

## Teil II

Von der Sozialen Stadt zur umfassenden Nachbarschaftsentwicklung –  
Anregungen zur Veränderung der Programmkonzeption

## Soziale Stadt – Ein neues Programm

### 1. Neue Diskussion – Verschärfte Probleme, neues Verständnis

Vor etwa sechs bis sieben Jahren startete eine neue Welle der öffentlichen Diskussion über den Zustand von Nachbarschaften, in denen – meist als große Mehrheit – immobile Rentner, Arbeitslose, nicht integrierte Ausländer und Sozialhilfeempfänger – miteinander leben. Die Ministerkonferenz der ARGEBAU hat am 29.11.1996 die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ für „Stadtteile und Ortsteile mit Entwicklungspriorität“ als „nationales Aktionsprogramm“ beschlossen. Die neuen sozialräumlichen Veränderungen waren vor allem Zeichen einer seit Ende der 70er-Jahre und wieder beschleunigt in den 90er-Jahren aus unterschiedlichen Gründen gewachsenen Ungleichheit. Am gravierendsten waren die Einflüsse der Arbeitslosigkeit und der Einwanderung. Die Bundesrepublik ist seit etwa 30 Jahren ein Einwanderungsland, 1973 wurde der Anwerbestopp für Gastarbeiter durchgesetzt. Seither kamen vermehrt Familienangehörige. Die Zahl der Ausländer erhöhte sich von rund 3,9 Mio. in 1973 auf heute rund 7,3 Mio., ohne dass die Zahl der Erwerbstätigen nennenswert über das Niveau des Jahres 1973 von gut zwei Mio. stieg. Heute leben in ethnisch geprägten oder dominierten Wohngebieten rund 15 bis 25 Prozent der Einwohner der Großstädte. In diesen Gebieten konzentrieren sich 20 bis 35 Prozent der Arbeitslosen, 25 bis 40 Prozent der Sozialhilfeempfänger, 25 bis 40 Prozent der schulpflichtigen Jugendlichen bei gleichzeitig extremer Unterinvestition in Humankapital, denn etwa 35 bis 50 Prozent der Unterausbildung (z.B. gemessen an der Zahl der Hauptschüler ohne Abschluss, der Übergangsquoten in die Gymnasien und der Quote der Sonderschüler) findet man in diesen Gebieten. Aus einer arbeitsmarktorientierten Zuwanderung in den 60er-Jahren entstanden im Laufe der 80er-Jahre immer stärker eine Einwanderung in die Arbeitslosigkeit und eine Sozialstaatseinwanderung.

Diese neuen räumlich konzentrierten Defizite werden sich nicht automatisch auflösen:

- Auf „lockeren Märkten“ kommt es zu eher noch ausgeprägterer Segregation. Örtliche Mängel in den Wohngebieten entscheiden über die Verortung, weniger über den Umfang der neuen Ungleichheit.
- Die Einwanderung wird anhalten. Der ständige „Nachschub“ an neu zugewanderten Ausländern wird dauerhafte Integrationsmaßnahmen erforderlich machen.
- Die Arbeitslosigkeit hat sich bisher als extrem zählebig erwiesen. Selbst wirksamere Maßnahmen als bisher werden nur zu einem allmählichen Rückgang führen.

Für viele Bewohnerinnen und Bewohner der Minderheitengebiete entstehen allein aus der Heterogenität ihrer Herkunft und Lebensformen Überforderungen und Belastungen im Zusammenleben. Die einheimischen Bewohnerinnen und Bewohner fühlen sich vielfach als „Fremde im eigenen Land“ und müssen besondere Integrationsleistungen erbringen, die in bürgerlichen Quartieren nicht erforderlich sind. Es häufen sich individuelle Probleme (Armut, Drogenkonsum, Alkoholismus), Defizite im Zusammenleben (Fehlen von Kommunikation, Streit und Konflikte), Fehlen von Identifikation und schwach ausgeprägtes Verantwortungsbewusstsein (Vernachlässigung der halbprivaten Bereiche in den Häusern, Eingangsbereichen oder Grünflächen sowie Verunreinigung

und Vermüllung des öffentlichen Raums). Die Integration von Kindern und Jugendlichen wird unter solchen Bedingungen besonders schwer (Schulprobleme, Sprachbarrieren, Fehlen von Ausbildungsmöglichkeiten)<sup>70</sup>. Die entstandene Situation erfordert neue politische Antworten. Die jetzt in Deutschland und aus anderen europäischen Ländern vorliegenden Erfahrungen erlauben eine grobe kritische Würdigung der Programmkonzeption und weiterführende Folgerungen.

In den belasteten Nachbarschaften der Gebiete der „sozialen Stadt“ und ähnlichen Programmgebieten geht es inzwischen um mehr als eine Verbesserung der lokalen Lebensqualität für die Bewohnerschaft. Arbeitslosigkeit und Unterausbildung belasten angesichts der Größe der Gebiete die Städte und ihre Entwicklung insgesamt. Gelingt es nicht die Bildungsreserven in diesen Gebieten zu mobilisieren, wird es in der Phase des Jugendmangels, der nach 2010 beginnt, kaum möglich sein, die Engpässe bei qualifiziertem Nachwuchs zu überwinden. Gelingt es nicht, die Kontakte in den Arbeitsmarkt zu verbessern, dann verfestigen sich große Enklaven der Armut und der geringen Wertschöpfung. Belastete Nachbarschaften brauchen neben vielen anderen Verbesserungen vor allem einen neuen Typus Schule, eingebunden in eine Entwicklung, die unter intensiver Beteiligung der Bewohnerschaft zustande kommt und die Stärkung der lokalen Ökonomie genauso umfasst, wie Qualifizierungen für den städtischen Arbeitsmarkt außerhalb der Gebiete. Es wird nicht einfach sein, die neue Ungleichheit in den belasteten Nachbarschaften zu überwinden. Neben mehr Ressourcen werden wirksame, umsetzbare Konzepte benötigt. Das Programm „Soziale Stadt“ ist ein Anfang, aber nicht das Ende einer Entwicklung.

## 2. Neue Organisation, neue Maßnahmen

Allen Beteiligten war von Anfang an klar, dass eine Nachbarschaftsentwicklung, in deren Zentrum eine Verbesserung der Lebensbedingungen und wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner stehen sollte, neue Instrumente und neue organisatorische Lösungen benötigte. Entsprechend der neuen Orientierung haben in den untersuchten Gebieten an Bedeutung gewonnen: die Verbesserungen sozialer Dienste und Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit. Vereinzelt werden systematischere Versuche unternommen, die schulischen Leistungen zu verbessern, die Sicherheit zu erhöhen und durch Wirtschaftsförderungsmaßnahmen die Wertschöpfung im Gebiet zu steigern (lokale Ökonomie). Die Sondermaßnahmen und noch mehr die Verträge der Quartiersmanagerinnen und -manager sind in der Regel weiterhin zeitlich befristet (Laufzeiten zwischen drei und fünf Jahren). Innerhalb der Verwaltung erhält meist das Stadtplanungsamt, häufig auch das Sozialamt (Hessen), eine koordinierende Rolle gegenüber den sonstigen beteiligten Ämtern. Vor Ort werden Quartiersmanager oder Nachbarschaftsagenturen installiert. Sie behalten eine Sonderstellung. Die realisierten Maßnahmen in den jeweiligen Gebieten werden flexibel an die örtlich artikulierten Wünsche angepasst. Verglichen mit den Normalmaßnahmen der Kommunen kommt es in der Regel zu einer intensiveren Beteiligung von Bewohnerinnen und Bewohnern.

<sup>70</sup> Die Stadt Köln kommt zu dem – auch in anderen Städten zu beobachtenden – Ergebnis, dass weit mehr als ein Drittel der unter 18-Jährigen in Köln in diesen Gebieten aufwächst.

### 3. Nachhaltige Defizite in den Gebieten

Die Defizite in den Gebieten der Sozialen Stadt wurden bereits vielfach dargestellt. Wichtig ist jetzt eine Antwort auf die Fragen, welche Chancen nach den bisherigen Erfahrungen bestehen, die Defizite zu überwinden, und inwieweit die Organisationen und Maßnahmen den Dimensionen und der Art der Belastungen gerecht werden können.

#### **Arbeitslosigkeit**

Trotz zwanzigjähriger Versuche, Arbeitslosigkeit abzubauen, stieg die Arbeitslosigkeit ständig an und konzentrierte sich auch räumlich immer mehr. Die Arbeitslosenquoten in belasteten Nachbarschaften liegen meist um etwa hundert Prozent über dem Durchschnitt der Stadt. Da es an Arbeitsplätzen fehlt und die Kommunen durch Arbeitsbeschaffung i.d.R. keine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen schaffen können, stehen die örtlichen Bemühungen meist vor kurzfristig und auch mittelfristig kaum überwindbaren Hindernissen. Ein besonders Dilemma ergibt sich aus der Armutsfalle. Arbeitslose, die geringe Beträge verdienen, müssen mit einer Reduktion ihrer Sozialleistungen rechnen. Ihr Anreiz zu arbeiten bleibt gering. Dies gilt besonders für Alleinerziehende, die in der Regel nur eine Halbtagsarbeit annehmen können. Die Armutsfalle erweist sich de facto als eine Aufforderung zur Schwarzarbeit. Schwarzarbeit wird von den wenigen Erwerbstätigen in den Gebieten wiederum als Affront erlebt und vergiftet die Atmosphäre des Zusammenlebens, weil Sozialhilfeempfänger mit Schwarzarbeit besser leben, als die Erwerbstätigen mit niedrigen Löhnen. Arbeitslosigkeit erweist sich als ansteckend. Hohe örtliche Arbeitslosigkeit tendiert dazu, Arbeitslosigkeit zu perpetuieren. Ihre hohe Konzentration macht es für den Einzelnen durch Stigmatisierung und Netzwerkarmut schwerer als in anderen Gebieten, am Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein.

