‚AWO Mehrgenerationenhaus Heisenbergweg‘

Alleine zehn der aktuell bestehenden 21 Angebote werden durch die ‚AWO‘ mit hauptamtlichen und ehrenamtlichen Kräften betrieben. Die ‚AWO‘ war auch im Modellprogramm ‚Mehrgenerationenhäuser‘ des ‚BMFSFJ‘ erfolgreich (vgl. Kapitel 7.3.1) und konnte das Begegnungszentrum Heisenbergweg zum Mehrgenerationenhaus ausbauen (vgl. Abbildung 10-9). Weitere Träger der Service- und Begegnungszentren sind das ‚Ev. Johanneswerk‘ mit drei Einrichtungen sowie das ‚DRK‘, die ‚Gesellschaft für Sozialarbeit e. V.‘ im ‚Paritätischen Wohlfahrtsverband‘ und der ‚Diakonieverband Brackwede‘ mit jeweils zwei Einrichtungen. Zum Angebot gehört weiterhin ein mobiles Angebot, das durch das ‚Ev. Johanneswerk‘ im Stadtbezirk Dornberg getragen wird. Liegen die Begegnungs- und Service-Zentren und die zugehörigen Satelliten in der Hand unterschiedlicher Träger, so ist die inhaltliche und organisatorische Abstimmung vertraglich geregelt.

‚Rahmenkonzept offene Seniorenarbeit‘

Die beschriebene Situation ist das Ergebnis der Neuausrichtung des Angebots über das ‚Rahmenkonzept Seniorenarbeit‘ (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007c; Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2008c; Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2009). Dieses wurde durch die Stadt Bielefeld gemeinsam mit der ‚Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände‘ (‚AGW‘) in einem mehrjährigen Prozess erarbeitet und umgesetzt. Die Arbeit am Rahmenkonzept wurde durch den ‚SGA‘ und das ‚Sozialdezernat‘ der Stadt Bielefeld angestoßen, um eine zielgerichtetere Verwendung der Mittel zu erreichen und Defizite zu beheben (vgl. Interview Bi-V 89). Hierzu zählten insbesondere die ungleiche räumliche Verteilung der Angebote im Stadtgebiet, eine unterschiedliche personelle und infrastrukturelle Ausstattung sowie eine nicht ausreichende Ausrichtung auf zielgruppenspezifische Bedarfe, insbesondere Migrantinnen und Migranten sowie neue Nachfragegruppen. Zudem mussten auf Grundlage eines Ratsbeschlusses in allen

Leistungsbereichen der Stadt Bielefeld Kürzungen bei den anteiligen Personalkosten in Höhe von zwei Prozent realisiert werden (vgl. Stadt Bielefeld 2005a: 20f.; Seniorenrat 21.06.2006).

Das Auslaufen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen bot für die Stadt Bielefeld ein *critical juncture*, um die offene Seniorenarbeit in Verhandlungen mit den Wohlfahrtsverbänden neu auszurichten (vgl. Interview Bi-V 90).

Die Verhandlungen zwischen dem ‚Sozialdezernat‘ und der ‚AGW‘ zur Einigung auf ein Konzept sowie dessen Konkretisierung und Umsetzung benötigten von Juli 2005 bis Dezember 2008 einen langen Zeitraum. Dies ist insbesondere auf die Vielzahl der Träger zurückzuführen, die sich unter dem Dach der ‚AGW‘ auf die neuen Arbeitsstrukturen einigen mussten. So unterscheiden sich beispielsweise der Grad der Einbindung von Ehrenamtlichen oder die Finanzierungsstruktur (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007c). Da die Leistungsverträge erstmalig über einen Zeitraum von vier Jahren abgeschlossen wurden, erhielten die Träger ein größeres Maß an Erwartungssicherheit für ihr Handeln (vgl. Interview Bi-V 91).

Politik und Verwaltung gaben zudem die Förderung eines Angebotes ‚Essen auf Rädern‘ in Höhe von jährlich ca. 45 000 Euro zum Jahresende 2006 auf, da das privatwirtschaftliche Angebot als ausreichend angesehen wurde (vgl. Stadt Bielefeld 2006, DS-Nr. 2794). Die freiwerdenden Mittel wurden zu zwei Dritteln genutzt, um im bis zu dem Zeitpunkt unterversorgten Stadtbezirk Dornberg ein neues hauptamtliches Angebot der offenen Seniorenarbeit zu schaffen. Die besondere siedlungsstrukturelle Gliederung des Stadtbezirks in zahlreiche Ortsteile ohne übergeordnetes Zentrum verlangte zudem nach einer besonderen Lösung. Aus der Einrichtung einer mobilen Seniorenarbeit sollten daher Erkenntnisse für die Frage gewonnen werden, wo perspektivisch eine ortsgebundene Einrichtung eröffnet werden könnte (vgl. Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007d). Die Mittel wurden in einem Interessensbekundungsverfahren vergeben, an dem fünf Organisationen teilnahmen und das der Ev. Gemeindedienst des ‚Ev. Johanneswerkes‘ den ‚Sozial- und Gesundheitsausschuss‘ mit seinem Angebot überzeugen konnte.

Die restlichen freigewordenen Mittel wurden für die Finanzierung von Einzelprojekten reserviert, die jedes Jahr antragsbezogenen vergeben werden sollen. Hierüber sollen zum einen Neuerungen bei den Trägern der offenen Seniorenarbeit unterstützt werden, die über die Angebote der Finanzierungs- und Leistungsvereinbarungen hinaus gehen. Zum anderen sollen jedoch auch innovative Ideen und Projekte von Trägern gefördert werden können, die keine Leistungsverträge mit der Stadt Bielefeld abgeschlossen haben (vgl. Interview Bi-V 92; Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007d).

10.3.5 Weitere Angebote

Insbesondere die Akteure aus der Wohlfahrtspflege bieten eine Reihe von weiteren Angeboten an, die von der Förderung des ehrenamtlichen Engagements Älterer über Angebote für Angehörige bis zur Sterbebegleitung reichen (vgl. Abbildung 10-10).

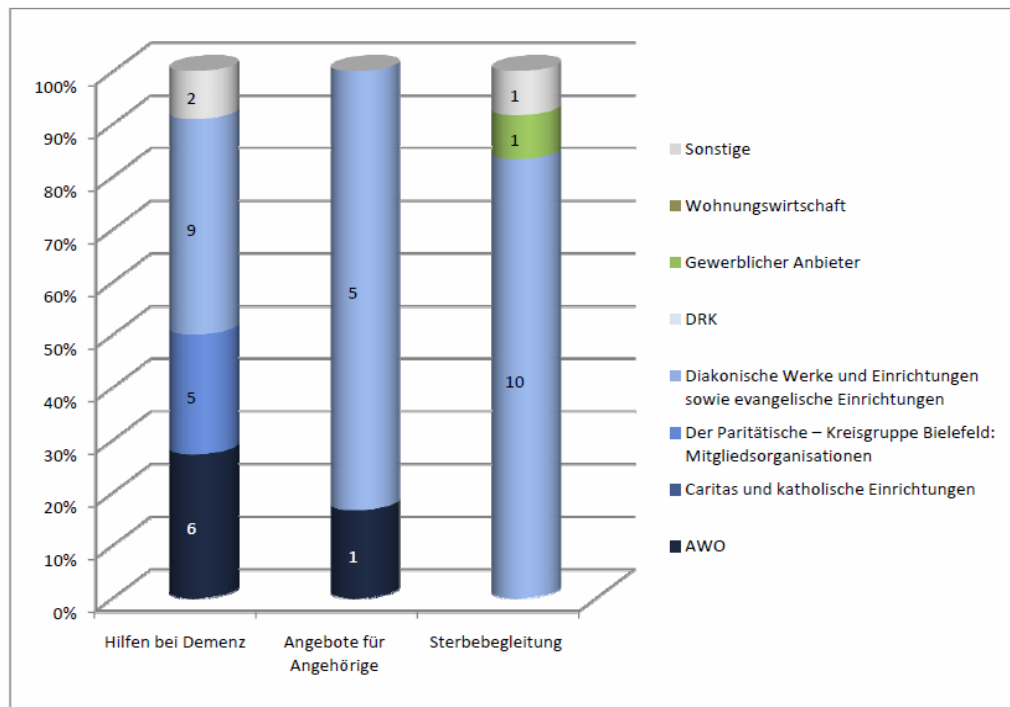


Abbildung 10-10: Angebote nach Akteursgruppen in den Bereichen Hilfen bei Demenz, Sterbebegleitung und Angebote für Angehörige
(Eigene Darstellung nach Website Stadt' Bielefeld, Pflegeberatung')

Unterstützung Angehöriger und Hilfen bei Demenz

Zur Entlastung und Unterstützung pflegender Angehöriger bieten ‚Bethel‘, das ‚Ev. Johanneswerk‘ und der ‚Diakonieverband Brackwede‘ insgesamt fünf Gesprächskreise für pflegende Angehörige an. Die ‚AWO‘ schult im Projekt ‚Pflegebegleiter‘ – hervorgegangen aus dem gleichnamigen Bundesmodellprojekt zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung – Ehrenamtliche, die nach Abschluss der Fortbildung pflegende Angehörige unterstützen sollen. Die ‚AWO‘ wirbt auf ihrer Internetseite zudem mit weiteren alltagsbezogene Unterstützungsangeboten, die durch die Begegnungszentren und die eigenen ambulanten Pflegedienste erbracht werden.

Speziell für die Unterstützung Demenzerkrankter werden 22 verschiedene Unterstützungsleistungen angeboten. Diese reichen von Beratungsangeboten über spezielle Gruppen-Betreuungsangebote bis hin zu Gesprächskreisen für Angehörige. Gewerbliche Anbieter sind in diesem Segment nicht im Online-Pflegeinformationssystem aufgeführt. Aus der Wohlfahrtspflege sind, neben der ‚AWO‘ und dem Verein ‚Alt und Jung e. V.‘, eine Reihe diakonischer Einrichtungen, darunter unter anderem das ‚Ev. Johanneswerk‘ und der ‚Diakonieverband Brackwede‘, aktiv. Die ‚AWO‘ ist auch in diesem Angebotsbereich wieder Träger einer Modellprojekteinrichtung und der Region Ost-Westfalen-Lippe für das Demenz-Service-Zentrum der ‚Demenz-Initiative NRW‘ verantwortlich.

Sterbebegleitung

Das Thema Sterbebegleitung liegt fast ausschließlich in der Hand verschiedener diakonischer Träger. Im Umfeld ‚Bethels‘ ist im Jahr 1993 auf Initiative ehrenamtlich aktiver Menschen der ‚Verein Hospiz e. V.‘ entstanden. Dieser ist dem ‚Diakonischen Werk der Ev. Kirche von

Westfalen‘ angeschlossen und arbeitet mit Angestellten sowie Ehrenamtlichen in der ambulanten Hospizarbeit. ‚Bethel‘ selbst ist mit vier Angeboten in der Sterbebegleitung engagiert. Darunter ist das im Jahr 1998 eröffnete und einzige eigenständige stationäre Hospiz, dessen Gründung insbesondere auf den ‚Hospizverein‘ zurückgeht. Das ‚Ev. Johanneswerk‘ unterhält seit 2004 ebenfalls eine Palliativstation am Krankenhausstandort ‚Johannesstift‘ des ‚Ev. Krankenhauses Bielefeld‘ sowie über den ‚Ev. Gemeindedienst‘, einen hierauf spezialisierten ambulanten Dienst. Auch der gewerblicher Anbieter ‚Bonitas Pflegedienst Senne‘ führt Sterbebegleitung als explizites Angebot auf (vgl. Website Palliativnetz Bielefeld; Website Hospiz Bethel; Website Ev. Johanneswerk ‚Palliativstation‘; Website Stadt Bielefeld ‚Pflegeberatung‘).

Förderung Ehrenamtlichen Engagements

In Bielefeld gibt es verschiedene Angebote und Initiativen der Stadt Bielefeld und der Wohlfahrtsverbände bzw. zugehöriger Organisationen zur Förderung des ehrenamtlichen Engagements.

Der Verein ‚Freiwilligenagentur Bielefeld e. V.‘ bietet eine trägerübergreifende Beratung in Form einer Internetbörse sowie persönlicher Gespräche an. Er wird als korporativer Akteur von der Stadt Bielefeld, den örtlichen Wohlfahrtsverbänden sowie der Firma ‚Heepen Immobilien‘ getragen. Die ‚Freiwilligen-Akademie OWL‘ der ‚AWO‘ fördert die Einbindung Ehrenamtlicher in die Arbeit der ‚AWO‘ in den Gemeinden und Stadtteilen von OWL, darunter auch die Service- und Begegnungszentren der ‚AWO‘ in Bielefeld. Das Angebot ‚Bethels‘ geht ebenfalls über die Grenzen Bielefelds hinaus und ist für die Werbung, Beratung und Qualifikation von Freiwilligen für die Arbeit in den Einrichtungen ‚Bethels‘ in den verschiedenen Gemeinden Westfalens verantwortlich. Der ‚Ev. Gemeindedienst‘ des ‚Johanneswerks‘ ist örtliche Anlaufstelle für das NRW-Modellprogramm ‚Erfahrungswissen für Initiativen‘ (‚EFI‘), das das gleichnamige Bundesprogramm weiterführt. Das Programm richtet sich an Menschen, die sich nach Ausscheiden aus dem Berufsleben oder dem Abschluss in der Kindererziehung ehrenamtlich einbringen wollen. Kernaufgaben im Rahmen des ‚EFI-Programms‘ sind Schulungen, die Einbindung in bestehende Projekte und die Beratung bei der Initiierung neuer Projekte.

In Bielefeld existiert mit der ‚Engagement-Card‘ in Trägerschaft der ‚Sozial-Aktiengesellschaft Bielefeld‘ zudem ein Instrument, das die freiwillige Tätigkeiten über versprochene Belohnungen fördert. Ehrenamtliche, die eine Tätigkeit von mindestens 100 Stunden nachweisen können, erhalten für zwölf Monate die Engagement-Card, die neben der ideellen Anerkennung auch geldwerte Vorteile, wie beispielsweise vergünstigte Abonnements für den ÖPNV und vergünstigte Eintritte in kulturelle Einrichtungen, erlaubt (vgl. Website Bethel ‚Ehrenamt‘; Website AWO ‚Freiwilligenakademie‘; Website Stadt Bielefeld ‚Freiwilligenagentur‘; Website Engagement-Card; Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008c: 22).

‚Engagement-Card‘

Mittels der ‚Initiative Nachbarschaft‘ stellt das ‚Sozialdezernat der Stadt Bielefeld‘ seit dem Jahr 1990 Kontakte zwischen Menschen her, die sich ehrenamtlich engagieren wollen und Menschen, die im Alltag Unterstützung benötigen. Hierzu gehören insbesondere ältere Menschen, so dass die Stadt Bielefeld die Aktivität auch als Maßnahme der Altenhilfe einordnet (vgl. Website Stadt Bielefeld, Sozialamt, Organisierte Nachbarschaftshilfe). Die verantwortliche Mitarbeiterin im Sozialamt sucht geeignete Tandems, schult die Freiwilligen, organisiert Gruppentreffen der Beteiligten und begleitet die ersten Kontakte zwischen Hilfesuchenden und

‚Initiative Nachbarschaft‘

Ehrenamtlichen. Im Jahr 2009 bestanden knapp 200 Tandems von Hilfesuchenden und Freiwilligen (vgl. Interview Bi-V 93; Interview Bi-V 94).

10.4 Vertiefungen im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘

Anschließend an die Beschreibung der Aktivitäten im Handlungsfeld werden nachfolgend drei Bereiche als Vertiefungen näher betrachtet, da die Aktivitäten der Akteure besondere Erkenntnisse versprechen:

- Die ‚Ansiedlungssteuerung von stationären Pflegeeinrichtungen‘, mittels derer die Stadt Bielefeld versucht, die Neuansiedlung von stationären Einrichtungen zu verhindern, um das Prinzip ‚ambulant vor stationär‘ zu fördern.
- Das quartiersorientierte Versorgungskonzept ohne Betreuungspauschale des Vereins ‚Alt und Jung e.V.‘, das grundlegend für das ‚Bielefelder Modell‘ ist und sich in den letzten 30 Jahren in Bielefeld durchsetzen konnte.
- Die Bemühungen eines großen Trägers der Wohlfahrtspflege, dem ‚Ev. Johanneswerk‘, ebenfalls eigene quartiersorientierte Versorgungskonzepte aufzubauen.

10.4.1 Ansiedlungssteuerung von stationären Pflegeeinrichtungen

Die Stadt Bielefeld hat sich angesichts fehlenden Bedarfes zum Ziel gesetzt, dass es gegenwärtig keine Neuansiedlung von stationären Alten- und Pflegeeinrichtungen in Bielefeld geben soll. Stattdessen soll das Prinzip ‚Ambulant vor stationär‘ weiter verfolgt und alternative Strategien gefördert werden. Hierfür sind das ‚Bau-‘ und das ‚Sozialdezernat‘ eine Kooperationsvereinbarung eingegangen und ein entsprechender Ratsbeschluss wurde herbeigeführt. In dieser Vertiefung wird untersucht, wie die genannten formellen Institutionen auf den Weg gebracht wurden und wie sich diese auf das Handeln der Akteure auswirken. Der Handlungsansatz der Stadt Bielefeld ist hinsichtlich der formulierten Ziele und Aufgaben im Bereich des ‚Wohnens mit Unterstützung‘ und der ‚unterstützungsorientierten Wohnformen‘ von großer Relevanz. Die Besonderheit des Vorgehens in Bielefeld liegt in der Einflussnahme auf die Angebotsstrukturen im Pflegemarkt, obwohl aus der ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ seit der Abschaffung der Bedarfsplanung keine ökonomischen oder rechtlichen Handlungsressourcen zur Verfügung stehen.

Entstehungsgeschichte von Kooperationsvereinbarung und Ratsbeschluss

Ausgangspunkt der Kooperation waren konkrete Auseinandersetzungen von Politik und Verwaltung mit den Investoren zweier Pflegeheim-Projekte in den Jahren 2006 und 2007. Hierbei handelte es sich um das später realisierte Pflegeheim ‚Schelpsheide‘ sowie das nicht umgesetzte Vorhaben ‚Am Kesselbrink‘.

Pflegeheim ‚Schelpsheide‘

Das Investorenvorhaben ‚Schelpsheide‘ startete als Umbau eines ehemaligen Hotelgebäudes zu einem Wohngebäude mit der Zielgruppe Senioren (vgl. Interview Bi-V 95). Im Verlauf des Planungsprozesses änderten die Investoren – entgegen der ersten Ankündigungen und Absprachen mit dem ‚Sozialdezernat‘ – ihre Ziele, so dass letztlich der Umbau des Hotels in ein Pflegeheim erfolgte. Diese Entwicklung widersprach fundamental den fachlichen Vorstellungen des ‚Sozialdezernats‘ und des ‚Sozial und Gesundheitsausschusses‘ und führte zu großem Unmut über das Handeln des Investors:

„Dann wurde diese Planung wieder verworfen. Aus dem Okay für eine Seniorenwohnanlage wurde plötzlich die Planung einer stationären Pflegeeinrichtung abgeleitet. Das war so ein Projekt, wo Politik und Verwaltung feststellen mussten, dass der Planungsprozess unglücklich gelaufen ist und sich das Projekt plötzlich in eine ganz andere Richtung entwickelt hat. Damit sich so etwas möglichst nicht wiederholt sollen zukünftig alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden.“ (Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 38)

Ein weiteres Vorhaben, ‚Am Kesselbrink‘ wurde von einem Investor als Neubau auf einem innerstädtischen Grundstück angestrebt, das im Eigentum eines mehrheitlich kommunal geführten Unternehmens war und bereits längere Zeit Brach lag.⁶⁸ Die Planungen des Investors sahen hier einen Rundkörperbau über neun Etagen mit der Nutzung als Pflegeheim vor. Von Seiten des Investors fanden die ersten Gespräche bezüglich der Planungen nicht mit dem ‚Sozialdezernat‘ sondern mit dem ‚Dezernat Planen/Bauen‘ statt. Da es sich um ein Grundstück in besonderer Lage handelte, wurde in der ‚Bau- und Planungsverwaltung‘ sowie im ‚UStA‘ ausgiebig über das Projekt diskutiert. Die zuständige Fachabteilung im ‚Sozialdezernat‘ wurde allerdings zu Beginn in den Abstimmungsprozess nicht eingebunden und erfuhr erst später von dem Vorhaben. So kam es zu einem Konfliktfall zwischen den fachlichen Sichtweisen aus der Richtung der Altenhilfe und -pflege sowie der Stadtplanung.

Projekt ‚Am Kesselbrink‘

Die unterschiedlichen Wahrnehmungen des Bauprojektes von Seiten verschiedener Fachabteilungen und -ausschüsse wurden an diesem Vorhaben sichtbar. So beschreibt die Vorsitzende des ‚SGA‘, wie der ‚UStA‘ und das ‚Bauamt‘ das Projekt betrachteten:

Unterschiedliche Wahrnehmungen

„Bei der so genannten Rotunde ist die unterschiedliche Arbeit aufeinander zugelaufen. Als es dann im Sozialausschuss behandelt wurde, haben wir uns wirklich sehr intensiv damit befasst. Vorgesehen war eine mehrstöckige Pflegeeinrichtung mit 80 Betten. Da haben alle gesagt: Bitte, wir haben auf Landesebene eine Enquetekommission und es gibt inhaltliche Vorgaben, wie könnt ihr denn nur so blind sein und völlig entgegengesetzt planen.“ (Interview ‚SGA-Vorsitz‘: 34)

Das Projekt kam nach kontroversen Diskussionen letztlich nicht zustande. Was blieb, war die Erkenntnis, dass die Zusammenarbeit zwischen dem ‚Sozialdezernat‘ und dem ‚Baudezernat‘ beziehungsweise dem ‚SGA‘ und dem ‚UStA‘ nicht ausreichend war, um den Zielen des ‚Sozialdezernats‘ und des ‚Sozial- und Gesundheitsausschusses‘ entsprechend agieren zu können. Hieraus entstand der Wunsch, das zukünftige Handeln der beiden Fachdezernate und der politischen Ausschüsse besser abzustimmen.

Mangelnde Zusammenarbeit

„Letztendlich war das eine Erfahrung, nach der man gesagt hat, hier müssen wir dringend etwas ändern. Die Kooperation mit den beiden betroffenen Dezernaten, Sozialdezernat und Baudezernat, muss auf eine verlässlichere strukturelle Ebene gebracht werden.“ (Interview ‚SGA-Vorsitz‘: 22)

⁶⁸ An der Stelle befand sich ein städtisches Hallenbad, das abgerissen worden war (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008f: 2). Das Grundstück war in Besitz der ‚Bielefelder Bäder- und Freizeiteinrichtungen GmbH & Co Betriebs KG‘ (‚BBF‘), die wiederum eine Tochter der ‚Stadtwerke Bielefeld‘ ist. Die ‚Stadtwerke Bielefeld‘ sind zu 50,1 % in Besitz der Stadt Bielefeld. Bis Ende 2007 hielt zudem die kommunale Wohnungsgesellschaft ‚BGW‘ 10 % der ‚BBF‘.

Es wurde deutlich, dass die bis dahin vorherrschende Zusammenarbeit zwischen den ‚Welten‘ Soziales und Planen/Bauen für eine Abstimmung der jeweiligen politischen Zielvorstellungen und die Durchsetzung gegenüber Investoren nicht ausreichend war. In der Folge einigten sich im Jahr 2007 das ‚Baudezernat‘ und das ‚Sozialdezernat‘ auf *„eine frühzeitige, enge Abstimmung hinsichtlich geplanter und/oder anstehender Bauvorhaben im Bereich des ‚Wohnens im Alter in Bielefeld‘ unter Berücksichtigung der sozialplanerischen Festlegungen [...]“* (Stadt Bielefeld; Sozialdezernat 2007). Über die Kooperationsvereinbarung konnte eine neue Routine der Zusammenarbeit institutionell gefasst werden.

In Ergänzung zu der Kooperationsvereinbarung wurde auch noch ein politischer Beschluss erwirkt, was durch die beiden verantwortlichen Dezernate in einer stärkeren Legitimation gegenüber Investoren begründet wird:

„Vor dem Hintergrund wiederholt eingehender Anfragen und einer auf Investorenmenseite offensichtlich ungebrochenen Renditeerwartung erachtet es die Verwaltung für sinnvoll und wichtig, wenn die zuständigen kommunalen Gremien die Bielefelder Positionierung hinsichtlich der Ausgestaltung von Pflegeangeboten im Sinne einer Bündelung (s. hierzu die o. g. Teilberichte der Fachdezernate) nochmals bekräftigen.“
(Stadt Bielefeld; Sozialdezernat 2007)

Ratsbeschluss

In dem Ratsbeschluss werden zunächst die Qualitätssteigerungen in bestehenden stationären Einrichtungen gewürdigt und der Grundsatz ‚Ambulant vor stationär‘ bekräftigt. Weiterhin wird festgehalten, dass aktuell kein Bedarf an weiteren stationären Pflegeeinrichtungen in Bielefeld besteht und stattdessen kleinräumige, ambulant betreute Versorgungskonzepte verfolgt werden sollen. Bei zukünftigem Bedarf an stationären Plätzen sollen ebenfalls nur noch dezentrale, kleinteilige stationäre Einrichtungen realisiert werden (vgl. Textkasten 10–1).

1. *„Die zuständigen kommunalen Gremien begrüßen die Verbesserung baulicher Standards sowie die Steigerung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Bereich der Bielefelder Alten- und Pflegeheime, wie von den Einrichtungsträgern in der Vergangenheit teilweise bereits eingeleitet.“*
2. *Die zuständigen kommunalen Gremien fühlen sich bei Angeboten für Pflegebedürftige dem Grundsatz ‚Ambulant vor stationär‘ weiterhin verpflichtet (s. hierzu SGB XI, XII und den Bericht ‚Grundlagen kommunaler Altenplanung‘, Dr.-Nr. 1212).*
3. *Die zuständigen kommunalen Gremien sehen bis auf Weiteres keinen Bedarf an zusätzlichen Plätzen in stationären Alten- und Pflegeeinrichtungen. Der Schwerpunkt der Weiterentwicklung eines Unterstützungs- und Hilfeangebotes ist primär auf stadtteil- und wohngebietsnahen, ambulant betreuten Wohnformen zu legen. Soweit sich mittelfristig ein weiterer Bedarf an stationären Pflegeplätzen abzeichnet, sollen durch die Stadt Bielefeld gesteuerte, dezentrale und kleinteilige Bauvorhaben verfolgt werden.“*

*Textkasten 10–1: Beschluss Stationäre Alten- und Pflegeeinrichtungen in Bielefeld
(Stadt Bielefeld; Sozialdezernat 2007)*

Wirkung der Institutionen auf die Akteure - Vorgehensweise zur Umsetzung

Die Kooperationsvereinbarung, gerahmt durch den Ratsbeschluss, entfaltet zahlreiche institutionelle Wirkungen auf die berührten Verwaltungsabteilungen und politischen Gremien. Über sie wird eine neue Routine der Zusammenarbeit zwischen den Fachdezernaten vorgegeben, die bei Investorenanfragen zu stationären Einrichtungen zum Tragen kommt.

Zunächst einmal wurden die inhaltlichen Ziele der Kommune hinsichtlich der pflegerischen Versorgung eindeutig institutionell festgelegt. Darüber wurde die Wahrnehmung und Bewertung von Bauprojekten durch die verantwortlichen Personen in ‚Bauverwaltung‘ und ‚UStA‘ entsprechend geschärft. Es ist anzunehmen, dass es zu einer Internalisierung der ursprünglich aus der Alten- und Pflegeplanung kommenden Norm gekommen ist. So bewertet die Vorsitzende des ‚Sozialausschusses‘ die Bemühungen als sehr erfolgreich:

Veränderte
Wahrnehmung

„Es gibt eine deutliche höhere Sensibilität, so dass wir dann teilweise auch Vorlagen als Ausfluss dieser Vereinbarung bekommen haben, bei denen wir uns gewundert haben. Ich habe schon den Eindruck, dass jetzt einfach eine ganz andere Sensibilität da ist und die Abstimmung innerhalb der Verwaltung anders abläuft.“

(Interview ‚SGA-Vorsitz‘: 50-51)

Die vereinbarte frühzeitige gegenseitige Information ermöglicht den jeweiligen Verwaltungsabteilungen ihre Handlungsressourcen zu Beginn eines Planungsverfahrens einzubringen. Aus Sicht der Verantwortlichen für ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ erhöht die rechtzeitige Information und Intervention erheblich die Einflusschancen der Kommunalverwaltung:

Bündelung der
Handlungsressourcen

„Mit dieser Kooperationsvereinbarung versuchen wir, die Schnittstelle zwischen dem Baudezernat und dem Sozialdezernat möglichst gering zu halten. Denn die Investoren fragen ja mal hier und mal da an. [...] und wenn man frühzeitig kommuniziert, welche Projekte es gibt, dann ist das von Vorteil. [...] Wenn die Planung praktisch schon abgeschlossen ist, ein hoher Planungsaufwand und damit Kosten im Projekt stecken, ist es oftmals schwierig, Investoren oder Planer von Alternativen oder einem Verzicht auf das Vorhaben zu überzeugen.“ (Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 34)

Beratungstermine mit Investoren werden in der Regel gemeinsam durch Vertreterinnen und Vertreter des ‚Baudezernats‘ und des ‚Sozialdezernats‘ wahrgenommen (vgl. Interview Bi-V 96). Investoren treten damit nicht nur einem Dezernat gegenüber, sondern einer Koalition aus ‚Sozialdezernat‘ und ‚Baudezernat‘, die ihre jeweiligen Einflusspotenziale ergänzend einsetzen können. Dies kann für einen Investor auch Vorteile bringen, wenn er über die gemeinsamen Verhandlungen schneller Erwartungssicherheit über sein Vorhaben erlangt.

Das ‚Sozialdezernat‘ setzt über die ‚Fachstelle Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ sowie die ‚Heimaufsicht‘ seine sachlichen Kompetenzen über die prägenden Entwicklungstrends des Pflegemarktes bei der Beratung von Investoren ein.⁶⁹ Die Verantwortliche für ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ schilderte ihre zentralen Argumente im Interview:

Verfügbare
Handlungsressourcen

„Es sieht in der Regel so aus, dass wir sachlich informieren. Wir gehen dabei auf die konkrete Bedarfssituation ein und informieren über das Versorgungssystem in Bielefeld [...] Hier gibt es vielfältige Alternativen zum Heim so dass wir nicht automatisch sagen: ‚Mehr Ältere, mehr Pflegebedürftige, mehr Heime!‘ Die Darstellung der Angebotsvielfalt

⁶⁹ Auch im jährlichen Wohnungsmarktbericht des ‚Baudezernates‘ wird regelmäßig auf den gesättigten Markt und den politischen Beschluss zu stationären Pflegeeinrichtungen hingewiesen. Weiterhin werden potenzielle Investoren auf diesem Weg über die Bedarfe und Markt-Chancen für alternative Wohnkonzepte informiert (vgl. Stadt Bielefeld 2006c: 6).

und Versorgungsmöglichkeiten im ambulanten Bereich ist in der Regel überzeugend [...] Wir weisen außerdem auf freie Kapazitäten hin. Es ist im Moment nicht so, dass wir Wartelisten in den Einrichtungen haben und die Menschen Monate auf einen Heimplatz warten müssen.“ (Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 44-45)

Appelliert wird dabei an die Nutzenorientierung der Investoren, wenn davor gewarnt wird, dass der Markt gesättigt und es keine Bedarfe für neue Heime gibt. Weiterhin wird über die zahlreichen bestehenden Wohnmodelle informiert, die mit stationären Einrichtungen um die Nachfrage konkurrieren. Der über den Ratsbeschluss bekräftigte politische Wille untermauert zudem die Argumente des ‚Sozialdezernates‘ und unterstützt damit bei der Beratung (vgl. Interview Bi-V 97). Außerdem droht bei einem Projekt ohne besondere politische Aufmerksamkeit, dass sich längere Planungs- und Realisierungszeiträume ergeben. Entsprechend könnte die Bewertung des subjektiven Nutzens durch den Investor geringer ausfallen.

Bauplanungsrechtliche Handlungsressourcen wurden im Fall des geplanten Projektes ‚Am Kesselbrink‘ eingesetzt. So soll über den aufgestellten Bebauungsplan die Ansiedelung von stationären Pflegeeinrichtungen verhindert werden (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008f: 3). Anlagen für gesundheitliche und soziale Zwecke sind in dem festgesetzten Mischgebiet nicht mehr allgemein, sondern nur noch ausnahmsweise zulässig (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2008f: Anlage Textliche Festsetzungen; § 6, Abs. 2 BauNVO). Beim Projekt ‚Schelpscheide‘ bestand bereits ein Bebauungsplan, der keine entsprechenden restriktiven Festsetzungen enthielt, was den Einsatz des Städtebaurechts verhinderte. Beim Vorhaben ‚Am Kesselbrink‘ befand sich das Grundstück zudem, über eine Verschachtelung mit diversen Tochterunternehmen, im städtischen Besitz, was die Handlungsfähigkeit ebenfalls erhöhte.

Kompetenzen liegen in der Hand eines Akteurs

Ein weiterer Vorteil der Stadt Bielefeld liegt im Status als kreisfreie Stadt begründet. Somit obliegen ihr sowohl die Kompetenzen für die Bauleitplanung wie der kommunalen Pflegeplanung und der Heimaufsicht. Eine Abstimmung ist hier ungleich leichter herzustellen als in Kreisen, wo Kreisverwaltung und kreisangehörige Städte aufeinander abzustimmen sind. Hierauf weisen auch die Erfahrungen mit den Umlandkreisen von Bielefeld hin (vgl. Interview Bi-V 98).

Zusammenfassende Einschätzung

Die Bielefelder Aktivitäten zur Ansiedlungssteuerung von stationären Einrichtungen konkretisieren den Grundsatz der Pflegeversicherung ‚Ambulant vor stationär‘ und zeigen die Handlungsspielräume der Kommune im Bereich der stationären Einrichtungen auf dem Pflegemarkt. Durch die Verhinderung von Neuansiedelungen wird der Aufbau von Überkapazitäten im stationären Bereich vermieden. Diese können sich negativ auf die Versorgungsqualität auswirken, weil die Tragfähigkeit nur bei weitgehender Auslastung gegeben sei (vgl. Interview Bi-V 99). In den zu beobachtenden Modernisierungen lässt sich jedoch der Wettbewerbsdruck gegenüber ambulant betreuter Wohnformen ablesen, für die in Bielefeld besonders förderliche Rahmenbedingungen vorliegen (vgl. 10.4.2 und 10.4.3).

Ihr Einflusspotenzial erschließt sich die Stadt Bielefeld über die Verknüpfung insbesondere sachlicher Kompetenzen aus der ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ mit ordnungspolitischen Einflussmöglichkeiten aus der Bauleitplanung. Über die Kooperationsvereinbarung zwischen

den Dezernaten konnte eine neue Routine der Zusammenarbeit geschaffen werden, die durch den Ratsbeschluss zusätzlich gestärkt wird. Der Ratsbeschluss stärkt zudem die Einflussressourcen der Kommunalverwaltung, da hierüber die gemeinsame und dezernatsübergreifende Zielrichtung von Politik und Verwaltung legitimiert wird. Da die Kompetenzen für beide Bereiche bei der kreisfreien Stadt Bielefeld in einer Hand liegen, bestehen für eine Bündelung der Handlungsressourcen gute Voraussetzungen.

Die entspannte Situation im Bereich der stationären Pflege ist ein entscheidender prägender Entwicklungstrend, der für die Entfaltung der Handlungsressource ‚sachliche Kompetenz‘ von entscheidender Bedeutung ist. Ohne die Entwicklung des Marktes im Rücken und die Kenntnis dieser Entwicklungen, wären Verhandlungen mit Investoren voraussichtlich weniger erfolgreich. Eine fundierte Marktbeobachtung im Rahmen der Altenhilfe- und Pflegeplanung sowie die explizite Befürwortung und Förderung entsprechender Alternativen zu stationären Einrichtungen sind damit wichtige Schritte, um potenzielle Heimbetreiber beeinflussen zu können.

10.4.2 Quartiersversorgung des Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘

Das Modell der Quartiersversorgung des Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘ ist hinsichtlich des Ziels, im Alter so lange wie möglich in der eigenen Wohnung verbleiben zu können, von besonderem Interesse. Im Gegensatz zu den meisten ambulanten Pflegediensten organisiert der Verein ‚Alt und Jung e. V.‘ seine Dienstleistungsangebote nicht nach dem vorherrschenden Tourenmodell, sondern arbeitet in aktuell 22 Teams, die jeweils einen Stadtteil bzw. ein Quartier betreuen. Das Prinzip der Quartiersversorgung von ‚Alt und Jung e. V.‘ ist auch Kern des bereits vorgestellten ‚Wohnen mit Versorgungssicherheit‘ im Rahmen des ‚Bielefelder Modells‘. Kooperationspartner aus der Wohnungswirtschaft stellen barrierefreien Wohnraum, Gewerberäume für ‚Alt und Jung e. V.‘ sowie einen Gemeinschaftsraum (Wohncafé) bereit (vgl. Kapitel 9.5.2).

Warum der Verein ‚Alt und Jung e. V.‘ gerade diese Herangehensweise verfolgt und wie es ihm gelingt, diese Art der ambulanten Versorgung zu organisieren, steht im Mittelpunkt dieser Vertiefung.

Gründung und Entwicklung bis heute

Im Jahr 1977 gründete sich in der Katholischen Hochschulgemeinde ein ‚Gesprächskreis der Generationen‘, in dem sich Studierende, freiberuflich tätige Pflegekräfte und ältere Menschen über Fragen der Unterstützung und Pflege für Ältere und Menschen mit Behinderungen austauschten. Hieraus entstand im Jahr 1978 der gemeinnützige Verein ‚Freie Altenarbeit Alt trifft Jung – Jung trifft Alt e. V.‘, der Vorläufer des späteren Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘. Mit der Vereinsgründung rückte die konkrete Betreuung und Begleitung von Hilfebedürftigen in den Mittelpunkt und bereits 1978 wurden 30 Personen betreut. Zum Jahresende 1980 wurde die Arbeit räumlich organisiert und fünf Stadtteilteams eingerichtet (vgl. Brechmann 2006: 32; Webseite Alt und Jung e. V.).

Die Mitglieder des Vereins wollten die Versorgung und Unterstützung älterer Menschen und zugleich ihre eigenen Arbeitsbedingungen verbessern. Die Situation in den Heimen wurde stark kritisiert und alternative ambulante Versorgungsstrukturen waren zu der Zeit nur schwach ausgeprägt (vgl. Brechmann 1984: 5). So versuchte der Verein, in Form von ambulanten Versorgungskonzepten eine Alternative zu den vorhandenen Alten- und Pflegeheimen zu

Keimzelle ‚Gesprächskreis der Generationen‘

Entwicklung von Alternativen zur stationären Versorgung

etablieren. In der Vereinsgeschichte war diese Phase eine kämpferische Zeit, in der für die Ziele des Vereins gestritten wurde. So erfolgte 1981 in Bielefeld-Schildesche die Einrichtung der ersten Wohngemeinschaft in einem zum Abriss bestimmten Haus in städtischem Besitz, das durch zwei andere Vereine besetzt worden war. Die Stadt Bielefeld stellte den Altbau nach längeren Verhandlungen für die Wohngemeinschaft zur Verfügung. In Eigeninitiative wurde das Gebäude bezugsfertig gemacht, in das dann Mitglieder des Vereins gemeinsam mit hilfebedürftigen Menschen einzogen:

„In einem besetzten Haus hatten sie die erste Wohngemeinschaft für Alt und Jung eingerichtet. Pfleger wohnten mit Senioren und Behinderten zusammen, die für Pflege maßvoll zahlten. Zur Überraschung vieler Skeptiker funktionierte das Modell. An der WG-Tür hing ein Plakat mit einem alten Mann im Rollstuhl, der mit einer Spitzhacke gegen eine Wand mit vergittertem Fenster hämmerte. Darüber stand der Satz ‚Knack die Altenheime‘. Der Leiter des Evangelischen Johanneswerks, einer der größten Altenpflegeeinrichtungen Deutschlands mit Zentrale in Bielefeld, beschimpfte die Sozialrevolutionäre damals als ‚idealistische Spinner‘. Mit Strafanzeigen gegen Missstände in Heimen und Musterprozessen für die Rechte von Pflegebedürftigen hatte sich der Verein nicht nur Freunde gemacht.“ (Ramge 2005: 109)

In dem Haus leben heute 14 Menschen, der Verein ist dort immer noch rund um die Uhr vertreten und liefert eine Versorgung für das Quartier. Weitere drei Wohngemeinschaften wurden 1985 in Zusammenarbeit mit der ‚BGW‘ gegründet. Diese stellte den Wohnraum zur Verfügung und half bei den Umbauten. 1991 folgten ein Wohnprojekt mit der Baugenossenschaft ‚Freie Scholle‘ und 1996 wurde das erste Projekt des ‚Bielefelder Modells‘ der ‚BGW‘ an der Dahlemer Straße realisiert (vgl. Brechmann 2006: 32f.; Kapitel 9.5.2 und 9.5.3).

Für die Etablierung der neuartigen Wohnprojekte musste ‚Alt und Jung. e. V.‘ die Aufgabe bewältigen, seine Interessen bei der Stadt Bielefeld geltend zu machen, um eine Kostenübernahme zu erreichen:

„Das Sozialamt der Stadt Bielefeld wurde unruhig, zumal die Mitarbeiter von Alt und Jung e. V. und die Mieter der Wohngemeinschaften kritisch Stellung nahmen zu den Zuständen in der stationären Alten- und Krankenpflege. Der Sozialhilfeträger verweigerte die Kostenübernahme. Die Mieter der Wohngemeinschaften besetzten das Rathaus und forderten ihr Recht. Es gab zahlreiche Gerichtsprozesse. Nahezu alle Gerichtsverfahren und Protestaktionen hatten Erfolg [...] Dieser frühe Kampf gegen Ungerechtigkeit und Behördenwillkür hinterließ wenige Gegner und viele Freunde.“ (Brechmann 2006: 33)

Der frühzeitige Einsatz des Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘ für ambulante Versorgungskonzepte wird auch von der Gesprächspartnerin des Wettbewerbers ‚Ev. Johanneswerk‘ als eine Ursache für die förderlichen Rahmenbedingungen in Bielefeld gesehen:

„Also ich glaube, da hat der Verein Alt und Jung, auch die Theresia Brechmann in Person, vor 20, 25 Jahren wirklich sehr früh angefangen. Die sind ja auch entstanden aus dieser 68er-Bewegung und der Selbstversorgung von Menschen mit Behinderung. Ich glaube, die haben da sehr früh viel für die Selbstversorgung der Menschen mit Hilfebedarf gestritten.“ (Interview ‚Johanneswerk‘: 80)

Heute wird die Arbeit von ‚Alt und Jung e.V.‘ von Seiten des ‚Sozialdezernates‘ als ein besonderer Ansatz gesehen. So hebt die Verantwortliche für ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘ Chancen einer Betreuung und Versorgung vor Ort hervor:

„Das ist schon etwas Besonderes und Alt und Jung setzt das sehr konsequent um. Hier wird gesagt, ‚Wir haben für ein Quartier ein verantwortliches und umfassend zuständiges Team‘ [...] Das kann eine hohe Qualität für die Menschen bedeuten, die dort versorgt werden. Neben dem punktuellen Einsatz z.B. nur abends oder nur morgens, ist – wenn gewünscht – auch noch ein mehr an Kontakt möglich.“

(Interview ‚Altenhilfe- und Pflegeplanung‘: 172)

In der Geschichte kam es mehrfach zu Teilungen des Vereins. So entstanden 1987 aus dem ursprünglichen Verein ‚Freie Altenarbeit Alt trifft Jung – Jung trifft Alt e. V.‘ drei neue Vereine, die sich unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten widmeten und auch heute noch in Bielefeld aktiv sind. Der Verein ‚Freie Altenarbeit – Ambulante Hilfen e. V.‘ konzentrierte sich auf die ambulante Pflege, während der ‚Verein Freie Altenarbeit – Tagespflegehaus e. V.‘ gemeinsam mit der Stadt eine Tagespflegeeinrichtung eröffnete. Der dritte Verein ‚Freie Altenarbeit – Alt und Jung e. V.‘, später gekürzt auf ‚Alt und Jung e. V.‘, konzentrierte sich auf die Arbeit mit den Wohngemeinschaften und den Ausbau der Versorgung der umliegenden Nachbarschaften (vgl. Brechmann 1989: 291).

Teilungen des Vereins

Letzterer war der Vorgänger des Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘, der sich 1995 in die heutigen Vereine ‚Alt und Jung Süd-West e. V.‘, ‚Alt und Jung Nord-Ost e. V.‘ und ‚Wohnprojektberatung e. V.‘ teilte (vgl. Brechmann 2006: 32). Diese arbeiten jedoch organisatorisch eng zusammen und werden daher in dieser Arbeit als korporativer Akteur aufgefasst und vereinfachend als ‚Alt und Jung e. V.‘ bezeichnet. ‚Alt und Jung Süd-West‘ bzw. ‚Nord-Ost‘ vereinen dabei unter ihrem Dach die vor Ort in den Quartieren agierenden Teams. Der dritte Verein ‚Wohnprojektberatung e. V.‘ leistet übergreifende Dienstleistungen für die Aktivitäten in Bielefeld, beispielsweise die Koordination mit den Wohnungsunternehmen oder Verwaltung von Immobilien, und hat zur Aufgabe, die Philosophie und Konzepte von ‚Alt und Jung e. V.‘ über Bielefeld hinaus zu verbreiten. Damit ist z. B. die Schulung von sozialen Dienstleistern und Wohnungsunternehmen gemeint. Gewissermaßen handelt es sich damit um den ‚Think-Tank‘ des Vereins (vgl. Interview Bi-V 100).

Prägende Charakteristika der Arbeit von Alt und Jung

Die Grundsätze des Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘ sind in drei Leitbildern für die Bereiche Pflege, Soziales und Wirtschaft dargelegt worden (vgl. Alt und Jung Nord-Ost e. V. 2007; Alt und Jung e. V. 2009a; Alt und Jung e. V. 2009b). Die sich daraus ergebenden Prinzipien und prägenden Charakteristika lassen sich anhand der Schlagwörter ‚Der Mensch im Mittelpunkt‘; ‚Ganzheitliche Gemeinwesenarbeit und Quartiersorientierung‘ sowie ‚Freiberufliche Arbeitsstruktur‘ beschreiben.

Grundprämisse ist, dass alle Personen die Hilfe und Unterstützung bekommen sollen, die sie benötigen. Dabei stehen die Wünsche und Anliegen der Menschen im Vordergrund und sollen so weit wie möglich beachtet werden. Die Befähigung zur Selbsthilfe und die Stärkung der Kompetenzen von Angehörigen, Freunden und Nachbarn prägen die Dienstleistung. Über die

Mensch im Mittelpunkt

Integration in normale nachbarschaftliche Bezüge soll auch bei Hilfe- und Pflegebedürftigkeit eine weitestgehende Normalität des Lebens erreicht werden.

Das Konzept von ‚Alt und Jung e. V.‘ sieht zudem eine ganzheitliche und quartiersorientierte Arbeit vor. Ausgangspunkt für die Versorgung ist ein Stützpunkt im Quartier. Hier ist ein für das Quartier verantwortliche Team rund um die Uhr präsent und organisiert die Quartiersversorgung. Dies geschieht in der Regel zu Fuß und mit dem Rad. Mit diesem sternförmigen quartiersorientiertem Ansatz unterscheidet sich ‚Alt und Jung e. V.‘ von den meisten anderen ambulanten Diensten, die ihre Arbeitspläne nach Schichttouren organisieren, die mit dem Auto über ein großes Gebiet bewältigt werden. In jedem Quartiersteam arbeiten zwischen 15 und 40 selbstständige Personen, wobei die Teams multiprofessionell aufgebaut sind und damit verschiedene Sachkompetenzen bündeln. So gehören nicht nur Pflegekräfte dazu, sondern insbesondere auch Personen aus den Bereichen Sozialarbeit, Pädagogik, Buchführung, Psychologie und Hauswirtschaft.⁷⁰

Der Ansatz einer ganzheitlichen Gemeinwesenarbeit drückt sich darin aus, dass das zuständige Team dazu in der Lage sein soll, alle notwendigen Hilfeleistungen in einem Quartier zu erbringen. Neben Dienstleistungen für unterstützungsbedürftige ältere Menschen also beispielsweise auch Angebote der Integration behinderter Menschen oder der Jugendhilfe. Durch die Ansprache unterschiedlicher Zielgruppen ist es für die Teams dann auch möglich, verschiedene Leistungsbausteine und damit verbundene Vergütungen aus unterschiedlichen Sozialversicherungssystemen zu kombinieren. Alle Leistungen des Teams aus einer Hand zu koordinieren, bedeutet beispielsweise auch, dass medizinische Fachkräfte hauswirtschaftliche Leistungen erbringen, wenn dadurch Arbeitsabläufe vereinfacht und Wegezeiten vermieden werden können. Im Vergleich zum ‚Touren-Prinzip‘ entstehen hierbei erhebliche Synergieeffekte (vgl. (Brechmann 2006: 34). Weiterhin gilt der Erschließung nachbarschaftlicher Hilfefpotenziale und der Einbindung ehrenamtlich tätiger Personen sehr große Aufmerksamkeit.

Diese Rolle als ‚Kümmerer im Quartier‘ wird beispielhaft durch den Vorsitzenden der ‚Baugenossenschaft GSWG Senne‘ hervorgehoben. Hier übernimmt ‚Alt und Jung e. V.‘ in den Siedlungsgebieten mittlerweile eine umfassende gemeinwesenorientierte Arbeit, die als sehr gute Ergänzung zu den eigenen wohnungswirtschaftlichen Kompetenzen angesehen wird:

„Wir sind ja hier in unserem Hause, in Führungszeichen, nur Wohnungswirtschaftler. Natürlich, der eine hat ein bisschen mehr Verständnis für soziale Dinge, der Andere ein bisschen weniger. [...] Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Alt und Jung gehen mit diesen ganz bestimmten Dingen natürlich einfach anders um. Die haben das anders gelernt von ihrer Ausbildung her, ob es nun Pflegerinnen oder Sozialarbeiter sind.“

(Interview GSWG ‚Vorstandsvorsitz‘: 251-252)

⁷⁰ Weiterhin gibt es ein für alle Quartiersteams zur Verfügung stehendes Handwerkerteam und die Beschäftigten in der Zentrale. Hier übernimmt die IT-Abteilung die zentralisierte Abrechnung, erfolgt das zentrale Verwaltungsmanagement und steht die psychologische Beratung zur Verfügung. Etwa die Hälfte aller Koordinationsaufgaben soll aber durch die Teams vor Ort durchgeführt werden, um die Zentrale so klein wie möglich zu halten (vgl. Interview Bi-V 144).

Neben der Abgrenzung zur klassischen ambulanten Pflege, lehnt ‚Alt und Jung e. V.‘ jegliche stationäre Betreuungsformen ab. Dies gilt auch für die neuen Ansätze der Pflegewohngruppen, die sich bei zahlreichen ambulanten Anbietern großer Beliebtheit erfreuen (vgl. Kapitel 10.3.3). Sie werden lediglich als Miniaturabbild größerer stationärer Anstalten angesehen, die deren Nachteile nicht kompensieren würden:

„Die [Pfleghwohngruppen] gibt’s ja auch für geistig Behinderte, für Apalliker, Sterbende und so weiter. [...] Was man da zusammen jeweils in seinen eigenen Kaninchenstall packt. [...] Das sind sehr funktionale Abläufe, aber interessanterweise viel teurer als unser Konzept, weil es die Selbsthilfe des Bürgers, des Nachbarn nicht mit einsetzt und dann ist die Frage, wie lange der Staat sich so teure und menschenunwürdige Lösungen noch wünscht.“ (Interview ‚Alt und Jung‘: 316)

Dementsprechend nimmt ‚Alt und Jung e. V.‘ das Angebot der Stadt Bielefeld nicht an, pauschalen Leistungsverträge abzuschließen, sondern schlüsselt die erbrachten Leistungen für jede einzelne unterstützte Person auf. Hierfür wurde eine eigene, etwa 300 000 Euro teure, Abrechnungssoftware entwickelt, die eine im Alltag wenig aufwändige und dennoch transparente Aufschlüsselung der zahlreichen, miteinander kombinierbaren Leistungsbausteine erlaubt (vgl. Interview Bi-V 101).

Ein weiteres zentrales Kennzeichen der Organisationsstruktur ist die bereits erwähnte freiberufliche Tätigkeit fast aller für ‚Alt und Jung e. V.‘ tätigen Personen, sowohl in der Vereinszentrale, als auch in den Teams vor Ort. Nur für Schwerbehinderte und Auszubildende bestehen Angestelltenverhältnisse.

Freiberufliche Tätigkeit

Zudem versucht ‚Alt und Jung e. V.‘ den zentralen Überbau des Vereins möglichst schlank zu halten. Ein großer Teil der Regiearbeit erfolgt durch die Teams vor Ort. Die Quartiersteams sind dabei auf eine starke gemeinschaftliche Zusammenarbeit angewiesen, um Kundinnen und Kunden zu überzeugen und zu halten. Denn mit jeder verlorenen Kundin und jedem verlorenen Kunden verlieren sie auch direkt an Einkommen.⁷¹

„Also der Vorteil ist, ich kann meinen Beruf so ausüben, wie ich ihn möchte, im Team. Das Team sichert mich. Also Sie müssen sich das vorstellen wie ein Gemeindepflege-team. Die sichern sich gemeinsam ab, haben gemeinsam [...], ein hohes Ansehen [...] und gestalten den Stadtteil selbstbestimmt.“ (Interview ‚Alt und Jung‘: 147)

Die Vor-Ort-Kräfte verfügen damit im Vergleich zum Tourenmodell über eine größere Verantwortung, aber auch über einen größeren Gestaltungsspielraum ihrer Tätigkeit im Sinne eines ‚role-makings‘.

Die Honorare sind am Tarifwesen der Pflege- und Sozialberufe angelehnt. Es gibt wenige Honorarstufen, wobei die einfachen Hilfskräfte nach Aussagen von ‚Alt und Jung e. V.‘ im Vergleich zu anderen Anbietern besser gestellt sind. Sie erhalten eine Bezahlung von 20 Euro

Honorare

⁷¹ In der Anfangszeit des Vereins wurden die Teams als ‚Pflegekollektive‘ bezeichnet. Ein Begriff, auf den man heute verzichtet, obwohl die Prinzipien ähnlich geblieben sind. In der vergleichsweise guten Bezahlung der Hilfskräfte, den wenigen Tarifstufen und der gleichen Bezahlung in der Zentrale wie in den Teams vor Ort lässt sich weiterhin die Idee des ‚Kollektivs‘ wiederfinden; ebenso in der hohen Selbstbestimmung und der gegenseitigen Absicherung.

Brutto/Stunde. Die Fachkräfte erhalten eine einheitliche Honorarstufe von 24 Euro/Stunde, zuzüglich etwaiger Zuschläge. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Teams vor Ort erhalten dabei die gleiche Bezahlung, wie diejenigen in der Vereinszentrale. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zum klassischen Tarifmodell, bei dem die Managementpositionen besser bezahlt werden als die Pflegestellten. Eltern wird je Kind zudem ein erhöhter Stundenlohn gezahlt (vgl. Interview Bi-V 102). In der Summe können die Vor-Ort-Kräfte somit höhere Einkommen erzielen als in vergleichbaren Angestelltenverhältnissen. Die Freiberufler sind weiterhin dazu verpflichtet, Krankentagegeldversicherungen und eine Rentenversicherung abzuschließen (vgl. Interview Bi-V 103).

Die Arbeitsbedingungen im ‚Gesamtpaket‘ scheinen die bei ‚Alt und Jung e. V.‘ Tätigen zu überzeugen. Bisher hatte ‚Alt und Jung e. V.‘ keine großen Probleme, neue Kräfte für eine Tätigkeit gewinnen (vgl. Interview Bi-V 104). Zudem ist die Zahl der bei ‚Alt und Jung e. V.‘ tätigen Personen in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen.

Auch Kooperationspartner aus der Wohnungswirtschaft äußern sich sehr zufrieden über die Arbeit von ‚Alt und Jung e. V.‘. Insbesondere die Atmosphäre in den Wohnprojekten wird von der ‚BGW‘ als Qualitätsmerkmal geschätzt: *„Das merkt man einfach, wo Alt und Jung in den Wohnprojekten ist, da herrscht auch eine andere Atmosphäre. Nicht so eine, teilweise distanzierte Haltung.“* (Interview ‚BGW Soziales Bestandsmanagement‘: 306). Auch die ‚Baugenossenschaft GSWG Senne‘ hat bei der Umwandlung ihrer betreuten Wohnanlage, die in Regie des ‚Diakonieverbands Brackwede‘ stand, zu einem Wohnprojekt mit Versorgungssicherheit in Verantwortung von ‚Alt und Jung e. V.‘ positive Erfahrungen gemacht:

„Das ist eine ganz andere Stimmung, wenn man jetzt in dieses Haus kommt. Das lebt irgendwie. [...] Wenn sie da früher reingekommen sind, da war: ‚Still ruht der See‘. Also so richtig, es hallte alles [...]. Und wenn man da jetzt reinkommt, das ist einfach eine ganz andere Atmosphäre, also wirklich sehr positiv.“

(Interview ‚GSWG Handlungsbevollmächtigte‘: 225)

Verbreitung des Modells
der quartiersnahen
Versorgung

Der Verein ist in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich gewachsen. Gegenwärtig⁷² arbeiten für ‚Alt und Jung e. V.‘ etwa 580 – fast ausschließlich selbstständige - Personen, hinzukommen ungefähr 150-180 ehrenamtlich Tätige (vgl. Interview Bi-V 105). Im Jahr 2005 ging man bei damals 15 Teams von etwa 10 000 Haushalten in Bielefeld aus, die im Einzugsbereich der Servicestützpunkte von 500 bis 1000 Metern die Dienstleistungen von ‚Alt und Jung‘ in Anspruch nehmen könnten (vgl. Ramge 2005: 108). Vereinfacht hochgerechnet wären damit bei heute 22 Teams etwa 14 000 bis 15 000 Haushalte entsprechend abgedeckt.

Ein zentrales Ziel und Teil der Organisationsidentität von ‚Alt und Jung e. V.‘ ist es, deren Ausrichtung und Art der Arbeitsorganisation im Pflegebereich stärker zu verbreiten und zu verankern (vgl. Interview Bi-V 106). Dafür arbeitet der Verein mit verschiedenen Wohnungsunternehmen zusammen, schult aber auch gezielt andere soziale Dienstleister in Bielefeld und weiteren Städten, die eine quartiersorientierte Versorgung einführen wollen (vgl. Kapitel 10.3.2). Diese Aufgabe wird durch den Verein ‚Wohnprojektberatung e. V.‘ übernommen. So wurden

⁷² Erhebungszeitpunkt Februar 2009.

beispielsweise in den Jahren 2003 bis 2005 auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ‚Ev. Johanneswerkes‘ für die Einführung der quartiersorientierten Pflege geschult (vgl. Kapitel 10.4.3).

Die Tatsache, dass ‚Alt und Jung e. V.‘ die eigene Konkurrenz auf dem Pflegemarkt fortbildet, erscheint auf den ersten Blick paradox. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass eine stärkere Verbreitung die Akzeptanz für das eigene Geschäftsmodell auf Seiten von Politik, Verwaltung und Verbänden erhöht. Zudem ist ‚Alt und Jung e. V.‘ nicht an einem zu starken Wachstum interessiert, da die Führung und Steuerung des Vereins zu aufwändig würde: *„Also wir gehen in einigen Jahren davon aus, dass wir 1000 Mitarbeiter haben und 2000 Ehrenamtler, aber dann müssen wir auch irgendwann mal Grenzen ziehen. Und das wollen wir auch.“* (Interview ‚Alt und Jung‘: 190) Weiterhin sind mit den Beratungstätigkeiten zusätzliche Einnahmen für den Verein verbunden. So zahlte allein das ‚Johanneswerk‘ für umfassende Beratungs- und Schulungsleistungen 150 000 Euro an ‚Alt und Jung e. V.‘ (vgl. SONG 2008b: 140f.).

‚Alt und Jung e. V.‘ stimmt sich in Bielefeld zudem mit den Pflegediensten ab, die ebenso quartiersorientiert arbeiten. So wird die gegenseitige Nutzung von Gästewohnungen ermöglicht und auf das aktive Abwerben von Kundinnen und Kunden in den jeweiligen Quartieren verzichtet. Begründet wird dies damit, dass die Tragfähigkeit der jeweiligen Quartiersstützpunkte gesichert werden muss. Ansonsten droht der *„Verlust einer Versorgungssicherheit und einer fachlich qualitativ hochwertigen Versorgungssicherheit für den Bürger.“* (Interview ‚Alt und Jung‘: 180).

*Zusammenarbeit
mit anderen
ambulanten Diensten*

Zusammenfassende Einschätzung

Das Modell der Quartiersversorgung unterscheidet sich von der Tätigkeit typischer ambulanter Dienste in mehrfacher Hinsicht. So bietet ‚Alt und Jung e. V.‘ nicht nur ambulante Pflege für Ältere an, sondern Unterstützungsleistungen für zahlreiche hilfebedürftige Menschen, die von der Hilfe für Menschen mit Behinderungen bis zur Familienhilfe reichen. ‚Alt und Jung e. V.‘ kann damit eine höhere Nachfrage an Dienstleistungen im Quartier generieren, die die Finanzierung der 24-stündigen Vor-Ort-Präsenz in den Wohnprojekten und den umliegenden Quartieren erleichtern. Für die Umsetzung ist die Zusammenarbeit mit Akteuren aus der Wohnungswirtschaft eine zentrale Voraussetzung. Im Freiberuflermodell und den interdisziplinären Teams bestehen weitere zentrale Unterschiede zur klassischen ambulanten Pflege.

Der sozialpolitische Anspruch, ältere Menschen besser in ambulanten Alternativen zu stationären Einrichtungen zu versorgen und diese Ziele auch mit großem Aufwand zu verwirklichen, unterscheidet ‚Alt und Jung e. V.‘ von vielen anderen Anbietern im Handlungsfeld. Diese besondere Organisationsidentität wird daher als ein zentraler Erklärungsfaktor dafür angesehen, dass ‚Alt und Jung e. V.‘ ein vergleichsweise unkonventionelles Modell der Versorgung entwickelt hat, das sich von den gängigen Routinen in der Versorgung Älterer unterscheidet.

Die Organisationsidentität ist aber auch durch das Ziel geprägt, die Arbeitsbedingungen der in der Betreuung und Pflege tätigen Personen zu verbessern. Dies schlägt sich in der freiberuflichen Organisationsstruktur nieder. Sie ermöglicht vergleichsweise höhere Honorare und eine selbstbestimmte Arbeit in den Quartiersteams im Sinne eines role-makings. Diese Vorteile scheinen den – im Vergleich zum Angestelltenmodell höheren – Druck, eigene Kundinnen und

Kunden nicht verlieren zu dürfen, auszugleichen und die Arbeit attraktiv zu machen. Andernfalls hätte die Organisationsstruktur von ‚Alt und Jung e. V.‘ eine Nischenlösung bleiben müssen und in den Vereinsstrukturen würden heute nicht über 580 Personen arbeiten. Die freiberufliche und quartiersorientierte Arbeitsstruktur ist damit Ausdruck der Organisationsidentität und zugleich eine zentrale Voraussetzung, um eine kundenorientierte und wohnortnahe Versorgung zu gewährleisten, die insbesondere auch Wünsche der unterstützungsbedürftigen Menschen zufriedenstellend zu erfüllen scheint.

Dass ‚Alt und Jung e. V.‘ die Etablierung seiner Arbeitsansätze gegen den Widerstand machtvoller Akteure und in ständiger Anpassung an das verzweigte System der Sozialversicherung gelang, lässt auf eine hohe Sachkompetenz der verantwortlichen Akteure schließen. So müssen für die gemeinwesenorientierte Quartiersversorgung, die sich nicht nur an ältere Hilfebedürftige richtet, zum einen die notwendigen Qualifikationen über die interdisziplinären Teams gesichert werden. Zum anderen müssen für die verschiedenen Leistungsbereiche der Sozialversicherung Verträge mit den unterschiedlichen Kostenträgern abgeschlossen werden, um überhaupt Leistungen anbieten, beziehungsweise refinanzieren zu können. Auch die Einbindung von Ehrenamtlichen und die Ausbildung nachbarschaftlicher Netzwerke erfordert Sachkompetenzen, die nicht zum Standardrepertoire eines typischen ambulanten Pflegedienstes gehören, der ambulante Pflege nach dem Tourenmodell anbietet.

Die Besonderheit des Ansatzes wird auch in dem Handeln anderer sozialer Dienstleister deutlich, die die Arbeitsroutinen von ‚Alt und Jung e. V.‘ übernehmen wollen, dies jedoch nicht aus eigener Kraft leisten können und die Sachkompetenz bei ‚Alt und Jung e. V.‘ in Form von Beratungsleistung einkaufen. Welche Probleme damit verbunden sein können und welche Motive einen sozialen Dienstleister dazu bewegen können, seine Arbeitsstrukturen zu ändern, wird in der folgenden Vertiefung am Beispiel des ‚Ev. Johanneswerks‘ dargestellt.

10.4.3 Quartiersversorgung des ‚Ev. Johanneswerks‘

Beim ‚Ev. Johanneswerk‘ handelt es sich um einen etablierten großen Träger der Wohlfahrtspflege, der allein rund 70 stationäre Einrichtungen, vorwiegend in der Alten- und Behindertenarbeit, betreibt. Vor diesem Hintergrund wurden die aufkommenden Aktivitäten von ‚Alt und Jung e. V.‘ in den 1980er Jahren noch eher abschätzig abgelehnt und nicht als ernsthafte Konkurrenz angesehen (vgl. Ramge 2005: 109). Mittlerweile sieht das ‚Ev. Johanneswerk‘ quartiersorientierte Konzepte allerdings als wichtiges Standbein für die zukünftige Entwicklung an und hat erhebliche Ressourcen dafür eingesetzt, entsprechende Kompetenzen aufzubauen. Darüber hinaus hat sich das ‚Johanneswerk‘ in Zusammenarbeit mit weiteren großen Akteuren im Netzwerk ‚Soziales neu gestalten (SONG)‘ dahingehend engagiert, solche Ansätze weiter zu verbreiten. Der Weg für das ‚Johanneswerk‘ war dabei auch durch Rückschläge gekennzeichnet. So hat die ‚BGW‘ nach einiger Zeit ihre Zusammenarbeit aufgekündigt, da das Wohnungsunternehmen nicht damit zufrieden war, wie das ‚Johanneswerk‘ drei Projekte nach dem ‚Bielefelder Modell‘ betreute. Trotz dieses Rückschlags wird der Ansatz der quartiersorientierten Versorgung unter dem Label ‚Johanneswerk im Stadtteil‘ in veränderter Form weiterverfolgt.

Diese Vertiefung versucht nachzuvollziehen, warum das ‚Ev. Johanneswerk‘ den Schritt in ambulante quartiersorientierte Versorgungskonzepte vollzogen hat und wie dies erfolgte.

Einleitend wird dazu der Akteur ‚Johanneswerk‘ mit seinen Zielen, Aktivitäten und seiner Organisationsstruktur vorgestellt.

Kurzportrait des ‚Ev. Johanneswerkes e.V.‘

Das ‚Evangelische Johanneswerk‘ hat seinen Sitz in Bielefeld und wurde im April 1951 durch den Zusammenschluss von sieben evangelischen Stiftungen und Vereinen gegründet. Diese konnten zu diesem Zeitpunkt zum Teil schon auf eine mehr als hundertjährige Geschichte zurückblicken. Mit etwa 6 000 Beschäftigten und 70 Einrichtungen unterschiedlichster Art, von Krankenhäusern über Heime für junge, behinderte und alte Menschen bis hin zu Schulen, ist das ‚Ev. Johanneswerk‘ eines der größten diakonischen Werke Europas. Die Altenarbeit ist dabei eines der zentralen Geschäftsfelder (vgl. Thau 2001: 7).

Geschichte

Anlässlich des 50jährigen Bestehens im Jahr 2001 gab sich das ‚Ev. Johanneswerk‘ ein neues, aus fünf Teilpunkten bestehendes Leitbild, bei dessen Entwicklung rund die Hälfte der Beschäftigten in 150 Seminaren mitgewirkt haben. Das Leitbild umfasst die Aspekte ‚Den Menschen wahrnehmen‘, ‚Evangelische Grundlagen‘, ‚Zeichen setzen‘, ‚Verantwortlich arbeiten‘ und ‚Dauerhaft lernen‘. Darin wird versucht, die theologischen, ökonomischen und fachlichen Aspekte zu integrieren (vgl. Website Ev. Johanneswerk ‚Leitbild‘).

Leitbild

Die regionalen Schwerpunkte des ‚Ev. Johanneswerkes‘ liegen in Bielefeld mit der Region Ostwestfalen-Lippe, dem Ruhrgebiet und dem Märkischen Kreis (vgl. Thau 2001: 60). Seit 1999 expandiert das ‚Ev. Johanneswerk‘ auch auf europäischer Ebene mit Schwerpunkt auf Süd- und Osteuropa. Im Januar 2009 wurde zudem ein grenzüberschreitendes Wohn-Pflegehaus an der deutsch-niederländischen Grenze eröffnet (vgl. Website Ev. Johanneswerk ‚Bültenhaus‘). Im Rahmen der Altenarbeit betreibt das ‚Johanneswerk‘ mehr als 30 vollstationäre Altenpflegeeinrichtungen, darüber hinaus Tagespflegeeinrichtungen, ambulante Pflegedienste, Altenwohnungen, quartiersorientierte Pflege (‚Johanneswerk im Stadtteil‘), einen Hausnotrufservice und umfangreiche offene Altenhilfearbeit (vgl. Website Ev. Johanneswerk ‚Altenarbeit‘). Auf die Aktivitäten in Bielefeld wurde im Rahmen der vorhergehenden Kapitel bereits eingegangen.

Aktivitäten

In der Zentralverwaltung am Standort Bielefeld existieren die drei Geschäftsbereiche ‚Personal‘, ‚Finanzen‘ sowie ‚Soziale Arbeit und Gesundheit‘. Im letztgenannten Geschäftsbereich sind die Fachleitungen ‚Altenarbeit‘, ‚Behindertenarbeit‘ und ‚quartiersorientierte Versorgung‘ angesiedelt. Die zentrale Verwaltung wird durch dezentrale regionale Geschäftsführungen ergänzt. Jeweils drei bis fünf Einrichtungen sind einem der 16 regionalen Geschäftsbereiche zugeordnet, die jeweils durch eine regionale Geschäftsführung geleitet werden. Die Fachleitungen in der Zentrale nehmen dabei die Rollen der fachlichen Vorgesetzten der Regionalleitungen ein und unterstützen diese insbesondere bei der Weiterentwicklung und Neuplanung von Einrichtungen. Über einen auf mehrere Jahre angelegten Reorganisationsprozess sollen die Unternehmensstrukturen des ‚Ev. Johanneswerkes‘ in Zukunft weiterentwickelt werden (vgl. Interview Bi-V 107).

Organisationsstruktur

Das ‚Netzwerk: Soziales neu gestalten‘ (‚SONG‘) war ein auf Zeit angelegter Zusammenschluss von Akteuren aus der Sozialwirtschaft sowie der ‚Bertelsmann Stiftung‘, dem das ‚Johanneswerk‘ angehörte. Ziel von ‚SONG‘ war eine Auseinandersetzung über die zukunftsfähige Gestaltung der Themenfelder Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe. *„Ein gemeinsames Ziel der*

*Netzwerk
‚Soziales neu gestalten‘
(‚SONG‘)*

Netzwerkpartner ist es, breitenwirksame, zielgruppenspezifische Rahmenbedingungen für quartiersbezogene Leistungs- und Wohnangebote zu entwickeln, zu definieren und daraus sozialpolitische Anforderungen zu benennen.“ (SONG 2008b: 18f.) Folgende Organisationen waren Mitglieder des von 2005 bis 2009 arbeitenden Netzwerkes:

- Bank für Sozialwirtschaft AG, Köln
- Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Bremer Heimstiftung
- CBT – Caritas Betriebsführungs- und Trägergesellschaft mbH, Köln
- Evangelisches Johanneswerk, Bielefeld
- Stiftung Liebenau, Meckenbeuren-Liebenau

Von Seiten der Mitglieder wird eine grundlegende Veränderung bestehender Altenhilfestrukturen als notwendig angesehen, um den wachsenden Hilfe- und Betreuungsbedarf in Zukunft gerecht zu werden. Teil dessen soll ein möglichst selbständiges und selbstbestimmtes Leben älterer Menschen sein. Dem Wohnen in der eigenen Wohnung im vertrauten Wohnumfeld kommt demnach eine Schlüsselrolle zu. Um dies zu gewährleisten, war es Ziel von ‚SONG‘, eine konsequente zukünftige Orientierung der Altenhilfe auf die kleinräumige Quartiersebene zu erreichen: *„Dies geht über die bisherigen Bemühungen hinaus, die offene Altenhilfe und die ambulante Versorgung lediglich als Alternative zur stationären Pflege auszubauen. Neu ist zum einen die kleinräumige Organisation der Hilfen und zum anderen, dass auch die stationäre Altenhilfe in die Quartiersorientierung einbezogen werden.“ (SONG 2008b: 21)*

Die Mitarbeit im Netzwerk bot dem ‚Johanneswerk‘ während der gut dreijährigen Laufzeit insbesondere die Möglichkeit, sich mit anderen Trägern auszutauschen und von diesen zu lernen (vgl. Interview Bi-V 108). Die Teilnahme bot darüber hinaus eine Plattform, um die eigenen Aktivitäten zu evaluieren. So wurde zum Beispiel ein Pilotprojekt des ‚Johanneswerkes‘ ausführlich wissenschaftlich untersucht. Die gesamte Netzwerkarbeit mit ihren zahlreichen Veröffentlichungen und einem abschließenden Positionspapier (vgl. SONG 2008a) zielt zudem auf die mittel- bis langfristige Veränderung von institutionellen Rahmenbedingungen.

Gründe für den Einstieg in die quartiersorientierte Pflege

Seit Anfang der 1990er Jahre war das ‚Ev. Johanneswerk‘ bestrebt, kleinteiligere Modelle der stationären Pflege zu entwickeln, um damit auf neue pflegewissenschaftliche Konzepte, erste aufkommende Wohngruppen konkurrierender Anbieter und eigene Veränderungsbedarfe zu reagieren (vgl. SONG 2008c: 24). Nach mehreren Anläufen, intensiven Diskussionen und ersten Modellprojekten führte dies nach über zehn Jahren zu einem Beschluss des Vorstandes, *„zukünftige Pflegeeinrichtungen nur noch nach dem Hausgemeinschaftskonzept zu bauen“ (SONG 2008c: 25).* Dies bedeutet, Pflegeheime nur noch in der Form von mehreren Wohngruppen zu organisieren, die gemeinsam eine Hausgemeinschaft bilden.

Darüber hinaus den Schritt in die quartiersorientierte Versorgung zu gehen, lässt sich aus der Konkurrenz mit Anbietern ambulant betreuter Wohnformen sowie der institutionellen Vorgabe ‚ambulant vor stationär‘ des Pflegemarktes erklären. Vor diesem Hintergrund wurde von Seiten des ‚Ev. Johanneswerkes‘ das Weiterentwicklungspotenzial stationärer Pflegekonzepte als ausgereizt angesehen:

„Das Hausgemeinschaftskonzept ist die vierte Generation der stationären Altenhilfe. Damit ist deren konzeptionelle Entwicklung abgeschlossen. [...] Entsprechend dem Paradigma „ambulant vor stationär“ der Pflegeversicherung wird die Versorgungssicherheit einer stationären Einrichtung in das ambulante Setting übertragen. Dies war der innovative Schritt.“ (Interview ‚Johanneswerk‘: 24)

Damit versucht das ‚Johanneswerk‘ auch, sich gegenüber privatgewerblichen Dienstleistern abzugrenzen und ihren Mehrwert als gemeinnütziger Träger der Wohlfahrtspflege deutlich werden zu lassen (vgl. SONG 2008c: 49). Die Veränderungen in der stationären Pflege und der Einstieg in die quartiersnahe Versorgung können also insbesondere auf reflexive Nutzeninteressen, wie den Bestandserhalt der Organisation und die Erweiterung des Einflussbereiches, zurückgeführt werden. So soll im ‚Ev. Johanneswerk‘ die *„Quartiersversorgung ein wesentliches Standbein für die Versorgung der Zukunft sein [...]“* (SONG 2008b: 109) Die im Leitbild des ‚Johanneswerks‘ sichtbare Organisationsidentität als großes diakonisches Unternehmen bietet einen weiteren Erklärungsansatz für das Handeln. Eine innovative Positionierung auf dem Pflegemarkt entspricht demnach dem eigenen Selbstverständnis und sichert den Fortbestand und die Weiterentwicklung des Unternehmens.

Voraussetzung für einen solchen Umbau der Strukturen sind die dafür notwendigen Handlungsressourcen: *„Es ist eine sehr aufwendige und hoch investive Angelegenheit. Alle Träger, auch das Johanneswerk, haben dies massiv mit eigenen Mitteln vorangetrieben. Dazu muss ein Träger erst einmal in der Lage und auch bereit sein.“* (Interview ‚Johanneswerk‘: 197). Hier liegt ein Vorteil des ‚Johanneswerks‘, das mit vergleichsweise zahlreichen Ressourcen, insbesondere in Form von Personal und Einrichtungen, ausgestattet ist. Die Größe bringt jedoch auch Routinen und Pfadabhängigkeiten mit sich, die um so schwerer zu verlassen sind, wie am Pilotprojekt des ‚Johanneswerks‘ in der quartiersorientierten Versorgung deutlich wird.

Pilotprojekt Heinrichstraße

Um die notwendige Sachkompetenz für den Einstieg in die quartiersorientierte Versorgung zu erwerben, vergab das ‚Johanneswerk‘ im Zeitraum von 2003 bis 2005 zunächst Beratungsleistungen im Umfang von ca. 150 000 Euro an den zu ‚Alt und Jung e. V.‘ gehörenden Verein ‚Wohnprojektberatung e. V.‘ (vgl. SONG 2008b: 140f.). Im Rahmen dessen wurde gemeinsam die Übernahme der Wohnanlage Heinrichstraße vorbereitet, die der ‚BGW‘ gehört und von ‚Alt und Jung e. V.‘ nach dem ‚Bielefelder Modell‘ betreut wurde. Als Pilotprojekt wollte das ‚Ev. Johanneswerk‘ hier Erfahrungen in dem neuen quartiersorientierten Modell sammeln. Bis Ende Juni 2007 arbeitete dafür ein gemischtes Team aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ‚Ev. Johanneswerks‘ und von ‚Alt und Jung e. V.‘ zusammen in der Heinrichstraße.

*Beratung durch
‚Alt und Jung e. V.‘*

Ab Juli 2007 übernahm das ‚Johanneswerk‘ dann die Dienstleistungen im Wohnprojekt Heinrichstraße komplett (vgl. SONG 2008b: 109f.) und stieg auch an anderen Standorten in die quartiersnahe Versorgung ein. Darunter waren zwei neue Anlagen nach dem ‚Bielefelder Modell‘ der ‚BGW‘ und ein weiteres Wohnprojekt im Stadtteil Heepen in Zusammenarbeit mit dem Unternehmen ‚Becker Immobilien GmbH‘. Im gleichen Zeitraum wurden zudem Projekte in anderen Städten von OWL vorbereitet und realisiert.

Probleme bei der
Adaption der
quartiersnahen Versorgung

Von Beginn der Übernahme an waren die Verantwortlichen der ‚BGW‘ unzufrieden mit der Art der Leistungserbringung durch das ‚Ev. Johanneswerk‘. Dies mündete letztendlich in einer vollständigen Aufkündigung der Kooperation von Seiten der ‚BGW‘ zum Jahresende 2008. Die drei Projekte der ‚BGW‘ in Betreuung durch das ‚Johanneswerk‘ wurden zum 1.9.2009 wieder durch ‚Alt und Jung e. V.‘ übernommen (vgl. Interview Bi-V 109). Als Gründe für dieses Scheitern lassen sich mehrere Aspekte herausarbeiten, die auch aus einer wissenschaftlichen Untersuchung im Rahmen des Netzwerks ‚SONG‘ hervorgehen (vgl. SONG 2008b).⁷³ Die Probleme lagen in den Bereichen des Personal und der Personalentwicklung, der Organisationsstruktur und den Leistungsverträgen mit den Kostenträgern.

