

**IfSR**

Institut für  
Stadt- und  
Regional-  
entwicklung  
an der  
Hochschule  
Nürtingen-  
Geislingen

**Wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung  
des Entwicklungsprozesses**

**für das Gebiet an der Heilbronner Straße  
in Orschel-Hagen, Reutlingen**

**Bericht, Zeitraum 01/2012 – 12/2014**

04. Februar 2015

**Auftraggeber:** Stadt Reutlingen, Sozialamt, Abteilung für Ältere  
**Förderung:** Impulsprogramm des Landkreises Reutlingen

Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis  
Dipl.-Betriebswirt (FH) Michael Weber  
Dipl.-Ing. (FH) Heidrun Fischer  
Schelmenwasen 4-8  
D-72622 Nürtingen  
Telefon: 07022/786 303-3  
E-Mail: ifsr@hfwu.de



Bericht, 04.02.2015

## 1 Projektbeschreibung

### 1.1 Aufgabenstellung

Auf Initiative der Abteilung für Ältere des Sozialamtes der Stadt Reutlingen wurde das Institut für Stadt- und Regionalentwicklung an der Hochschule Nürtingen Geislingen (IfSR) im Mai 2011 gebeten, einen geplanten modellhaften Entwicklungsprozess für das Gebiet an der Heilbronner Straße in Orschel-Hagen, Reutlingen wissenschaftlich zu begleiten und prozessbegleitend zu evaluieren. Die Begleitung und Evaluation wurde durch einen Impulzzuschuss des Landkreises Reutlingen gefördert. Die zugrundeliegende Projektbeschreibung wurde vom IfSR zwischen Mai und Dezember 2011 in Zusammenarbeit mit dem Sozialamt, Abteilung für Ältere, dem Amt für Stadtentwicklung und Vermessung der Stadt Reutlingen und der GWG Wohnungsgesellschaft Reutlingen mbH entwickelt und mit dem Sozialdezernat, Sachgebiet Altenhilfefachberatung, des Landkreises Reutlingen abgestimmt. Die wissenschaftliche Begleitung durch das IfSR als neutraler Partner stellte die Qualität des angestrebten Prozesses für die Beteiligten sicher. Das modellhafte Vorgehen der Projektbeteiligten sollte darüber hinaus einen Mehrwert für weitere Projekte aufzeigen: Das IfSR beschreibt in diesem Bericht anhand nachvollziehbarer Kriterien die Übertragbarkeit der Ergebnisse und der Vorgehensweise des Projektes für weitere Vorhaben, mit denen selbstbestimmtes Altern gefördert werden soll.

### 1.2 Ausgangsbedingungen in Orschel-Hagen

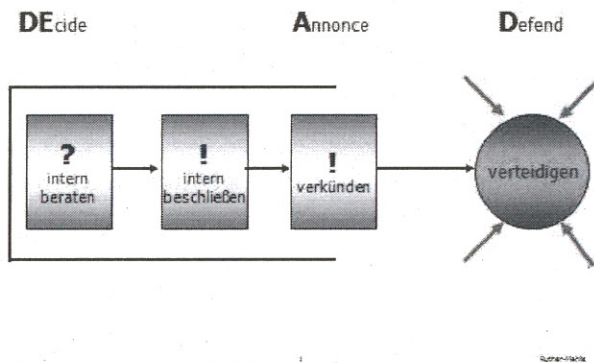
Der Reutlinger Stadtteil Orschel-Hagen wurde zwischen 1960 und 1970 nach dem Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt angelegt. Auf ca. 96 ha Fläche entstanden damals rund 3.000 Wohneinheiten – Heimat für nahezu 10.000 Bewohner. Der damaligen Planung lag der neueste Stand der städtebaulichen Diskussion zugrunde. Der erste Bauabschnitt ist ein Demonstrationsbauvorhaben des Bundes. Heute, 50 Jahre später, sind der Stadtteil und seine Bewohner deutlich „in die Jahre gekommen“. Die einst als mustergültig geplante Siedlung entspricht in vielen Gesichtspunkten nicht mehr den heutigen Ansprüchen an Wohnen, Wohnumfeld und Lebensraum. Auch die demografischen Strukturen im Stadtteil zeigen Handlungsbedarf auf. Orschel-Hagen hatte seit der Aufsiedlung einen Einwohnerverlust von ca. 30% zu verkraften und weist einen hohen Anteil an älteren Bewohnern auf. Die 2009 im Auftrag der Wohnungsgesellschaft Reutlingen mbH (GWG) von empirica erstellte Studie zum Wohnungsmarkt in Reutlingen kommt zu dem Schluss, dass die identifizierten Risikofaktoren sich nicht



