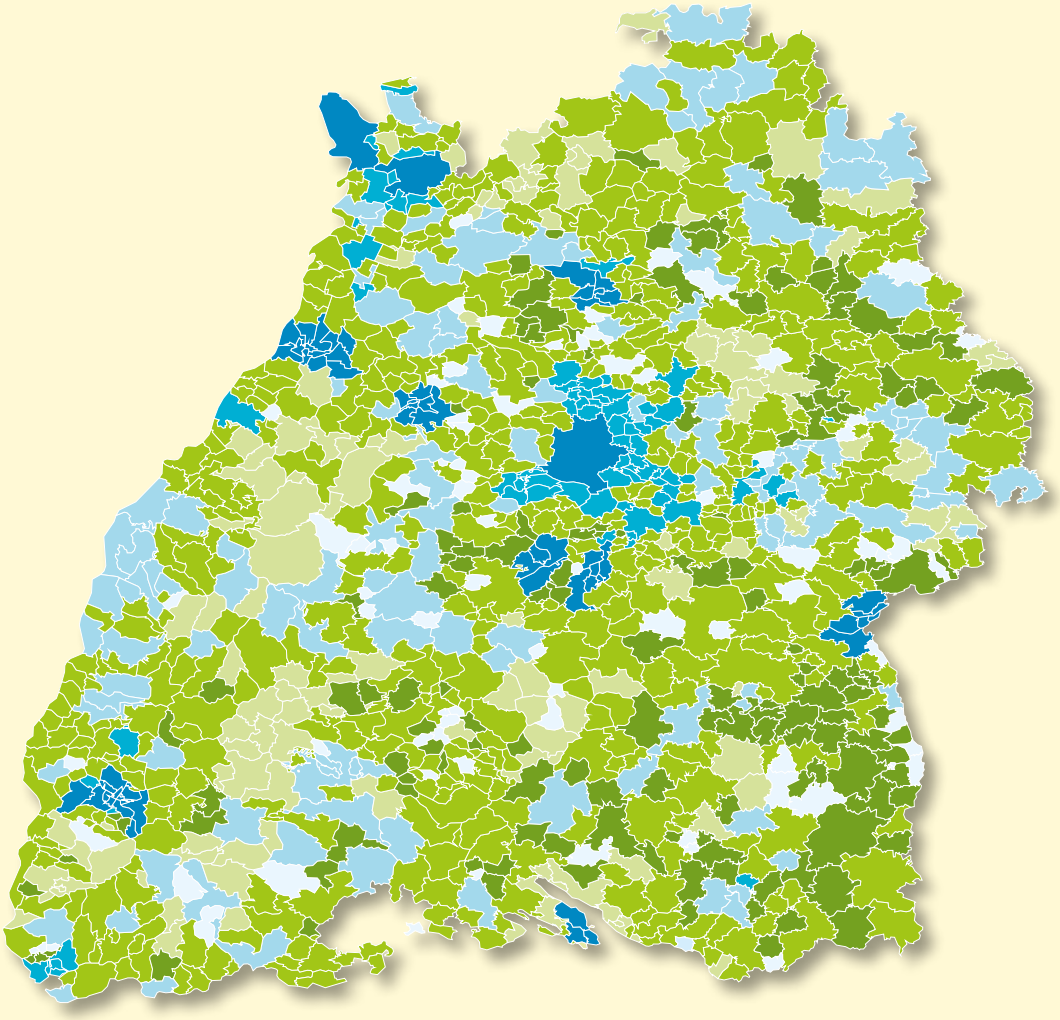
Quartiersentwicklungsatlas Baden-Württemberg



Abschlussbericht der Begleitforschung zur Landesstrategie „Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“ (2018–2020)

DHBW
Duale Hochschule
Baden-Württemberg

QUARTIER 2030
Gemeinsam. Gestalten.

Baden-Württemberg
MINISTERIUM FÜR SOZIALES, GESUNDHEIT UND INTEGRATION

WWW.QUARTIER2030-BW.DE

INHALT

1. EINLEITUNG 7

2. THEORIEBEZÜGE UND KONZEPTIONELLE EINORDNUNG DER BEGLEITFORSCHUNG 8
- 2.1 VOM COMMUNITY ORGANIZING ZUR QUARTIERSENTWICKLUNG 8
- 2.2 WAS IST EIN QUARTIER? 11
- 2.3 QUARTIERSEFFEKTE 12
- 2.4 ABGRENZUNG VON QUARTIEREN 14
- 2.5 FORSCHUNGSSTAND ZUM RAUMBEZUG SOZIALER TEILHABE IN BADEN-WÜRTTEMBERG 15

3. KOMMUNEN BADEN-WÜRTTEMBERGS ALS FELD DER BEGLEITFORSCHUNG 18
- 3.1 METHODIK DER KOMMUNALSTATISTISCHEN CLUSTERANALYSE 18
- 3.2 STRUKTUR DER CLUSTERLÖSUNG 19
- 3.3 BESCHREIBUNG DER CLUSTERLÖSUNG 23
  - 3.3.1 CLUSTER 1 – DIE GROSSSTADT 26
  - 3.3.2 CLUSTER 2 – DIE SOLIDE MITTELSTADT 26
  - 3.3.3 CLUSTER 3 – DIE HERAUSGEFORDERTE MITTELSTADT 26
  - 3.3.4 CLUSTER 4 – DIE HERAUSGEFORDERTE KLEINSTADT 26
  - 3.3.5 CLUSTER 5 – DIE SOLIDE KLEINSTADT 27
  - 3.3.6 CLUSTER 6 – DIE STARKE GEMEINDE 28
- 3.4 QUARTIERSATLAS BADEN-WÜRTTEMBERG 28

4. METHODISCHES VORGEHEN DER BEGLEITFORSCHUNG 31
- 4.1 MODUL 1: ONLINEBEFRAGUNG DER KOMMUNEN 31
- 4.2 MODUL 2: TELEFONISCHE EXPERT*INNENBEFRAGUNG 33
- 4.3 MODUL 3: FOKUSGRUPPENDISKUSSION UND BEFRAGUNG VON FACHKRÄFTEN UND EINWOHNER*INNEN 34

5. DER BLICK AUFS LAND: WIE GEHEN STÄDTE UND GEMEINDEN DAS THEMA QUARTIERSENTWICKLUNG AN? 36
5.1 STELLENWERT DER QUARTIERSENTWICKLUNG IN DEN KOMMUNEN BADEN-WÜRTTEMBERGS 36
5.1.1 ZUR BETEILIGUNG VON STÄDTEN UND GEMEINDEN AN DER LANDESSTRATEGIE „QUARTIER 2020 – GEMEINSAM.GESTALTEN.“ 36
5.1.2 WIE VERBREITET SIND QUARTIERSENTWICKLUNGSANSÄTZE IN DEN STÄDTEN UND GEMEINDEN BADEN-WÜRTTEMBERGS ALLGEMEIN? 40
5.1.3 VORVERSTÄNDNISSE UND VERANKERUNG VON QUARTIERSENTWICKLUNG 41
5.2 KONZEPTIONELLE EINORDNUNGEN VON „QUARTIER“ UND „QUARTIERSENTWICKLUNG“ DURCH DIE STÄDTE UND GEMEINDEN 43
5.2.1 MIT QUARTIERSENTWICKLUNG VERBUNDENE KONZEPTE 43
5.2.2 INHALTLICHE SCHWERPUNKTE DER QUARTIERSENTWICKLUNG 45
5.2.3 ERFAHRUNGEN MIT QUARTIERSENTWICKLUNG 51
5.2.4 QUARTIERSZUSCHNITTE 52
5.2.5 BÜRGER*INNENBETEILIGUNG UND PARTIZIPATION 53
5.2.6 AKTEUR*INNEN UND IHRE FUNKTIONEN IM LOKALEN NETZWERK DER QUARTIERSPROJEKTE 58
5.3 ZUSAMMENFASSUNG: QUARTIERSENTWICKLUNGSANSÄTZE DER STÄDTE UND GEMEINDEN BADEN-WÜRTTEMBERGS 61

6. DER BLICK IN DIE KOMMUNEN: WIE WERDEN QUARTIERSENTWICKLUNGSPROJEKTE VOR ORT UMGESETZT? 63
6.1 HALTUNGEN DER KOMMUNEN ZUM ANSATZ DER QUARTIERSENTWICKLUNG 64
6.1.1 WER BETREIBT QUARTIERSENTWICKLUNG? 64
6.1.2 WAS MOTIVIERT ZUR QUARTIERSENTWICKLUNG? 65
6.2 WIE ENTSTEHT EIN QUARTIERSENTWICKLUNGSPROJEKT? 67
6.3 WAHRNEHMUNG UND RESONANZ DURCH DIE BÜRGERSCHAFT 68
6.4 WIRKFAKTOREN BEI QUARTIERSPROJEKTEN 70
6.4.1 ERFOLGSFAKTOREN 70
6.4.2 HEMMFAKTOREN 73
6.5 STELLENWERT VON FÖRDERPROGRAMMEN 77
6.5.1 KRITISCHE ERFAHRUNGEN UND EINSCHÄTZUNGEN 78
6.5.2 POSITIVE ERFAHRUNGEN UND EINSCHÄTZUNGEN 79
6.5.3 EMPFEHLUNGEN UND WÜNSCHE FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG VON FÖRDERPROGRAMMEN 80
6.5.4 EINSCHÄTZUNGEN UND ERFAHRUNGEN ZUR LANDESSTRATEGIE „QUARTIER 2020 – GEMEINSAM.GESTALTEN.“ 82
6.6 ALLGEMEINE ZUKUNFTSWÜNSCHE DER KOMMUNEN 84

7. DER BLICK INS QUARTIER: QUARTIERSENTWICKLUNG AUS SICHT DER BÜRGER*INNEN UND FACHKRÄFTE 88
7.1 ZUKUNFTSTHEMEN AUS SICHT DER FACHKRÄFTE UND EINWOHNER*INNEN IM QUARTIER 89
7.2 HERAUSFORDERUNGEN IM HINBLICK AUF NACHHALTIGE BÜRGER*INNENBETEILIGUNG 92

8. DIE AMBIVALENTE ROLLE DER LANDKREISE BEI DER FÖRDERUNG VON QUARTIERSENTWICKLUNG IN STÄDTEN UND GEMEINDEN 94
8.1 ERGEBNISSE DER LANDKREISBEFRAGUNG 2018 94
8.1.1 DIE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN LANDKREIS UND KOMMUNE AUS SICHT DER LANDKREISE 95
8.1.2 DIE EIGENE ROLLENWAHRNEHMUNG DER LANDKREISE 97
8.2 ERGEBNISSE DER BÜRGERMEISTER*INNENBEFRAGUNG 2019 98
8.2.1 BEWERTUNG DER ZUSAMMENARBEIT MIT DEN LANDKREISEN AUS SICHT DER KOMMUNEN 98
8.2.2 ROLLENZUSCHREIBUNG DES LANDKREISES DURCH DIE KOMMUNEN 100
8.3 EXKURS: REFLEXION ZUR ROLLE DER LANDKREISE VOR DEM HINTERGRUND DES SELBSTVERWALTUNGSRECHTES DER KOMMUNEN 103
8.4 ZUSAMMENFASSUNG: VERNETZUNG ALS QUARTIERSENTWICKLUNGSPOLITISCHE ROLLENDEFINITION FÜR DIE LANDKREISE 106

9. FAZIT: WOHIN ENTWICKELT SICH DIE QUARTIERSENTWICKLUNG IN BADEN-WÜRTTEMBERG? 108

LITERATURVERZEICHNIS 111

ABBILDUNGSVERZEICHNIS 116

TABELLENVERZEICHNIS 117

IMPRESSUM 118

1. EINLEITUNG

Die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung lokaler Nachbarschaften und Wohnquartiere mit hoher Lebensqualität sowie Partizipationsmöglichkeiten für Menschen aller Generationen, Herkünfte und Lebenslagen stand im Zentrum der Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten."** Das Ziel des vorliegenden Abschlussberichts der wissenschaftlichen Begleitung (im Folgenden: Begleitforschung) ist es, einen Beitrag zur zielgerichteten Weiterentwicklung der Landesstrategie zu leisten, von dem nicht nur das auftraggebende Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg (Sozialministerium Baden-Württemberg), sondern insbesondere auch die Landkreise, Städte und Gemeinden[1] des Bundeslandes unmittelbar profitieren können.

Dies geschieht durch die Erstellung eines Quartiersentwicklungsatlas, bei dem die lokale Spezifik der Ausgangsbedingungen, Bedarfe und Zielstellungen von Quartiersentwicklung in unterschiedlichen Kommunaltypen in den Vordergrund gestellt werden soll. Sowohl aus den theoretischen Vorannahmen der Begleitforschung als auch aus den Befunden einer Onlinebefragung aller Kommunen Baden-Württembergs und einer Interviewstudie mit 41 Vertreter*innen der Kommunalverwaltungen sowie Fokusgruppenbefragungen in zwölf Kommunen geht hervor, dass eine zielgerichtete Förderung von Quartiersentwicklung neben allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen auch der lokalen Spezifik von Rahmenbedingungen und Bedarfen Rechnung tragen sollte.

Dies gilt nicht erst für die Umsetzung konkreter Quartiersentwicklungsprojekte, bei denen eine differenzierte Sozialraumanalyse als Bestandsaufnahme lokaler Implementierungsbedingungen vorangestellt wird. Dies gilt bereits im Hinblick auf die grundsätzliche Bereitschaft von Kommunen, sich auf Quartiersentwicklung einzulassen, sowie für das daraus erwachsende grundsätzliche Verständnis von Quartiersentwicklung.

Die Fragestellungen der wissenschaftlichen Begleitforschung der Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam. Gestalten."** sind auf folgenden Dimensionen zu verorten:

- Wie verbreitet sind Quartiersentwicklungsansätze unter den Kommunen Baden-Württembergs?
- Wie unterscheiden sich unterschiedliche Typen von Städten und Gemeinden im Hinblick auf Vorverständnisse, Schwerpunkte, Zielstellungen, Netzwerkstrukturen und Umsetzungsformen von Quartiersentwicklungsprojekten?
- Welche Formen und Intensitäten von Bürger*innenbeteiligung beziehungsweise Partizipation werden in der Quartiersentwicklung bestimmter Typen von Städten und Gemeinden jeweils erreicht?
- Welche Risikofaktoren und Gelingensbedingungen einer erfolgreichen Implementierung quartiersbezogener Entwicklungsstrategien können identifiziert werden?
- Welche Rolle kommt den Landkreisen bei der Verankerung von Quartiersentwicklung in Städten und Gemeinden zu?
- Welche typischen Erfahrungen machen Fachkräfte und Bürger*innen in Quartiersentwicklungsprojekten, und welche Zukunftsthemen der Quartiersentwicklung werden in unterschiedlichen Städten und Gemeinden jeweils gesehen?

In diesem Bericht wird eine **sechsteilige Typologie der unterschiedlichen strukturellen Ausgangslagen der Kommunen** im Hinblick auf ihre Bevölkerungsstruktur, Demografie und wirtschaftliche Lage entwickelt. Dies geschieht, ausgehend von theoretischen Vorannahmen zur Begründung eines clusteranalytischen Typisierungsverfahrens aller Kommunen in Baden-Württemberg, auf der Grundlage relevanter kommunalstatistischer Kennwerte.

Im Anschluss werden die Erkenntnisse der Begleitforschung im Hinblick auf sechs unterschiedliche Typen von Kommunen (Großstädte, Solide und wirtschaftlich u. demografisch Herausgeforderte Mittel- und Kleinstädte sowie wirtschaftlich Starke Gemeinden mit günstiger Demografie) differenziert ausgewertet. Eine Perspektive der Begleitforschung wäre es, eine bedarfsgerecht ausdifferenzierte Informationsplattform für Strategien der Quartiersentwicklung konzeptuell vorzubereiten, die sowohl auf Seiten der Weiterentwicklung von Förderprogrammen als auch auf Seiten der Konzeptionsentwicklung durch die Kommunen einen Beitrag zur Verankerung von Quartiersentwicklung in der Fläche des Bundeslandes Baden-Württemberg leisten kann.

[1] Im Folgenden wird nur noch von Kommunen die Rede sein. Die Landkreise werden im Kapitel 8 behandelt.

2. THEORIEBEZÜGE UND KONZEPTIONELLE EINORDNUNG DER BEGLEITFORSCHUNG

2.1 VOM COMMUNITY ORGANIZING ZUR QUARTIERSENTWICKLUNG

Das Konzept des Quartiers und die damit verbundenen Gedanken der Quartiersentwicklung und -forschung sind in der Stadtentwicklung sowie in der sozialwissenschaftlichen Beschäftigung mit dem städtischen Raum und seiner Rolle bei der Reproduktion sozialer Ungleichheit keine neuen Ansätze. Quartiersentwicklung ist ein heterogenes, interdisziplinäres Forschungsfeld, das sich auf Gegenstandsbereiche wie Stadtteile, Nachbarschaften und Beteiligungsformen erstreckt.

Bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts wurden die veränderten Wohnumfelder Urbanisierungsdynamik) sowie die ungesunden Wohn- und Lebensbedingungen in den Städten und deren Auswirkungen auf die Bürger*innen unter Forschungsaspekten betrachtet und analysiert. Quartiersforschung dient als zentrales empirisches wie theoretisches Betätigungsfeld der Stadtforschung, das bereits in Zeiten der Industrialisierung (Mayhew und Booth) genutzt wurde.

Auch das in Entstehung begriffene Berufsfeld Sozialer Arbeit befasste sich bereits seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit den Handlungsfeldern Städte und Quartiere. „Der Ruf nach Beteiligung von Sozialarbeitern und Sozialexperten an und die Berücksichtigung von ‚sozialen Gesichtspunkten' bei der ‚physischen', d. h. räumlich-architektonischen Gestaltung der Stadt (...) ist so alt wie die Profession *Social Work*" selbst (Nimmermann, 1973, S. 101).

Im Zuge der Industrialisierung entstanden in England und den USA methodische Ansätze von *Community Work*, *Community Organization und Community Development*, die Themen wie steigende Armut, schlechte Versorgungslagen in bestimmten Quartieren und Bildungsdefizite der Einwohner*innen zu bearbeiten versuchten (Drilling & Oehler, 2016, S. 15). So berichtet Wichern von den Londoner Quartieren,

> „in denen Hunderte und Tausende von Bewohnern in einem wahren gordischen Knoten leiblichen und sittlichen Verderbens zusammengewachsen sind. Diebe und Diebeshehler, entlassene Sträflinge und liederliche Dirnen, Spieler, Säufer, hergelaufenes Gesindel ohne Zahl [...] rotten sich auf eigene Hand [...] zu einer solchen kompakten Masse zusammen und erzeugen um sich her eine solche Atmosphäre physischen und geistigen Unrates, dass daran jede Bemühung von Gesundheits- und Sicherheitspolizei, von Kirche und Privattätigkeit, die hier Wandel schaffen will, zerscheitern muss." (1902, zit. n. Bingel, 2011, S. 39).

Jane Addams gründete 1889 in Chicago das Settlement Hull House, das die Menschen in den Elendsquartieren unterstützte und die sozialen Missstände mithilfe von Sozial- und Stadtforschung sichtbar machte. Sie war eine der Ersten, die die sozialen Problemlagen auch als sozialpolitische Versäumnisse thematisierte anstatt eines individuellen menschlichen Versagens, das vor allem karitative Einrichtungen aufzufangen versuchten (Drilling & Oehler, 2016, S. 88). Zeitlich verzögert kam der Settlement-Gedanke auch in Deutschland im Jahr 1901 im gegründeten „Hamburger Volksheim" beziehungsweise 1911 in der „Sozialen Arbeitsgemeinschaft Berlin-Ost" an, welche die Lebensverhältnisse der Bevölkerung durch Nachbarschaftshilfen und Projekte der Altenfürsorge zu verbessern suchten. Grundgedanke dieser fallunspezifischen, auf die Nachbarschaft als Quelle sozialer Ressourcen ausgerichteten Hilfekonzepte war eine „Bottom-up-Strategie", die sich an den Bedarfen aller benachteiligten Menschen in einem städtischen Lebensraum orientierte.

Aus den Theorie- und Methodenentwicklungen der amerikanischen *Community Organization* entstand nach dem Zweiten Weltkrieg im Kontext des Wiederaufbaus der Begriff der „Gemeinwesenarbeit", „Gemeinschaftshilfe" oder auch „Gemeinschaftsarbeit für das Gemeinwohl". „Anstelle der Initiativen bürgerlicher Wohltäter und professioneller Sozialpraktiker, die immer nur von aussen in das Gemeindeleben eindringen würden, sollten besser lokale Führungspersönlichkeiten innerhalb der jeweiligen Nachbarschaft selbst rekrutiert werden und zum Aufbau lokaler Selbsthilfeorganisationen befähigt werden" (Buck, 1982, S. 127). Die demokratischen Einfluss- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger*innen bezüglich lokaler Angelegenheiten sollten so gegenüber wachsender Fremdbestimmung (Stadtverwaltung, Großunternehmen etc.) gefördert und gestärkt werden (Buck, 1982, S. 47).

In der darauffolgenden Periode bis etwa Mitte der 1960er-Jahre wurde der Fokus verstärkt auf die Community-Organizer (Gemeinwesenarbeiter*innen) selbst gelegt, die Einfluss auf die politisch-administrativen Entscheidungsinstanzen nehmen sollten, um Effektivität und Funktionalität der Sozialversorgung auf lokaler Ebene durch integrierte kommunalpolitische Planung zu gewährleisten (ebd.). Zuvor, in den Nachkriegsjahren, wurden in der Bundesrepublik soziale Gesichtspunkte der Stadtsanierung weitgehend konzeptionslos angegangen, so dass die stärker sozialpolitisch orientierten Stadterneuerungspolitiken einen deutlichen Fortschritt darstellten und für die Bevölkerung zu spürbaren Verbesserungen führten (Drilling & Oehler, 2016, S. 18).

Die Gemeinwesenarbeit fokussierte sich hierbei darauf, Selbsthilfeinitiativen oder nachbarschaftlich organisierte Aktionsgruppen anzuregen und zu unterstützen. Ökonomische Ungleichheiten, Arbeitslosigkeit und rassistische Diskriminierung waren jedoch durch solche Projekte nicht aufhebbar, so dass Gemeinwesenarbeiter*innen begannen, Massenproteste zu organisieren („social actions"). Der Sinn dieses Ansatzes bestand darin, „durch gezielte konfliktorientierte Taktiken und Aktionen zivilen Ungehorsams lokalen politischen Druck zu erzeugen, mit dem Ziel, konkrete einzelne soziale Verbesserungen zu erwirken", und dadurch zugleich bei den Betroffenen ein politisches Bewusstsein zu fördern (Drilling & Oehler, 2016, S. 20).

Die benachteiligten Menschen sollten mit Hilfe von Bürgerorganisationen ein Recht auf Selbstbestimmung in der Gesellschaft erhalten. Dies löste bei den Stadtverwaltungen massive Gegenbewegungen aus, die in der Folge dazu führten, dass Mittel gekürzt und die Partizipationsmöglichkeiten der „widerspenstigen" Klientel eingeschränkt wurden, so dass Partizipation auf die Informationsebene der Betroffenen heruntergefahren wurde (Buck, 1982, S. 164). An die beiden Entwicklungslinien des Community Organizing als einer einerseits eher „integrativ-partizipativen" und andererseits stärker „konfliktorientiert-emanzipativen" Strategie wurde später in der deutschsprachigen Fachliteratur unter dem Begriff der Gemeinwesenarbeit angeschlossen.

In der Zeit zwischen 1963 bis 1965 wuchs das Interesse an Gemeinwesenarbeit (GWA) in Deutschland als „Demokratisierungs- und Integrationsstrategie", um den fragilen Kontakt zwischen Bürger*innen und offiziellen Gremien und damit auch Demokratiedefizite angehen zu können. GWA erschien als „Zauberformel für eine grundlegende Reform des bürokratischen Systems der öffentlichen und freien Träger der Sozialarbeit" (Buck, 1982, zit. n. Drilling & Oehler, 2016, S. 21). Defizitäre Lebensverhältnisse der Bürger*innen wurden hierbei zwar weniger bedacht, jedoch bot das „neue" Konzept eine Etablierung der Profession der Sozialen Arbeit als Integrations- und Vermittlungsexpertin zwischen Bürgertum und zentraler gesellschaftlicher Institutionen.

Die frühen 1970er-Jahre gelten als Hochphase der GWA (Wiederentdeckung der Stadt als Arbeitsfeld der Sozialarbeit) in Deutschland, bedingt durch die wirtschaftliche Rezession nach dem zweiten Weltkrieg. In den darauffolgenden Publikationen wurde der konfliktorientierte Ansatz vermehrt aufgegriffen, scheiterte jedoch an der Umsetzbarkeit in der Praxis (Methodenkritik 1968), so dass sich schlussendlich die integrativ-partizipativen Ansätze durchsetzten. Die zunehmende Kritik an der GWA und deren Wirksamkeit führte zur Notwendigkeit einer besseren theoretischen Untermauerung. Boulet, Krauss und Oelschlägel postulierten dies 1980, indem sie davon ausgingen, dass sich GWA weg von einer speziellen Methode hin zu einem allgemeinen Arbeitsprinzip der Sozialen Arbeit entwickele. Kritisiert wurde an der GWA vor allem, dass sie systematisch, teilweise manipulativ versuchte, das Denken und Handeln der Menschen zu beeinflussen, anstatt eine nichtrepressive Kontaktmöglichkeit zwischen Bürger*innen und der Gemeinde herzustellen.

Stadtteilorientierung als Grundmethode der Gemeinwesenarbeit etablierte sich in den folgenden Jahren als ein Konzept, das die kommunale Sozialarbeit durch stadtteilbezogene Sozialarbeit ergänzte, präzisierte und erweiterte. Es löste dabei den Begriff der Gemeinwesenarbeit allmählich ab bzw. verdrängte ihn aus dem Fachdiskurs. Hierbei kam es zu einer Akzentuierung der Kooperation zwischen sozialen Einrichtungen und Diensten der Stadtteilebene (Drilling & Oehler, 2016, S. 27). Mit den Förderprogrammen zur Integrierten Stadtentwicklung in den 1980er-Jahren wurde versucht, die benachteiligten Stadtquartiere zu erreichen, um eine Verbesserung und Aufwertung dieser Stadtteile voranzutreiben. Es herrschte

Konsens darüber, dass sich die Qualität und Quantität sozialer Benachteiligung und damit einhergehender räumlicher Segregation verschärften. Der gesellschaftliche Druck aufgrund sich verfestigender Langzeitarbeitslosigkeit führte zu einer Neuorientierung der Gemeinwesenarbeit.

Auch wenn hier erstmals der Begriff des Quartiers auftauchte, wurde der Begriff des Quartiersmanagements erst Ende der 1990er-Jahre bei der Diskussion der Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ eingeführt. Quartiersmanagement als ein komplexer Prozess, der „unterschiedliche Steuerungs- und Handlungsstrategien, Vorgehensweisen und Methoden beinhaltet“ (Franke & Grimm, 2007, S. 309), bezieht sich auf drei Ebenen: die Verwaltungsebene, die Quartiers- oder Stadtteilebene und die intermediäre Ebene. Diese zielen auf den Aufbau einer langfristigen Struktur zur Umsetzung einer „integrierten Stadt(teil)entwicklungspolitik“.

Mithilfe des Quartiersmanagement sollten komplexe und miteinander zusammenhängende Probleme in den Bereichen städtebauliche- und Umweltprobleme, infrastrukturelle Probleme, lokale Ökonomie, sozioökonomische Probleme, nachbarschaftliche Probleme und Imageprobleme angegangen werden. Es ist eine Strategie der Länder (Top-down-Strategie), die programmatisch die soziale Desintegration aufhalten sowie die Lebenslagen von Menschen in benachteiligten Stadtvierteln verbessern und Bürger*innenbeteiligung und Vernetzung fördern soll (Oelschlägel, 2016, S. 50).

Nach Hinte ist das Quartiersmanagement die konsequente Fortführung des Arbeitsprinzips der Gemeinwesenarbeit und der stadtteilbezogenen Sozialarbeit (1998, S. 156). Die EU-Gemeinschaftsinitiativen URBAN (1994–1999) und URBAN II (2000–2006) fokussierten zur Problemlösung auf die Aktivierung nichtstaatlicher Akteur*innen, integrativer Verfahren und einer starken Raumorientierung. Diese Ziele sollten durch Ressourcenbündelung (fachübergreifende Zusammenarbeit aller Steuerungsebenen, Hinzuziehung von Förderprogrammen und EU-Programmen), Empowerment (Einbeziehung verwaltungsexterner Akteur*innen in die Stadtentwicklungsplanung) und das Quartiersmanagement (Steuerungsgremium, lokales Management im Programmgebiet, institutionelle Kommunikationsform zwischen Bürgertum und Steuerungsebene) erreicht werden (Franke, 2014, S. 157 ff.).

Das Quartier sollte als Forum gesellschaftlicher Teilhabe für die beteiligten Bürger verstanden und aktiviert werden.[2] „Von der Bindung an das Gemeinwesen, von der Möglichkeit, den sozialen Raum mitzugestalten, hängt es sehr wesentlich ab, ob und wie sich Bürger engagieren. Deshalb müssen viele Vollzüge und Entscheidungen dorthin zurückgeholt werden“ (Oelschlägel 1999, 177).

Dieser Gedanke wurde auch bis ins 21. Jahrhundert weitergeführt und für die Quartiersentwicklung weiter ausgebaut. Nach Oelschlägel spielen folgende Aspekte eine wichtige Rolle in der Stadtentwicklung:

- Stadterneuerung bedarf des aktiven Engagements und der Mitentscheidung der betroffenen Bevölkerung. Die Einführung von Stadtteilbüros Ende der 1980er-Jahre als Mittler und Motoren der Bürger*innenbeteiligung hat dem bereits Rechnung getragen.
- Stadterneuerung braucht die Rückbesinnung auf ökologische Zusammenhänge, z. B. auf Modelle der kostengünstigen, umweltverträglichen und quartiersnahen Produktion von Wärme und Energie.
- „Dreh- und Angelpunkt künftiger Stadterneuerungsstrategien muss die Sicherung, Bereitstellung und bessere Verteilung von Arbeit sein.“ Es geht „um die Begünstigung lokaler Ökonomie u. a. durch kleinteilige Erneuerungskonzepte und um die Förderung, Stärkung und Vernetzung neuer Formen von Arbeit“ (Pfotenhauer, 2000, S. 256).
- Schließlich muss – ohne das weiter ausführen zu können – auch über neue Finanzierungsmodelle in der Stadt(teil)entwicklung nachgedacht werden (z. B. Quartiersbudgets, Mobilisierung von Risikokapital etc.).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die sozialprofessionelle Aktivierung nachbarschaftlich-lebensweltlicher Ressourcen in benachteiligten Stadtquartieren und das Problematischwerden der urbanen Lebensweisen in der Moderne ein wiederkehrendes Thema bilden. Seit langem in diesem Bereich Engagierte sprechen für die Bundesrepublik Deutschland von sieben bis acht „Wellen“ einer Wiederentdeckung des Sozialraumes als Ressource zur Bearbeitung kollektiver sozialer Problemlagen von Einwohner*innen. Die unterschiedlichen Konjunkturen auf das Gemeinwesen bezogener Aktivitäten unterscheiden sich dabei im Hinblick auf das jeweils zugrunde gelegte Verhältnis politischer Machtprozesse. Grob kann dabei von einem Wechsel zwischen a) eher emanzipatorischen und auf Selbstermächtigung (Empowerment) der Bürger*innen gegenüber einer dadurch erst zum Handeln gezwungenen Verwaltung angelegten Bottom-up-Ansätzen und b) eher im Sinne einer baulich und organisatorisch gestaltenden beziehungsweise Lebensbedingungen managenden Verwaltung ausgerichteten Top-down-Ansätzen unterschieden werden. Das jüngere Paradigma der aktivierenden Governance einer Bürger*innengesellschaft, in der das Selbstbild der Verwaltung sich vom Herrschaftsinstrument zum Dienstleister für Bürger*innen wandelt, versucht die unter a) und b) benannten gegenläufigen Verständnisse von Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement im Sinne einer Synthese programmatisch zu integrieren und aufzuheben.

[2] Eine Zusammenfassung der verschiedenen stadt(entwicklungs)bezogenen theoretischen Konzeptionen findet sich im Anhang.

2.2 WAS IST EIN QUARTIER?

Grundlage des vorliegenden Forschungsprojektes ist das Konzept der Quartiersentwicklung, das an dieser Stelle in Abgrenzung zu den Begrifflichkeiten Gemeinwesenarbeit, Stadt(teil)entwicklung, Stadtteilorientierung, Nachbarschaftshilfe oder Community Organization präziser definiert werden soll. Vorab ist es daher notwendig zu klären, was unter dem Begriff Quartier konkret verstanden werden soll. Der Begriff des Quartiers existiert im deutschsprachigen Raum bereits seit einigen Jahrhunderten. Er stammt ursprünglich aus dem französischen „quartier“ beziehungsweise dem lateinischen Wort „quarterium“ und bezeichnet den vierten Teil von etwas, eine Wohnung beziehungsweise ein militärisches Lager, aber auch konkret ein Viertel, einen Bezirk oder eine Abteilung einer Stadt (Grimm & Grimm, 2007). Eine einheitliche Definition des Begriffs existiert nicht, so dass die Ansichten, was ein Quartier ist, oftmals variieren.

Schnur (2012, S. 451 f.) hat im deutschsprachigen Raum den Versuch unternommen, die verschiedenen theoretischen und konzeptionellen Zugänge zum Quartier zu systematisieren. Hierbei ergeben sich je nach Forschungsperspektive ein differentes Verständnis von Quartier und unterschiedliche thematische Schwerpunkte (sozialer Raum, Wirtschaftsraum, Planungsraum). Folgende Abbildung soll einen Überblick, über die Vielfalt der Forschungszugänge geben.

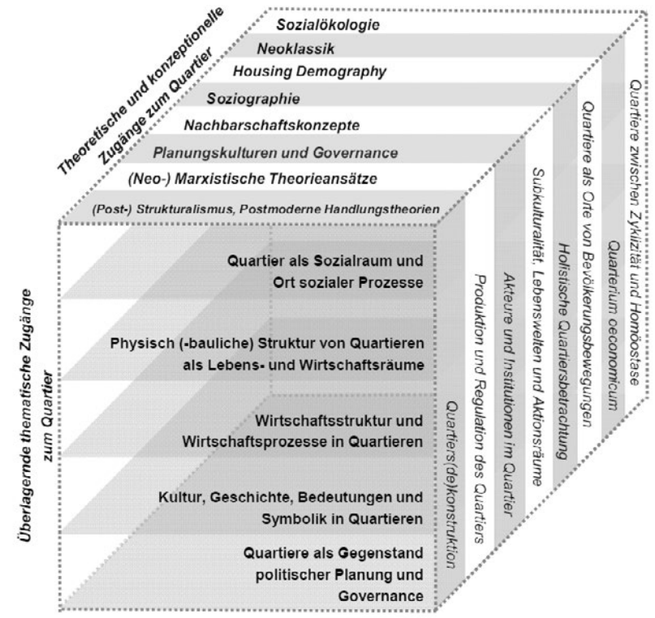


Abbildung 1: Theoretisch-konzeptionelle und thematische Zugänge zum Quartier (Grzesiok, 2018, S. 71)

Die Bertelsmann-Stiftung liefert eine allgemein gefasste Begriffsbestimmung: „Mit ‚Quartier' ist die überschaubare Wohnumgebung gemeint, wobei es sich um eine Wohnsiedlung, ein städtisches Wohnviertel, aber auch um eine kleinere Gemeinde oder ein Dorf handeln kann" (Kremer-Preiß & Stolarz, 2005, S. 11). Bei einem Quartier handelt es sich jedoch nicht nur um eine räumliche Dimension, sondern um eine sozialräumlich spezifische Struktur, die individuell durch das Zusammenwirken von einzelnen Bewohner*innen konstruiert wird. „Quartiere konstituieren sich vor allem durch ihre Bewohner und deren Wertesysteme, deren lokale und translokale soziale Vernetzung, deren Lebenszyklen, -lagen und -stile und die damit verbundenen Wohnstandort- beziehungsweise Umzugsentscheidungen" (Schnur, 2014, S. 21).

Oft wird der Begriff des Quartiers auch im Zusammenhang mit dem amerikanischen Ausdruck „Neighborhood" (Gegend) benutzt, der mehr als die unmittelbare Nachbarschaft einbezieht und eine soziale Dimension einführt, die individuelle Beobachtungen und Alltagskontakte einbindet. „Neighborhood" ist hierbei als ein komplexes Gut zu verstehen, das nach Galster (2001, S. 2112) durch folgende Attribute zu beschreiben ist:

1. bauliche Charakteristika (Bautypen, Modernisierungsgrad, Baudichte etc.)
2. Infrastrukturen (Straßen etc.)
3. demografische Faktoren
4. sozialer Status der Bevölkerung
5. lokale Dienstleistungen (Quantität, Qualität)
6. Umweltfaktoren (Topografie, Emissionen etc.)
7. Erreichbarkeit (Topologie, Transportwesen etc.)
8. politische Faktoren (politische Netzwerke, Partizipation etc.)
9. soziale Interaktivität (soziale Netzwerke, Normen etc.)
10. gefühlte Attribute (Ortsbindung, Quartiershistorie etc.)

Diese Attribute bieten die Möglichkeit, die Neighborhood (beziehungsweise das Quartier) nach bestimmten Kriterien zu charakterisieren und abzugrenzen. Eine Berücksichtigung all dieser Attribute stellt jedoch eine große methodische Herausforderung dar, die oftmals an fehlender Datengrundlage scheitert. Neighborhood kann hierbei nicht nur als Raumbegriff verstanden werden, sondern ebenso als Ort, dessen Ressourcen für unterschiedliche soziale Milieus eine Bedeutung haben können (lokales Sozialkapital). Damit wird Neighborhood zu einem Ort der alltäglichen Lebenswelt, ein „key living space through which people get access to material and social resources, across which they pass to reach other opportunities and which symbolises aspects of the identity of those living there, to themselves and to outsiders" (Healey, 1998, S. 69). Nichtsdestotrotz ist der Begriff Neighborhood nicht geeignet für eine Fundierung des Quartiersbegriffs, da dieser überfrachtet mit inter-/subjektiven Bedeutungen beziehungsweise Assoziationen und somit kaum einheitlich definierbar ist.

Schnur definiert ein Quartier aufgrund der dargestellten Problematiken wie folgt: „Ein Quartier ist ein kontextuell eingebetteter, durch externe und interne Handlungen sozial konstruierter, jedoch unscharf konturierter Mittelpunkt-Ort alltäglicher Lebenswelten und individueller sozialer Sphären, deren Schnittmengen sich im räumlich-identifikatorischen Zusammenhang eines überschaubaren Wohnumfelds abbilden" (2014, S. 43). Dabei weisen sie bauliche, physische, soziale, ökonomische, politische, symbolische und historische Bedeutungs- und Entwicklungsdimensionen auf (ebd.).

2.3 QUARTIERSEFFEKTE

In der klassischen Stadtforschung wurden Quartiere als homogene Örtlichkeiten definiert, die sich vor allem in die moderne, von statushohen Bevölkerungsgruppen bewohnte Stadt und die „anderen Quartiere", als Restkategorie oder schwierige Viertel, differenzierten. Sogenannte Armutsquartiere wurden hierbei als Orte mangelnder Ressourcen, falscher Handlungsmuster und Stigmatisierung und Diskriminierung definiert (Drilling, 2014, S. 78 ff.).

> „(...) das Quartier [bildet] ein soziales und kulturelles Milieu, das erheblichen (negativen) Einfluss auf die Mentalitäten, Lebensweisen, das Verhalten und die Lebenschancen seiner Bewohner hat (Kontexteffekte). Es geht also um eine zusätzliche Beeinträchtigung der Lebenschancen, die aus dem Wohnen in einem benachteiligten Quartier entsteht" (Häußermann, 2004, S. 20).

Die These der Quartierseffekte geht somit davon aus, dass das Leben in einem sozial schwachen Quartier nachteilige Effekte auf die Bereiche der Lebensqualität, Beschäftigung, Einkommen, Bildung sowie Gesundheit, Sozialisation und Delinquenz hat (Nieszery, 2014, S. 137). Die Konzentration von benachteiligten Gruppen in bestimmten Quartieren lässt sich unter anderem durch Deindustrialisierungsprozesse mit erhöhter Arbeitslosenzahl, Abwanderung aus ländlichen Gebieten oder auch durch Zuwanderung und die damit einhergehenden Integrationsproblematik begründen. Häußermann u. a. beschreiben die Problematik wie folgt:

> „Bei rückläufigen Einwohnerzahlen können sich die Wohnungsmärkte so entspannen, dass für Mittelschichtshaushalte breite Wahlmöglichkeiten entstehen, die nicht nur Preis und Qualität der Wohnung umfassen, sondern auch das soziale Umfeld: Man kann sich die Nachbarschaft nun aussuchen. Das verändert die Bedingungen von Segregationsprozessen. Wurde Segregation früher vorwiegend durch Belegungspolitik, Diskriminierung und Marktmechanismen erzwungen, so ergibt sich heute die Konzentration benachteiligter Haushalte in den unattraktivsten Beständen auch durch den Fortzug von Haushalten der Mittelschicht aus Gebieten mit schlechtem Image und vielen sozialen Problemlagen, während die nicht mobilitätsfähigen Haushalte zurückbleiben. Die Konzentration benachteiligter Gruppen in benachteiligten Gebieten durch freiwillige Umzugsentscheidungen derer, die Wahlmöglichkeiten haben, vollzieht sich außerordentlich schnell und sie ist faktisch nicht steuer- oder gar umkehrbar. Dadurch können aus den Wohnvierteln der Benachteiligten benachteiligende Quartiere werden. Die Stadt droht zu einem Ort der Ausgrenzung zu werden." (Häußermann/Läpple/Siebel, 2008, S. 18 f.)

Die städtische Bevölkerung muss somit mit erheblichen Veränderungen ihres Wohn- und Lebensumfeldes umgehen. Hierbei wurde jedoch verkannt, dass sich aufgrund von pluralisierten Lebenswelten und ausdifferenzierten Lebenslagen solch kausale Zusammenhänge nicht auf alle Stadtteilbewohner*innen übertragen lassen, die auch subjektiv den vorherrschenden Bedingungen im Quartier Bedeutung zuschreiben. Soziale Beziehungen und Netzwerke reichen weit über örtlich vorgeschriebene Quartiersgrenzen hinaus (Alltagsleben) und ermöglichen somit eine Erweiterung des eigenen Handlungsfeldes und Abgrenzung gegenüber einschränkenden Bedingungen im Quartier (Alltagsmobilität). Die Fähigkeit der Raumaneignung und Ausweitung von Handlungsbezügen ist jedoch stark von den vorhandenen Ressourcen abhängig, so dass sich Quartiere, je nach Aneignungsgrad (Grad der Identifizierung und subjektiven Signifikanz des Raumes), als beeinträchtigend herausstellen können (Gebhardt, 2014, S. 116 ff).

Um diesen Segregationsprozessen entgegenzuwirken, wurde die Soziale Arbeit in die Planungsprozesse der Stadtentwicklung miteinbezogen, etwa in Form von Quartiersmanager*innen oder Stadtteilmoderator*innen, und nicht ausschließlich auf das Krisenmanagement reduziert. Vorstellungen des guten Zusammenlebens sollen somit bereits vorgängig in die städtischen Planungsprozesse einbezogen werden. Zur Verdeutlichung dieser Position wird das Essener-Modell-Quartiersmanagement herangezogen.

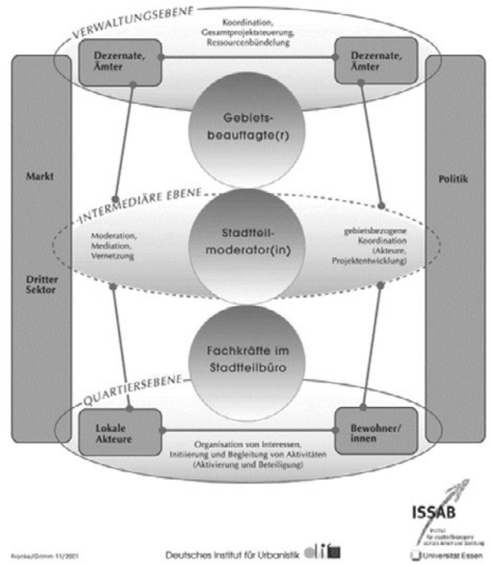


Abbildung 2: Essener-Modell-Quartiersmanagement (Franke & Grimm, 2011)

Manifestiert haben sich hierbei drei Funktionsebenen (Quartiersebene, intermediäre Ebene, Verwaltungsebene) in der Entwicklung eines Organisations- und Steuerungsmodells von Stadtplanung und Stadtentwicklung. Im Kern findet sich diese Struktur in der Mehrzahl der in dieser Studie untersuchten Städte wieder, wobei allerdings **kleinere ländliche Gemeinden** zumeist über **keine Fachkräfte für Quartiersentwicklung** verfügen und deren Funktionen an Verwaltungsmitarbeiter*innen und/oder ehrenamtlich engagierte Bürger*innen delegieren.

2.4 ABGRENZUNG VON QUARTIEREN

Grenzen von Quartieren, wie bereits in den 1960er-Jahren diskutiert, lassen sich aufgrund der bereits beschriebenen individuellen Lebenswelten von Bewohner*innen nicht ziehen. Dennoch werden diese für wissenschaftliche Sozialraumanalysen benötigt. Aus der Perspektive der Community-Forschung sieht Chaskin die Problematik in der Grenzziehung zwischen Quartieren als nicht vollständig lösbar, da sich Quartiere, wie bereits beschrieben, durch normative Zuschreibungen von Bürger*innen (subjektiv) und sich stetig ändernde örtliche Gegebenheiten (objektiv) stetig neu formieren. Hieraus ergibt sich, dass ein Quartier nicht anhand einer festgelegten Einwohnerzahl definiert werden kann. Die Großsiedlung mit 20.000 Einwohner*innen stellt ebenso ein Quartier dar wie die Kleinbauernsiedlung mit 150 Einwohner*innen. Daher rät er zur heuristischen Annäherung an die Quartiersabgrenzungen entlang dreier Dimensionen: „Programmziele und Strategien“, „Quartierseigenschaften“ und „Kontexteinflüsse“ (Chaskin, 1995, S. 6 ff.). Hierbei wird eine relationale, temporäre Quartiersabgrenzung vollzogen, die sich an örtlichen Gegebenheiten und normativen Zielen ausrichtet. Auch wenn es in der Literatur kaum schlüssige Konzepte zur Quartiersabgrenzung gibt, scheinen soziale Faktoren (subjektives Raumempfinden und soziale Raumkonstitution) eine wichtige Rolle zu spielen (Guest & Lee, 1984, S. 40 ff). Zur Identifikation mit einem Quartier muss dieses einen menschlichen Maßstab (überschaubar, alltäglicher Lebensraum, sozial konstruiert) aufweisen, damit es als soziale Landschaft (re)konstruiert werden kann (Schnur, 2014, S. 43). Der Gebietsbezug in der Praxis der Stadtplanung/-entwicklung/-erneuerung erweist sich meist aus pragmatischer Sicht als eine deutlich räumlich abgegrenzte Vorgehensweise, die durch Verwaltungsakteur*innen (top-down) bestimmt wird. Quartiersgrenzen werden nach Franke anhand folgender Aspekte definiert:

- Programmvorgaben (z. B. Einwohnerzahl) im Falle von URBAN und URBAN II,
- Grenzen von Wahl-/politischen Bezirken,
- statistische Daten sowie die Einschätzung der Aussagekraft dieser Daten durch „vor Ort“ tätige professionelle Akteur*innen,
- die Lage von Verkehrstrassen und anderen physisch-topografischen Besonderheiten, von denen aus Verwaltungssicht angenommen wird, sie würden vor Ort als Barrieren wahrgenommen,
- die räumliche Lage von Institutionen als (aus Verwaltungssicht) wichtigen Kooperationspartnern (z. B. Schulen, Jugendzentren) im potenziellen Programmgebiet, die räumliche Lage potenzieller Fördertatbestände (z. B. der bereits seit langem zu sanierende Jugendtreff, die von ökonomischem Niedergang betroffene Einkaufsstraße oder der Spielplatz, auf dem sich regelmäßig Obdachlose treffen) (2014, S. 167 f.).

Die Ebene der Alltagswelt findet hier vorrangig durch Multiplikator*innen und vor Ort tätige professionelle Akteur*innen statt und ist nicht grundsätzlicher Bestandteil bei der Gebietsabgrenzung. Programmgebiete ermöglichen zu Beginn eine Annäherung an Quartiere im Stadtgebiet, die sich im Laufe der Zeit meist durch Alltagsakteur*innen vor Ort (Vor-Ort-Analyse) verändern und erweiterte Gebietsgrenzen und Ziele erfordern. Im Prozessverlauf zeigt sich hier meist, dass sich Programmgebietsgrenzen verändern und flexibel angepasst werden müssen, um die Projektinhalte umzusetzen (Franke, 2014, S. 168).

Quartierszugänge sind somit immer Hybride: Sie folgen einem absoluten und relationalen Raumverständnis, indem sie sich an vorgegebenen Grenzziehungen durch Verwaltung (quartiersbezogene Akteur*innen) orientieren sowie an der Alltagswelt, dem Lebens- und Handlungsraum der im Quartier lebenden Bevölkerung und Institutionen (Grzesiok, 2018, S. 82).

Für den Gegenstandsbereich dieser Untersuchung wurde der Quartiersbegriff im Rahmen der Landesstrategie bewusst offen und pragmatisch konzeptualisiert, um eine breite Palette an Verständnissen darunter subsumieren zu können: „Die Strategie **‚Quartier 2030 – Gemeinsam. Gestalten.‘** des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration unterstützt Städte, Gemeinden, Landkreise und zivilgesellschaftliche Akteur*innen bei der

alters- und generationengerechten Quartiersentwicklung. Ziel ist es, lebendige Quartiere zu gestalten – also Nachbarschaften, Stadtteile oder Dörfer, in die Menschen sich einbringen, Verantwortung übernehmen und sich gegenseitig unterstützen“ (Sozialministerium Baden-Württemberg 2021).

Anders als in den eingangs referierten Konzepten der Stadtforschung und Gemeinwesenarbeit spielt der räumliche Bezug dabei eine deutlich nachrangigere Rolle gegenüber den Gedanken von Beteiligung, Engagement und Partizipation der Bürgerschaft in und für ihre Lebenswelt. Mit anderen Worten wird ein Quartier im Kontext der Landesstrategie erst durch das bewusste Engagement seiner Bewohner*innen für ihre Mitmenschen im räumlichen Nahraum als solches konstituiert.

Unter welchen Bedingungen kann ein solches, auf Engagement und Partizipation beruhendes Quartiersverständnis erfolgreich sein? Dazu braucht es wiederum ein tiefer gehendes Verständnis von Quartieren als Lebenswirklichkeiten, deren Merkmale bezüglich gelingenden Zusammenlebens nicht auf „weiche“ sozialräumliche Faktoren (Lebenswelt, Wir-Gefühl, soziales Miteinander, Daseinsvorsorge) reduziert werden sollten, denn diese Faktoren sind ihrerseits wiederum an durchaus „harte“ kommunalstatistische Rahmenbedingungen (Lage der Kommune geografisch/regional, Erreichbarkeiten, Einwohnerdichte) und Strukturen (Bevölkerung: schrumpfend/wachsend; Überalterung, Abwanderung etc.) sowie Wohlstand (privater und öffentlicher Haushalte) rückgebunden. Diese müssen daher ebenfalls in den Blick genommen werden, um ein ganzheitliches Bild der verschiedenartigen Grundvoraussetzungen, Strategien, Ziele und Umsetzungsformen von Quartiersentwicklung in einem Bundesland zu gewinnen. Quartiere und Quartiersentwicklung (und damit verbundene Ziele und Hoffnungen) bedeuten in einer schrumpfenden Landgemeinde beispielsweise etwas anderes als in einer prosperierenden Mittelstadt mit ausgeglichener Demografie.

2.5 FORSCHUNGSSTAND ZUM RAUMBEZUG SOZIALER TEILHABE IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Referenzstudien zum Forschungsansatz und zu den Einordnungen der in der Begleitforschung erbrachten Ergebnisse sind zum einen solche, die im Sinne eines Sozialstrukturatlas die räumlichen Bezüge sozialer Teilhabechancen und Lebensqualität auf Grundlage kommunalstatistischer Daten visualisieren, und zum anderen bereits durchgeführte Evaluationen von Quartiersentwicklungsprojekten in anderen Bundesländern.

Der „Teilhabeatlas Deutschland“ (Berlin-Institut 2019) visualisiert beispielsweise auf Basis einer sechsteiligen Clusteranalyse auf Kreisebene die „Teilhabechancen in Deutschlands Regionen“ (S. 12) und nutzt dazu ein Indikatoren-Set, das auf den Faktorenbündeln „Wirtschaftliche Teilhabe“ (Sozialhilfequote, jährlich verfügbares Haushaltseinkommen, kommunales Steueraufkommen), „Soziale Teilhabe“ (Schulabgänger ohne Abschluss, Lebenserwartung, Wanderungssaldo der 18- bis 29-Jährigen) und „Versorgung“ (Dienstleistungen u. Infrastruktur, Breitbandversorgung) beruht. Entsprechend der geringen räumlichen „Tiefenschärfe“ auf Landkreisebene sind die Ergebnisse dieser Studie für die Quartiersentwicklung in Baden-Württemberg nur bedingt anschlussfähig (die Mehrzahl aller Kreisgebiete in Baden-Württemberg finden sich im Teilhabeatlas undifferenziert im selben Cluster „erfolgreiche ländliche Regionen“ wieder – vgl. S. 15), doch der methodische Ansatz wurde für die Clusterbildung der Begleitforschung auf Gemeindeebene und mit z. T. anderen Indikatoren für das Gebiet von Baden-Württemberg übernommen.

Eine weitere Visualisierung explizit demografischer Themen stellt der Demografie-Typen-Atlas der Bertelsmann-Stiftung (2017) dar, der seine Befunde auf Gemeindeebene in einer neunteiligen Clusterbildung präsentiert (vgl. URL: https://www.wegweiser-kommune.de/demographietypen). Diese neunteilige Typologie ist in ihrer inhaltlichen Beschreibung recht nah an dem in dieser Studie gewählten Clusterbildungsansatz, allerdings fehlen für viele Gemeinden Baden-Württembergs Daten und Zuordnungen. Zudem kann für eine aus 2017 stammende Studie von einem noch länger zurückliegenden Datenstand der einbezogenen Kommunalstatistik ausgegangen werden.

Insbesondere für die ländlichen Räume Baden-Württembergs einschlägig sind die IREUS-Studien des Instituts für Raumordnung und Entwicklungsplanung (IREUS) und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Dortmund (ILS), deren aktuelle Fassung vom 10.02.2020 allerdings noch nicht in die Konzeption der Begleitforschung eingegangen ist. In dieser – ebenfalls

territorialen – Betrachtung der Lebensqualitäten ländlicher Regionen werden eine Vielzahl relevanter Indikatoren wie Arbeitsplatzverfügbarkeit, Erreichbarkeit von Apotheken und Schulen, Wanderungsbewegungen und demografische Verschiebungen mitberücksichtigt (Birkmann et al. 2020).

Als engere Referenz der Befunde zu Herausforderungen und Gelingensbedingungen von Quartiersentwicklungsprojekten sei auf das „Quartiers-Monitoring“ (Kremer-Preiß/Mehnert 2019) näher eingegangen. Diese Studie wurde von 2012 bis 2017 vom Kuratorium Deutsche Altenhilfe (KDA) durchgeführt. Hierbei handelt es sich um eine Langzeitstudie zur Evaluation der Umsetzung des Förderbausteins 3.1.1. „Projekte mit Ansatz zur Quartiersentwicklung“ des Deutschen Hilfswerks und der Deutschen Fernsehlotterie. Ziel der Fördermaßnahmen war es, die Lebensumstände der im Quartier lebenden Menschen zu verbessern und Quartiere altersgerecht zu gestalten. Die Umsetzung dieser Projekte wurde mit Hilfe dieser Studie evaluiert. Es wurden bundesweit Quartiersprojekte in drei Wellen befragt, wobei zum letzten Erhebungszeitraum Daten aus 109 Projekten (von insgesamt 144 geförderten) in die Auswertung eingingen.

Quartiere werden in der dargestellten Studie über die Bevölkerungsdichte in Agglomerationsräume (über 300 EW/qkm), verstädterte Regionen (über 150 bis unter 300 EW/qkm) sowie ländliche Räume (unter 150 EW/qkm) differenziert. Zu Beginn der Studie wurde die Zielgruppe der Quartiersforschung vorrangig auf ältere Menschen (90 %) spezifiziert, wobei sich im Laufe des Projektes zeigte, dass immer mehr generationsübergreifende Themen eingebracht und somit die Projektthemen erweitert wurden. Die meisten geförderten Projekte wurden regional im städtischen Raum und in Trägerschaft der Wohlfahrtspflege durchgeführt. Die Ziele der Projektförderung waren vorrangig „Soziales“, „Hilfe und Pflege“ und „Beratung“.

Das KDA-Quartiers-Monitoring beschrieb hierbei die Umsetzungserfahrungen und damit die Herausforderungen sowie Unterstützungsbedarfe seitens der Quartiere, die am Förderprogramm DHW Förderbaustein 3.1.1. teilgenommen haben, und unterteilte in städtischen und ländlichen Raum. Dabei wurden die Phasen der Planung, Umsetzung und Verstetigung genauer in den Blick genommen, um hieraus zusammenfassende Aussagen für die Quartiersentwicklung im ländlichen und städtischen Raum treffen zu können. Die zentralen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Der ländliche Raum steht angesichts des demografischen Wandels und struktureller Veränderungen vor besonderen Herausforderungen. Für Quartiersentwicklung förderliche Strukturen sind zum einen langjährige Vernetzungsstrukturen und kurze Wege sowie eine hohe Identifikation und Engagement der Bewohner*innen mit und für die Gemeinde. Als schwierig wird vor allem der fehlende Begegnungsraum sowie das Fehlen professioneller Akteur*innen herausgestellt. Die Netzwerkarbeit mit außerörtlichen Kooperationspartnern erweist sich als schwierig, ebenso fehlende Qualifikationen für ein systematisches Prozessmanagement. In Bezug auf die Förderrichtlinien und den Zugang zu Quartiersentwicklungsprogrammen wurde herausgestellt, dass der Begriff des Quartiers selten mit den ländlichen Strukturen verbunden wird und sich kleinere Gemeinden somit nicht von Quartiersprojekten angesprochen fühlen. Weiterhin besitzen ländliche Gemeinden wenige personelle und fachliche Ressourcen, um eine Förderung zu beantragen. Auch der gesetzte Förderschwerpunkt „ältere Menschen“ ist für den ländlichen Raum zu einschränkend. Unterstützung wünschen sich die ländlichen Gemeinden vorrangig im Bereich Begleitung, Information/Erfahrungsaustausch, Qualifizierung und hinsichtlich einer allgemein flexibleren Regelung der Förderbedingungen.