Personal

Von Seiten der ‚BGW‘ war der Hauptkritikpunkt, dass die Arbeit des ‚Ev. Johanneswerkes‘ und das Auftreten von dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu sehr an Heimstrukturen erinnern würden, was dem angestrebten Charakter des ‚Bielefelder Modells‘ (vgl. Kapitel 9.5.2) fundamental widerspricht (vgl. Interview Bi-V 110).⁷⁴ Auch einige der Pflegebedürftigen waren mit der Arbeit des ‚Ev. Johanneswerkes‘ unzufrieden. So ließ sich eine Person in der Heinrichstraße weiterhin durch ‚Alt und Jung e. V.‘ pflegen. Zwei weitere schwer pflegebedürftige Personen zogen sogar in ein anderes, durch ‚Alt und Jung e. V.‘ betreutes, Wohnprojekt um (vgl. SONG 2008b: 145).

Die Unterschiede in der Umsetzung des ‚Bielefelder Modells‘ ergaben sich aus den vorhandenen Kompetenzen und erworbenen Routinen der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nicht den Anforderungen an eine gemeinwesenorientierte und quartiersnahe Pflege entsprachen (vgl. SONG 2008b: 136). Die Interviewpartnerin des ‚Ev. Johanneswerkes‘ erläutert dies anschaulich: *„Sie können oft keinen Mitarbeiter, der in einer stationären Einrichtung sozialisiert ist, ohne Vorbereitung in ein ambulantes Setting schicken. Der hat die Haltung überhaupt nicht.“* (Interview ‚Johanneswerk‘: 281-282) Auch die umfangreiche Schulung und Anleitung durch ‚Alt und Jung e. V.‘ konnte diese Schwierigkeiten nur bedingt überwinden. Einige der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ‚Johanneswerk‘ kündigten sogar ihre Arbeitsverhältnisse (vgl. SONG 2008b: 136).

Organisationsstruktur

Der bestehende ambulante Dienst des ‚Ev. Johanneswerkes‘ sah sich zudem damit überfordert, vom System der ‚Schichttouren‘ auf das ‚Sternsystem‘ mit flexibleren Einsatzzeiten umzustellen. Im Gegensatz zu ‚Alt und Jung e. V.‘ mit seiner Freiberuflerstruktur, konnte das ‚Ev. Johanneswerk‘ seine Angestellten zudem nicht so flexibel einsetzen, wodurch auf Nachfrageschwankungen schlechter reagiert werden konnte (vgl. SONG 2008b: 112, 138-140).⁷⁵ Diese Probleme versuchte das ‚Johanneswerk‘ durch die Gründung einer eigenen Tochtergesellschaft, der ‚Johanneswerk im Stadtteil gGmbH‘, zu begegnen. Diese wurde mit der Leitung der

⁷³ Durchgeführt wurde diese durch das ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe‘ in Köln und das ‚Büro für sozialräumliche Forschung und Beratung‘ in Hannover. Im Rahmen der Untersuchung wurden acht Experteninterviews mit beteiligten Akteuren am Projekt Heinrichstraße geführt.

⁷⁴ Die Aushandlung eines Verhaltenskodexes zwischen der ‚BGW‘ und dem Pflorgeteam sollte dieses Problem beheben, was jedoch nicht gelang (vgl. SONG 2008b: 137f.).

⁷⁵ Hinsichtlich der Probleme, die auf dem Modell der Arbeitsorganisation des ‚Ev. Johanneswerk‘ beruhen, ist es bemerkenswert, dass in Bielefeld die ‚AWO‘ zwei Projekte der ‚BGW‘ nach dem Bielefelder Modell erfolgreich ohne Freiberufler betreibt.

Quartiersteams sowie der konzeptionellen Weiterentwicklung betraut (vgl. SONG 2008b: 111; vgl. Interview Bi-V 111).

Auf der Ebene der Abrechnung und Kostenerstattung ergaben sich Probleme mit dem Abrechnungssystem des ‚Johanneswerks‘, das mit der Vielfalt der Kostenträger überfordert war. Außerdem war nicht die gleiche Breite von Leistungsverträgen mit den Kostenträgern vorhanden, wie es bei ‚Alt und Jung e. V.‘ der Fall war. Diese stellte das ‚Johanneswerk‘ vor Finanzierungsprobleme und führte zu einem organisatorischen Mehraufwand. Entsprechende Verhandlungen mit den Kostenträgern zogen sich zeitlich hin und es gelang dem ‚Johanneswerk‘ zunächst nicht immer, die gleichen Kostensätze wie ‚Alt und Jung e. V.‘ auszuhandeln (vgl. SONG 2008b: 110f.).

Leistungsverträge

Nachdem die ‚BGW‘ ihre Zusammenarbeit aufgekündigt hat, betreibt das ‚Johanneswerk‘ noch fünf Projekte in und außerhalb von Bielefeld nach dem ‚Bielefelder Modell‘, zu deren Umsetzung und möglichen Problemen nichts bekannt ist. Für die zukünftige Entwicklung wurde das Konzept des ‚Bielefelder Modell‘ jedoch in einigen Punkten verändert und bereits an zwei neuen Standorten außerhalb von Bielefeld realisiert. Unter dem Markennamen ‚Johanneswerk im Stadtteil‘ soll es weitere Verbreitung finden.

*Weiterentwicklung des
‚Bielefelder Modells‘*

‚Johanneswerk im Stadtteil‘

Nach dem Rückzug aus der Zusammenarbeit mit der ‚BGW‘ zum Jahresende 2008 wurde die Tochtergesellschaft ‚Johanneswerk im Stadtteil gGmbH‘ aufgelöst und die Verantwortung für die bestehenden und geplanten Projekte in die Hand der jeweiligen regionalen Geschäftsführungen übergeben. Eine Fachleitung ‚Quartiersnahe Versorgung‘ in der Zentrale des ‚Johanneswerks‘ in Bielefeld unterstützt dabei die Arbeit in den Regionen. Die quartiersorientierten Wohn- und Pflegekonzepte wurden somit in die Regelstrukturen des ‚Ev. Johanneswerkes‘ eingegliedert (vgl. Interview Bi-V 112; SONG 2008b: 115f). Aktuell werden sieben quartiersorientierte Wohnprojekte in Nordrhein-Westfalen betrieben, weitere – darunter auch eines in Bielefeld – befinden sich in der Planung (vgl. Interview Bi-V 113; Website Ev. Johanneswerk ‚JW im Stadtteil‘).

Zwei der Projekte sind nach dem weiterentwickelten Modell einer quartiersorientierten Versorgung des ‚Ev. Johanneswerkes‘ konzipiert worden.⁷⁶ Das Konzept beinhaltet ebenfalls eine Versorgungssicherheit ohne Grundpauschale, wie es aus dem ‚Bielefelder Modell‘ bekannt ist. Alle Leistungen können auch hier einzeln beauftragt werden. Ein großer Unterschied liegt in der verpflichtenden Integration einer Pflegewohngruppe. Darüber soll die Grundfinanzierung der Vor-Ort-Präsenz rund um die Uhr gewährleistet werden. Zudem sieht das ‚Ev. Johanneswerk‘ entsprechende Wohngemeinschaften im Vergleich zur Pflege in einer normalen barrierefreien

‚Johanneswerk-Konzept‘

⁷⁶ Eines davon ist das außergewöhnliche Wohnprojekt ‚Blütenhaus‘ an der deutsch-niederländischen Grenze in Bocholt-Suderwick. Es besteht aus einem zweiteiligen Gebäudekomplex, dessen Teile auf der niederländischen und deutschen Seite stehen und durch ein gläserne Brücke miteinander verbunden sind, in der ein Gemeinschaftsraum verortet ist. Die Zusammenarbeit des ‚Ev. Johanneswerkes‘ und des niederländischen Kooperationspartners ist über die Stiftung ‚Europaproject Dinxperlo-Suderwick‘ institutionalisiert. Die Stiftung wird durch die Europäische Union (INTERREG-IIIa Programm), das Land Nordrhein-Westfalen, den Kreis Borken, die Stadt Bocholt, das niederländische Gesundheitsministerium, die Provinz Gelderland, die Gemeinde Dinxperlo und die Rabobank gefördert (vgl. Website Ev. Johanneswerk ‚Europaprojekt‘).

Wohnungen als besser geeignete Betreuungs- und Versorgungsform für sehr stark hilfebedürftige Menschen, insbesondere Demenzkranke, an.

Wie beim ‚Bielefelder Modell‘ sind eine Versorgung des umliegenden Quartiers und die Förderung der Gemeinwesenarbeit in der Nachbarschaft über ein Wohncafé ebenfalls zentrale Bestandteile.⁷⁷ Die Miete für das Wohncafé muss dabei durch den wohnungswirtschaftlichen Kooperationspartner getragen werden. Das ‚Ev. Johanneswerk‘ sieht diesen Beitrag des Vermieters als angemessene Gegenleistung für die Nachfragegenerierung durch die Arbeit des ‚Ev. Johanneswerkes‘ vor Ort. Eine Umlage auf die Mieterinnen und Mieter würde die Einbeziehung von externen Nutzern und damit eine umfassende Gemeinwesenarbeit im Quartier erschweren (vgl. Interview Bi-V 114). Nach Aussage des ‚Johanneswerks‘ verläuft die Suche nach geeigneten wohnungswirtschaftlichen Kooperationspartnern nicht immer reibungslos, da diese die Vorteile eines präsenten sozialen Dienstleisters, der den Verbleib der Mieterinnen und Mieter sichert, nicht immer als Nutzen erkennen würden: *„Ein Wohnungsunternehmen muss das zum einen stemmen und zum anderen auch konzeptionell verstehen, um die Vorteile erkennen zu können. Dies ist jedoch nicht überall der Fall.“* (Interview ‚Johanneswerk‘: 97)

Weiterhin ist die Organisation von Interessenvertretungen der Mieterinnen und Mieter des Wohnprojektes ein zentraler Baustein. Im Sinne einer Auftraggebergemeinschaft sollen sie insbesondere ihre Rechte und Wünsche gegenüber dem sozialen Dienstleister und dem Vermieter besser durchsetzen können. Zudem sollen darüber Fragen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens in der Wohngruppe strukturiert thematisiert werden können. Im Projekt Blütenhaus in Bocholt-Suderwick moderiert der ehemalige Pfarrer der ev. Kirchengemeinde regelmäßige Mieterversammlungen:

„Es geht darum den Mietern und ihren Angehörigen deutlich zu machen: Sie befinden sich in einem ambulanten Setting. Sie sind Mieter und sie können selber entscheiden mit welchem Dienstleister sie ihre pflegerische Versorgung sicherstellen wollen. [...] Diese Mietergemeinschaft trifft sich, um alle Alltagsfragen der Wohngemeinschaft zu regeln: Beispielsweise wie viel Geld wollen wir in die Haushaltskasse zahlen, was bezahlen wir davon, machen wir gemeinsame Aktivitäten, haben wir Interessen, die wir als Gemeinschaft gegenüber dem Dienstleister, dem Vermieter oder der Kommune gegenüber vertreten wollen. Und diesen Prozess moderiert der neutrale Dritte. Über diesen Weg wollen wir den Verbraucherschutz für die Bewohnerinnen und Bewohner realisieren. Unsere Wohnprojekte fallen damit nicht unter das WTG NRW.“ (Interview ‚Johanneswerk‘: 142)

Dementsprechend sieht das ‚Ev. Johanneswerk‘ in dem WTG NRW keine Bedrohung für seine quartiersorientierten Aktivitäten, da entsprechende Wohnformen nach § 2 Abs. 3, Nr. 2 WTG NRW nicht dem Geltungsbereich des Gesetzes unterliegen, wenn die Mieterinnen und Mieter durch neutrale Dritte unterstützt werden (vgl. Kapitel 7.3.2; Interview Bi-V 115).

Rolle der Kommunen

Bei der Realisierung quartiersorientierter Wohnkonzepte besteht ein wichtiger Schritt nicht nur darin, einen geeigneten Kooperationspartner aus der Wohnungswirtschaft zu finden, sondern

⁷⁷ Das Konzept des ‚Ev. Johanneswerkes‘ sieht weiterhin vor, in der Gemeinwesenarbeit eng mit den örtlichen Kirchengemeinden zusammenzuarbeiten und auf diesem Wege insbesondere auch Freizeit- und Kulturangebote sicherzustellen (vgl. Interview Bi-V 145).

Leistungsverträge mit Sozialdezernaten bzw. -ämtern in den Kommunen abschließen zu können. Die Vorgehensweise des ‚Bielefelder Sozialdezernats‘, pauschalisierte Leistungsverträge anzubieten, wird dabei als sehr förderlich wahrgenommen, da dies den Aufwand für den sozialen Dienstleister erheblich minimiert und für Erwartungssicherheit sorgt:

„Eine Kommune kann definieren, ob sie mit einem Träger eine Leistungs- und Vergütungsvereinbarung vereinbart. Sie kann aber auch entscheiden, nur Einzelverträge abzuschließen. Dann müssen sie für jeden einzelnen Kunden die ganzen Verträge immer wieder durchkämpfen und durchboxen. Dies ist sehr aufwändig.“

(Interview ‚Johanneswerk‘: 88)

Nach Ansicht der Fachleiterin ‚Quartiersnahe Versorgung‘ beim ‚Ev. Johanneswerk‘ wird der Mehrwert der Konzepte von Seiten der Kommunen jedoch häufig nicht gesehen, weil sich die Konzepte nicht primär durch günstigere Kosten, sondern eine wesentlich bessere Versorgung gegenüber einer stationären Unterbringung auszeichnen:

„Nach meiner Einschätzung bekommt man insgesamt mehr für das Geld. Die soziale Teilhabe ist gesichert und auch die rechtlichen Bedingungen werden besser umgesetzt. Was mit quartiersnaher Versorgung gemeint ist und welche Vorteile damit verbunden sind, haben jedoch nicht alle Kommunen tatsächlich verstanden oder verstehen wollen.“

(Interview ‚Johanneswerk‘: 81).

Zusammenfassende Einschätzung

Das ‚Ev. Johanneswerk‘ war bestrebt, das gut am Pflegemarkt funktionierende Modell der quartiersnahen Versorgung des Vereins ‚Alt und Jung e. V.‘ zu übernehmen. Ein wichtiger Grund hierfür ist der hohe Wettbewerbsdruck, dem stationäre Einrichtungen auf dem Pflegemarkt ausgesetzt sind. Die Adaption der Quartiersversorgung stellte das ‚Ev. Johanneswerk‘ insbesondere in den Bereichen Organisationsstruktur, Personalentwicklung und Leistungsverträge mit den Kostenträgern jedoch vor erhebliche Probleme. Die aufgetreten Schwierigkeiten weisen insbesondere auf die organisationsinternen Pfadabhängigkeiten innerhalb des ‚Ev. Johanneswerkes‘ hin, bestehende Arbeitsroutinen zu modifizieren.

Das ‚Ev. Johanneswerk‘ rückte aber nicht von dem Ziel einer Versorgungssicherheit ohne Grundpauschale ab, sondern entwickelte über die Integration von Wohngruppen ein Modell, das für das ‚Ev. Johanneswerk‘ finanziell und organisatorisch besser umsetzbar war und zudem auch fachlich als ein qualitätsvolles Versorgungskonzept eingeschätzt wird. Obwohl sich dieses Konzept inhaltlich vom ‚Bielefelder Modell‘ und dem Ansatz von ‚Alt und Jung e. V.‘ unterscheidet, so ähnelt es ihm doch in zentralen Punkten. Über die Umsetzung der Projekte in anderen Orten trägt das ‚Ev. Johanneswerk‘ so zur Verbreitung einer quartiersnahen Versorgung über die Stadtgrenzen Bielefelds hinaus bei.

11 Handlungsfelder ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ & ‚Nahversorgung‘

Im Hinblick auf die in Kapitel 2.3 herausgearbeiteten Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung werden in diesem Kapitel ausgewählte Aktivitäten aus den Handlungsfeldern ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ sowie ‚Nahversorgung‘ vorgestellt. Die kürzere Darstellung ist in der Schwerpunktsetzung der empirischen Untersuchung auf die Handlungsfelder ‚Wohnen‘ sowie ‚Unterstützung und soziale Integration‘ begründet.

11.1 Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘

Nach einem ersten Überblick über die im Handlungsfeld aktiven Akteure (Kapitel 11.1.1) wird auf die Gestaltung des gebauten öffentlichen Raumes mit dem Schwerpunkt Barrierefreiheit (Kapitel 11.1.2) eingegangen. Gegenstand der Untersuchung sind weiterhin das Thema Verkehrssicherheit, die kommunalen Aktivitäten im Bereich Rad- und Fußverkehr (Kapitel 11.1.3) sowie die Angebotsstrukturen im ÖPNV (Kapitel 11.1.4).

11.1.1 Überblick über die Akteure im Handlungsfeld

Politik und Verwaltung

Das Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ wird insbesondere durch öffentlichen Akteure aus Politik und Verwaltung geprägt (vgl. Tabelle 11–1). Von Seiten der Politik sind als zentrale Akteure der Rat der Stadt, der ‚Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss‘, die ‚Bezirksvertretungen‘, der ‚Seniorenrat‘ und der ‚Beirat für Behindertenfragen‘ zu nennen. Fragen der baulichen Gestaltung werden innerhalb der Stadtverwaltung von verschiedenen Abteilungen des ‚Bauamtes‘ übernommen. Besondere Projekte der Stadtentwicklung, wie die Umgestaltung der Fußgängerzone in der Bielefelder Altstadt, werden durch die Abteilung ‚Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung‘ bearbeitet. Bebauungsplanverfahren werden in den Abteilungen ‚Planen und Bauen West‘ und ‚Planen und Bauen Ost‘ behandelt. Bei allen verkehrlichen Fragen wird mit den jeweiligen Abteilungen des ‚Amtes für Verkehr‘ zusammengearbeitet (vgl. Interview Bi-V 116). Dort sind die Verantwortlichkeiten der Kommune als Aufgabenträger des ÖPNV, als Straßenbaulastträger für kommunale Straßen und als Straßenverkehrsbehörde angesiedelt.

Arbeitskreis ‚Bebaute Umwelt und Verkehr‘

Die Schnittstellen zwischen der Stadtverwaltung und dem Behindertenbeirat werden über verschiedene Arbeitskreise zu sogenannten Teilhilfesystemen hergestellt. Einer davon ist der Arbeitskreis ‚Bebaute Umwelt und Verkehr‘. Neben Mitgliedern aus dem ‚Behindertenbeirat‘ sind hier auch zwei Vertreter des ‚Bauamtes‘ (Stadtgestaltung und Hochbau) und ein Vertreter des ‚Amtes für Verkehr‘ (Straßenbau und ÖPNV)⁷⁸ vertreten. Sie dienen als Schnittstelle zwischen dem ‚Behindertenbeirat‘ und der Stadtverwaltung zu Fragen der Barrierefreiheit. Bei Bedarf werden weitere Fachleute zu speziellen Themen eingeladen.

⁷⁸ Mit der Einführung des ‚Behindertengleichstellungsgesetzes‘ in NRW im Jahre 2002 wurde innerhalb des ‚Amtes für Verkehr‘ ein Mitarbeiter mit der Aufgabe betraut, sich explizit mit dem Thema der barrierefreien Anlagen im Straßenbau auseinanderzusetzen (vgl. Interview Bi-V 146).

Mit dem Thema Verkehr und Mobilität beschäftigen sich auch in Bielefeld zahlreiche Verbände und Interessenvertretungen, die sich für einzelne Verkehrsträger oder spezielle Themen wie Verkehrssicherheit engagieren.

Stadt Bielefeld	
<p><i>Zentrale Politische Gremien</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rat der Stadt ▪ Bezirksvertretungen ▪ Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss ▪ Seniorenrat ▪ Beirat für Behindertenfragen 	<p><i>Dezernat Planen / Bauen (4)</i></p> <p>Bauamt (600)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung (600.3) ▪ Planen und Bauen West (600.4) ▪ Planen und Bauen Ost (600.5) <p>Amt für Verkehr (660)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwaltungsabteilung (660.1) ▪ Verkehrsplanung und Straßenverkehrsbehörde (660.2) ▪ Verkehrswegebau (660.3)
<p><i>Eigenbetriebe</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadtwerke Bielefeld: Mehrheitseigentümerin der ‚moBiel GmbH‘ (siehe unten) 	
<p>‚Arbeitskreis Bebaute Umwelt und Verkehr‘</p>	
Verkehrsunternehmen / Anbieter	
<p><i>Bus und Stadtbahn</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ moBiel GmbH ▪ Busverkehr Ostwestfalen (BVO) GmbH (Deutsche Bahn AG) ▪ go.on – Gesellschaft für Bus- und Schienenverkehr mbH 	<p><i>Taxizentralen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bielefelder Funk-Taxi-Zentrale e. G. (BIETA) ▪ Funk-Taxi-Zentrale Hansa e. G. ▪ Ihr Taxi GmbH
Weitere öffentliche Akteure im Handlungsfeld	Vereine und Verbände, u. a.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zweckverband VVOWL ▪ OWL Verkehr GmbH ▪ Polizeipräsidium Bielefeld ▪ ‚Landesbetriebs Straßenbau NRW – Regionalniederlassung OWL‘ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ‚Arbeitskreis der Blinden- und Sehbehinderten-Organisationen im Raum Bielefeld‘ (ABSORB) ▪ ADAC ▪ ADFC ▪ Gruppe aktiver Fahrradfahrer und Fußgänger (GAFF) e. V. ▪ Pro Nahverkehr Bielefeld e. V. ▪ VCD ▪ Verkehrswacht Bielefeld e. V.

Tabelle 11–1: Akteure im Handlungsfeld

In Bielefeld ist die ‚moBiel GmbH‘ als Tochter der ‚Stadtwerke Bielefeld‘⁷⁹ der zentrale Anbieter von Verkehrsdienstleistungen. ‚MoBiel‘ betreibt den Stadtbahnverkehr und die große Mehrheit der Buslinien. Im Dezember 2008 hat die Stadt Bielefeld – als Aufgabenträger für den Bielefelder ÖPNV – weiterhin ‚moBiel‘ mit der Durchführung dieser gemeinwirtschaftlichen Verkehre für 15 Jahre betraut und die Landesmittel aus dem ÖPNV-Gesetz an ‚moBiel‘ weitergeleitet (vgl. Stadt Bielefeld, Amt für Finanzen und Beteiligungen 2008).⁸⁰

Anbieter und weitere Akteure im ÖPNV

⁷⁹ Die Stadt Bielefeld ist – über die Tochter ‚Bielefelder Beteiligungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH (BBVG)‘ – zu 51,1 % an den ‚Stadtwerken Bielefeld‘ beteiligt. Die anderen 49,9 % sind im Eigentum der ‚Stadtwerke Bremen AG‘ (vgl. Stadtwerke Bielefeld 2009: 40f.).

⁸⁰ Der kommunale Verkehrsbetrieb ‚moBiel‘ ist zudem zu 25% an der ‚WestfalenBahn GmbH‘ beteiligt, die Schienenverkehre im Auftrag des Verkehrsverbundes Ostwestfalen-Lippe erbringt (vgl. Stadtwerke Bielefeld 2009: 40f.).

Ein weiterer Anbieter von Verkehrsdienstleistungen im Bielefelder ÖPNV ist die ‚go.on Gesellschaft für Bus- und Schienenverkehr mbH‘. ‚Go.on‘ ist ein Zusammenschluss von 26 regionalen, meist privatgewerblichen Busunternehmen, an dem ‚moBiel‘ zu 8,2 % beteiligt (vgl. Website go.on; Stadtwerke Bielefeld 2009: 40f.). Einige Gesellschafter von ‚go.on‘ erbringen zudem als Auftragnehmer einzelne Verkehrsleistungen für ‚moBiel‘. Die Gründung der Gesellschaft ‚go.on‘ wird im ‚moBiel‘-Geschäftsbericht damit begründet, *„bei möglichen europaweiten Ausschreibungen größerer Liniennetze im Nahverkehrsbereich optimal vorbereitet zu sein“* (moBiel 2009a: 3). Bei der Ausschreibung des ‚Linienbündels Gütersloh Nord‘ – in dem auch zahlreiche Strecken nach Bielefeld enthalten sind – war ‚go.on‘ erfolgreich und betreibt seit Ende 2008 den Linienverkehr.⁸¹

Die Verantwortung für Struktur und Vermarktung des geltenden Gemeinschaftstarifs ‚Der Sechser‘ liegt bei der ‚OWL Verkehr GmbH‘, die von allen Verkehrsunternehmen mit Linienverkehren in OWL getragen wird. Größte Gesellschaft mit knapp 18,3 % ist wiederum ‚moBiel‘.

Den Taxiverkehr in Bielefeld organisieren drei Taxi-Zentralen. Größter Anbieter mit rund 200 Fahrzeugen ist die ‚Bielefelder Funk-Taxi-Zentrale e. G.‘ (BIETA‘), die auch ein spezielles Seniorentaxi anbietet (vgl. Website BIETA; Website Stadt Bielefeld, Taxi).

11.1.2 Öffentlicher Raum: Barrierefreiheit und öffentliche Toiletten

Mit Blick auf die Aufenthalts- und Wegfunktion des öffentlichen Raums sind eine Vielzahl von Einzelthemen – von Querungshilfen an Straßen über Fragen der Beleuchtung bis zur Verfügbarkeit von Sitzgelegenheiten – relevant, auf die nicht alle im Detail eingegangen werden kann. Die nachfolgenden Erörterungen konzentrieren sich auf das wichtige Thema der Herstellung von Barrierefreiheit im öffentlichen Raum. Hierbei wird auf die Entwicklung von Standards für die barrierefreie Gestaltung des Straßenraums und die Neugestaltung der Fußgängerzone der Bielefelder Altstadt eingegangen. Weiterhin wird das Thema der öffentlichen Toiletten betrachtet, das in der Arbeit des Bielefelder ‚Seniorenrates‘ von Bedeutung war.

Entwicklung von Standards für die barrierefreie Gestaltung

Das ‚Amt für Verkehr‘ war bestrebt einen Standard für die barrierefreie Gestaltung von Gehwegabsenkungen im Straßenraum⁸² zu entwickeln, um den Anforderungen des ‚Behindertengleichstellungsgesetzes‘ einfacher nachkommen zu können. So wurden die Abstimmungen im ‚Arbeitskreis Bebaute Umwelt und Verkehr‘ sowie im ‚Behindertenbeirat‘ als sehr zeitaufwändig eingeschätzt (vgl. Interview Bi-V 117). Zudem bestanden Schwierigkeiten, die Baufirmen über die jeweils geltenden Regelungen zu informieren:

„Häufige Veränderungen bei den Standards haben zu Unsicherheiten bei der Baufirma oder den Bauleitern geführt. Das ergibt sich aus den Kommunikationswegen, da die

⁸¹ Der vorherige Anbieter, die ‚Deutsche Bahn‘-Tochter ‚BVO‘, ging nach Verlust des ‚Linienbündels Gütersloh Nord‘ im Jahr 2008 eine enge Kooperation mit ‚moBiel‘ ein. So werden seit 01.01.2010 alle ‚BVO‘-Linien unter Regie von ‚moBiel‘ betrieben. Bis Ende 2018 ist eine vollständige Übernahme der bisherigen ‚BVO‘-Linien durch ‚moBiel‘ vorgesehen (vgl. Stadt Bielefeld, Amt für Finanzen und Beteiligungen 2009; NW 21./22.11.2009).

⁸² Wie mit dem Thema Barrierefreiheit bei der Gestaltung von Grünanlagen und Parks durch das Umweltamt und den städtischen Umweltbetrieb umgegangen wird, wurde im Rahmen dieser Arbeit nicht erhoben.

Bauleiter wenig im Hause, sondern meist im Außendienst tätig sind. Die Informationen erreichen sie dann manchmal erst zu spät.“

(Interview ‚Amt für Verkehr, ÖPNV + Barrierefreiheit‘: 166)

So wurden im Jahr 2004 Standards für die barrierefreie Gestaltung von Gehwegabsenkungen (‚Vorlage 9023‘) durch das ‚Amt für Verkehr‘ in Abstimmung mit dem ‚Behindertenbeirat‘ erarbeitet (vgl. Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2004). Hierbei wurde in mehrmonatigen Verhandlungen ein Kompromiss zwischen den Anforderungen für Sehbehinderte und denen für Mobilitätseingeschränkte getroffen, der in den Folgejahren erprobt werden sollte. Statt der für Sehbehinderte besser geeigneten Kantenhöhe von 3 cm wurde eine Kantenhöhe von 1,5 cm festgelegt, um die Gehwegabsenkungen für Personen mit Rollatoren und Rollstühlen einfacher nutzbar zu machen (vgl. Abbildung 11-1).

Standard ‚Vorlage 9023‘

Als Ausgleich für Sehbehinderte wurden weitere zusätzliche optische und taktile Hilfen, die über die DIN 18024 hinausgehen, in den Standards festgeschrieben. Der Kompromiss hatte sich jedoch aus Sicht der Interessensvertretung der Sehbehinderten nicht bewährt und wurde im Behindertenbeirat in Frage gestellt (vgl. Beirat für Behindertenfragen 17.05.2006; Interview Bi-V 118).

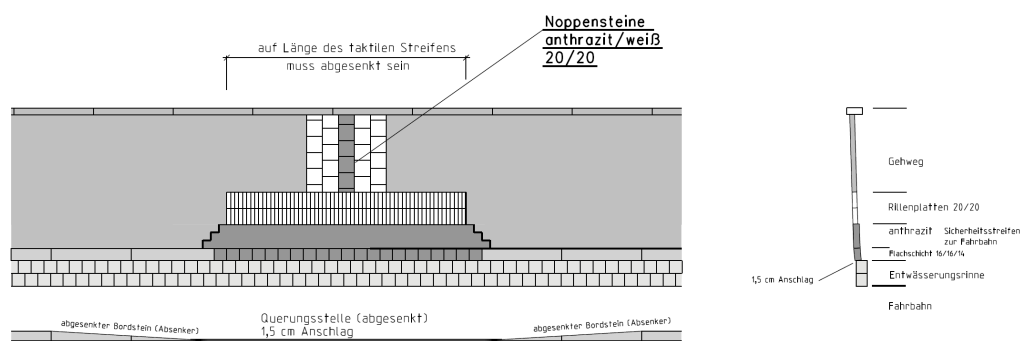


Abbildung 11-1: Ausführungsstandards für einen Fußgängerüberweg mit Mittelinsel

(Stadt Bielefeld 2004)

Der ausgehandelte Standard wurde bei anstehenden Bauvorhaben im Ortsteil Bethel durch die ‚von Bodelschwingschen Stiftungen‘ in Frage gestellt, weil im Ortsteil sehr viele Menschen mit Mobilitätseinschränkungen leben, für die zwingend vollkommen schwellenfreie Gehwege realisiert werden sollten (vgl. Interview Bi-V 119).

In Folge der ablehnenden Haltung und der fortwährenden Kritik, wurde eine neue bauliche Lösung entwickelt, die an einer Straßenkreuzung im Ortsteil Bethel umgesetzt wurde. Diese sieht zwei getrennte Überwege vor, einmal mit Nullabsenkung für die Mobilitätseingeschränkte und einmal mit Kante für Sehbehinderte (vgl. Interview Bi-V 120). Als ‚Bethel-Lösung‘ sollte diese Ausbauvariante zum Standard werden. Zum Zeitpunkt der Erhebung war allerdings noch keine Einigkeit darüber hergestellt, wie mit einem durch den Landesbetrieb ‚Straßenbau Nordrhein-Westfalen‘ erarbeiteten Leitfaden Barrierefreiheit im Straßenraum umgegangen werden soll, in dem auch mit dem Modell getrennter Überwege gearbeitet wird (vgl. Interview Bi-V 121; Landesbetrieb Straßenbau NRW 2009: 7).

Bethel-Lösung

Die generelle Entwicklung von Standards zur barrierefreien Gestaltung des öffentlichen Raums – im Sinne einer Routine im Verwaltungshandeln – hat sich nach Aussagen der örtlichen

Akteure bewährt, da es eine verbindliche, allen Beteiligten bekannte Vorgabe gibt, die umgesetzt werden kann (vgl. Interview Bi-V 122).

Neugestaltung der Fußgängerzone in der Bielefelder Altstadt

Die Planungen und der Wettbewerb zur Neugestaltung der Fußgängerzone in der Bielefelder Altstadt begannen im Jahr 2002. Die Federführung lag in der Hand des früheren Planungs- und heutigen Bauamtes. Zur Begleitung des Wettbewerbs und der Umsetzung wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet, in der Vertreterinnen und Vertreter des Einzelhandels, der Eigentümerschaft, der Politik und der Verwaltung vertreten waren. Die barrierefreie Gestaltung der Fußgängerzone in der Bielefelder Altstadt war dabei ein konfliktbeladenes Thema.

Dies wird an den unterschiedlichen Einschätzungen der Neugestaltung deutlich. So wird das letztendliche Ergebnis einerseits bewertet als „eine der größten Niederlagen für die Mitglieder des Behindertenbeirats, die sie erlitten haben.“ (Interview Bi V 152) Dagegen bewertet der Vorsitzende des ‚UStA‘ das Ergebnis positiv: „Die Diskussion um die seniorengerechte Gestaltung ist in Bielefeld, wie ich finde, sehr gut gelöst worden.“ (Interview ‚UStA-Vorsitz‘: 116)

Gestaltungskonzept

Gegenstand der Diskussion war die Berücksichtigung der Anforderungen von Sehbehinderten im Gestaltungskonzept der Fußgängerzone. Dieses folgt dem Gedanken einer Altstadtgasse und sieht neben einem breiten mittigen Bereich zwei Randstreifen vor (vgl. Abbildung 11-2). Den Übergang bildet eine Gosse mit einer Entwässerungskante von etwa zwei Zentimetern, die als taktiler Orientierungsstreifen für Sehbehinderte dienen soll (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt o. J.). An Einmündungen und Plätzen waren jedoch keine Orientierungselemente für Sehbehinderte vorgesehen. Die Oberflächengestaltung erfolgte zudem ausschließlich durch kontrastarme Granitsteine in drei unterschiedlichen Farbnuancen von beige bis grau (vgl. Abbildung 11-2).



Abbildung 11-2: Prinzip Altstadtgasse und nachträglich eingebaute taktile Pflasterung

Kritik an der mangelnden barrierefreien Gestaltung für Sehbehinderte

Über diese Gestaltungsprinzipien sahen der ‚Seniorenrat‘ und der ‚Behindertenbeirat‘ die Belange sehbehinderter Menschen nicht ausreichend berücksichtigt, lehnten die Neugestaltung ab und forderten die Einhaltung der DIN-Vorschriften (vgl. Behindertenbeirat 26.01.2005; Seniorenrat 16.03.2005). Verbesserungen konnten jedoch erst nach Fertigstellung der Bauarbeiten durch eine Beschwerde des ‚Arbeitskreises der Blinden- und Sehbehinderten-

Organisationen im Raum Bielefeld‘ (‚ABSORB‘) an die ‚Bezirksregierung Detmold‘ und die ‚Landesbehindertenbeauftragte NRW‘ im November 2006 erreicht werden. In der Folge kam es zu weiteren Verhandlungen zwischen der Verwaltung und den Interessenvertretern. Diese mündeten im Juli 2007 in einem Beschluss der ‚Bezirksvertretung Mitte‘ und des ‚UStA‘, Barrierefreiheit über den nachträglichen Einbau von taktilem Granitpflaster an den Fußgängerüberwegen zu erreichen (vgl. Abbildung 11-2). In Verbindung mit der bestehenden Leitkante soll Sehbehinderten damit eine kontinuierliche Orientierung ermöglicht werden (vgl. Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2007a).

Die Gründe für die aufgetretenen Probleme werden von einigen lokalen Akteuren in der schweren Vereinbarkeit von ästhetischen Anforderungen und einer barrierefreien Gestaltung gesehen.

*Zielkonflikt Ästhetik
versus Barrierefreiheit*

„Aber ich glaube, dass solche gestalterischen Elemente sich manchmal ganz fürchterlich mit barrierefreien Aspekten beißen.“ (Interview Bi V 153)

„Da sind dann die Belange behinderter Menschen [...] in den weiteren politischen Entscheidungsprozessen einfach unter den Tisch gefallen, weil [...] dieser gestalterische Anspruch, dieser ästhetische Anspruch sich da mehr oder weniger durchgesetzt hat.“ (Interview Bi V 154)

„Insbesondere sollte die grundsätzliche Position überdacht werden, ob zeitgeistbestimmte ästhetische Gesichtspunkte weiter über die Anforderungen an eine zukunftsfähige, barrierefreie Stadtgestaltung gesetzt werden dürfen.“ (Seniorenrat 21.09.2005)

Mangelnde Problemwahrnehmung bei einzelnen Akteuren dürfte zusätzlich zu einer geringen Berücksichtigung der Belange geführt haben. So drückt beispielsweise der stellvertretende Vorsitzende des ‚UStA‘ seinen Unmut über die Nachbesserungen aus und bezeichnet in einer Ausschusssitzung die Kosten als *„real nicht erforderlich.“* (UStA 21.08.2007) Auch die offizielle Dokumentation der Stadt Bielefeld zur Neugestaltung der Fußgängerzone lässt auf eine fehlende Problemwahrnehmung schließen. So ist zur Veranschaulichung der Oberflächengestaltung und des Gestaltungsprinzips ‚Gasse‘ ein großes Bild abgedruckt, auf dem deutlich erkennbar ist, wie der taktile Leitstreifen durch eine Warenauslage verstellt wird (vgl. Stadt Bielefeld o.J.: 13).

*Fehlende
Problemwahrnehmung*

Gerade in der alltäglichen Nutzung ist die Funktion der Gosse als taktile Leitstreifen immer wieder durch Werbeaufsteller, Auslagen oder Außengastronomie beeinträchtigt (vgl. Interview Bi-V 123; Seniorenrat 21.09.2005). Bei Begehungen der Altstadt im Jahr 2009 konnten auch zahlreiche Hindernisse im Bereich des Leitstreifens festgestellt werden (vgl. Abbildung 11-3). Die Kante scheint ein beliebter Orientierungspunkt für Anlieger zu sein, um dort Waren oder Werbeschilder zu präsentieren.

Probleme im Alltag



Abbildung 11-3: Durch Hindernisse verstellte Leitkante für Sehbehinderte in der Altstadt

Öffentliche Toiletten: Projekt ‚Freundliche Toilette‘

Im April 2009 wurde von der Stadtverwaltung das Projekt ‚Freundliche Toilette‘ gestartet. Gastronomiebetriebe, die ihre Toiletten für die Öffentlichkeit zur Verfügung stellen und hierauf mit einem Hinweisschild hinweisen, erhalten eine monatliche Aufwandsentschädigung von 150 Euro von der Stadt Bielefeld. Für Öffnung der Toiletten von 14 teilnehmenden Restaurants – davon elf in der Innenstadt, vier in Schildesche und eines in Brackwede – entstehen der Stadt Bielefeld Kosten in Höhe von ca. 25 000 Euro im Jahr (vgl. NW 23.04.2009; NW 06.06.2009). Ausgangspunkt des Projektes war ein Antrag des ‚Seniorenrates‘ an die Bielefelder Stadtverwaltung im Februar 2008, dass in allen Stadtbezirken öffentliche und möglichst barrierefreie Toiletten eingerichtet werden sollten (vgl. Seniorenrat 20.02.2009). Diese durch den ‚Seniorenrat‘ mit großem Aufwand getragene Initiative mündete nach Unterstützung durch den Oberbürgermeister in dem oben beschriebenen Projekt, bestehende Toiletten einfacher öffentlich nutzbar zu machen (Interview Bi-V 124). Zwar bleibt das Ergebnis hinter der Forderung des ‚Seniorenrates‘ zurück, stellt aber dennoch einen wichtigen politischen Erfolg dar. Gelang es doch die spezifische Wahrnehmung eines Problems für Seniorinnen und Senioren in die politischen Gremien und die Verwaltung zu tragen. So räumt der Vorsitzende des ‚Umwelt- und Stadtentwicklungsausschusses‘ im Gespräch ein, dass die Frage nach öffentlichen Toiletten nicht als Problem wahrgenommen wurde: „Das Problem mit den fehlenden öffentlichen Toiletten wurde von den Mitgliedern des Seniorenrates diskutiert und eingebracht. Wir haben das Thema dann aufgegriffen und gesagt, da müssen wir uns drum kümmern.“ (Interview ‚UStA-Vorsitz‘: 144)

11.1.3 Verkehrssicherheit und kommunale Konzepte Rad- und Fußverkehr

Verkehrssicherheit

Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit wurde im Jahr 2007 das ‚Bielefelder Netzwerk Verkehrssicherheit (BI-NETT)‘ durch das ‚Amt für Verkehr‘ und die ‚Bielefelder Polizei‘ in Zusammenarbeit mit der Universität Bielefeld initiiert. Mehr als 20 Akteure von Interessenverbänden über Verkehrsunternehmen bis zur ‚Unfallkasse NRW‘ arbeiten im Netzwerk zusammen. Die Aktivitäten eines Jahres werden nach einem gemeinsamen festgelegten Schwerpunktthema gebündelt. Stand im Jahr 2008 das Thema ‚Radverkehr‘ im Mittelpunkt, wurden im Folgejahr Veranstaltungen und Projekte zum Schwerpunkt ‚Seniorinnen und Senioren im Straßenverkehr‘ durchgeführt. Von Seiten lokaler Akteure wird die Arbeit im Netzwerk als

positiv eingeschätzt, um Kontakte zwischen den Akteuren zu verbessern und konkrete Aktivitäten anzustoßen (vgl. Interview Bi-V 125).

Über Ursachen und den Umgang mit Unfallschwerpunkten berät zudem die örtliche ‚Unfallkommission‘ (vgl. Kapitel 7.4), in der Vertreter der Stadt Bielefeld (‚Straßenverkehrsbehörde‘, ‚Straßenbaulastträger‘), des ‚Landesbetriebs Straßenbau NRW – Regionalniederlassung OWL‘ und des ‚Polizeipräsidiums Bielefeld‘ mitwirken (vgl. Website Stadt Bielefeld, Unfallkommission).

Seit November 2008 existiert ein vom Rat der Stadt beschlossenes ‚Ziel- und Maßnahmenkonzept zur Förderung des Radverkehrs in Bielefeld‘ (vgl. Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2008). So ist die Stadt Bielefeld bestrebt den Anteil des Fahrradanteils am Gesamtverkehr zu erhöhen. Weiterhin soll die Akzeptanz des Fahrrades als vollwertiges Verkehrsmittel im Alltag erhöht werden. Das dritte Ziel bezieht sich auf die Erhöhung der Verkehrssicherheit für Fußgänger und Radfahrer. Für die Umsetzung der Ziele wurden elf Maßnahmenbereiche benannt, die die Basis für die Entwicklung von jährlichen Maßnahmenprogrammen darstellen sollen. Diese umfassen investive Maßnahmen wie Ausbauten und Sanierungen von Radwegen oder Abstellanlagen sowie nicht-investive Maßnahmen in den Bereichen Information und Öffentlichkeitsarbeit. Mit dem Ziel- und Maßnahmenkonzept und den daraus erwachsenden Maßnahmen soll zudem die seit dem Jahr 1998 bestehende und regelmäßig zu erneuernde Mitgliedschaft in der ‚Arbeitsgemeinschaft Fahrradfreundliche Städte (AGFS) NRW‘ unterstützt werden.

Zielkonzept Radverkehr

Zur Begleitung von Fragen des Radverkehrs wurde bereits im Jahr 1979 auf Beschluss des damaligen Planungsausschusses der ‚Arbeitskreis Rad‘ eingerichtet. In ihm arbeiten die betroffenen Verwaltungsabteilungen, Interessensorganisationen, Verkehrsunternehmen und die Polizei zusammen (vgl. Website AGFS NRW).

Zur Förderung des Fußverkehrs und der Nahmobilität existiert ein vergleichbares Konzept zur Bündelung der städtischen Zielvorstellungen und Maßnahmen bisher nicht. Die zuständige Abteilungsleiterin im Amt für Verkehr sieht hier Potenzial für zukünftige kommunale Aktivitäten: *„Die Erarbeitung von Konzepten für eine bessere Zu-Fuß-Erreichbarkeit, gut, das ist jetzt momentan noch nicht unser Schwerpunkt. Das ist aber vielleicht eine Sache, mit der wir uns in nächster Zeit stärker beschäftigen werden und die wir vertiefen müssten.“* (Interview ‚Verkehrsplanung‘: 328)

Fußverkehr

11.1.4 ÖPNV

Nach einem Überblick über das ÖPNV-Angebot in Bielefeld werden gesamtstädtische Konzepte zur Planung und Weiterentwicklung des ÖPNV vorgestellt und anschließend auf die barrierefreie Nutzbarkeit von Fahrzeugen und Haltestellen eingegangen. Die in Bielefeld verfügbaren Tarif-, Informations- und Serviceangebote mit einem Fokus auf seniorenspezifische Angebote werden nachfolgend erläutert. Abschließend wird auf die Organisation und Angebote des Taxiverkehrs in Bielefeld erörtert.

ÖPNV-Angebot im Überblick

Bedienungshäufigkeit

Kern des Bielefelder ÖPNV-Angebotes sind insbesondere der Stadtbahnverkehr auf vier Hauptstrecken⁸³ und der Busverkehr auf zwei Hauptlinien, die in der Haupt- beziehungsweise Normalverkehrszeit⁸⁴ im 10-Minuten-Takt verkehren. Einzelne Stadtbahnlinien werden in den morgendlichen Spitzenstunden auf einen 5-Minuten-Takt verdichtet. In der Schwachverkehrszeit erfolgt eine Ausdünnung auf einen 15- bis 30-Minuten-Takt. Ergänzt wird dieses sternförmige Netz durch eine Reihe von Zubringerbuslinien. Diese verbinden die Stadt- und Ortsteile sowie Nachbargemeinden teilweise direkt mit dem Stadtzentrum, mit den Stadtbezirkszentren oder mit den zentralen Umsteigepunkten der Stadtbahn. Ergänzend existieren Tangentiallinien, die die Verbindungen zwischen den Stadtbezirkszentren herstellen. Die zahlreichen ergänzenden, sekundären Stadtbuslinien innerhalb Bielefelds verkehren in der Hauptverkehrszeit in der Regel im 30-Minuten-Takt, einzelne Linien auch im 15- oder 20-Minuten-Takt. In den Schwachverkehrszeiten werden die Bedienungshäufigkeiten auf den Stadtbuslinien bis auf einen 60-Minuten-Takt und die Regionalbuslinien bis auf einen 2-Stunden-Takt reduziert oder innerhalb Bielefelds durch Anruf-Sammel-Taxi-Verkehre alle 30 bzw. 15 Minuten ersetzt (vgl. NVP Bielefeld 2007: 40-45).

Umstiege – Direktverbindungen

Von allen Stadtbezirkszentren kann die Bielefelder Innenstadt direkt oder mit einem Umstieg in die Stadtbahn erreicht werden. Auch die benachbarten Bezirkszentren sind untereinander bis auf eine Relation direkt bzw. mit einem Umstieg in die Stadtbahn zu erreichen (vgl. NVP Bielefeld 2007: 51f.).

Erschließungsqualität

Im Nahverkehrsplan aus dem Jahr 2007 wurde das Bielefelder Stadtgebiet in der Haupt- und Normalverkehrszeit dementsprechend als „nahezu flächendeckend durch ein ÖPNV-Angebot in attraktiver Entfernung erschlossen“ (NVP Bielefeld 2007: 44) bezeichnet. In den Abendstunden (Schwachverkehrszeit) wurden jedoch Erschließungsmängel in Teilbereichen der Innenstadt wie auch in den Außenbezirken festgestellt. In Gebieten mit geringer Nachfrage sollen Angebotsverbesserungen insbesondere über den Ausbau der AST-Angebote sowie der Initiierung von Bürgerbussen in den Stadtbezirken Jöllenbeck und Sennestadt erreicht werden (vgl. NVP Bielefeld: 72).

Übergreifende Konzepte

Nahverkehrsplan

Der erste Bielefelder Nahverkehrsplan für den straßengebundenen ÖPNV einschließlich der Stadtbahn wurde im Jahr 1998 verabschiedet und konkretisiert den Generalverkehrsentwicklungsplan aus dem Jahr 1997. Zuvor existierten bereits gemeinsame Planungen von Seiten der Stadt und der Verkehrsbetriebe (vgl. NVP Bielefeld 2007: 10, 35). Im Juli 2004 wurde durch den ‚UStA‘ eine Arbeitsgemeinschaft aus ‚moBiel‘ und einem privaten Planungsbüro zur Erarbeitung des zweiten Bielefelder Nahverkehrsplans beauftragt. Dieser wurde nach umfassender Beratung in den politischen Gremien im März 2007 durch den Rat der Stadt beschlossen (vgl. Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2007b). Neben einer Bestandsaufnahme, insbesondere der formellen

⁸³ In der Bielefelder Innenstadt verkehrt die Stadtbahn in einem Tunnel mit insgesamt acht unterirdischen Haltestellenanlagen (vgl. moBiel 2009b).

⁸⁴ Hauptverkehrszeit Mo-Fr: 06:00-09:00 Uhr, 15:00-18:00 Uhr; Normalverkehrszeit Mo-Fr: 09:00-15:00 Uhr; Schwachverkehrszeit Mo-Fr: 04:00-06:00 Uhr, 20.30-01:00 Uhr (vgl. NVP Bielefeld 2007: 28),

institutionellen Vorgaben, werden die Qualitätsstandards und das Qualitätsmanagement der Stadt Bielefeld als Aufgabenträger und der Verkehrsbetriebe vorgestellt. Der Analyse der ÖPNV-Nachfrage und des -Angebotes mit einem Schwerpunkt auf einer Mängelanalyse folgt die Entwicklung einer Netz- und Angebotskonzeption. Nach deren Bewertung aus verkehrlichen und wirtschaftlichen Blickwinkeln schließt ein Umsetzungskonzept den Nahverkehrsplan ab. Mit den zentralen Kriterien Erschließungsqualität, Bedienungsqualität, Verbindungsqualität, Fahrzeugqualität und Stationsqualität werden über den Nahverkehrsplan alle Aufgaben und Ziele einer altersgerechten Stadtentwicklung im Bereich des ÖPNV angesprochen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen auf eine Verbesserung des ÖPNV-Angebotes. Die Finanzierbarkeit stellt dabei die zentrale Restriktion für den Ausbau und die Qualitätssteigerungen der ÖPNV-Infrastruktur und des ÖPNV-Angebotes dar.

Das kommunale Verkehrsunternehmen ‚moBiel‘ hat im Jahr 2008 seine Zukunftspläne für die Entwicklung des ÖPNV in Bielefeld in Form des Positionspapiers ‚moBiel 2030‘ in die öffentliche Diskussion eingebracht und stellt dort insbesondere Ausbauvorhaben für die Stadtbahn vor. Aus der demographischen Entwicklung und dem damit verbundenen steigenden Anteil älterer Menschen wird im Konzept die zukünftig steigende Bedeutung des ÖPNV abgeleitet (vgl. moBiel 2008).

Seit dem Jahr 2008 ist die ‚Stadt Bielefeld‘ am ‚EU-INTERREG IVb‘ Projekt ‚Boosting Advanced Public Transport Systems (BAPTS)‘ – ein integriertes Politik- und Modelllösungspaket für einen modernen und umweltfreundlichen ÖPNV – beteiligt. Das ‚Amt für Verkehr‘ der Stadt nimmt als Lead-Partner die Leitung unter den neun beteiligten Städten wahr. In Bielefeld bearbeitet das ‚Amt für Verkehr‘ gemeinsam mit ‚moBiel‘ verschiedene Projekte, die unter anderem Strategien zur Förderung der ÖPNV-Nutzung, zielgruppenspezifisches Marketing im Demographischen Wandel sowie Echtzeit-Fahrgastinformationen an Haltestellen und in Fahrzeugen umfassen (vgl. Website Stadt Bielefeld ‚BAPTS‘).

Fahrzeuge und Haltestellen (Fahrzeug- und Stationsqualität)

Im Bereich der Stadtbahnen kann ein barrierefreier Zugang nur über Hochbahnsteige realisiert werden, die einen niveaugleichen Einstieg ermöglichen. Seit Inbetriebnahme des Tunnelbetriebs der Stadtbahn im Jahr 1991 werden die oberirdischen Stadtbahnhaltestellen mit finanzieller Förderung des Landes sukzessive mit Hochbahnsteigen ausgestattet. 48 der 62, und damit etwa 72 %, der Stadtbahnhaltestellen ermöglichen einen barrierefreien Zugang zur Stadtbahn (vgl. moBiel 2009). Ein großes Zugangsdefizit besteht auf der zentralen Einkaufsstraße im Stadtbezirk Brackwede (‚Hauptstraße‘), auf der fünf Haltestellen hintereinander – einschließlich einer zentralen Umsteigehaltestelle – ohne Hochbahnsteig ausgestattet sind (vgl. Abbildung 11-4). Hochbahnsteige wurden hier aus städtebaulichen Gründen bisher nicht eingerichtet (vgl. Interview Bi-V 126). Weitere, bisher nicht mit Hochbahnsteigen ausgestattete Stadtbahnhaltestellen, sowie nicht barrierefreie Verknüpfungspunkte im Busnetz sollen laut dem Nahverkehrsplan mit Hilfe einer Landesförderung von 75 % bis 90 % der Gesamtkosten umgebaut werden (vgl. Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2007b).

Ende 2009 wurden 16 neue Stadtbahnwagen durch ‚moBiel‘ bestellt, deren Beschaffung ebenfalls durch das Land NRW gefördert wird. Die neuen Fahrzeuge erhalten größere

‚moBiel 2030‘

EU-INTERREG IVb-Projekt
‚BAPTS‘

Stadtbahn

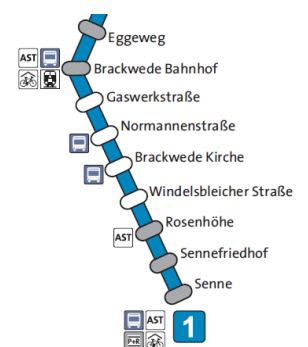


Abbildung 11-4:
Fehlende Hochbahnsteige im
Stadtbezirk Brackwede
(Haltestellen mit Hochbahn-
steigen sind grau hinterlegt)
(moBiel 2009b)

Mehrzweckbereiche, um mehr Kinderwagen, Rollstühle und Rollatoren in einem Wagen befördern zu können (vgl. NW 30.01.2010).

Bei der geplanten Erweiterung des Stadtbahnnetzes um eine Linie von der Innenstadt in den östlich gelegenen Stadtteil Heepen wird auch die Einrichtung einer Niederflur-Straßenbahn erwogen, um eine barrierefreie Erreichbarkeit kostengünstiger und städtebaulich verträglicher gewährleisten zu können. Diese Insellösung kommt in Betracht, da der bestehende Stadtbahntunnel in der Innenstadt mit den bestehenden vier Hauptlinien seine Kapazitätsgrenze bereits erreicht hat (vgl. Interview Bi-V 127; moBiel 2008: 21).

Bus

Die Verkehrsunternehmen ‚moBiel‘, ‚go.on‘ und ‚BVO‘ setzen in Bielefeld im Regelfall ausschließlich Niederflurfahrzeuge im Linienverkehr ein (vgl. Interview Bi-V 128; NVP Bielefeld 2007: 54). Dies ist auch auf die Förderrichtlinien des Landes NRW zurückzuführen, die nur die Finanzierung von Niederflur-Bussen erlauben.

Bushaltestellen werden nach und nach mit sogenannten Buskaps ausgerüstet. Hierbei werden angeschrägte, 18 cm hohe Bordsteine realisiert, die einen niveaugleichen Ein- und Ausstieg in die Busse ermöglichen. Zudem werden Aufmerksamkeitsstreifen für Sehbehinderte eingerichtet (vgl. NVP Bielefeld 2007: 22). Diese Umbauten sind heute eine etablierte Routine im Verwaltungshandeln: *„Der Umbau der Bushaltestellen hat sich längst eingespielt. Das wird automatisch gemacht: Bei neuen Bushaltestellen werden Buskaps eingerichtet.“* (Interview ‚Amt für Verkehr, ÖPNV + Barrierefreiheit‘: 167) Im Jahr 2006 waren etwa 200 von 1 270 Bushaltestellen komplett oder teilweise mit Buskaps ausgerüstet (vgl. NVP Bielefeld 2007: 54). Die Reihenfolge der Haltestellenumbauten wird mangels knapper Finanzmittel über Prioritätenlisten bestimmt, die durch den ‚UStA‘ nach Abstimmung mit den Bezirksvertretungen festgelegt werden (vgl. NVP Bielefeld 2007: 55). Für die Erstellung der Prioritätenlisten durch das ‚Amt für Verkehr‘ werden insbesondere Kriterien herangezogen, die die Dringlichkeit, beispielsweise hohe Einstiegszahlen mobilitätseingeschränkter Personen, oder die Möglichkeit einer Realisierung mit anderen Baumaßnahmen abbilden (vgl. Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2005a).

Tarif, Information und Service

In Bielefeld gilt der Gemeinschaftstarif ‚Der Sechser‘, der auch den ÖPNV in den Kreisen Gütersloh, Herford, Lippe und Minden-Lübbecke abdeckt. Verantwortlich ist die von den Verkehrsunternehmen in OWL getragene ‚OWL Verkehr GmbH‘ mit Sitz in Bielefeld. Vertrieb und Information erfolgen in erster Linie über die Verkehrsunternehmen und damit in Bielefeld insbesondere über die Verkaufsstellen, Automaten und Busfahrer von ‚moBiel‘ beziehungsweise ‚go.on‘. Einige Wohnungsgesellschaften – darunter die ‚BGW‘, die ‚Freie Scholle‘ und der ‚Bauverein Am Schildhof‘ – bieten ÖPNV-Abonnements im Rahmen von Großkundenverträgen 10% günstiger an (vgl. Gogol 2007: 59-64; Website Bauverein am Schildhof e. G.).

Im Fahrkartensortiment ist seit dem 01.08.2005 das nur für das Tarifgebiet Bielefeld erhältliche ‚Abo 60plus‘ als ein spezielles Angebot für Seniorinnen und Senioren enthalten. Es kann durch Personen erworben werden, die mindestens 60 Jahre alt sind und ermöglicht ihnen die kostenlose Mitnahme einer Begleitperson zum Preis eines regulären Jahresabonnements (vgl. Seniorenrat 15.06.2005; Website moBiel, Seniorenticket).

‚MoBiel‘ bietet zudem mit dem Senioren-Telefon eine eigene Anlaufstelle für die Anliegen älterer Menschen. Weiterhin werden regelmäßig sogenannte Praxistrainings unter dem Namen ‚Sicher unterwegs mit moBiel‘ für Seniorinnen und Senioren und andere Menschen mit Mobilitätseinschränkungen angeboten (vgl. NW 25.08.2008; Website moBiel, Praxistraining).

Taxiverkehr

Hinsichtlich der Mobilität im Alter ist der Taxiverkehr als Teil des ÖPNV von Bedeutung. Die größte Bielefelder Taxizentrale ‚BIETA‘ bietet seit März 2003 ein sogenanntes ‚Seniorentaxi‘ zum normalen Taxitarif an, das gemeinsam mit dem Bielefelder ‚Seniorenrat‘ entwickelt wurde. Die Fahrerinnen und Fahrer der Seniorentaxen bieten erweiterte Service-Leistungen an. Hierzu gehören beispielsweise die Begleitung zur Haustür, eine besondere Ortskenntnis und die Mitnahme von Rollatoren und Rollstühlen (vgl. Stadt Bielefeld, Seniorenrat 2009; Website BIETA, Seniorentaxi).

Seniorentaxi

Die „*Funktionsfähigkeit des Taxengewerbes*“ (Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2005b) zu gewährleisten war mehrere Jahre Gegenstand politischer Auseinandersetzungen im ‚UStA‘ und dem Rat der Stadt. So beantragte die ‚BIETA‘ eine deutliche Erhöhung des Taxitarifs, um Kostensteigerungen kompensieren zu können, die insbesondere aus gestiegenen Kraftstoffpreisen resultierten. Im politischen Beratungsprozess wurde im Januar 2005 eine geringe Erhöhung beschlossen und die Verwaltung beauftragt, ein Gutachten zur Funktionsfähigkeit des Taxiverkehres einzuholen, auf dessen Basis eine Neustrukturierung des Taxitarifes erfolgen sollte (vgl. Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2005b). Parallel hierzu wurden zurückgegebene Konzessionen nicht neu vergeben, um die Einnahmesituation der verbleibenden Anbieter zu verbessern. So sank die Anzahl von 225 Konzessionen im Jahr 2005 auf 208 Konzessionen im Jahr 2007 (vgl. UStA 25.01.2005; Seniorenrat 08.11.2007). In dem – durch das Taxigewerbe und die Stadt Bielefeld finanzierten und im Jahr 2006 fertiggestellten – Sachverständigengutachten wurde eine weitere Tarifierhöhung vorgeschlagen. In der Folge wurde eine neue Tarifstruktur entwickelt, um Kurzstreckenfahrten für Taxifahrerinnen und -fahrer attraktiver und für die Kundinnen und Kunden kalkulierbarer zu machen. Die neue Tarifstruktur zur Regulierung des Taxigewerbes als ein Angebot des ÖPNV wurde im April 2008 beschlossen und soll nach zwei Jahren erneut durch Politik und Verwaltung überprüft werden (vgl. Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2005c).

*Regulierung
des Taxiverkehrs*

11.1.5 Zusammenfassende Einschätzung

Die Aktivitäten dieses Handlungsfeldes liegen mehrheitlich in den Händen der Stadtverwaltung und lokaler politischer Gremien. Zentraler Akteur auf der Anbieterseite im ÖPNV ist – auch unter verstärkten Wettbewerbsbedingungen – der kommunale Verkehrsbetrieb ‚moBiel‘.

Die Voraussetzungen für eine barrierefreie Gestaltung des öffentlichen Raums konnten über die Einführung neuer Routinen innerhalb der Stadt Bielefeld verbessert werden. Diese verringern den Abstimmungsbedarf zwischen Verwaltung, politischen Gremien, beteiligten Verbänden und bauausführenden Unternehmen. Die in Folge des BGG eingerichtete Stelle eines ‚Beauftragten für Barrierefreiheit‘ im ‚Amt für Verkehr‘ war hierfür von großer Bedeutung, da über die Stelle sachliche Kompetenz gebündelt und eine entsprechende Problemwahrnehmung institutionalisiert wurde.

Wie schwierig es ist, das Thema Barrierefreiheit auch in stadtgestalterischen Prestigeprojekten umzusetzen, wurde am Beispiel der Neugestaltung der Fußgängerzone in der Altstadt deutlich. So verhinderte eine nicht ausreichende Problemwahrnehmung auf Seiten von Politik, Verwaltung und weiteren Lenkungskreismitgliedern eine von den Betroffenen akzeptierte barrierefreie Gestaltung. In diesem Zusammenhang wurde von lokalen Akteuren eine schwierige Vereinbarkeit von ästhetischen Kriterien mit den Anforderungen an eine barrierefreie Gestaltung festgestellt. Dies verweist auf notwendige fachliche Kompetenzen, denn wie der abschließende Kompromiss zeigt, sind miteinander vereinbare Lösungen möglich. Dass überhaupt Nachbesserungen an der Altstadt-Pflasterung vorgenommen wurden, ist auf die Intervention der Behindertenverbände bei der Bezirksregierung und der Landesbehindertenbeauftragten zurückzuführen. Aus den Protokollen des ‚UStA‘ wird deutlich, dass es ohne diese – im Schatten der Hierarchie des Behindertengleichstellungsgesetzes agierenden – Akteure schwer gewesen wäre, vor Ort Verbesserungen durchzusetzen.

Auch beim Thema der fehlenden öffentlichen Toiletten wird deutlich, dass nicht alle Ansprüche älterer Menschen automatisch durch Fachausschüsse und Verwaltungsabteilungen berücksichtigt werden. So wurde die Problematik der fehlenden öffentlichen Toiletten durch den ‚Seniorenrat‘ eingebracht, im politischen Raum mit Nachdruck verfolgt und ein Teilerfolg errungen. Die Einflussmöglichkeiten des ‚Seniorenrates‘ – als einem mit einer spezifischen Problemwahrnehmung ausgestatteten politischen Akteur – werden hierbei gut deutlich. Dass diese Möglichkeiten auch genutzt werden, liegt jedoch an dem tatsächlichen Engagement der Mitglieder und deren Willen für ihre Ziele politisch zu streiten.

Während das Thema des Fußgängerverkehrs in Politik und Verwaltung bisher keine nennenswerte Rolle spielt, genießen die Themen Radverkehr und Verkehrssicherheit eine größere Aufmerksamkeit. Bei der Verkehrssicherheit gilt dies nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Bielefelder Polizei und zahlreiche Verbände.

Im Bereich des ÖPNV wird die zentrale Stellung der Kommune als Aufgabenträgerin des ÖPNV mit dem Instrument Nahverkehrsplan, als Mehrheitseigentümer des größten vor Ort aktiven Verkehrsunternehmens sowie als Regulierungsbehörde für den Taxiverkehr deutlich. Auf der Anbieterseite sind die institutionellen Rahmenbedingungen des Wettbewerbs unübersehbar, wobei die jeweiligen Akteure im Rahmen der Nahverkehrsplanung agieren und entsprechende Standards im Bereich der Angebotsqualität hierarchisch – im Rahmen der verfügbaren finanziellen Mittel – durch die Stadt Bielefeld vorgegeben werden können. Die Ausstattung des ÖPNV mit zeitgemäßen und barrierefreien Fahrzeugen und Haltestellenanlagen ist insbesondere auf die Förderung des Landes NRW zurückzuführen. Entsprechende Fördervorgaben haben daher die Situation in Bielefeld erheblich mit beeinflusst.

11.2 Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘

In diesem Kapitel wird zunächst ein Überblick über die Nahversorgungsstruktur im Lebensmitteleinzelhandel gegeben (Kapitel 11.2.1), bevor die Handlungsansätze der Stadt Bielefeld zur Einzelhandelssteuerung erörtert werden (Kapitel 11.2.2) und abschließend auf Aktivitäten anderer Akteure zur Verbesserung der Nahversorgung eingegangen wird (Kapitel 11.2.3.). Die Aktivitäten der Anbieterseite sowie weitere Angebotsbereiche, wie Apotheken und Hausärzte, wurden nicht betrachtet.

11.2.1 Überblick über die Nahversorgungsstruktur

Die Strukturen der Bielefelder Nahversorgung weisen innerhalb des Stadtgebiets deutliche Unterschiede auf. So schwankt die Lebensmittelverkaufsfläche beispielsweise zwischen 0,66 qm/Einwohner in Sennestadt und 0,57 qm/Einwohner im Stadtbezirk Mitte auf der einen Seite und 0,22 qm/Einw. bzw. 0,17 qm/Einw. in den Bezirken Senne und Dornberg auf der anderen Seite (vgl. NW 10.02.2009). Nicht nur diese quantitativen Daten deuten auf Probleme in der Nahversorgung hin. So verweisen Berichte in der Presse (vgl. NW 20.02.2009) auf die angespannte Situation im Stadtbezirk Dornberg, die durch den Wegzug eines Lebensmittelgeschäfts entstanden sei und in einer Kettenreaktion auch weitere Anbieter abwandern ließ. Die Seniorenratsvorsitzende unterstreicht die in einigen Teilen des Stadtgebiets herrschenden Probleme in der Nahversorgung und begründet dies mit der Siedlungsstruktur. Die größten Probleme treten demnach in verhältnismäßig dünn besiedelten Bereichen auf, da die dort vorhandene Kaufkraft zu gering sei und durch Anbieter in den größeren Zentren abgezogen wird:

„Hier im Innenbereich kriegt man überall etwas, aber in den Außenbereichen ist das zum Teil sehr schwierig. Weil da die kleinen Lebensmittelgeschäfte, die Post und andere zumachen. Das ist in vielen Bereichen so und da kämpfen dann auch die Bürger und Bürgerinnen darum. Auch die Bezirksvertretungen setzen sich dafür ein. Wir haben mit dem Einzelhandelsverband gesprochen. Aber da kann man wahrscheinlich wenig machen, denn die großen Anbieter entscheiden.“ (Interview ‚Seniorenrat-Vorsitz‘: 151)

11.2.2 Handlungsansätze der Stadt Bielefeld

Auf Seiten der Stadt Bielefeld ist das ‚Bauamt‘ hervorzuheben, das sich um die bauleitplanerische Steuerung des Einzelhandels kümmert. Um dies angemessen leisten zu können, wurde einstimmig durch den Rat der Stadt Bielefeld am 10.09.2009 ein gesamtstädtisches Einzelhandels- und Zentrenkonzept im Sinne eines städtebaulichen Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009e). Aufbau, Inhalte und Ziele des Konzepts ähneln denen der zahlreichen Einzelhandelskonzepte anderer Kommunen in NRW.

„Insgesamt wird das Ziel verfolgt, den Einzelhandelsstandort Bielefeld im Hinblick auf seine kommunale und regionale Versorgungsaufgabe zu sichern und zu stärken. Dabei gilt es vor allem, die räumliche Angebotsstruktur mit Konzentration auf die einzelnen Zentren (Haupt-, Neben und Nahversorgungszentren) zu bewahren bzw. weiter zu profilieren, eine weitgehend flächendeckende Grundversorgung zu sichern und zu stärken und funktionale Ergänzungsstandorte zu ermöglichen.“

(Stadt Bielefeld, Bauamt 2009e: 11)

In der öffentlichen Wahrnehmung dominiert in Verbindung mit dem Einzelhandelskonzept die Zielstellung, dass „*Flaggschiff Innenstadt*“ (NW 10.02.09) zu stärken. Die Nahversorgungsstrukturen in den Stadtteilen sind jedoch auch ein wichtiges Thema und werden als „*nur in Teilbereichen noch funktionierend*“ bewertet. (Stadt Bielefeld, Bauamt 2009e: 26) Dem sollen die städtebaurechtlich in die Zentren gelenkten Ansiedlungen entgegenwirken. Als zusätzliche Gegenmaßnahme erlaubt das Konzept unter bestimmten Bedingungen auch Ansiedlungen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, um lokale Versorgungslücken zu schließen. Außerdem werden im Einzelhandelskonzept einige weitere Ziele und Maßnahmen zur Stärkung der Nahversorgung vorgeschlagen. So sollen vorhandene Einrichtung besser erreichbar sein, zusätzliche Funktionen und Dienstleistungen in vorhandene Betriebe integriert werden und Wochenmärkte unterstützt werden. Konkrete Vorschläge zur Umsetzung fehlen allerdings und

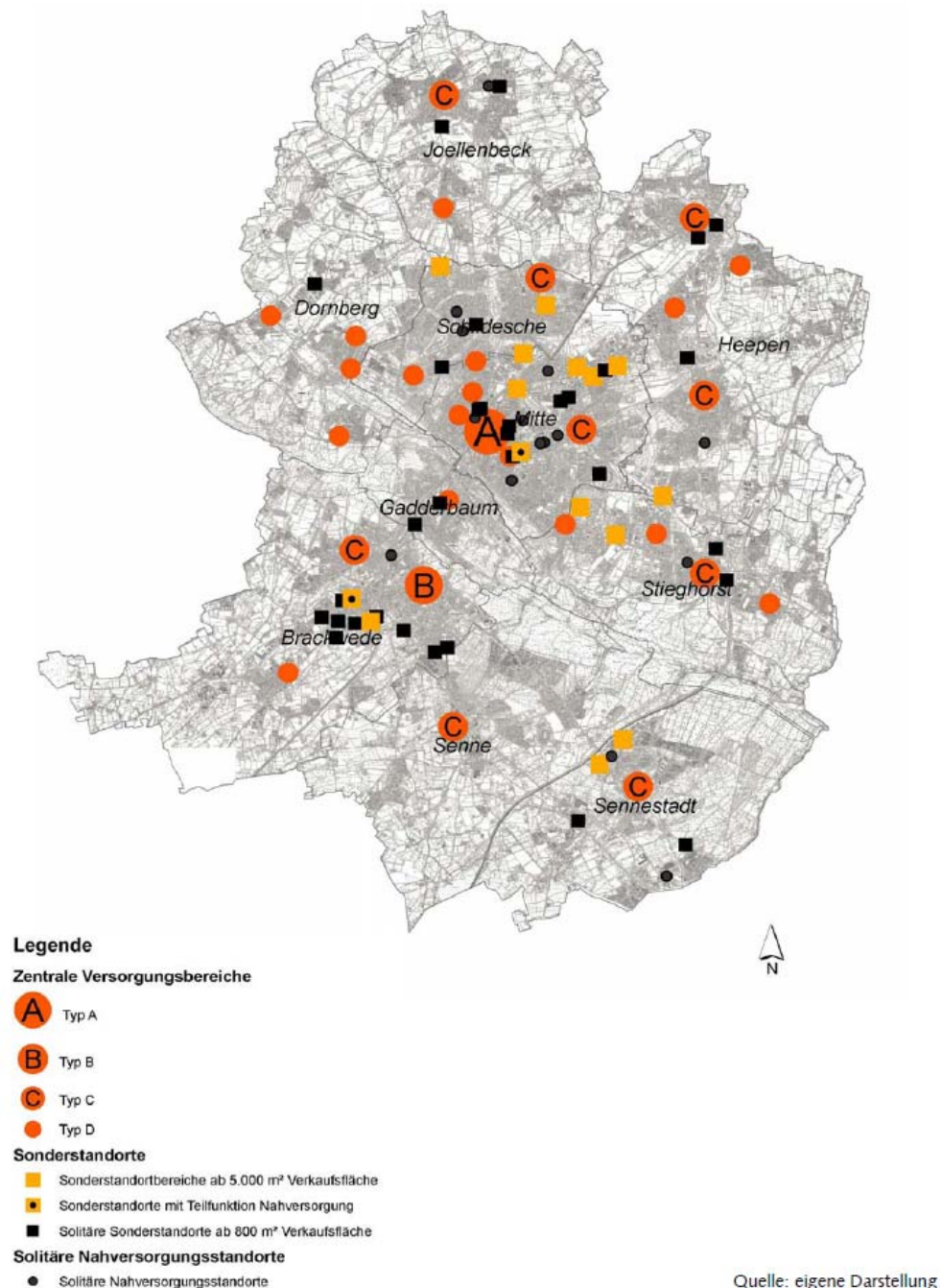


Abbildung 11-5: Standortstruktur des Einzelhandels (Stadt Bielefeld, Bauamt 2009e: 20)

es sind keine kommunalen Aktivitäten bekannt, die in den genannten Bereichen zur Stärkung der Nahversorgung aufgenommen wurden (vgl. Stadt Bielefeld, Bauamt 2009e: 25f.).

Ein zentrales Motiv für das Einzelhandels- und Zentrenkonzept waren auf Seiten der Stadt Bielefeld auch die institutionellen Vorgaben, die ein entsprechendes städtebauliches Entwicklungskonzept verlangen, damit das formelle Instrumentarium des Städtebaurechts zur Beeinflussung der Einzelhandelsansiedlungen voll ausgeschöpft werden kann. Somit wurde ein reflexives Interesse der Stadt Bielefeld angesprochen. *„Das Einzelhandelskonzept braucht man auch aus rechtlichen Gründen, um Einzelentscheidungen darauf zurückführen zu können.“* (Interview ‚UStA-Vorsitz‘: 156)

11.2.3 Weitere Akteursaktivitäten zur Verbesserung der Nahversorgung

Jenseits des städtischen Einzelhandels- und Zentrenkonzepts lassen sich in Bielefeld verschiedene Aktivitäten zur Verbesserung des Nahversorgungsangebots feststellen, die durch unterschiedliche Akteure durchgeführt werden.

So ist der ‚Einzelhandelsverband Ostwestfalen-Lippe e. V.‘ als Interessensorganisation der Einzelhändler mit einem Flächenmanagementsystem aktiv, um Leerstände vor allem in den Zentren zu vermeiden (vgl. Website Einzelhandelsverband OWL). Weiterhin ist der Verband an einem durch das Landesbauministerium finanziell unterstütztem Modellprojekt zur Nahversorgungssicherung als Projektträger beteiligt. Hierbei werden standortangepasste, modulare Modelle entwickelt werden, die ohne Subventionen auskommen sollen. Bisher unterversorgte Lagen sollen durch Ansiedlung dieser neuen Modelle wieder besser versorgt werden. Weitere Beteiligte sind die Städte Bielefeld, Paderborn und Porta Westfalica sowie die ‚EDEKA Minden-Hannover e. G.‘ und die ‚Max Lüning GmbH‘. Da das Ende 2007 gestartete Projekt noch bis Ende 2010 läuft, sind noch keine abschließenden Ergebnisse verfügbar (vgl. Website BBE Handelsberatung).

‚Einzelhandelsverband‘

Als Interessensorganisation der vornehmlich privaten Immobilieneigentümer entfaltet auch ‚Haus & Grund Bielefeld‘ Aktivitäten in dem Bereich, da sich mit dem Erfolg der Einzelhändler auch der Nutzen für die Vermieter verknüpft.

‚Haus & Grund‘ Bielefeld

„Das ist zwangsläufig so, denn wer als Eigentümer an Einzelhändler vermietet, ist zwangsläufig dessen Wohl und Wehe ausgesetzt und partizipiert oder leidet eben an der Situation des Einzelhandels mit. Denn Leerstände betreffen nicht nur den Inhaber des Geschäftes, sondern auch den Eigentümer.“ (Interview ‚Haus & Grund‘: 53)

Neben den unmittelbaren Mietverlusten bei Leerstand werden bei ‚Haus & Grund‘ auch die dem einzelnen Leerstand folgenden Effekte eines Trading-Down-Effektes berücksichtigt und die Mitglieder entsprechend beraten. *„Es ist auch unser Ansatz, die Eigentümer dazu zu bringen, möglicherweise im Interesse der Vermietung auch von überzogenen Mietpreisvorstellungen Abstand zu nehmen.“* (Interview ‚Haus & Grund‘: 53) Neben den unmittelbaren Beratungsleistungen agiert ‚Haus & Grund‘ auch als Partner beim Flächenmanagement des Einzelhandelsverbands und informiert die Mitglieder über die entsprechenden Angebote mittels Mitgliederzeitung und Internet.

‚BGW‘

Weiterhin entfalten Bielefelder Wohnungsunternehmen Aktivitäten, um den von ihnen erkannten Problemen infolge einer schlechten Nahversorgungsqualität in ihren Siedlungsbeständen zu begegnen. Um die Problemlage näher zu erörtern, ist die BGW im Rahmen ihrer Kundenbefragungen insbesondere auf die gewünschte und benötigte Infrastruktur vor Ort eingegangen. Die Ergebnisse haben die BGW darin bestärkt, dem Thema mehr Aufmerksamkeit zu widmen (vgl. Müller 2007: 46) Der Geschäftsführer der ‚BGW‘ beschreibt das Vorgehen folgendermaßen.

„Wir experimentieren im Moment, wie wir wieder eine quartiersnahe Versorgung hinkriegen können. Wie holen wir die Geschäfte wieder zurück in die Quartiere. Den Tante-Emma-, Onkel-Ali-Laden, geht das eigentlich noch? Wie schaffen wir Dienstleistungen, z. B. Ausweisverlängerung oder Postdienste, die immer mehr wegbrechen. Da machen wir im Moment ein paar Projekte.“ (Interview ‚BGW Geschäftsführung‘: 58)

Die ‚BGW‘ hat sich an einer Antragsstellung im Rahmen des ‚INTERREG IVB‘-Projektes ‚Supply³ (Local Supply in Neighbourhoods)‘ beteiligt, in dem der Austausch über gute Beispiele und die Durchführung von Modellprojekten im Mittelpunkt stehen, konnte sich im Wettbewerb mit ihrem Vorschlag aber nicht durchsetzen (vgl. Interview Bi-V 130).