Dennoch werden Erfolge bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit erwartet. Dort, wo solche Erfolge beobachtet werden können, gehen sie auf schon bestehende wirksame Programme des zweiten Arbeitsmarktes oder auch der Umschulung und Trainingsmaßnahmen zurück. Im Ergebnis gibt es kaum besondere Programme oder besondere Verhaltensweisen der Arbeitsämter gegenüber den Gebieten. Künftig werden sich neue Wirkungsmöglichkeiten aus der Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ergeben, ebenso aus der Kooperation in den Personalserviceagenturen. Allerdings ist nicht automatisch zu erwarten, dass die Gebiete der Sozialen Stadt hier eine besondere Präferenz erhalten.

#### **Überforderte Schulen in schwieriger Lernumwelt**

Die Unterausbildung ruft neben der Arbeitslosigkeit die größten Schäden und Belastungen hervor. Angesichts der Größe der Gebiete strahlen die negativen Folgen auf die ganze Gesellschaft aus und reduzieren die Chancen für eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung und einen Rückweg zur Vollbeschäftigung. Allerdings sind lokale Daten nur schwer zu beschaffen, weil es immer noch unüblich ist, Übergangsquoten auf die Gymnasien oder die Quote der Hauptschulabgänger ohne Abschluss für die Gebiete zu veröffentlichen. In fast keinem der geförderten Gebiete haben die Verantwortlichen ausreichende Daten zusammengestellt, um die Unterausbildung zu messen. Praktisch nir-

gendwo zählen messbare Fortschritte in der Schulausbildung zu den zentralen Zielen der Gebietsentwicklung. Noch immer zielt sich das Bildungssystem, Transparenz über alle Aspekte des Erfolges oder Misserfolges kleinräumig herzustellen. Im Programm Soziale Stadt wurde diese Lücke bisher kaum befriedigend geschlossen.

### **Die Bewohnerschaft und ihre Probleme im Zusammenleben**

In den verfestigten belasteten Gebieten, insbesondere in den Großsiedlungen, sind Konflikte im Zusammenleben an der Tagesordnung. Solidarität und Verpflichtungsgefühle über ethnische oder familiäre Grenzen hinweg sind schwach entwickelt. Die Bewohner werden auf immer vielfältigere Weise zum Problem für die Bewohner. Es gibt viele Verhaltensweisen, die Mitbewohner stören, belästigen, reizen, zur Weißglut treiben oder rabiat werden lassen (unterschiedliche Lebensrhythmen von Erwerbstätigen und anderen, unterschiedliche Lebensgewohnheiten oder Erziehungsformen der Kinder, unterschiedliche Vorstellungen über Sauberkeit im öffentlichen Raum oder unterschiedliches Verantwortungsgefühl). Die Fähigkeiten, Konflikte zu vermeiden oder zu bewältigen sind demgegenüber knapp bemessen. Anders als bei der Arbeitslosigkeit verfügen die Kommunen zusammen mit den Wohnungsgesellschaften über mehr Möglichkeiten dagegen anzugehen. Die Bewohnerinnen und Bewohner selbst können durch ihr Verhalten Veränderungen erzeugen.

### **Dichte ethnische Netzwerke und gleichzeitige Netzwerkarmut**

Aus der Arbeitslosigkeit und Isolierung entstehen im beruflichen und im sozialen Leben eine neue Netzwerkarmut und ein ansteckendes Milieu der Lähmung. Für die Bewohner wird es besonders schwer, sich daraus durch eigene Aktivitäten zu befreien. Hier liegt für alle Unterstützungsmaßnahmen eine besondere Schwierigkeit. Während die Einkommensarmut durch bloße Transferzahlungen in Grenzen gehalten werden kann, sind Maßnahmen gegen die Netzwerkarmut sehr viel schwieriger zu starten und erfolgreich abzuschließen.

Es gibt große ethnische Gruppen, die „zusammenhalten wie Pech und Schwefel“. Vielfach schwingt Neid mit, wenn Deutsche darüber klagen, dass sie als isolierte Kleinfamilien nicht über die Netzwerke der „Sippen“ von Ausländern oder Aussiedlern verfügen. Ähnlich gelagert sind die Klagen deutscher Jugendlicher darüber, dass Ausländergruppen die Jugendclubs monopolisieren. Die inneren Netzwerke können die Netzwerkarmut nach außen nicht kompensieren. Dabei wissen wir, welche Bedeutung informelle Empfehlungen und Kontakte gerade am Arbeitsmarkt haben. Die starke Binnenorientierung von ethnischen Minderheiten wird zu einem besonderen Hindernis bei der wirtschaftlichen Entwicklung der Gebiete. Die klassischen kommunalen Instrumente greifen hier nur schwach. Es gibt allerdings in großen ethnisch geprägten Nachbarschaften immer häufiger auch ethnische Unternehmer, die spezielle Produkte für regionale oder sogar überregionale Märkte produzieren. Sie beschäftigen natürlich mit Vorrang ihre Landsleute und können lokal zu einem Wirtschaftsfaktor von Gewicht werden.

## **Nebeneinander von Mobilen und Immobilien**

In der Regel leben in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ rund 50 Prozent der Bewohnerschaft hier erst seit kurzem (Rückkehr von Ausländern in die Heimat, hochmobile Durchgangsbevölkerung, Abwanderung von Aufsteigern). Mindestens die Hälfte der Bewohnerschaft dürfte kaum Bindungen an das Wohngebiet und damit kein nachhaltiges Interesse an einer Aufwertung und nur geringe Bereitschaft zur Partizipation entwickeln<sup>71</sup>.

## **Zu wenig Wertschöpfung oder schwache lokale Ökonomie**

Vor allem in den Großsiedlungen gibt es nur wenige leistungsstarke lokale Unternehmen oder Unternehmer. Die Neubaugebiete im Programm Soziale Stadt sind besonders wertschöpfungsarm. In den homogenen Siedlungen fehlen kleine Werkstätten, kleine Läden, kleine Kneipen. Es fehlen abgeschriebene Gebäude mit Billigmieten, die potenziellen Existenzgründern über die lokale Wirtschaftsförderung angeboten werden können. Die Gebiete erzwingen eine hohe Produktivität, wenn man sich selbständig machen will. Sie bleiben damit in einem doppelten Sinn ereignisarm. Es fehlen unmittelbare Vor-Ort-Erlebnisse über wirtschaftliche Tätigkeiten. Die Kontakte und die Erfahrungen mit Menschen, die engagiert ihrer Arbeit nachgehen, sind ausgedünnt. Es dominiert ein reines Konsumleben mit meist geringen finanziellen Möglichkeiten.

## **Defizite in den öffentlichen Leistungen**

Allein der hohe Ausländeranteil führt dazu, dass der demokratische Einfluss der belasteten Nachbarschaften geringer ist, als es ihrem statistischen Gewicht entspräche. Allerdings ist auch die übliche Infrastruktur der Zivilgesellschaft schwach entwickelt. Allein die Tatsache, dass es weniger Vereine – insbesondere Sportvereine – gibt, führt dazu, dass die Gebiete in der Verteilung von Mitteln aus der Sport- oder Jugendförderung schlechter wegkommen. Hinzu kommen geringe wirtschaftliche und politische Durchsetzungskraft, schwache politische Beziehungsnetze, unzureichende Interessenvertretungen und auch die geringe wirtschaftliche Bedeutung/Produktivität/Kaufkraft sowie der Mangel an Personen mit hoher Bekanntheit. Es fehlen innere Hierarchien und oft weithin bekannte Sprecher der Bewohnerschaft. Es fehlen genügend Honoratioren und anerkannte lokale Führungspersönlichkeiten. Das gilt natürlich nicht flächendeckend. Es gibt Bürgerinitiativen mit ausgesprochen artikulationsfähigen Sprechern. Es gibt geschickt agierende Mieterbeiräte oder auch Elternvertreter. Dennoch dominieren die Siedlungen mit schwacher politischer und wirtschaftlicher Macht. Hier stellt sich die Frage, inwieweit die lokalen „Manager“ des öffentlichen Sektors als Lobbyisten für „ihr Gebiet“ wirksamer werden können. Die Organisationslösungen müssen auch unter diesem Gesichtspunkt bewertet werden. Der Aufmerksamkeitseffekt des Programms sollte auch die „Machtposition“ der Gebiete verbessern.

<sup>71</sup> So stellen Kommunen z.B. den Sportvereinen Turnhallen oder andere Sporteinrichtungen zur Verfügung. Damit bestimmt die Struktur der Mitglieder automatisch darüber, welche Bewohner diese kommunalen Leistungen erreichen.

## Mängel im baulichen Umfeld

Defizite in der gebauten Umwelt bewirken neben den unmittelbaren Beeinträchtigungen der Lebensqualität eine problematische Selbstselektion, die sie bei Umzügen in Gang setzen. Mängel ergeben sich in Neubaugebieten vor allem durch deplatzierte Hochhäuser (am Rande von Marzahn genauso wie für die „Nato-Zähne“ in Siegen oder die „Glaspaläste“ in Emden). Abriss von Hochhäusern ist inzwischen dementsprechend kein Tabu mehr.

Noch immer befinden sich die Außenanlagen und die Eingangsbereiche der Gebäude oft in einem abschreckenden Zustand (langweiliges Abstandsgrün im unwirtschaftlichen Urzustand, kümmerliche Eingänge – zu niedrig, zu schmal, zu unansehnlich, zu eng, unklar installiert, zu niederdrückend, zu dunkel, allzu weit nach innen verlagert, zu abstoßend – weil abgewohnt und verkommen). Es gibt aber auch schon Siedlungen, in denen aus Vorgängerprogrammen Conciergelösungen für die Eingänge etabliert wurden. Das wird vor allem Bedeutung für die einzelnen Gebäude und auf Dauer für die Zusammensetzung der Bewohner in diesen Gebäuden haben. Die Fluktuation kann reduziert werden, wenn etwa durch Conciergelösungen die soziale Kontrolle und das Sicherheitsgefühl steigen. Die Summe solcher baulichen Maßnahmen, insbesondere auch die bessere Zuordnung von Außenbereichen – kann die Lebensqualität erheblich steigern und Stigmatisierungen verringern. Sie bietet dennoch keinen Ersatz für eine bessere wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

## 4. Soziale Stadt – Ziele des Programms/Programmkonzeption

### 4.1 Ziele als Ergebnis eines politischen Prozesses

Politische Ziele oder die Ziele von Programmen sind nicht das Ergebnis autonomer oder freier Wertungen. Sie entstehen in einem politischen Prozess, der im Fall der Sozialen Stadt durch folgende unterschiedliche Faktoren beeinflusst wird:

- Die Wünsche der Bewohnerinnen und Bewohner, auch dort, wo sie als Ausländer über keine politischen Stimmrechte verfügen, spielen immer eine zentrale Rolle. Die Gebietsmanager sehen in der Regel ihre Aufgabe vor allem darin, diese Wünsche zu erfassen und entsprechende Maßnahmen zu starten.
- Ziele sind in weiten Bereichen das Spiegelbild von Defiziten. Die Bewertung und Gewichtung von Defiziten führt fast automatisch zu ähnlich bewerteten und gewichteten Zielen.
- Neben den lokalen Präferenzen der Bewohnerschaft kommen immer allgemeine gesellschaftspolitische und wirtschaftspolitische Zielsetzungen hinzu, die als generelle Orientierung dienen. Überwindung der Arbeitslosigkeit und höhere Investitionen in Humankapital sollten aus allgemeinen politischen Erwägungen eine überragende Bedeutung erhalten.
- Nicht unwichtig bei der Festsetzung der Ziele sind die beteiligten Ämter, die in den Gebieten engagiert sind und aus ihrer Sicht seit langem überfällige Maßnahmen realisieren wollen.