Mehr als die Hälfte (50,4 %) der Förderprojekte werden in Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohner*innen umgesetzt, wobei Quartiersprojekte in größeren Quartieren häufiger keine ganzheitliche Quartiersentwicklung anstreben, sondern ausgewählte Zielfelder fokussieren. Für den städtischen Raum gestaltet sich die Personalsituation etwas ungünstiger als im ländlichen Raum, und die Kooperationsbeziehungen zur Kommune sind nicht ganz so eng, so dass die Zusammenarbeit vielfach schlechter bewertet wird. Im Gegensatz hierzu wird die Bürger*innenbeteiligung etwas positiver als im nichtstädtischen Raum bewertet. Für die Quartiersentwicklung förderliche Strukturen sind reale Begegnungsstätten und vielfältige Kooperationsbeziehungen (auch zu Wohnungsunternehmen).

Als schwierig wird der Zeitaufwand für die Bestands- und Bedarfsanalyse eingeschätzt sowie eine fehlende kommunale Gesamtübersicht, so dass die Gefahr von Doppel- und Parallelstrukturen besteht. Zudem besteht eine stärkere Konkurrenzsituation, und das ehrenamtliche Engagement wird geringer eingeschätzt als im ländlichen Raum. Unterstützung fordern Städte vorrangig in einer dauerhaften Finanzierungsmöglichkeit für das geförderte Projekt (verlängerter Förderzeitraum, erhöhtes Fördervolumen, Finanzierung der Konzeptarbeit) sowie eine Entbürokratisierung, die einfachere Förderverfahren ermöglicht und die Option der Nachjustierung bei unvorhersehbaren Verläufen beinhaltet. Inhaltlich wünschen sich städtische Regionen vor allem Unterstützung in Form von Erfahrungsaustausch, Information, Begleitung und Sensibilisierung (politische Basis).

Dabei zeigte sich, dass sowohl für den städtischen als auch für den ländlichen Raum 77,6 % aller Rückmeldungen eine nachhaltige Umsetzung der Projekte als schwierig einstuften, was sich wiederum darin zeigt, dass es nicht einmal einem Viertel aller Projekte (22 %) gelungen ist eine Anschlussfinanzierung sicherzustellen. Auch die Bürger*innenbeteiligung bewegte sich bei den Projekten vorrangig im unteren und mittleren Niveau der Partizipationsleiter.

Positiv zu bewerten ist allgemein, dass das gemeinsame Verbundenheits- und Verantwortungsgefühl der Bürgerschaft im Quartier auch Monate nach Projektende wirksam war. Der soziale Austausch und die örtlichen Infra- und Versorgungsstrukturen sowie die intensive Vernetzung mit örtlichen Akteur*innen verbesserten sich deutlich. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Kommunen überwiegt jedoch der informative Austausch, wobei verbindliche Kooperationsvereinbarungen selten geschlossen wurden (bei jedem zehnten Projekt).

Einzelne Ergebnisse des KDA-Quartiers-Monitorings können als Referenz für die Kernbefunde der Begleitforschung herangezogen werden, um deren Einordnung in einen länderübergreifenden Vergleich zu ermöglichen und spezifische Wirkfaktoren in Baden-Württemberg von allgemeinen strukturellen Einflussfaktoren auf die Quartiersentwicklung unterscheiden zu können.

Somit ist der theoretische und methodische Rahmen des im folgenden Kapitel vorgestellten Forschungskonzeptes durch drei miteinander verflochtene Ansätze bestimmt:

1. Eine Drei-Ebenen-Analyse von Quartiersentwicklung auf Makro-, Meso- und Mikroebene, bei der landesweite Strukturen, Einzelkommunen und Landkreise sowie konkrete Quartiersprojekte in den Blick genommen werden.
2. Eine nach demografischen und wirtschaftlichen Strukturmerkmalen von Städten und Gemeinden differenzierte Analyse der Zielstellungen und Rahmenbedingungen für Quartiersentwicklung, die im Kern dem Format eines Sozialstrukturatlas folgt.
3. Die multiperspektivische Rekonstruktion der Wahrnehmungen von Quartiersentwicklung in den Kommunen aus Sicht unterschiedlicher involvierter Akteursgruppen (Kommunalpolitik/Verwaltung, Fachkräfte und Einwohner*innen).

3. KOMMUNEN BADEN-WÜRTTEMBERGS ALS FELD DER BEGLEITFORSCHUNG

3.1 METHODIK DER KOMMUNALSTATISTISCHEN CLUSTERANALYSE

Das Ziel der Politik, für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet einzustehen, ist bereits seit 1994 grundgesetzlich verankert. Trotzdem werden, wenn man die Lebenslagen der Einwohner*innen in den Städten und Gemeinden bundesweit vergleicht, deutliche Unterschiede in den Lebensverhältnissen sichtbar (Bundesministerium für Ernährung und Wirtschaft: Landatlas). Richtet sich dagegen der Fokus auf Baden-Württemberg, fallen die Unterschiede innerhalb des Bundeslandes deutlich geringer aus. Für unser Vorhaben ist es aber wichtig, innerhalb der Grundgesamtheit – Landkreise, Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg – eine für die unterschiedlichen Rahmenbedingungen von Quartiersentwicklung möglichst plausible Differenzierung der Gebietskörperschaften herauszuarbeiten.

Zu diesem Zweck wurden – in Anlehnung an die im vorherigen Kapitel vorgestellten Demografie- und Sozialstrukturatlanten – alle 1.101 Kommunen Baden-Württembergs auf vier Merkmale (Siedlungsstruktur, Entwicklung der Einwohnerzahl, demografische Struktur und Wirtschaft) hin analysiert. Diesen Strukturmerkmalen wurden die in Tabelle 1 folgenden acht kommunalstatistischen Indikatoren[3] für jede Kommune zugeordnet und ihre Kombinationen in eine hierarchische Clusteranalyse nach dem Ward-Verfahren[4] einbezogen. Die Fallzahl der zur Clusterbildung herangezogenen Kommunen reduzierte sich dabei von 1.101 auf genau 1.000, da für die wirtschaftsbezogenen Indikatoren für 101 Kommunen keine vollständigen Daten vorlagen. Die dem gesamten Forschungsprojekt zugrundeliegende Grundgesamtheit beträgt daher n=1.000.

Siedlungsstruktur	Entwicklung d. Einwohnerzahl	Demografische Struktur	Wirtschaft
Gesamt-Einwohnerzahl (31.12.17)	Wanderungssaldo in % der Wohnbevölkerung (31.12.2017)	Altenquotient (Anteil ü. 65-Jährige an 20- bis 65-jährigen EW in %)	Jahreseinkommen (Median) pro Einwohner*in (2014)
Einwohnerdichte (EW/qkm) (31.12.2017)	Geburtensaldo in % der Wohnbevölkerung (31.12.2017)	Jugendquotient (Anteil u. 20-Jährige an 20- bis 65-jährigen EW in %)	Kommunalverschuldung pro Einwohner*in in Euro (2017)

Tabelle 1: Kommunalstatistische Merkmale zur Clusterbildung

[3] Auf Datenbasis des Statistischen Landesamtes für Statistik Baden-Württembergs von 2017 beziehungsweise 2014. Auf die Finanzdaten aus dem Jahr 2014 wurde zurückgegriffen, da zum Zeitpunkt der Auswertung keine aktuelleren verfügbar waren.
[4] „Die Ward-Methode fusioniert die Cluster so, dass die Erhöhung der gesamten Fehlerquadratsumme minimal ist. Die Fehlerquadratsumme wird als Summe der quadratischen Distanzen der Objekte eines Clusters vom Clustermittelwert berechnet. Die Ward-Methode fusioniert in den ersten Schritten bevorzugt kleine Cluster in Regionen mit hoher Objektdichte. Mit fortschreitender Clusterung neigt die Methode dazu, Unterschiede in der Objektzahl verschiedener Cluster auszugleichen.“ (TU Braunschweig, 2020)

Anhand dieser acht Indikatoren wurde eine hierarchische Clusteranalyse durchgeführt. Bei Clusteranalysen handelt es sich um mathematische Verfahren der Sortierung von Objekten nach Ähnlichkeiten in einem mehrdimensionalen Merkmalsraum. Dabei sind stets mehrere Lösungen möglich, die Anzahl der gebildeten Gruppen richtet sich nach deren innerer Homogenität und Interpretierbarkeit. Die Clustergrenzen und -zuordnungen werden vom gewählten Verfahren bestimmt. Hierarchische Clusterverfahren bieten sich besonders dann an, wenn es um die Aufdeckung von Clusterstrukturen ohne vorab festgelegte Gruppenzahl geht (Kosfeld, o. J., S. 1). Mithilfe des Ward-Verfahrens wurde die Analyse für fünf bis neun Cluster durchgeführt, wobei eine sechsteilige Lösung die inhaltlich am besten interpretierbare Einteilung der Kommunen Baden-Württembergs lieferte.[5] Diese Clusterlösung mit sechs Gruppen soll daher hier im Anschluss detailliert vorgestellt werden.

Die inhaltliche Beschreibung der einzelnen Cluster bezieht sich auf die mittleren Ausprägungen (Median) der den jeweiligen Cluster definierenden Merkmale. Das bedeutet für die Zuordnung einer einzelnen Stadt oder Gemeinde, dass diese in der **Mehrzahl** ihrer Merkmalsausprägungen eine hinreichende „Nähe“ beziehungsweise strukturelle Ähnlichkeit zu den übrigen Kommunen im Cluster aufweist. Das kann dazu führen, dass im Einzelfall eine Kleinstadt in ein mittelstädtisch geprägtes Cluster eingeordnet wird, wenn sie im Hinblick auf ihre sonstigen Merkmalskombinationen (wie finanzielle Situation, Demografie und Einwohnerdichte) stärkere Ähnlichkeiten mit Mittelstädten aufweist als mit den übrigen Kleinstädten. Insofern ist zum Verständnis der von uns verwendeten Bezeichnungen zu beachten, dass diese Begriffe jeweils am „Kern“ beziehungsweise an der Mehrzahl der darin enthaltenen Gemeindeformen ausgerichtet sind.

Weiterhin ist für eine angemessene Interpretation der Clusterbeschreibungen von Bedeutung, dass sich die Kommunen Baden-Württembergs im bundesdeutschen Vergleich insgesamt stets in der Spitzengruppe vieler kommunalstatistischer Kennziffern wiederfinden. Der mittlere Altenquotient betrug im Jahre 2016 in Baden-Württemberg beispielsweise 32,7 %. In der Bundesrepublik hingegen belief sich der Wert auf 35,2 % (Statista online, 2020). Das bedeutet, dass ein kommunaler Altenquotient von 34 % innerhalb Baden-Württembergs zwar als „sehr hoch“ eingestuft werden kann, jedoch noch immer deutlich unterhalb des gesamtdeutschen Mittelwertes der Überalterung liegt.

Noch deutlicher wird die gute Ausgangslage der Kommunen in Baden-Württemberg, wenn man den mittleren Altenquotienten Baden-Württembergs (32,7 %) mit dem bundesweiten Schlusslicht in dieser Kategorie – Sachsen-Anhalt (44,3 %) – vergleicht. So ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen Baden-Württembergs, bezogen auf demografische Zukunftsherausforderungen insgesamt, vergleichsweise sehr gut sind. Die Bezeichnungen der Kategorien der Zuordnung der Kommunen verstehen sich daher immer **relativ** im Hinblick auf das Gesamtgebiet von Baden-Württemberg und **nicht** auf die gesamte Bundesrepublik.

3.2 STRUKTUR DER CLUSTERLÖSUNG

Zur Veranschaulichung der Clusterbildung sollen ausgewählte kommunalstatistische Merkmalskombinationen für die einzelnen Cluster in Streudiagrammen dargestellt werden. Jeder farbige Punkt symbolisiert dabei einen Fall (Kommune) aus der Grundgesamtheit. In einer Dimension folgt die Clusterbildung der Logik von Größe und Verdichtung der Bevölkerung. Das heißt, Dörfer, Klein- und Mittelstädte sowie Großstädte bilden die Grundstruktur der Cluster. Die im Folgenden eingeführten Begriffe zur Bezeichnung der Cluster wurden aus deren charakteristischen Merkmalskombinationen interpretativ abgeleitet und stellen keine allgemeinverbindlichen wissenschaftlichen Konzepte dar.

In der ersten Darstellung wird das Verhältnis von Einwohnerdichte zur Gesamteinwohnerzahl in den Clustern dargestellt. Bei den Starken Gemeinden handelt es sich folglich um eher kleine und gering verdichtete Dörfer und Kleinstädte; auf eine Übergangszone Solider Kleinstädte folgen die Mittelstädte mit höheren Einwohnerzahlen bei zunehmender Verdichtung. Schließlich folgen elf großstädtisch geprägte Kommunen mit hohen Einwohnerzahlen – darunter die Landeshauptstadt im rechten Grafikbereich.

[5] Für einzelne Auswertungen wurde darüber hinaus eine zweite Clusteranalyse mit neun Lösungen durchgeführt, um insbesondere die Mehrzahl ländlicher Gemeinden differenzierter betrachten zu können.

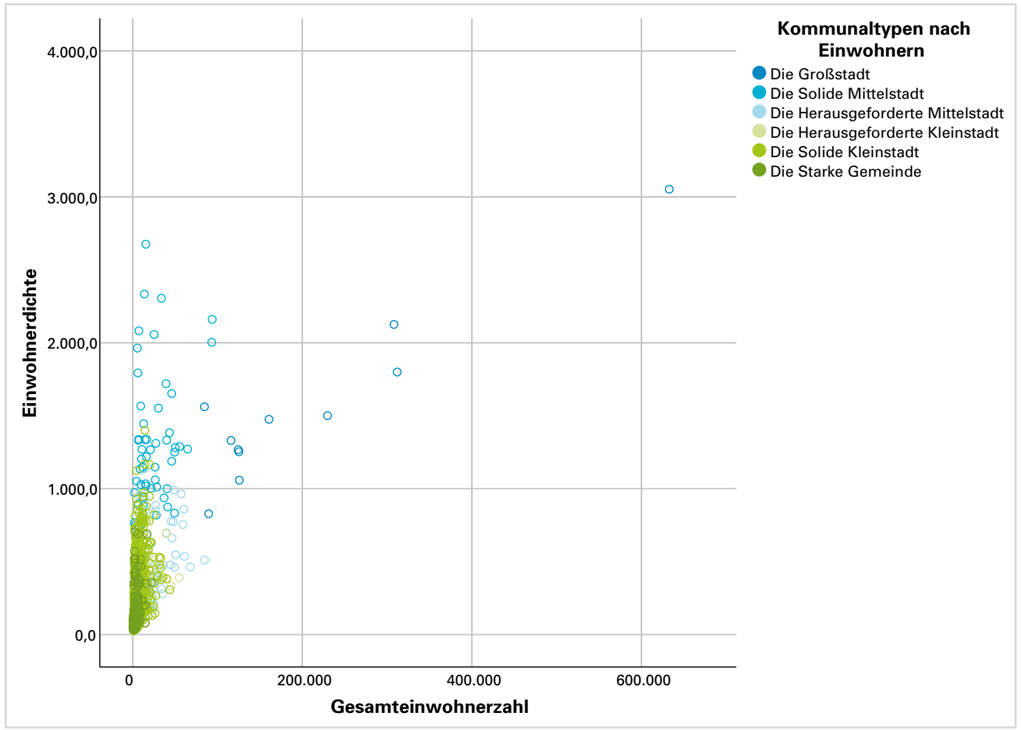


Abbildung 3: Clusterverteilung nach Einwohnerzahl und -dichte

Bei der Betrachtung von Alten- und Jugendquotienten unterscheiden sich die demografischen Strukturen der Kommunen deutlich: Während im oberen linken Bereich eher die Gemeinden mit hohem Jugend- und geringem Altenanteil ein Cluster (Starke Gemeinde) bilden, sind im Diagramm rechts unten Kommunen erkennbar, die als Herausgeforderte Kleinstadt mit einer relativ hohen Überalterung der Wohnbevölkerung bei geringem Jugendanteil umgehen müssen. Die Großstädte befinden sich im Bereich links unten, da hier die relativen Anteile von Jungen und Alten zugunsten der Bevölkerung im Arbeitsalter (18–65 Jahre) geringer sind. Im Zentrum der Grafik ist die Mehrzahl der Kommunen als Solide Kleinstadt oder Solide Mittelstadt beziehungsweise Starke Gemeinde erkennbar, bei denen ein vergleichsweise ausgewogenes demografisches Verhältnis beziehungsweise eine nur mäßige Überalterung feststellbar ist.

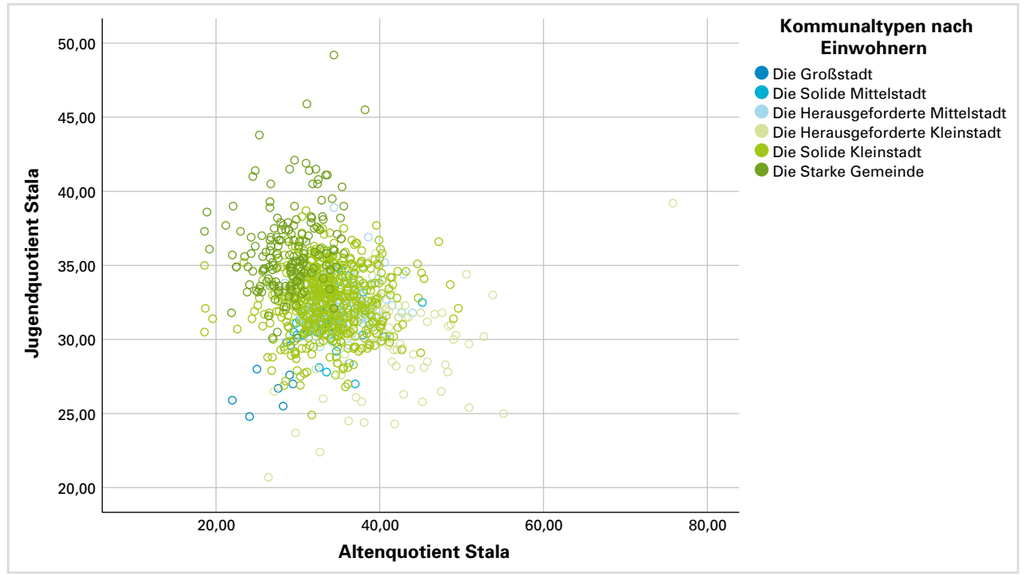


Abbildung 4: Clusterverteilung nach Jugend- und Altenquotient

Das demografische Bild ist um die Darstellung der Bevölkerungsentwicklung in den Kommunen zu ergänzen. Im Streudiagramm wurden die anteiligen Zugewinne und Verluste durch Zu- und Wegzug und Geburten bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl der Kommunen dargestellt. Hier zeigt sich im linken Bereich der Darstellung abermals der Cluster Herausgeforderte Kleinstadt mit negativem Geburtensaldo und teilweise Abwanderung (von der aber ebenso Solide Kleinstädte betroffen sind). Die Starken Gemeinden zeichnen sich hingegen durch positive Bevölkerungsentwicklungen sowohl durch Geburtenüberschüsse als auch Zuzüge aus.

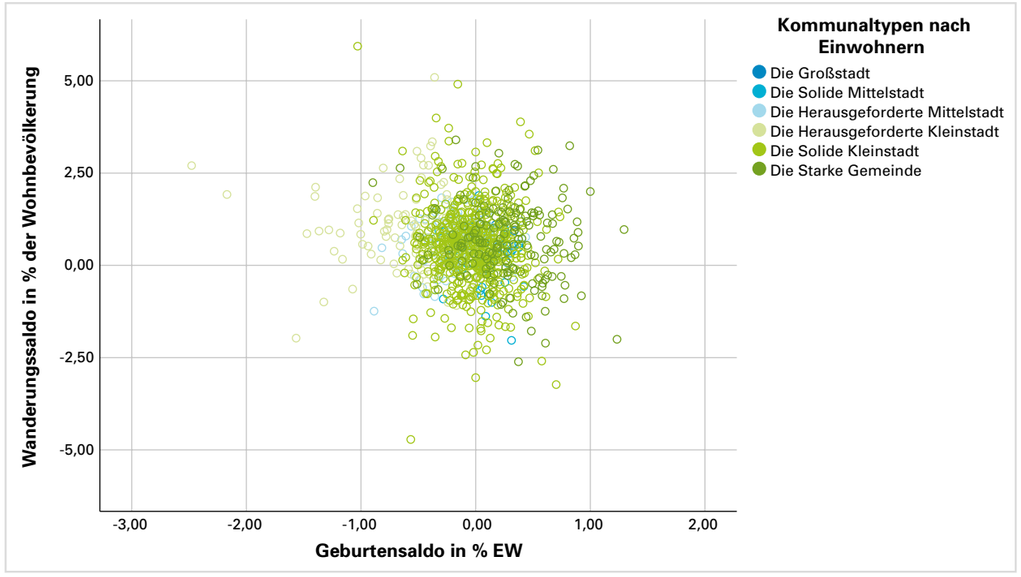


Abbildung 5: Clusterverteilung nach Wanderungs- und Geburtensaldo

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation der Kommunen ist das Bild etwas heterogener: Prosperierenden Starken Gemeinden mit hohen Medianeinkommen der Wohnbevölkerung und geringer kommunaler Pro-Kopf-Verschuldung stehen Herausgeforderte Klein- und Mittelstädte gegenüber, die bei geringeren Medianeinkommen über eine hohe Pro-Kopf-Verschuldung verfügen. Auch die Großstädte sind hier aufgrund hoher Ausgaben für Sozialleistungen und Infrastruktur angesiedelt. Das Mittelfeld wird wiederum durch Solide Klein- und Mittelstädte gebildet, die bei etwa 30.000 Euro Median-Jahreseinkommen sowie ca. 1.000 Euro öffentlicher Pro-Kopf-Verschuldung liegen. Hierbei ist nochmals darauf hinzuweisen, dass das Einkommensniveau in Baden-Württemberg im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch ist. Daher weist das relativ geringe Medianeinkommen in den Großstädten lediglich darauf hin, dass hier viele Personen in geringer vergüteten Dienstleistungssektoren beschäftigt sind. Im Übrigen stellt das verfügbare Medianeinkommen, anders als das Durchschnittseinkommen, ein realistischeres Maß der Wohlstandsverteilung dar, da es weniger anfällig für eine Verzerrung durch Hochverdienste ist.

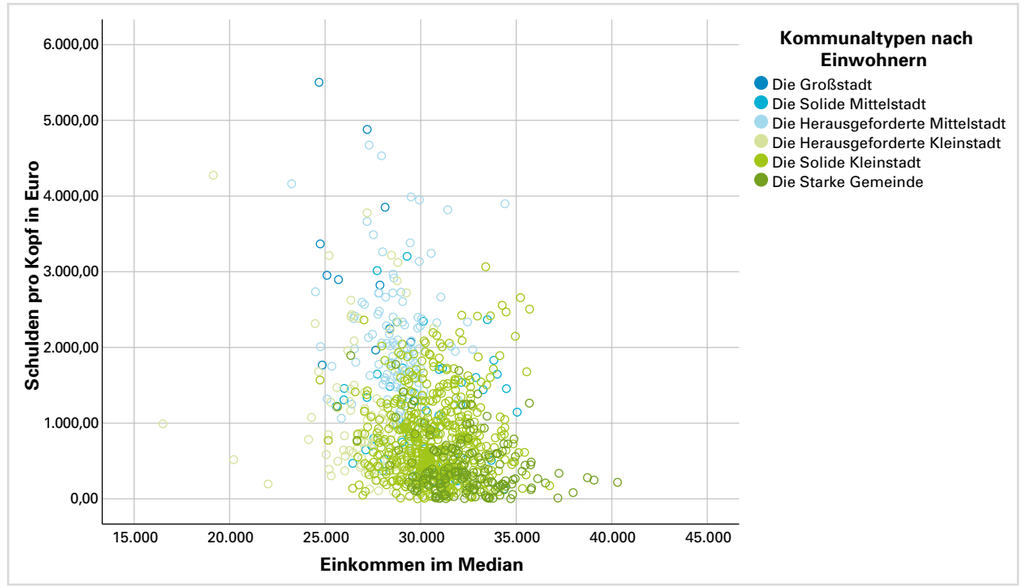


Abbildung 6: Clusterverteilung nach Medianeinkommen und Pro-Kopf-Verschuldung

3.3 BESCHREIBUNG DER CLUSTERLÖSUNG

Ein Cluster kann als eine Gruppe von Elementen (hier: Städte und Gemeinden) verstanden werden, die im Hinblick auf die Kombination von acht kommunalstatistischen Merkmalen über hinreichend große Ähnlichkeit verfügen, um sich um ein imaginäres „Clusterzentrum“ gruppieren zu können.

Bei der folgenden inhaltlichen Interpretation und Beschreibung der Typologie der Städte und Gemeinden Baden-Württembergs im Hinblick auf Quartiersentwicklung wurden zwei Clusterlösungen durchgeführt: eine (primär verwendete) Lösung mit sechs und eine mit neun Clustern. Dabei wurde der Ansatz mit sechs Clustern als Rahmen für die Einordnung sämtlicher Befunde dieser Studie ausgewählt, weil er einen guten Kompromiss zwischen angemessener Differenzierung der Gemeindetypen auf der einen Seite und hinreichender Komplexität für eine Überblicksstudie zur Quartiersentwicklung auf der anderen Seite darstellte.

Diese Sechser-Clusterlösung differenziert sich in ein Cluster für die Großstädte (inklusive der Landeshauptstadt Stuttgart), zwei Cluster für Mittelstädte und drei Cluster für Kleinstädte und Landgemeinden beziehungsweise Dörfer aus. Da die überwiegende Mehrzahl der Kommunen in Baden-Württemberg kleinstädtisch beziehungsweise dörflich geprägt ist, bietet sich hier die Suche nach einer ausdifferenzierteren Lösung an. Dies wurde über eine zweite Clusteranalyse mit neun Clustern realisiert. Bei dieser Variante wurde einerseits die Landeshauptstadt aus dem Cluster der Großstädte in einen Einzelfallcluster ausgegliedert und andererseits der kleinstädtisch-ländlich geprägte Cluster 5 in drei Untertypen aufgeteilt. Da insbesondere kleinere ländliche Gemeinden in Zukunft stärker ins Blickfeld für Quartiersansätze gelangen, sollen in der folgenden Übersicht diese drei „Untercluster“ ländlicher Gemeinden und Kleinstädte ebenfalls näher beschrieben werden.

Eine angemessene Beschreibung der Einzelcluster fokussiert dabei auf einem Mittelwertevergleich bezüglich der acht kommunalstatischen Merkmale, die der Clusteranalyse zugrunde lagen. Das Leitkonzept bildete hier die Größenklasse der Städte und Gemeinden nach Einwohnerzahl, gefolgt von demografischen und wirtschaftlichen Merkmalen.

Die folgende Tabelle dokumentiert die sechs Cluster dieser Studie (C1 bis C6), wobei die große Gruppe von Kommunen in C5 (Solide Kleinstadt) mit ihren drei Unterclustern (C5a bis C5b) dargestellt wird. Für das Verständnis der Ergebnisse der Begleitforschung ist es wichtig, im Hinterkopf zu behalten, dass Aussagen zu

den Soliden Kleinstädten vergleichsweise pauschalisierend über eine heterogene Gruppe von kleineren Landgemeinden und Kleinstädten getroffen werden. Da diese große Gruppe aber bislang in der Quartiersentwicklung stark unterrepräsentiert ist, erscheint eine Zusammenfassung in einem Cluster (C5) im Sinne der teilweise geringen Fallzahlen zu ländlichen Gemeinden gerechtfertigt.[6]

Großstädte: C1 Die Großstadt (n=11): Im Median 125.000 Einwohner*innen; geringer Alten- und Jugendquotient; Kernbevölkerung im arbeitsfähigen Alter; Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung und Geburtenüberschuss; hohe kommunale Pro-Kopf-Verschuldung und geringe Medianeinkommen		
Mittelstädte	**C2 Die Solide Mittelstadt (n=57):** Im Median 15.000 Einwohner*innen; ausgeglichene Demografie und stagnierende oder durch Zuwanderung leicht wachsende Bevölkerung; geringe Verschuldung und höhere Medianeinkommen	
	C3 Die Herausgeforderte Mittelstadt (n=109): Im Median 10.800 Einwohner*innen und negativer Geburtensaldo bei hohem Altenquotienten und stagnierender oder durch Zuzug leicht wachsender Einwohnerzahl; höhere Verschuldung und geringere Medianeinkommen	
Kleinstädte und Landgemeinden	**C4 Die Herausgeforderte Kleinstadt (n=113):** Im Median 4.300 Einwohner*innen; stagnierende oder leicht wachsende Einwohnerzahl bei stark negativem Geburtensaldo und ungünstiger Demografie (sehr hoher Altenquotient bei sehr niedrigem Jugendanteil); geringe Medianeinkommen und relativ hohe kommunale Verschuldung	
	C5 Die Solide Kleinstadt (n=546): Landgemeinden und Kleinstädte mit im Median 5.000 Einwohner*innen	**C5a Stabile Kleinstädte und Gemeinden (n=307):** Im Median 5.400 Einwohner*innen; stagnierende Einwohnerzahl; ausgeglichene Demografie; mittlere Kommunalverschuldung und recht hohe Medianeinkommen
		C5b Schrumpfende Landgemeinden und Kleinstädte (n=169): Im Median 4.400 Einwohner*innen; durch Abwanderung und Geburtenrückgang rückläufige Einwohnerzahl; mittlere Kommunalverschuldung und niedrigere Medianeinkommen
		C5c Wachsende Landgemeinden (n=70): Im Median 4.200 Einwohner*innen; durch Zuzug wachsende Einwohnerzahl bei stagnierender Geburtenrate und ausgeglichener Demografie; mittlere Kommunalverschuldung und höhere Medianeinkommen
	C6 Die Starke Gemeinde (n=164): Im Median 2.800 Einwohner*innen, durch Geburtenüberschuss wachsende Einwohnerzahl bei günstiger Demografie (geringer Altenquotient, hoher Jugendquotient); geringe Kommunalverschuldung und sehr hohe Medianeinkommen	

Tabelle 2: Clusterbeschreibung – neunteilige Lösung

[6] Für die in Zukunft notwendige, ausdifferenzierte Analyse der Möglichkeiten und Gelingensbedingungen für Quartiersentwicklung in kleineren Landgemeinden kann diese komplexere Typologie sechs plus drei Clustern als eine Grundlage genutzt werden.

Die folgende Übersicht liefert die Verteilung der kommunalstatistischen Kennwerte aller im nachfolgend beschriebenen Cluster. Dabei wurden die **Medianwerte** farblich hervorgehoben, um die für einzelne Cluster typischen Merkmalsausprägungen im Vergleich deutlicher werden zu lassen. Der Median gibt an, bei welcher Ausprägung eines Merkmalswertes 50 % aller im Cluster enthaltenen Städte und Gemeinden liegen, wenn diese nach dem Merkmal sortiert wären. Stets liegen also 50 % aller Kommunen oberhalb und 50 % unterhalb des jeweiligen Medianwertes. Anders als das arithmetische Mittel (d. h. der ebenfalls angegebene Mittelwert oder Durchschnitt) ist der Median weniger anfällig für Verzerrungen durch einzelne Kommunen mit stark abweichenden Werten in der Clustergruppe. Daher liefern Medianwerte ein angemesseneres Bild der jeweils für einen Cluster „typischen" Kommunen. Rot hinterlegte Medianwerte in der folgenden Tabelle bedeuten besonders hohe Ausprägungen eines Merkmals, grüne Werte hingegen vergleichsweise niedrige Werte eines Merkmals. Mit dieser Farbgebung ist keinerlei ‚Positiv/negativ-Bewertung' verbunden.

		Gesamteinwohner (31.12.2017)	Kommunale Pro-Kopf-Verschuldg. gesamt (31.12.2014)	Einwohnerdichte pro qkm (31.12.2017)	Medianeinkommen netto pro Kopf (31.12.2014)	Wanderungssaldo in % d. Wohnbev. (31.12.2017)	Geburtensaldo in % d. Wohnbev. (31.12.2017)	Altenquotient (Anteil Einw. über 65 Jahre an Wohnbev. 20–65 Jahre in %) (31.12.2017)	Jugendquotient (Anteil Einw. unter 20 Jahren an Wohnbev. 20–65 Jahre) in % (31.12.2017)
1 = Die Großstadt (n=11)	Median	125.596,00	2.896,00	1.475,00	27.201,00	0,79	0,07	29,00	27,60
	Minimum	84.440,00	1.767,00	828,00	24.680,00	0,07	-0,12	22,00	24,80
	Maximum	632.743,00	5.503,00	3.052,00	29.480,00	1,09	0,34	33,80	33,00
2 = Solide Mittelstadt (n=57)	Median	15.250,00	1.004,00	1.203,00	30.137,00	0,52	0,04	34,00	31,80
	Minimum	1.919,00	132,00	657,00	25.577,00	-2,03	-0,35	28,60	27,00
	Maximum	93.593,00	3.204,00	2.675,00	35.050,00	1,89	0,42	45,20	34,90
3 = Herausgeforderte Mittelstadt (n=109)	Median	10.822,00	1.980,00	272,00	28.801,00	0,69	-0,12	34,70	32,10
	Minimum	1.805,00	673,00	28,00	23.245,00	-1,24	-0,89	26,60	29,50
	Maximum	84.557,00	4.673,00	1.136,00	34.410,00	1,88	0,44	44,00	38,90
4 = Herausgeforderte Kleinstadt (n=113)	Median	4.299,00	783,00	160,00	27.579,00	0,86	-0,47	39,10	31,00
	Minimum	256,00	96,00	18,00	16.505,00	-1,97	-2,48	26,40	20,70
	Maximum	54.718,00	4.275,00	693,00	32.788,00	5,09	0,20	75,80	39,20
5 a = Stabile Landgemeinden u. Kleinstädte (n=307)	Median	5.461,00	743,00	338,00	31.607,00	0,55	-0,05	34,60	32,40
	Minimum	254,00	1,00	34,00	26.665,00	-1,07	-0,89	25,30	26,80
	Maximum	39.818,00	3.066,00	1.400,00	36.750,00	2,76	0,72	49,60	38,70
5b = Schrumpfende Landgemeinden und Kleinstädte (n=169)	Median	4.403,00	530,00	161,00	29.753,00	0,02	0,00	32,70	33,80
	Minimum	347,00	11,00	28,00	24.731,00	-4,72	-0,57	18,60	28,90
	Maximum	43.615,00	2.426,00	580,00	32.957,00	2,39	0,87	40,20	38,30
5c = Wachsende Landgemeinden und Kleinstädte (n=70)	Median	4.209,00	620,50	228,00	30.113,50	1,98	-0,01	31,90	31,90
	Minimum	193,00	27,00	44,00	25.161,00	0,88	-1,03	22,60	24,90
	Maximum	13.049,00	2.506,00	834,00	35.700,00	5,94	0,72	40,00	37,50
6 = Starke Gemeinde (n=164)	Median	2.811,50	308,50	121,00	32.253,50	0,67	0,28	29,15	35,70
	Minimum	202,00	2,00	30,00	25.648,00	-2,61	-0,90	18,60	30,10
	Maximum	22.136,00	1.894,00	704,00	40.301,00	3,40	1,29	38,20	49,20
Land BW insgesamt (n=1.000)	Median	5.107,50	701,50	214,50	30.292,50	0,61	-0,03	33,50	32,80
	Minimum	193,00	1,00	18,00	16.505,00	-4,72	-2,48	18,60	20,70
	Maximum	632.743,00	5.503,00	3.052,00	40.301,00	5,94	1,29	75,80	49,20

Tabelle 3: Merkmalsverteilungen der Clusterlösung

3.3.1 CLUSTER 1 – DIE GROSSSTADT

Die typische Großstadt in Cluster 1 hat – wie die Tabelle 3 zeigt – im Median 125.596 Einwohner*innen und weist eine sehr hohe mittlere Einwohnerdichte von 1.475 Einwohner*innen pro Quadratkilometer auf. Sie zeichnet sich sowohl durch einen geringen Anteil jüngerer (27,6 %) als auch älterer Menschen (29 %) aus, was sich aus einer breiten Arbeiterschaft in den Großstädten erklären lässt. Trotz steigender Mieten ziehen die Menschen nach wie vor in die Großstädte. Ein hoher positiver Wanderungssaldo (0,79 %) sowie ein leicht positiver Geburtensaldo (0,07 %) sprechen für die Attraktivität dieser Kommunen. Das Medianeinkommen in den Großstädten des Clusters 1 ist vergleichsweise niedrig. Ein Erklärungsansatz dafür ist die hohe Anzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungs- beziehungsweise Niedriglohnsektor sowie eine höhere „wohnortbezogene Arbeitslosenquote“ (Grözinger, 2018, S. 68) im Stadt-Land-Vergleich. Hinzu kommt eine sehr hohe Pro-Kopf-Verschuldung von im Median 2.896 Euro. Eine idealtypische Stadt für Cluster 1 ist beispielsweise Freiburg.

3.3.2 CLUSTER 2 – DIE SOLIDE MITTELSTADT

Die idealtypische Solide Mittelstadt in Cluster 2 hat im Median 15.250 Einwohner*innen bei einer hohen Einwohnerdichte von 1.203 Einwohner*innen pro Quadratkilometer. Es befinden sich in diesem Cluster stark verdichtete, mittelgroße Städte. Der Altenquotient dieser Städte ist hoch (34 %), wohingegen der Anteil jüngerer Menschen eher gering ausfällt (31,8 %). In Cluster 2 überwiegen die Zuzüge gegenüber den Wegzügen (0,52 %), wenn auch in geringerem Maße als z. B. in den Großstädten von Cluster 1. Der Geburtensaldo ist hier wiederum ausgeglichen (0,04 %). Bezogen auf die Überalterung der Bevölkerung ergeben sich daher demografische Herausforderungen, die jedoch durch den leicht positiven Zuzug bislang kompensiert werden können. Wirtschaftlich betrachtet geht es den Mittelstädten in Cluster 2 etwas besser als den Großstädten. Das Medianeinkommen ist mit 30.135 Euro höher und die pro Kopf Verschuldung mit 1.004 Euro geringer als in Cluster 1. Bei genauerer Betrachtung der Zahlen wird jedoch deutlich, dass die Werte diesbezüglich in Cluster 2 stark streuen. Eine idealtypische Stadt für Cluster 2 ist Neckarsulm.

3.3.3 CLUSTER 3 – DIE HERAUSGEFORDERTE MITTELSTADT

Die Herausgeforderte Mittelstadt aus Cluster 3 hat im Median 10.822 Einwohner*innen und eine – gegenüber der Soliden Mittelstadt – deutlich niedrigere Einwohnerdichte von 272 Einwohner*innen pro Quadratkilometer. Sie ist also etwas kleiner als die Soliden Mittelstädte aus Cluster 2. Weiterhin ist sie bei Weitem nicht so dicht besiedelt, sondern eher ländlich geprägt. Beim Anteil älterer Menschen (34,7 %) liegen diese Städte über dem Landesschnitt. Dieser Wert ist zugleich der zweithöchste aller neun Cluster. Demgegenüber steht ein eher geringer Jugendquotient von 32,1 %. Der positive Wanderungssaldo liegt mit 0,69 % zwischen dem der Soliden Mittelstädte und dem der Großstädte (0,79 %). Allerdings ist der Geburtensaldo hier negativ (-0,12 %) und somit der zweitniedrigste aller neun Cluster. Die Mittelstädte in Cluster 3 spüren demnach die Herausforderungen des demografischen Wandels in besonderem Maße. Auch die wirtschaftliche Ausgangslage der Herausgeforderten Mittelstädte in Cluster 3 ist durchwachsen. Dem drittniedrigsten Medianeinkommen aller Cluster von 28.801 Euro steht die zweithöchste Kommunalverschuldung pro Einwohner*in (Median 1.980 Euro) gegenüber. Bad Säckingen entspricht den Werten des dritten Clusters exemplarisch.

3.3.4 CLUSTER 4 – DIE HERAUSGEFORDERTE KLEINSTADT

Die Herausgeforderte Kleinstadt des vierten Clusters hat im Median 4.299 Einwohner*innen und ist damit deutlich kleiner als die Mittelstädte der Cluster 2 und 3. Zudem sind die Herausgeforderten Kleinstädte mit einer Einwohnerdichte von 272 Einwohner*innen pro Quadratkilometer geringer verdichtet. Die Bevölkerungsstruktur des vierten Clusters ist die ungünstigste der Kommunen Baden-Württembergs. So steht der höchsten Anzahl älterer Menschen (39,1 %) der zweitniedrigste Anteil jüngerer Menschen (31 %) gegenüber. Zwar weist die Herausgeforderte Kleinstadt mit 0,86 % den höchsten positiven Wanderungssaldo auf, besitzt aber demgegenüber auch den niedrigsten Geburtensaldo (-0,47 %) aller neun Cluster. Der demografische Wandel ist also auch in Cluster 4 deutlich spürbar. An den wirtschaftlichen Indikatoren gemessen, befinden sich die Herausgeforderten Kleinstädte im hinteren Drittel. Das Medianeinkommen liegt mit 27.579 Euro an vorletzter Rangposition aller Cluster und die Kommunalverschuldung ist mit 783 Euro pro Einwohner*in die höchste der kleinstädtischen Cluster (4 bis 6). Die Kleinstädte des vierten Clusters sehen sich also mit einer Kombination demografischer und wirtschaftlicher Herausforderungen konfrontiert. Furtwangen steht exemplarisch für diesen Cluster.

3.3.5 CLUSTER 5 – DIE SOLIDE KLEINSTADT

Mehr als die Hälfte aller Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg werden dem Cluster 5, der Soliden Kleinstadt, zugeordnet. Mit im Median 5.039 Einwohner*innen sind die Städte und Gemeinden der Gruppe ein wenig kleiner als jene in Cluster 4, aber auch etwas stärker verdichtet (233 Einwohner*innen pro Quadratkilometer). Die Bevölkerungsstruktur ist in diesem Cluster ausgeglichen. Ein höherer Altenquotient (33,5 %) steht einem eher niedrigen Jugendquotienten gegenüber (32,85 %). Beide Werte liegen nicht zuletzt deswegen im „Landesschnitt“, weil dieser Cluster durch die Menge seiner zugehörigen Gemeinden diesen Mittelwert deutlich bestimmt. Die Bevölkerungsentwicklung ist aufgrund der hohen Fallzahl in diesem Cluster sehr heterogen, was sich sehr gut in den Durchschnittswerten erkennen lässt. So liegt der Wanderungssaldo bei 0,56 % und der Geburtensaldo bei -0,03 %. Dabei ist die besonders breite Streuung innerhalb der 546 Fälle zu beachten. So gibt es bspw. 111 Fälle mit einem sehr niedrigen Geburtensaldo, aber auch 122 mit einem sehr hohen. Ähnlich verhält es sich mit den Wanderungssalden: 162 Fälle mit einem sehr geringen Wanderungssaldo stehen 127 Fällen mit einem sehr hohen gegenüber. Diese Heterogenität im Cluster spricht für die im Anschluss dargestellte Ausdifferenzierung desselben in drei Untergruppen (Cluster 5 a–c) von Gemeinden. Beim Medianeinkommen und der Kommunalverschuldung pro Einwohner*in zeigen sich deutliche Unterschiede zu den übrigen Clustern. Die Soliden Kleinstädte des fünften Clusters weisen das zweithöchste Medianeinkommen (30.722 Euro) sowie die zweitniedrigste Verschuldung pro Einwohner*in (644 Euro) auf. Bei diesen Werten streuen die Ergebnisse nicht sehr stark, daher werden bessere Einkommen sowie eine geringe Verschuldung als Merkmale dieses Clusters erkennbar. Renchen repräsentiert den Kern dieses Clusters beispielhaft. Aufgrund der hohen Fallzahl im Cluster 5[7] zeigt eine differenziertere Datenauswertung (Clusteranalyse mit neun Clustern), dass sich die Kleinstädte und Landgemeinden dieser Gruppe nach drei Gruppen unterscheiden lassen:

In Cluster 5a – den Stabilen Landgemeinden und Kleinstädten – finden sich 307 Kommunen mit im Median 5.461 Einwohner*innen und einer unauffälligen Demografie (d. h., einem leicht gegenüber dem Landesschnitt erhöhten Altenquotient von 34,6 % steht ein im Landesschnitt liegender Jugendquotient von 32,4 % gegenüber). Die Bevölkerungsentwicklung ist ausgeglichen bis leicht positiv durch Zuwanderung (0,55 %). Sowohl in der Kommunalverschuldung als auch in den Medianeinkommen liegt diese Gruppe im Landesmittel beziehungsweise leicht günstiger. Dieser Untercluster prägt aufgrund seiner hohen Fallzahl die Charakteristik des gesamten Clusters 5 als Solide Kleinstadt.

In Cluster 5b – den Schrumpfenden Landgemeinden und Kleinstädten – sieht dieses Bild anders aus: Hier leben mit Median 4.403 Einwohner*innen in 169 eher ländlichen Gemeinden mit stagnierender beziehungsweise sogar rückläufiger Bevölkerung. Im Median liegen sowohl der Geburten- wie der Wanderungssaldo nahe bei Null, wobei insbesondere die Wanderungssalden dieser Kommunen, die bis zu -5 % der Einwohnerschaft im Jahr betragen können, für die Herausforderungen in dieser Gruppe sprechen. Die demografische Situation ist hier hingegen ausgeglichen: Alten- und Jugendquotient liegen jeweils um 33 %. Auch die wirtschaftliche Lage der Gemeinden erscheint weniger problematisch: Die Medianeinkommen liegen mit 29.753 Euro leicht unter dem Landesmittel, aber die Kommunalverschuldung ist mit 530 Euro im Median die zweitniedrigste in allen Clustern.

Cluster 5c – die Wachsenden Landgemeinden – haben im Median 4.209 Einwohner*innen in 70 Gemeinden und wachsen vor allem durch den höchsten jährlichen Wanderungssaldo aller Cluster (1,98 %) bei nahezu stagnierender Geburtenrate (-0,01 %) und einer ausgeglichenen Demografie (jeweils 31,9 % Alten-Jugendquotient). Die Medianeinkommen sowie die Kommunalverschuldung liegen hier zwischen denen von Cluster 5a und 5b.

[7] Trotz der möglichen Binnendifferenzierung von Cluster 5 in die drei genannten Teilgruppen soll in dieser Studie bei der Datenauswertung nicht näher darauf eingegangen werden. Ein forschungspragmatischer Grund besteht darin, dass kleinere ländliche Gemeinden in den Daten ohnehin stark unterrepräsentiert waren und das Ziel der Untersuchung in einer Überblicksdarstellung bestand. Für künftige vertiefende Untersuchungen zur Quartiersentwicklung in explizit ländlichen Siedlungsgebieten müsste eine differenzierende Kommunaltypisierung entwickelt werden, zu der die Untergliederung von Cluster 5 eine Vorarbeit darstellen könnte.

3.3.6 CLUSTER 6 – DIE STARKE GEMEINDE

In Cluster 6 finden sich kleinere, demografisch stabile und wirtschaftlich solide Gemeinden wieder. Im Median wohnen in einer Gemeinde des sechsten Clusters 2.812 Menschen. Die Einwohnerdichte ist mit 121 Einwohner*innen pro Quadratkilometer die geringste und unterstreicht die ländliche Prägung dieser Gemeinden. Mit 29,15 % weisen die Gemeinden in diesem Cluster zusammen mit den Großstädten den niedrigsten Altenquotienten auf. Auf der anderen Seite ist der Anteil jüngerer Menschen mit 35,7 % der höchste in allen Clustern. Die Bevölkerungsstruktur kann somit als gefestigt und stabil beschrieben werden. Es ist daher auch wenig überraschend, dass der Geburtensaldo in den Starken Gemeinden mit 0,28 % den Spitzenwert darstellt. Darüber hinaus verdeutlicht der hohe Wanderungssaldo von 0,67 %, dass diese Gemeinden von der Stadtflucht profitieren können. Auch bei den wirtschaftlichen Indikatoren stechen die Gemeinden des sechsten Clusters positiv hervor. Sowohl das Medianeinkommen mit 32.253 Euro als auch die niedrige Kommunalverschuldung pro Einwohner*in von 308 Euro stellen die günstigsten Wirtschaftskennwerte aller Cluster dar.

Von den statistischen Kennwerten ausgehend, sind die Starken Gemeinden für demografische und wirtschaftliche Herausforderungen gut gerüstet. Eine idealtypische Gemeinde des sechsten Clusters ist Mötzingen.

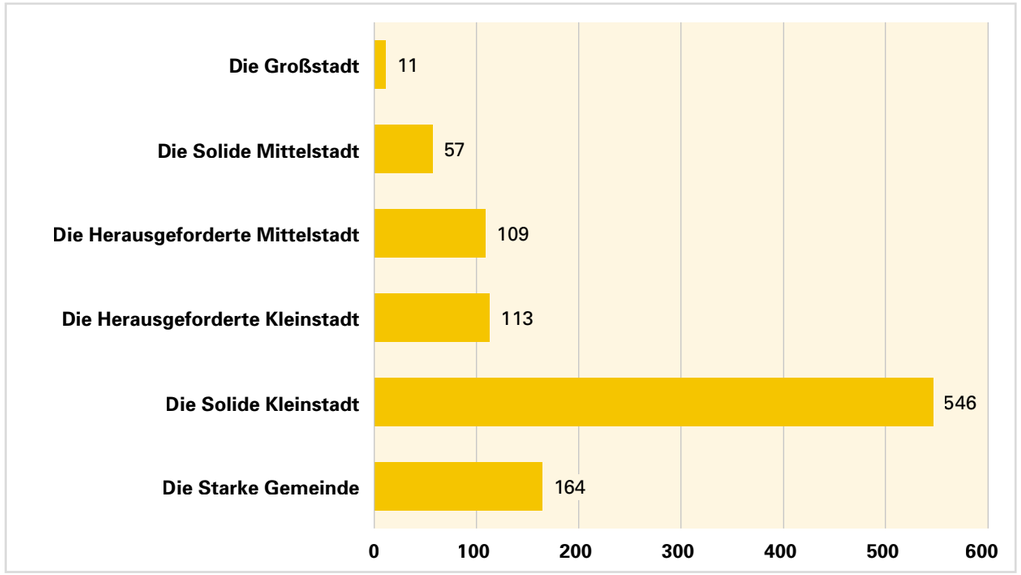


Abbildung 7: Clusterverteilung der Kommunen Baden-Württembergs (n=1.000)

3.4 QUARTIERSATLAS BADEN-WÜRTTEMBERG

In diesem Kapitel wird die Vorgehensweise der Clusterbildung beschrieben. Dazu wurden zunächst die vier Strukturmerkmale (Siedlungsstruktur, Entwicklung der Einwohnerzahl, demografische Struktur und Wirtschaft) vorgestellt und die Verteilung der Stichprobe innerhalb dieser Merkmale grafisch präsentiert. Im nächsten Schritt wurde genauer untersucht, wie sich die Fälle innerhalb der Cluster im Hinblick auf die Indikatoren (Einwohnerzahl, Einwohnerdichte, Wanderungs- und Geburtensaldo, Alten- und Jugendquotient sowie Median-Jahreseinkommen und Kommunalverschuldung) verteilen. Der ordnende Indikator für die Clusterbildung war die Einwohnerzahl. Die Einwohnerzahl und somit auch die Einwohnerdichte nehmen von Cluster 1 (die Großstädte) bis zu Cluster 6 (die Starken Gemeinden) kontinuierlich ab. Dazwischen sortieren sich die Mittelstädte (Cluster 2 & 3) und die Kleinstädte (4 & 5) ein. Mit den weiteren Strukturmerkmalen sollte nun mittels quantitativ kommunalstatistischer Draufsicht bestimmt werden, inwieweit die Kommunen innerhalb ihrer jeweiligen Cluster von aktuellen oder zukünftigen Herausforderungen betroffen sind.

Die Großstädte (Cluster 1) sind demnach, bezogen auf ihre demografische Struktur, gut für die Zukunft aufgestellt. Sie weisen einen hohen Wanderungssaldo und zudem einen leicht positiven Geburtensaldo auf. Hinzu kommt, dass sie aufgrund ihrer breiten Arbeiterschicht einen geringen Altenquotienten aufweisen. Den geringen Jugendquotienten können sie hingegen durch die hohen Zuzüge stetig kompensieren. Die Verschuldung der Großstädte ist traditionell hoch. Die Aufrechterhaltung der städtischen Infra- und Versorgungsstruktur sowie größere Bauprojekte sind dafür die häufigste Ursache. Das Jahreseinkommen der Menschen in Cluster 1 ist das Geringste in der Sechser-Clusterlösung. Grund hierfür können – wie bereits benannt – die vielen Jobs im Niedriglohn- oder Dienstleistungssektor in den Städten sein.

Die Solide Mittelstadt in Cluster 2 ist ebenfalls aus demografischer Perspektive gut für die Zukunft gerüstet. Zwar liegt der durchschnittliche Geburtensaldo bei 0,0 %, der Wanderungssaldo ist dafür leicht positiv. Der Alten- und Jugendquotient sind im Vergleich zu den Großstädten erhöht, wodurch sich auch in den Soliden Mittelstädten keine Überalterung abzeichnet. Wirtschaftlich geht es den Kommunen in Cluster 2 sehr gut. Hohe Jahreseinkommen der Bevölkerung und eine geringe Pro-Kopf-Verschuldung lassen auf gute Steuereinnahmen und Investitionsmöglichkeiten seitens der Kommunen schließen.

Die Herausgeforderte Mittelstadt aus Cluster 3 unterscheidet sich deutlich von der Soliden Mittelstadt aus dem zweiten Cluster. Bei einer ähnlichen mittleren Einwohnerzahl wie Cluster 2 sind die Kommunen dieses Clusters bei Weitem nicht so stark verdichtet. Sind die Kommunen aus Cluster 2 noch sehr städtisch geprägt und des Öfteren Satellitenstädte in Metropolregionen, haben wir es in Cluster 3 eher mit ländlich geprägten Kommunen der Peripherie mit zahlreichen Eingemeindungen im Umland zu tun. Herausgefordert sind die Mittelstädte aus Cluster 3 vor allem durch ihre wirtschaftliche Lage. Ein negativer Geburtensaldo wird von hohen Zuzügen aufgewogen, einem relativ hohen Altenquotienten steht ein hoher Jugendquotient gegenüber. Allerdings sind die Herausgeforderten Mittelstädte die am stärksten verschuldeten in der Stichprobe. Daraus ergeben sich Probleme bei kommunalen Investitionen in die Umsetzung von Projekten (bspw. der Nahversorgung und Daseinsvorsorge).

Die Herausgeforderten Kleinstädte des vierten Clusters sind ebenfalls ländlicher – weniger verdichtet. Als herausgefordert sind sie klassifiziert, da sie sich demografischen Herausforderungen gegenübersehen. Der höchste Wert des Wanderungssaldos kann dabei nicht darüber hinwegtäuschen, dass der geringste negative Geburtensaldo sowie der höchste Altenquotient die Kommunen dieses Clusters (zukünftig) vor Probleme stellen. Auch das Median-Jahreseinkommen ist im baden-württembergischen Vergleich nach dem der Großstädte das zweitgeringste.

Die kleinstädtisch und ländlich geprägten Kommunen des fünften Clusters (die Solide Kleinstadt) sind im Untercluster 5a überwiegend (307 von 546) demografisch und wirtschaftlich stabil. Ein Teil der Kommunen in Cluster 5 steht aber auch vor den Herausforderungen rückläufiger Einwohnerzahlen, was vor allem für die 165 Kommunen im Untercluster 5b der Schrumpfenden Landgemeinden und Kleinstädte gilt. Sie ähneln bezüglich ihrer Siedlungsstruktur zwar den Herausgeforderten Kleinstädten, haben aber demografisch und wirtschaftlich noch etwas bessere Grundvoraussetzungen, der Abwanderung (Stadtflucht) perspektivisch zu begegnen. Ein kleinerer Teil von 70 ländlich geprägten Gemeinden im Untercluster 5c wächst sogar deutlich dank positiver Zuzüge. Demgegenüber steht ein ausgeglichener Geburtensaldo. Alten- und Jugendquotient halten sich die Waage und sprechen für eine gesunde Durchmischung der Altersstruktur. Im Vergleich zu anderen Clustern weisen die Kommunen des fünften Clusters eine geringere Pro-Kopf-Verschuldung sowie recht hohe Median-Jahreseinkommen auf.

Am besten schneiden die Starken Gemeinden (Cluster 6) bei nahezu allen Indikatoren der gewählten Strukturmerkmale ab. Neben hohen Zuzugszahlen haben sie außerdem den höchsten Geburtensaldo von +0,3 %, das heißt, in diesen Kommunen nimmt die Wohnbevölkerung nur durch Geburten noch jährlich zu. Auch die Altersstruktur ist in den Starken Gemeinden äußerst günstig. Ein sehr geringer Altenquotient steht hierbei dem höchsten Jugendquotienten gegenüber. Auch wenn die jungen Menschen nach der Schule sich häufiger in den Verdichtungsräumen zur Ausbildung oder zum Studium ansiedeln, vermitteln diese Werte zumindest eine stabile Grundlage. Nicht zuletzt die wirtschaftliche Lage rechtfertigt die Charakterisierung als

Starke Gemeinden. Die höchsten Median-Jahreseinkommen treffen hier auf die geringste Kommunalverschuldung pro Kopf. Eine Kombination, die für Wohlstand und hohe Lebensstandards spricht.