Durch die Anlagen des ‚Bielefelder Modells‘ hat die ‚BGW‘ in manchen Quartieren bereits Teilfunktionen eines Quartierszentrums übernommen. Im Rahmen dessen gab es weitergehende Überlegungen zur Verbesserung der Nahversorgung, die von Seiten der ‚BGW‘ bereits näher diskutiert wurden:

„Die häufig gestellte Frage ist aber die Nahversorgung. Wir haben mit den verschiedensten Institutionen gesprochen und versucht, Konzepte auf die Beine zu stellen, aber es ist uns nicht gelungen, weil wir Konzepte haben wollten, die wirtschaftlich tragbar sind. Bürgerschaftliches Engagement wird eine der Säulen sein, die für die Zukunft sehr wichtig sind. Aber damit allein werden sie das nicht geregelt kriegen. Wir wissen – auch gerade beim bürgerschaftlichen Engagement, das steht und fällt mit handelnden Personen.“ (Müller 2007: 47)

Um wirtschaftlich tragbare Nahversorgungseinrichtungen in ihren unterversorgten Siedlungsbeständen zu verankern, wäre die ‚BGW‘ bereit, diese über günstige Mieten zu unterstützen. *„Wenn wir ein vernünftiges Nahversorgungssystem haben wollen, werden wir dort nicht die ortsübliche Vergleichsmiete nehmen können.“* (Müller 2007: 48) Die Gründe dafür sind vorrangig im nutzenorientierten Bereich zu suchen, da so die eigenen Standorte aufgewertet und somit attraktiver für Mieter würden (vgl. Müller 2007: 48).

‚GSWG Senne‘

Nicht nur die ‚BGW‘ engagiert sich im Bereich des Nahversorgungsangebots in ihren Beständen. Auch die ‚GSWG Senne‘ sieht bei der Nahversorgung dringenden Handlungsbedarf in einem ihrer beiden Siedlungsgebiete im peripher gelegenen Stadtbezirk Senne. *„Das ist sicherlich so ein kleines Hindernis hier bei uns mit der Infrastruktur, aber wir haben uns jetzt auch zum Ziel gesetzt hier daran was zu ändern.“* (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘: 35) Als Reaktion auf das schlechte Nahversorgungsangebot entwickelt die ‚GSWG Senne‘ mittels ihrer Tochtergesellschaft und Investoren ein neues Quartierszentrum im Siedlungsgebiet Windflöte.

„Es ist in erster Linie eine sog. Nahversorgung als Vollsortimenter und darüber hinaus andere Dienstleister (Gewerbe-/ Büro-/ Praxisflächen) vorgesehen, die durch eine

hochwertige ‚kleinere Wohnbebauung‘ ergänzt werden soll. Dieses Quartierszentrum soll sich insbesondere durch eine großzügige und kundenfreundliche Nahversorgungseinrichtung auch zu einem Kommunikationsmittelpunkt für das Siedlungsgebiet Windflöte entwickeln.“ (Website GSWG ‚Projekte‘)

Damit soll der Standort der Genossenschaft aufgewertet werden, indem den Wünschen der Mitglieder entsprochen wird. *„Für die Bewohner des Siedlungsgebietes Windflöte würde damit ein langer Traum in Erfüllung gehen, aber auch für alle anderen Menschen in der Umgebung entsteht hier ein hervorragend erreichbares und zugängliches Zentrum zur Deckung der Dinge, die man für das tägliche Leben benötigt.“ (Website GSWG ‚Projekte‘).* Somit stehen auch hier die nutzenorientierten Motive im Vordergrund. *„Wir können nicht alleine davon leben, dass wir hier nur schöne grüne Wiesen haben [...].“ (Interview ‚GSWG Vorstandsvorsitz‘: 58)* Dafür wendet die Genossenschaft erhebliche Ressourcen auf und erhofft sich, die Attraktivität der eigenen Bestände langfristig zu steigern (vgl. Interview Bi-V 131).

11.2.4 Zusammenfassende Einschätzung

Das Handlungsfeld Nahversorgung ist stark marktwirtschaftlich organisiert, es sind daher vorrangig private Anbieter, die Angebote bereitstellen. Die in Deutschland wirksamen prägenden Trends lassen sich auch in Bielefeld vorfinden, wodurch die Nahversorgung in Form einer fußläufigen Erreichbarkeit der Angebote in Teilbereichen nicht mehr gesichert ist. Die vorrangige formale Möglichkeit der Einflussnahme auf die Entwicklung der Nahversorgung von kommunaler Seite liegt im Bereich des Städtebaurechts, um darüber die Aktivitäten der Anbieterseite zu lenken. Institutionelle Voraussetzung dafür ist ein ‚Einzelhandels- und Zentrenkonzept‘, wie es der Rat der Stadt Bielefeld 2009 beschlossen hat.

Neben den kommunalen Steuerungsversuchen hat auch die Anbieterseite des Wohnungsmarktes das Aufgabenfeld entdeckt, da eine schlechte Nahversorgung die Qualität ihrer Standorte senkt. Ein ausgeglichener Wohnungsmarkt mit erhöhtem Wettbewerb um Kunden trägt dazu bei, dass die kleinräumigen Lagequalitäten eine erhöhte Bedeutung bekommen. Von daher ist es aus einer nutzenorientierten Sichtweise nachvollziehbar neue Handlungsansätze zu entwickeln. Vorrangige Ressourcen, die dabei von Seiten der Wohnungswirtschaft eingesetzt werden, sind sachliche Kompetenzen und ökonomisches Kapital. So entwickelt die ‚GSWG‘ mit einem Investor ein Einzelhandelszentrum im Ortsteil Windflöte. Die ‚BGW‘ prüft vergünstigte Mieten, um Nahversorgungsunternehmen in ihren Beständen zu halten und beabsichtigte, ihre sachliche Kompetenz über die Teilnahme an Modellprojekten zu erhöhen.

12 Zentrale Ergebnisse nach Akteursgruppen

Die herausgearbeiteten Ergebnisse der Fallstudie werden an dieser Stelle noch einmal im Hinblick auf die handelnden Akteure zusammenfassend erörtert. Fokussiert wird dabei auf die Stadt Bielefeld, die Wohnungswirtschaft und soziale Dienstleister in Bielefeld. Die Aktivitäten dieser Akteursgruppen sind für eine altersgerechte Stadtentwicklung von besonderer Bedeutung. Im Mittelpunkt der akteursbezogenen Betrachtung steht jeweils, wie und warum die Akteure handeln, die Einfluss auf die Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung nehmen. Die Ergebnisse werden abschnittsweise in Kernaussagen gebündelt und im folgenden Kapitel 13 auf ihre Gültigkeit über die Fallstudie Bielefeld hinaus diskutiert.

12.1 Stadt Bielefeld

Die Stadt Bielefeld als Kommune nimmt Einfluss auf alle Handlungsfelder und vertritt zugleich den Anspruch des Gemeinwohls. Ihr Handeln ist eingebunden in ein ausdifferenziertes System von gesetzlichen Rahmenbedingungen und zur Bewältigung ihrer Aufgaben verfügt sie über eine umfangreiche Zahl von Akteuren aus Politik und Verwaltung. Auf dieses Wechselspiel von institutionellen Vorgaben und sich daraus ergebenden Handlungsspielräumen wird in Kapitel 12.1.1 eingegangen. Wie das Thema Alterung in Politik und Verwaltung verankert ist und die einzelnen Akteure innerhalb der Stadt Bielefeld zusammenarbeiten, ist Gegenstand von Kapitel 12.1.2. Abschließend wird in Kapitel 12.1.3 erläutert, wie die Stadt Bielefeld agiert, um die nicht-kommunalen Akteure zu beeinflussen.

12.1.1 Akteure und prägende Governance-Formen

Aufgabenwahrnehmung in allen Handlungsfeldern

Die Stadt Bielefeld tritt in Abhängigkeit der ihr institutionell zugewiesenen Aufgaben in verschiedenen Rollen in den Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung auf. Die gesetzlichen Vorgaben lassen der Stadt mal mehr (Pflichtaufgaben, freiwillige Aufgaben), mal weniger (Pflichtaufgaben nach Weisung) Spielräume, ihren Aufgaben nachzukommen. Hiermit ist auch die Zuweisung von Handlungsressourcen, insbesondere von formaler Macht und ökonomischem Kapital verknüpft. In marktförmig organisierten Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung kommt der Kommune eine regulierende Rolle zu. Sie achtet auf die Einhaltung ordnungsrechtlicher Standards (z. B. in der Bauaufsicht und der Heimaufsicht), organisiert Wettbewerb unter den Anbietern (z. B. in der Nahverkehrsplanung und dem Taxiverkehr), nimmt Einfluss auf die Akteure des Boden- und Immobilienmarktes und den Einzelhandel (z. B. über die Bauleitplanung), verbessert die Informationslage auf dem Wohnungsmarkt (z. B. über die Wohnungsmarktbeobachtung und den Mietspiegel) und informiert und berät ältere Menschen als Nachfrager auf dem Wohnungs- und Pflegemarkt (z. B. über die Pflege- und Wohnberatung) ebenso wie Bauherren und Investoren (z. B. in der Bauberatung und der Investorenberatung des Sozialdezernats).

Darüber hinaus tritt die Stadt Bielefeld über die kommunale Wohnungsgesellschaft ‚BGW‘ und den Verkehrsbetrieb ‚moBiel‘ selbst als Marktteilnehmerin in den Handlungsfeldern auf. Für den öffentlichen Raum ist die Kommune zudem rahmensetzender Akteur, zeigt sich hier vor allem aber direkt verantwortlich für die Gestaltung von öffentlichen Räumen und Verkehrsinfrastruktur.

Bedingt durch ihre Größe und die verschiedenen Aufgaben und Rollen besteht die Stadt Bielefeld aus zahlreichen internen Akteuren, die über bestimmte Einflusspotentiale verfügen und diese mehr oder weniger strategisch einsetzen. Deren Verhältnis zueinander ist über eine institutionelle Struktur definiert, die den einzelnen Akteuren verschiedene Aufgaben, Ziele und Ressourcen zuschreibt. Durch die Breite der unterschiedlichen Handlungsfelder beeinflusst eine größere Zahl von Akteuren innerhalb der Stadt Bielefeld durch ihr Handeln eine altersgerechte Stadtentwicklung. Zu nennen sind an erster Stelle das Sozialdezernat, mit dem Schwerpunkt im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘, sowie das Baudezernat mit vorrangigem Einfluss auf die weiteren Handlungsfelder. Diese Dezernate unterteilen sich weiter in kleinere Akteure mit enger gefassten Zuständigkeiten und Ressourcen. Darüber hinaus nehmen auch andere verwaltungsinterne Akteure Einfluss, beispielhaft kann auf die Demographiebeauftragte verwiesen werden.

*Interne Akteure der
Kommune*

Die formale Entscheidungsmacht innerhalb der Kommune liegt, mit Ausnahme der Pflichtaufgaben nach Weisung, bei den verantwortlichen politischen Gremien, die die Verwaltung beauftragen. Das Verwaltungshandeln ist also letztlich immer von einem Auftrag der Politik, oder aber zumindest dessen Zustimmung und Duldung, abhängig. Dabei agiert die Bielefelder Kommunalverwaltung durchaus auch proaktiv und tritt mit eigenen Vorstellungen und Konzepten an die Politik heran, um sich von dort Aufträge ‚abzuholen‘. Die Zuständigkeitsbereiche bei den vorbereitend für den Rat handelnden Ausschüssen sind dabei ähnlich wie innerhalb der Verwaltungsgliederung verteilt. Der ‚Sozial- und Gesundheitsausschuss‘ trägt hauptsächlich Verantwortung für Aktivitäten im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘, während die weiteren Handlungsfelder im Schwerpunkt dem ‚Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss‘ zugeordnet sind. Im Hinblick auf die untersuchten Fälle erscheint das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Politik in Bielefeld weitgehend reibungslos zu funktionieren. Grundsätzliche Konflikte wurden im Rahmen der empirischen Arbeit nicht festgestellt, wenngleich in Interviews anklang, dass diese in anderen Politikfeldern durchaus vorkommen.

Zahlreiche Aktivitäten von internen Akteuren auf städtischer Seite sind in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht unmittelbar aus institutionellen Vorgaben und Governance-Strukturen ableitbar. Vielmehr sind sie auf Entscheidungen zurückzuführen, zugewiesene kommunale Aufgaben auf eine bestimmte Art und Weise umzusetzen. Genutzte Entscheidungsspielräume bestehen hier nicht nur bei den freiwilligen, sondern auch bei den nicht weisungsgebundenen Pflichtaufgaben. Innerhalb der rahmensetzenden Gestaltung der Kommunalpolitik besitzt dabei auch die Verwaltung einen Gestaltungsspielraum, wie dieser Rahmen ausgefüllt wird, da die Vorgaben in der Regel einen solchen offenlassen.

*Spielräume innerhalb der
institutionellen Vorgaben*

Insgesamt sind in Bielefeld spezifische Orientierungen von Politik und Verwaltung festzustellen, die sich auf zahlreiche Aufgabenbereiche einer altersgerechten Stadtentwicklung beziehen. Hierzu zählen beispielsweise die Einrichtung der Stelle der Demographiebeauftragten, die umfassende Altenhilfeplanung seit Ende der 1970er Jahre, die Einrichtung des ‚Seniorenrates‘, die Operationalisierung des Grundsatzes ‚ambulant vor stationär‘ über die Ansätze der Heimsteuerung, die Erarbeitung eines kommunalen Wohnkonzeptes über den Prozess ‚Masterplan Wohnen‘ oder die Einrichtung der Beratungsstelle ‚Neue Wohnformen‘.

Handlungsorientierungen

Ebenfalls Ausdruck kommunalpolitischer Entscheidungen sind gesamtstädtische Konzepte wie das Stadtumbaukonzept und das Einzelhandelskonzept. Diese haben jedoch eine stärkere institutionelle Prägung, da sie im Gegensatz zu den zuvor genannten kommunalen Aktivitäten bei eingehaltenen Vorgaben mit einer versprochenen Belohnung in Form eines Zuwachses an ökonomischem Kapital (Gewährung von Fördermitteln) beziehungsweise formaler Macht (bauplanungsrechtliche Instrumente) verbunden sind. Bei den genannten gesamtstädtischen Konzepten, aber auch in den Bausteinen der Altenhilfe- und Pflegeplanung, ist weiterhin eine gesamtstädtische, aber zugleich auch kleinräumige Vorgehensweise zu finden, die in diesen Fällen eine charakteristische Orientierung des Handelns von Politik und Verwaltung in Bielefeld darstellt.

Eine Kommune kann in allen Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung Impulse setzen, wobei sie verschiedene Instrumente – von der Regulierung über die Infrastrukturbereitstellung bis zur Marktteilnahme – einsetzen kann. Die verschiedenen Rollen werden durch zahlreiche interne kommunale Akteure ausgefüllt, die jeweils spezifische Orientierungen und Handlungsressourcen besitzen. Entscheidend für eine altersgerechte Stadtentwicklung ist die Art der Ausgestaltung der institutionell zugewiesenen Aufgaben durch die lokalen Akteure aus Verwaltung und Politik.

12.1.2 Verankerung und Bearbeitung innerhalb der Kommune

Innerhalb der Stadt Bielefeld werden verschiedene Wege besprochen, um Themen einer altersgerechten Stadtentwicklung zu verankern und zu bearbeiten. Ein alle Bereiche abdeckendes Konzept und eine abgestimmte Vorgehensweise existieren dabei nicht, auch wenn das ‚Konzept Seniorengerechtes Bielefeld‘ aus dem Sozialdezernat eine Reihe der Handlungsfelder anspricht. Vielmehr agieren die jeweils für einen Bereich zuständigen internen Akteure selbstständig, stehen aber miteinander in Interaktion. Zu nennen sind verschiedene Vorgehensweisen zum Umgang mit den Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung.

Deutlich wurde am Beispiel der Stadt Bielefeld, dass die internen Akteure der Kommune die Zielgruppe der Älteren zunächst einmal unterschiedlich bewusst in ihr Handeln einbeziehen. So sind im Rahmen des Sozialdezernats die Anforderungen älterer Menschen explizit Teil der Gesamtaufgabe und die entsprechenden Ziele werden fachlich vertiefend reflektiert und bewusst gesetzt. In dem für viele relevante Bereiche zuständigen Baudezernat wiederum steht die Gruppe der Älteren nicht auf vergleichbare Art und Weise im Fokus. Von daher werden deren Anforderungen nicht in einer ähnlichen Tiefe in den Blick genommen. Auch bei den Ausschüssen des Rates lässt sich eine entsprechend unterschiedliche Fokussierung zwischen dem ‚Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss‘ sowie dem ‚Sozial- und Gesundheitsausschuss‘ feststellen. Hervorzuheben ist allerdings der ‚Seniorenrat‘, der sich bemüht, alle Handlungsfelder im Blick zu behalten und gegebenenfalls gegenüber der Verwaltung und der Politik aktiv wird, um deren Wahrnehmung und Handlungen zu beeinflussen.

Die unterschiedliche Bedeutung, Wahrnehmung und Zuständigkeit für das Querschnittsthema der altersgerechten Stadtentwicklung kann zu Problemen und Konflikten führen, wenn durch einzelne interne Akteure Entscheidungen getroffen werden, die den Zielvorstellungen anderer interner Akteure entgegenlaufen, oder aber es zu (vermeintlichen) Eingriffen in fremde Zustän-

digkeitsbereiche kommt. Am Beispiel der gegenseitigen Abstimmung bei der Neuansiedlung von Pflegeheimen in Bielefeld kann ein solcher Konflikt und dessen Lösung nachvollzogen werden. Auch von Seiten der Demographiebeauftragten, zu deren Aufgabenbereich zahlreiche interne Akteure Berührungspunkte aufweisen, wurde auf das darin innewohnende Konfliktpotential hingewiesen.

Die verwaltungsinterne Abstimmung und Zusammenarbeit ist daher grundlegend, um Themen einer altersgerechten Stadtentwicklung zu verankern und zu bearbeiten. In Bielefeld gibt es hierfür ebenso projektbezogene wie dauerhaft institutionalisierte Kooperationen. Als Beispiele können hier neben der Kooperation zwischen Planungs- und Sozialdezernat in den Bereichen der Heimsteuerung auch noch der ‚Arbeitskreis Bebaute Umwelt und Verkehr‘ sowie das Pilotprojekt ‚Wir wohnen zukunftsfähig!‘ genannt werden. Hierbei wird deutlich, dass die Bündelung von Handlungsressourcen nützlich sein kann, den beteiligten Akteuren jedoch Ziel und Nutzen der Zusammenarbeit deutlich gemacht werden müssen, um zum Erfolg zu gelangen. Konflikte in der Zusammenarbeit sind dadurch noch nicht ausgeschlossen, über den gegenseitigen Austausch von Zielen und darüber wie Aspekte wahrgenommen werden, besteht aber eher die Möglichkeit, Konflikte zu bewältigen.

In mehreren Fällen lässt sich bei der Stadt Bielefeld zudem beobachten, dass innerhalb des politisch-administrativen Systems neue Akteure eingerichtet wurden, die mit einer bestimmten Rolle und bestimmten Wahrnehmungen sowie Ressourcen ausgestattet sind. Sie bearbeiten einen definierten Themenbereich und sollen diesen sowohl in stadtinternen Akteurskonstellationen wie gegenüber nicht-kommunalen Akteuren vertreten. Dabei können sie die Wahrnehmung der anderen Akteure für das jeweilige Thema schärfen und dafür Sorge tragen, dass die entsprechenden Inhalte Berücksichtigung finden.

Neue Akteure

Bei der Etablierung neuer Akteure lassen sich unterschiedliche Vorgehensweisen erkennen. Außerdem unterscheidet sich die Ressourcenausstattung, aus der sich die Handlungsfähigkeit der neuen Akteure ergibt, bezüglich des Personals, der Finanzen und der formalen Rechte deutlich. Im Fall der Demographiebeauftragten wurde für eine aus der Beurlaubung zurückkehrende Leitungskraft eine neue Stabsstelle eingerichtet, die sich dem Querschnittsthema fachübergreifend widmet und insbesondere die weiteren internen wie auch externen Akteure dazu bewegen soll, das Thema zu berücksichtigen. Sie ist dafür mit einem Mitzeichnungsrecht bei allen relevanten Vorgängen ausgestattet. Trotzdem kann ihre Arbeit nur Impulse setzen, da eine umfassende Überwachung der restlichen Verwaltung nicht geleistet werden kann und die Gefahr von Kämpfen um die Deutungshoheit über Fachbereiche droht, die letztlich eher kontraproduktiv wirken können. Weiterhin wurden auch innerhalb der Fachdezernate Verantwortlichkeiten für Themenbereiche eingeführt, die sich dort für deren Verankerung einsetzen. Zu nennen sind insbesondere die Stellen der Verantwortlichen für Altenhilfe- und Pflegeplanung und des Verantwortlichen für eine barrierefreie Straßenraumgestaltung. Durch ein engeres Aufgabenprofil und Einbindung in die entsprechenden Fachabteilungen liegt neben der Wahrnehmungsveränderung innerhalb der Fachdezernate ein deutlicher Schwerpunkt der Arbeit auf der eigenen fachlichen Erarbeitung und Umsetzung. Der ‚Seniorenrat‘ wiederum ist ein Beispiel dafür, wie ein politisches Gremium zur Verankerung eines Themenbereichs in der Kommune eingesetzt werden kann. Über die Etablierung der Interessensvertretung und Einbindung in das politisch-administrative System werden Probleme und Aufgaben aus dem Blickwinkel der

Zielgruppe schneller für die internen Akteure sichtbar. Aber auch gegenüber externen Akteuren sorgt der ‚Seniorenrat‘ dafür, dass die Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung wahrgenommen werden.

Neue Routinen

Insbesondere für die Bearbeitung regelmäßiger Aufgaben wurden in Bielefeld Routinen erarbeitet bzw. angepasst, wobei hier insbesondere die neuen Akteure aktiv wurden. Beispielfähig genannt werden können die Standards zur Barrierefreiheit im Straßenraum, zur Gestaltung von Querungshilfen und die Qualitätskriterien für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau. Aber auch im Rahmen des Demographiekonzeptes wird versucht, durch die Demographiebeauftragte überwachte neue Routinen der ‚Demographieprüfung‘ innerhalb der einzelnen Arbeitsbereiche der Stadtverwaltung aufzubauen. Die Auseinandersetzungen um die genaue Ausgestaltung der Querungshilfen zwischen den Verbänden der Seh- und Mobilitätsbehinderten zeigen dabei auf, dass die Einrichtung von Routinen keine Banalität ist, sondern unter Umständen mit großem Aufwand und Abstimmungsbedarf verbunden ist.

Personen

Sowohl bei der Etablierung neuer Akteure wie auch in Bezug auf deren Einflussnahme auf bereits bestehende interne Akteure wurde die hohe Bedeutung des persönlichen Engagements individueller Akteure deutlich, die Ämter und Funktionen in Politik und Verwaltung einnehmen. Der Akteur ‚Seniorenrat‘ wäre in Bielefeld beispielsweise nicht so wirkungsvoll, wenn die Mitglieder die Möglichkeiten des Akteurs über ihre individuelle Motivation und Kompetenzen weniger umfassend ausfüllen würden.

Ein solches ‚role-making‘ wird jedoch auch bei Akteuren innerhalb der Bielefelder Stadtverwaltung deutlich, die zum Teil über erhebliche Gestaltungsspielräume verfügen. Dies bezieht sich nicht nur auf Verwaltungsangestellte in Führungspositionen, sondern auch auf Sachbearbeitungsstellen, auf denen Expertinnen und Experten an spezifischen Themen arbeiten. Die Arbeit dieser Stellen, seien sie im Amt für Verkehr, im Bauamt oder im Sozialamt, hat eine sehr hohe Bedeutung für die Auseinandersetzung mit Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung. Die auf diesen Stellen arbeitenden Personen verfügen alle über individuelle Wahrnehmungen, aber auch unterschiedliche Ressourcen, gerade im Bereich der Sachkompetenz, kommunikativen Kompetenz und des Sozialkapitals. Zudem können sich ihre individuellen Handlungsmotive voneinander unterscheiden und auch die Ausgestaltung der Rolle prägen.

Um die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung innerhalb der Kommune zu verankern und zu bearbeiten, sind verschiedene Wege möglich:

- 1. Die verwaltungsinterne Zusammenarbeit über Ressortgrenzen hinweg, um eine adäquate Problembearbeitung erreichen zu können.*
- 2. Die Einrichtung neuer Akteure und Verantwortlichkeiten innerhalb des politisch-administrativen Systems, die mit speziellen Wahrnehmungen und Handlungsressourcen ausgestattet sind.*
- 3. Die Entwicklung von Standards und Routinen für eine einfache und zugleich fachlich fundierte Berücksichtigung von Basisbedürfnissen im Alltag von Politik und Verwaltung.*

Für das kommunale Handeln kommt den Spielräumen von Leitungspositionen und Fachstellen in Ämtern und Abteilungen eine erhebliche Bedeutung zu. Deren personelle Besetzung ist daher von großer Bedeutung.

12.1.3 Beeinflussung nicht-kommunaler Akteure

Von den verschiedenen Akteure innerhalb der Stadt Bielefeld werden unterschiedliche Wege besprochen, um Einfluss auf nicht-kommunale Akteure zu nehmen, die durch ihr Handeln die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung berühren. Unterschieden werden kann nach eher kommunikativen Instrumenten, zu denen Kooperationen, Beratungs- und Informationsleistungen zählen, sowie formalen Instrumenten, dem Einsatz ökonomischer Mittel und den kommunalen Eigenbetrieben, die indirekt über ihre Marktteilnahme Einfluss ausüben. Wie bei der Verankerung innerhalb der Kommune kommt selbstverständlich auch hierfür einzelnen Personen als individuellen Akteuren eine hohe Bedeutung zu.

Kooperationen mit nicht-kommunalen Akteuren existieren in mehreren Bereichen, nehmen allerdings eine unterschiedliche Bedeutung ein. Es existiert ein mittlerweile ausgeprägtes wohnungspolitisches Netzwerk, an dessen Aufbau und Pflege die Kommune maßgeblich über den ‚Expertenkreis Wohnungsmarktbeobachtung‘ und den ‚Masterplan Wohnen‘ beteiligt ist. Entscheidungen, die in diesem Netzwerk unter Beteiligung der Kommune getroffen werden, übernimmt auch die Stadt, wie im Beispiel der ‚Wohnungspolitischen Leitlinien‘ oder den Qualitätsstandards für den geförderten Mietwohnungsbau. Weitere Beispiele sind der ‚Arbeitskreis Ambulant betreute Wohnformen‘⁸⁵ und das ‚Bielefelder Netzwerk Verkehrssicherheit BI-NETT‘ sowie der ‚Arbeitskreis Rad‘. Über die unterschiedlichen Kooperationen kann die Stadt Bielefeld ihr soziales Kapital ausbauen, Expertenwissen der Akteure gewinnen, deren Wahrnehmung für Themen verändern, eigene Ziele gemeinsam mit ihnen umsetzen, Vertrauen aufbauen und anstehende Aufgabenstellungen mit Fachakteuren diskutieren. Auch die ‚Initiative Nachbarschaft‘ des Sozialdezernates lässt sich hier einordnen, baut die Stadt hiermit doch kleine soziale Unterstützungsnetzwerke innerhalb der Bevölkerung auf und begleitet diese.

Kooperation mit nicht-kommunalen Akteuren

Neben der Zusammenarbeit in Netzwerken gibt es auch projektbezogene Kooperationen der Stadt Bielefeld mit nicht-kommunalen Akteuren. Beispielhaft genannt werden kann der ‚Förderverein Lebensgerechtes Wohnen OWL e. V.‘ als Gründung von privaten und öffentlichen Akteuren, die Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsträgern beim Betrieb von Service- und Begegnungszentren, der Umbau des öffentlichen Raums in der Altstadt, die Projekte des Stadumbaus oder der Bau des Nachbarschaftszentrums Meinolfstraße der ‚Freien Scholle‘.

Ebenfalls vornehmlich kommunikativ ausgerichtet sind die verschiedenen Informations- und Beratungsleistungen, über die von Seiten der Kommune versucht wird, auf die Akteure Einfluss zu nehmen, die Nachfragenden zu stärken und Transparenz auf den Märkten herzustellen. Hierzu gehören beispielsweise die Wohn- und Pflegeberatung, die Beratungsstelle für Wohnprojekte und die Investorenberatung in den Bereichen der Wohnungsbauförderung. Zentrale Informationsinstrumente sind die kommunale Wohnungsmarktbeobachtung und das Online-Pflegeinformationssystem. Im Rahmen der Beratung von Investoren wird weiterhin gezielt darauf hingewirkt, dass keine ungewünschten Projekte verwirklicht werden.

Information und Beratung

Über die Investorenberatung wird auch versucht, verlorene formale Macht zu kompensieren. So hat die Stadt Bielefeld durch die Abschaffung der Pflegebedarfsplanung im Jahr 2003 die

Formale Instrumente

⁸⁵ Von diesen freiwilligen Formen der Zusammenarbeit ist die kommunale Pflegekonferenz als gesetzlich vorgeschriebene Kooperation abzugrenzen.

Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die Ansiedlung von neuen Pflegeheimen verloren. Um diesen Verlust auszugleichen, wird neben der auf vorhandener Sach- und Kommunikationskompetenz beruhenden gezielten Beratung versucht, die verwaltungsinterne Abstimmung des Sozial- mit dem Baudezernat zu verbessern, um vorhandene Einflusspotentiale zu bündeln. Damit sollen auch die vorhandenen Möglichkeiten des Städtebaurechts für diesen Bereich genutzt werden.

Wenn auch in Teilen eine abnehmende Bedeutung formaler Instrumente festgestellt werden kann, spielen sie in allen Handlungsfeldern noch immer eine zentrale Rolle. So nimmt zum Beispiel die Bauleitplanung mit dem Einzelhandelskonzept Einfluss auf die Nahversorgung, städtebaurechtlich wird der Rahmen für Stadtumbaugebiete gesetzt und die Heimaufsicht sorgt für die Durchsetzung von Qualitätsstandards. Dabei ist die formale Macht für die Kommune gerade auch in Verhandlungssituationen von Bedeutung, um im Schatten der Hierarchie agieren zu können. Somit bildet formale Macht weiterhin die Basis des kommunalen Handelns und die Kompetenz in ihrer Anwendung ist von großer Bedeutung.

Finanzmitteleinsatz

Neben der formalen Macht bildet auch der Finanzmitteleinsatz weiterhin eine wichtige Grundlage, um Akteure in ihrem Handeln zu beeinflussen. So wird als örtlicher Sozialhilfeträger im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘ über die Hilfen zur Pflege bewusst Einfluss auf ambulant betreute Wohnformen genommen. Für eine pauschalisierte Mittelgewährung, die für die meisten Anbieter aufgrund der sich daraus ergebenden Erwartungssicherheit attraktiv ist, wird verlangt, sich an Qualitätsvorgaben der Kommune zu halten. So werden hohe Standards durchgesetzt und zugleich wird die Verbreitung dieser neuen pflegeorientierten Wohnform in Bielefeld deutlich gefördert. Ein weiterer Ansatz der finanziellen Einflussnahme ist das ‚Rahmenkonzept Seniorenarbeit‘, bei dem das Angebot der Wohlfahrtsträger in der offenen Seniorenarbeit gefördert und inhaltlich wie räumlich gesteuert wird. Da es sich bei der kommunalen Finanzierung nur um einen bei weitem nicht kostendeckenden Zuschuss für die Träger handelt, war die Änderung der an die Unterstützung geknüpften Vorgaben zugleich ein Beispiel für eine Verhandlungssituation und Kooperation zwischen dem Bielefelder ‚Sozialdezernat‘ und den Wohlfahrtsverbänden. Durch die Optimierung des Mitteleinsatzes konnten zudem in geringem Umfang Ressourcen bereitgestellt werden, mit denen jährlich antragsbezogene Einzelprojekte der offenen Seniorenarbeit gefördert werden, um Neuerungen und Innovationen zu erleichtern.

Weiterhin spielen für die verschiedenen Akteure der Stadtverwaltung unterschiedliche Fördermittelquellen eine wichtige Rolle, um die engen finanziellen Spielräume und somit die Handlungsfähigkeit zu erweitern. Dabei wird auf institutionalisierte Reize der Fördermittelgeber reagiert, wenn beispielsweise die Initiierung des ‚Masterplan Wohnens‘ auch auf der Hoffnung beruht, dadurch möglicherweise höhere Summen aus der Wohnungsbauförderung zu erhalten. Das gesamtstädtische integrierte Stadtumbaukonzept fußt ebenfalls, neben einer nicht angezweifelten inhaltlichen Sinnhaftigkeit, darauf, dass für seine Erarbeitung Fördermittel zur Verfügung standen und nur auf Basis des Konzeptes Aussichten auf weitere Fördermittel bestehen. Darüber hinaus werden durch die Stadt Bielefeld aber auch die Gestaltungsspielräume innerhalb der institutionellen Vorgaben ausgeschöpft. So wird nicht nur die Wohnungsbauförderung für Mietwohnungen an zusätzliche Bedingungen geknüpft, sondern auch die Städtebauförderung gezielt genutzt. Beide Beispiele zeigen zudem, dass die Kommune sowohl

bei der Einwerbung wie auch dem Einsatz von Fördermitteln auf eine Zusammenarbeit mit externen Akteuren angewiesen ist.

Über die Wohnungsgesellschaft ‚BGW‘ und den Verkehrsbetrieb ‚moBiel‘ – beide mehrheitlich im Eigentum der Stadt Bielefeld – besitzt die Kommune die Möglichkeit, auf dem Wohnungsmarkt und in den Bereichen der Verkehrsdienstleistungen zu agieren. Beide marktteilnehmenden Töchter verwirklichen Angebote im Bereich der altersgerechten Stadtentwicklung, agieren dabei allerdings deutlich selbständiger als Verwaltungsabteilungen der Stadtverwaltung. Die ‚BGW‘ zeichnet maßgeblich für das ‚Bielefelder Modell‘ verantwortlich und ‚moBiel‘ führt beispielsweise Schulungen für Senioren durch und bietet ein Seniorenticket sowie ein Seniorentelefon an.

Kommunale Eigenbetriebe

Zur Beeinflussung nicht-kommunaler Akteure stehen der Kommune ein Mix aus kommunikativen, finanziellen und marktteilnehmenden Einflussmöglichkeiten zur Verfügung. Basis des kommunalen Handelns bildet aber die formale Macht. Wichtig ist es, die vorhandenen Möglichkeiten zu kennen, zu nutzen und auszubauen. Grundlage dafür ist entsprechende sachliche Kompetenz, vor allem auf Seiten der Personen innerhalb der Verwaltung.

12.2 Wohnungswirtschaft

Die in Bielefeld untersuchten wohnungswirtschaftlichen Akteure agieren neben ihrem Kerngeschäft im Handlungsfeld ‚Wohnen‘ insbesondere an den Schnittstellen zum Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘. Ausgangspunkt für die aktiven Akteure ist hierbei die wachsende Bedeutung der Nachfragegruppe der älteren Menschen für die Entwicklung des Bielefelder Wohnungsmarktes (vgl. Kapitel 12.2.1). Es bestehen jedoch deutliche Unterschiede bei den Handlungsorientierungen (Kapitel 12.2.2) und den Handlungsfähigkeiten (vgl. Kapitel 12.2.3), was verschiedene Ansätze zum Verständnis des Akteurshandeln bietet.

12.2.1 Akteure und prägende Governance-Formen

Auf dem Bielefelder Wohnungsmarkt lassen sich verschiedene Akteure und Akteursgruppen voneinander abgrenzen. Im Mittelpunkt der Betrachtungen standen mit der ‚BGW‘ ein kommunales Unternehmen und mit der ‚Freien Scholle‘ sowie der ‚GSWG Senne‘ zwei Wohnungsbau-genossenschaften. Gemeinsam mit den weiteren großen Wohnraumanbietern, zu denen auch die privaten Unternehmen zählen, prägen sie das Bild in Bielefeld, das sich in letzter Zeit infolge des Verkaufs ehemals öffentlicher Wohnungsunternehmen zwar verändert hat, in der Summe aber durch ein sehr festes Akteurssetting charakterisiert ist. Von den Anteilen an den Beständen her nehmen weiterhin die vermietenden Einzeleigentümer und nicht-professionellen Vermieter eine bedeutende Position ein, die allerdings durch ihre ‚Zersplitterung‘ nicht so stark als Akteure wahrgenommen werden, auch wenn mit ‚Haus und Grund‘ deren zentrale Interessensorganisation gut in die wohnungswirtschaftlichen Netzwerke in Bielefeld eingebunden ist. Weiterhin zu nennen sind Investoren, Bauträger, Projektentwickler und auch Wohnprojektinitiativen, die ebenfalls zur Ausgestaltung des Wohnraumangebots beitragen.

Akteure und Akteursgruppen

Die verschiedenen Anbieter agieren auf einem maßgeblich durch die Governance-Form des Marktes bestimmten Feld, was deren nutzenorientierte Vorgehensweise prägt. Der Bielefelder Wohnungsmarkt kann dabei in Bezug auf Nachfrage und Angebot in weiten Teilen als ausgegli-

Markt und Wettbewerb

chen charakterisiert werden, so dass die Anbieter keine Hegemonie ausbilden können. Gegenwärtig bestehen, zumindest für die größeren Anbieter, auch keine existenzbedrohenden Situationen. Die Erhebungen zeigen aber, dass der ausgeglichene Markt von den Wohnungsmarktakteuren als deutliche Herausforderung wahrgenommen wird, die es notwendig macht, sich verstärkt um die Kunden und ihre Ansprüche zu bemühen. Als wachsende Zielgruppe mit einer in Zukunft zunehmenden Bedeutung werden die älteren Menschen angesehen. Die erwartete Entwicklung wird somit als mögliche Gefahr für die eigene Organisation gesehen, woraus im Sinne eines reflexiven Bestandsinteresses Handlungsdruck entsteht. Einige Wohnraumanbieter nehmen in ihrem Umgang mit diesen Herausforderungen eine Vorreiterrolle ein und setzen die weiteren Akteure dadurch unter verstärkten Handlungsdruck.

Die Bedeutung der großen und wachsenden Nachfragegruppe der älteren Menschen am Wohnungsmarkt nimmt zu, deren Anforderungen und Bedürfnisse erfahren daher verstärkte Berücksichtigung durch Teile der Wohnungswirtschaft. Dies gilt insbesondere auf einem nicht angespannten Wohnungsmarkt.

12.2.2 Handlungsorientierungen

*Unterschiedliche
Nutzenorientierungen*

Das Handeln der wohnungswirtschaftlichen Akteure ist durch eine vorherrschende Nutzenorientierung auf dem Wohnungsmarkt gekennzeichnet. Hierbei lassen jedoch unterschiedliche Ausprägungen der Nutzendefinitionen feststellen, die insbesondere auf die institutionelle Konstituierung der Wohnungsmarktakteure zurückgeführt werden können. Die ‚BGW‘ als kommunales Unternehmen unterliegt ebenso wie die Wohnungsgenossenschaften einer anderen Definition als private Wohnungsunternehmen. So versteht die ‚BGW‘ sich ausdrücklich als ‚Partner der Stadtentwicklung‘ und bezieht die Folgen ihrer Aktivitäten dementsprechend in ihr Handeln ein. Was im Rahmen einer Genossenschaft möglich ist, zeigt die ‚Freie Scholle‘ als Interessenorganisation auf, wodurch sie sich auch von den anderen Bielefelder Genossenschaften deutlich unterscheidet. Der genossenschaftliche Nutzen für die Mitglieder wird hier nicht nur in geringen Nutzungsgebühren für die Wohnungen und hohen Renditen auf die Spareinlagen gesehen, sondern zusätzlich in einer umfassenden Lebensqualität in den Siedlungen, die unter die Schlagwörter des sozialen und demokratischen Nutzens gefasst werden.

Weiterhin wurde einzelnen Akteuren Erwartungssicherheit gegenüber dem kommunalen Handeln als Begründung für die Teilnahme am Masterplanprozess genannt. Dies drückt sich insbesondere in dem geäußerten Wunsch nach einer abgestimmten Stadtentwicklungsplanung aus.

Identitäten

Gerade am Beispiel der ‚Freien Scholle‘ kann zudem nachvollzogen werden, dass sich neben den nutzenorientierten Motiven auf Seiten der Wohnungswirtschaft auch weitere Gründe identifizieren lassen, die vor allem im Bereich der Identitäten angesiedelt sind. So scheint es, neben einer rein ökonomischen Orientierung, auch von Bedeutung zu sein, welches fachliche Selbstverständnis die Akteure haben, um beispielsweise darauf zu drängen, dass ihre Mieter nicht durch eine als unnötig angesehene Betreuungspauschale zusätzlich belastet werden. Allein auf die gewünschte Kundenzufriedenheit und somit indirekt nutzenorientierte Motive scheint sich dies nicht zurückführen zu lassen. Ebenfalls geäußert wurde das Ziel einer

Vorreiterrolle am Markt, die zum Selbstbild von Akteuren gehören kann und dazu führt, dass diese innovative Projekte entwickeln.

Der herrschende Wettbewerb wirkt sich im Hinblick auf eine altersgerechte Stadtentwicklung positiv aus, da die Zielgruppe der älteren Menschen als wachsendes und beliebtes Marktsegment umworben wird und somit deren Ansprüche an ein selbstbestimmtes und selbständiges Leben verstärkt Berücksichtigung finden. Dies drückt sich in der zunehmenden Verbreitung des ‚Bielefelder Modells‘ auf Seiten der Wohnungswirtschaft oder der umfassenden Einbindung in die Konzepte der ‚Freien Scholle‘ ebenso aus, wie zum Beispiel in der Etablierung eines für die ‚GSWG Senne‘ bisher ungewöhnlichen und neuartigen Beginnenwohnprojekts.

Quartiers- und Zielgruppenorientierung

Aus der verstärkten Einbeziehung der Kundenwünsche heraus lässt sich auch erklären, dass Bielefelder Wohnungsanbieter zusehends über ihr eigentliches Kerngeschäft das Wohnumfeld in den Blick nehmen. So beziehen insbesondere ‚Scholle‘, ‚BGW‘ und ‚GSWG Senne‘ die Umfeldqualitäten ihrer Standorte mit ein und entwickeln eine Quartiersperspektive. Dies drückt sich in einer zunehmenden integrierten Betrachtung der Stadtteilentwicklung aus, wenn Aspekte der Nahversorgung, Freiraumgestaltung oder sozialen Dienstleistungen explizit in die Überlegungen einbezogen und in konkreten Maßnahmen umgesetzt werden. Die Teilnahme am Masterplanprozess dürfte ebenfalls hierin begründet sein und diese Sichtweise zudem verstärkt haben, was insbesondere bei der ‚GSWG Senne‘ deutlich wurde.

Auffällig ist eine hohe lokale Bindung bei den in Bielefeld besonders aktiven Wohnungsanbietern. Diese drückt sich darin aus, dass sie ihren kompletten oder weit überwiegenden Bestand in Bielefeld konzentriert haben und somit sehr stark vor Ort verankert sind. Dies betrifft die ‚BGW‘ als kommunales Unternehmen ebenso wie die Genossenschaften. Gebunden durch ihre Immobilien und ihre institutionelle Konstituierung ist eine Exit-Option aus dem Bielefelder Wohnungsmarkt praktisch nicht gegeben. Somit sind diese Unternehmen langfristig und in besonderem Maße von der Bielefelder Stadtentwicklung abhängig, da die Gesamtentwicklung Bielefelds, ebenso wie die Entwicklung der einzelnen Stadtteile und Quartiere, in denen die Bestände liegen, von großer Bedeutung für die Organisationen sind. Die beschriebene Marktsituation trägt verstärkend dazu bei, dass die Qualität der Standorte an Bedeutung gewinnt. Somit lässt sich ein größeres Interesse an der Bielefelder Stadtentwicklung erklären, das auch für eine altersgerechte Stadtentwicklung von Vorteil sein kann. Aber nicht nur institutionell und durch eine Konzentration der eigenen Bestände an einen Standort gebundene Wohnraumanbieter können eine langfristige Orientierung ihres Handelns ausweisen. Im Fall Bielefeld wäre die bundesweit aktive ‚Sahle Wohnen GmbH‘ ein Beispiel mit hoher Langfristorientierung bei einer geringeren lokalen Bindung.

Lokale Bindung mit langfristiger Orientierung

In Bielefeld sind die Wahrnehmung des Wohnungsmarktes als ausgeglichener Markt mit einer zukünftigen Tendenz zum Nachfragemarkt sowie die erwarteten demographischen und gesellschaftlichen Veränderungen wesentliche Triebfedern für die Aktivitäten der Wohnungswirtschaft im Sinne eines nutzenorientierten Handelns. Neben den Risiken spielen aber auch die erkannten Chancen, die sich aus einer wachsenden Zielgruppe wie den älteren Menschen ergeben, eine Rolle.

Wahrnehmung von Chancen und Risiken

Eine fehlende Wahrnehmung und jeweils individuelle Kosten-Nutzenrechnungen scheinen auf Seite einiger wohnungswirtschaftlicher Akteure dazu zu führen, dass ein Konzept wie das

‚Bielefelder Modell‘ nicht übernommen wird. Personelle Wechsel in den Führungsebenen, mit entsprechenden Veränderungen in der Wahrnehmung und Nutzenkalkulation, wie z. B. bei der ‚GSWG Senne‘, können zu einer Veränderung der Bewertung und somit des Organisationshandelns führen. Entsprechende Wahrnehmungsveränderungen sind aber auch auf anderem Wege möglich, wie das Beispiel des in der Nachbarschaft einer bestehenden Anlage wohnenden Geschäftsführers der ‚Ravensberger‘ anschaulich zeigt. Die ‚Freie Scholle‘ wiederum ist ein Beispiel dafür, wie durch veränderte Wahrnehmungen, die auf personellem Wechsel und einer Bestandsbedrohung beruhen, ein neuer Weg für eine Genossenschaft eingeschlagen werden kann. Hier wurden an einem bestimmten Punkt die etablierten Handlungsroutinen überprüft und unter Einbeziehung externer Sachkompetenz das Handeln angepasst. Mit einer veränderten Wahrnehmung kann also die Überprüfung etablierter Routinen des Akteurshandelns einhergehen.

Die selbstorganisierten Wohnprojekte des Beginenvereins und des Vereins ‚stattVilla‘ zeigen die Bedeutung von Wahrnehmung und Routinen bei ihren jeweiligen wohnungswirtschaftlichen Partnern auf. Nach gescheiterten Anläufen, die sich über Jahre zogen, konnten sie letztlich Akteure finden, von denen die in den Wohnprojekten liegenden Chancen wahrgenommen wurden. In der Folge war eine vertrauensvolle Zusammenarbeit möglich, bei der es zwar zu unterschiedlichen Auffassungen kam, es aber keine grundsätzlichen Probleme bei der Umsetzung mehr gab.

Eine Möglichkeit, wie die Wahrnehmung verändert werden kann, zeigt in Bielefeld der Prozess des ‚Masterplan Wohnens‘ auf. Über die gemeinsame Arbeit und Diskussion, den Fachinput und die Präsentation von Beispielen ergab sich die Möglichkeit Akteure auf Sachverhalte aufmerksam zu machen und Veränderungen zu erzielen. Beim ‚Masterplan Wohnen‘ waren dies zum Beispiel die Abhängigkeiten des eigenen Erfolges am Wohnungsmarkt von der gesamtstädtischen Entwicklung.

Die in Hinblick auf eine altersgerechte Stadtentwicklung besonders aktiven wohnungswirtschaftlichen Akteure zeichnet eine spezifische Wahrnehmung, Nutzendefinition und Organisationsidentität aus. Die zunehmenden Zielgruppen- und Quartiersorientierungen von Wohnraumanbietern, die durch eine lokale Bindung und langfristige Orientierung von wohnungswirtschaftlichen Akteuren verstärkt werden, bieten besondere Chancen für eine altersgerechte Stadtentwicklung.

12.2.3 Handlungsfähigkeit

Für die Umsetzung eines Projektes muss ein wohnungswirtschaftlicher Akteur seine Handlungsfähigkeit herstellen. Neben ökonomischem Kapital werden auch spezifische sachliche Kompetenzen benötigt, die unter Umständen ‚eingekauft‘ werden können. Je nach dem geplanten Vorhaben kann formale Macht im Sinne einer rechtlichen Zulässigkeit notwendig werden. In Bielefeld lassen sich verschiedene Wege feststellen, wie die wohnungswirtschaftlichen Akteure versuchen, die notwendigen Handlungsressourcen zu erlangen.

Zusammenarbeit mit sozialen Dienstleistern

Kooperationen und Koalitionen mit anderen Akteuren bieten sich dann an, wenn zusätzliche sachliche Kompetenz benötigt wird. So basiert das ‚Bielefelder Modell‘ im Kern auf der Zusammenarbeit eines Wohnungsunternehmens mit einem sozialen Dienstleister, wobei beide

Akteure ihre spezifischen Kompetenzen einbringen und somit ein Synergieeffekt entsteht. Von entscheidender Bedeutung für die Realisierung ist allerdings, dass der Wohnungseigentümer einen sozialen Dienstleister als Kooperationspartner an seiner Seite hat, der in der Lage ist, das Konzept umzusetzen, wie die aufgetretenen Schwierigkeiten der ‚BGW‘ mit dem ‚Johanneswerk‘ zeigen. Für die Einführung und Erprobung des neuen Modells war es sehr wichtig, dass in Bielefeld mit ‚Alt und Jung e. V.‘ ein innovativer sozialer Dienstleister vor Ort war.

In Bielefeld konnte jedoch auch die Vorgehensweise beobachtet werden, dass innerhalb der eigenen Organisation dauerhaft Kompetenzen aufgebaut werden, um nicht auf eine Zusammenarbeit angewiesen zu sein. Insbesondere in den Bereichen der sozialen Integration, aber auch bei den haushaltsnahen Unterstützungsleistungen lassen sich in Bielefeld Aktivitäten von Seiten der Wohnungswirtschaft feststellen. So tritt die ‚Freie Scholle‘ selbst aktiv für die sozialen Belange ihrer Mitglieder auf und hat dafür einen Nachbarschaftshilfeverein und eine Stiftung gegründet sowie mehrere Personen eingestellt. Somit ist die ‚Scholle‘ ein gutes Beispiel dafür, wie ein wohnungswirtschaftlicher Akteur durch die Gründung von neuen Akteuren seine Möglichkeiten der Interessensrealisierung kontinuierlich ausbaut.

Mitentscheidend für die Neuausrichtung der ‚Freien Scholle‘ war die externe Beratung und Einbindung von Fachkompetenz. Akteure können diese Ressourcen aber auch selbst erwerben und aufbauen, so wie es die ‚BGW‘ beim wohnungswirtschaftlichen Teil des ‚Bielefelder Modells‘ gehandhabt hat. Auch am Projektentwickler des ‚CityQuartiers‘ wird deutlich, wie erworbenes Wissen und Routinen eingesetzt werden. Vorbilder können neben der Wahrnehmung auch die sachliche Kompetenz stärken, wenn sie für eigene Aktivitäten adaptiert werden, wie am Beispiel des ‚Bielefelder Modells‘ deutlich wird. Der Erwerb von Fachwissen, Aufbau und Anpassung von Routinen sowie die Veränderungen der Wahrnehmung können unter dem Begriff des ‚Lernens‘ zusammengefasst werden.

Lernende Akteure

Den etablierten Netzwerken in Bielefeld kommt dabei eine wichtige Funktion zu. Der Fachaus-tausch kann den Lernprozess zusätzlich stärken und Kompetenzen ausbauen. Ein Teil der Bielefelder Wohnungsunternehmen steht über verschiedene aktive wohnungspolitische Netzwerke miteinander in Verbindung, die auch weitere wohnungsmarktrelevante Akteure, wie die Stadtverwaltung oder den Mieterbund, einbeziehen.

Netzwerke

Über den ‚Masterplan Wohnen‘ war es zudem gerade die Stadtverwaltung, die einen Netzwerkprozess in Gang setzte und hierbei ihre hierarchischen Möglichkeiten einbrachte. Besonders deutlich wird dies anhand der spezifizierten Anforderungen für den öffentlichen Mietwohnungsbau. Die Ausgestaltung der spezifischen Anforderungen erfolgte hier nicht allein durch die Kommune, sondern in Absprache mit dem wohnungspolitischen Netzwerk rund um den ‚Masterplan Wohnen‘. Im gesamten Masterplanprozess nahm die Politik eine eher zurückhaltende Rolle ein, so dass der Eindruck eines reinen Fachnetzwerks vorherrscht. Für die Wohnungswirtschaft ergibt sich über den Masterplanprozess die Gelegenheit, Einfluss auf die Aktivitäten der Kommune und der weiteren Akteure zu nehmen, Erwartungssicherheit für das eigene Handeln zu gewinnen und zugleich im Austausch zu lernen. Damit einher geht der Ausbau von sozialem Kapital bei den Wohnungsmarktakteuren. Die Arbeit in wohnungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Netzwerken scheint daher den beteiligten Wohnungsunternehmen Handlungsressourcen verschiedenster Art zu eröffnen.

Eine Möglichkeit, um begrenzte ökonomische Ressourcen zu erweitern, ist beispielsweise die etablierte Wohnungsbauförderung als staatliche Subvention, die dazu dienen kann, das notwendige Kapital für eine Investition zu erlangen. Im Gegenzug verpflichten sich die Anbieter zu definierten Gegenleistungen. Welch große Bedeutung der Förderung zukommt, um auch Gruppen mit geringeren finanziellen Möglichkeiten den Zugang zu altersgerechtem Wohnraum zu ermöglichen, zeigen die Preisdifferenzen zwischen dem geförderten und nicht-geförderten Wohnraum in Anlagen des Bielefelder Modells der ‚BGW‘ bzw. den Neubauten der ‚Freien Scholle‘. Ohne die Wohnungsbauförderung mit ihren Anforderungen wäre in den 1990er Jahren vielleicht sogar das gesamte ‚Bielefelder Modell‘ nicht in der heute vorliegenden Form entwickelt worden. Gerade die Offenheit der Förderungsbestimmungen für kreative neue Ansätze war wichtig, um den neuen Ansatz zu ermöglichen. Einen anderen Weg hat die ‚Freie Scholle‘ beschritten, um ihre Projekte finanzieren zu können. Da die ‚Scholle‘ aus Gründen der Unabhängigkeit auf keinen Fall auf Mittel der Wohnungsbauförderung zurückgreifen wollte, wurde das Modell der Spareinrichtung neu belebt und darüber ökonomisches Kapital für Investitionen generiert. Die ‚GSWG Senne‘ wiederum entwickelt Investorenmodelle über ein Tochterunternehmen, um auf diesem Wege ihre anvisierten Projekte, wie zum Beispiel das Beginenwohnprojekt oder ein neues Nahversorgungszentrum, umsetzen zu können.

Wie auf der kommunalen Seite, so sind auch die Aktivitäten der untersuchten Wohnungsunternehmen und Genossenschaften durch die in den Unternehmen agierenden Personen beeinflusst. Eine besondere Bedeutung kommt erneut dem Führungspersonal zu, da hier die Möglichkeiten des ‚role-makings‘ besonders ausgeprägt sind und zugleich eine hohe Entscheidungsbefugnis herrscht. In Bielefeld konnten mehrere Beispiele gefunden werden, bei denen der Wechsel in der Führungsebene zu deutlichen Veränderungen führte. So in jüngster Zeit bei der ‚GSWG Senne‘, um die Jahrtausendwende bei der ‚BGW‘ oder in den 1980er Jahren bei der ‚Freien Scholle‘.

Um neue altersgerechte Wohnungsangebote zu entwickeln, müssen neue Handlungsressourcen auf Seiten der Wohnungswirtschaft erworben werden. Hierfür gibt es verschiedene Wege, die häufig mit längeren Lernprozessen verbunden sind. Es lassen sich Koalitionen, Kooperationen und Zusammenarbeit, die Gründung neuer Akteure, die Einwerbung von Fördermitteln und die Arbeit in Netzwerken unterscheiden.

Einzelne Personen in entscheidenden Positionen, insbesondere in der Geschäftsführung, können als ‚role-maker‘ die Aktivitäten eines wohnungswirtschaftlichen Akteurs zentral beeinflussen.

12.3 Soziale Dienstleister

Die Aktivitäten der sozialen Dienstleister konzentrieren sich auf das Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘, bedienen dabei jedoch über zahlreiche Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft die Schnittstellen zum Handlungsfeld ‚Wohnen‘. In Bielefeld wurden die Chancen und Risiken auf dem stark hierarchisch geregelten Pflegemarkt deutlich, der sich insbesondere durch eine Vielzahl von ambulanten und quartiersbezogenen Versorgungsformen auszeichnet (vgl. Kapitel 12.3.1). Gegenstand der weiteren Unterkapitel sind die Handlungsori-

entierungen (vgl. Kapitel 12.3.2) und Handlungsfähigkeiten (vgl. Kapitel 12.3.3) sozialer Dienstleister im Bereich der kleinteiligen und quartiersnahen Unterstützung und Pflege.

12.3.1 Akteure und prägende Governance-Formen

Mit Blick auf die in den verschiedenen Angebotsbereichen des Handlungsfeldes aktiven sozialen Dienstleister sind zwei Differenzierungen dieser Akteursgruppe entscheidend. Dies ist erstens die übliche Unterscheidung nach Trägern der Wohlfahrtspflege und privat-gewerblichen Anbietern. Letztere finden sich in Bielefeld ausschließlich in Angebotsbereichen der Pflege – mit einem Schwerpunkt auf der ambulanten Pflege – und nicht in den anderen Unterstützungsbereichen. In diesen agieren ausschließlich Träger der Wohlfahrtspflege. Zweitens ist eine Unterscheidung in soziale Dienstleister angebracht, die ambulant arbeiten und solche, die stationär arbeiten. Letztere verfügen in Bielefeld in der Regel über eigene Pflegeheime, Anlagen des Betreuten Wohnens und andere Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Insbesondere kleinere soziale Dienstleister agieren dagegen schwerpunktmäßig in der ambulanten Pflege oder in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft und verfügen über weniger Infrastruktur. Die in Bielefeld ansässigen, aber überregional agierenden diakonischen Unternehmen ‚Ev. Johanneswerk‘ und ‚Bethel‘ sowie die nicht als Anbieter auftretende Stadt Bielefeld sind dabei ebenso prägend für die Akteursstruktur sozialer Dienstleister in Bielefeld wie der große und aktive Verein ‚Alt und Jung‘.

Akteure und Akteursgruppen

Das Handeln der sozialen Dienstleister ist auch in Bielefeld durch den Wettbewerb auf dem Pflegemarkt geprägt. Zugleich zeigen die institutionellen Vorgaben der Pflegeversicherung und der Sozialhilfe und damit hierarchische Governance-Formen ihre Wirkung. So haben die sozialen Dienstleister Freiheiten, um Versorgungsmodelle für Unterstützung und Pflege zu entwickeln. Diese müssen jedoch mit den Finanzierungsbedingungen der Sozialversicherung kompatibel sein. Hierbei spielen insbesondere die Fähigkeiten der sozialen Dienstleister eine zentrale Rolle, auf die weiter unten nochmals genauer eingegangen wird.

Markt und Hierarchie

Die Etablierung der quartiersorientierten Pflege im Rahmen des ‚Bielefelder Modells‘ sowie deren Verbreitung und Adaption durch andere soziale Dienstleister zeigen die Chancen, die der Markt bieten kann. Gleiches gilt für die wachsende Zahl an ambulant betreuten Pflegewohngruppen, die Alternativen zu stationären Einrichtungen bilden. Im Vergleich zur heutigen Situation musste der Verein ‚Alt und Jung e.V.‘ vor Einführung der Pflegeversicherung eine intensive und langandauernde politische Arbeit leisten, um neue Versorgungsmodelle etablieren zu können. Die Freiheiten des Pflegemarktes bringen jedoch nicht nur positive Effekte mit sich, wie sich an den geplanten Pflegewohngruppen und stationären Einrichtungen erkennen lässt, die das Bielefelder Sozialdezernat aufgrund fachlicher Mängel zu verhindern versucht. Hier wird deutlich, dass das alte Bundesheimgesetz die neuen ambulanten pflegeorientierten Wohnformen nicht kannte und keine Regulierung dieser Angebotsformen von Seiten des Bundes oder der Länder vorlag.

Chancen und Risiken des Wettbewerbes

An den Trägern der stationären Pflegeeinrichtungen in Bielefeld – die fast ausschließlich aus der Wohlfahrtspflege stammen – sind die korporatistischen Akteursstrukturen aus der Zeit vor Einführung der Pflegeversicherung noch immer ablesbar. Dass sich diese seit Einführung der Pflegeversicherung kaum verändert haben, liegt zunächst einmal daran, dass die Kommune sich dazu entschieden hat, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um neue stationäre Angebote

Zusammenarbeit Kommune und Wohlfahrtspflege

zu verhindern. Dabei kam ihr zur Hilfe, dass eine ausgebaut ambulante Pflegelandschaft stationäre Angebote zunehmend substituieren konnte, was auch in der Pflegebedarfsplanung berücksichtigt wurde. Ein wichtiger Grund liegt zudem in den hohen Investitionskosten. Mit den veränderten Fördermodalitäten nach Abschaffung der Pflegebedarfsplanung im Jahr 2002 sind diese zunächst durch den Träger aufzubringen und fließen erst in der Nutzungsphase bei einer entsprechenden Auslastung zurück. Demgegenüber ist der Markteintritt für neue Anbieter im ambulanten Sektor, aber auch im Bereich der Pflegewohngruppen, wesentlich einfacher möglich.

Während gerade im Bereich der ambulanten Pflege der Wettbewerb unter den sozialen Dienstleistern heute zum Alltag gehört, sind in Bielefeld im Bereich der offenen Seniorenarbeit wie bei den stationären Einrichtungen die korporatistischen Strukturen zwischen der Stadt Bielefeld und Bielefelder Wohlfahrtsverbänden ebenfalls noch vorhanden. Hier konkurrieren die sozialen Dienstleister allerdings nicht nur um öffentliche Mittel, sondern müssen auch erhebliche eigene Mittel einbringen. Dies kann zum Teil als ‚Akquiseleistung‘ gegenüber potentiellen Kunden gewertet werden, ist letztlich aber nur vor dem besonderen Hintergrund der Organisationen der Wohlfahrtspflege erklärbar. Für privatwirtschaftliche Anbieter ist dieses Segment uninteressant.

Die marktförmige Organisation der Pflege eröffnet sozialen Dienstleistern Freiheiten neue, quartiersorientierte und dezentrale Versorgungsformen zu etablieren.

12.3.2 Handlungsorientierungen

Mit Blick auf die sich in Bielefeld verbreitenden quartiersnahen Versorgungskonzepte hat sich bei den durchführenden sozialen Dienstleistern eine Sichtweise gefestigt, die über das typische Tourenplanungsmodell der ambulanten Pflege hinausgeht. Durch eine quartiersorientierte Vorgehensweise erzielen die entsprechenden Anbieter einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ‚klassischen‘ sozialen Dienstleistern, die in der ambulanten Pflege, im ‚Betreuten Wohnen mit Grundpauschale‘ oder in der stationären Pflege aktiv sind. Die Verbreitung und Adaption quartiersnaher Versorgungskonzepte in Bielefeld kann daher insbesondere auf die Ansprache der Nutzenorientierungen der sozialen Dienstleister im Wettbewerb auf dem Pflegemarkt zurückgeführt werden.

Die Tatsache, dass bis jetzt nur ausgewählte soziale Dienstleister diese Art der Versorgung übernehmen, weist auf die besonderen Fähigkeiten hin, die hierfür notwendig sind und auf die weiter unten eingegangen wird. Neben den Fähigkeiten ist aber auch die Wahrnehmung der neuen Modelle von Bedeutung, die deutlich von den etablierten Versorgungsformen abweichen. Die Vorteile müssen also erkannt, vorhandene Routinen überprüft sowie geändert und neue Fähigkeiten erworben werden. In der Summe können diese Gründe dazu führen, dass Anbieter zögerlich bei der Übernahme des neuen Modells sind, solange der Druck des Marktes nicht besteht. Hier scheint insbesondere ‚Alt und Jung e.V.‘ über seine beharrlichen Aktivitäten in den letzten 30 Jahren eine Pionierleistung vollbracht zu haben, die zum einen den Marktdruck auf andere Anbieter aufbaut, zugleich aber auch ein Anschauungsbeispiel für eine neue Vorgehensweise liefert. Von daher kommt diesem Verein eine Schlüsselrolle in der Entwicklung quartiersorientierter Versorgungsmodelle ohne Betreuungspauschale zu.

Zugleich liegt die Motivation von ‚Alt und Jung e. V.‘ in ihren Aktivitäten nicht nur in einer Maximierung des eigenen Nutzens. Teil der Identität und der Ziele der Interessensorganisation sind zugleich eine generelle Veränderung möglichst vieler Pflegedienstleistungen am Markt hin zu ihrem Modell. Von daher versuchen sie aktiv und mit großem Aufwand, die Akzeptanz anderer Dienstleister für dieses Konzept zu verändern. Damit dürften sie zusätzlich zu einer Verbreitung einer solchen Orientierung in der Bielefelder Landschaft der sozialen Dienstleister beigetragen haben. Wie schwer es auf Märkten ist, auf denen ein solch innovativer Anbieter fehlt, hat die ‚GSWG Senne‘ bei ihren Aktivitäten in Radevormwald gespürt, wo sie vor dem Hintergrund der gewonnenen Erfahrungen aus Bielefeld agiert und damit zunächst auf großen Widerstand stieß.

Im Gegensatz zu den Pflegewohngruppen sind im Bereich der quartiersorientierten Versorgung in Bielefeld keine privat-gewerblichen Anbieter aktiv, sondern nur Akteure, die den Wohlfahrtsverbänden angegliedert sind. Dieser Befund könnte darauf hinweisen, dass neben der Nutzenorientierung hierfür auch eine spezifische Organisationsidentität von Akteuren der Wohlfahrtspflege von Bedeutung ist.

Die in Bielefeld anzutreffenden Modelle der Quartiersversorgung und neue unterstützungsorientierte Wohnformen sind insbesondere auf nutzenorientierte Motive zurückzuführen. Für die Einführung und Etablierung dieser Angebotsformen sind Akteure als ‚Pioniere‘ besonders wichtig.

12.3.3 Handlungsfähigkeit

Neben einer Wahrnehmung der Chancen, die sich aus den neuen quartiersorientierten Unterstützungsformen ergeben können, benötigen soziale Dienstleister Fähigkeiten, solche Modelle zu realisieren. Am Beispiel Bielefelds wird deutlich, dass dazu insbesondere sachliche Kompetenzen und ökonomische Ressourcen notwendig sind.

Insbesondere sind für quartiersnahe Versorgungsmodelle zunächst einmal spezifische sachliche Kompetenzen auf Seiten des sozialen Dienstleisters notwendig. Hierzu zählen im Fall des ‚Alt und Jung-Modells‘ insbesondere die Vereinbarung von Versorgungsverträgen für verschiedene Hilfebedarfe mit den Kostenträgern – bzw. die Fähigkeit, die verschiedenen Mittel richtig abzurufen und zu kombinieren – sowie ein Quartiersteam, das verschiedene fachliche Kompetenzen abdeckt und über die richtige Motivation verfügt. Welche Bedeutung die Sachkompetenz hat, zeigt die Tatsache, dass ‚Alt und Jung e. V.‘ andere Dienstleister gegen Honorar in ihrem Modell schult. So war mit dem ‚Ev. Johanneswerk‘ einer der größten diakonischen Träger darauf angewiesen, für 150 000 Euro Beratungsleistungen des Vereins abzurufen, um die notwendigen Fähigkeiten für einen Einstieg in das neue Segment zu erwerben. Wie schwierig es trotz solcher Unterstützung bleibt, die notwendige Kompetenz zu erwerben und vor allem die Routinen und Strukturen in einem großen Unternehmen anzupassen, zeigen die Probleme des ‚Ev. Johanneswerks‘ im Zuge dieser Zusammenarbeit.

Sachliche Kompetenz

Neben der Sachkompetenz, die erforderlich ist, um passende Leistungsverträge mit den unterschiedlichen Kostenträgern abzuschließen und somit den ‚Durchblick‘ in diesem hoch reguliertem Bereich zu besitzen, ist die Erschließung ökonomischer Ressourcen zudem abhängig von den Leistungsträgern. In Bielefeld ist hierbei die Vergabepaxis des Sozialdezer-

Ökonomisches Kapital

nates als zuständiger örtlicher Sozialhilfeträger für die Mittel aus der ‚Hilfe zur Pflege‘ nach §§ 61-66 SGB XII als förderlicher Faktor festzuhalten.

Um quartiersorientierte Versorgungsformen, Pflegewohngruppen und Einrichtungen des Betreuten Wohnens realisieren zu können, benötigen soziale Dienstleister zudem geeigneten barrierefreien Wohnraum und eigene Funktionsräume. In Bielefeld existieren hierfür zahlreiche Kooperationen zwischen sozialen Dienstleistern und Akteuren aus der Wohnungswirtschaft, wobei sich etablierte Konstellationen feststellen lassen. Die Akteure aus der Wohnungswirtschaft verfügen dabei über das Investitionskapital und die Sachkompetenzen zur Planung, Realisierung und dem Betrieb der Wohngebäude. Die Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft ermöglicht somit den sozialen Dienstleistern Wohnraum zu nutzen, der auf die Organisation der Pflegewohngruppe oder eine intensive individuelle Versorgung in der eigenen Wohnung abgestimmt ist. Diese konkurrieren mit großen sozialen Dienstleistern, die eigene Pflegeheime und Einrichtungen des Betreuten Wohnens betreiben sowie mit den verbreiteten ‚normalen‘ ambulanten Diensten.

Wie bei den anderen Akteursgruppen kann auch bei den in Bielefeld vertiefend untersuchten sozialen Dienstleistern die Bedeutung von Personen in Schlüsselpositionen für das Akteurshandeln festgestellt werden. So nimmt beim Verein ‚Alt und Jung‘ die Interviewpartnerin⁸⁶ eine wichtige Funktion ein, die diesen als Gründungsmitglied seit Ende der 1970er Jahre geprägt hat. Auch beim ‚Ev. Johanneswerk‘ ist die Rolle einzelner Personen erkennbar. So haben die Verantwortlichen des Arbeitsbereiches quartiersnahe Versorgung und ein Vorstandsmitglied in ihrer vorherigen Tätigkeit ein Modell für Pflegewohngruppen entwickelt. Daher verfügen sie über entsprechende Orientierungen und sachliche Kompetenzen, diese Versorgungsformen auch im ‚Ev. Johanneswerk‘ zu implementieren. In Bielefeld wurde jedoch auch deutlich, dass die Orientierungen und Kompetenzen der einzelnen Pflegekräfte und Sozialarbeiter/-innen von Bedeutung sind, um in vergleichsweise neuen kleinteiligen bzw. quartiersorientierten Settings arbeiten zu können.

Kernelement kleinteiliger Unterstützungsangebote im Quartier ist die Zusammenarbeit von sozialen Dienstleistern und wohnungswirtschaftlichen Akteuren, die ihre Handlungsressourcen ökonomisches Kapital und sachliche Kompetenz bündeln.

Auf Seiten des sozialen Dienstleisters sind spezifische sachliche Kompetenzen erforderlich, um quartiersorientierte Unterstützungsformen anbieten zu können. Dies sind insbesondere eine hierfür geeignete interne Organisationsstruktur und geeignetes Personal.

Die ökonomische Tragfähigkeit quartiersorientierter Unterstützungsformen wird durch die Fähigkeiten der sozialen Dienstleister zum Abschluss von Versorgungsverträgen mit den Kommunen bzw. den örtlichen Sozialhilfeträgern entscheidend beeinflusst.

Die Aktivitäten sozialer Dienstleister sind durch die Orientierungen und sachlichen Kompetenzen der Personen in Leitungspositionen und des Personals vor Ort geprägt.

⁸⁶ Aufgrund der nicht explizit definierten Hierarchien des ehemaligen ‚Kollektivs‘ kann ihre Stellung nur schwer anhand einer zugewiesenen Führungsfunktion im Rahmen der internen Organisationshierarchie verdeutlicht werden.

Teil E

Ergebnisse und Empfehlungen

13 Diskussion zentraler Ergebnisse

Die im Rahmen der Fallstudie Bielefeld herausgearbeiteten zentralen Ergebnisse zu den verschiedenen Akteursgruppen werden in diesem ersten Kapitel des letzten Teils der Arbeit auf ihre Gültigkeit über Bielefeld hinaus diskutiert. Die in Kapitel 12 abschnittsweise formulierten Kernaussagen dienen dabei als jeweilige Ausgangspunkte für die Ergebnisdiskussion, um Voraussetzungen sowie Abhängigkeiten für die Gruppen der Kommunen, Wohnungswirtschaft und sozialen Dienstleister herauszuarbeiten.

Die in Kapitel 7 erläuterten Rahmenbedingungen, die in Kapitel 5 erarbeiteten Erklärungsfaktoren für das Akteurshandeln und abschließend geführte Gespräche mit Expertinnen und Experten dienen der Einordnung und der Loslösung von den Bielefelder Besonderheiten.¹ Die Ergebnisdiskussion trägt zudem dazu bei, weitere Forschungsbedarfe zu identifizieren. Aufbauend auf der in diesem Kapitel vorgenommenen Diskussion und unter Einbezug der Erkenntnisse aus dem einleitenden Teil A der Arbeit können im folgenden Kapitel 14 Handlungsempfehlungen für die verschiedenen Akteursgruppen im Hinblick auf eine altersgerechte Stadtentwicklung formuliert werden.

13.1 Kommunen

Einleitend wird im Folgenden zunächst auf die prägenden Rahmenbedingungen eingegangen, aus denen sich die unterschiedlichen Voraussetzungen des kommunalen Handelns ergeben und die von denen der Stadt Bielefeld deutlich unterscheiden können. Anschließend werden dann die Themen ‚Verankerungen und Bearbeitung innerhalb der Kommune‘ (Kapitel 13.1.2) und ‚Beeinflussung nicht-kommunaler Akteure‘ (Kapitel 13.1.3) diskutiert.

13.1.1 Akteure und prägende Governance-Formen

Eine Kommune kann in allen Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung Impulse setzen, wobei sie verschiedene Instrumente – von der Regulierung über die Infrastrukturbereitstellung bis zur Marktteilnahme – einsetzen kann. Die verschiedenen Rollen werden durch zahlreiche interne kommunale Akteure ausgefüllt, die jeweils spezifische Orientierungen und Handlungsressourcen besitzen. Entscheidend für eine altersgerechte Stadtentwicklung ist die Art der Ausgestaltung der institutionell zugewiesenen Aufgaben durch die lokalen Akteure aus Verwaltung und Politik.

Jegliche Form des kommunalen Handelns basiert auf den vorhandenen kommunalen Ressourcen. Die vorhandene Ausstattung und damit die Handlungsmöglichkeiten sind dabei sehr unterschiedlich gelagert. Große Unterschiede gibt es bei der finanziellen Ausstattung, aber auch in anderen Bereichen. So ist die vorhandene sachliche Kompetenz entscheidend, um Vorgehensweisen zu entwickeln, aber auch, um die formellen Instrumente voll auszuschöpfen. Selbst diese formale Macht ist, je nach Status der Kommune, unterschiedlich gelagert. Einflussressourcen lassen sich bis zu einem gewissen Maß gegenseitig substituieren und können in der

*Kommunale
Handlungsressourcen*

¹ Zur Auswahl der Interviewpartner/-innen und der Funktion des Kapitels vgl. die Erläuterungen in Kapitel 6.5. Besondere Hinweise und Schwerpunktsetzungen, die sich aus den Interviews ergeben haben, werden in diesem und dem folgenden Kapitel an den entsprechenden Stellen in Fußnoten erläutert.

richtigen Kombination gegenseitig ergänzen. Um diese Synergien ausschöpfen können, bedarf es ebenfalls der entsprechenden sachlichen Kompetenz. Soziale Netzwerke und kommunikative Kompetenzen sind vor allen in den Bereichen von Bedeutung, in denen die formalen und finanziellen Möglichkeiten begrenzt sind und die Wahrnehmung der Akteure verändert werden soll.

Landesgesetze als institutioneller Rahmen

Für Kommunen innerhalb eines Bundeslandes gelten zunächst die gleichen institutionellen Rahmenbedingungen, die sich vor allem aus der Landesgesetzgebung ergeben und für Nordrhein-Westfalen in Kapitel 7 ausführlich dargestellt wurden. Nur vor diesem Hintergrund sind die Aktivitäten der Stadt Bielefeld zu erklären. In anderen Bundesländern gibt es wiederum andere Voraussetzungen, die Einfluss auf die verfügbaren Handlungsressourcen einer Kommune haben.

Status und Größe einer Kommune

Aber auch innerhalb Nordrhein-Westfalens ergeben sich aus dem Status der Kommune Unterschiede in den Rahmenbedingungen. So ist Bielefeld eine kreisfreie Stadt, was dazu führt, dass zahlreiche Kompetenzen bei der Kommune liegen und hierfür verantwortliche Akteure innerhalb der Stadtverwaltung vorhanden sind. Kreisfreie Städte verfügen über die Bereiche Heimaufsicht, Pflegeplanung, Nahverkehrsplanung oder Wohnungsbauförderung, während für die kreisangehörigen Städte diese Kompetenzen im Regelfall bei der Kreisverwaltung liegen. Auch innerhalb der Gruppe von meist kreisangehörigen Mittelstädten kann eine Ausdifferenzierung und Zunahme der verfügbaren Instrumente und der Akteursstruktur in Abhängigkeit der Stadtgröße angenommen werden.² Für die Möglichkeiten zur Verankerung und Bearbeitung von Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung können diese Unterschiede von großer Bedeutung sein (vgl. auch Kapitel 13.1.2).

Finanzielle Situation

Neben dem Status ist die finanzielle Handlungsfähigkeit ein wichtiger Einflussfaktor. Gegenwärtig kann generell von einer schlechten finanziellen Ausstattung der Kommunen ausgegangen werden, wie es auch für Bielefeld gilt. Damit wird dies schon zu einer Art Grundprämisse des Handelns, die die Rahmenbedingungen prägt. Durch die Bedeutung der Gewerbesteuer gilt dies in verstärktem Maß für Kommunen in wirtschaftsschwachen Regionen und Städten (vgl. Kapitel 7.1.6). Selbst auf niedrigem Niveau gibt es noch große Unterschiede, wie prekär die Finanzlage ist und welche Spielräume für die Etablierung neuer Akteure oder die finanzielle Einflussnahme bestehen (vgl. Kapitel 13.1.3).

Prägender Entwicklungstrend ‚Demographische Alterung‘

Bei der Einordnung der Aktivitäten der Stadt Bielefeld ist auch der steigende Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung als prägender Entwicklungstrend zu berücksichtigen. Der Trend der demographischen Alterung ist jedoch in den Städten und Regionen Deutschlands höchst unterschiedlich ausgeprägt, so dass kommunale Aktivitäten in anderen Städten auch vor diesem Hintergrund zu beurteilen wären (vgl. Kapitel 1.1).³

² Der Zusammenhang bezieht sich auf eine Befragung von 248 teilnehmenden Mittelstädten (20 000 bis 100 000) für den Aufgabenbereich der Stadt- bzw. Stadtentwicklungsplanung (vgl. Rüdiger 2009: 392).

³ Der Referatsleiter ‚Stadtentwicklung‘ im ‚BBSR‘ sieht in den ‚nachwachsenden‘ Altengenerationen einen Grund dafür, warum sich deren Position in der kommunalpolitischen Aufmerksamkeit stärken könnte. So würden zunehmend ‚Politik erfahrene‘ und ‚Wohlstands gewohnte‘ Generationen alt werden, die es besser verstehen für ihre Interessen einzutreten als vorhergegangene Generationen mit Erfahrungen von Not und Genügsamkeit.

In der Ausgestaltung der institutionell zugewiesenen Aufgaben sind ebenfalls sehr große Unterschiede zwischen einzelnen Kommunen zu erwarten, da die bestehenden kommunalen Handlungsspielräume – auch unter vergleichbaren Rahmenbedingungen und mit ähnlichen Handlungsressourcen – unterschiedlich ausgestaltet sein können.