## 4.2 Zwei Kategorien – Lebensqualität und Lebenschancen

Programme vom Typus „Soziale Stadt“ sollen die Lebensqualität und Lebenschancen für die Bewohnerschaft verbessern. An einer Verbesserung der Lebensqualität sind praktisch alle Bewohnerinnen und Bewohner interessiert. Maßnahmen zur Steigerung der Lebenschancen richten sich vor allem auf die Arbeitslosen und andere Gruppen mit bisher geringen Erfolgen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Lebensqualitätsziele dürften in der Regel in enger Kooperation mit den Bewohnern – gestützt auf deren Wünsche – formuliert werden. Demgegenüber spielen bei den Lebenschancen allgemeine gesellschaftspolitische oder auch wirtschaftspolitische Ziele eine bedeutende Rolle. Maßnahmen zugunsten der Lebenschancen, das heißt insbesondere zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Steigerung des Bildungsniveaus, sollten auch dann ergriffen werden, wenn die Bewohner selbst diese Ziele und Wünsche nicht oder nur schwach artikulieren. Gemessen an der Häufigkeit und der Gewichtung der Maßnahmen überwiegen in den Gebieten de facto die Lebensqualitätsziele<sup>72</sup>.

## 4.3 Vielfalt der Ziele

Die Oberziele müssen ausdifferenziert und operationalisierbar gemacht werden. Dazu sind die relevanten Wirkungsverflechtungen stärker zu berücksichtigen. Da z.B. eine erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsmarkt in der Regel eine gute Ausbildung voraussetzt, haben Verbesserungen der Bildungsleistungen wie der Schulergebnisse eine besondere Bedeutung – auch wenn sie nur längerfristiger wirken. Ihre Gewichtung ist unabhängig von konkreten Wunschäußerungen der Bewohnerinnen und Bewohner. Ähnliche Bedeutung haben eine allgemeine Erhöhung der Wertschöpfung im Gebiet und natürlich der Abbau von Arbeitslosigkeit. Die Ziele der Lebenschancen stehen für ein Quartiersmanagement und auch für Bewohnervertreter nicht zur Diskussion. Sie sind vorgegeben.

Die beiden Zielbereiche lassen sich jeweils nahezu beliebig weiter auffächern:

*Verbesserung der Lebensqualität – typische Einzelziele, wichtige Bereiche:*

- bauliche Maßnahmen (Außenanlagen, Eingangsbereiche, Abriss, Neubau bzw. andere Nutzung, Wohnungsmodernisierung),
- soziale Dienste,
- private Dienste,
- Beziehungen zwischen Nachbarn,
- aktive Unterstützung im Alltagsleben (von Baby-Sitting bis Einkaufen, Wohnungsrenovierung und Hilfen gegenüber Ämtern),
- Freizeitaktivitäten.

<sup>72</sup> Zum Vergleich: die Auszählung der Ziele in 15 Gebieten des Berliner Quartiersmanagements.

*Verbesserung der Lebenschancen, wichtige Bereiche:*

- bessere Ausbildung von Kindern und Jugendlichen,
- Steigerung des Bildungsniveaus und der zivilisatorischen Kompetenz von Erwachsenen,
- Steigerung der beruflichen Fähigkeiten,
- Verbesserung der Beziehungen nach außen/Überwindung der Netzwerkmarmut,
- Stärkung der Durchsetzungs- und Gestaltungskompetenz in der Nachbarschaft und in der lokalen Politik,
- Befähigung zur Selbständigkeit,
- Steigerung der Wertschöpfung im Gebiet.

Die gewisse Einseitigkeit der Maßnahmen durch eine Schwäche bei der Verbesserung der Lebenschancen wird auch daran sichtbar, dass Schulergebnisse und Arbeitslosigkeit weit hinter dem angestrebten Niveau zurückbleiben. Allerdings dürfte auch eine gewisse Ohnmacht insbesondere in den Kommunen gegenüber diesen Zielen eine Rolle spielen. Trotz ganzer Serien von Schulreformen blieben die Schulergebnisse unzureichend. Aus dem niedrigen Bildungsniveau (das allerdings selten systematisch dokumentiert wird) folgt, dass die Bildungs- und Qualifizierungsaufgaben in den Gebieten stärker gewichtet werden sollten. Tatsächlich kuriert die Politik seit 20 Jahren ohne Erfolg an der Arbeitslosigkeit herum. Auch die begrenzte Wirkung der lokalen Maßnahmen dürfte dazu beitragen, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit in der Umsetzung der Programme selten oberste Priorität erhält. Arbeitslose in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ werden von den Arbeitsämtern in der Regel kaum mehr gefördert als solche in bürgerlichen Quartieren. Dabei dürfte der Abbau der Arbeitslosigkeit in überforderten Nachbarschaften einen weit größeren gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nutzen stiften als der Abbau von Arbeitslosigkeit in stabilen Nachbarschaften.

#### **4.4 Diskrepanz zwischen Zielen und Instrumenten?**

Zwischen Zielen und Maßnahmen bestehen oft erhebliche Diskrepanzen. Quantifizierungen von Zielen und eine genaue Beschreibung der Maßnahmen und ihrer Wirkungen bezogen auf bestimmte Ziele könnten dazu beitragen, realistischere lokale Programme zu entwickeln. Auch – meist fehlende – systematische interne Evaluationen, die festhalten, inwieweit Ziele erreicht wurden oder inwieweit die Wirksamkeit der Maßnahmen den Erwartungen entspricht, können einen größeren Realismus bei der Formulierung von Zielen begünstigen. Auf solche Lückenanalysen sollte ein besonderes Augenmerk gerichtet werden. Es wäre herauszuarbeiten, welchen Zielen oder Defiziten keine entsprechenden Instrumente und Maßnahmen gegenüberstehen.

#### **4.5 Bündelung – ein Zwischenziel mit ambivalenter Bedeutung**

Bündelung wurde schon bei der Konzeptentwicklung zu einem wichtigen Schlüsselbegriff. Es soll versucht werden, in den ausgewiesenen Gebieten einen möglichst hohen

Aufwand zu ermöglichen, um die Gebiete zu verändern. Allerdings verbirgt sich hinter dem Vorschlag Bündelung auch die Einsicht, dass andere Ressorts ihre eigenen Zielgruppen in den Gebieten unbedingt in ihrer eigenen Zuständigkeit im Rahmen ihrer Programme erreichen wollen. Die spezialisierten Ressortzuständigkeiten erschweren es, Gebietsprogramme ausreichend zu dotieren. Räumliche Bündelung von Mitteln aus verschiedenen Programmen soll der Dringlichkeit der Maßnahmen in den belasteten Gebieten gerecht werden. Hinter der Forderung nach Bündelung steht die Befürchtung, dass Mittel, die für bestimmte Zielgruppen gedacht sind, die in den Programmgebieten besonders stark vertreten sind, dennoch in den fachlichen Spezialprogrammen nicht ausreichend in den Gebieten ankommen. Da fast alle Mängelindikatoren hoch korreliert sind, müssten fachliche Programme jedoch automatisch zu einer räumlichen Bündelung führen. Da dies offensichtlich nicht ausreichend der Fall ist, bestehen zwei mögliche Mängel:

1. Die Programme sind so klein, dass sie nur zu einer Förderlotterie führen und vielfach verpuffen. Die Bündelung zugunsten der Programmgebiete könnte eine solche Lotterie korrigieren.
2. Die Fachprogramme werden normalerweise an den Programmgebieten der sozialen Stadt eher vorbeigelenkt, weil diese Gebiete ein schwaches Akquisitionspotenzial haben. Diese einseitige räumliche Verwendung würde durch Bündelung reduziert.

So verständlich die Forderung nach Bündelung ist, so problematisch sind verschiedene Nebenwirkungen. Die Gebietsverantwortlichen, die versuchen, durch parallele Anträge in verschiedenen Programmen den lokalen Mitteleinsatz zu steigern, werden in der Praxis zu Programmjongleuren, die unterschiedliche Programmpurposes und die Einsatzbedingungen von Mitteln eruieren müssen, um dann einen geeigneten Antragsteller zu finden, der die Mittel in das Programmgebiet lenkt. Bündelung erzeugt hohen Administrationsaufwand, weil jeweils nicht „zusammenpassende“ Maßnahmen miteinander verkoppelt werden müssen.