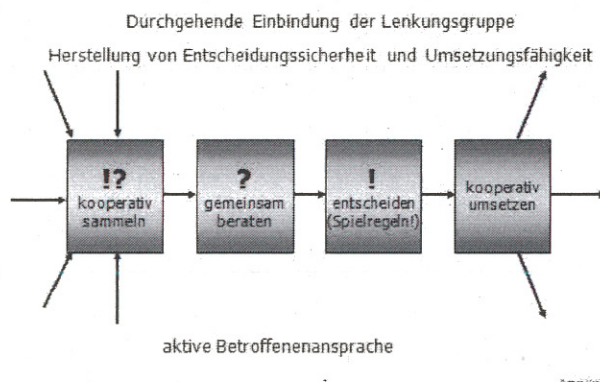




### Geschlossene Planungsprozesse: DEAD



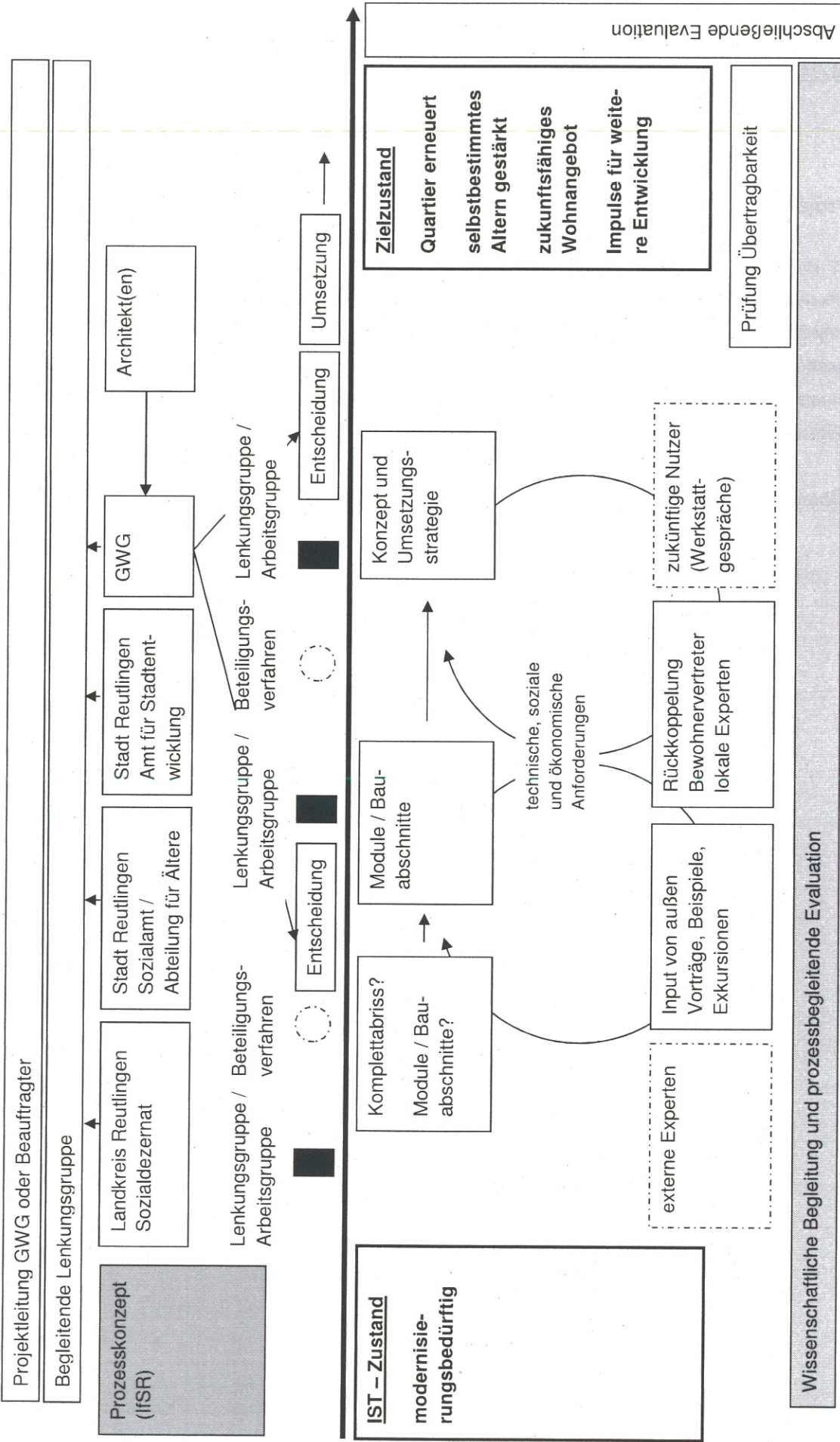
### Kommunikative Planung: offene Planungsprozesse