In der folgenden Grafik ist die Verteilung der sechs Kommunaltypen in Baden-Württemberg kartografisch als „Quartiersatlas“ dargestellt. Es wird deutlich, dass die zugrundeliegende Logik der Clusterbildung die verdichteten (Metropol-)Regionen sowie die eher ländlichen und dünnbesiedelten Regionen und auch deren demografische Struktur recht gut zu erfassen vermag. Gebiete mit einer Clusterzugehörigkeit 3 und 4 (Herausgeforderte Mittel- und Kleinstädte) bezeichnen hierbei Kommunen, die vom demografischen Wandel besonders betroffen sind.

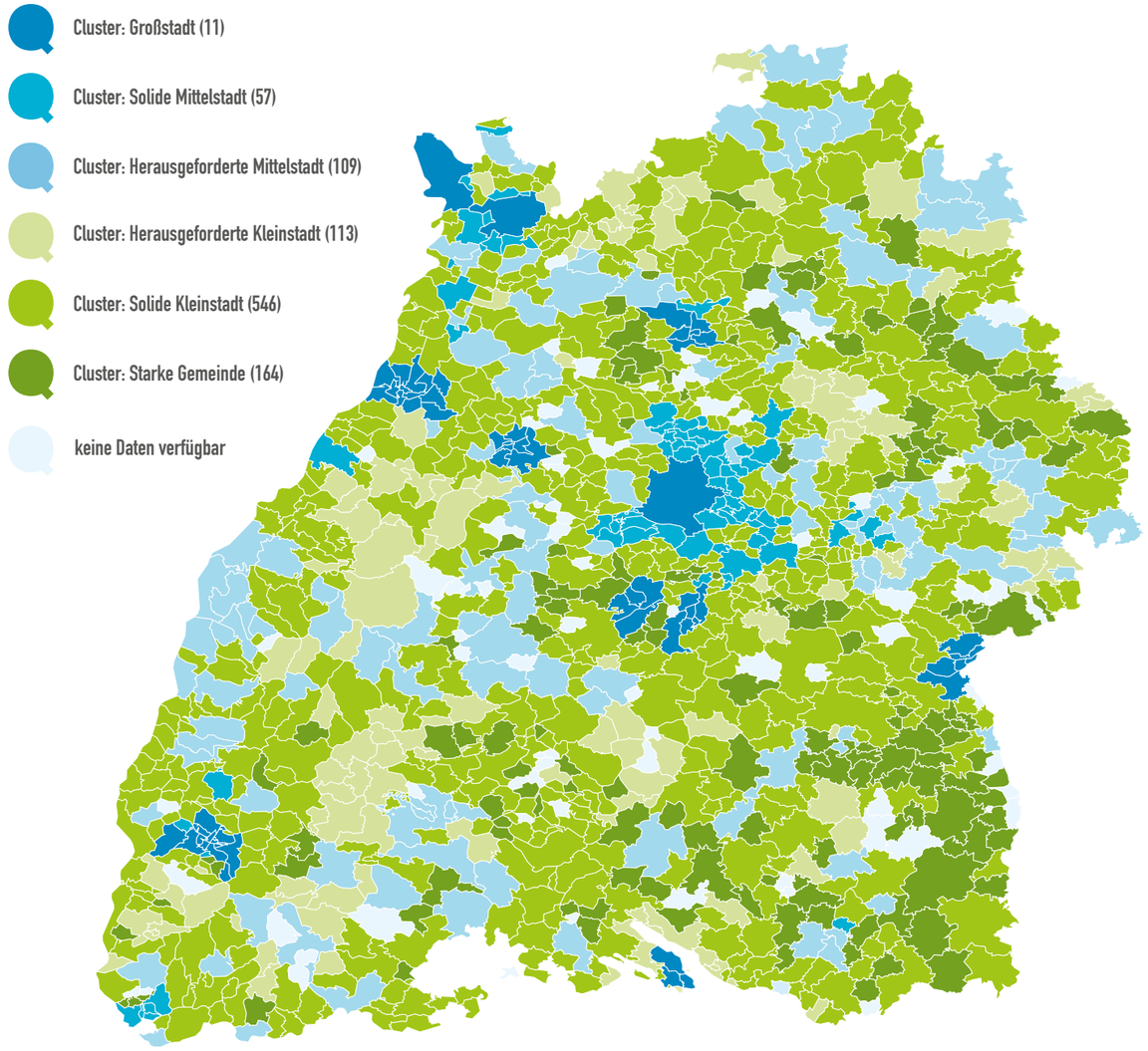


Abbildung 8: Quartiersatlas Baden-Württemberg mit Clusterzuordnung der Städte und Gemeinden

4. METHODISCHES VORGEHEN DER BEGLEITFORSCHUNG

In diesem Kapitel werden Konzeption und Umsetzung der drei Module beziehungsweise Erhebungsphasen der Begleitforschung dargelegt. Aus den gesamten 1.101 baden-württembergischen Kommunen lagen zum Zeitpunkt der Datenerhebungsphase für 101 Kommunen keine vollständigen kommunalstatistischen Daten seitens des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg vor. Daher besteht die Grundgesamtheit exakt aus 1.000 Städten und Gemeinden. Diese werden zunächst im Hinblick auf ihre Beteiligung an der Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“** untersucht. Dabei geht es vor allem um die Frage, wie gut besonders herausgeforderte Städte und Gemeinden von den Förderlinien der Landesstrategie profitiert haben und wo diesbezüglich Entwicklungsbedarf besteht.

Aus der Grundgesamtheit von 1.000 in Clustern verortbaren Städten und Gemeinden beteiligten sich 76 an der Onlinebefragung im Herbst 2018 (Modul 1) und weitere 39 per Zufallsauswahl kontaktierte Kommunen standen für telefonische Expert*inneninterviews (Modul 2) mit Bürgermeister*innen zur Verfügung.

Die Durchführung der Fokusgruppen-Interviews (Modul 3) vor Ort in zufällig nach Gemeindetypus ausgewählten Kommunen musste aufgrund der Kontaktverbote wegen der COVID-19-Pandemie ab März 2020 nach zwei durchgeführten Fokusgruppendiskussionen (ca. 20 Teilnehmende) angepasst werden. Da es – aufgrund fortwährender Kontaktbeschränkungen sowie aufgrund der anhaltend dynamischen Entwicklung – nicht möglich war, in den Kommunen Treffen mit Akteur*innen der Umsetzungsebene sowie betroffenen Bürger*innen durchzuführen, wurde zehn der zwölf ausgewählten Kommunen der Leitfaden der Fokusgruppengespräche in Form einer schriftlichen Onlinebefragung zugesandt. Daran beteiligten sich 52 Fachkräfte und engagierte Bürger*innen.

4.1 MODUL 1: ONLINEBEFRAGUNG DER KOMMUNEN

Das Ziel der breit angelegten Onlinebefragung (Modul 1) im Herbst 2018 war es, sich dem Feld und den darin bereits existierenden Verständnissen und Einstellungen zur Quartiersentwicklung möglichst offen zu nähern. Dabei wurden kommunalpolitische Themen und Herausforderungen ebenso abgefragt wie die Bekanntheit sozialräumlicher Konzepte neben der Quartiersentwicklung. Im weiteren Verlauf der Befragung fokussierte der im Anhang dieses Berichts dokumentierte Fragebogen die Umsetzungsvoraussetzungen und Umsetzungsstrategien von Quartiersprojekten. Welche Akteurskonstellationen wirken an den Projekten mit? Welche Finanzierungsmodelle bestehen? Wie werden die Bürger*innen einbezogen? Welche Ziele sollen mit den Quartiersprojekten erreicht werden?

Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden in den kommenden Kapiteln auf ihre Abhängigkeit von clustertypischen Vorbedingungen untersucht. Weiterhin dienen sie der heuristischen Annäherung an den Forschungsgegenstand, die im weiteren Verlauf die Grundlage für die hierauf aufbauenden qualitativen Erhebungsphasen bietet. Zunächst aber wird die Stichprobenstruktur – also die Zusammensetzung und Charakterisierung der Teilnehmer*innen an der Onlinebefragung – vorgestellt.

Mehr als ein Drittel aller teilnehmenden Kommunen ist dem Cluster 5 (Solide Kleinstadt) zuzuordnen. Wie auch schon die Ergebnisse der Anträge auf Förderung im Rahmen der Landesstrategie zeigten, sind auch die groß- und mittelstädtischen Cluster bei der Teilnahme an der Onlinebefragung präsenter, als ihr relativer Anteil an der Grundgesamtheit aller Kommunen ist.

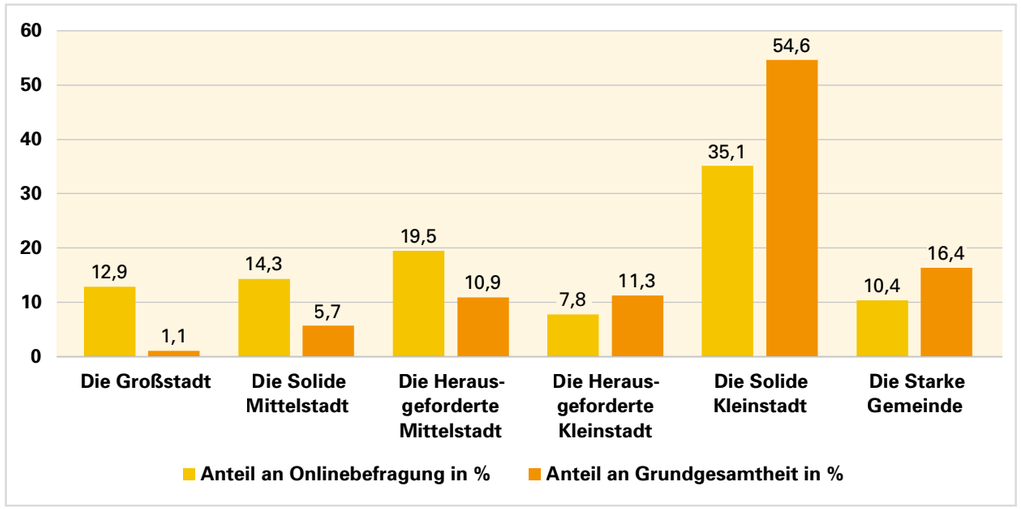


Abbildung 9: Zusammensetzung der Stichprobe der Onlinebefragung im Vergleich mit der Zusammensetzung der Grundgesamtheit aller Kommunen Baden-Württembergs in %

Eine „städtische Verzerrung" der vorliegenden Stichprobe in der Onlineumfrage wird erkennbar, wenn man genauer auf die Ausschöpfungsquoten[8] der einzelnen Cluster schaut: Gerade die Masse der Landkommunen und Kleinstädte wurde nicht adäquat erfasst. Die Groß- und Mittelstädte aus den Clustern 1 bis 3 beteiligten sich hingegen relativ häufig an der Onlinebefragung.

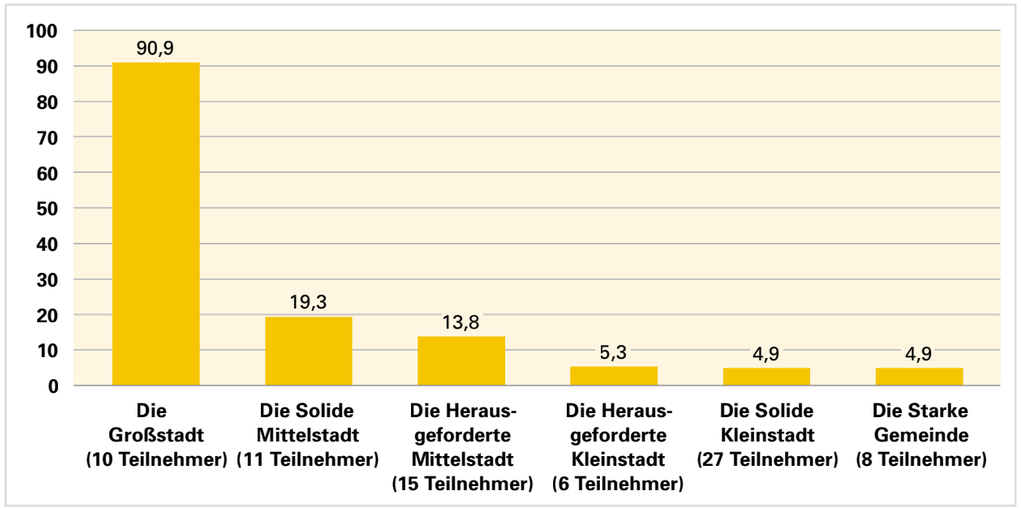


Abbildung 10: Ausschöpfungsquote in % der Cluster an der Onlinebefragung: n=77

[8] Die Ausschöpfungsquote beschreibt den Anteil der in der Onlinebefragung erreichten Kommunen im prozentualen Verhältnis zu allen Kommunen aus diesem Cluster. So haben an der Onlinebefragung zehn von elf möglichen Großstädten teilgenommen, was einer Ausschöpfungsquote von 90,9 % entspricht.

In Tabelle 4 werden die Teilnehmerzahlen an der Onlinebefragung sowie die sich daraus ergebenden Ausschöpfungsquoten und Stichprobenfehler einander gegenübergestellt.

	Die Großstadt	Die Solide Mittelstadt	Die Heraus-geforderte Mittelstadt	Die Heraus-geforderte Kleinstadt	Die Solide Kleinstadt	Die Starke Gemeinde
Kommunen in BW gesamt (n=1.101)	11	57	109	113	546	164
Kommunen in Stichprobe der Onlinebefragung	10	11	16	6	27	8
Ausschöpfungsquote in %	90,9	19,3	14,7	5,3	4,9	4,9
Stichprobenfehler (bei 95 % Konfidenz-niveau)	9,8 %	26,7 %	22,7 %	39,1 %	18,4 %	33,9 %

Tabelle 4: Zusammenfassung der Stichprobenstruktur der Onlinebefragung

Der Stichprobenfehler gibt hierbei an, um welchen Anteil die in einer Stichprobe gefundenen Ergebnisse von der wirklichen Verteilung in der Grundgesamtheit (hier: alle Kommunen im jeweiligen Cluster) abweichen. Dabei spricht man bei Stichprobenfehlern von über 10 % in den Sozialwissenschaften von nichtrepräsentativen Befunden. Bis auf die Befunde für die Großstädte (deren Ausschöpfungsquote ausreichend gewesen ist) unterliegen sämtliche Ergebnisse und Befunde der Onlinebefragung der Nichtrepräsentativität. Ursächlich dafür ist infolge der Adressierung über den „Quartier-2020-Newsletter" der geringe Rücklauf. Am wenigsten belastbar sind dabei die Daten für Kleinstädte und ländliche Gemeinden. Nichtsdestotrotz sind die Daten eine wertvolle heuristische Annäherung an Konzepte und Verständnisse von Quartiersentwicklung.

4.2 MODUL 2: TELEFONISCHE EXPERT*INNENBEFRAGUNG

Das Ziel der qualitativen Erhebungsphase war, detaillierter auf einzelne Kommunen und ihre (Umsetzungs-)Erfahrungen mit Quartiersentwicklung einzugehen. Nach der deskriptiven Herangehensweise und der Suche nach (kausalen) Zusammenhängen im quantitativen Teil der Datenerhebung stand im Modul 2 das Erklären und Verstehen des Einzelfalles im Zentrum des Interesses. Durch diese Methoden-Triangulation wird erwartet, dass sich die Ergebnisse beider Verfahren gegenseitig ergänzen und befruchten.

Die Struktur des im Anhang dokumentierten Interview-Leitfadens orientierte sich am Ablauf eines Quartiersentwicklungsprojektes. Zuerst wurde erfragt, was die Gesprächsteilnehmer*innen mit Quartiersentwicklung assoziieren. Bei den Kommunen, die aktuell Quartiersprojekte durchführen beziehungsweise durchgeführt haben, entwickelte sich der Leitfaden chronologisch entlang eines Projektes von der Initiierung über die Konzeption bis hin zur Bürger*innenbeteiligung, Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten sowie zu einem individuellen Ausblick in die Zukunft. Auf diese Weise sollten spezifische Grund- und Problemlagen vor und während der Durchführung von Quartiersentwicklung erfasst werden. Die Kommunen, die angaben, keine Quartiersentwicklung zu betreiben, wurden hingegen gezielter zu ihren Nahversorgungs- und Daseinsvorsorgestrukturen sowie dem Vereinsleben, der demografischen Struktur, kommunalen Herausforderungen und Zukunftsaussichten befragt. So soll sichtbar werden, ob und warum bestimmte strukturelle Voraussetzungen die Umsetzung des Quartiersgedankens hemmen beziehungsweise dafür aus Sicht der Akteur*innen kein Bedarf besteht.

Die Fallauswahl der qualitativen Erhebungsphase wurde infolge der geringen Beteiligung an der Onlinebefragung breiter angesetzt. Zunächst soll an dieser Stelle festgehalten werden, dass es sich bei den telefonischen Expert*inneninterviews um teilstandardisierte Leitfadeninterviews handelte. Die Interviews wurden anhand eines Leitfadens zwar grob entlang des Erkenntnisinteresses vorstrukturiert, orientieren sich dabei aber vor allem an der inhaltlichen Erzähllogik der Interviewpartner*innen. Der Leitfaden spiegelt kein starres Gerüst wider, an das sich das Gespräch „klammert“, sondern behält die Eckpunkte des Forschungsinteresses im Auge. Auf diese Weise soll eine möglichst natürliche Gesprächssituation geschaffen werden. Mit dieser Herangehensweise lässt sich auch erklären, weshalb nicht in jedem Telefoninterview die exakt gleichen Fragen in der immer gleichen Reihenfolge gestellt wurden. Aus diesem Grund finden sich nicht in jedem Interview für alle vorgenommenen Codierungen Fundstellen.

Das Ziel war es, die Erkenntnisse aus den telefonischen, halbstandardisierten Leitfadeninterviews aus der Fläche – auch des ländlichen Raumes – zusammenzutragen. Zu diesem Zweck wurde in 41 der insgesamt 44 Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs ein telefonisches Expert*inneninterview geführt[9]. Dabei wurden die Städte und Gemeinden eines jeden Landkreises alphabetisch gelistet und anschließend mittels Zufallszahlengenerator ausgewählt. Von diesen 41 Fällen stammten zwei aus Kommunen außerhalb der Clusterzuordnung. Dadurch verringerte sich die Stichprobe der qualitativen Expert*inneninterviews auf n=39.

Es ist auch in der Stichprobe der qualitativen Expert*inneninterviews aufgrund der Erfassung aller Stadtkreise eine Verzerrung zugunsten der Großstädte deutlich zu erkennen. Allerdings folgt die übrige Verteilung befragter Kommunen in groben Zügen der Clusterzusammensetzung der Grundgesamtheit. Sowohl die Herausgeforderten Kleinstädte als auch die Starken Gemeinden sind in der qualitativen Studie deutlich unterrepräsentiert. Es liegt nahe, dass dies ebenfalls mit geringeren personellen Kapazitäten in den kleineren, ländlichen Kommunen zu erklären ist. Zwar war die erste Auswahl der zu kontaktierenden Kommunen zufallsbasiert, wer aber letztlich auf die Anfrage für ein Interview reagierte, lag in den Händen der jeweiligen Empfänger*innen. Es ist gut denkbar, dass auch hierbei die hohe Belastung kleinerer Kommunalverwaltungen einen erheblichen Einfluss auf die Teilnahme- oder gar Antwortbereitschaft auf unsere Anfrage hatte.

4.3 MODUL 3: FOKUSGRUPPENDISKUSSION UND BEFRAGUNG VON FACHKRÄFTEN UND EINWOHNER*INNEN

Im Modul 3 der Begleitforschung stand die Erhebung der in konkreten Quartiersentwicklungsprojekten durch Fachkräfte und Bürger*innen gesammelten Erfahrungen im Vordergrund. Dabei war ursprünglich die Durchführung von Fokusgruppendiskussionen in zwölf nach Clusterzugehörigkeit ausgewählten kommunalen Projekten angedacht. Aufgrund der Kontaktverbote im Kontext der COVID-19-Pandemie ab März 2020 konnten von den geplanten Fokusgruppen nur zwei durchgeführt werden. Das Forschungsteam entschloss sich daher, die Daten der übrigen, bereits terminierten Fokusgruppen durch eine schriftliche Onlinebefragung der in den Quartiersprojekten involvierten Bürger*innen und Fachkräfte im Mai 2020 zu ersetzen.[10] In Vermittlung durch die Ansprechpersonen in den ausgewählten Kommunen wurden daher Verwaltungskräfte, Quartiersarbeiter*innen und Vertreter*innen freier Träger und engagierte Bürger*innen sowie Einwohner*innen zu ihren Erfahrungen und Perspektiven in Bezug auf das Quartiersprojekt befragt.

Die Auswahl der Projekte richtete sich dabei nach Clusterzugehörigkeit der jeweiligen Kommunen sowie nach ihrer Förderung durch die Landesstrategie. Hierbei sollte darauf geachtet werden, sowohl Kommunen mit als auch ohne Förderung einzubinden. Die sechs Cluster wurden aufgrund der relativ geringen Verteilung für die Auswertung des Moduls 3 in vier Gruppen zusammengeführt, wobei die Soliden und Herausgeforderten Mittelstädte sowie die Soliden und Herausgeforderten Kleinstädte in jeweils einem Cluster fusioniert wurden. Insgesamt liegen für Modul 3 nunmehr Daten aus 12 kommunalen Quartiersprojekten vor, wobei an den Fokusgruppen in zwei Kommunen ca. 20 Personen teilnahmen und die Onlinebefragung in zehn Kommunen Antworten von insgesamt 52 Befragten beisteuerte.

[9] In drei Fällen kam es trotz mehrfacher Anfrage zu keinem Interviewkontakt.
[10] Der Freitext-Fragebogen ist im Anhang dokumentiert.

Das Erhebungsraster (Sample) der beiden Fokusgruppen sowie der Onlinebefragung von zehn Kommunen im Modul 3 hat folgende Struktur:

Befragte Kommunen-Typen	Fokusgruppen/Befragung
(1) Die Großstadt	2 Fälle
(2) Die Solide Mittelstadt und Herausgeforderte Mittelstadt	3 Fälle
(3) Die Herausgeforderte Kleinstadt und Solide Kleinstadt	4 Fälle (davon eine Fokusgruppe)
(4) Die Starke Gemeinde	3 Fälle (davon eine Fokusgruppe)

Tabelle 5: Sample Modul 3

Die online befragten 52 Bürger*innen aus 10 Kommunen waren im Mittel 55 Jahre alt, wohnten im Mittel bereits seit 40 Jahren in der Kommune und engagierten sich im Mittel bereits seit 8,5 Jahren für das Gemeinwesen. Die insgesamt 20 online befragten Fachkräfte aus zehn Projekten (Quartiersmanager*innen und Vertreter*innen freier Träger) waren im Mittel 48 Jahre alt und engagierten sich im Mittel seit sechs Jahren für die Quartiersarbeit.

	Großstädte	Mittelstädte	Kleinstädte	Gemeinden	Summe
Fachkräfte (Verwaltung, Träger)	6	5	7	2	20
Engagierte Bürger*innen	2	12	10	8	32
Summe	8	17	17	10	52

Tabelle 6: Fallübersicht Onlinebefragung Modul 3

Deutlich wird an der unterschiedlichen Auskunftsbereitschaft, dass aus den großstädtischen Quartieren überwiegend Fachkräfte und aus den kleineren Kommunen anteilig häufiger Bürger*innen an der Onlinebefragung teilnahmen. Weiterhin ist zu beachten, dass ländliche Kommunen zumeist über keine expliziten Fachkräfte zur Quartiersentwicklung verfügen und dieser Tätigkeitsbereich entweder Mitarbeiter*innen der freien Träger oder der Verwaltung in Stellenanteilen zugewiesen wird. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse in Modul 3 zu berücksichtigen.

5. DER BLICK AUFS LAND: WIE GEHEN STÄDTE UND GEMEINDEN DAS THEMA QUARTIERSENTWICKLUNG AN?

In den folgenden Kapiteln geht es dezidiert um die Darstellung der Forschungsergebnisse im Hinblick auf die Beantwortung der dieser Studie zugrundeliegenden Forschungsfragen. Die Datenauswertungskapitel sind nach Makro-/Meso-/Mikroebene gegliedert. Beginnend mit der Betrachtung der Makroebene (Blick aufs Land) soll ein allgemeiner Überblick über Erfahrungen, Strukturen, Ansätze und Zielvorstellungen von Quartiersentwicklung innerhalb der Cluster beziehungsweise unterschiedlicher struktureller Begebenheiten oder Voraussetzungen geliefert werden. Nach dieser „Draufsicht“ schließen sich die Analyse der Meso- und Mikroebene an (Kapitel 6 und 7: Blick in die Kommunen und Blick ins Quartier).

Bei diesem „Hinein-Zoomen“ entlang der Ebenen-Struktur werden unterschiedliche empirische Daten aus allen drei Modulen zueinander empirisch in Bezug gesetzt. So wird erreicht, dass deskriptive quantitative und erläuternde qualitative Daten sich wechselseitig ergänzen können und ein ‚dichteres‘ Bild der Quartiersentwicklung in Baden-Württemberg entsteht.

Im Zentrum des ersten Auswertungskapitels stehen folgende Leitfragen:

- Wie verbreitet ist der Quartiersansatz in den Kommunen Baden-Württembergs?
- Wie gehen die Kommunen im Land allgemein das Thema Quartiersentwicklung an?

Es wird untersucht, wie viele Kommunen in der erhobenen Stichprobe bereits Erfahrungen mit Quartiersentwicklung gesammelt haben. Welches Verständnis ist dabei leitend? Was bedeutet eigentlich „Quartier“ und somit „Quartiersentwicklung“ für die Kommunalverwaltungen? Welche Ziele sollen mittels Quartiersprojekten erreicht, welche Bedarfe bedient werden? Stützen sich Quartiersentwicklungsprojekte auf typische Bürger*innenbeteiligungsverfahren beziehungsweise existieren spezifische kommunale „Quartiersnetzwerke“? Diese Fragen begleiten das folgende Kapitel und leiten von der überblickhaften Betrachtung der Makroebene hin zur Mesoebene und der Analyse individueller Projekterfahrungen im nächsten Kapitel.

5.1 STELLENWERT DER QUARTIERSENTWICKLUNG IN DEN KOMMUNEN BADEN-WÜRTTEMBERGS

5.1.1 ZUR BETEILIGUNG VON STÄDTEN UND GEMEINDEN AN DER LANDESSTRATEGIE „QUARTIER 2020 – GEMEINSAM. GESTALTEN.“

Zur Abschätzung der Beteiligung unterschiedlicher Typen von Städten und Gemeinden an der Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“** wurde zunächst auf Grundlage der vom Sozialministerium Baden-Württemberg bereitgestellten Daten (Stand: 30.06.2020) untersucht, wie hoch der Beteiligungsgrad einzelner Kommunaltypen (Cluster) an den vier Fördermaßnahmen, die zwischen 2017 und 2020 für Kommunen angeboten wurden, war. Es handelt sich dabei um den „Ideenwettbewerb Quartier“ von 2017, das „Sonderprogramm Quartier“ und das Programm „Quartiersimpulse“ sowie „GUT BERATEN! – Quartiersentwicklung“.

Bei einer Zuordnung der in den jeweiligen Förderlinien antragstellenden und geförderten Kommunen nach ihren Clustern zeigt sich, dass insgesamt ein ausgewogenes Verhältnis innerhalb des Förderprogrammes herrschte. Das heißt, aus allen Clustern wurden im Mittel zwischen fünf und zehn Städte und Gemeinden in einem oder mehreren Projekten gefördert. Deutlich wird, dass der hochwirksame Aktivierungsimpuls durch den Ideenwettbewerb zum Auftakt der Landesstrategie mit einer sehr hohen Beteiligungsbereitschaft vieler Kommunen nicht automatisch zur wiederholten Antragstellung in späteren Ausschreibungen führte. Vielmehr pegelte sich die Zahl der sich beteiligenden Kommunen in etwa auf dem Niveau der im Ideenwettbewerb geförderten Kommunen ein. Deutlich wird auch, dass ländliche und kleinstädtische Kommunen von Anbeginn in der Förderung große Aufmerksamkeit erhielten, gleichwohl sind hier einige Cluster (Herausgeforderte Kleinstadt, Wachsende Landgemeinden) teilweise nur schwach erreicht worden.

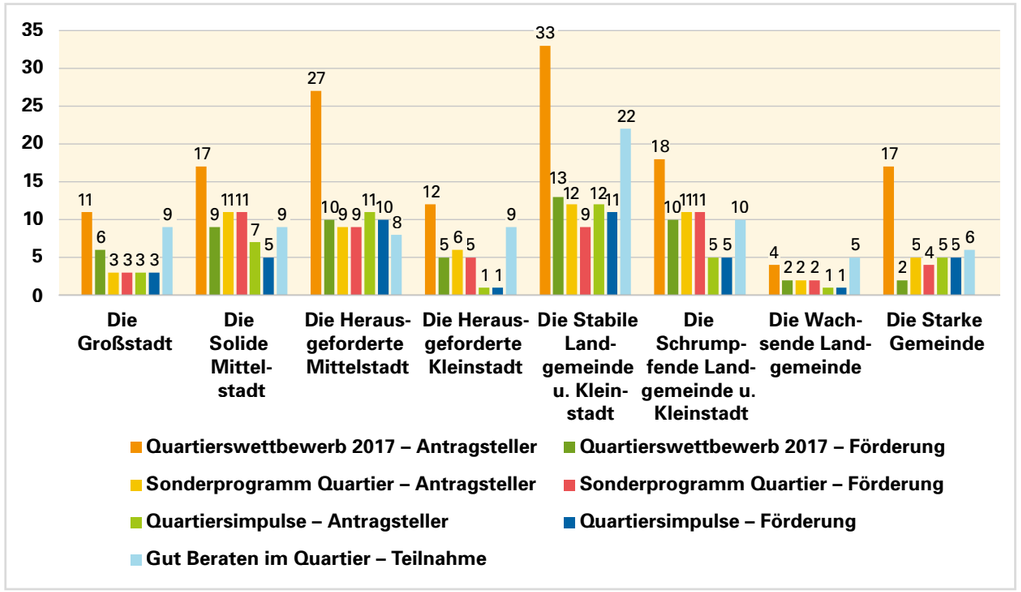


Abbildung 11: Teilnahme an Angeboten der Landesstrategie „Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“ nach Clusterzugehörigkeit (inkl. Mehrfachteilnahmen; Absolutwerte)

In der folgenden Grafik ist dargestellt, wie viele Städte und Gemeinden eines Clusters zwischen 2017 und 2020 mindestens einen Antrag in einer der vier Förderlinien gestellt und bewilligt bekommen haben. Dabei wurde wie zuvor auf die detailliertere Clusterlösung mit Untergliederung von Cluster 5 zurückgegriffen, um die Teilhabe des ländlichen Raumes deutlicher herauszustellen. Es lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Groß- und Mittelstädte beteiligten sich anteilig deutlich häufiger mit Antragstellungen.
- Herausgeforderte Mittelstädte und Starke Gemeinden wurden häufiger nicht gefördert.
- Bei den Förderquoten gibt es eine deutlich höhere Erfolgswahrscheinlichkeit bei Soliden Mittelstädten und Großstädten; darüber hinaus aber keine weiteren strukturellen Verzerrungen.
- Insbesondere demografisch stark herausgeforderte Landgemeinden in Cluster 5b (Schrumpfende Landgemeinden) haben eine erfreulich hohe Förderquote erreichen können, was für passgenaue Unterstützung/Beratung im Förderprozess spricht.

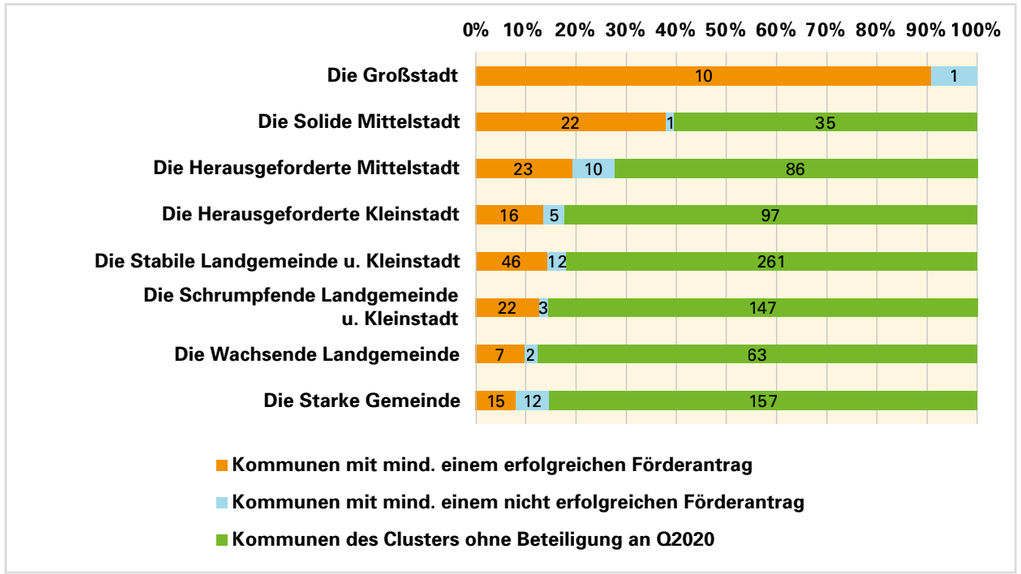


Abbildung 12: Anteil der durch die Landesstrategie „Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten." erreichten Städte und Gemeinden nach Clusterzugehörigkeit (2017–2020) an n=1.000 Kommunen in Baden-Württemberg; nicht in der Clusteranalyse erfasste Kommunen (n=101); Datenstand 30.06.2020.

Ursache für die strukturell unterschiedliche Beteiligung (Antragstellung) und Förderwahrscheinlichkeit dürften – neben unterschiedlicher Sensibilisierung für das Thema – auch die Kapazitäten der Verwaltungen sein. Während die Großstädte zum Teil eigene Abteilungen für die Fördermittel-Akquise aufweisen können, haben einige ländliche Gemeinden mit 2,5 Vollzeitstellen damit zu kämpfen, überhaupt ihre kommunalen Pflichtaufgaben zu bewältigen. Darauf wurde vor allem in den telefonischen Expert*inneninterviews vermehrt hingewiesen, worauf an späterer Stelle noch genauer eingegangen wird. Deutlich wird weiterhin, dass aus ländlichen Gemeinden und Kleinstädten weit seltener Mehrfachbeteiligungen sichtbar werden: Mit Ausnahme der Schrumpfenden Landgemeinden und Kleinstädte haben zwei Drittel bis ca. 80 % der anderen Kommunen aus ländlichen Clustern nur maximal einen Antrag gestellt und 20 % bis ein Drittel noch einen weiteren. Bei den Groß- und Mittelstädten sind die Anteile mit Mehrfachbeteiligungen (drei oder vier Anträge) – wahrscheinlich aufgrund dort vorhandener Expertise und günstiger Personalsituation zur Antragstellung – deutlich höher. Die folgende Grafik illustriert diese Verteilung, wobei die Zahlen in der Legende die Anzahl der Antragstellungen repräsentieren.

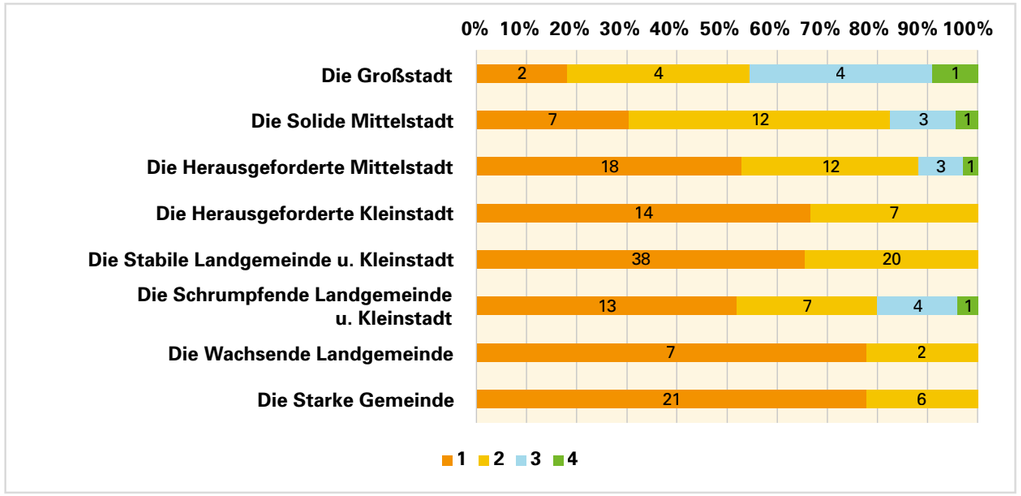


Abbildung 13: Anzahl der Antragstellungen in den vier Förderlinien von „Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten." nach Clusterzugehörigkeit der Städte und Gemeinden (2017–2020); Stand 30.06.2020.

Die abschließende Grafik zur Beteiligung an der Landesstrategie stellt dar, wie hoch der Anteil gestellter und geförderter Anträge (Stand 31.06.2020) für die unterschiedlichen Kommunaltypen war. Hier stellt sich insbesondere für die Herausgeforderte Mittelstadt sowie für die Starke Gemeinde die Frage nach den Gründen für den vergleichsweise geringen Teilhabeerfolg.

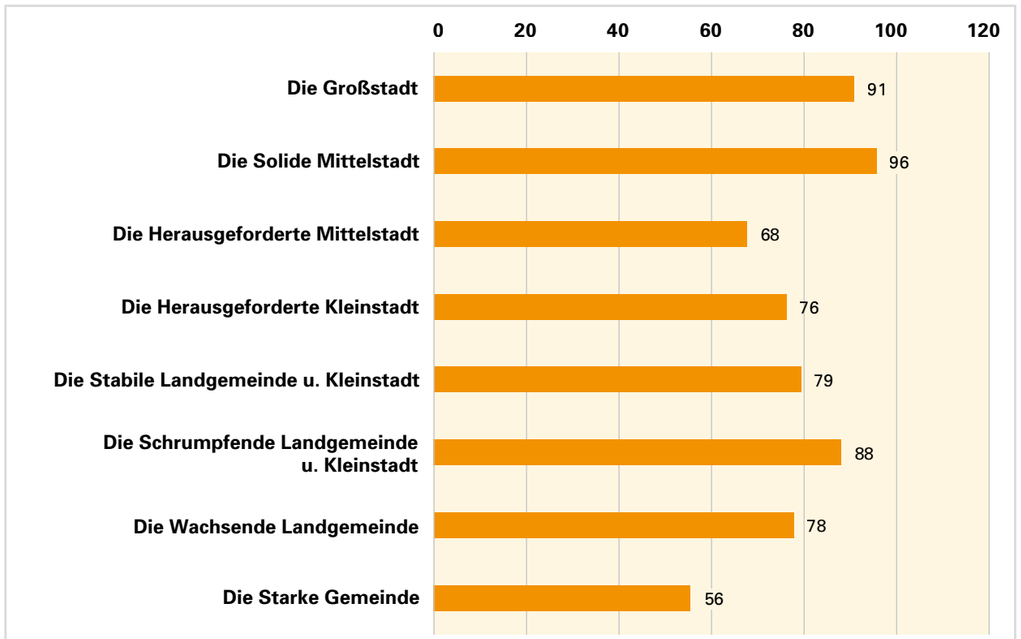


Abbildung 14: Erfolgsquoten bei der Antragstellung in allen vier Förderlinien von Q2020 nach Clustern in Prozent

Im Hinblick auf das ausdifferenziertere Modell der neun Kommunaltypen beziehungsweise Cluster dieser Untersuchung zeigt sich also, dass anteilig besonders die Groß- und (Soliden) Mittelstädte an den Förderlinien der Landesstrategie Quartier 2020 partizipierten: Im Mittel bewarben sich über die Hälfte der Städte aus dieser Gruppe um eine Förderung und waren in über 90 % der Fälle auch erfolgreich. Eine ähnlich hohe Förderquote aus allen Anträgen des jeweiligen Kommunaltyps gab es nur noch bei den Schrumpfenden Landgemeinden und Kleinstädten, die in 88 % der Fälle erfolgreich waren. Aus diesem Cluster haben sich allerdings im Mittel nur 14 % aller landesweit zugehörigen Kommunen am Programm durch einen Antrag beteiligt. Relativ geringe Beteiligung sowie Förderchancen hatten Kommunen aus den Clustern der Herausgeforderten Mittel- und Kleinstädte, zu denen Kommunen mit ungünstigen Kombinationen demografischer und wirtschaftlicher Merkmale zählen. Bei Gemeinden, die besonders von Quartiersansätzen profitieren könnten, ist davon auszugehen, dass diese durch die Landesstrategie noch wenig erreicht werden. Dezidiert gilt diese Einschätzung auch für die ländlich und kleinstädtisch geprägten Kommunen in Cluster 5a bis 6, von denen sich anteilig bislang landesweit erst ca. 15 % überhaupt an der Landesstrategie beteiligt haben.

5.1.2 WIE VERBREITET SIND QUARTIERSENTWICKLUNGSANSÄTZE IN DEN STÄDTEN UND GEMEINDEN BADEN-WÜRTTEMBERGS ALLGEMEIN?

Gesicherte Informationen über die allgemeine Verbreitung von Quartiersentwicklung in den einzelnen Clustern liefern zum einen die Ergebnisse der Kommunalbefragung 2018 und zum anderen die Projektförderungen im Rahmen der drei Förderlinien der Landesstrategie 2020. Dabei zeigt sich, dass nach unseren Daten über 80 % der Großstädte, ca. 20 % der Soliden Mittelstädte, aber nur ca. 10 –15 % der Herausgeforderten Mittelstädte und Kommunen in kleinstädtischen Clustern bislang „aktenkundig“ Quartiersentwicklung praktizieren. Hierbei ist jedoch mit einer gewissen „Dunkelziffer“ zu rechnen, da Kommunen aus diesen Clustern sich auch recht selten an der Kommunalbefragung beteiligten und die Beteiligung an der Befragung eine Selbstselektion zugunsten der Quartiersentwicklung praktizierender Kommunen aus allen Clustern implizieren dürfte.

Die Ergebnisse der Onlinebefragung 2018 sprechen – nicht zuletzt aufgrund der Verteilung der Umfrage u. a. über den Newsletter der Landesstrategie – für einen hohen Bekanntheitsgrad derselben, wobei im umfangreichen Cluster der Soliden Kleinstadt der relative Anteil mit Gemeinden, die die Landesstrategie noch nicht kannten, am höchsten war.

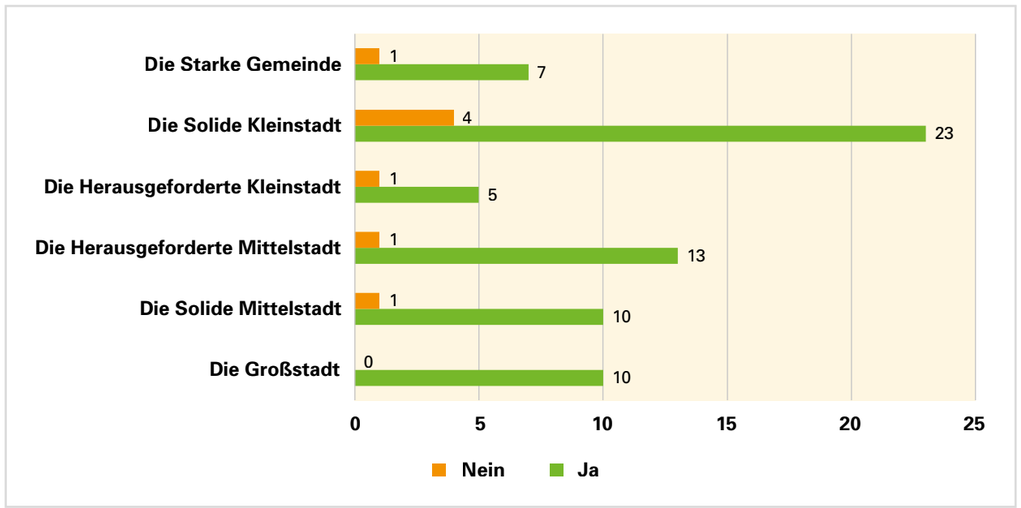


Abbildung 15: Kennen Sie die Landesstrategie „Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“? (n=76)

Innerhalb der nichtrepräsentativen Kommunalbefragung 2018 zeigt sich, dass der Anteil der Kommunen ohne Quartiersentwicklung in den Clustern 4–6 bei ca. 20 % liegt und mithin 80 % der befragten Kommunen hier Quartiersentwicklungsprojekte verfolgen. Dies spricht in der Zusammenschau mit den Daten der Projektförderung in der Landesstrategie dafür, dass in den groß- und mittelstädtischen Clustern 1–3 Quartiersentwicklung weit verbreitet ist – wohingegen die kleinstädtisch und ländlich geprägten Cluster 4–6 eher seltener Quartiersentwicklung umsetzen. Die Dimensionen dieses Gefälles in der Verbreitung von Quartiersentwicklung lassen sich aufgrund der Datenlage jedoch nicht seriös abschätzen.

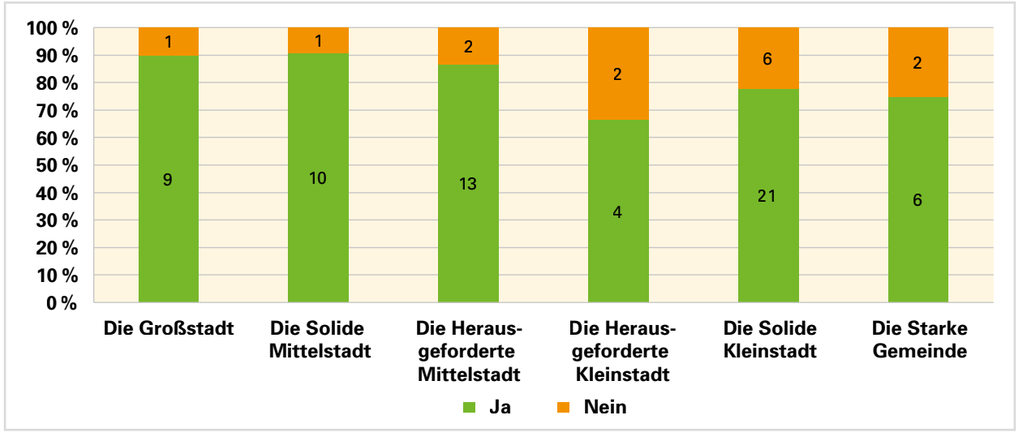


Abbildung 16: Gibt es in Ihrer Kommune aktuell Quartiersentwicklung in einer der hier beschriebenen Formen? (Kommunalbefragung 2018)

5.1.3 VORVERSTÄNDNISSE UND VERANKERUNG VON QUARTIERSENTWICKLUNG

Die Vorverständnisse von Quartiersentwicklung sind – auch aufgrund der Mehrfachwahloption – über die Cluster relativ ähnlich verteilt. Die Mehrzahl der Befragten verbindet damit Vernetzung und Kooperationsbestrebungen – nur im großen Cluster der Soliden Kleinstädte wird die praktische Umsetzung konkreter Quartiersprojekte häufiger als Grundverständnis von Quartiersentwicklung gewählt.

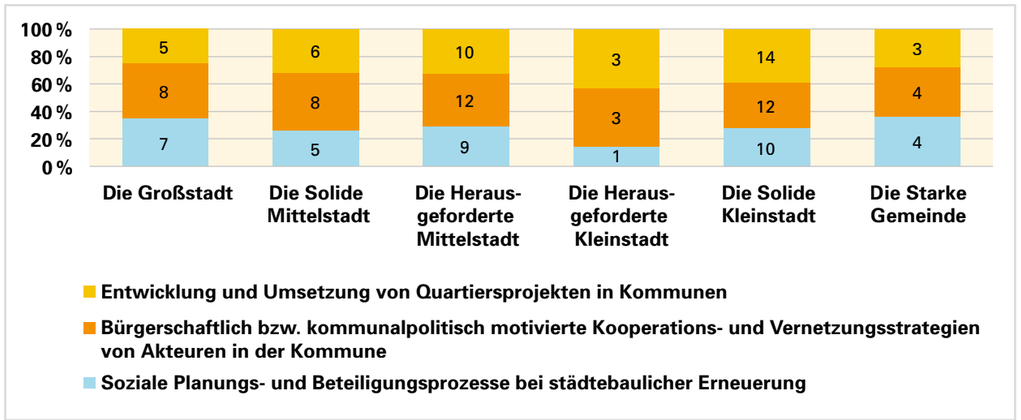


Abbildung 17: Verständnis von Quartiersentwicklung nach Clustern

Aufschlussreich sind die Angaben der befragten Kommunen zur Hauptverantwortung der Quartiersentwicklung: Während in den groß- und mittelstädtischen Clustern 1–3 die Kommune stets die Alleinverantwortung trägt, treten bei den kleineren Kommunen auch externe Akteur*innen wie Wohlfahrtsverbände als federführend in Erscheinung.

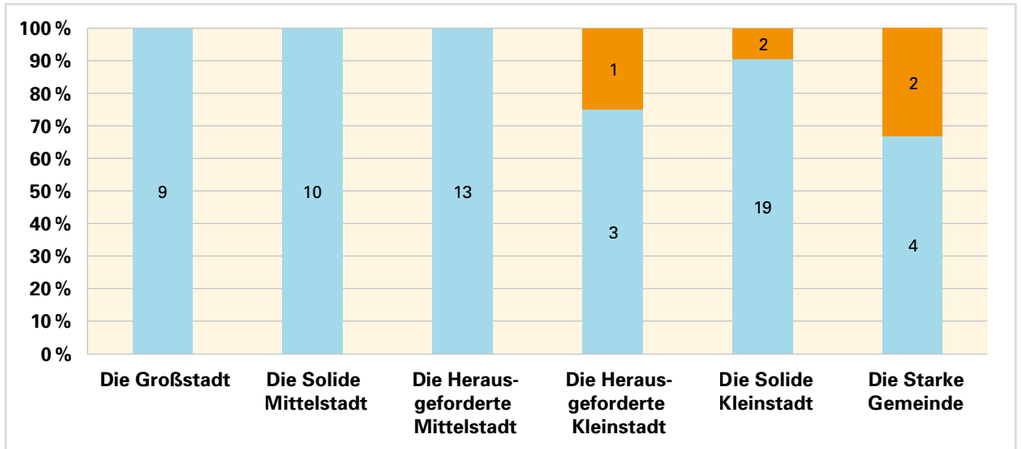


Abbildung 18: Wer ist in Ihrer Kommune federführend für Quartiersentwicklung verantwortlich?

Bei der Frage nach der Verortung der Gesamtsteuerung von Quartiersentwicklung auf der Verwaltungsebene herrscht ein heterogenes Bild, das im Wesentlichen durch die von der Kommunengröße bedingten Verwaltungsstrukturen geprägt wird. Allgemein kann festgestellt werden: Je städtischer beziehungsweise größer die Gemeinde, umso eher findet sich eine Verankerung auf Ebene eines Sachgebiets oder Amtes. Bei kleineren Gemeinden überwiegt die Gesamtsteuerungsverantwortung durch die Bürgermeister*innen. Explizite Stabsstellen für Quartiersentwicklung werden hauptsächlich in mittelstädtisch geprägten Kommunen eingerichtet. In Großstädten wird die Gesamtsteuerung häufig ressort- beziehungsweise fachbereichsübergreifend (unter „Sonstiges“) in einzelnen Ämtern, der Sanierungsstelle für (städte)bauliche Angelegenheiten, der Stabsstelle Bürger*innenbeteiligung, dem Fachbereich Stadtplanung oder dem Baudezernat, verankert.

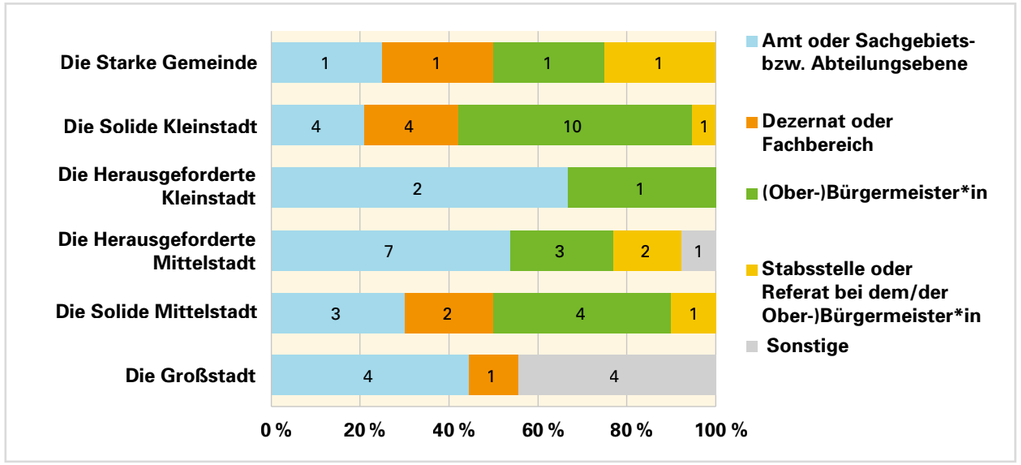


Abbildung 19: Auf welcher Verwaltungsebene ist die Gesamtsteuerung der Quartiersentwicklung verankert?

5.2 KONZEPTIONELLE EINORDNUNGEN VON „QUARTIER“ UND „QUARTIERSENTWICKLUNG“ DURCH DIE STÄDTE UND GEMEINDEN

5.2.1 MIT QUARTIERSENTWICKLUNG VERBUNDENE KONZEPTE

Allgemein werden in der Mehrzahl der befragten Kommunen Quartiersentwicklungsansätze mit Quartiers- und Gemeinwesenarbeit verbunden. Spezifische Ansätze für (groß)städtische Räume wie „benachbarte Stadtteile“ oder auch „Stadtteilarbeit“ finden, wie zu erwarten, nur in entsprechend urbanen Kommunen Verbindung mit Quartiersentwicklung.

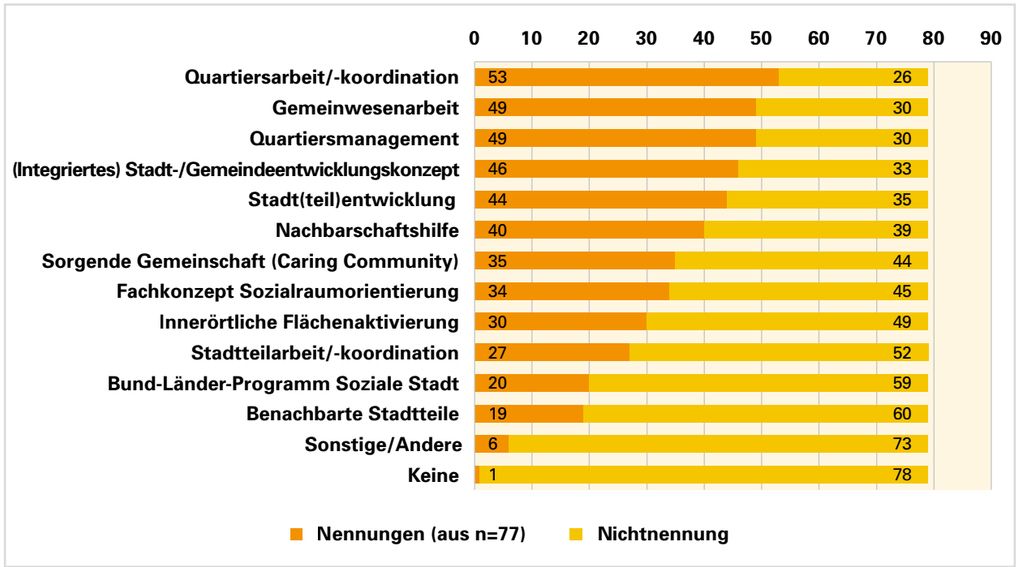


Abbildung 20: Mit Quartiersentwicklung verbundene Konzepte – absolute (Nicht-)Nennungen (n=77)

Bei Betrachtung der Häufigkeit bestimmter Ansätze innerhalb der Cluster zeigen sich diese Zusammenhänge zwischen den mit Quartiersentwicklung assoziierten Begriffen und dem jeweiligen Typus der Kommune deutlicher. So wird „Quartiersmanagement“ beispielsweise in allen befragten Großstädten (100 %), aber nur in 37 % der Soliden Kleinstädte mit Quartiersentwicklung in Verbindung gebracht. Der Begriff „Stadtentwicklung“ oder „Stadtteilentwicklung“ wird vor allem in Mittelstädten (über 50 %) als relevant für Quartiersentwicklung angesehen, aber nur in 13 % der Starken Gemeinden – hier werden eher Begriffe wie „Gemeindeentwicklungskonzept“ oder „innerörtliche Flächenaktivierung“ mit Quartiersentwicklung in Verbindung gebracht. In den Kleinstädten finden sich häufig konzeptbezogene Begrifflichkeiten wie „Altersgerechtes Wohnen“, „Inklusion“ oder „Ältestes Quartier Baden-Württemberg“. Diese Befunde verweisen auf die auch aus anderen Modulen (Interviews, Fokusgruppen) zu bestätigende **Skepsis und Distanz gegenüber dem Begriff „Quartier“ in den Clustern mit überwiegend kleineren und ländlichen Kommunen** (Kleinstädte und Starke Gemeinden). Hier erreichen die mit diesem Begriff bezeichneten Konzepte in der Kommunalbefragung nur knapp über 50 % Zustimmung (50–56 % bei den Soliden Kleinstädten).