#### **4.6 Empowerment oder Aktivierung – Sonderziel mit vielfältigen Dimensionen**

Auch Empowerment ist ein Instrument und wichtiges Ziel zugleich. Es geht darum, den politischen Einfluss der Nachbarschaft, der allein schon wegen des Fehlens der Stimmenmacht der Ausländer gering ist, in der kommunalen Politik zu stärken. Es geht auch darum, dass die Bewohner bei der Gestaltung der Programme Einfluss nehmen und durch die Einflussnahme und Mitarbeit Kompetenzen gewinnen und ihre Durchsetzungsfähigkeiten verbessern. Die Bewohnerinnen und Bewohner sollen stärker als bisher ihre eigenen Angelegenheiten selbst regeln und bestimmen können. Empowerment hängt auch davon ab, ob die Verwaltungen und insbesondere die Parlamente Entscheidungskompetenzen an die lokalen Gremien abtreten – hier insbesondere Kompetenzen zur Entscheidung über die Mittelverwendung. Würde ernsthaft versucht, den Nachbarschaften Mittel für längerfristige Entwicklungskonzepte zur Verfügung zu stellen und ihnen mehr Gestaltungskompetenz zu übertragen, um über die Details der Programmstruktur selbst zu entscheiden, dann würde dies bei den Bürgern ohne Zweifel das Interesse an der Mitarbeit stärken. Eine solche Dezentralisierung ist bisher jedoch nirgends vorgesehen.

#### 4.7 Mangel an Indikatoren

Die Gebiete werden meist durch einen lückenhaften Satz sozioökonomischer Indikatoren charakterisiert (Sozialstruktur, Arbeitslosigkeit, qualitative Beschreibung der baulichen und sonstigen Mängel und der politisch virulent gewordenen Konflikte). Fast immer fehlen die wichtigen Indikatoren zu den Schulergebnissen oder allgemein zur Bildung von Humankapital. Die Indikatoren erlauben in der Regel keine quantifizierende Analyse der Programme und ihrer Ergebnisse. Allein die geringe Transparenz über die Geld- und Leistungsströme, die aus unterschiedlichen Quellen im Rahmen der „normalen“ staatlichen Aufgaben in die Gebiete fließen, machen eine Erfassung des öffentlichen Aufwands schwer. Allerdings besteht meist kein Ehrgeiz, die Projekt- und Programmkosten genau zu erfassen und sie den erzeugten Produkten gegenüberzustellen. Es wäre dringlich, einen Kostenrahmen und eine Produktpalette für die Gebiete zu entwickeln, um vergleichbare Informationen als Voraussetzung für eine Steuerung des Mitteleinsatzes nach Effizienz- und Effektivitätskriterien zu ermöglichen.

## Organisation und Abwicklung im Programm

### 1. Raumfreie Spezialisierung versus Sozialraum

Effizientes Verwaltungshandeln wie allgemein staatliches Handeln erfordern Spezialisierung und jeweils hohe technokratische Fähigkeiten. Staatliche und kommunale Leistungen werden in der Regel in einem raumfreien Kontext bereitgestellt. Bezeichnend ist die noch immer vorkommende Verteilung der Fälle im Jugendamt oder Sozialamt auf Bearbeiter nach Alphabet. Symptomatisch ist auch die Aussage mehrerer Vertreter von Arbeitsämtern: „Für uns sind alle Arbeitslosen gleich“. Das unverbundene Nebeneinander der Leistungen und der Organisationen bleibt in vielen Fällen völlig unproblematisiert. Die Adressaten werden als Individuen mit bestimmten Berechtigungen, Ansprüchen und Problemen behandelt. Die Leistung gilt als Lösung des Problems.

Die Defizite der Bewohnerinnen und Bewohner eines Gebietes sind durch die Defizite im beruflichen und sonstigen Leben anderer Bewohnerinnen und Bewohner bedingt. Wer mit Arbeitslosen zusammenlebt, wird selbst leichter als in anderen Gebieten von Arbeitslosigkeit betroffen. Daraus speist sich die Forderung nach der Festlegung von Sozialräumen, die dann Gegenstand von Politik werden. Als zweite wichtige Begründung für die Bildung solcher Räume lassen sich räumliche Nachfragekonzentrationen anführen. Jugendämter müssen abschätzen, wie Jugendliche mit welchen Eigenschaften in einem bestimmten Gebiet leben, um ihre Planungen von räumlich bezogenen Dienstleistungen und sozialer Infrastruktur entsprechend auszurichten. Die zweite, mehr handfeste Begründung wird ständig praktiziert. Die Ausweisung von Gebieten für aufeinander bezogene Entwicklungsmaßnahmen stellt noch die Ausnahme dar. Strohmeier kommt für das Ruhrgebiet zu dem Ergebnis, dass etwa 190 statistische Zählbezirke die Kriterien für Nachbarschaften mit besonderem Entwicklungsbedarf erfüllen, aber nur ein Bruchteil in entsprechende Programme aufgenommen wurde. Räumliche Entwicklungspolitik für belastete Nachbarschaften steht auch quantitativ erst am Anfang.

### 2. Typische Programmstrukturen

#### 2.1 Sondermaßnahmen und Normalmaßnahmen

In den Ländern werden unter unterschiedlichen Überschriften Sondermittel bereitgestellt, die den Kommunen auf Antrag ermöglichen, in speziellen Gebieten über einen längeren Zeitraum Sondermaßnahmen zu realisieren. Die Mittel können mit Geldern und Maßnahmen aus anderen Programmen kombiniert werden. Der Zeithorizont der Maßnahmen beträgt in der Regel vier bis sechs Jahre. Die Maßnahmen werden zusätzlich zu den weiterlaufenden „normalen Maßnahmen“ der Kommunen und Länder bewilligt. Die Normalmaßnahmen (Schulen, Infrastruktur, Sozialtransfers, Polizei) übersteigen die Kosten der Sonderprogramme um ein Mehrfaches. Die im Umfang bedeutenderen Normalleistungen oder sonstigen Leistungen werden zu wenig als Potenzial für eine räumliche Entwicklungspolitik zugunsten der belasteten Gebiete gesehen. Sie werden nicht systematisch daraufhin überprüft, ob sie wirksamer für die Entwicklung des Gebiets eingesetzt werden können (z.B. Sozialhilfe als Lohnergänzung und nicht als Lohn-

ersatz). Ein Kernproblem entsteht aus der Neigung, sich auf Einzelprojekte zu konzentrieren. So wird z.B. ein Schulhof saniert, ohne die Schule in ihrem gesamten Spektrum in eine Defizitanalyse einzubeziehen (z.B. Drop-out-Quoten, Schuleschwänzen usw.). Im Endeffekt wurde dann eine partielle, aus dem Gesamtzusammenhang gerissene Einzelmaßnahme finanziert.

## 2.2 Koordinierung in der Verwaltung

Für die Abwicklung der Sondermaßnahmen im Programm Soziale Stadt oder in ähnlichen Programmen wird in der Regel in der Kommunalverwaltung ein besonderes Koordinierungsgremium gebildet. Die folgende Abbildung verdeutlicht Entscheidungsabläufe und Zuständigkeitsverteilungen. Grundsätzlich bleibt die bestehende Organisation in ihren fachlichen Spezialisierungen und damit auch im Fehlen von spezifischen räumlichen Zuständigkeiten in Kraft. Dies wird auch in Zukunft so bleiben. Das für die räumliche Entwicklung meist zuständige Stadtplanungsamt koordiniert alle Sondermaßnahmen zugunsten der festgelegten Gebiete. Allerdings verfügt das Amt kaum über Kompetenzen, um die Qualität der Maßnahmen zu beurteilen und um eine Entwicklungsstrategie für das Gebiet insgesamt zu formulieren. Schwach entwickelt ist eine zentrale Verantwortung für eine Entwicklungskonzeption, die alles Fachwissen berücksichtigt und bei der jede Fachverwaltung sich auch verantwortlich für die allgemeine Entwicklungsaufgabe sieht. Koordinierung ist nicht genug.

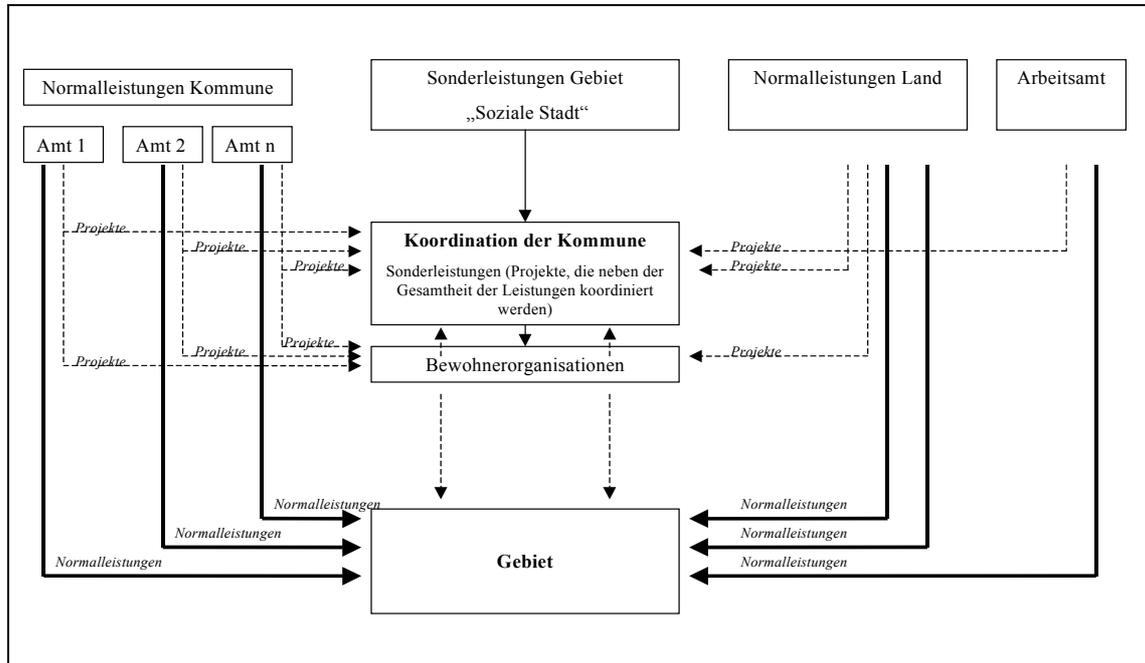
Die Maßnahmen werden durch einen dezentralen Suchprozess in der Verwaltung in Kontakt mit den Bewohnerinnen und Bewohnern festgelegt und dann überwiegend von den Fachämtern umgesetzt. Teile der Maßnahmen können allerdings auch in der Zuständigkeit der Quartiersmanager realisiert werden. Die Abgrenzungen sind hier fließend. Es gibt weder feststehende Organisationsschemata noch gleichförmige Arbeitsteilungen zwischen Verwaltung und Quartiersmanagement. Das ist verständlich, denn solche Organisationsformen sind immer maßnahmenbezogen und auch von Personen abhängig. In der Regel werden allerdings die bürgernahen oder die kleineren Projekte durch die Vor-Ort-Kapazitäten umgesetzt.

