

3 ■

Impulsreferate und Berichte aus den Arbeitsgruppen

AG 1: Bewohnerbeteiligung bei der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten	67	■
AG 2: Einbindung der Politik	79	■
AG 3: Beteiligung der Wirtschaft	89	■
AG 4: Beteiligung der Freien Träger	99	■
AG 5: Beteiligung der Wohnungsunternehmen	111	■
AG 6: Integrierte Handlungskonzepte und Neues Steuerungsmodell	119	■
AG 7: Fortschreibung und Umsetzung der Konzepte	125	■
AG 8: Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung	133	■
AG 9: Ressort- und fachübergreifende Vernetzung und Bündelung	147	■
AG 10: Einbindung Integrierter Handlungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte	157	■
AG 11: Qualitätskriterien für Integrierte Handlungskonzepte	167	■
AG 12: Erfolgskontrolle und Monitoring	177	■

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 1

Karin Neuhaus,

Koordinatorin „Stadtteilprojekt Katernberg“, Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit und Beratung (ISSAB), Universität Essen

Beteiligungsansätze bei der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten

In diesem Impulsreferat berichte ich über meine Erfahrungen im Quartiermanagement für das Stadtteilprojekt Essen-Katernberg. Katernberg ist einer der Stadtteile in dem Bund/Länder-Programm „Soziale Stadt“. Der heutige Tagungsort, die Zeche Zollverein, war der langjährige Arbeitsplatz vieler Katernberger Bürgerinnen und Bürger.

Voraussetzung für erfolgreiche Beteiligungsansätze in Integrierten Handlungskonzepten

a) Verlässliche Rahmenbedingungen

Vor mehr als 15 Jahren haben wir, das Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit (ISSAB) in Kooperation mit Partnern der Uni Essen, der Stadt Essen, dem Kreisverband Essen der Arbeiterwohlfahrt und der evangelischen Kirchengemeinde in diesem Stadtteil mit der Arbeit begonnen, also vor der Auflage des Bund/Länder-Programms. Die Basis des Quartiermanagements auf der Grundlage des fachlichen Ansatzes „Stadtteilbezogene Soziale Arbeit“ ist ein *Kooperationsrahmenvertrag* zwischen der Universität und der Stadt Essen, der diese Arbeit dauerhaft absichert. Im Vergleich zu anderen Stadtteilentwicklungsprojekten haben wir hier eindeutig den Vorteil, uns nicht auf einer zeitlich befristeten Schiene zu bewegen wie in anderen Projekten des Bund/Länder-Programms.

„Bürgerbeteiligung verlangt langfristige und *dauerhafte personelle Strukturen*, um ein emotionales verlässliches Klima mit den Bürgern aufzubauen. Aktivierungs- und Beteiligungsstrukturen müssen dauerhaft installiert sein, damit ein Klima wächst, in dem Beteiligung gewünscht und selbstverständlich ist. Eine gut gemeinte Überfallaktion einmal im Jahr führt nicht zu einem dauerhaften Ermutigungsklima.“ (Hinte, Quartiermanagement als kommunales Gestaltungsprinzip, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 5 und 6/2001) Nur die ausgezeichnete Kooperation zwischen Universität und der kommunalen Struktur hat uns diese wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Bürgerbeteiligung geschaffen.

b) Einbinden der Integrierten Handlungsansätze in gesamtstädtische Ansätze

In den ersten Jahren der gemeinsamen Arbeit zwischen der Kommune und dem ISSAB mit Integrierten Handlungsstrategien wurden für die gesamte Stadt Essen *als Leitlinie die „Ansätze integrierter Kommunalpolitik“* entwickelt und vom Rat der Stadt Essen verabschiedet. Entsprechend den Zielen im Bund/Länder-Programm „Soziale Stadt“ wurden damals schon in diesen Leitlinien folgende Schwerpunkte festgelegt, die sich ebenfalls in den konzeptionellen Grundlagen der stadtteilbezogenen sozialen Arbeit wiederfinden.

1. Verbesserung der materiellen und immateriellen Infrastruktur im Stadtteil durch integriertes Handeln, Aufgreifen der Potenziale des Stadtteils sowie Nutzbarmachen der vorhandenen Potenziale im Sozialraum.
2. Aufgreifen der Interessen und Konflikte aus dem Stadtteil, Aktivierung der Bewohnerinnen und Bewohner zur Partizipation

Mit den Prinzipien der stadtteilbezogenen sozialen Arbeit setzen wir diese Leitlinien in den Stadtteilprojekten um, das heißt

1. Bedürfnisorientierung: Was wollt Ihr? Nicht: Was braucht Ihr?
2. Aktivierung: Was könnt Ihr selbst dazu beitragen?
3. Zurückgreifen auf die im Stadtteil vorhandenen Ressourcen;
4. Bereichsübergreifendes integriertes Handeln/Vernetzungsarbeit.

Integrierte Handlungsansätze mit ihrem kooperativen, aktivierenden, umsetzungsorientierten und integrativen Anspruch haben es häufig schwer, diesen hohen Ansprüchen nachzukommen, wenn sie sich nur auf die Stadtteilbereiche beziehen, aber nicht als *Leitziele für gesamtstädtisches Agieren* gewollt werden. Die Umsetzung stößt auf *Blockaden*, insbesondere auf *Ressortdenken*, das nur schwer aufzuweichen ist. Eine *politische Willenserklärung* (Ratsbeschluss), das heißt ein Ausrichten des gesamtstädtischen Agierens auf diese Leitziele, unterstützt den Prozess. Bürgerbeteiligung muss ein verbindlicher Standard im wirklichen Leben der Verwaltung sein und nicht eine Sonderveranstaltung. Nur eine stärkere Stadtteilorientierung aller Fachämter führt dazu, dass Bürgerbeteiligung auch ernst genommen und folgenreich praktiziert wird.

Warum beschäftigt man sich mit „Beteiligung“?

Das gerade Geschilderte ist fachlich nichts Neues. Die Leitlinien und Prinzipien, die hier benannt worden sind, sind schon immer Grundlagen Integrierter Handlungskonzepte. Partizipation ist auch in anderen Stadtteilprojekten im *Zentrum des Agierens* und ist immer ein Handlungsschwerpunkt. Bürgerbeteiligung ist auch kein neues Stichwort, denn im Rahmen von *Planungsverfahren* war dies immer ein selbstverständlich benutzter Begriff. Unstrittig ist heute, dass *nachhaltige* Stadtentwicklung nicht ohne eine *breite Beteiligung* der Bürgerinnen und Bürger möglich ist. Die Gesellschaft lebt von dem Engagement ihrer Mitglieder und von einem möglichst breiten Konsens über die Richtigkeit der eingeschlagenen Zielrichtung. Dazu bedarf es nicht nur angebotsorientierter Beteiligungsverfahren, die wir aus den ersten Jahren der Planungsverfahren kennen, sondern es bedarf *aktivierender direkter Beteiligungsformen*.

Der Begriff „aktivierend“ ist jedoch insofern missverständlich, als es selbst in den benachteiligten Stadtteilen mit Menschen in belasteten Lebenssituationen diese Zielgruppe der inaktiven Bürgerinnen und Bürger nicht gibt, denn *Menschen sind immer aktiv*. Sie sind dies in ihrem Stadtteil nicht immer in einer sozialverträglichen Art und Weise, z.B. wenn sie den Drogenhandel organisieren, die Autos auf den Parkplätzen vor den Häusern waschen, sich im Treppenhaus streiten usw., aber sie sind aktiv. Die Aufgabe in Integrierten Handlungskonzepten liegt darin, das *vorhandene Engagement aufzugreifen* und um sinnvolle Projekte und Themen der Menschen herum zu organisieren. Dies muss durch *öffentliche Unterstützung* im Quartier entwickelt werden. Die Bürgerinnen und Bürger müssen eher zur *Teilhabe motiviert* als grundsätzlich aktiviert werden. (siehe dazu Hinte, Beteiligung und Vernetzung, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit Nr. 12/1997).

Wie sieht die Umsetzung von Bürgerbeteiligung innerhalb Integrierter Handlungskonzepte aus?

Wir wissen also, dass breite Bürgerbeteiligung für nachhaltige Stadtteilentwicklungsprojekte von hoher Bedeutung ist. Der Begriff ist in allen Konzepten zur Stadtteilentwicklung von programmatischer Bedeutung, doch scheint es bei der Umsetzung *Vollzugsdefizite* zu geben.

- a) Die *Verwaltungsreform* scheint nicht die zentralen Paradigmen der Stadtteilprojekte, nämlich ressortübergreifende, gebietsbezogene, bewohnerorientierte Strategien im Alltagsgeschäft zu unterstützen. „*Budgetierung*“ und „*Produktorientierung*“ sind stattdessen die Hauptthemen.
- b) Es gibt aus den Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf heraus die Kritik an einer oft vorhandenen *investiven Schieflage* (Geld um zu bauen: ja – Reduzierung der Anzahl der Kinder in einer Kitagruppe: nein). Eine weitere Schieflage, die es zu beobachten gilt, ist die *projektive Schieflage*: Zahlreiche Projekte im baulichen, schulischen, sozialen und kulturellen Bereich sind nur mit einer selektierenden Beteiligung zustande gekommen.

Das beste Beispiel hierzu ist wiederum unser Tagungsort, die Zeche Zollverein. Kaum ein Katernberger hätte aus der Zeche Zollverein ein internationales Kultur- und Designzentrum machen können.

Was ist dieser Projektorientierung entgegen zu setzen? Notwendig ist ein *themen- und projektunspezifischer* Beteiligungsansatz, der nicht nur das ohnehin Geplante bearbeitet, sondern aufnahmefähig bleibt für die unsortierten Alltagsthemen und -interessen der Menschen.

Natürlich brauchen wir für den Strukturwandel auch so genannte Leuchtturmprojekte, aber wir müssen die Menschen im Stadtteil „mitnehmen“ – und zwar durch qualifizierte und respektvolle Beteiligungsmöglichkeiten. *Isolierte Einzelprojekte bleiben oberflächlich*, sie schaffen materielle Veränderungen, die für den Stadtteil ein Fremdkörper bleiben, wenn sie nicht durch systematische Aktivierungsarbeit unterfüttert werden.

ILS – Studie: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf

Das ILS hat im Jahr 2000 eine Analyse aller Stadtteile aus dem Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ durchgeführt. Diese Analyse gibt auch eine Einschätzung zur Umsetzung der Bewohnerbeteiligung innerhalb der Programmstadtteile. Im Folgenden nenne ich die wichtigsten Aussagen dieser Studie, um eine Gesamteinschätzung für NRW und nicht nur für Katernberg zu ermöglichen.

Gesamteinschätzung zur Bewohnerbeteiligung

Bürgerbeteiligung hat in NRW eine *elementare Bedeutung* in Integrierten Handlungskonzepten, weil die Erfahrungen zeigen, dass eine *frühzeitige Mitgestaltung* eine höhere *Akzeptanz* von Maßnahmen bei den Bewohnerinnen und Bewohnern bewirkt. Langfristig fördern Beteiligungsverfahren das *Selbstbewusstsein* und somit auch das *Image* der Stadtteile. Beteiligung ist von zentralem Stellenwert in Integrierten Handlungskonzepten geworden und wird zur zentralen Bedingung für jedes örtliche Handlungskonzept.

Formen und Verfahren der Beteiligung

- Bei den Akteuren ist eine *hohe Sensibilität* vorhanden, an den Bedürfnissen und Fähigkeiten der Bewohnerschaft anzusetzen.
- Es gibt ein *breites Instrumentenspektrum*, da gerade benachteiligte und artikulationschwache Bevölkerungsgruppen schwierig zu aktivieren sind.

Die Vielzahl der Formen können *drei Bezugsebenen* zugeordnet werden:

1. *Zielgruppenspezifische Beteiligung*, um der Unterrepräsentanz von bestimmten (marginalisierten) Gruppen entgegenzuwirken;
2. *projekt- oder themenspezifische Beteiligung* (z.B. Sprachförderung, Stadtteilpark);
3. *stadtteil- oder quartiersbezogene Beteiligung* (z.B. Stadtteilkonferenzen).

(Hier wäre aus meiner Sicht, wie vorher ausgeführt, eine vierte Bezugsebene zu ergänzen: die *projektunspezifische Beteiligung*.)

Die unterschiedlichen Beteiligungsformen sind auf *vier zentrale* Ziele ausgerichtet

1. Information,
2. Aktivierung,
3. Mitgestaltung,
4. Selbstorganisation.

- Es sind eher professionelle Einrichtungen, die das Alltagsbild der Bewohnerbeteiligung in den Stadtteilen prägen.
- Der Schwerpunkt liegt im Bereich der aufsuchenden Arbeit, da es sich um nur schwer ansprechbare Menschen in sozial und ökonomisch schwierigen Lebenssituationen handelt.

Schwierigkeiten und Hemmnisse

1. Ein oft genannter Hinderungsgrund für erfolgreiche Beteiligung ist die hohe *Fluktuation* der Stadtteilbevölkerung. Dies erschwert die Kontinuität und den Aufbau von Vertrauensbeziehungen erheblich.
2. Defizite bei der Bewohnerbeteiligung sind festzustellen, wenn professionelle Anlaufstellen – *Stadtteilbüros* – fehlen. Dies hat zu einer besonderen Hervorhebung der Stadtteilbüros in ihrer Funktion im Landesprogramm geführt. Damit bekommt auch der Ansatz der Gemeinwesenarbeit eine zentrale Rolle.
3. Die Beteiligung von Migrant*innen (aber auch von Aussiedler*innen) erscheint häufig schwierig aufgrund *sprachlicher Defizite* und wegen des *Rückzugs* der einzelnen Ethnien in die eigenen kulturellen Lebensbezüge (in Katernberg ist dies insbesondere bei den fundamentalistisch orientierten türkischen Bevölkerungsgruppen sowie bei den älteren Migrant*innen der Fall).
4. Frustration und Enttäuschung entsteht bei den Bewohner*innen und Bewohnern, wenn *ein großer zeitlicher Abstand* zwischen Planung und Umsetzung eines Projekts liegt.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 1

Moderation und Berichterstattung: Ingeborg Beer,
Stadtplanung + Sozialplanung, Berlin

Bewohnerbeteiligung bei der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten

Der Themenbogen in der AG war weit gespannt: Es ging um Erfolge und „Frust“, Idealmodelle und Hemmnisse bei der Bewohnerbeteiligung und der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten. Trotz unterschiedlichem Erfahrungsstand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, differierenden Startbedingungen und Anforderungen von Seiten der Kommunen und Länder waren sich alle einig: Bewohnerbeteiligung ist elementarer Anspruch und zentrales Ziel der „Sozialen Stadt“. Qualität und Erfolg Integrierter Handlungskonzepte müssen sich hieran messen lassen.