Welche weiteren Konzepte verbinden Sie mit Quartiersentwicklung?	Die Großstadt (n=10)	Die Solide Mittelstadt (n=11)	Die Herausgeforderte Mittelstadt (n=15)	Die Herausgeforderte Kleinstadt (n=6)	Die Solide Kleinstadt (n=27)	Die Starke Gemeinde (n=8)
Quartiersarbeit/ -koordination	90	73	73	67	56	75
Gemeinwesenarbeit	80	73	73	50	59	38
Quartiersmanagement	100	64	93	50	37	63
(integriertes) Stadt-/ Gemeindeentwicklungskonzept	60	55	53	33	59	75
Stadt(teil)- entwicklung	60	55	67	33	44	13
Nachbarschaftshilfe	20	73	53	50	56	50
Sorgende Gemeinschaft (Caring Community)	70	55	60	33	33	25
Fachkonzept Sozialraumorientierung	60	55	60	33	26	50
Innerörtliche Flächenaktivierung	00	36	27	17	48	75
Stadtteilarbeit/ -koordination	60	55	67	33	07	13
Bund-Länder-Programm Soziale Stadt	70	09	33	00	22	13
Benachbarte Stadtteile	80	27	33	17	00	13
Sonstige/Andere	20	00	07	00	11	75
Keine	00	00	00	00	04	13

Tabelle 7: Mit Quartiersentwicklung verbundene Konzepte nach Kommunaltyp (Mehrfachnennung; Anteil in % der Kommunen im Cluster)

5.2.2 INHALTLICHE SCHWERPUNKTE DER QUARTIERSENTWICKLUNG

Wie die folgende Zusammenstellung der Umfragedaten zu diesem Thema zeigt, korrespondieren die Themen teilweise mit kommunalen Strukturen, die bei der Clusterzuordnung herangezogen wurden. So sind die Herausgeforderten Mittelstädte insbesondere durch ungünstige demografische Verhältnisse herausgefordert, was sich in den thematischen Schwerpunktsetzungen (Familie u. Generationen, Pflege u. Unterstützung sowie Wohnen) auch widerspiegelt, die bei 60 % der Kommunen in Cluster 3 vorherrschen. Ebenso auffällig ist die rückläufige Bedeutung von Beteiligung und Engagement sowie von Integrations- und Inklusionsthemen in den „kleineren“ Kommunentypen (Cluster 4–6). Diese Themen werden vor allem in groß- und mittelstädtischen Kommunen weit häufiger ins Zentrum der Quartiersentwicklung gestellt. Für Solide Kleinstädte und die Starken Gemeinden verbinden sich eher das Generationen- und Familienthema sowie Pflege und Unterstützung mit Quartiersentwicklung. Das Themenfeld lokale Wirtschaft und Beruf wird in allen Clustern vergleichsweise selten als Schwerpunkt gesetzt – ein Effekt, der sicherlich auf die solide Wirtschaftslage Baden-Württembergs zum Erhebungszeitpunkt 2018 zurückzuführen war.

	Die Großstadt (n=10)	Die Solide Mittelstadt (n=11)	Die Herausgeforderte Mittelstadt (n=15)	Die Herausgeforderte Kleinstadt (n=6)	Die Solide Kleinstadt (n=27)	Die Starke Gemeinde (n=8)
Familie & Generationen	60	82	60	67	52	50
Beteiligung & Engagement	80	73	60	50	48	50
Pflege & Unterstützung	70	73	60	17	48	63
Wohnen & Umfeld	70	36	60	50	52	38
Integration	70	45	53	33	30	13
Mobilität & Infrastruktur	10	55	47	50	33	38
Menschen mit Behinderung & Inklusion	60	45	13	17	30	13
Gesundheitsförderung & Prävention	40	45	20	33	11	0
Lokale Wirtschaft & Beruf	10	18	7	17	7	0

Tabelle 8: Inhaltliche Schwerpunkte der Quartiersentwicklung **aktuell** in Prozent der Cluster (Umfrage 2018)

Im Vergleich der **aktuell** präferierten Zielstellungen von Quartiersentwicklungsprojekten mit **künftig** erwarteten kommunalpolitischen Schwerpunktthemen in den Städten und Gemeinden zeigen sich zum Teil größere prozentuale Abweichungen. Im Vergleich beider Tabellen, deren Zeilen (Themenstellungen) nach Häufigkeit sortiert wurden, zeigt sich bereits 2018 eine klare Trendverschiebung hin zu Themen wie Wohnen und Umfeld sowie lokaler Arbeitsmarkt.

	Die Großstadt (n=10)	Die Solide Mittelstadt (n=11)	Die Herausgeforderte Mittelstadt (n=15)	Die Herausgeforderte Kleinstadt (n=6)	Die Solide Kleinstadt (n=27)	Die Starke Gemeinde (n=8)
Wohnen & Umfeld	90	55	67	67	52	50
Familie & Generationen	50	45	60	67	59	38
Beteiligung & Engagement	70	55	73	67	30	63
Pflege & Unterstützung	80	55	53	67	41	38
Mobilität & Infrastruktur	30	45	47	67	41	38
Integration	60	45	60	33	33	38
Menschen mit Behinderung & Inklusion	60	27	33	17	22	25
Gesundheitsförderung & Prävention	30	27	27	33	15	0
Lokale Wirtschaft & Beruf	10	27	27	33	15	13

Tabelle 9: Kommunalpolitische Themenschwerpunkte, die **künftig** relevant werden (Befragung, n=79) in Prozent der Cluster

Betrachtet man die antizipierten Bedeutungsgewinne von Themen wie Wohnen und Umfeld (in allen Clustern) sowie im Bereich lokale Wirtschaft und Beruf (in allen Clustern außer Großstädten) sowie Mobilität und Infrastruktur, dann zeigt sich, dass diese Bedeutungsgewinne teilweise zu Lasten der aktuell (2018) präferierten Themen Pflege und Unterstützung sowie Familie und Generationen gehen. Dies ist im Hinblick auf die Förderung von Quartiersentwicklung in zwei Richtungen interpretierbar: zum einen als Hinweis darauf, dass dieses Thema aktuell und künftig auf Generationen- und Pflegethemen fokussiert bleibt (deren kommunalpolitische Relevanz jedoch im Vergleich zu anderen Themen rückläufig sein wird), oder aber darauf, dass Quartiersentwicklung im Rahmen der Landesstrategie künftig weit stärker die genannten „Zukunftsthemen" (wie Mobilität/Infrastruktur; Wohnen; Integration und lokale Wirtschaft u. Beruf) in den Blick nehmen sollte.

	Die Großstadt (n=10)	Die Solide Mittelstadt (n=11)	Die Herausgeforderte Mittelstadt (n=15)	Die Herausgeforderte Kleinstadt (n=6)	Die Solide Kleinstadt (n=27)	Die Starke Gemeinde (n=8)
Wohnen & Umfeld	20	19	7	17	0	12
Familie & Generationen	-10	-37	0	0	7	-13
Beteiligung & Engagement	-10	-18	13	17	-18	13
Pflege & Unterstützung	10	-18	-7	50	-7	-26
Mobilität & Infrastruktur	20	-10	0	17	15	-1
Integration	-10	0	7	0	3	25
Menschen mit Behinderung & Inklusion	0	-18	20	0	-8	12
Gesundheitsförderung & Prävention	-10	-18	7	0	4	0
Lokale Wirtschaft & Beruf	0	9	20	16	8	13

Tabelle 10: Prozentuale Differenz zwischen aktuellen und künftigen Schwerpunktthemen der Quartiersentwicklung nach Clustern

In den telefonischen Expert*inneninterviews wurde zunächst das grundlegende Verständnis beziehungsweise die inhaltliche Einordnung von Quartiersentwicklung thematisiert. Dazu wurden die Interviewpartner*innen gleich zu Beginn nach drei Begriffen befragt, die sie spontan mit dem Begriff „Quartiersentwicklung“ assoziieren. In der Abbildung 21 sind die häufigsten Nennungen in einer Wortwolke aufgeführt.

Abbildung 21: Wortwolke „spontane Assoziationen zum Begriff Quartiersentwicklung“

Die Grafik zeigt, dass der Begriff „Entwicklung“ aus verschiedenen Perspektiven eine zentrale Rolle einnimmt. „Demografische Entwicklung“, „städtebauliche Entwicklung“, „Entwicklung von Infrastruktur“ sowie „energetische Entwicklung“ sind die meistgenannten Kontexte in diesem Zusammenhang. Insgesamt betrachtet, nehmen soziale und infrastrukturelle Assoziationen den größten Raum ein. „Nachbarschaft“, „Gemeinschaft“ und „Miteinander“ stehen als häufigste Nennungen exemplarisch für die starke Assoziierung des Quartiersgedankens mit sozialen Themen. Ebenfalls der sozialen Dimension zuzuordnen, jedoch mit einer stärkeren Betonung des Partizipativen, sind die Begriffe „Engagement“, „Bürger*innenbeteiligung“ und „Teilhabe“. Während Bürger*innenbeteiligung und Teilhabe nicht weiter ausdifferenziert werden, zielt der Begriff „Engagement“ vor allem auf die Bürgerschaft und das Ehrenamt. Beide Dimensionen wurden zur Antwortkategorie „Soziales & Teilhabe“ zusammengefasst.

Die Kategorie „Gesundheit & Pflege“ wurde nicht sehr oft benannt. Doch berühren einige Begriffe diese Assoziation, ohne sie dabei direkt zu benennen. Beispielhaft genannt werden können „Senioren“, „älter“ oder „Versorgung“. Dabei tangieren diese Nennungen auch die anderen Kategorien wie bspw. „Soziales & Teilhabe“ oder „Infrastruktur & Wohnen“. „Pflege & Gesundheit“ spielte also eine untergeordnete Rolle bei den Assoziationen zur Quartiersentwicklung. Ein ganz anderes Bild zeigt sich hingegen in der Kategorie „Infrastruktur & Wohnen“ die zugegebenermaßen auch ein weites Feld abgedeckt.

„Wohnungsbau“, „barrierefrei“ und „Gebäude“ zeugen von einem eindeutig städtebaulichen Verständnis von Quartiersentwicklung. Weiterhin zeigen die Begriffe „Nahversorgung“, „Energieversorgung“, „Daseinsvorsorge“ einen klaren Schwerpunkt der Versorgungsinfrastruktur im Zusammenhang mit Quartiersentwicklung und ihren spontanen Assoziationen auf. Einer anderen Logik folgen die Begrifflichkeiten der letzten Kategorie „Leitprinzipien“. Diese beinhalten Handlungsmaxime, die der Umsetzung von Quartiersprojekten zugrunde liegen sollen. Beispiele hierfür sind „ganzheitlich“, „Vielfalt“, „generationenübergreifend“, „Durchmischung“ und „Sozialraumorientierung“.

Bei der Verteilung der spontanen Assoziationen nach Clustertyp ist auffällig, dass ausschließlich in den Kleinstädten (Herausgeforderte und Solide) Begriffe der Kategorie „Gesundheit & Pflege genannt wurden. In den Interviews aus sämtlichen anderen Clustern spielte diese Kategorie bei den ersten drei genannten Begriffen keine Rolle. In den Großstädten fällt die hohe Anzahl der Leitprinzipien ins Auge. Zudem sind annähernd die Hälfte der spontanen Nennungen mit „Soziales & Teilhabe“ kategorisiert. Daran lässt sich erkennen, dass in den Großstädten bereits mehrjährige Erfahrungen im Bereich der Quartiersentwicklung gesammelt wurden. Im Unterschied zu kleineren Kommunen geht es nicht mehr um die „harten“ baulichen Projektziele wie z. B. die Ortskernsanierung.

In den Großstädten liegt der Fokus auf „weichen“ Faktoren wie der Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements und nachbarschaftlichem Zusammengehörigkeitsgefühl. Aber auch die Verinnerlichung und Durchdringung der Leitprinzipien innerhalb der Verwaltungen steht bei den Kommunen im Cluster 1 im Vordergrund. Erste Quartiersprojekte wurden erfolgreich auf den Weg gebracht. Dieser Weg soll nun in weitere Stadtteile ausgeweitet und verstetigt werden, wofür ein klarer Leitprinzipien-Katalog von Nutzen ist. In den Soliden Mittelstädten ähnelt das Antwortverhalten dem der Großstädte.

Ebenso ähneln sich die Verteilungen der Herausgeforderten Mittelstädte (Cluster 2) und Soliden Kleinstädte (Cluster 5). In diesen beiden Clustern dominieren Assoziationen der Kategorie „Infrastruktur & Wohnen“. Die Kommunen beider Cluster wachsen. Es geht daher vornehmlich darum, neuen Wohnraum zu schaffen oder aber bestehende Leerstände zu nutzen. So wurden bei den Herausgeforderten Mittelstädten Begriffe genannt wie „Verdichtung“, „Innenentwicklung“, „Flächensparen“ oder „Mobilitätskonzepte“. Es geht also bei den Kommunen des dritten Clusters vor allem um die Nutzung und Aktivierung bereits bestehender Potenziale.

Demgegenüber ist die Schwerpunktsetzung in den Soliden Kleinstädten eine andere. „Entwicklung“, „Nahversorgung“ oder „Nachbarschaft“ zeigen auf, dass es diesen Kommunen weniger um städtebauliche als um strukturelle Faktoren der Nahversorgung und Daseinsvorsorge sowie der Entwicklung eines Zusammengehörigkeitsgefühls geht. Es entsteht der Eindruck, dass hier die Qualität der Infrastruktur im Fokus steht, wohingegen in den Herausgeforderten Mittelstädten zunächst noch die Quantität von Infrastrukturangeboten bedient werden muss.

In Cluster 4 (die Herausgeforderte Kleinstadt) und Cluster 6 (die Starke Gemeinde) verteilen sich die genannten spontanen Assoziationen gleichmäßiger auf die vier Kategorien. Lediglich „Pflege & Gesundheit“ fällt auch hier im Vergleich ab. Vor allem die Starken Gemeinden fremdeln zum Teil etwas mit dem Begriff beziehungsweise können ihr eigenes Verständnis nicht auf vergangene Erfahrungen stützen, da aus ihrer Wahrnehmung das Themenfeld Quartiersentwicklung ein Thema der Städte ist.

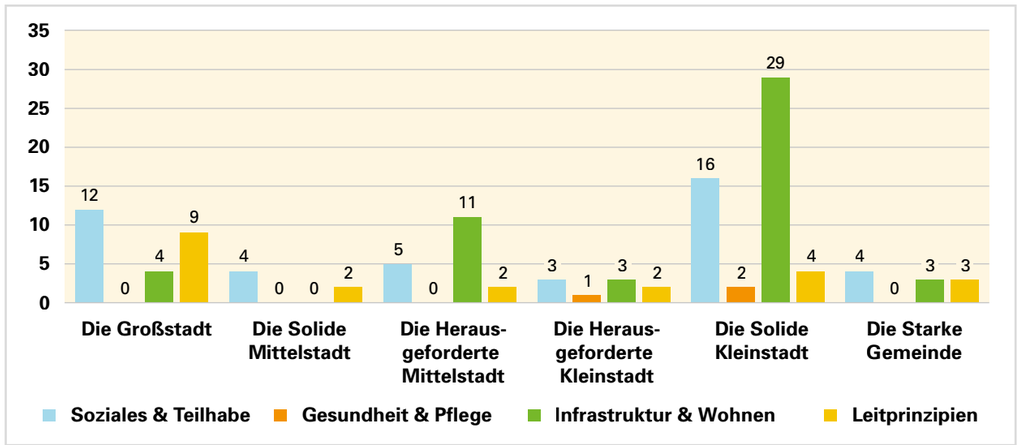


Abbildung 22: Verteilung auf Kategorien der Assoziationen zum Begriff „Quartiersentwicklung“ nach Clustern

Im Hinblick auf den interkommunalen Erfahrungsaustausch zu Themen der Quartiersentwicklung zeigte sich in der Kommunalbefragung von 2018, dass kleinstädtische und ländliche Gemeinden hier häufiger noch keine entsprechenden Kontakte besaßen. Aber auch in Groß- und Mittelstädten standen ein Drittel bis fast die Hälfte der Kommunen noch nicht in einem diesbezüglichen Austausch.

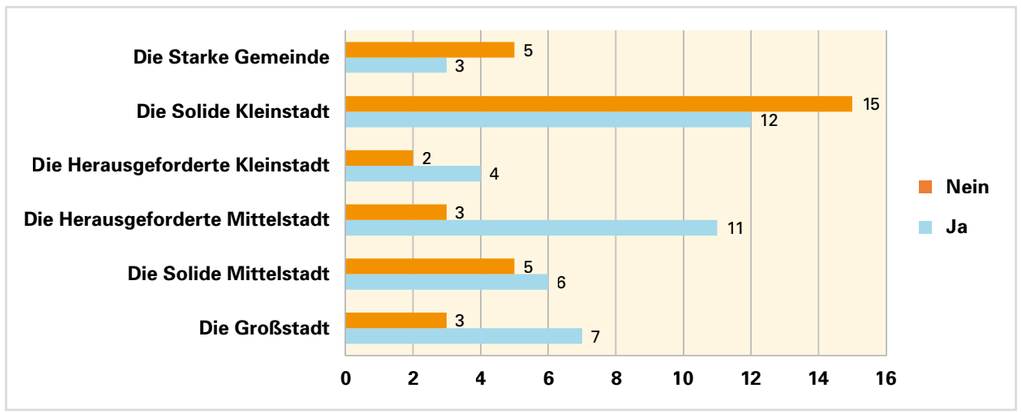


Abbildung 23: Haben Sie bereits Ihre Erfahrungen in der Quartiersentwicklung mit anderen Kommunen ausgetauscht? (n=76)

5.2.3 ERFAHRUNGEN MIT QUARTIERSENTWICKLUNG

Grundsätzlich werden die Ergebnisse der Onlinebefragung 2018 (vgl. Kap. 5.1.) durch das auf Zufallswahl der angefragten Kommunen basierende Interviewmaterial der Bürgermeister*innenbefragung recht präzise bestätigt: In Kommunen der Cluster 4–6 ist der Anteil von Städten und Gemeinden ohne Quartiersentwicklung wesentlich höher als in Groß- und Mittelstädten. In Letzteren fand sich unter den interviewten Bürgermeister*innen keine*r, die beziehungsweise der angab, keine Quartiersentwicklung zu betreiben. Insbesondere die Herausgeforderten, aber auch die Soliden Kleinstädte sowie Starken Gemeinden könnten mithin als künftige Adressatengruppe für passende Quartiersentwicklungsstrategien noch besser erschlossen werden.

	Quartiersentwicklung ja	Quartiersentwicklung nein
Die Großstadt (n=8)	8 – 100 %	0 – 0 %
Die Solide Mittelstadt (n=2)	2 – 100 %	0 – 0 %
Die Herausgeforderte Mittelstadt (n=6)	6 – 100 %	0 – 0 %
Die Herausgeforderte Kleinstadt (n=3)	2 – 66,7 %	1 – 33,3 %
Die Solide Kleinstadt (n=17)	11 – 64,7 %	6 – 35,3 %
Die Starke Gemeinde (n=3)	1 – 33,3 %	2 – 66,7 %

Tabelle 11: „Betreiben Sie QE?“ nach Clustertypus in Interview-Stichprobe (n=39)

Aus den Ergebnissen der Kommunalbefragung kann abgeleitet werden, dass die Erfahrung mit Quartiersentwicklung insofern mit der Größe der Kommunen korrespondiert, als in Groß- und Mittelstädten der Anteil von Kommunen mit über 10-jähriger Erfahrung jeweils am höchsten ist und in den Clustern mit kleineren Kommunen proportional geringer ausfällt. Für kleinere Kommunen (Cluster 4–6) dominierten im Jahr 2018 meist weniger als dreijährige Erfahrungen in der Quartiersentwicklung. Die Herausgeforderte Kleinstadt weicht in diesem Muster ab, wobei dieser Befund aufgrund der geringen Fallzahlen (n=4) wenig aussagekräftig ist. Interessant ist auch, dass nur aus diesem und im großstädtischen Cluster keine Kommune ohne Erfahrung mit Quartiersentwicklung an der Befragung teilnahm.

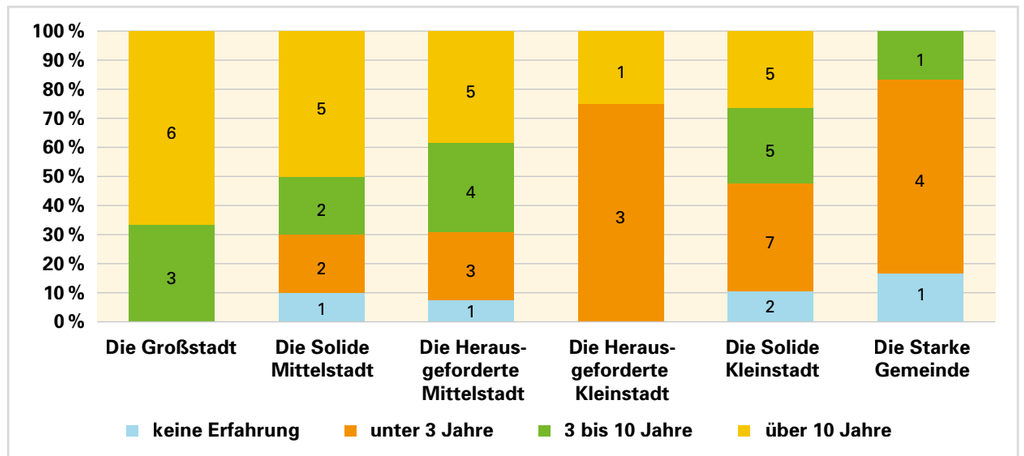


Abbildung 24: Über wie viele Jahre Erfahrung verfügen die Kommunen im Bereich Quartiersentwicklung? (n=61)

5.2.4 QUARTIERSZUSCHNITTE

Bezüglich der Einwohnerzahlen in einem Quartier besteht eine große Heterogenität zwischen den Clustern. Überwiegend kleine Quartierzuschnitte mit weniger als 500 Einwohner*innen finden sich nur in den Starken Gemeinden; sehr große Quartiere mit über 10.000 Einwohner*innen gibt es nur in Groß- und Mittelstädten.

Im Cluster der Soliden Kleinstadt finden sich – auch aufgrund der hier größeren Bandbreite der Kommunengrößen – sehr unterschiedliche Quartierszuschnitte von 1.000 bis 10.000 Einwohner*innen pro Quartier. Dieses Ergebnis ist unter anderem damit erklärbar, dass in den Clustern mit kleineren und mittelgroßen Kommunen einerseits solche Gemeinden enthalten sind, die komplette Ortschaften und Kleinstädte als Quartier definieren, und andererseits solche, die Quartiersentwicklung auf kleinere Ortsteile beschränken. Deutlich wird in untenstehender Grafik aber auch, dass die Zusammensetzung der Quartiersgrößen in den Clustern 2–4 relativ ähnlich und breit gestreut ist.

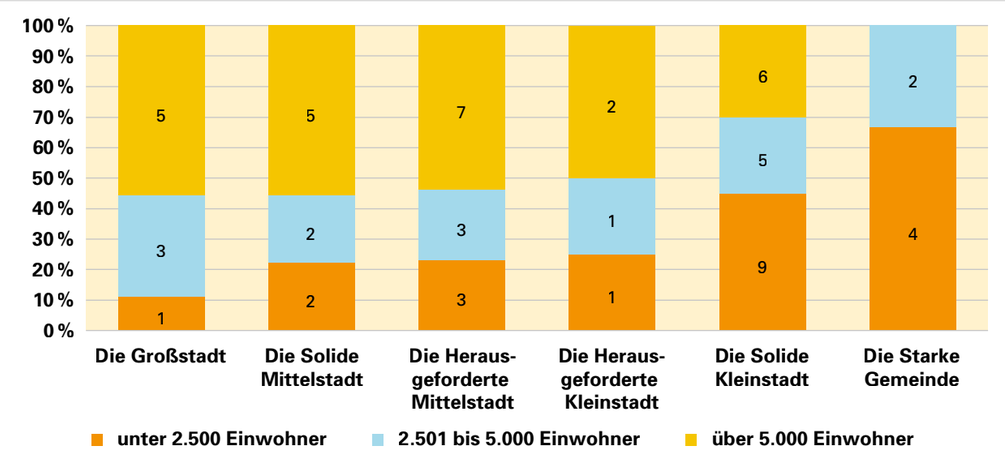


Abbildung 25: Zusammenhang Quartiersgröße nach Einwohnerzahl und Kommunaltyp (n=61)

In der Onlinebefragung wurden die Quartierszuschnitte clusterübergreifend nicht nur anhand der Einwohnerzahlen definiert, sondern vorrangig anhand von räumlich-geografischen (11), administrativen (7) oder von lebensweltlichen (11), sozialraum-orientierten (3) Bedingungen. Daneben gab es auch Städte und Gemeinden, die ihre Quartierszuschnitte anhand thematischer (2) und historischer (1) Zusammenhänge oder gemeindeübergreifend (3) gestalteten. Dies deckt sich mit den Ausführungen im theoretischen Teil dieser Arbeit, welche ebenfalls ein räumlich-territoriales als auch lebensweltlich bezogenes Vorgehen bei der Quartiersabgrenzung beschreiben.

Abbildung 26: Wortwolke Art der Quartierszuschnitte

5.2.5 BÜRGER*INNENBETEILIGUNG UND PARTIZIPATION

Im Hinblick auf die Verbreitung unterschiedlicher Methoden der Bürger*innenbeteiligung lassen sich klare Präferenzen aus den Umfragedaten ablesen: Klassische Befragungs- und Gruppendiskussionsformate sowie Bürger*innenversammlungen wurden in ca. 80 % aller befragten Kommunen eingesetzt. Relativ selten (in 15 von 64 Kommunen) kamen bereits onlinegestützte Beteiligungsformate zum Einsatz.

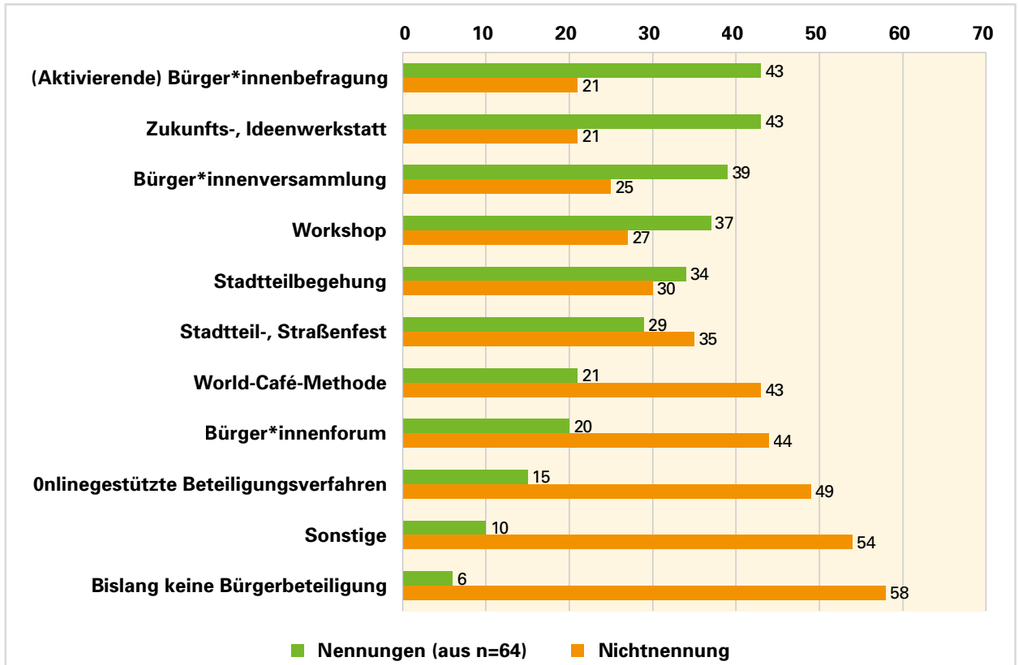


Abbildung 27: Häufigkeit Nennung von Bürger*innenbeteiligungsformen in der Onlinebefragung (n=64)

Im Detail zeigen sich in der Auswertung der Bürger*innenbeteiligungsverfahren nach Clustern aufschlussreiche Strukturen, die bereits Hinweise auf unterschiedliche Vorverständnisse und Schwerpunktsetzungen in den einzelnen Kommunaltypen diesbezüglich geben.

	Die Groß-stadt (n=10)	Die Solide Mittelstadt (n=11)	Die Heraus-geforderte Mittelstadt (n=15)	Die Heraus-geforderte Kleinstadt (n=6)	Die Solide Kleinstadt (n=27)	Die Starke Gemeinde (n=8)
(Aktivierende) Bürger*innenbefra-gung	80,0	45,5	60,0	33,3	59,3	25,0
Zukunfts-, Ideenwerkstatt	70,0	72,7	60,0	33,3	44,4	50,0
Bürger*innen-versammlung	60,0	54,5	53,3	33,3	48,1	37,5
Workshop	80,0	36,4	53,3	50,0	40,7	37,5
Stadtteilbegehung	80,0	63,6	46,7	16,7	33,3	25,0
Stadtteil-, Straßenfest	90,0	42,5	53,3	16,7	14,8	25,0
World-Café-Methode	30,0	27,3	33,3	33,3	25,9	00
Bürger*innenforum	60,0	9,1	33,3	16,7	25,9	00
Onlinegestützte Beteiligungs-verfahren	60,0	00	46,7	00	25,9	00
Sonstige	30,0	9,1	20,0	16,7	7,4	00
(Bislang) noch keine	00	9,1	6,7	16,7	7,4	12,5

Tabelle 12: Bürger*innenbeteiligungsverfahren nach Kommunaltyp (in % des jeweiligen Clusters; Mehrfachnennungen)

Wie die Tabelle zeigt, setzen großstädtische Kommunen häufiger eine **deutlich breitere Palette von Beteiligungsformaten** in der Quartiersentwicklung ein. In den Kommunen der Cluster 4–6 dominieren Bürgerbefragungen, Ideenwerkstätten und Bürger*innenversammlungen das Feld der Beteiligungsformate.[11] Dieses Bild entspricht auch weitgehend den mittelstädtischen Clustern, nur werden in diesen auch „stadttypische" Verfahren wie Stadtteilbegehungen und Straßenfeste noch häufiger zur Aktivierung und Beteiligung eingesetzt. Unter „Sonstige" finden sich in allen Clustern Nachbarschaftsgespräche, Bürgertische, Arbeitskreise oder allgemeine Informationsveranstaltungen. Wichtig ist weiterhin festzuhalten, dass in allen Clustern bis auf die Großstädte auch Kommunen ohne Bürger*innenbeteiligung zu finden waren. Ihr Anteil bewegt sich zwischen 7 und 9 % in den mittelstädtischen sowie 7 und 17 % in den kleinstädtischen und 13 % im Cluster der Starken Gemeinden.

Auch in den Telefoninterviews wurde nach Möglichkeiten und Formen der Bürger*innenbeteiligung innerhalb der Quartiersentwicklung gefragt. Da diese Frage jedoch offen gestellt wurde, ist eine begriffliche Übersicht wie in Tabelle 13 der Onlinebefragung nicht möglich. Vielmehr wurde bei der Auswertung der entsprechend codierten Textpassagen untersucht, ob sich hinter den Ausführungen zur Bürger*innenbeteiligung bestimmte Niveaus abzeichnen.

[11] Dieser Befund könnte für einen Bedarf kleinerer Gemeinden im Bereich der Vermittlung und Erprobung passender Beteiligungsmethoden sprechen, der beispielsweise über die Quartiersakademie gezielt bedient werden kann.

Als theoretische Grundlage zur Einordnung berichteter Einbeziehungsformen von Bürger*innen in Entscheidungsprozesse diente uns das neunstufige Partizipationsmodell von Wright, von Unger & Block (2010), das in Anlehnung an die Modelle von Sherry Arnstein (1969) und Alf Trojan (1988) entwickelt worden ist. Es ist wichtig hervorzuheben, dass nicht jede Person, die informiert wird oder gar beteiligt wird, auch eine Möglichkeit der Mitentscheidung besitzt. Aus diesem Grund bietet sich das Modell von Wright, von Unger & Block an, da es auch Formen der Nicht-Beteiligung sowie Vorstufen der Beteiligung aber auch über Partizipation hinausgehende Formen berücksichtigt.

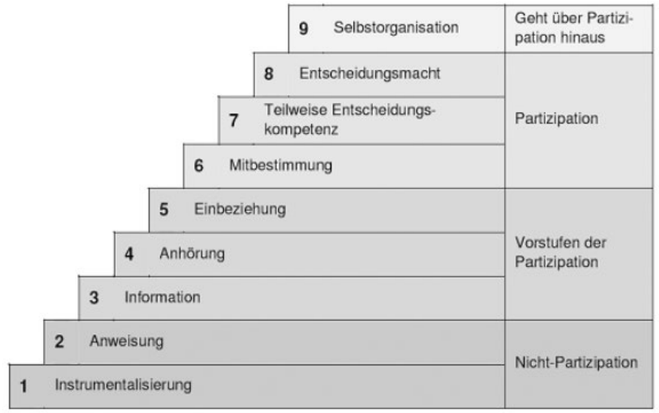


Abbildung 28: Partizipationspyramide (von Unger, 2012)

Die einzelnen Codes wurden wie folgt definiert:
Eine **Instrumentalisierung (1)** liegt vor, wenn die Belange der Zielgruppe keine Rolle spielen. Entscheidungen werden ohne die Zielgruppe selbst getroffen. Die Interessen der Entscheidungsträger*innen stehen hingegen im Mittelpunkt. Aus diesem Grund wurden mit diesem Code auch jene Kommunen codiert, die angeben, keine Bürger*innenbeteiligung durchzuführen. Zielgruppenmitglieder nehmen eventuell an Veranstaltungen teil, ohne deren Ziel und Zweck zu kennen (Zielgruppenmitglieder als „Dekoration").

Als **Anweisung (2)** wird verstanden, wenn die Entscheidungsträger*innen, die ihrerseits oftmals ausgebildete Fachkräfte sind, zumindest die Lage der Zielgruppe wahrnehmen. Eine Entscheidung wird jedoch rein auf Grundlage der fachlichen Meinung der Entscheidungsträger*innen getroffen. Dazu definieren sie auch unabhängig von der Zielgruppe deren Problemlagen sowie die Wege der Beseitigung und Lösung dieser Probleme. Die Kommunikation verläuft hierarchisch direktiv und berücksichtigt nicht die Meinung der Zielgruppe selbst. Beispiele hierfür sind Bürgerabende oder Verweise auf Protokolle von Gemeinderatssitzungen, bei denen der Bürgerschaft mitgeteilt wird, wie die Verwaltung vorgehen wird.

Die einfachste Vorstufe der Partizipation wird **Information (3)** genannt. Bei diesem Format informieren die Entscheidungsträger*innen die Zielgruppe darüber, welche Problemlagen sich aus Sicht der Entscheider*innen für die Zielgruppe ergeben. Sie zeigen verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Beseitigung der Probleme auf und erklären und begründen dabei ihr Vorgehen. Die Sichtweise der Zielgruppe wird berücksichtigt, um auf diese Weise die Akzeptanz der Informationsangebote zu fördern. Mögliche Formate sind Bürgergespräche.

Bei der **Anhörung (4)** interessieren sich die Entscheidungsträger*innen für die Sichtweise der Zielgruppe. Diese wird angehört, ohne aber einen Einfluss auf die Beachtung ihrer Interessen ausüben zu können. So können bspw. Meinungs- und Stimmungsbilder gezielt in Arbeitsgruppen oder in Onlinebefragungen erhoben werden.

Einbeziehung (5) heißt, dass sich die Entscheider*innen aktiv von Personen der Zielgruppe beraten lassen. Eine Verbindlichkeit, deren Einstellungen und Ansichten zu berücksichtigen, gibt es aber auch hier nicht. Beispiele hierfür sind Workshops, bei denen Ideen konkret entwickelt werden.

Ein Mindestmaß an Partizipation bietet die **Mitbestimmung (6)**. Die Entscheidungsträger*innen stimmen sich dabei mit der Zielgruppe über bestimmte Herangehensweisen ab – z. B. in Planungs- oder Lenkungsgruppen. Dabei kann es zu Verhandlungen im Hinblick auf zentrale Fragestellungen kommen. Schlussendlich haben die Mitglieder der Zielgruppe allerdings lediglich ein Mitspracherecht. Die Entscheidungsbefugnis obliegt ihnen nicht. Diese Befugnis haben sie zumindest zum Teil bei der **teilweisen Entscheidungskompetenz (7)**. Zwar liegt die Verantwortung für eine Maßnahme eines Projektes auch hier federführend nicht bei der Zielgruppe. Allerdings wird es ihnen ermöglicht, zumindest bestimmte Bereiche oder Teile der Maßnahme selbst zu bestimmen. Beispielhaft werden dazu in Kommunen themenspezifische Bürgerstiftungen oder Gesellschaften bürgerlichen Rechts gegründet.

Ein Höchstmaß an Partizipation stellt die **Entscheidungsmacht (8)** dar. Die Zielgruppe kann bei diesem Partizipationsniveau alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen. Das Verhältnis zu den anderen Akteur*innen ist partnerschaftlich und gleichberechtigt geprägt. Ihre Aufgabe besteht aber primär darin, die Zielgruppe unterstützend zu begleiten. Bürgerbudgets sind ein Beispiel hierfür.

Bei der **Selbstorganisation (9)** besitzt die Zielgruppe Befugnisse und Kompetenzen, die über Formen der Beteiligung hinausreichen. Mitglieder der Zielgruppe können Projekte oder Maßnahmen selbst – zumeist aus eigener Betroffenheit heraus – initiieren. Sie arbeiten eigenständig und eigenverantwortlich. Auch die Entscheidungen treffen die Mitglieder der Zielgruppe ohne externe Akteur*innen selbst. Eine Möglichkeit der Selbstorganisation ist die Gründung einer Genossenschaft.

Diese theoretische Systematik wurde deduktiv zur Kategorisierung des Interviewmaterials angewendet: In einer Frage des Interviewleitfadens ging es speziell darum, ob und wie die Bürger*innen in die kommunalen Quartiersentwicklungsprojekte eingebunden werden. Jedes von den Interviewpartner*innen genannte Format der Bürger*innenbeteiligung wurde entsprechend der oben aufgeführten Definition eingeordnet und codiert. Dabei wurde jedes Format (bspw. Bürgertisch) nur einmal codiert. Anders wurde bei den Partizipationsstufen verfahren. Wenn z. B. drei verschiedene Formate genannt wurden, die alle eine Vorstufe der Partizipation darstellen, wurden alle codiert. Auf diese Weise werden die Schwerpunkte der einzelnen Partizipationsstufen in den Clustern – unabhängig von konkreten Beteiligungsverfahren – sichtbar.

Abbildung 29: Bürger*innenbeteiligungsverfahren nach Partizipationsstufen und Clustern (Cluster 1= die Großstadt; Cluster 2= die Solide Mittelstadt; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt; Cluster 5= die Solide Kleinstadt; Cluster 6= die Starke Gemeinde)

Auffällig bei der Analyse ist, dass gemäß den Codierungen nach dem neunstufigen Partizipationsmodell von Wright, von Unger & Block die meisten Formen (ca. 70 %) der durchgeführten Bürger*innenbeteiligungsverfahren nicht über die Vorstufe der Partizipation hinauskommen.[12] **Nur** insgesamt 13 von 101 Fundstellen im Datenmaterial konnten dem Code „Partizipation“ zugeordnet werden. Gar in nur zwei Fällen kamen Beteiligungsverfahren zum Einsatz, die über die Partizipation hinausgehen. Bei der genaueren Betrachtung der einzeln zur Anwendung gekommenen Beteiligungsverfahren wird deutlich, dass die Bürger*innen mehrheitlich lediglich angehört werden. Das bedeutet, dass die Bürger*innen etwa bei Begehungen des zu entwickelnden Areals informiert und nach ihrer Meinung gefragt werden oder in Workshops Ideen sammeln und Konzepte erstellen können, diese aber keine Verbindlichkeit für die letztendlichen Entscheidungen der handelnden Akteur*innen aufweisen. Natürlich werden in der Praxis oftmals Outputs aus diesen Formaten aufgenommen und spiegeln sich auch letztendlich in den Ergebnissen wider. Aus einer theoretischen Sichtweise heraus bedeutet Partizipation in diesen Formaten eine Teilnahme am Quartiersentwicklungsprozess, aber noch keine Mitbestimmung.

Im Großen und Ganzen lassen sich kaum clusterspezifische Unterschiede in den Auswertungen erkennen. Formate der Anhörung sind außer in den Soliden Mittelstädten und Herausgeforderten Kleinstädten stets die häufigste Beteiligungsform. Darunter subsumierte Methoden sind u. a. Fragebögen, Stadtteilbegehungen, aktivierende Bürger*innenbefragungen oder Quartiersversammlungen. Während sich die 13 Fälle, die mit „Partizipation“ codiert wurden, noch auf alle Gebietstypen verteilten, sind Beteiligungsformate, die über Partizipation hinausgehen, ausschließlich in städtischen Gebietstypen zu finden. Erklärungsansätze können sein, dass vor allem in den (Groß-)Städten – im Sinne der Effizienz und Effektivität – häufiger Kompetenzen an die Bürger*innen abgegeben werden.

Hinzu kommt, dass vor allem die Großstädte den Akteur*innen vor Ort im Quartier weitreichende Handlungsspielräume gewähren. Die Prämisse, dass die Handelnden im Quartier am besten wissen, was das Quartier benötigt, kommt hierin zum Ausdruck. Eine alternative Interpretation davon ist, dass in städtischen Gebieten schon längere Zeit mit dem Quartiersbegriff und somit Quartiersansatz gearbeitet wird. Über diesen längeren Zeitraum hinweg haben sich durch Best-Practice-Lernprozesse die Partizipationsgrade stetig intensiviert.

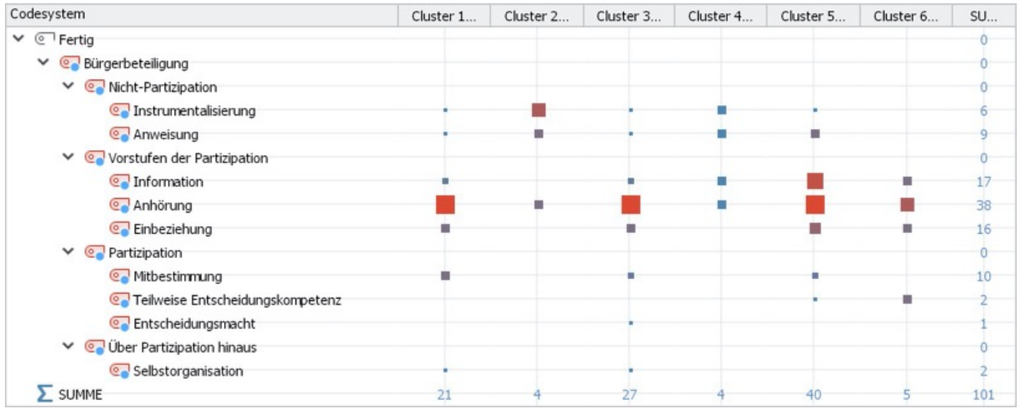


Abbildung 30: Bürger*innenbeteiligungsverfahren nach detaillierten Partizipationsstufen und Clustern (Cluster 1= die Großstadt; Cluster 2= die Solide Mittelstadt; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt; Cluster 5= die Solide Kleinstadt; Cluster 6= die Starke Gemeinde)

[12] Wichtig ist an dieser Stelle, dass die Ergebnisse der qualitativen Studie nicht den Ansprüchen an statistische Repräsentativität gerecht werden (können). Alle Aussagen und verallgemeinernden Schlüsse beziehen sich jederzeit nur auf die untersuchten 39 Fälle. Sie dienen als Indizien für mögliche charakteristische Eigenschaften, die jedoch nicht deterministisch auf alle weiteren Fälle des Clusters übertragbar sind.

5.2.6 AKTEUR*INNEN UND IHRE FUNKTIONEN IM LOKALEN NETZWERK DER QUARTIERSPROJEKTE

In einem Zusatzfragebogen wurden die Städte und Gemeinden in der Onlinebefragung darum gebeten, die Netzwerkstrukturen je eines aktuell laufenden Quartiersentwicklungsvorhabens detaillierter darzustellen. Dazu erklärten sich 39 von 62 Kommunen bereit. Aus der Auswertung dieser Umfragedaten ergeben sich für die einzelnen Cluster recht unterschiedliche Netzwerkzusammensetzungen auf der Akteursebene.

Wie die folgende Grafik zur Bedeutung einzelner Akteur*innen für die Quartiersentwicklung in der Kommune insgesamt zeigt, sind die großen Wohlfahrtsverbände dominant in großstädtischer Quartiersentwicklung, während die kleineren Soliden Gemeinden sich häufiger auf privatwirtschaftliche Unternehmen als Partner in der Quartiersentwicklung stützen. In der Konzeption der Quartiersentwicklung von Mittel- und Kleinstädten spielen wiederum die lokalen Kirchengemeinden als Partner eine besonders wichtige Rolle.

Die Bedeutung von Vereinen, Initiativen und Selbsthilfegruppen korrespondiert – ähnlich wie die der Wohlfahrtsverbände – annähernd direkt mit der Größe der Kommunen: Je kleiner, desto seltener werden sie als Akteur*innen im Projekt genannt. Die Freien Träger der Sozialarbeit und Kirchengemeinden werden hierbei vor allem als Projektunterstützer und -umsetzer gesehen, während privatwirtschaftliche Unternehmen und politische Parteien eher eine untergeordnete Rolle in der aktiven Projektbeteiligung erhalten. Hingegen spielen verschiedene Vereine, Initiativen und Stiftungen eine wichtige Rolle bei der Projektumsetzung, Vernetzung und Aktivierung der Bürgerschaft.

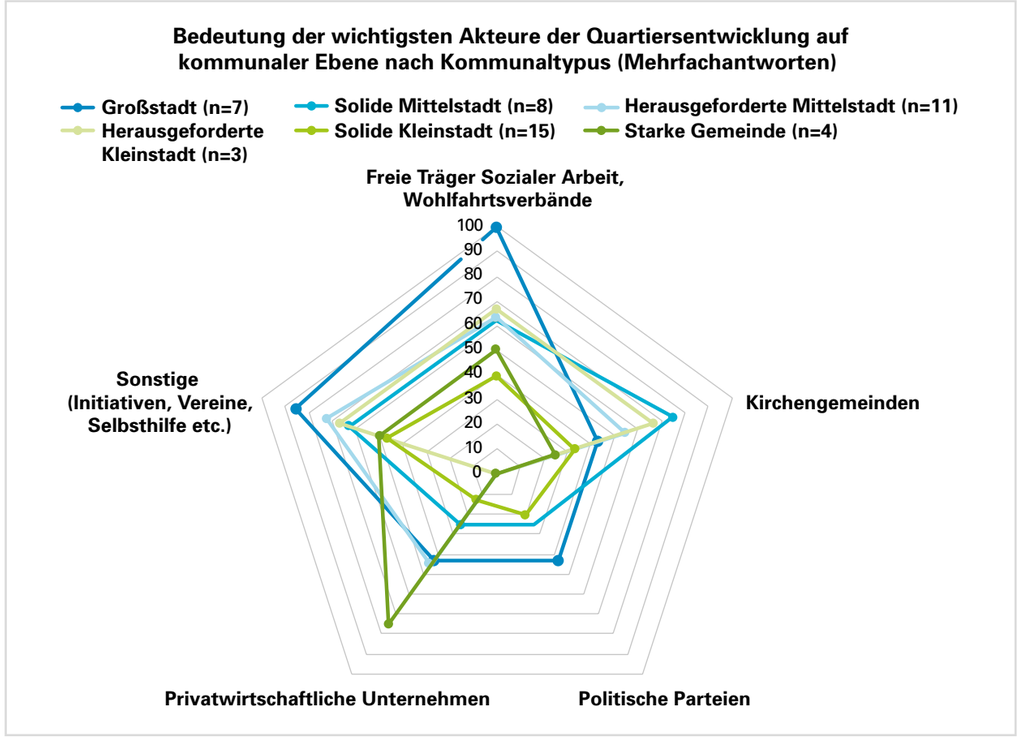


Abbildung 31: Bedeutung der wichtigsten Akteure der Quartiersentwicklung auf kommunaler Ebene nach Kommunaltypus (Mehrfachantworten, Nennungsanteile in % der Projekte pro Cluster)

Betrachtet man die Antworten auf die Frage, welche Akteur*innen bei der konkreten Umsetzung eines Projektes auf lokaler Ebene im Quartier eine Rolle spielen, so zeigt sich ein weniger heterogenes Bild im Vergleich der Cluster. Weitgehend unstrittig und in allen Kommunen hoch bedeutsam ist die Rolle der **Ehrenamtlichen** als Einzelpersonen bei der Projektumsetzung. Für die Mehrzahl aller Kommunen dürften sie die größte Rolle bei der Realisierung von Quartiersentwicklung spielen. Lediglich Großstädte können häufiger auf weitere bürgerschaftliche Organisationsformen wie Einwohner*innen- und Quartiersvereine und informelle Einwohner*innengruppen zurückgreifen. Nachbarschaftshilfen, Verbände und politische Parteien spielen hier – ebenso wie die Religionsgemeinschaften – eine vergleichsweise geringere Rolle. Insgesamt betrachtet tragen Ehrenamt und lokale Vereine im Quartier in über 50 % aller Fälle die Umsetzung von Quartiersentwicklung auf Projektebene. Das Netzwerk in den Herausgeforderten Kleinstädten hat dabei die geringste Anzahl an Akteur*innen: Nur Ehrenamtliche, informelle Bürgergruppen und Nachbarschaftshilfen werden hier genannt.

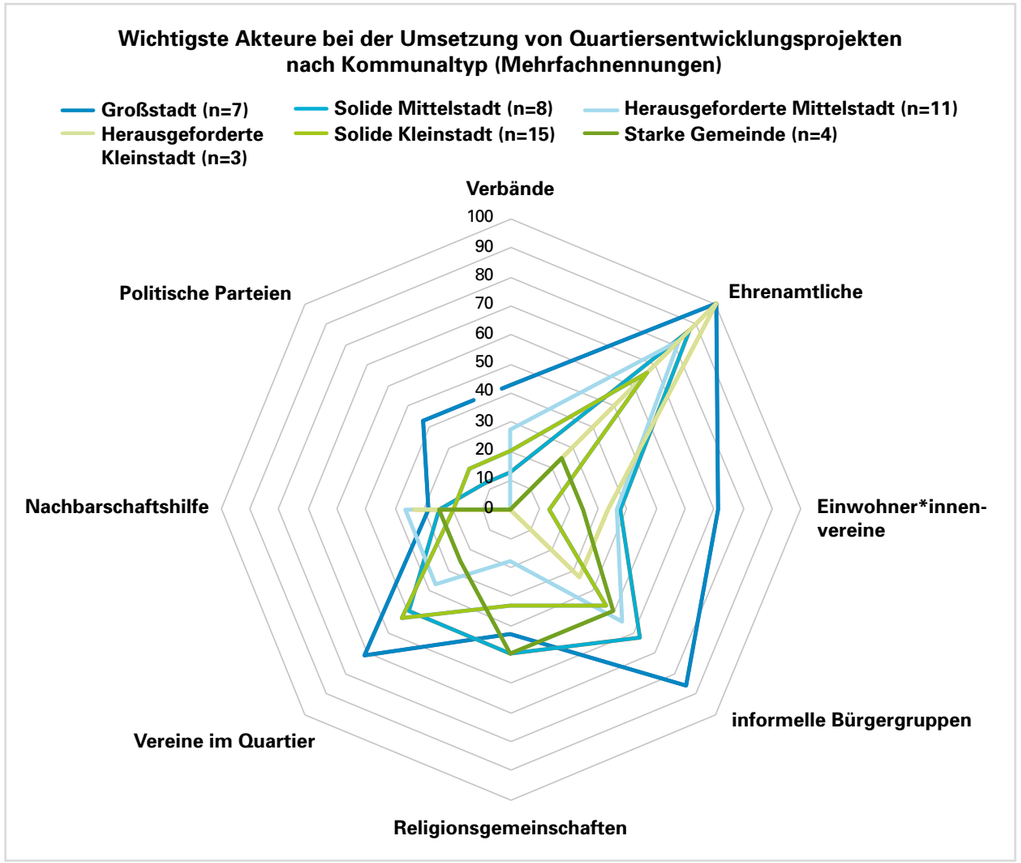


Abbildung 32: Wichtigste Akteure bei der lokalen Umsetzung von Projekten im Quartier nach Kommunaltyp (Mehrfachnennungen; Anteil der genannten Akteure im Projekt pro Cluster in %).

Abschließend wurde detailliert nach Rollen und Funktionen der Netzwerkakteur*innen bei der Umsetzung von Quartiersentwicklungsprojekten gefragt. Hierbei zeigt sich eine funktionale Ausdifferenzierung der Projektstruktur, die aufgrund der nichtrepräsentativen Datenlage zwar nur im Sinne einer Heuristik einen Einblick in die strukturellen Gegebenheiten von Quartiersentwicklung in den einzelnen Kommunaltypen gibt, aber zugleich das Verständnis für die unterschiedlichen Umsetzungsformen und Rahmenbedingungen in heterogenen Kommunen zulässt.

Wie die folgende Grafik zeigt, werden Quartiersentwicklungsprojekte in den einzelnen Kommunentypen durch unterschiedliche Zusammensetzungen lokal engagierter Akteur*innen realisiert. Deutlich wird dabei eine allgemein starke Position von Freien Trägern der Wohlfahrtspflege, die in den meisten Kommunen in nahezu sämtlichen Belangen der Projektumsetzung eine wichtige Rolle spielen. Nur in den Starken Gemeinden werden häufiger privatwirtschaftliche Unternehmen als Projektunterstützer genannt. Neben den Freien Trägern kommen den Kirchen und – in absteigender Bedeutung – privaten Unternehmen, politischen Parteien und ‚anderen Religionsgemeinschaften' Relevanz in bestimmten Aspekten der Projektumsetzung zu.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht zur Bedeutung der jeweiligen Akteur*innen für ausgewählte Unterstützungsleistungen in konkreten Quartiersentwicklungsprojekten nach kommunalen Clustern. Die Reihenfolge der Nennungen der Akteur*innen folgt dabei deren Gewichtung im jeweiligen Cluster. Aufschlussreich ist das unterschiedliche Ranking von Kirche, Trägern und Unternehmen bei der Projektumsetzung in Abhängigkeit vom Clustertypus sowie die starke Rolle der Freien Träger der Wohlfahrtspflege in vielen Bereichen.

Cluster/Funktionen im Quartiersentwicklungsprojekt	Bereitstellung von Räumen	Finanzierung	Konzeption	Personal	Sachmittel	Vernetzung, Feldzugang
Cluster 1 Die Großstadt (n=7)	Freie Träger, Kirche	Unternehmen, Freie Träger, Kirche	Freie Träger, Parteien, Kirche	Freie Träger, Unternehmen	Freie Träger	Freie Träger, Kirche, andere Religionsgemeinschaften
Cluster 2 Die Solide Mittelstadt (n=8)	Freie Träger, Kirche, Unternehmen	Unternehmen, Parteien	Freie Träger, Kirche, Unternehmen, Kulturvereine	Freie Träger	k. A.	Freie Träger, Kirche, Parteien, andere Religionsgemeinschaften
Cluster 3 Die Herausgeforderte Mittelstadt (n=11)	Freie Träger, Kirche	Unternehmen, Service-Clubs, Freie Träger	Freie Träger, Kirche, Unternehmen	Kirche, Freie Träger, Unternehmen	Freie Träger	Freie Träger, Kirche, Unternehmen, andere Religionsgemeinschaften
Cluster 4 Die Herausgeforderte Kleinstadt (n=3)	Freie Träger, Kirche	Freie Träger	Freie Träger	Freie Träger	Freie Träger	Freie Träger
Cluster 5 Die Solide Kleinstadt (n=15)	Freie Träger, Kirche	Unternehmen, Freie Träger	Freie Träger, Kirche, Parteien, Unternehmen	Freie Träger, Kirche, Parteien	Freie Träger, Kirche, Parteien	Freie Träger, Kirche, andere Religionsgemeinschaften
Cluster 6 Die Starke Gemeinde (n=4)	k. A.	Unternehmen, Freie Träger, Kirche	Unternehmen, Freie Träger, Kirche	Unternehmen, Freie Träger	k. A.	k. A.

Tabelle 13: Akteur*innen und Funktionen im Quartier

5.3 ZUSAMMENFASSUNG: QUARTIERSENTWICKLUNGSANSÄTZE DER STÄDTE UND GEMEINDEN BADEN-WÜRTTEMBERGS

In diesem Kapitel wird eine Zwischenzusammenfassung der bisherigen Ergebnisse zum allgemeinen Verständnis von Quartiersentwicklung in den sechs Kommunaltypen gegeben. Diese Darstellung ergänzt den eingangs auf Basis der Clustertypologie erstellten Quartiersatlas Baden-Württembergs inhaltlich.

Cluster 1 – die Großstadt: innovativ im Quartier aus Tradition

Es erweist sich im Vergleich der untersuchten Cluster, dass Großstädte im Hinblick auf die Umsetzung von Quartiersentwicklung auf nahezu allen Dimensionen sowohl quantitativ als auch qualitativ stärker aufgestellt sind als kleinere ländliche Kommunen. Dies beginnt bei den häufig langjährigen Vorerfahrungen in Sachen Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit und damit verbunden personellen Ressourcen und Kompetenzen in der Verwaltung sowie in der in diesem Cluster nahezu flächendeckenden Verbreitung von Quartiersentwicklungsprojekten mit einer breiten Palette von Zielstellungen und vielfältigen Bürger*innenbeteiligungsverfahren (inklusive onlinegestützter Verfahren). Dabei wird vielfach eine effektive Partizipation der Bürger*innen an Entscheidungsprozessen im Quartier erreicht. Typisch für Großstädte ist dabei die Verortung der Quartiersentwicklung auf Amts- oder Sachgebietsebene und die Bearbeitung spezifischer(er) Zielstellungen wie Integration (von Menschen mit Migrationserfahrung) und Inklusion von Menschen mit Behinderungen in großstädtischen Quartieren. Die Quartierszuschnitte variieren dabei zwischen 2.500 und 10.000 Einwohner*innen mit einem Schwerpunkt oberhalb von 5.000 Personen im Quartier. Auf gesamtstädtischer Ebene wird Quartiersentwicklung in umfangreichen Netzwerken unter großer Beteiligung von freien Trägern beziehungsweise Wohlfahrtsverbänden umgesetzt.