Die üblichen Regeln der öffentlichen Mittelverwendung bleiben in Kraft. Unabhängig von den Sondermaßnahmen werden laufend, aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Bestimmungen, ganz unterschiedliche Zahlungsströme und Maßnahmen im Gebiet abgewickelt. Andere Prioritäten würden wahrscheinlich gesetzt, wenn eine starke Vor-Ort-Organisation auf der Grundlage eines verabschiedeten Programms über einen gewichtigen Teil der Mittel verfügen könnte, die für die Bewohner eingesetzt werden, und dabei in der Ausgestaltung und Mittelverwendung einen – allerdings unter lokaler Kontrolle – gewissen Entscheidungsspielraum erhielte. Die Nachbarschaften benötigten dazu einen kontrollierenden „Aufsichtsrat“<sup>73</sup>, der eine fachliche und finanzielle Kontrolle ausübt.

---

73 Zum Beispiel das Modellprojekt „Jury“ in Berlin, bei dem repräsentativ ausgewählte Bewohner über die Mittelverwendung von rund 500 000 Euro im Stadtteil bestimmen.

Abbildung 8: Typische Organisationsformen öffentlicher Leistungen\*



\*Quelle: empirica, eigener Entwurf.

### 2.3 Quartiersmanagement

Vor Ort werden integrierende Nachbarschaftsorganisationen als Scharnier zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltung geschaffen, die in den einzelnen Bereichen – insbesondere bei Maßnahmen, die bestimmten lokalen Interessen und Wünschen der Bürgerschaft entsprechen – für die Umsetzung im Detail verantwortlich sind. Sie finden durch ihre intensiven Kontakte mit den Bewohnern heraus, welche Maßnahmen deren Ziele und Interessen entsprechen. Sie sind darüber hinaus meist dafür verantwortlich, möglichst viele Bewohner oder Zielgruppen an der Umsetzung zu beteiligen. Meist sind die örtlichen Organisationen personell und von ihrer Kompetenz her zu schwach, eine strategische Rolle in der Weiterentwicklung der Programme zu übernehmen. Ihr Status reicht z.B. in der Regel nicht aus, Schulen, Arbeitsämter oder Polizei an einen Tisch zu bringen, um an einem Entwicklungskonzept zu arbeiten und eine kooperative Umsetzung zu vereinbaren. Meist führen die Fachämter und nicht die Nachbarschaftsorganisationen vor Ort die Maßnahmen durch – allein wegen des erforderlichen technischen und rechtlichen Spezialwissens. Einfluss und Gestaltungskapazität der Quartiersmanager sind sehr von den persönlichen Fähigkeiten abhängig, weil im Einzelfall keine festen Mitzeichnungsrechte oder Weisungsbefugnisse bestehen. Gebietsmanager müssen sich sehr stark durch ihre eigene persönliche Autorität durchsetzen. Allerdings sind sie, wenn sie sich geschickt verhalten, Sprachrohr der Bewohnerschaft und verschiedener Bewohnergruppen, die zum Teil durchaus schlagkräftig organisiert sind.

Akzeptiert man die Forderung, dass aus den Programmen der sozialen Stadt umfassende Konzepte der Nachbarschaftsentwicklung entstehen sollten, die langfristig (zehn Jahre und mehr) orientiert sind und vor allem die Defizite in der Bildung von Humankapital

und am Arbeitsmarkt überwinden, dann muss man auch für eine weit stärkere Organisation vor Ort und stärkere lokale Kontrolle durch gemischt zusammengesetzte Gremien eintreten. Alle relevanten Anbieter von öffentlichen Leistungen müssen in diese Organisation eingebunden sein. Die Gebiete müssen dann über Budgets verfügen, die durch Beschlüsse vor Ort in ihrer Struktur verändert werden können. Die jetzigen Organisationsformen sind darauf programmiert, einige Projekte vor allem im Bereich der Verbesserung der Lebensqualität zu realisieren. Sie reichen für umfassende Entwicklungskonzepte nicht aus. Vor allem die meist sehr kleinen örtlichen Verfügungsfonds, die für einzelne „Bürgerprojekte“ bereitgestellt werden, sind Ausdruck für dieses Verständnis.

*Beispielsweise werden die Mieterbeiratsfeste in **Siegen**-Fischbacherberg vom Stadtteilbüro vorfinanziert. In **Schwedt** wird ab 2002 dem Gebietsmanagement ein so genannter Aktionsfonds zur Verfügung stehen. Die anvisierten Maßnahmen, Aktivitäten und Projekte werden über einen Finanzierungsvertrag zwischen dem Stadtteilmanagement und dem Antragsteller (alle Akteure vor Ort) beschlossen. Über die Vergabe der Mittel des Aktionsfonds entscheidet zuvor der „Vergabebeirat Soziale Stadt“, der aus vier Bewohnern, zwei Vertretern von Institutionen und einem Gewerbetreibenden besteht.*

#### 2.4 Die Rolle lokaler Gruppen auf Stadtteilebene

Neben den Gebietsmanagern als Außenstelle der Verwaltung gibt es jeweils runde Tische oder ähnliche Koordinierungsrunden, an denen eine Vielzahl lokaler Gruppen durch ihre Repräsentanten vertreten ist. Mal werden die Gruppen überwiegend von den Bewohnern getragen, dann wieder von Vertretern der Institutionen vor Ort, z.B. Gewerbetreibenden, Kirchen, sozialen Einrichtungen, Polizei usw. Neben der direkten Erarbeitung von Projekten und Maßnahmen und dem Mitwirken an der Entwicklung des Stadtteils hatten diese Initiativen in machen Stadtteilen auch die Funktion, das Fehlen einer politischen Lobby im Stadtteil zu kompensieren (Detmold).

Die Bedeutung dieser – meist zusammen mit den Bewohnern organisierten – Treffen ist unterschiedlich. Sie können einen allgemeinen Resonanzboden abgeben. Künftige Maßnahmen werden vorgestellt, zur Abstimmung gestellt und damit getestet.

*In **Stuttgart**-Freiberg/Mönchfeld ist die Einrichtung eines sog. Runden Tisches in Form von Arbeitskreisen in ein hierarchisches System eingebunden, in dem die Verwaltung als beschließendes Gremium an der Spitze steht. Die Projektbearbeitung beginnt mit einer offenen Bewohnerbeteiligung an der Basis. Die Aufgaben werden dann in thematisch getrennten Arbeitskreisen diskutiert, teilnehmende Bewohner werden durch Verwaltungsmitarbeiter betreut. Die Bewohner leisten in Stuttgart die gesamte Vorarbeit. Die zu Beginn der Diskussion hohe Zahl der Beteiligten dünnt nach oben hin aus und wird mit jedem Schritt handlungsfähiger, Informationen werden konzentriert, kanalisiert weitergegeben. Durch die straffe Organisation erhält die Verwaltung keine undurchsichtige Masse an Maßnahmen- und Projektvorschlägen, sondern zu Ende formulierte Entscheidungsbedarfe und Empfehlungen.*

In **Siegen** ist die Bewohnerbeteiligung am Runden Tisch nur indirekt, beispielsweise über Vereinsmitgliedschaften oder das Engagement im Mieterbeirat. Er gilt aber als entscheidendes Gremium, da sich der Kern der Aktiven im Stadtteil trifft und Projekte entwickelt. Die Moderation übernimmt der Stadtteilmanager, der in Siegen durch „Personalunion“ besonders großen Einfluss auf die Beschlussgremien hat. Das eigentliche Bürgergremium, die Stadtteilkonferenz, wurde – nachdem die städtebaulichen Maßnahmen in Siegen abgeschlossen sind – aufgelöst. Durch die Vielzahl der Teilnehmer galt sie als handlungsunfähig.

In **Detmold** schlossen sich schon 1994 Einrichtungen und aktive Träger des Stadtteils zu einem „Basiskreis Hakedahl“ zusammen, um das schlechte Außenimage des Stadtteils zu verbessern. Er ist das zentrale Gremium mit 20 ständigen Teilnehmern (Vertretern von Schule und Kindergarten, Polizei, der einzelnen Projekte, Kirchen und Bürgerverein, Stadtverwaltung und Stadtteilmanager), der als Repräsentationsgremium Anträge in den kommunalen Ausschüssen vertritt und durch die direkte Zusammenarbeit mit dem Stadtteilmanagement eine relativ starke Stellung im Gesamtprozess hat.

Die Situation in **Emden-Barenburg** hat schon beinahe parlamentarischen Charakter. Hier agieren 17 von den Bewohnern des Stadtteils gewählte Vertreter (14 Mitglieder sind auch im Bürgerverein aktiv) in vier thematisch getrennten Arbeitsgruppen als Stadtteilbeirat. Durch die Verbindung zum Bürgerverein ist der Stadtteilbeirat die Vertretung des Stadtteils. Als Teilnehmer bei der städtischen Projektgruppe und durch ständige Beteiligung an der Stadtteilzeitung hat das Gremium auch großen Einfluss auf die Entscheidungen auf Seiten der Verwaltung.