Ausgestaltung der Vorgaben

13.1.2 Verankerung und Bearbeitung innerhalb der Kommune

Um die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung innerhalb der Kommune zu verankern und zu bearbeiten, sind verschiedene Wege möglich:

1. *Die verwaltungsinterne Zusammenarbeit über Ressortgrenzen hinweg, um eine adäquate Problembearbeitung erreichen zu können.*
2. *Die Einrichtung neuer Akteure und Verantwortlichkeiten innerhalb des politisch-administrativen Systems, die mit speziellen Wahrnehmungen und Handlungsressourcen ausgestattet sind.*
3. *Die Entwicklung von Standards und Routinen für eine einfache und zugleich fachlich fundierte Berücksichtigung von Basisbedürfnissen im Alltag von Politik und Verwaltung.*

Durch die Vielzahl der Akteure dürfte ein vollständig abgestimmtes Handeln innerhalb einer Kommune mehr Idealvorstellung als Realität sein. Die in Bielefeld beobachteten Probleme und Erfolge der fachübergreifenden Zusammenarbeit in Politik und Verwaltung dürften dabei auch in anderen, insbesondere größeren Kommunen in unterschiedlichen Ausprägungen zum Arbeitsalltag gehören. Konflikte um Zuständigkeitsbereiche, Deutungshoheiten, Ressourcen und öffentliche Aufmerksamkeit drohen.⁴ Diese aus Konkurrenzkämpfen und Domänenabgrenzungen entstehenden Konflikte können die Berücksichtigung der Belange älterer Menschen im Handeln der Kommune erheblich einschränken. Hier könnte ein Vorteil kleinerer Gemeinden, dass die Probleme nicht in dem Ausmaß auftreten oder eher durch einen Eingriff der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters geklärt werden können. Bei kreisangehörigen Gemeinden dürfte sich die größere räumliche wie organisatorische Distanz zwischen Kreisverwaltung und Gemeinden wiederum negativ auf eine Zusammenarbeit auswirken.

Verwaltungsinterne Zusammenarbeit

Geprägt durch die gesetzlichen Kompetenzzuweisungen dürfte in Kommunen die Zuständigkeit für ‚ältere Menschen‘ in der Regel wie in Bielefeld immer in einem Dezernat oder Fachbereich Soziales verortet sein. Den Akteuren aus dem Bereich ‚Soziales‘ kann ein bewusstes Handeln in Hinblick auf einzelne Aufgabenbereiche einer altersgerechten Stadtentwicklung unterstellt werden. Damit dürfte meistens jedoch nur das Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘ abgedeckt sein. Für die weiteren Aufgabenbereiche zeichnen vornehmlich die Dezernate bzw. Ämter für Bauen, Verkehr, Freiraum und Stadtplanung verantwortlich. Für diese Akteure steht die Gruppe der Älteren nicht auf vergleichbare Art und Weise im Fokus, was sich durch die (implizite) Zuordnung der Verantwortlichkeit zum Sozialbereich verstärken kann.

⁴ Auch der Abteilungsleiter für Seniorenangelegenheiten der Stadt Lübeck verwies auf die großen Herausforderungen, die sich bei der dortigen Erarbeitung und Umsetzung des ‚Gesamtkonzeptes Leben und Wohnen im Alter‘ durch die verwaltungsinterne Zusammenarbeit insbesondere zwischen den Fachbereichen für Soziales sowie Planen und Bauen ergaben.

Diese unterschiedlichen Gewichtungen innerhalb der Verwaltung dürften sich auch häufig in den zuständigen politischen Gremien widerspiegeln. Daraus können Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer abgestimmten Strategie im Sinne einer altersgerechten Stadtentwicklung erwachsen.⁵

Als Voraussetzungen für eine erfolgversprechende verwaltungsinterne Zusammenarbeit können weiterhin sachliche, soziale und kommunikative Kompetenzen der handelnden Personen genannt werden. Fachübergreifende Zusammenarbeit ist zudem abhängig von den hierfür zur Verfügung stehenden Ressourcen, so kann eine hohe Arbeitsbelastung die Bereitschaft zur Zusammenarbeit beispielsweise deutlich einschränken.⁶

Neue Akteure

Die Voraussetzungen für die Etablierung neuer Akteure könnten bei größeren, kreisfreien Städten genauso wie bei finanziell besser ausgestatteten Kommunen eher gegeben sein. Mit der zunehmenden Personalzahl und damit vertretenen Fachkompetenz innerhalb der Verwaltung größerer Kommunen entstehen eher Spielräume für spezialisierte Aufgabenbereiche und Koordinationsaufgaben⁷. So ergab sich die Einrichtung der Position einer Demographiebeauftragten in Bielefeld auch aus dem Umstand, dass eine Leitungskraft aus der Beurlaubung zurückkehrte und zur Verfügung stand, um diesen neuen Aufgabenbereich aufzubauen. Dies geschah trotz einer eher schlechten Finanzsituation der Kommune, genauso die Unterhaltung des Seniorenrates. Solche Möglichkeiten können auch in kleineren Städten und Gemeinden gegeben sein, wenn diese über entsprechende Ressourcen und eine entsprechende Flexibilität sowie engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen.

Entwicklung von Routinen

Routinen können nicht für alle Aufgaben entwickelt werden und sind in ihrem Erfolg abhängig von einer Anfangs- und Begleitrationalität (vgl. Kapitel 5.3.2).⁸ In Bielefeld zeigte sich dies beispielsweise in der Festlegung der Standards für Querungshilfen, die durch einen umfangreichen Verhandlungsprozess mit hohem Konfliktpotential unter den Beteiligten entwickelt werden mussten.⁹ Unabdingbar für eine Anfangs- wie Begleitrationalität sind die dafür notwendigen Ressourcen.

⁵ Aus den Erfahrungen des verantwortlichen Mitarbeiters für das ‚Gesamtkonzept Leben und Wohnen im Alter‘ der Stadt Lübeck sind kommunikative Kompetenzen eine wichtige Voraussetzungen für fachübergreifende Koordinationsaufgaben innerhalb der Stadtverwaltung.

⁶ Für die Erarbeitung des ‚Gesamtkonzeptes Leben und Wohnen im Alter‘ der Stadt Lübeck wurden nach Aussagen des verantwortlichen Mitarbeiters zunächst keine zusätzlichen Ressourcen bereitgestellt, was die Zusammenarbeit und Einbindung der verschiedenen Verwaltungsabteilungen teilweise erschwerte.

⁷ Für die Umsetzung des ‚Gesamtkonzeptes Leben und Wohnen im Alter‘ der Stadt Lübeck wurde nach Information des verantwortlichen Mitarbeiters eine eigene Stelle eingerichtet.

⁸ Der Referatsleiter ‚Stadtentwicklung‘ des ‚BBSR‘ weist darauf hin, dass Dinge, die für einige Gruppen Barrieren sind, für andere wichtig sein können. Der vermeintliche Barriereabbau im Interesse der einen kann in solchen Fällen neue Barrieren für andere schaffen. Hier zeigen sich die Grenzen von Routinen und die Notwendigkeit einer Begleitrationalität, um mögliche unerwartete Folgen einbeziehen zu können.

⁹ Die Bedeutung der Anfangsrationalität wird auch an der schleppenden Umsetzung des BGG NRW deutlich, das gerade darauf abzielt, Handlungsrouninen von Akteuren zu verändern (vgl. Kapitel 7.1.3).

Für das kommunale Handeln kommt den Spielräumen von Leitungspositionen und Fachstellen in Ämtern und Abteilungen eine erhebliche Bedeutung zu. Deren personelle Besetzung ist daher von großer Bedeutung.

Personen

Jede Person bringt ihre individuellen Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Handlungsmotive in die Rolle mit ein, die sie innerhalb einer Organisation ausfüllt. Je größer der Handlungsspielraum, umso wichtiger sind diese an die Person gebundenen Aspekte. Darüber hinaus hängt es immer an den Individuen, ob es ihnen gelingt, entscheidende Momente zu erkennen, in denen sich besondere Chancen des Handelns ergeben. Daher ist es wichtig, dass möglichst die richtigen Personen die zu ihnen passenden Positionen besetzen. Die personelle Ausgangslage in den Kommunen wird dabei sehr unterschiedlich sein, wobei die vorhandene Struktur das weitere Vorgehen prägt, da Neueinstellungen in der Regel nur als Ersatz für ausscheidende Personen möglich sind. Daher wird an vielen Stellen primär mit dem vorhandenen Personal gearbeitet werden können. Innerhalb größerer Verwaltungen dürften dabei die Spielräume für interne Umbesetzungen höher sein, mit denen die ‚Passgenauigkeit‘ des vorhandenen Personals zu den besetzten Stellen erhöht werden kann. In Bielefeld hat z. B. die aus der Beurlaubung zurückkehrende heutige Demographiebeauftragte offensichtlich eine Position innerhalb der Verwaltung erhalten, die sie nun mit hoher Motivation und großem Einsatz ausfüllt.

13.1.3 Beeinflussung nicht-kommunaler Akteure

Zur Beeinflussung nicht-kommunaler Akteure stehen der Kommune ein Mix aus kommunikativen, finanziellen und marktteilnehmenden Einflussmöglichkeiten zur Verfügung. Basis des kommunalen Handelns bildet aber die formale Macht. Wichtig ist es, die vorhandenen Möglichkeiten zu kennen, zu nutzen und auszubauen. Grundlage dafür ist entsprechende sachliche Kompetenz, vor allem auf Seiten der Personen innerhalb der Verwaltung.

Basis fast jeglichen kommunalen Handelns sind die formellen Instrumente, die es zu beherrschen und auszunutzen gilt. Selbst vermeintlich nicht davon beeinflusste Verhandlungssituationen finden letztlich immer im Schatten der Hierarchie statt, auch wenn in der unmittelbaren Situation formelle Instrumente keine Rolle spielen. Bereits in der nächsten Konstellation unter Beteiligung derselben Akteure könnte dies ja wieder der Fall sein. So ist davon auszugehen, dass die vorhandenen Kompetenzen im Bereich der Heimaufsicht Verhandlungssituationen über die Neuansiedlung von Pflegeheimen beeinflussen können, wenngleich diese Kompetenzen im unmittelbar verhandelten Fall auch keine Rolle spielen. Inwieweit auf formaler Macht basierende Einflussressourcen vorhanden sind, ist zum einen vom Status der Kommune abhängig, zum anderen davon, wie groß die sachliche Kompetenz im Umgang mit den Möglichkeiten ist. So wird beispielsweise gerade im Bereich der Einzelhandelssteuerung kritisiert, dass Kommunen ihre Rechte nicht ausschöpfen. Wenn formale Macht zwar institutionell zugewiesen ist, aber vor Ort nicht eingesetzt wird, weil ihre Anwendung nicht ausreichend bekannt ist, dann steht sie einer Kommune auch nicht zur Verfügung. Es ist zu vermuten, dass größere Kommunen ebenso wie finanziell gut ausgestattete Kommunen aufgrund der möglichen Spezialisierungen bessere Möglichkeiten haben, ihre formale Macht auszuschöpfen.

Formale Macht

Zusammenarbeit

Jede Zusammenarbeit basiert im Kern darauf, dass ein entsprechender Nutzen für die beteiligten Akteure vorliegt, der sich aus den formalen und finanziellen Möglichkeiten der Kommune ergeben kann. Darüber hinaus ist Vertrauen eine wesentliche Grundlage für Kooperationen. Hier dürften die Voraussetzungen in den Kommunen unterschiedlich sein. Jede Kooperation setzt zudem voraus, sich auf die anderen Akteure einzulassen und die Entscheidungshoheit zumindest in Teilen abzutreten. Mit der Kompromissbereitschaft einher geht die Tatsache, dass Kooperationen immer nur zum Teil steuerbar sind. Mit dieser Unsicherheit müssen die kommunale Seite, aber auch die anderen beteiligten Akteure, umgehen können.

Die institutionell über das Subsidiaritätsprinzip verankerte Arbeitsteilung zwischen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden lässt – wie in Bielefeld, so auch in anderen Städten – auf vorhandene Kooperationen zwischen den Akteuren schließen. Wie vertrauensvoll diese Arbeit ist und auf welche Aufgabefelder sie sich bezieht, dürfte sich von Stadt zu Stadt unterscheiden.¹⁰ Wohnungspolitische Netzwerke zwischen Kommune, wohnungswirtschaftlichen Akteuren und Verbänden scheinen bereits eine gewisse Verbreitung erfahren zu haben, jedoch eher Ausnahme als Regel zu sein. Hierauf verweisen ein aktuelles Forschungsprojekt des ‚BBSR‘ und zwei Beispielsammlungen des Bauministeriums NRW zu kommunalen Wohnkonzepten, in denen die Zusammenarbeit mit wohnungspolitischen Akteuren ein wichtiger Bestandteil ist.¹¹

Information und Beratung

Für die Information und Beratung anderer nicht kommunaler Akteure dürften wie in Bielefeld vielfach schon Strukturen in den Kommunen existieren. Die Beratungsstelle für Wohnprojekte ist jedoch auf die Initiative der Stadt Bielefeld und nicht auf gesetzliche Rahmenbedingungen zurückzuführen. Auch kommunale Wohnberatungsstellen sind keine Selbstverständlichkeit, da selbst in NRW die 50%ige Finanzierung durch die Pflegekassen nur für die Städte des ehemaligen Landesmodellprojektes gilt (vgl. Kapitel 7.3.1). Musterwohnungen und Informationszentren zur barrierefreien Wohnraumgestaltung, wie sie in Bielefeld der ‚Verein Lebensgerechtes Wohnen‘ betreibt, müssen in anderen Städten keine Selbstverständlichkeit sein. Die hohe Bedeutung der Beratungs- und Informationsangebote für die Ansprache älterer Menschen und ihrer Angehörigen, darf über Bielefeld hinaus angenommen werden. Der Stellenwert kommunaler Beratungsstellen wird zudem steigen, wenn in einer Stadt keine Angebote von Wohnungsunternehmen existieren und diese sich dafür auch nicht gewinnen lassen.

Finanzielle Möglichkeiten

Ökonomisches Kapital ist nicht nur für die Bearbeitung von Aufgaben innerhalb einer Kommune von Bedeutung, sondern eine wichtige Handlungsressource zur Beeinflussung nicht-kommunaler Akteure. Die mehrheitlich schlechte Haushaltslage der Kommunen setzt hier enge Grenzen (vgl. Kapitel 13.1.2), womit der Optimierung und Verlagerung des vorhandenen Mitteleinsatzes eine verstärkte Bedeutung zukommt. Der in Bielefeld erhöhte Einsatz für die ‚Hilfe zur Pflege‘ wird mit langfristigen Einsparungen begründet und weist auf die Gestaltungsspielräume einer Kommune hin.

¹⁰ Durch den Verantwortlichen für das ‚Gesamtkonzept Leben und Wohnen im Alter‘ der Stadt Lübeck wurde auf die sehr gute örtliche Zusammenarbeit der Kommune mit den Wohlfahrtsverbänden verwiesen, aber zugleich betont, dass dies in anderen Städten keine Selbstverständlichkeit sein muss.

¹¹ Vgl. Website ‚BBSR Forschungsfeld Kommunale Konzepte Wohnen‘ und MBV NRW 2010.

Die Strategien der Einwerbung von Fördermitteln, Optimierung bestehender Mittelvergaben und Budgetkürzungen dürften angesichts der Haushaltslage kein Bielefelder Spezifikum sein. Die landesspezifische Verfügbarkeit von Fördermitteln, beispielsweise in der Wohnungsbauförderung, zeigt jedoch unterschiedliche Voraussetzungen zwischen den Kommunen, auf diese Mittel zurückgreifen zu können. Weiterhin wird der entsprechenden Sachkompetenz in der Verwaltung eine immer größere Bedeutung zukommen, um Fördermittel von Land, Bund und EU aus den zahlreichen unterschiedlichen Förderlinien einwerben zu können. Vielfach wird dafür auch eine Zusammenarbeit mit nicht-kommunalen Akteuren notwendig sein.

In Bielefeld spielt die ‚BGW‘ als kommunales Wohnungsunternehmen eine wichtige Rolle auf dem Wohnungsmarkt (vgl. Kapitel 13.2). Die gemeinnützige Nutzenorientierung des Unternehmens in Verbindung mit besonderen Kompetenzen ist hier entscheidend. Voraussetzung ist jedoch, dass eine Kommune über eigene am Markt agierende Akteure verfügt. Neben einer Wohnungs- und Verkehrsgesellschaft, wie sie in Bielefeld anzutreffen sind, könnten im Sinne einer altersgerechten Stadtentwicklung auch noch kommunale Pflegeheime von Bedeutung sein. Deren Fehlen kann als Bielefelder Besonderheit gewertet werden, weist schon die Bezeichnung ‚Hauptstadt der Diakonie‘ auf die großen in Bielefeld ansässigen sozialen Dienstleister ‚Ev. Johanneswerk‘ und ‚Bethel‘ hin (vgl. Kapitel 8.1).

*Marktteilnahme durch
Eigenbetriebe*

Wichtig zu beachten ist, dass die kommunalen Unternehmen als selbständige Akteure agieren, die in der Regel über eine größere Distanz zu den einzelnen internen Akteuren der Stadtverwaltung verfügen, als diese untereinander. Die Vorstellung eines integrierten und abgestimmten Handelns im Sinne der Stadtentwicklung wird deshalb vielfach nur Fiktion sein. Größte formale Einflussmöglichkeit auf das Handeln der kommunalen Eigenbetriebe besteht über die mit politischen Funktionsträgern besetzten Aufsichtsräte.

13.2 Wohnungswirtschaft

Einleitend wird die Bedeutung der wachsenden Nachfragegruppe älterer Menschen vor dem Kontext der Einflussfaktoren Wohnungsmarktsituation und Akteursstrukturen diskutiert (vgl. Kapitel 13.2.1). In Bielefeld sind auf Seiten der Wohnungswirtschaft spezifische Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen festgestellt worden. Inwieweit diese auch bei Akteuren außerhalb von Bielefeld vorhanden sein können, ist Gegenstand der weiteren Erörterungen (vgl. Kapitel 13.2.2 und Kapitel 13.2.3).

13.2.1 Akteure und prägende Governance-Formen

Die Bedeutung der großen und wachsenden Nachfragegruppe der älteren Menschen am Wohnungsmarkt nimmt zu, deren Anforderungen und Bedürfnisse erfahren daher verstärkte Berücksichtigung durch Teile der Wohnungswirtschaft. Dies gilt insbesondere auf einem nicht angespannten Wohnungsmarkt.

Die Gruppe der älteren Menschen wird durch die Wohnungsmarktakeure als einziges Nachfragesegment angesehen, das in allen Regionen in den nächsten Jahren wachsen und daher eine steigende Bedeutung erfahren wird.¹² Je nach regionaler Situation des Wohnungsmarktes wird dies unterschiedliche Auswirkungen haben. Neben ausgeglichenen Wohnungsmärkten, wie in Bielefeld, gibt es in Deutschland Regionen mit zum Teil deutlichen Angebotsüberhängen ebenso wie Wachstumsregionen, in denen ein Nachfrageüberhang vorhanden ist (vgl. Kapitel 7.3.2). Je nach Wettbewerbssituation ist mit einem unterschiedlichen Verhalten der wohnungswirtschaftlichen Akteure zu rechnen. Auf sehr entspannten Wohnungsmärkten mit großen Leerständen kann ab einem gewissen Punkt von ausbleibenden Investitionen ausgegangen werden, da die dafür notwendigen Mittel nicht vorhanden sind. Der Extremfall ist dann der geförderte Rückbau einzelner Gebäude bis hin zu ganzen Quartieren. Die Voraussetzungen für eine altersgerechte Stadtentwicklung in solchen „Stadtquartieren auf Zeit“ (Peter 2009) unterscheiden sich vollkommen von der Situation in Bielefeld. Solange der Leerstand nicht zu sehr überhandgenommen hat und noch Mittel verfügbar bzw. akquirierbar sind, zum Beispiel über Fördermittel, kann im Sinne der Bestandssicherung auf sehr entspannten Märkten zunächst von verstärkten Bemühungen um die Zielgruppe ältere Menschen ausgegangen werden, bevor das ‚Extremszenario‘ des Rückbaus eintritt. Bedingt durch die geringe Nachfrage dürfte das Wohnungsangebot auf entspannten Märkten zudem verhältnismäßig günstig sein.

Demgegenüber wird es auf angespannten Märkten schwierig sein, altersgerechte Wohnungen zu günstigen Preisen mieten oder kaufen zu können. Gerade die für diese Gruppe besonders wichtigen Lagekriterien können dazu beitragen, dass das Angebot in solchen Regionen nicht günstig ist. Zudem dürften auf einem angespannten Markt die Anreize für die Entwicklung und Umsetzung innovativer zielgruppenorientierter Konzepte geringer sein, da die Wohnungen auch ohne besonderen Mehrwert gut vermittelbar sind. Zusätzliche Bemühungen und Risiken wären dann aus Sicht der Wohnungswirtschaft unnötig und gingen zu Lasten der Gewinnspanne. Daher wird altersgerechter Wohnraum für Gruppen mit geringen finanziellen Möglichkeiten auf angespannten Märkten ohne öffentliche Förderung kaum realisiert werden.

Zwischen einzelnen Städten und Regionen sind zunächst unterschiedliche Akteursstrukturen auf dem Wohnungsmarkt zu konstatieren. So sind nicht überall wie in Bielefeld kommunale Wohnungsunternehmen vorhanden und die Bedeutung von Wohnungsbaugenossenschaften, Unternehmen in der Hand von Kapitalgesellschaften, privaten Wohnungsunternehmen, Klein- und Einzeleigentümern sowie anderen Eigentümern unterscheidet sich zum Teil erheblich (vgl. Kapitel 7.2.3). Aus der Zugehörigkeit zu einer der genannten wohnungswirtschaftlichen Akteursgruppe kann zudem nicht automatisch auf die Handlungsorientierung und die vorhandenen Ressourcen geschlossen werden. Diese können sich ähneln, aber auch deutlich unterscheiden.

¹² Hierauf verweist explizit auch der Vorstand des ‚vdw Niedersachsen Bremen‘. Der Referatsleiter ‚Stadtentwicklung‘ des ‚BBSR‘ weist ebenso auf die für Wohnungsunternehmen attraktive wie wichtige Gruppe hin.

13.2.2 Handlungsorientierungen

Die in Hinblick auf eine altersgerechte Stadtentwicklung besonders aktiven wohnungswirtschaftlichen Akteure zeichnet eine spezifische Wahrnehmung, Nutzendefinition und Organisationsidentität aus. Die zunehmenden Zielgruppen- und Quartiersorientierungen von Wohnraumanbietern, die durch eine lokale Bindung und langfristige Orientierung von wohnungswirtschaftlichen Akteuren verstärkt werden, bieten besondere Chancen für eine altersgerechte Stadtentwicklung.

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Einschätzung einer zunehmenden Bedeutung einer Quartiers- und Zielgruppenorientierung automatisch von allen wohnungswirtschaftlichen Akteuren geteilt wird. Das Beispiel Bielefeld zeigt bereits, dass dies in vielen Fällen nicht der Fall ist. Vor allem die nicht-professionellen Vermieter und die großen Unternehmen in der Hand von Finanzinvestoren teilen diese Orientierung kaum. Eine fehlende Wahrnehmung und jeweils individuelle Kosten-Nutzenrechnungen können auf Seiten wohnungswirtschaftlicher Akteure dazu führen, dass ein Konzept wie das ‚Bielefelder Modell‘ nicht übernommen wird.¹³ Wesentlich für die Wahrnehmung und Nutzenkalkulation sind die Sachkompetenz und die Organisationsidentität von Akteuren. Häufig bedarf es bei Unternehmen erst personeller Wechsel, damit wesentliche Veränderungen eintreten.

Bau- Wohnungsgenossenschaften kann nicht generell unterstellt werden, dass sie in ihre Nutzendefinition über den reinen ökonomischen Vorteil und ein Dauernutzungsrecht der Wohnung hinausgehende Aspekte einbeziehen. Die Handlungsorientierungen und Aktivitäten der ‚Freien Scholle‘ dürfen daher als vorbildlich aber nicht als typisch für diese Akteursgruppe angesehen werden. Im Gegenteil handelt es sich hierbei um einen wegweisenden Pionier in Deutschland.¹⁴ Die Gründe dafür sind wohl im Wendepunkt der 1980er Jahre ebenso zu suchen wie in den Personen in den Führungspositionen, die eine entsprechende Motivation aufweisen und die dafür Sorge tragen, dass ebenso motiviertes Personal eingestellt wird.¹⁵ Trotz der vorliegenden Besonderheiten kann die ‚Freie Scholle‘ ein Beispiel dafür sein, was im Rahmen der Konstituierung als Genossenschaft möglich ist, wenn dort entsprechende Personen agieren. Bei Bau- und Wohnungsgenossenschaften handelt es sich um Interessensorganisationen der in den Wohnungen lebenden Menschen, deren Nutzen zum Kern der Organisationsidentität zählt. Da Genossenschaften keine Exit-Option aus dem Wohnungsmarkt besitzen, kann ihnen eine langfristige lokale Bindung als Handlungsorientierung unterstellt werden. Damit besitzen sie ein großes Potential in Hinblick auf die Schaffung altersgerechter Angebote. Die

*Bau- und Wohnungs-
genossenschaften*

¹³ Der ‚vdw Niedersachsen Bremen‘ verweist darauf, dass gegenwärtig noch häufig ein enges Selbstverständnis als Wohnungsunternehmen vorherrscht. Eine reine ‚Verwaltung‘ von Wohnungen würde aber zukünftig nicht mehr funktionieren, von daher setzt sich eine umfassendere Sichtweise des eigenen Produkts ‚Wohnen‘ langsam durch. Auf die unterschiedlichen Sichtweisen im Hinblick auf ihre Aufgaben und Angebote verweist auch der Referatsleiter ‚Stadtentwicklung‘ des ‚BBSR‘.

¹⁴ Worauf der Vorstand des ‚vdw Niedersachsen Bremen‘, der die ‚Freie Scholle‘ als außergewöhnliche Genossenschaft in Deutschland bezeichnet, ebenso hingewiesen hat wie der Referatsleiter ‚Stadtentwicklung‘ des ‚BBSR‘.

¹⁵ Auf die besondere Rolle des Vorstands der ‚Freien Scholle‘ in dieser Entwicklung und darauf, dass weitere ‚passende‘ Personen bis hin zum Nachfolger des amtierenden Vorstands in dieser Organisation agieren, wurde vom Vorstand des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ hingewiesen.

verantwortlichen Gremien und Funktionsträger müssen diese Potentiale jedoch wahrnehmen und ausfüllen wollen und können. Hierbei gibt es große Unterschiede in Deutschland.¹⁶

Die ‚GSWG Senne‘ in Bielefeld ist ein weiteres gutes Beispiel dafür, wie sich durch den Wechsel des Führungspersonals auch die Handlungsorientierungen einer Genossenschaft ändern können. Dann ist auch eine verhältnismäßig kleine Bau- und Wohnungsgenossenschaft dazu in der Lage, in erheblichem Umfang altersgerecht zu handeln. Neben einer veränderten Wahrnehmung trägt dazu auch die zusätzliche Fachkompetenz bei, die der neue Vorstand mitbringt und dadurch die Handlungsmöglichkeiten erweitert. Gerade vor dem Hintergrund zahlreicher kleinerer Genossenschaften erscheint dies besonders interessant. Bei denjenigen mit weniger als 500 Wohneinheiten wird die Leitung häufig nur noch neben- oder gar ehrenamtlich erfolgen.¹⁷ Hier ist es schwierig, die Sachkompetenz für die Bewirtschaftung einschließlich innovativer Ansätze und Bestandsmodernisierungen vorzuhalten und das notwendige Finanzkapital für altersgerechtes Handeln bereitzustellen.

*Kommunale
Wohnungsunternehmen*

Auch die Aktivitäten des Bielefelder kommunalen Wohnungsunternehmens ‚BGW‘ lassen sich nicht ohne Weiteres auf andere kommunale Wohnungsunternehmen übertragen – soweit diese überhaupt noch existieren und nicht privatisiert worden sind. So ist die Spannbreite zwischen kommunalen Wohnungsunternehmen sehr groß, was die Gewinnabführung an ihre Gesellschafter angeht. Während manche Unternehmen große Teile des Gewinns wieder investieren können, werden in anderen Städten die Unternehmen als ‚Cash-Cow‘ genutzt, die weite Teile des Gewinns abführen müssen. Vor dem Hintergrund der knappen öffentlichen Haushalte dürfte diese Gefahr für eine ganze Reihe von kommunalen Wohnungsunternehmen bestehen. Unter solchen Bedingungen sind den kommunalen Wohnungsunternehmen enge Grenzen für innovative Aktivitäten in den Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung gesetzt.¹⁸ Neben den Unterschieden in der finanziellen Ausstattung gibt es ebenfalls verschiedene Ausgangslagen in den Orientierungen und sachlichen Kompetenzen innerhalb der Unternehmen. Selbst wenn die unternehmerischen Spielräume für die Leitungsgremien und Funktionsträger vorhanden sind, so ist damit noch nicht gewährleistet, dass die Chancen einer altersgerechten Entwicklung wahrgenommen werden. Dies gilt insbesondere für die Quartiersorientierung und damit verbundene Handlungsansätze über das Produkt Wohnung hinaus.

Private Wohnungsunternehmen und Finanzinvestoren

Privat geführte Wohnungsunternehmen und Finanzinvestoren sind in manchen Regionen eine zentrale Anbietergruppe auf dem Wohnungsmarkt. Für Finanzinvestoren, die eine langfristige Bewirtschaftung ihrer Bestände verfolgen, könnten eine Zielgruppen- und Quartiersorientierung sowie die damit verbundenen Investitionen in den Wohnungsbestand von Interesse sein. Dagegen stehen die Bewirtschaftungs- und Veräußerungsstrategien von kurz- bis mittelfristig orientierten Finanzinvestoren und Eigentümern, die stark auf eine kurzfristige Rendite abzielen, im Widerspruch zu einer altersgerechten Entwicklung. Den hierfür erforderlichen Investitionen

¹⁶ Darauf verweist auch der Vorstand des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘.

¹⁷ Der Vorstand des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ betont die Sorge darum, dass diese große Gruppe aufgrund ihrer Strukturen in Schwierigkeiten geraten könnte.

¹⁸ Der Vorstand des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ betont, dass die Wohnungsunternehmen gegenwärtig in generell gute Jahresgewinne erwirtschaften, es aber große Unterschiede gibt, wie die Gesellschafter mit dem Verhältnis von Gewinnausschüttung und Verbleib für Investitionen im Unternehmen umgehen.

stehen minimale Instandhaltungs- und Modernisierungsbudgets sowie eine eingeschränkte Servicequalität gegenüber (vgl. Kapitel 7.2.3). In Stadtteilen und Siedlungen, in denen kurzfristig orientierte Finanzinvestoren größere Bestände besitzen, sind daher vergleichsweise schlechte Voraussetzungen für eine altersgerechte Entwicklung vorhanden. Hinzu kommt, dass bei solchen Akteuren häufig die Ansprechpartner für Kommunen oder soziale Dienstleister fehlen, so dass es nicht möglich ist mit Ihnen in Verhandlungssituationen einzutreten.¹⁹

Die Gruppe der Klein- und Einzeleigentümer besitzt in vielen Kommunen einen großen Teil des Wohnungsbestandes. Dabei sind in diesen Gruppen die Handlungsressourcen in der Regel so gering, dass die Handlungsmöglichkeiten ebenso wie die Wahrnehmung für die Herausforderungen fehlen. Dadurch, dass es sich um sehr viele kleine Akteure handelt, ist ihre Ansprache schwierig. Auch Wohnprojekte wiederum verfügen häufig ebenfalls über geringe Ressourcen und sind noch nicht in allen Regionen Deutschlands gleichermaßen verbreitet. Gegenwärtig scheint es sich noch um eine eher urbane Wohnform zu handeln.²⁰

Klein- und Einzeleigentümer, Wohnprojekte

13.2.3 Handlungsfähigkeit

Um neue altersgerechte Wohnungsangebote zu entwickeln, müssen neue Handlungsressourcen auf Seiten der Wohnungswirtschaft erworben werden. Hierfür gibt es verschiedene Wege, die häufig mit längeren Lernprozessen verbunden sind. Es lassen sich Koalitionen, Kooperationen und Zusammenarbeit, die Gründung neuer Akteure, die Einwerbung von Fördermitteln und die Arbeit in Netzwerken unterscheiden.

Die Voraussetzungen der Handlungsfähigkeit und die Möglichkeiten, wie diese erweitert werden kann, sind für jeden Akteur einzeln zu diskutieren. Dabei gibt es keine allgemeingültigen Regeln, jedoch lassen sich Voraussetzungen herausarbeiten, von denen die Möglichkeiten einer Umsetzung altersgerechter Wohnungsangebote bestimmt werden. Im vorhergehenden Kapitel wurde bereits auf die Konsequenzen der akteurspezifischen Orientierungen auf die Handlungsressourcen eingegangen. Im Folgenden werden weitere Einflussfaktoren für die Handlungsfähigkeit wohnungswirtschaftlicher Akteure diskutiert.

Bestimmte Angebotsformen, wie eine quartiersorientierte Versorgung oder Pflegewohngruppen, kann die Wohnungswirtschaft nicht alleine aufbauen und tragen. Wohnungsunternehmen mit eigenen Pflegekräften dürften in Deutschland – soweit sie überhaupt existieren – eine absolute Ausnahme sein. Von daher sind wohnungswirtschaftliche Akteure darauf angewiesen, mit sozialen Dienstleistern zusammenzuarbeiten. Entsprechende Dienstleister sind vermehrt aktiv und erschließen sich neue Märkte in Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft.²¹ Es kann

Zusammenarbeit mit sozialen Dienstleistern

¹⁹ Dies gilt sogar für den ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘, dessen Vorstand keine Ansprechpersonen mehr hat, obwohl die Wohnungsunternehmen noch Mitglied im Verband sind.

²⁰ So betont der Vorstand des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘, dass Wohnprojekte in den Großstädten ein wichtiges Wachstumssegment sind, im ländlichen Raum aber gegenwärtig kaum eine Nachfrage besteht. Auch das Wohnprojekte-Portal der ‚Stiftung Trias‘ weist mehrheitlich Wohnprojekte in städtischen Kontexten aus (vgl. Website Wohnprojekte-Portal).

²¹ Im Verbandsgebiet des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ ist z. B. die ‚Johanniter-Unfallhilfe‘ sehr aktiv und auch Mitglied im ‚vdw‘. Generell wird von Verbandsseite erwartet, dass der Bereich der Zusammenarbeit in den nächsten Jahren immer wichtiger werden wird.

allerdings nicht immer vorausgesetzt werden, dass die vor Ort aktiven sozialen Dienstleister über die notwendigen Fähigkeiten verfügen und kooperationsbereit sind. Das zeigen die Erfahrungen der ‚GSWG Senne‘, als sie den Bielefelder Markt verlassen hat und in Radevormwald große Schwierigkeiten hatte, einen entsprechenden Partner zu finden. Insbesondere die Frage nach einer Betreuungspauschale für die Versorgungssicherheit wird in vielen Fällen zum Problem werden. Liegt die Zurückhaltung sozialer Dienstleister an ungünstigen kommunalen Rahmenbedingungen, beispielsweise in der Mittelvergabe der ‚Hilfen zur Pflege‘ (SGB XII), bieten sich hier Ansatzpunkte für eine gemeinsame politische Arbeit von Wohnungswirtschaft und sozialen Dienstleistern.

Dagegen ist der Bereich der allgemeinen und sozialen Beratung über ein soziales Bestandsmanagement in Wohnungsunternehmen keine Seltenheit mehr.²² Die Gründung von Nachbarschaftshilfevereinen, die wie bei der ‚Freien Scholle‘ eine umfassendere soziale Arbeit ermöglichen, scheint dagegen bis jetzt nur für wenige Wohnungsunternehmen ein gangbarer Weg zu sein.²³

*Lernen von anderen
wohnungswirtschaftlichen
Akteuren*

Eine Abhängigkeit besteht aber auch gegenüber anderen wohnungswirtschaftlichen Akteuren und der Kommune. Auch wenn hier je nach Fall ebenfalls Interessen an einer Zusammenarbeit in wohnungspolitischen Netzwerken und siedlungsbezogenen Projekten unterstellt werden könnte, muss dies nicht zwingend der Fall sein. So könnte auch das gegenseitige Lernen unter Wohnungsunternehmen an der Wettbewerbssituation scheitern. Ein Austausch über Konzepte und Projekte, wie er in Bielefeld im Masterplanprozess zu beobachten war, muss daher nicht auf jedem Wohnungsmarkt gelingen. Die Chancen, Einfluss auf die Kommune zu nehmen und Erwartungssicherheit für das eigene Handeln zu erhalten, waren in Bielefeld wichtige Motive für eine Teilnahme der Wohnungswirtschaft. Anschauliche Praxisbeispiele sind aber von wichtiger Bedeutung für das Lernen von wohnungswirtschaftlichen Akteuren. Dies unterstreicht die Bedeutung von Pionierprojekten und den Netzwerken der Wohnungswirtschaft zum gegenseitigen Austausch.²⁴ Welche Faktoren Lernprozesse im Einzelnen beeinflussen, könnte in einer vergleichenden Untersuchung wohnungspolitischer Netzwerke herausgearbeitet werden. In diesem Kontext könnte auch das Verhältnis zu Lernprozessen innerhalb der wohnungswirtschaftlichen Verbände untersucht werden.

²² Im Gespräch bestätigte der Vorstand des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ die zunehmende Bedeutung des sozialen Bestandsmanagements bei vielen seiner Mitgliedsunternehmen. Auch die Proteste der Wohnungswirtschaft gegen den zu eng gefassten Geltungsbereich des WTG NRW weisen auf die Bedeutung dieses Tätigkeitsfeldes hin (vgl. Kapitel 7.3.2).

²³ Von Seiten des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ sind nur wenige Wohnungsunternehmen bekannt, die eigene Nachbarschaftshilfevereine realisiert haben, da der Aufwand als zu hoch eingeschätzt wird. Hierzu zählt beispielsweise der Bauverein Leer (vgl. Website ‚Bauverein Leer‘). Weiterhin kann die ‚THS Wohnen GmbH‘ genannt werden, die den Nachbarschaftshilfeverein ihrer früheren Tochtergesellschaft ‚Glückauf Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft m.b.H.‘ in Lünen weiterführt. (vgl. Website ‚THS‘).

²⁴ Im Gespräch mit dem ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ wurde hervorgehoben, wie wichtig das Lernen am Praxisbeispiel in der Wohnungswirtschaft ist, da in der Regel nur anschauliche Beispiele überzeugen. Diese werden auch übernommen, während wissenschaftlichen Studien oder theoretischen Ansätze dagegen mit größerer Skepsis begegnet wird. Von daher ist gegenseitiges Lernen eine wichtige Innovationsstrategie.

Die in Bielefeld festgestellten Möglichkeiten zur Erweiterung der ökonomischen Handlungsressourcen von Wohnungsunternehmen beruhen ebenfalls auf spezifischen Voraussetzungen. So ist die Wohnungsbauförderung in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet und kann auch dort, wie in NRW, regional differenziert zur Verfügung stehen.²⁵ Bundesprogramme wie das KfW-Förderprogramm ‚Altersgerechtes Umbauen‘ haben daher eine besondere Bedeutung für die Erweiterung der ökonomischen Ressourcen, die zudem auch durch die wichtige Gruppe der Einzeleigentümer und Selbstnutzer in Anspruch genommen werden können (vgl. Kapitel 7.2.2).

Erweiterung der ökonomischen Handlungsfähigkeit

In Bielefeld wurden weitere Vorgehensweisen erfasst, die zu einer Steigerung der ökonomischen Handlungsfähigkeit geführt haben. Diese stellen jeweils für sich wichtige Handlungsoptionen dar, sind jedoch an sehr spezifische Voraussetzungen gebunden. Die (Wieder-) Einführung genossenschaftlicher Spareinrichtungen wie bei der ‚Freien Scholle‘ steht nur Genossenschaften offen. Die Teilnahme an Modellvorhaben setzt die Ausschreibung passender Vorhaben und ein erfolgreiches Antragsverfahren voraus. Die Umsetzung von Projekten im Rahmen der Städtebauförderung, wie die Aktivitäten im Stadtbezirk Sennestadt, ist an die Verfügbarkeit von Städtebauförderungsmitteln geknüpft, die immer nur in ausgewählten Programmgebieten zur Verfügung stehen. Die Zusammenarbeit mit Wohnprojektinitiativen, wie durch die ‚GSWG Senne‘ und im Rahmen des ‚CityQuartier‘, ermöglicht es, verlässlicher Mieterinnen und Mieter zu gewinnen, aber auch hierfür ist das Vorhandensein solcher Initiativen ausschlaggebend. Die Zusammenarbeit mit externen Investoren wiederum, wie sie die ‚GSWG Senne‘ bei ihren Projekten betreibt, verlangt neben dem notwendigen sozialen Kapital, um die Kontakte herzustellen, auch nach der fachlichen Kompetenz, eine solche Zusammenarbeit zu bewerkstelligen. Dies zeigt die Bedeutung weiterer Handlungsressourcen für die Erhöhung der ökonomischen Handlungsfähigkeit auf.

Einzelne Personen in entscheidenden Positionen, insbesondere in der Geschäftsführung, können als ‚role-maker‘ die Aktivitäten eines wohnungswirtschaftlichen Akteurs zentral beeinflussen.

Personen

Vorstand, Geschäftsführung und Aufsichtsrat eines Wohnungsunternehmens sind die entscheidenden Stellen, an denen die Handlungsorientierungen und -ressourcen von individuellen Akteuren zum Tragen kommen. Hier bestehen große Unterschiede darin, wie die Personen ihre Rolle ausgestalten.²⁶ Die Frage nach der Rolle dieser personengebundenen Faktoren für das Handeln von Wohnungsunternehmen ist ein interessanter Ansatzpunkt für weitere Forschungsarbeiten.

Die Gestaltungsfreiheit der Führungspersonen wird durch die institutionelle Konstitution eines Akteurs entscheidend beeinflusst. Kommunale Wohnungsunternehmen unterliegen der Einflussnahme lokaler politischer Akteure. Die hohen Gestaltungsspielräume des Geschäftsfüh-

²⁵ Beim ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ wurde betont, dass in Niedersachsen ein spezielles Programm zur Förderung des Einbaus von Fahrstühlen aufgelegt wurde, was dort von großer Bedeutung im Rahmen der Bestandssanierung ist.

²⁶ Beim ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ wurde auf das große Spektrum bei den Geschäftsführungen der Mitgliedsunternehmen hingewiesen.

ners der ‚BGW‘ können zum Beispiel nicht pauschal auf andere kommunale Wohnungsunternehmen übertragen werden. Unabhängig von den jeweiligen politischen Zielen der Kommune können Führungspersonen mit den politischen Akteuren in den vor Ort ansässigen Aufsichtsgremien interagieren und die Ausrichtung des kommunalen Unternehmens so vergleichsweise gut mit beeinflussen.

Innerhalb einer Genossenschaft müssen Entscheidungen mit Zustimmung der Basis getroffen werden. Soweit eine ‚Mitnahme‘ der Mitglieder bzw. der wichtigen Gremien gelingt, bestehen große Handlungsspielräume für die Genossenschaftsleitung. Die in Interessensorganisationen drohende Gefahr durch Oligarchisierungsdynamiken zwischen Leitungs- und Mitgliederebene setzt dabei der Gestaltungsfreiheit der Leitungsebene Grenzen (vgl. Kapitel 5.3.1).

Bei Finanzinvestoren sind die Gestaltungsfreiheiten an die jeweiligen Renditeorientierung und interne Hierarchien der großen Unternehmen gebunden. Kann eine Geschäftsführung nur minimales ökonomisches Kapital investieren, weil die Einnahmen für hohe Verzinsungen auf das Einlagekapital verwendet werden müssen, sind die Spielräume der Einzelpersonen gering. Eine Änderung der Unternehmensstrategie wäre nur möglich, wenn der institutionelle Rahmen verändert würde und langfristig orientierte Investoren mit moderateren Renditeerwartungen als neue Investoren gefunden werden könnten.

13.3 Soziale Dienstleister

Einleitend werden die Freiheiten auf dem stark regulierten Pflegemarkt und die Konsequenzen für kleinteilige Unterstützungsangebote diskutiert (vgl. Kapitel 13.2.1). In Bielefeld wurden auf Seiten der sozialen Dienstleister spezifische Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen festgestellt. Inwieweit diese auch bei Akteuren außerhalb von Bielefeld vorhanden sein können, ist Gegenstand der weiteren Erörterungen (vgl. Kapitel 13.3.2 und Kapitel 13.3.3). Quartiersorientierte Versorgungskonzepte und unterstützungsorientierte Wohnformen stehen hierbei im Mittelpunkt.

13.3.1 Prägende Governance-Formen

Die marktförmige Organisation der Pflege eröffnet sozialen Dienstleistern Freiheiten, neue quartiersorientierte und dezentrale Versorgungsformen zu etablieren.

Der durch die Pflegeversicherung und die ‚Hilfe zur Pflege‘ (SGB XII) konstituierte Pflegemarkt ermöglicht das Angebot von quartiersorientierten Versorgungsformen und neuen ambulanten pflegeorientierten Wohnformen. Diese Freiheit, Angebote unterschiedlichster Art entwickeln zu können, ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Lebenslagen, Lebensstile und Bedürfnisse im Alter von sehr großer Bedeutung. Hierfür müssen jedoch in einer Stadt soziale Dienstleister aktiv sein, die über die etablierten Angebote der ambulanten Pflege, des Betreuten Wohnens und stationärer Einrichtungen hinausgehen. In verschiedenen Städten werden unterschiedliche Versorgungsstrukturen in Trägerschaft der örtlichen Akteure anzutreffen sein. Die Verbreitung bestimmter Versorgungsmodelle auf Seiten sozialer Dienstleister ist jedoch auch entscheidend vom Handeln der Kommune in den Bereichen ‚Hilfe zur Pflege‘ und der Heimaufsicht abhängig, soweit die Kommune hier – je nach Landesrecht – über Ermessensspielräume verfügt (vgl. Kapitel 13.3.1).

So wurde an den Aktivitäten des Vereins ‚Alt und Jung e.V.‘ und des ‚Ev. Johanneswerkes‘ deutlich, wie neue Versorgungsmodelle in der Auseinandersetzung mit Kommunen entstehen und warum sie in Orten außerhalb Bielefelds an dieser Auseinandersetzung scheitern können. Soziale Dienstleister besitzen erhebliche Handlungsspielräume im Kontext der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Diese sind aktuell durch die neuen Landesheimgesetze im Umbruch, da auch ambulant betreute Wohnformen in den Geltungsbereich des Heimgesetzes fallen können. Die unterschiedlichen Länderregelungen mit jeweils unterschiedlichen Auswirkungen auf kleinteilige, quartiersnahe Versorgungsformen bieten sich daher besonders für weitere vergleichende Forschungsarbeiten an.

13.3.2 Handlungsorientierungen

Die in Bielefeld anzutreffenden Modelle der Quartiersversorgung und neue unterstützungsorientierte Wohnformen sind insbesondere auf nutzenorientierte Motive zurückzuführen. Für die Einführung und Etablierung dieser Angebotsformen sind Akteure als ‚Pioniere‘ besonders wichtig.

In Bielefeld existiert eine Vielzahl von quartiersorientierten Versorgungsformen und Wohngruppen, wodurch ein stärkerer Wettbewerb unter den nutzenorientiert agierenden Anbietern besteht. Hinzu kommt das Interesse der Wohnungswirtschaft, soziale Dienstleister als Partner zu gewinnen. Unter diesen spezifischen Bielefelder Voraussetzungen dürfte der Nutzen quartiersorientierter Versorgung und unterstützungsorientierter Wohnformen anders bewertet werden als an Orten, in denen stationäre Einrichtungen und ambulante Pflegedienste das Bild bestimmen und Anlagen des Betreuten Wohnens schon als innovative Angebotsformen gelten. Je nach Nutzendefinition und Handlungsressourcen eines sozialen Dienstleisters könnten dies Argumente sein, sich nicht auf neue, komplexere Angebotsformen einzulassen und an bewährten Geschäftsmodellen festzuhalten.

Der prägende Trend einer wachsenden Nachfragegruppe kann dabei verstärkt wirken, wenn von der Annahme ausgegangen wird, dass ausreichend unterstützungsbedürftige ältere Menschen die vorhandenen ambulanten Pflegedienste und stationären Einrichtungen nachfragen werden. Ebenso wäre es denkbar, dass neue Versorgungsformen als Konkurrenz zu eigenen stationären Einrichtungen angesehen werden und daher nicht mit der Geschäftspolitik eines Dienstleisters vereinbar sind. Andererseits könnte ein sozialer Dienstleister sich durch die Etablierung quartiersorientierter Versorgungskonzepte Wettbewerbsvorteile sichern und örtliche Wohnungsunternehmen als Partner gewinnen.²⁷

In Bielefeld kam dem Verein ‚Alt und Jung‘ eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und Etablierung der neuen quartiersorientierten Versorgungsformen zu. Sowohl die fachliche Ausgestaltung des Konzepts wie auch die Durchsetzung gegenüber der Kommune und weiteren Leistungsträgern über einen langen Zeitraum dürften in Deutschland sehr außergewöhnlich sein. Als Vorbild und innovativer ‚Motor‘ im Wettbewerb war und ist der Verein in Bielefeld sehr

*Spezifische
Wettbewerbssituation*

²⁷ Der Ressortleiter ‚Stadtentwicklung‘ des ‚BBSR‘ verweist darauf, dass bei großen Wohlfahrtsträgern, ähnlich wie in großen Kommunalverwaltungen, ein ausgeprägtes Ressortdenken vorherrschen kann, was eine integrierte Vorgehensweise erschweren kann.

wichtig. Das Vorhandensein vergleichbarer Akteure kann jedoch nicht in allen Kommunen und Regionen vorausgesetzt werden. Da ‚Alt und Jung e.V.‘ aber viel Wert auf eine Verbreitung seiner Idee legt, schult der Verein Anbieter in ganz Deutschland und trägt daher zur Verbreitung des Konzeptes bei. Gerade die großen Träger der Wohlfahrtspflege, wie das ‚Johanneswerk‘, können durch ihre überregionale Tätigkeit somit zu Antreibern des Wettbewerbs werden.

Interessant ist, dass im Untersuchungszeitraum in Bielefeld keine quartiersnahen Versorgungskonzepte von privat-gewerblichen Anbietern vorhanden waren. Akteure dieser Gruppe betreiben jedoch eine Reihe von Pflegewohngruppen als Variante unterstützungsorientierter Wohnformen. Darüber werden stark unterstützungsbedürftige Kundinnen und Kunden nicht bzw. erst später an stationäre Einrichtungen verloren. Im Gegensatz zu quartiersnahen Versorgungskonzepten scheinen sie einfacher realisierbar zu sein. Die mit der Reform der Pflegeversicherung zum 01.07.2008 eingeführte Möglichkeit der gemeinsamen Inanspruchnahme individueller Leistungen (vgl. Kapitel 7.3.1) dürfte zu einer erheblichen Verbreitung von Pflegewohngruppen über Bielefeld hinaus beitragen, wobei der kommunalen Ausgestaltung der ‚Hilfe zur Pflege‘ weiterhin eine wichtige Rolle zukommt. Auch landeseinheitliche Regelungen, wie im WTG NRW, sollen über die Schaffung einheitlicher ordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen die Etablierung von unterstützungsorientierten Wohnformen, darunter auch Pflegewohngruppen, erleichtern, indem sie für die sozialen Dienstleister Erwartungssicherheit in Verhandlungen mit der kommunalen Heimaufsicht bieten. Der oben skizzierte Forschungsbedarf kann hierdurch nur bestätigt werden.

13.3.3 Handlungsfähigkeiten

*Kooperation mit der
Wohnungswirtschaft*

Kernelement kleinteiliger Unterstützungsangebote im Quartier ist die Zusammenarbeit von sozialen Dienstleistern und wohnungswirtschaftlichen Akteuren, die ihre Handlungsressourcen ökonomisches Kapital und sachliche Kompetenz bündeln.

Eine Zusammenarbeit zwischen wohnungswirtschaftlichen Akteuren und sozialen Dienstleistern setzt voraus, dass interessierte soziale Dienstleister auch kooperationsbereite wohnungswirtschaftliche Akteure finden und sich mit diesen auf ein geeignetes Modell der Zusammenarbeit einigen können. In Bielefeld scheint hierfür auf Seiten der Wohnungswirtschaft ein so großes Interesse vorhanden zu sein, dass die entsprechenden sozialen Dienstleister die Nachfrage nicht in vollem Umfang bedienen können. Es fehlt an Dienstleistern, die eine quartiersnahe Versorgung umsetzen wollen und können. Ein solches Interesse der Wohnungswirtschaft wird nicht ohne Weiteres auch in anderen Regionen unterstellt werden können, so dass soziale Dienstleister hier gegebenenfalls Überzeugungsarbeit leisten müssten.²⁸ Die Struktur des jeweiligen Wohnungsmarktes spielt dabei eine entscheidende Rolle. Bei den langfristig orientierten ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen kann ein größeres Interesse angenommen werden, als bei kurzfristig orientierten Finanzinvestoren (vgl. Kapitel 13.3.2).

²⁸ Es wird aber von Seiten des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ darauf verwiesen, dass es Ziel sein muss, ein Angebot von sozialen Dienstleistungen flächendeckend in ‚normalen‘ Quartieren zu verwirklichen. Dies kann nicht mit aufwändigen ‚Leuchtturmprojekten‘ geschehen, sondern nur durch andere Lösungen der quartiersorientierten Versorgung mit geringerem Aufwand. Von daher kann von einer grundsätzlichen Bereitschaft oder Möglichkeit der Überzeugung zumindest von einzelnen Anbietern ausgegangen werden.

Spielt die organisierte Wohnungswirtschaft nur eine untergeordnete Rolle und dominieren Selbstnutzer und Einzeleigentümer den Wohnungsmarkt, rückt für soziale Dienstleister die Zusammenarbeit mit Projektentwicklern und Investoren in den Vordergrund, um die baulichen Voraussetzungen für den Kern einer quartiersorientierten Versorgung zu schaffen. Soziale Dienstleister müssten dabei gegebenenfalls selber als Vermieter auftreten. Soziale Dienstleister, die stationäre Einrichtungen oder Anlagen des Betreuten Wohnens betreiben, dürften über die hierfür notwendigen sachlichen Kompetenzen aus der Immobilienwirtschaft verfügen. In weiteren vergleichenden Studien zu kleinteiligen Versorgungskonzepten könnten die unterschiedlichen Rollen und notwendigen Kompetenzen sozialer Dienstleister in Abhängigkeit von der Akteursstruktur auf dem Wohnungsmarkt genauer untersucht werden.

Auf Seiten des sozialen Dienstleisters sind spezifische sachliche Kompetenzen erforderlich, um quartiersorientierte Unterstützungsformen anbieten zu können. Dies sind insbesondere eine hierfür geeignete interne Organisationsstruktur und geeignetes Personal.

Sachliche Kompetenz

Für eine quartiersorientierte Versorgung müssen soziale Dienstleister eine hierfür geeignete Organisationsstruktur besitzen bzw. entwickeln und über Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen, die in einem ambulanten Setting, neben den Unterstützungs- und Pflegeleistungen, auch Gemeinwesenarbeit im Quartier leisten können.

Die geschilderten Probleme des ‚Ev. Johanneswerkes‘ als einem sehr großen sozialen Dienstleister mit zahlreichen stationären Einrichtungen können jedoch nicht zwangsläufig auf Träger vergleichbarer Größe übertragen werden. Das Modell der Quartiersversorgung des ‚Ev. Johanneswerkes‘ könnte jedoch für soziale Dienstleister, insbesondere mit stationärer Prägung, weniger schwierig in der Umsetzung sein, weil der zu betreuende Personenkreis als ‚Nachfragerkern‘ über die Wohngruppen stärker organisatorisch gefasst ist und mehr Ähnlichkeiten mit dem Betreuten Wohnen oder stationären Einrichtungen aufweist als das Modell von ‚Alt und Jung‘. Vergleichende Studien zu verschiedenen Modellen der Quartiersversorgung in Trägerschaft unterschiedlicher Akteure könnten Hinweise herausarbeiten, welchen Einfluss die Faktoren Organisationsstruktur und Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben.

Die ökonomische Tragfähigkeit quartiersorientierter Unterstützungsformen wird durch die Fähigkeiten der sozialen Dienstleister zum Abschluss von Versorgungsverträgen mit den Kommunen bzw. den örtlichen Sozialhilfeträgern entscheidend beeinflusst.

Ökonomisches Kapital

Dieser Aspekt verweist auf sachliche und kommunikative Kompetenzen, die soziale Dienstleister in Verhandlungen mit Kommunen über die Mittel aus der ‚Hilfe zur Pflege‘ besitzen müssen. Auch der Zeitfaktor dürfte eine Rolle spielen, wenn eine Kommune über politische Arbeit von einer Neuausrichtung überzeugt werden soll oder die Bewilligung auf gerichtlichem Wege erstritten werden muss. Verhandlungen könnten zudem auch von anderen Kooperationen zwischen sozialen Dienstleistern und Kommunen und damit Verhandlungsarenen, z. B. der offenen Seniorenarbeit bzw. Altenhilfe, beeinflusst werden.

Die hohe Bedeutung der ‚Hilfe zur Pflege‘ gilt auch insbesondere für die Fälle, in denen die Pflegeversicherung nicht greift und eine mangelnde Flexibilität bei der Finanzierung von individuell notwendigen Unterstützungsleistungen aufweist (vgl. Kapitel 7.3.1). Die Abhängigkeit

von den Sozialhilfemitteln der Kommune sinkt auch dann, wenn die unterstützungsbedürftigen älteren Menschen über hohe Alterseinkommen und Vermögen verfügen oder einkommensstarke Angehörige haben, die für die Finanzierung aufkommen müssen. Umgekehrt steigt die Abhängigkeit vom örtlichen Sozialhilfeträger in Städten und Quartieren mit ärmerer Bevölkerung.

Personen

Die Aktivitäten sozialer Dienstleister sind durch die Orientierungen und sachlichen Kompetenzen der Personen in Leitungspositionen und des Personals vor Ort geprägt.

Wie bei kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Akteuren sind auch für das Handeln sozialer Dienstleister Einzelpersonen ausschlaggebend. Den einzelnen Pflegekräften und Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern kommt dabei ebenso wie Führungskräften eine sehr hohe Bedeutung zu, da sich die Aktivitäten im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘ gerade durch die individuelle Arbeit mit älteren Menschen auszeichnen. In den quartiersorientierten Versorgungskonzepten bestehen dabei für die Personen vor Ort größere Entscheidungsspielräume als in durchgeplanten Touren ambulanter Pflegedienste und den Routinen stationärer Einrichtungen.

14 Empfehlungen an Akteursgruppen

In diesem Kapitel werden Empfehlungen an die Akteursgruppen Kommunen, Wohnungsunternehmen und -genossenschaften sowie soziale Dienstleister formuliert, die wesentlichen Einfluss auf die zentralen Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung haben. Die formulierten Empfehlungen sind dabei nicht als Patentrezepte für das jeweilige Handeln der Akteure zu verstehen. Zu sehr unterscheiden sich die lokalen Akteurskonstellationen, institutionellen Kontexte, Governance-Strukturen und Akteure in ihren Orientierungen und Handlungsressourcen. Die an dieser Stelle formulierten Empfehlungen können daher von Fall zu Fall als Denkanstoß für den Umgang mit dem Thema oder aber auch als konkreter Handlungsansatz dienen. Auch die Erweiterung um weitere – weniger raumbezogene – Handlungs- und Politikfelder wie Bildung oder Gesundheit wäre möglich (vgl. Kapitel 2.3). Die letztendliche Beurteilung darüber, inwieweit die Empfehlungen vor Ort verwendbar sind, kann nur durch die dortigen Akteure erfolgen. Zudem dürften auch in anderen Städten und Regionen vielversprechende Handlungsansätze vorhanden sein, aus denen sich weitergehende Empfehlungen ableiten lassen.²⁹

Für alle Akteursgruppen können zwei übergreifende Empfehlungen vorangestellt werden, die sich nicht nur auf den Bereich der altersgerechten Stadtentwicklung beziehen. So hat die Beobachtung von ‚kritischen Zeitpunkten‘ (‚critical junctures‘) für die Entwicklung und Umsetzung neuer Handlungsansätze eine zentrale Bedeutung (vgl. Kapitel 5.2.1). Diese treten in allen Bereichen auf. Hierzu gehören beispielsweise neue gesetzliche Rahmenbedingungen, sich ändernde prägende Entwicklungstrends, die Einrichtung neuer Organisationen oder anstehende bauliche Investitionen. Auch interne Vorgänge wie organisatorische Umstrukturierungen oder Personalwechsel können ‚kritischen Zeitpunkte‘ darstellen. Da solche Momente die langfristige Entwicklung maßgeblich beeinflussen können, müssen sie als Hochkostensituation und somit mit besonderer Aufmerksamkeit behandelt werden. Die besondere Herausforderung für einen Akteur liegt darin, die entscheidenden Punkte rechtzeitig zu erkennen und die Ressourcen zur Bearbeitung zur Verfügung zu stellen.

*Übergreifende
Empfehlungen*

Entscheidend für die Wahrnehmung und Bearbeitung der ‚critical junctures‘ sind die Personen in den Organisationen. Die Orientierungen und Kompetenzen der individuellen Akteure bestimmen zu einem großen Teil den Erfolg eines korporativen Akteurs. Und dies nicht nur bei ‚critical junctures‘. Alle Stellen, bei denen ein hohes Maß von ‚role making‘ möglich ist, sind davon betroffen. Neben den Führungspersonen zählen dazu häufig auch zahlreiche weitere Stellen, bei denen es nicht nur um die Bearbeitung von Routinen geht. Von daher sollte dem Personal innerhalb von Organisationen eine verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden. So wird die Besetzung von Stellen häufig bereits zu einer wichtigen Entscheidungssituation, mit der Weichen für die weitere Entwicklung gestellt werden. Hier ist auf die Passgenauigkeit der Orientierungen, vor allem aber auch der Kompetenzen Wert zu legen. So wird eine Koordinierungsstelle beispielsweise besondere Fähigkeiten im kommunikativen Bereich voraussetzen und soziales Kapital könnte für solche ‚Netzwerkstellen‘ auch von besonderer Bedeutung sein.

²⁹ In die formulierten Handlungsempfehlungen werden auch den Verfassern bekannte erfolgversprechende Ansätze aus anderen Kommunen einbezogen.

Neben der Neubesetzung kommt möglichen Umbesetzungen in Organisationen, aber auch der Personalentwicklung und Weiterbildung ebenso wie den Arbeitsbedingungen in einer Organisation eine große Bedeutung zu, um die Voraussetzungen für ein effektives und effizientes Handeln zu schaffen.

14.1 Kommunen

Einleitend wird in diesem Kapitel zunächst darauf eingegangen, auf welchen Wegen eine Kommune das Thema der altersgerechten Stadtentwicklung intern verankern und bearbeiten kann (Kapitel 14.1.1). Diese Fragen der Organisation werden vor die Diskussion der fachspezifischen Empfehlungen (Kapitel 14.1.2 bis 14.1.4) gestellt, da sich die Kommune aus zahlreichen Akteuren mit entsprechenden Interdependenzen zusammensetzt. In einer solchen Konstellation ein abgestimmtes Handeln herzustellen, mit dem weitere externe Akteure beeinflusst werden sollen, ist eine besondere Herausforderung.³⁰ Daher werden zunächst Empfehlungen gegeben, wie altersgerechte Stadtentwicklung als Querschnittsthema integriert werden kann und welche Voraussetzungen dafür gegeben sein müssen.

14.1.1 Interne Bearbeitung des Querschnittsthemas altersgerechte Stadtentwicklung

Durch die Breite der Handlungsfelder einer altersgerechten Stadtentwicklung betrifft diese eine große Zahl kommunaler Akteure aus verschiedenen Fachbereichen, Fachämtern und politischen Gremien. Neben den Akteuren, die durch ihre institutionelle Konstituierung bestimmte Belange älterer Menschen explizit vertreten, wie etwa Verwaltungsstellen für Altenhilfe oder Pflegeplanung, sind insbesondere kommunale Akteure aus den Bereichen Planen, Bauen, Wohnen, Freiraum und Verkehr angesprochen. Diese berühren durch ihre Handlungen ebenfalls die Themen einer altersgerechten Stadtentwicklung, eine Berücksichtigung der Interessen älterer Menschen erfolgt hier aber nur als ein Aspekt unter vielen. Die Hauptverantwortung für den Bereich ‚alte Menschen‘ hier wird vielerorts an anderer Stelle gesehen werden.

Auf Grund der Interdependenzen zwischen den Handlungsfeldern kommt der Abstimmung des Handelns und einer Zusammenarbeit eine sehr hohe Bedeutung zu. Daher gilt es Ansätze zu finden, mit denen eine Abstimmung der Vorgehensweise organisiert werden kann und die anstehenden fachlichen Aufgaben zu bewältigen sind. Ziel muss es dabei sein, die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung so weit wie möglich in die alltägliche Arbeit von Politik und Verwaltung zu integrieren, damit sie mit anderen Belangen abgestimmt werden können.³¹ Wie dies gelingen kann, wird nachfolgend anhand möglicher Konzepte, Instrumente und neuer Akteure bzw. Formen der verwaltungsinternen Zusammenarbeit diskutiert. Die jeweiligen Chancen und Erfolgsfaktoren sind zusammenfassend in Textkasten 14–1 und Tabelle 14–2

³⁰ Weitere Informationen liefern die Forschungsergebnisse des vom ‚Deutschen Institut für Urbanistik‘ (‚Difu‘) für das ‚BBSR‘ bearbeiteten Forschungsvorhaben ‚Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen‘ (vgl. Franke; Strauss 2010).

³¹ Es kann jedoch nicht das Ziel sein, sämtliches kommunales Handeln ausschließlich an den Zielen einer altersgerechten Stadtentwicklung auszurichten. Vielmehr gilt es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass diese Ansprüche deutlich werden und überhaupt bewusst in das Handeln einbezogen werden können. Darauf aufbauend können Synergien und Konflikte mit weiteren Zielansprüchen herausgearbeitet werden, um darauf aufbauend transparente und bewusste Entscheidungen zu treffen.

dargestellt. Die Veränderung von Wahrnehmungen der Akteure, der Aufbau sachlicher Kompetenzen, die Definition kommunaler Ziele und die Bereitstellung von Arbeitsressourcen können als übergreifende Voraussetzungen genannt werden, um darauf aufbauend in den Handlungsfeldern fachlich aktiv werden zu können.

Konzepte und Instrumente

	Chancen	Erfolgsfaktoren
Routinen für einzelne Aufgabenstellungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leichtere Bearbeitung und damit stärkere Verbreitung bestimmter Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifikation von Aufgaben, die über Routinen und Standards bearbeitet werden können ▪ Sachgemäße Erarbeitung der Routinen (Anfangsrationalität) ▪ Regelmäßige Überprüfung der Routinen (Begleitrationalität)
Fachbezogene Konzepte (z.B. kommunales Wohnkonzept oder kommunales Mobilitätskonzept)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fragen der Alterung werden explizit in bestehenden fachplanerischen Kontexten berücksichtigt und mit weiteren Anforderungen abgewogen ▪ Hohes Fachwissen für die Umsetzung altersgerechter Ziele ▪ Wahrnehmung bei den zuständigen Akteuren kann geschärft werden ▪ Schaffung von Erwartungssicherheit für nicht-kommunale Akteure 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fachkonzepte und zugehörige Arbeitsgruppen müssen vorhanden sein ▪ Anforderungen und Ziele einer altersgerechten Stadtentwicklung müssen bekannt sein und berücksichtigt werden ▪ Ressourcen zur Bearbeitung ▪ Einbindung externer Akteure ▪ Definition der Schnittstellen zu räumlichen Planungsansätze über raumbezogene Aussagen
Räumliche Planungsansätze (z. B. Stadtteilkonzepte, Stadtentwicklungskonzepte, Flächennutzungsplanung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integration verschiedener Zielansprüche ▪ Bessere Berücksichtigung lokaler Besonderheiten auf der Stadtteil- und Quartiersebene ▪ Leichtere Einbindung von Bewohner/innen und lokalen Akteuren auf der Stadtteil- und Quartiersebene, da konkrete Angebote und Projekte im Mittelpunkt stehen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Räumliche Planungsansätze und zugehörige Arbeitsgruppen müssen vorhanden sein ▪ Anforderungen und Ziele einer altersgerechten Stadtentwicklung müssen bekannt sein und berücksichtigt werden ▪ Ressourcen zur Bearbeitung ▪ Einbindung externer Akteure und der Politik ▪ Einbindung der Thematik ‚Altersgerechte Stadtentwicklung‘ in Stadtteilentwicklungskonzepte und Projekte der Städtebauförderung
Gesamtkonzept Altersgerechte Stadtentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erarbeitung von Zielvorstellungen unter Berücksichtigung der Abhängigkeiten zwischen den Handlungsfeldern ▪ Veränderung der Wahrnehmung der eingebundenen Akteure 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definition der Schnittstellen eines Gesamtkonzeptes ‚Altersgerechte Stadtentwicklung‘ zu Fachkonzepten und räumlichen Planungen ▪ Einbindung externer Akteure und der Politik ▪ Entsprechende Ressourcen zur Bearbeitung

Tabelle 14–1: Mögliche kommunale Konzepte und Instrumente für eine altersgerechte Stadtentwicklung

Um in den Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung aktiv zu werden, können verschiedene Konzepte und Instrumente in den Kommunen von Bedeutung sein. Diese reichen von der Entwicklung von Routinen für die Bearbeitung einzelner Aufgabenstellungen über themenbezogene Fachkonzepte, die nicht auf eine Zielgruppe beschränkt sind, deren Anforderungen darin aber Berücksichtigung finden müssen, bis hin zu einem möglichen kommunalen ‚Gesamtkonzept Altersgerechte Stadtentwicklung‘. Zudem kommt integrierenden räumlichen Konzepten und Instrumenten eine wichtige Bedeutung zu, um Belange einer altersgerechten Entwicklung zu bearbeiten. Ebenso wie die Fachkonzepte sind die raumbezogenen Konzepte die Stellen, an denen verschiedene Ansprüche gegeneinander abgewogen und Entscheidungen über Prioritäten getroffen werden müssen. Demgegenüber würde ein ‚Gesamtkonzept Altersgerechte Stadtentwicklung‘ darauf abzielen, generell geltende Ansprüche und Ziele zu erarbeiten, die dann wiederum in Fachkonzepten, raumbezogenen Planungen und Einzelprojekten berücksichtigt werden sollten.

*Routinen für einzelne
Aufgabenstellungen*

Für die vereinfachte Bearbeitung von Aufgaben und Problemstellungen in der Kommune und eine Begrenzung des Abstimmungsaufwands sollten Routinen erarbeitet werden, soweit dies möglich ist. Dies gilt zum einen insbesondere für Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen politischen Gremien und Verwaltungsakteuren. Aber auch für die Bearbeitung inhaltlicher Fragestellungen können Routinen entwickelt werden, wenn diese an verallgemeinerbare Grundbedürfnisse³² anknüpfen und daher keine aufwändige Einzelfallbetrachtung erfordern. Beispiele hierfür werden weiter unten bei den inhaltlichen Empfehlungen gegeben. Dabei ist auf eine angemessene Anfangsrationalität Wert zu legen, um sachgerechte Routinen entwickeln zu können. Um negative pfadabhängige Entwicklungen zu vermeiden, ist die Schaffung von Begleitrationalität von großer Bedeutung. Es müssen Mechanismen geschaffen werden, die eine regelmäßige Überprüfung der Routinen vorsehen.³³

*Fachkonzepte
(zielgruppenübergreifend)*

Wesentlich für die Implementation der Aufgaben und Ziele einer altersgerechten Stadtentwicklung ist die explizite Einbeziehung in zu aktualisierende oder neu zu erstellende kommunale Fachkonzepte. Je nach Handlungsfeld und Aufgabe sind solche Konzepte gesetzlich vorgeschrieben (z. B. Nahverkehrspläne), durch Anreize von Bund oder Land motiviert (z. B. Einzelhandelskonzepte oder kommunale Wohnkonzepte) oder sie liegen im Ermessen einer Kommune (z. B. ein kommunales Konzept für den öffentlichen Raum). Auch in Form von Fachbeiträgen für die Flächennutzungsplanung können kommunale Fachkonzepte vorliegen bzw. erarbeitet werden. Generell sollten kommunale Fachkonzepte räumlich differenzierte Aussagen treffen, um eine Schnittstelle zu räumlichen Planungsansätzen vorweisen zu können, die einen Informationstransfer und entsprechende Abstimmungen ermöglicht.

Die Erarbeitungsprozesse von Fachkonzepten sind ‚critical junctures‘, um die Belange älterer Menschen im kommunalen Handeln zu verankern und pfadabhängige Wirkungen erzielen zu können. Sie stellen eine gute Möglichkeit dar, die Anforderungen älterer Menschen in das jeweilige Themenfeld zu integrieren und über die Auseinandersetzung die Wahrnehmung unter den Akteuren zu verändern. Die Fachkonzepte haben zudem eine strukturierende Wirkung auf

³² Zur Unterscheidung zwischen Grundbedürfnissen und höheren Bedürfnissen vgl. Kapitel 2.1.

³³ Zu den Begriffen der Anfangs- und Begleitrationalität vgl. Kapitel 5.3.2.

die nicht-kommunalen Akteure, definieren diese für sie doch die Rahmenbedingungen und bieten Erwartungssicherheit in Bezug auf das kommunale Handeln. Falls die Konzepte regelmäßig bearbeitet werden und eine dazugehörige Arbeitsgruppe besteht, wäre es denkbar, die Zusammenhänge des Fachkonzepts mit einer altersgerechten Stadtentwicklung zu einem Themenschwerpunkt zu machen, der in einem definierten Zeitraum bearbeitet wird. So könnte die Wahrnehmung und Sachkompetenz erweitert werden und somit ein Auftakt für die verstärkte Berücksichtigung des Themenfeldes gebildet werden. Für eine solche Schwerpunktbearbeitung könnten dann auch weitere Akteure mit ihren Fachkompetenzen eingebunden werden, z. B. die weiter unten beschriebenen möglichen neuen kommunalen Akteure.

Nicht-kommunale Akteure des jeweiligen Aufgaben- bzw. Politikfeldes sollten möglichst in die Erarbeitung einbezogen werden, um deren Expertenwissen nutzen zu können und somit die Qualität und Akzeptanz des kommunalen Handelns zu erhöhen. Auf diesem Wege dürften die Umsetzungschancen der Fachkonzepte verbessert werden, vor allem wenn die nicht-kommunalen Akteure dafür von großer Bedeutung sind. Bei einer Schwerpunktbearbeitung des Themas ‚Altersgerechtigkeit‘ sollten auf jeden Fall die entsprechenden Zielgruppenvertreter eingebunden werden. Wenn vorhanden, dann kann dies der Seniorenrat der Stadt sein, ansonsten andere Vereine oder Verbände. Auf Seiten der Kommune ist für die Einbeziehung der nicht-kommunalen Akteure eine hohe Sach- und Kommunikationskompetenz erforderlich, um die Interessen der nicht-kommunalen Akteure einschätzen und gegeneinander abwägen zu können.

Neben fachpolitischen Konzepten sind integrierte räumliche Planungsansätze wichtige Ansatzpunkte für die Aufgabebearbeitung in den Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung. Flächennutzungsplanung und Stadtentwicklungskonzepte sind zentrale kommunale gesamtstädtische Instrumente, um sich insbesondere mit den Themen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Nahversorgung und soziale Infrastruktur vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung gesamtstädtisch auseinandersetzen zu können (vgl. Kapitel 7.1.4 und Kapitel 7.1.5). Gesamtstädtische Entwicklungskonzepte ermöglichen insbesondere die Identifikation von Handlungsbedarfen und damit eine Schwerpunktsetzung im kommunalen Handeln. Bereits auf dieser Ebene müssen die Belange einer altersgerechten Stadtentwicklung einbezogen werden.

Weiterhin werden integrierte Stadtteil- oder Quartierskonzepte vor allem im Rahmen der Städtebauförderung erarbeitet, um auf die örtliche Situation und die Unterschiede zwischen den Quartieren eingehen zu können. Eine solche kleinräumige und integrierte Vorgehensweise kann den unterschiedlichen Lebenslagen und spezifischen höheren Bedürfnissen der Gruppe der älteren Menschen sehr gut Rechnung tragen. Das Quartier ist auch eine geeignete Ebene, um unterschiedliche Anforderungen verschiedener Bevölkerungsgruppen gegeneinander abzuwägen und örtlich angepasste Maßnahmen zu entwickeln. Zudem können die entscheidenden siedlungsstrukturellen und baulichen Voraussetzungen sowie die vor Ort aktiven Akteure über eine quartiersorientierte Vorgehensweise besser berücksichtigt und einbezogen

*Räumliche
Planungsansätze
(Gesamtstadt, Stadtteile,
Quartiere)*

werden.³⁴ So bietet sich die Handlungsebene des Quartiers besonders für eine Einbeziehung der Bewohnerinnen und Bewohner und die Zusammenarbeit mit örtlichen Akteuren, beispielsweise Kirchengemeinden, Interessensvertretungen, Vereinen oder Wohnungsunternehmen an. Diese Akteure besitzen nicht nur das notwendige Fach- und Ortswissen, sondern verfügen über Handlungsressourcen zur Realisierung von Angeboten und Projekten.³⁵ Ihre frühzeitige Einbeziehung ist für die Kommune daher von großer Bedeutung. Eine weitere Verbreitung der kleinräumig integrierten Vorgehensweise auch außerhalb der Programme der Städtebauförderung wäre aufgrund der beschriebenen Vorteile wünschenswert, verlangt aber nach Veränderungen in der Organisationsstruktur und dem Einsatz kommunaler Ressourcen.

Im Vergleich zu den Fachkonzepten – die verschiedene Zielgruppenansprüche einbeziehen müssen – und räumlich bezogenen integrierten Fachkonzepten, die darüber hinaus auch die unterschiedlichen Fachkonzepte auf den jeweiligen Handlungsraum hinunterbrechen müssen, fokussiert ein ‚Gesamtkonzept Altersgerechte Stadtentwicklung‘ auf die Zielgruppe der älteren Menschen. Hier können kommunale Ziele, Leitlinien, Handlungsschwerpunkte und mögliche Maßnahmen unter konsequenter Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen den Handlungsfeldern erarbeitet werden.³⁶ Aus einem solchem Gesamtkonzept können konkrete Maßnahmen und Projekte erwachsen, im Kern wird es aber nur wirksam werden, wenn es als zielgruppenspezifischer ‚Fachbeitrag‘ in kommunale Fachkonzepte aber auch in räumliche Planungsansätze wie Stadtentwicklungskonzepte oder die Flächennutzungsplanung einfließt. Eine räumliche Differenzierung des Konzeptes ist daher – soweit möglich – anzustreben.

Bei der Entwicklung eines ‚Gesamtkonzeptes Altersgerechte Stadtentwicklung‘ müssen neben den relevanten verwaltungsinternen Akteuren auch die Fachpolitiker aus den für die Handlungsfelder zuständigen Bereichen eingebunden werden. Weiterhin sind nicht-kommunale Akteure, beispielsweise die Wohnungswirtschaft, soziale Dienstleister, Verkehrsunternehmen und Interessensorganisationen in die Erarbeitung einzubeziehen, um die Qualität und die Realisierungschancen des Konzeptes zu verbessern. Durch die Auseinandersetzung mit dem Themenbereich kann zudem die Wahrnehmung für das Thema verbessert werden, wodurch die Chancen auf eine zukünftige Berücksichtigung steigen.³⁷ Über ein ‚Gesamtkonzept Altersgerechte Stadtentwicklung‘ und dessen Integration in fach- und raumbezogene Planungsansätze

³⁴ In einem Altbauquartier der Innenstadt werden sich andere Chancen und Problemlagen ergeben als in einer Großwohnsiedlung oder einer Reihenhaussiedlung aus den 1960er Jahren am Stadtrand (vgl. Kreuzer 2006: 100-107).