Voraussetzungen und Rahmenbedingungen

Wie kann die Beteiligung der (benachteiligten) Bewohnerinnen und Bewohner an solchen Konzepten gelingen? Wie können damit selbsttragende Strukturen gefördert werden? Zunächst wurde es für wichtig erachtet, dass Chancen und Reichweite der Mitwirkung konkret abgesteckt, Entscheidungs- und Handlungsspielräume definiert sind. So gibt es Quartiere, in denen Integrierte Handlungskonzepte zur zügigen Sicherung von Fördermitteln zunächst ohne Bewohnerinnen und Bewohner erarbeitet, („fördertechnischer Zugang“), Groß- und Schlüsselprojekte bereits im Vorfeld festgelegt werden. In diesen Fällen wird „Beteiligung“ vor allem *Information* bedeuten, wird es auf gemeinsame Schritte der *Aneignung* ankommen. Andere beginnen die sozialräumliche *Bestandsaufnahme* (Schwächen, Stärken des Gebiets) gemeinsam mit der Bewohnerschaft, greifen deren Projektideen und Engagement von vornherein auf, erarbeiten auch (Teil-)Inhalte des Integrierten Handlungskonzepts gemeinsam.

Um keine falschen Erwartungen zu schüren, sondern konstruktive Prozesse starten zu können, sollte Klarheit zu folgenden Fragen bestehen: Worüber können Bewohnerinnen und Bewohner (noch) entscheiden, wobei mitwirken, selbst aktiv sein? Welche Aufgaben und Rechte haben sie? Wie lang- oder kurzfristig sind die Prozesse angelegt? Welche finanziellen Mittel stehen zur Verfügung? Wie ernst werden ihre Beiträge von Politik und Verwaltung genommen?

Themen und Projekte

Für Bürgerbeteiligung gibt es keine „richtigen“ und „falschen“ Themen. Erfahrungen zeigen, dass Beteiligung vor allem dann erfolgreich ist, wenn die Themen der *Bewohnerinnen und Bewohner* im Mittelpunkt stehen, wenn für sie deutlich ist: „da hab ich was davon“. In Bremen wird dieser Grundsatz auch bei größeren Veranstaltungen befolgt: Bewohnerbeschwerden stehen auf Nummer eins der Tagesordnung. Aus allen Fördergebieten wird berichtet, dass die Vorschläge aus der Bewohnerschaft eher auf „kleine“ und zügig zu realisierende Projekte zielen (Bänke, Vermittlung von Räumen, Pflanzungen, Eingangsbereiche, Hausaufgabenhilfen, Feste usw.) Sie gilt es ernst zu nehmen, zur Diskussion zu stellen, umzusetzen – auch wenn manch eine Maßnahme den Ansprüchen der Quartiersmanager nicht genügen mag („Ansprüche nicht so hoch hängen!“). In der Fortschreibungsphase können diese Erfahrungen dann ausgewertet werden, sollte die Orientierung an Projekten abnehmen und eine „projekte-unspezifische Beteiligung“ an Bedeutung gewinnen.

Methoden und Instrumente

Es wurde von vielfältigen Beteiligungsmethoden berichtet, insbesondere in der ersten Phase werden sie als „Angebote“ formuliert. Häufig wird die Erarbeitung Integrierter Handlungskonzepte mit Multiplikatoren gestartet (Schulen, Kirchen, Verbänden, Vereinen), werden Expertengespräche geführt, entstehen Arbeitskreise zu Themen oder Teilbereichen eines Stadtteils, wobei von Anfang an darauf geachtet werden sollte, wer im Quartier langfristig eine selbsttragende Funktion übernehmen kann. Deutlich schwieriger ist es, die Bewohnerinnen und Bewohner selbst in Bestandsaufnahme (Stärken, Schwächen) und Projektentwicklung einzubeziehen, niederschwellige Beteiligungsformen zu finden, die in jeder Hinsicht (inhaltlich, sprachlich) auch *ihre* Situation und Wünsche betreffen, bei denen *ihre* Themen im Mittelpunkt stehen und *dafür* Lösungen erarbeitet werden.

Dabei wurde unter anderem auf folgende Instrumente verwiesen:

- *Aktivierende Befragung*: hierbei werden offene Fragen gestellt mit dem Ziel, die Menschen zu aktivieren (Wie beurteilen Sie Ihr Wohngebiet, Haus? Was finden Sie gut, was weniger gut? Haben Sie Ideen, wie es hier besser werden könnte? Was könnten Sie selbst dazu tun?)
- *„Aufsuchende Arbeit“, Hausbesuche*: Quartiersmanager gehen durch ein Haus, stellen sich jedem Haushalt vor, stellen persönlichen Kontakt her, informieren und laden die Bewohnerschaft zur Mitarbeit ein („sehr zeitaufwendig“)
- *Planungszelle*: hier finden sich in einer nach dem Zufallsverfahren ausgewählten Gruppe Bewohnerinnen und Bewohner für eine begrenzte Zeit zusammen und entwickeln mit Unterstützung von Fachleuten vorstrukturierte und lösbare Planungsaufgaben, die dann in Form eines Gutachtens („Bürgergutachten“) vorgelegt werden

- *Zukunftswerkstatt*: Hierbei bemühen sich Bewohnerinnen und Bewohner – auch bestimmte Zielgruppen wie Kinder, Jugendliche, Migranten usw. – um Zukunftsentwürfe und deren Realisierung. Es geht um Kritik, Bestandsaufnahme, Phantasien, Ideen und die Entwicklung von realisierbaren Lösungen.

Schwierigkeiten und Hemmnisse

Auch Schwierigkeiten und Hemmnisse betreffen unterschiedliche Ebenen, reichen von der „Förderlogik“ über hohe Ansprüche und Zeitdruck vor Ort bis hin zur gesamtgesellschaftlich zu wenig verbreiteten „Mitwirkungs- und Kooperationskultur“. So geben Förderprogramme inhaltlich wie zeitlich oft wenig Spielraum. Zwischen Projektidee und Realisierung liegen lange Zeiträume, sodass sich Enttäuschung und Frustration bei den Bewohnerinnen und Bewohnern einstellen. Zwar werden Aktionsfonds als notwendige Voraussetzung gesehen, um hier Abhilfe zu schaffen – doch nicht in allen Ländern sind sie auch tatsächlich vorgesehen. In der Anfangsphase stehen alle Akteure unter hohem zeitlichem Druck, die Gefahr der Addition (statt Integration) von Projekten ist groß. Das Ziel, selbsttragende Strukturen zu fördern, tritt wieder zugunsten der „Das machen wir für euch“-Mentalität zurück, Empowerment erscheint wieder als utopisches Ziel. Handlungskonzepte ändern sich laufend, es fehlen Freiräume, Politik und Verwaltung können Verantwortungen nicht abgeben, zielgruppenspezifische Beteiligungsformen (Migranten, Kinder und Jugendliche, Aussiedler, Alleinerziehende usw.) stoßen oft auf wenig Akzeptanz; für sie stehen meist nur unzureichende personelle oder räumliche Ressourcen bereit.

Visionen und Perspektiven

Dennoch werden insbesondere auf Basis längerer Erfahrungen mit Bewohnerbeteiligung bei integrierten Handlungskonzepten – wie in Nordrhein-Westfalen – weiterreichende Ziele diskutiert und anvisiert. Beteiligung und Mitwirkung nicht nur in „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“, sondern als Normalität und Standard, aktive und eigenverantwortliche Bewohnerinnen und Bewohner im gesamten städtischen Leben, partnerschaftliche Beziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Bewohnerschaft sowie finanzielle Budgets für die unterschiedlichen Quartiere: so lauten Visionen und Perspektiven.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 1

Bagge	Katja		Köln
Barloschky	Joachim	Amt für soziale Dienste, Abteilung Ost, Projektgruppe Tenever	Bremen
Bayam	Ümit	Stadtteilausschuß Kreuzberg e.V.	Berlin
Beer, Dr.	Ingeborg	Stadtforschung und Sozialplanung	Berlin
Beisel	Petra	Diakonisches Werk / Caritasverband, Stadtteilwerkstatt, Darmstadt-Kranichstein	Darmstadt
Bode	Dagmar	Universität Osnabrück	Osnabrück
Braun	Sandra	Caritasverband Offenbach, Außenstelle Seligenstadt	Seligenstadt
Christ	Rainer	SPD Stadtratsfraktion Mainz	Mainz
Echelmeyer	Karen	Stadtteilbüro Gladbeck - Butendorf	Gladbeck
Ewers-Kreuter	Meike	Stadtplanungsamt	Saarbrücken
Frese	Albrecht	Diakonie	Mannheim
Garbe	Birgit	Stadtverwaltung Gelsenkirchen, Fachbereich Gesundheit	Gelsenkirchen
Grimm	Gaby	Universität Essen ISSAB, Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit und Beratung	Essen
Grunwald	Natalie	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
Günther	Uwe	Stadtteilbüro Gladbeck - Butendorf	Gladbeck
Harzsch	Anja	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
Hohn, Dr.	Uta	Universität Dortmund, Institut für Geographie	Dortmund
Holtmann	Johanna	QuartiersAgentur Marzahn NordWest	Berlin
Hoyer	Sylvia		Erfurt
Kaufmann	Andreas		Leipzig
Klimek	Reinhard	Stadt Herne, Planungsamt	Herne
Knorr	Angelika	Stadt Hagen, BÜrgerBÜro Alenhagen	Hagen
Köttig	Dankfried	STEG Stadtentwicklung Südwest, gemeinnützige GmbH	Dresden
Kurth	Detlef	Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Städtebau und Bauleitplanung	Dortmund
Lohwasser	Björn	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
Luckey, Prof. Dr.	Karin	Fachhochschule, Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven, Standort Emden	Emden
Maier, Prof. Dr.	Konrad	Evangelische Fachhochschule	Freiburg
Marquardt	Klaus	Stadt Herne, Amt für Informationsverarbeitung und Stadtforschung	Herne

Meister	Frank	Stadt Pforzheim, Jugendhilfeplanung	Pforzheim
Möhrke	Stefan	GBG Mannheimer, Wohnungsbaugesellschaft mbH	Mannheim
Neumahr	Adolf		Freiburg
Pauly	Sonja	Stadtteilbüro Heuberg	Eschwege
Poweleit, Dr.	J.	AG SPAS e.V., Arbeitsgemeinschaft für Sozialpl.	Berlin
Reinfuss	Norbert	Stadt Augsburg, Stadtplanungsamt	Augsburg
Rochel	Matthias	Bürgerladen Hörsterfeld	Essen
Rohde	Volker	LAG Soziale Brennpunkte Niedersachsen e.V	Hannover
Schneider	Sandra		Hannover
Schramm	Gunter	Büro PLANWERK, Stadtentwicklung, Stadtmarketing, V	Nürnberg
Wagner	Alexander	Délégation Interministérielle á la Ville	St. Denis la Plaine
Zeidler	Bernd	Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg	Frankfurt (Oder)

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 2

Susanne Ritter,

Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtsanierung und Wohnungsbau, München

Einbindung der Politik

1. Einleitung

Bei der Umsetzung des Programms „Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ („Soziale Stadt“) war es für die beteiligten Referate der Landeshauptstadt München selbstverständlich, dass gerade dieses Programm, dessen Schwerpunkte in der Integration und Mitwirkung liegen nur in enger Kooperation mit der Politik, insbesondere mit der Stadtteilpolitik, erfolgreich realisiert werden kann.

Zur Stadtteilpolitik: München ist untergliedert in 25 Stadtbezirke, deren Bezirksausschüsse unmittelbar gewählt werden und die klar umrissene Entscheidungsrechte sowie ein eigenes Budget haben. Die gewählten Gremien sind die legitimierten Vertreterinnen und Vertreter der Stadtgesellschaft; im Stadtrat und auch in den Bezirksausschüssen werden im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit die wesentlichen Entscheidungen getroffen. Darüber hinaus verfügen die Vertreterinnen und Vertreter des Stadtrates und insbesondere der Bezirksausschüsse über langjährige profunde Kenntnisse der Stärken und Schwächen ihrer Stadtteile. Die Einbindung beider politischer Ebenen, der des Stadtrates und der der Bezirksausschüsse, ist daher sowohl in formeller als auch in informeller Hinsicht von entscheidender Bedeutung.

2. Umsetzung des Programms in München

Zu Beginn der Umsetzung des Programms im Juli 1999 stand bei uns, wie sicherlich in vielen Kommunen, ein Stadtratsbeschluss, der eigentlich die gesamte Organisationsstruktur sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in den Stadtteilen, die Priorisierung der Stadtteile, die weitere Berichterstattung, den groben Finanzbedarf und ein Handlungskonzept für den ersten Stadtteil im Grundsatz definiert hat. Der Stadtrat hat also der grundsätzlichen Umsetzung des Programms in München zugestimmt. Die Landeshauptstadt München hat damit umgehend auf die Ausschreibung des Programms in Bayern im Amtsblatt Mitte 1999 reagiert.

2.1 Programmgebiete

Quartiere, in denen das Programm umgesetzt wird oder werden soll, sind die Sanierungsgebiete Hasenberg und Milbertshofen im Münchner Norden – die Programmaufnahme erfolgte Ende 1999 bzw. Ende 2000 – sowie noch näher zu konkretisierende

Bereiche in weiteren fünf Stadtbezirken überwiegend am Mittleren Ring, in denen bereits mit vorbereitenden Untersuchungen Mitte 2001 begonnen wurde.