### 3. Besondere Akteure

#### 3.1 Die Rolle der Schulen

Ausreichende Schulbildung wird immer mehr zur Grundlage eines erfolgreichen Berufslebens. Gerade deshalb wird der Schaden von Unterausbildung immer größer. Die Schulen und ihre Leistungen müssen daher in der Nachbarschaft bei der Entwicklung eine zentrale Rolle übernehmen. An fast allen Runden Tischen oder Gebietskonferenzen, die bisher ins Leben gerufen wurden, beteiligen sich die Schulen an den regelmäßig stattfindenden Sitzungen oder Treffen. Dort wird die Durchführung von unterschiedlichen Projekten und Maßnahmen besprochen (Wanderungen, Putzaktionen unter Beteiligung der Schüler, Fußballturniere). Es werden Sprachkurse oder Hausaufgabenhilfen organisiert, nicht selten wird auch versucht, den Eltern Sprachunterricht nahe zu bringen. In keinem Gebiet haben wir ein Konzept gefunden, das die Schulleistungen nachhaltig und messbar erhöhen will. Ausgesprochenen Ausnahmecharakter haben Konzepte einer Elternschule, bei denen systematisch versucht wird, mit den Eltern regelmäßigen Kontakt aufzubauen, um die Schüler besser zu motivieren, aber auch um die Eltern generell zu einer Mitarbeit an der Entwicklung des Gebiets zu motivieren. Die unterschiedlichen Projekte haben noch keinen gemeinsamen Standard entstehen lassen, durch den die Bildungsreserven der Gebiete systematisch ausgeschöpft werden können. Die Beteiligung der Schulen ist fast immer projektorientiert. Weder der Quartiersmanager noch die anderen Akteure im Stadtteil wissen in der Regel über die Schulabgangs-

quoten, „Schwänzer“-Quoten oder sonstige Schwierigkeiten der Schüler Bescheid und fühlen sich dafür mitverantwortlich. Die zentralen Aufgaben der Schulen bleiben außerhalb des Handlungsfelds des Quartiersmanagements. Die Mental Map des Quartiersmanagements endet meist bei den sozialen und baulichen Problemen. Auch Abbau der Arbeitslosigkeit gehört immer häufiger zum Repertoire der Ziele und Aktionen. Die bessere Ausschöpfung von Bildungsreserven bleibt jedoch jenseits der Grenzen. Vor diesem Hintergrund stößt man sogar auf Unverständnis, wenn man von den Schulen Daten über ihre Performance erheben will: *„Solche Zahlen gebe ich ohne Rücksprache mit dem Schulamt nicht heraus“*. Ganz offensichtlich müssen die Schulen mit ihren Kernkompetenzen und Aufgaben aktive Beteiligte einer allgemeinen Entwicklungspolitik werden.

### 3.2 Die Rolle der Wirtschaftsförderung

Die kommunale Wirtschaftsförderung widmet sich mit einem großen Teil ihrer Kapazitäten der Förderung des so genannten endogenen Potenzials. Hierunter fiel auch die Förderung der lokalen Ökonomie in den belasteten Nachbarschaften. Allerdings wird es selten als zentrale Aufgabe angesehen, sich für die lokale Wirtschaft in belasteten Nachbarschaften besonders zu engagieren, weil dabei im Sinne einer Erhöhung der Wertschöpfung oder der Zahl der Arbeitsplätze nur magere Ergebnisse zu erzielen sind. Diese Bewertung vernachlässigt, dass eine Erhöhung der Wertschöpfung in den belasteten Nachbarschaften und eine Steigerung der lokalen Beschäftigung für die Gebiete einen weit höheren Nutzen hat, als er aus der Sicht einer gesamtstädtischen Entwicklung zu erkennen ist. Aus der Tatsache der Ansteckungswirkung von Arbeitslosigkeit in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und aus einem hohen Bedarf an preiswerten lokalen Dienstleistungen zugunsten einkommensschwacher Bewohnerinnen und Bewohner folgt ein hoher Nutzen, wenn man den Fortschritten in den belasteten Gebieten besondere Verteilungsgewichte zu erkennt und sie damit wertvoller werden als quantitativ vergleichbare Erfolge in anderen Gebieten. Die kommunale Wirtschaftspolitik sollte deshalb ihre Erfolge und ihre Bewertung verräumlichen. Dies würde automatisch rechtfertigen, in den belasteten Nachbarschaften besondere Anstrengungen zu unternehmen.

Unabhängig von der Intensität des Engagements stellt sich die Frage, mit welchen Methoden die Wirtschaftsförderung in den belasteten Gebieten vorgehen sollte. Hier fehlt eine ausgefeilte Praxis. Analog zu den allgemeinen Fördermethoden sollten die lokalen Unternehmen in ihrer Expansion gestärkt werden. Die Gründung lokaler Dienstleistungsunternehmen kann auf vielfältige Weise (Training von geeigneten Personen, Konzeptionen und Stützung, Hilfe bei der Überwindung von Engpässen insbesondere durch Mikrokredite) erfolgen. Es geht hier nicht um die Details einer solchen Strategie. Am Anfang muss eine neue Gewichtung der Prioritäten stehen, damit die belasteten Nachbarschaften zunächst intensivere Aufmerksamkeit erfahren, aus der dann auch größere Erfolge entstehen können.

### 3.3 Die Rolle der Arbeitsämter

Man kann in den überforderten Nachbarschaften Arbeitslosigkeit nicht als isoliertes Individualproblem betrachten. Arbeitslosigkeit ist vernetzt. Hohe Arbeitslosigkeit in Gebieten perpetuiert sich selbst und erzeugt neue Arbeitslosigkeit. Der Ansteckungscharakter zahlreicher Missstände in den Gebieten zwingt dazu, sozialräumliche Strategien zu starten, die aus dem Konzept der Einzelfallbetrachtung ausbrechen. Das erfordert von den Arbeitsämtern, dass sie für die Gebiete der Nachbarschaftsentwicklung eigene Strategien entwickeln und in die allgemeinen Entwicklungskonzepte einbringen.

## Folgerungen aus den Beobachtungen

### 1. Mehr als Projektkooperation

Die gegenwärtigen Strategien blenden meist aus, dass durch staatliches Handeln, z.B. durch die unzureichenden Schulangebote in den Gebieten, Ungleichheit oft verstärkt wird. Nachhaltige Entwicklungserfolge sind wahrscheinlich nur erzielbar, wenn sich die Gesamtheit aller öffentlichen Leistungen in ihren Ergebnissen verbessert, d.h. gebietsadäquat weiterentwickelt wird. Die gegenwärtigen Programme können die Determinanten der Segregation und der ständig neu entstehenden Ungleichheit nicht außer Kraft setzen. Jede Verbesserung der Lebensbedingungen hat Bedeutung für die Bewohnerinnen und Bewohner, doch es bleibt die Aufgabe ungelöst, die Mechanismen der Ungleichheit nachhaltig zu verändern oder in ihren Ergebnissen zu überwinden.

Die Quartiers- oder Gebietsmanager kooperieren mit den Verwaltungen nur bezogen auf ausgewählte Projekte. Die Produktpalette der Verwaltung wird nicht insgesamt durchgeknetet. Die Gebietsmanager erheben z.B. nicht den Anspruch, die Schulen selbst in einer kooperativen Strategie verändern zu wollen. Zu wenig integriert in die Maßnahmen sind die staatlichen Leistungen (Schulen, Polizei, Arbeitsämter). Die Beteiligten lehnen es oft sogar ab, in den „Zuständigkeitsbereich“ der jeweils anderen Institution einzudringen. Man begnügt sich damit, die Schulen oder Polizeidienststellen an einen Runden Tisch oder eine Stadtteilkonferenz zu holen und einzelne Projekte unter dem Dach von Soziale Stadt durchzuführen. So kommt es, dass dem Stadtteilmanager die Qualität der Schule völlig unbekannt ist („*das ist doch Sache der Schule*“) und der Schulleiter die Schule nicht als integralen Bestandteil des Gebiets und seiner langfristigen Entwicklung sieht („*das ist doch alles Sache des Stadtteilmanagers*“).

Für eine solche Integration wären zusätzliche Kapazitäten und auch eine Konzeption erforderlich, bei der alle beteiligten Organisationen die Gesamtheit ihrer Leistungen in die Kooperation einbringen, sich der Kritik der anderen stellen und mit diesen gemeinsam ihre eigenen Leistungen in Kooperation verbessern und als Teil eines Konzepts der Gebietsentwicklung sehen.

### 2. Gesamtverantwortung aller öffentlichen Leistungsanbieter für die Gebiete in Kooperation mit der Bewohnerschaft

Die Verbesserung der Einzelleistungen sollte herausgeführt werden aus der Isolierung der jeweiligen Spezialorganisationen. Jede einzelne Organisation sollte ihre spezielle Leistung als Teil einer Strategie der Gebietsentwicklung sehen. Zwar ist für die Schule jeder Schüler gleich. Vergleichbares gilt auch für das Arbeitsamt. Doch ist die Bedeutung einer verbesserten Schulleistung oder der Abbau der Arbeitslosigkeit in einer überforderten Nachbarschaft größer als in einem gutbürgerlichen Quartier, in dem es kaum Arbeitslosigkeit und weniger Schulversagen als Folge von Belastungen in der Nachbarschaft gibt. Die Defizite in verschiedenen Lebens- und Politikbereichen in den belasteten Nachbarschaften sind besonders stark untereinander verknüpft. Schulversagen wird sehr stark mitbestimmt durch die mangelnden Sprachkenntnisse vieler Eltern, die wie-

derum eine Folge, aber auch Ursache von Arbeitslosigkeit sein können. Gelingt es unter solchen Bedingungen eine wirkliche „Elternschule“ zu erreichen, dann kann es auch gelingen, die Wissensdefizite der Eltern anzugehen. Der Nutzen von Erfolgen wird jeweils weit größer sein als in anderen Gebieten. Darüber hinaus sind die einzelnen Leistungsanbieter auf eine Vernetzung ihrer Wirkungen angewiesen, weil isolierte Erfolge allzu leicht verdorren und keine nachhaltigen Wirkungen erzielen.

Erforderlich sind deshalb eine Verknüpfung der Normal- und Sonderprogrammleistungen und eine intensive Beteiligung der im Gebiet engagierten und auf die Gebiete angewiesenen Bewohnerinnen und Bewohner. Während es in den „normalen“ Nachbarschaften ausreicht, dass die jeweiligen öffentlichen Anbieter ihre Leistungen ständig verbessern, kommt in den überforderten Nachbarschaften eine „Agenda zwei“ hinzu, die zu mehr Kooperation und Vernetzung zwingt. Es wird eine Organisationsform und es werden Anreize benötigt, um eine gemeinsame Verantwortung für die Entwicklung eines Gebietes Realität werden zu lassen. Insbesondere sind Anreize und Organisationsstrukturen erforderlich, die nicht nur Programme bündeln, sondern Entwicklungskonzepte erarbeiten in denen Einzelmaßnahmen so vernetzt werden, dass die Gesamtheit der angestrebten Ziele erreicht werden kann. Ein Entwicklungskonzept ist mehr als eine Addition von Einzelmaßnahmen in Sonderprogrammen. Es muss in allen relevanten Bereichen der Lebensqualität und der Lebenschancen Verbesserungen erreichen. Ein begründeter Schulhof, der auch nachmittags von anderen Jugendlichen genutzt werden kann, ist nicht genug. Es geht um bessere Schulleistungen und sinkende Arbeitslosigkeit bei steigender Lebensqualität im Gebiet.