³⁵ Im Gespräch mit dem ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ wurde deutlich, dass die Bedeutung der Quartiere für die Qualität der Wohnungsbestände den Unternehmen bereits bewusst ist, aber noch große Unsicherheiten über Handlungsmöglichkeiten bestehen. Von daher bietet sich hier der Ansatzpunkt für eine fruchtbare Zusammenarbeit. Die Bedeutung des Quartiers als kommunale Handlungsebene wird auch durch den Referatsleiter ‚Stadtentwicklung‘ des ‚BBSR‘ bekräftigt, da hier insbesondere die örtlichen Gegebenheiten einbezogen werden können.

³⁶ Das Gesamtkonzept ‚Leben und Wohnen im Alter‘ der Stadt Lübeck erfüllte den Zweck der Zielformulierung für die Kommune (vgl. Website Stadt Lübeck ‚Gesamtkonzept Leben und Wohnen im Alter‘) und dient beispielsweise als Grundlage für das geplante kommunale Wohnkonzept, wie der Koordinator für das Projekt berichtet.

³⁷ Der Koordinator des Lübecker Konzepts ‚Leben und Wohnen im Alter‘ benannte den Effekt dahingehend, dass eine ‚Haltung‘ entwickelt wird. Der Referatsleiter ‚Stadtentwicklung‘ des ‚BBSR‘ betont die hohe Bedeutung der persönlichen Auseinandersetzung mit Aufgabenstellung und eines ‚Perspektivenwechsel‘, um Erkenntnisse zu gewinnen und zukünftig einzubeziehen.

erhalten die nicht-kommunalen Akteure zudem Erwartungssicherheit über die Ziele und Strategien der Kommune. Deren Kenntnis kann für nicht-kommunale Akteure entscheidend sein, um selbst aktiv zu werden. Den Vorteilen der Erarbeitung eines solchen Konzepts stehen die Nachteile der dafür aufzubringenden Ressourcen entgegen.

Neue Akteure

Es stellt sich die Frage, wie die Berücksichtigung der Belange älterer Menschen in der Kommunalpolitik und im Verwaltungshandeln, und damit auch der Einsatz der aufgeführten Konzepte und Instrumente, gesichert werden kann. Hierfür kann die Einrichtung von Akteuren mit spezifischen Aufträgen und Handlungsmöglichkeiten ein Weg sein, der viele Chancen bietet, allerdings auch nach dem Einsatz von Ressourcen verlangt. Grundsätzlich gibt es verschiedene Vorgehensweisen, die je nach den gegebenen Möglichkeiten miteinander kombinierbar, aber auch einzeln umsetzbar sind.³⁸ So kann auf Ebene des (Ober-)Bürgermeisteramts eine entsprechende Stabsstelle eingerichtet werden³⁹, Beauftragte in einzelnen Dezernaten und/oder Ämtern könnten eine solche Funktion übernehmen und auf Seiten der Politik bietet sich die Einrichtung eines Seniorenrates an.

	Chancen	Erfolgsfaktoren
Stabsstelle ,Altersgerechte Stadtentwicklung‘	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verankerung des Themas an der städtischen Spitze ermöglicht eine bessere Einflussnahme in alle Verwaltungsabteilungen hinein 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterstützung und Abstimmung bestehender Aktivitäten in den Fachbereichen und -ämtern ▪ Ausführende Person muss neben Sachkompetenz auch über ausgeprägte kommunikative Kompetenzen und soziales Kapital verfügen ▪ Bedarf des Ressourceneinsatzes
Beauftragte in den Ämtern bzw. Dezernaten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bessere Berücksichtigung der Anforderungen älterer Menschen, durch ‚eigene Fachleute‘ in den Dezernaten ▪ Bessere Einbindung in Fachkonzepte ▪ Grundlage für eine übergreifende Arbeitsgruppe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expert/innen für altersgerechte Stadtentwicklung sind in den Ämtern verankert ▪ Bedarf des Ressourceneinsatzes
Seniorenrat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Möglichkeit, die Wahrnehmung von Politik und Verwaltung auf Verbesserung seniorenpolitische Fragestellungen zu lenken 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Begleitung und Unterstützung der Arbeit durch die Verwaltung ▪ Einbindung in Ausschüsse und Beteiligung an der Erarbeitung von Beschlussvorlagen der Verwaltung ▪ Bedarf des Ressourceneinsatzes

Tabelle 14–2: Mögliche neue Akteure und Kooperationsformen innerhalb der Kommune

³⁸ Auch an der Mitgliederliste des ‚Netzwerkes der Demographiebeauftragten in Nordrhein-Westfalen‘ lassen sich unterschiedliche Verantwortlichkeiten für das Thema Demographischer Wandel innerhalb der beteiligten Stadtverwaltungen ablesen (vgl. Website ‚Demographienetzwerk NRW‘).

³⁹ In Kreisverwaltungen könnte eine entsprechende Stabsstelle angesiedelt werden, die mit der Koordination der Aktivitäten in den kreisangehörigen Gemeinden betraut ist.

Mit dem Begriff ‚neuer Akteur‘ ist nicht automatisch die Einrichtung von neuen Stellen verbunden. Denkbar ist auch eine Aufgabenverschiebung bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Es wird allerdings in jedem Fall notwendig sein, Personalressourcen bereitzustellen. In kleineren Kommunen und innerhalb der Dezernate bzw. Ämter wäre zudem denkbar, dass eine Person nur einen Teil ihrer Stellenkapazität dieser Aufgabe widmet. Für alle ‚neu geschaffenen‘ Akteure ist es ein zentrales Ziel, dass die bei den unterschiedlichen internen Akteuren liegenden Spielräume genutzt werden, um eine Handlungsfähigkeit der Kommune im Sinne einer altersgerechten Stadtentwicklung erreichen zu können.

Stabsstelle ‚Altersgerechte Stadtentwicklung‘

Für die Koordination der verschiedenen Themen kann eine Stabsstelle in zentraler und dezernatsübergreifender Position verankert werden.⁴⁰ Solche ‚Beauftragte für Altersgerechte Stadtentwicklung‘ hätten den Vorteil, fachübergreifend Koordinierungsfunktionen zu übernehmen, die Berücksichtigung des Themas zu verfolgen und für die weiteren Akteure unterstützend Sachkompetenz zu liefern. Die Gefahr von Konflikten, die sich aus den reflexiven Interessen der Akteure ergeben, ist bei einer solchen Lösung allerdings ausgeprägt, was besondere Ansprüche an die in dieser Position agierenden Personen in Hinblick auf kommunikative Kompetenzen und soziales Kapital stellt. Eine Voraussetzung, um solche Konflikte zu vermeiden, ist es, auf die Durchführung eigener Projekte weitgehend zu verzichten, vor allem wenn sie in Kompetenzbereiche anderer Akteure hineinragen. Vielmehr sollte die Arbeit auf die Unterstützung der Fachabteilungen und deren Koordination gerichtet sein. Somit kann das Risiko verringert werden, dass eine solche Beauftragtenstelle für weitere Akteure innerhalb der Kommune eine Alibifunktion übernimmt, während sich deren Alltagshandeln kaum verändert.⁴¹ Eine ‚Stabsstelle Altersgerechte Stadtentwicklung‘ sollte zur Unterstützung in die Erarbeitung von kommunalen Fachkonzepten und räumlichen Planungsansätzen einbezogen werden und könnte die Koordination eines ‚Gesamtkonzeptes Altersgerechte Stadtentwicklung‘ übernehmen.

Beauftragte in den Ämtern bzw. Dezernaten

Alternativ oder auch ergänzend zu einer dezernatsübergreifenden Stabsstelle können Beauftragte für altersgerechte Stadtentwicklung in den relevanten Fachämtern und/oder Dezernaten benannt werden. Im Vergleich zu einer Stabsstelle sind ihre Tätigkeiten deutlich näher an den Fachinhalten und internen Abläufen der Ämter und Fachbereiche verortet. Dadurch können sie dort ‚auf Augenhöhe‘ agieren und in die jeweiligen Verfahren und Arbeitsabläufe das notwendige Sachwissen einbringen. Dies gilt insbesondere bei der Erarbeitung von kommunalen Fachkonzepten. Die Beauftragten in den Ämtern können zudem in einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe zusammenarbeiten, um übergreifende Themen diskutieren und abstimmen zu können. Für die Erarbeitung eines ‚Gesamtkonzeptes Altersgerechte Stadtentwicklung‘ wäre eine solche ämterübergreifende Arbeitsgruppe eine geeignete Akteursstruktur.

Seniorenrat

Für eine bessere Berücksichtigung der Anforderungen älterer Menschen in der Stadtpolitik kann zudem die Einrichtung eines Seniorenrates bzw. Seniorenbeirates ein geeigneter Ansatz sein. Hierüber können Fachkenntnisse über die Bedürfnisse der Zielgruppe, existierende Probleme

⁴⁰ Ein Beispiel hierfür wäre die Fachstelle ‚Zukunft Alter‘ der Stadt Arnberg (vgl. Gerwin; Polenz 2008).

⁴¹ Auf diese Gefahr bei der Einrichtung von Beauftragten für Querschnittsthemen hat der Referatsleiter ‚Stadtentwicklung‘ des ‚BBSR‘ hingewiesen.

und die Folgen von vorgesehenen Maßnahmen in das Handeln der Kommune einbezogen werden. Voraussetzung dafür ist, dass der Seniorenrat klar definiert in das politisch-administrative System eingebunden ist, also z. B. automatisch alle relevanten Vorlagen erhält und die Mitglieder in ihrer politischen Arbeit durch die Verwaltung unterstützt werden. Die hierfür notwendige Geschäftsstelle sollte nicht im Sozialdezernat, sondern im Stab des (Ober-)Bürgermeisteramts angesiedelt werden, um dem Querschnittscharakter des Themas besser gerecht zu werden.

Diese Punkte dürften auch dazu beitragen, die Mitarbeit in einem Seniorenbeirat für politisch interessierte Menschen attraktiv zu machen. Dieser Aspekt ist von zentraler Bedeutung, da eine politische Interessensvertretung in besonderer Weise auf das Engagement ihrer Mitglieder angewiesen ist. Wenn dies gegeben ist, erhalten Politik und Verwaltung ein Feedback zu ihren Aktivitäten, Informationen über vorhandene Probleme, aber auch Ideen für Lösungsansätze, die sich aus der Vernetzung und Arbeit der Mitglieder ergeben. Somit kann ein Seniorenrat neben dem Aspekt der Beteiligung wesentlich dazu beitragen, neue Ressourcen für die Kommune zu erschließen und in die Arbeit einzubinden.

14.1.2 Handlungsfeld ‚Wohnen‘

Das Handlungsfeld ‚Wohnen‘ ist sehr stark durch die Governance-Form Markt geprägt. Daher sind die formalen Einflussmöglichkeiten der Kommune im Hinblick auf eine altersgerechte Entwicklung begrenzt. Die Regulierung des Wohnungsmarktes liegt in erster Linie in den Händen von Bund und Ländern (vgl. Kapitel 7.2). Die Kommune muss daher die Möglichkeiten nutzen, die eigenverantwortlich handelnde Anbieterseite des Wohnungsmarktes in Richtung der Ziele einer altersgerechten Stadtentwicklung zu beeinflussen. Dies wird nur dann gelingen, wenn die wohnungswirtschaftlichen Akteure davon überzeugt werden können, dass ein entsprechendes Handeln für sie mit Vorteilen verbunden ist. Zudem kann die Kommune durch die Erarbeitung eigener Zielvorstellungen und Festlegung von Maßnahmen Erwartungssicherheit auf Seiten der Wohnungswirtschaft schaffen und das Handeln der wohnungswirtschaftlichen Akteure beeinflussen.⁴²

*Kommunale
Handlungsziele*

Aus kommunaler Sicht ist zu erreichen, dass auf dem Markt eine verstärkte Berücksichtigung des Abbaus von Barrieren erfolgt, unterschiedliche altersgerechte Angebote für verschiedene Zielgruppen realisiert werden und die Wohnungswirtschaft ihren Teil zur Verbreitung von innovativen Konzepten der Versorgungssicherheit ohne Grundpauschale beiträgt. Besonderes Augenmerk verlangen von kommunaler Seite zudem die Bevölkerungsgruppen mit geringeren finanziellen Möglichkeiten, die am Wohnungsmarkt Schwierigkeiten haben können, eine Wohnung mit altersgerechten Mindeststandard zu mieten.

Die mit der demographischen Entwicklung einhergehende Zunahme der älteren Menschen bedeutet auch für die Wohnungswirtschaft veränderte Rahmenbedingungen in ihrem Handeln. Die Älteren – als einzige wachsende Nachfragegruppe – erhalten gerade in entspannten Wohnungsmärkten eine zunehmende Bedeutung. Somit gewinnt altersgerechtes Wohnen als

⁴² Der ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ betont, dass Erwartungssicherheit in Bezug auf das kommunale Handeln eine wichtige Ressource sei, die eingesetzt werden könnte. Dagegen sei klar, dass Kommunen nur geringe finanzielle Möglichkeiten haben. Von daher bestehen in diese Richtungen auch nur geringe Erwartungen.

Produkt auf dem Markt zunehmend an Relevanz. Diese Chance gilt es aus kommunaler Sicht zu nutzen und den Wettbewerb unter den Anbietern um die Zielgruppe Ältere zu fördern, damit deren Ansprüche und Bedürfnisse verstärkte Berücksichtigung erfahren. Nur über den Wettbewerb der Anbieter wird es letztlich auch möglich sein, ein ausdifferenziertes Angebot auf dem Wohnungsmarkt zu erreichen, das den unterschiedlichen Ansprüchen gerecht wird und zugleich neue kreative Lösungen hervorbringt. Hierzu sollte die Kommune anstreben, die Sachkompetenz der Akteure auf dem Wohnungsmarkt zu erhöhen und ihre Wahrnehmung im Hinblick auf die Chancen und Risiken einer altersgerechten Stadtentwicklung zu schärfen. Neben einer verstärkten Berücksichtigung der sich ausdifferenzierenden Zielgruppe der Älteren sollte die Wohnungswirtschaft für ein verstärktes Engagement im Umfeld der Wohnungsbestände gewonnen werden.

	Chancen	Erfolgsfaktoren
Wohnungspolitisches Netzwerk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Basis für Zusammenarbeit und Einflussnahme ▪ Verbesserung der Kommunikation innerhalb der Wohnungswirtschaft sowie zur Kommune ▪ Wahrnehmung und Sachkompetenz kann beeinflusst werden („Lernen“) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertrauen der Akteure untereinander, insb. zwischen der Kommune und der Wohnungswirtschaft ▪ Frühzeitige Einbindung von Multiplikatoren ▪ Arbeit an konkreten Themen und Projekten
Pionierprojekte fördern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorbilder für Nachahmer beleben den Wettbewerb ▪ Wahrnehmung guter Beispiele und Verbesserung der Sachkompetenz 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzielle Möglichkeiten ▪ Kommunales Wohnungsunternehmen und / oder aktive andere Wohnungsunternehmen ▪ Einwerbung von Fördermitteln
Housing Improvement Districts	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quartiersorientierte Vorgehensweise mit Einbindung der lokalen Akteure ▪ Ressourcen für Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entsprechende Landesrechtliche Regelungen ▪ Zustimmung der Eigentümerseite
Zugang für Gruppen mit geringen finanziellen Möglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Versorgung von Gruppen, die sich Angebote am Markt finanziell nicht leisten können ▪ Verbreitung von altersgerechten Standards im Neubau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mittel der Wohnungsbauförderung ▪ Kommunales Wohnungsunternehmen und / oder aktive andere Wohnungsunternehmen
Kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung als Informationsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Basis für kommunales Handeln ▪ Sachkompetenz für die Wohnungswirtschaft ▪ Möglichkeit, die Wahrnehmung auf besondere Aspekte zu lenken 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anerkannte Qualität der Beobachtung ▪ Einbindung des wohnungspolitischen Netzwerks erhöht Akzeptanz
Beratung zum Abbau von Barrieren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Weniger engagierte Akteure durch die Bereitstellung von Sachkompetenz und Wahrnehmungsveränderungen aktivieren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zielgruppenadäquate Ansprache auf verschiedenen Ebenen ▪ Einbindung von privaten Akteuren
Wohnprojektberatung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbreitung von Wohnprojekten ▪ Anbieter- und Nachfragervermittlung ▪ Veränderung von Wahrnehmung und Sachkompetenz auf Seiten der Anbieter und Nachfrager 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wohnungsunternehmen, Projektentwickler, Investoren mit der notwendigen Wahrnehmung und Sachkompetenz ▪ Interesse der Nachfrageseite

Tabelle 14–3: Empfehlungen an Kommunen für Handlungsmöglichkeiten im Bereich ‚Wohnen‘

Die sich aus verschiedenen Wohnungsmarktstrukturen ergebenden unterschiedlichen Voraussetzungen in den Kommunen wurden in Kapitel 13 erläutert. Diese Voraussetzungen gilt es bei der Entwicklung von Vorgehensweisen zu berücksichtigen, da sich unterschiedliche Adressatengruppen kommunaler Einflussnahme unterscheiden lassen. Zu nennen sind vor allem professionelle Wohnungsunternehmen unterschiedlicher Ausprägung, Kleinvermieter, selbstnutzende Eigentümer, Mieterinnen und Mietern sowie Wohnprojektinitiativen. Hinzu kommen Bauträger, Projektentwickler und Architekten.

Voraussetzungen

Bei den Empfehlungen ist zu beachten, dass diese sich nicht nur auf die Inhalte einer altersgerechten Stadtentwicklung beziehen, sondern darüber hinaus für weitere Interaktionen von Kommunen mit der Wohnungswirtschaft genutzt werden können. Zum Teil müssen sie auch von vornherein so angelegt werden, falls die Inhalte einer altersgerechten Stadtentwicklung besser in Verbindung mit anderen Themen transportiert werden können.

Handlungsmöglichkeiten

Wohnungspolitische Netzwerke

Ein etabliertes wohnungspolitisches Netzwerk bildet für Kommunen die Grundlage, um auf Basis eines verstetigten Kommunikationsprozesses mit Akteuren der Wohnungswirtschaft zusammenzuarbeiten, auf sie Einfluss zu nehmen und Rückmeldungen zu erhalten. So kann mittels gezielter Informationen die Wahrnehmung der Wohnungsmarktakeure verändert und ihre Sachkompetenz verbessert werden, damit Ziele einer altersgerechten Stadtentwicklung Berücksichtigung finden. Beispielsweise können Fragen eines sich verändernden Wohnungsmarktes, der sich ausdifferenzierenden Zielgruppen oder der Bedeutung von Stadtentwicklung für die Wohnungswirtschaft angesprochen werden. Darüber hinaus können in einem wohnungspolitischen Netzwerk weitere nicht spezifisch auf das Thema ‚Alter‘ bezogene Fragestellungen behandelt werden. Ein solches Netzwerk bietet außerdem eine gute Basis, um wohnungswirtschaftliche Akteure in kommunale Wohnkonzepte einzubeziehen. Da sie über großes Fachwissen verfügen und für die Umsetzung von wohnungspolitischen Zielen von zentraler Bedeutung sind, ist dies anzustreben.⁴³

Das Netzwerk kann dazu genutzt werden, gute Beispiele zu präsentieren. So kann beispielsweise der Bekanntheitsgrad neuer Wohnmodelle im Alter mit ihren unterschiedlichen Organisationsformen erhöht und über Vor- und Nachteile sowie Chancen der Übertragbarkeit diskutiert werden. Hier wären neben Präsentationen auch Besuche von Modellprojekten und der Austausch mit sozialen Dienstleistern denkbar, um neue Projekte und Kooperationen zu befördern. Zugleich bieten solche Netzwerke eine Plattform für den Austausch zwischen den Akteuren, um voneinander zu lernen und andere Vorgehensweisen kennenzulernen. Auf Grund der hohen Bedeutung von anschaulichen Praxisbeispielen für die Übernahme von neuen Ansätzen sind solche Wege der Informationsverbreitung wichtig. Weiterhin kann ein wohnungspolitisches Netzwerk einer Kommune dazu dienen, Rückmeldungen zu eigenen Vorgehensweisen, hinderlichen Rahmenbedingungen sowie Problemen und Tendenzen auf dem Wohnungsmarkt zu erhalten, um diese in die eigenen Handlungen einfließen zu lassen.

⁴³ Das ExWoSt-Forschungsfeld ‚Kommunale Konzepte: Wohnen‘ liefert dazu weiterführende Ergebnisse (vgl. Website ‚BBSR Forschungsfeld Kommunale Konzepte Wohnen‘).

Über ein wohnungswirtschaftliches Netzwerk kann zudem versucht werden, eine Zusammenarbeit unter wohnungswirtschaftlichen Akteuren anzuregen. So wäre es möglich, dass Wohnungsunternehmen mit Beständen in gleichen Quartieren projektbezogen zusammenarbeiten. Größere Unternehmen könnten weiterhin als Partner für Kleineigentümer und kleinere Unternehmen im Quartier fungieren, die darüber den Zugriff auf ein professionelles Management erhalten würden.

Erfolgsfaktoren

Kommunen sollten sich daher darum bemühen, ein wohnungspolitisches Netzwerk zu initiieren, in das sie selbst fest eingebunden sind. Wichtigste Voraussetzungen für ein funktionierendes Netzwerk sind das gegenseitige Vertrauen der Mitglieder⁴⁴ sowie ein erwarteter Nutzen aus der Zusammenarbeit. Sollten externe Akteure nicht zur Zusammenarbeit bereit sein, dann gilt es, Vertrauen aufzubauen, deren Wahrnehmung zu verändern und sie vom Nutzen zu überzeugen. Hierfür helfen der Charakter einer Fachgemeinschaft auf inhaltlicher ‚Augenhöhe‘ und konkrete Themen als Anlass der Zusammenarbeit, über die weiteres Vertrauen aufgebaut werden kann.

Für den Aufbau des Netzwerks ist es günstig, zunächst die wichtigen Multiplikatoren der lokalen Wohnungswirtschaft einzubinden und für die Mitarbeit zu gewinnen. Darüber werden dann weitere Akteure leichter zur Mitarbeit motiviert werden können. Um eine höhere Akzeptanz der Kommune von Seiten der Wohnungswirtschaft zu erreichen, kann die Betonung des Netzwerks als Fachgemeinschaft erfolgen. Von daher sollten aus der Verwaltung und Politik vorrangig anerkannte Fachvertreter/innen aktiv werden.

Eingebunden werden sollten in das Netzwerk, soweit vorhanden, die lokalen Wohnungsunternehmen, Eigentümer- und Maklerverbände, Mietervereine, örtliche Finanzinstitute und Hochschulen. Es ist davon auszugehen, dass es sehr schwierig sein wird, Wohnungsunternehmen in der Hand von internationalen Anlegern in solche Netzwerke vor Ort einzubinden. Es ist außerdem zu berücksichtigen, dass Kleinvermieter, selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Mieterinnen und Mieter nur indirekt über ihre Verbände und Vereinigungen, soweit lokal vorhanden, eingebunden werden können. Vorrangig beeinflusst werden können also zunächst einmal die mitarbeitenden Wohnungsunternehmen, die aber über ihre Aktivitäten Ansätze verbreiten und den Wettbewerb entscheidend beleben können.

Information und Beratung

Mittels Informations- und Beratungsleistungen jenseits der Netzwerke kann eine Kommune die Transparenz auf dem Markt verbessern und bei den Akteuren die Sachkompetenz und Wahrnehmung verändern. Als Adressaten stehen hier insbesondere kleinere Wohnungsunternehmen, Kleinvermieter, selbstnutzende Eigentümer, Mieterinnen und Mieter sowie Wohnprojektinitiativen im Mittelpunkt. Aus unterschiedlichen Gründen verfügen diese in der Regel über vergleichsweise geringe Sachkompetenz und ökonomische Mittel am Wohnungsmarkt und können zudem über das wohnungspolitische Netzwerk nur schlecht erreicht werden. Zurückgegriffen werden kann allerdings auf lokal vorhandene Interessensvereinigungen, beispielsweise

⁴⁴ Ausgehandelte Ergebnisse im Nachhinein nicht anzuerkennen oder zu ignorieren wäre der sicherste Weg, um Vertrauen zu zerstören und den beteiligten Akteuren bewusst zu machen, dass eine Zusammenarbeit keinen Nutzen hat. Zukünftigen Kooperationen wäre damit der Boden entzogen.

‚Haus & Grund‘ oder den ‚Mieterbund‘. Diese Multiplikatoren sollten auf jeden Fall identifiziert und eingebunden werden. Außerdem gilt es mögliche Zugangsbarrieren auf Seiten der Nachfrage zu berücksichtigen und beispielsweise spezielle Angebote für Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergründen zu schaffen.

Eine jährliche, kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung kann darüber hinaus auch für professionelle Vermieter von Bedeutung sein, da sie zentrale Informationen über die Marktsituation bereitstellt. Hierüber können Themen zur altersgerechten Stadtentwicklung zudem gezielt platziert werden, um die Wahrnehmung der Akteure zu verändern. So kann beispielsweise der Anteil älterer Menschen in einzelnen Ortsteilen, die demographische Entwicklung, das Angebot an barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnungen, an pflegeorientierten Wohnformen oder quartiersnahen Versorgungskonzepten dokumentiert werden. Darüber hinaus liefert eine solche kontinuierliche Beobachtung die Basis für die Ausrichtung kommunalen Handelns. Wichtig für die Wirksamkeit des Instruments der Wohnungsmarktbeobachtung ist dessen Akzeptanz bei den Akteuren der Wohnungswirtschaft. Dafür muss seine Qualität anerkannt sein und die Wohnungswirtschaft, zum Beispiel über das wohnungspolitische Netzwerk, in die Konzeption und Auswertung eingebunden sein.⁴⁵

Kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung

Während bei Wohnungsunternehmen der Umgang mit dem Thema Barrierefreiheit und Abbau von Barrieren mittlerweile eine weite Verbreitung erreicht hat, ist die Informationslage darüber insbesondere bei selbstnutzenden Eigentümern sowie Mieterinnen und Mietern, aber auch Kleinvermietern, schlechter ausgeprägt. Daher sollte unbedingt über die Möglichkeiten des Abbaus von Barrieren informiert und beraten werden.⁴⁶ Neben den technischen Fragen müssen hierbei die finanziellen Fördermöglichkeiten einbezogen werden. Diese reichen von der Wohnungsbauförderung der Länder über die Förderprogramme des Bundes bis zum Zuschuss aus der Pflegeversicherung. Als nützliche Akteure haben sich kommunale Wohnberatungsstellen erwiesen, die eng mit der kommunalen Pflegeberatung bzw. den Pflegestützpunkten zusammenarbeiten sollten. Die Mitfinanzierung kommunaler Wohnberatung durch die Pflegekassen in Nordrhein-Westfalen könnte dabei als Vorbild für andere Bundesländer dienen.⁴⁷ Ein Modell integrierter wohnortnaher Beratung in den Bereichen Wohnberatung, Pflegeberatung und offene Seniorenarbeit bietet die Stadt Dortmund mit ihren ‚Seniorenbüros‘, die gemeinsam mit Trägern der Wohlfahrtspflege in allen Stadtbezirken betrieben werden (vgl. Pogadl; Pohlmann 2008). Darüber hinaus sollte eine Zusammenarbeit mit privaten Akteuren aus dem Bereich der Wohnungsunternehmen, des Wohnungsbaus und sozialen Dienstleistern angedacht werden, die in ein gemeinsames Informationszentrum mit anschaulichen Praxisbeispielen der Umsetzung von Barrierefreiheit münden kann. Eine solche ‚Musterausstellung‘ kann

Beratung zum Abbau von Barrieren

⁴⁵ Eine Informationsbasis für den Aufbau neuer Wohnungsmarktbeobachtungen bildet das ‚Forum Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung‘, ein Zusammenschluss von Kommunen mit einer laufenden Wohnungsmarktbeobachtung (vgl. Website ‚Forum Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung‘).

⁴⁶ Für den Aufbau und Betrieb von Wohnberatungsstellen sollten die Qualitätskriterien der ‚Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsanpassung‘ berücksichtigt werden (vgl. Website ‚BAG Wohnungsanpassung‘).

⁴⁷ Kommunen müssten über Ihre Spitzenverbände und die zuständigen Landesministerien entsprechende Verhandlungen mit den Pflegekassen initiieren. Informationen zur Wohnberatung in NRW finden sich in Kapitel 7.3.1.

interessierten Personen und Organisationen dazu dienen, sich über die verschiedenen aktuellen Möglichkeiten des barrierefreien sowie -armen Um- und Neubaus zu informieren.⁴⁸

Um weiter für das Thema zu sensibilisieren, sollten aber auch andere Beratungsleistungen genutzt werden, die nicht mit dem vorrangigen Ziel des Barriereabbaus aufgesucht werden. Besonders vielversprechend erscheint es im Moment, Beratungsanlässe zur energetischen Sanierung dafür zu nutzen, den Abbau von Barrieren ebenfalls zu thematisieren. Somit können ‚Modernisierungszeitfenster‘ genutzt werden. Aber auch im Zuge von Beratungen im Neubaubereich sollte Barrierefreiheit angesprochen werden, um beispielsweise Familien bei der Planung ihres Eigenheims frühzeitig zu informieren. So könnte in der Bauberatung darauf hingewirkt werden, dass unnötige Barrieren im Neubau vermieden werden, z. B. bei der Zuwegung, den Türbreiten, der Grundrissgestaltung, dem Übergang zum Freisitz und der Nachrüstbarkeit mit Hilfsmitteln wie Treppenliften. Ein wichtiges Thema betrifft auch die nachträgliche Teilungsfähigkeit von Eigenheimen, für den Zeitpunkt, wenn Familien z. B. durch den Auszug von Kindern wieder ‚schrumpfen‘.

Als weiterer Ansatzpunkt bietet es sich an, im Rahmen von Bebauungsplanverfahren mit Bauträgern über das Angebot von barrierearmen und -freien Haustypen zu verhandeln, da diese eine Multiplikatorfunktion gegenüber den neuen Eigentümerinnen und Eigentümern einnehmen. Zur weiteren Markttransparenz können zudem zentrale Plattformen im Internet⁴⁹ beitragen, auf denen Wohnungen ohne und mit wenigen Barrieren angeboten werden. Die Kommune kann hier den Anstoß geben und Akteure sowie Verbände der Wohnungswirtschaft mit ins Boot holen.

Wohnprojektberatung

Wohnprojektinitiativen legen in der Regel sehr viel Wert auf eine zukunftsgerechte Gestaltung ihrer Wohnprojekte, sorgen über ihre Gemeinschaftsaktivitäten für eine soziale Integration der Mitglieder und wirken häufig darüber hinaus auch in die Nachbarschaft hinein. Daher sollten sie in ihren Bemühungen unterstützt werden. Für die Beratung von Wohnprojektinitiativen bieten sich zahlreiche Ansatzpunkte.⁵⁰ So können interessierte Einzelpersonen informiert und an bestehende Initiativen vermittelt werden. Solche Initiativen können bei der Kontaktaufnahme mit Investoren und Wohnungsbaugesellschaften unterstützt und beraten werden. Gleiches gilt für die Hilfestellung bei der Suche nach Beratungs- oder Architekturbüros, die über Erfahrung bei der Realisierung von Wohnprojekten verfügen. Zudem können kommunale Beratungsstellen als wertvolle ‚Lotsen‘ für die Projekte innerhalb der Stadtverwaltung dienen und über mögliche

⁴⁸ Der Bielefelder ‚Förderverein Lebensgerechtes Wohnen‘ ist ein Beispiel für einen solchen Zusammenschluss. Neben einem Informationszentrum und Beratungsleistungen organisiert der Verein auch Tagungen und Fachveranstaltungen für die lokalen Akteure (vgl. Website ‚Lebensgerechtes Wohnen‘). In Dortmund hat die kommunale Wohnungsgesellschaft ‚DOGEWO 21‘ eine barrierefreie Musterwohnung eingerichtet, in der auch monatliche Informationsveranstaltungen stattfinden (vgl. Website ‚DOGEWO 21 Musterwohnung‘).

⁴⁹ Wie zum Beispiel in Bremen und Bremerhaven (vgl. Website ‚Gemeinschaftsportal für barrierefreies Wohnen im Land Bremen‘).

⁵⁰ Eine Zusammenarbeit mit entsprechenden überregionalen Angeboten und Verbänden bietet sich an, z. B. mit der Bundesvereinigung ‚Forum Gemeinschaftliches Wohnen e. V.‘ (vgl. Website FGW). Auch das Wohnprojekte-Portal der ‚Stiftung Trias‘ bietet zahlreiche umfangreiche und weiterführende Informationen (vgl. Website Wohnprojekte-Portal).

Finanzierungs- und Förderquellen informieren.⁵¹ Voraussetzung für eine erfolgreiche Beratungsarbeit ist eine Mindestzahl von Interessenten, die über eine gezielte Aufklärung- und Informationsarbeit vergrößert werden kann.

Pionierprojekte unterstützen

Damit sich neue Ansätze entwickeln und verbreiten können, bedarf es häufig der guten Vorbilder, die sich zunächst einmal beweisen müssen, damit weitere Akteure aktiv werden. Ein förderliches Klima für die Umsetzung von Pionierprojekten vor Ort sollte daher im Interesse der Kommune sein. Der Austausch in den wohnungspolitischen Netzwerken kann dazu beitragen. Darüber hinaus sind je nach Voraussetzungen der Kommune weitere Ansätze denkbar. Vorhandene gute Beispiele sollten auf jeden Fall von Seiten der Kommune Anerkennung erfahren. Denkbar wäre eine Auszeichnung und Bekanntmachung gegenüber weiteren Akteuren.

Sollte der kommunale Haushalt es zulassen, ist eine finanzielle Unterstützung von Projekten denkbar, die definierte Kriterien erfüllen und Modellcharakter besitzen. Bei der gegenwärtigen Situation dürften hierfür aber nur in wenigen Ausnahmefällen Mittel bereitstehen. Eher denkbar scheint es zu sein, städtischen Liegenschaften nicht nur nach dem Kriterium der Angebotshöhe zu verkaufen, sondern den Mehrwert der geplanten Projekte für eine altersgerechte Stadtentwicklung einzubeziehen. So könnte an geeigneten Standorten Wohnprojektinitiativen oder Projekten für eine quartiersnahe Versorgung der Vorzug gegeben werden. Eine indirekte Förderung kann zudem über eine besondere Beratungsleistung, wie einer Wohnprojektberatung, gewährt werden. Außerdem kann die Teilnahme an Wettbewerben und Modellvorhaben unterschiedlicher Ausrichter von Seiten der Kommune angeregt und unterstützt werden, z.B. über die wohnungspolitischen Netzwerke.

Förderung

Ansatzpunkte für die finanzielle Förderung von innovativen Projekten können sich insbesondere über die Städtebau- und Wohnungsbauförderung ergeben, wenn die anvisierten Vorhaben den Kriterien entsprechen. Gerade bei Maßnahmen der Städtebauförderung muss geprüft werden, inwiefern die Rahmenbedingungen geschaffen werden können, um ein wohnungswirtschaftliches Engagement zu erreichen. Darüber hinaus sollten weitere mögliche Förderschienen im Blick behalten und daraufhin geprüft werden, ob sie sich für die Umsetzung von Vorhaben eignen. Ein etabliertes wohnungspolitisches Netzwerk ist dabei hilfreich, um mögliche Partner zu finden und Chancen auszuloten.

Verfügt eine Kommune über ein eigenes kommunales Wohnungsunternehmen, kann dieses eine Pionierfunktion auf dem Wohnungsmarkt übernehmen und beispielsweise durch die Realisierung unterstützungsorientierter Wohnformen den Wettbewerb zur Verbreitung dieser Modelle nutzen. Voraussetzung dafür ist, dass im Unternehmen ausreichend Sachkompetenz vorhanden ist und die notwendigen finanziellen Mittel dafür eingesetzt werden können. Hier ist zu hinterfragen, ob mögliche Effekte auf den Wohnungsmarkt nicht höher einzuschätzen sind als kurzfristige Ausschüttungserlöse für die Kommune. Darüber hinaus kann ein kommunales

*Kommunale
Wohnungsunternehmen*

⁵¹ Eine große Zahl von Ratgebern und Leitfäden liefert in diesem Bereich mittlerweile Informationen. Eine Übersicht findet sich z. B. beim ‚Kompetenznetzwerk Wohnen‘ (vgl. Website ‚Kompetenznetzwerk Wohnen 1‘). Dieses Netzwerk ist im Rahmen des BMFSFJ-Modellprojektes ‚Neues Wohnen‘ entstanden (vgl. Kapitel 3.3.3).

Wohnungsunternehmen auch als ‚Partner der Stadtentwicklung‘ zur Umsetzung von Projekten in den Handlungsfeldern ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ und ‚Nahversorgung‘ eine zentrale Rolle spielen.

Existiert kein kommunales Wohnungsunternehmen oder wurde es veräußert, gilt es andere Anbieter zu identifizieren, die das Potential haben, innovativ am Wohnungsmarkt aufzutreten. Es liegt nahe, im Bereich der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und insbesondere den Wohnungsbaugenossenschaften zu suchen, um hier Partner für ein abgestimmtes Vorgehen zu gewinnen. Die Voraussetzungen dafür sind hier jedoch ungleich schwieriger. Über die Zusammenarbeit in einem wohnungspolitischen Netzwerk kann das notwendige Vertrauen unter den Akteuren aufgebaut werden.

Housing Improvement Districts

Analog zu den in Kapitel 7.5.1 beschriebenen ‚Business Improvement Districts‘ wird in Deutschland seit einiger Zeit das Modell der ‚Housing Improvement Districts‘ (HID) diskutiert. Hierbei sollen bestehende Wohngebiete nach einer vergleichbaren Vorgehensweise eigentümerorganisiert und -finanziert aufgewertet werden. Auf Bundesebene ist durch § 171 f BauGB die Voraussetzung geschaffen worden, damit die Länder entsprechende gesetzliche Regelungen verabschieden können. Erfahrungen dazu liegen vor allem schon aus Hamburg, aber auch aus Nordrhein-Westfalen vor (vgl. Website ‚Urban Improvement Districts‘). Beim ‚BBSR‘ läuft ein ‚ExWoSt‘-Forschungsfeld unter dem Titel ‚Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau‘, das sich ebenfalls diesem Themenkomplex widmet (vgl. Website ‚ExWoSt Eigentümerstandortgemeinschaften‘).

Perspektivisch könnte der Einsatz des Instruments HID von Interesse sein, um einzelne Wohnquartiere auch vor dem Hintergrund einer altersgerechten Stadtentwicklung weiterzuentwickeln. Gerade für die zahlreichen Bereiche mit Einzel- und Kleineigentümern kann sich eine HID anbieten, um diese zu aktivieren und Ressourcen für eine altersgerechte Gestaltung des Quartiers zu gewinnen. Denkbar wären darüber hinaus Maßnahmen in allen aufgezeigten Handlungsfeldern. Notwendig ist allerdings, dass die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen hierfür gegeben sind und die lokalen Akteure davon überzeugt werden können, der Einrichtung einer ‚HID‘ zuzustimmen.

Sicherung von Mindeststandards für Gruppen mit geringen finanziellen Möglichkeiten

Es besteht die Gefahr, dass auf dem Wohnungsmarkt ein altersgerechter Mindeststandard nicht für alle Gruppen finanzierbar ist. Der Wohnungsbauförderung kommt hier weiterhin eine wichtige Rolle zu, um auch Personen mit geringen finanziellen Möglichkeiten ein angemessenes Angebot machen zu können. Die altersgerechte Anpassung und Modernisierung des Wohnungsbestandes ist hierbei von zentraler Bedeutung.⁵² Nicht immer lassen sich alle Erwartungen an altersgerechtes Wohnen und entsprechende Wohntypologien durch den Umbau im Bestand einlösen, sodass auch ergänzender oder bestandersetzender Neubau notwendig sein kann. Daher kommt auch dem öffentlich geförderten Mietwohnungsneubau eine

⁵² Der Vorstand des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ betonte im Gespräch z. B., wie wichtig ein Förderprogramm für Fahrstühle in Niedersachsen ist, damit diese teure Investition ohne starke Mietpreiserhöhungen möglich wird.

wichtige Bedeutung zu. Die Mittelvergabe sollte insbesondere auf Bauprojekte an integrierten Standorten konzentriert werden, um bezahlbaren altersgerechten Wohnraum an Standorten mit guter ÖPNV-Anbindung und guten Nahversorgungsangeboten zu schaffen. Auf Grund der hohen Bedeutung der Wohnungsbauförderung sollte es Ziel der Kommune sein, über ihre Einflussmöglichkeiten Lobbyarbeit für den Erhalt der Wohnungsbauförderung zu leisten und vor Ort den Abruf der Mittel durch die private Wohnungswirtschaft zu unterstützen. Weiterhin kann ein kommunales Wohnungsunternehmen eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung von günstigem Wohnraum, auch unter Rückgriff auf die Wohnungsbauförderung, spielen.

14.1.3 Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘

Das Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘ zeichnet sich in weiten Teilen durch eine Mischung der Governance-Formen Markt und Hierarchie aus, wobei die staatliche Regulierung überwiegend nicht durch die kommunale Seite festgelegt wird. Im Bereich der sozialen Integration lassen sich unterschiedliche Governance-Formen feststellen. Ziel ist hier, den Erhalt und die Bildung sozialer Netzwerke, beispielsweise in Nachbarschaften, zu fördern. Weiterhin gilt es aus kommunaler Sicht, eine möglichst flächendeckend im Gemeindegebiet vorhandene quartiersorientierte, dezentrale Versorgungssicherheit ohne Betreuungspauschale und mit hoher Qualität zu erreichen. Ergänzend dazu sollte es dezentral möglich sein, bei fortgeschrittenem Pflegebedarf in der vertrauten Umgebung mit den gewachsenen Sozialbeziehungen zu verbleiben. Hierzu bietet sich die Verbreitung von qualitativ hochwertigen und kleinteiligen unterstützungsorientierten Wohnformen, beispielsweise Pflegewohngruppen, an.

*Kommunale
Handlungsziele*

	Chancen	Erfolgsfaktoren
Netzwerk sozialer Dienstleister	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Basis für die Zusammenarbeit und Einflussnahme ▪ Verbesserung der Kommunikation zwischen Kommunen und sozialen Dienstleistern sowie der Dienstleister untereinander ▪ Wahrnehmung und Sachkompetenz kann beeinflusst werden („gegenseitiges Lernen“) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertrauen der Akteure untereinander, insb. zwischen der Kommune und den Dienstleistern ▪ Frühzeitige Einbindung von Multiplikatoren ▪ Arbeit an konkreten Themen und Projekten
Information und Beratung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nachfrageseite stärken und mehr Transparenz auf dem Markt schaffen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zielgruppenadäquate Ansprache auf verschiedenen Ebenen ▪ Gemeinwesenarbeit und Zusammenarbeit mit den Trägern als ein Zugang zu den Zielgruppen
Versorgungssicherheit im Quartier	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Versorgungssicherheit in ‚normalen‘ Wohnungsbeständen ohne Grundpauschale für die Bewohnerinnen und Bewohner ▪ Stärkung der Gemeinwesenarbeit ▪ Verzögerter Eintritt in unterstützungsorientierte Wohnformen; daher geringerer Bedarf an finanzieller Unterstützung nach SGB 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schaffung einer Mindestnachfrage an Unterstützungsleistungen durch Vorschläge für Bewohner/innen oder Pflegewohngruppen ▪ Förderliche Mittelvergabe der Hilfe zur Pflege (SGB XII) ▪ Soziale Dienstleister mit Sachkompetenz in der Quartiersarbeit ▪ Öffnung vorhandener Stützpunkte von ambulanten Diensten

Förderung dezentraler und kleinteiliger unterstützungsorientierter Wohnformen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Möglicher Kern für Angebot der Versorgungssicherheit im Quartier ▪ Dezentrale Angebote erhöhen die Chance auf gute Integration ins Quartier und Verbleib im angestammten Umfeld 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Förderliche Mittelvergabe der Hilfe zur Pflege (SGB XII) (u. a. Pauschalisierung) ▪ Beratung, Aufklärung und Qualitätskontrolle durch Heimaufsicht ▪ Verlässliche Rahmenbedingungen ▪ Soziale Dienstleister mit entsprechender Sachkompetenz
Öffnung stationärer Einrichtungen in den Stadtteil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quartiersbezogene Weiterentwicklung vorhandener sozialer Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zeitfenster und Fördermittel bei anstehenden Modernisierungen nutzen
Ansiedlungssteuerung stationärer Pflegeeinrichtungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vermeidung von großen Einrichtungen, die einer quartiersorientierten, dezentralen Versorgung entgegenstehen ▪ Vermeidung von Qualitätsmängeln in Folge von Überkapazitäten in der stationären Pflege ▪ Vermeidung von Gebäuden, die nur eingeschränkt umgenutzt werden können 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bündelung der Einflussressourcen aus verschiedenen Fachbereichen (Heimaufsicht, Pflegeplanung, Bauleitplanung, Bauordnung, Wohnungsbauförderung) und den zugehörigen politischen Gremien ▪ Förderung quartiersorientierter Versorgungskonzepte und kleinteiliger unterstützungsorientierten Wohnformen, um Heimsiedlungen unattraktiv zu machen
Förderung der sozialen Integration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stabilisierung und Ausbau sozialer Netze ▪ Besserer Zugang für Information und Beratungsleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterstützung Angehöriger ▪ Anerkennungskultur für ehrenamtliches Engagement ▪ Inhaltliche wie räumliche Konzepte für die Ausgestaltung der Altenhilfe ▪ Einfluss auf Angebot der Altenhilfe über Teilfinanzierung ▪ Verknüpfung mit weiteren Angeboten und deren Trägern ▪ Verknüpfung mit anderer sozialer Infrastruktur

Tabelle 14–4: Empfehlungen an Kommunen für Handlungsmöglichkeiten im Bereich ‚Unterstützung und soziale Integration‘

Handlungsmöglichkeiten

Um diese Ziele zu erreichen, sollte die Kommune ihre Bemühungen darauf richten, ihre Finanzmittel möglichst effektiv einzusetzen und den Qualitätswettbewerb unter den sozialen Dienstleistern zu fördern. Über die Stärkung der Nachfrage können sich gute kleinteilige und quartiersorientierte Unterstützungs- und Versorgungsformen auf den Märkten besser durchsetzen. Weiterhin ist es insbesondere zur Qualitätssicherung wichtig, ein Überangebot an stationären Pflegeplätzen zu vermeiden und die ordnungsrechtlichen Möglichkeiten der Heimaufsicht zu nutzen.

Netzwerk sozialer Dienstleister

Für die Etablierung eines Netzwerks sozialer Dienstleister sprechen aus kommunaler Sicht die gleichen Gründe wie für die Förderung eines wohnungspolitischen Netzwerks. Insbesondere können die Sachkompetenz und Wahrnehmung über die Verbreitung neuer Informationen, Ansätze und Modelle ausgebaut werden. Dies gilt vorrangig für den Bereich der quartiersorien-

tierten Versorgung und der unterstützungsorientierten Wohnformen, um ein Lernen an guten Beispielen zu ermöglichen. Sehen die Landespflegegesetze, wie in NRW, kommunale Pflegekonferenzen vor, können diese die Basis für eine solche Zusammenarbeit im Netzwerk darstellen (vgl. Kapitel 7.3.1).

Information und Beratung

Im Hinblick auf Dienstleistungen rund um das Thema Unterstützung und Pflege herrschen in der Regel große Unsicherheiten, die sich durch die Komplexität des Sozialrechts, der Qualität der Dienstleistungen und unterschiedlichen möglichen Finanzierungsquellen ergeben. Durch Information und Beratung kann eine Kommune die Transparenz auf dem Markt verbessern und insbesondere die Nachfrageseite stärken. Die Gruppe derjenigen, die auf Unterstützungsleistungen angewiesen sind, und ihre Angehörigen sollten also im Mittelpunkt der Bemühungen stehen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des hohen Stellenwerts der häuslichen Pflege (vgl. Kapitel 2.2.3). Von kommunaler Seite aus gilt es insbesondere, mit den Pflegestützpunkten zusammenzuarbeiten und diese in ein eigenes Angebot zu integrieren, das möglichst dezentral und zugehend arbeitet, dabei aber inhaltlich neutral bleibt.⁵³ Außerdem ist die Schnittstelle zur Wohnberatung zu berücksichtigen und abzustimmen (vgl. Kapitel 14.1.2).⁵⁴ Ergänzend zur persönlichen Beratung sollten weitere Informationswege gewählt werden, um zur Markttransparenz beizutragen. Diese können zum Beispiel Broschüren und zentrale Plattformen im Internet sein, die verschiedene in einer Kommune vorhandene Angebote möglichst differenziert vorstellen. Mögliche Zugangsbarrieren einzelner Bevölkerungsgruppen, beispielsweise älteren Migrant/-innen, gilt es – ebenso wie in der Wohnberatung – zu berücksichtigen.

*Stärkung der
Nachfrageseite*

Ergänzend dazu sollte in einem Sozialbericht das Verhältnis von Angebot und Nachfrage im Hinblick auf verschiedene Angebots- und Nachfragegruppen regelmäßig möglichst kleinräumig erhoben und veröffentlicht werden.⁵⁵ Eine Verzahnung mit der kleinräumigen Wohnungsmarktbeobachtung ist denkbar. Auf Basis einer solchen kontinuierlichen Beobachtung kann das kommunale Handeln ausgerichtet werden und die erworbene Sachkompetenz dazu dienen, in Verhandlungssituationen andere Akteure zu beeinflussen.

*Information über die
Marktsituation*

Gerade kleinteilige unterstützungsorientierte Wohnformen, wie etwa Pflegewohngruppen, sind für die Wohnungswirtschaft noch sehr neue Themen, die aber in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden.⁵⁶ Hier bietet sich ein weiterer Ansatzpunkt kommunaler Information und Beratung. Über eine gute Aufklärungsarbeit kann der Anbieterseite Sachkompetenz im Hinblick auf die Möglichkeiten der Umsetzung, anzustrebende Qualitätsstandards und potentielle

⁵³ Das Modellprojekt ‚Werkstatt Pflegestützpunkte‘ des KDA kann hierfür Anregungen liefern (vgl. Website ‚Werkstatt Pflegestützpunkte‘).

⁵⁴ An dieser Stelle sei nochmals auf das Modell der Dortmunder Seniorenbüros in Kooperation der Stadt Dortmund mit den Wohlfahrtsverbänden verwiesen (vgl. Pogadl; Pohlmann 2008).

⁵⁵ In NRW kann hierzu die durch das Landespflegegesetz vorgeschriebene kommunale Pflegeplanung genutzt werden (vgl. Kapitel 7.3.1).

⁵⁶ Darauf verweist auch der Vorstand des ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘.

Kooperationspartner vermittelt werden. Damit kann die Verbreitung dieser unterstützungsorientierten Wohnformen unter Einbezug der gewünschten Qualitätsstandards erhöht werden.

Versorgungssicherheit im Quartier

Im Hinblick auf eine flächendeckende quartiersorientierte Versorgungssicherheit ist eine Anbieterstruktur anzustreben, die dezentral arbeitet und von einem Stützpunkt aus die Versorgung eines Quartiers oder Stadtteils sichert und keine großen Einsatzrouten zurücklegt. Eine stärkere Verwurzelung im Quartier bietet zudem zusätzliche Chancen in Hinblick auf die soziale Integration, können auf diesem Wege doch soziale Netzwerke gefördert werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des zu erwartenden Anstiegs von Menschen mit demenziellen Erkrankungen von Bedeutung. Durch quartiersnahe Versorgungsangebote kann der Umzug in unterstützungsorientierte Wohnformen, insbesondere stationäre Einrichtungen, hinausgezögert oder sogar vermieden werden. Zudem sind langfristig Kosteneinsparungen bei den SGB XII-Mitteln der Kommune zu erwarten. Mögliche Vorbilder für quartiersnahe Versorgungsmodelle sind das ‚Bielefelder Modell‘ (vgl. Kapitel 9.5.2 und Kapitel 10.4.2) oder das Konzept des ‚Ev. Johanneswerkes‘ (vgl. Kapitel 10.4.3).

Förderliche finanzielle Rahmenbedingungen und Heimaufsicht

Die Kommune hat verschiedene Möglichkeiten, um den Aufbau quartiersorientierter Versorgungskonzepte zu fördern. Als zuständiger örtlicher Sozialhilfeträger kann sie die Vergabe der Mittel aus der ‚Hilfe zur Pflege‘ an bestimmte Qualitätskriterien knüpfen. Über eine pauschalisierte Gewährung der Mittel können zudem Anreize für die Schaffung von ambulant betreuten Wohnformen geschaffen werden und zugleich mittels damit verknüpfter Qualitätskriterien ein Beitrag zur Sicherung der Versorgungsqualität geleistet werden. Weiterhin kann eine Quartiersversorgung gefördert werden, in dem der Abschluss von Versorgungsverträgen für verschiedene Zielgruppen vereinfacht wird, so dass sozialen Dienstleistern der Aufbau multidisziplinärer Quartiersteams erleichtert wird. Mittels ordnungsrechtlicher Möglichkeiten gilt es die Qualität zu sichern, ohne kleinteilige ambulante Versorgungsarrangements pauschal den Standards stationärer Einrichtungen zu unterwerfen und neue Wohnformen zu stark einzuschränken. Die ordnungsrechtlichen Handlungsressourcen und Spielräume sind dabei von den jeweiligen Landesheimgesetzen abhängig.

Fachlich qualifizierte soziale Dienstleister

Für die Einführung einer quartiersorientierten Versorgungssicherheit bedarf es sozialer Dienstleister, die entsprechende Angebote verwirklichen können, und einer geeigneten baulichen Infrastruktur für den Versorgungskern. Zunächst sollte versucht werden, lokale soziale Dienstleister für die Einführung quartiersorientierter Versorgungsformen zu gewinnen. Unter Umständen gibt es bereits innovative Anbieter, die nach solchen Modellen arbeiten oder die Voraussetzungen dafür bereits in Teilen erfüllen. Ansonsten können die Präsentation und der Besuch von guten Beispielen im Rahmen eines etablierten Netzwerks erste Schritte sein, um die dadurch entstehenden Wettbewerbschancen zu verdeutlichen. Sollten sich keine lokalen Anbieter für eine solche Umstellung gewinnen lassen, kann gezielt versucht werden, überregional aktive Dienstleister zu einem Engagement in der eigenen Kommune zu gewinnen, um auf diese Art und Weise den Wettbewerb auf dem Pflegemarkt mit neuen Versorgungskonzepten anzuregen.

Hierbei kann die lokale Wohnungswirtschaft ein wichtiger Türöffner für einen neuen Dienstleister sein. Dafür muss den Wohnungsunternehmen deutlich werden, welcher Wettbewerbsvorteil durch ein entsprechendes Angebot in den eigenen Beständen entsteht. Für die weitere Verbreitung bietet sich ebenfalls eine Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft an. Gerade in den Bereichen, in denen Wohnungsunternehmen größere zusammenhängende Bestände haben und viele alte Menschen leben, besteht die Chance, dass entsprechende Unternehmen als Partner motiviert werden können, um die eigenen Wohnungen durch eine Versorgungssicherheit aufzuwerten. Je nach Marktlage wird es schwieriger sein, in Gebieten mit einer zersplitterten Eigentümerstruktur entsprechende Modelle zu verankern. Existiert ein kommunales Wohnungsunternehmen, dann kann dieses gezielt eingesetzt werden, um einem innovativen sozialen Dienstleister den Markteintritt zu ermöglichen und ein Angebot auch in unterversorgten Gebieten zu erreichen. Auf kommunaler Seite gilt es auf jeden Fall, den Überblick über die Abdeckung des Gemeindegebiets zu behalten und anzustreben, Versorgungslücken zu schließen.

Förderung kleinteiliger, dezentraler unterstützungsorientierter Wohnformen

Dezentrale und kleinteilige unterstützungsorientierte Wohnformen können ein wohnortnahes Angebot für den Fall schwerer gesundheitlicher Einschränkungen bieten. Durch ihre Kleinteiligkeit und Verteilung sind solche Strukturen sowohl im Auf- wie im Abbau deutlich flexibler als große Einrichtungen. Der dezentrale Aufbau wiederum erhöht die Chancen auf eine Integration in den Stadtteil und den Erhalt von sozialen Bezügen. Ein solches Angebot eignet sich zudem als Kern einer ambulanten Versorgungssicherheit im umliegenden Quartier. Von daher sollte auf eine entsprechende Verknüpfung und Öffnung der Angebote hingewirkt werden.

Bei solch kleinteiligen Angeboten handelt es sich in vielen Kommunen noch um Neuland, insofern sind die Unsicherheiten und der Aufklärungsbedarf hoch. Hier gilt es, die Sachkompetenz innerhalb der Verwaltung zunächst zu erhöhen und darauf basierend Qualitätsstandards festzulegen.⁵⁷ Daran anknüpfend können soziale Dienstleister durch die Heimaufsicht beraten werden und ein Aufbau entsprechender Versorgungsstrukturen angeregt werden. Da für die Anbieterseite Erwartungssicherheit eine hohe Bedeutung hat, sind definierte Standards wichtig, die im Idealfall verknüpft werden mit einer Pauschalisierung der Hilfe zur Pflege nach SGB XII. So kann die Verbreitung dieses neuen Angebots, aber auch dessen notwendige Qualität, gesichert werden. Weiterhin gilt es die Nachfrageseite darüber aufzuklären, was die Merkmale des neuen Angebots sind und worauf geachtet werden muss, wenn man ein solches Angebot wahrnehmen möchte. Hierfür kommt sowohl der Wohn- wie der Pflegeberatung eine wichtige Rolle zu.

⁵⁷ Entsprechende Dokumentationen, Berichte und Beratungsangebote gibt es mittlerweile zahlreich. Eine Übersicht gibt es beispielsweise auf der Homepage des ‚Kompetenznetzwerks Wohnen‘ (vgl. Website ‚Kompetenznetzwerk Wohnen 2‘).

Öffnung stationärer Einrichtungen in den Stadtteil

Langfristiges Ziel sollte es sein, den Anteil stationärer Pflegeeinrichtungen dadurch reduzieren zu können, dass ausreichend alternative Angebote unterstützungsorientierter Wohnformen, quartiersnahe Versorgungskonzepte und ambulante Pflegedienstleistungen verfügbar sind. Bestehende Einrichtungen können und sollen aber nicht kurzfristig aufgegeben werden. Daher muss eine Öffnung und Integration in den Stadtteil thematisiert werden. Ein möglicher Weg dafür wäre es, bestehende stationäre Pflegeeinrichtungen als Stützpunkte für die quartiersnahe Versorgung zu etablieren und zu nutzen. Weiterhin könnten Beratungs-, Veranstaltungs- und Dienstleistungsangebote für den Stadtteil in der Einrichtung etabliert und geöffnet werden. Anstehende Modernisierungsmaßnahmen bieten ein Zeitfenster für die Einbindung entsprechender Nutzungen.

Ist die Kommune Eigentümerin von stationären Pflegeeinrichtungen, kann sie hier entsprechend selbst aktiv werden. Sind die Heime in der Hand anderer Träger, so können die genannten Ansätze in Verhandlungen über Fördermittel zur Modernisierung stationärer Einrichtungen zwischen Kommune und Betreiber eingebracht werden. Bei einer kommunalen Beteiligung an der Finanzierung von Zentren der offenen Seniorenarbeit bzw. Altenhilfe können zudem diese Mittel für die Schaffung entsprechender Angebote in stationären Einrichtungen eingesetzt werden.

Ansiedlungssteuerung stationärer Pflegeeinrichtungen

Auf Basis einer ausführlichen Beobachtung des Pflegemarktes muss kritisch reflektiert werden, ob die Neuansiedlung von stationären Pflegeeinrichtungen angesichts der gegenwärtigen Versorgungslage und gesetzten Ziele sinnvoll und gewünscht ist. In die Überlegungen sollte einbezogen werden, dass mit neuen Heimeinrichtungen Strukturen geschaffen werden, die nach ihrer Einrichtung nur schwer zu revidieren oder umzuwandeln sind und zudem über ein eigenes Bestandsinteresse verfügen. Die schwere Umnutzbarkeit gilt insbesondere auch für die baulichen Strukturen der Anlagen. In vielen Fällen werden daher neue Heime zumindest in räumlichen Teilbereichen der Kommune nicht erwünscht sein.

Die Neuansiedlung stationärer Pflegeeinrichtungen kann von kommunaler Seite zunächst einmal nicht mit der Begründung untersagt werden, dass kein Bedarf vorhanden sei. Daher sind andere Wege zu wählen, um potentielle Investoren von einer Ansiedlung abzubringen. Von Vorteil ist es, wenn innerhalb des Sozialdezernats eine fundierte Sachkompetenz einschließlich ausführlicher Datenlage über den lokalen Pflegemarkt vorhanden ist, die in der Beratung von Investoren eingesetzt werden kann. Weiterhin kann geprüft werden, inwiefern an einzelnen Standorten baurechtlich die Ansiedlung von stationären Einrichtungen verhindert werden kann (vgl. Textkasten 14–1). In der Bündelung der formalen Ressourcen und Sachkompetenzen, die in unterschiedlichen Dezernaten einer Kommune angesiedelt sind, liegt ein Erfolgsfaktor für die erfolgreiche Steuerung bzw. Voraussetzung von Heimansiedlungen. Hierfür gilt es sich dezernatsübergreifend abzusprechen, wozu auch die gegenseitige Warnung zählt, sobald ein geplantes Projekt bekannt wird.

Neuaufstellung eines Bebauungsplans

Im Rahmen der Nutzungsfestlegung eines Bebauungsplans kann die Errichtung von Pflegeheimen untersagt oder nur ausnahmsweise zugelassen werden. So sind Pflegeheime in allgemeinen und besonderen Wohngebieten, Dorf-, Misch- und Kerngebieten nach §§ 4, 4a, 5, 6, 7 BauNVO als Anlagen für soziale Zwecke zunächst allgemein zulässig. Unter Bezug auf § 1, Abs. 5 BauNVO ist es allerdings möglich, einzelne Nutzungen, die zunächst allgemein zulässig wären, auszuschließen oder nur ausnahmsweise zuzulassen. Es muss dafür jedoch sichergestellt sein, dass die allgemeine Zweckbestimmung des Gebietes gewahrt bleibt. Wird im Kontext einer geplanten Neuaufstellung nun bekannt, dass ein Pflegeheim an dieser Stelle geplant wird, so kann dies durch die entsprechende Festsetzung im Bebauungsplan unterbunden werden. Der Ausschluss bzw. die Beschränkung muss jedoch aus dem Einzelfall heraus städtebaulich begründet werden, da stationäre Einrichtungen nicht aus sozialpolitischen Erwägungen als unerwünschte Nutzung baurechtlich ausgeschlossen werden können.

Änderung eines bestehenden Bebauungsplans

Wird in einem Gebiet mit bestehendem Bebauungsplan durch einen Investor ein Pflegeheim geplant, sind zunächst die Festsetzungen zu prüfen. Sind Anlagen für soziale Zwecke grundsätzlich zulässig, wie in den aufgezählten Gebieten in der Regel üblich, kann eine Kommune eine Ansiedlung nicht verhindern. Eine Kommune könnte jedoch im Vorhinein potentielle Heimstandorte identifizieren und über die Änderung der jeweiligen Bebauungspläne entsprechende Ausschlüsse rechtlich verankern. Auch hier muss der Ausschluss für jeden Einzelfall städtebaulich begründet werden können.

Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)

Liegt für ein Gebiet kein Bebauungsplan vor, dann ist nach § 34 BauGB zu entscheiden, ob das Vorhaben sich in die Eigenart der näheren Umgebung einpasst. Wenn diese einer der in der BauNVO klassifizierten Baugebiete entspricht, so beurteilt sich die Zulässigkeit allein danach, ob sie nach der Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre (vgl. § 34, Abs. 2 BauGB). Kann die Eigenart der Umgebung also einem der oben genannten Baugebiete zugeordnet werden, in denen Anlagen für gesundheitliche und soziale Zwecke zulässig sind, so ist das Vorhaben zu genehmigen. In vielen Fällen wird eine Ansiedlung also nicht zu verhindern sein, wenn über die Zulässigkeit nach § 34 BauGB zu entscheiden ist.

Textkasten 14–1: Städtebaurechtliche Einflussnahme auf stationäre Pflegeeinrichtungen

Förderung der sozialen Integration durch Gemeinwesenarbeit und offene Seniorenarbeit

In den Kommunen existiert in der Regel ein unterschiedlich ausgestaltetes Programm der offenen Altenarbeit, dessen Trägerschaft und Finanzierung verschieden gelagert ist. Soweit die Kommune finanziell ausreichend beteiligt ist, sollte in den Verhandlungen mit den Trägern auf abgestimmte inhaltliche und räumliche Ziele eingegangen werden. So ist eine sozialräumliche Orientierung ebenso anzustreben, wie eine Verknüpfung mit weiteren Angeboten. Je nach Trägermodell können nachbarschaftliche Hilfeleistungen, Kirchengemeinden, quartiersnahe Versorgungsmodelle, die Pflegeberatung oder andere Akteure einbezogen werden. Das örtliche Angebot an Service- und Beratungszentren kann hinsichtlich eines generationenübergreifenden Profils mit Angeboten für Kinder und Familien überprüft werden, um eine kleinräumige Verteilung der Angebote erreichen zu können.⁵⁸ Auch eine Vernetzung sozialer Infrastruktureinrich-

⁵⁸ Die Erfahrungen aus dem Bundesprogramm ‚Mehrgenerationenhäuser‘ dürften hierfür zahlreiche Anregungen geben, aber auch Grenzen gemeinsamer Angebote aufzeigen (vgl. Kapitel 7.3.1).

tungen ist zu fördern, beispielsweise von Kindergärten oder Schulen mit Service- und Begegnungszentren oder Pflegeeinrichtungen.

Darüber hinaus ist für die Einbindung Ehrenamtlicher die Anerkennungskultur des Engagements eine wichtige Voraussetzung. Auch hier liegt daher ein Ansatzpunkt für die Kommunen, um im Zusammenspiel mit den örtlichen Wohlfahrtsverbänden und sozialpolitisch aktiven örtlichen Stiftungen sowie weiteren Akteuren aktiv zu werden. Zu klären ist weiterhin, welcher professionellen Strukturen es bedarf, um das Ehrenamt zu organisieren, zu mobilisieren und zu schulen.⁵⁹ Zudem werden bei immer mehr Wohnungsunternehmen die Potentiale erkannt, die in einer strukturierten Förderung einer Nachbarschaftshilfe und eines ehrenamtlichen Engagements liegen. Solche Ansätze gilt es aufzugreifen, einzubinden, zu fördern und zu verbreiten, wozu das wohnungspolitische Netzwerk als Instrument beitragen kann.

14.1.4 Handlungsfeld ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘

Die Herstellung und Unterhaltung des öffentlichen Raums liegt weitgehend in den Händen der zuständigen politischen Gremien und öffentlichen Verwaltung, die zunächst ihre eigenen planerischen Kompetenzen aus der Bauleitplanung nutzen, aber im Rahmen von Genehmigungs- und Planungsverfahren auch auf andere einflussreiche Akteure, beispielsweise Wohnungsunternehmen, Einzelhändler oder Bauträger, Einfluss nehmen können. Vor dem Hintergrund von vermehrt durch private Akteure produzierten öffentlichen Räumen kommt dieser Einflussnahme eine zunehmende Bedeutung zu. Im Bereich des ÖPNV sind die kreisfreien Kommunen als Aufgabenträgerinnen der kommunalen Nahverkehrsplanung in der Verantwortung, während bei den kreisangehörigen Gemeinden diese Aufgabe in der Regel bei den Kreisen liegt (vgl. Kapitel 7.4.1). Kreisfreie Kommunen sind zudem häufig noch Mehrheitseigentümerin des größten Verkehrsunternehmens vor Ort. Somit besitzt eine Kommune im Bereich ‚Öffentlichen Raum und Mobilität‘ im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern weitreichende und direkte Einflusspotenziale.

*Kommunale
Handlungsziele*

Innerhalb der Kommune sind für die Bearbeitung dieser Aufgabenbereiche allerdings in der Regel unterschiedliche Fachämter bzw. -abteilungen Ansprechpartner, die häufig auch in verschiedenen Dezernaten angesiedelt sind. So kann von unterschiedlichen Verantwortlichkeiten für die Bereiche Bauleitplanung, Verkehr, Freiraumplanung, Tiefbau und öffentliche Ordnung ausgegangen werden, so dass für dieses Handlungsfeld die eingangs erläuterten Formen der verwaltungsinternen Zusammenarbeit von großer Bedeutung sind. Ziel im Sinne einer altersgerechten Stadtentwicklung ist es, die Aufenthalts- und Wegfunktion des öffentlichen Raums zu gewährleisten, eine hohe Angebots- und Servicequalität des ÖPNV zu erreichen und die Verkehrssicherheit insbesondere auch beim motorisierten Verkehr zu erhöhen (vgl. Kapitel 2.3.3).

Standards und Sonderfälle in der altersgerechten Gestaltung

Routinen entwickeln

Insbesondere für die barrierefreie Gestaltung von Gehwegen, Straßenquerungen oder ÖPNV-Haltestellen bietet sich die Entwicklung von Standards an, um den Abstimmungsbedarf

⁵⁹ Die Bedeutung einer Anerkennungskultur und von professionellen Strukturen als Basis von ehrenamtlichen Engagement wurde vom Referatsleiter ‚Stadtentwicklung‘ des ‚BBSR‘ auf Basis seiner Erfahrungen hervorgehoben.

innerhalb der Kommune zu reduzieren. Hierbei handelt es um Basisbedürfnisse, die über aufgebaute Routinen im Rahmen der Umsetzung Berücksichtigung finden können und sich somit kontinuierlich im Gemeindegebiet verbreiten. Gewährleistet werden muss, dass bei der Entwicklung der Standards die verschiedenen Interessen Berücksichtigung finden und einbezogen werden, um spätere Konflikte zu vermeiden. An dieser Stelle sei noch einmal beispielhaft auf die unterschiedlichen Anforderungen von mobilitäts- und seheingeschränkten Personen verwiesen. Neben dieser Anfangsrationalität sollten zudem Mechanismen einer Begleitrationali-tät vorgesehen werden, um neue Erkenntnisse in die Routinen einfließen zu lassen.

Routinen und Standards sollten auch bei der Entwicklung von ausschließlich in integrierten Lagen neu zu entwickelnden Baugebieten⁶⁰ Berücksichtigung finden, wenn es um die Aufenthalts- und Wegefunktion des öffentlichen Raums geht. Hierfür kann es sinnvoll sein, Checklisten zu entwickeln, welche Aspekte zu berücksichtigen und im Rahmen der Entwürfe, der Bebauungsplanung und der baulichen Umsetzung beachtet werden müssen. So wäre neben der Barrierefreiheit in der Umsetzung eine explizite Prüfung auf kurze und direkte Fußwegeverbindungen zu Nahversorgungszentren und in Freiräume möglich. Diese Verbindungen sollten im Sommer im Schatten liegen, beispielsweise von Bäumen, um die Hitzeentwicklung abzumildern. Regelmäßige Sitzmöglichkeiten zum Verweilen sind ebenso wichtig wie kleinteilige Freiflächen. All diese Aspekte sollten wie die weiteren in Kapitel 2.3.3 ausführlich erläuterten Aspekte routiniert bei der Entwicklung von Baugebieten und der Umgestaltung von öffentlichen Räumen Berücksichtigung finden.

Entwicklung von Baugebieten

Öffentliche Räume in zentralen Lagen werden immer wieder im Rahmen groß angelegter Projekte umgestaltet. Darin können besondere Chancen für die Kommunen liegen. Je hochrangiger die Bedeutung von Projekten zur Gestaltung des öffentlichen Raums in Kommunen wird, desto größer ist allerdings auch die Gefahr, dass Aspekte einer altersgerechten Stadtentwicklung vor dem Hintergrund zahlreicher anderer Anforderungen nur noch unzureichend wahrgenommen werden. Dazu trägt bei, dass Standardvorgehensweisen für solche Projekte explizit außer Kraft gesetzt werden und stattdessen auf eine deutliche Ästhetisierung der öffentlichen Räume Wert gelegt wird. Außerdem werden gerade solche Projekte häufig in Kooperation mit privaten Akteuren bearbeitet, was die Koordination der verschiedenen Ansprüche erschwert. Diese Gefahr gilt es von vornherein zu berücksichtigen und die Wahrnehmung der verantwortlichen Akteure für die Aspekte einer altersgerechten Gestaltung zu fördern. Dies kann über die Einbindung der für das Thema in der Verwaltung zuständigen Personen oder auch von Interessensorganisationen geschehen. Denkbar wäre dann zum Beispiel, die entsprechenden Kriterien bei einer Wettbewerbsausschreibung zu ausdrücklichen Bestandteilen der Ausschreibung und späteren Bewertung der Beiträge zu machen. Sollten im Rahmen des Großprojekts private Akteure mit eingebunden sein, dann können diese unter Umständen mit dem Argument der steigenden Bedeutung der Gruppe der älteren Menschen von der Relevanz einer entsprechenden Gestaltung überzeugt werden.

Großprojekte

⁶⁰ Die Anforderungen an eine alternde Gesellschaft sorgen dafür, dass die Argumente für die Entwicklung weitgehend integrierter Lagen noch wichtiger werden.

Nahmobilitätskonzepte entwickeln

Der hohen Bedeutung der Nahmobilität im Alter entsprechend bietet sich die Erarbeitung von Nahmobilitätskonzepten⁶¹ an, um insbesondere das zu-Fuß-Gehen, das Radfahren und die ÖPNV-Nutzung im Stadtteil zu verbessern. Aspekte der Wegefunktion des öffentlichen Raums können hierbei vertiefend untersucht und verbessert werden, wobei die Anforderungen aus der Sicht einer altersgerechten Stadtentwicklung integriert werden können. In den Konzepten spielt die Vernetzung wichtiger Ziele eine zentrale Rolle, wozu beispielsweise Einrichtungen sozialer Infrastruktur, Nahversorgungseinrichtungen oder Haltestellen des ÖPNV zählen. Neben der Wegführung sind hierbei auch Fragen der Verkehrssicherheit von Bedeutung. Die Entwicklung der Nahmobilitätskonzepte sollte dabei unter Beteiligung der lokalen Akteure erfolgen und in das Gesamtentwicklungskonzept eines Stadtteils eingebunden werden, um die Wechselwirkungen zur städtebaulichen Entwicklung einbeziehen zu können.

Gewährleistung der barrierefreien Nutzung

Auch wenn öffentliche Räume barrierefrei gestaltet sind, kann ihre Nutzung durch Hindernisse erheblich eingeschränkt werden. Hierzu zählen falsch parkende Autos, auf dem Gehweg stehende Abfallbehälter, große Sitzbereiche der Außengastronomie, Werbeaufsteller oder Warenauslagen von Geschäften. Den Ordnungsämtern der Kommunen kommt bei den aufgeführten Problemlagen in der alltäglichen Arbeit eine wichtige Rolle zur Gewährleistung einer barrierefreien Nutzung zu. Es ist jedoch davon auszugehen, dass viele Einzelhändler oder Gastronomiebetriebe gar nicht über die Wahrnehmung für eine angemessene ‚Möblierung‘ von Wegen und Plätzen verfügen. Die Aufklärung dieser Akteursgruppen ist daher von großer Bedeutung und kann in Zusammenarbeit mit Einzelhandelsverbänden oder örtlichen Interessengemeinschaften erfolgen.

Ein weiteres Problem ist die fehlende Instandhaltung und Reinigung von Wegen und Plätzen, wodurch die Nutzung für mobilitätseingeschränkte Personen erschwert wird. Einem hohen Instandhaltungsniveau ist daher gegenüber dem Neubau von Straßenverkehrswegen eine Priorität einzuräumen. Große Probleme bereitet zudem ein nicht ausreichender Winterdienst, der für ältere Menschen eine große Barriere darstellen kann. Neben der Umsetzung der öffentlichen Beseitigung von Schnee und Eis gilt es insbesondere die Räumpflicht der privaten Anlieger einzufordern.

Spielräume in der ÖPNV-Nahverkehrsplanung nutzen

Ist die Kommune selbst Aufgabenträgerin für den kommunalen Nahverkehr, kann sie die Anforderungen an die Angebots- und Servicequalität im Rahmen der Nahverkehrsplanung umsetzen (vgl. Kapitel 2.3.3 und Kapitel 7.4.1). Kreisangehörige Gemeinden, die in der Regel nicht die Funktion des Aufgabenträgers wahrnehmen, können entsprechende Ziele zumindest in den Planungsprozess des Kreises einbringen und einfordern. Die Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Wettbewerb kann dabei zur Verbesserung der Angebots- und

⁶¹ Einen Überblick über solche Konzepte bietet eine Veröffentlichung der ‚Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen e. V.‘ (vgl. AGFS 2007).

Servicequalität genutzt werden, wenn diese Aspekte in der Ausschreibung entsprechend hoch gewichtet werden.

14.1.5 Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘

Im marktförmig organisierten Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘ bestehen die kommunalen Einflusspotenziale zunächst einmal in der Ausnutzung der bauleitplanerischen Steuerungsmöglichkeiten. Die Kommune kann jedoch – nach Feststellung von Versorgungsdefiziten – bestehende Angebote auch auf anderem Wege stützen und sich für die Einrichtung neuer Nahversorgungseinrichtungen einsetzen. Dafür sollte auch über neue Wege nachgedacht werden.

Die Anforderungen älterer Menschen an die Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen liefern Kommunen wichtige Argumente, ihre Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der Bauleitplanung auszuschöpfen und Ansiedlungen von Lebensmittelhändlern an nicht integrierten Standorten zu verhindern (vgl. Kapitel 7.5.1). Zentrale Voraussetzung, um das bauleitplanerische Instrumentarium auszuschöpfen, ist ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept. Darüber sollte angestrebt werden, die Einzelhandelsentwicklung an die notwendigen und gewünschten Standorte zu lenken. Auf Seiten der Kommunen müssen jedoch die finanziellen und fachlichen Ressourcen vorhanden sein, um die bauleitplanerischen Instrumente konsequent einsetzen zu können.

*Konsequenter Einsatz
bauleitplanerischer
Instrumente*

Gesamtstädtische Einzelhandelskonzepte spielen nicht nur für die bauleitplanerische Steuerung eine zentrale Rolle. Mit ihnen kann die Kommune auch unterversorgte Siedlungsbereiche identifizieren und auf eine bessere Versorgung hinwirken. Grundsätzlich lassen sich hier die Ansätze der Bestandspflege und des Angebotsausbaus unterscheiden. Durch die Unterstützung bestehender Einrichtungen kann das weitere Ausdünnen des Angebots verlangsamt werden. Eine Förderung kann auf unterschiedliche Art und Weise geschehen. So können in Einzelfällen eine Verbesserung der Erschließungssituation, die Aufwertung des öffentlichen Raums, Vermittlungen zwischen Vermietern und Mietern der Gewerberäume, Unterstützung bei der Nachfolgesuche oder Beratungsleistungen bei der Geschäftsführung hilfreich sein, um die Situation zu verbessern. Solche einmaligen Unterstützungsleistungen sollten dauerhaften Subventionen vorgezogen werden, die insbesondere über reduzierte Ladenmieten denkbar wären, insoweit diese Flächen sich in kommunalen Besitz befinden.

*Stärkung der bestehenden
Nahversorgung*

Bei einer Unterversorgung von Gebieten empfiehlt es sich, zunächst einmal die Erschließung bestehender Einrichtungen zu überprüfen. Durch eine optimale Einbindung vorhandener Angebote über eine bessere Rad- und Fußwegeerschließung kann so eventuell schon die Versorgungsqualität von Teilbereichen verbessert werden. Weiterhin ist es über gezieltes Marketing möglich, die Nachfrage vor Ort zu erhöhen, indem auf die Bedeutung des Angebots hingewiesen wird. Zur Stärkung bestehender Nahversorgungsbereiche kann die Initiierung einer Immobilien- und Standortgemeinschaft den entscheidenden Impuls für eine Sicherung und Verbesserung der Nahversorgung unter Einbeziehung der lokalen Akteure liefern (vgl. Kapitel 7.5.1). Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Förderprogrammen, die auf die Stärkung von Zentren ausgerichtet sind (vgl. Kapitel 7.5.2). Dies sind Programme der Städtebauförderung, wie ‚Aktive Stadt- und Ortsteilzentren‘, aber beispielsweise auch ‚Ab in die Mitte‘. Allen gemein ist, dass sie eine Zusammenarbeit mit privaten Akteuren verlangen. Über die Siedlungsflächenentwicklung können Kommunen zudem versuchen, durch die Ausweisung neuer

Baugebiete in Ergänzung zu bestehenden unterversorgten Gebieten die Tragfähigkeit von Nahversorgungsangeboten zu stärken.