Cluster 2 – die Solide Mittelstadt: routinierte Quartiersverwaltung

In vielen Aspekten ähneln die Quartiersentwicklungsbedingungen der Soliden Mittelstädte denen in Großstädten. Auch hier bestehen überwiegend langjährige (mehr als zehn Jahre) Vorerfahrungen zu diesem Thema, hier sind die Quartierszuschnitte ähnlich groß wie in den Großstädten und auch die grundsätzliche Häufigkeit der Umsetzung von Quartiersentwicklung ist im Vergleich mit den anderen Kommunentypen vergleichsweise hoch. Im Gegensatz zu den Großstädten ist jedoch die Palette der bearbeiteten Themen sowie der eingesetzten Bürger*innenbeteiligungsverfahren jeweils schmaler, und der Fokus der Inhalte von Quartiersentwicklung liegt eher auf Themen, die sonst in kleineren Kommunen gewählt werden: Familie und Generationen und Beteiligung. Spezifisch scheint hier das Thema Mobilität und Infrastruktur im Cluster zu sein. Im Hinblick auf den erreichten Grad bürgerschaftlicher Partizipation bleiben die Soliden Mittelstädte deutlich hinter den Großstädten aber auch den Starken Gemeinden zurück. Die organisatorische Verankerung der Quartiersentwicklung liegt in diesem Cluster auffallend häufig direkt auf Ebene der (Ober-)Bürgermeister*in. Politischen Parteien und Kirchengemeinden kommen – neben den Freien Trägern – in Soliden Mittelstädten typischerweise wichtige Positionen in den meist mittelgroßen Netzwerken der Quartiersentwicklung zu.

Cluster 3 – die Herausgeforderte Mittelstadt: Ambitionierte Einsteiger in die Quartiersentwicklung

Typisch für Quartiersentwicklung in Herausgeforderten Mittelstädten ist, dass das Interesse an Quartiersentwicklung in diesem Cluster im Vergleich zu den Soliden Mittelstädten etwas geringer ausgeprägt ist und dass die Kommunen häufiger auf eher kurze Vorerfahrungen (über drei Jahre) zurückgreifen können. Die Quartierszuschnitte und die organisatorische Verortung von Quartiersentwicklung auf Sachgebietsebene korrespondieren mit entsprechenden Merkmalen der Großstädte. Bei den inhaltlichen Themen zeigt sich keine Spezifik des Clusters: Es dominieren Schwerpunkte im Bereich Beteiligung, Familie und Generationen sowie Pflege mit einer Spezifik auf Wohnen und Integration, was Rückschlüsse auf Themen im Kontext der Einwanderung seit 2015 zulässt. Bei den gewählten Beteiligungsverfahren zeigt sich gegenüber Soliden Mittelstädten eine breitere Methodenpalette, die mit einer in diesem Cluster – gegenüber den Soliden Mittelstädten – höheren Partizipationsstufe der Bürger*innen korrespondiert. Auffällig ist die wichtige Rolle privater Unternehmen sowie von Vereinen und Initiativen in den meist mittelgroßen Netzwerken der Quartiersentwicklung in den Herausgeforderten Mittelstädten.

Cluster 4 – die Herausgeforderte Kleinstadt: Beteiligungspotenziale bei hohem Bedarf

Herausgeforderte Kleinstädte verfügen anders als Groß- und Mittelstädte meist über keine oder nur

kurzzeitige Vorerfahrungen im Bereich Quartiersentwicklung. Obwohl die Quartierszuschnitte ähnlich groß sind wie in den vorgenannten Clustern, sind die Netzwerke in den Kommunen vergleichsweise klein und durch eine hohe Bedeutung von Kirchengemeinden, lokalen Vereinen und Freien Trägern geprägt. Die organisatorische Verantwortung für die Quartiersentwicklung liegt hier häufig auf Ebene eines Amtes oder Sachgebietes der Verwaltung. Anders als in den bisher beschriebenen Clustern wird die Federführung für Quartiersentwicklung in Herausgeforderten Kleinstädten mitunter auch auf externe Akteur*innen (z. B. Wohlfahrtsverbände) abgegeben. Wichtigstes mit Quartiersentwicklung verbundenes Konzept ist hierbei „Nachbarschaftshilfe". Die inhaltlichen Schwerpunkte haben neben den dominierenden Zielen von Beteiligung/Engagement einen Schwerpunkt im Bereich Wohnen und Umfeld sowie Mobilität und Infrastruktur, was Rückschlüsse auf die in der Quartiersentwicklung bearbeiteten Herausforderungen dieser Kommunen zulässt. Auffallend ist hier die vergleichsweise geringe Ausprägung von Bürger*innenbeteiligung: Sowohl die Verfahren wie auch die erreichten Grade der Partizipation fallen in diesem Cluster deutlich schmaler aus als in den übrigen. In der Zusammenschau dieser Befundlage zeigt sich hier ein deutlicher Unterstützungsbedarf für die Kommunen dieser Gruppe.

Cluster 5 – die Solide Kleinstadt: Solidität mit Entwicklungspotenzial

Typisch für die quantitativ größte Gruppe der Kommunen Baden-Württembergs sind ihre vergleichsweise kleinen Quartierszuschnitte von meist 2.500 bis 5.000 Einwohner*innen, eine meist geringe Verbreitung von Interesse an Quartiersentwicklung und in den Kommunen, die Quartiersentwicklung praktizieren, eine vorherrschende Verantwortlichkeit der Bürgermeister*innen für diese Konzepte. Dabei wird die Federführung für die konzeptionelle Umsetzung zum Teil aber auch an Externe delegiert. Anders als in den groß- und mittelstädtischen Kommunen verbindet man in den Soliden Kleinstädten mit Quartiersentwicklung nicht Quartiersmanagement, sondern vor allem integrierte Stadt-/Gemeindeentwicklungskonzepte, die einen stärkeren Fokus auf bauliche Aspekte beinhalten. Da in diesem Cluster häufig nur eine schmale Palette etablierter, aber wenig interaktiver Beteiligungsverfahren eingesetzt wird (Bürger*innenbefragungen und Bürger*innenversammlungen) können damit meist nur Vorstufen der Partizipation erreicht werden. Die Netzwerke der Quartiersentwicklung sind eher klein und durch Vereine, Freie Träger und Kirchengemeinden geprägt. Die inhaltlichen Schwerpunkte liegen dabei überwiegend in den Bereichen Familie und Generationen sowie Wohnen und Wohnumfeld, was mit der konzeptuellen Assoziation von Quartiersentwicklung und Gemeindeentwicklung korrespondiert.

Cluster 6 – die Starke Gemeinde: Schwerpunkt generationengerechtes Leben im Ort

Die überwiegend kleinen ländlichen Gemeinden mit günstigen demografischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, die diesen Cluster bilden, zeichnen sich durch eher kleine Quartierszuschnitte unter 500 bis unter 5.000 Einwohner*innen und geringe Vorerfahrungen (weniger als drei Jahre) mit Quartiersentwicklung aus. Auch wenn die mit Quartiersentwicklung verbundenen Begriffe in diesem Cluster neben Gemeindeentwicklung häufig innerörtliche Flächenaktivierung als bauplanerisches Konzept umfassen, liegt der inhaltliche Schwerpunkt bei Pflege und Unterstützung sowie Familie und Generationen. Gemeinsam mit der starken Rolle von privaten Unternehmen in den oftmals kleinen Netzwerken der Quartiersentwicklung in diesem Cluster kann gefolgert werden, dass hier häufig die Umnutzung von Gebäuden für Wohnen im Alter im Vordergrund der Quartiersprojekte steht. Dafür spricht auch die häufige Wahl von Zukunftswerkstattverfahren zur Bürger*innenbeteiligung mit Erreichung eines verhältnismäßig hohen Grades an Partizipation in dieser Gruppe.

6. DER BLICK IN DIE KOMMUNEN: WIE WERDEN QUARTIERSENTWICKLUNGSPROJEKTE VOR ORT UMGESETZT?

In diesem Kapitel steht die Mesoebene der Stadt beziehungsweise der Gemeinde als Ort von Quartiersentwicklung im Fokus. Erwartet werden Erkenntnisse darüber, was im Verlauf von Quartiersentwicklungsprozessen konkret vor Ort geschieht. Hierbei sind verschiedene Perspektiven zu berücksichtigen: die der im Quartier lebenden Bürgerschaft, der Kommunalverwaltungen und von anderen für die Quartiersentwicklung relevanten Institutionen, Einrichtungen oder Organisationen.

Zentral sind dabei spezifische Erfahrungen mit und bei der Umsetzung von Quartiersentwicklung in einzelnen zufällig ausgewählten Kommunen. Die Datengrundlage liefern hierfür 39 leitfadengestützte telefonische Expert*inneninterviews mit zumeist (feder)führenden Vertreter*innen aus den Kommunalverwaltungen. Nachdem im letzten Kapitel überblickshaft Erkenntnisse zu Strukturen auf Landesebene gewonnen wurden, geht es nun um die spezifischen Erfahrungen vor Ort sowie die dortigen einzelnen Projekte beziehungsweise Ansätze.

Abschließend widmet sich das Kapitel zudem der Mikroebene. Dabei werden die Akteur*innen in den Projekten vor Ort sowie die Zielgruppen genauer betrachtet. Es geht dabei nicht mehr um den Blick der Verwaltung von außen, sondern gezielt um die Erfahrungen und Erkenntnisse, die die Menschen in ihrer täglichen Auseinandersetzung mit dem Quartiersgedanken, aber auch den allgemeinen Fördermöglichkeiten sammeln.

Der Interview-Leitfaden entwickelte sich gewissermaßen entlang der Phasen eines Quartiersentwicklungsprojektes: vom Anstoß oder der Entwicklung einer Idee über die Mitnahme der Bürgerschaft, hin zu allgemeinen Einschätzungen über Erfolgs- und Hemmfaktoren eines solchen Projektes bis zu Erfahrungen und Einschätzungen zu Fördermöglichkeiten und der Zusammenarbeit mit dem Sozialministerium Baden-Württemberg. Dieser Logik folgen auch die anschließenden Abschnitte.

Es werden folgende Leitfragen verfolgt:

- Was passiert im Verlauf des Quartiersentwicklungsprozesses?
- Wie wird die Quartiersentwicklung im Quartier aus verschiedenen Perspektiven wahrgenommen?
- Welche Erfahrungen haben die Kommunen mit der Förderung des Sozialministeriums Baden-Württemberg (Ideenwettbewerb, Landesstrategie) gemacht?

6.1 HALTUNGEN DER KOMMUNEN ZUM ANSATZ DER QUARTIERSENTWICKLUNG

6.1.1 WER BETREIBT QUARTIERSENTWICKLUNG?

Beginnen wollen wir mit der generellen Haltung der Kommunalverwaltungen zur Quartiersentwicklung. Dazu lohnt sich als Einstieg noch einmal der Blick auf die Verteilung der Kommunen[13], die Quartiersentwicklung betreiben oder eben nicht.

	Häufigkeit	Prozent	Prozent (gültig)
Ja	30	73,17	76,92
Nein	9	21,95	23,08
Gesamt (gültig)	39	95,12	100
Fehlend	2	4,88	-
Gesamt	41	100	-

Tabelle 14: Betreiben Sie Quartiersentwicklung in Ihrer Kommune? (Interviewdaten, n=39)

Die neun Fälle, die angeben, keine Quartiersentwicklung vor Ort zu betreiben, verteilen sich ausschließlich auf Kleinstädte und ländliche Gemeinden. **Hier wird ein Defizit des Begriffes „Quartier" sichtbar: seine assoziative Verbindung mit dem (groß)städtischen Kontext. Die Mehrheit der Fälle, die keine Quartiersentwicklung betreiben, geben an, dass Quartier und Quartiersentwicklung aus ihrer Sicht etwas für Städte seien.** Das Ziel von Quartiersentwicklung sei es, etwas „Dörfliches" wie ein Gemeinschafts- oder Bürgerschaftsgefühl in die Städte zu transportieren. Auf dem Land beziehungsweise in kleineren Gemeinden sei das nicht nötig beziehungsweise nicht umsetzbar. Das Quartier als städtebauliche Einheit ist für die meisten ländlichen Kommunen zu groß.

Das ganze Dorf wird mit seiner Siedlungsfläche zumeist als „ein Quartier" betrachtet, da die Gemeinden für eine weitere räumliche Ausdifferenzierung schlicht zu klein sind. In anderen Gemeinden, die sich aus mehreren Ortsteilen zusammensetzen, ist der Begriff auch nicht vollumfänglich passend. Hier sagen die Kommunalvertreter*innen, dass sie Teilortschaften entwickeln. In anderen Gemeinden, vor allem in den „Speckgürteln" von Großstädten, wird das Thema allerdings zunehmend aktuell. Neue Projekte, die alsbald in Angriff genommen werden, erscheinen im Zusammenhang mit steigender Wohnungsknappheit als geeignete Möglichkeit, sich mit dem Thema Quartier zu befassen. In anderen Gemeinden laufen bereits Projekte, die rückblickend als Quartiersentwicklung bezeichnet werden könnten, aber unter anderen Begriffen wie Dorfentwicklung initiiert wurden. Nicht zuletzt wurde angemerkt, dass der Begriff „Quartier" nichts Neues beinhalte, sondern lediglich dazu diene, weitere neue Förderprogramme aufzulegen. Was jedoch das spezifisch Neue an Quartiersentwicklung im Unterschied bspw. zum ELR-Programm – Entwicklung Ländlicher Raum – ist, bleibe des Öfteren für die Akteur*innen vor Ort unklar.

[13] Bezogen auf die Teilnehmer*innen an den telefonischen Expert*inneninterviews (n=39).

6.1.2 WAS MOTIVIERT ZUR QUARTIERSENTWICKLUNG?

Immerhin 30 von 39 telefonisch interviewten Kommunen aus Baden-Württemberg verfolgen vor Ort den Quartiersansatz. Daher lohnt es sich, genauer auf die Beweggründe und Motive dieses Handelns einzugehen. Wieso verfolgen die Kommunalverwaltungen einen Quartiersansatz? Verfolgen sie damit einen bestimmten Zweck oder drücken sich in diesem Verwaltungshandeln gar bestimmte gelebte Werte oder auch (lokale) Traditionen aus? Oder sind es handelnde Einzelpersonen, die aus persönlicher Überzeugung das Thema verfolgen?

Um diese Frage beantworten zu können, wurden Textpassagen untersucht, in denen die Gesprächsteilnehmer*innen über ihre Ansätze und Herangehensweisen innerhalb ihrer Quartiersentwicklungsprojekte sprechen. Innerhalb dieser Textpassagen wurde nach Hinweisen gesucht, die die zugrundeliegende Motivation für Quartiersentwicklung offenlegen können. Den theoretischen Rahmen für die angewandten Codes liefert Max Webers Theorie des sozialen Handelns (mehr hierzu: Weber, 1922 und 1984). Handeln bedeutet für Max Weber, dass menschliches Verhalten mit einem (subjektiven) Sinn verknüpft wird. Soziales Handeln ist solches Handeln, das seinem intendierten Sinn gemäß auf andere bezogen ist. Die Entscheidung, ob und wie man Quartiersentwicklung betreibt, kann somit als soziales Handeln verstanden werden, da sie keinen Selbstzweck verfolgt oder erfüllt, sondern sich auf die betroffenen Zielgruppen bezieht.

Wenn wir nun den Versuch unternehmen, dieses Handeln zu deuten, nennt Weber verschiedene Formen, wie diese mit Evidenz unterlegt werden können: rational oder emotional. Daraus können vier Idealtypen sozialen Handelns gebildet werden, die zugleich zur Benennung unserer Codes für die Beantwortung des Forschungsinteresses herangezogen wurden.

(1) **Zweckrationales Handeln** liegt vor, wenn das Handeln an der Erreichung von Zwecken unter der Verwendung von Mitteln ausgerichtet ist. Im Falle der Quartiersentwicklung könnten solche Zwecke u. a. die Steigerung der Akzeptanz des Projektes durch die Bürger oder auch die Notwendigkeit von Bürger*innenbeteiligung zur finanziellen Förderung seitens des Landes oder Bundes sein.

(2) **Wertrationales Handeln** orientiert sich am absoluten Eigenwert eines Tuns, unabhängig davon, ob es Erfolg bringt oder nicht. Für Quartiersprojekte könnte das bedeuten, dass man bspw. den gestiegenen Koordinations- und Zeitaufwand für Bürger*innenbeteiligungsprozesse gerne in Kauf nimmt, da man vom Ansatz Quartiersentwicklung in seiner Richtigkeit und Alternativlosigkeit gänzlich überzeugt ist.

(3) **Affektuelles beziehungsweise emotionales Handeln** ist durch aktuelle Affekte oder (weniger rationale) Gefühlslagen bestimmt. Im Unterschied zu (2) bezieht sich im Kontext der Quartiersentwicklung dieses Handeln stärker auf Einzelpersonen. So liegt affektuelles Handeln bspw. dann vor, wenn sich ein*e Bürgermeister*in die Quartiersentwicklung als persönliches Thema auf die eigene Fahne geschrieben hat und dies in den Mittelpunkt seiner/ihrer Legislatur rückt. Quartiersentwicklung ist hier also stark an Interessen einflussreicher Einzelpersonen geknüpft.

(4) **Traditionales Handeln** beschreibt – als letzte Form nach Weber – Handlungen, die sich über längere Zeiträume unreflektiert in die Gewohnheit eingelebt haben. Am Beispiel unseres Projektes können dies Gemeinden sein, die seit mehreren Jahren Quartiersprojekte mit Erfolg durchführen und über Einzelpersonen hinweg an dieser Herangehensweise festhalten.

(5) Da die Codes möglichst erschöpfend und disjunkt sein sollen, muss auch ein weiterer Code außerhalb der Logik Max Webers verfügbar sein, nämlich der des **bewussten Nichthandelns auf Basis von Skepsis und Ablehnung**. Dieser Code umfasst alle Aussagen, in denen zum Ausdruck kommt, dass die Personen dem Quartiersansatz kritisch bis ablehnend gegenüberstehen und ihn daher nicht verfolgen.

Code	Typische Fundstelle
Zweckrationales Handeln	„Wenn man da natürlich in- so ein extra Zuschuss haben will oder oder, dann muss man, dann braucht man quasi ein- einen professionellen Bürgerbeteiligungsprozess und in der normalen Beantragung, das geht ja auch ohne, aber grundsätzlich da muss man ja auch darstellen, da is-, also Umweltschutz ist ein Thema und Bürgerbeteiligung ist ein Thema, das nehmen die auch ei-, eigentlich in Aufgabe, in irgendeiner Form dargestellt werden muss, das ist auch Bestandteil dieses Bauprojektes oder dieses Projektes im Allgemeinen jetzt.“
Wertrationales Handeln	„Ja und es geht nicht nur darum, um Bedarfe, sondern es geht wirklich um die Frage wie leben wir zusammen.“
Affektuelles Handeln	„Ja, ja. Also erstmal grundsätzlich gilt zu sagen, dass die Bürgerbeteiligung auch durch-durch meinen Amtsantritt eher so- erst so ein bisschen an Fahrt gewonnen hat, also vor meiner Zeit wurde das ni- nicht so intensiv (.) gemacht und das haben wir jetzt in dem Zuge mit dem städtebaulichen Rahmenplan den wir gerade entwickeln für unseren Ortskern, haben wir unheimlich positive Resonanz erfahren.“
Traditionales Handeln	„Wir machen Quartiersarbeit ja schon seit (.) ja seit Mitte der achtziger Jahre haben wir=s dann immer weiter ausgebaut (.) in weitere Quartiere und haben eigentlich jedes, sagen wir mal alle, alle zwei bis vier Jahre (.) haben wir in weiteren Quartieren, Quartiersarbeit (.) etabliert, sodass wir insgesamt vierzehn Quartiere haben.“
Skepsis & Ablehnung	„Letzteres glaube ich nicht das ist ich sag mal die schwierigste Aufgabe für uns ist überhaupt die Bürger (.) zu erreichen insgesamt informationsmäßig zu erreichen das ist das Allerschwierigste und dass es den Bürger gibt, der beteiligt werden will, der mitdenken will, der mitarbeiten will, das ist schlichtweg Erfindung.“

Tabelle 15: Typische Beispiele aus dem Interviewmaterial für Codes

Abbildung 33: Einstellung zu Quartiersentwicklung nach Clustern (Cluster 1= die Großstadt; Cluster 2= die Solide Mittelstadt; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt; Cluster 5= die Solide Kleinstadt; Cluster 6= die Starke Gemeinde)

Die unterschiedliche Anzahl an Codierungen gestalten verallgemeinernde Quervergleiche zwischen den Clustern schwierig. Es wird deutlich, dass die Mehrheit der codierten Passagen – wie für eine Befragung von Verwaltung erwartbar – dem **zweckrationalen Handeln beziehungsweise einer zweckrationalen Einstellung gegenüber Quartiersprojekten** zuzuordnen ist. In den Großstädten wird unter anderem argumentiert, dass sich der anfängliche Mehraufwand innerhalb der Verwaltung mittlerweile in eine gesteigerte Effizienz gewandelt hat, da man die entsprechenden koordinierten Strukturen bis in die Quartiere ausgeweitet hat.

In den Herausgeforderten Mittelstädten findet sich öfter das Argument, dass man den Bürger*innen mittels Bürger*innenbeteiligungsverfahren – die ein fester Bestandteil von Quartiersarbeit sind – die zukünftige Entwicklung besser aufzeigen beziehungsweise vermitteln

könne. Diese beiden Sichtweisen finden sich auch bei den Soliden Kleinstädten wieder. Bei ihnen wird das Meinungsbild noch dahingehend ergänzt, dass es dem Zeitgeist entspreche, Bürger*innenbeteiligungsverfahren und Quartiersentwicklung durchzuführen.

Wertrational argumentierten ebenfalls häufig die Großstädte sowie die Soliden Mittelstädte und auch eine Starke Gemeinde. Wertrational eingestellt sind die Großstädte, wenn sie angeben, dass es bei Quartiersprojekten um mehr als die reine Deckung von Bedarfen gehe, nämlich um die Frage, wie man zusammenleben wolle und wie sich Bürgerschaft und Politik auf Augenhöhe begegnen können. Die gleichen Einstellungen kommen bei den Herausgeforderten Mittelstädten und der Starken Gemeinde zum Ausdruck. Auch in diesen Clustern wird das gemeinsame Miteinander von Bürger*innen und der Politik und Verwaltung als zentraler Wert benannt.

Der Code „affektuell“ wurde lediglich viermal in den Soliden Kleinstädten vergeben. Hier waren es Einzelpersonen, die das Thema voranbringen wollen. Alle betonen die Bedeutung des Themas Quartiersentwicklung und Bürger*innenbeteiligung. Alle drücken ihre persönliche Verbundenheit und Affinität zu diesen Ansätzen aus („Das ist mir persönlich schon wichtig“ oder (dass das Thema Quartier) „auch durch meinen Amtsantritt erst so ein bisschen Fahrt aufgenommen hat.“).

In einer Großstadt wurde betont, dass seit über zehn Jahren bereits Quartiersentwicklung praktiziert und fortwährend ausgebaut und vertieft werde. Hier wurde der Code „traditional“ vergeben. Aber es gibt auch skeptische Stimmen in den Soliden Kleinstädten. In manchen Fällen hat man sich bislang schlicht noch nicht mit diesem Ansatz an ein Projekt gewagt. In anderen wiederum wird die Teilnahmebereitschaft der Bevölkerung („Und dass es den Bürger gibt, der beteiligt werden will, der mitdenken will, der mitarbeiten will, das ist schlichtweg Erfindung“) beziehungsweise die Effektivität in Frage gestellt („Die Verwaltung arbeitet, der Gemeinderat hirnt und- und dann irgendwann kommt ein Bürgerbegehren und sagt, wir wollen diesen Bebauungsplan so nicht und dann ist alles quasi zunichte“). Diese Stimmen existieren auch (und müssen ernst genommen werden), sind aber – wie die Übersicht der Codierungen aufzuzeigen vermag, deutlich in der Minderheit.

6.2 WIE ENTSTEHT EIN QUARTIERSENTWICKLUNGSPROJEKT?

Bei den telefonischen Expert*inneninterviews ging es darum, individuelle Projekterfahrungen aus den Kommunen zu erheben. Dazu wurden die Kommunen, die Quartiersentwicklung betreiben, nach ihren spezifischen Projekterfahrungen gefragt. Die erste projektspezifische Frage erhob, ob der Auftakt beziehungsweise die Initiierung eines Quartiersprojektes einem bestimmten Muster folgen. Es ist möglich, dass neben der Kommunalverwaltung Projekte außerdem aus der Bevölkerung heraus angestoßen oder gar von dritten Akteur*innen (bspw. Investoren) außerhalb der Kommunen initiiert werden.

Das Ergebnis innerhalb der Telefoninterviews ist eindeutig. **Über 80 % der beschriebenen Quartiersprojekte wurden durch die Kommunalverwaltungen initiiert.** In drei Fällen wurden in einer Kleinstadt beziehungsweise einer Gemeinde Projekte auf Initiative der Bevölkerung oder eines Vereines angestoßen. Hinter dem Code „Dritte“ stehen vor allem Investor*innen, aber auch Grundstücksbesitzer*innen oder sonstige Akteur*innen. Insgesamt ist festzuhalten, dass es keine größeren Unterschiede bei der Entstehung eines Quartiers- beziehungsweise Dorfentwicklungsprojektes zwischen den Clustern gibt.

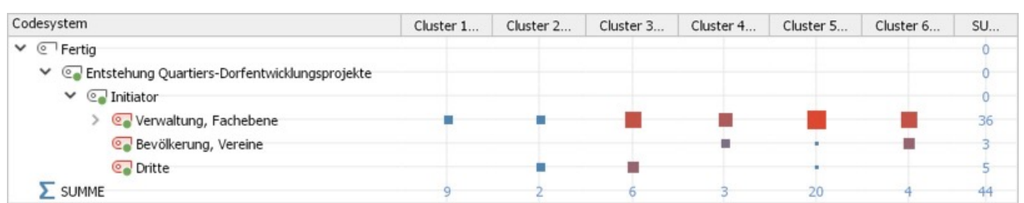


Abbildung 34: Wer initiiert ein QE-Projekt? nach Clustern (Cluster 1= die Großstadt; Cluster 2= die Solide Mittelstadt; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt; Cluster 5= die Solide Kleinstadt; Cluster 6= die Starke Gemeinde)

Auch beim genaueren Blick auf die Ausgestaltung des am häufigsten vergebenen Codes „Verwaltung, Fachebene“ werden keine clusterspezifischen Unterschiede deutlich. Auch hier werden in über 80 % der Fälle die Projekte und ihre inhaltliche Ausrichtung von den Kommunalverwaltungen bestimmt. Lediglich vier Fälle gaben an, vorab eine Bedarfserhebung vorzunehmen.

Abbildung 35: Projektinitiierung durch Verwaltung nach Clustern (Cluster 1= die Großstadt; Cluster 2= die Solide Mittelstadt; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt; Cluster 5= die Solide Kleinstadt; Cluster 6= die Starke Gemeinde)

Aktuell dominiert also bei der Entwicklung und Initiierung von Quartiersprojekten noch ein **Top-down-Verständnis**. Wie lässt sich das erklären? Zum einen ist Quartiersentwicklung in den kleineren Städten und Gemeinden ein Thema, das gerade erst (wieder) neu auf der Agenda aufgetaucht ist. Das Sozialministerium Baden-Württemberg hat dabei mit dem Ideenwettbewerb 2017 einen großen Anteil. Dass im Zusammenhang mit und bei der Durchführung von Quartiersentwicklung die Bürger*innenbeteiligung eine zentrale Rolle spielt, kommt jedoch beim Entstehen der Projekte noch nicht zum Tragen. So ist anzunehmen, dass die aktuelle Landesstrategie das Bewusstsein für Mitgestaltung und eben auch bottom-up-orientierte Mitgestaltungsprozesse schärfen wird.

In der ersten Phase ist es daher noch nicht verwunderlich, dass über institutionelle Wege und Kanäle die entsprechenden Projekte aufgesetzt wurden. Interessant wird es aber sein zu beobachten, ob und in welcher Form zukünftig die aktuellen Projekte in den Kommunen dazu führen, dass die Bürgerschaft sich intensiver von Anbeginn für und innerhalb neuer Projekte engagiert und diese eventuell gar selbstständig an die Kommunalverwaltung herantragen wird.

6.3 WAHRNEHMUNG UND RESONANZ DURCH DIE BÜRGERSCHAFT

Wie bereits deutlich wurde, ist die Beteiligung der Bürgerschaft ein zentrales Anliegen und Kriterium zur Förderung der Quartiersentwicklung. Daher ist es wichtig, die Bürger*innen von Beginn an in die jeweiligen Projekte einzubinden. Wie stark ein partizipativer Ansatz von kommunaler Seite verfolgt wird, wurde im vorhergehenden Abschnitt präsentiert. Es geht nun darum, wie die Angebote zur Partizipation seitens der Bürgerschaft an- und wahrgenommen werden.

Wichtig ist hierbei zu berücksichtigen, dass es sich um Einschätzungen der kommunalen Vertreter*innen handelt. Wir können an dieser Stelle – anders als bei den Daten aus Modul 3 (Fokusgruppen) – also kein direktes Feedback aus der Bürgerschaft auswerten, sondern haben es mit bereits durch die Verwaltung interpretierten Erfahrungen zu tun. Dennoch kann aus diesen Einschätzungen das Interesse an Bürger*innenbeteiligungsformaten seitens der Bürger*innen abgeleitet werden.

Auffällig bei der Analyse ist, dass es keine clusterspezifischen Unterschiede bei der Wahrnehmung beziehungsweise Mitgestaltung von Quartiersprojekten durch die Bevölkerung gibt, auch wenn sich die einzelnen Cluster unterschiedlichen Herausforderungen gegenübersehen. **Grundsätzlich lässt sich subsumieren, dass die Bürgerschaft mit Hilfe von Vermittlungs- und Moderationsaufwendungen seitens der kommunalen Vertreter*innen die Angebote zur Partizipation und Mitgestaltung in ihrem Quartier positiv auf- und wahrgenommen hat.**

Aus den Großstädten (Cluster 1) wurden ausschließlich positive Erfahrungen berichtet. In einem Fall gab es zunächst kleinere Startschwierigkeiten, da sich die Beteiligten zunächst aufeinander einstellen mussten. Dabei war es aber vor allem für die städtische Seite ungewohnt, sich auf neue Projektideen einzulassen. Anfängliche Zurückhaltung entwickelte sich indes durch erste erfolgreiche Projektumsetzungen zu größerer Neugier. Die Stadtgesellschaft tritt insgesamt selbstbewusster auf. Positive Effekte der Quartiersentwicklung werden wahrgenommen und gleichsam für das eigene Quartier eingefordert. Die „klassischen“ Bürger*innenbeteiligungsverfahren oder auch Tür-zu-Tür-Befragungen werden nicht immer als die besten Handlungsoptionen wahrgenommen. Vielmehr geht es um neue, innovative Formen der Bürger*innenbeteiligung und -aktivierung. So wurde bspw. von der Einführung eines Wochenmarktes in einem Quartier berichtet, der „proppenvoll“ gewesen sei.

In einer Soliden Mittelstadt (Cluster 2) gab es anfangs Erklärungsbedarf in Bezug auf die Begrifflichkeit „Quartier“. Die Bürgerschaft äußerte Bedenken, dass bestehende Nahversorgungs- und Daseinsvorsorge-Angebote durch die Neuentwicklung wegfallen würden und somit ihre Identität verloren gehe. Dass nunmehr z. B. Straßenzüge anstelle von Stadtteilen im Fokus von Entwicklungsprojekten stehen sollten, war für viele aufgrund positiver Erfahrungen in der Vergangenheit nicht nachvollziehbar. Für die Stadtverwaltung ergab sich daraus der Lerneffekt, selbst offensiver nach außen öffentlichkeitswirksam tätig zu werden. Es ging vor allem darum, der Bürgerschaft darzulegen und zu versichern, dass man den Menschen nichts wegnehmen wolle, sondern dass das Ziel sei, das Quartier gemeinsam zu entwickeln. Unter anderem verlegte der/die Bürgermeister*in seine/ihre Sprechstunde in das entsprechende Quartier. Auf diese Weise nahmen viel mehr Menschen diese Sprechstunde wahr und es konnte eine Vielzahl an Vorbehalten im Dialog ausgeräumt werden.

Auch in zwei Fällen des dritten Clusters wurde positiv hervorgehoben, dass die Bürger*innen überhaupt an einem solchen Projekt beteiligt werden. Den Bürger*innen sei bewusst, dass die Kommune einen neuen Ansatz verfolge, was im Allgemeinen sehr gut ankäme.

Ein wichtiger Punkt für die Teilnahme an Bürger*innenbeteiligungsprozessen, ist die persönliche Betroffenheit. Auf der einen Seite führt die Betrachtung kleinerer Ausschnitte wie eines Quartiers zu einer geringeren Zahl betroffener Bewohner*innen. Auf der anderen Seite entsteht dadurch aber auch ein höherer Identifikationsgrad mit der betroffenen Einheit. Ist dies in ländlichen Strukturen schon immer stärker ausgeprägt gewesen, so ist es vor allem in städtischen Quartieren eine große Chance, die Bürger*innen themenspezifisch zu emotionalisieren. Manche Gesprächsteilnehmer*innen gaben aber auch zu bedenken, dass man sich kritisch damit auseinandersetzen müsse, wer an Bürger*innenbeteiligungsveranstaltungen partizipiere.

Oftmals sind ältere Menschen im Rentenalter im Beteiligungsprozess überproportional vertreten. Da sich Quartiersprojekte des Öfteren mit Themen rund um das Älterwerden, Versorgungssicherheit und -infrastruktur vor Ort sowie Pflegethemen befassen, besteht für ältere Menschen häufiger eine (gefühlte) thematische Betroffenheit. Zum anderen haben sie womöglich größere Zeitressourcen, um an diesen Veranstaltungen teilzunehmen. In einem Interview wurde auch darauf hingewiesen, dass es nicht nur „Verzerrungen“ entlang der Alterskohorten geben könne, sondern vor allem auch entlang der sozialen Lebenslagen. Vor allem in Quartieren in städtischen Gebietstypen haben Menschen in den unteren Einkommensgruppen meist andere Alltagssorgen, als sich beispielsweise um die Begrünung des Fußweges zu kümmern. Hier liegt zwar eine lokale, aber keine emotionale Betroffenheit vor.

Auch aus den kleinstädtischen Clustern wurden positive Erfahrungen berichtet. Die Bürgerschaft zeige großes Interesse an der Gemeindeentwicklung. Die größte Herausforderung sei es, die unterschiedlichen Interessenlagen (u. a. der Vereine) zu berücksichtigen und sich auf einen für alle akzeptablen Fahrplan zu einigen. Damit geht ein enormer Koordinations- und Organisationsaufwand einher, der mitunter erhebliche Belastungen für die Kommunalverwaltungen mit sich bringt. Wenn es jedoch gelingt, die Bürger*innen mit ihren heterogenen Interessenlagen abzuholen und zu integrieren, ergeben sich daraus vielfältige und nachhaltige Engagement-Strukturen.

In einer Kommune des fünften Clusters wurde berichtet, dass sich infolge der Informations- und Dialogveranstaltungen ein hohes Identifikationsmaß gegenüber der eigenen Nachbarschaft beziehungsweise dem eigenen Quartier herausgebildet habe. Die Errichtung eines Mehrgenerationenspielplatzes sowie eines Bürger*innenhauses sorgte dafür, dass sich die Bewohner*innen verstärkt um diese Bereiche kümmerten. Durch selbstorganisiertes bürgerschaftliches Engagement konnten die Grünflächen wieder mit Blumen aufgewertet werden. Diese Pflegearbeiten hätte der Bauhof nach eigener Aussage allein nicht stemmen können, weshalb die Grünflächen in der Vergangenheit mit pflegeleichten Bodendeckern bepflanzt waren. Dieses Beispiel zeigt auf,

dass sich der erhöhte Vermittlungs- und Koordinationsaufwand zu Beginn der Etablierung von Quartiersentwicklung auf lange Sicht lohnen kann.

6.4 WIRKFAKTOREN BEI QUARTIERSPROJEKTEN

Der vorherige Abschnitt endete mit der Erkenntnis, dass sich ein höherer Moderations- beziehungsweise Vermittlungsaufwand zu Beginn eines Quartiersprojektes positiv auf die langfristige Motivation und Einbindung der Bürgerschaft auswirken kann. Welche Faktoren sind darüber hinaus aus Sicht der kommunalen Verwaltungsakteur*innen noch ausschlaggebend für den Erfolg eines Quartiersprojektes und welche negativen Erfahrungen wurden womöglich ebenfalls bereits gesammelt? Gibt es hier clusterspezifische Wirkfaktoren oder Ansätze, die weniger von Erfolg gekrönt sind? Auf diese Fragen konzentriert sich das folgende Kapitel.

Zunächst ist positiv zu vermerken, dass die bisher gesammelten Erfolgsfaktoren die Anzahl der bislang erfahrenen Hemmfaktoren deutlich übersteigt. Daraus können wir schließen, dass die bereits oder aktuell durchgeführten Quartiersprojekte überwiegend zur Zufriedenheit der verantwortlichen Akteur*innen verlaufen (sind).

6.4.1 ERFOLGSFAKTOREN

Die meisten Fundstellen (Codierungen) finden sich im Cluster 1, den Großstädten (40). Es lässt sich auch hier wieder vermuten, dass dieser Umstand darauf zurückzuführen ist, dass der Quartiersansatz in den Städten bereits länger verfolgt wird als in kleinstädtischen oder ländlichen Gebieten. Somit können die Großstädte auf einen größeren Fundus an positiven sowie negativen Faktoren beziehungsweise Erfahrungen zurückgreifen. Die Häufigkeiten aller weiteren Codierungen fallen hingegen im Verhältnis deutlich ab. Zwar wurden bei Cluster 5 (Solide Kleinstadt) 29 Codierungen vorgenommen, allerdings beziehen sich diese auch auf insgesamt 13 Fälle.

Die folgende Abbildung zeigt nun die Verteilung innerhalb der Cluster an. Es wird deutlich, dass einzig in Cluster 2, den Soliden Mittelstädten, die Hemmfaktoren die Erfolgsfaktoren – wenn auch bei kleiner Anzahl – überwiegen. Die Kommunen, die sich dazu entschieden haben, Quartiersentwicklungsprojekte vor Ort anzugehen, waren also vermutlich mehrheitlich gut vorbereitet und haben ihre Projekte in einer Form konzipiert, in der sie erfolgreich durchgeführt werden konnten oder können.

Codesystem	Cluster 1...	Cluster 2...	Cluster 3...	Cluster 4...	Cluster 5...	Cluster 6...	SU...
Fertig							0
Wirkfaktoren							0
Erfolgsfaktoren							73
Hemmfaktoren							32
SUMME	40	5	19	6	29	6	105

Abbildung 36: Erfolgs- und Hemmfaktoren nach Clustern (Cluster 1= die Großstadt, n=7; Cluster 2= die Solide Mittelstadt, n=2; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt, n=6; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt, n=2; Cluster 5= die Solide Kleinstadt, n=13; Cluster 6= die Starke Gemeinde, n=2)

Gehen wir nun einen Schritt weiter und betrachten genauer, welche Erfolgsfaktoren sich in den Kommunen in Zusammenhang mit Quartiersentwicklungsprojekten herauskristallisiert haben. In der folgenden Abbildung sind die Häufigkeiten innerhalb der Cluster aufgezeigt. Die Sortierung erfolgte hier also innerhalb der Spalten.

Codesystem	Cluster 1...	Cluster 2...	Cluster 3...	Cluster 4...	Cluster 5...	Cluster 6...	SU...
Fertig							0
Wirkfaktoren							0
Erfolgsfaktoren							0
Vernetzung							17
Kommunikation							35
Materielles							6
Präsenz vor Ort							8
Politischer Wille							2
(noch) keine							5
SUMME	29	2	11	5	21	5	73

Abbildung 37: Erfolgsfaktoren nach Clustern (Cluster 1= die Großstadt, n=7; Cluster 2= die Solide Mittelstadt, n=2; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt, n=6; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt, n=2; Cluster 5= die Solide Kleinstadt, n=13; Cluster 6= die Starke Gemeinde, n=2)

Bei einem ersten Blick auf die Abbildung lässt sich erkennen, dass es – mit Ausnahme des mittelstädtischen Clusters 2 – sehr ähnliche Erfolgsfaktoren sind, die in den Kommunen ausgemacht wurden. In allen Clustern – außer eben den Soliden Mittelstädten – ist die „Kommunikation" der meistgenannte Erfolgsfaktor. Annähernd 50 % der erhobenen Erfolgsfaktoren wurden mit diesem Code versehen. Danach kommt vor allem in den groß- und mittelstädtisch geprägten Kommunen die „Vernetzung". Auf den weiteren Plätzen, aber schon deutlich abgeschlagen, folgen die „Präsenz vor Ort", die ebenfalls in den Groß- und Mittelstädten häufiger erwähnt wird, und „Materielles". Es lohnt sich also, die häufigsten Nennungen noch tiefergehend zu analysieren.

Allgemein fallen nur kleinere Unterschiede zwischen den Clustern auf. Das heißt also, dass die Erfolgsfaktoren überwiegend clusterunspezifisch beziehungsweise kommunalstatistisch unabhängig sind. Dafür bieten sie jedoch Hinweise auf potenzielle Bausteine, die in künftigen (geförderten) Projekten beachtet werden sollten.

Wie bereits benannt, war **„Kommunikation"** der am häufigsten vergebene Code. Der wichtigste Punkt dabei ist es, die Bürger*innen abzuholen. Das bedeutet, frühzeitig die Bürger*innen in das Projekt mit einzubeziehen. Noch bevor jedoch ein Projekt offiziell gestartet ist und die Projektziele formuliert sind, ist es von großer Bedeutung, permanent auf die Bedürfnisse der Bewohnerschaft innerhalb des Quartiers einzugehen. Sie sind die Experten vor Ort, die im alltäglichen Leben erfahren, welche Potenziale, aber auch Missstände ihr unmittelbares Lebensumfeld aufweist. Es ist demnach immer wichtig, gute Ideen direkt bei der Bevölkerung einzuholen. Dafür ist es notwendig, vor Ort im Quartier präsent, sichtbar beziehungsweise ansprechbar zu sein. Ist dies geschehen, kommt es auf eine präzise und vor **allem realisierbare Zielformulierung** an. Von elementarer Bedeutung, für den Fortlauf beziehungsweise Start eines Projektes und die Einbindung der Bevölkerung ist eine verbindliche Festschreibung dessen, was erreicht werden soll. Mit möglichst konkreten Formulierungen darüber, was erreicht werden soll, steigert man gleichsam die Bereitschaft seitens der Bürgerschaft, sich zu engagieren.

Hingegen sind bloße Absichtsformulierungen unzureichend, sowohl für die Akzeptanz als auch die Bereitschaft zur Mitwirkung seitens der Bürger*innen. Bei der Formulierung der Projektziele und im Umgang mit den Ehrenamtlichen ist es weiterhin wichtig, **transparent zu kommunizieren**. So wird in einem Fall geschildert, dass man darauf achten müsse, die Sprache der Bürger*innen zu sprechen. Wenn man stattdessen abstrakt und abgehoben kommuniziert, gefährdet das eine Bürger*innenbeteiligung auf Augenhöhe. Ein letzter Erfolgsfaktor im Bereich der Kommunikation ist das **Aufzeigen von Fortschritten**. Gerade bei mehrjährigen Projekten ist es von unschätzbarem Wert, kleine, aber sehr konkrete Fortschritte und Erfolge aufzuzeigen. „Der große Wurf braucht dann länger", heißt es in einem Interview. Man müsse allen Beteiligten fortschreitend vor Augen führen, was bereits erreicht wurde. Dieser Ansatz der kleinen Schritte sei viel nützlicher, als über einen langen Zeitraum hinweg einem schier unerreichbar erscheinenden Ziel nachzueifern.

Bei der Analyse der Teilaspekte des Erfolgsfaktors „Kommunikation" ist deutlich geworden, dass diese bereits vor offiziellem Projektstart eine zentrale Rolle spielen. Wenn es gelingt, bereits bei der ideellen Konzeption eines Projektes die Bürgerschaft zu aktivieren und ihre Ideen einfließen zu lassen, sind die größten Bedenken zumeist schon aus dem Weg geräumt. Dabei geht es nicht unbedingt darum, den Bürger*innen alleinige Entscheidungsmacht zuzugestehen. In vielen Fällen half bereits eine **professionelle (externe) Moderation** von Informations- beziehungsweise Dialogveranstaltungen. Im Zentrum der Projektkonzeptionen sollten dabei immer die spezifischen Bedürfnisse der Menschen innerhalb ihres Quartiers stehen. Ein gemeinsames Zusammenwirken auf Augenhöhe sowie konkrete Zielvereinbarungen sind gemeinsam mit dem Aufzeigen von erreichten Etappenzielen die Säulen eines langfristig erfolgreichen Quartiersprojektes.

Abbildung 38: Erfolgsfaktor Kommunikation (Cluster 1= die Großstadt, n=7; Cluster 2= die Solide Mittelstadt, n=2; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt, n=6; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt, n=2; Cluster 5= die Solide Kleinstadt, n=13; Cluster 6= die Starke Gemeinde, n=2)

Die zweithäufigste Codierung bei genannten Erfolgsfaktoren für das Gelingen eines Quartiersprojektes – wenngleich deutlich weniger benannt – ist „**Vernetzung**“. Auch hier lassen sich keine clustertypischen Besonderheiten erkennen. Was jedoch auffällt ist, dass nahezu die Hälfte aller Code-Fundstellen in Interviews mit Großstädten vergeben wurden. Das erscheint angesichts einer weit größeren und breiter aufgestellten Verwaltung in den Großstädten auch logisch. So wird auch genannt, dass es auf der einen Seite sehr wichtig ist, eine **konkrete Führungsperson** zu benennen, die federführend für das Projekt die Verantwortung trägt, die zentrale Anlaufstelle für jegliche Fragen ist sowie die einzelnen Akteur*innen untereinander koordiniert und vernetzt.

Auch zwischen den einzelnen Ressorts innerhalb der Stadtverwaltung entsteht ein neuer, höherer Koordinationsaufwand. Diese neue Aufgabe ist umso größer, je größer die entsprechende Kommune ist. Der ganzheitliche Ansatz der Quartiersentwicklung macht dementsprechend auch eine **ganzheitliche Herangehensweise auf administrativer Ebene** notwendig. Neben dieser horizontalen Vernetzung zwischen den Referaten oder Fachbereichen kommt es aber auch zu einer Ausweitung der vertikalen Vernetzung. Der Weg von der Stadtverwaltung bis hinein in ein Quartier ist länger als der in einer ländlichen Kommune beziehungsweise in einem Dorf, wo persönliche Kontakte und Bekanntschaften einen höheren Stellenwert besitzen. Es kommt daher vor allem in den städtischen Gebieten ebenso darauf an, vor Ort präsent zu sein. Dabei gilt es zu beachten, dass **keine Parallel- oder gar Konkurrenzstrukturen** geschaffen werden.

Es wird deutlich, dass der Vernetzungsaspekt ebenfalls eine zentrale Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung eines Quartiersprojektes einnimmt. Eine umfassendere und integrative Perspektive auf ein Quartier bezieht automatisch eine höhere Anzahl beteiligter Akteur*innen mit ein. Hierbei ist es fundamental, dass sich die **Akteur*innen untereinander vernetzen**, koordinieren und austauschen. Nur auf diese Weise können fruchtbare Synergien geschaffen und Reibungen sowie Interessenkonflikte minimiert werden. Je mehr Akteur*innen beteiligt sind, umso wichtiger wird dieser Punkt. In den Großstädten spielt Vernetzung daher eine abermals stärkere Rolle als in ländlichen Kommunen, wo Quartiersprojekte oftmals mit der Initiative von Einzelpersonen stehen und fallen.

Abbildung 39: Erfolgsfaktor Vernetzung (Cluster 1= die Großstadt, n=7; Cluster 2= die Solide Mittelstadt, n=2; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt, n=6; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt, n=2; Cluster 5= die Solide Kleinstadt, n=13; Cluster 6= die Starke Gemeinde, n=2)

6.4.2 HEMMFAKTOREN

Insgesamt gesehen, sind die in den Interviews genannten Hemmfaktoren im Vergleich zu den Erfolgsfaktoren heterogener. Das bedeutet, dass keine strukturellen oder systemischen Probleme innerhalb der Quartiersentwicklung beziehungsweise von Quartiersprojekten existieren. Vielmehr sind es **spezifische Erfahrungen, die auf individuelle Herangehensweisen und Lerneffekte in unterschiedlichen Rahmenbedingungen – soziale, städtebauliche und administrative Kontexte – zurückzuführen sind.** Es handelt sich also nicht nur um externe Faktoren, sondern auch um subjektiv als weniger erfolgreich wahrgenommene und erlebte Methoden oder Umsetzungsformate.

Was sich aus dem vorliegenden Interviewmaterial herauslesen lässt, ist, dass die meisten Herausforderungen beziehungsweise Hemmfaktoren bereits in der Planungsphase beziehungsweise zu Beginn eines Quartiersprojektes existieren. Bei immerhin 17 von insgesamt 29 Codierungen traten die Hemmfaktoren **bereits in der Planungs- beziehungsweise Konzeptionsphase** auf.

Abbildung 40: Hemmfaktoren nach Clustern (Cluster 1= die Großstadt, n=7; Cluster 2= die Solide Mittelstadt, n=2; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt, n=6; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt, n=2; Cluster 5= D die Solide Kleinstadt, n=13; Cluster 6= die Starke Gemeinde, n=2)

Ein wichtiger Punkt zu Beginn eines Quartiersprojektes ist die Verfassung eines Gesamtkonzeptes, das einen **klaren Ablauf und sicheres Vorgehen** festhält. Darin sollten sich **genaue Zielformulierungen** sowie deren sukzessive Realisierung wiederfinden. In zwei Fällen wurde das Fehlen eines solchen Konzeptes beziehungsweise einer Checkliste, die den Start oder auch die Umsetzung eines Quartiersprojektes schrittweise begleitet, negativ angemerkt. In anderen Fällen bestanden zunächst Unsicherheiten darüber, wie weit der Kreis der von Beginn an beteiligten Akteur*innen beziehungsweise Bürger*innen gezogen werden soll.

Dahinter verbirgt sich das **Spannungsverhältnis aus kommunalpolitischer Effizienz und größtmöglicher (oder nötiger) Bürger*innenbeteiligung**: Zum einen sollen die Projekte auf einem möglichst breiten bürgerlichen Konsens von Beginn an gründen. Auf der anderen Seite sehen die Kommunen darin ihre Effizienz beziehungsweise kommunale Gestaltungskraft gefährdet. So wird in einem Gespräch die Befürchtung dargelegt, dass die Kommunalverwaltung Projekte zu schnell ankündige. Zwar sei man selbstredend von den eigenen kommunalen Entwicklungsprojekten und ihrer Notwendigkeit überzeugt, aber oftmals regen sich dennoch Widerstände, da die Bewohnerschaft fürchte, dass die neuen Entwicklungen alte Strukturen verdrängen. Die „langen Linien“, die von den Kommunalverwaltungen häufig bei der Entwicklung ihrer Städte und Gemeinden verfolgt werden, sind für die Bevölkerung nicht immer derart sicht- beziehungsweise nachvollziehbar. Der unsichere Umgang mit diesem Spannungsverhältnis ist ein Hauptfaktor, der den Erfolg von Quartiersprojekten von Beginn an zu minimieren vermag.

Diese Ambivalenz steht auch im Zentrum des meistcodierten Hemmfaktors: **Interessenkonflikt, -ausgleich und -vermittlung**. Schon an der Bezeichnung des Codes lässt sich erkennen, dass es sich um einen sehr weitgefächerten, heterogenen Themenkomplex handelt. Im Unterschied zu dem zuvor beschriebenen Code („Unsicheres Vorgehen“) tritt dieser Code vor allem auf, wenn bereits ein grundlegendes (Gesamt-)Konzept existiert. Auch hier wurde benannt, dass sich teilweise bei der Bevölkerung das Gefühl einstelle, die Stadt würde sich in die Angelegenheiten des Quartiers einmischen. In einem anderen Fall wurden nicht alle Stakeholder im Quartier umfassend in den Prozess eingebunden, son-

dern es wurden lediglich die eingebunden, „mit denen man sonst halt immer zusammenarbeitet“. Auch in weiteren Telefongesprächen wurde deutlich, dass eine **ausgewogene Zusammensetzung aller Interessen- und Akteur*innengruppen** fundamental ist. Sobald eine Kommune diesen Interessenausgleich nicht herstellen kann, macht sie sich angreifbar. Vorwürfe, dass die Kommunalverwaltung bestimmte Zielgruppen oder Vereine bevorzuge, sind ein denkbar schlechter Start für gemeinsame, ganzheitliche Quartiersansätze und -projekte.

Des Weiteren ist es wichtig, die Bürger*innen „bei der Stange zu halten“. Was bereits als Erfolgsfaktor benannt wurde, wird an dieser Stelle validiert. In einer Kommune ist ein Quartiersprojekt bereits im zweiten Jahr. Planung und Auftakt verliefen verheißungsvoll. Nun aber stehen die Akteur*innen vor der Herausforderung, den Menschen aufzuzeigen, dass bislang noch nicht umgesetzte Vorhaben dennoch wichtig sind und dass das Projekt auch zukünftig weiterverfolgt werden muss. Der „lange Atem“ muss den Einwohner*innen vermittelt werden, sonst können selbst beste Konzepte im Sand verlaufen. Dieser Punkt spielt zwar auch während eines Quartiersprojektes eine entscheidende Rolle, kann aber bereits vorab durch die Definition von Meilensteinen vordefiniert werden.

Ein letzter Punkt, der im Zusammenhang mit dem Code „Interessenkonflikt, -ausgleich und -vermittlung“ thematisiert wurde, ist ein teilweise eklatanter **Wohnungsleerstand**, der aber nicht genutzt werden kann. Mit 2,1 Personen pro Haushalt ist Baden-Württemberg im bundesweiten Vergleich zwar an der Spitze (letzter Platz ist Berlin mit 1,79) (Statista online, 2019), dennoch beklagten mehrere Vertreter*innen der Kommunalverwaltung diesen Zustand. Vor allem in kleinstädtischen beziehungsweise ländlichen Gebieten geht den Kommunen wertvolle Wohnfläche verloren. Wo früher mehrere Generationen unter einem Dach wohnten, lebt heute oftmals nur noch eine Person. Die Kinder und Enkel sind für die Arbeit oder das Studium fortgezogen. So leben einzelne Menschen in großen Wohnungen oder gar Häusern allein. Zum Teil stehen gar die Einliegerwohnungen leer. Die alten Menschen sind nicht weiter auf Mieteinnahmen angewiesen, sondern wollen hypothetischem Ärger mit Mieter*innen sogar aus dem Wege gehen. Die Wohnungen oder Häuser sind über Jahrzehnte im Familienbesitz und daher ideell stark aufgeladen.

Für die Kommunen ergibt sich daraus die Situation, dass sie teilweise im Ortskern einen großen Leerstand aufweisen. Da die Wohnungen und Häuser aber im Privatbesitz sind, hat die Kommune keine Möglichkeit, diese Wohnfläche zu erschließen oder fortzuentwickeln. Das ist für die Kommunen ein nicht wünschenswerter Zustand, der vor allem die (Re-)Vitalisierung der Ortskerne als lebendige Orte der Begegnung zum Teil enorm hemmt sowie die Gestaltungs- und Handlungsspielräume der Kommunen stark beschränkt.

Neben den genannten Hemmfaktoren, die vor allem in der Planungs- und Konzeptionsphase bestehen, wurden auch weitere Faktoren genannt, die während der Umsetzung sichtbar wurden. Insgesamt sind diese allerdings weniger gut klassifizierbar, sollen an dieser Stelle aber dennoch erwähnt werden. Aus den groß- und mittelstädtischen Gebieten wurde berichtet, dass es auch im Zuge von Quartiersprojekten zu **Interessenkonflikten zwischen Stadt(verwaltung) und Quartiers(bewohner*innen)** kommen könne. Die Quartiersmanager*innen machten sich hierbei zum Sprachrohr der Quartiersbewohner*innen gegenüber der Stadt. Dabei komme es zu Konflikten zwischen den Quartiersinteressen und den mehrheitlich formulierten Interessen der Stadt(entwicklung). Es bedarf dabei viel Fingerspitzengefühl der beteiligten Akteur*innen, diese Verzahnung nicht in ein Gegeneinander driften zu lassen.

Die Akteur*innen vor Ort können oft besser einschätzen, welche Bedarfe existieren oder welche vorhandenen Strukturen womöglich durch neue Quartiersprojekte gefährdet werden. Dennoch sollten sie ihre wahrgenommene Funktion als Sprachrohr in beide Richtungen ausführen. Wenn es ihnen gelingt, auch die Ziele und Vorstellungen der Stadt in das Quartier zu tragen, kann so Skepsis und Zurückhaltung abgebaut werden. Darüber hinaus können Quartiersmanager*innen vor Ort auch dafür Sorge tragen, dass Fortschritte sichtbarer gemacht werden. So wurde auch angemerkt, dass es für die Städte schwierig sei, bestimmte Projekte oder Maßnahmen anzukündigen, da die Menschen vor Ort dann unmittelbare Ergebnisse erwarteten, die die Umsetzung und Bürokratie gar nicht ermöglichen können. Auch in diesem Punkt können die Quartiersmanager*innen einen wertvollen Beitrag leisten.

In kleinstädtischen und ländlichen Gebieten ist es vor allem der immense **Aufwand**, der hinter der Durchführung eines Quartiersprojektes steckt, der als Hemmfaktor benannt wird. In diesen Gebietstypen spielen ehrenamtliche Strukturen nochmal eine bedeutendere Rolle als in den Städten. Gelder für Quartiersmanager*innen sind häufig ebenso wenig vorhanden wie für zusätzliche Verwaltungsstellen. Das führt dazu, dass es oftmals das „Herzblut“ der Bürgermeister*innen ist, mit dem ein Quartiersprojekt steht und fällt. In Zuge dessen kam es vor, dass ein **zu hohes Tempo** die Bürger*innen verschreckte. Auch für die Ehrenamtlichen ergeben sich in diesem Kontext andere Belastungen, da sie nicht selten die Hauptlast in den ländlichen Gebieten tragen. Hierbei gilt es für die Kommunalverwaltung, äußerst sensibel auf die **Kapazitäten und das Leistungsvermögen der ehrenamtlichen Akteur*innen** einzugehen. Denn auf dem Land gilt sehr oft die einfache Formel: **ohne Ehrenamt kein Quartiersprojekt**. Die Kommunalverwaltungen in den ländlich geprägten Gebietstypen stehen also vor der großen Herausforderung, ihre personellen und finanziellen Vorteile umzuwandeln. Die unmittelbare persönliche Nähe zwischen Politik und Verwaltung sowie Engpässe in einer Dorfgemeinschaft – die es in den Dörfern und Gemeinden eher als in den größeren Städten gibt – können die Kommunalverwaltungen für sich nutzen. Mit den entsprechenden Formaten und Augenmaß können Motivation und Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb der Gemeinden zu einer hohen Identifikation mit dem Quartiersprojekt und somit zu einer außergewöhnlichen Teilnahme- und Leistungsbereitschaft führen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die in den Telefoninterviews erhobenen Erfolgs- und Hemmfaktoren gegenseitig bestätigen. **Kommunikation, Vernetzung und Präsenz vor Ort waren die wichtigsten Erfolgsfaktoren. Demgegenüber sind Interessenkonflikte, -ausgleich und -vermittlung sowie Unsicherheiten beim genauen Vorgehen die häufigsten Hemmfaktoren in der Planungs- und Konzeptionsphase eines Quartierprojektes.** Während der Durchführung beziehungsweise Umsetzung von Quartiersprojekten werden auch die Abstimmung zwischen den beteiligten Akteur*innen sowie die Überlastung der Verwaltung als hemmende Faktoren genannt.