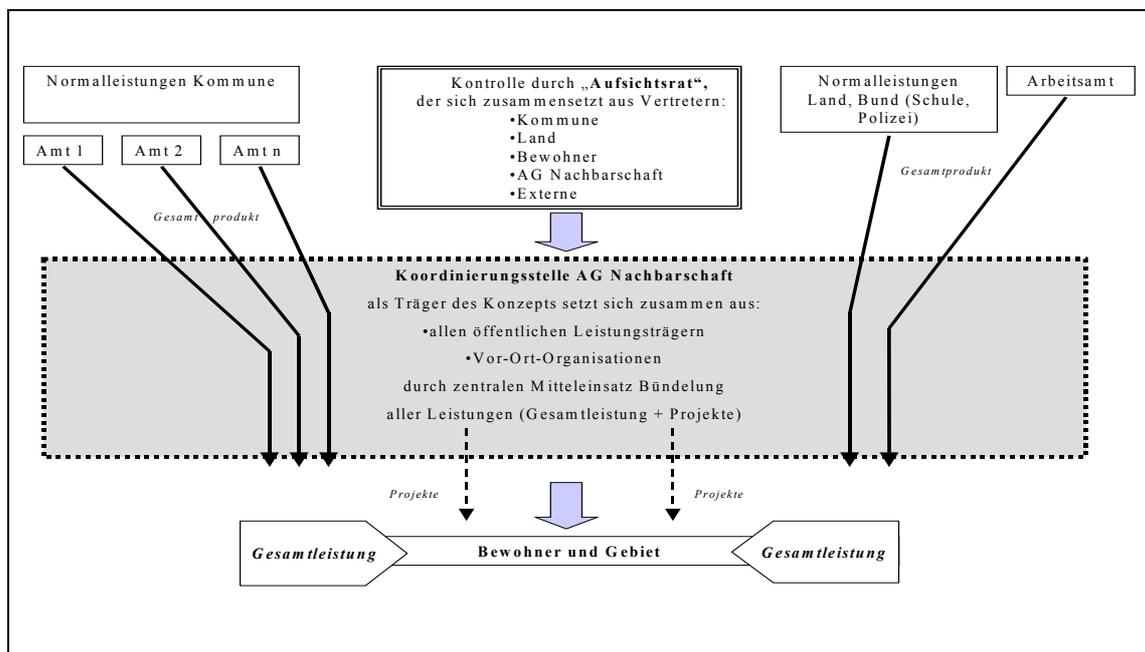
### 3. Eine umfassende Arbeitsgemeinschaft für die Entwicklung der Gebiete

Die jetzt für die Sonderprogramme gebildeten Organisationen sind für die geltende Finanzierung und die Zuständigkeiten grundsätzlich geeignet. Sie müssen auf alle relevanten Akteure ausgedehnt werden. Die einzelnen Akteure müssen einen Anreiz erhalten, sich für die Entwicklung des Gebietes insgesamt zu engagieren und die Gesamtheit ihrer Leistungen so zu verändern, dass sie ein Maximum der Wirkung für die Entwicklung des Gebietes entfalten. Alle öffentlichen, das heißt kommunalen und staatlichen Anbieter sollten deshalb dauerhaft und umfassend kooperieren. Dies erfordert einen jeweils größeren Handlungsspielraum. Außerdem müssen die Anreize für eine solche Kooperation steigen.

Als einfachste Form bietet sich an, eine von den Bewohnerinnen und Bewohnern kontrollierte Arbeitsgemeinschaft aller öffentlichen Stellen ins Leben zu rufen. Die Teilnehmer dieser Arbeitsgemeinschaft koordinieren nicht nur die Durchführung einzelner besonderer Projekte. Sie bringen die Verantwortung und die Kompetenz aller ihrer Leistungen ein. Sie formulieren unter einem aus der Gruppe gewählten Vorsitzenden auch das Entwicklungskonzept. Die AG ist Träger des Konzeptes. Die Teilnehmer beteiligen sich nicht nur wegen eines sie betreffenden Sonderprojekts, sondern beantragen die Mittel im Wettbewerb mit anderen. Daraus entsteht ein Gremium aus:

- Schule,
- Polizei,
- Arbeitsamt,
- Jugendförderung,
- Wirtschaftsförderung,
- Planungsämtern,
- Beschäftigungsgesellschaften,
- Bewohnerorganisation/Vor Ort Organisation,
- Wohnungsunternehmen.

Abbildung 9: Idealtypische Organisationsform öffentlicher Leistungen in Gebieten der „Sozialen Stadt“\*



\* Quelle: empirica, eigener Entwurf.

Die Nachbarschafts-AG formuliert das langfristige Entwicklungskonzept, fühlt sich dafür verantwortlich und erhält die Mittel dafür übertragen. Über Detailverwendung wird unter Kontrolle des Aufsichtsrats entschieden.

Die Anreize für eine Kooperation sollten aus Bewilligungen für fünf- bis zehnjährige lokale Entwicklungsbudgets bestehen. Hier müssen auch die Bündelungsprobleme gelöst werden. Verschiedene Lösungen sind möglich. So können die Gebiete Vorrang bei der Beantragung von Mitteln erhalten. Noch besser wäre eine Bündelung auf Landesebene, die den Gebieten die Arbeit erheblich erleichtern würde. (siehe Abschnitt 4. Finanzierung).

Voraussetzung für solche Finanzierungen sollte ein Erfolg versprechendes, von allen Akteuren gemeinsam getragenes Entwicklungskonzept sein. Die einzelnen Akteure – Schulen bis Jugendamt – hätten jeweils die Chance, für ihren Zuständigkeitsbereich zusätzliche Ressourcen zu erhalten, sofern es ihnen gelingt, eine kooperative, Erfolg versprechende Strategie zu formulieren und ihre Umsetzung zu demonstrieren. Erfolg versprechende Verknüpfung verschiedener Maßnahmen der beteiligten Akteure wird zur

Voraussetzung der Mittelbewilligung. Die Streetworker der Kommunen müssen mit den Schulen und ihren Sozialarbeitern zusammenarbeiten. Die Arbeitsämter müssen die Bemühungen der Schulen um einen erfolgreichen Übergang von Hauptschülern in den Beruf unterstützen, während rechtzeitig die Stärkung der lokalen Ökonomie zu mehr Arbeitsplätzen im Gebiet führt.

Das Interesse an der Kooperation kommt einmal aus einem materiellen Anreiz der einzelnen Akteure, die in ihrem Zuständigkeitsbereich Handlungsfreiheit und Ressourcen erhalten. Voraussetzung bleibt jedoch, dass sie für das Gebiet insgesamt Verantwortung übernehmen und dies durch enge Kooperation mit den anderen demonstrieren. Daneben müssen natürlich alle Beteiligten (Schule, Polizei, Jugendamt, Arbeitsamt, Sozialamt und Stadtplanung) auf ein gebietsbezogenes, kooperatives Verhalten verpflichtet werden. Gleichzeitig würden ihre Kunden ein stärkeres Kontroll- und Mitspracherecht erhalten. Eine richtige Basis der Kooperation bleiben jedoch finanzielle Anreize. Die einzelnen Gebiete, die aufgrund von Indikatoren bestimmt sind – vertreten durch die Kommune und die Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen Leistungsanbieter, kontrolliert durch die Bewohner –, wären antragsberechtigt. Die Mittelvergabe würde zu einem erheblichen Teil von der Qualität der Konzepte abhängen. Damit haben gerade die Beteiligten, deren Initiativen bisher in ihren jeweiligen hierarchischen Organisationen im Gestrüpp der Widerstände stecken blieben, eine erhebliche Chance Initiativen zu realisieren und in Kooperation mit anderen eine Gebietsentwicklung zu starten. Man kann erwarten, dass der finanzielle Anreiz zu Kooperation und die gemeinsame Verantwortung für das Gebiet das Verhalten der Beteiligten durch einen Prozess des learning by doing nachhaltig verändern. In die gleiche Richtung können ständige interne Evaluationen, qualifizierte Ziele, verbindliche vertragliche Verabredungen zwischen den Akteuren und auch die Abhängigkeit der Mittelbewilligung vom Erfolg der Maßnahmen wirken.