Die beschriebene Vorgehensweise besitzt in mehrfacher Hinsicht **Modellcharakter**:

- **Sozialverträglichkeit und wirtschaftliche Machbarkeit:** Die frühzeitige gegenseitige Identifizierung und Durchdringung sozialer und ökonomischer Aspekte gewährleistet die Erarbeitung von Bausteinen einer nachhaltigen Quartiersentwicklung.
- **Frühzeitige Kooperation:** Die GWG als Grundstückseigentümer, Planungsverwaltung sowie Sozialamt der Stadt Reutlingen kooperieren von Beginn an bei der Projektentwicklung.
- **Breite Partizipation:** Die Einbindung weiterer lokaler Experten und auch der lokalen Öffentlichkeit integriert sowohl Aspekte der Partizipation als auch eines anspruchsvollen ganzheitlichen Entwicklungsansatzes.
- **Prozessorientiertes Beteiligungsverfahren:** Der Wunsch nach einem gemeinsam gestalteten Entwicklungsprozess, in dem Platz für eine kreative Diskussion und neue Ideen ist, ist bei den oben genannten Akteuren vorhanden. Außerdem besteht Bereitschaft der Akteure, die aufgrund des intensiven Abstimmungsprozesses in der Anfangsphase erforderlichen zeitlichen Ressourcen einzubringen, deren Aufwand jedoch im weiteren Projektverlauf durch die Akzeptanz aller Beteiligten für das abgestimmte Vorhaben relativiert wird.

Wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung des Entwicklungsprozesses  
 Heilbronner Straße in Reutlingen - Orschel-Hagen



- auf Vollständigkeit achten
- Anregungen geben
- Überprüfen der Zielkongruenz
- Querbezüge herstellen





### 3 Evaluierung des Projektes und Hinweise zur Übertragbarkeit

Das IfSR bewertete anhand nachvollziehbarer **Kriterien** die Übertragbarkeit der Vorgehensweise und der Ergebnisse des Projektes für die Wohnungsgesellschaft GWG und für weitere Vorhaben, mit denen selbstbestimmtes Altern gefördert werden sollen. Die Kriterien wurden mit den Projektbeteiligten abgestimmt.