2.2 Organisation

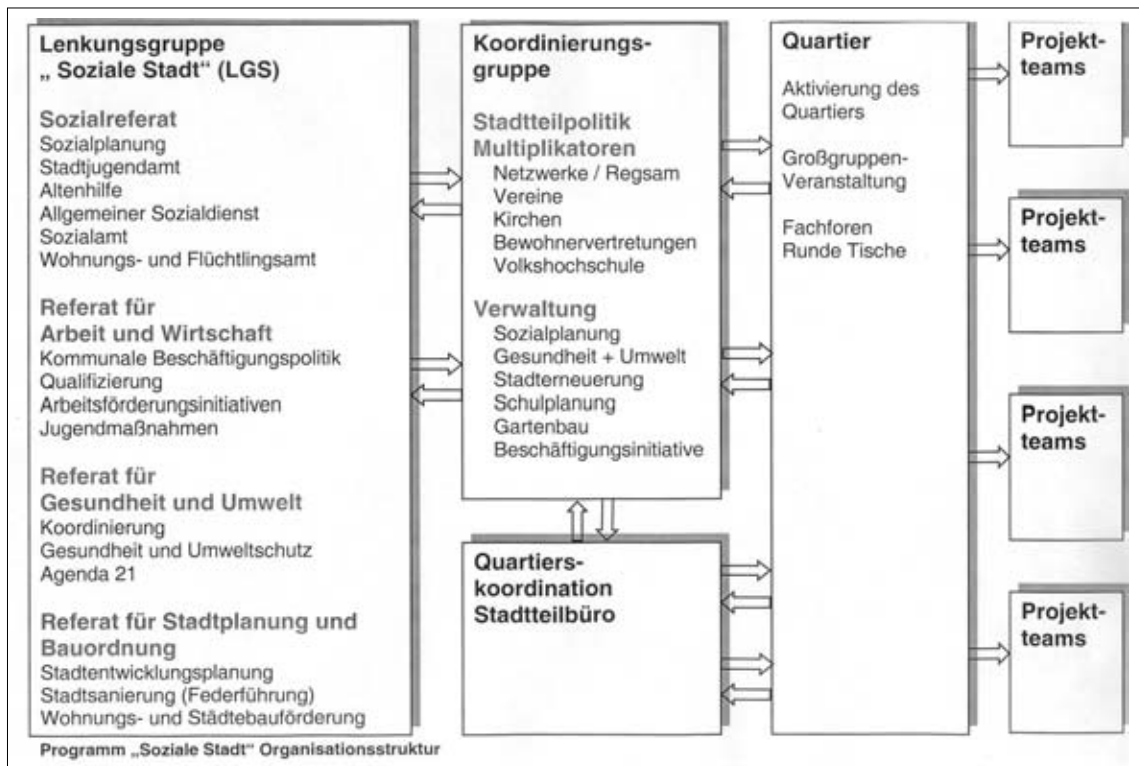
Wesentliches Merkmal des Programms „Soziale Stadt“ ist der gebündelte und zielgenaue Einsatz aller verfügbaren Ressourcen, sowohl der menschlichen als auch der finanziellen. Um diesen ganzheitlichen Ansatz für ein Quartier konzipieren und umsetzen zu können, ist es erforderlich, die dafür wesentlichen Zuständigkeiten zusammenzuführen und entsprechend zu organisieren.

Die Landeshauptstadt München hat, wie andere Kommunen, eine Lenkungsgruppe „Soziale Stadt“ (LGS) eingerichtet aus Vertreterinnen und Vertretern des Sozialreferates, des Referates für Arbeit und Wirtschaft, des Referates für Gesundheit und Umwelt und des Planungsreferates, die die Entscheidungskompetenz für die in der Abbildung dargestellten Handlungsfelder haben. Die Lenkungsgruppe übernimmt gemäß ihrer Geschäftsordnung die Projektleitung für die stadtweite Umsetzung des Programms; die Entscheidungen werden gemeinsam getroffen oder zur Beschlussfassung durch den Stadtrat oder den Bezirksausschuss vorbereitet. Die Geschäftsführung liegt bei der Stadtsanierung, die innerhalb der Stadtverwaltung schon mit einer umfassenden planerischen Zuständigkeit für die Quartiere ausgestattet ist. Diese Zuordnung entspricht der bayerischen Vorgehensweise, wonach das Programm explizit in die Grundstruktur der bisherigen Städtebauförderung eingebunden ist. In der Lenkungsgruppe sind keine Stadträtinnen und Stadträte vertreten; dieser Verwaltungsvorschlag wurde vom Stadtrat akzeptiert, da das Projekt aufgrund seiner finanziellen und lokalen Bedeutung eine ständige Präsenz der Stadtpolitik nicht erfordert und die Beteiligung der Stadtteilpolitik sichergestellt ist.

In den ersten beiden Umsetzungsgebieten, im Hasenberg und in Milbertshofen, haben sich nach anfänglichen Fachgesprächen mit den Multiplikatoren vor Ort Koordinierungsgruppen (KGs) gebildet, die entsprechend der jeweiligen Geschäftsordnung für die örtliche Umsetzung des Programms sorgen und den so genannten Verfügungsfonds verwalten. Beteiligt sind daran in den Stadtteilen die örtliche Politik, Bewohnervertretungen (soweit vorhanden), soziale Netzwerke bzw. Regsam (Regionalisierung der sozialen Arbeit in München, ein Projekt des Sozialreferates), Vereine, Kirchen, die Volkshochschule, Stadtteilarbeitskreise (soweit vorhanden) sowie sonstige stadtteilprägende Einrichtungen. Aus der Verwaltung sind vor Ort vertreten das Sozialreferat (sozialräumliche Planung), das Referat für Gesundheit und Umwelt (Koordinierung), das Referat für Arbeit und Wirtschaft, das Baureferat-Gartenbau, das Schul- und Kulturreferat sowie das Planungsreferat (Stadtsanierung).

Zur Unterstützung und zum Aufbau des weiteren Beteiligungsprozesses wurden befristet so genannte Quartierskoordinatoren eingesetzt, die ausgehend von den Stadtteilbüros die Aktivierung der Bevölkerung gestartet haben. Diese Beteiligungsprozesse sind mittlerweile mit verschiedenen Methoden, wie z.B. aktivierenden Befragungen, einer Zukunftskonferenz und einer Zukunftswerkstatt, in beiden Stadtteilen erfolgversprechend angelaufen. Die daraus resultierenden Handlungsfelder, Themen und Projekte werden derzeit in Projektteams oder Arbeitskreisen weiterentwickelt, die überwiegend von Bewohnerinnen und Bewohnern aus den Stadtteilen organisiert werden.

Abbildung: Organisationsstruktur zum Programm „Soziale Stadt“ in München



3. Einbindung der Politik

Wesentliche Grundlage für die referatsübergreifende Zusammenarbeit in der Lenkungsgruppe und auch in den Stadtteilgremien insbesondere mit der Stadtteilpolitik war die klare Abgrenzung des jeweiligen Entscheidungsspielraums mit der Maßgabe, dass die Zuständigkeiten der einzelnen Referate und die Entscheidungsstrukturen der legitimierten politischen Gremien davon unberührt bleiben.

3.1 Stadtrat

Die formelle Einbindung des Stadtrats erfolgte über Beschlüsse oder Bekanntmachungen zu allen wesentlichen Verfahrensschritten. Seit Programmbeginn wurden sechs diesbezügliche Beschlüsse gefasst und eine Bekanntmachung vorgelegt:

- „Soziale Stadt“ vom 21.7.1999,
- „Werkstattbericht Milbertshofen“ vom 13.12.1999,
- „Beginn Vorbereitender Untersuchungen in Bereichen am Mittleren Ring“ vom 13.12.2000,
- „Stand der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ vom 13.12.2000,

- „Bund-Länder-Programm „Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ Zustimmung zu den Maßnahmen im Sanierungsgebiet Hasenberg und Milbertshofen“ vom 23.5.2001,
- „Beteiligung der Betroffenen zur förmlichen Festlegung am „Petuelring“ vom 24.7.2001,
- „Soziale Stadt 2001“ vom 22.11.2001.

Darüber hinaus werden Vertreterinnen und Vertreter des Stadtrats zu allen Veranstaltungen, sowohl zu den Großgruppenveranstaltungen als auch zu besonderen Terminen bei projektbezogenen Beteiligungsaktionen in den Stadtteilen, offensiv eingeladen und eingebunden; so haben z.B. Stadträtinnen und Stadträte an der zweitägigen Zukunftskonferenz im Hasenberg teilgenommen. Von der Verwaltung wird aber auch dem unterschiedlichen Informationsbedürfnis der einzelnen Fraktionen Rechnung getragen, in Form von Sonderveranstaltungen, Infotermine und entsprechendem Infomaterial.

Die Erfahrung zeigt, dass über eine projektbezogene Einbindung der Stadtpolitik und der Stadtspitze, wie z.B. bei der Eröffnung der Stadtteilbüros, bei Grundsteinlegungen, Einweihungen und Stadtteilrundgängen, eine starke Verbindung zu den Stadtteilanliegen erreicht werden kann und gerade belastete Stadtteile damit auch in den Vordergrund rücken. Allerdings gehört ebenfalls dazu, dass die Gelegenheiten zu solchen Aktionen in den Stadtteilen offensiv genutzt werden müssen und die Inszenierung dieser Termine gerade auch für die Politik erfolgreich umgesetzt wird.

3.2 Stadtteilpolitik – Bezirksausschuss

Auf der Stadtteilebene ist die Mitwirkung des Bezirksausschusses, insbesondere des/der Vorsitzenden, ein ganz wesentlicher Erfolgsfaktor.

Im Sinne des § 137 Baugesetzbuch (BauGB), Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen, stellt die Mitwirkungsbereitschaft gerade auch bei der Ausweisung von neuen Programmgebieten ein entscheidendes Kriterium dar. Deshalb wurde im Hasenberg und in Milbertshofen schon weit im Vorfeld die Bereitschaft der dortigen Bezirksausschüsse abgeklärt. Die Stadtteilpolitik ist in beiden Stadtteilen mit drei Personen, den jeweiligen Fraktionen entsprechend, vertreten.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Bezirksausschusses sind zum einen wichtige Multiplikatoren für die Bezirksausschüsse selbst, aber auch für viele weitere Vereine und Gremien, in denen sie in ihrer Funktion mitarbeiten, und selbstverständlich auch für den Stadtrat. Zum anderen sind sie aufgrund ihrer oft langjährigen Tätigkeit im Viertel nahezu in allen Handlungsfeldern Experten ihres Stadtbezirks. Die Stadtteilpolitik hat nach den jeweiligen Geschäftsordnungen der Koordinierungsgruppen, an deren Erstellung sie mitgewirkt haben, keine herausgehobene Funktion; allerdings hat die Stadtteilgruppe im Hasenberg aus eigenem Interesse heraus den Bezirksausschussvorsitzenden zum Sprecher gewählt.

Die Kooperationsbereitschaft und das Engagement der Stadtteilpolitik sind bemerkenswert – nicht zuletzt deshalb, weil zwar langsam, aber sicher neue, stadtteilstärkende Projekte entstehen. Die informelle Einbindung der Stadtteilpolitik gelingt noch stärker als

die der Stadtpolitik über eine offensive, direkte Beteiligung und Mitwirkung an Projekten, von der Leitung der Projektteams bis hin zu Patenschaften und konkreter Mitarbeit.

4. Erste Ergebnisse

Zusammenfassend können bereits folgende Resultate festgestellt werden:

- Stadtteilprojekte finden in der Regel einen breiten Konsens vor Ort.
- Ergebnisse aus den Beteiligungsprozessen werden durch offizielle Anträge aus dem Bezirksausschuss unterstützt.
- Die Mitwirkung der Stadtteilpolitik an Projekten nimmt zu, etwa durch
- Patenschaften und Spielplatzbetreuung.
- Bezirksausschussvorsitzende äußern sich im Stadtrat auch verstärkt zum Programm „Soziale Stadt“.

Randbedingungen, die möglicherweise zum Gelingen beitragen:

- Transparenz in der Organisation und auch in den Entscheidungswegen bei der Programmumsetzung (Geschäftsordnungen),
- umfassende Information auf allen Ebenen,
- klare Abgrenzung der Zuständigkeiten und
- erfolgreiche Stadtteilprojekte.

Ziel sollte sein, auf allen Ebenen aus Mitwirkenden Verbündete oder besser noch Mitstreiterinnen und Mitstreiter zu machen. Eine dauerhafte Kooperation in diesem Sinne kann allerdings nur gelingen, wenn sich eine „win-win-Perspektive“ für alle Partnerinnen und Partner aufbauen und vor allem durchhalten lässt.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 2

Moderation und Berichterstattung: Ulla-Kristina Schuleri-Hartje,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Einbindung der Politik

Dem Impulsreferat von Frau Ritter folgte ein Erfahrungsaustausch unter den AG-Teilnehmerinnen und Teilnehmern, der die Notwendigkeit der *Einbindung der Politikerinnen und Politiker auf allen Ebenen* betonte (These 1). In Baden-Württemberg werden nur investive Mittel aus dem Programm „Soziale Stadt“ finanziert, sodass die politischen Stadtvertreterinnen und -vertreter eine Ergänzungsfinanzierung für den Einsatz von nicht-investiven Mitteln beschließen müssen. In den meisten Städten wurden zur Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ und zur Entwicklung eines integrativen Handlungskonzepts auf Verwaltungsebene eine Lenkungsgruppe/ein Lenkungskreis eingesetzt und auf Stadtteilebene ein Arbeitskreis-/Stadtteilbeirat/eine Stadtteilkonferenz oder Ähnliches, dem neben Bewohnerinnen und Bewohnern Akteure des Gebiets, das Quartiermanagement, Vertreterinnen und Vertreter der Ämter und fast überall Politikerinnen und Politiker angehören. Aus diesem Gremium entstehen themenbezogene Arbeitsgruppen; hier wirken Politikerinnen und Politiker nicht mit, es sei denn, sie sind gleichzeitig Akteure oder Gebietsbewohner. Die Stadtteilkonferenz/der Arbeitskreisbeirat entscheidet über den Einsatz der Mittel aus dem Verfügungsfonds und gibt Empfehlungen zu den von den Arbeitsgruppen erarbeiteten Maßnahmen und Projekten. Abschließend zu These 1 wurde festgestellt, dass die Politik klare Vorgaben machen und Rahmenbedingungen setzen muss, und dass die Entwicklung der Programmgebiete in die gesamtstädtische Entwicklung einzubinden ist. Je größer eine Kommune, desto institutionalisierter muss die politische Beteiligung geregelt sein.