Der Erfolgsfaktor „Kommunikation“ vermag es, bei der richtigen Umsetzung Interessenkonflikte zu minimieren, wenn nicht gar zu vermeiden. Außerdem sorgt eine passende und offene Form der Kommunikation dafür, dass zwischen den unterschiedlichen Partikularinteressen vermittelt und schlussendlich ein Ausgleich geschaffen werden kann. Die Vernetzung wiederum zielt bei der richtigen Herangehensweise darauf, dass sich die verschiedenen Akteur*innen (Politik, Verwaltung, Bürgerschaft) untereinander in ihren Aufgabenbereichen abstimmen, um im Verlauf eines Projektes die Kompetenzen und Ressourcen aller Beteiligten ideal nutzen und von ihnen profitieren zu können. Nicht zuletzt passt der Erfolgsfaktor „Präsenz vor Ort“ mit dem Hemmfaktor „Überlastung“ zusammen.

Dort, wo es der Projektleitung gelingt, nah an den Bewohner*innen, Zielgruppen oder freiwillig engagierten Bürger*innen zu agieren, werden eventuelle Überbelastungen schneller sichtbar. Nur wer sein Ohr nahe an den Problemen der Bewohnerschaft hat und wer gleichzeitig sicht- und ansprechbar für eventuelle Problemlagen ist, kann sich auf die Bedürfnisse der Akteur*innen vor Ort – insbesondere den Ehrenamtlichen – einstellen. Die Erkenntnisse, die aus diesen Ergebnissen zu ziehen sind, sind insbesondere für die Weiterentwicklung von Förderstrategien von Interesse. So ist es denkbar, die benannten Erfolgsfaktoren als Säulen der zu fördernden zukünftigen Projekte zu übernehmen. Außerdem lassen sich gleichsam

aus den Negativerfahrungen Lerneffekte erschließen, von denen alle Kommunen profitieren können. In einer Art Bad-Practice-Learning können Kommunen, die sich mit dem Quartiersansatz beschäftigen, aus diesen bereits gesammelten Erfahrungen lernen und die entsprechenden Schlüsse ziehen.

Aus den inhaltsanalytisch erschlossenen Daten und daraus gewonnenen Erkenntnissen zu Erfolgs- und Hemmfaktoren werden abschließend in diesem Kapitel die „Zehn Gebote der Quartiersentwicklung“ abgeleitet.

Abbildung 41: Zehn Gebote der Quartiersentwicklung

6.5 STELLENWERT VON FÖRDERPROGRAMMEN

Bislang wurde in diesem Kapitel dargelegt, wie Quartiersentwicklung aus verschiedenen Perspektiven (der Bewohnerschaft und der Kommunalverwaltung) wahrgenommen und erlebt wird und welche Erfahrungen sich aus der Umsetzung verschiedener Quartiersprojekte ergeben haben. Der letzte Teil dieses Kapitels widmet sich den Erfahrungen und Bewertungen der Interviewpartner*innen bzgl. der allgemeinen Fördermöglichkeiten ihrer Kommune sowie der Zusammenarbeit mit dem Sozialministerium Baden-Württemberg im Kontext der Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“**.

Die Reaktionen auf die Frage nach der generellen Einschätzung und Erfahrung von und mit Förderprogrammen lassen sich in vier Gruppen einteilen. Mehr als die Hälfte (34 von 58 Codierungen) reagierte (eher) unzufrieden beziehungsweise kritisch. Etwas mehr als ein Viertel (15 von 58 Codierungen) hatte direkt Verbesserungs- oder Weiterentwicklungsvorschläge parat. In acht Fällen berichteten die Interviewpartner*innen von positiven Erfahrungen. In zwei Fällen konnte auf keine Erfahrungen beziehungsweise Einschätzungen zurückgegriffen werden.

Codesystem	Cluster 1...	Cluster 2...	Cluster 3...	Cluster 4...	Cluster 5...	Cluster 6...	SU...
Fertig							0
Einschätzung & Erfahrung Fördermöglichkeiten							0
Positiv							7
(Eher) Negativ							34
Empfehlungen, Weiterentwicklung							15
Keine, weiß nicht							2
Σ SUMME	10	1	7	8	26	6	58

Abbildung 42: Bewertung der Fördermöglichkeit nach Cluster (Cluster 1= die Großstadt, n=7; Cluster 2= die Solide Mittelstadt, n=2; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt, n=6; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt, n=2; Cluster 5= die Solide Kleinstadt, n=13; Cluster 6= die Starke Gemeinde, n=2)

Auf den ersten Blick werden dabei keine clusterspezifischen Besonderheiten sichtbar. Da für das mittelstädtische Cluster 2 insgesamt nur eine Codierung vorgenommen wurde, ist für diese Fälle bei dieser Frage keine seriöse Analyse möglich. Darüber hinaus fällt auf, dass in jedem der weiteren Cluster die negativen Einschätzungen überwiegen. Allerdings ist es wichtig, diese Zahlen angemessen einzuordnen. Zum einen sollte man sich darüber im Klaren sein, dass das Thema Fördermöglichkeiten den stets und dauerhaft sensiblen Themenkomplex der Finanzen betrifft.

Trotz bundesweiter Milliarden-Überschüsse und einer sich stetig insgesamt verbessernden Haushaltslage haben kleinere und schwächere Kommunen immer stärker mit ihren Haushalten zu kämpfen (Bertelsmann Stiftung, 2019, S. 10). Die künftige Entwicklung nach der Überwindung der Corona-Pandemie ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht seriös einzuschätzen. Hinzu kommt, dass den Kommunen neue Aufgaben zugeschrieben beziehungsweise delegiert werden, ihnen aber oftmals nicht die ausreichenden Ressourcen zur Verfügung stehen, um diesem wachsenden Verantwortungsbereich gerecht zu werden.

Aus dieser Gemengelage lässt sich erklären, weshalb die Kommunen ihre Situation als nicht zufriedenstellend wahrnehmen und daher auch die Fördermöglichkeiten eher negativ eingeschätzt werden. Hinzu kommt, dass die telefonischen Expert*innengespräche zum Teil als Möglichkeit wahrgenommen wurden, sich etwas Luft zu machen und über den Kanal der Auftragsforschung Problemlagen an die Landesregierung beziehungsweise das Ministerium heranzutragen. Diese Faktoren müssen bei der einordnenden Bewertung der Ergebnisse berücksichtigt werden. Dennoch stellen die kritischen Einschätzungen ein Meinungsbild dar, aus dem sich Verbesserungspotenziale erschließen lassen.

6.5.1 KRITISCHE ERFAHRUNGEN UND EINSCHÄTZUNGEN

Abbildung 43: Gründe für negative Einschätzung der Fördermöglichkeiten (Cluster 1= die Großstadt, n=7; Cluster 2= die Solide Mittelstadt, n=2; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt, n=6; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt, n=2; Cluster 5= die Solide Kleinstadt, n=13; Cluster 6= die Starke Gemeinde, n=2)

Clusterübergreifend werden **hohe bürokratische Hürden** bei der Beantragung von Fördergeldern als häufigste Negativerfahrung mit finanziellen Fördermöglichkeiten angegeben.

> „Ein ganz großer Wunsch, denke ich, der vor allem kleinere Kommunen betrifft, ist das Dauerthema der Entbürokratisierung (.) Sie haben mich vorhin ja gefragt, ob wir schon mal (.), ja, Mittel in Anspruch genommen haben seitens des Ministeriums und oft scheitert es bei kleineren Kommunen in unserer Größe, aber es gibt ja auch noch etliche die noch kleiner sind als wir daran, dass wir, ich sag mal von der Manpower her limitiert sind, wir sind im Rathaus mit wenn alle Beschäftigten anwesend sind von zwanzig Personen, aber nicht in Vollzeitstelle, sondern viele Mitarbeiterinnen und einige Mitarbeiter in Teilzeit. So dass es für uns (2) gefühlt nicht einfacher, sondern immer schwieriger wird, die ganzen gut gemeinten Programme, die es sicherlich von Landesseite gibt auch zu überblicken und abzurufen.“ (Interview Nr. 3, Cluster 5, Absatz 36)

Dieses Zitat steht sinnbildlich für die Vorbehalte einer Vielzahl kleinerer Städte und Kommunen. Die Bedürftigkeit und das Interesse an einer Landesförderung sind häufig vorhanden. Allerdings ist es vor allem für kleinere Kommunalverwaltungen zum Teil sehr schwierig, die Kapazitäten für eine erfolgreiche Bewerbung aufzubringen. Kapazitäten beziehen sich hierbei sowohl auf die reine Anzahl an Mitarbeiter*innen als auch auf die zeitlichen Kapazitäten, die für die Suche nach möglichen Fördertöpfen und die Antragstellung sowie Projektumsetzung benötigt werden. Andere dachten sogar über die Dauer der Antragstellung hinaus und hinterfragten rhetorisch, wie es einer Gemeinde mit drei Vollzeitbeschäftigten überhaupt gelingen solle, solch ein Projekt samt seinem ganzheitlichen Ansatz der Vernetzung und Bürger*innenbeteiligung trotz einer hypothetischen Förderung durchzuführen und umzusetzen.

Vor allem die Festschreibung eines umfassenden Gesamtkonzeptes bringt viele an ihre Grenzen. Anders stellen sich die Begründungen in den Großstädten und zum Teil in den Starken Gemeinden dar. Aus einer Stadt wurde berichtet, dass sie sich gründlich überlegten, ob sie tatsächlich einen Antrag auf Förderung stellten. Zunächst sei das reine Ausfüllen des Antrages eine hohe zeitliche Belastung. Hinzu käme, dass man oft bereits von Beginn an die Bürgerschaft miteinbeziehen soll. Das birgt zusätzlichen Planungs- und Organisationsaufwand, noch bevor überhaupt erste Fördergelder zugesichert wurden. Außerdem sehen sich manche Kommunen durch sehr konkrete Förderbestimmungen in ihren Freiheiten beschränkt. All diese Punkte führten dazu, dass man sich genau überlegen müsse, ob man diese zusätzlichen Belastungen auf sich nehmen wolle. Es treten wiederholt Fälle auf, in denen die möglichen Fördersummen diesen Aufwand aus Sicht der Kommunen nicht aufwiegen. In diesen Fällen sei es leichter, die formulierten Ziele selbstständig zu verfolgen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die aus Sicht vieler Kommunen mittlerweile **unüberschaubar gewordene Vielfalt an Förderprogrammen**. Wie bereits im letzten Absatz beschrieben, entstehen dadurch vor allem für die kleineren Kommunen und Verwaltungen Nachteile gegenüber den größeren Städten, da ihnen Personal oder Zeit fehlt, um nach potenziell geeigneten Förderprogrammen zu suchen. Im folgenden Zitat kommt diese Befürchtung sehr klar zum Ausdruck:

> „Es gibt einiges an Fördermöglichkeiten, es ist viel zu wenig bekannt, was es alles gibt glaub ich. Also wenn man da nicht Politprofi ist und wenn man da=ne klei-, dann tut man sich schwer und als kleine Verwaltung auch, weil=ne große Stadt, die hat natürlich dann paar Leute in der Verwaltung sitzen, wo sich nur damit beschäftigen, wo können wir Geld abgreifen.“ (Interview 28, Cluster 5, Absatz 64).

Im Zuge dessen wurde der Wunsch geäußert, die **Förderkulisse nicht weiter auszudehnen**. Vielmehr sei es geboten, die Vielzahl an EU-, Bundes- und Landesprogrammen zu sortieren beziehungsweise gegebenenfalls zusammenzufassen. Auf diese Weise könnten auch Förderausschlüsse durch andere Programme wie ELR, LEADER oder LSP[14] minimiert werden. Ein Problem, das sich bisweilen mit einer immer weiter ausdifferenzierten Förderlandschaft ergibt, ist, dass die einzelnen Programme immer spezifischer und in ihrer Ausgestaltung „festgezurrter“ sind. Aus diesem Grund werden die Förderprogramme des Öfteren als unpassend beziehungsweise ihre Beantragung als zu aufwändig wahrgenommen. Für die Kommunen wird es dadurch schwieriger, mit ihren spezifischen Konzepten und Ideen das passende Programm zu finden. Eine universelle Öffnung einzelner Projekte wäre daher wünschenswert aus Sicht der Kommunen.

Im Zusammenhang mit „institutionellen Schwierigkeiten“ benennen vor allem die Großstädte Probleme zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene. So wurde kritisch angemerkt, dass zwar in den vergangenen Jahren immer mehr Aufgaben an die Kommunen weitergegeben wurden, allerdings die finanzielle Ausstattung, um diesem gewachsenen Aufgabenbereich gerecht zu werden, nicht entsprechend mitgewachsen sei. „Die Länder haben ja so genannte klebrige Finger, sagt man gern. Da bleibt dann oft was hängen, was vom Bund eigentlich an die Kommunen weitergegeben werden sollte, und wird nicht ganz weitergegeben“ (Interview 34, Cluster 1, Absatz 104). So blieben viele Infrastrukturprojekte ungenutzt, weil die Kommunen zunächst ihre (wachsenden) Pflichtaufgaben erfüllen müssten. Für Quartiers- oder sonstige Entwicklungsprojekte sei somit häufig weder Zeit noch Geld vorhanden. Neben diesen vertikalen gibt es aber vor allem in den größeren Kommunalverwaltungen auch horizontale Schwierigkeiten bei der institutionellen Umsetzung. Solange es einzelnen Ressorts oder Fachbereichen nicht gelingt, ihr veraltetes „Silodenken“ (Interview 19, Cluster 1, Absatz 80) zu überwinden, wird es auch in Zukunft schwierig sein, Quartiersentwicklung ganzheitlich und zugleich effektiv und effizient zu verfolgen.

6.5.2 POSITIVE ERFAHRUNGEN UND EINSCHÄTZUNGEN

Neben den negativen Einschätzungen wurden aber auch positive Erfahrungen mit den allgemeinen Fördermöglichkeiten für Kommunen zu Protokoll gegeben.

Eine Herausgeforderte Mittelstadt lobte vor allem die finanziellen Unterstützungsformate im Kontext der Flüchtlingshilfe. Hierbei konnten verschiedene Fördertöpfe angezapft und sogar ein*e Flüchtlings- und Integrationsbeauftragte*r beschäftigt werden. Außerdem konnten anhand dieser Mittel auch Bürger*innenbeteiligungsverfahren wie bspw. Zukunftswerkstätten durchgeführt werden. Mehrere Solide Kleinstädte berichten darüber hinaus von „guten Erfahrungen“ mit den Möglichkeiten, sich fördern zu lassen. Auch wenn zunächst die inhaltliche Ausdifferenzierung im Arbeitsfokus stehe, habe man anschließend stets geeignete Fördertöpfe finden und in Anspruch nehmen können.

Eine andere Kommune aus diesem Cluster merkte an, dass es zwar oft sehr schwierig sei, in die entsprechenden Förderprogramme hineinzukommen, sie aber im Falle des ELR-Programmes gute Erfahrungen gesammelt hätten. In einem letzten Fall berichtete eine Solide Kleinstadt davon, dass unmittelbar zu Beginn der Planung und Konzeption eines Projektes die Frage nach externer finanzieller Förderung im Mittelpunkt stehe. Diese Förderprogramme stellen ideale Möglichkeiten dar, letztendlich Ideen und Planungen auch tatsächlich zu verwirklichen. Besonders hervorgehoben wurde in diesem Gespräch, dass auch Privatpersonen die Möglichkeit haben, sich im Zusammenhang mit den Förderprogrammen zur städtebaulichen Erneuerung des Wirtschaftsministeriums fördern zu lassen.

Auffällig ist in der Gesamtbetrachtung, dass es vor allem Kommunen des fünften Clusters (Solide Kleinstädte) sind, die sich positiv zu den Fördermöglichkeiten und Erfahrungen ihrer Kommune äußern. Dies lässt sich als ein Hinweis interpretieren, dass die Kommunen dieses Clusters als Zielgruppe häufiger die Fördervoraussetzungen in unterschiedlichen Programmen erfüllen.

[14] ELR = Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum; LEADER = „Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale“ (Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft); LSP = Landessanierungsprogramm.

6.5.3 EMPFEHLUNGEN UND WÜNSCHE FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG VON FÖRDERPROGRAMMEN

Sehr interessant zu beobachten ist, dass auf die Frage nach Erfahrungen und Einschätzungen von Fördermöglichkeiten der Kommunen der am zweithäufigsten vergebene Code „Empfehlungen und Weiterentwicklung“ ist. Die entsprechenden codierten Passagen beinhalten neben der offensichtlich geäußerten Appellebene (Was soll getan werden?) gleichzeitig auch eine Sachebene. Gemäß Schulz von Thun (1981) besteht ein jeder sprachliche Akt aus vier verschiedenen Ebenen, die vom Empfänger auch mit vier verschiedenen Ohren gehört werden (müssen). Dies sind die bereits benannte Appellebene, Sachebene sowie eine Beziehungsseite und Selbstkundgabe. In diesem Kontext sind dabei aber nur die beiden erstgenannten relevant.

Es ist offensichtlich, dass die Interviewpartner*innen mit ihren Empfehlungen und Anstößen zur Weiterentwicklung der Förderlandschaft einen Appell verbinden. Jeder genannte Aspekt sollte ihrer Meinung nach zur Verbesserung aufgegriffen und umgesetzt werden. Daneben steht zudem auch noch die Sachebene. Es kann angenommen werden, dass sich hinter jedem mit einem Weiterentwicklungs- beziehungsweise Verbesserungsvorschlag versehenen Sachverhalt eine Kritik verbirgt. Aus der Empfehlung auf der Appellebene, die verschiedensten Fördertöpfe unter einem gemeinsamen Dach zu bündeln und zu generalisieren, lässt sich bspw. auf der Sachebene des Sprechaktes eine Kritik an der zu stark ausdifferenzierten Förderlandschaft mit unklaren Verantwortungen ableiten.

Somit können alle im Folgenden beschriebenen Aspekte auf zwei unterschiedlichen Ebenen verstanden und interpretiert werden. Die verschiedenen Appelle und unterbreiteten Vorschläge sind zumeist auf spezifische, wenn nicht gar persönliche Präferenzen zurückzuführen. Die darunterliegenden Problemlagen hingegen sind höchstwahrscheinlich jedoch allgemeinerer Natur und verdienen daher eine genauere Betrachtung. Positiv hervorzuheben ist außerdem, dass die Gesprächspartner*innen in den telefonischen Expert*inneninterviews konstruktiv mit ihrer Kritik umgehen. So ist es nicht selbstverständlich, dass auf die Frage nach Erfahrungen und Einschätzungen zur Förderlandschaft direkt Empfehlungen zur (Weiter-) Entwicklung benannt werden, anstatt diese nur als Plattform für Kritik zu nutzen.

Aus zwei Großstädten wurde angemerkt, dass zwar auf der einen Seite die Nachhaltigkeit der beworbenen Quartiersprojekte eine zentrale Rolle spiele, es aber dafür an ausreichenden finanziellen Mitteln und Möglichkeiten fehle. Nicht selten werden im Sinne der Projektförderung und Antragstellung **Stellen für Quartiersmanager*innen** veranschlagt, deren Finanzierung jedoch über den Förderzeitraum hinaus mehr als ungewiss ist. Wichtig sei es daher, in Zukunft den Schwerpunkt nicht ausschließlich auf Prozesse zu richten. Gerade auch für die Sichtbarkeit und Effektivität der Quartiersentwicklung vor Ort sei immens wichtig, auch materiell vor Ort im Quartier präsent zu sein. Um dies zu erreichen, wurde empfohlen, sich neben Prozessen und **Strukturen künftig mehr auf die Förderung von Gebäuden bspw. zur Nutzung als Stadtteiltreffs** zu konzentrieren. Das sei ein weiterer, bislang noch nicht ausreichend verfolgter Ansatz zur Schaffung von Nachhaltigkeit. Neben dem Aspekt der Nachhaltigkeit wurde in einem Telefonat mit einer Großstadt auch fehlende Transparenz bei der Bewilligungsentscheidung angemerkt. Hier wünsche man sich **größere Offenheit bei der Begründung der Entscheidungen**, da man so für die Zukunft besser einschätzen könne, an welchen Stellschrauben man noch drehen müsse, um sich zukünftig erfolgreich bewerben zu können.

Aus einer Soliden Mittelstadt gab es die Rückmeldung, dass die **langfristige Finanzierung** und Ausweitung von Quartiersprojekten eine große Herausforderung bleiben werde. Dazu sieht man in dieser Kommune die Notwendigkeit, das sensible Thema der Finanzierung über das Ministerium und den Städtetag nochmals auf eine höhere politische Ebene zu transportieren, um so die Finanzierung nachhaltig und adäquat sicherstellen zu können.

Grundsätzlich einig sind sich die Herausgeforderten Mittelstädte darin, dass das Land sein (finanzielles) Engagement in Bezug auf Quartiersentwicklung noch weiter intensivieren müsse, „wenn das Land oder der Bund oder beide das ernst meinen“ (Interview 22, Cluster 3, Absatz 82). Uneinigkeit besteht hingegen darin, in welcher Form das Land das Thema weiterentwickeln oder „pushen“ solle. In einer Kommune ist man der Ansicht, dass die Vielzahl bestehender Förderprogramme zu spezifisch ausgestaltet ist. „Hier ein Tausender und da ein Tausender“ (Interview 37, Cluster 3, Absatz 107) sei weniger effektiv, als wenn man die Programme generalistischer ausformuliere und **den Kommunen mehr Gestaltungsfreiheit einräume**. In einer anderen Kommune des dritten Clusters sprach man sich weniger für allgemeine Förderprogramme aus. Hier äußerte man den Wunsch oder gar die Forderung, dass sich die Ausgestaltung künftiger Förderprogramme vor allem auf die Themen Sozialer Wohnungsbau sowie Wiedernutzbarmachung von Altbaubestand konzentriere. Diese Forderung nach mehr Förderung und klareren Schwerpunkten der Förderung wurde sehr deutlich vorgebracht:

> „Also wenn die Politik dieses Landes (.) sich mehr als in Lippenbekenntnisse ergehen würde, wäre in solchen Bereichen (.) eine deutlich stärkere Förderung durch das Land notwendig, denn was tun wir denn letztendlich? Wir sparen Fläche (.) das ist ganz klares Ziel der Landespolitik, wir sparen Fläche, indem wir Quartiere entwickeln, weil wir dort eben ja viel verdichteter bauen als es vorher war, wir (.) beseitigen Altbestand, der energetisch desaströs war, ersetzen den durch Neubestand, der eben energetisch auf dem der heutigen ENEV basiert und [...] hier (.) ganz klares Plädoyer, wenn das Land oder der Bund oder beide das ernst meinen dann müssen sie hier Förderprogramm auflegen, die das Thema deutlich mehr (.) pushen.“ (Interview 22, Cluster 3, Abs. 82)

Die dritte Stimme aus einer Herausgeforderten Mittelstadt machte sich für den **Abbau des bürokratischen Aufwands** stark. Zunächst wurde sehr deutliche Kritik am aktuellen Verfahren geübt.

> „[...] da wirst du wirklich verrückt, also was du da treiben musst, das ist unsinnig, ja? Und da machen wir es lieber gar nicht, also da verzichten wir auf Geld, das wir sicher kriegen könnten, aber der bürokratische Aufwand übersteigt dann, da geht es ja jetzt nicht um riesen Beträge, die man abrufen kann, sondern um eher wenig Geld und da ist der bürokratische Aufwand größer, das kostet uns mehr Arbeit, Aufwand und Zeit und Geld, wie das wir am Schluss dann ein bisschen Förderung kriegen.“ (Interview 37, Cluster 3, Absatz 109)

Im Anschluss daran wurde sie allerdings mit einem konstruktiven Verbesserungsvorschlag unterlegt, der sich für einen Abbau der Bürokratie und einen Ausbau des finanziellen Rahmens der Förderprogramme ausspricht: „[...] deshalb würde ich da sagen, lieber größer werfen, breiter werfen und damit einfach auch, so wenig Bürokratie wie möglich, ja? Dann ist allen am besten geholfen“ (Interview 37, Cluster 3, Absatz 109).

Bei den Soliden Kleinstädten des fünften Clusters kristallisiert sich vor allem die Unübersichtlichkeit der Förderlandschaft als größtes Verbesserungspotenzial heraus. Insgesamt gebe es zu viele und zu spezifische Programme, so dass es den Kommunen schwerfalle, das für sie passende Programm herauszufinden. „Ich würde mir dann vielleicht einen zentralen Ansprechpartner wünschen, dass man sich nicht alles so zusammensuchen muss. Den hat man dann immer für das einzelne Projekt, aber was man zutragen muss, ja, die ganze Information, da steht man dann oft da“ (Interview 35, Cluster 5, Absatz 171). Wie bereits in Kapitel 4.1. beschrieben wurde, leidet darunter die allgemeine Förderquote kleinerer Kommunen. „Also ich denke, es gibt so viele Förderprogramme [...] es gibt Förderungen für dies und Förderungen für das aber so das Übergreifende, da tut man sich schwer da Fördermittel zu finden“ (Interview 7, Cluster 5, Abs. 142).

Es wäre vor allem für kleinere Kommunen mit geringen zeitlichen und personellen Kapazitäten daher attraktiv, einen sehr **niedrigschwelligen Zugang in das Fördersystem** zu haben. So erscheint eine **zentrale Anlaufbeziehungsweise Kontaktstelle auf Landesebene** ein nützlicher Ansatz zu sein, um für die Kommunen mit Bedarf eine erste Orientierung innerhalb der zahlreichen EU-, Bundes- und Landesfördermitteltöpfe anzubieten. Ähnliches ist auch im Rahmen der Landesstrategie „Quartier 2020“ denkbar. Der online zur Verfügung gestellte „Förderbaukasten für Kommunen und Zivilgesellschaft in Baden-Württemberg“ zeigt zwar sehr detailliert die unterschiedlichen Säulen der Förderung auf, scheint aber vor allem für kleinere Kommunen nicht den benötigten Zugang anzubieten. Es ist denkbar, dass eine pyramidenartige Darstellung für viele Kommunen Verbesserungen bereithalten würde. Dabei könnten sie mit ihren konkreten Quartierskonzepten und Projektideen an der „Spitze“ einsteigen und würden dann – entsprechend ihren genannten Verbesserungsvorschlägen – über einen zentralen Ansprechpartner auf die am besten geeigneten Programme verwiesen werden. Weiterhin wurde von einer Kommune des fünften Clusters vorgeschlagen, die bestehenden einzelnen Fördertöpfe zu bündeln, da es „sicherlich große Probleme in kommunalen Bereichen [gibt]“ und man „sich auf die konzentrieren und die lösen [sollte]“ anstelle sich mit dem sinnlosen Auflegen immer neuer Programme zu verzetteln (Interview 41, Cluster 5, Absatz 62).

Auch das Thema **Nachhaltige Finanzierung** wurde angesprochen. Eine Kommune mahnte an, explizit Fördergelder zur Verstetigung von Projekten bereitzustellen. In dieser Kommune wurde im Rahmen eines Quartiersprojektes auch eine neue Stelle geschaffen. Diese ist nun nach Ablauf der Förderung stark gefährdet. Die Kommune sieht sich nun dem Druck ausgesetzt, etwas Neues zu schaffen, um weiterhin gefördert werden zu können, da sie die Stelle nicht selbstständig finanzieren kann. In solchen Fällen sollte bereits bei der Konzeption auf eine nachhaltige Mittelverwendung geachtet werden.

6.5.4 EINSCHÄTZUNGEN UND ERFAHRUNGEN ZUR LANDESSTRATEGIE „QUARTIER 2020 – GEMEINSAM.GESTALTEN."

Nach den allgemeinen Einschätzungen und Entwicklungsempfehlungen zur Förderlandschaft und zu Fördermöglichkeiten sowie -bedingungen wurden die Interviewpartner*innen in den telefonischen Expert*inneninterviews auch zu ihren spezifischen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Beratung, Förderung und Zusammenarbeit mit dem Sozialministerium Baden-Württemberg im Kontext der Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam. Gestalten."** befragt.

Die Datenlage erweist sich hierbei als sehr heterogen, da es bei der zufälligen Auswahl der angefragten Kommunen keine Rolle spielen sollte, ob es bereits eine Verbindung zur Landesstrategie gibt oder nicht. So zeigt sich auch, dass es ausschließlich in den städtischen Clustern – und hier vor allem in den Großstädten (5 Fälle) und Soliden Kleinstädten (4 Fälle) – Erfahrungen und Kontakt mit dem Ministerium und der Landesstrategie gegeben hat.

Die gesammelten Erfahrungen lassen sich in vier Bereiche unterteilen: (finanzielle) Erleichterung, Impuls, Aktivierung und Legitimation, inhaltliche Begleitung, Informationen und Netzwerke. Es mag selbstverständlich klingen, aber ohne die finanzielle Förderung durch die Landesstrategie wäre eine Vielzahl an Projekten nicht realisiert worden. Nicht selten stammte aus der Landesförderung sogar das einzige für die Projekte zur Verfügung stehende Geld.

Vor allem die Soliden Mittelstädte haben auf den großen Einfluss der Förderung verwiesen, überhaupt die Thematik anzugehen. Weniger clusterspezifisch wurde hingegen auf den aktivierenden und legitimierenden Charakter verwiesen. „Man muss sogar sagen, als diese Förderlinie herauskam, war das für uns die Chance zu sagen so, und jetzt können wir etwas machen. Das war quasi die Initialzündung" (Interview 5, Cluster 1, Absatz 58). Aus einer weiteren Großstadt wurde berichtet, dass bis zum Zeitpunkt der Ausschreibung Quartiersentwicklung noch gar nicht in der Stadtverwaltung verankert gewesen sei. Erst, als sich niemand verantwortlich fühlte, den Antrag federführend in die Hand zu nehmen, bemerkte man, dass man sich auch institutionell neu organisieren müsse, um erfolgreich Quartiersentwicklung zu betreiben.

Legitimation entsteht durch das Förderprogramm der Landesstrategie vor allem durch die Anforderung an die Bewerber*innen, einen breit aufgestellten Dialog zwischen Politik, Verwaltung, Betroffenen sowie beteiligten Akteur*innen, Ehrenamtlichen und interessierten Bürger*innen herzustellen. Hinzu kommt der Effekt, dass durch diese breit angelegten Beteiligungs- und Dialogverfahren ein Impuls für das Quartiersprojekt gesetzt wird – sowohl nach innen für die Politik und Verwaltung als auch nach außen für die Bürger*innen. Weiterhin besteht für die Kommunen der Vorteil, sich seitens des Ministeriums inhaltlich beraten lassen zu können. Eine Herausgeforderte Mittelstadt gab an, sehr zufrieden mit dem/der „immer erreichbaren" Ansprechpartner*in im Ministerium zu sein. Darüber hinaus habe die Förderung und auch Begleitung des Quartiersprojektes durch das Ministerium gleichsam auch eine **mandatierende Funktion**. Wenn das eigene Konzept als fördernswert erachtet wird, hat man die Gewissheit, inhaltlich auf dem richtigen Weg zu sein. Über die inhaltliche Begleitung hinaus schätzen die geförderten Kommunen nicht zuletzt auch die Möglichkeit, von Netzwerken und Strukturen innerhalb der Landesstrategie Gebrauch machen zu können. Diese Befunde finden sich ebenfalls in den Freitextantworten der Onlinebefragung im Modul 1 sowie dem folgenden Modul 3 wieder.

Vernetzungstreffen und (Regional-)Konferenzen sind die idealen Plattformen, um sich mit anderen Kommunen auszutauschen und gegenseitig voneinander zu lernen. Eine Kommune gab gar an, dass sie kein Interesse an Fördermöglichkeiten, sondern vielmehr am fachlichen Know-how solcher Veranstaltungen zur Fortentwicklung der Quartiersentwicklung in Baden-Württemberg besitze. Es wird deutlich, dass es sich ebenso auf Seiten des Ministeriums lohnt, diese „weichen Faktoren" zu fördern, auch wenn die finanziellen und legitimatorischen Benefits der Landesförderung oftmals im Zentrum steht.

Knapp ein Viertel (10 von 39) der Interviewpartner*innen der telefonischen Expertengespräche gaben an, bislang noch keine Berührungspunkte oder Erfahrungen mit der Landesstrategie beziehungsweise dem Sozialministerium Baden-Württemberg gehabt beziehungsweise gesammelt zu haben. Diese zehn Fälle verteilen sich auf alle Cluster. Fünf Kommunen (drei Großstädte und zwei Herausgeforderte Mittelstädte) waren mit ihrem Antrag auf Förderung nicht erfolgreich, weshalb sie ebenfalls auf keine weiteren Erfahrungen zurückgreifen können. Kritik gab es in diesem Zusammenhang einer Großstadt. Hier wurde Unmut darüber geäußert, dass es keinerlei **Rückmeldung oder Begründung für die Ablehnung des Förderantrages** gegeben habe. Hier hätte man sich eine transparentere und offenere Begründung der Entscheidung gewünscht, um sich bei künftigen Anträgen dahingehend verbessern zu können.

Ein weiteres knappes Viertel (9 von 39) gab an, dass ihnen die Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam. Gestalten."** zwar bekannt sei, es aber noch keine Berührungspunkte gegeben habe. Die Ursachen hierfür können sein, dass sich die Kommunen nicht von dem Förderprogramm angesprochen fühlen. Gerade kleinere Gemeinden, die mit dem Begriff „Quartier" noch nicht so vertraut sind beziehungsweise diesen vor Ort nicht verwenden, sehen für einen Förderantrag oft keinen Anlass. Zum anderen ist in manchen Fällen auch ein Förderausschluss die Ursache dafür, dass sich Kommunen nicht für eine Förderung im Rahmen der Landesstrategie bewerben.

Bisweilen entscheidet auch die inhaltliche Schwerpunktsetzung des zu fördernden Projektes über die Auswahl des Ministeriums samt dessen Fördertöpfen. So läuft eine Vielzahl an Quartiersprojekten aktuell unter anderen Konzepten wie bspw. der Dorfentwicklung, Innenentwicklung oder innerörtlichen Flächenaktivierung. Bei Projekten dieser Art stehen oftmals bauliche und infrastrukturelle Zielstellungen im Vordergrund. So haben immerhin zehn der telefonisch interviewten Kommunen angegeben, sich über das „Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum" des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz des Landes fördern zu lassen. Ein weiteres, von drei interviewten Kommunen abgerufenes Förderprogramm des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz ist das sogenannte LEADER-Programm („Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft"), das sich aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raumes speist. Auch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau fördert Kommunen bei Stadtentwicklungsprojekten. Sieben Kommunen haben angegeben sich bereits über das Landessanierungsprogramm oder das Programm Soziale Stadt dieses Ministeriums fördern zu lassen.

Abbildung 44: Weitere in Anspruch genommene Förderprogramme (Cluster 1= die Großstadt, n=7; Cluster 2= die Solide Mittelstadt, n=2; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt, n=6; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt, n=2; Cluster 5= die Solide Kleinstadt, n=13; Cluster 6= die Starke Gemeinde, n=2)

Es zeigt sich hier eine sehr feingliedrige Förderlandschaft. Verschiedene Ministerien bieten verschiedene Fördertöpfe an, deren inhaltliche Spezifizität erst bei genauerer Betrachtung deutlich wird. So ist es auch nicht verwunderlich, dass gerade kleinere Kommunen größere Probleme bei der Suche und Beantragung geeigneter Fördergelder haben. Vor allem dann, wenn der Quartiersbegriff noch nicht „in Fleisch und Blut übergegangen" ist, wird es schwer, die geplanten Projekte über die korrekten Fördertöpfe zu beantragen.

Es entsteht der Eindruck, dass die Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten."** vor allem an diesem Punkt ansetzen sollte, um das inhaltliche Profil zu schärfen und nach außen transparenter aufzutreten. Der Schwerpunkt auf soziale und intergenerationelle Quartiersentwicklung zur Sicherung der Versorgungs- und Daseinsvorsorgestrukturen im unmittelbaren Lebensumfeld der Menschen könnte hier noch stärker akzentuiert werden. Diese Profilschärfung sollte vornehmlich darauf abzielen, auch kleineren Gemeinden aufzuzeigen, dass sie ggf. schon länger Quartiersentwicklung im Sinne des Ministeriums betreiben (wenn auch unter einem anderen Label) und dafür Fördermöglichkeiten existieren.

6.6 ALLGEMEINE ZUKUNFTSWÜNSCHE DER KOMMUNEN

Zum Abschluss der telefonisch durchgeführten Expert*inneninterviews wurden die Gesprächsteilnehmer*innen nach ihren Zukunftswünschen gefragt. Es waren in diesem Zusammenhang sowohl konkrete Wünsche für die Fortentwicklung der Quartiersarbeit vor Ort als auch allgemeinere Wünsche und Visionen für die eigene Kommune von Interesse. Auf diese Weise konnten sowohl aktiv Quartiersentwicklung betreibende Kommunen als auch solche, die den Einstieg aktuell planen, und jene, die diesen Ansatz nicht verfolgen, adressiert werden. Nicht zuletzt diente diese Frage auch der thematisch-inhaltlichen Rahmung der Interviews. Mit diesem Abschluss des Gesprächs konnten die Interviewpartner*innen nochmals abschließende Schwerpunkte setzen.

Es ist kommunikationswissenschaftlich und interviewtheoretisch davon auszugehen, dass diese letzte Frage im Spiegel des zuvor geführten Gespräches reflektiert und beantwortet wird. Somit erhalten die Antworten auf diese Frage den Charakter eines „Quasi-Abschlussplädoyers", in dem die wichtigsten Themen und Problemstellungen noch einmal aufgegriffen und mit einer Vision beziehungsweise Wunschvorstellung für die Zukunft versehen werden. Diese spezifischen Schwerpunktsetzungen in Zusammenhang mit deren zukünftig normativer Entwicklung bringen ein von Fall zu Fall individuelles, abschließendes Stimmungsbild der Kommunen zum Ausdruck. Ob es dabei clusterspezifische Unterschiede gegeben hat und wie sich diese Stimmungsbilder inhaltlich ausgestalten, wird in diesem letzten Abschnitt des sechsten Kapitels vorgestellt.

Bei der Analyse der Antworten ließen sich sechs Codes induktiv herausarbeiten: (1) Lebenswerte Kommune und gute Versorgung: Im Fokus steht, dass die Kommune auch in Zukunft ein lebenswerter Ort ist und bleibt. Die Bürger*innen sollen sich wohlfühlen und die notwendigen Versorgungsstrukturen vorhanden sein. (2) Soziales Miteinander und Gemeinschaft: Dabei geht es vor allem um die Etablierung eines Miteinanders unter der Bewohnerschaft. Gewünscht ist ein lebendiges Gemeinde- oder Stadtleben, bei dem sich die Bürger*innen untereinander wertschätzen und unterstützen. (3) Finanzielle Förderung beziehungsweise Verbesserung: Wenig überraschend stecken hinter diesem Code Wünsche nach umfassenderer oder nachhaltiger finanzieller Unterstützung. (4) Bürger abholen, mitnehmen und aktivieren: Dieser Code bezieht sich konkreter auf Quartiers- oder sonstige Entwicklungsprojekte der Kommune. Der Wunsch ist, die Bürger frühzeitig in den Prozess einzubinden und zu aktivieren. Außerdem beinhaltet dieser Code den Wunsch nach einer aktiven Bürgerschaft/einem aktiven Ehrenamt. (5) Effizienz, Verstetigung und Koordination von Strukturen: Ziel ist es, Prozesse und Strukturen der Quartiersentwicklung oder aber auch anderer baulicher oder ideeller Zukunftsprojekte besser aufeinander abzustimmen beziehungsweise zusammenzulegen. Ziel ist ein effektiver und ganzheitlicher Ansatz bei der Fortentwicklung der Kommune. (6) Entbürokratisierung: Gewünscht ist, dass der bürokratische Vorlauf bei der Konzeption und Inkraftsetzung von (Quartiers-) Entwicklungsprojekten in den Kommunen reduziert wird.

Abbildung 45: Zukunftswünsche nach Clustern (Cluster 1= die Großstadt, n=7; Cluster 2= die Solide Mittelstadt, n=2; Cluster 3= die Herausgeforderte Mittelstadt, n=6; Cluster 4= die Herausgeforderte Kleinstadt, n=2; Cluster 5= die Solide Kleinstadt, n=13; Cluster 6= die Starke Gemeinde, n=2)

Die Mehrzahl der Großstädte wünscht sich für die Zukunft, dass die **Quartiersentwicklung weiter ausgebaut** wird. In vielen Quartieren konnte der Quartiersansatz bereits erfolgreich umgesetzt und implementiert werden. In Zukunft soll dieser nun weiter in die Fläche getragen werden. Dazu ist es notwendig, dass sich auch die beteiligten Strukturen und Prozesse innerhalb der Verwaltung diesen neuen Anforderungen (ganzheitliches, integriertes Vorgehen) anpassen. Eine effizientere Steuerung und Koordination durch die Stadtverwaltung bei gleichzeitiger Achtung der spezifischen Anforderungen und Bedürfnisse einzelner Quartiere wird als Grundgerüst zur Schaffung eines Mehrwertes angesehen. Um diese Ziele zu erreichen, wünschen sich die Großstädte weiterhin eine **nachhaltigere finanzielle Förderung**, damit neu geschaffene, projektfinanzierte Stellen auch über die Projektlaufzeit hinaus aufrechterhalten werden können. Die Schaffung beziehungsweise Aufrechterhaltung einer lebenswerten Kommune sowie einer damit verbundenen guten Versorgung vor Ort spielt für die Großstädte eine untergeordnete Rolle. Die Großstädte ziehen ohnehin Menschen an. Neben Arbeits- und Studienplätzen bieten sie auch das umfangreichste Nahversorgungsangebot sowie kulturelle und Freizeitangebote. Auch das soziale Miteinander spielt in großen Städten eine weniger entscheidende Rolle, als es in ländlichen Gemeinden und Dörfern der Fall ist. Wenn jedoch von der Bildung eines **nachbarschaftlichen Miteinanders** gesprochen wird, ist dafür das Quartier der entscheidende Bezugsrahmen.

Aus den Soliden Mittelstädten äußerten sich lediglich zwei Kommunen zu ihren Zukunftswünschen, wenngleich aber recht einstimmig. Für die Zukunft hoffen sie, dass Quartiersentwicklung von den **Bürger*innen weiter verinnerlicht** wird. Es müsse noch offener kommuniziert werden, dass es neben einer baulichen Stadt- beziehungsweise Quartiersentwicklung auch eine soziale gebe. Dafür sei es wichtig, dass sich die Menschen einbringen und erkennen, dass ein Mehrwert für alle geschaffen werden kann. Wenn bauliche und soziale Entwicklung Hand in Hand gingen, könne in Zukunft die Stadtgesellschaft näher zusammenrücken.

Die Herausgeforderten Mittelstädte benannten am häufigsten Zukunftswünsche des Codes „Lebenswerte Kommune und gute Versorgung" sowie „Soziales Miteinander und Gemeinschaft". Es ist interessant zu beobachten, dass in den demografisch und/oder wirtschaftlich „herausgeforderten" Clustern vor allem die weichen, normativ-gesellschaftlichen Wünsche angesprochen werden. Es lässt sich vermuten, dass Quartiersentwicklung in diesen Kommunen als adäquates Instrument zur Erreichung dieser Ziele erkannt wird. Dabei wird sowohl der Wunsch geäußert, dass der Ortskern weiterhin ein **belebtes Zentrum** bleibt, als auch, dass es gelingt, den Einzelhandel trotz des zunehmenden Onlinehandels aufrechtzuerhalten sowie die örtliche Gastronomie zu bewahren. Darüber hinaus werden vor allem auch die **Angebote für Jugendliche und jüngere Erwachsene** genannt, für die ebenfalls attraktive Freizeitangebote geschaffen und erhalten werden sollen.

Durch die Entwicklung einer lebendigen Stadtmitte erhofft man sich, dass das **soziale Miteinander** gestärkt und gefördert wird. Die Verantwortung dafür wird bei der Stadtverwaltung gesehen, die für dieses Angebot Sorge tragen muss. Parks und Grünflächen sollen von der Stadtgesellschaft über Generationengrenzen hinweg genutzt und belebt werden. Auch in diesem Cluster wurde eine Ausweitung der **finanziellen Förderung** gewünscht und angeregt:

> „Also wenn die Politik dieses Landes sich mehr als in Lippenbekenntnisse ergehen würde, wäre in solchen Bereichen eine deutlich stärkere Förderung durch das Land Baden-Württemberg notwendig. Denn was tun wir denn letztendlich? Wir sparen Fläche das ist ganz klares Ziel der Landespolitik. Wir sparen Fläche, indem wir Quartiere entwickeln, weil wir dort eben ja viel verdichteter bauen als es vorher war“ (Interview 22, Cluster 3, Absatz 82).

Auch in Cluster 4, den Herausgeforderten Kleinstädten, verteilen sich die Codierungen sehr gleichmäßig auf alle Kategorien. Aber auch hier – wie bereits eben bei den Herausgeforderten Mittelstädten – sind es die Entwicklung einer lebenswerten Kommune und eines gemeinschaftlichen Miteinanders, die am häufigsten (4 von 7) genannt wurden. Wünschenswert wäre, dass sich die Menschen mit ihrer Stadt weiterhin **verbunden fühlen** und darüber auch eine Bereitschaft zeigen, sich einzubringen und zu engagieren. Zudem sei es notwendig, die **finanziellen Ressourcen** der Kommunen weiter aufzustocken, da diese permanent mit der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben zu kämpfen hätten.

Aus einer ähnlichen Lage müsse man auch vielen Ehrenamtlichen heraushelfen. Diese seien zunehmend mit bürokratischen Aufgaben belastet und fänden somit immer weniger Zeit, ihrer tatsächlichen ehrenamtlichen Tätigkeit beispielsweise in Sportvereinen nachzukommen. Hier ist ein mutiger und konsequenter **Abbau der Bürokratie** gewünscht, damit sich ehrenamtlich Engagierte wieder ihren Kernaufgaben widmen können.

Aufgrund der im Vergleich zu den anderen Clustern hohen Fallzahl Solider Kleinstädte bilden die erhobenen Zukunftswünsche – neben denen der Großstädte – noch am besten das allgemeine Stimmungsbild dieses Clusters ab, weshalb sich eine genauere Betrachtung lohnt. Es werden auch bei diesen Kommunen überwiegend „weiche“ Zukunftswünsche geäußert. Die Hälfte der Fundstellen wurde mit „Lebenswerte Kommune & gute Versorgung“ und „Soziales Miteinander & Gemeinschaft“ codiert. Die Ortskerne sollen weiterhin das lebendige und attraktive Zentrum der Kommunen sein. Im Fokus sollen die **Bedürfnisse aller Generationen** stehen: „Sprich, dass wir bei den Einwohnern hier eine anständige Nahversorgung haben, eine sehr anständige ärztliche Versorgung haben, dass wir eine anständige Betreuungssituation haben, dass unsere Schulen (.) auf Stand sind, dass wir für alle, dass wir für alle Altersklassen bedarfsgerechte Angebote schaffen, also sowohl für die Kleinsten (.) als auch für die ältere Generation“ (Interview 14, Cluster 5, Absatz 55).

Es ist auffällig, dass bei den Kommunen des fünften Clusters sowohl die **ältere als auch die jüngere Generation** angesprochen und adressiert werden soll. Neben der Aufrechterhaltung allgemeiner Nahversorgungsangebote sowie der Instandhaltung der Schulen und Kindergärten benennt eine Kommune auch die Errichtung von Tagespflegeeinrichtungen für die Zukunft als essenziell. „Ich bin sogar der Meinung, sehr fest der Meinung, das muss jede Gemeinde in Zukunft machen, eine Tagespflege, genauso wie sie Kindergarten macht, wie sie Schule macht, die muss genauso Tagespflege machen. Weil die Leute, die Älteren, vereinsamen zuhause. Und es ist einfach ein großer Bedarf hier, das glaubt man gar nicht, wie groß der Bedarf ist, an der Nachfrage nach Tagespflege“ (Interview 1, Cluster 5, Absatz 82). Dieses Bewusstsein drückt sich auch in einigen Passagen aus, bei denen das soziale Miteinander und die Gemeinschaft gefördert werden sollen. Ganz zentral sind dabei Begegnungsorte. Zum einen kann ein attraktiver Ortskern dazu führen, dass sich die Menschen auf der Straße, auf dem Markt oder im Café treffen. Oftmals benötigt man jedoch weitergehende Anstrengungen wie beispielsweise die Errichtung von intergenerationellen Begegnungsstätten. Zukünftige Quartiere müssten noch stärker den existierenden „demografischen Baum“ (Interview, Cluster 5, Absatz 116) abbilden und berücksichtigen als bisher.

Nur durch die bewusste **Schaffung von Begegnungsräumen** ließ sich ein solidarisches Umfeld gestalten, in dem das Ehrenamt wirken und sich ein gesellschaftliches Miteinander entwickeln kann. „Da wünsche ich mir eigentlich in Zukunft, dass sowas auch stärker gefördert wird, das Miteinander vor Ort zu pflegen und, dass es wirklich, es sind oftmals viel zu sehr die harten Themen, Städtebau ist ein hartes Thema, auch Kosten-Nutzen, betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnungen und so weiter und so fort, sind alles harte Themen aber ich glaube, das, was hier einfach vor Ort einfach auch spürbar ist, wir haben ein gutes Miteinander und das soll für die Zukunft auch stabilisiert werden“ (Interview 32, Cluster 5, Absatz 64).
Für die Zukunft ist daher auch gewünscht, dass explizit Projekte gefördert werden, die die **Förderung des Sozialen Miteinanders** in den Mittelpunkt stellen. Demgegenüber wird aber auch der Wunsch geäußert, künftig bessere Förderbedingungen für die Themen **Wohnraumbeschaffung – explizit Mietwohnungsbau –** aber auch für die Randzonen zwischen Verdichtungsgebieten und Ländlichem Raum zu schaffen. Auf dem Weg dorthin ist es für vier Kommunen außerdem wünschenswert, die **bürokratischen Hürden** abzubauen. Auf der einen Seite geht es um Vereinfachungen bei der Beantragung von Fördergeldern. Der Weg hin zu einer erfolgreichen Förderung ist auch in diesem Cluster für manche Kommunen zu steinig und zu lang. Die damit einhergehenden Probleme wurden bereits an anderer Stelle beschrieben und gelten auch hier. Auf der anderen Seite wurde auch der Wunsch nach bauordnungsrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Erleichterungen und Vereinfachungen geäußert. Abschließend wurde auch die **Bedeutung des Ehrenamtes** hervorgehoben. Hierbei besteht der große Wunsch, dass „das Ehrenamt aktiv bleibt, weil, ich glaube, ohne Ehrenamt leidet dieses örtliche Zusammenleben ganz massiv, ich glaube, das macht ganz viel Lebensqualität aus“ (Interview 25, Cluster 5, Absatz 84).

In Cluster 6, den Soliden Gemeinden, wurden lediglich fünf Textstellen mit einem Zukunftswunsch codiert. Diese verteilen sich auf jeden Code außer „Finanzielle Förderung & Verbesserung“. Tendenzen beziehungsweise Strukturen lassen sich daher nicht aus den Daten ableiten, dennoch sollen sie an dieser Stelle noch kurz Erwähnung finden. Eine Kommune wünscht sich für die Zukunft, dass die Bevölkerung die kommunalen Maßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität vor Ort positiver wahr- und aufnimmt. Auch auf dem Land dürfe man hierbei nicht die Jugend vernachlässigen. Eine Kommune nannte deren **Aktivierung und Integration** in die Zukunftsgestaltung der Gemeinde als großen Wunsch. Ein weiteres geäußertes Anliegen ist, dass sich das soziale Miteinander wieder intensiviert und verbessert. Auch auf dem Dorf sei ein Trend zur Anonymität gegeben. Dem müsse man entgegenwirken, da das Gemeinschaftsgefühl das Leben auf dem Land beziehungsweise im Dorf traditionell präge und aufwerte.

7. DER BLICK INS QUARTIER: QUARTIERSENTWICKLUNG AUS SICHT DER BÜRGER*INNEN UND FACHKRÄFTE

Im Anschluss an die Perspektiven der Kommunalverwaltungen auf Quartiersentwicklung sollen in diesem Kapitel die Einwohner*innen sowie Fachkräfte aus Quartiersentwicklungsgebieten zu Wort kommen. Dabei wird auf Daten aus Modul 3 zurückgegriffen, die in zwei Fokusgruppendiskussionen in einer Kleinstadt und einer Gemeinde sowie in einer Onlinebefragung von 52 Fachkräften und Bürger*innen beziehungsweise ehrenamtlich Engagierten aus 10 unterschiedlichen Quartiersentwicklungsprojekten in Städten und Gemeinden erhoben wurden.

Bei der Auswertung der überwiegend in Textform erhobenen Angaben zu Wirkungswahrnehmung, Lerneffekten im Projekt und Zukunftsherausforderungen der Quartiersentwicklung aus Sicht von Fachkräften (Quartiersmanager*innen und Fachpersonal sozialer Träger) sowie Bürger*innen im ehrenamtlichen Engagement wurden inhaltsanalytisch 11 Kategorien gebildet, die die Kernaussagen über alle untersuchten Kommunen hinweg zusammenfassen. Eine detaillierte Übersicht der Kategoriebildung findet sich im Anhang.

Hierbei zeigte sich, dass die Mehrzahl der Einschätzungen zu Gelingensbedingungen, Problemen und Herausforderungen der Quartiersentwicklung über alle befragten Kommunaltypen hinweg sehr ähnlich ausfallen. Das spricht für eine relative Ähnlichkeit und Anschlussfähigkeit der Kommunikation dieser Themen über die unterschiedlichen Clusterzugehörigkeiten der Städte und Gemeinden und über die inhaltlichen Schwerpunkte der jeweiligen Projekte hinweg.

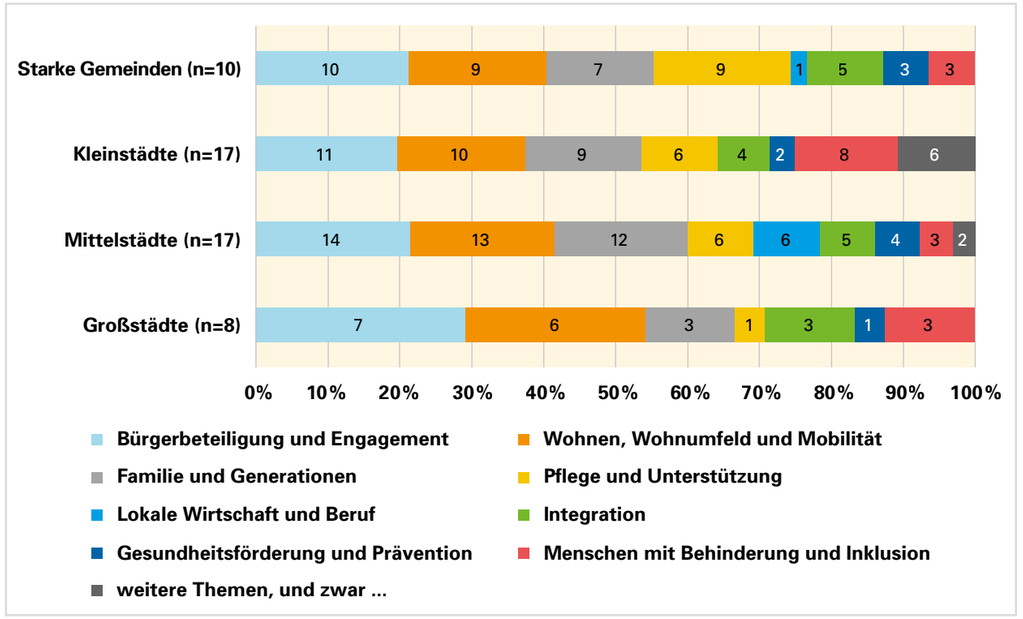


Abbildung 46: Inhaltliche Schwerpunkte der Quartiersentwicklung in 10 Kommunen aus Sicht von Fachkräften und Bürger*innen (n=52)

Bei der Frage nach der selbst wahrgenommenen Zuordnung der inhaltlichen Schwerpunkte der Quartiersentwicklungsprojekte zeigt sich zwischen den vier unterschiedlichen Kommunaltypen eine bemerkenswerte Ähnlichkeit in der Gewichtung der einzelnen Schwerpunkte. In allen Kommunentypen vereinen nur drei von neun Schwerpunkten über 50 % aller Nennungen auf sich: Bürger*innenbeteiligung und Engagement; Wohnen, Wohnumfeld und Mobilität sowie Familie und Generationen sind aus Sicht der Praktiker*innen vor Ort ganz klar die primären und häufigsten Schwerpunkte der Quartiersentwicklung. Demgegenüber stehen spezifischere Themen, die wiederum eine eher mit Kommunaltypen assoziierte Schwerpunktsetzung repräsentieren: Pflege und Unterstützung ist als Thema der Quartiersentwicklung explizit in den Starken Gemeinden ein Thema, während Menschen mit Behinderung und Inklusion mehr Nennungen in Kleinstädten auf sich vereinigt. Lokale Wirtschaft und Beruf wird nur von mittelstädtischen Kommunen als Schwerpunkt benannt.