Kriterium	Bewältigung der Komplexität der Aufgabenstellung
Herausforderung	Das Projekt beinhaltet soziale, städtebauliche und wirtschaftliche Aufgabenstellungen, bei denen sich Zielkonflikte abzeichnen.
Lösungsansatz	Das Projekt erfordert eine interdisziplinäre Projektstruktur. Die Entwicklung der Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachdisziplinen und Hierarchieebenen wird - insbesondere in der Aufbauphase - durch eine externe Prozessbegleitung unterstützt.
Ergebnis	<p>Es wurde eine <b>Arbeitsgruppe</b> etabliert mit Vertretern von</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• GWG (Leitung und Sachbearbeitung Bestandsverwaltung, Projektverantwortliche der Bauverwaltung, Stadtteilarbeit),</li><li>• des Landkreises Reutlingen (Sachgebiet Altenhilfefachberatung),</li><li>• der Stadt Reutlingen (Abteilung für Ältere: Leiterin und Beraterin Orschel-Hagen und der Stadtplanung / Planer: Orschel-Hagen).</li></ul> <p>Aus der Orschel-Hagener Bürgerschaft wurden Personen, die verschiedene Perspektiven und Interessenslagen aus bürgerschaftlichen Netzwerken einbringen können (Jugend- und Altenarbeit, Handel und Gewerbe, Wohnerschaft), eingebunden.</p> <p>Im Projekt offen und frühzeitig unterschiedliche Interessen benennen und diskutieren zu können und zu einem frühen Zeitpunkt verschiedene Belange bei der Entwicklung berücksichtigen zu können, wurde von allen Anwesenden als große Chance eines gemeinsamen Entwicklungsprozesses gesehen.</p>
Einschätzung / Evaluation (was hat sich bewährt, was nicht?)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Die beteiligten Institutionen besitzen eine klassische, arbeitsteilige Linienorganisation mit klaren sektoralen Zuständigkeiten. Es war teilweise schwierig, in Ergänzung hierzu projektbezogen interdisziplinär zusammenzuarbeiten, da diese Arbeitsform eine Delegation von Zeit- und Entscheidungsressourcen erfordert.</li><li>• Die Rollen und Kompetenzen der Beteiligten waren teilweise nicht eindeutig definiert.</li><li>• Das Arbeiten über Organisations- und Fachgrenzen hinweg führte zu einem verbesserten Informationsfluss.</li><li>• Trotz teilweiser unterschiedlicher Interessenslagen war die Zusammenarbeit konstruktiv und zielorientiert. Das persönliche Engagement der Beteiligten spielt dabei eine wichtige Rolle.</li><li>• Zwischen der GWG und der Abteilung für Ältere der Stadt Reutlingen gab es bereits eine enge operative Zusammenarbeit in der Mieterbetreuung durch eine Sozialmitarbeiterin der GWG, die in der Abteilung für Ältere der Stadt</li></ul>





Bericht, 04.02.2015

Kriterium	<b>Herstellung von Zielorientierung und Verbindlichkeit in der Projektarbeit</b>
Herausforderung	Das Projekt erfordert eine mehrperspektivische und interdisziplinäre Sichtweise mit dem Ziel der Balancierung und Priorisierung unterschiedlicher Perspektiven, Interessenslagen und Erfordernissen zur Beförderung des Gesamtprozesses. Es ist wichtig, dass Arbeitsergebnisse regelmäßig legitimiert werden und Entscheidungen getroffen werden können.
Lösungsansatz	Das Projekt erfordert eine laufende Abstimmung auf Entscheidungsträger-Ebene.
Ergebnis	Es wurde eine <b>Lenkungsgruppe</b> etabliert mit Entscheidungsträgern von GWG, Landkreis Reutlingen (Sozialdezernat), Stadt Reutlingen (Sozialamt und Amt für Stadtentwicklung und Vermessung). Es fanden insgesamt drei Sitzungen statt.
Einschätzung / Evaluation (was hat sich bewährt, was nicht?)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Die Vorschläge der Arbeitsgruppe wurden von der Lenkungsgruppe weitgehend bestätigt. Bei den übergeordneten Entscheidungsträgern der Lenkungsgruppe lagen teilweise hohe und unterschiedliche Erwartungshaltungen bezüglich des Erhalts und der Schaffung von preisgünstigem, barrierearmem Wohnraum seitens der Sozialdienststellen und der GWG vor. Dies erforderte eine hohe institutionelle Kompetenz der Projektinitiatoren und erschwerte teilweise projektbezogene Entscheidungsfindungen bzw. zögerte diese über den geplanten Zeitraum hinaus.</li><li>• Die Kompetenzen der Arbeitsgruppe und der Lenkungsgruppe in Abgrenzung zur Linienorganisation der Stadtverwaltung und der GWG sollten bei ähnlichen Projekten eindeutig geklärt werden.</li><li>• Sehr vorteilhaft ist eine personelle Kontinuität bei den Beteiligten.</li></ul>
Übertragbarkeit	<p>Der Ansatz einer Lenkungsgruppe ist auf Projekte mit ähnlich tief gegliederten Verwaltungen übertragbar. Bei kleinen Gemeindeverwaltungen ohne Fachämter oder -abteilungen ist die Einrichtung einer Arbeitsgruppe unter Einbindung entsprechender Entscheidungsträger ausreichend.</p> <p>Die Lenkungsgruppe sollte in der Linienorganisation so verankert sein, dass sie der Projektarbeitsgruppe zeitnahe und verbindliche Rückkoppelungen geben kann, inwieweit erarbeitete Vorschläge auf den übergeordneten Ebenen der Linienorganisation auf Zustimmung oder Ablehnung treffen (siehe vorherige Seite).</p> <p>Durch die enge und offene Zusammenarbeit und hohe institutionelle Kompetenz des Leiters der Bestandsverwaltung (Projektkoordinator bei der GWG) und der Leiterin der Abteilung für Ältere (Projektinitiatorin seitens der Stadtverwaltung) konnten Fehler vermieden werden.</p>