Ausbau der Nahversorgung

Diese Vorgehensweise kann auch ein Ansatz sein, um den Ausbau des Angebots zu fördern und Gebiete für eine Neuansiedlung von Einzelhandelsunternehmen attraktiver zu machen. Unterversorgte Standorte können dann in Verhandlungen gezielt ins Gespräch gebracht werden. Gerade stärker lokal verwurzelte Unternehmen dürften hier leichter erreichbar und empfänglich sein. Soweit noch nicht vorhanden, können solche örtliche Einzelhandelsunternehmen zudem zum Angebot von Lieferdiensten motiviert werden. In Gebieten mit zu geringen Einwohnerdichten kann letztlich über die Bündelung verschiedener Angebote und Dienstleistungen versucht werden, eine Basisversorgung zu etablieren. Hierfür bedarf es allerdings der Träger und zumindest einer Anschubförderung. Entsprechende Förderprogramme und Konzepte sowie Modelle gibt es mittlerweile in verschiedenen Ausprägungen.⁶²

Private Partner

Neben dem Einzelhandel können sich auch Wohnungsunternehmen sowie Immobilieneigentümer als wichtige private Akteure zur Stärkung der Nahversorgung erweisen. Sind in Stadtteilen mit unzureichender Nahversorgung Wohnungsbestände im konzentrierten Eigentum von Wohnungsunternehmen, kann die Kommune mit ihnen in Verhandlungen treten. Hierbei gilt es die Bedeutung einer funktionierenden Nahversorgung für die Attraktivität eines Quartiers und damit für die Wohnungen des Unternehmens herauszuarbeiten. So könnten Wohnungsunternehmen beispielsweise vergünstigte Gewerberäume anbieten oder Grundstücke für Neuansiedlungen zur Verfügung stellen. Ebenso können Immobilieneigentümer/-innen unter Umständen dazu gebracht werden, von hohen Mietforderungen abzusehen, um Leerstände von Ladenlokalen zu vermeiden.

14.2 Wohnungsunternehmen und -genossenschaften

In dem Demographischen Wandel liegen für Wohnungsunternehmen und -genossenschaften Herausforderungen, aber auch Chancen, die es für eine zukunftsfähige Ausrichtung der Organisation zu erkennen und zu nutzen gilt. Da es sich bei der Gruppe der älteren Menschen um eines der wenigen wachsenden Marktsegmente handelt, ergibt sich hieraus eine besondere Chance für die Wohnungswirtschaft. Durch eine Ausrichtung auf ein Angebot, das ein selbstständiges und selbstbestimmtes Altern zulässt und fördert, werden bestehende Mieterinnen und Mieter als Kunden gehalten werden können sowie neue Mieterinnen und Mieter gewonnen werden. Um dies zu erreichen, sollte zunächst eine konsequente Auseinandersetzung mit den eigenen Voraussetzungen erfolgen, die sich aus dem eigenen Bestand, der Mieterstruktur, der Lagequalitäten, aber auch den regionalen Entwicklungen ergeben. Aufbauend darauf können Vorgehensweisen entwickelt und umgesetzt werden, um das Angebot in Hinblick auf die Zielgruppe der Älteren zu optimieren.

⁶² Z. B. MarktTreffe, DORV-Zentren oder KOMM-IN-Märkte (vgl. Website Markttreff SH, Website DORV-Zentren, Website Komm-In).

14.2.1 Auseinandersetzung mit Chancen und Herausforderungen des demographischen Wandels

Für die Entwicklung von Handlungsoptionen im Kontext einer altersgerechten Stadtentwicklung ist die intensive Auseinandersetzung mit den Chancen und Herausforderungen des demographischen Wandels für jeweilige Wohnungsunternehmen eine zentrale Voraussetzung. Hierfür bietet sich eine Bestandsaufnahme an, bei der die Fragen der demographischen Alterung im Kontext der Bedürfnisse anderer Zielgruppen und der generellen Situation am Wohnungsmarkt diskutiert werden sollten. Es gilt die Bereiche zu identifizieren, bei denen sich Wohn- und Service-Angebote für Ältere positiv auf die mittel- bis langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Wohnungsunternehmen auswirken können. Hieraus können in einem weiteren Schritt konkrete Handlungsoptionen für die ‚Ansprache‘ dieser wachsenden Zielgruppe gewonnen werden. Die oftmals bereits vorhandenen Portfolio-Analysen der Wohnungswirtschaft sollten dafür um die in Textkasten 14–2 aufgeführten Themenbereiche ergänzt werden.⁶³

Entwicklung der eigenen Mieterstruktur

- Ex-Post- Ist- und Ex-Ante Analyse
- Kleinräumige Analyse
- Prägende Lebensstile und Lebenslagen (z.B. Migrationshintergrund, Einkommen)
- Gründe für Ein- und Auszüge
- Altersstruktur
- Bedürfnisse und Wünsche der Mieterinnen und Mieter

Qualitäten und Defizite von Siedlungsgebieten

- Ausstattung der Quartiere hinsichtlich der Gestaltung des Wohnumfeldes und öffentliches Raumes, der Mobilitätsangebote und der Nahversorgungsstrukturen
- Bestehende/geplante konkurrierende Wohn-/Serviceangebote für Ältere
- Ausstattung der Wohnungen und Wohngebäude hinsichtlich der Anforderungen an altersgerechten Wohnraum
- Generelle Entwicklungsperspektiven eines Quartiers bzw. Stadtteils
- Kommunale Planungen und Konzepte
- Potentielle Kooperationspartner

Lokale und regionale Entwicklungen

- Wohnungsmarktentwicklung
- Demographische Entwicklung
- Lebensstile und Lebenslagen
- Kommunale Planungen und Konzepte

Textkasten 14–2: Datenbasis zur Auseinandersetzung mit den Folgen des demographischen Wandels

Insbesondere sollte eine Datenbasis über die eigene Mieterstruktur sowie die Qualitäten und Defizite der Wohnquartiere geschaffen werden. Darüber hinaus sind die lokalen und regionalen Entwicklungen in den Blick zu nehmen. Insbesondere hierfür bietet es sich an, auf vorhandene Daten und Berichte, zum Beispiel von kommunaler Seite, zurückzugreifen. Diese Informationen können Berichte zur Stadtentwicklung, zur Situation auf dem Wohnungsmarkt oder im Bereich

⁶³ Der ‚vdw Niedersachsen und Bremen‘ hat bestätigt, dass die Portfolio-Analysen der Unternehmen sich in der Regel auf die technischen Ausstattungen des Bestandes beschränken.

der Seniorenarbeit und Pflege umfassen. Weiterhin kann neben Befragungen der Mieterinnen und Mieter auch das Expertenwissen der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, beispielsweise Kundenberater/innen oder Hausmeister/innen, wichtige Anknüpfungspunkte liefern.

14.2.2 Angebote in Hinblick auf die Zielgruppe ‚Ältere‘

Altersgerechtes Wohnen ist für die Wohnungswirtschaft ein attraktives und wachsendes Marktsegment. Um ein entsprechendes Produkt liefern zu können, bedarf es eines altersgerechten Wohnraums in einem altersgerechten Wohnumfeld. Genossenschaften können hierbei auf Basis ihres Organisationsprinzip gegenüber älteren Menschen glaubwürdig den Anspruch eines mit hoher Lebensqualität verbundenen Altwerdens kommunizieren und besitzen somit ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber Konkurrenten am Wohnungsmarkt. Die Wiederbelebung bzw. Stärkung des Genossenschaftsgedankens bietet daher in einer alternden Gesellschaft besondere Chancen für Bau- und Wohnungsgenossenschaften⁶⁴ In abgeschwächter Form können auch kommunale Wohnungsunternehmen einen solchen Vertrauensvorschuss nutzen, wobei hier immer die Gefahr einer späteren Privatisierung in der Wahrnehmung der Mieterinnen und Mieter bleiben wird.

*Quartiersorientierung in der
Geschäftspolitik*

Mit Blick auf die Bedeutung des Quartiers für ein Leben im Alter sollten Wohnungsunternehmen nach Einflussmöglichkeiten suchen, um die Qualität des öffentlichen Raumes, der Mobilitätsangebote, Nahversorgungseinrichtungen und sozialen Infrastruktur zu erhalten oder sogar zu verbessern. Um diese für die Bewohnerinnen und Bewohner entscheidenden Lagemerkmale einer Wohnung zu berücksichtigen, muss die Geschäftspolitik nicht nur auf die eigentliche Wohnung und das Wohngebäude, sondern auf das Wohnquartier und den Stadtteil als Ganzes ausgerichtet sein. Es kann durchaus sinnvoll sein, hier zu investieren, um über die verbesserten Lagequalitäten die eigenen Bestände aufzuwerten. Dabei sollten sich Unternehmen mit der kommunalen Stadtplanung abstimmen, um Synergieeffekte einer gemeinschaftlichen Entwicklung nutzen zu können. Hierbei sollten wenn möglich auch die Programme der Städtebauförderung genutzt werden.

*Standards und
Einzelprojekte*

Eine wichtige Entscheidung betrifft die Festlegung, ob bauliche Standards und Angebote nur in bestimmten Quartieren oder flächendeckend bei anfallenden Aufgaben bzw. im gesamten Wohnungsbestand angewandt werden. Beispiele hierfür wären:

- Standards zur barrierefreien bzw. barriere reduzierten Wohnraumgestaltung bei Modernisierungen im Bestand⁶⁵;
- Standards zur vollständigen barrierefreien Errichtung neuer Wohngebäude;
- Beratungs- und Serviceangebote über zugehende Sozialarbeit⁶⁶, telefonische Beratungsangebote⁶⁷ oder internetbasierte Beratungsformen⁶⁸;

⁶⁴ Hierzu sei auf das Forschungsfeld ‚Aktivierung von Potenzialen genossenschaftlichen Wohnens: Evaluierung der Empfehlungen der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften‘ und das Forschungsprojekt ‚Modelle genossenschaftlichen Wohnens - Altersvorsorge und Wohnungsgenossenschaften‘ des BBSR verwiesen (vgl. Website ‚BBSR Genossenschaftspotenziale und Website‘ ‚BBSR Altersvorsorge und Wohnungsgenossenschaften‘).

⁶⁵ Wie zum Beispiel das kommunale Wohnungsunternehmen der Stadt Dortmund ‚DOGEWO 21‘ mit dem Programm ‚Wohnfortschritt‘ (vgl. Website ‚DOGEWO 21 Wohnfortschritt‘).

⁶⁶ Wie in dem beschriebenen Beispiel der ‚Freie Scholle‘ (vgl. Kapitel 9.5.3).

- Die Einrichtung von Modellen des Wohnens mit Versorgungssicherheit im Quartier oder unterstützungsorientierten Wohnformen in allen Quartieren, in denen das Unternehmen Bestände besitzt, um einen ‚Schirm‘ der Versorgungssicherheit über den eigenen Beständen aufzuspannen⁶⁹;
- Die Förderung der sozialen Integration über ehrenamtliches Engagement, Nachbarschaftshilfen, Nachbarschaftstreffs usw.⁷⁰

Die Angebote sollten auf die Anforderungen der Mieterinnen und Mieter und möglichen Neukunden abgestimmt und ein differenziertes Angebot entwickelt werden, das die unterschiedlichen Lebensstile und Lebenslagen berücksichtigt. So wären beispielsweise gemeinschaftsorientierte Wohnformen ebenso möglich wie stärker unterstützungs- und pflegeorientierte Angebote. Hier ist zwischen den Varianten zu unterscheiden, die in der ‚normalen‘ Wohnung verfügbar sind oder nur in bestimmten altersgerechten Wohnprojekten bzw. -anlagen.

Differenzierte Angebotsformen

14.2.3 Vorgehensweisen zur Bewältigung dieser neuen Aufgaben

Für Wohnungsunternehmen bieten sich zwei grundsätzliche Möglichkeiten an, die genannten Aufgaben umzusetzen. Entweder werden Verantwortlichkeiten innerhalb des Unternehmens geschaffen und die Aufgaben intern bearbeitet oder aber eine Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern angestrebt.

Sinnvoll innerhalb des Unternehmens sind Verantwortliche für soziales Bestandsmanagement, die beispielsweise Aufgaben der Mieterbeteiligung bei Modernisierungen oder die Hilfe bei Umzügen älterer Mieter organisieren können. Außerdem können sie in Zusammenarbeit mit der Kundenberatung und der technischen Hausverwaltung die Entwicklung von Wohnquartieren im Blick behalten und vor Ort den Kontakt zu weiteren relevanten Akteuren knüpfen und pflegen. Vor allem bei Genossenschaften kann über das soziale Bestandsmanagement versucht werden, ein ehrenamtliches Engagement und Nachbarschaftshilfen zu organisieren. Darüber hinaus kann das soziale Bestandsmanagement als Schnittstelle für die Abstimmung der Angebote mit Kooperationspartnern fungieren, da Projekte wie wohnbegleitende Dienstleistungen, pflegeorientierte Wohnformen, Nachbarschaftstreffs und Wohnprojekte von Seiten des Wohnungsunternehmens fachlich begleitet werden müssen.

Interne Umsetzung

Entsprechende Kooperationen sind für das Angebot altersgerechter Wohnungen und Quartiere von großer Bedeutung. Um Versorgungssicherheit oder spezielle unterstützungsorientierte Wohnformen verwirklichen zu können, ist eine Zusammenarbeit mit sozialen Dienstleistern unumgänglich. Hierfür sollten Informationen über die verschiedenen möglichen Unterstützungsarrangements vorhanden sein, um mit potentiellen Kooperationspartnern in Verhandlung treten zu können. Geachtet werden sollte auf eine Lösung, die möglichst flächendeckend verwirklicht

Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

⁶⁷ Zum Beispiel das ‚Serviceorientierte Netzwerk für Senioren (SONET)‘ der ‚DOGEWO 21‘ (vgl. Website ‚DOGEWO 21 SONET‘).

⁶⁸ Wie bei dem verbreiteten Angebot von ‚SOPHIA‘, beispielsweise bei der ‚THS Wohnen GmbH‘ (vgl. Website ‚THS SOPHIA‘).

⁶⁹ Wie es die ‚GSWG Senne‘ in Bielefeld konsequent in Anlehnung an das ‚Bielefelder Modell‘ der ‚BGW‘ verfolgt (vgl. Kapitel 9.3).

⁷⁰ Wie sie zum Beispiel die ‚Freie Scholle‘ in Bielefeld umfänglich umsetzt (vgl. Kapitel 9.5.3).

werden kann – sich also nicht in einem Leuchtturmprojekt erschöpft – und zudem möglichst kostengünstig ist, um auch älteren Menschen mit geringen Einkommen zugute zu kommen. Das ‚Bielefelder Modell‘ hat sich hierfür in verschiedenen Ausgestaltungen mit unterschiedlichen wohnungswirtschaftlichen Trägern bewährt. Die Qualität der Umsetzung hängt allerdings wesentlich von dem durchführenden sozialen Dienstleister ab. Stellen muss sich die Wohnungswirtschaft bei stärker unterstützungsorientierten Wohnformen dem Thema der jeweils länderspezifischen Heimgesetze, die in ihrer Ausgestaltung deutlich voneinander abweichen.

Für den Einstieg in das Segment der gemeinschaftsorientierten Wohnformen ist die Zusammenarbeit mit Wohnprojektinitiativen notwendig. Die Mitglieder solcher Initiativen stellen besondere Ansprüche an das Wohnen, auf die eingegangen werden muss. Im Gegenzug liefern die Projekte Lösungen, um bestimmte Lebensstilgruppen anzusprechen, die sich intensiv für ihre Wohnung, ihr Wohnhaus und die Nachbarschaft interessieren und einsetzen. Dadurch können Fluktuation und Instandhaltungskosten gesenkt, Nachbarschaften gestärkt und das Quartier aufgewertet werden. Bei der Vermittlung zwischen den Wohnprojektinitiativen und den Wohnungsunternehmen können spezialisierte Beratungsbüros oder Verbände unterstützen.⁷¹ Im Bereich der Nahversorgungssicherung kann neben einer Kooperation mit privatwirtschaftlichen Anbietern die Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsträgern eine Lösung sein, da diese in diesem Segment aktiv werden, um darüber auch Integrationsleistungen befördern.⁷²

Um die Handlungsfähigkeit zu erhöhen, kann sich auch eine Zusammenarbeit mit anderen Wohnungsunternehmen anbieten. Vorteile können bei kleineren Genossenschaften auch dadurch erreicht werden, dass mit größeren Genossenschaften ein Geschäftsbesorgungsvertrag abgeschlossen wird.⁷³ Somit kann für kleine Organisationen die Handlungsfähigkeit verbessert werden, ohne deren Unabhängigkeit aufzugeben und die Identifikation der Mitglieder mit der Genossenschaft abzuschwächen

Zusammenarbeit mit der Kommune

Fragen der Quartiers- und Stadtteilentwicklung wiederum sind in vielen Fällen nur in Zusammenarbeit mit den jeweils verantwortlichen Akteuren vor Ort zu realisieren. Einzelhandelsunternehmen, Verkehrsunternehmen, Polizei oder Kirchengemeinden können beispielhaft als Partner genannt werden. Besonders wichtig ist hierbei allerdings die Zusammenarbeit mit der Kommune. Gerade in der Quartiersentwicklung sollte es in vielen Fällen möglich sein, gemeinsame Ziele zu finden und das Handeln abzustimmen. Damit ist es möglich, größere Erwartungssicherheit herzustellen, Ressourcen zu bündeln und weitere Mittel, zum Beispiel aus der Städtebauförderung, einzuwerben.

Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, an einem lokalen wohnungspolitischen Netzwerk unter Beteiligung der Stadtverwaltung mitzuwirken, um ein gemeinsames wohnungspolitisches Handlungskonzept zu erarbeiten, sich in Fragen der Stadtentwicklung zu äußern und Interventionsschwerpunkte festzulegen. Weiterhin kann auf die Kommune eingewirkt werden, sinnvolle

⁷¹ Eine Zusammenarbeit mit entsprechenden überregionalen Angeboten und Verbänden bietet sich an, z. B. mit der Bundesvereinigung ‚Forum Gemeinschaftliches Wohnen e. V.‘ (vgl. Website FGW).

⁷² Vgl. z. B. das Konzept der CAP-Märkte (vgl. Website CAP-Märkte).

⁷³ Für Wohnprojektinitiativen kann es ein Weg sein, sich zu Dachgenossenschaften zusammenzuschließen (vgl. BMVBS; BBR o. J.).

übergreifende Aufgaben wie eine kommunale Wohnungsmarktbeobachtung durchzuführen und Erwartungssicherheit über Stadtentwicklungskonzepte herzustellen.

Um die neuen Aufgaben bewältigen zu können, werden auf Seiten der Wohnungsunternehmen Lernprozesse notwendig sein. Um diese anzustoßen, bieten sich unterschiedliche Wege an. So sollten die relevanten Routinen und Prozesse innerhalb des Unternehmens überprüft und weiterentwickelt werden und das Fachwissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genutzt werden, indem sie in Projekte eingebunden werden. Über den Fachaustausch mit anderen Unternehmen, z. B. in Netzwerken oder Verbänden, kann von anderen Akteuren gelernt werden. Die wohnungswirtschaftlichen Verbände bieten darüber hinaus Beratungsleistungen an, die ebenso wie die Angebote privater Dienstleister genutzt werden können. Neben der Qualifizierung der vorhandenen Belegschaft bleibt die Möglichkeit, neue Leute einzustellen und entsprechende Abteilungen einzurichten, um die entsprechende Sachkompetenz im Unternehmen zu schaffen. Letztlich muss innerhalb eines Wohnungsunternehmens die Bereitschaft vorhanden sein, einen neuen Ansatz in Form eines ‚Modellprojekts‘ durchzuführen, um daran als Organisation zu lernen. Gegebenenfalls werden dafür auch externe Mittel zur Durchführung eingeworben werden können.

Lernprozesse initiieren

14.3 Soziale Dienstleister

Die hier formulierten Empfehlungen für soziale Dienstleister fokussieren auf die Schaffung quartiersnaher Unterstützungsformen, die ältere Menschen in ihrer vertrauten Häuslichkeit oder in kleinteiligen, unterstützungsorientierten Wohnformen wahrnehmen können. Diese Versorgungsformen sind für ambulante soziale Dienstleister von Interesse, da sie so Kundinnen und Kunden mit größeren Unterstützungsbedarfen nicht an stationäre Einrichtungen verlieren. Zudem bieten sie gegenüber ‚klassischen‘ ambulanten Diensten einen Mehrwert in der Versorgung und besitzen damit einen Wettbewerbsvorteil. Für Träger stationärer Einrichtungen liegt in quartiersorientierten Angeboten die Chance, neue ambulant zu betreuende Kundinnen und Kunden zu gewinnen und sich als zeitgemäßer Anbieter auf dem Pflegemarkt zu präsentieren. Über die Kooperation mit wohnungswirtschaftlichen Akteuren können soziale Dienstleister die jeweiligen Mieterschaft als neue potenzielle Kundinnen und Kunden ansprechen. Um quartiersorientierte Versorgungskonzepte anbieten zu können, gilt es, sich die entsprechenden Fähigkeiten zur Planung und Umsetzung der Angebote anzueignen und zudem Einfluss auf die kommunalen Finanzierungsvoraussetzungen zu nehmen.

14.3.1 Quartiersorientierte Versorgungskonzepte

Die notwendigen sachlichen Kompetenzen in der quartiersorientierten Arbeit vor Ort, aber auch in den Verhandlungen und Abrechnungen mit den Kostenträgern, sind für eine erfolgreiche Arbeit von zentraler Bedeutung. Auf Grund der großen Unterschiede zur ‚klassischen‘ ambulanten Pflege bieten sich Coaching und Weiterbildungen durch erfahrene Dienstleister an. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Anforderungen an die Gemeinwesenarbeit im Quartier. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die Ansprache einer großen Zahl von Kundengruppen, z. B. Menschen mit Behinderungen oder Familien mit Kindern, die Unterstützung und Betreuung benötigen. Letztlich entscheidet hier die Qualität des Angebots. Neben dem Aufbau sachlicher Kompeten-

Voraussetzungen

zen auf Seiten des Personals gilt es jedoch auch entsprechende neue Leistungsverträge mit den Kostenträgern in den Bereichen Behinderten-, Familien- und Jugendhilfe abzuschließen.

Um die Vorteile einer quartiersorientierten Versorgung nutzen zu können, müssen soziale Dienstleister zudem ein Organisationsmodell finden, das eine ausreichende Mindestnachfrage garantiert und organisatorisch zu bewältigen ist. Dafür ist ein Kern der quartiersorientierten Versorgung notwendig, der sich aus Vereinbarungen mit Wohnungsunternehmen über Vorschlagsrechte für unterstützungsbedürftige Mieterinnen und Mieter in einer Wohnanlage oder über Pflegewohngruppen bewältigen lässt – in beiden Fällen ist eine Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft erforderlich.

*Partner aus der
Wohnungswirtschaft*

Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft sind für eine quartiersnahe Versorgung und unterstützungsorientierte Wohnformen daher von zentraler Bedeutung. Es gilt also, der Wohnungswirtschaft die Vorteile einer quartiersnahen Versorgung nahezubringen. Der spezifische Mehrwert durch eine Versorgungssicherheit ohne Grundpauschale gegenüber einer reinen ambulanten Pflege einerseits und einem ‚Betreuten Wohnen‘ andererseits sollte hier als Argument genutzt werden, mit dem Mieterinnen und Mieter gehalten und gewonnen werden können.

*Stationäre Einrichtungen
und ambulante Pflegebüros
als Ausgangspunkte*

Soziale Dienstleister, die eigene stationäre Pflegeeinrichtungen oder Service- und Begegnungszentren betreiben, können diese zu einem Kern für eine quartiersorientierte Versorgung weiterentwickeln. Stationäre Versorgungskonzepte und quartiersorientierte Pflege unterscheiden sich jedoch deutlich in ihren Grundprinzipien. Für einen erfolgreichen Prozess dürften daher der bewusste Umgang mit diesen Unterschieden sowie die Schulung des Personals eine wichtige Voraussetzung sein. Dies gilt auch für bestehende ambulante Dienste, die ebenfalls über Räumlichkeiten verfügen, in denen die mit dem Auto ausschwärmenden Pflegerinnen und Pfleger stationiert sind. Solche Einrichtungen können ebenfalls die Basis für eine quartiersorientierte Pflege bieten. Die Umstellung wird aber ebenfalls nach einer Schulung des Personals und dem Aufbau neuer Sachkompetenz verlangen.

*Weitere Zusammenarbeit
mit der
Wohnungswirtschaft*

Eine Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft kann jedoch auch in einzelnen, weniger voraussetzungsvollen Angebotsbereichen für soziale Dienstleister von Interesse sein. So können im Auftrag bzw. mit Unterstützung eines oder mehrerer Wohnungsunternehmen Service- und Begegnungsangebote oder Nachbarschaftstreffe in Wohnsiedlungen angeboten werden. Wohnungsunternehmen können diese quartiersbezogene Gemeinwesenarbeit über konkrete Leistungsverträge und die kostenfreie oder kostenreduzierte Bereitstellung von Räumlichkeiten finanzieren.

*Auf Unterschiede der
Zielgruppe ‚Ältere
Menschen‘ eingehen*

Die Zielgruppe der älteren und unterstützungsbedürftigen Menschen wird sich zukünftig weiter ausdifferenzieren hinsichtlich ihrer Lebensstile und Lebenslagen. Beispielhaft genannt werden können Unterschiede nach Einkommen, Religion oder Herkunft. Auf diese Ausdifferenzierung sollten soziale Dienstleister sich einstellen und ebenso ausdifferenzierte Konzepte und Zugänge entwickeln. Daraus kann eine Spezialisierung auf Teilsegmente des Marktes entstehen, die besondere Chancen eröffnet. Eine besondere zukünftige Herausforderung, für die bisher nur

sehr wenige spezialisierte Umgangsweisen existieren, ist die stark wachsende Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland alt werden.⁷⁴

14.3.2 Zusammenarbeit und Einflussnahme auf die Kommune

Soziale Dienstleister sollten ihre Interessen entweder direkt oder über ihre Interessensverbände in den Erarbeitungsprozessen kommunaler Konzepte einbringen. Neben den Fachkonzepten für die Bereiche Unterstützung und Pflege sind auch Gesamtkonzepte für eine ‚Altersgerechte Stadtentwicklung‘ sowie räumliche Planungsansätze wie Stadtteil- und Stadtentwicklungskonzepte von großer Bedeutung. Entsprechende Konzepte strukturieren für einen gewissen Zeitraum Ziele und Aktivitäten der Kommune und bieten somit auch sozialen Dienstleistern Erwartungssicherheit für ihre eigenen Aktivitäten. Für soziale Dienstleister bestehen dabei Möglichkeiten, sich mit konkreten Vorhaben einzubringen oder als Kooperationspartner zu engagieren. Dies gilt insbesondere für Stadtteil- und Quartierskonzepte, in denen konkrete örtliche Problemstellungen und Projekte im Vordergrund stehen. Über die Städtebauförderung, insbesondere das Programm ‚Soziale Stadt‘, besteht zudem die Möglichkeit, finanzielle Zuschüsse für eigene Aktivitäten zu erhalten und neue Betätigungsfelder zu erschließen.

Mitarbeit an kommunalen Konzepten

Soziale Dienstleister sollten die Kommune dahingehend beeinflussen, insbesondere über die ‚Hilfe zur Pflege‘ (SGB XII), die finanziellen Rahmenbedingungen für eine quartiersorientierte Versorgung und Pflegewohngruppen zu verbessern. Neben direkten Verhandlungen mit der Kommune können Koalitionen mit anderen sozialen Dienstleistern und auch Kooperationspartnern aus der Wohnungswirtschaft eingegangen werden, um den eigenen Forderungen mehr politisches Gewicht zu geben. Bestehende kommunale Netzwerke im Bereich Unterstützung und Pflege bieten Plattformen, entsprechende Forderungen einzubringen. Existieren diese bisher nicht, sollte deren Einrichtung bei der Kommune eingefordert werden.

Finanzierungsvoraussetzungen der Kommune

Soweit die Kommunen gemäß den Landespflegegesetzen Spielräume bei der Wahrnehmung der Heimaufsicht haben, sollten hier Vereinbarungen getroffen werden, inwieweit Pflegewohngruppen oder quartiersorientierte Versorgungskonzepte mit den gesetzlichen Anforderungen in Einklang stehen. Gegebenenfalls sind Formen der Qualitätssicherung zu vereinbaren, die den ambulanten Charakter der Unterstützung in den neuen Wohnformen nicht zerstören, trotzdem aber die notwendigen Standards gewährleisten.

Vereinbarungen im Rahmen der Heimaufsicht

⁷⁴ Darauf haben auch der Referatsleiter ‚Stadtentwicklung‘ des ‚BBSR‘ und der Abteilungsleiter für Seniorenangelegenheiten der Stadt Lübeck explizit hingewiesen.

Fazit

15 Fazit

In diesem Fazit der Arbeit werden zunächst die in Kapitel 1 entwickelten und in Kapitel 4 konkretisierten Forschungsfragen zusammenfassend diskutiert (Kapitel 15.1). Darauf aufbauend wird der angewendete aufgaben- und akteursorientierten Ansatz kritisch reflektiert (Kapitel 15.2). Anschließend werden weitere wichtige Forschungsbedarfe in den Handlungsfeldern einer altersgerechten Stadtentwicklung herausgearbeitet, die an die zentralen Ergebnisse der Arbeit anknüpfen (Kapitel 15.3). Schließlich wird auf die Bedeutung einer altersgerechten Stadtentwicklung als Zukunftsaufgabe eingegangen (Kapitel 15.4).

15.1 Aufgaben und Akteure einer altersgerechten Stadtentwicklung

Die Möglichkeit, ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben im Alter zu führen, wird von der Ausgestaltung der baulichen und sozialen Umwelt erheblich beeinflusst. Über die Handlungsfelder ‚Wohnen‘, ‚Unterstützung und soziale Integration‘, ‚Öffentlicher Raum und Mobilität‘ sowie ‚Nahversorgung‘ wurden die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung herausgearbeitet (vgl. Kapitel 2). Diese weisen einen offenen Charakter auf, um insbesondere den Unterschieden zwischen älteren Menschen gerecht zu werden. So lassen sich zwar für bestimmte Basisbedürfnisse, wie etwa Barrierefreiheit, Standards entwickeln, für die sich unterscheidenden höheren Bedürfnisse älterer Menschen können jedoch nur abstraktere Aufgaben und Ziele formuliert werden, wie sie beispielsweise in der Forderung nach verschiedenen Wohnformen im Alter zum Ausdruck kommen. Wo genau die Grenze zwischen verallgemeinerbaren Basisbedürfnissen und höheren Bedürfnissen liegt, kann nur im Einzelfall festgestellt werden. Die Unterschiede bei den höheren Bedürfnissen ergeben sich vor allem aus der ausdifferenzierten Lebensphase Alter. So ergeben sich unterschiedliche Lebenslagen aus der gesundheitlichen Situation, den sozialen Netzen, der Zeitverwendung, der finanziellen Situation sowie geschlechterspezifischen Unterschieden und Migrationshintergründen (vgl. Kapitel 2.2).

So wie die älteren Menschen mit verschiedenen Lebenslagen, und auch Lebensstilen, keine homogene Gruppe bilden, so unterscheiden sich auch die räumlichen Voraussetzungen von Ort zu Ort. Dazu zählen die spezifische Sozialstruktur, ebenso aber auch die baulich-räumliche Situation und die Akteursstruktur. Von daher bietet sich insbesondere eine kleinräumige Vorgehensweise an, da auf der Ebene des Quartiers auch die höheren Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohnern konkreter gefasst werden können. Zudem kann eine Verknüpfung mit den Anforderungen anderer Zielgruppen, beispielsweise von Familien mit Kindern, auf der Quartiersebene besser gelingen. Zusammenfassend sind Quartier, Stadtteil und Gesamtstadt die zentralen Handlungsebenen einer altersgerechten Gestaltung. Die älteren Menschen sind dabei Ziel- und Nachfragegruppe, etwa von Kommunen, Verkehrsunternehmen oder sozialen Dienstleistern, aber zugleich auch selbst handelnde Akteure.

Die Breite der Handlungsfelder und Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung bedingt eine Vielzahl von einflussnehmenden Akteuren. In Kapitel 12 und Teil E der Arbeit wurden die Aktivitäten und die Bedeutung der Akteursgruppen Kommune, Wohnungswirtschaft und soziale Dienstleister zusammenfassend dargestellt. Je nach Handlungsfeld ist die Aufgabenverteilung zwischen der öffentlichen Seite, insbesondere den Kommunen, und den privaten Akteuren

Was macht eine altersgerechte Stadt aus?

Welche Akteure beeinflussen durch ihr Handeln die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung?

unterschiedlich gelagert. Auf Seiten der öffentlichen Akteure kommen dabei in allen Handlungsfeldern auch Bund und Ländern – als maßgeblich institutionengestaltenden Akteuren für die kommunale Handlungsebene – eine große Bedeutung zu (vgl. Teil C). Die innerhalb dieses institutionellen Rahmens für die lokalen Akteure vorhandenen Spielräume wurden anhand der Fallstudie Bielefeld deutlich.

So hat die Kommune die weitgehende Verantwortung für die Rahmensetzung im Bereich des öffentlichen Raums und verfügt damit über Handlungsressourcen für seine altersgerechte Gestaltung. Im ÖPNV wird der Wettbewerb unter den Anbietern über die Nahverkehrsplanung reguliert. Zudem treten Kommunen häufig selbst als Wettbewerbsteilnehmerinnen mittels Tochtergesellschaften auf.

Der Bereich des Wohnens ist dagegen weitgehend marktförmig organisiert, so dass den Kommunen hauptsächlich regulative Funktionen zukommen, beispielsweise über die Bauaufsicht und die Bauleitplanung. Im Hinblick auf die Verwirklichung von Wohnungsangeboten, die höheren Bedürfnissen gerecht werden, sind vornehmlich die nutzenorientiert handelnden Akteure der Wohnungswirtschaft gefragt. Über eigene Wohnungsbaugesellschaften bestehen – soweit vorhanden – größere Handlungsspielräume für eine Kommune. Öffentliche Förderprogramme, insbesondere die Wohnungsbauförderung der Länder, stellen dabei eine wichtige Rahmenbedingung für die Schaffung von preisgünstigem barrierefreiem und barrierereduziertem Wohnraum dar.

Als attraktive Nachfragegruppe haben ältere Menschen mit ihren Wünschen und Ansprüchen die Chance, die Anbieterseite zur Entwicklung passender Angebote zu bewegen.¹ Hierfür bedarf es eines zumindest ausgeglichenen Marktes, handlungsfähiger Vermieterinnen und Vermieter und einer Nachfragegruppe, die sich ihrer Möglichkeiten bewusst ist. Vorbilder auf der Anbieterseite sind förderlich, da sie den Wettbewerb anregen. Von kommunaler Seite kann dazu der Wettbewerb über eine Stärkung der Nachfrageseite mittels einer verbesserten Markttransparenz weiter befördert werden, wozu Beratungsleistungen für die Nachfrager, aber auch Informationsangebote für Anbieter beitragen. Insbesondere auf der Nachfrageseite gilt es mögliche Zugangsbarrieren zu berücksichtigen und beispielsweise spezielle Angebote für Bevölkerungsgruppen mit spezifischen Migrationshintergründen zu schaffen. Aufgrund der Langlebigkeit der gebauten Strukturen ist eine verbesserte sachliche Kompetenz der Wohnungsmarktakteure von besonderem Interesse für die Kommune, woraus sich auch der Aufbau wohnungspolitischer Netzwerke begründen lässt.

Zu beachten sind weiterhin die großen Gruppen der selbstnutzenden Eigentümer/-innen und vermietenden Kleineigentümer/-innen, die schwerer zu erreichen sind und in der Regel über geringere Ressourcen als Wohnungsunternehmen und -genossenschaften verfügen. Finanziell schwache Nachfragegruppen unter den älteren Menschen können zudem Schwierigkeiten haben, auf dem Markt ein altersgerechtes Angebot zu erlangen. In diesen Fällen kommen der Wohnungsbauförderung und kommunalen Wohnungsunternehmen wichtige Rollen zu, um altersgerechte Mindeststandards zu verbreiten.

¹ Die Mitgliedschaft in Wohnprojektinitiativen ist ein weitreichendes Beispiel für den Versuch der Einflussnahme auf die Anbieterseite.

Der institutionelle Rahmen des Handlungsfelds ‚Unterstützung und soziale Integration‘ wird vor allem auf der Bundes- und Landesebene festgelegt, wodurch ein stark regulierter Wettbewerb vor Ort definiert wird. Die Pflegeversicherung – mit den Pflegekassen als Kostenträgerinnen – leistet dabei eine Teilfinanzierung von Unterstützungsleistungen in der Pflege. Ältere Menschen sind jedoch nicht nur Empfängerinnen und Empfänger von Unterstützungsleistungen, sondern erbringen diese Hilfen als Angehörige in der eigenen Familie sowie gegenüber Freunden, Nachbarn oder in Vereinen. Generell nehmen im Bereich Unterstützung und Pflege die Familienangehörigen eine zentrale Rolle ein.²

Die Kommune achtet im Bereich der Pflege auf die Einhaltung ordnungsrechtlicher Standards mittels der Heimaufsicht. Weiterhin bestehen, wie im Handlungsfeld ‚Wohnen‘, Einflussmöglichkeiten durch Beratung und Information gewerbliche Anbieter und Träger der Wohlfahrtspflege zu beeinflussen und die Gruppe der älteren Menschen als Nachfrager zu stärken. Auch hier sind – wie bei Beratungsangeboten im Handlungsfeld ‚Wohnen‘ – mögliche Zugangsbarrieren auf der Nachfrageseite zu berücksichtigen. Ist eine Kommune Eigentümerin eines Trägers stationärer Einrichtungen, ergeben sich unter Umständen weitere direkte Handlungsspielräume. Als örtliche Sozialhilfeträgerin kann die Kommune zudem über die ‚Hilfen zur Pflege‘ auf neue Angebote der Unterstützung im Bereich der ambulanten unterstützungsorientierten Wohnformen und der quartiersnahen Versorgung Einfluss nehmen. Entsprechende Versorgungskonzepte sind für eine wohnortnahe Versorgung unterstützungsbedürftiger älterer Menschen von sehr großer Bedeutung.

Im Bereich der offenen Seniorenarbeit besteht in Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden ein breites Betätigungsfeld, dessen Ausgestaltung als freiwillige kommunale Selbstverwaltungsaufgabe – beispielsweise über Begegnungszentren – stark von den finanziellen Ressourcen der Kommunen und ihrer Kooperationspartner abhängig ist. Um ihre Wohnungsbestände aufzuwerten, kommt es zudem zu vermehrter Zusammenarbeit zwischen der Wohnungswirtschaft und sozialen Dienstleistern, da erstere im Wettbewerb um die Gruppe der Älteren zunehmend über das Produkt ‚Wohnen‘ hinaus agieren.

Im Engagement der Wohnungswirtschaft könnte zukünftig auch ein Potential im sehr stark marktförmig organisierten Handlungsfeld ‚Nahversorgung‘ liegen. Die negativen Externalitäten der Einzelhandelsentwicklung auf die Nahversorgung haben zur Schaffung neuer rechtlicher Instrumente im Baugesetzbuch durch den Bundesgesetzgeber geführt, die den Kommunen größere Einflussmöglichkeiten auf die Einzelhandelsentwicklung im Rahmen der Bauleitplanung eröffnen.

Prägende Entwicklungstrends und formelle Institutionen in den Kompetenzbereichen von Bund und Ländern prägen das Handeln der Akteure vor Ort, lassen jedoch auch zahlreiche Handlungsspielräume. Die Kommune als Trägerin hoheitlicher Aufgaben hat hier eine besondere Rolle, da sie vor Ort – in Abhängigkeit von den Governance-Strukturen eines Handlungsfeldes – selbst formelle Institutionen schaffen kann, um andere Akteure zu beeinflussen. Unterschiede im kommunalen Handeln können dabei teilweise auf den jeweiligen Status einer Kommune und

Wie lässt sich das Handeln der Akteure erklären?

² Auf den zukünftig zu erwartenden Rückgang familiärer Unterstützungsressourcen wurde in Kapitel 2.2.3 eingegangen.

der damit verbundenen formalen Macht zurückgeführt werden. Weitere Erklärungsfaktoren wie ökonomische Ressourcen, sachliche und kommunikative Kompetenzen sowie Orientierungen – die in spezifischen Wahrnehmungen, Nutzendefinitionen und Organisationsidentitäten zum Ausdruck kommen – sind Erklärungsfaktoren für das Handeln kommunaler wie privater Akteure. Privaten Marktakteuren kann dabei eine grundsätzliche Nutzenorientierung unterstellt werden. Die sich daraus ergebenden reflexiven Interessen gelten jedoch ebenso für öffentliche Akteure und bieten daher Erklärungsansätze für ihr Handeln. Aktivitäten wohnungswirtschaftlicher Akteure, die für eine altersgerechte Stadtentwicklung relevant sind, sind zum Teil über ihre Langfristorientierungen und lokalen Bindungen erklärbar. Diese erlauben eine positive Bewertung von Investitionen, etwa zum Abbau von Barrieren, die sich meist erst nach längeren Zeiträumen amortisieren. Weiterhin kommt den Orientierungen sowie sachlichen und kommunikativen Kompetenzen von Individuen – insbesondere in Führungspositionen – in Organisationen eine hohe Bedeutung zu.

Für bestimmte Akteursgruppen konnten weiterhin Voraussetzungen ihres Handelns ermittelt werden, die nur bei einer bestimmten institutionellen Konstituierung eines Akteurs, beispielsweise Bau- und Wohnungsgenossenschaften, vorliegen. Von einer identischen institutionellen Konstituierung eines Akteurs kann jedoch im Umkehrschluss nicht auf ähnliche Handlungsansätze geschlossen werden. Die Aussagekraft der verschiedenen Erklärungsfaktoren erschließt sich erst durch die Berücksichtigung der gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen. Die Diskussion der zentralen Ergebnisse der Bielefeld-Fallstudie in Kapitel 13 zeigt die Schwierigkeit, sie aus ihrem örtlichen Kontext zu lösen und verallgemeinerbare Aussagen zu treffen. Wie damit umgegangen werden kann, wird auch im nachfolgenden Resümee zum aufgaben- und akteursorientierten Ansatz diskutiert.

15.2 Resümee aufgaben- und akteursorientierter Ansatz

Ausgangspunkt für den Ansatz einer aufgaben- und akteursorientierten Untersuchung war die Frage nach der Beschreibung und Erklärung von Stadtentwicklungsaktivitäten in Verantwortung öffentlicher und privater Akteure. Über die Identifizierung von Akteuren und Gründen ihres Handelns sollten auch Ansatzpunkte zu ihrer Beeinflussung aufgezeigt werden. Dafür wurden theoretische Ansätze – insbesondere aus den Politikwissenschaften und der akteurs-theoretischen Soziologie – zu einem Analyseraster für Akteursaktivitäten in der Stadtentwicklung zusammengeführt und eine Vorgehensweise für dessen Anwendung entwickelt. In der Summe erwies der Ansatz sich dabei als gut anwendbar und scheint auch auf andere Untersuchungsgegenstände in der Stadtentwicklung übertragbar. Dabei kann ein aufgaben- und akteursorientierter Ansatz auch gezielt zur Evaluation formeller Institutionen verwendet werden. So können die Bedeutungen ordnungs- und leistungspolitischer Institutionen im Kontext weiterer Faktoren zur Erklärung des Handelns eines Akteurs – insbesondere Handlungsressourcen und -orientierungen – untersucht werden. Beispielsweise könnte die Bedeutung der Wohnungsbauförderung für das Handeln von Wohnungsunternehmen erörtert werden. Aus den Erfahrungen der vorliegenden Arbeit heraus lassen sich für die Anwendung und Übertragung des Forschungsansatzes auf andere Untersuchungsgegenstände einige Erkenntnisse ziehen.

Als erste wesentliche Schritte sind die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands und die genaue Aufgabendefinition zu benennen. Je weiter der Aufgabenbereich gefasst ist, desto größer wird in der Regel der Erhebungsaufwand. Dies wird sich schon bei den zugehörigen überörtlichen Rahmenbedingungen zeigen, die sich selbst bei gut abgegrenzten Bereichen nur schwer umfassend und abschließend darstellen lassen. Daher kommt dem vorhandenen Fachwissen eine große Bedeutung zu, um in der Erhebungsphase mögliche Einflussfaktoren zu erkennen und gegebenenfalls nachträglich aufarbeiten zu können. Fehlt der Überblick über das Fachwissen und die Erfahrung in einem Bereich, besteht die Gefahr, dass Rahmenbedingungen übersehen werden und es dadurch zu Fehlinterpretationen kommt bzw. Handeln nicht plausibel erklärt werden kann.

Nicht ausreichende Fachkenntnisse können allerdings schon bei der Definition der Aufgaben zu Problemen führen und den Arbeitsaufwand deutlich erhöhen. So war im vorliegenden Fall die Bearbeitung des Handlungsfelds ‚Unterstützung und soziale Integration‘ eine besondere Herausforderung für die Autoren, die sich hier eine neue Fachwelt erschließen mussten, um die Aktivitäten der Akteure nachvollziehen zu können. Zur Absicherung wurde hierfür bereits im Zuge der Aufgabendefinition auf ein Interview mit einer Expertin zurückgegriffen.

Bei der Definition des Aufgabenbereichs ist also auf eine hinreichende Eingrenzung zu achten, die dem Untersuchungsgegenstand und der Untersuchungsfrage gerecht wird, aber auch den vorhandenen Arbeitsressourcen Rechnung trägt. Sieht der Forschungsansatz vor, vertiefende Kenntnisse zu einem eng definierten Aufgabenbereich zu gewinnen, kann es sinnvoll sein, sich anders als in dieser Arbeit nicht auf einen Untersuchungsraum zu konzentrieren, sondern entsprechende Aktivitäten an verschiedenen Orten vergleichend zu betrachten.

Eine gute Abgrenzung der Aufgaben und des Untersuchungsraums erleichtert die Identifikation der involvierten Akteure. Die Konzentration auf einen Untersuchungsraum hatte bei dieser Arbeit den Vorteil, dass verschiedene Akteure in mehreren Handlungsfeldern aktiv sind und sich dadurch Synergieeffekte bei der Erhebung ergaben. Generell stellt sich, in Abhängigkeit von der Offenheit und Breite des Untersuchungsansatzes, die Herausforderung, dass gewonnene empirische Material für die Auswertung zu strukturieren. Die Softwareanwendung ‚MAXQDA‘ war für die Autoren dieser Arbeit ein wichtiges Hilfsmittel, um diese Aufgabe zu bewältigen.

Zu Beginn der Datenerhebung sind gute Überblicksquellen, beispielsweise kommunale Berichte oder bereits vorhandene Studien, von großer Bedeutung. Auch viele der durchgeführten leitfadengestützten Expert/-inneninterviews erfüllten hier eine wichtige Funktion. Sie waren zudem – trotz zahlreicher vorliegender schriftlicher Quellen – als Erhebungsinstrument unumgänglich, um die Motive und Orientierungen von Akteuren ergünden zu können. Die Vorteile eines auf qualitativen Interviews beruhenden Forschungsansatzes sind jedoch mit einem sehr hohen Aufwand in Durchführung und Auswertung verknüpft. Daher konnten in der Bielefeld-Fallstudie beispielsweise ältere Menschen als handelnde Eigentümer/-innen, Mieter/-innen und Pflegepersonen nicht untersucht werden. Bei der Verwendung eines aufgaben- und akteursorientierten Ansatzes müssen jedoch korporative Akteure nicht zwangsläufig im Vordergrund stehen. So kann bei der Untersuchung einzelner Quartiere oder Projekte eine geringere Anzahl von relevanten Akteuren vorhanden sein, so dass eine Einbeziehung individueller Akteure

Aufgabendefinition und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Akteure identifizieren und Handeln erklären

leichter möglich oder aufgrund des Forschungsansatzes sogar notwendig ist. Denkbar wäre es auch, Ansätze zu entwickeln, die individuelle Akteure als Quasi-Gruppen zusammenzufassen und ihr Handeln über teilstandardisierte Befragungen zu untersuchen.

Bezieht sich der Forschungsansatz wie im vorliegenden Fall auf einen abgegrenzten Untersuchungsraum, so kann als abschließender Schritt eine Loslösung von den Besonderheiten dieses Untersuchungsraums notwendig werden, wenn die Ergebnisse auch darüber hinaus eingeordnet werden sollen. In der vorliegenden Arbeit wurde dafür der Weg gewählt, zentrale Ergebnisse der Empirie in Bezug auf überörtliche Rahmenbedingungen zu diskutieren und die Meinung weiterer Fachleute einzubeziehen, um Bielefelder ‚Besonderheiten‘ zu identifizieren. In Studien, bei denen die Fallgegenüberstellung eines enger abgegrenzten Aufgabenbereichs im Mittelpunkt steht, kann dieser Arbeitsschritt jedoch eine geringere Bedeutung einnehmen.

15.3 Weiterer Forschungsbedarf

Im Verlauf der Bearbeitung ergaben sich weitere Forschungsansätze, die im Rahmen des Themenfeldes einer altersgerechten Stadtentwicklung relevante Erkenntnisse erwarten lassen. Eine Auswahl besonders vielversprechender Forschungsbedarfe soll im Folgenden vorgestellt werden. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den verschiedenen möglichen Untersuchungsräumen. So unterscheiden sich beispielsweise die demographische und wirtschaftliche Entwicklung, die bauliche und naturräumliche Ausstattung sowie die formellen Institutionen zum Teil erheblich. Dementsprechend sollten homogene Untersuchungsgruppen oder bewusste Kontrastierungen gebildet werden, die diese verschiedenen Bedingungen offenlegen. Neben den Rahmenbedingungen können auch Akteurskategorien oder spezifische Governance-Strukturen als Ausgangspunkte im Untersuchungsdesign dienen.

Kommunale Strategien

Für Kommunen ergeben sich unterschiedliche Handlungsansätze, um die Aufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung zu bewältigen. Verschiedene mögliche Vorgehensweisen wurden hierzu in Kapitel 14.1.2 erörtert. Daran anknüpfend bieten es sich an, in der kommunalen Praxis bereits bestehende Ansätze in einer vergleichenden Studie als ‚Praxis-Labore‘ näher in den Blick zu nehmen. Vor- und Nachteile sowie die jeweiligen Voraussetzungen und Abhängigkeiten könnten im Rahmen dessen genauer erörtert werden. Neben kreisfreien Städten wäre es wünschenswert, insbesondere auch kreisangehörige Gemeinden und Kreise als Fallbeispiele zu wählen, um den damit verbundenen unterschiedlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Das Thema altersgerechte Stadtentwicklung kann dabei auch als Teilaspekt übergreifender Themenstellungen zum demographischen Wandel betrachtet werden. Interessante Ergebnisse hierzu lässt das im Jahr 2010 begonnene Projekt ‚Herausforderungen des demographischen Wandels bewältigen – Kommunale Erfahrungen und Ansätze‘ des ‚Difu‘ erwarten. Auch die 28 teilnehmenden Städte am ‚Netzwerk der Demographiebeauftragten in Nordrhein-Westfalen‘ bieten sich für potenzielle Fallstudien zur Identifikation ‚guter Beispiele‘ an (vgl. Website ‚Demographienetzwerk NRW‘).

Einzeleigentümerinnen und Einzeleigentümer von Wohnraum

Einzeleigentümerinnen und -eigentümer von Wohnungen besitzen gegenüber Wohnungsunternehmen und -genossenschaften strukturelle Nachteile, da sie in der Regel über geringere finanzielle Ressourcen und sachliche Kompetenzen verfügen. Sie spielen jedoch als Selbstnut-

zer/-innen und Vermieter/-innen auf dem Wohnungsmarkt eine wichtige Rolle für eine altersgerechte Stadtentwicklung. Gerade in Ein- und Zweifamilienhausgebieten werden sich besondere Herausforderungen ergeben. Diese treten dann auf, wenn die Bevölkerung dieser oftmals altershomogen besetzten Gebiete altert, die Kinder aus den für Familien ausgelegten Häusern ausgezogen sind und Nachteile in Hinblick auf die altersgerechte Gestaltung in allen Handlungsfeldern deutlich werden. Hier wird ein vordringlicher Forschungsbedarf gesehen, um sowohl die Voraussetzungen wie Möglichkeiten einer altersgerechten Stadtentwicklung aufzuzeigen. In dieser Arbeit wurden hierfür nur begrenzt weiterführende Erkenntnisse gewonnen, da zum einen wenige Aktivitäten erhoben werden konnten. Zum anderen führt die spezifische Problematik der individuellen Akteure bei einer Betrachtung auf der räumlichen Ebene der Gesamtstadt dazu, dass diese Gruppe trotz der Einbindung von Verbandsvertreter/-innen unterrepräsentiert bleibt.³ Ein Ansatz dieses Problem zu umgehen, wäre eine Schwerpunktsetzung in diesem Bereich, beispielsweise mit dem Vergleich ‚guter Beispiele‘ oder die Durchführung von Modellvorhaben in unterschiedlichen Raumtypen auf der Quartiersebene. Einbezogen werden sollten hier die Voraussetzungen unterschiedlicher Bautypologien, Baualter, Lagekriterien und Bevölkerungsstrukturen. Einige aktuelle Forschungsarbeiten bieten hierzu Anknüpfungspunkte: Die ‚BBSR‘-Studie zu ‚Strategien für periphere Wohnstandorte der 1960/70er Jahre‘ liefert Ansätze für weitergehende Untersuchungen in diesem Bereich (vgl. Adam; Krings-Heckemeier 2010). Zum aktuellen Wissensstand über die Anpassungsfähigkeit von Ein- und Zweifamilienhäusern leistet die Studie der Niedersächsischen Fachstelle für Wohnberatung einen umfangreichen Beitrag (vgl. Hodler 2010). Alterungsprozesse in ländlichen Gemeinden stehen im Mittelpunkt der Arbeit von Sternberg (2010). Weiterhin lassen einige der im Mai 2010 gestarteten Modellvorhaben ‚Altersgerecht Umbauen‘ des ‚BBSR‘ auf interessante Ergebnisse hoffen (vgl. Kapitel 3.3.4).⁴

Die Fallstudienresultate dieser Arbeit verweisen auf Ansätze einer verstärkten Quartiersorientierung bei einigen Wohnungsunternehmen und -genossenschaften. Lagekriterien wird dabei eine große Bedeutung zugemessen und die Akteure versuchen diese selbst oder mit Partnern zu gestalten. Dies ist insbesondere auch aus den Programmgebieten der Städtebauförderung bereits bekannt und bietet für die Entwicklung altersgerechter Quartiere große Potentiale. Hieran anknüpfend wäre eine vergleichende Untersuchungsreihe wünschenswert, die sich mit Wohnungsunternehmen und -genossenschaften sowie ihren Motiven auseinandersetzen. Dafür könnte ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz gewählt werden, in dem auch die Zusammenarbeit mit der Kommune oder Einzeleigentümern untersucht wird. In eine solche Untersuchungsreihe sollten auch Wohnungsunternehmen und -genossenschaften einbezogen werden, die keine ausgeprägte Quartiersorientierung aufweisen und sich auf das ‚Kerngeschäft

*Quartiersorientierung von
Wohnungsunternehmen
und -genossenschaften*

³ Das Problem der Einbeziehung individueller Akteure in Ein- und Zweifamilienhausgebieten bestand bereits im ExWoSt-Forschungsfeld ‚Ältere Menschen und ihr Wohnquartier‘. So konnten zum damaligen Zeitpunkt für diesen Raumtyp keine Träger für die Durchführung von Modellprojekten gewonnen werden (vgl. Kapitel 3.2.1).

⁴ Weiterhin sei an dieser Stelle auf eine Reihe von Studienarbeiten verwiesen, die sich empirisch und konzeptionell mit Ein- und Zweifamilienhausgebieten oder Dörfern in ländlichen Regionen auseinandergesetzt haben (vgl. Gemhardt; Jäger et al. 2010; Höfer 2008; Schumann 2008).

Wohnung' konzentrieren. Außerdem wären Variationen nach Art und Größe, Siedlungsstrukturen und der Situation auf dem Wohnungsmarkt denkbar.

Quartiersorientierte Versorgungskonzepte im Handlungsfeld ‚Unterstützung und soziale Integration‘ erscheinen als vielversprechende Modelle für die Zukunft, deren Verbreitung wünschenswert ist. Hierfür gilt es, die Ergebnisse der Bielefeld-Fallstudie hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit näher zu untersuchen. Dabei müssen die dafür notwendigen Voraussetzungen auf Seiten der Akteure und die prägenden Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Hierzu gehören auch etwaige förderliche oder hinderliche Auswirkungen der neuen Landesheimgesetzte auf quartiersnahe Versorgungskonzepte sowie kleinteilige und dezentrale unterstützungsorientierte Wohnformen. Für diese Fragestellungen bietet sich die Durchführung vergleichender Studien zu unterschiedlichen quartiersorientierten Versorgungskonzepten an. Hierbei sollten auch internationale Ansätze, z. B. das Modell der „woonzorgzone“ (Singelenberg 2010: 117) als Betreute Wohnzonen in den Niederlanden, einbezogen und auf ihre Übertragbarkeit auf Kommunen in Deutschland geprüft werden.⁵ Die Bearbeitung einer solchen Studie sollte wegen der erforderlichen Fachkenntnisse in Zusammenarbeit mit anderen Disziplinen, beispielsweise Gerontologie, Soziale Arbeit oder Pflegewissenschaften, erfolgen.

Um kommunalen Akteuren Ideen und Anregungen für eine barrierefreie Gestaltung des öffentlichen Raums an die Hand zu geben, die gleichzeitig hohen Ansprüchen an die Gestaltqualität gerecht werden, bietet sich die Erstellung einer Sammlung entsprechender ‚guter Beispiele‘ an. Darauf aufbauend können Checklisten für die Vorgehensweise und Berücksichtigung der Belange durch Kommunen an entscheidenden Punkten des Verfahrens, zum Beispiel bei Wettbewerbsauslobung und Jurybesetzung besonderer Projekte, aufgezeigt werden.

Neben Beispielen aus dem Alltag sollte insbesondere auf Projekte von herausragender Bedeutung für die Kommunen eingegangen werden. Dabei muss ein besonderes Augenmerk auf die Art und Weise der Berücksichtigung der unterschiedlichen Ansprüche verschiedener Akteure gelegt werden. Hier wäre ein aufgaben- und akteursorientierter Ansatz denkbar, um die unterschiedlichen Interessenslagen einzubinden. Die Bearbeitung sollte in der Hand eines interdisziplinären Forschungsteams aus Architektur, Raumplanung und Rehabilitationswissenschaften liegen, um die verschiedenen Perspektiven angemessen berücksichtigen zu können. Zudem wäre die ‚Agentur barrierefrei NRW‘ ein geeigneter Kooperationspartner, um Fachwissen und weitere Partner einzubinden (vgl. Website ‚Agentur barrierefrei NRW‘).

15.4 Altersgerechte Stadtentwicklung als Zukunftsaufgabe

Fragen altersgerechter Stadtentwicklung gewinnen zukünftig vor dem Hintergrund demographischer Alterungsprozesse immer mehr an Bedeutung. In der Stadtentwicklungspraxis können sie jedoch nicht losgelöst von anderen Ausprägungen des demographischen Wandels – Bevölke-

⁵ Das Modell wurde, angeregt durch skandinavische Beispiele, von einer Gruppe niederländischer Architekten und Stadtplaner als integriertes Wohn- und Versorgungskonzept für ältere Menschen entwickelt und wird heute in vielen niederländischen Kommunen angewendet. In Leeuwarden wurde beispielsweise ein ‚Masterplan Woonservicezones‘ aufgestellt, der die Gemeinde in dreizehn solcher Zonen einteilt und ein hierarchisch gegliedertes Netz mit verschiedenen Angeboten umfasst. Dieses wird aus den bestehenden Strukturen heraus aufgebaut und weiterentwickelt. Die Umsetzung ist in mehreren Schritten bis in das Jahr 2020 vorgesehen (vgl. Zimmer-Hegmann; Wölter 2008).

rungsrückgang und Internationalisierung – bearbeitet werden. Dies ist sowohl in der grundsätzlichen Relevanz der Themen, als auch in inhaltlichen Querbezügen begründet. Beispielhaft sei auf spezifische Anforderungen von älteren Menschen mit Migrationshintergrund und an besondere Voraussetzungen für eine altersgerechte Entwicklung in schrumpfenden Städten hingewiesen.

Die Anforderungen älterer Menschen an die Stadtentwicklung sind zudem im Kontext der Ansprüche anderer Bevölkerungsgruppen – etwa von Familien, Kindern, Jugendlichen oder Menschen mit Behinderungen – zu betrachten. Ziel darf es nicht sein Städte und Quartiere ausschließlich auf die Bedürfnisse Älterer zuzuschneiden, vielmehr müssen die die Ansprüche verschiedener Zielgruppen mit ihren jeweiligen Lebenslagen und Lebensstilen im Mittelpunkt stehen. In der vorliegenden Arbeit wurden die Ansprüche älterer Menschen an die Stadtentwicklung über die formulierten Handlungsfelder herausgearbeitet und aufgezeigt, welche Akteure unter welchen Voraussetzungen an der Umsetzung dieser Ansprüche mitwirken. Damit liegt für Fragen der Stadtentwicklung ein ‚Fachbeitrag‘ für die Gruppe der älteren Menschen vor, der mit weiteren Perspektiven verknüpft werden kann.

Gute Chancen für eine altersgerechte Stadtentwicklung bestehen, wenn es gelingt, die jeweiligen Aufgaben in das Alltagshandeln der verantwortlichen Akteure einfließen zu lassen. Je nach Handlungsfeld, Problemstellung und örtlicher Akteurskonstellation können dafür gute Voraussetzungen vorhanden sein. Durch die marktförmige Organisation der meisten Handlungsfelder bestehen viele Freiheiten für Akteure, neue Angebotsformen zu entwickeln, die den gesellschaftlichen Differenzierungsprozessen gerecht werden. Aber auch der öffentlichen Seite kommt eine entscheidende Rolle zu. So können sich insbesondere Kommunen durch Beratungs- und Informationsangebote sowie die netzwerkförmige Zusammenarbeit mit anderen Akteuren zunächst einmal Einflusspotenziale erschließen, um den Wettbewerb zu beleben und Qualität zu sichern. Darüber hinaus bedürfen die Märkte allerdings der Regulierung, um negative Externalitäten zu vermeiden; nicht alle Ansprüche werden über die jeweiligen Märkte bedient. Dies verweist auf die besondere Rolle der öffentlichen Akteure. So übernimmt die Heimaufsicht wichtige Funktionen in der Qualitätskontrolle und bauleitplanerische Instrumente gewährleisten einen gewissen Schutz der Nahversorgung. Ohne leistungspolitische Unterstützung – zum Beispiel über die ‚Hilfe zur Pflege‘, Förderung altersgerechten Wohnraums, Bezuschussung offener Seniorenarbeit oder Förderung des ÖPNV – wären viele Angebote zudem nicht vorhanden. Hier gilt es, die Mittel möglichst effizient einzusetzen und deren Einflusspotential auszuschöpfen. In den Bereichen, in der die öffentliche Hand selbst gestaltend und anbietend aktiv wird, gilt es ebenfalls die Möglichkeiten für eine altersgerechte Stadtentwicklung auszuschöpfen. Dies gilt für alle Infrastrukturbereiche, vom Angebot und der Gestaltung des öffentlichen Raums über die Wegeführung bis hin zur räumlichen Verteilung von Beratungsstellen. In der Gestaltung, Belegung und Regulierung des Wettbewerbs, der effizienten und zielgerichteten leistungspolitischen Einflussnahme und dem Ausschöpfen eigener Gestaltungsmöglichkeiten liegen somit zentrale öffentliche Zukunftsaufgaben einer altersgerechten Stadtentwicklung.

Quellenverzeichnisse

Quellenverzeichnis Einleitung

Literatur

- BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2008:** Raumordnungsprognose 2025. BBR Berichte Kompakt.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2001:** Dritter Altenbericht. Alter und Gesellschaft. Stellungnahme der Bundesregierung. Bericht der Sachverständigenkommission.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2007:** Chancen Erkennen und Nutzen. Alternde Gesellschaften im internationalen Vergleich. Gutachten des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang 2005:** Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview - Theorie, Methode, Anwendung, 2. Aufl., Wiesbaden: VS-Verl.: S. 33-70.
- Brech, Joachim 2004:** Wir werden immer älter - Sind die richtigen Fragen schon gestellt? In: BauWohnberatung Karlsruhe; Schader-Stiftung (Hrsg.): Neues Wohnen fürs Alter. Was geht und wie es geht, Frankfurt a. M.: Anabas: S. 38-46.
- Diller, Christian 2007:** Durchaus lernfähig: Ein Rückblick auf die Debatten um Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels in Deutschland. In: vhw Forum Wohneigentum. Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft 3/2007: S. 119-125.
- Eizenhöfer, Rebecca; Link, Alexandra 2005:** Sun City in Deutschland – ein seniorenspezifisches Wohnmodell mit Zukunft? Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit des amerikanischen Wohnmodells auf Deutschland. Materialien zur Regionalentwicklung, Band 14, Kaiserslautern: Uni Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung.
- Heye, Corinna; Wezemaël, Joris E. 2007:** Herausforderungen des sozio-demographischen Wandels für die Wohnbauindustrie.
- IBA 2010 – IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 (IBA Büro) 2006:** Internationale Erfahrungen: Alternde Bevölkerung und räumliche Entwicklung. Dokumentation der 8. Städtenetzwerkkonferenz der IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 in Bitterfeld-Wolfen am 20. April 2006.
- Kelle, Udo; Kluge, Susann 1999:** Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkonstrastierung in der qualitativen Sozialforschung. Qualitative Sozialforschung, Band 4, Opladen: Leske + Budrich.
- Klemme, Marion; Selle, Klaus 2008:** Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. PT_Materialien 15, Aachen: RWTH Aachen, Fakultät für Architektur.
- Kolland, Franz 2009:** Altern im 21. Jahrhundert: Länger leben. Nicht nur eine Erfolgsgeschichte. In: Raum. Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik 74/2009: S. 22-27.
- Kremer-Preiß, Ursula; Stolarz, Holger 2005:** Werkstatt-Wettbewerb Quartier. Dokumentation der ausgezeichneten Beiträge. Leben und Wohnen im Alter, 2. Aufl., Köln: Kuratorium Deutsche Altershilfe.
- Kreuzer, Volker 2006:** Altengerechte Wohnquartiere. Stadtplanerische Empfehlungen für den Umgang mit der demografischen Alterung auf kommunaler Ebene. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 125, Dortmund: IRPUD.
- Kruse, Jan 2007:** Reader 'Einführung in die Qualitative Interviewforschung'. Freiburg.
- Langhagen-Rohrbach, Christian; Gretschel, Sandra 2005:** Westdeutsche Kommunen und der demographische Wandel. Ergebnisse einer Kurzbefragung und ihre Konsequenzen. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) 3/2005: S. 223-231.
- Mai, Ralf 2006:** Die altersselektive Abwanderung aus Ostdeutschland. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) 5/2006: S. 355-369
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike 2005:** ExperInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview - Theorie, Methode, Anwendung, 2. Aufl., Wiesbaden: VS-Verl.

- Mollenkopf, Heidrun; Oswald, Frank; Wahl, Hans-Werner, Zimber, Andreas 2004:** Räumlich-soziale Umwelten älterer Menschen: Die ökogerontologische Perspektive. In: Kruse, Andreas; Martin, Mike (Hrsg.): Enzyklopädie der Gerontologie. Alternsprozesse in multidisziplinärer Sicht, Bern: Verlag Hans Huber: S. 343-361.
- Oswald, Philipp; Rieniets, Tim 2006:** Atlas of shrinking cities - Atlas der schrumpfenden Städte. Ostfildern: Hatje Cantz.
- Pohl, Thomas 2010:** Folgen des demographischen Wandels in einer "Gewinnerregion". Kleinräumig differenzierte Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung in der "Wachsenden Stadt" Hamburg. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) 3/2010: S. 195-206.
- Schirmmacher, Frank 2004:** Das Methusalem-Komplott: Die Macht des Alterns. München: Karl Blessing.
- Schuhoff, Kristina; Hußning, Ulrich 2008:** Regionale Unterschiede im demographischen Wandel zwischen Hamburg und Flensburg. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis 2/2008.
- Selle, Klaus 2005:** Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Edition Stadt-Entwicklung, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Selle, Klaus 2008a:** Stadtentwicklung aus der 'Governance-Perspektive'. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung - früher und heute. Teil 1 von 2. In: PNDonline II/2008.
- Selle, Klaus 2008b:** Stadtentwicklung aus der 'Governance-Perspektive'. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung - früher und heute. Teil 2 von 2. In: PNDonline III/2008.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2009:** Wohnungsmarktbericht 2009.
- Stadt Bielefeld, Dez. OB 2008:** Demographiebericht 2008. Eine Bilanz mit Perspektive. Zukunft Stadt. Demographischer Wandel in Bielefeld.
- Statistisches Bundesamt 2009:** Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009 in Berlin.
- Traphagan, John W. 2004:** Alternde Städte. In: Oswald, Phillip (Hrsg.): Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchungen. Ostfildern: Hatje Cantz: S. 101-104.
- Wu, Yuping. 2004:** Die zukünftige demographische Alterung und das Problem der Altersversorgung in China unter besonderer Berücksichtigung der Metropole Shanghai und der Provinz Gansu. Dissertation am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der Philipps-Universität Marburg.

Internet

Website Die Welt

http://www.welt.de/multimedia/archive/1234539294000/00324/bielefeld3_BM_Berli_324622g.jpg
 Letzter Abruf am 11.4.2010

Website Kampa AG

<http://www.kampa-haus.de/de/50plus/50plus/content.html>
 Letzter Abruf am 8.4.2010

Website Seniorenpark

<http://www.seniorenpark-heideweg.de/>
 Letzter Abruf am 8.4.2010

Website Stadt Bielefeld 'Sehenswürdigkeiten'

<http://www.bielefeld.de/ftp/bilder/sehenswuerdigkeiten/sehenswuerdigkeiten/PanoramaSparrenburg-435.jpg>. Letzter Abruf am 11.4.2010

Website ZDF

<http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/15/0,1872,4294895,00.html>
 Letzter Abruf am 8.4.2010

Quellenverzeichnis Teil A

Literatur

- Achterberg, Gerhard; Bade, Klaus 1987:** Wohnungen für die ältere Generation. Schriftenreihe 04 des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 2. Aufl..
- Adolph, Holger 2002:** Die Altenberichte der Bundesregierung als Instrument der gesellschaftlichen Selbstaufklärung und Politikberatung. Berlin.
- AFPA - Arbeitsgruppe Fachbericht über Probleme des Alterns 1982:** Altwerden in der Bundesrepublik Deutschland: Geschichte - Situationen - Perspektiven. Band II. Beiträge zur Gerontologie und Altenarbeit, Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen e. V.
- Backes, Gertrud M.; Clemens, Wolfgang 2003:** Lebensphase Alter. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Alternsforschung. 2. Aufl., Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Backes, Gertrud M.; Clemens, Wolfgang 2006:** Soziologische Alterstheorien. In: Oswald, W.; Lehr, U; Sieber, C.; Kornhuber, J. (Hrsg.): Gerontologie. Medizinische, psychologische und sozialwissenschaftliche Grundbegriffe., 3. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer. S. 36-42.
- Backes, Gertrud M. 2005:** Alter(n) und Geschlecht: ein Thema mit Zukunft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte : Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament = Aus Politik und Zeitgeschichte : Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, H. 49/50 Alter und Altern: S. 31-38.
- Baumgartl, Birgit 1997:** Altersbilder und Altenhilfe. Zum Wandel der Leitbilder der Altenhilfe seit 1950. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2007:** Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere. Quartiersentwicklung und neue Technologien. ExWoSt-Informationen 32/2.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2009:** Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere. Ergebnisse des Forschungsfeldes. ExWoSt-Informationen 32/5.
- Berndgen-Kaiser, Andrea; Fox-Kämper, Runrid 2008:** Integrierte und quartiersbezogene Ansätze für das Wohnen im Alter. Realisierte Beispiele in verschiedenen Siedlungstypen. In: Kreuzer, Volker; Reicher, Christa; Scholz, Tobias (Hrsg.): Zukunft Alter. Stadtplanerische Handlungsansätze zur altersgerechten Quartiersentwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD: S. 161-176.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie Senioren, Frauen und Jugend 1998:** Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland „Wohnen im Alter“ und Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission. 13. Wahlperiode.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Familie und Jugend 2002a:** Vierter Altenbericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger - unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen und Stellungnahme der Bundesregierung.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002b:** Kommunale Wohnpolitik für ältere Menschen. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Bundes-Modellprogramm "Selbstbestimmt Wohnen im Alter", Bd. 15: S. 219.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2001:** Dritter Altenbericht. Alter und Gesellschaft. Stellungnahme der Bundesregierung. Bericht der Sachverständigenkommission.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006a:** Erster Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Situation der Heime und die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006b:** Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft - der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen. Altenbericht.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2008a:** Starke Leistung für jedes Alter. Erste Ergebnisse der Wirkungsforschung im Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2008b:** Wohnen im Alter. Bewährte Wege - Neue Herausforderungen. Ein Handlungsleitfaden für Kommunen.

- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2009:** Leben und Wohnen für alle Lebensalter. Bedarfsgerecht, barrierefrei, selbstbestimmt. Praxisbeispiele und Handlungsempfehlungen.
- BMJFFG - Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit 1985:** Vierter Familienbericht. Die Situation der älteren Menschen in der Familie.
- BMRBS - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1991:** Ältere Menschen und ihr Wohnquartier. Modellvorhaben des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus.
- BMRBS - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1995:** Wohnen im Alter - zuhause im Wohnquartier. Forschungsvorhaben des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus.
- BMVBS; BBR - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2007:** Stadtquartiere für Jung und Alt. Das ExWoSt-Forschungsfeld "Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere".
- BMVBS; BBSR - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2008a:** Gemeinschaftseinrichtungen im Quartier. Dokumentation der Fallstudien im Forschungsfeld "Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere".
- BMVBS; BBSR - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2008b:** Gestaltung urbaner Freiräume. Dokumentation der Fallstudien im Forschungsfeld "Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere".
- BMVBS; BBSR - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2008c:** Attraktives Wohnen im Quartier. Dokumentation der Fallstudien im Forschungsfeld "Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere".
- BMVBS; BBSR - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2009:** Stadtquartiere für Jung und Alt. Europäische Fallstudien. Sondergutachten im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus - Forschungsfeld "Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere".
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2010:** ÖPNV: Planung für ältere Menschen. Ein Leitfaden für die Praxis. BMVBS-Online-Publikation 09/2010.
- Brunsing, Jürgen; Groß, Esther; Rödel, Thomas 1999:** Fußverkehr. In: Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung (Hrsg.): Reader zum Fuß- und Radverkehr: S. 42-61.
- BStMI - Bayerisches Staatsministerium des Inneren. Oberste Baubehörde 1995:** Wohnen ohne Barrieren. Arbeitsblätter "Bauen und Wohnen für Behinderte" Nr. 5.
- BStMI - Bayerisches Staatsministerium des Inneren. Oberste Baubehörde 2001:** Barrierefreie Wohnungen. Leitfaden für Architekten, Fachingenieure und Bauherren zu DIN 18025 Teil 1 und Teil 2. Ausgabe 1992. Vergleichende Betrachtungen und Erläuterungen. Arbeitsblätter "Bauen und Wohnen für Behinderte" Nr. 2.
- BStMI - Bayerisches Staatsministerium des Inneren. Oberste Baubehörde 2006a:** Wohnen in Bayern. Barrierefreies und integriertes Wohnen. Forschungsbericht zur Nachuntersuchung ausgewählter Projekte aus Modellvorhaben und Landeswettbewerb. 3. Aufl..
- BStMI - Bayerisches Staatsministerium des Inneren. Oberste Baubehörde 2006b:** Wohnen in Bayern. Bayerischer Wohnungsbaupreis. Barrierefreier Wohnungsbau mit hoher Qualität. Dokumentation Landeswettbewerb 2003. 3. Aufl.
- BSU – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg 2004:** Freiraum und Mobilität für Ältere Menschen in Hamburg – ein Handlungsrahmen für die Planungspraxis.
- Carp, F.M.; Carp A., 1984:** A complementary/congruence model of well-being or mental health for the community elderly. In: Altman, I.; Lawton, M.P.; Wohlwill, J.F., ; M.P.; Wohlwill, J.F., ; Wohlwill, J.F., ; J.F., (Hrsg.): Elderly people and the environment. Human Behavior and Environment, New York [u.a.]: Plenum Press. S. 279-336.
- Clemens, Wolfgang; Naegele, Gerhard 2004:** Lebenslagen im Alter. In: Kruse, Andreas; Martin, Mike (Hrsg.): Enzyklopädie der Gerontologie, Bern: Verlag Hans Huber. S. 387-402.
- Dangschat, Jens S. 2005:** Lebensstile. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL: S. 600-602.
- Deutscher Bundestag 1993:** Erster Altenbericht der Bundesregierung. Drucksache 12/5897.
- Dieck, Margret 1979:** Wohnen und Wohnumfeld älterer Menschen in der Bundesrepublik. Bedingungen des Wohnens älterer Menschen in der Bundesrepublik. Altersforschung für die Praxis, Heidelberg: Quelle & Meyer.

- Dittrich, Gerhard 1972:** Wohnen alter Menschen. SIN-Städtebauinstitut-Forschungsgesellschaft mbH.
- Druyen, Thomas 2005:** Die große Alterswende. In: Aus Politik und Zeitgeschichte = Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament H. 49/50 Alter und Altern. S. 17-25.
- DVWSR - Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung 1971:** Wohnen im Alter. Kleine Schriften, Bd. 29, Köln. S. 67.
- Edinger, Susanne 2006:** Praktische Lösungen zur Reduzierung von Barrieren im Bestand. In: Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein- Westfalen (Hrsg.): Wohnen ohne Barrieren - Komfort für alle. Beispielhafte Lösungen für Neubau und Bestand, Düsseldorf: MBV. S. 34-41.
- Engstler, Heribert; Menning, Sonja; Hoffmann, Elke; Tesch-Römer, Clemens 2004:** Die Zeitverwendung älterer Menschen. In: Statistisches Bundesamt. (Hrsg.): Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik, Selbstverlag. S. 216-246.
- Evangelische Akademie Loccum 1970:** Städtebauliche und gesellschaftliche Aufgaben für das Wohnen im Alter. Tagung vom 6. bis 8. April 1970.
- Fedrowitz, Micha 2010:** Gemeinschaft in der Stadt. Das Modell des Mehrgenerationenwohnens. In: RaumPlanung 149/2010: S. 75-80.
- Filipp, Sigrun-Heide; Mayer, Anne-Kathrin 2005:** Zur Bedeutung von Altersstereotypen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte = Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament = Aus Politik und Zeitgeschichte : Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, H. 49/50 Alter und Altern, S. 25-31.
- Fooker, Insa; Lind, Inken 1997:** Scheidung nach langjähriger Ehe im mittleren und höheren Erwachsenenalter. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart [u.a.]: Kohlhammer.
- Freiberger, Ellen 2006:** Stürze. In: Oswald, W.; Lehr, U; Sieber, C.; Kornhuber, J. (Hrsg.): Gerontologie. Medizinische, psychologische und sozialwissenschaftliche Grundbegriffe., 3. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer. S. 368-373.
- Gerlach, Jürgen; Neumann, Peter; Boehnke, Dirk; Bröckling; Frank; Lippert, Frank; Lippert, Werner; Rönsch-Hasselhorn, Barbo 2007:** Mobilitätssicherung älterer Menschen im Straßenverkehr. Forschungsdokumentation. Forschungsergebnisse für die Praxis, Köln: TÜV Media GmbH.
- GEWOS – Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH 2008:** Wohnstiltypen in Niedersachsen und Bremen. Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw). Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank.
- Geyer, Johannes; Steiner, Viktor 2010:** Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten. In: Wochenbericht des DIW Berlin 11/2010.
- Grymer, Herbert; Köster, Dietmar; Krauss, Melanie; Myrto, Maria-R.; Zimmermann, Jan Christoph 2005:** Altengerechte Stadt - das Handbuch. Partizipation älterer Menschen als Chance für die Städte.
- Hallenberg, Bernd 2010:** Veränderung der Lebensstile von Senioren. In: RaumPlanung 149/2010: S. 113-115.
- Hieber, Annette; Mollenkopf, Heidrun; Wahl, Hans-Werner; Oswald, Frank 2005:** Gemeinschaftliches Wohnen im Alter: Von der Idee bis zum Einzug. Deutsches Zentrum für Altersforschung an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Abteilung für Soziale und ökologische Gerontologie (DZFA). Empirisch gestützte Expertise im Auftrag der Georg Kraus Stiftung.
- Hoff, Andreas 2006:** Intergenerationale Familienbeziehungen im Wandel. In: Tesch-Römer, Clemens; Engstler, Heribert; Wurm, Susanne (Hrsg.): Altwerden in Deutschland. Sozialer Wandel und individuelle Entwicklung in der zweiten Lebenshälfte. Wiesbaden: VS-Verl. S. 231-287.
- Holz-Rau, Christian; Kasper, Birgit; Schubert, Steffi 2009:** Die Mobilität Älterer verbessern - mit dem PatenTicket. Empfehlungsmarketing für die Generation 60+ erfolgreich getestet. In: Der Nahverkehr 1/2/2009: S. 29-33.
- Holz-Rau, Christian; Kasper, Birgit; Scheiner, Joachim 2004:** Handlungsempfehlungen und Beispiele für eine nachhaltige Mobilität älterer Menschen. In: Rudinger, Georg; Holz-Rau, Christian; Grotz, Reinhold (Hrsg.): Freizeitmobilität älterer Menschen. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) V/4. Dortmund: IRPUD. S. 189-216.
- Huber, Andreas 2008:** Neues Wohnen in der zweiten Lebenshälfte. Edition Wohnen, Basel: Birkhäuser.
- ILS NRW - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen NRW (Hrsg.) 2005:** Wohnbedürfnisse von Migrantinnen und Migranten.
- Jansen, Katrin; Schneiders, Katrin; Böltling, Torsten 2008:** Gemeinsam statt einsam! Gemeinschaftliche Wohnprojekte für Ältere.