7.1 ZUKUNFTSTHEMEN AUS SICHT DER FACHKRÄFTE UND EINWOHNER*INNEN IM QUARTIER

Die Sichtweisen der Praktiker*innen vor Ort zeichnen sich durch eine starke Konvergenz im Hinblick auf folgende Punkte aus:

- Anforderungen an die Fachkräfte der Quartiersentwicklung vor Ort: feinfühlige, geduldige Beziehungsarbeit im persönlichen Kontakt mit Bürgerschaft, um Bedarfe zu erkennen und Ehrenamtliche zu motivieren

Seitens der Fachkräfte wurden unter diesem Punkt clusterübergreifend die direkte Ansprache und der persönliche Kontakt mit den Bürger*innen betont, aber auch persönliche Eigenschaften wie Geduld, eine motivierende Haltung, Offenheit und Ehrlichkeit. Weiterhin wurde herausgestellt, dass Quartiersentwicklung wie auch die Ermittlung der Bedürfnisse der Bürgerschaft Prozesse sind, die „einen langen Atem“ benötigen und damit auch viel Zeit, Kraft und Kapazität erfordern. Die Fachkräfte betonen hierbei die Wichtigkeit eines professionellen Quartiersmanagers, der angepasst auf die jeweiligen Bedarfe eines Quartiers und unter stetiger Einbindung der Bürgerschaft agieren muss.

Auch seitens der engagierten Bürger*innen wurde der Vertrauensaufbau betont, sowie die direkte Ansprache, jedoch wurde hier deutlich weniger auf konkrete Anforderungen an die Fachkräfte der Quartiersentwicklung vor Ort eingegangen, was auf eine positive Resonanz gegenüber dem Quartiersmanager vor Ort zurückzuführen sein könnte.

- Anforderungen an die Kommunalverwaltung durch Quartiersentwicklung = Transparente, unterstützende Kommunikation und Offenheit sowie erkennbarer politischer Wille

Sowohl die Fachkräfte als auch die engagierten Bürger*innen in den beschriebenen Clustern legen großen Wert auf Transparenz, Klarheit und eine offene Kommunikation. Hierbei werden vor allem verbindliche und klare politische Zusagen erwünscht sowie die Unterstützung „von oben“ eingefordert. Und auch auf Bürger*innenebene werden Planungssicherheit, Transparenz und frühzeitige Information als unerlässlich eingeschätzt, um Verständnis zu erzeugen und die Motivation der ehrenamtlich Beteiligten aufrechtzuerhalten. Dabei wurde auch immer wieder erwähnt, dass gut durchdachte und kleinteilig festgelegte Konzepte und Ziele unerlässlich sind, um sowohl die Fortschritte für die Bürgerschaft und beteiligten Akteur*innen sichtbar zu machen als auch über eventuelle Probleme oder Umsetzungsschwierigkeiten in Kommunikation mit allen am Prozess beteiligten Akteur*innen treten zu können. Verbindlichkeit der Prozesse und genaue Zielformulierungen gewährleisten den Projekterfolg.

- Anforderungen an Förderprogramme sowie zur Finanzierung beziehungsweise finanziellen/personellen Absicherung der Quartiersentwicklungsprojekten: Nachhaltigkeit durch finanzielle Sicherheit, langfristige, unbürokratische Förderprogramme gewünscht (weniger Programme, größere Töpfe)

Im Cluster 1, der Großstadt, wie auch im Cluster 2, den Mittelstädten, ist Quartiersentwicklung personell meist gut verankert, so dass hier vorrangig der Wunsch nach unbürokratischer Förderung und unbürokratischen Förderungsinstrumenten besteht, da vor allem die Bedarfsermittlung und die Antragstellung in größeren Städten sehr zeitintensiv ist. Im Gegensatz hierzu sind in den Clustern 3 und 4, Kleinstädte und Gemeinden, vorrangig die finanzielle Absicherung und die personelle Ausstattung wichtige Ansatzpunkte. Hierzu soll beispielhaft der Auszug aus der Onlinebefragung Modul 1 aus dem Cluster der Soliden Kleinstadt herangezogen werden:

„In kleinen Gemeinden besteht das Problem, dass für die Quartiersarbeit zu wenig Raum bleibt, da es keine eigenen Ämter gibt und alle anderen Mitarbeiter mit

ihren Projekten und dem Tagesgeschäft bereits ausgelastet sind. Der demografische Wandel und die sich verändernden gesellschaftlichen Strukturen werden künftig ein stärkeres Engagement der Kommunen notwendig machen, da die entstehende Lücke von den Gemeinden (und) Einwohnern nicht gefüllt werden kann und auch das Engagement der Ehrenamtlichen nach unserer Beobachtung immer weiter zurückgeht. Dies wird sich nur durch kommunale Anstrengungen ausgleichen lassen. Hierzu sollten die Gemeinden entsprechend gestärkt, d. h. finanziell und personell unterstützt werden".

Clusterübergreifend wird hierbei der Nachhaltigkeitsaspekt als besonders wichtig erachtet, der jedoch über Fördergelder oder eine weitere/neue Projektfinanzierung sichergestellt werden müsse. „Wichtige Weiterentwicklungen sind dahingehend, wie wir von Projekten und Maßnahmen in Verstetigungen der Quartiersarbeit kommen" (Freitextantwort Modul 1 – Herausgeforderte Mittelstadt). Auf bürgerschaftlicher Ebene wird vorrangig auf die langfristige und abgesicherte finanzielle Förderung von Quartiersentwicklung hingewiesen. Hierbei wird der Ausspruch „Weniger Förderprogramme, dafür größere Töpfe" geprägt.

- Anforderungen zum Thema Digitalisierung und Vernetzungsplattformen der Quartiersentwicklung: müssen niederschwellig, generationenübergreifend und allgemein verfügbar sein; ist wichtiges Zukunftsthema

Digitalisierung, und damit die generationsübergreifende Vernetzung als „neue" Kommunikationsplattform, wird von Fachkräften in den Clustern 1 und 3 als sehr wichtig angesehen. Virtuelle Informations- und Unterstützungsplattformen könnten hierbei einen niederschwelligen Kontakt zu allen Generationen herstellen. Interessanterweise wird das Thema der Digitalisierung und Social Networking innerhalb der engagierten Bürgerschaft vor allen in den Clustern 3 und 4 als wichtiges Zukunftsthema erachtet, während in den Mittel- und Großstädten keines dieser Themengebiete angeschnitten wird.

Neben den Anforderungen an die verschiedenen Akteursebenen werden clusterübergreifend folgende **Zukunftsthemen** herausgestellt:

Abbildung 47: Wortwolke „Zukunftsthemen"

Hierbei wird der Fokus nicht nur auf den thematischen Schwerpunkt der Quartiersentwicklung für ältere Menschen gesetzt, sondern es stehen auch die nachhaltige Umsetzung der Projektergebnisse und generationsübergreifende Themen auf der zukünftigen Agenda für die befragten Gemeinden und Städte. Dabei spielen der Erhalt des ehrenamtlichen Engagements und die Beteiligung von allen Bürger*innen im Quartier eine wichtige Rolle, hinzu kommen ökonomische und ökologische Zukunftsthemen, den Umweltschutz, bezahlbaren Wohnraum oder die Industrie und Nahversorgung betreffend. Auch soziale Aspekte wie die Vermeidung von Vereinsamung, soziales Engagement (Alltagsbegleitung) und die Integration und Teilhabe aller Bevölkerungsschichten werden als wichtige Zukunftsthemen für künftige Förderprogramme erachtet.

Weitere Themen, die seitens der Fachkräfte und engagierten Bürger*innen als relevant bezüglich der Umsetzung von Quartiersprojekten erachtet werden, sind:

- Die wichtigsten Veränderungen durch Quartiersentwicklungsprozesse werden von den Fachkräften in der gelungenen **Aktivierung von Bürger*innenbeteiligungsprozessen** gesehen (Bürger*innenvernetzung, -nähe, -gespräche, -programme). Seitens der engagierten Bürger*innen werden Veränderungen vor allem im Hinblick auf die neue Gemeinschaftserfahrung (Zusammenwachsen, Nachbarschaftsnetzwerk, Wir-Gefühl) und eine verbesserte Versorgungslage wahrgenommen. Der Einbezug der Bürgerschaft führt zu einer besseren Verständigung, Vertrauensaufbau sowie einer gewissen Aufbruchstimmung.

- Das Thema der **Weiterbildung** wird auch in der Onlinebefragung der Kommunen (2018) als wichtig erachtet, um den Erfahrungsaustausch voranzutreiben und die Quartiersmanager*innen miteinander zu vernetzen, und besonders im Austausch mit anderen Projekten im Best-Practice-Learning. Seitens der Fachkräfte wird zur Sicherstellung einer langfristigen Beteiligung eine erhöhte Anerkennung und Wertschätzung des Ehrenamts vorgeschlagen, z. B. durch eine Professionalisierung über Weiterbildungen, aber auch eine weitere Fort-, Aus- und Weiterbildung der hauptamtlichen Akteur*innen.

- Die Weiterbildungsbedarfe aus der Kommunalbefragung 2018 werden nach Clusterzugehörigkeit der Kommunen in der folgenden Grafik dargestellt. Dabei wurde die detailliertere Clusterlösung zugrunde gelegt, bei der Cluster 5 (Solide Kleinstadt) in seine drei Untergruppen (die Stabile, Schrumpfende und Wachsende Landgemeinde und Kleinstadt) aufgesplittet wurde, um die unterschiedlichen **Schwerpunkte** in den Landgemeindetypen deutlicher herauszustellen. Deutlich wird, dass beispielsweise Methodenkenntnisse zur Bürger*innenbeteiligung allgemein stark nachgefragt werden, während spezifischere Themen (Bedarfs- u. Sozialraumanalyse) eher in herausgeforderten Mittelstädten und Landgemeinden nachgefragt werden.

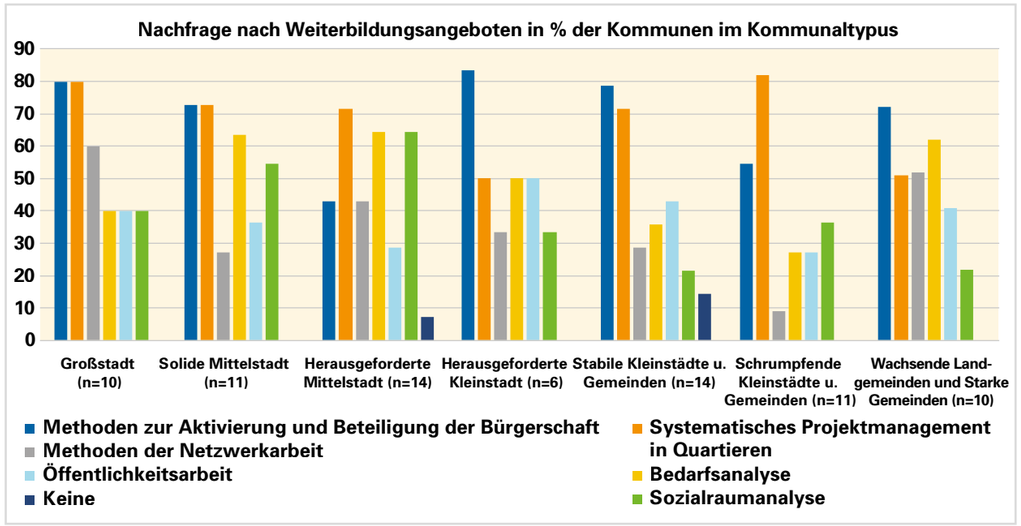


Abbildung 48: Weiterbildungswünsche nach Clustern (Onlinebefragung 2018; Mehrfachantworten in % der befragten Kommunen je Cluster)

7.2 HERAUSFORDERUNGEN IM HINBLICK AUF NACHHALTIGE BÜRGER*INNENBETEILIGUNG

Folgende Punkte wurden von den Fachkräften und engagierten Bürger*innen als Herausforderungen für die Aufrechterhaltung der Bürger*innenbeteiligung eingeschätzt. Die hier genannten Punkte konnten clusterübergreifend gebildet werden und knüpfen an die Ergebnisse der vorherigen Kapitel an.

Als wichtige Integrationsaufgabe wird durch die engagierten Bürger*innen die Erweiterung des Quartiersmanagements durch eine*n Inklusionsbeauftragte*n erachtet. Dabei wird vor allem die **Einbindung der Neubürger*innen** fokussiert, um den sozialen Zusammenhalt aufrechtzuerhalten, was wiederum seitens der Bevölkerung ein Umdenken und Lernbereitschaft in Bezug auf den Gemeinschaftssinn erfordert. Aber auch seitens der Verwaltung wird ein flachhierarchisches Umdenken gefordert, das die Bürgerschaft mehr in Prozesse einbindet und diese partizipieren lässt. „Quartiersentwicklung in einer kleinen Gemeinde steht und fällt mit der Bereitschaft der Verwaltung, finanzielle, räumliche und zeitliche Ressourcen einzusetzen. Der Gewinn für die Dorfgemeinschaft durch das Prinzip der Caring Community muss schon in der Ausbildung vermittelt werden, ebenso, dass durch Prävention viele Folgekosten eingespart werden können, dies aber sehr schwer zu belegen ist“ (Freitextantwort Modul 1 – Solide Kleinstadt)

Engagierte Bürger*innen sehen das Risiko **nachlassenden ehrenamtlichen Engagements** und der Akquirierung neuer ehrenamtlich Beteiligter und Neubürger*innen wesentlich häufiger kritisch als Fachkräfte. Hierbei schrecken vor allem die hohen bürokratischen Hürden und Anforderungen das ehrenamtliche Engagement ab, aber auch die fehlende zeitnahe Ergebnisrückmeldung und Einbindung aller Beteiligten. Häufig gehe das Interesse der Bürger*innen verloren, wenn Ergebnisse nicht zügig sichtbar werden. Dies gefährdet die nachhaltige Mitwirkung der Bürgerschaft im Projekt.

Der **Quartiersbegriff** selbst wird in ländlichen Gemeinden und Kleinstädten als wenig anschlussfähig empfunden, was sogar als Teilhabehindernis an der Landesstrategie fungieren kann. In einer Fokusgruppe wurde explizit herausgestellt, dass ohne die Vermittlung einer externen Beratungskraft die Kommune selbst nicht auf die Idee gekommen wäre, sich um eine Förderung im Rahmen von „Quartier 2020“ zu bewerben, weil dieser Begriff als eindeutig städtisch belegt gilt.

Stärker abhängig vom Typus der Städte und Gemeinden sind **Verständnisse und Wahrnehmungen von Bürger*innenbeteiligungsprozessen und Partizipation** – im Wesentlichen werden dabei unsere Befunde aus den Interviews und der Onlinebefragung im Modul 1 bestätigt: Zwischen einer stark auf partizipative politische Aktivierung benachteiligter Quartiere setzenden Strategie in Großstädten, die zugleich auch häufiger digitale Plattformen zur Vernetzung nutzen, und vergleichsweise schwächer partizipativen „Bürger*innendialogen“ und „Bürger*innengesprächen“ in den kleineren Gemeinden verläuft hier das Spektrum. Beispielhaft ein Auszug aus der Onlinebefragung des Moduls 1 aus dem Cluster 6 der starken Gemeinde: „Den kommunal Verantwortlichen fehlen Zeit und Mittel, um die Bürger bei komplexen Prozessen einzubinden“.

Nachdem die drei fokussierten Auswertungen der Makro-, Meso- und Mikroebene (Blick aufs Land, in die Kommune und in das Quartier) mit diesem Kapitel enden, wird im folgenden Kapitel der Blick nochmals erweitert auf die Ebene der Landkreise.

8. DIE AMBIVALENTE ROLLE DER LANDKREISE BEI DER FÖRDERUNG VON QUARTIERSENTWICKLUNG IN STÄDTEN UND GEMEINDEN

Dieses Kapitel widmet sich einer weiteren Ebene im föderal organisierten kommunalpolitischen System oberhalb der Kommunen: den Landkreisen. Bereits im Zwischenbericht (02/2019) der Begleitforschung zur Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten."** lag ein Schwerpunkt auf dem Selbstverständnis der Landkreise im Zusammenhang mit der Konzeption, Planung und Durchführung von Quartiersentwicklungsprojekten. Darüber hinaus wurde aufbauend auf den Erkenntnissen der Onlinebefragung ein Artikel (09/2019) zur Rolle der Landkreise bei der Quartiersentwicklung von Städten und Gemeinden in den Landkreisnachrichten publiziert (Gründer & Reiff, 2019). Die Erkenntnisse aus der Onlinebefragung sowie die Kernthesen des Artikels werden im Folgenden kurz präsentiert. Anschließend werden diese um die Befunde der telefonischen Expert*inneninterviews ergänzt und ausgewertet. Durch diese Triangulation werden sowohl das Selbstverständnis der Landkreise in Bezug auf die Quartiersentwicklung in den Kommunen deutlich als auch ihre Rollenzuschreibung durch die Kommunen. Nicht zuletzt im Spiegel der Ergebnisse des publizierten Artikels wird dabei ein Spannungsverhältnis offenkundig. Abschließend wird eine Rollendefinition der Landkreise im Kontext von Quartiersentwicklung vorgeschlagen, die einen praxisnahen und fruchtbaren Beitrag zur künftigen Funktionswahrnehmung der Landkreise anbietet.

8.1 ERGEBNISSE DER LANDKREISBEFRAGUNG 2018

An der Onlinebefragung 2018 beteiligten sich 21 von 35 Landkreisen, was einer Ausschöpfungsquote von 60 % entspricht. Bei der Mehrzahl dieser teilnehmenden Landkreisverwaltungen (68 %) bestanden bereits ein- bis dreijährige und bei 16 % bereits über zehnjährige Erfahrungen im Bereich der Quartiersentwicklung. Lediglich 10 % meldeten keinerlei Erfahrungen in diesem Feld.

Anders als bei Städten und Gemeinden, bei denen „Pflege und Unterstützung" meist erst auf Rang drei hinter anderen Schwerpunkten auf der Agenda der Quartiersentwicklung erscheint, steht dieses Thema für die Landkreise klar an erster Stelle. Dieser Befund ist unter anderem mit der häufigen institutionellen Verortung der Quartiersthematik in den entsprechenden Ämtern der Landkreise zu erklären, was aus der Datenlage der Befragung hervorging.

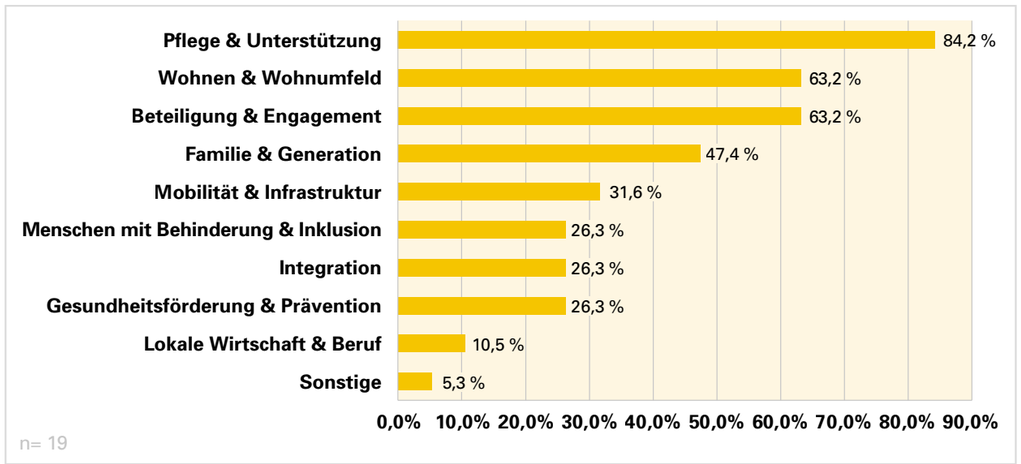


Abbildung 49: Welche inhaltlichen Schwerpunkte für die Quartiersentwicklung bestehen in Ihrem Landkreis aktuell?

Ein weiterer Unterschied im Vergleich zu den Kommunen liegt bei der Relevanz des Schwerpunktes „Familie und Generationen". Dieser ist immerhin mit 70 % die häufigste Antwort bei den Kommunen. Bei den Landkreisen jedoch spielt das Thema mit 47,4 % eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Weiterhin gab knapp die Hälfte der online befragten Kommunen an, dass das Thema Integration ein aktueller Schwerpunkt bei der Quartiersentwicklung sei. Bei den Landkreisen wird „Integration" nur von knapp jedem Vierten genannt. Daraus wird ersichtlich, welch wichtige Rolle die Kommunen in diesem Zusammenhang (nicht zuletzt bei der Erstaufnahme von Geflüchteten) spielen.

Grundsätzlich erscheint die Perspektive der Landkreise auf kommunale Quartiersentwicklung und ihre eigene Rolle in diesem Geschehen sehr stark durch das Themenfeld demografischer Wandel, Pflege und Unterstützung sowie das Konzept sorgender Gemeinschaften (Caring Community) als Präventionsstrategie zur Verhinderung des sogenannten Pflegenotstandes im Kontext der landkreisbezogenen Altenhilfe- und Pflegeplanung geprägt.

Das Thema Quartiersentwicklung ist bei den Landkreisen überwiegend in den entsprechenden Fachabteilungen und Ämtern (Senioren-/Altenhilfe-/Pflegeplanung) verankert. Deren fachliche Sicht bestimmt mithin auch die Wahrnehmung der eigenen Rolle sowie die Bewertung der Kooperation mit den Kommunen im eigenen Verwaltungsbereich. Die damit einhergehende Sichtweise auf Quartier und Quartiersentwicklung kollidiert teilweise mit dem breiteren und z. T. anders gelagerten Verständnis der Kommunen zu diesem Thema. Deren Sicht auf die Rolle und Funktion der Landkreise soll daher ebenfalls in den folgenden Kapiteln anhand der Ergebnisse der Bürgermeister*inneninterviews kontrastierend ergänzt werden.

8.1.1 DIE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN LANDKREIS UND KOMMUNE AUS SICHT DER LANDKREISE

Die Zusammenarbeit der Landkreise mit den Kommunen wurde seitens der Landkreise eher positiv bewertet: Das Stimmungsbild ist bei mehr als einem Viertel positiv, bei 10 % negativ und in 16 % der befragten Landkreise wurde eine Zusammenarbeit mit den Kommunen als „nicht vorhanden" eingeschätzt. Aufschlussreicher und differenzierter sind jedoch die Freitextantworten zu dieser Fragestellung.

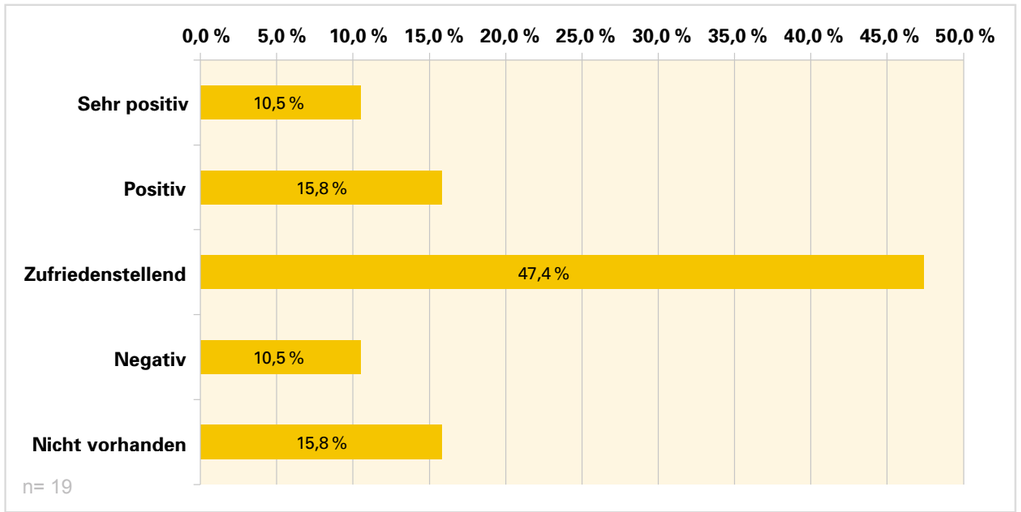


Abbildung 50: Wie bewerten Sie Ihre Zusammenarbeit mit den Kommunen im Hinblick auf Quartiersentwicklung allgemein?

Ein differenzierteres Bild liefert die Aufbereitung ergänzender Freitextantworten aus der Befragung der Landkreise 2018 zur näheren Begründung der Einschätzung zur Zusammenarbeit mit den Kommunen seitens der Landkreise. Hierbei zeigen sich vier typische Antwortkategorien:

1. **Verweis auf die Heterogenität der Zusammenarbeitsbereitschaft** unterschiedlicher Kommunen in einem Landkreis:

> „Bei den Kommunen, die sich aktiv Unterstützung durch den Landkreis holen, entwickelt sich die Zusammenarbeit sehr positiv." Und: „Die Frage ist nur unzureichend mit den vorhandenen Ankreuzmöglichkeiten zu beantworten, da die Zusammenarbeit mit 16 Kommunen verständlicherweise sehr unterschiedlich ist - von positiv bis nicht vorhanden."

2. **Kritik an fehlender Informations- und Kooperationsbereitschaft, namentlich größerer Städte,** und Forderung nach stärkerer Positionierung der Landkreise:

> „Insbesondere die großen Kreisstädte sind wenig kooperativ. Teilweise bekommen wir als Landkreis wenig/nicht mit, wenn einzelne Kommunen tätig werden (insbesondere unter Beteiligung von landesweit aktiven Beratungsunternehmen aus der Liste von 10.3). Hier liegt Verbesserungspotenzial, z.B. durch eine ‚Informationspflicht' der landesweit tätigen Organisationen an die Landkreise, wenn diese in einer kreisangehörigen Kommune tätig werden." Beziehungsweise: „Es ist teilweise schwierig, die Gemeinden/Verwaltungsspitzen zu motivieren, im Bereich Quartiersarbeit aktiv zu werden."

3. **Verständnis für Kooperationsskepsis der Gemeinden aufgrund finanzieller und personeller Limitierungen:**

> „Es gibt noch keine Erfahrungen. Gemeinden sind zurückhaltend, weil sie nicht einschätzen können, wohin ein Prozess führt (z.B. personell und finanziell)." Oder: „Kommunen haben Sorge, dass etwas auf den Weg gebracht wird, das sie nicht mehr zurückdrehen können und Kosten verursacht und zusätzliches Personal erfordert." Beziehungsweise schlicht: „Kommunen haben zu wenig Personal."

4. **Kritik an Kompetenzdefiziten in den Gemeinden und fehlender Bereitschaft der Bürgermeister*innen,** sich auf Kooperation einzulassen:

> „Kommunen haben zu wenig Fachkompetenz in Planungsprozessen im sozialen Bereich und auch bei Beteiligungsprozessen." Und: „Nach wie vor liegt der Fokus der Kommunen bei den planerischen Ansätzen immer auf der kommunalen Selbstverwaltung, so dass Anregungen aus dem Landkreis zögerlich aufgenommen werden. Der Kooperationsgedanke ist bei den Bürgermeistern schwach ausgeprägt."

5. **Verweis auf gelungene Kooperation von Kommunen mit dem Landkreis** durch:

> „gute Abstimmung mit dem Landkreis, Offenheit auch für Projekte, die überregional wirken, intensiver Informationsfluss, Redekultur auch bei strittigen Fragen oder konträren Wünschen, fairer, wertschätzender Umgang miteinander, kurze Wege, Annehmen und Einbeziehen von planerischen und fachlichen Eingaben." Und: „Viele der Kommunen stehen Anregungen und Planungen interessiert und offen gegenüber. (...) Die Kommunen sind natürlich für die Umsetzung unerlässlich." Sowie: „Wir kooperieren mit neun kreisangehörigen Kommunen, die sich sowohl von der Größe als auch von der Lage im Landkreis unterscheiden, so dass wir Quartiersentwicklungsprozesse sowohl im urbanen Raum als auch im ländlichen Raum abbilden können. Für die Kommunen stellt der Austausch und die fachliche externe Steuerung einen Gewinn dar, so dass sowohl die großen als auch die kleinen Kommunen profitieren können."

Darüber hinaus wurden die Landkreise auch danach befragt, was aus ihrer Sicht noch nicht optimal in Bezug auf Quartiersentwicklung in ihrem Kreis verläuft. Der grundlegende Tenor der hier genannten Freitextantworten skizziert das Bild, dass sich die Gemeinden insgesamt nur **schwer für Quartiersentwicklung motivieren lassen**. Das Bewusstsein beziehungsweise die Selbstwahrnehmung, „sich als ‚Motor im Sozialraum' zu sehen", ist vielerorts unzureichend ausgebildet. „Einige Gemeinden haben sich bereits auf den Weg gemacht. Es gibt gute Beispiele, in denen die Gemeindeverwaltungen Verantwortung übernehmen. Allerdings zu wenig Gemeinden." Es ist festzustellen, dass große Anstrengungen – sowohl zeitlich, personell als auch finanziell – nötig sind, um die Thematik zu bewerben und die Kommunen gerade zu Beginn dabei zu unterstützen.

Hinzu kommen „teilweise sehr große **Vorbehalte** einzelner Kommunen, die der Einmischung des Landkreises in Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung kritisch gegenüberstehen." Diese sei jedoch – gerade bei kleinen Gemeinden – vor allem zu Beginn notwendig, da Quartiersprojekte die finanziellen und personellen Kapazitäten sprengen würden. Es ist daher für die Landkreise wünschenswert, wenn nicht gar notwendig, Kooperationen und Netzwerke weiter zu stärken beziehungsweise auszubauen. Über derartige Strukturen könnten Vorbehalte sowohl gegenüber der Thematik als auch der Einmischung des Landkreises in kommunale Selbstverwaltungsbereiche abgebaut werden.

Aber auch für die Kooperation und den Informationsaustausch zwischen den Gemeinden könnten solche Netzwerke Verbesserungen mit sich bringen. Bislang kämpften viele Kommunen für sich und würden nicht den Blick nach außen wagen. Oftmals seien private Stadtplanungs- oder Architekturbüros federführend bei laufenden Quartiersprojekten. Dadurch haben viele Projekte einen klaren baulich-strukturellen Schwerpunkt. Mittels Austausch und Kooperationen mit Nachbarkommunen, aber auch dem Landkreis könnten auch wieder die sozialen Aspekte der Nachbarschaftshilfe oder Netzwerkarbeit vor Ort im Quartier gestärkt werden. Da das Thema „Quartier" aber noch immer für viele Neuland bedeutet, sollte künftig vor allem der Nutzen für das soziale, intergenerationelle Miteinander wieder verstärkt in den Mittelpunkt gestellt werden, liegen doch gerade hierin die Stärken dieses multithematischen Ansatzes.

8.1.2 DIE EIGENE ROLLENWAHRNEHMUNG DER LANDKREISE

Das Selbstverständnis der Mehrzahl der 18 Landkreise, die in der Befragung angaben, in Quartiersentwicklungsprozessen engagiert zu sein, ist durch Anregung, Beratung und Vernetzung der Städte und Gemeinden zu diesem Themenkreis geprägt. Selbstbilder der Landkreise, die mit einer explizit lenkenden Rolle verbunden werden können (Planung, Steuerung, Finanzierung), fanden in der Befragung von 2018 keine starke Zustimmung.

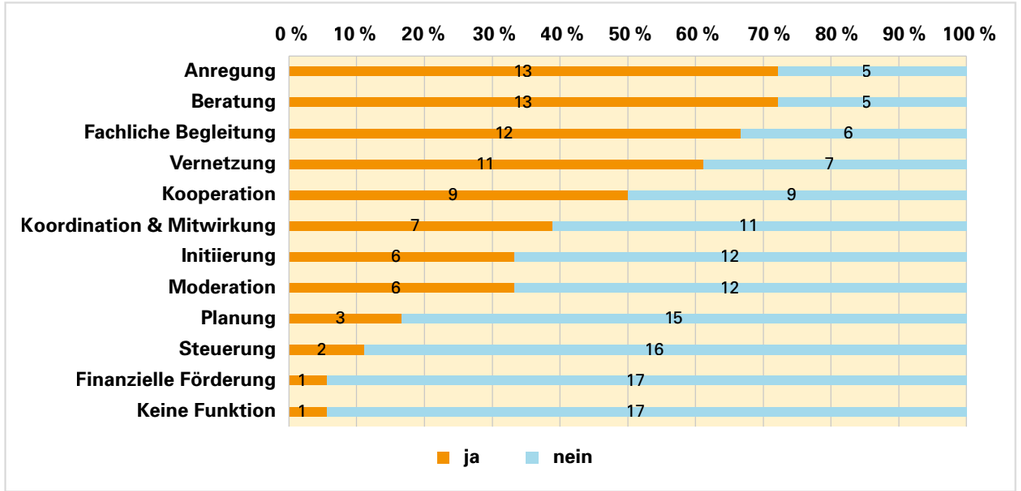


Abbildung 51: Welche Rolle bzw. Funktion nimmt Ihr Landkreis in Quartiersentwicklungsprozessen derzeit ein? (n=18)

Neben den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten konnten die Landkreise in einem Freitext individuell ihre Funktionswahrnehmung darlegen. Aus diesen Freitextantworten wurden induktiv Antwortkategorien gebildet. Die so gewonnenen Kategorien lauten in der Reihenfolge ihrer Häufigkeit wie folgt: Vernetzung/Koordination (13), Beratung/Unterstützung (13), Anregung/Impuls (8), Förderhilfe (7), Unterstützung/Begleitung (6). Es wird schnell deutlich, dass in den Freitextantworten im Vergleich zu den Multiple-Choice-Optionen keine neuen Antwortkategorien hinzukamen. Zum einen dient diese Erkenntnis der Validierung der vorgegebenen Antwortkategorien, da diese offensichtlich die komplette Breite möglicher Antwortdimensionen erschöpfend abzubilden vermochten. Zum an-

deren scheinen die vorgegebenen Antworten aber nicht immer eins zu eins dem Verständnis der Kommunen entsprochen zu haben, da es ihnen ein Bedürfnis war, ihre Antwort auszuformulieren beziehungsweise zu präzisieren.

Dessen ungeachtet lassen sich Parallelen zwischen Freitext- und Multiple-Choice-Antwortverhalten erkennen. „Vernetzung“ und „Beratung“ sind die beiden meistgenannten Antworten in den Freitexten. Bei den Multiple-Choice-Antworten nehmen sie ebenfalls vordere Plätze ein (Beratung: 2 und Vernetzung 4). „Vernetzung mit anderen Gemeinden“, „Vernetzung der Kooperationspartner und Expertenwissen“ oder „Vernetzen der Projekte untereinander auf Landkreisebene“ sind Beispiele dafür, in welcher Form die Vernetzungsfunktion spezifiziert und inhaltlich ausgestaltet wird. Dass der Landkreis im Rahmen von Quartiersentwicklung vor allem initiierende Funktionen zu erfüllen hat, wurde von sechs Landkreisen in den Antwortvorgaben angekreuzt beziehungsweise achtmal in den Freitexten erwähnt.

Dass die Kategorie „Unterstützung/Begleitung“ in den Freitexten relativ häufig erwähnt wurde, liegt wohl daran, dass bei den Multiple-Choice-Optionen mit „Fachliche Begleitung“, „Kooperation“, „Koordination & Mitwirkung“ sowie „Planung“ und „Steuerung“ bereits eine breite Auswahl an Funktionen angeboten wurde, die dieses Konzept flankiert. Im Gegensatz dazu wiederum überrascht es, dass in den Freitexten in sieben Fällen davon berichtet wurde, dass der Landkreis den Kommunen bei der Suche nach beziehungsweise der Stellung eines Antrags auf Fördermittel behilflich ist. Die Antwortoption „Finanzielle Förderung“ (1 Nennung) hat dieses Rollenverständnis nicht komplett repräsentiert. Nur in einem Fall wurde angemerkt, dass der Landkreis auch finanzielle Förderung anbieten kann. In den restlichen Fällen lag der Schwerpunkt auf der Antragstellung beziehungsweise Beratung über Fördermöglichkeiten.

8.2 ERGEBNISSE DER BÜRGERMEISTER*INNENBEFRAGUNG 2019

8.2.1 BEWERTUNG DER ZUSAMMENARBEIT MIT DEN LANDKREISEN AUS SICHT DER KOMMUNEN

In den leitfadengestützten Telefoninterviews wurden die Gesprächspartner*innen auch zur Rolle der Landkreise für die Quartiersentwicklung in den Städten und Gemeinden befragt. Dabei sollte, neben einer allgemeinen Einschätzung beziehungsweise Bewertung der Zusammenarbeit mit dem Landkreis, auch dessen Rollenzuschreibung aus Sicht der Kommunen erfasst werden. Bei der Einschätzung der generellen Zusammenarbeit wurden folgende Codes vergeben: positiv – gemischt/neutral – negativ – nicht existent. Die Häufigkeiten verteilten sich relativ clusterunspezifisch wie folgt:

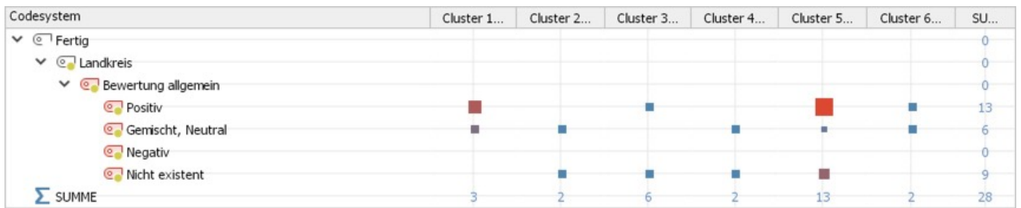


Abbildung 52: Bewertung der Zusammenarbeit mit dem Landkreis seitens der Kommunen (n=39)

Zuallererst ist es sehr erfreulich, dass die Zusammenarbeit mit dem Landkreis in keinem Gespräch negativ eingeschätzt wurde. Dort also, wo Kommunen und Landkreis institutionell und strukturell vernetzt sind, funktioniert die Zusammenarbeit überaus zufriedenstellend. In insgesamt 13 von 28 Codierungen – also annähernd 50 % – wurde positiv über das Verhältnis zum Landkreis berichtet. Geschätzt wird hierbei vor allem ein guter Informationsaustausch (Interview 5, Cluster 1, Absatz 22), die aktive Unterstützung des Landkreises bei größeren, insbesondere für kleinere Kommunen herausfordernden Projekten als auch bei der Suche und Beantragung von Fördermitteln (Interview 39, Cluster 6, Absatz 67 ff.).

Der Landkreis und seine Arbeit werden immer dann besonders positiv wahrgenommen, wenn er die Kommunen mit Informationen oder Erfahrungen bei der Antragstellung unterstützt, auf die die Kommunen selbst nicht

zugreifen können. Der Zugang zu Netzwerken (Informationen) oder Ansprechpartnern (Experten) sollte dabei im Mittelpunkt stehen. Die „Gemischt, neutral“-Codierungen (6) benennen ebenfalls Arbeitstreffen, Netzwerke und Plattformen bei denen sich die Kommunalverwaltung(en) und der Landkreis mehr oder weniger regelmäßig zusammensetzen und austauschen. Diese sechs Fundstellen wurden jedoch nicht als „Positiv“ codiert, da eine entsprechende Bewertung bei diesen Ausführungen ausgeblieben ist. Der Fokus bei diesen Textpassagen liegt stärker auf der sachlichen und weniger auf der evaluativen Mitteilungsebene.

Positiv	Gemischt, neutral
„Das ist themenbezogen, haben wir den Austausch. Also wir haben sehr aktiv mit dem Landkreis zusammengearbeitet und tun das nach wie vor im Bereich Breitbandversorgung. Wir haben das Thema Integrationsmanager mit dem Landkreis zusammen bearbeitet und das führt auch im Regelfall zu ganz guten Lösungen. Ja und es gibt einen Austausch natürlich zwischen den Bürgermeistern.“ (Interview 25, Cluster 5, Absatz 78) „Der Landkreis ist hier sehr aktiv unterwegs, wir hatten erst letzte Woche zu dieser Thematik eine Regionalkonferenz im Landratsamt. Der Landrat hat natürlich sehr gut und sehr intensiv für die Teilnahme an diesen Dingen geworben.“ (Interview 40, Cluster 5, Absatz 86)	„Ja, also wir haben regelmäßig natürlich im Kollegenkreis mehr oder weniger unsere Runden. Wir treffen uns mindestens alle eineinhalb Monate einmal bzw. alle zwei Monate einmal alle Bürgermeister im ganzen Landkreis mit dem Landratsamt zusammen und diskutieren unterschiedlichste Themen. Also ich sag mal vom Straßenbau bis zum demografischen Wandel und der Auswirkungen auf die Altenpflege oder sowas in der Art und Weise einfach alles halt von kommunalen Interesse ist wird dann durchdiskutiert oder auch thematisiert und auf die Tagesordnung genommen und wir haben auch dann noch ne Stufe kleiner unsere kleineren Kollegensprengel [...]. Sind wir da laufend im Austausch. Aber dass wir da schon mal ein gemeinsames Projekt oder so realisiert hätten, das nicht, aber halt im normalen kollegialen Austausch im Endeffekt wo man diese Themen dann da durchspricht. Wie macht’s der Eine, wie macht’s der Andere.“ (Interview 21, Cluster 2, Absatz 55)

Tabelle 16: Beispielpassagen für Codierungen

Demgegenüber stehen aber auch 9 Codierungen, bei denen die Gesprächspartner*innen angaben, eine Zusammenarbeit mit dem Landkreis sei nicht existent. Dieser hohe Wert von über 30 % überrascht vor allem im Spiegel der positiven Erfahrungsberichte der anderen Kommunen. In fünf Fällen wurde auf die Frage, ob es denn Kooperations- oder Unterstützungsformate gemeinsam mit dem Landkreis gebe, kurz und knapp mit „Nein“ geantwortet. Eine Kommune ergänzte jedoch, dass das Verhältnis zum Landkreis insgesamt schon gut sei. Nur dürfe man nicht auf Unterstützung hoffen, da sich im Landkreis so viele kleine Gemeinden befinden würden, die zunächst alle auf sich schauen müssten (Interview 41, Cluster 5, Absatz 44). Darüber hinaus lieferten manche Gesprächspartner*innen auch eine Begründung dafür, weshalb (aktuell) keine Zusammenarbeit mit der Landkreisebene besteht. Eine Kommune erklärte, dass der Landkreis zurzeit bei Kooperationen zwischen den Kommunen unbedeutend sei.

> „Also wir Kommunen, es gibt jetzt auf Städtetagsebene, die Ebene der Stadtlabore. Da versuchen wir uns schon zu vernetzen. Die Ebene des Landkreises spielt dort im Moment keine Rolle, von daher übernimmt die Vermittlerrolle im Moment ausschließlich der Städtetag ja“ (Interview 18, Cluster 2, Absatz 62).

Neben den genannten und etablierten Parallelstrukturen finden sich aber auch Stimmen, die dem Landkreis keine weiterführenden Kompetenzen oder Funktionen zuschreiben.

> „Also, es ist die konkrete Stadtentwicklung die, also wirklich das konkrete Thema, das läuft natürlich hier ab. Und der Landkreis (3) engagiert sich da nicht, aber da muss man auch sagen, wieso auch?“ (Interview 22, Cluster 3, Abs. 63)

In diesem Zitat wird der Anspruch der Kommunen deutlich, zunächst einmal selbst für die Entwicklung der eigenen Kommune verantwortlich zu sein. Man selbst weiß, welches die dringendsten Zukunftsthemen vor Ort sind und wie sich die Bedürfnisse und Wünsche der Bewohnerschaft darstellen. Hier möchte man größtmögliche Autonomie bei der Bearbeitung dieser spezifischen kommunalen Aufgaben und Entwicklungsprojekte. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung sowie das Subsidiaritätsprinzip werden vor allem bei Themen der Stadtbeziehungsweise Gemeindeentwicklung sehr sensibel wahrgenommen. Es sind besonders die Themen, die die Identität einer Kommune sowie die Frage nach dem zukünftigen Zusammenleben betreffen, bei denen sich die kommunalen Akteur*innen einen größtmöglichen lokalen Handlungsspielraum wünschen und auch einfordern.

> „Nee, ich weiß nicht was, was der Landkreis dabei haben sollte. Ich sehe den Landkreis nicht oben, ich sehe das Regierungspräsidium als den Vertreter des Landes, der jetzt die Landesaufgaben in die Städte und Gemeinden bringt und ich sehe den Landkreis, als die Vereinigung die als Dachorganisation, die Funktionen erfüllt, die wir selber nicht machen können aufgrund unserer Größe. [...] Es gibt zwar Landräte, wie unserer auch, der immer den Anspruch hat, er sei der oberste Bürgermeister, aber das ist er halt nicht, sondern er ist eigentlich derjenige, der die Funktionen bringen sollte, die wir vor Ort nicht können und wenn er sich auf das konzentriert, dann sind wir ja auch schon glücklich. (Interview 26, Cluster 5, Abs. 65)

Es wird sehr deutlich, dass wir es hier mit einem äußerst sensiblen Bereich der kommunalrechtlichen Aufgabenverteilung zu tun haben. Die Kommunen möchten auf der einen Seite ihre eigene Entwicklung selbstständig vorantreiben, wohingegen die Landkreise auf der anderen Seite ebenfalls Aufgaben zwischen den Kommunen wahrnehmen. Von grundlegender Bedeutung ist es daher, dass sowohl Landkreise als auch Kommunen erkennen, dass eine kollegiale Zusammenarbeit auf Augenhöhe bei Themen, die die Kommunen wünschen, aber eben auch bei denen, die die Landkreise kommunalrechtlich erfüllen müssen, für beide Seiten Gewinne generieren wird. Klar ist jedoch auch, dass die starke Position der Bürgermeister*innen gegenüber der Rolle der Landkreise zuweilen Reibungspunkte schafft. Umso wichtiger ist es, an dieser Stelle nochmals zu betonen, dass aus den erhobenen Interviewdaten eindeutig herauszulesen ist, dass überall dort, wo Kommunen und Landkreise zusammenarbeiten, diese Zusammenarbeit stets positiv wahrgenommen wird.

Negative Einschätzungen zur Zusammenarbeit mit dem Landkreis wurden aus keiner Kommune berichtet. Für die Zukunft wird es entscheidend sein, sich auf beiden Ebenen über die Kooperationsvorteile bewusst zu werden. Vor allem auf Seiten der Landkreise muss der Eindruck (ob gewollt oder nicht) vermieden werden, dass man den Kommunen themenspezifisch hineinregieren wolle. Der Landkreis kann innerhalb des kommunalen Selbstverwaltungsrechts seine Stärken dann am besten ausspielen, wenn er für die Kommunen als Unterstützer in der Not beziehungsweise Partner bei der Bearbeitung in ihrem Umfang herausfordernder oder kommunenübergreifender Projekte wahrgenommen wird. Diese Annahme wird gleichsam durch die Funktionszuschreibungen des Landkreises durch die Kommunen gestützt, die im folgenden Abschnitt präsentiert werden.

8.2.2 ROLLENZUSCHREIBUNG DES LANDKREISES DURCH DIE KOMMUNEN

Bei der Frage, welche Rolle der Landkreis im Rahmen von Quartiersentwicklungsprojekten oder auch anderen kommunalen Entwicklungsprojekten einnimmt, kristallisierten sich folgende Codes induktiv aus dem Material heraus, die sich wie folgt auf die einzelnen Cluster verteilen:

Codesystem	Cluster 1...	Cluster 2...	Cluster 3...	Cluster 4 ...	Cluster 5...	Cluster 6...	SU...
Fertig							0
Landkreis							0
Rolle, Funktion Landkreis							0
Zusammenarbeit, Unterstützung							11
Impulsgeber, Antreiber							6
Netzwerke, Austausch							7
Kommunalrechtliche Aufgaben							7
passiv, Bremser							2
Keine							5
SUMME	3	4	8	1	17	5	38

Abbildung 53: Rollenzuschreibung Landkreis nach Clustern

Clusterspezifische Besonderheiten sind auch bei den Rollenzuschreibungen seitens der Kommunen nicht zu erkennen. In allen Clustern verteilen sich die Codierungen sehr gleichmäßig entsprechend den Fallzahlen. Zu den Herausgeforderten Kleinstädten ist aufgrund nur einer einzigen Codierung keine Aussage möglich. Die inhaltliche Ausprägung der einzelnen Codes ergibt sich logisch aus deren Bezeichnung. Einzig die „kommunalrechtlichen Aufgaben“ bedürfen womöglich einer knappen Erläuterung. Dieser Code wurde immer dann vergeben, wenn der/die Interviewpartner*in auf einer eher allgemeinen formal-rechtlichen Ebene antwortet. Bei diesen Codierungen wurde weniger von konkreten Erfahrungen beziehungsweise Rollenverteilungen innerhalb bestimmter Projekte gesprochen, sondern allgemeiner auf die kommunalrechtlichen Aufgaben des Landkreises referiert.

Vor allem das Thema Breitbandausbau wurde wiederholt von den Kommunen als ein Beispiel für die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Landkreis genannt. Weitere Bereiche, bei denen von einer positiven Zusammenarbeit beziehungsweise Unterstützung seitens des Landkreises berichtet wurde, waren der ÖPNV und vor allem die Bewältigung der Flüchtlingskrise 2015. Weiterhin war der Landkreis bei der Beantragung von Fördermitteln behilflich. Hierbei erarbeitete die Kommune gemeinsam mit dem/der Altenhilfefachberater*in sowie dem/der Sozialdezernent*in einen gemeinsamen Antrag. Es wurde auch an dieser Stelle deutlich, dass, je kleiner beziehungsweise ländlicher die Kommunen geprägt sind, Beratungs- beziehungsweise Unterstützungsangebote durch den Landkreis umso wichtiger oder nützlicher werden. 7 von 11 Codierungen „Zusammenarbeit & Unterstützung“ fallen auf die kleinstädtisch bzw. dörflich geprägten Cluster. Es lässt sich vermuten, dass die Bedeutung der Unterstützung durch den Landkreis indirekt proportional zur Größe der Kommunalverwaltung ist, wie auch das folgende Zitat aus einer kleinen ländlichen Gemeinde nahelegt:

> „Wir arbeiten mit dem Landkreis zusammen in vielen Bereichen, also [...] mit dem Landkreis in Kommunen im ländlichen Raum das bleibt gar nicht aus. Wir brauchen den Landkreis, bei fast allem, sei es beim Bauen, sei es beim Verkehr jetzt, sei es beim ÖPNV, also ohne Landkreis geht im ländlichen Raum bei kleinen Gemeinden nichts. Landkreis ist unsere oder ist unsere untere Verwaltungsbehörde sind die Spezialbehörden, wir sind die kleine Kommune direkt vor Ort. Aber sobald es in irgendein Projekt geht, gibt es jetzt Radwege, ohne Landkreis geht nichts.“ (Interview 39, Cluster 6, Abs. 67).

Der am zweithäufigsten vergebene Code lautet „Netzwerk & Austausch“. Dieser schreibt dem Landkreis die Rolle eines Moderators, Türöffners beziehungsweise Informationsgebers zu. Die acht Fälle verteilen sich über alle Cluster (bis auf die Herausgeforderten Kleinstädte). Clusterübergreifend berichten alle Kommunen davon, dass es mit dem Landkreis einen regelmäßigen Informationsaustausch gebe. Dies können regelmäßige Treffen der Bürgermeister sein, an denen auch Vertreter des Landkreises teilnehmen (Interview 5, Cluster 1; Interview 21, Cluster 2; Interview 12, Cluster 3; Interview 24, Cluster 5; Interview 39, Cluster 6). Diese regelmäßigen Treffen, bei denen sich Bürgermeister untereinander und gemeinsam mit Landrat oder anderen Vertretern des Landkreises zu aktuellen politischen Themen austauschen, werden überwiegend positiv wahrgenommen und beschrieben. Durch solche Treffen erhalten die Kommunen Zugang zu Netzwerken oder aktuellen Informationen über die eigenen Kommunalgrenzen hinaus. Ein Beispiel für ein solches themenspezifisches Netzwerk ist das „Netzwerk Demenz“, von dem in Interview 9 (Cluster 3) berichtet wurde. Infolge des Beitritts der Kommune zu diesem Netzwerk gab es einen Schub für diese Thematik. Das Wissen und die Erfahrungen, die dort ausgetauscht wurden, führten dazu, dass die Kommune gemeinsam mit dem Landkreis einen Förderantrag stellte, bei dem ein eigenes Konzept zum Älterwerden in ihrer Kommune entwickelt werden soll. Synergieeffekte sowie kapazitive Erleichterungen waren die Gewinne, die sich für die Kommune aus der Teilnahme an dem Netzwerk im Landkreis ergeben haben.

Weiterhin wurde siebenmal der Code „Kommunalrechtliche Aufgaben“ vergeben. Wie bereits beschrieben, wurden Textpassagen mit diesem Code versehen, wenn die Interviewpartner*innen lediglich die Aufgaben aufzählten, für die der Landkreis ohnehin rechtlich zuständig ist. 5 von 7 Codierungen fallen hier interessanterweise auf die Soliden Kleinstädte. Ein denkbarer Erklärungsansatz ist hierfür, dass die Kommunen dieses Clusters insgesamt gut aufgestellt und gerüstet sind, wenn es um Bearbeitung kommunaler Themen sowie der (Quartiers-)Entwicklung der Kommune geht. Aus dieser Position heraus, wünschen sie sich eine möglichst große Handlungsauto-

nomie vor Ort. Der Landkreis soll demgemäß nur jene Aufgaben übernehmen, für die er rechtlich zuständig ist. Genannt wurden dabei die Rolle als Genehmigungsbehörde (Interview 17) – vor allem in baurechtlichen Fragen (Flächennutzungspläne und Baugenehmigungen; Interview 32) – sowie die Zuständigkeit bei Schulentwicklung, ÖPNV, Kreis- und Landstraßen (Interview 28) und den Krankenhäusern (Interview 26).

Parallel zum Code „Zusammenarbeit & Unterstützung" wurde die Rolle des Landkreises als „Antreiber & Impulsgeber" eher in kleinstädtisch und ländlich geprägten Kommunen genannt. 3 von 6 Codierungen wurden im Cluster der Soliden Kleinstädte sowie eine bei einer Starken Gemeinde vergeben. Zwei weitere Fundstellen wurden jeweils in einer mittelstädtischen Kommune codiert. Auffällig ist also, dass in keiner Großstadt der Landkreis als „Antreiber & Impulsgeber" beschrieben wurde. Das sollte auch nicht weiter verwundern, da lediglich eine an den Expert*inneninterviews teilnehmende Großstadt nicht auch gleichzeitig Stadtkreis ist. Das heißt, dass der ohnehin geringere Einfluss des Landkreises in sieben großstädtischen Fällen gar nicht existent ist, da diesen Stadtkreisen kein Landkreis übergeordnet ist. Dies sollte der Hauptgrund dafür sein, dass in Cluster 1 dieser Code nicht vergeben wurde, wenngleich die Großstädte – wie dargelegt – ohnehin eine vergleichsweise lange Erfahrung mit Quartiersentwicklung aufweisen können und daher externer Impulse durch den Landkreis weniger bedürfen.

Eine Starke Gemeinde berichtete, dass sie fortlaufend seitens des Landkreises darüber informiert werden, „[...] wo etwas geht, [...] wo es Möglichkeiten gibt, wo auch Anträge gestellt werden können" (Interview 39, Cluster 6, Absatz 69). In dieser Aussage steckt auch die Rolle des Informationsgebers mit drin. Diese fortwährenden Informationen haben dabei offensichtlich einen aktivierenden Effekt auf die Gemeinde. Von den Soliden Kleinstädten wurden hingegen verschiedene inhaltliche Themenkomplexe benannt, bei denen der Landkreis (gemäß seiner rechtlichen Positionierung) vorangeht. Positiv hervorgehoben wurde unter anderem die Zusammenarbeit mit dem Pflegestützpunkt in einem Pilotprojekt, das der Landkreis gerne auf weitere Kommunen ausweiten würde. Hierbei wurde in Kooperation mit Nachbarkommunen ein Seniorenwegweiser entwickelt, in dem sowohl Wohn- als auch Betreuungsformen für ältere Menschen beschrieben werden. Dieser Wegweiser bildet die Grundlage für den Aufbau eines Seniorennetzwerkes, an dem sich der Landkreis ebenfalls beteiligt.

Außerdem wurden Integration, Austausch zwischen Alt und Jung sowie den Ausbau der Elektromobilität und die Stärkung des Fahrradverkehrs als Themen benannt, in denen sich der Landkreis engagiert und vorangeht. Nicht weniger interessant ist auch, dass in beiden Mittelstädten – sowohl einer Soliden als auch einer Herausgeforderten – die Flüchtlingsthematik noch sehr präsent ist. In beiden Fällen wurde die Arbeit des Landkreises oder explizit des Landrates ausdrücklich gelobt. „Als die Asylkrise ganz ganz groß war, da war natürlich erstmal der Landkreis als Initiator auch ganz ganz arg unterwegs, weil die Kommunen waren noch gar nicht betroffen" (Interview 21, Cluster 2, Absatz 61).

Der Landkreis wird hier für seine weitsichtige und proaktive Arbeit gelobt, die, so kann man diesen Satz verstehen, dazu beigetragen hat, dass es zu keinen größeren Problemen für die Kommunen kam. Auch „[...] das (.) gute Verhalten des Landrats, der von Anfang an das gut aufgezogen hat", hat dazu beigetragen, dass sich diese Herausforderung „wirklich [...] im Großen und Ganzen gut entwickelt hat" (Interview 37, Cluster 3, Absatz 113). Die Landkreise konnten also während der enormen Herausforderungen, die für die Kommunen durch die Fluchtmigration 2015 entstanden, durch frühzeitiges Handeln, die entsprechend notwendigen Impulse in die Kommunen hineingeben. Diese Vorreiterrolle hat bei manch einer Kommune nachhaltige Wirkung entfaltet und das Zusammenspiel zwischen Landkreis und Kommunen verbessert.

Es gibt aber auch Stimmen, die dem Landkreis keine konstruktive Rolle im Zusammenhang mit Quartiersentwicklung zuschreiben. 20 % der Codierungen fallen in die Kategorie „Bremser & passive Rolle" oder „Keine Rolle".

> „Also das Verhältnis zum Landkreis ist eigentlich schon gut, nur auf Unterstützung darf man da eigentlich nicht hoffen, weil ja wie gesagt, es sind viele so kleine Gemeinden und da muss jeder gucken wie er zu Potte kommt. Also da haben wir nichts weiter zu erwarten" (Interview 41, Cluster 5, Absatz 44).