Materialien im Anhang:

- Protokolle der Arbeitsgruppe und Protokolle der Lenkungsgruppe





Bericht, 04.02.2015

#### Übertragbarkeit

Die Reflexion und Evaluation der konkreten Erfahrungen des Beteiligungsprozesses zeigt, dass Verbesserungen durch eine methodische Professionalisierung des Beteiligungsprozesses erreicht werden können. Sie betreffen insbesondere die interdisziplinäre und interinstitutionelle Vorbereitung der Bewohner- und Anwohnerprozesse im Hinblick auf

- methodische Absprachen und Vorbereitungen,
- den Methoden und Zielen angepasste Gestaltung der Beteiligungsveranstaltungen,
- klare Rollen- und Funktionsabsprachen aller Akteure der Arbeitsgruppe auch in der Außenwirkung.

Der Ansatz einer umfangreichen Beteiligung ist auf ähnliche Projekte gut übertragbar. Er erfordert jedoch zwingend eine entsprechende Offenheit der Projektbeteiligten und setzt voraus, dass personelle und zeitliche Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden, um die Belange der Bürger/innen für den Veränderungsprozess aufzugreifen.

#### Materialien im Anhang:

- Anschreiben Bewohner/Anwohner
- Bilder / Protokolle von den Veranstaltungen zur Bewohner/ Anwohnerbeteiligung
- Presseberichte





Bericht, 04.02.2015

- Möglichkeiten zur Begegnung wurden berücksichtigt (entsprechende Ausgestaltung der Flure, Laubengänge, Freibereiche).
- Parkmöglichkeiten mit Ladestationen für Elektro-Rollstühle wurden optional berücksichtigt.
- Gebäudestellung und die Außenraumgestaltung sind Bindeglieder zu den bestehenden vier Bestandszeilen und stellen eine Verknüpfung mit dem übrigen Stadtteil dar.

Der Baubeginn hängt vom Prozess der Entmietung der Häuser 92 bis 150 ab und damit vom Sanierungsfortgang der Häuser 28 bis 82, da einige Bewohner in die sanierten Häuser umziehen werden.

Zur Vorbereitung der Vermietung der Neubauwohnungen begann die Abteilung für Ältere im Herbst 2013 eine stadtweite Information über das Neubauprojekt zur Mobilisierung von Interessenten. Die GWG verweist potenzielle Mietinteressenten an die Abteilung für Ältere, damit diese frühzeitig im weiteren Planungsprozess beteiligt werden können. Damit können sich bereits sehr frühzeitig zukünftige Hausgemeinschaften formen.

Die Abteilung für Ältere bewegt im Rahmen des von ihr initiierten Netzwerkes Wohnberatung seit längerem das Thema Wohnformen im Alter. Anfragen von interessierten Bürgerinnen und Bürgern werden dort gebündelt und Veranstaltungen entsprechend den Resonanzen im Gemeinwesen geplant, koordiniert und moderiert.

Am 17.09.2013 fand eine Veranstaltung im Rahmen der Ehrenamtsakademie zum Thema "Gemeinschaftliches Wohnen in Miete" statt. Eine Initiative aus Esslingen, die mit der dortigen Wohnungsbaugesellschaft ein derartiges Projekt realisiert hat, berichtete von ihren Erfahrungen. Es wurde eine erste Initiative "Gemeinschaftliches Wohnen in Miete" gegründet, die seither in den Räumen eines Stadtteilbüros ihre Arbeitstreffen durchführt und bei Bedarf von der Abteilung für Ältere fachlich unterstützt wird.