Die Beteiligung der Politikerinnen und Politiker an der Stadtteilkonferenz/dem Arbeitskreisbeirat oder einem ähnlichen Gremium, also auf Gebietsebene, ist schon deshalb wichtig, weil – und dies die These 2 – *Politik gefordert ist, alle Bevölkerungsgruppen zu vertreten und Kooperationspartner für alle Bevölkerungsgruppen zu sein.*

Wichtig war den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zum einen die Verzahnung von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft; das Quartiermanagement hat dabei die Aufgabe, zwischen den einzelnen Gruppen zu vermitteln. Zum anderen sollte es darum gehen, dass alle Bürgerinnen und Bürger vertreten werden und die Möglichkeit haben, sich zu beteiligen. Dies gilt besonders für die ausländischen Bürgerinnen und Bürger, für die die Beteiligung an der Entwicklung von Projekten und Maßnahmen oft die einzige Möglichkeit ist, sich und ihre Interessen aktiv einzubringen, da sie kein Wahlrecht und damit kein politisches Mandat haben. Hier ist die Politik gefordert, sich für diese Bevölkerungsgruppen einzusetzen. Allerdings müssen – soll eine aktive Beteiligung von Migranten/nicht Deutsch sprechenden Bevölkerungsgruppen, aber auch eines Teil der deut-

schen Bevölkerung erreicht werden – *neue Beteiligungsformen und neue Kommunikationskulturen* geschaffen werden, so These 3, die eine Beteiligung dieser Bevölkerungsgruppen „erleichtern“ und gleichzeitig mit dem Bürgerengagement gegen Politikverdrossenheit in der Bevölkerung wirken.

Vor-Ort-Initiativen brauchen die Politik als Kooperationspartner, manchmal auch dazu, um sich gemeinsam gegen die Verwaltung zu solidarisieren – Politik als Mitstreiterin. Das Engagement der Politikerinnen und Politiker ist zwar notwendig, darf aber nicht so weit gehen, dass die Parteien mit dem Programm „Soziale Stadt“ und seinen Ergebnissen Wahlkampf machen.

Abschließend kam die Arbeitsgruppe zu dem Ergebnis – so These 4 –, *das Engagement der Politikerinnen und Politiker werte das Gebiet und die Akteure auf*. Ihr Einsatz kann die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger fördern, da es ihnen zeigt, dass sich die Politik auch für ihr Gebiet einsetzt.

Thesen und Stichpunkte

- (1) Die Einbindung der Politik auf allen Ebenen ist notwendig für die erfolgreiche Umsetzung des Programms.
 - Vor-Ort-Initiativen brauchen Politiker als Kooperationspartner.
 - Politik als Mitstreiterin.
 - Politik muss eingebunden sein, schon, um sich mal mit Bürgern gegen die Verwaltung zu solidarisieren.
 - Politik im
 - ▲ Bezirk/Stadtteil,
 - ▲ in der Stadt/Stadtentwicklung,
 - ▲ im Land,
 - ▲ im Bund,
 - ▲ in der EU.
- (2) Politik ist gefordert, alle Bevölkerungsgruppen zu vertreten und Kooperationspartner für alle Bevölkerungsgruppen zu sein.
 - Die in die Krise geratenen parlamentarischen Strukturen (geringe Wahlbeteiligung) werden durch direkte Beteiligungsstrukturen gestärkt.
 - Es gibt Bevölkerungsgruppen, die von den Politikerinnen und Politikern *nicht* vertreten werden. Politik ist aufgefordert, sich für diese und Migranten einzusetzen; für Migranten sind die neuen Beteiligungsformen die einzige Möglichkeit, sich zu beteiligen.
 - Es gibt Bezirksausschüsse, die budgetieren können; es ist aber sehr unterschiedlich geregelt, welchen Einfluss sie haben.

- Politische Beteiligung hängt auch von der Gemeindegröße ab. Je größer die Gemeinde, desto institutionalisierter muss Beteiligung geregelt sein. Es muss eindeutige Vorgaben geben, und die Rahmenbedingungen müssen klar sein.

(3) Neue Beteiligungsformen und neue Kommunikationskultur wirken gegen Politikverdross.

- Unterschiedliche Beteiligungsformen;
- „Neue Kultur“ der Kommunikation.

(4) Engagement der Politikerinnen und Politiker wertet Gebiet und Akteure auf.

- Einbindung der Politik fördert integratives Handeln.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 2

Cormont	Pascal	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
De La Rosa	Martina	Stuttgart	Stuttgart
Jasper	Karl	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW	Düsseldorf
Kiefer, Dr.	Renate	Gemeinderat Freiburg, SPD-Fraktion	Freiburg
Lindemann	Heike	Stadt Herne, Planungsamt	Herne
Möller	Claudia	Stadt Ludwigshafen, Stabsstelle Dezernatsübergreifende Planungsaufgaben	Ludwigshafen
Overschmidt	Jörg		Dortmund
Özmal	Leyla	EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH	Duisburg
Scheuermann	Anette	Quartiermanagement Itzehoe-Edendorf, Stadtteilbüro	Itzehoe
Schuler	August	CDU-Fraktion Ravensburg	Ravensburg
Voelker	Marcus	Bündnis90/Die Grünen Ratsfraktion	Düsseldorf

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 3

Christine Becker,

Referentin für Standortmarketing bei der Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH

Beteiligung der Wirtschaft

Die Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH (im Folgenden WFG genannt) ist einer der Akteure zur Beratung von Unternehmen sowie Existenzgründerinnen und -gründern in der Kasseler Nordstadt, dem hessischen Modellgebiet des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt.

Die Wirtschaftsförderung wurde 1990 aus dem Liegenschaftsamt der Stadt Kassel heraus als GmbH gegründet, zunächst mit der Stadt Kassel als einziger Gesellschafterin. Dann kam der Landkreis Kassel als Minderheitsgesellschafter hinzu; mittlerweile sind Stadt und Landkreis Kassel gleichberechtigt (das heißt zu gleichen Anteilen) die Hauptgesellschafter. Hinzugekommen sind im Jahr 2000 die Gesellschafter Industrie- und Handelskammer Kassel, Handwerkskammer Kassel, Kasseler Sparkasse und Kasseler Bank eG. Damals wie heute sind die Hauptaufgaben der WFG „die Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen“ im Raum Kassel.

Diesen Aufgaben versucht die WFG in erster Linie dadurch gerecht zu werden, dass ansiedlungswillige Unternehmen darin unterstützt werden, in der Stadt Kassel oder in einer der Landkreis-Kommunen Gewerbeflächen zu erwerben. Hinzu kommen die Beratung und Betreuung von Unternehmen, die sich erweitern/vergrößern oder modernisieren müssen. Insbesondere die Vermarktung von Flächen im Bereich des Industrie- und Gewerbeparks Kassel-Waldau und im daran angrenzenden Güterverkehrszentrum steht im Zentrum der Tätigkeiten der WFG. Weiter kommen hinzu die Beratung besonderer städteplanerischer Maßnahmen wie Reaktivierung städtischer Industriebrachen oder Konversion von ehemaligem Kasernengelände. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WFG nehmen außerdem an den Sitzungen von Arbeitsgruppen zu Masterplanungen für bestimmte Stadtteile wie Rothenditmoldt teil; dort gehen das Gelände des (ehemaligen) Hauptbahnhofs und das des Industriestandorts Thyssen in Rothenditmoldt ineinander über.

Personal der WFG

Zum WFG-Personal gehören:

- ein hauptamtlicher Geschäftsführer;
- ein Referent, der ausschließlich Unternehmen und Immobilien im Stadtgebiet betreut;

- ein Referent, der ausschließlich Unternehmen im Landkreis Kassel betreut und der außerdem die Aufgabe hat, für ansiedlungswillige Unternehmen eine Lotsenfunktion hin zu den Entscheidern in den Kreisgemeinden zu übernehmen;
- ein Referent für das Güterverkehrszentrum;
- eine Referentin für den Industrie- und Gewerbepark Kassel-Waldau, die außerdem Standortmarketing, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit macht;
- ein Mitarbeiter in einer Strukturanpassungsmaßnahme für die Umsetzung von Marketingmaßnahmen;
- zwei Verwaltungsmitarbeiterinnen.

Alle Stellen sind Vollzeitstellen. Mit diesem Personal müssen theoretisch 9 000 Unternehmen unterschiedlichster Größe, Struktur und Branche in Stadt und Landkreis Kassel betreut werden.

Die eigentliche Unternehmens- bzw. Unternehmerinnen- und Unternehmerberatung bei Existenzgründungen wird von der WFG direkt an die zuständige Kammer oder an das RKW weitergeleitet. Besondere Beratung und Begleitung erfahren Unternehmen, die in irgendeiner Form investieren wollen oder müssen und die dafür die so genannten GA-Zuschüsse, reine Zuschüsse von bis zu maximal 28 Prozent aller investiven Ausgaben, aus dem Bund-Länder-Programm zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft in Anspruch nehmen wollen. Diese Zuschüsse sind allerdings an die Bedingung geknüpft, dass das Unternehmen mit den Investitionen entweder Arbeitsplätze schafft oder erhält, und dass der Absatz der Produkte oder Dienstleistungen zu mehr als 50 Prozent „überregional“ ist, also außerhalb eines Radius von 50 Kilometern liegt.

Hieraus resultiert eine erste Schwierigkeit, die die WFG mit der Förderung, Beratung und Begleitung von Unternehmen hat, die ausschließlich ihr nahes Umfeld versorgen, das heißt die zur Lokalen Ökonomie gehören. Hinzu kommt, dass es keine uns bekannten Förderprogramme, also Finanzhilfen, für Investitionen im Einzelhandel und/oder für KFZ-Betriebe gibt. Allerdings gibt es durchaus auch hier Programme zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen und Ausbildungsplatzförderungsprogramme.

Als direkter Ansprechpartner auf Seiten der Stadt Kassel gilt bei Kaufinteresse für städtische Flächen das Liegenschaftsamt, das direkt dem Kämmerer der Stadt untersteht. Angesichts der Haushaltslage hat die Stadt ein großes Interesse an der Vermarktung ihrer eigenen Flächen. Allerdings muss das Flächenangebot noch mindestens zehn Jahre vorhalten, was die Angebotsstrategie auf besonders arbeitsplatzintensive Unternehmensansiedlungen beschränkt. Bei allen anderen unternehmerischen Entscheidungen, die mit dem Bau oder dem Kauf einer Immobilie in der Stadt Kassel zu tun haben, ist der Baudezernent (CDU) der erste Ansprechpartner. Unternehmen, die in wirtschaftlichen Schwierigkeiten sind, wenden sich in der Regel zuerst an den Oberbürgermeister der Stadt Kassel (ebenfalls CDU), der auch der Dezernent für Wirtschaft ist.

Im Soziale Stadt-Gebiet in Kassel, der Nordstadt, gibt es bereits seit einigen Jahren das so genannte Nordstadt-Projekt. Es wurde von der Sozialdezernentin (SPD) ins Leben

gerufen und wird auch von ihr am Leben gehalten. Auch der Dezernent für Kultur wird von der SPD gestellt.

Das Nordstadt-Projekt und auch das Programm Soziale Stadt werden nach Einschätzung der Autorin nicht als gesamtstädtisch relevante Projekte oder auch nur als Teile einer gesamtstädtischen Entwicklungsplanung verstanden. An keiner der Veranstaltungen im Rahmen des Nordstadt-Projekts oder des Programms Soziale Stadt hat der Oberbürgermeister oder der Baudezernent teilgenommen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Planungsamt waren jedoch an sehr vielen Gesprächen und Konferenzen beteiligt. Auf dieser Ebene ist das Verständnis für die Notwendigkeit eines integrativen Handelns für die soziale Stadtteilentwicklung durchaus vorhanden.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Planungsamts haben naturgemäß die Aufgabe, den städtischen Raum zu planen und zu entwickeln. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung (insbesondere aber die Akteure, die die IHK zu den Arbeitstreffen im Programm Soziale Stadt entsandt hatte), sind überhaupt nicht daran gewöhnt, über die einzelbetriebliche Förderung, Beratung und Begleitung hinaus zu wirken. Sozialraumbezogene Wirtschaftsförderung wird bei der WFG nicht zu den Kernkompetenzen gezählt.

Die Förderung der Lokalen Ökonomie in einem Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf stellt die WFG vor besondere Herausforderungen. Nach ausführlichen Gesprächen und ersten Beratungen von bis zu zehn Unternehmen aus der Nordstadt hat sich folgendes Muster ergeben:

Es waren ausschließlich Unternehmer türkischer Herkunft, die sich an die WFG wandten.

Sie waren in der Regel schon zwei bis fünf Jahre auf dem Markt; zum Teil hatten sie die eigenen finanziellen Möglichkeiten völlig ausgeschöpft; mussten jedoch erweitern oder neu bauen. Dafür erhofften sie eine Förderung in Form von Zuschüssen – entweder direkt von der WFG, von der Stadt oder mit Unterstützung der WFG einen einfachen Zugang zu Darlehen ihrer Hausbank.

Bei allen beratenen Unternehmen stellte sich heraus, dass die Bereitschaft der Gesprächspartner, sich auf das in Deutschland übliche Geschäftsgebaren und auf die von den Banken geforderte sehr weitgehende Transparenz und Einsicht in die Geschäftsunterlagen und -strukturen einzulassen, zu gering war. Nach Kenntnis der Autorin wurde keines der Beratungsangebote oder der Seminare zur Unternehmensführung, wie die IHK oder das RKW sie anbieten, in Anspruch genommen. In solchen Fällen von – zu meist kulturell bedingter – Beratungsresistenz kann auch die WFG nicht dabei helfen, über die Hausbanken ein Darlehen zu bekommen.

Zudem handelte es sich bei diesen Unternehmen in der Regel um Einzelhandel (türkischer Sonderpostenmarkt), KFZ-Handel, Taxi-Betriebe oder Gastronomie, Gewerbebetriebe ohne allzu hohes Ansehen bei den Kammern und bei den Banken, auch nicht bei den Kommunalpolitikerinnen und -politikern – und damit ohne Lobby.

Die Stadt Kassel hat bis heute kein eigenes Förderprogramm (Zuschüsse, Bürgschaften) für Kleinst- und Kleinunternehmen, die zur Stabilisierung und zur Nahversorgung in dem Programmgebiet beitragen, entwickelt.

Die Beantragung von besonderen Darlehen der DtA (Deutschen Ausgleichsbank), z.B. zur Modernisierung von Heizungsanlagen oder anderen Investitionen, die den Energieverbrauch senken oder auch das Grundwasser schützen, ist sehr aufwendig und konnte von den Unternehmen nicht ohne sehr anhaltende Unterstützung bewältigt werden. Die Steuerberater oder Architekten der Unternehmen hatten jedoch mit diesen Programmen und Anträgen keine ausreichende Erfahrung.