Dem Landkreis wird in diesem Fall eine passive Rolle zugeschrieben. Es wird nicht unterstellt, dass der Landkreis keine Rolle spiele, sondern dass er die einzelnen Kommunen nicht unterstützen könne. Das Argument hierfür ist, dass die Gemeinden zu unterschiedlich und in ihrer Anzahl zu viele seien, als dass der Landkreis effektiv unterstützen beziehungsweise mitwirken könne. Hierin liegt auch ein Unterschied zur Codierung „Keine Rolle". In den entsprechend codierten Textpassagen machten sich die Interviewpartner*innen nicht die Mühe zu erklären, weshalb der Landkreis eventuell keine Rolle spiele. Vielmehr wurde zumeist lediglich festgestellt, dass „die Ebene des Landkreises dort im Moment keine Rolle" (Interview 18, Cluster 2, Absatz 62) spiele.

> „[A]ber da muss man auch sagen, wieso auch? Wir haben da sehr unterschiedliche Struktur, wir haben Orte mit tausend Einwohnern bis dreiundzwanzigtausend, wie gesagt, wir sind ein ländlich strukturierter Landkreis, das sind schon sehr unterschiedliche Interessenlagen." (Interview 22, Cluster 3, Absatz 63)

Eine Kommune aus Cluster 5, den Soliden Kleinstädten, antwortete auf die Frage nach der Rolle des Landkreises bei der Quartiersentwicklung:

> „Schwach also zu wenig. Also man muss wirklich sagen, dass ist auch wirklich [...] schlecht und defizitär und da greifen Ihre Fragen schon ins richtige, in die richtige Lücke. Also da gibt es jetzt kein Netzwerk oder keine Begleitung oder keine profunde Beratung, wie denn kleine Gemeinden profunden, guten, modernen Dorfentwicklung oder Städtebau machen. Sondern es werden hier und da mal best practice Modelle dargestellt, aber das war's dann auch schon." (Interview 38, Cluster 5, Absatz 30)

Neben der Benennung und Bewertung des Ist-Zustandes liefert diese Aussage gleichsam einen impliziten Wunsch nach mehr Begleitung, mehr Beratung oder einem Netzwerk für kleinere Gemeinden seitens des Landkreises. An diesem Beispiel wird deutlich, dass es also nicht nur eine als zu weit führende „Einmischung" des Landkreises in die lokale Arbeit der Kommunen gibt, sondern sie dort, wo sie nicht existiert, auch als fehlendes Element beziehungsweise als wünschenswerte Leistung wahrgenommen wird. Für die Definition einer Rollenbeschreibung der Landkreise ist das ein im Kern wichtiger Hinweis, denn dieses Zitat widerlegt gerade Handlungsempfehlungen wie etwa „je weniger Landkreis, desto besser". Ganz im Gegenteil ist es sogar so, dass die Kommunen – vor allem die kleineren – auf die Unterstützung des Landkreises angewiesen sind und auch auf diese zählen. Es ist daher umso wichtiger für die Landkreise, ihre Rolle in diesem Spannungsfeld sensibel auszutarieren.

Zwischen einem „Hineinregieren von oben" und einer völligen kommunalen Autonomie (was in beiden Fällen auch nicht dem kommunalen Recht entspräche), muss der Landkreis seine Position und Rolle ganz im Sinne des aristotelischen Mesotes beziehen. Wenn das gelingt, so konnten die Befunde aus den telefonischen Expert*inneninterviews zeigen, entsteht für beide Kommunalebenen ein Mehrwert, der nicht zuletzt für die Bewohnerschaft beziehungsweise die Zielgruppen der Quartiersentwicklung erhebliche Verbesserungen mit sich bringt.

8.3 EXKURS: REFLEXION ZUR ROLLE DER LANDKREISE VOR DEM HINTERGRUND DES SELBSTVERWALTUNGSRECHTES DER KOMMUNEN

Wenn man sich mit der Schaffung und Etablierung guter und möglichst gleichwertiger Lebensverhältnisse beschäftigt – und das steht schlussendlich im Fokus von Quartiersentwicklung –, kommt man an Begriffen wie der kommunalen Selbstverwaltung und dem Subsidiaritätsprinzip nicht vorbei. Die föderal organisierte Bundesrepublik Deutschland weist neben dem Bund und den Ländern auch den Landkreisen und Kommunen eigene Zuständigkeiten zu. Maßgebliches und zentrales Prinzip ist dabei das Subsidiaritätsprinzip.

> „Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Strukturprinzip einer freiheitlichen und menschenwürdigen Staats- und Gesellschaftsordnung. Es verpflichtet den Staat ebenso zur Aktivität wie zur Selbstbeschränkung. Es verpflichtet ihn zur Hilfe für die kleineren und untergeordneten Gliederungen (Länder, Kreise, Kommunen, Selbstverwaltungseinrichtungen), um der einzelnen Bürger und der Familien willen, aber es verbietet ihm auch die Intervention in deren Aufgaben, wenn diese sie aus eigenen Kräften erfüllen können." (Bundeszentrale für politische Bildung online, Handwörterbuch politisches System: Subsidiarität.)

Das Land Baden-Württemberg gliedert sich in vier Regierungsbezirke (Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg, Tübingen), die in ihrer Funktion als Mittelinstanz zwischen Landesministerien auf der einen und den Landkreisen und Gemeinden auf der anderen Seite agieren. Die 35 Landkreise wiederum besitzen eine Doppelnatur. Als Scharnier zwischen Staat und Gemeinde üben sie eine wichtige

Vermittlerfunktion aus. Sie sind gleichzeitig untere staatliche Verwaltungsbehörde und kommunale Selbstverwaltungskörperschaft. In ihrer Funktion als untere staatliche Verwaltungsbehörde ist es u. a. die Aufgabe der Landkreise, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwenden sowie die Rechtsaufsicht über die dem Kreis angehörigen Gemeinden auszuüben. Als kommunale Selbstverwaltungskörperschaft übernehmen sie Aufgaben, die zwischen Gemeinden anfallen (z. B. Instandhaltung von Bundesstraßen) oder die für einzelne Gemeinden zu groß sind (z. B. Müllabfuhr). Insgesamt ist festzustellen, dass die Rolle der Landkreise innerhalb der Kommunalpolitik seitens der Wissenschaft bislang sehr stiefmütterlich behandelt wurde.

Das bedeutet im Umkehrschluss, dass alle weiteren Aufgaben vor Ort dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden unterliegen. Abbildung 45 stellt eine Übersicht der verschiedenen Verantwortungsbereiche der Kommunen dar. Hier unterscheidet man Aufgaben der Selbstverwaltung und staatliche Aufgaben, die die Gemeinden im Sinne des Subsidiaritätsprinzips für den Staat erfüllen.

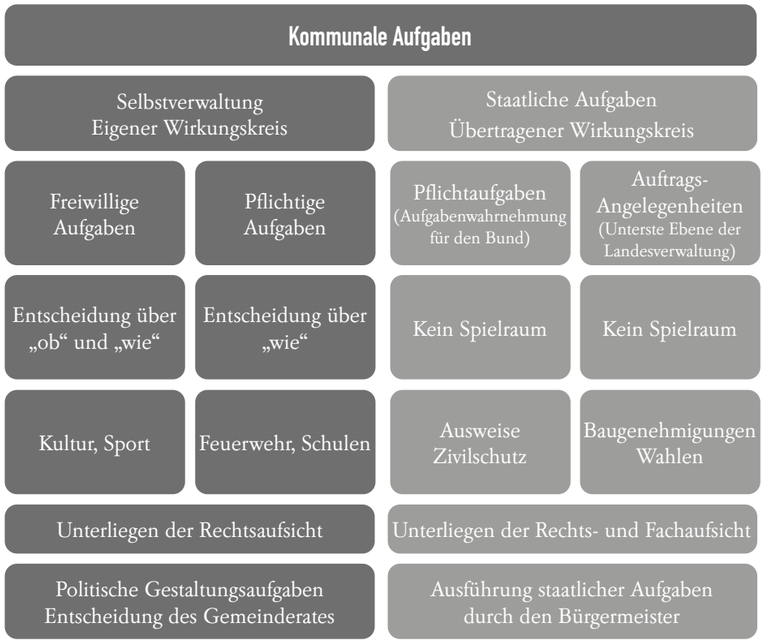


Abbildung 54: Kommunale Selbstverwaltungsaufgaben (Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg, o. J.)

Zu den wichtigsten – per Bundes- oder Landesgesetz festgeschriebenen – selbstverwalteten Pflichtaufgaben, denen die Kommunen in jedem Fall nachkommen müssen, gehören:

- Gemeindewahlen
- Abwasserbeseitigung
- Versorgungseinrichtungen
- Verkehrseinrichtungen
- soziale Angelegenheiten
- Feuerwehr
- allgemeinbildende Schulen
- Bauleitplanung

Die Rechtsaufsicht trägt dabei stets der Landkreis. Dieses weite Aufgabenspektrum wird zunehmend zur (finanziellen) Belastung für die Gemeinden.

> „Also das kann man auf jeden Fall sagen, sowohl was Bund angeht wie Land, muss natürlich diese Aufgabenfülle, die den Kommunen in den letzten Jahrzehnten auch wirklich Stück für Stück übertragen worden ist, eben doch nicht eins zu eins mit den finanziellen Mitteln dann auch ausgestattet worden ist“ (Interview 34, Cluster 1, Abs. 104).

So ist die Erfüllung der Pflichtaufgaben für die meisten Kommunen bereits eine große Herausforderung (geworden). Für die Verfolgung der freiwilligen Aufgaben im Bereich Kultur, Sport, Freizeit etc. fehlt daher oftmals Zeit, Personal und vor allem Geld. An dieser Stelle sei nochmals darauf verwiesen, dass die Landkreise dort eingreifen, wo die Kommunen ihre Aufgaben allein nicht bewerkstelligen können. Hier ist jedoch ein historisch gewachsenes Spannungsverhältnis zwischen Kreis und Gemeinde zu beobachten, das sich mit der starken Stellung des/der Bürgermeister*in erklären lässt. Diese beinhaltet die drei zentralen Führungspositionen auf der Kommunalebene: Ratsvorsitz, Vorsitz des Verwaltungsapparates und Rechtsvertretung der Gemeinde nach außen. Legitimiert wird diese dominante Stellung per Direktwahl durch die Bürger*innen. Dieses Mandat verpflichtet Bürgermeister*innen in besonderem Maße zur Rechenschaft gegenüber den Gemeindeinteressen.

Hinzu kommt, dass der/die Bürgermeister*in einem erheblichen Maße stärker mit dem Sozialraum der örtlichen Gemeinschaft verbunden ist als beispielsweise der Landrat oder die Landrätin. Auch im Lebensalltag der Bewohner*innen spielt die örtliche Verbundenheit des/der Bürgermeister*in eine weitaus bedeutsamere Rolle bei der Lösung von Problemen vor Ort als der Landkreis. Während der/die Bürgermeister*in oftmals ein Kind der Stadt oder Gemeinde ist, bleibt der Landkreis ein abstrakt geschaffener Verwaltungskorpus. Somit wird den Bürgermeister*innen, auch über diese Legitimationspfade, eine größere Problemlösungskompetenz zugeschrieben als dem Landkreis.

Quartiersentwicklung als ganzheitlicher Handlungsansatz stellt diese Gemengelage nun vor eine weitere Herausforderung. Die Themen, Inhalte und Zielstellungen von Quartiersprojekten verlaufen oftmals nicht nach der versäulten Logik einzelner kommunalpolitischer Handlungsfelder, wie das folgende fiktive Beispiel aufzeigt:

> Angenommen, eine Kommune plant die Errichtung eines Mehrgenerationenhauses. In diesem Haus sollen neben einer Altenpflegeeinrichtung auch betreutes Seniorenwohnen und ein Kindergarten eingerichtet werden. Noch nicht geklärt ist, ob es möglich sein wird, auch zwei bis drei Gruppen des kommunalen Kindergartens in diesem Gebäude unterzubringen, da das aktuelle aus allen Nähten platzt. Das Ziel ist es, dass die Kinder und älteren Menschen eine gemeinsame parkähnliche Grünfläche nutzen; auch gemeinsame Nachmittagsprogramme sind denkbar (Singstunden, Lesestunden etc.). Darüber hinaus soll das Gebäude klimaneutral sein. Für die mobilen Senioren im Haus soll außerdem ein Bürger- beziehungsweise Seniorenbus erprobt werden. Das Ziel ist es, dass die Senioren von Freiwilligen aus der Kommune bspw. zum Arzt oder Einkaufen gefahren oder auch dabei begleitet werden. In einer zweiten Bauphase soll nach ein paar Jahren der Etablierung der ersten Projektphase der brachliegende Bauernhof auf dem Nachbargrundstück erschlossen und mit dem Mehrgenerationenhaus verbunden werden. Der alte Dreiseitenhof soll renoviert und um ein neues Gebäude, in dem ein Hofladen sowie ein Inklusions-Café eröffnet werden sollen, erweitert werden. Auch in diesem Café sollen Angebote für die Senioren geschaffen werden. Die Straße zum Bauernhof muss dringend saniert und an das neue Straßennetz angeschlossen werden.

Zugegebenermaßen ist dieses erdachte Quartiersprojekt sehr umfassend und ambitioniert, soll an dieser Stelle aber eines verdeutlichen: Es treffen hier eine Vielzahl kommunalpolitischer Themen aufeinander. Das Seniorenwohnheim fällt unter soziale Angelegenheiten, für die die Kommune zuständig ist. Zudem hat „[d]as Pflegeversicherungsrecht [...] den Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge gemeinsam mit den Pflegekassen den gesetzlichen Auftrag zur Sicherstellung der pflegerischen Grundversorgung übertragen“ (Bundesverband der kommunalen Senioren- und Behinderteneinrichtungen e.V., 2018). Daneben gibt es jedoch in vielen Landkreisen Kreisaltenpläne, anhand derer das Sozialamt des Landkreises die Altenhilfe-Planung fortschreibt, sowie Pflegestützpunkte, mittels denen der Landkreis „ein neutrales Angebot zur wohnortnahen Beratung, Versorgung und Betreuung der Bevölkerung bei Fragen zur pflegerischen Versorgung“ stellt (Landkreistag Baden-Württemberg, o. J.). Hinzu kommt, dass der Landkreis die Heimaufsicht ausübt; d. h., er prüft und berät die Heime in seinem Zuständigkeitsgebiet. Ähnlich stellt sich die Situation bei der Kinderbetreuung dar. Hier treten nicht selten die Kommunen als Träger auf. Aber auch die Landkreise sind „für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes an Plätzen in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege verantwortlich“ (ebd.). Darüber hinaus entwickelten bereits viele Landkreise ein Klimaschutzkonzept. Auch hierbei müssten im beschriebenen Szenario Land-

kreis und Kommune abgestimmt vorgehen. Nicht zuletzt bei der Renovierung des Bauernhofes sowie dem Neubau für den Hofladen und das Integrations-Café als auch beim Anschluss des Geländes an das Landstraßennetz spielt der Landkreis als Bauaufsichtsbehörde eine gewichtige Rolle.

Es wird an beschriebenem Szenario sehr deutlich, dass Quartiersprojekte und ihre Themen zwar Bedarfe vor Ort behandeln und lösen sollen, sie aber nur selten ausschließlich in der Zuständigkeit der einzelnen Kommunen liegen. Dadurch, dass Quartiersprojekte häufig keine monothematischen Projekte darstellen, überschneiden sich oftmals die Handlungskompetenzen zwischen den politischen Akteur*innen und Ebenen. Umso wichtiger für das Gelingen dieser Projekte ist es daher, dass sowohl horizontal als auch vertikal das vielerorts noch immer bestehende versäulte Denken überwunden wird. Nur wenn sich die spezifisch lokalen Expertisen der Kommunen kooperativ und zielführend mit den übergeordneten Fachkompetenzen der Landkreisebene verbinden, kann Quartiersentwicklung auf Dauer ein erfolgreicher Ansatz sein. Wenn jedoch Egoismen oder Kompetenzstreitigkeiten dominieren, werden Quartiere nicht nachhaltig weiterentwickelt und für die Herausforderungen der Zukunft gewappnet sein können.

8.4 ZUSAMMENFASSUNG: VERNETZUNG ALS QUARTIERSENTWICKLUNGSPOLITISCHE ROLLENDEFINITION FÜR DIE LANDKREISE

Zum Abschluss dieses Kapitels werden die verschiedenen erhobenen und gewonnenen Erkenntnisse zusammengetragen und in eine handlungspraktische Rollendefinition der Landkreise bei Quartiersentwicklungsprozessen destilliert.

Es wurde deutlich, dass die **Wahrnehmungen der Zusammenarbeit** zwischen Landkreisen und Kommunen bei Quartiersentwicklungsprojekten unterschiedlich ausgeprägt sind. Dabei dürfte es jedoch überraschen, dass die Kommunen die Zusammenarbeit mehrheitlich positiver erfahren, als es bei den Landkreisen der Fall ist. Knapp die Hälfte der Landkreise bezeichnet die Zusammenarbeit als „zufriedenstellend", wohingegen knapp die Hälfte der Kommunen diese positiv einschätzen. Es konnte festgestellt werden, dass die Kommunen immer dann, wenn bereits mit dem Landkreis zusammengearbeitet wird, diese Kooperation positiv bewerten. Hingegen vermittelten vor allem die Freitextantworten der Landkreise den Eindruck, dass die Zusammenarbeit vielerorts noch in den Kinderschuhen stecke beziehungsweise auch nicht immer von den Kommunen gewünscht sei. Gespiegelt mit den positiven Kooperationsberichten der Kommunen, kann an dieser Stelle zukünftig nur zu mehr Mut dabei geraten werden, Zusammenarbeitsformate auszuprobieren.

Darüber hinaus wurde ersichtlich, dass sich Kommunen und Landkreise weitestgehend einig sind, wenn es um die **Rollenverteilung bei Quartiersprojekten** geht. Der Landkreis sollte aus der Sicht der Kommunen überwiegend unterstützend tätig sein. Das kann sich auf die Suche nach passenden Fördertöpfen, die Förderantragstellung oder auch auf personelle Unterstützung sowie den Zugang zu Netzwerken und Know-how beziehen. Als sehr nützlich wurden konkrete Ansprechpartner genannt, an die sich die Kommunen mit ihren Anliegen wenden können. Eine weitere positive Rolle, die der Landkreis einnehmen kann oder sollte, ist die des Moderators. Die Kommunen profitieren immer dann am stärksten von den Erfahrungen anderer Kommunen, wenn innerhalb des Landkreises entsprechende Netzwerke oder Vernetzungsstrukturen bestehen. Überall dort, wo es zu regelmäßigen Treffen samt Informations- und Erfahrungsaustausch kommt, wird dies wohlwollend angenommen und dem Landkreis sowie der Zusammenarbeit positiv zugeschrieben.

Negative Stimmen gibt es überall dort, wo die Kommunen den Eindruck haben, der Landkreis wolle in ihren ureigenen kommunalpolitischen Selbstverwaltungsbereich „hineinregieren". Diese **Vorbehalte** berichteten sowohl Landkreise als auch Kommunen. Ein häufiges Argument, warum es zu keiner Zusammenarbeit mit dem Landkreis bislang gekommen ist, lautet demzufolge auch, dass die Kommune nicht wisse, warum und in welcher Form der Landkreis in lokale, kommunale Angelegenheiten involviert werden sollte. Dass die kommunalpolitische Gemengelage zwischen kommunaler Selbstverwaltung, Subsidiaritätsprinzip und Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht immer leicht zu überblicken ist, konnte dargelegt werden. Vor allem Quartiersentwicklung als interdisziplinärer Ansatz stellt Kommunen wie Landkreise hierbei vor Herausforderungen, können doch verschiedenste Themen und Policies innerhalb eines Quartiersprojektes zusammenlaufen. Ungeachtet dessen unterstützten manche Kommunen aber auch Initiativen des Landkreises, quartierspolitisch aktiv zu werden. Die Rolle als Initiator und Antreiber gegenüber dieser Thematik wurde als zukunftsgewandt und positiv erlebt.

Eine Rollendefinition für die Landkreise im Zusammenhang der Quartiersentwicklung stellt daher einen Balanceakt zwischen einer aktiven **Bewerbung und Beratung der Thematik bei gleichzeitiger Beachtung kommunaler Selbstständigkeit** bei der Gestaltung einer zukunftsfähigen Kommune dar. Den Schlüssel zum guten Gelingen dieses Spagats stellen mehr oder weniger formelle Netzwerke und Austauschformate dar. Es wurde deutlich, dass die Kommunen der Quartiersentwicklung größtenteils offen und neugierig gegenüberstehen. Vielerorts sind Informationen und gegenseitiges Best-Practice-Lernen gewünscht, aber es fehlt der erste Anstoß beziehungsweise Einstieg. Dieses Angebot könnten die Landkreise bieten. Ob dieser Rahmen nun unter dem Begriff „Quartiersnetzwerk" oder allgemeiner unter „Zukunftsforum" gestaltet wird, ist zunächst sekundär.

Wichtig an diesen Plattformen ist das **Miteinander-ins-Gespräch-Kommen**. Wer betreibt vielleicht schon mehrere Jahre Quartiersentwicklung? Wer möchte gerne durchstarten, besitzt aber nicht die nötigen Kapazitäten? Können bestimmte Projekte womöglich gar gemeinsam von mehreren Kommunen (besser) umgesetzt werden? Für den Landkreis ergeben sich hieraus viele Vorteile. Zunächst bietet er ein unverbindliches Angebot an alle Kommunen in seinem Kreis, ohne zu offensiv den Eindruck zu erwecken, in die Kompetenzen der Kommunen eingreifen zu wollen. Er tritt also als Dienstleister für die Kommunen auf und bietet Zugang zu Informationen, Netzwerken, Beratung und Erfahrungen an. Finden diese Treffen regelmäßig statt, hat der Landkreis zudem ein permanentes Ohr an seiner Basis. Welche Probleme oder Themen sind in den Kommunen aktuell und wie kann der Landkreis unterstützend wirken?

Durch eine Institutionalisierung dieser Treffen entwickelt sich gleichsam eine persönliche Vertrautheit zwischen den Akteur*innen. Vorurteile oder Bedenken können so ausgeräumt und abgebaut werden. Durch Gespräche am Runden Tisch, beziehungsweise auf Augenhöhe, wird der Eindruck gemindert, dass der Landkreis von oben in die Kommunen hineinregieren wolle. Außerdem erfüllen regelmäßige persönliche Treffen auch den Wunsch der Kommunen, auf Landkreisebene eine konkrete Ansprechperson zu haben. Je konstruktiver und gewinnbringender diese Netzwerke agieren und funktionieren, umso attraktiver wird automatisch die Teilnahme beziehungsweise der Beitritt durch die Kommunen. Diese Sogwirkung durch Kooperationsgewinne stellt sich von Zeit zu Zeit automatisch ein und nützt Landkreis und Kommunen in gleicher Weise. Je mehr Kommunen partizipieren, umso größer werden der Erfahrungsschatz und das intellektuelle Wissenskapital innerhalb des Netzwerks. So stellt sich irgendwann ein Selbstzweck zur Teilnahme an diesen Treffen ein, ohne dass der Landkreis hier wieder „fordernd" auftreten muss. Für die Kommunen wiederum stellen sich ebenfalls vielfältige Vorteile ein. Das Angebot des Landkreises bietet Zugang zu Informationen und Strukturen, auf die die Kommunen allein keinen Zugriff hätten. Durch die Bereitstellung eines Netzwerks werden für die Kommunen im gleichen Atemzug die Kooperationskosten gesenkt. Ein guter Draht zu den Nachbarkommunen baut Konkurrenzdenken ab und ermöglicht womöglich gar zukünftige interkommunale Kooperationen, wo heute noch jeder für sich kämpft. Daneben stellt auch ein enger Kontakt zum Landkreis nur Vorteile dar. Die Landkreisverwaltung ist oftmals breiter und fachlich spezialisierter aufgestellt als die häufig generalistischen Kommunalverwaltungen. Eine kooperative Verzahnung bietet den Kommunen die Möglichkeit, hiervon in Zukunft noch stärker Gebrauch zu machen beziehungsweise zu profitieren. Den breiten Überblick über Fördertöpfe beziehungsweise Förderprogramme haben zumeist die Landkreise, da den Kommunen hierfür nicht selten das Personal und die Zeit fehlen. In den Netzwerken ergibt sich somit ein vereinfachter Zugang zu diesen Informationen.

Die Etablierung sowie die Teilnahme an solchen Netzwerken sollte demnach ureigenes Interesse sowohl der Landkreise als auch der Kommunen sein. Die Vorteile für beide Seiten sind dabei immens. Hinzu kommen zahlreiche weiche Faktoren, die die gegenseitigen Vorbehalte auf beiden Seiten durch institutionalisierte Kooperationsgewinne nicht nur auffangen, sondern auch vergessen machen können. Es empfiehlt sich daher, die Bildung derartiger „Quartiersnetzwerke" über kommunale Grenzen hinweg in den Blick zu nehmen und zu fördern.

9. FAZIT: WOHIN ENTWICKELT SICH DIE QUARTIERSENTWICKLUNG IN BADEN-WÜRTTEMBERG?

Die Ergebnisse der Begleitforschung über den Zeitraum von zwei Jahren sind zum einen vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten."** selbst und zum anderen vor den gesellschaftlichen Dynamiken – namentlich den Veränderungen durch die COVID-19-Pandemie ab März 2020 – einzuordnen. Insgesamt ist es im Rahmen der Landesstrategie gelungen, die Idee der Quartiersentwicklung als Aktivierung bürgerschaftlicher Selbstverantwortung für die Lebensbedingungen im sozialen Nahfeld in vielen Städten und Gemeinden zu verankern. Dabei ist es nicht nur gelungen, den Ansatz in groß- und mittelstädtische Kommunen, die bereits über langjährige Erfahrung mit aktivierenden Ansätzen verfügen, einzubringen, sondern auch im ländlichen Raum in kleinstädtischen und dörflichen Regionen unter hoher demografischer Herausforderung zu implementieren. Aus den Rückmeldungen der Bürgermeister*innen, Verwaltungsmitarbeiter*innen, Fachkräfte und Bürger*innen kann im Hinblick auf die Stiftung sozialer Gemeinschafts- und Verantwortlichkeitserfahrung im Quartier von einem Erfolg der Landesstrategie gesprochen werden. Die Landkreise haben in diesem Setting zunehmend ihre Rolle als Vernetzer und Vermittler fachlicher Kompetenzen – gerade im Hinblick auf Quartiersentwicklung im ländlichen Raum – gefunden. Zugleich ergeben sich aus dem Abgleich der Befunde der Begleitforschungen mit Vorerfahrungen der KDA-Studie (2019) auch deutliche Hinweise auf das Problem mangelnder Nachhaltigkeit einst geförderter Pilotprojekte, wenn es den (namentlich kleineren) Kommunen nicht gelingt, diese auf eine solide Finanzierungsgrundlage nach Auslaufen der Anschubförderung zu stellen.

Für die Zukunft der Quartiersstrategie des Landes Baden-Württemberg zeichnen sich aus der Begleitforschung sechs „Großtrends" ab, die auch außerhalb Baden-Württembergs das Feld der Quartiersentwicklung künftig prägen dürften:

1. Erweiterung beziehungsweise Verschiebung der inhaltlichen Schwerpunktsetzungen auf **generationenübergreifende,** die soziale Teilhabe in sozial durchmischten Quartieren fördernde Themenstellungen für Quartiersentwicklung (besonders zu Themen wie soziales Wohnen, Prävention von sozialer Isolation/Vereinsamung, intergenerationelles Lernen, Einbindung von ‚Neubürger*innen' in bestehende Quartiersstrukturen).

2. **Digitalisierungsstrategien** für umfassendere Beteiligungs- und Partizipationsplattformen von Einwohner*innen, besonders aus benachteiligten Milieus und Lebenslagen (besonders zur Sicherstellung flexiblen ehrenamtlichen Engagements), sowie zur Weiterbildung von Fachkräften und bürgerschaftlich Engagierten. Auch Crowdfunding-Strategien (siehe Punkt 6) könnten künftig stärker für Quartiersentwicklung genutzt werden.

3. Übertragung beziehungsweise Neuentwicklung von **Quartiersentwicklungsstrategien (z. B. genossenschaftliche Ansätze) für die Bedarfe kleinstädtischer beziehungsweise ländlicher Gemeinden** unter demografischer und wirtschaftlicher Herausforderung. Hierbei kommt insbesondere den **Landkreisen als ‚Netzwerke-Gestalter' im ländlichen Raum** eine wichtige Rolle zu.

4. Ausbau von Austausch- und **Vernetzungsstrukturen** sowohl zwischen Kommunen (Best Practice) als auch innerhalb von Verwaltungen im Hinblick auf Quartiersentwicklung als kommunalpolitisches Querschnittsthema.

5. Steigender **Bedarf an a) strukturierter Information über und b) Entbürokratisierung von staatlichen Quartierförderungsprogrammen** aufgrund zunehmender Konkurrenz zwischen thematisch ähnlichen Förderprogrammen unterschiedlicher Zuwendungsgeber auf Ebene von EU, Bund und Ländern bei gleichzeitiger personeller Überlastung namentlich kleinerer Kommunen beim Aufwand der Antragstellung.

6. **Finanzierungsalternativen für Fachkräfte** im Quartier entwickeln und fördern: Ehrenamt braucht (weiterhin) Hauptamt, und nachhaltige Quartiersarbeit braucht dauerhaftes Fachkräftestellen zur Aufrechterhaltung von Beteiligung und Netzwerken. Neben der Finanzierung aus kommunalen Mitteln könnten – etwa im Sinne von Bürgerpartizipation nach einer Anschubfinanzierung über Projektgelder – auch Bürgervereine und lokale Stiftungen über digitales Fundraising (Crowdfunding-Strategien) entsprechende Stellen schaffen.

Neben diesen allgemeinen Ansätzen künftiger Quartiersprojekte sollten auch Strategien im Hinblick auf häufige Bedarfslagen unterschiedlicher Typen von Städten und Gemeinden im Blick gehalten werden. Dies kann für Kommunen aus den sechs Clustern der Begleitforschung im Einzelnen Folgendes bedeuten:

Für die Großstädte **(Cluster 1)** besteht eine Herausforderung darin, Quartiersentwicklung aus bisher erfolgreichen Pilotprojekten stärker ‚in die Fläche des Stadtgebietes zu tragen' und dabei neben der Beteiligung sozial marginalisierter Einwohner*innen vor allem möglichst zielgruppenübergreifende Projekte zur Stärkung sozialer Kohäsion/Inklusion zu entwickeln, die eine gerechte soziale Teilhabe an pluralisierter Stadtgesellschaft ermöglichen. Neben der Unterstützung von Mieter*inneninteressen sollte dabei das Thema sozialverträglicher Schaffung und Erhaltung von Wohnraum und Begegnungsorten im Vordergrund stehen.

Für die Soliden Mittelstädte **(Cluster 2)** steht die fachliche Beratung zu und Förderung von zukunftsweisenden Stadtentwicklungsansätzen unter möglichst umfassender Partizipation der Bürger*innen im Fokus. Hierbei gilt es, eingeschliffene Beteiligungsformate und Handlungsroutinen der Verwaltung auch einmal kritisch zu hinterfragen und ressort- beziehungsweise ämterübergreifende Zusammenarbeit im Hinblick auf Quartiersentwicklung weiter voranzutreiben.

Für die Herausgeforderten Mittelstädte **(Cluster 3)** steht – stärker noch als in vielen anderen Groß- und Mittelstädten – vor allem die Sicherstellung von Nachhaltigkeit in der Quartiersentwicklung im Vordergrund. Nachdem viele dieser Kommunen in den vergangenen Jahren sehr erfolgreich mit Modellprojekten in das Thema eingestiegen sind, wird die personelle Verstetigung von Fachkräftestellen hier zum Bewährungskriterium für den Erhalt der aufgebauten Vernetzungen und Ehrenamtsstrukturen im Quartier. Bedarfe hierfür sind ausreichend vorhanden, denn insbesondere die Transformationsprozesse der Postindustrialisierung führen hier zur Neuausrichtung von lokalem Arbeitsmarkt und zu Wohnungsnachfragen. Weiterhin stehen die Themen der Integration von Neubürger*innen wie auch Inklusionsfragen zur Bearbeitung im Quartier an.

Für die Zielgruppe der Herausgeforderten Kleinstädte **(Cluster 4)** gilt, ähnlich wie auch für die überwiegende Menge der Landgemeinden im Cluster der Soliden Kleinstädte **(Cluster 5)**, dass diese in der Breite für Ansätze aus der Quartiersentwicklung erst noch erschlossen werden müssen. Die bislang hier bereits aktiven Kommunen sollten mit ihren Projekten als Best-Practice-Modelle stärker als bislang durch gute Öffentlichkeitsarbeit an Sichtbarkeit und Vorbildwirkung für andere gewinnen. Denkbar sind hier auch interkommunale Partnerschafts- oder Patenschaftsmodelle. Dabei ist die Frage nach der Eignung des Begriffs „Quartier" in diesem Feld keineswegs eine rein formalistische, sondern eben auch eine konzeptuelle. Denn eine nachhaltige, nachbarschaftsorientierte Gemeindeentwicklung könnte hier für die Gestaltung künftiger Projekte anschlussfähiger sein als eine Rahmung durch weitgehend städtisch/urban konnotierte Quartiersbegriffe.

Inhaltlich stehen in diesem überwiegend ländlich geprägten Feld vor allem Weiterbildung/Qualifizierung, Bürger*innenbeteiligung und Schaffung angemessener Netzwerkstrukturen mit Fachkraftstellen im Vordergrund. Auch hier sollte den regionalen Besonderheiten der Siedlungs- und Vereinsstruktur Rechnung getragen werden. Der Bedarf an Methodenkompetenz bei der Durchführung einer breit(er)en Palette an geeigneten Bürgerbeteiligungsverfahren sollte bei diesen Gemeinden in Zukunft stärker durch die Quartiersakademie bedient werden.

Im ebenfalls ländlich geprägten Cluster der Starken Gemeinden **(Cluster 6)** steht besonders die Schaffung eines Bewusstseins für die Bedeutung von Bürger*innenbeteiligungs- beziehungsweise künftigen (genossenschaftlichen) Partizipationsverfahren (etwa über digitale Plattformen) im Vordergrund. Daneben sind Themen wie Mobilität, Infrastruktur und Schaffung von Begegnungsräumen in diesem Feld ähnlich relevant wie im vorher genannten Cluster 5.

Rückblickend liefern die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der Landesstrategie **„Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten."** von 2018 bis 2020 ein differenziertes Bild der Lage der Kommunen Baden-Württembergs in Bezug auf die Gestaltung positiver Lebensverhältnisse und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Zukunft ihres Wohnumfeldes. Es wurde deutlich, in welchen Typen von Städten und Gemeinden die Quartiersentwicklung besonders gut verankert werden konnte, und auch, welche Herausforderungen es bei der nachhaltigen Etablierung ihrer Ansätze im ländlichen und kleinstädtisch geprägten Raum jenseits der Ballungszentren zu beachten gilt. In jedem Falle erweist sich der eingeschlagene Weg zur Stärkung von Projekten durch die ressortübergreifende Vernetzung in Städten, Gemeinden und Landkreisverwaltungen unter höchstmöglicher Partizipation von Einwohner*innen und bürgerschaftlich Engagierten und einer angemessenen Beteiligung lokaler Träger der Wohlfahrtspflege, Unternehmen und anderer gesellschaftlicher Akteure als zielführend. Ungeklärt bleiben hingegen neue Fragestellungen, die sich aus Risiken und Chancen des wirtschaftlichen Wandels durch die Digitalisierung im mittelständisch geprägten Baden-Württemberg ergeben, aber auch Fragen nach den Folgen der sozialen Verwerfungen durch die Corona-Pandemie, die zum aktuellen Zeitpunkt in ihrer Tragweite kaum realistisch abzuschätzen sind.

In jedem Falle ist davon auszugehen, dass sozial gut integrierte Quartiere mit engen wechselseitigen Hilfebeziehungen zwischen Einwohner*innen sowie einer positiv erfahrenen Kohäsion (sozialem Zusammenhalt) den kommenden Herausforderungen der Gemeinwesen und künftigen Risiken eine stärkere Resilienz entgegensetzen können. Dabei gilt es, die positiven Erfahrungen aus den Quartiersprojekten, die in der Begleitforschung immer wieder auch genannt wurden, in Erinnerung zu behalten und als Ressource für die Zukunft sowie zur Verbreitung des Ansatzes stärker noch medial zur Verfügung zu stellen.

LITERATURVERZEICHNIS

Berlin Institut (Hrsg.) (2019): Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen.
Verfügbar unter: https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/PDF/BI_Teilhabeatlas-Deutschland_2019.pdf (Stand: 08.02.2020).

Bertelsmann Stiftung (2019), Kommunaler Finanzreport 2019,
Verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2019 (Stand: 13.05.2020).

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017): Demografietypen. In: Wegweiser Kommunen.
Verfügbar unter: https://www.wegweiser-kommune.de/demografietypen (Stand: 08.07.2020).

Bingel, G. (2011). Sozialraumorientierung revisited. Geschichte, Funktion und Theorie sozialraumbezogener Sozialer Arbeit. Wiesbaden: VS.

Birkmann, J., **Junesch**, R. & **Lauer**, H. (2020): IREUS II: Entwicklung der Ländlichen Räume in Baden-Württemberg. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg Projekt-Nr. 611. Abschlussbericht. Revidierte Fassung vom 10.2.2020, Stuttgart: Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung (IREUS).
Verfügbar unter: https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PDFs/L%C3%A4ndlicher_Raum/2020_IREUS2.0_Abschlussbericht.pdf (Stand: 08.07.2020).

Bogumil, J. & **Holtkamp**, L. (2006), Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Wiesbaden: Springer VS.

Boulet, J. J., **Krauss**, J. E. & **Oelschlägel**, D. (1980). Gemeinwesenarbeit als Arbeitsprinzip. Eine Grundlegung. Bielefeld: AJZ Druck und Verlag.

Buck, G. (1982). Gemeinwesenarbeit und kommunale Sozialplanung. Untersuchung zur sozialpolitischen Funktion und historischen Entwicklung eines Handlungsfeldes der Sozialarbeit. Berlin: Hofgarten Verlag.

Bundesministerium für Ernährung und Wirtschaft (o. J.), Landatlas.
Verfügbar unter: https://www.landatlas.de/index.html (Stand: 19.03.2020).

Bundesverband der kommunalen Senioren- und Behinderteneinrichtungen e.V. online: Ludorff, Otto B. (2018), Pflege im Kontext kommunaler Verantwortung.
Verfügbar unter: https://bksb.de/warum-die-kommunalen/ (Stand: 19.06.2020).

Bundeszentrale für politische Bildung (o. J.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, nach: Uwe Andersen & Wichard Woyke (Hrsg.). (2013): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg: Springer VS,
Verfügbar unter: https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politischessystem/202191/subsidaritaet (Stand: 03.06.2020).

Chaskin, R. (1995). Defining Neighborhoods. Working Paper. Chicago.

Drilling, M. & **Oehler**, P. (2016). Soziale Arbeit und Stadtentwicklung aus planungsbezogener Perspektive. In: Drilling, M. & Oehler, P. (Hrsg.). Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer, S. 87–112.

Drilling, M. (2014). Die Metapher vom Raum als soziale Landschaft: Perspektiven zur Überwindung der Dichotomie von Quartierskonzeptionen. In: Schnur, O. (Hrsg.). Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis. (2., aktual. erw. Aufl.). Wiesbaden: Springer, S. 77–90.

Franke, T. & **Grimm**, G. (2007). Quartiermanagement als Instrument einer integrativen Stadtteilentwicklung – konzeptionelle Grundlagen und Praxiserfahrungen. In: Sinning, H. (Hrsg.). Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Detmold: Verlag Dorothea Rohn, S. 307–319.

Franke, T. (2014). „Soziale Stadt" und raumorientiertes Handeln. In: Schnur, O. (Hrsg.). Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis. (2., aktual. erw. Aufl.). Wiesbaden: Springer, S. 157–176.

Galster, G. (2001). On the Nature of Neighborhood. In: Urban Studies 38 (12), S. 2111–2124.

Gebhardt, D. (2014). Lebensstile in der Quartiersforschung. In: Schnur, O. (Hrsg.). Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis. (2., aktual. erw. Aufl.). Wiesbaden: Springer, S. 113–134.

Grimm, J. & **Grimm**, W. (2007): Deutsches Wörterbuch 1854–1960 (in 32 Teilbänden).
Abrufbar unter: http://germazope.uni-trier.de/Projects/WBB//woerterbuecher/dwb/ (Stand: 16.07.2021).

Grözinger, G. (2018), Regionale Arbeitslosigkeit: falsche Eindrücke von Stadt-Land-Differenzen, in: Wirtschaftsdienst, 98/1, S. 68–70.
Verfügbar unter: https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/1/beitrag/regionale-arbeitslosigkeit-falsche-eindruecke-von-stadt-land-differenzen.html (Stand: 30.06.2020).

Gründer, R. & & **Reiff**, G. (2019), Zur Rolle der Landkreise bei der Quartiersentwicklung von Städten und Gemeinden, in: Landkreisnachrichten Baden-Württemberg, 3/2019, S. 254–256.
Verfügbar unter: www.quartier2030-bw.de/quartier_2030/materialien_downloads (Stand: 03.06.2020).

Grzesiok, S. (2018). Bündnisse für Wohnen im Quartier. Wiesbaden: Springer.

Guest, A. & Lee, B. (1984). How urbanites define their neighborhoods. Population and Environment 7 (1), S. 32–56.

Häußermann, H. (2004): Die Ziele des Programms ‚Soziale Stadt'. Soziale Stadt – 10 Jahre Projekterfahrung in NRW. Dokumentation der Veranstaltung vom 23. April 2004, S. 16–25.

Häußermann, H., **Läpple**, D. & **Siebel**, W. (2008). Stadtpolitik. Bonn: bpb.

Healey, P. (1998). Institutional theory, social exclusion and governance. In: Madanipour, A., Cars, G. & Allen, J. (eds.): Social Exclusion in European Cities. London, S. 53–74.

Hinte, W. (1998). Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement. In: Alisch, M. (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen: Leske & Budrich, S. 153–170.

Holtmann, E., **Rademacher, Chr. & Reiser**, M. (2017), Kommunalpolitik, Wiesbaden: Springer VS.

Kosfeld, R. (o. J.), Hierarchische Klassifikationsverfahren, Institut für Volkswirtschaftslehre, Uni Kassel.
Verfügbar unter: https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IVWL/Kosfeld/lehre/multivariate/Multivariate12_Clusteranalyse2_.pdf (Stand: 20.03.2020).

Kremer-Preiß, U. & **Stolarz**, H. (2005). Werkstatt-Wettbewerb Quartier: Dokumentation der ausgezeichneten Beiträge. Köln.

Kremer-Preiß, U. & **Mehnert**, T. (2019): Quartiers-Monitoring. Evaluation zur Umsetzung von Quartiersprojekten des Förderbausteins 3.1.1 „Projekte mit Ansatz zur Quartiersentwicklung" des Deutschen Hilfswerks/der Deutschen Fernsehlotterie. Abschlussbericht der Langzeitstudie von 2012 bis 2017.
Verfügbar unter: https://kda.de/neuerscheinung-quatiers-monitoring/, Berlin: Kuratorium Deutsche Altenhilfe (Stand: 08.07.2020).

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (o. J.), Kommunale Aufgaben.
Verfügbar unter: https://www.kommunalwahl-bw.de/fileadmin/kommunalwahl-bw/images/Aufgaben.png (Stand: 04.06.2020).

Landkreistag Baden-Württemberg (o. J.), Die Aufgaben der Landkreise von A-Z,
Verfügbar unter: https://www.landkreistag-bw.de/landkreise/aufgaben-der-landkreise/ (Stand: 19.06.2020).

Naßmacher, H. & **Naßmacher**, K.-H. (2007), Kommunalpolitik in Deutschland, Wiesbaden: Springer VS.

Nieszery, A. (2014). Class, race, gender...neighbourhood? Zur Bedeutung von Quartierseffekten in der europäischen Stadtforschung. In: Schnur, O. (Hrsg.). Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis. (2., aktual. erw. Aufl.). Wiesbaden: Springer, S. 135–156.

Nimmermann, P. (1973). Sozialplanung in den USA. In: Müller, W. C. & Nimmermann, P. (Hrsg.). Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit. Texte und Dokumente. München: Juventa Verlag, S. 86–118.

Oehler, P. & **Drilling**, M. (2016). Soziale Arbeit, Gemeinwesenarbeit und Stadtteilentwicklung. Eine theoriegeschichtliche Spurensuche. In: Drilling, M. & Oehler, P. (Hrsg.). Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer, S. 13–44.

Oelschlägel, D. (2016). Soziale Arbeit und Stadtentwicklung aus einer parteilichen Perspektive. In: Drilling, M. & Oehler, P. (Hrsg.). Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer, S. 45–56.

Pfotenhauer, E. (2000). Stadterneuerung – Sanierung. In: Häußermann, H. (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: Leske & Budrich, S. 247–257.

Schneider, H. (1991). Kommunalpolitik auf dem Lande, München: Minerva Publ.

Schnur, O. (2014). Quartiersforschung im Überblick: Konzepte, Definitionen und aktuelle Perspektiven. In: Schnur, O. (Hrsg.). Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis. (2., aktual. erw. Aufl.). Wiesbaden: Springer, S. 21–58.

Schulz von Thun, F. (1981). Die Anatomie einer Nachricht. In: Miteinander Reden. 1: Störungen und Klärungen. Reinbek, S. 25–30.

Sozialministerium Baden-Württemberg (2021): Wie geht das? Das Quartier.
Verfügbar unter: https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/media/mid/wie-geht-das-das-quartier/ (Stand: 16.07.2021).

Statista online (2009), Nettoeinkommen und verfügbares Nettoeinkommen privater Haushalte im Monat nach Bundesländern.
Verfügbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5758/umfrage/verfuegbares-nettoeinkommen-nachbundeslaendern/ (Stand 30.03.2020).

Statista online (2019), Durchschnittliche Anzahl der Haushaltsmitglieder in Deutschland im Jahr 2018 nach Bundesländern.
Verfügbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/200374/umfrage/anzahl-der-haushalte-indeutschland-im-jahr-2010-nach-bundeslaendern/ (Stand: 11.05.2020).

Statista online (2020), Altenquotient in Deutschland nach Bundesländern im Jahr 2017.
Verfügbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/549462/umfrage/altenquotient-in-deutschland-nachbundeslaendern/ (Stand: 30.06.2020).

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018), Verfügbares Einkommen 1991 bis 2017.
Verfügbar unter: https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp?rev=RV2014&tbl=tab14&lang=deDE (Stand 30.06.2020).

Statistisches Bundesamt Destatis (2019[1]), Städte-Boom und Baustau: Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2008–2018, Pressemitteilung 12/2019.
Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/12/PD19_N012_122.html (Stand: 27.03.2020).

Statistisches Bundesamt Destatis (2019[2]), Altenquotient in Deutschland von 1991 bis 2017.
Verfügbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/549334/umfrage/altenquotient-indeutschland/ (Stand: 25.03.2020).

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2019), Baden-Württemberg: Einwohnerzahl ist 2018 um 46 100 angestiegen, Pressemitteilung 191/2019.
Verfügbar unter: https://www.statistikbw.de/Presse/Pressemitteilungen/2019191 (Stand: 27.03.2020).

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (o. J. 1), Glossar: Altenquotient.
Verfügbar unter: https://www.statistik-bw.de/Glossar/126 (Stand: 25.03.2020).

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (o. J. 2), Glossar: Jugendquotient.
Verfügbar unter: https://www.statistik-bw.de/Glossar/462 (Stand: 25.03.2020).

TU Braunschweig (2020), OptiV - Erschließung von Entscheidungs- und Optimierungsmethoden für die Anwendung im Verkehr.
Verfügbar unter: http://www.optiv.de/Methoden/ClustMet/index.htm?17 (Stand: 20.03.2020).

von Unger, H. (2012), Partizipative Gesundheitsforschung: Wer partizipiert woran? In: Forum Qualitative Sozialforschung 13/1, 2012.
Verfügbar unter: Forum Qualitative Sozialforschung https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1781/3299 (Stand: 22.04.2020).

Weber, M. (1922), Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen: Verlag von J.C.B. Mohr, S. 403–450.

Weber, M. (1984), Soziologische Grundbegriffe, Tübingen: Mohr Siebeck.

Wright, M. T., **von Unger**, H. & **Block**, M. (2010). Partizipation der Zielgruppe in der Gesundheitsförderung und Prävention, in: **Wright**, M. T. (Hrsg.), Partizipative Qualitätsentwicklung in der Gesundheitsförderung und Prävention, Bern: Hans Huber Verlag, S. 3552.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Theoretisch-konzeptionelle und thematische Zugänge zum Quartier 11
Abbildung 2: Essener-Modell-Quartiersmanagement 13
Abbildung 3: Clusterverteilung nach Einwohnerzahl und -dichte 20
Abbildung 4: Clusterverteilung nach Jugend- und Altenquotient 21
Abbildung 5: Clusterverteilung nach Wanderungs- und Geburtensaldo 22
Abbildung 6: Clusterverteilung nach Medianeinkommen und Pro-Kopf-Verschuldung 23
Abbildung 7: Clusterverteilung der Kommunen Baden-Württembergs (n=1.000) 28
Abbildung 8: Quartiersatlas Baden-Württemberg mit Clusterzuordnung der Städte und Gemeinden 30
Abbildung 9: Zusammensetzung der Stichprobe der Onlinebefragung im Vergleich mit der Zusammensetzung der Grundgesamtheit aller Kommunen Baden-Württembergs in % 32
Abbildung 10: Ausschöpfungsquote in % der Cluster an der Onlinebefragung 32
Abbildung 11: Teilnahme an Angeboten der Landesstrategie „Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“ nach Clusterzugehörigkeit 37
Abbildung 12: Anteil der durch die Landesstrategie „Quartier – Gemeinsam.Gestalten.“ erreichten Städte und Gemeinden nach Clusterzugehörigkeit 38
Abbildung 13: Anzahl der Antragstellungen in den vier Förderlinien von „Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“ nach Clusterzugehörigkeit der Städte und Gemeinden 39
Abbildung 14: Erfolgsquoten bei der Antragstellung in allen vier Förderlinien von Q2020 nach Clustern in Prozent 39
Abbildung 15: Kennen Sie die Landesstrategie „Quartier 2020 – Gemeinsam. Gestalten.“? 40
Abbildung 16: Gibt es in Ihrer Kommune aktuell Quartiersentwicklung in einer der hier beschriebenen Formen? 41
Abbildung 17: Verständnis von Quartiersentwicklung nach Clustern 41
Abbildung 18: Wer ist in Ihrer Kommune federführend für Quartiersentwicklung verantwortlich? 42
Abbildung 19: Auf welcher Verwaltungsebene ist die Gesamtsteuerung der Quartiersentwicklung verankert? 43
Abbildung 20: Mit Quartiersentwicklung verbundene Konzepte – absolute (Nicht-)Nennungen 43
Abbildung 21: Wortwolke „spontane Assoziationen zum Begriff Quartiersentwicklung“ 48
Abbildung 22: Verteilung auf Kategorien der Assoziationen zum Begriff „Quartiersentwicklung“ nach Clustern 50
Abbildung 23: Haben Sie bereits Ihre Erfahrungen in der Quartiersentwicklung mit anderen Kommunen ausgetauscht? 50
Abbildung 24: Über wie viele Jahre Erfahrung verfügen die Kommunen im Bereich Quartiersentwicklung? 51
Abbildung 25: Zusammenhang Quartiersgröße nach Einwohnerzahl und Kommunaltyp 52
Abbildung 26: Wortwolke „Art der Quartierszuschnitte“ 52
Abbildung 27: Häufigkeit Nennung von Bürger*innenbeteiligungsformen in der Onlinebefragung 53
Abbildung 28: Partizipationspyramide 55
Abbildung 29: Bürger*innenbeteiligungsverfahren nach Partizipationsstufen und Clustern 56
Abbildung 30: Bürger*innenbeteiligungsverfahren nach detaillierten Partizipationsstufen und Clustern 57
Abbildung 31: Bedeutung der wichtigsten Akteur*innen der Quartiersentwicklung auf kommunaler Ebene nach Kommunaltypus 58
Abbildung 32: Wichtigste Akteur*innen bei der lokalen Umsetzung von Projekten im Quartier nach Kommunaltyp 59
Abbildung 33: Einstellung zu Quartiersentwicklung nach Clustern 66
Abbildung 34: Wer initiiert ein QE-Projekt? nach Clustern 67
Abbildung 35: Projektinitiierung durch Verwaltung nach Clustern 68
Abbildung 36: Erfolgs- und Hemmfaktoren nach Clustern 70
Abbildung 37: Erfolgsfaktoren nach Clustern 70
Abbildung 38: Erfolgsfaktor Kommunikation 72
Abbildung 39: Erfolgsfaktor Vernetzung 72
Abbildung 40: Hemmfaktoren nach Clustern 73
Abbildung 41: Zehn Gebote der Quartiersentwicklung 76
Abbildung 42: Bewertung der Fördermöglichkeit nach Clustern 77
Abbildung 43: Gründe für negative Einschätzung der Fördermöglichkeiten 78
Abbildung 44: Weitere in Anspruch genommene Förderprogramme 83
Abbildung 45: Zukunftswünsche nach Clustern 85
Abbildung 46: Inhaltliche Schwerpunkte der Quartiersentwicklung in 10 Kommunen aus Sicht von Fachkräften und Bürger*innen 88
Abbildung 47: Wortwolke „Zukunftsthemen“ 90
Abbildung 48: Weiterbildungswünsche nach Clustern 92
Abbildung 49: Welche inhaltlichen Schwerpunkte für die Quartiersentwicklung bestehen in Ihrem Landkreis aktuell? 94
Abbildung 50: Wie bewerten Sie Ihre Zusammenarbeit mit den Kommunen im Hinblick auf Quartiersentwicklung allgemein? 95
Abbildung 51: Welche Rolle bzw. Funktion nimmt Ihr Landkreis in Quartiersentwicklungsprozessen derzeit ein? 97
Abbildung 52: Bewertung der Zusammenarbeit mit dem Landkreis seitens der Kommunen 98
Abbildung 53: Rollenzuschreibung Landkreis nach Clustern 100
Abbildung 54: Kommunale Selbstverwaltungsaufgaben 104

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Kommunalstatistische Merkmale zur Clusterbildung 18
Tabelle 2: Clusterbeschreibung – neunteilige Lösung 24
Tabelle 3: Merkmalsverteilungen der Clusterlösung 25
Tabelle 4: Zusammenfassung der Stichprobenstruktur der Onlinebefragung 33
Tabelle 5: Sample Modul 3 35
Tabelle 6: Fallübersicht Onlinebefragung Modul 3 35
Tabelle 7: Mit Quartiersentwicklung verbundene Konzepte nach Kommunaltyp 44
Tabelle 8: Inhaltliche Schwerpunkte der Quartiersentwicklung aktuell in Prozent der Cluster 45
Tabelle 9: Kommunalpolitische Themenschwerpunkte, die künftig relevant werden 46
Tabelle 10: Prozentuale Differenz zwischen aktuellen und künftigen Schwerpunktthemen der Quartiersentwicklung nach Clustern 47
Tabelle 11: „Betreiben Sie QE?“ nach Clustertypus in Interview-Stichprobe 51
Tabelle 12: Bürger*innenbeteiligungsverfahren nach Kommunaltyp 54
Tabelle 13: Akteur*innen und Funktionen im Quartier 60
Tabelle 14: Betreiben Sie Quartiersentwicklung in Ihrer Kommune? 64
Tabelle 15: Typische Beispiele aus dem Interviewmaterial für Codes 66
Tabelle 16: Beispielpassagen für Codierungen 99

IMPRESSUM

HERAUSGEGEBEN VON

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration
Baden-Württemberg
Else-Josenhans-Straße 6
70173 Stuttgart
www.sozialministerium-bw.de

FORSCHUNG

Dr. phil. René Gründer (Projektleitung)
Georg Reiff, M. A. (Wiss. Mitarbeiter)
Lisa Rath, B. A. (Wiss. Mitarbeiterin)
Marie Werner, M. A. (Wiss. Mitarbeiterin)

KONTAKT

Prof. Dr. René Gründer
DHBW Heidenheim – Fachbereich Sozialwesen
Wilhelmstr. 10
89518 Heidenheim
E-Mail: rene.gruender@dhbw-heidenheim.de

GESTALTUNG UND SATZ

unger+ kreative strategen GmbH
www.ungerplus.de

DRUCK

Offizin Scheufele Druck und Medien GmbH + Co. KG, Tränkestrasse 17, 70597 Stuttgart
www.scheufele.de

Stand: September 2021

WEITERE PUBLIKATIONEN DER BEGLEITFORSCHUNG ZUR LANDESSTRATEGIE „QUARTIER 2020 – GEMEINSAM.GESTALTEN."

- Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg (Hrsg.) (2021): Kurzbericht der Begleitforschung zur Landesstrategie „Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten." (2018–2020) Online verfügbar unter: www.quartier2030-bw.de/quartier_2030/materialien_downloads
- Prof. Dr. René Gründer und Georg Reiff (2019): Zur Rolle der Landkreise bei der Quartiersentwicklung von Städten und Gemeinden. In: Landkreisnachrichten, 58. Jahrgang, Ausgabe 3/2019, S. 254–256. Online verfügbar unter: www.quartier2030-bw.de/quartier_2030/materialien_downloads
- Prof. Dr. René Gründer und Ursula Kremer-Preiss (2019): Welche Kompetenzen braucht Quartiersentwicklung vor Ort? Umfragebasierte Entwicklung eines Fortbildungskonzeptes für die Kommunen in Baden-Württemberg. In: Die Gemeinde/BWGZ, Jahrgang 2019, Ausgabe 23/2019, S. 1172–1178. Online verfügbar unter: www.quartier2030-bw.de/quartier_2030/materialien_downloads

VERTEILERHINWEIS

Diese Informationsschrift wird von der Landesregierung in Baden-Württemberg im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Unterrichtung der Öffentlichkeit herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidatinnen und Kandidaten oder Helferinnen und Helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel.

Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist.

Es ist den Parteien jedoch erlaubt, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR SOZIALES, GESUNDHEIT UND INTEGRATION