Im Herbst 2014 fand eine Veranstaltung statt zum Thema "Nachbarschaft - die Zukunft des Alters liegt im Quartier", für die es viele Interessenten gab.

Die Abteilung für Ältere fungiert damit als Koordinationsstelle für potentielle Interessenten für gemeinschaftliches Wohnen in Miete.

Wichtig ist eine Mischung der Bewohnerschaft im Hinblick auf Alter, soziales Milieu und Motivation für das gemeinschaftliche Leben und das Nachbarschaftsengagement. Hier sind die GWG und die Abteilung für Ältere gleichermaßen gefordert.

Einschätzung /  
Evaluation  
(was hat sich bewährt,  
was nicht?)

#### **Vorhandene Bebauung:**

- Die Planungen zur Sanierung der Gebäude haben durch den Prozess einen hohen Optimierungsgrad erreicht.

#### **Neubebauung**

- Durch eine ausdifferenzierte Aufgabenstellung bei der Mehrfachbeauftragung konnte ein Planungsergebnis mit hoher Akzeptanz auch in der zunächst kritischen Nachbarschaft erreicht werden.
- Im Rahmen der Bearbeitung der Mehrfachbeauftragung wäre ein ver-





Kriterium	<b>Sicherstellung der Sozialverträglichkeit</b>
Herausforderung	Eine Sanierung im bewohnten Zustand ist nicht möglich. Umsetzung von Bewohnern unter Vermeidung persönlicher Härten
Lösungsansatz	<p>Abschnittsweise Sanierung der Gebäude.</p> <p>Sozialverträgliches Entmietungs- und Sanierungsmanagement der GWG in Verbindung mit persönlicher Beratung, Begleitung und individuellem Case- und Care-Management durch die Abteilung für Ältere.</p> <p>Verlässliche Abstimmungsprozesse zwischen Abteilung für Ältere und GWG, die bei individuell schwierigen Lebenssituationen durch einzelfallbezogene Absprachen modifiziert werden.</p>
Ergebnis	<p>Mit hohem Engagement von GWG und Abteilung für Ältere ist es gelungen, sozialverträgliche Lösungen für die jetzigen Bewohner zu finden. Die wichtigsten Schritte dabei waren:</p> <p>Persönliche Beratung, Begleitung und Case- und Care-Management ab der 1. Informationsveranstaltung mit der Suche nach individuellen und sozialverträglichen Lösungen in 3 Phasen: (1) Bilanzierung der Lebenssituation, (2) Abgabe einer qualifizierten Interessensbekundung plus kurzer Stellungnahme der Abteilung für Ältere bei der GWG, (3) Unterstützung der Umzugsphase.</p> <p><u>Beratungsinhalte der 1. Phase:</u> Bilanzierung der aktuellen Lebenslage, der sozialen Netzwerke in der Nachbarschaft, der materiellen Situation, der Bedarfe der Barrierereduzierung zur Erhaltung der Selbstbestimmung im Alter u. ä.</p> <p><u>Beratungsinhalte der 2. Phase:</u> Entwicklung von persönlichen Zielen und Wünschen, Abstimmungen zwischen Mietern und ihren Angehörigen hinsichtlich der Lebensplanungen.</p> <p>Abschluss der ersten Beratungsphase war die Erstellung der Interessensbekundung an die GWG. Häufig gewählte Optionen waren:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Umzug innerhalb des Sanierungskomplexes Heilbronner Straße,</li><li>• Umsiedlung in ein anderes Stadtgebiet zur Verbesserung der sozialen Einbindung (Angehörige, Freunde),</li><li>• Einzug bei Verwandten oder Freunden.</li></ul> <p>Nur einige wenige Mieter sind - auch entgegen der Empfehlung der Beratung - in ein Pflegeheim übersiedelt.</p> <p><u>Beratungsinhalte der 3. Phase:</u> Hilfe- und pflegebedürftige Mieter, die weder Angehörige noch Bekannte für den Umzug aktivieren konnten, wurden durch die Abteilung für Ältere und die GWG unterstützt. Nötige Maßnahmen waren z. B. die Implementierung und finanzielle Sicherung von begleitenden Maßnahmen, wie Einsatz von hauswirtschaftlichen Hilfen während der Umzugsphase, Unterstützung und Koordination des Umzugsunternehmens und der notwendigen Handwerksbetriebe etc. bis zur endgültigen Wiedereinrichtung in der neuen Wohnung.</p>



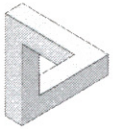


zugsangebote. Diese Möglichkeiten sind in kleineren Städten und Gemeinden meist nur eingeschränkt gegeben.