In der Nordstadt gibt es noch einige große Unternehmen (vor allem Tochterunternehmen großer Mutterkonzerne, die nicht selbst in Kassel ihren Sitz haben). Dazu zählt Bombardier (früher AdTranz), die Schwerlastlokomotiven in Kassel produzieren. ThyssenTransrapid baut Stratorpakete für den Transrapid in der Nordstadt. Daimler-Chrysler baut dort Achsen für Schwerlastfahrzeuge. Von keinem dieser Unternehmen haben leitende Angestellte oder Geschäftsführer an den Sitzungen der Arbeitsgruppen des Nordstadt-Projekts oder der Sozialen Stadt teilgenommen. Nach Auskunft eines Personalleiters von einem dieser Unternehmen rekrutieren sie ihre Arbeitskräfte kaum aus dem sie umgebenden Stadtteil. Durch die Abspaltung weiter Teile der ursprünglichen Produktion und den damit verbundenen Rückgang von Beschäftigten gibt es ausreichend Parkplätze, und die Straßenbahn direkt vor den Werkstoren ermöglicht es auch nicht-motorisierten Beschäftigten, gut zur Arbeitsstelle zu kommen. Als Probleme wurden von diesen Gesprächspartnern hauptsächlich die zu geringen Deutschkenntnisse und die unzureichende Arbeitshaltung vieler – zumal jugendlicher – potenzieller Arbeitskräfte aus dem Stadtteil beschrieben.

Eine erhebliche Bedeutung für die öffentliche Wahrnehmung der Nordstadt spielt auch die Universität, die im südlichen Bereich des Stadtteils ihren Hauptsitz hat. Sie bildet mit ihrem Standort am Holländischen Platz auch die Schnittstelle oder den Übergang zwischen der Innenstadt, der City, und der Nordstadt. Von Seiten der Universitätsleitung oder des Studentenwerks hat – so jedenfalls die Erinnerung der Autorin – niemand an den Treffen, bei denen sie anwesend war, teilgenommen.

Die hier geschilderten Erfahrungen und Beobachtungen machen für das Modellgebiet Kassel-Nordstadt deutlich, dass es nach Einschätzung der Autorin hier kein integriertes Handlungskonzept zur sozialen Stadtteilentwicklung gibt. Weder wird dieser Ansatz zwischen den verschiedenen Dezernaten der Stadtverwaltung verfolgt, obwohl dies wohl durchaus im Interesse der Sozialdezernentin wäre, die sich jedoch in dieser Sache nicht gegen die beiden Dezernenten für Wirtschaft und für Bauen (mit Planung) durchsetzen kann. Noch wird der Ansatz von den verschiedenen Einrichtungen der Wirtschaftsförderung (IHK, HWK, WFG) verfolgt. Schon innerhalb der WFG gibt es keine Strategie, wie man auf die sozialräumlichen Rahmenbedingungen für eine bessere einzelbetriebliche Entwicklung einwirken könnte. Eine solche Strategie zu entwickeln, ist auch bislang kein Auftrag der Stadt (als Hauptgesellschafter) an die WFG. Allerdings versteht sich die WFG auch nicht als eine Institution, die ihre Erfahrungen in Projekten wie dem der Nordstadt wieder konstruktiv in die zuständigen Entscheidungsebenen von städtischer Politik und Verwaltung zurückkoppelt.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 3

Moderation und Berichterstattung: Dr. Heike Herrmann
TU Hamburg-Harburg

Beteiligung der Wirtschaft

Mit dem Leitziel „Arbeit und Beschäftigung“ wird innerhalb der Entwicklung der Sozialen Stadt der Versuch unternommen, das in den Quartieren vorhandene oder zu entwickelnde Arbeitskräfteangebot der durch die Wirtschaft gebotenen Nachfrage näher zu bringen. Wie vorliegende Untersuchungen zeigen, bedarf es mehrerer Zwischenschritte, z.B. der passgenauen Qualifizierung von Bewohnerinnen und Bewohnern, bis eine Angleichung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage möglich ist. Manches Mal ist dies über die lokale Ökonomie gar nicht zu erreichen, sind flankierende Maßnahmen etwa der Steigerung der Mobilität von Bewohnerinnen und Bewohnern unabdingbar. Umgekehrt hat die Forschung auch gezeigt, dass gerade größeren Unternehmen Vorteile des Bezugs ihrer Arbeitskräfte zur unmittelbaren Umgebung erst deutlich gemacht werden müssen: Was nützt es, wenn ein großes Werk Arbeitskräfte aus ganz Europa qualifiziert und diese, aufgrund der nicht vorhandenen Ortsbindung, nach dem Beenden ihrer Ausbildung das Unternehmen wieder verlassen?

Analyse der Ausgangsbedingungen

Am Beginn der Beteiligung der Wirtschaft und damit vor allem der Entwicklung von Konzepten zur Beteiligung wirtschaftlicher Akteure an der Quartiersentwicklung sollte eine gründliche *Analyse der Ausgangsbedingungen* stehen. Für die kommunalen Akteure bedeutet dies zunächst die Finanzierung eines Gewerbebestands- und -entwicklungsgutachtens, welches die Standorte der Betriebe und deren wirtschaftliche Verflechtungen darstellt. Der Blick auf die Verbindungen des lokalen Wirtschaftsraums mit den umliegenden Stadtteilen und auf die Verflechtungen mit dem gesamtstädtischen Wirtschaftsraum sollte in diesem Gutachten enthalten sein. Gebietsabgrenzungen der Sozialen Stadt erwachsen aus sozialen, administrativen und politischen, nicht aus wirtschaftlichen Erwägungen; entsprechend handelt es sich häufig, etwa im Fall reiner Wohngebiete, nicht um Wirtschaftsräume. Weiter geht es um die genaue Analyse der Arbeitskräftenachfrage (Spektrum und Umfang der geforderten Kompetenzen) einerseits sowie um die Erhebung des vor Ort vorhandenen Arbeitskräfteangebots andererseits.

Bereits vorliegende Ergebnisse von Bestandsanalysen (wer sind die lokalen Akteure, welche Akteure fehlen?) weisen darauf hin, dass bei den einzelnen Gebieten der Sozialen Stadt (und damit auch bei der Erstellung von Konzepten für deren Entwicklung) von sehr unterschiedlichen Voraussetzungen auszugehen ist. In der Arbeitsgruppe wurde entsprechend gefordert, bei der Erstellung von Konzepten zunächst sowohl nach Ge-

bietstypen (Gründerzeitviertel mit einer Mischung von Arbeiten und Wohnen; Gebiet mit Industriebrache; Großwohnsiedlung, meist am Rande der Stadt) als auch nach administrativen Rahmenbedingungen (unterschiedliche Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung in den einzelnen Bundesländern, vorhandene oder nicht vorhandene institutionelle Bündelung von Fachressorts etwa in Lenkungsgruppen usw.) zu unterscheiden.

Einbindung der Strategie zur „Beteiligung der Wirtschaft“ in die gesamtstädtische Strategie

Administrative Strukturen und Faktoren wie die Größe der Stadt spielen auch dann eine Rolle, wenn es um die *Einbindung* der im Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“/„Beteiligung der Wirtschaft“ verfolgten Strategie *in eine übergeordnete, gesamtstädtische Strategie* geht. Gerade in Bezug auf die Förderung und Unterstützung des Einzelhandels und damit der Nahversorgung in den Gebieten wurden diesbezüglich vor allem negative Erfahrungen gemacht. Was nützt es, etwa mit städtebaulichen Maßnahmen die Entwicklung von Einzelhandelszentren zu unterstützen, wenn in mittel- oder unmittelbarer Nähe die Ansiedlung von großen Einkaufszentren forciert wird? Lokale Interessen sind in vielen Fällen mit gesamtstädtischen zu vereinbaren. Von einem positiven Beispiel in dieser Richtung wurde uns aus Aachen berichtet: Hier wurde zunächst über Verhandlungen mit den verschiedenen zuständigen Stellen der Deutschen Bahn AG dafür gesorgt, dass eine nicht mehr genutzte Bahn(gleis)fläche für eine neue Nutzung zur Verfügung stand. In einem weiteren Schritt wurde von Seiten der Stadt ein Investor gefunden, der neben seinem Interesse an der Fläche auch die Bereitschaft bekundete (unter anderem aufgrund seiner persönlichen Verbundenheit mit der Stadt), andere als die vor Ort bereits vorhandenen Sparten/Themenschwerpunkte des Einzelhandels auf der neuen Fläche anzusiedeln. Hiermit wurde den Ängsten und Protesten der anliegenden Einzelhändler entsprochen; gleichzeitig wurden diese motiviert, sich in den nun in dieser Hinsicht beginnenden Quartiersentwicklungsprozess einzubringen. Durch den über die Neuinvestition entstehenden Handlungsdruck bei gleichzeitiger Unterstützung seitens der Kommune (Vermittlung von Förderprogrammen zur Gebäudesanierung und Innenhofgestaltung, Verbesserung der Infrastruktur) könnte eine umfassende Erneuerung des Quartiers, eine Art „Multiplikatoreffekt der Neuinvestition“ erreicht werden. Eine so angeregte Imageverbesserung des Quartiers könnte weitere Akteure (ob Bewohner oder Unternehmer) auf das Quartier aufmerksam machen und damit zu einer Stärkung der Kaufkraft in dem Gebiet beitragen.

Kritisch angemerkt wurde jedoch auch zu diesem positiven Beispiel einer Verknüpfung von Interessen, dass es keinerlei Garantie dafür gibt, dass der Investor – etwa nach fünf Jahren – nicht doch in die vom umliegenden Einzelhandel angebotenen Sparten wechselt, sodass die kleineren Unternehmen sich lediglich verspätet in ihrer Existenz bedroht sehen.

Breite politische Rückendeckung sowie hohe Kompetenz und Reputation der die Beteiligung vorantreibenden Akteure sind unverzichtbar

Das Projekt Soziale Stadt braucht eine breite Unterstützung in der Öffentlichkeit, die auch durch eine entsprechende symbolische Politik herzustellen ist – der lokale Einzelhandel und das lokale Gewerbe verfügen in der Regel nicht über eine eigene Lobby, die diese Aufgabe übernehmen könnte. Es wurde darüber berichtet, dass ein Aufeinander-Zugehen häufig leichter zu erreichen ist, wenn etwa der Bürgermeister als Einladender für einen hohen politischen Nachdruck sorgt. Im konkreten Vermittlungs- oder Aushandlungsprozess fehlen dem Quartiersmanagement häufig die nötigen Kompetenzen und Ressourcen, um von großen Unternehmen wie kleinen und mittleren Gewerbetreibenden ernst genommen zu werden. Akteure, die ökonomische Akteure beteiligen könnten, sind ebenso sorgfältig auszuwählen wie die Methoden der Aktivierung.

Schließlich erfordert die Entwicklung der Sozialen Stadt – auch im Hinblick auf die Beteiligung der Wirtschaft – ein umfassendes „Bündelungsmanagement“ von Förderprogrammen unterschiedlicher Ressorts, aber auch unterschiedlicher politisch-administrativer Ebenen. So sind hinsichtlich der angestrebten Beschäftigungseffekte bisher personen- und nicht ortsspezifisch gebündelte Programme der Arbeitsämter mit möglichen lokalen Förderungen zu verknüpfen, brauchen investive Mittel der Städtebauförderung häufig nicht-investive Mittel anderer Programme oder auch Akteure. Hierbei sind die unterschiedlichen Zeiten, Fristen und Förderräume zu berücksichtigen. Diesbezüglich ist fraglich, ob ein vor Ort tätiges Quartiersmanagement diese Aufgabe übernehmen kann, oder ob nicht vielmehr innerhalb der Verwaltungsorganisation Lenkungsgruppen oder Ähnliches installiert werden müssen (und dies wiederum auf den verschiedenen Ebenen), die Abstimmungsprozesse einleiten, auf die das Quartiersmanagement dann wiederum zurückgreifen kann.

Der erste Schritt ...

Der erste Schritt in einem Aufeinander-Zugehen, darin waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe einig, ist die Beantwortung der folgenden Frage: Warum sollte sich das Unternehmen X für soziale Stadtentwicklung interessieren? Was kann den Unternehmen angeboten werden, wie sind ihnen Vorteile zu verschaffen? Hierbei ist zu bedenken, dass *Kooperationen mit wirtschaftlichen Akteuren zeitnahe Produkte erfordern*, langfristige Planungen entsprechend lohnende Ergebnisse erbringen müssen. Wie in der Kooperation mit den Bewohnerinnen und Bewohnern auch, stehen unterschiedliche Zeithorizonte (Bewohner – planende Verwaltung; Unternehmen – planende Verwaltung usw.) einer Kooperation häufig von vornherein entgegen.

Ein zweiter Schritt in einem konkreten (Beteiligungs-)Verfahren ist der persönliche Kontakt, ein Aufsuchen, in dem an die konkreten Bedarfe des einzelnen Unternehmens/des Gewerbetreibenden angeknüpft werden kann. Die Formen der Kontaktaufnahme sind dabei so unterschiedlich wie die Akteure der Wirtschaft selbst. Die Beratung und Unterstützung eines türkischen Händlers des kleineren und mittleren Gewerbes sieht gänzlich anders aus als ein Einbeziehen eines weltweit agierenden Großunternehmens. Aus

Hamburg kommt aus diesem Grund der Vorschlag, eine stadtweit agierende Institution (der Wirtschaftsförderung/Beratung) einzurichten, auf die einzelne Quartiersmanagements zurückgreifen können (vgl. Gonzalez/Herrmann 2001).¹ So könnte notwendiges Know-how „passgerecht“ an die lokalen Akteure vermittelt werden, wären in der näheren Umgebung oder auch stadtweit agierende, sich für eine Kooperation anbietende Akteure mit ihrem Potenzial in das Quartier vermittelbar. Traditionell arbeitende *Einrichtungen der Wirtschaftsförderung sind* zudem – um den genannten Anforderungen gerecht zu werden – *aufgefordert, von einer zentralen Angebotspolitik zu einer dezentralen Nachfragepolitik überzugehen* oder die angebotene Dienstleistung in diesem Sinne zu ergänzen. Dabei sollte die Wirtschaftsförderung „weniger als Motor, denn als Lenkrad der Entwicklung“ fungieren: Der Motor sind die angesprochenen Unternehmen selbst, die Wirtschaftsförderung, die IHK und ähnliche Einrichtungen steuern lediglich die Vermittlungsprozesse.