- Junker, Rolf; Kühn, Gerd 2006:** Nahversorgung in Großstädten. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik.
- Junker, Rolf; Nitz, Christina 2007:** Quartiere und deren Perspektiven. In: Frauns, Elke; Imorde, Jens; Junker, Rolf (Hrsg.): Standort Innenstadt. Raum für Ideen – Ladenleerstand, ein Fachbuch, Eppstein: Stadtanalyse-Verl. S. 124-127.
- Keller, Sabine 2006:** Leben und Wohnen im Alter. Berlin: Stiftung Warentest [u.a.].
- Khan-Zvornicanin, Meggi 2009:** Geschlossene Gesellschaft. Altenhilfen tun sich schwer, zugewanderte Ältere zu integrieren. In: WZB Mittelungen 126/2009: S. 25-27.
- Kohli, Martin 2001:** Alter und Altern in der Gesellschaft. In: Schäfers, Bernhard (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich. S. 1-10.
- Kolominsky-Rabas, Peter L. 2006:** Schlaganfall. In: Oswald, W.; Lehr, U; Sieber, C.; Kornhuber, J. (Hrsg.): Gerontologie. Medizinische, psychologische und sozialwissenschaftliche Grundbegriffe., 3. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer. S. 86-94.
- Krayss, Gerhard; Ottensmeier, Birgit 2008:** Der "Werkstatt-Wettbewerb Quartier" und das "Netzwerk: Soziales neu gestalten". In: Kreuzer, Volker; Reicher, Christa; Scholz, Tobias (Hrsg.): Zukunft Alter. Stadtplanerische Handlungsansätze zur altersgerechten Quartiersentwicklung, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD. S. 147-160.
- Kremer-Preiß, Ursula; Narten, Renate 2004:** Betreute Wohngruppen - Struktur des Angebotes und Aspekte der Leistungsqualität. Pilotstudie. Leben und Wohnen im Alter Nr. 4, Köln: KDA.
- Kremer-Preiß, Ursula; Stolarz, Holger 2003:** Neue Wohnkonzepte für das Alter und praktische Erfahrungen bei der Umsetzung. Bestandsanalyse. Leben und Wohnen im Alter Nr. 1, Köln: KDA.
- Kremer-Preiß, Ursula; Stolarz, Holger 2004:** Betreute Wohngruppen - ein bedarfsgerechtes Wohnangebot für die Zukunft? Erfahrungsaustausch der Akteure Betreuter Wohngruppen am 27. März 2003 in Braunschweig. Leben und Wohnen im Alter Nr. 2, Köln: KDA.
- Kremer-Preiß, Ursula; Stolarz, Holger 2005:** Werkstatt-Wettbewerb Quartier. Dokumentation der ausgezeichneten Beiträge. Leben und Wohnen im Alter, 2. Aufl., Köln: KDA.
- Kreuzer, Volker; Reicher, Christa; Scholz, Tobias 2008:** Zukunft Alter. Stadtplanerische Handlungsansätze zur altersgerechten Quartiersentwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD.
- Kreuzer, Volker 2006:** Altengerechte Wohnquartiere. Stadtplanerische Empfehlungen für den Umgang mit der demografischen Alterung auf kommunaler Ebene. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 125. Dortmund: IRPUD.
- Kruse, Andreas; Schmitt, Eric 2005:** Zur Veränderung des Altersbildes in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte : Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament = Aus Politik und Zeitgeschichte : Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, H. 49/50 Alter und Altern, S. 9-17.
- Kruse, Andreas 1999:** Psychologie. In: Jansen, Birgit; Karl, Fred; Radebold, Hartmut; Schmitz-Scherzer, Reinhard (Hrsg.): Soziale Gerontologie. Ein Handbuch für Lehre und Praxis. S. 324-340.
- Kruse, Andreas 2001:** Lebensstile und Umwelten älterer Menschen. Workshop in Hamburg am 20./21.4.1999. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Lebensstile - Wohnbedürfnisse - Wohnformen, Berlin: BMFSFJ. S. 50-83.
- Künemund, Harald 2006:** Tätigkeiten und Engagement im Ruhestand. In: Tesch-Römer, Clemens; Engstler, Heribert; Wurm, Susanne (Hrsg.): Altwerden in Deutschland: Sozialer Wandel und individuelle Entwicklung in der zweiten Lebenshälfte. Wiesbaden: VS-Verl. S. 289-327.
- Lehr, Ursula 1985:** Der alte Mensch in der heutigen Gesellschaft. Teil 1. Festvortrag anlässlich des 20jährigen Jubiläums der "Freien Altenhilfe auf Bundesebene" (FAB) am 14.5.85 in Bonn. In: Altenheim 10/1985: S. 243-248.
- MAGS NRW - Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2007:** Gesundheit und Alter. demographische Grundlagen und präventive Ansätze.
- MBV NRW - Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein- Westfalen 2006:** Wohnen ohne Barrieren - Komfort für alle. Beispielhafte Lösungen für Neubau und Bestand.
- MBV NRW - Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2008:** Neues Wohnen mit Nachbarschaft. Wohnprojekte von Baugruppen, Genossenschaften und Investoren.
- MBW - Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen 1995:** Neue Wohnformen für ältere Menschen. Voraussetzungen zum selbständigen Wohnen. Düsseldorf.

- MGFFI NRW - Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen 2008:** Wie wollen wir zukünftig leben? Expertise zu Lebensstilen, Interessenlagen und Wohnbedürfnissen älterer Menschen.
- Mechling, Heinz; Eichberg, Sabine 2006:** Sport und Psychomotorik. In: Oswald, W.; Lehr, U; Sieber, C.; Kornhuber, J. (Hrsg.): Gerontologie. Medizinische, psychologische und sozialwissenschaftliche Grundbegriffe., 3. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer. S. 362-367.
- Mette, Inge 2005a:** Die Ergebnisse im Überblick. In: Mette, Inge; Narten, Renate (Hrsg.): Selbstbestimmt Wohnen im Alter. Abschlussbericht, Köln: KDA. S. 25-31.
- Mette, Inge 2005b:** Wohnformen und Quartiersgestaltung. In: Mette, Inge; Narten, Renate (Hrsg.): Selbstbestimmt Wohnen im Alter. Abschlussbericht, Köln: KDA. S. 93-165.
- Michael, Bernd M: 2006:** Warum ignoriert das Marketing die reichste Generation aller Zeiten? In: Meyer-Hentschel, Hanne; Meyer-Hentschel, Gundolf (Hrsg.): Jahrbuch Seniorenmarketing 2006/2007, 1. Aufl. Aufl., Frankfurt am Main: Verlagsgruppe Deutscher Fachverlag. S. 87-120.
- Mitscherlich, Alexander 1969:** Das Altenheim - ein falscher Bauauftrag? Oder: Nachsorge statt Vorsorge. In: Bauwelt 20/1969: S. 693-695.
- Mollenkopf, Heidrun; Oswald, Frank; Wahl, Hans-Werner, Zimmer, Andreas 2004:** Räumlich-soziale Umwelten älterer Menschen: Die ökogerontologische Perspektive. In: Kruse, Andreas; Martin, Mike (Hrsg.): Enzyklopädie der Gerontologie. Altersprozesse in multidisziplinärer Sicht, Bern: Verlag Hans Huber. S. 343-361.
- Münsterjohann, Ursula 2004:** Was bewegt alte Menschen in der Stadt? Ein Plädoyer für eine seniorenfreundliche, gesundheitsfördernde Stadtentwicklung. Köln: Kuratorium Deutsche Altershilfe.
- Myllymäki-Neuhoff, Johanna 2006:** Migration. In: Oswald, W.; Lehr, U; Sieber, C.; Kornhuber, J. (Hrsg.): Gerontologie. Medizinische, psychologische und sozialwissenschaftliche Grundbegriffe., 3. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer. S. 248-253.
- Naegele, Gerhard; Bröscher, Petra; Rohleder, Christiane 2000:** Freie Zeit im Alter als gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe? In: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', B 35-36/2000.
- Narten, Renate 1999:** Alte Menschen in ihrer Wohnung. Sichtweise der Architektursoziologie. In: Wahl, Hans-Werner; Mollenkopf, Heidrun; Oswald, Frank (Hrsg.): Alte Menschen in ihrer Umwelt. Beiträge zur Ökologischen Gerontologie, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 82-96.
- Narten, Renate 2004:** Wohnen im Alter. Bausteine für die Wohnungswirtschaft. Hannover: vdw.
- Narten, Renate 2005a:** Konzeptionelle Begleitung und wissenschaftliche Beratung. In: Mette, Inge; Narten, Renate (Hrsg.): Selbstbestimmt Wohnen im Alter. Abschlussbericht, Köln: KDA. S. 15-24.
- Narten, Renate 2005b:** Organisation des Modellprogramms. In: Mette, Inge; Narten, Renate (Hrsg.): Selbstbestimmt Wohnen im Alter. Abschlussbericht, Köln: KDA. S. 10-14.
- Narten, Renate 2005c:** Wohnberatung. In: Mette, Inge; Narten, Renate (Hrsg.): Selbstbestimmt Wohnen im Alter. Abschlussbericht, Köln: KDA. S. 32-38.
- Narten, Renate; Ens, Carsten 2008:** Ältere Mieter im Wohnungsbestand. Hannover: vdw.
- Oswald, Frank; Marx, Lothar; Wahl, Hans-Werner 2006:** Barrierefreie Umwelten. In: Oswald, W.; Lehr, U; Sieber, C.; Kornhuber, J. (Hrsg.): Gerontologie. Medizinische, psychologische und sozialwissenschaftliche Grundbegriffe., 3. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer. S. 194-199.
- Oswald, W.; Lehr, U; Sieber, C.; Kornhuber, J. 2006:** Gerontologie. Medizinische, psychologische und sozialwissenschaftliche Grundbegriffe. 3. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer.
- Oswald, Wolf D.; Kaiser, Heinz J. 2006:** Gerontopsychologie. In: Oswald, W.; Lehr, U; Sieber, C.; Kornhuber, J. (Hrsg.): Gerontologie. Medizinische, psychologische und sozialwissenschaftliche Grundbegriffe., 3. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer. S. 210-214.
- Peter, Andreas 2009:** Stadtquartiere auf Zeit. Lebensqualität im Alter in schrumpfenden Städten. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Poddig, Benjamin 2006:** Die "Neuen Alten" im Wohnungsmarkt - Aktuelle Forschungsergebnisse über eine stark wachsende Zielgruppe. In: vhw Forum Wohneigentum. Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft 3/2006. S. 211-217.
- Prinz, Dieter 1993:** Städtebau. Band 1. Städtebauliches Entwerfen. Stuttgart: Kohlhammer.

- Reicher 2008:** ‚Planen und Bauen für das Alter‘ oder: Es soll sich lohnen, alt zu werden. In: Kreuzer, Volker; Reicher, Christa; Scholz, Tobias (Hrsg.): Zukunft Alter. Stadtplanerische Handlungsansätze zur altersgerechten Quartiersentwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD. S. 121-132.
- Richter-Kornweitz, Antje 2009:** Armut, Alter und Gesundheit heute. "Das Problem ist der graue Alltag." In: Pro Alter 4/2009.
- Rocholl, Teuto 1969:** Auf dem Weg zur Differenzierung. In: Bauwelt 20/1969: S. 696.
- Roloff, Juliane 2007:** Das Alter ist weiblich - Geschlechteraspekte des demografischen Wandels in Deutschland. In: Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Demografischer Wandel. Die Stadt, die Frauen und die Zukunft, Düsseldorf: Selbstverlag. S. 51-64.
- Roters, Andreas 1989:** Das neue Interesse an alten Menschen - Einführung und Fragestellungen. anlässlich des ILS-Expertengesprächs "Anders alt werden - anders alt sein" am 23.11.88. In: ILS (Hrsg.): Anders alt werden - Anders alt sein, 1. Aufl., Dortmund. S. 9-11.
- Saup, Winfried 1993:** Alter und Umwelt. Eine Einführung in die Ökologische Gerontologie. Stuttgart; Berlin; Köln: W. Kohlhammer.
- Schneider-Sliwa, Rita 2004:** Städtische Umwelt im Alter. Präferenzen älterer Menschen zum altersgerechten Wohnen, zur Wohnumfeld- und Quartiersgestaltung, Basel: Wepf.
- Schulz-Nieswandt, Frank 2006:** Sozialpolitik und Alter. Grundriss Gerontologie, 1. Aufl. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer.
- Schulze, Hans-Joachim; Künzler, Jan 1987:** Zur Situation der alten Menschen in ihrem räumlichen Umfeld. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht. Würzburg.
- Sinning, Heidi 1997:** Handreichung Seniorenfreundliche Dorfentwicklung. Modelldörfer - Praxisbeispiele.
- Stadt Graz, Stadtbauverwaltung, Referat Barrierefreies Bauen 2006:** Barrierefreies Bauen für ALLE Menschen. Planungsgrundlagen. Selbstverlag.
- Statistisches Bundesamt 2009:** Pflegestatistik 2007. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung Deutschlandergebnisse. Aktualisierte Fassung, Stand 11.05.2009.
- Staudinger, Ursula M. 2003:** Das Alter(n): Gestalterische Verantwortung für den Einzelnen und die Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament' 20/2003.
- Steffen, Gabriele; Baumann, Dorothee; Fritz, Antje 2007:** Attraktive Stadtquartiere für das Leben im Alter. Bauforschung für die Praxis. Band 82, Stuttgart: Frauenhofer IRB Verlag.
- Stolarz, Holger 2007:** Ergebnisanalyse des Werkstatt-Wettbewerbs Quartier und Handlungsempfehlungen. 1. Aufl., Köln: KDA.
- Strubelt, Wendelin 1988:** Alte Menschen - ihr "Standort" in unserer Gesellschaft. Zum Expertengespräch "Alte Menschen und ihre räumliche Umwelt". In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2/1988: S. I-VI.
- Tesch-Römer, Clemens 1999:** Gesellschaftliche Partizipation älterer Menschen aus differentieller Sicht. In: Wahl, Hans-Werner; Mollenkopf, Heidrun; Oswald, Frank (Hrsg.): Alte Menschen in ihrer Umwelt. Beiträge zur Ökologischen Gerontologie, Opladen /Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 210-218.
- van Dyk, Silke 2007:** Kompetent, aktiv, produktiv? Die Entdeckung der Alten in der Aktivgesellschaft. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 37/2007: S. 93-112.
- Wahl, Hans-Werner; Oswald, Frank 2005:** Sozialökologische Aspekte des Alterns. In: Filipp, S.-H.; Staudinger, U. M. (Hrsg.): Entwicklungspsychologie des mittleren und höheren Erwachsenenalters. Enzyklopädie der Psychologie., Göttingen, Bern, Toronto, Seattle: Hogrefe – Verlag für Psychologie. S. 209-250.
- Wischer, Robert; Kliemke, Christa 1987:** Zur Situation der alten Menschen in ihrem räumlichen Umfeld. Aus planerischer Sicht.
- Yilmaz, Türkan; Grandt, Brigitte 2006:** Ältere Migrant/innen in Duisburg – Alt werden in der fremden Heimat. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen NRW (ILS NRW); LEG NRW Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung GmbH (Hrsg.): Alt werden im Quartier - Kooperationen für wohnortnahe Dienstleistungen. Dokumentation des fünften Fachgesprächs "Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)entwicklung" am 25. April 2006 in Dortmund., Dortmund/Ratingen: Selbstverlag ILS NRW. S. 33-40.
- Zimmermann, Gertrud 2005:** Ziele und Arbeitsfelder des Modellprogramms. In: Mette, Inge; Narten, Renate (Hrsg.): Selbstbestimmt Wohnen im Alter. Abschlussbericht, Köln: KDA. S. 8-9.

Gesetze

BauGB - Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

Internet

Website ‚BBSR‘

http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_22318/BBSR/DE/WohnenImmobilien/WohnungspolitischeAnalysen/WohnungsmarktStadtentwicklung/Fachbeitraege/WohnenAlter/Projekte/ModellvorhabenAltersgerechtUmbauen/01__Start-MV.html

Letzter Abruf am 26.07.2010

Website Modellprogramm ‚Neues Wohnen‘

<http://www.modellprogramm-wohnen.de/seiten/programm.html>

Letzter Abruf am 10.04.2010

Website Seniorenwirtschaft NRW

<http://www.seniorenwirt.de>

Letzter Abruf am 10.04.2010

Website WohnQuartier ‚Faktoren‘

http://www.wohnquartier-4.de/index.php?article_id=13

Letzter Abruf am 10.04.2010

Website WohnQuartier ‚Pilotprojekte‘

http://www.wohnquartier-4.de/index.php?article_id=5

Letzter Abruf am 10.04.2010

Gespräche

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Christian Holz-Rau, am 01.07.2008 in Dortmund.

Leiter des Fachgebiets Verkehrswesen und Verkehrsplanung an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund.

Ursula Kremer-Preiß, am 28.08.2008 in Köln.

Leiterin des Fachbereichs ‚Architektur und Wohnen‘ des Kuratoriums Deutsche Altershilfe.

Quellenverzeichnis Teil B

Literatur

- Albers, Gerd 2006:** Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse., Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 43-55.
- Altrock, Uwe; Brzenczek, Katharina; Casprig, Anne; Danielzyk, Rainer; Selle, Klaus; Wiegandt, Claus-Christian; Wilczynski, Magdalena 2009:** Planungskultur im Gespräch. Was ist gemeint? Wie die Diskussion fortsetzen? In: PNDonline II/2009.
- Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Kennel, Corinna 2004a:** Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie, Berlin: Leue Verlag. S. 187-207.
- Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike 2004b:** Perspektiven der Planungstheorie. Berlin: Leue Verlag.
- Altshuler, Alan 1965:** The Goals of Comprehensive Planning. In: Faludi, Andreas (Hrsg.): A reader in planning theory, Oxford.
- BBR- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2008:** Raumordnungsprognose 2025. BBR Berichte Kompakt.
- Becker, Elke 2008:** Alle reden über Zivilgesellschaft. Differenzierung eines gesellschaftlichen Phänomens in der Stadtentwicklung. In: RaumPlanung 138/139/2008: S. 119-123.
- Behrens, Maria; Reichwein, Alexander 2007:** Global Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage, Wiesbaden. S. 311-324.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg 2007:** Einleitung. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden 2007. S. 9-25.
- Benz, Arthur 2003:** Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen - Eine Einführung ; Governance, Band 1, 1. Aufl., Opladen: Leske und Budrich. S. 11-28.
- Benz, Arthur 2007a:** Multilevel Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 297-310.
- Benz, Arthur 2007b:** Verhandlungen. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 106-118.
- Benz, Arthur 2007c:** Politischer Wettbewerb. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 54-67.
- Biermann, Brigitte 2007:** Umwelt. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 424-436.
- Blatter, Joachim 2005:** Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review 1/2005: S. 119-155.
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2007:** Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum.
- Bode, Ingo 2007:** Wohlfahrt. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 401-412.
- Bodenschatz, Harald; Harlander, Tilmann 2000:** Macht. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich. S. 143-151.
- Bökemann, Dieter 1983:** Theorie der Raumplanung. Regionalwissenschaftliche Grundlagen für die Regional-, Stadt- und Landesplanung. München, Wien: Oldenbourg Verlag.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars 2004:** Local Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, Stefan; Schimank, Uwe (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration: VS-Verl. S. 147-166.

- Bogumil, Jörg 2006:** Governance-Strukturen auf lokaler Ebene - Möglichkeiten und Grenzen direkter und kooperativer Demokratie. In: vhw Forum Wohneigentum. Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft 1/2006. S. 82-86.
- Bourdieu, Pierre 1992:** Ökonomisches Kapital - Kulturelles Kapital - Soziales Kapital. In: Bourdieu, Pierre (Hrsg.): Die verborgenen Mechanismen der Macht, Hamburg: VSA Verlag. S. 49-79.
- Braybrooke, David; Lindblom Charles E., 1963:** A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Process. New York.
- Coleman, James S. 1974:** Power and the Structure of Society. New York: Norton.
- Coleman, James S. 1990:** Foundations of Social Theory. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Crott, Helmut; Kutschker, Michael; Lamm, Helmut 1977:** Individuen und Gruppen als Konfliktparteien. Ergebnisse aus sozialpsychologischer Verhandlungsforschung. 1. Aufl., Stuttgart [u.a.]: Kohlhammer.
- Czada, Roland 2004:** Grenzprobleme zwischen Politik und Markt. In: Czada, Roland; Zintl, Reinhard; (Hrsg.): Politik und Markt, Wiesbaden: VS-Verl. S. 11-30.
- Czada, Roland 2007:** Markt. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 68-81.
- Danielzyk, Rainer 2005:** Regionalbewusstsein. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. S. 923-928.
- Döhler, Marian 2007:** Hierarchie. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 46-53.
- Eberle, Dagmar 2007:** Corporate Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 378-389.
- Edelmann, David 2009:** Das Konzept von Good Governance in der Entwicklungszusammenarbeit. In: Städte- und Gemeinderat 6/2009: S. 6-7.
- Fischer, Frank; Forrester, John (Hrsg.) 1993:** The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham/London: Duke University Press.
- Flyvbjerg, Bent 1996:** The Dark Side of Planning: Rationality and "Realrationalität". In: Mandelbaum, Seymour; Mazza, Luigi; Burchell, Robert (Hrsg.): Explorations in Planning Theory, New Brunswick: CUPR Press. S. 383-394.
- Forester, John 1999:** The Deliberative Practitioner, Encouraging Participatory Planning Processes. Cambridge: MIT Press.
- Fürst, Dietrich 2006:** Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Regionalplanung. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse., Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 117-128.
- Fürst, Dietrich 2007:** Urban Governance. Einblicke in die Diskussion. In: Städte im Umbruch. Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung. www.schrumpfende-stadt.de 4/2007. S. 5-10.
- Ganser, Karl 2006:** Alles geplant - was nun? In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse., Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 529-546.
- Gläser, Jochen; Lange, Stefan 2007:** Wissenschaft. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 437-451.
- Gläser, Jochen 2007:** Gemeinschaft. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 83-92.
- Greiving, Stefan; David, Carl-Heinz; Blotevogel, Hans-Heinrich 2008:** Evaluierung des Planungsinstruments Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP) – durchgeführt am Vorentwurf des RFNP der Regionalen Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“ im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Hackenbroch, Kirsten 2007:** Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 127. Dortmund: IRPUD.

- Häußermann, Hartmut 2008:** Die Stadt als politisches Subjekt. Zum Wandel in der Steuerung der Stadtentwicklung. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 575-588.
- Healy, Patsy 1992:** Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Planning Review* 2/1992. S. 143-162.
- Heinelt, Hubert 2006:** Planung und Governance. Der Beitrag der Governance-Debatte zum Planungsverständnis. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 235-247.
- Herz, Sabine; Jacob, Andreas; Pauly, Martina 2005:** Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld "3stadt2 - Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung". Werkstatt: Praxis 36, Bonn.
- Heuer, Jürgen H. B.; Nordalm, Volker 2001:** Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge. In: Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. erg. Aufl., München [u.a.]: Oldenbourg. S. 23-41.
- Hoffmann-Lange, Ursula; Bürklin, Wilhelm 1998:** Eliten, Führungsgruppen. In: Schäfers, Bernhard; Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands: Leske + Budrich. S. 167-178.
- Holtkamp, Lars 2007:** Local Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 366-377.
- Innes, Judith 1995:** Planning Theorie's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. In: *Journal of Planning Education and Research* 14/1995.
- Jakubowski, Peter 2007:** Urban Governance: Stimmt die Balance zwischen Legitimation und Effizienz? In: Städte im Umbruch. Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Statdtumbau & Regenerierung. www.schrumpfende-stadt.de 4/2007. S. 22-28.
- Jessen, Johann; Reuter, Wolf 2006:** Lernende Praxis. Erfahrung als Ressource – planungstheoretische Konsequenzen. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen., Verlag Dorothea Rohn. S. 42-56.
- Jury "Ausbau der Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen" 2008:** Empfehlungen zum Ausbau der Hochschullandschaft Nordrhein-Westfalen.
- Kaiser, Joseph H. 1965:** Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos.
- Kelle, Udo; Kluge, Susann 1999:** Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung. *Qualitative Sozialforschung*, Band 4, Opladen: Leske + Budrich.
- Klemme, Marion; Selle, Klaus 2008:** Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. PT_Materialien 15, Aachen: RWTH Aachen, Fakultät für Architektur.
- Kremer-Preiß, Ursula; Stolarz, Holger 2005:** Werkstatt-Wettbewerb Quartier. Dokumentation der ausgezeichneten Beiträge. *Leben und Wohnen im Alter*, 2. Aufl., Köln: Kuratorium Deutsche Altershilfe.
- Kuckartz, Udo 2010:** Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten, 3. akt. Aufl., Wiesbaden: VS Verl.
- Kuder, Thomas 2007:** Governance im Städtebaulichen Denkmalschutz. In: Städte im Umbruch. Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Statdtumbau & Regenerierung. www.schrumpfende-stadt.de 4/2007. S. 42-48.
- Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte 2005:** Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. 4. überarb. und erw. Aufl., Frankfurt am Main: Knapp.
- Lindblom, Charles E. 1959:** The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 1/1959, S. 79-88.
- Lindner, Volker 2006:** Schrumpfungserfahrungen. Steuerungsmöglichkeiten des Strukturwandels. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Verlag Dorothea Rohn. S. 190-207.
- Lucke, Doris 1998:** Eigentum/Eigentumsordnung. In: Schäfers, Bernhard; Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen: Leske + Budrich. S. 145-154.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. 1995:** Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verl. S. 39-72.

- Mayntz, Renate 2003:** Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen - Eine Einführung ; Governance, Band 1, 1. Aufl., Opladen: Leske und Budrich. S. 65-76.
- Mayntz, Renate 2006:** Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. S. 11-20.
- Möller, Thomas 2004:** Das Quartierskonzept "Lebensgerechtes Wohnen" der Baugenossenschaft Freie Scholle e. G., Bielefeld. In: Kremer-Preiß, Ursula; Stolarz, Holger (Hrsg.): Anforderungen an die Gestaltung quartiersbezogener Wohnkonzepte, Gütersloh, Köln. S. 19-28.
- Münkler, Herfried 2006:** Was bewegt die Zivilgesellschaft, und wohin führt das? In: vhw Forum Wohneigentum. Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft 4/2006. S. 254-257.
- Nuissl, Henning; Heinrichs, Dirk 2006:** Zwischen Paradigma und heißer Luft: Der Begriff der Governance als Anregung für die räumliche Planung. In: Altröck, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Kuder, Thomas; Nuissl, Henning; Peters, Deike (Hrsg.): Sparsamer Staat – Schwache Stadt? Planungsrundschau 13. S. 51-72.
- Pappi, Franz U. 1998:** Soziale Netzwerke. In: Schäfers, Bernhard; Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen: Leske + Budrich. S. 584-596.
- Pesch, Franz 2006:** Stadtplanung und Wirtschaft – zwischen Konfrontation und Kooperation. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen., Verlag Dorothea Rohn. S. 353-365.
- Peters, Deike 2004:** Zum Stand der Planungstheorie. In: Altröck, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie, Berlin: Leue Verlag. S. 5-18.
- Pierre, Jon 2005:** Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities.
- Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr 2008:** Evaluierung des Planungsinstruments Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP).
- Pollermann, Kim 2008:** Motivation der Akteure in kooperativen Prozessen. Empirische Befunde aus motivationspsychologischer Sicht. In: RaumPlanung 138/139/2008: S. 159-163.
- Postlep, Rolf-Dieter; Blume, Lorenz 2005:** Öffentliche Finanzen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. S. 725-734.
- Reiß-Schmidt, Stephan 2006:** Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Verlag Dorothea Rohn. S. 149-163.
- 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, Berlin: Leue Verlag. S. 57-78.
- Reuter, Wolf 2006:** Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse., Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 210-224.
- Richardson, Tim 1996:** Foucauldian discourse: Power & truth in urban & regional policy making. In: European Planning Studies 3/1996: S. 279-293.
- Rittel, Horst W. J.; Reuter, Wolf D. 1992:** Planen, Entwerfen, Design. ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik. Stuttgart [u.a.]: Kohlhammer.
- Ritter, Ernst-Hasso 2006:** Strategieentwicklung heute - Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 129-145.
- Rohland, Peter 2006:** Von Steuerung zu Governance. In: vhw Forum Wohneigentum. Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft.: S. 57-58.
- Scharpf, Fritz W. 2000:** Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden: VS-Verl.
- Schedler, Kuno 2007:** Public Management und Public Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verl. / GWV Fachverlage GmbH. S. 253-268.
- Schimank, Uwe 2004:** Der akteurzentrierte Institutionalismus. In: Gabriel, Manfred (Hrsg.): Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie, 1. Aufl., Wiesbaden: VS-Verl. S. 287-301.

- Schimank, Uwe 2005:** Differenzierung und Integration der modernen Gesellschaft. Beiträge zur akteurszentrierten Differenzierungstheoretischer Bezugsrahmen 1. Wiesbaden: VS-Verl.
- Schimank, Uwe 2006:** Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftsteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie, 1. Aufl., Wiesbaden: VS-Verl.
- Schimank, Uwe 2007a:** Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. Grundlagentexte Soziologie, 3. Aufl., Weinheim [u.a.]: Juventa-Verl.
- Schimank, Uwe 2007b:** Elementare Mechanismen. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 29-45.
- Schimank, Uwe 2007c:** Neoinstitutionalismus. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 161-175.
- Schuppert, Gunnar Folke 2006a:** Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. S. 371-469.
- Schuppert, Gunnar Folke 2006b:** Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungen. Schriften zur Governance-Forschung, Bd. 1, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Selle, Klaus 1996:** Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln, ein Werkbuch. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 69. Dortmund: IRPUD.
- Selle, Klaus 2005:** Planen, Steuern, Entwickeln. über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Edition Stadt-Entwicklung, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Selle, Klaus 2006:** Ende der Bürgerbeteiligung? Geschichten über den Wandel eines alten Bildes. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 497-514.
- Selle, Klaus 2007:** Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung - Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2007: S. 63-71.
- Selle, Klaus 2008a:** Stadtentwicklung aus der 'Governance-Perspektive'. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung - früher und heute. Teil 1 von 2. In: PNDOnline II/2008.
- Selle, Klaus 2008b:** Stadtentwicklung aus der 'Governance-Perspektive'. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung - früher und heute. Teil 2 von 2. In: PNDOnline III/2008.
- Sinning, Heidi 2006:** In Zukunft: Stadtmanagement? Neuorientierungen in Stadtplanung und Stadtentwicklung. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 400-414.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2006b:** Wohnungsmarktbericht 2006.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a:** ISEK BI. Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept Stadtbau Bielefeld.
- Tatje, Susanne 2005:** Bielefeld stellt sich dem demographischen Wandel. In: der städtetag 3/2005: S. 39-41.
- Trute, Hans-Heinrich; Kühlers, Doris; Pilniok, Arne 2007:** Rechtswissenschaftliche Perspektiven. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 240-252.
- Wagener, Frido 1970:** Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 3/1970: S. 13-98.
- Wald, Andreas; Jansen, Dorothea 2007a:** Netzwerke. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 93-105.
- Wald, Andreas; Jansen, Dorothea 2007b:** Netzwerktheorien. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 188-199.

Weichhart, Peter 2007: Regionale Identität als Thema der Raumplanung? In: Denkanstöße 6/2007: S. 28-41.

Werle, Raymund 2007: Pfadabhängigkeit. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS-Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 119-131.

Wiesenthal, Helmut 2000: Markt, Organisation und Gemeinschaft als "zweitbeste" Verfahren sozialer Koordination. In: Werle, Raymund; Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt/New York: Campus. S. 44-73.

Wiesenthal, Helmut 2006: Gesellschaftssteuern und gesellschaftliche Selbststeuerung. eine Einführung. Hagener Studentexte zur Soziologie, Lehrbuch, 1. Aufl., Wiesbaden: VS-Verl.

Gesetze

BauGB - Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

BauO NRW - Landesbauordnung NRW, Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung vom 1. März 2000. Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Dienstleistungsrichtlinien (DL-RL)-Gesetzes vom 17. Dezember 2009 (GV. NRW. S.863), in Kraft getreten am 28. Dezember 2009.

ROG - Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

Internetquellen

Website Gesundheitscampus NRW

<http://www.gesundheitscampus.nrw.de/>

Letzter Abruf am 7.4.2010

Website Der Westen ‚Fußballmuseum‘

<http://www.derwesten.de/nachrichten/sport/fussball/2009/4/24/news-117919745/detail.html>

Letzter Abruf 6.10.2009

Website Der Westen ‚Kleingärten‘

<http://www.derwesten.de/nachrichten/staedte/dortmund/2009/9/18/news-133698810/detail.html>

Letzter Abruf am 23.09.2009

Website ‚MAXQDA‘

<http://www.maxqda.de>

Letzter Abruf am 02.04.2010

Website Stadt Bielefeld ‚Pflegerberatung‘

<http://www.bielefeld-pflegerberatung.de>

Letzter Zugriff 02.04.2010

Quellenverzeichnis Teil C

Literatur

- Alt und Jung Nord-Ost e. V. 2008:** Stellungnahme zur Anhörung des Landtags zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen (Wohn- und Teilhabegesetz NRW).
- Altrock, Uwe; Huning, Sandra 2006:** Kernkompetenzen kommunaler Planung. Anmerkungen zur Aufgabenteilung von öffentlicher Hand und Privatinvestoren am Beispiel der Produktion öffentlicher Räume. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse., Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 415-428.
- Ambrosius; Gerold 2007:** Öffentlicher Verkehr und Gemeinwirtschaftlichkeit. In: Schöller, Oliver; Canzler, Weert; Knie, Andreas (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden: VS Verlag, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 471-489.
- Aring, Jürgen; Herfert Günter, 2001:** Neue Muster der Wohnsuburbanisierung. In: Brake, Klaus (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland - aktuelle Tendenzen, Opladen: Leske + Budrich. S. 43-56.
- Scholle 2008 - Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.:** Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Umstrukturierung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts (DS 14/6972).
- BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2005:** Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Becker, Heidede; Böhme, Christa; Meyer, Ulrike 2003:** Integrierte Handlungskonzepte - Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Strategien für die soziale Stadt - Erfahrungen und Perspektiven - Umsetzung des Bundesländer-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". Bericht der Programmbegleitung. Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik.
- Becker, Ruth 2005:** Wohnungswesen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. S. 1298-1305.
- Becker, Ruth 2009:** Frauenwohnprojekte - keine Utopie!. Ein Leitfaden zur Entwicklung autonomer Frauen(wohn)räume mit einer Dokumentation realisierter Projekte in Deutschland. Dortmund.
- Beckmann, Ralf 2007:** Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung. In: PlanerIn 3/2007: S. 5-7.
- Berding, Ulrich; Ginski, Sarah; Havemann, Antje; Kim, Do Hyung; Kolbmüller, Wiebke; Pegels, Juliane; Perenthaler, Bettina; Reese, Achim, Selle Klaus 2009a:** STARS_Materialien Teil 02. Die Fallstudien - Ergebnisse aus Leipzig, Hannover und Aachen. DFG-Forschungsprojekt "Stadträume in Spannungsfeldern". PT_Materialien 21. Aachen: RWTH Aachen, Fakultät für Architektur.
- Berding, Ulrich; Ginski, Sarah; Havemann; Antje; Pegels, ; Antje; Pegels, ; Pegels, Juliane; Perenthaler, Bettina; Reese, Achim, Selle Klaus 2009b:** STARS_Materialien Teil 03. Die Interviews - Ergebnisse aus 20 Großstädten Deutschlands. DFG-Forschungsprojekt "Stadträume in Spannungsfeldern". PT_Materialien 22. Aachen: RWTH Aachen, Fakultät für Architektur.
- Berndgen-Kaiser, Andrea; Fox-Kämper, Runrid 2008:** Integrierte und quartiersbezogene Ansätze für das Wohnen im Alter. Realisierte Beispiele in verschiedenen Siedlungstypen. In: Kreuzer, Volker; Reicher, Christa; Scholz, Tobias (Hrsg.): Zukunft Alter. Stadtplanerische Handlungsansätze zur altersgerechten Quartiersentwicklung, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD. S. 161-176.
- BFW - Landesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen NRW e. V. 2008:** Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen (Wohn- und Teilhabegesetz WTG) nebst Durchführungsverordnung anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Soziales des nordrhein-westfälischen Landtages am 10. und 11. September 2008.
- BGW - Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH 2008:** Stellungnahme der BGW zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zum WTG.
- Blank, Oliver 2004:** Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland. der Beitrag des Gebietsmarketings zur Verwirklichung einzelhandelsbezogener Ziele der Raumordnungspolitik. 1. Aufl., Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.

- Blaumeiser, Heinz; Blunck, Annette; Klie, Thomas; Pfundstein, Thomas; Wappelshammer, Elisabeth 2002:** Handbuch kommunale Altenplanung. Grundlagen - Prinzipien - Methoden. Hand- und Arbeitsbücher / Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge, Frankfurt am Main: Dt. Verein für Öffentliche und Private Fürsorge.
- Blennemann, Friedhelm 2003:** Barrierefreier ÖPNV in Deutschland. Barrier-free public transport in Germany. Düsseldorf: Alba-Fachverl.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006:** Erster Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Situation der Heime und die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2008:** Starke Leistung für jedes Alter. Erste Ergebnisse der Wirkungsforschung im Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser.
- BMG - Bundesministerium für Gesundheit 2008:** Die wichtigsten Fragen und Antworten zur Pflegereform. Stand 14. März 2008.
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2007:** Bericht für das Jahr 2006 über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-Bericht).
- BMVBS - Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2009:** Programme der Städtebauförderung. Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes.
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2010:** ÖPNV: Planung für ältere Menschen. Ein Leitfaden für die Praxis. BMVBS-Online-Publikation 09/2010,.
- Bode, Ingo 2007:** Wohlfahrt. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 401-412.
- Bogumil, Jörg 2005:** Kommune/Kommunale Selbstverwaltung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. S. 515-520.
- Brühl, Hasso; Echter, Claus-Peter; Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Jekel, Gregor 2005:** Wohnen in der Innenstadt - eine Renaissance? Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik.
- Brune, Walter; Junker, Rolf; Pump-Uhlmann, Holger 2006:** Angriff auf die City. Kritische Texte zur Konzeption, Planung und Wirkung von integrierten und nicht integrierten Shopping-Centern in zentralen Lagen. Düsseldorf: Droste.
- Brune, Walter 2006:** Innenstadtentwicklung durch Shopping-Center? In: Brune, Walter; Junker, Rolf; Pump-Uhlmann, Holger (Hrsg.): Angriff auf die City - Kritische Texte zur Konzeption, Planung und Wirkung von integrierten und nicht integrierten Shopping-Centern in zentralen Lagen, Düsseldorf: Droste. S. 65-71.
- BStMI - Bayerisches Staatsministerium des Inneren. Oberste Baubehörde 2001:** Barrierefreie Wohnungen. Leitfaden für Architekten, Fachingenieure und Bauherren zu DIN 18025 Teil 1 und Teil 2. Ausgabe 1992. Vergleichende Betrachtungen und Erläuterungen. Arbeitsblätter "Bauen und Wohnen für Behinderte" Nr. 2.
- Büttner, Thiess 2005:** Kommunale Finanzen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. S. 505-509.
- Bunzel, Arno; Janning, Heinz; Kruse, Stefan; Kühn, Gerd 2009:** Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Berlin: Difu.
- David, Carl-Heinz 2005:** Subsidiaritätsprinzip. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. S. 1129-1134.
- Deutscher Bundestag 2009:** Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 16/13325.
- Deutscher Städtetag 2006:** Diskussionspapier Strategien für den öffentlichen Raum. Kurzfassung.
- Deutscher Städtetag 2009:** Kommunen warnen vor Steuersenkungen, die sie nicht verkraften können. Deutscher Städtetag zum Koalitionsvertrag. In: Deutscher Städtetag 9/2009: S. 1-3.

- Dieterich, Hartmut 2005:** Bodenmarkt und Bodenpolitik. In: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4., überarb. und erw. Aufl., Frankfurt am Main: Knapp. S. 373-422.
- Dt. Bundestag 16/7439 2007:** Entwurf eines Gesetzes zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz). Beschlossen vom Bundestag am 14.03.2008.
- DV - Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. 2009:** Wohnen im Alter. Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin.
- Eichener, Volker; Schauerte, Martin; Klein, Kerstin 2003:** Zukunft des Wohnens. Perspektiven für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Rheinland und Westfalen. 2. unveränderte Aufl., Düsseldorf [u. a.]: Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen e. V.
- Esser, Ingeborg 2005:** Steuern in der Immobilienwirtschaft. In: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. überarb. und erw. Aufl., Frankfurt am Main: Knapp. S. 691-731.
- Fischer-Krapohl, Ivonne; Gottwald, Marc 2008:** Wohnbedürfnisse von Migrantinnen und Migranten. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 153-166.
- Franzke, Jochen 2005:** Verwaltungsreform. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. S. 1253-1261.
- Freitag, Lutz 2008:** Stadtbau aus Sicht der Wohnungswirtschaft. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 291-297.
- Friedrichs, Jürgen 2000:** Gentrification. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich. S. 57-66.
- Fuchs, Bärbel 2009:** Heimgesetz. In: Landmann; Rohmer (Hrsg.): Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften: GewO, C. H. Beck.
- Gallus, Rainer 2007:** Das neue Baurecht aus Sicht des Einzelhandels. S. 18-19.
- Gebhardt, Cornelia 2009:** In: Krauskopf (Hrsg.): Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung – Kommentar. 6. Aufl.
- Gehring, Peter; Gutknecht, Joachim; Schüller Ulrich; Weber, Reinhard 2003:** Generalverkehrsplanung für Deutschland – der neue Bundesverkehrswegeplan 2003. In: Internationales Verkehrswesen 11/2003: S. 516-524.
- GEWOS – Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH 2008:** Wohnstiltypen in Niedersachsen und Bremen. Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw). Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank.
- Habermann-Nieße, Klaus 2008:** Die Stadt der Stadtteile. Über die Differenzierung und Qualifizierung von Stadtquartieren. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 419-428.
- Hallenberg, Bernd 2006:** Die Transformation der Anbieterlandschaft am deutschen Wohnungsmarkt. Folgen für Wohnungsversorgung und Stadtstrukturen. In: vhw Forum Wohneigentum. Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft 2/2006: S. 146-149.
- Hamm, Hartwig 2001:** Der ordnungspolitische Rahmen für die Wohnungswirtschaft. In: Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. erg. Aufl., München [u. a.]: Oldenbourg. S. 144-158.
- Hesse, Markus; Schmitz, Stefan 1998:** Stadtentwicklung in Zeichen von "Auflösung" und Nachhaltigkeit. In: Informationen zur Raumentwicklung 7-8/1998: S. 435-453.
- Heuer, Jürgen H. B.; Nordalm, Volker 2001:** Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge. In: Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. erg. Aufl., München [u. a.]: Oldenbourg. S. 23-41.
- Holz-Rau, Christian; Kasper, Birgit; Scheiner, Joachim 2004:** Handlungsempfehlungen und Beispiele für eine nachhaltige Mobilität älterer Menschen. In: Rudinger, Georg; Holz-Rau, Christian; Grotz,

Reinhold (Hrsg.): Freizeitmobilität älterer Menschen, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD. S. 189-216.

Holzhey, Michael; Berschin, Felix; Kühl, Ingo; Naumann, René 2009: Wettbewerber-Report Eisenbahn 2008/2009.

IMB - Institut für Erhaltung und Modernisierung von Bauwerken e. V. an der TU Berlin 2008: Wohnen ohne Barrieren. Erhöhte Wohnqualität gemeinsam statt einsam für Alle. Berlin.

Infas - Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH; DLR - Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V 2009: MiD 2008: Mobilität in Deutschland. Alltagsverkehr in Deutschland. Struktur - Aufkommen - Emissionen - Trends. Präsentation am 19. August 2009 in Bonn.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2008: Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen. Gemeindeordnung, Kreisordnung und Auszüge aus weiteren Gesetzen.

Jaedicke, Wolfgang 2001: Wirkungen wohnungspolitischer Instrumente. In: Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. erg. Aufl., München [u.a.]: Oldenbourg. S. 184-209.

Janning, Heinz 2007: Wo Läden hinkommen, lässt sich steuern. In: Städte- und Gemeinderat (Hrsg.): S. 6-8.

Janta, Thomas 2009: Demographiefester Wohnungsbau zu bezahlbaren Preisen. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Wohnen im Alter. Dokumentation des Symposiums "Wohnen im Alter" am 04.12.2008, Berlin: S. 8-9.

Jasper, Karl 2007: NRW kämpft gegen Leerstand. In: Frauns, Elke; Imorde, Jens; Junker, Rolf (Hrsg.): Standort Innenstadt. Raum für Ideen – Ladenleerstand, ein Fachbuch, Eppstein: Stadtanalyse-Verl. S. 84-85.

Jenkis, Helmut W. 2001: Einführung in die Wohnungswirtschaftspolitik. In: Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. erg. Aufl., München [u.a.]: Oldenbourg. S. 65-122.

Jost, Frank; Poddig, Benjamin 2008: Wissen, wer wo wohnt. Qualitative Nachfrageanalyse als neues Instrument für Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 106-123.

Junker, Rolf; Nitz, Christina 2007: Quartiere und deren Perspektiven. In: Frauns, Elke; Imorde, Jens; Junker, Rolf (Hrsg.): Standort Innenstadt. Raum für Ideen – Ladenleerstand. Eppstein: Stadtanalyse-Verlag. S. 124-127.

Kiehle, Wolfgang 2008: Wohin gehen die kommunalen Wohnungsbestände? Folgen des Verkaufs an Private Equity Fonds. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 54-62.

Klie, Thomas; Monzer, Michael 2008: Case Management in der Pflege. Die Aufgabe personen- und familienbezogener Unterstützung bei Pflegebedürftigkeit und ihre Realisierung in der Reform der Pflegeversicherung. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie: S. 92-105.

Korbmacher, Andreas 2005: Bauordnungsrecht. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. S. 83-84.

Kreis Wesel 2009: Wohnberatungsstelle des Caritasverbandes Dekanate Dinslaken und Wesel. Drucksache 715 /VII VII. Wahlperiode 2004 -2009. Verwaltungsvorlage vom 22.01.2009.

Kremer-Preiß, Ursula; Stolarz, Holger 2003: Neue Wohnkonzepte für das Alter und praktische Erfahrungen bei der Umsetzung. Bestandsanalyse. Leben und Wohnen im Alter, Köln: Kuratorium Deutsche Altershilfe.

Kreuzer, Volker 2006: Altengerechte Wohnquartiere. Stadtplanerische Empfehlungen für den Umgang mit der demografischen Alterung auf kommunaler Ebene. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 125. Dortmund: IRPUD.

Krings-Heckemeier, Marie-Therese; Braun, Reiner; Schmidt, Markus; Schwedt, Annamaria 2006: Wohnsituation, Potenziale und Perspektiven. Die Generation über 50. Berlin.

Krüger, Thomas 2009: HafenCity Hamburg- ein Modell für moderne Stadtentwicklung? In: RaumPlanung 146/2009: S. 193-198.

- Kühn, Gerd 2006:** Innerstädtische Einkaufszentren: Entwicklungen - Strukturen - Perspektiven. In: Brune, Walter; Junker, Rolf; Pump-Uhlmann, Holger (Hrsg.): Angriff auf die City - Kritische Texte zur Konzeption, Planung und Wirkung von integrierten und nicht integrierten Shopping-Centern in zentralen Lagen, Düsseldorf: Droste. S. 17-27.
- Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte 2005:** Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. 4. überarb. und erw. Aufl., Frankfurt am Main: Knapp.
- Kühne-Büning, Lidwina 2005a:** Besonderheiten des Wirtschaftsgutes Wohnung und seiner Nutzungsleistungen. In: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. überarb. und erw. Aufl., Frankfurt am Main: Knapp. S. 7-17.
- Kühne-Büning, Lidwina 2005b:** Legitimation und allgemeine Ziele der Wohnungspolitik. In: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. überarb. und erw. Aufl., Frankfurt am Main: Knapp. S. 234-236.
- Kuschnerus, Ulrich 2007:** Der standortgerechte Einzelhandel. 1. Aufl., Bonn: vhw-Verl.
- Kutschke, Andreas; Raabe, Harald 2008:** "Beratung muss quartiersnah und niedrigschwellig sein" Pilot-Pflegestützpunkte: Was nun? - Interview mit dem KDA-Experten. In: Pro Alter 1/2008: S. 10-13.
- Landesbetrieb Straßenbau NRW 2009:** Leitfaden Barrierefreiheit im Straßenraum.
- Linke, Tobias 2009** In: Krauskopf (Hrsg.): Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung - Kommentar. 4. Aufl.
- Lorenz, Werner 2006:** Von der großen Belagerung der Stadt Cottbus. In: Brune, Walter; Junker, Rolf; Pump-Uhlmann, Holger (Hrsg.): Angriff auf die City - Kritische Texte zur Konzeption, Planung und Wirkung von integrierten und nicht integrierten Shopping-Centern in zentralen Lagen, Düsseldorf: Droste. S. 177-199.
- LT NRW - Landtag Nordrhein-Westfalen 2008:** Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Umsetzung der Förderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts. Drucksache 14/6972.
- Richtlinie 2002/49/EG** – Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Umgebungslärmrichtlinie).
- Richtlinie 96/62/EG** – des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie).
- MAGS NRW - Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2007a:** Gesundheit und Alter. Demographische Grundlagen und präventive Ansätze. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.
- MAGS NRW - Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2007b:** Kommunale Pflegeplanung. Empfehlungen zur praktischen Umsetzung.
- MAGS NRW - Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2008a:** Leben ohne Barrieren. Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen - Umsetzung und Anwendung in der Praxis.
- MAGS NRW - Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen 2008b:** Eckpunkte für ein Landesheimgesetz NRW. Dokumentation der fachpolitischen Diskussion.
- MAGS NRW - Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen 2009:** Allgemeinverfügung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. April 2009 – V1-4900.2.4.
- MAGS NRW - Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW; MIWF NRW - Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes NRW o. J.:** Aktionsprogramm der Landesregierung zur Stärkung der hausärztlichen Medizin und Versorgung in Nordrhein-Westfalen.
- MBV NRW - Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2009:** Kommunale Straßen und Radverkehrseinrichtungen.
- Meyer, Hans 2008:** Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik. Berlin: Duncker & Humblot.

- Müller, Christian; Hochbahn, Christoph 2007:** Von Amerika lernen? Business Improvement Districts und Immobilien- und Standortgemeinschaften. In: Frauns, Elke; Imorde, Jens; Junker, Rolf (Hrsg.): Standort Innenstadt. Raum für Ideen – Ladenleerstand, ein Fachbuch, Eppstein: Stadtanalyse-Verl. S. 116-123.
- Nuissl, Henning; Bigalke, Bernadett 2006:** Älterwerden in Suburbia - eine explorative Studie zur Auswirkung von Suburbanisierung auf die Lebensqualität älterer Menschen. UFZ-Diskussionspapiere.
- NVP Bielefeld 2007:** Zweiter Nahverkehrsplan der Stadt Bielefeld 2007.
- Osterhage, Frank 2007:** Masterplan für stadtweiten Handel. In: Städte- und Gemeinderat 3/2007: S. 9-11.
- Overhageböck, Nina 2009:** Öffentliche Räume unter Schrumpfungsbedingungen. Dissertation RWTH Aachen (Online-Veröffentlichung, Download unter: <http://darwin.bth.rwth-aachen.de/opus3/volltexte/2009/2807/>)
- Papier, Hans-Jürgen 2000:** Straßenrecht. In: Achterberg, Norbert (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht - ein Lehr- und Handbuch, 2. neu bearb. Aufl., Heidelberg: Müller, Jurist. Verl. S. 840-913.
- Postlep, Rolf-Dieter; Blume, Lorenz 2005:** Öffentliche Finanzen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. S. 725-734.
- Pump-Uhlmann, Holger 2006:** Operation Otto: Die Braunschweiger "Schloss-Arkaden". In: Brune, Walter; Junker, Rolf; Pump-Uhlmann, Holger (Hrsg.): Angriff auf die City - Kritische Texte zur Konzeption, Planung und Wirkung von integrierten und nicht integrierten Shopping-Centern in zentralen Lagen, Düsseldorf: Droste. S. 117-165.
- Rahmenvereinbarung Pflegestützpunkte 2009:** Rahmenvereinbarung über die Einrichtung von Pflegestützpunkten in Nordrhein-Westfalen gemäß § 91c Abs. 8 SGB XI.
- Reichow, Hans Bernhard 1959:** Die autogerechte Stadt. Ravensburg: Otto Maier.
- Ronneberger, Klaus; Lanz, Stephan; Jahn, Walther 1999:** Die Stadt als Beute. Bonn: Dietz.
- Rüßler, Harald 2007:** Altern in der Stadt. Neugestaltung kommunaler Altenhilfe im demographischen Wandel. Wiesbaden: VS research.
- Schaeffer, Doris; Kuhlmei, Adelheid 2008:** Pflegestützpunkte - Impuls zur Weiterentwicklung der Pflege. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie 2/2008: S. 81-85.
- Schindegger, Friedrich 2009:** Neufassung der Raumordnung in Deutschland. Als Folge der Föderalismusreform. In: Raum. Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik 73/2009: S. 42-44.
- Schmitz, Holger; Federwisch, Christof 2005:** Einzelhandel und Planungsrecht. Schaffung von Baurecht für Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau). Baurecht und Bautechnik, Berlin: Schmidt.
- Schmitz-Veltin, Ansgar 2006:** Lebensbedingungen im demographischen Wandel. Konsequenzen von Alterung und Schrumpfung für Bildungschancen und medizinische Versorgung in ländlichen Räumen. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) 5/2006: S. 343-354.
- Schumann, Henrik 2008:** Altwerden in Einfamilienhausquartieren der Nachkriegszeit. Handlungsempfehlungen für die Siedlung Siegen-Charlottental. In: Kreuzer, Volker; Reicher, Christa; Scholz, Tobias (Hrsg.): Zukunft Alter - Stadtplanerische Handlungsansätze zur altersgerechten Quartiersentwicklung, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD. S. 243-263.
- Schweikart, Jürgen 2008:** Die große Herausforderung. Gesundheit und medizinische Herausforderung im ländlichen Raum. In: LandInForm. Magazin für Ländliche Räume: S. 12-13.
- Seewald, Otfried 2009** In: Leitherer, Stephan (Hrsg.): Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht
- Selle, Klaus 2005:** Planen, Steuern, Entwickeln. über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Edition Stadt-Entwicklung, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

- Selle, Klaus 2008:** Bestand? Kontinuität und Wandel eines Themas. Drei Anmerkungen zu drei Jahrzehnten Fachdiskurs. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 654-673.
- SONG – Netzwerk: Soziales neu gestalten 2008:** Zukunft Quartier. Positionspapier des Netzwerks. Soziales neu gestalten (SONG) zum demographischen Wandel.
- SONG - Netzwerk: Soziales neu gestalten 2008a:** Zukunft Quartier - Lebensräume zum Älterwerden. Themenheft 5: Innovationen ermöglichen - Wirkungsorientiert steuern. Zukunft Quartier Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.
- SONG - Netzwerk: Soziales neu gestalten 2008b:** Zukunft Quartier - Lebensräume zum Älterwerden. Band 1: Eine Potenzialanalyse ausgewählter Wohnprojekte. Zukunft Quartier, Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.
- SONG – Netzwerk: Soziales neu gestalten 2009:** Eine neue Architektur des Sozialen. Sechs Fallstudien zum Welfare Mix. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.
- Spars, Guido; Heinze, Michael 2008:** Neue Ergebnisse zur Stadttrendite kommunaler Wohnungsunternehmen. Ein Leitfaden für die Praxis.
- Spars, Guido 2008:** Metatrends und die Wohnungsmarktentwicklung. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 23-40.
- Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008a:** Ratgeber rund ums Alter. Leben. Ratgeber rund ums Alter. Leben. Wohnen. Vorsorgen.
- Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008b:** Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts, Gesetzentwurf der Landesregierung. Stellungnahme für die Anhörung im Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 10. und 11.09.2008.
- Statistisches Bundesamt 2008:** Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Statistisches Bundesamt 2009:** Unfallentwicklung auf deutschen Straßen 2008. Wiesbaden.
- Staubach, Reiner 2008:** Migranten als Kunden. Zum Umgang der Wohnungswirtschaft mit ethnisch-kultureller Vielfalt. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 480-490.
- Stich, Rudolf; Schmidt-Eichstaedt, 2005:** Bauleitplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. S. 75-82.
- Ude, Christian 2008:** Städte und kommunale Wohnungsunternehmen - eine Win-Win-Situation. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 283-290.
- Unger, Knut 2009:** Verkauf, Faktoren und Folgen der Verkaufsprozesse 2000 - 2008. In: Deutscher Mieterbund NRW (Hrsg.): "Ist der Wohnungsmarkt noch zu retten?" Dokumentation der Tagung vom 5. November 2008 in Gladbeck: S. 3-16.
- Uttke, Angela 2009:** Supermärkte und Lebensmitteldiscounter. Wege der städtebaulichen Qualifizierung. Dortmund: Rohn.
- VdW Rheinland Westfalen 2008:** Stellungnahme zur Vorbereitung auf die Anhörung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts (Drucksache 14/6972) am 10. und 11. September 2008 im Landtag NRW, Düsseldorf.
- Veser, Jürgen; Thrun, Thomas; Jaedicke, Wolfgang 2007:** Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. Berlin: BMVBS.
- Wahrendorf, Volker 2008** In: Grube; Wahrendorf (Hrsg.): SGB XII – Kommentar. 2. Aufl.
- Wehrli-Schindler, Brigit 2008:** Vom Niedergang der Stadt zu ihrem Revival - die neue Lust am Urbanen. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hrsg.): Bestand? - Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund: Rohn. S. 257-263.

WfA - Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA); IRPUD - Institut für Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund 2008: Hartz IV und der Wohnungsmarkt NRW. Dokumentation der Tagung von IRPUD und NRW.BANK am 16. April 2008.

Wollmann, Hellmut 2006: Das traditionelle deutsche Kommunalsystem - Auslaufmodell oder Erfolgsstory? In: Selle, Klaus (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse., Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 292-307.

Gesetze

Abgabenordnung - Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2474) geändert worden ist.

AEG - Allgemeines Eisenbahngesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 930-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 299 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist.

ApoG - Apothekengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 1980 (BGBl. I S. 1993), das zuletzt durch Artikel 16a des Gesetzes vom 28. Mai 2008 (BGBl. I S. 874) geändert worden ist.

Ärzte-ZV - Zulassungsverordnung für Vertragsärzte in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 8230-25, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 28. Mai 2008 (BGBl. I S. 874) geändert worden ist.

BauGB - Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

BauNVO - Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) geändert worden ist.

BauO NRW - „Landesbauordnung NRW, Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung vom 1. März 2000. Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Dienstleistungsrichtlinien (DL-RL)-Gesetzes vom 17. Dezember 2009 (GV. NRW. S.863), in Kraft getreten am 28. Dezember 2009.

Bedarfsplanungs-Richtlinie Ärzte - Richtlinie über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung. Fassung vom:15.02.2007 BAnz. Nr. 64 (S. 3491) vom 31.03.2007. Letzte Änderung:18.06.2009 BAnz. Nr. 173 (S. 3 898) vom 17.11.2009. In Kraft getreten am:18.11.2009.

Bedarfsplanungs-Richtlinie Zahnärzte - Richtlinie über die Bedarfsplanung in der vertragszahnärztlichen Versorgung. Fassung vom:14.08.2007 BAnz. Nr. 185 (S. 7673) vom 02.10.2007. Letzte Änderung:21.08.2008 BAnz. Nr. 143 (S. 3 413) vom 19.09.2008. In Kraft getreten am:01.10.2008.

RL Bestandsinvest - Richtlinien zur Förderung von investiven Maßnahmen im Bestand in Nordrhein-Westfalen. Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr vom 26.01.2006, IV B 4 – 31 – 3/2006, zuletzt geändert durch Runderlass vom 28.01.2010, IV.7 – 31 – 03/2010. Düsseldorf.

BGB - Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch das Gesetz vom 28. September 2009 (BGBl. I S. 3161) geändert worden ist.

BGG - Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024) geändert worden ist.

BGG NRW - Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (Behinderten-gleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen). Verkündet als Art. 1 G zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und zur Änd. anderer G v. 16. 12. 2003 (GV. NRW. S.766). Zuletzt geändert durch Art. 3 Föderalismusreform-UmsetzungsG vom 18. 11. 2008 (GV. NRW. S. 738), in Kraft getreten am 10. Dezember 2008.

BImSchG - Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. August 2009 (BGBl. I S. 2723) geändert worden ist.

BOKraft - Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr vom 21. Juni 1975 (BGBl. I S. 1573), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 8. November 2007 (BGBl. I S. 2569) geändert worden ist.

BOStrab - Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 11. Dezember 1987 (BGBl. I S. 2648), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 8. November 2007 (BGBl. I S. 2569) geändert worden ist.

EBO - Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 8. Mai 1967 (BGBl. 1967 II S. 1563), die zuletzt durch die Verordnung vom 19. März 2008 (BGBl. I S. 467) geändert worden ist.

EHE NRW - Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben; Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlaß). Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen.

EnergieStG - Energiesteuergesetz vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1534; 2008 I S. 660; 2008, 1007), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3950; 2010 I S. 534) geändert worden ist

ESTG - Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366 (3862)), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3950) geändert worden ist.

FeV - Fahrerlaubnis-Verordnung vom 18. August 1998 (BGBl. I S. 2214), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 5. August 2009 (BGBl. I S. 2631) geändert worden ist.

Föderalismusreform-Begleitgesetz in der Fassung vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 - Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung. RdErl. d. Ministers für Bauen und Verkehr v. 22. 10. 2008 – V.5 – 40.01 – (MBL NRW. 2009 S. 36).

FStrG - Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

FZV - Fahrzeug-Zulassungsverordnung vom 25. April 2006 (BGBl. I S. 988), die zuletzt durch Artikel 4 Absatz 17 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist.

GewStG - Gewerbesteuerengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4167), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. April 2010 (BGBl. I S. 386) geändert worden ist.

GrStG - Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 38 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist.

GO NRW - Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Bekanntmachung der Neufassung vom 14. Juli 1994. Zuletzt geändert durch Artikel 4 des Transparenzgesetzes vom 17. Dezember 2009 (GV. NRW. S.950), in Kraft getreten am 31. Dezember 2009.

GG - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) geändert worden ist.

GVFG - Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986) geändert worden ist.

HeimG - Heimgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2970), das zuletzt durch Artikel 3 Satz 2 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2319) geändert worden ist.

ImmoWertV - Immobilienwertermittlungsverordnung vom 19. Mai 2010 (BGBl. I S. 639).

ISGG NRW – Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften vom 10. Juni 2008. GV. NRW. S.474, in Kraft getreten am 21. Juni 2008.

BauO NRW - Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - Landesbauordnung (BauO NRW), Bekanntmachung der Neufassung vom 1. März 2000. Letzte Änderung am 28. Dezember 2009.

Landesverfassung NRW - Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950. Letzte Änderung am 22.6.2004 (GV. NW. S. 360).

LEPro NRW - Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) vom 5. Oktober 1989. Zuletzt geändert am 19.06.2007.

LÖG-NRW - Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten vom 16. November 2006. GV. NRW. S.516, in Kraft getreten am 21. November 2006.

ÖPNVG NRW – Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen vom 7. März 1995 GV. NRW. Zuletzt geändert am 19.6.2007(GV. NRW. S.258), in Kraft getreten am 1. Januar 2008.

PfG NRW - Gesetz zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen) in der Fassung vom 19. März 1996. Zuletzt geändert am 26.05.2005.

PBefG - Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 21 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist.

PlanzV 90 - Planzeichenverordnung 1990 vom 18. Dezember 1990 (BGBl. 1991 I S. 58).

PfWG - Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz. Vom 28.5.2008, verkündet am 30.5.2008 (BGBl. I S. 874).

RegG - Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), das zuletzt durch das Gesetz vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2871) geändert worden ist"

RegG NRW – Regionalisierungsgesetz NRW. Am 17. Dezember 2002 in ÖPNVG NRW umbenannt.

SGB V - Fünftes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Krankenversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2495) geändert worden ist.

SGB VI - Sechstes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Rentenversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 1989, BGBl. I S. 2261, 1990 I S. 1337) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1939) geändert worden ist.

SGB IX - Neuntes Buch Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2495) geändert worden ist.

SGB XI - Elftes Buch Sozialgesetzbuch - Soziale Pflegeversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Artikel 8 Abs. 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2984)

SGB XII - Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 23. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3254).

StrWG NRW - Straßen- und Wegegesetz Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1995. Zuletzt geändert durch § 2 Nr. 1 BürokratieabbauG I vom 13. 3. 2007.

StVO - Straßenverkehrs-Ordnung vom 16. November 1970 (BGBl. I S. 1565), die zuletzt durch rtikel 1 der Verordnung vom 5. August 2009 (BGBl. I S. 2631) geändert worden ist.

VV Städtebauförderung 2009 - Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2009 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2009) vom 18. Dezember 2008/ 25. Februar 2009.

WBFG - Wohnungsbauförderungsgesetz NRW in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. November 2003. (GV. NRW. 2004 S. 212) Zuletzt geändert durch § 45 Satz 2 WohnraumförderungsG NRW vom 8. 12. 2009 (GV. NRW. S. 772)

WBVG - Gesetz zur Regelung von Verträgen über Wohnraum mit Pflege- oder Betreuungsleistungen (Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2319).

WFB NRW - Wohnraumförderungsbestimmungen. Runderlass des MBV NRW vom 26. Januar 2006. Zuletzt geändert durch Runderlass vom 28.1.2010 – IV.2-2010-2/10. Düsseldorf.

WEG - Wohnungseigentumsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 403-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 7. Juli 2009 (BGBl. I S. 1707) geändert worden ist.

WoBauG - Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz). In der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 1994. Zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts vom 13. 9. 2001 (BGBl. I S. 2376).

WoBindG - Wohnungsbindungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2404), das zuletzt durch Artikel 87 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist

WoFG - Wohnraumförderungsgesetz vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 28. März 2009 (BGBl. I S. 634) geändert worden ist.

WoFP 2009 - Wohnraumförderungsprogramm NRW 2009. Runderlass des MBV NRW vom 5. Februar 2009. IV.4 – 250 – 1/09. Düsseldorf.

WoGG - Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), das zuletzt durch Artikel 7 Absatz 8 des Gesetzes vom 7. Juli 2009 (BGBl. I S. 1707) geändert worden ist.

WTG NRW - Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen (Wohn- und Teilhabegesetz) Vom 18. November 2008. Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts und zur Änderung von Landesrecht vom 18. November 2008 (GV. NRW. S.738).

Internet

Website ‚Ab in die Mitte‘ NRW 1

<http://www.abindiemitte-nrw.de/>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website ‚Ab in die Mitte‘ NRW 2

<http://www.abindiemitte-nrw.de/foerderkonditionen.html>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website ‚BAG Freie Wohlfahrtspflege‘

<http://www.bagfw.de/wir-ueber-uns/mitgliedsverbaende/>

Letzter Abruf am 08.11.2009

Website ‚Center for Metropolitan Studies‘

http://www.geschundkunstgesch.tu-berlin.de/fachgebiet_neuere_geschichte/menue/

[dfg_gruppe_megaprojekte/fallstudien/dortmund_3do_germany/](http://www.geschundkunstgesch.tu-berlin.de/fachgebiet_neuere_geschichte/menue/dfg_gruppe_megaprojekte/fallstudien/dortmund_3do_germany/)

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website ‚Demenz-Service-Initiative NRW‘

<http://www.demenz-service-nrw.de/>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website FGSV

<http://www.fgsv.de>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website FGSV-Verlag

<http://www.fgsv-verlag.de/>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website ‚Innovationsagentur Stadtumbau NRW‘

http://www.urbano.de/stadtumbau/index/index02_iasunrw.htm

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website KfW-Förderbank

http://www.kfw-foerderbank.de/DE_Home/BauenWohnen/Privatpersonen/index.jsp

Letzter Abruf am 11.04.2010

Website Kreuzviertelverein

<http://www.kreuzviertel-verein.de/geschichte.php>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website LAG Wohnberatung

<http://www.wohnberatungsstellen.de/wbs/wbs.asp>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website LANUV NRW

<http://www.lanuv.nrw.de/luft/lrpaktionspl.htm>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website MAGS NRW ‚Hausärztliche Versorgung‘

<http://www.hausarzt.nrw.de>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website MAGS NRW ‚Finanzierung‘

http://www.mags.nrw.de/04_Soziales/1_Pflege/wohnen-im-alter/finanzielle-foerderung/index.php

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website Mehrgenerationenhäuser

http://www.mehrgenerationenhaeuser.de/coremedia/generator/mgh/de/01__Mehrgenerationenh_C3_A4user/02__Das_20Aktionsprogramm/02__Der__ESF__im__Programm/ESF-F_C3_B6rderung.html

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website MUNLV NRW ‚Lärm‘

<http://www.umgebungslaerm.nrw.de/>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website ‚Netzwerk Innenstadt NRW‘

<http://www.innenstadt-nrw.de/mitglieder/mitglied-werden/>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website SPIEGEL-Online 25.11.2009

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,663162,00.html>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Zeitungsartikel

WR- Westfälische Rundschau vom 23.11.2009: Medizin. Verein will Ärzte aufs Land locken.

Quellenverzeichnis Teil D

Literatur

- Alt und Jung e. V. 2009a:** Leitbild ‚Soziales‘ der Vereine Alt und Jung e. V.
- Alt und Jung e. V. 2009b:** Leitbild ‚Wirtschaft‘ der Vereine Alt und Jung in Bielefeld.
- Alt und Jung Nord-Ost e. V. 2007:** Pflegeleitbild.
- Andersen, Henning; Nygard, Ulla; Kane, Nuala; Abbas, Peter 2008:** Trends in Housing for Older People - Conference Report, HOPE Conference 8th of May 2008 Copenhagen.
- Arbeitskreis 'Ambulant betreute Wohnformen' 2005:** Qualitätsstandards für ambulant betreute Wohnformen. Bielefeld und Gütersloh.
- Scholle 2008 - Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.:** Bericht über das Geschäftsjahr 2007.
- Scholle 2005 - Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.:** Nachbarschaftlich wohnen in der Freien Scholle. Soziales Leben in Verein und Genossenschaft. 2. Aufl.
- Scholle 2002 - Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.:** Pressemitteilung vom 09.01.2002. Freie Scholle bleibt kämpferisch: Kampagne gegen den Durchbau der Albert-Schweitzer-Straße.
- Scholle 2001 - Baugenossenschaft Freie Scholle e G.:** 90 Jahre Freie Scholle 1911-2001. Bielefeld: Selbstverlag.
- Scholle 1986 - Baugenossenschaft Freie Scholle e G.:** 75 Jahre Freie Scholle, 1911-1986. Geschichte und Gegenwart genossenschaftlicher Selbsthilfe in Bielefeld. Bielefeld: Westfalen-Verlag.
- BGW - Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH 1990:** Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH 1950-1990.
- BGW - Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH 2008:** Geschäftsbericht 2007.
- BGW - Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH o. J.:** Selbstbestimmt Wohnen mit Versorgungssicherheit: Bielefelder Modell.
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006:** Genossenschaftspotenziale. Modelle genossenschaftlichen Wohnens.
- Brechmann, Theresia 1984:** Pfl egt, kocht, putzt, berät: Eine ungewöhnliche Gemeinschaft. Verein Freie Altenarbeit Bielefeld. In: Forum Sozialstation. Das Magazin für ambulante Pflege 26/1984: S. 5-9.
- Brechmann, Theresia 1989:** Wohnprojektberatung in Bielefeld. In: Bauwelt 8/1989: S. 291-193.
- Brechmann, Theresia 2006:** Wohnen mit Hilfe rundum. Integrative Gemeinwesenarbeit - das "Bielefelder Modell". In: Soziale Psychiatrie. Rundbrief der Deutschen Gesellschaft für Soziale Psychiatrie 4/2006: S. 32-35.
- Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten e. V. (Hrsg.) 1988:** Solidarisches Wohnen. oder: Der Staat kann nicht alles.
- Cagic-Spexard, Dorothea; Karthaus-Fricke, Frank 1988:** Konzeption für die Betreuung der älteren Mitglieder der Baugenossenschaft Freie Scholle e. G. Bielefeld. In: Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten e. V. (Hrsg.): Solidarisches Wohnen - oder: Der Staat kann nicht alles, S. 9-26
- Decker, Reinhold; Fiebig, Thomas; Flöthmann, Jürgen; Frohn, Joachim; Grau, Inge; Huesmann, Jens-Peter; Kleidat, Carl Peter; Seibt, Michael; Teschner, Hans 2006a:** Stadtentwicklungsszenario Bielefeld 2050. Ergebnisbericht. Diskussionspapier Bielefeld 2000plus Nr. 41.
- Decker, Reinhold; Fiebig, Thomas; Flöthmann, Jürgen; Frohn, Joachim; Grau, Inge; Huesmann, Jens-Peter; Kleidat, Carl Peter; Seibt, Michael; Teschner, Hans 2006b:** Stadtentwicklungsszenario Bielefeld 2050. Materialien. Diskussionspapier Bielefeld 2000plus Nr. 42.
- Dittrich, Christine 1997:** Prävention und Selbsthilfeorientierung im Alter. die Analyse einer gemeinwesenorientierten, lebensweltbezogenen Intervention im häuslichen Wohnkontext älterer Menschen. Europäische Hochschulschriften, Reihe 22, Soziologie, Frankfurt am Main, Berlin [u.a.]: Lang.

- Doblies, Regina 2005:** Das "Bielefelder Modell". In: Bundesbaublatt (BBB) 10/2005: S. 28-29.
- GEWOFAG - Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG München o. J.:** Wohnen im Viertel – Zu Hause versorgt ein Leben lang. Sicherheit rund um die Uhr ohne Betreuungspauschale. München.
- Gogol, Arne 2007:** Evaluation zielgruppenspezifischer Mobilitätsdienstleistungen von Wohnungsunternehmen. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). Berichte aus der Forschung. Dortmund.
- Grymer, Herbert; Köster, Dietmar; Krauss, Melanie; Myrto, Maria-Ranga; Zimmermann, Jan Christoph 2005:** Altengerechte Stadt - das Handbuch. Partizipation älterer Menschen als Chance für die Städte. Wuppertal.
- Heiss, Dieter R. 2003:** Unternehmensporträt BGW, Bielefeld: Reale Dividende und ideelle "Stadttrendite". In: Bundesbaublatt (BBB) 11/2003: S. 22-24.
- Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2007:** Die Sennestadt hat Zukunft. Kooperativer Leitbildprozess Sennestadt. Düsseldorf.
- Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2008:** Die Sennestadt hat Zukunft. Integriertes Handlungsprogramm. Düsseldorf.
- Kolodziej, Rainer W. 2009:** Projekt „Veilchenweg“ und „Beginenhof“. Vortrag beim „IV. Forum Masterplan“ am 23.4.2009.
- Koppmann, Bernhard; Möller, Thomas; Seibt, Michael 2004:** Baugenossenschaft Freie Scholle e. G., Bielefeld. In: Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen e. V. (Hrsg.): Sozialarbeit in Wohnungsunternehmen, Düsseldorf: S. 7-25.
- Kremer-Preiß, Ursula; Stolarz, Holger 2005:** Werkstatt-Wettbewerb Quartier. Dokumentation der ausgezeichneten Beiträge. Leben und Wohnen im Alter, 2. Aufl., Köln: Kuratorium Deutsche Altershilfe.
- Landesbetrieb Straßenbau NRW 2009:** Leitfaden Barrierefreiheit im Straßenraum.
- moBiel 2008:** moBiel 2030.
- moBiel 2009a:** moBiel GmbH – ein Unternehmen mit Profil.
- moBiel 2009b:** Liniennetz Stadtbahn Bielefeld. Stand September 2009.
- Möller, Thomas 2004:** Das Quartierskonzept "Lebensgerechtes Wohnen" der Baugenossenschaft Freie Scholle e. G., Bielefeld. In: Kremer-Preiß, Ursula; Stolarz, Holger (Hrsg.): Anforderungen an die Gestaltung quartiersbezogener Wohnkonzepte, Gütersloh, Köln. S. 19-28.
- Möller, Thomas 2006a:** Das Quartierskonzept der Baugenossenschaft Freie Scholle eG am Beispiel der Nachbarschaftszentrums Meinolfstraße. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): "Wohnen neues Wagen!" Dokumentation der Fachtagung, S. 20-24.
- Möller, Thomas 2006b:** Aufbau und Finanzierung sozialer Dienstleistungen für ältere Mitglieder einer Baugenossenschaft. In: Meyer-Hentschel, Hanne; Meyer-Hentschel, Gundolf (Hrsg.): Jahrbuch Seniorenmarketing 2006/2007, 1. Aufl., Frankfurt am Main: Verlagsgruppe Deutscher Fachverlag. S. 301-313.
- Möller, Thomas 2008:** Entwicklungschancen innenstadtnaher Wohngebiete am Beispiel des Gebietes „Spindelstraße und des Projektes „Mühlenpark“. Power-Point-Präsentation des Vortrags auf dem 3. Bielefelder „Forum Masterplan Wohnen“.
- Müller, Norbert 2007:** Ohne Nahversorgung keine Vermietung - Warum sich die Wohnungswirtschaft mit dem Thema Nahversorgung auseinandersetzen muss. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW); LEG Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung mbH (Hrsg.): Nahversorgung im Quartier. Dokumentation des 7. Fachgesprächs „Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)entwicklung“ am 31. Mai 2007 in Dortmund: S. 46-48.
- Neugebauer, Bernhard 2009:** Stadtentwicklung in Bielefeld-Sennestadt. Vortrag bei der Jahrestagung 'Stadtumbau West' am 27.11.2008 in Duisburg.
- NVP Bielefeld 2007:** Zweiter Nahverkehrsplan der Stadt Bielefeld 2007.
- Ramge, Thomas 2005:** Ambulante Maßarbeit. In: Brand Eins 7/2005: S. 107-110.