Materialien:

- Protokoll vom 17.02.2014 mit Tischvorlage zum Entmietungsprozess und zur Sanierungsplanung





Bericht, 04.02.2015

Einschätzung / Evaluation (was hat sich bewährt, was nicht?)	<p>programm.</p> <p>Wichtig für den Erfolg ist:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Eine realistische Einschätzung für die Vorgaben der Mehrfachbeauftragung.</li><li>• Eine frühzeitige Abstimmung bzgl. wesentlicher wirtschaftlich relevanter Entwurfsbestandteile, wie städtebaulicher Dichte und Stellplätzen. Eine verbindliche Vorabstimmung zu dem zugrunde zulegenden Stellplatzschlüssel war nicht möglich.</li></ul>
Übertragbarkeit	<p>Das Vorgehen ist gut auf andere Projekte übertragbar. Eine frühzeitige Bindung an teilnehmende Planungs- und Architekturbüros ist zu vermeiden.</p>

Materialien:

- Protokolle Arbeitsgruppe und der Lenkungsgruppe



Bericht, 04.02.2015

- Großsiedlungen, die vor allem in den Städten des Landkreises vorhanden sind.
- Siedlungen im demografischen Wandel (1950er/60er Jahre)
- Durchgreifende Ortskernerneuerung
- Projekte zu besonderen Wohnformen

Voraussetzungen für die Übertragbarkeit in organisatorischer Hinsicht sind neben den personellen und fachlichen Kapazitäten auch Verlässlichkeit, transparente Strukturen und der Wille der obersten Leitungsebene, die Verzahnung von Wohnungsunternehmen sowie kommunaler Stadt- und Sozialplanung voranzubringen. Durch die Erfahrung derartiger Abstimmungsprozesse und Zusammenarbeit können die Beteiligten jedoch auch für künftige Projekte profitieren.

Für die Stadt Reutlingen ist die entwickelte Prozessarchitektur auch für andere Gebiete anwendbar.

Eine externe Unterstützung ist bei ähnlichen Projekten, insbesondere in Städten und Gemeinden, die noch keine Erfahrungen mit derartigen Prozessen haben, voraussichtlich erforderlich. Evtl. könnten Serviceleistungen und/oder Beratungsangebote seitens des Landkreises erfolgen.

- Zentrale Bedeutung für die Effektivität des Abstimmungsprozesses hatte auch eine fachlich kompetente externe Prozessbegleitung, die auf die Abstimmung unterschiedlicher Interessen und die Lösung von Zielkonflikten hinwirkt. Inwieweit dies für andere Vorhaben erforderlich ist, hängt davon ab, inwieweit bereits Kooperationsstrukturen etabliert und erprobt sind.
- Damit auch andere Städte und Gemeinden im Landkreis von den sehr positiven Erfahrungen dieses Projektes profitieren können, ist darüber hinaus die Bereitschaft der jeweiligen Akteure erforderlich, sich aktiv auf einen frühzeitigen Abstimmungsprozess hinsichtlich wohnungswirtschaftlicher, städtebaulicher und sozialer Belange einzulassen. Dieser ist zwar anfänglich zeitaufwendig; die damit optimierbaren Planungsergebnisse werden sich jedoch letztlich für alle Bereiche positiv auswirken. Die sektorenübergreifende Zusammenarbeit, die dauerhaft gestärkt wird, und die frühzeitige Einbindung der Bürger/innen in diese Prozesse hat sich als sehr effektiv und effizient erwiesen, Rahmenbedingungen zu gestalten, die für Senioren/innen und weitere Betroffene einen möglichst langen Verbleib in einem häuslichen Umfeld ermöglichen und ein generationenübergreifendes Zusammenleben unterstützen.