Ergebnisse der Beteiligung der Wirtschaft

Wirtschaftliche Akteure sind mit anderen – zu beiderseitigem Vorteil (!) – zu verknüpfen, wenn es beispielsweise darum geht, *Beschäftigungs- oder Qualifizierungsbündnisse* herzustellen: Betriebe können sich in der Ausbildung eines Schulabsolventen zusammenschließen, können Kooperationen mit Schulen eingehen, die einen begleiteten Übergang von der Schule in den Beruf ermöglichen usw. Nur so lassen sich in Zeiten raschen gesellschaftlichen Wandels Qualifizierungsprojekte installieren, die in ihren Inhalten nachfrageorientiert sind. Hier ist vor allem das Quartiersmanagement gefragt. Bezüglich der zu gewährleistenden Kontinuität in der Förderung von Qualifizierung in den Gebieten sind es jedoch die kommunalen Akteure/Institutionen, die sicherstellen, dass einmal Gefördertes nicht im leeren Raum verpufft. Für die Unternehmen geht es dabei zum einen um ein passgenaues Arbeitskräfteangebot, auf das sie leicht zugreifen können, und zum anderen um eine Stärkung der Kaufkraft in dem Gebiet. Die Stärkung der Kaufkraft durch Lohneinkommen statt Transfereinkommen ist der beste Weg, um Wirtschaftsansiedlungen zu fördern – hierin ist sich die Arbeitsgruppe einig.

¹ Gonzalez, T.; Herrmann, H. (2001), Soziale Stadtentwicklung in Hamburg-Altona-Lurup: Voraussetzungen und Handlungsperspektiven in einer Großwohnsiedlung am Rande der Stadt. In: Arbeitskreis Stadterneuerung (Hrsg.), Jahrbuch Stadterneuerung. Opladen.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 3

Becker	Christine	Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH	Kassel
Begaß	Dieter	Stadt Aachen, Fachbereich Wirtschaftsförderung und Europäische Angelegenheiten	Aachen
Bernhardt	Jürgen	Stadtteilbüro Mettenhof	Kiel
Claussen	Wiebke	Stadt Hamm, Stadtplanungsamt	Hamm
Hayden	Jacqueline	FHVR Berlin, Studiengang „Public Management“	Berlin
Henkel	Knut	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung	Berlin
Herrmann, Dr.	Heike	TU Hamburg-Harburg	Hamburg
Klehn	Kirsten	Inst. für Wohnpolitik und Stadtökologie	Hannover
Merz, Dr.	Wiltrud	Arbeitsgemeinschaft Sozialplanung	Marburg/ Lahn
Schmidt	Christoph	Stadt Fulda, Fachstelle für besondere städtebauliche Aufgaben	Fulda
Schuchert	Karl	Landeshauptstadt Hannover, Stadtplanungsamt	Hannover
Seiffert	Marieluise	Stadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde MK/M 1	Hamburg
Sondermann	Klaus	LEG, Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH	Düsseldorf
Ulbrich	Bettina	Bezirksamt Lichtenberg, Gleichstellungsbeauftragte von Frauen und Männern	Berlin
Vogt	Christoph	Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung mbH (GIU)	Saarbrücken

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 4

Reinhard Thies,
Stadtplanungsamt Gelsenkirchen

Beteiligung der Freien Träger

1. Engagement von Wohlfahrtsverbänden und Freien Trägern zur Unterstützung von Bürgerengagement, Vernetzung von Stadtteilarbeit und Lokaler Ökonomie

Freie Träger und Dienste der Verbände der Wohlfahrtspflege sind in vielfältiger Weise in den Kommunen und Stadtteilen präsent. Sie sind mit verschiedenen Einrichtungen der Sozial- und Jugendhilfe vor Ort in den Stadtteilen (subsidiär) tätig. Sie stehen insbesondere in sozialen Brennpunkten und Quartieren mit besonderem Unterstützungsbedarf in Ergänzung zu den Diensten der öffentlichen Träger der Sozial- und Jugendhilfe mit der Bevölkerung und den Quartiersakteuren im engen Kontakt. Ob in Kitas, Jugendzentren, Beratungsstellen, Beschäftigungsprojekten oder in Einrichtungen für ältere Menschen – sie erreichen die Menschen im Quartier unmittelbar. Sie sind im Gemeinwesen verankert und Kenner der Lebenswelten sowie der Lebenslagen der betroffenen Menschen. Mit ihren differenzierten Angeboten bilden sie wichtige Teile von Akteursnetzwerken im Stadtteil und unterstützen oder schaffen Kommunikation in den „überforderten“ Sozialräumen.

Auf der Grundlage von Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) sind sie bewährte Partner der kommunalen Daseinsfürsorge und wirken mit in der lokalen Sozial- und Jugendhilfeplanung. Als Träger öffentlicher Belange sind sie herausgefordert, zu öffentlichen Planungsvorhaben Stellung zu nehmen, die sozialen Aspekte in Abwägungsprozesse einzubringen und anwaltlich Interessen von benachteiligten Gruppen zu artikulieren. Insbesondere sind die Träger der Wohlfahrtspflege Partner in der kommunalen Sozialberichterstattung. Sie sind dabei herausgefordert, prioritäre Handlungsbedarfe/-konzepte zur sozialen Stadtentwicklung zu formulieren. Dies gilt auch für die Gestaltung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt (Gebietsauswahl, Integriertes Handlungskonzept usw.).

Viele Verbände verfügen als Träger der Gemeinwesenarbeit über einschlägige Erfahrungen in der quartiersbezogenen Zusammenarbeit insbesondere mit Bewohnerinnen und Bewohnern von sozialen Brennpunkten und mit anderen ausgegrenzten Gruppen. Sie verfügen über differenzierte Kenntnisse der Quartiere und sozialen Milieus. In Partnerschaft mit Akteuren aus Bürgerschaft (Ehrenamtlichen aus Kirchengemeinden, Selbsthilfe und Vereinen usw.) bilden sie eine wichtige Lobby für diese Stadtgebiete insgesamt und übernehmen Anwaltsfunktion für benachteiligte Bewohnergruppen.

Das Handlungskonzept Soziale Stadt will diese Potenziale des Dritten Sektors einbinden und als Basis für eine breite Bürgerbeteiligung und Projektentwicklung nutzen. Die Freien Träger sind gefordert, diese Potenziale in die Gestaltung der Sozialen Stadt aktiv einzubringen und als Partner im kooperativen Stadtteilmanagement zur Verfügung zu stehen. Der öffentliche und der wirtschaftliche Bereich müssen bereit sein, dieses Know-how in den Planungs- und Gestaltungsprozess aufzunehmen. Als Träger von Quartiersmanagements oder Gemeinwesenbeauftragte werden sie Entwicklungspartner zur Gestaltung „Integrierter Handlungskonzepte“ bzw. „Lokaler Aktionspläne“.

Die Träger müssen bereit sein, die vielen Mitakteure aus dem Stadtteil in ein Vernetzungskonzept vor Ort einzubeziehen, um dieses wirkungsvoll zu gestalten. Sie sind aufgefordert, für die notwendige Professionalität von Gemeinwesenarbeit und die geeigneten Rahmenbedingungen für intermediäres Handeln von Fachpersonal im Gemeinwesen zu sorgen. Die Gemeinwesenarbeit muss qualifiziert sein/werden, die Akteure im Konfliktfeld vor Ort zu unterstützen und für einen fairen Interessenausgleich unter den Beteiligten zu sorgen.

Als Träger von Gemeinwesenarbeit im Sinne eines Quartiersmanagements gilt es, neue Kooperationen einzugehen und sich als Teil einer lokalen/kommunalen Entwicklungspartnerschaft zu definieren. Neue Formen der partnerschaftlichen Trägerschaft müssen erprobt werden. Praktizierte Modelle wie Trägerverbände oder treuhänderische Trägerschaften müssen auf Wirksamkeit und Erfolg hin überprüft werden.

Perspektivisch ist darüber nachzudenken, wie durch Bürgervereine oder Nachbarschaftsstiftungen selbsttragende Strukturen mit nachhaltiger Wirkung über den Zeithorizont des Programms Soziale Stadt hinaus in den Stadtteilen geschaffen werden können.

Als weiteres Aktionsfeld bietet sich den freien Trägern die Mitwirkung an der Aufgabe, Arbeitslosigkeit im Quartier zu überwinden. Neue Möglichkeiten zur lokalen Beschäftigung/Qualifizierung und Schaffung neuer Arbeitsplätze ergeben sich aus einer Vielzahl von unerledigten Aufgaben in benachteiligten Stadtteilen. Die nicht befriedigten Bedürfnisse bieten Ansätze für Projektentwicklungen im Bereich der lokalen Wirtschaft und gemeinwesenbezogenen Dienstleistungen. Neben den klassischen Trägern der Lokalen Ökonomie können sich auch neue Ansätze der Gemeinwesenökonomie in Form gemeinwohlorientierter Beschäftigungsträger entwickeln.

2. Gemeinwesenarbeit – Konzept und Strategie Freier Träger zur Aktivierung von Nachbarschaften und Projektentwicklung vor Ort

Für die nachhaltige positive Entwicklung in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf ist entscheidend, dass die Aktivierung, Einbindung und Beteiligung möglichst aller Bevölkerungsgruppen gelingen. Wichtig ist, dass vorhandene Ressourcen und Potenziale im Stadtteil erkannt und genutzt werden. Politik und Verwaltung müssen überzeugt sowie für Aktivitäten und Engagement im Stadtteil gewonnen werden. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Stadtteilakteure soll vorangetrieben werden. Hier stellt sich ein besonderer Handlungsbedarf für freie Träger der Sozial- und Jugendhilfe. Diese müssen ihre Konzepte und Strategien zur Sozialraumorientierung und Gemeinwesenarbeit (GWA) weiterentwickeln, um den neuen Herausforderungen, Lebenslagen, Kooperatio-

nen usw. gerecht zu werden. Dazu werden im Folgenden einige der wichtigen Grundprinzipien der GWA vorgestellt.

Die Gemeinwesenarbeit soll sich demnach nicht nur als methodischer Ansatz der Sozialarbeit darstellen, sondern eine Managementfunktion für einzelne Quartiere und den ganzen Stadtteil erhalten:

Verankerung im Quartier/Stadtteil

Die besondere Qualität der Gemeinwesenarbeit gründet sich in ihrer Verankerung im Quartier/Stadtteil. Die GWA ist mit niedrigschwelligen Anlaufstellen sowie Räumen und Gelegenheiten zur Kommunikation in den Quartieren präsent. Mit Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Einzelne und unterschiedliche Zielgruppen stellt sie den Bezug zum gesamten Sozialraum und den unterschiedlichen Nachbarschaften am unmittelbaren Ort des Geschehens her. Die hieraus entstehende Vertrautheit mit stadtteil- und wohngebietspezifischen Kommunikations- und Sozialstrukturen und die geschärfte Sensibilität für Problemhintergründe, aber auch vorhandene Potenziale im Stadtteil sind die wesentliche Voraussetzung für eine stabile Vertrauensbasis zur Bewohnerschaft und zu den Stadtteilakteuren. Unkonventionelle Methoden zur Aktivierung der Bewohnerinnen und Bewohner und Kontaktaufnahme unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen prägen die Zugänge. Aktivierende Bestandsaufnahmen zusammen mit den Akteuren aus den Quartieren bilden eine wichtige Grundlage für sozialräumliche Analyse und Planung.

Partnerin für Bevölkerung im Stadtteil

Gemeinwesenarbeit ist Anlaufstelle für die Bevölkerung in den Quartieren und bietet sich den Menschen im Stadtteil als Partnerin an. Im Stadtteil-/Quartiersbüro („Stadtteilwerkstatt“) bildet sich eine Nachbarschaftsagentur, die Wegweiser für Einzelfallhilfe ist, gleichzeitig sorgt sie dafür, dass sich das Interesse von Menschen formuliert und/oder organisiert und wirkt somit als Lobby für den Stadtteil im Entwicklungsprozess.

In Stadtteilbüros finden Menschen ein offenes Ohr für ihre Anliegen und Probleme. Ob es um den letzten Sozialhilfebescheid, den Lärm der Jugendlichen auf dem Spielplatz, die Erhöhung von Mietnebenkosten oder die geänderte Straßenführung geht, Gemeinwesenarbeit weiß um Zuständigkeiten, kennt Strategien, schafft Zugänge und unterstützt eigenverantwortliches Handeln.

Moderation, Kooperation und Vernetzung

Die Lebenssituation der Menschen in den „klassischen“ sozialen Brennpunkten war in der Vergangenheit bei allen Unterschieden in der individuellen Lebenslage vergleichsweise homogen. Die Gemeinwesenarbeit war hier häufig die einzige Unterstützung, die die Menschen vor Ort hatten.

Heute haben wir es mit Stadtteilen zu tun, in denen viele verschiedene Bevölkerungsgruppen wohnen und miteinander auskommen (müssen). Gerade diese Gebiete sind

Orte der Integration. Verschiedene ethnische und soziale Gruppen leben hier, zum Teil ohne direkte Bezüge zueinander, zusammen. Ähnliches gilt für verschiedene soziale Einrichtungen, Schulen, Vereine, Geschäfte und Betriebe im Stadtteil. Auch hier sind Kontakte meist eher zufällig. Die Moderation zwischen den unterschiedlichen Interessen, die Kooperation mit Partnern und die Vernetzung der Akteure und Aktivitäten gewinnen deshalb in der Arbeit immer mehr Bedeutung.

Kenntnisse von und Erfahrungen mit den unterschiedlichen Lebenswelten und sozialen Milieus, ein hohes Maß an kommunikativer Kompetenz und ein vielfältiges Wissen von Methoden zur Arbeit mit Gruppen sind Grundlage für eine erfolgreiche Arbeit in den Quartieren. Gemeinwesenarbeit wendet sich als intermediäre Instanz an Bürgerschaft und Akteure im Stadtteil sowie an Verwaltung und Politik.