- Reichow, Hans Bernhard 1959:** Die autogerechte Stadt. Ravensburg: Otto Maier.
- SONG – Netzwerk: Soziales neu gestalten 2008a:** Zukunft Quartier. Positionspapier des Netzwerks. Soziales neu gestalten (SONG) zum demographischen Wandel.
- SONG - Netzwerk: Soziales neu gestalten 2008b:** Zukunft Quartier - Lebensräume zum Älterwerden. Band 1: Eine Potenzialanalyse ausgewählter Wohnprojekte. Zukunft Quartier, Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.
- SONG - Netzwerk: Soziales neu gestalten 2008c:** Zukunft Quartier - Lebensräume zum Älterwerden. Themenheft 3: Den neuen Herausforderungen begegnen - Mitarbeiter weiter qualifizieren. Zukunft Quartier Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.
- Stadt Bielefeld, Dez. OB 2006a:** Demographischer Wandel als Chance? Das Bielefelder Konzept. Zukunft Stadt. Demographischer Wandel in Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Dez. OB 2008:** Demographiebericht 2008. Eine Bilanz mit Perspektive. Zukunft Stadt. Demographischer Wandel in Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Amt für Personal, Organisation und Zentrale Leistungen 2010:** Verwaltungsgliederungsplan.
- Stadt Bielefeld, Amt für Finanzen und Beteiligungen 2008:** DS-Nr. 6024/2009. Betrauung der moBiel GmbH mit der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zur Durchführung von Verkehrsleistungen in der Stadt Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Amt für Finanzen und Beteiligungen 2009:** DS-Nr. 69/2014. Ergänzung der Betrauung der moBiel GmbH mit der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zur Durchführung von Verkehrsleistungen in der Stadt Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2004:** DS-Nr. 9023/2004. Barrierefreie Gestaltung von Gehwegabsenkungen.
- Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2005a:** DS-Nr. 1735/2005. Gesamtstädtische Prioritätenliste zum Ausbau von niederflurgerechten Bushaltestellen, zur Aufstellung von weiteren Buswartehallen und zum Bau von Querungshilfen in den Jahren 2006 und 2007.
- Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2005b:** DS-Nr. 412/2009. 12. Verordnung zur Änderung der Rechtsverordnung über die Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen für die von der Stadt Bielefeld zugelassenen Taxen (Taxentarifordnung) vom 22.12.1976 in der geltenden Fassung der 11. Änderungsverordnung.
- Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2005c:** DS-Nr. 4514/2009 Änderung der Taxenordnung und der Taxentarifordnung.
- Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2007a:** DS-Nr. 3790/2009. Barrierefreie Umgestaltung der Fußgängerzone in der Bielefelder Altstadt.
- Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2007b:** DS-Nr. 3456/2009. 2. Nahverkehrsplan der Stadt Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr 2008:** DS-Nr. 5590/2009. Ziel- und Maßnahmenkonzept zur Förderung des Radverkehrs in Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2006a:** DS-Nr. 2004/2009. Masterplan Wohnen.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2006b:** Wohnungsmarktbericht 2006.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2007a:** Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept. Stadumbau Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2007b:** DS-Nr. 4534/2009. Masterplan Wohnen; Wohnungspolitische Leitlinien für Bielefeld bis 2020.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2007c:** Masterplan Wohnen. Ergebnisdokumentation der Arbeitsgruppen.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2008a:** ISEK BI. Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept Stadumbau Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2008b:** Wohnungsmarktbericht 2008.

- Stadt Bielefeld, Bauamt 2008c:** Stadt Bielefeld. Stadtumbau West Sennestadt. Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2008d:** DS-Nr. 2009/2009. Pilotprojekt "Wir wohnen zukunftsfähig" (Stadtentwicklung) im Rahmen des Demografiekonzepts.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2008e:** DS-Nr. 5432/2009. Masterplan Wohnen. Hier: Qualitätskriterien für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau in Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2008f:** DS-Nr. 5559/2009. Neuaufstellung des Bebauungsplanes Nr. III/3/48.01 "Am Kesselbrink".
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2009a:** Wohnungsmarktbericht 2009.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2009b:** Wohnungsmarktbarometer 2009.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2009d:** DS-Nr. 0243/2014. Bewilligungsergebnis Wohnungsbauförderung 2009.
- Stadt Bielefeld, Bauamt 2009e:** Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Bauamt o. J.:** Informationen zur Neugestaltung der Fußgängerzone in der Bielefelder Altstadt.
- Stadt Bielefeld, Baudezernat; Sozialdezernat, 2007:** DS-Nr. 3349/2009. Stationäre Alten- und Pflegeeinrichtungen in Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Planungsamt 2001:** Überarbeitung der Flächennutzungsplanung der Stadt Bielefeld. Ablaufschema und Beziehungsgefüge, Methodik der Erarbeitung.
- Stadt Bielefeld, Seniorenrat 2009:** Arbeitsbericht des Arbeitskreis "Stadtentwicklung, Bauen und Verkehr" (Entwurf).
- Stadt Bielefeld, Sozialamt 1989:** Altenhilfeplan der Stadt Bielefeld.
- Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008a:** DS-Nr. 4794/2009. Bericht über die Umsetzung der Altenhilfepläne 1979 und 1989.
- Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008b:** DS-Nr. 6060/2009. Konzept "Seniorenfreundliches Bielefeld". Kommunale Handlungs- und Maßnahmenfelder.
- Stadt Bielefeld, Sozialamt 2008c:** Ratgeber rund ums Alter. Leben. Ratgeber rund ums Alter. Leben. Wohnen. Vorsorgen.
- Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2005:** Kommunale Altenplanung. Grundlagen kommunaler Seniorenarbeit.
- Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007a:** Heimaufsicht, Jahresbericht 2006.
- Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007b:** DS-Nr. 3800/2009. Ambulant betreute Wohnformen für pflegebedürftige Menschen in Bielefeld - Stand und Perspektiven.
- Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007c:** DS-Nr. 4617/2009. Bericht über die Umsetzung des Rahmenkonzeptes 'Seniorenarbeit in der Stadt Bielefeld'.
- Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2007d:** DS-Nr. 3717/2009. Umsetzung des Rahmenkonzeptes "Seniorenarbeit in der Stadt Bielefeld" hier: Verwendung der Mittel aus dem Leistungsbereich Essen auf Rädern.
- Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2008a:** DS-Nr. 6093/2009. Programm "Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleichs".
- Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2008b:** Heimaufsicht. Jahresbericht 2007
- Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2008c:** DS-Nr. 6089/2009. Umsetzung des Rahmenkonzeptes "Seniorenarbeit in der Stadt Bielefeld" hier: Sozialräumliche Verteilung.
- Stadt Bielefeld, Sozialdezernat 2009:** Lebenslagen und soziale Leistungen 2008.
- Stadtwerke Bielefeld 2009:** Konzern-Geschäftsbericht 2008.

- Statistisches Bundesamt 2007:** Pflegestatistik 2005. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung 4. Bericht: Ländervergleich – Pflegeheime.
- Tatje, Susanne 2005:** Bielefeld stellt sich dem demographischen Wandel. In: der städtetag 3/2005: S. 39-41.
- Tatje, Susanne 2007:** Demografiepolitik soll keine Angst machen. In: politische ökologie 104/2007: S. 52-53.
- Teschner, Hans 2008:** Bielefeld in Zahlen - Die Bevölkerungsentwicklung in Bielefeld. In: Stadt Bielefeld, Dez. OB (Hrsg.): Demographiebericht 2008. Eine Bilanz mit Perspektive, S. 13-16.
- Thau, Bärbel 2001:** Mitten im Leben. 50 Jahre Evangelisches Johanneswerk. Bielefeld [u.a.]: Verl. für Regionalgeschichte.
- tns emnid 2007:** Älter werden in Bielefeld. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage bei den 50-79-Jährigen.
- Warnecke, Claudia 2009:** Baugruppe am Heisenbergweg. Vortrag beim "IV. Forum Masterplan" am 23.4.2009.

Gesetze

- BauGB** - Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.
- BauNVO** - Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) geändert worden ist.
- BGG NRW** - Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen). Verkündet als Art. 1 G zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und zur Änd. anderer G v. 16. 12. 2003 (GV. NRW. S. 766). Zuletzt geändert durch Art. 3 Föderalismusreform-UmsetzungsG vom 18. 11. 2008 (GV. NRW. S. 738), in Kraft getreten am 10. Dezember 2008.
- LEP NRW 1995** - Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen vom 11. Mai 1995
- ÖPNVG NRW** – Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen vom 7. März 1995 GV. NRW. Zuletzt geändert am 19.6.2007(GV. NRW. S.258), in Kraft getreten am 1. Januar 2008.
- PfG NRW** - Gesetz zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen – PfG NW) in der Fassung vom 19. März 1996. Zuletzt geändert am 26.05.2005.
- SGB XI** - Elftes Buch Sozialgesetzbuch - Soziale Pflegeversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Artikel 8 Abs. 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2984)
- SGB XII** - Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 23. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3254).
- WoFG** - Wohnraumförderungsgesetz vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 28. März 2009 (BGBl. I S. 634) geändert worden ist.
- WoFP 2009** - Wohnraumförderungsprogramm NRW 2009. Runderlass des MBV NRW vom 5. Februar 2009. IV.4 – 250 – 1/09. Düsseldorf.
- WTG NRW** - Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen (Wohn- und Teilhabegesetz) Vom 18. November 2008. Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts.

Internet

Website AGFS NRW

<http://www.fahrradfreundlich.nrw.de/cipp/agfs/custom/pub/content,lang,1/oid,545/ticket,guest>

Letzter Abruf am 27.03.2010

Webseite Alt und Jung e. V.

<http://www.altundjung.org/swno/Geschichte.html>

Letzter Abruf am 12.02.2010

Website ‚apetito‘

http://essenaufraedern.apetito.de/essen_auf_raedern/essen-auf-raedern-ausgabe.php

Letzter Abruf am 17.12.2009

Website Auto-Trasse

<http://www.keine-auto-trasse.de>

Letzter Abruf am 10.04.2010

Website AWO ‚Freiwilligenakademie‘

<http://www.freiwillige-owl.de>

Letzter Abruf am 20.12.2009

Website AWO Handwerkerdienst

<http://www.awo-bielefeld.de/uploads/media/Faltblatt-Handwerkerdienst.pdf>

Letzter Abruf am 20.12.2009

Website Bauverein Schildhof e. G.

<http://www.bauverein-schildhof.de/>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Bauverein am Schildhof e. G., ‚Mieterticket‘

<http://www.bauverein-schildhof.de/content/id5.htm>

Letzter Abruf am 27.03.2010

Website BBE Handelsberatung

<http://www.bbe-standort.de/download/Projektstand2009-08.pdf>

Letzter Abruf am 10.04.2010

Website Bezirksregierung Detmold

http://www.bezreg-detmold.nrw.de/400_WirUeberUns/030_Die_Behoerde/040_Organisation/030_Abteilung_3/010_Dezernat_31/130_Finanzangelegenheiten/HSK-Kommunen_2010/index.php

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Bethel

<http://www.altenhilfe-bethel.de/cms/101>

Letzter Abruf am 18.12.2009

Website Bethel ‚Ehrenamt‘

<http://www.ehrenamt-bethel.de>

Letzter Abruf am 20.12.2009

Website BFW NRW

<http://www.bfw-nrw.de/index.php?id=362>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website BGW

<http://www.bgw-bielefeld.de/>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website BGW ‚Dahlemer‘

<http://www.bgw-bielefeld.de/dahlemer.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website BGW ‚Daten‘

<http://www.bgw-bielefeld.de/zahlen.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website BGW ‚Vennhof‘

http://www.bgw-bielefeld.de/vennhof_allee.html

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Bielefeld 2000plus 1

<http://www.uni-bielefeld.de/bi2000plus/>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Bielefeld 2000plus 2

http://www.uni-bielefeld.de/bi2000plus/ueber_uns/einrichtungen.html

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Bielefeld 2000plus 3

http://www.uni-bielefeld.de/bi2000plus/arbeitsgruppen_projekte/stadtentwicklung.html

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Bielefeld Marketing

<http://www.bielefeld-marketing.de/de/service/bibewegt/meldung.html?idpm=2004-11-17-15.23.36.429079>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Bielefeld-Preis

<http://www.bielefeld-preis.de>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website BIETA

http://www.taxibielefeld.de/index.php?id=uebersicht_serviceleistungen

Letzter Abruf am 27.03.2010

Website BIETA, Seniorentaxi

<http://www.bieta.de/index.php?id=seniorentaxi>

Letzter Abruf am 27.03.2010

Website BWV ‚Daten‘

<http://www.bwv-bielefeld.de/ueberuns.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website CityQuartier

<http://www.cityquartier-bielefeld.de>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website ‚Die Johanniter‘

<http://www.johanniter.de/katalog/pdf/apetito.pdf>

Letzter Abruf am 17.12.2009

Website DRK

<http://www.drk-bielefeld.de/fileadmin/kv->

[bielefeld.drk.de/download/OrganigrammDRKKVBielefeldStandJuni2007.pdf](http://www.drk-bielefeld.de/download/OrganigrammDRKKVBielefeldStandJuni2007.pdf)

Letzter Abruf am 11.04.2010

Website DPWW

http://bielefeld.paritaet-nrw.org/content/e829/e1058/index_ger.html

Letzter Abruf am 25.03.2010

Website dradio

<http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/laenderreport/457378/>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Einzelhandelsverband OWL

<http://www.immobilien.einzelhandel.com/>

Letzter Abruf am 09.04.2010

Website Engagement-Card

<http://www.engagement-card.de/>

Letzter Abruf am 20.12.2009

Website Ev. Johanneswerk ‚Altenarbeit‘

http://www.johanneswerk.de/index.php?id=27&tt_news=&type=98&uid

Letzter Abruf am 08.04.2010

Website Ev. Johanneswerk ‚Bültenhaus‘

http://www.johanneswerk.de/index.php?id=733&backPID=731&pS=1228086000&pL=2678399&arc=1&tt_news=1170

Letzter Abruf am 08.04.2010

Website Ev. Johanneswerk ‚Europaprojekt‘

<http://www.europaprojekt.com>

Letzter Abruf am 23.01.2010

Website Ev. Johanneswerk ‚Leitbild‘

<http://www.johanneswerk.de/index.php?id=21>

Letzter Abruf am 08.04.2010

Website Ev. Johanneswerk ‚JW im Stadtteil‘

<http://www.jw-im-stadtteil.de/wohnprojekte.html>

Letzter Abruf am 08.04.2010

Website Ev. Johanneswerk ‚Palliativstation‘

http://www.johanneswerk.de/index.php?id=733&backPID=731&pS=1078095600&pL=2674799&arc=1&tt_news=102

Letzter Abruf am 08.04.2010

Website Freie Scholle ‚Daten‘

<http://www.freie-scholle.de/freie-scholle/genossenschaft/daten/fakten/daten/fakten.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website GBB ‚Daten‘

<http://www.gbb-brackwede.de/unternehmen/genossenschaft.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website GBB ‚Nachbarschaftstreff‘

<http://www.gbb-brackwede.de/mitgliederservice/nachbarschaftstreff.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Genossenschaften Bielefeld

<http://www.genossenschaften-bielefeld.de/>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website GEWOFAG

<http://www.gewofag.de/us/start.asp?page=341&search=j>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website ‚go.on‘

<http://www.go-on-gbs.de/>

Letzter Abruf am 27.03.2010

Website GSWG

<http://www.gswg-senne.de/>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website GSWG ‚Projekte‘

<http://www.gswg.de/projekte.html>

Letzter Abruf am 09.04.2010

Website Hädrich

http://web.mac.com/Hädricharchitekten/HAI-Website/Aktuell____.html#1

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Hospiz Bethel

<http://www.hospiz-bethel.de/>

Letzter Abruf am 20.12.2009

Website ‚Innovationsagentur Stadtumbau NRW‘

http://www.urbano.de/stadtumbau/index/index02_iasunrw.htm

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website IT.NRW ‚Bevölkerung‘

<http://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/eckdaten/r311dichte.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website IT.NRW ‚Bevölkerungsentwicklung‘

http://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2009/pdf/69_09.pdf

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Kirchenkreis

<http://www.kirche-bielefeld.de/cms/34>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website KWA

http://www.kwa.de/php_dateien/property_6.php?haus_id=kwa_12

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Lebensgerechtes Wohnen

<http://www.lebensgerechtes-wohnen.de/>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website LIGA NRW

<http://www.liga.nrw.de/>

Letzter Abruf am 08.12.2009

Website moBiel, Praxistraining

http://www.mobiel.de/events_11154.htm

Letzter Abruf am 27.03.2010

Website moBiel, Seniorenticket

<https://www.mobiel.de/Abo60plus.html>

Letzter Abruf am 27.03.2010

Website NordWestBahn

<http://www.nordwestbahn.de/117.htm>

Letzter Abruf am 27.03.2010

Website NRW-Bank ‚Wohnungsmarktbeobachtung‘

<http://www.nrwbank.de/de/wohnraumportal/wohnungsmarktbeobachtung/kommunale-wob/index.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Ordnungspartnerschaft

<http://www.polizei-nrw.de/bielefeld/Vorbeugung/Kriminalitaet/staedtebau/sicher-wohnen/>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Palliativnetz Bielefeld

<http://www.palliativnetz-bielefeld.de/5fcda4aa2ed37895bc249227a3559afc/historie>

Letzter Abruf am 20.12.2009

Website Pauluscarree

<http://www.pw-a.de/>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Sahle Wohnen

<http://www.sahle->

[wohnen.de/sahle/pages/mietangebote/wohnungen_haeuser/nrw/bielefeld/wohnbestand.php?navid=90](http://www.sahle-wohnen.de/sahle/pages/mietangebote/wohnungen_haeuser/nrw/bielefeld/wohnbestand.php?navid=90)

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Scholle ‚Daten‘

<http://www.freie-scholle.de/freie-scholle/genossenschaft/daten/fakten/daten/fakten.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Scholle ‚Fichtenhof‘

<http://www.freie-scholle.de/freie-scholle/pressemitteilungen/aktuell/die-highlights-von-oktober-bis-dezember/die-highlights-von-oktober-bis-dezember.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Scholle ‚Gemeinschaftseinrichtungen‘

http://www.freie-scholle.de/cgi-bin/wecos.pl?sprache=deu&vorlae=_&wecosmodus=&ebene1=rund-ums-wohnen&ebene2=nachbarschaftshilfe

Letzter Abruf am 12.05.2009

Website Scholle ‚Mühlenpark‘

<http://www.freie-scholle.de/freie-scholle/rund-ums-wohnen/bautaetigkeit/bauprojekt-muehlenpark/bauprojekt-muehlenpark.html>

Website Scholle ‚Nachbarschaftshilfe‘

<http://www.freie-scholle-nachbarschaftshilfe.de>

Website Scholle ‚Schweitzer-Straße‘

<http://www.freie-scholle.de/freie-scholle/rund-ums-wohnen/bautaetigkeit/stadtumbau-albert-schweitzer-strasse/stadtumbau-albert-schweitzer-strasse.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Scholle ‚Selbstverständnis‘

<http://www.freie-scholle.de/freie-scholle/genossenschaft/selbstverstaendnis/selbstverstaendnis.html>

Website Scholle ‚Selbstverwaltung‘

<http://www.freie-scholle.de/freie-scholle/genossenschaft/selbstverwaltung/die-selbstverwaltung-im-ueberblick/die-selbstverwaltung-im-ueberblick.html>

Website Scholle ‚Vertreterkonferenz‘

<http://www.freie-scholle.de/freie-scholle/scholle-nachrichten/news/vertreterkonferenz-sorgt-fuer-mehr-transparenz-und-klarheit-reform-der-selbstverwaltung-beschlossen/vertreterkonferenz-sorgt-fuer-mehr-transparenz-und-klarheit-reform-der-selbstverwaltung-beschlossen.html>

Letzter Abruf am 31.07.2010

Website Scholle ‚Wohngruppen‘

<http://www.freie-scholle-nachbarschaftshilfe.de/freie-scholle-nachbarschaftshilfe-e.V./wohnbegleitende-dienstleistungen/wohnsicherheit/einrichtungen-fuer-betreutes-wohnen/einrichtungen-fuer-betreutes-wohnen.html>

Letzter Abruf am 31.07.2010

Website Seniorenrat Bielefeld

<http://www.bielefeld.de/de/rv/rinfo/beiraete/senioren/#030>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Service-Wohnen

<http://www.service-wohnen-bielefeld.de>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website ‚Sozialplanung Senioren‘

<http://www.sozialplanung-senioren.de>

Letzter Abruf am 07.04. 2010

Website SPD ‚Bleichstraße‘

http://www.spd-bleichstrasse-bielefeld.de/index.php?nr=12556&menu=1&__bleichstrasse=139c10d482cfc39e0cd84aec1d31ddb4

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld, BAPTS

<http://www.bielefeld.de/de/sv/verkehr/vakt/>

Letzter Abruf am 27.03.2010

Website Stadt Bielefeld ‚Bauberatung‘

<http://www.bielefeld.de/de/un/klen/baube.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld ‚Behindertenhilfe‘

http://www.bielefeld.de/de/rv/ds_stadtverwaltung/zdjsw/zdbup/bhi.html

Letzter Abruf am 09.04.2010

Website Stadt Bielefeld ‚Demographie 1‘

http://www.bielefeld.de/de/rv/ds_stadtverwaltung/demo/

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld ‚Demographie 2‘

http://www.bielefeld.de/de/rv/ds_stadtverwaltung/demo/mo/

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld ‚Demographie 3‘

http://www.bielefeld.de/de/rv/ds_stadtverwaltung/demo/tag/

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld ,Demographie 4'

http://www.bielefeld.de/de/rv/ds_stadtverwaltung/demo/kup/
Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld ,Demographie 5'

http://www.bielefeld.de/de/rv/ds_stadtverwaltung/demo/vero/
Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld ,Forum Masterplan'

<http://www.bielefeld.de/de/pbw/muw/mumw/forumIV.html>
Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld, Freiwilligenagentur

<http://www.bielefeld.de/de/gs/a-k-t/vte/>
Letzter Abruf am 20.12.2009

Website Stadt Bielefeld ,Haushaltskonsolidierung'

<http://www.bielefeld.de/de/rv/haushalt/hha/spar/>
Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld ,Kommunalwahl'

<http://www.bielefeld.de/de/si/w09/kom09/>,
Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld ,Pflegerberatung'

<http://www.bielefeld-pflegerberatung.de>
Letzter Zugriff 02.04.2010

Website Stadt Bielefeld, Sozialamt, Organisierte Nachbarschaftshilfe

http://www.bielefeld.de/de/rv/ds_stadtverwaltung/zdjsw/zdbup/nbh.html
Letzter Abruf am 08.04.2010

Website Stadt Bielefeld ,Statistik'

http://www.bielefeld.de/de/si/zahlen_und_daten/bevent/,
Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld, Taxi

<http://www.bielefeld.de/de/sv/verkehr/oePNV/taxi.html>
Letzter Abruf am 27.03.2010

Website Stadt Bielefeld, Unfallkommission

<http://www.bielefeld.de/de/sv/verkehr/vsafe/ulk/>
Letzter Abruf am 27.03.2010

Website Stadt Bielefeld ,Wohnen mit Service'

<http://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/WohnmitService1107.pdf>
Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld ,Wohnprojekte'

<http://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/WohnprojekteBielefeld.pdf>
Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadt Bielefeld ,Wohnungsbaugesellschaften'

<http://www.bielefeld.de/de/pbw/mui/immobilien/>
Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Stadtentwicklungstage

<http://www.kooperative-stadtentwicklung.de/>
Letzter Abruf am 22.03.2010

Website stattVilla

<http://www.stattvilla-bielefeld.de>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website VDW

http://www.vdw-rw.de/rw_mitglieder_nrw/

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Wowi OWL

<http://www.wowi-owl.de>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Wowi OWL ‚Mitglieder‘

<http://www.wowi-owl.de/diearge.html>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Protokolle politischer Gremien in Bielefeld

Im Internet abrufbar unter <https://www1.bielefeld01.de/irj/portal/ratsinfoBuerger>

Beirat für Behindertenfragen

Protokolle der Sitzungen vom 26.01.2005 und 17.05.2006

Hauptausschuss

Protokoll der Sitzung vom 28.08.2008 (TOP 5.1)

Rat der Stadt

Protokolle der Sitzungen vom 31.08.2006 (TOP 7), 27.10.2007 (TOP 9), 26.11.09 (TOP 10)

Seniorenrat

Protokolle der Sitzungen vom 16.03.2005, 15.06.2005, 21.09.2005, 21.06.2006, 08.11.2007, 16.04.2008, 20.08.2008, 07.11.2008 und 20.02.2009

Sozial- und Gesundheitsausschuss

Protokolle der Sitzungen vom 24.01.2006 und 09.06.2009

Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss

Protokolle der Sitzungen vom 25.01.2005, 14.03.2007 (TOP 1) und 21.08.2007

Satzungen der Stadt Bielefeld

Hauptsatzung der Stadt Bielefeld vom 05.08.2004, zuletzt geändert am 25.09.2009

Satzung des Beirates für Behindertenfragen der Stadt Bielefeld vom 06.09.2007

Satzung für den Seniorenrat der Stadt Bielefeld vom 17.04.2000, zuletzt geändert am 24.06.2004

Zeitungsartikel

Freie Scholle Hauszeitung

Nr. 7/1985, 6/1987, 7/1987, 8/1987, 9/1988, 14/1989, 16/1990, 22/1992, 62/2005, 65/2006
(Jahrgänge ab 2001 im Internet abrufbar unter <http://www.freie-scholle.de/freie-scholle/scholle-nachrichten/hauszeitung/hauszeitung.html>)

NW – Neue Westfälische

Artikel vom

27.6.2001: David stoppt Verwaltungsvorlage. Thema Albert-Schweitzer-Straße von der Tagesordnung des Stadtentwicklungsausschusses gestrichen.

25.9.2001: Vergleich geschlossen. Freie Scholle mit Hartmut Meichsner.

27.2.2002: Seniorenrat gegen Durchbau. Freie Scholle gegen eine mögliche Verlängerung der Albert-Schweitzer-Straße.

1.3.2002: Albert-Schweitzer-Straße bleibt wie sie ist. Bürgergemeinschaft verhilft SPD-Antrag zum Sieg / Beifall der Zuschauer.

25.08.2008: Sicherheit in Bus und Bahn.

10.02.2009: ‚Flaggschiff Innenstadt‘. Appell zur Einigkeit beim Einzelhandelskonzept.

20.02.2009: Lohmannshof bleibt ohne Lebensmittel. Verband und Bezirksvorsteherin suchen eine Lösung.

27.02.2009: Fünf-Sterne-Wohnen. Noch zehn Wohnungen im „City-Quartier“ zu verkaufen

23.04.2009: In der Not in die Gaststätte. ‚Freundliche Toilette‘ ab Mai in Bielefeld als Test.

06.06.2009: Stille Örtchen für alle. Aktion ‚Die freundliche Toilette‘ gestartet / 14 Betriebe öffnen ihre Anlagen.

20.09.2009: Wohnen für Senioren am Ostpark. Martha-Stapenhorst-Heim bietet nach Sanierung 71 Pflegeplätze.

21./22.11.2009: Busverkehr aus einer Hand. MoBiel soll bis Ende 2018 das gesamte Netz der BVO in Bielefeld übernehmen.

25.02.2010: Bielefelds erste Ampel-Koalition von SPD, Grünen und FDP perfekt / Sparkurs und Steuererhöhung.

07.01.2010: Ein Lichtblick für Jöllenbeck. Neubau des Paul-Gerhardt-Altenzentrums eröffnet.

30.01.2010: Vamos wirft Schatten voraus. Für längere und breitere Stadtbahnwagen müssen auf Linie 2 Bahnsteige und Gleise angepasst werden.

06./07.02.2010: Altenzentrum wird abgerissen. Von Plittenberg-Stift zieht auf Breipohlshof / Miniheim für Schillingshof.

Gespräche

Verantwortliche ,Altenhilfe- und Pflegeplanung, Team ,Planung, Projekte, Controlling', ,Sozialamt', ,Sozialdezernat', Stadt Bielefeld, am 16.01.2009 in Bielefeld

Abteilungsleiterin Altenhilfe der ,Arbeiterwohlfahrt (AWO), Kreisverband Bielefeld e. V., am 20.02.2009 in Bielefeld

Geschäftsführer der ,Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft' (BGW), am 27.01.2009 in Bielefeld

Verantwortlicher ,Soziales Bestandsmanagement' der ,Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft' (BGW), am 27.01.2009 in Bielefeld

Gruppeninterview Projekt ,CityQuartier' & Wohnprojektinitiative ,stattVilla', am 02.04.2009 in Bielefeld

Inhaber des Architektur- u. Ingenieurbüros ,Hädrich Planen & Bauen' und Entwickler ,CityQuartier'

Investorenvertreter des ,CityQuartiers''

Ansprechpartner 1, Wohnprojekt stattVilla

Ansprechpartnerin 2, Wohnprojekt stattVilla

Projektbeauftragte ,Demographische Entwicklungsplanung', Dezernat ,Oberbürgermeister' der Stadt Bielefeld, am 26.02.2009 in Bielefeld

Prokurist der ,Baugenossenschaft Freie Scholle e. G.' (Leiter Mitglieder-und Altenbetreuung); zugleich Vorstand der ,Gemeinschaftsstiftung Freie Scholle', am 27.01.2009 in Bielefeld

Gruppeninterview mit der Abteilung ,Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung', ,Bauamt', Dezernat ,Planen / Bauen' der Stadt Bielefeld, am 26.03.2009 in Bielefeld

Stellvertretender Abteilungsleiter und Teamleiter ,Gesamträumliche Planung'

Mitarbeiter Team ,Stadtentwicklung' (Projektmanagement, Städtebauförderung, Baulandentwicklung)

Mitarbeiter Team ,Stadtentwicklung' (Städtebauliche Planung, Einzelhandel)

Gruppeninterview mit der ,Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugenossenschaft Senne e. G.' (GSWG), am 28.04.2009 in Bielefeld

Vorstandsvorsitzender der Baugenossenschaft

Handlungsbevollmächtigte / Marketing / Öffentlichkeitsarbeit / Beschwerdemanagement / Mahn- und Klagewesen der Baugenossenschaft

Geschäftsführer ,Haus & Grund Landesverband Ostwestfalen-Lippe e. V.' und ,Haus & Grund GmbH Bielefeld', am 13.02.2009 in Bielefeld

Lokale Sprecherin ,IVD West e. V.' (Immobilienverband Deutschland – Verband der Immobilienberater, Makler, Berater, Verwalter und Sachverständigen Region West e. V.); zugleich Geschäftsführerin ,ADAM Immobilien GmbH & Co. KG', am 11.02.2009 in Bielefeld

Verantwortlicher Mitarbeiter ,ÖPNV-Planung, Nahverkehrsplan' und barrierefreie Straßenraumgestaltung, Team ,Konzeptionelle Verkehrsplanung, ÖPNV', Abteilung ,Verkehrsplanung und Straßenverkehrsbehörde', ,Amt für Verkehr', Dezernat ,Planen/Bauen', Stadt Bielefeld, am 29.04.2009 in Bielefeld

Fachleitung ,Quartiersorientierte Versorgung', Geschäftsbereich ,Soziale Arbeit und Gesundheit', ,Evangelisches Johanneswerk', am 02.02.2009 in Münster

Vorsitzende des ,Seniorenrates' der Stadt Bielefeld, am 16.01.2009 in Bielefeld

**Abteilungsleiter ,Senioren und Menschen mit Behinderungen' / Teamleiter ,Heimaufsicht',
,Sozialamt', ,Sozialdezernat', Stadt Bielefeld, am 19.02.2009 in Bielefeld**

**Vorsitzende des ,Sozial- und Gesundheitsausschusses' (SGA) der Stadt Bielefeld, am 31.03.2009
in Bielefeld**

Geschäftsführer der ,Sennestadt GmbH', am 02.07.2009 in Bielefeld

**Mitarbeiter der ,Stadtumbauagentur NRW' (Begleitung Stadtumbau in Sennestadt), am 29.07.2009
in Düsseldorf**

**Vorsitzender des ,Umwelt- und Stadtentwicklungsausschusses' (UStA) der Stadt Bielefeld, am
18.03.2009 in Bielefeld**

**Abteilungsleiterin ,Verkehrsplanung und Straßenverkehrsbehörde', ,Amt für Verkehr', Dezernat
,Planen / Bauen', Stadt Bielefeld, am 25.02.2009 in Bielefeld**

**Vorsitzende des Vereins ,Wohnprojektberatung' als Teil des Verbundes ,Alt und Jung e. V.';
zugleich Gründungsmitglied, am 20.02.2009 in Bielefeld**

**Verantwortlicher Mitarbeiter ,Wohnungsmarktbeobachtung, -bericht und
Wohnraumbedarfsplanung', Abteilung ,Wohnungsbauförderung und Wohnungsaufsicht',
,Bauamt', Dezernat ,Planen / Bauen', Stadt Bielefeld, am 16.12.2008 in Bielefeld**

Quellenverzeichnis Teil E

Literatur

- AGFS – Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen e. V. 2007:** Nahmobilität im Lebensraum Stadt. Krefeld.
- BMVBS; BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung o. J.:** Modelle genossenschaftlichen Wohnens. Praxisleitfaden Dachgenossenschaften in der Wohnungswirtschaft.
- Franke, Thomas; Strauss, Wolf-Christian 2010:** Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung. Informationen zur Raumentwicklung (IzR) Heft 4/2010: S. 253-262.
- Gerwin, Marita; Polenz, Martin; Vielhaber, Thomas 2008:** Die altersgerechte Stadt – eine kommunale Gestaltungsaufgabe am Beispiel der Stadt Arnshagen. In: Kreuzer, Volker; Reicher, Christa; Scholz, Tobias (Hrsg.): Zukunft Alter. Stadtplanerische Handlungsansätze zur altersgerechten Quartiersentwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD: S. 197-210.
- Kreuzer, Volker 2006:** Altengerechte Wohnquartiere. Stadtplanerische Empfehlungen für den Umgang mit der demografischen Alterung auf kommunaler Ebene. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 125, Dortmund: IRPUD.
- MBV NRW - Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2010:** Kommunale Handlungskonzepte ‚Wohnen‘. Ideen und Beispiele. Düsseldorf.
- Peter, Andreas 2009:** Stadtquartiere auf Zeit. Lebensqualität im Alter in schrumpfenden Städten. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Pogadl, Siegfried; Pohlmann, Reinhard 2008:** Seniorenbüros in Dortmund – Zukunftsorientiertes Modell für eine integrative und wohnortnahe Versorgung und Betreuung. Ein Beitrag zur Diskussion zu den Pflegestützpunkten. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie (Hrsg.): S. 86-91.
- Rüdiger, Andrea 2009:** Der Alltäglichkeit auf der Spur. Die Rolle der Stadtgröße für die räumliche Planung. Eine empirische Untersuchung der Planungspraxis bundesdeutscher Mittelstädte. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

Gesetze

- BauGB – Baugesetzbuch** in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.
- BauNVO – Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung -BauNVO)** in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) geändert worden ist.
- WTG NRW - Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen (Wohn- und Teilhabegesetz)** Vom 18. November 2008. Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts.
- SGB XII - Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 23. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3254).**

Internet

Website BAG Wohnungsanpassung

<http://www.bag-wohnungsanpassung.de/index.php/qualitaetsstandards.html>

Letzter Abruf am 17.07.2010

Website Bauverein Leer

<http://www.bauverein-leer.de/dienstleistungen.php?submenu=nh>

Letzter Abruf am 15.07.2010

Website BBSR Altersvorsorge und Wohnungsgenossenschaften

http://www.bbsr.bund.de/cin_016/nn_114916/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/ModelleGenossen

schaftlichenWohnens/01__Start.html

Letzter Abruf am 17.07.2010

Website BBSR Forschungsfeld Eigentümerstandortgemeinschaften

http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2009/Eigentuemerstandortgemeinschaften/01__Start.html

Letzter Abruf am 15.07.2010

Website BBSR Forschungsfeld Kommunale Konzepte Wohnen

http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_22702/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/KommunaleKonzepte/01__Start.html

Letzter Abruf am 15.07.2010

Website BBSR Genossenschaftspotenziale

http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/EvaluationWohnungsgenossenschaften/01__Start.html

Letzter Abruf am 17.07.2010

Website CAP-Märkte

<http://www.cap-markt.de>

Letzter Abruf am 17.07.2010

Website ‚Demographienetzwerk NRW‘

<http://www.demografie.nrw.de/pdf/Demographiebeauftragte.pdf>

Letzter Abruf am 27.07.2010

Website DOGEWO 21 Musterwohnung

<http://www.dogewo21.de/main.aspx/G/111327/L/1031/R/-1/T/289796/A/1/id/289796>

Letzter Abruf am 17.07.2010

Website DOGEWO 21 SONET

<http://www.dogewo21.de/main.aspx/G/111327/L/1031/R/-1/T/289418/A/1/ID/289431>

Letzter Abruf am 17.07.2010

Website DOGEWO 21 Wohnfortschritt

<http://www.dogewo21.de/main.aspx/G/111327/L/1031/R/-1/T/111427/A/1/ID/289415>

Letzter Abruf am 17.07.2010

Website DORV-Zentren

<http://www.dorv.de>

Letzter Abruf am 17.07.2010

Website FGW

<http://www.fgw-ev.de/>

Letzter Abruf am 02.07.2010

Website Forum Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung

<http://wohnungsmarktbeobachtung.de/komwob>

Letzter Abruf am 02.07.2010

Website Gemeinschaftsportal für barrierefreies Wohnen im Land Bremen‘

<http://www.barrierefrei-wohnen-bremen.de/>

Letzter Abruf am 02.07.2010

Website Komm-In

<http://www.komm-in.de>

Letzter Abruf am 17.07.2010

Website Kompetenznetzwerk Wohnen 1

http://www.kompetenznetzwerk-wohnen.de/sub/de/wissenspool/literatur/21_22/index.php

Letzter Abruf am 22.07.2010

Website Kompetenznetzwerk Wohnen 2

http://www.kompetenznetzwerk-wohnen.de/sub/de/wissenspool/literatur/21_21/index.php

Letzter Abruf am 22.07.2010

Website Lebensgerechtes Wohnen

<http://www.lebensgerechtes-wohnen.de/>

Letzter Abruf am 22.03.2010

Website Markttreff SH

<http://www.markttreff-sh.de>

Letzter Abruf am 17.07.2010

Website Stadt Lübeck ‚Gesamtkonzept Leben und Wohnen im Alter‘

http://www.luebeck.de/lvw_docs/forms/2/2_500/GesamtkonzeptLWA_mitAnhaengen.pdf

Letzter Abruf am 15.07.2010

Website THS

<http://www.ths.de/x08-04-2009.461.0.html>

Letzter Abruf am 15.07.2010

Website THS SOPHIA

<http://www.ths.de/SOPHIA.282.0.html>

Letzter Abruf am 15.07.2010

Website Urban Improvement Districts

<http://www.urban-improvement-districts.de/?q=HID/NID/Projekte>

Letzter Abruf am 15.07.2010

Website Werkstatt Pflegestützpunkte

<http://www.werkstatt-pflegestuetzpunkte.de/>

Letzter Abruf am 22.07.2010

Website ‚Wohnprojekte-Portal‘

<http://www.wohnprojekte-portal.de>

Letzter Abruf am 23.07.2010

Gespräche

Dr. Manfred Fuhrich, am 18.06.2010 in Bonn.

Leiter des Referats Stadtentwicklung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Senator a. D. Bernd Meyer, am 11.06.2010 in Hannover.

Vorstand des Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw)

Matthias Wulf, am 30.06.2010 in Lübeck.

Leiter der Abteilung Persönliche Hilfen/ Seniorenangelegenheiten im Fachbereich Wirtschaft und Soziales der Stadt Lübeck

Quellenverzeichnis Fazit

Literatur

Adam, Brigitte; Krings-Heckemeier, Marie-Therese 2010: Strategien für Wohnstandorte der 1960/70er Jahre am Stadtrand. Forschungsergebnisse zu Handlungsbedarf und Lösungen. In: RaumPlanung 149/2010: S. 91-96.

Gernhardt, Matthias; Jäger, Sven; Stadermann, André; Stolz, Martin; Timpe, Phillip; Wortberg, Benedikt 2010: Alternde Räume am Rande der Großstadt. Ein Studierendenprojekt an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. In: RaumPlanung 149/2010: S. 91-96.

Höfer 2008: Altwerden im Dorf – Handlungsempfehlungen für die Region Hümmling. In: Kreuzer, Volker; Reicher, Christa; Scholz, Tobias (Hrsg.): Zukunft Alter. Stadtplanerische Handlungsansätze zur altersgerechten Quartiersentwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD: S. 293-310.

Hodler, Katrin 2010: Ein- und Zweifamilienhäuser - fit fürs Alter. Veränderungen für ein selbstständiges Leben durch Wohnungsanpassung. Reihe Bau- und Wohnforschung, Band F 2551. Fraunhofer IRB Verlag. Stuttgart. Online verfügbar unter: http://www.fachstelle-wohnberatung.de/Bericht_Endfassung_farbig.pdf, Letzter Abruf am 27.07.2010.

Schumann 2008: Altwerden in Einfamilienhausgebieten der Nachkriegszeit – Handlungsempfehlungen für die Siedlung Siegen-Charlottental. In: Kreuzer, Volker; Reicher, Christa; Scholz, Tobias (Hrsg.): Zukunft Alter. Stadtplanerische Handlungsansätze zur altersgerechten Quartiersentwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD: S. 243-264

Singelenberg, Jeroen 2010: Trends for Housing of Older People. In: RaumPlanung 149/2010: S. 116-118.

Zimmer-Hegmann, Ralf; Wölter, Harald 2008: Integrierte und quartiersbezogene Ansätze für das Wohnen im Alter. In: Kreuzer, Volker; Reicher, Christa; Scholz, Tobias (Hrsg.): Zukunft Alter. Stadtplanerische Handlungsansätze zur altersgerechten Quartiersentwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe) 130. Dortmund: IRPUD: S. 135-145.

Internet

Website ‚Agentur barrierefrei NRW‘

<http://www.ab-nrw.de>

Letzter Abruf am 24.07.2010

Website ‚Demographienetzwerk NRW‘

<http://www.demografie.nrw.de/pdf/Demographiebeauftragte.pdf>

Letzter Abruf am 27.07.2010

Anhang

Anhang Teil A

- Handlungsfelder, Ziele und Aufgaben für ein Quartiersprojekt im ‚Werkstatt-Wettbewerb Quartier‘ (Stolarz 2007: 19)
- Handlungsfelder, Ziele und Aufgaben für ein altersgerechtes Quartier laut der Studie ‚Attraktive Stadtquartiere für das Wohnen im Alter‘ (Steffen; Baumann et al. 2007: 51-75)
- Handlungsfelder, Ziele und Aufgaben für ein altersgerechtes Quartier laut dem ‚Handlungsleitfaden für Kommunen‘ (BMFSFJ 2008b: 8-20)

Soziale Angebote	
Beratung und Alltagshilfen im Quartier	<ul style="list-style-type: none"> • Beratung • Vermittlung von Diensten • Alltagshilfen • Koordination von Diensten
Soziale Integration und gegenseitige Hilfe im Quartier	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinschaftsräume • Gemeinschaftsangebote / Freizeitangebote • Selbst- und Nachbarschaftshilfe
Einbindung selbständiger Wohnformen für Pflegebedürftige im Quartier	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinschaftliches Wohnen • Betreutes Wohnen
Pflegeangebote	
Quartiersbezogene Pflege- und Betreuungsleistungen zu Hause und in selbständigen Wohnformen	<ul style="list-style-type: none"> • Ambulante Dienste • Teilstationäre Einrichtungen
Spezielle Wohnformen für Pflegebedürftige im Quartier	<ul style="list-style-type: none"> • Betreute Wohngruppen • Stationäre Einrichtungen
Wohnungsbau	
Bauliche Maßnahmen in der eigenen Häuslichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnungsanpassung • Barrierefreier Wohnungsbau • Barrierefreier Umbau • Umfeld / Anpassung Wohnumfeld

Handlungsfelder, Ziele und Aufgaben für ein Quartiersprojekt im ‚Werkstatt-Wettbewerb Quartier‘ (Stolarz 2007: 19)

Altersgerechtes Wohnumfeld	
<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung barrierefreier öffentlicher Räume • Sicherung von Nahversorgungs- und Freizeitangeboten 	
Altersgerechtes Wohnangebot	
Verbesserung des Wohnens in der vertrauten Häuslichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung des Wohnens in der vertrauten Häuslichkeit (individuelle, strukturelle Wohnungsanpassung; Wohnberatung und Wohnraumversorgungskonzepte) • Niedrigschwellige Dienstleistungen für das Wohnen zu Hause
Förderung des Ausbaus selbständiger und selbstorganisierter Wohnformen	<ul style="list-style-type: none"> • Selbstorganisation und gemeinschaftliches Zusammenleben • Integriertes Wohnen • Betreutes Wohnen
Unterstützung alternativer Wohnformen für Pflegebedürftige und Demenzkranke	<ul style="list-style-type: none"> • Ambulant betreute Wohngemeinschaften • Ambulant betreute Hausgemeinschaften • Stationär betreute Wohn- und Hausgemeinschaften (mehrere Gruppen in einem Gebäude)

Handlungsfelder, Ziele und Aufgaben für ein altersgerechtes Quartier laut dem ‚Handlungsleitfaden für Kommunen‘ (BMFSFJ 2008b: 8-20)

Wohnen	
Hilfen für das Wohnen zuhause	<ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung des Wohnungsangebotes durch Neubau • Wohnungsanpassung • Gefragt sind Kompromisse und bewährte machbare Lösungen • Wirksam und hilfreich: Wohnberatung und soziale Bauleitplanung
Betreuung zuhause, Unterstützung und Pflege	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindung zwischen Wohnen und Dienstleistung • Mobile Dienste mit Quartiersbezug • Gelebte Nachbarschaften • Hilfen bei Krankheit • Vermittlung und Koordination • Problem: Fehlende Orientierung und mangelnde Wahlmöglichkeiten • Fehlende Finanzierung für ambulante Hilfen
Differenziertes Wohnungsgemeinde und unterschiedliche Wohnformen im Quartier	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnen mit flankierenden Serviceleistungen, Quartiers- und Nachbarschaftsprojekte • Betreutes Wohnen, Servicewohnen, Wohnen mit Assistenz • Selbstorganisierte Wohnformen • Zusammenleben mehrerer Generationen
Pflege im Quartier	
<ul style="list-style-type: none"> • Tages- und Kurzzeitpflege • Mehrgenerationenkonzepte in der stationären Pflege • Gemischte Nutzung • Neue Organisationsformen • Dezentrale Wohnformen mit stationärer Versorgung • Standorte von Einrichtungen: ‚mittendrin‘ statt ‚außen vor‘ 	
Räume für Kontakte und vielfältige Aktivitäten	
<ul style="list-style-type: none"> • Orte der Begegnung – in Verbindung mit Wohnen und Pflege • Begegnungsstätten, Gemeinschaftshäuser, Stadtteilzentren • Verortung im Stadtteil(leben) – Nutzungsoffenheit und Flexibilität 	
Privatwirtschaftliche Infrastruktur, Nahversorgung, Dienstleistungen, Handwerk	
<ul style="list-style-type: none"> • Nahversorgung, Einzelhandel, Gastronomie: ein Problem in den meisten Quartieren • Quartiersbezogene Einrichtungen können auch die Nahversorgungssituation verbessern • Umnutzung von Läden • ‚Kümmerer‘ • Ältere als Wirtschaftspotenzial 	
Aufenthaltsqualität, Hindernisfreiheit und Gebrauchstauglichkeit – öffentliche Räume und privates Grün für vielfältige Nutzungen	
<ul style="list-style-type: none"> • Übergreifende Anforderungen • Gärten und Grün bei der Wohnung • Grünflächen und Parks • Wege im Quartier – ein durchgängiges Wegenetz ohne Barrieren und Hindernisse • Sicherheit im Verkehr, Sicherheitsempfinden • Plätze, Bänke • Voraussetzungen, um im öffentlichen Raum mobil zu sein: ÖPNV, Haltestellen, öffentliche Toiletten • Tiere in der Stadt • Lebendigkeit und Sicherheitsempfinden – Zusammenhang zwischen sozialer Interaktion und Städtebau 	

Handlungsfelder, Ziele und Aufgaben für ein altersgerechtes Quartier laut der Studie ‚Attraktive Stadtquartiere für das Wohnen im Alter‘ (Steffen; Baumann et al. 2007: 51-75)

Anhang Teil B

- Weiterführende Informationen zu den ausgewählten Expertinnen und Experten (Übertragbarkeit der Bielefeld-Ergebnisse)

Dr. Manfred Fuhrich leitet das Referat ‚Stadtentwicklung‘ im ‚BBSR‘. Bedingt durch dieses Aufgabenspektrum und die langjährige Tätigkeit von Herrn Fuhrich, kann von einem guten Überblick über aktuelle städtebauliche Fragen sowie die kommunale Praxis in Deutschland ausgegangen werden. Im Themenbereich der altersgerechten Stadtentwicklung sind unter anderem seine Erfahrungen aus den von ihm betreuten ‚ExWoSt‘-Forschungsfeldern ‚Ältere Menschen und ihr Wohnquartier‘ und ‚Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere‘ zu erwähnen (vgl. Kapitel 3.2 und Kapitel 3.3). Es sind insbesondere fundierte Aussagen zu den Akteursgruppen der Kommunen, aber auch der Wohnungswirtschaft zu erwarten, da letztere ebenfalls häufig im Rahmen von Modellprojekten engagiert sind.

Bernd Meyer ist seit 1991 Verbandsdirektor des ‚Verbands der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen‘. Zuvor war er mehrere Jahre Bausenator in Bremen. Auch wenn in seinem Verband vornehmlich ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen und -genossenschaften vertreten sind, kann ihm ein guter Überblick über die Wohnungswirtschaft unterstellt werden. Von daher sind fundierte Aussagen vornehmlich zu dieser Akteursgruppe zu erwarten.

Matthias Wulf hat in Lübeck die Erarbeitung des Gesamtkonzepts ‚Leben und Wohnen im Alter‘ koordiniert. Ziel des Konzepts ist es, die Herausforderungen durch eine zunehmende Alterung in einem aktiven Dialog mit den beteiligten Akteuren zu gestalten. Das Konzept wurde unter Einbeziehung zahlreicher unterschiedlicher Akteure erstellt, die in Arbeitsgruppen zu den Handlungsfeldern ‚Wohnen im Alter‘, ‚Hilfen zur Alltagsbewältigung/Finanzielle Hilfen‘, ‚Teilhabe an der Gesellschaft‘, ‚Pflege‘, ‚Gesundheit‘, ‚Ehrenamt/Freiwilligenarbeit‘ und ‚Migration und Alter‘ gearbeitet haben. Über seine Arbeit kann ihm ein gutes Überblickswissen im Hinblick auf die beteiligten Akteursgruppen unterstellt werden, die sowohl kommunale Akteure, wie auch die Wohnungswirtschaft und soziale Dienstleister umfassen. Als Leiter der Abteilung ‚Persönliche Hilfen/ Seniorenangelegenheiten‘ bei der Stadt Lübeck ist zudem ein vertiefter Einblick in kommunale Strukturen und die Arbeit von sozialen Dienstleistern anzunehmen.

Ursula Kremer-Preiß ist Sozialwissenschaftlerin beim ‚KDA‘ und hat dort u. a. das Forschungsprojekt ‚Wohnen im Alter – Marktprozesse und wohnungspolitischer Handlungsbedarf‘ sowie die Regiestelle des Bundesmodellprogramms ‚Neues Wohnen - Beratung und Kooperation für mehr Lebensqualität im Alter‘ geleitet. Außerdem hat sie das Forschungsprogramm ‚Leben und Wohnen im Alter‘ sowie den ‚Werkstatt Wettbewerb Quartier‘ gemeinsam mit der Bertelsmann-Stiftung bearbeitet (vgl. Kapitel 3.3). Für das ‚KDA‘ bietet sie Workshops zur Entwicklung von ‚Quartierskonzepten‘ an, die auf Bausteine und Verfahrenselemente eingehen. Zielgruppe sind Kommunen, Wohnungswirtschaft und soziale Dienstleister, zu denen von Frau Kremer-Preiß fundierte Aussagen mit Schwerpunkt auf der letzten Gruppe zu erwarten sind.

*Weiterführende Informationen zu den ausgewählten Expertinnen und Experten
(Übertragbarkeit der Bielefeld-Ergebnisse)*

Anhang Teil C

- Förderungsgegenstände Soziale Stadt und Stadtumbau West (BMVBS 2009: 18, 21)
- Programme der Wohnungsbauförderung in NRW 2009

Soziale Stadt	Stadtumbau West
Verbesserung der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes	Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie städtebauliche Entwicklungskonzepte und Bürgerbeteiligung
Verbesserung der sozialen Infrastruktur, des Freiflächen- und Spielangebots	Städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Verkehrs-, Industrie- oder Militärbrachen
Umnutzung von Flächen und leer stehenden Gebäuden für soziale und kulturelle Zwecke	Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfelds und der privaten Freiflächen
Stadtteilmanagement und Unterstützung bewohnergetragener Projekte	Anpassung der städtischen Infrastruktur und Sicherung der Grundversorgung
Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten	Aufwertung und Umbau vorhandenen Gebäudebestands, insb. von baukulturell bedeutenden Gebäuden
Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene	Rückbau leerstehender und dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude und dazugehöriger Infrastruktur
Verbesserung der Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten	Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen
Integration von Migrantinnen und Migranten	Sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau nötig sind
Maßnahmen für eine sichere Stadt	Leistungen von Beauftragten
Umweltentlastung, Gesundheit	
Öffentlicher Personennahverkehr	
Stadtteilkultur	

Förderungsgegenstände Soziale Stadt und Stadtumbau West (BMVBS 2009: 18, 21)

Wohnraumförderung in NRW (Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) in Verbindung mit BWB, WoFP 2009 und WoFG)

Förderung über zinsgünstige Darlehen und Bewilligung über Kreise und kreisfreie Städte (soweit nicht anders angegeben).

Eigentumsförderung	Bau oder Erwerb durch Haushalte mit mind. 1 Kind oder schwerbehinderter Person, deren Einkommen die Grenze nach VO WoFG NRW höchstens um 40 % übersteigt.
Mietwohnraumförderung	Neuschaffung von Mietwohnungen auch in Form des Ausbaus, der Erweiterung, der Änderung oder Nutzungsänderung bestehender Gebäude. Mietpreis- und Belegungsbindung für 15 oder 20 Jahre. Zusatzdarlehen möglich für: Kleine Wohnungen, Aufzüge, Pflegebäder, Sinnesgärten (bei Demenzkranken), Mieteinzelhäusern, Denkmälern. Budgetierte Fördermittel der Bewilligungsbehörden. Sondermittel für Projekte, die sich aus kommunalen wohnungspolitischen Handlungskonzepten ergeben. In diesen Fällen projektbezogene Zuweisung durch das MBV.
Komplettförderung von Mietwohnraum bei besonderen Qualitäten	Bei besonderen architektonischen und städtebaulichen Qualitäten erhöhter Darlehenssatz von 80 % möglich. Fördermittel werden zusätzlich zum sonstigen Budget verteilt. MBV entscheidet.
Gruppenwohnungen mit separaten Appartements oder Einzelzimmern	Im Rahmen der Mietwohnraumförderung für bis zu 8 pflegebedürftige Personen, möglichst in Gebäuden mit normalen Wohnungen. Nicht mehr als 24 Pflegebedürftige je Gebäude.
Pflegewohnplätze (zusätzliche Wohn- oder Gemeinschaftsräume) im Mietwohnungsbau	Ergänzend zur Mietwohnraumförderung für neue Formen des gemeinschaftlichen Wohnens einer Gruppe von Pflegebedürftigen. Der Anteil an Pflegewohnplätzen soll 25 % der geförderten Mietwohnungen nicht übersteigen. MBV entscheidet, die Mittel werden projektbezogen verteilt.
Darlehen für Schwerbehinderte	Im Eigentums- und Mietwohnungsbau sowie bei der Nachrüstung zur Deckung der Mehrkosten für Menschen mit Behinderung, deren Einkommen die Grenze um bis zu 40 % übersteigt.
Wohnraum für Menschen mit Behinderungen	Bau, Erwerb und Umbau von behindertengerechten Wohnraum sowie stationärer Wohnformen guter Qualität an integrierten Standorten für Menschen mit Behinderungen innerhalb der Einkommensgrenzen. Projektbezogene Mittelzuweisung nach Entscheidung des MBV und Vorprüfung der Bewilligungsbehörden.
Aufbereitung von Brachflächen	Nur in integrierter Lage für geförderten Miet- und Eigentumswohnungsbau.
Experimenteller Wohnungsbau	Jährlich wechselnde Schwerpunkte. Im Jahr 2009: Beratung und Unterstützung von gemeinschaftlichen Wohnprojekten und Genossenschaftsinitiativen sowie studentisches Wohnen. MBV entscheidet und vergibt die Mittel projektbezogen.
Investive Maßnahmen im Bestand (RL Bestandsinvest)	
Förderung über zinsgünstige Darlehen; Bewilligungsbehörden sind Kreise und kreisfreie Städte	
Abbau von Barrieren	Herstellung barrierefreier oder -armer Wohnungen im Eigentums- und Mietwohnungsbestand.
Modernisierung von Altenwohn- und Pflegeheimen	Modernisierung von mindestens 25 Jahre alten vollstationären Einrichtungen. MBV entscheidet und verteilt die Mittel projektbezogen.
Erneuerung hochverdichteter Großwohnsiedlungen	Wohnungswirtschaftliche Maßnahmen in Sozialwohnungsbeständen aus den 1960er und 1970er Jahren (im Rahmen des Stadtausbau). Wird seit 2009 nur gewährt, wenn ein kommunales wohnungspolitisches Handlungskonzept vorliegt. Projektbezogene Bewilligung durch MBV.
Denkmalgerechte Erneuerung von selbstgenutztem Wohneigentum	Denkmalgerechte Modernisierung von Baudenkmalern in historischen Kernen sowie Werks- und Genossenschaftssiedlungen.
Bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz im preisgebundenen Wohnbestand	Modernisierung mit dem Ziel der Energieeinsparung bei Wohnbestand, der vor 1995 nach den Maßgaben des 2. WoBG errichtet wurde (Miet- und Eigentumswohnungsbau) und in Gebäuden mit max. vier bzw. sechs Geschossen (wenn städtebaulich eingebunden) liegt.

Programme der Wohnungsbauförderung in NRW 2009

Anhang Teil D

- Verwaltungsgliederungsplan der Stadt Bielefeld, Stand 01.07.2010
(Stadt Bielefeld, Amt für Personal, Organisation und Zentrale Leistungen 2010)
- Verwaltungsvorlage Pilotprojekt ‚Wir wohnen zukunftsfähig‘ (Stadtentwicklung) im Rahmen des Demographiekonzeptes (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008d)
- Masterplan Wohnen; Wohnungspolitische Leitlinien für Bielefeld bis 2020
(Stadt Bielefeld, Bauamt 2007b)
- Masterplan Wohnen, Qualitätskriterien für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau in Bielefeld (Stadt Bielefeld, Bauamt 2008e)

Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss	26.08.2008	öffentlich
Hauptausschuss	28.08.2008	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Pilotprojekt "Wir wohnen zukunftsfähig" (Stadtentwicklung) im Rahmen des Demografiekonzeptes

Beschlussvorschlag:

Die von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Handlungsempfehlungen werden zu Kenntnis genommen.

Der Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss empfiehlt, der Hauptausschuss beschließt, dass die Stadt Bielefeld ihre weiteren Planungen grundsätzlich an den Handlungsempfehlungen des Pilotprojektes „Wir wohnen zukunftsfähig“ (Anlage) orientiert.

Begründung:

Der Rat der Stadt Bielefeld hat in seiner Sitzung am 31.08.2006 das Konzept „Demographischer Wandel als Chance? – Vorschläge für ein Bielefelder Konzept“ zur Kenntnis genommen und die in diesem Konzept vorgeschlagenen sechs Ziele und Handlungsschwerpunkte beschlossen.

Die Verwaltung wurde beauftragt, das Thema „Wir wohnen zukunftsfähig!“ (Stadtentwicklung) als Pilotprojekt zu bearbeiten und dem Hauptausschuss nach Ablauf der Pilotphase zu berichten.

Der Oberbürgermeister hat dazu eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des für das Thema zuständigen Bau- und Planungsdezernenten mit Geschäftsführung durch das Amt für Personal, Organisation und Zentrale Leistungen eingesetzt. Neben der Demografie-, der Frauen- und der Integrationsbeauftragten wurde aus jedem Dezernat ein Mitglied in die Arbeitsgruppe berufen.

Eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung berücksichtigt bei ihren Planungen den demographischen Wandel.

Der Demographieaspekt beinhaltet immer Fragen im Zusammenhang mit

- der abnehmenden Zahl der Geborenen,
- der Steigerung der Lebenserwartung und
- den Wanderungsbewegungen

sowie das Zusammenspiel dieser drei Faktoren. Weiterhin handelt es sich um eine langfristige Sichtweise, die bei allen Planungen zu beachten ist.

Allgemeine Ziele für alle Konzepte und Maßnahmen liegen in der direkten Beeinflussung durch Steuerung der demographischen Prozesse und der verträglichen Gestaltung der Auswirkungen des demographischen Wandels für die Stadt Bielefeld.

Aufgabe der Arbeitsgruppe war es entsprechend des Demografiekonzeptes Handlungsempfehlungen zu dem Thema „Wir wohnen zukunftsfähig!“ (Stadtentwicklung) zu erarbeiten. Konzeptionelle Überlegungen und Projekte aller Dezernate, die die o. g.

Demographieaspekte berücksichtigen und einen Bezug zum Pilotthema aufweisen, sind zu vernetzen und in die Arbeitsgruppe Demographie einzubringen.

In der Arbeitsgruppe wurden folgende Konzepte aus der Fachverwaltung beziehungsweise durch die Universität Bielefeld vorgestellt:

- Demographiekonzept „Demographischen Wandel als Chance?“
- Verfahren zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes für Bielefeld
- ISEK Integriertes Stadtentwicklungskonzept Stadtumbau West
- Stadtentwicklungsszenario „Bielefeld 2050“ (Gemeinschaftsinitiative Bielefeld 2000 plus
- Integrationskonzept
- Masterplan „Wohnen“
- Familienfreundliches Bielefeld
- Bielefelder Freiräume (Gemeinschaftsinitiative Bielefeld 2000 plus)
- Behindertengerechtes Bielefeld
- Familienfreundliches Bielefeld
- Projekt „Stadt Park Landschaft“

Auf der Basis dieser Fachinformationen wurde die jetzt vorliegenden Handlungsempfehlungen zu dem Thema „Wir wohnen zukunftsfähig“ (Stadtentwicklung) von der Arbeitsgruppe erarbeitet. Sie werden vor allem in Anlehnung und Ergänzung zu den Handlungsempfehlungen des „Masterplan Wohnens“, der vom Rat beschlossen wurde, formuliert.

Der o.g. Ratsbeschluss enthält auch den Zusatz, dass eine Bürgerbeteiligung sicher zu stellen sei. Die Bürgerbeteiligung hat im Rahmen der jeweiligen zur Erstellung der Handlungsempfehlungen berücksichtigten Konzepte umfangreich stattgefunden.

Beigeordnete(r)

Moss

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

Amt, Datum, Telefon

600 / 550, 14.11.2007, 2734 / 6847

Drucksachen-Nr.

4534

Wahlperiode 2004-2009

Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Öff.	Nichtöff.
Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss	11.12.2007	X	
Sozial- und Gesundheitsausschuss	11.12.2007	X	
Rat der Stadt	13.12.2007	X	

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Masterplan Wohnen; Wohnungspolitische Leitlinien für Bielefeld bis 2020

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

UStA, 14.02.2006, Drucksache 2004
SGA, 01.03.2006, Drucksache 2004
UStA, 08.05.2007, Drucksache 3622
SGA, 05.06.2007, Drucksache 3622

Beschlussvorschlag:

Der Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss und der Sozial- und Gesundheitsausschuss empfehlen dem Rat:

Der Rat der Stadt beschließt die nachstehend genannten

WOHNUNGSPOLITISCHEN LEITLINIEN FÜR BIELEFELD BIS 2020

- auf der Grundlage der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aus dem kooperativen Prozess zum Masterplan Wohnen -

Die Wohnungspolitik hat in Bielefeld einen hohen Stellenwert und ist ein wesentlicher Teil der Stadtentwicklung. Unter stark veränderten Rahmenbedingungen erfordert die zunehmende Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte ein abgestimmtes und gemeinsames Vorgehen aller Akteure. Die zentrale Zielsetzung „Wir steigern die Attraktivität von Bielefeld als Wohnstandort“ dient vor diesem Hintergrund als Richtschnur für die wohnungspolitischen Leitlinien für Bielefeld bis 2020.

Fortsetzung Seite 2

Oberbürgermeister/Beigeordnete/r

* Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

BIELEFELD IST VIelfÄLTIG | ZIELGRUPPENGERECHTES WOHNEN

Bielefeld stellt sich den neuen Anforderungen der verschiedenen Nachfragergruppen am Wohnungsmarkt, die der demographische und der wirtschaftsstrukturelle Wandel, die Integration von Menschen in benachteiligten Lebenssituationen aber auch die Pluralisierung der Lebensstile mit sich bringt.

BIELEFELD IST ZUKUNFTSFÄHIG | NACHHALTIGE WOHNSTANDORTE

Bielefeld bietet Entwicklungschancen für zukunftsfähige Wohnstandorte. Der Wohnungsbestand wird den sozialen, ökologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen bedarfsgerecht angepasst. Neue Wohnstandorte stehen im Einklang mit einer nachhaltigen und integrierten Siedlungs- und Stadtentwicklung.

BIELEFELD IST INNOVATIV | NEUES WOHNEN

Bielefeld bietet Raum für innovative und experimentelle Wohnformen und -standorte. Entsprechende Projekte und Maßnahmen werden bauplanungsrechtlich und - soweit möglich - durch eine abgestimmte Grundstücks politik sowie durch gebietsbezogene Handlungsprogramme (z. B. im Rahmen von Stadtumbau-West, Soziale Stadt, Stadtteile des sozialen Ausgleichs, Quartiers- bzw. Stadtteilentwicklungskonzepte) unterstützt. Innovative Mietwohnprojekte finden zusätzlich im Rahmen der öffentlichen Förderung des Landes NRW Unterstützung.

BIELEFELD IST ATTRAKTIV | FUNKTIONIERENDE WOHNQUARTIERE

Bielefeld gestaltet Wohnquartiere attraktiv. Wohnquartiere sind Lebensmittelpunkt ihrer Bewohnerschaft, sie sollen kultur-, lebensform- und generationsübergreifend sein und über kommunikationsfördernde und identitätsstiftende Zentren verfügen. Öffentliche und halböffentliche Räume werden bewusst strukturiert, um eine Aufenthaltsqualität für die Bewohner zu gewährleisten. Soziale und kriminalpräventive Aspekte werden ebenfalls schon bei der Planung und Umsetzung von Bauprojekten berücksichtigt. Wohnquartiere brauchen zudem attraktive Grün- und Freiflächen, die sich an dem vorhandenen innerstädtischen Netz aus Grünzügen und Parkanlagen orientieren. Zu funktionierenden Wohnquartieren gehören ferner neben der Barrierefreiheit eine entsprechende soziale Infrastruktur, Einkaufsmöglichkeiten und eine adäquate Anbindung an den ÖPNV. Neben der Bereitstellung von Wohnraum sollten Vermieter mit Anbietern sozialer Dienstleistungen kooperieren, damit bedarfsgerechte und wohnbegleitende Dienstleistungen im Quartier angeboten werden.

BIELEFELD IST KOOPERATIV | PARTIZIPATIVE QUARTIERSENTWICKLUNG

In Bielefeld wird die Weiterentwicklung von Wohnquartieren als kooperativer Prozess aller Akteure verstanden. Besonderer Förderung und Unterstützung bedürfen dabei Wohnquartiere, in denen hohe Integrationsleistungen erbracht werden oder Handlungsbedarf infolge der demographischen Entwicklung und des Strukturwandels bestehen. Eine partizipative Quartiersentwicklung nutzt die frühzeitige Einbindung der Bewohner/innen und der lokalen Akteure im Quartier.

Begründung:

- I. Mit Beschluss des Umwelt- und Stadtentwicklungsausschusses vom 08.05.2007 und des Sozial- und Gesundheitsausschusses vom 05.06.2007 wurde die Verwaltung u. a. beauftragt, aus den Handlungsempfehlungen der Ergebnisdokumentation zum Masterplan Wohnen Leitlinien für die Bielefelder Wohnungspolitik in den nächsten Jahren zu formulieren und mit den Beteiligten abzustimmen.

Die Verwaltung hat in engem Kontakt mit den Wohnungsmarktakeuren die im Beschlussvorschlag genannten wohnungspolitischen Leitlinien formuliert und besonderen Wert darauf gelegt, dass diese im direktem Zusammenhang mit den übrigen Prozessen zur künftigen Stadtentwicklung in Bielefeld stehen. Diese sind folgende Prozesse:

- Demographiekonzept „Demographischen Wandel als Chance?“
- Verfahren zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes für Bielefeld
- Integriertes Stadtentwicklungskonzept Stadtumbau West
- Standortentwicklungsszenario „Bielefeld 2050“
- Stadtteilentwicklung des sozialen Ausgleichs
- Integrationskonzept

Am 30.10.2007 wurden die wohnungspolitischen Leitlinien in dem 1. Forum Masterplan Wohnen rund dreißig Akteuren des Bielefelder Wohnungsmarktes und Vertretern der im Rat vertretenen politischen Parteien im Einzelnen vorgestellt, erläutert und dort diskutiert.

Dabei bestand Einvernehmen darüber, dass diese wohnungspolitischen Leitlinien die wesentlichen Punkte für die künftige Wohnungspolitik in Bielefeld beschreiben und eine gemeinsame Grundlage für weitere wohnungspolitische Entscheidungen bilden sollen. Sie seien stets in enger Verbindung zu den in der Ergebnisdokumentation zum Masterplan Wohnen genannten Handlungsempfehlungen zu sehen, in der die jeweiligen Einzelaspekte näher beschrieben worden sind.

In dem 1. Forum Masterplan Wohnen wurde von den Wohnungsmarktakeuren deutlich gemacht, dass diese Plattform für die weitere Entwicklung Bielefelds als attraktiver Wohnstandort der richtige Weg sei und nicht außer Acht gelassen werden dürfe, dass die Stadt Bielefeld nur eine Beteiligte von vielen sei, und viele Akteure mitwirken müssten, um die Handlungsempfehlungen im Sinne der gemeinsamen Zielsetzung verwirklichen zu können. Dieses sei nur in enger Kooperation möglich. Dafür gäbe es aber auch schon gute Beispiele in Bielefeld.

Eine noch engere Verbindung zu dem Projekt „Bielefeld 2050“ und den dortigen Empfehlungen zu dem Funktionsbereich „Wohnen“ sowie eine Weiterentwicklung der dort genannten Gesichtspunkte im Rahmen des Masterplanes Wohnen wurden ebenso empfohlen wie eine stärker regional ausgerichtete Betrachtung der Wohnungsmärkte.

Es wurde auch die Erwartung geäußert, dass die politischen Gremien der Stadt den weiteren Prozess des Masterplanes Wohnen unterstützen und die wohnungspolitischen Leitlinien in der vorliegenden Form beschließen.

Dieses habe aber auch zur Folge, dass künftig neue Wohnprojekte anhand der Leitlinien geprüft und beurteilt würden.

Die Verwaltung – das Bau- und Sozialdezernat - wird erste Schritte zur konkreten Umsetzung der wohnungspolitischen Leitlinien 2020 und der Handlungsempfehlungen des Masterplanes Wohnen u.a. im Bereich der öffentlichen Förderung des Mietwohnungsbaus und der Stadt(teile)entwicklung des sozialen Ausgleichs erarbeiten und einleiten. Über entsprechende Umsetzungsschritte werden die Ausschüsse informiert.

- II. Unter Ziffer 5 der Beschlüsse des UStA vom 08.05.2007 und des SGA vom 05.06.2007 wurde die Verwaltung beauftragt, u.a. einen „Runden Tisch Wohnen“ einzurichten, der sich aus Vertretern der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie weiteren Wohnungsmarktakteuren und der Verwaltung zusammensetzt.

Dieser „Runde Tisch“ wurde als „Forum Masterplan Wohnen“ ins Leben gerufen und hat sich, wie oben beschrieben, in seiner ersten Zusammenkunft mit den wohnungspolitischen Leitlinien für Bielefeld bis 2020 befasst und eine einvernehmliche Empfehlung an die politischen Gremien der Stadt gegeben.

Es wurde verabredet, dass sich dieses Forum zweimal jährlich zu einem wohnungspolitischen Schwerpunktthema treffen und dabei sollte auch kritisch hinterfragt werden, wie die Handlungsempfehlungen und wohnungspolitischen Leitlinien umgesetzt worden sind.

Das nächste Treffen des Forums ist im Frühjahr 2008 vorgesehen.

Moss
Beigeordneter

Bielefeld, den 14.11.2007

Kähler
Beigeordneter

Bielefeld, den 14.11.2007

QUALITÄTSKRITERIEN

FÜR DEN ÖFFENTLICH GEFÖRDERTEN MIETWOHNUNGSBAU IN BIELEFELD

MASTERPLAN WOHNEN

QUALITÄT DES STANDORTES*

Der Standort bietet die *Voraussetzungen für ruhiges und gesundes Wohnen* durch

- *die Lage* und den günstigen Zuschnitt *des Grundstückes*
- *die gute Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen* wie Ärzte, Gemeinschaftseinrichtungen, Kindergärten, Schulen, Einzelhandel, haushaltsnahe und pflegerische Dienste und ÖPNV
- *die wohnungsnahen Spiel- und Freizeitflächen*
- für besondere Bedarfsgruppen die Nähe zu barrierefreien Haltestellen des ÖPNV (ca. 300 m Radius als Orientierungswert)

QUALITÄT DES BAUGRUNDSTÜCKES

Das Baugrundstück hat möglichst

- *eine Bebauungsdichte, die sich an einer Geschossflächenzahl von 1,0 orientiert*
- *mindestens 1/3 der Grundstücksfläche als zusammenhängende Grünfläche (ohne Stellplätze)*
- ausreichende Spielflächen in Anlehnung an die Spielplatzsatzung der Stadt Bielefeld bei Wohnungen, die für Familien mit Kindern geeignet sind
- einen barrierefreien Zugang zum Baugrundstück und ermöglicht damit einen barrierefreien Zugang zum Gebäude
- eine geringe Versiegelung von Flächen
- ansprechend gestaltete und funktionale Nebenanlagen (z.B. Stellplätze, Einhausungen für Abfallbehälter)

QUALITÄT DES GEBÄUDES

Das Gebäude verfügt über eine

- *grundsätzliche Nachrüstbarkeit mit einem Aufzug im oder am Treppenhaus*; ab 9 Wohnungen sollte ein Aufzug eingebaut werden; *Wohnungen für ältere oder behinderte Menschen müssen mit einem Aufzug erreichbar sein*
- ausreichende Abstellmöglichkeit innerhalb und außerhalb der Wohnung, Trockenräume für Wäsche, sowie ausreichende Abstellflächen für Kinderwagen, Rollatoren, Rollstühle etc.
- ausreichende Anzahl barrierefreier Stellplätze für Fahrräder innerhalb oder überdachte Abstellmöglichkeiten außerhalb des Gebäudes
- und bei Baulückenschließung Durchstichtreppenhäuser zur besseren Erreichbarkeit der Freiflächen / Innenhöfe.
- Wohnraum für behinderte Menschen wird im Hinblick auf die Erfordernisse der jeweiligen Behinderung barrierefrei im Sinne von § 4 Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen - BGG NRW - errichtet.

QUALITÄT DER WOHNUNGSRUNDRISSSE

Die Wohnungsgrundrisse haben die folgenden Eigenschaften:

- *Einhaltung der Wohnflächenobergrenzen* und möglichst Optimierung der Grundrisse, um die Obergrenzen zu unterschreiten
- *Barrierefreiheit aller Wohnungen im Gebäude*
- *Wohn- und Schlafräume größer als 10 qm*

* Zum Teil werden diese Kriterien auch in der Anlage 1 der Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) bzw. Richtlinien RL BestandsInvest zur Voraussetzung für eine Förderung gemacht. Der Vollständigkeit halber wurden sie hier mit aufgeführt und *kursiv* dargestellt.

- *ein angemessenes Verhältnis von Wohnungsgröße zur Raumzahl*
- jede Wohnung mit nutzbarem Balkon bzw. Terrasse bei Erdgeschosswohnungen
- keine Kellerwohnungen, auch nicht als Maisonette mit Wohnräumen im Erdgeschoss
- gleichberechtigte Wohnräume (Größe, Belichtung, Zuschnitt)
- keine innen liegenden Küchen und Bäder
- Wohnküchen bei Wohnungen, die für Familien mit Kindern geeignet sind
- innovative und experimentelle Grundrisse für neue Wohnformen und verschiedene Zielgruppen

QUALITÄTEN BEI MAßNAHMEN IM WOHNUNGSBESTAND

Im Wohnungsbestand wird bei baulichen Veränderungen insgesamt Neubaustandard angestrebt, mindestens jedoch

- energetische Ausrüstung nach Neubaustandard
- *barrierefreie, zumindest barrierearme Gestaltung der Wohnungsgrundrisse*
- neuzeitliche, zielgruppenorientierte Grundrissgestaltungen und *ein angemessenes Verhältnis von Wohnungsgröße zur Raumzahl*

QUALITÄTEN IM WOHNQUARTIER

Im Wohnquartier soll erreicht werden

- ein ausgewogener Anteil von freifinanzierten und geförderten Mietwohnungen
- eine Mischung von Mietwohnungen und Eigenheimen bzw. Eigentumswohnungen
- die Reduzierung einseitiger Bewohnerstrukturen, wo diese bereits bestehen
- die Vermeidung einseitiger Bewohnerstrukturen, wo diese noch nicht bestehen
- die Bereitstellung sinnvoller Gemeinschaftseinrichtungen für die Bewohner
- Stärkung des Sicherheitsgefühls durch Beleuchtung und Grüngestaltung in enger Abstimmung mit der „Ordnungspartnerschaft Sicheres Wohnen in Bielefeld“ des Polizeipräsidiums Bielefeld

In Gebieten, in denen bereits überdurchschnittlich viele öffentlich geförderte Mietwohnungen vorhanden sind, werden neue Mietwohnungsprojekte nur noch in begründeten Ausnahmefällen und in Abstimmung mit dem Dezernat Soziales sowie dem Amt für Integration und interkulturelle Angelegenheiten und anderen fachlich notwendigen städtischen Stellen gefördert. Die mittelbare Belegung von geförderten Mietwohnungen (Belegungstausch) stellt hierbei eine Alternative dar.

Bauherren, die öffentlich geförderte Mietwohnungen in Gebieten mit unterdurchschnittlich wenig gefördertem Wohnungsbau errichten wollen, werden besonders unterstützt.

Weitere Förderschwerpunkte werden in Wohnquartieren gesehen, die in Maßnahmegebieten des Stadtumbaus West oder der Sozialen Stadt liegen. Die öffentliche Förderung des Landes NRW kann dabei u. U. mit anderen Förderprogrammen kombiniert werden, um eine nachhaltige Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität im Wohnquartier zu erreichen.

Im öffentlich geförderten Mietwohnungsbau sollen auch neue Techniken und Ideen aus dem experimentellen und innovativen Wohnungsbau umgesetzt und erprobt werden im Hinblick auf

- die Architektur und die technische Ausstattung der Gebäude
- den Energieeinsatz und -verbrauch
- das Zusammenleben der Bewohnerschaft.

Die vorstehend genannten Qualitätskriterien sind bei künftigen Neubauvorhaben und bei Maßnahmen im Wohnungsbestand in Bielefeld anzulegen, wenn diese mit Fördermitteln des Landes NRW unterstützt werden sollen. Soweit im begründeten Einzelfall nicht alle Kriterien erfüllt werden können und eine Abweichung notwendig wird, ist stets eine eingehende Abwägung aller Vor- und Nachteile anhand dieser Qualitätsmaßstäbe vorzunehmen.