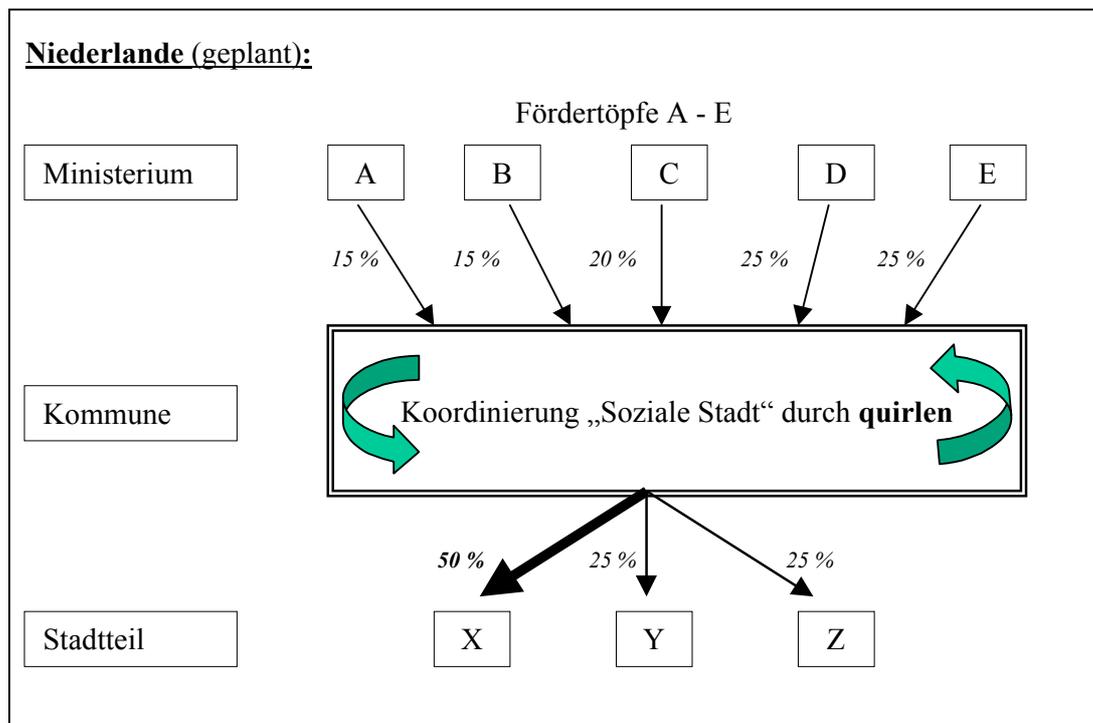
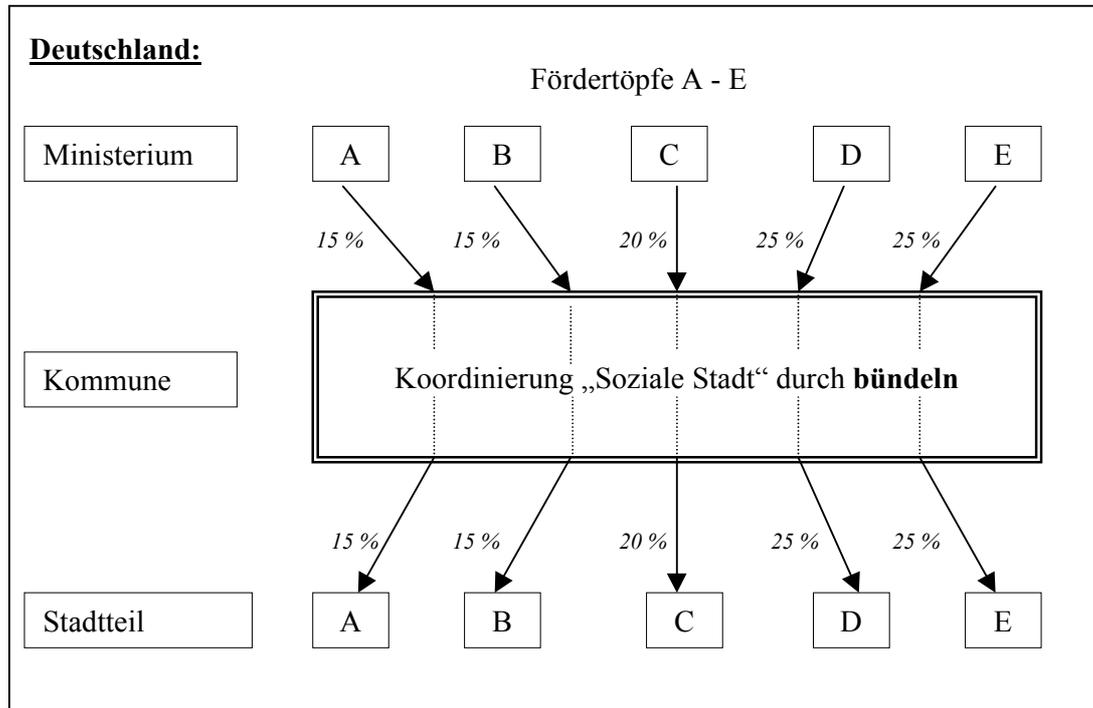
Gegenüber den kommunalen Parlamenten gibt es eine gewisse Autonomie, obwohl die Kommunen das Gesamtkonzept natürlich jeweils genehmigen und verabschieden. Sollen die Akteure vor Ort eine größere Handlungsfreiheit erhalten, empfiehlt sich auch ein „Aufsichtsrat“, der Kontrolle ausübt. Er sollte gemeinsam durch Kommune, Land und Bewohnerschaft bestimmt werden.

#### 4. Finanzierung: quirlen statt bündeln

Da es kaum möglich sein wird, zusätzliche Mittel im erforderlichen Umfang zu mobilisieren, empfiehlt sich eine Lösung durch Umschichtung. Aus den verschiedenen Spezialprogrammen eines Landes sollten jeweils für die Nachbarschaftsentwicklung bestimmte Anteile abgezweigt werden. Hinzu kämen die ohnehin schon verfügbaren Sondermittel. Die Anteilsquoten sollten dem Bedarf entsprechen. Diese Sondermittel werden in einem Titel „Nachbarschaftsentwicklung auf der Landesebene“ zusammengefasst. Die begünstigten Nachbarschaften entfallen damit als Antragsteller für die verschiedenen Programme, aus denen Mittel abgezweigt wurden. Sie beantragen – gestützt auf Gesamtkonzepte – jeweils Mittel aus dem Programm der Nachbarschaftsentwicklung, das heißt jeweils Mittel für ihre Gesamtstrategie. Die einzelnen Beteiligten – Schulen, Polizei, Arbeitsämter, kommunale Ämter – hätten so einen starken Anreiz, sich an der Ar-

beitsgemeinschaft Nachbarschaftsentwicklung zu beteiligen. Auch die Ministerien des Landes, die Mittel für die Nachbarschaftsentwicklung abzuweigen, würden ein höheres Interesse entwickeln. Sie würden gemeinsam die Richtlinien und Bedingungen formulieren, unter denen Anträge zur Finanzierung der Nachbarschaftsentwicklung von den Arbeitsgemeinschaften über die Kommunen gestellt werden können.

Abbildung 10: Fördermitteleinsatz: bündeln versus quirlen\*



\*Quelle: empirica, eigener Entwurf.

## 5. Bessere Informationssysteme

Der Begriff Informationssystem wird hier sehr weit interpretiert. Es beginnt damit, dass Indikatoren benötigt werden, um die Gebiete zu definieren, die für ein Programm der Nachbarschaftsentwicklung antragsberechtigt sind. Im optimalen Fall werden verschiedene Indikatoren zu einem integrierten Defizitindikator zusammengefasst. Gegenwärtig besteht ein erschreckender Informationsmangel bei der Messung und Bestimmung von Defiziten. Verantwortlich für den Datenmangel sind die Schulverwaltungen, die statistischen Landesämter, die Bundesanstalt für Arbeit und viele andere – insbesondere die Kommunen, die Daten aufbereiten.

Da die Daten im Prinzip verfügbar sind, geht es darum, sie in einer koordinierten Anstrengung aufzubereiten und zugänglich zu machen. Die Kosten sind gering. Es geht darum diese Aufbereitung zu wollen und ihre Bedeutung realistisch einzuschätzen.

Als Ergebnis einer solchen statistischen Analyse ergäbe sich ein Ranking der Gebiete. Es wäre politisch festzulegen, ob das Programm Nachbarschaftsentwicklung für Gebiete gelten soll, in denen zehn Prozent oder 20 Prozent der Einwohner leben. Die möglichst präzise Definition der Defizite würde gleichzeitig die Grundlage für eine ständige Evaluation bieten. Erst wenn Defizite möglichst weitgehend definiert sind, lassen sich auch Erfolge exakter bestimmen.

Die einzelnen Gebiete kennen ihre Defizite und formulieren ihre Programme bezogen darauf. Sie entwickeln gleichzeitig Indikatoren, die den Erfolg ihrer Maßnahmen demonstrieren können, und sie entwickeln interne Evaluationsverfahren, durch die ständig überprüft wird, ob die beantragten und dann umgesetzten Maßnahmen den erwarteten Erfolg haben. Die Dichte der Kontrollen und Bewertungen der Erfolge oder Misserfolge muss insgesamt gesteigert werden. Auch die kontrollierenden Aufsichtsräte oder Bewohnergruppen sowie die beteiligten öffentlichen Akteure würden ständig mit Maßstäben konfrontiert, an denen sie ihr Handeln messen. Ziel aller dieser Bemühungen sollte es sein, die Verbindlichkeit der Maßnahmen, aber auch der Ziele zu steigern. Wahrscheinlich würde sich auch ein größerer Realismus ergeben. Die kontrollierte und überprüfte Erfahrung würde zeigen, welche Maßnahmen welche Erfolge hervorbringen. Erfolge wären genau zu lokalisieren und in ihren Ursachen bestimmbar. Das wiederum wird einen rascheren Wissenstransfer auf andere Gebiete ermöglichen. Diese Hinweise sollen zeigen: Nachbarschaftsentwicklung ist nicht nur eine Frage der Bereitstellung von mehr Finanzmitteln. Es geht vor allem auch darum, die Maßnahmen weiter zu entwickeln und organisatorische sowie konzeptionelle Fortschritte für die künftigen Entwicklungsstrategien herbeizuführen. Nachbarschaftsentwicklung erhält angesichts der Dimension der Defizite einen neuen Stellenwert.

## 6. Ein neuer Name: Nachbarschaftsentwicklung

Im alltäglichen Sprachgebrauch hat sich der Name „Soziale Stadt“ für die Programme zur Verbesserung der Lebensbedingungen eingebürgert. Doch „Soziale Stadt“ ist nicht genug. Es geht um eine innere Entwicklung, in der in etwa einem Jahrzehnt die massiven Nachteile in den Lebenschancen deutlich, wenn nicht entscheidend abgebaut werden.

Eine solche innere Entwicklung liegt im Interesse aller Stadtbewohnerinnen und -bewohner, denn sie würde mehr Wachstum, weniger Ungleichheit und weniger Belastungen für den Sozialstaat bedeuten. Dies sollte Grund genug für eine Politik sein, die weiter geht als bisher. Wir formulieren die Hypothese, dass eine solche Politik nicht nur zu humaneren Städten führt. Sie wäre volkswirtschaftlich hoch rentabel, weil sie Mehrbeschäftigung, höheres Wachstum und geringere künftige Einwanderung zur Folge hätte. Im Zentrum stehen dabei die Bildungsinvestitionen, die dadurch charakterisiert sind, dass sie Wachstum und Gleichheit fördern. Günstigere Voraussetzungen kann es für eine Politik nicht geben.