Kooperative Projektentwicklung zur Gestaltung des Gemeinwesens

Zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern, mit Einrichtungen im Stadtteil, mit Beschäftigungsträgern, mit dem lokalen Gewerbe und der Wohnungswirtschaft, mit Verwaltung und Politik sowie weiteren Partnern arbeitet die Gemeinwesenarbeit an der Gestaltung der Lebensbedingungen im Stadtteil. Im Verbund und in Kooperation entwickelt sie Projekte zur Verbesserung der Nachbarschaft wie Stadtteilsterben und Kulturprojekte. GWA konzipiert und aktiviert für Projekte zur Verbesserung des Wohnumfelds (z.B. Grünflächengestaltung, Parkraumgestaltung) oder zur Beschäftigungsförderung (z.B. Stadtteilcafés, Fahrradwerkstätten). Handlungsleitend für ihr Engagement sind dabei die Interessen des Stadtteils insgesamt und die der dort lebenden Menschen. Die folgende Auflistung zeigt die Vielfältigkeit des möglichen GWA-Aufgabenspektrums.

Aufgaben von Gemeinwesenarbeit

A Bereitstellung bedarfsgerechter Treffpunkte und Räume vor Ort:

- Stadtteilbüro als Anlaufstelle vor Ort
- Niedrigschwelliges Sozialbüro mit Arbeitsmarktagentur
- Vermittlungsstelle von Diensten
- Schaffung eines Ortes der Begegnung
- Treffpunkte für Bewohnergruppen
- Initiativen und Stadtteilgruppen

B Aktivierung und Unterstützung von Selbstorganisation und Bewohnerbeteiligung

- Beratung von Selbsthilfegruppen, Vereinen zur Stärkung der Nachbarschaft
- Aufbau eigenständiger Bewohnerorganisationen (z.B. Mieterräte)
- Schaffung von Austauschmöglichkeiten (Foren, Gremien usw.)

C Förderung der Kommunikation, Vernetzung und Kooperation

- Aufbau und Weiterentwicklung von geeigneten Kooperationsstrukturen (z.B. Stadtteilkonferenz)
- Vermittlung zwischen den verschiedenen Lebenswelten, „Übersetzung“ der unterschiedlichen Denkweisen
- Moderation zum Interessenausgleich zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungs- und Interessengruppen im Stadtteil
- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit im Stadtteil

D Kooperative Entwicklung von Strategien zur Verbesserung der Lebenslagen

- Erkundung von Interessen und Bedarfen auf der Ebene der Bewohner und Professionellen
- Einwerbung, Bündelung und Organisation von Ressourcen zur Entwicklung spezifischer, auf die Bedürfnislage der Bevölkerung bezogener Projekte
- Erschließung von Wegen zur Umsetzung von Projektvorschlägen
- Lokale Beschäftigungsförderung, Stärkung der Lokalen Ökonomie

E Arbeit mit Zielgruppen

- Bereitstellung eines differenzierten Angebots für verschiedene Zielgruppen (Kinder- und Jugendarbeit, Frauen- und Männergruppen)
- Unterstützung benachteiligter Interessengruppen bei der Artikulierung ihrer Bedürfnisse
- Entwicklung einer spezifischen sozialen Infrastruktur
- Absicherung der Regelversorgung (Kindertagesstätten)

F Lobby für den Stadtteil

- Kontinuierliche Konfrontation von Politik und Verwaltung mit den Lebens- und Wohnbedingungen der Bevölkerung (z.B. Stadtteilbeirat)
- Projekt- und Antragsbegleitung für Vorschläge und Initiativen aus dem Stadtteil
- Unterstützung von Bewohnergruppen und Stadtteilinitiativen in Gremien
- Öffentlichkeits- und Pressearbeit in den örtlichen Medien

3. Gemeinwesenarbeit als Part eines Kooperativen Stadtteilmanagements zur Entwicklung und Umsetzung von Integrierten Handlungskonzepten

Zu den Erfolgsvoraussetzungen für eine zielgerichtete soziale Stadtteilentwicklung gehören die gleichberechtigte Einbeziehung und Kooperation der Akteure des ersten (öffentlichen), zweiten (wirtschaftlichen) und dritten (gemeinnützigen) Sektors. In der Praxis ist das Programm Soziale Stadt aufgrund seines Ursprungs und seiner Finanzierung oft von Akteuren des Städtebaus oder der Stadtplanung dominiert. Die Umsetzung orientiert sich daher immer noch weitgehend am traditionellen Vorgehen der Stadterneuerung. Subsidiäre Ansätze, wie im Sozialgesetzbuch verankert, haben im Städtebau kaum Tradition. Partizipative Sozialplanung, Anwaltsplanung, Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen usw., wie sie GWA-Konzept und Strategie verstehen, hat sich in der Praxis der Stadterneuerung nur verhalten durchgesetzt.

Die Akteure der sozialen Arbeit haben sich in der Praxis der Stadterneuerung noch nicht genügend profiliert. Als Folge erhalten sie auch nicht die notwendige Bedeutung bei der Entwicklung und Gestaltung von „Integrierten Handlungskonzepten“. Dies zeigt sich sowohl in der verwaltungsinternen Gewichtung als auch in der mangelnden Einbindung der freien Träger aus Sozial- und Jugendhilfe. Maßnahmen und Projekte zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe der Bevölkerung, zur nachhaltigen Stabilisierung der sozialen Verhältnisse und des nachbarschaftlichen Zusammenlebens im Stadtteil kommen häufig zu kurz. Die freien Träger Sozial- und Jugendhilfe bringen sich mit ihrer Gemeinwesenkompetenz nicht genügend ein und nehmen die Chance zur Mitgestaltung in den Stadtteilen nur unzureichend wahr.

Für ein leistungsfähiges „Kooperatives Stadtteilmanagement“ sind die Träger der Gemeinwesenarbeit unverzichtbare Partner. Sie müssen – auch im Sinne der Leitfäden zur Sozialen Stadt – bei der Gestaltung der Stadtteilentwicklung gleichberechtigt einbezogen werden. Es muss allerdings ein praktikables Modell zur Kooperation gefunden werden, das die unterschiedlichen Akteure aus Politik, Verwaltung, Trägerspektrum, Wirtschaft und Bürgerschaft zusammenbringt und sowohl Transparenz als auch Effizienz sicherstellt. Zum einen ist innerhalb der kommunalen Verwaltung eine verantwortliche Koordination der städtischen Behörden als Stabsstelle notwendig. Zum anderen ist für die Aktivitäten vor Ort ein besonders qualifiziertes Team von Stadtteilentwicklern („Tandem“ aus Gemeinwesen- und Planungsbeauftragten) einzusetzen, das unterschiedliche Aufgaben und Funktionen für den Stadtteil wahrnimmt.

Als Erfolg versprechend hat sich das an einigen Standorten praktizierte „Tandem“-Modell erwiesen. In „Stadtteilwerkstätten“ werden die Kompetenzen des Gemeinwesen- und des Planungsbeauftragten zusammengeführt.

Während der Gemeinwesenbeauftragte durch Aktivierung und Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger und Bewohnergruppen sowie durch Organisation des Träger- und Akteursnetzwerks im Stadtteil den „Bottom-up“-Ansatz realisiert, bringt der Planungsbeauftragte Planungs- und Entwicklungsvorstellungen der Kommune und der Wohnungswirtschaft „top down“ ein. Nur dieses „Tandem“, das heißt beide Professionen gemeinsam, kann die unterschiedlichen Interessen kooperativ integrieren.

Es versteht sich von selbst, dass die Grundelemente dieses Modells in jeder einzelnen Kommune und jedem Stadtteil auf die örtlich vorzufindenden Gegebenheiten zu übertragen sind. Das heißt, vor Ort müssen gewachsene Strukturen, politische Konstellationen, beteiligte Akteure, langjährige Traditionen und vieles mehr berücksichtigt werden.

Betont werden muss, dass – wie immer die örtliche Umsetzung auch aussehen mag – die Aktivierung und Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie die Einbindung, Organisation und Formierung des örtlichen Akteursnetzes an dem jeweiligen Standort unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen einer nachhaltigen sozialen Stadtteilentwicklung sind.

Im „Kooperativen Stadtteilmanagement“ ist insbesondere der Part der Gemeinwesenarbeitsbeauftragten unabhängig von hoheitlichen Aufgaben wahrzunehmen. Häufig sind Kommunalpolitik und -verwaltung Adressaten von Forderungen aus dem Stadtteil, die nicht in deren Interesse liegen oder sogar im Widerspruch zu ihren Interessen stehen. Loyalitätskonflikte städtischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind dadurch vorprogrammiert. Insofern sollten sich freie Träger mit dem Ansatz der Gemeinwesenarbeit im Arbeitsfeld engagieren, da hierdurch eine klarere Interessenvertretung für den Stadtteil möglich ist. Geeignete Träger sollten nach lokalen Gegebenheiten ausgewählt oder neu gebildet werden.

Freie Träger haben eine besondere Unterstützungsfunktion für die Entwicklung von neuen Beteiligungsforen für Stadtteilakteure und zur Schaffung einer neuen partizipativen Planungskultur sowie zur Überwindung von Politikverdrossenheit in benachteiligten Stadtquartieren.

Um die Möglichkeiten der Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen zu stärken, bedarf es verbindlicher Formen der Beteiligung der betroffenen Bevölkerung. Gerade in den benachteiligten Stadtquartieren fehlen diese bis heute überwiegend. Neben „offenen Bürgerforen“ und „Runden Tischen“ muss ein Bürger-/Politikdialog konstituiert werden, der zur Überwindung von Politikverdrossenheit beitragen kann. Hier sind Stadtteilbeiräte ein erwiesenermaßen Erfolg versprechender Ansatz.

Stadtteilbeiräte mit Delegierten aus unterschiedlichen Quartieren und kulturellen Milieus, in denen mit den Vertreterinnen und Vertretern der Parlamentsfraktionen über politische Prioritäten debattiert wird, in denen über die Verwendung von Verfügungsfonds entschieden wird, schaffen Offenheit, Transparenz und eine neue politische Kultur.

Erfahrungen zeigen, dass sich so ein neues Wir-Gefühl und eine Lobby für benachteiligte Stadtteile entfalten. Gemeinwesenarbeit kann dazu beitragen, dass auch zunächst sprachlose Gruppen neue Zugänge zur Entwicklung von Nachbarschaften finden. Neben punktuellen „Events“ können so nachhaltige Strukturen der Partizipation entstehen.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 4

Moderation: Susanne Kretschmer,
BBJ-Service gGmbH

Berichterstattung: Verena Rösner,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Beteiligung der Freien Träger

Zu Beginn der Diskussion in der Arbeitsgruppe wurde festgestellt, dass nur vereinzelt Vertreterinnen und Vertreter von Freien Trägern anwesend waren. Dies wurde als Symptom für deren geringe Bedeutung im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ gewertet. Die Soziale Stadt wolle viele Politikfelder aktivieren, jedoch fänden die Wohlfahrtspflege und die Freien Träger keine angemessene Berücksichtigung. Freie Träger seien insgesamt zuwenig in den Bereich Stadtentwicklung und Städtebauförderung eingebunden. Das Partnerprogramm E&C („Entwicklung und Chancen jungen Menschen in sozialen Brennpunkten“) wurde in diesem Zusammenhang als ein „Freie-Träger-Programm“ bewertet.

Der Aussage des Impulsreferenten, dass der Städtebau das Subsidiaritätsprinzip nicht kenne, wurde widersprochen. In den Städtebauförderrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen werde das Subsidiaritätsprinzip angewandt. Jedoch seien auch in diesem Bundesland die Freien Träger im Bereich Städtebauförderung eher marginal vertreten. Diese Situation wurde damit begründet, dass die Freien Träger es versäumt haben, sich mit dem *bottom-up*-Ansatz zu profilieren, und sie gleichzeitig im Politikfeld Städtebauförderung nicht wahrgenommen werden.

Die zu geringe Berücksichtigung der Freien Träger im Programm Soziale Stadt wurde des Weiteren mit dem *top-down*-Ansatz des Programms begründet, aber auch mit dem Versäumnis der Freien Träger, sich ausreichend einzubringen.

Freie Träger wurden als die Experten der Probleme und Potenziale im Stadtquartier angesehen. Zu unterscheiden sei zwischen den Freien Trägern mit einem vorrangig ökonomischen Ansatz (Dienstleister, z.B. Heimbetreiber) und denen mit einer stärkeren Gemeinwesenorientierung. Erstere konzentrierten sich auf die eigenen wirtschaftlichen Interessen, während Letztere die Stadtteilarbeit auch mit ehrenamtlicher Arbeit verstärkt tragen und fördern (Zivilgesellschaft).

Die Durchführung von Quartiermanagements durch Freie Träger wurde positiv bewertet. Freie Träger können durch ihre oft jahrelange Arbeit an der Basis im Stadtteil fachliche und finanzielle Interessen bündeln. Sie seien in der Bevölkerung akzeptierter als Vertreterinnen und Vertreter amtlicher Institutionen (beispielsweise der Stadtverwaltung).

Die Frage, woher ein Freier Träger die Legitimation für seine Arbeit im Stadtteil nimmt, konnte in der Kürze der Zeit nicht ausreichend erörtert werden. Die Gefahr der Entwicklung einer Parallelstruktur zum parlamentarischen System in der Kommune wurde aufgezeigt. Auch wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Förderung Freier Träger auch zu einer Erstarrung in einer Versäulungsstruktur führen kann.

Wichtig ist die Einbettung der Freien Träger in die kommunale Wirtschaftsentwicklung. Dabei sollten auf das Quartier zugeschnittene Ansätze im Zentrum stehen, beispielsweise Ansätze zur Nachbarschaftshilfe, die aus der Schwarzarbeit herausführen.

Verfügungsfonds im Stadtteil sollten durch Beiräte einer legitimierten Kontrolle unterliegen. In diesem Beirat sollten Freie Träger als Bürgeranwälte beteiligt sein. Das Programm Soziale Stadt kann nur langfristig Wirkung erzielen. Freie Träger können die Nachhaltigkeit der Investitionen sichern helfen.

Fazit

Voraussetzung für eine sinnvolle Beteiligung von Freien Trägern im Stadtteil ist eine Definition von deren Selbstverständnis und Auftrag (Was ist ein Freier Träger?). Auch sollten die verschiedenen Rollen, die sie übernehmen können, differenziert werden (Welche Rolle nimmt der Freie Träger im Stadtteil und auf politischer Ebene – Kommune oder Land – ein?).

Zu den sinnvollen und notwendigen Rollen und Aufgaben der Freien Träger im Stadtteil gehören:

- fachlicher Experte zu sein, zu vernetzen;
- Zugang zu den Bewohnerinnen und Bewohnern zu schaffen;
- Lobby zu sein oder Lobby zu organisieren;
- Projekten zu initiieren und/oder umzusetzen.

Mögliche weitere Rollen und Aufgaben für Freie Träger: Treuhänder des Verfügungsfonds (Stadtteilbudget usw.) und Gemeinwesenbeauftragter (Quartiermanager). Ansätze für eine strukturelle Einbindung der Freien Träger können in den Bereichen Trägerverbund zur Vernetzung vor Ort, Lenkungsgremien und Beiräte liegen.

Generell sprachen sich die Arbeitsgruppenteilnehmer für die Entwicklung von differenzierten, auf den Stadtteil bezogenen Ansätzen aus.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 4

Albuschkat	Silke	Landeshauptstadt Düsseldorf, Planungsamt	Düsseldorf
Böhm	Stefanie	Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie NRW, Programmgeschäftsst. Wohnraumversorgung	Düsseldorf
Heinrichs	Gertrud	Stadtteilbüro Nachbarschaftsheim, Wuppertal e.V., Quartiersmanagement	Wuppertal
Hofman	Michaela	Diözesan-Caritasverband Köln	Köln
Kretschmer	Susanne	BBJ SERVIS gGmbH	Berlin
Murböck	Marion	ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Dortmund
Olhagaray	Bärbel	Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, Steuerungsamt	Berlin
Richter	Saskia	Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche Deutschland	Stuttgart
Thies	Reinhard	LAG Soziale Brennpunkte Hessen e.V.	Frankfurt a. M.
Veltjes	Ralf		Emden
Vöcks	Christian	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 5

Jan Kuhnert

Geschäftsführer der KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH

Beteiligung der Wohnungsunternehmen

Aus der Erfahrung als kaufmännischer Geschäftsführer der städtischen Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH (GBH) (1997–2002) kann ich über das Gebiet Hannover-Vahrenheide berichten. Es wurde als eines der 16 Modellgebiete wegen seiner frühzeitig integrativ konzeptionierten Sanierungsplanung ausgewählt, obwohl keinerlei Bundesmittel in das Gebiet fließen. Jedoch haben wir durch eine Sonderförderung des Landes Niedersachsen – zusammen mit den kommunalen Kofinanzierungsmitteln – immerhin 30 Millionen DM für die nächsten zehn Jahre zur Verfügung, weit mehr als manch anderes Modellgebiet.

Zunächst ist für diese Modellgebiet wichtig – und dies ist das Besondere an der Rolle unseres Wohnungsunternehmens –, dass die Sanierungskonzeption 1997 gemeinsam von dem Stadtplanungsamt und der GBH formuliert und auch als gemeinsame Vorlage von den zuständigen Ratsgremien beschlossen wurde¹. Diese direkte Beteiligung des Wohnungsunternehmens, obwohl in Hannover traditionell das Stadtplanungsamt der Sanierungsträger ist, war Neuland für beide Seiten und hat sich grundsätzlich sehr positiv ausgewirkt. Eine der gemeinsamen Maßnahmen war die Einrichtung eines förmlich nicht bestätigten Sanierungsbeauftragten, der als Neutraler von beiden Hauptakteuren ausgesucht und finanziert wird. Dieser leitet ein Sanierungsbüro, in das sowohl die GBH wie die Stadt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter delegiert haben, um so vor Ort auf kurzen Wegen Abstimmungsprozesse zu beschleunigen und Informationswege zu bahnen. Durch meine berufliche Vergangenheit – ich habe mit meiner KUB 1994/95 eine empirische und theoretische Studie über „Ursachen sozialer Spannungen in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus“² im Auftrag der Nassauischen Heimstätte in Frankfurt durchgeführt – konnte ich in diese Kooperation sowohl Erfahrungen wie Engagement einbringen. Es haben sich aber auch Probleme in der Rolle des Wohnungsunternehmens gezeigt, über die ich gleichfalls berichten will.

So hat sich auf unserer Seite als erhebliches Hindernis herausgestellt, dass eben die großen Wohnungsunternehmen vielfach in der Vergangenheit die Rolle des „Verwalters“ der Wohnungen mit technischer Vollversorgung ausgeübt haben und so unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zunächst Probleme mit einer direkten Einbeziehung der

1 Vgl. Kuhnert, Jan; Fabich, Matthias, Aktionsprogramm integrierte Sanierung Vahrenheide-Ost – Ansätze für eine soziale Stadterneuerungspolitik. Beschlussvorlage, Hannover Mai 1997.

2 Vgl. Kuhnert, Jan, Ursachen sozialer Spannungen in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus. Endbericht, Nassauische Heimstätte Frankfurt 1995 sowie Fürst, Hans; Kuhnert, Jan, Quartiersmanagement als wohnungswirtschaftliche Kernaufgabe? In: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten, Bonn März 1996, S. 8–14.

Mieterschaft in die wirtschaftlichen Entscheidungen des Unternehmens hatten. Wegen der „Wohnungsvergabe“ durch das Wohnungsunternehmen hatte sich im Unternehmen auch noch nicht ein Verantwortungsgefühl für die mit der sozialen Struktur der Mieterschaft verbundenen Konflikte entwickelt, und die Handlungsverantwortung wurde dabei eher in Richtung Stadt delegiert.

Bei den zuständigen städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern war zunächst sehr gewöhnungsbedürftig, dass das Wohnungsunternehmen unmittelbar in die Entscheidungsvorbereitung einzubeziehen war, waren doch die bisherigen Sanierungsverfahren ausschließlich durch das Stadtplanungsamt – mit viel Bürgerbeteiligung – gesteuert worden. Auch die Einbringung der konkreten Kenntnisse der Mieterschaft mit der Forderung, diese bei der Wohnungsvergabe des Amtes zu berücksichtigen, musste intensiv diskutiert werden und konnte zu einem neuen gemeinsamen Abstimmungsverfahren über die Wohnungsbelegung unter Einbeziehung unserer Mietervertreter konkretisiert werden.

Mit Blick auf diesen Impulskongress ist allerdings festzustellen, dass die Wohnungswirtschaft – meiner Kenntnis nach – bisher zu wenig in die Ausgestaltung der Richtlinien für das Programm Soziale Stadt des Bundes einbezogen wurde³. Unsere Erfahrungen wären sicherlich hilfreich für eine stärker zielgerichtete Praxis des Programms.

Ein Defizit möchte ich aus unserer Hannoveraner Erfahrung⁴ schon mal ansprechen: Ich vermisse die Verpflichtung für die Kommunen, die aus dem Programm gefördert werden, dass sie über ihr Programmgebiet hinausgehend ein qualitatives und quantitatives Programm auf gesamtstädtischer Ebene vor Bewilligung von Fördermitteln oder nach höchstens einem Jahr beschließen müssen. Ein solches Programm muss klare Auskunft geben, welche Funktion das Gebiet langfristig für die Stadt hat und vor allem – wenn das Gebiet sozial „stabilisiert“ werden soll – wo denn dann künftig die im Gebiet nicht mehr erwünschten benachteiligten Haushalte untergebracht werden (Umverteilung von entsprechenden Bindungen). Da ja häufig eine Überkonzentration von benachteiligten Haushalten in den Programmgebieten beklagt wird, sollte die Stadt dann nachweisen, in welchen anderen, bisher nicht so belasteten Stadtteilen neue Wohnungsbindungen für diese Haushalte im Ausgleich für die weggefallenen gebundenen Wohnungen geschaffen werden. Ein solches kommunales Konzept nimmt dann auch so genannte bessere Stadtteile in die Pflicht, einen Beitrag zur Versorgung der am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte zu leisten. Ein derartiges Programm nenne ich dann „Solidarische Stadt“ – und das wäre eigentlich überfällig.

Auch aus Sicht eines Wohnungsunternehmens ist ein solcher Programmansatz sehr sinnvoll, weil eine stadträumliche Verteilung der gebundenen Wohnungen die Belastung des Unternehmens aus den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus reduziert und eine mittelfristig bessere Vermietung sichert. Wir haben in der GBH mit Zustimmung der Stadt ein weitergehendes Programm namens „GBH 2010“ aufgelegt, mit dem wir rund 20 Prozent unserer Siedlungen im Rahmen einer Mieterprivatisierung verkaufen wollen. Den Erlös wollen wir dann – neben notwendigen Herrichtungsmaßnahmen – auch für

3 Dies wurde in Hessen zumindest anders angegangen; für die Umsetzung auf Landesebene wurde HEPNEST gebildet, an dem die Ministerien, Kommunen, Wohnungsunternehmen und Fachberater beteiligt sind.

4 Vgl. Kuhnert, Jan, Die Großsiedlung der Zukunft als „solidarische Stadt“ – Integrierte Sanierung von Stadtteilen in Hannover. In: Der Städtetag, August 2000, S. 32–36.

den Ankauf bzw. Neubau von Mietwohngebäuden in den Stadtteilen Hannovers nutzen, in denen wir noch nicht so stark vertreten sind.

Eine besondere Rolle können die Wohnungsunternehmen bei der Quartiersentwicklung auch für die lokale Ökonomie spielen. Dabei müssen allerdings allzu enge betriebswirtschaftliche Ansichten überwunden werden. Zum Beispiel haben wir mit der GBH in Hannover-Vahrenheide einen Handwerksbetrieb als Tochterunternehmen gegründet, obwohl die meisten Wohnungsunternehmen ihre so genannten Regiebetriebe in den letzten Jahren abgeschafft haben. Dieser Handwerksbetrieb, gegründet durch Aufsichtsratsbeschluss nach einigen Kontroversen mit der Handwerkskammer, beschäftigt nur arbeitslose Mieter aus dem Quartier und ist dadurch mit bis zu 30 Arbeitsplätzen der größte Arbeitgeber in dem Gebiet von rund 3 500 Wohneinheiten⁵. Durch diese Mitarbeiter „vor Ort“ wurden nicht nur die Mietzahlungsfähigkeit und der soziale Status dieser Haushalte verbessert, sondern die Mitarbeiter sind faktisch auch „soziale Stützpunkte“ des Unternehmens im Gebiet, da sie durch ihre Präsenz (z.B. Grünpflege, Reinigung, Malerarbeiten) eine Vandalismusschäden reduzierende soziale Kontrolle ausüben. Allerdings ist die Leistungsfähigkeit dieser langjährig arbeitslos gewesenen Mitarbeiter verständlicherweise noch erheblich eingeschränkt, weshalb der Betrieb noch keinen Gewinn erzielt, da er gegenüber dem Wohnungsunternehmen nur nach den – durch Ausschreibungen gewonnenen – Marktpreisen abrechnen darf. Es ist hier die Überzeugungsarbeit einer engagierten Geschäftsführung nötig, um die „eingesparten“ Vandalismusschäden und die Präsenzverbesserung gegen die operativen Verluste zu „verrechnen“, da sonst das betriebswirtschaftliche Aus durch den städtischen Gesellschafter droht⁶.

Abschließend möchte ich auf ein großes Problem des Programms Soziale Stadt – vor allem in Niedersachsen – hinweisen, welches das Engagement der Wohnungswirtschaft deutlich bremst: Noch immer wird von den kommunalen oder Landesbehörden das Programm wie ein Städtebauprogramm verstanden, was in Hannover dazu führt, dass viel zuwenig „manpower“ finanziert wird. Wir brauchen zwar auch Investitionshilfen, aber in diesen schwierigen Stadtteilen steht die Mobilisierung der Selbsthilfepotenziale der Anwohnerschaft im Mittelpunkt. Hierfür müssen – neben den üblichen „Beteiligungsverfahren“ und Kleinprojekten – auch langjährige soziale Betreuung und Finanzierung von Bürgervereinen ausreichend möglich sein. Es kann nicht erwartet werden, dass hier die Wohnungsunternehmen in die Lücke springen und dann, nach Auslaufen einer Startfinanzierung, auf dem Weiterbeschäftigungsrisiko alleine sitzen bleiben.

Natürlich tragen wir durch Verstärkung der sozialen Mieterbetreuung, einer umfassenden Mieterbeteiligung und durch erhebliche Investitionen unseren Teil an der Quartiersentwicklung, aber die „Reparatur“ der durch die kommunale Zuweisungspraxis entstandenen einseitigen Bewohnerstruktur und deren weit über jedes normale Maß hinausgehende Betreuungsaufwand können nicht allein der kommunalen Wohnungswirtschaft aufgebürdet werden. Dies ist auch aus Sicht einer „solidarischen Stadt“ nicht vertretbar.

5 Vgl. Kuhnert, Jan, Integrierte Sanierung – Ziel des Quartiersmanagements in Vahrenheide. In: vdw (Hrsg.), Soziales Management, Hannover 1998, S. 46–50.

6 Zur den Problemen eines betrieblichen Controllings im Wohnungsunternehmen vgl. Kuhnert, Jan, Schluss mit Bauchentscheidung und Gießkannenprinzip – Zum Controlling in der Wohnungswirtschaft. In: Die Wohnungswirtschaft, Heft 11/2001, S. 60–63.

Diese nachträgliche Korrektur kommunaler Entscheidungen sollte aus Steuermitteln getragen werden, sie sollte nicht aus den Mieteinnahmen der kommunalen Wohnungsunternehmen bezahlt werden müssen, die schon große Integrationsleistungen hinsichtlich benachteiligter Haushalte erbringen.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 5

Moderation und Berichterstattung: Robert Sander,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Beteiligung der Wohnungsunternehmen

Ein Blick in die Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer machte deutlich, dass die Wohnungswirtschaft selbst kaum vertreten war. Dies wurde von der Teilnehmerschaft (überwiegend Kommunalvertreterinnen und -vertreter; einzelne Planungs- und Stadtteilbüros; Unis) bedauert und auch kritisiert. Damit wiederholten sich Erfahrungen, die bereits auf dem ersten Impulskongress in Leipzig gemacht wurden: dass die Wohnungswirtschaft offensichtlich kaum für derartige Veranstaltungen interessiert werden kann. Umso wichtiger war daher das Impulsreferat von Jan Kuhnert, dem ehemaligen Geschäftsführer der städtischen Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover, das sowohl eine differenzierte Binnensicht aus einem engagierten Wohnungsunternehmens ermöglichte, als auch die Probleme bei der Aufgabenwahrnehmung sowie die Defizite der Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Akteuren der Wohnungswirtschaft und der kommunalen Ebene deutlich machte.

Bezogen auf die zentrale Frage nach der Beteiligung der Wohnungswirtschaft an der Erstellung und Umsetzung integrierter Handlungskonzepte wurde überwiegend noch das „Vorfeld“ solcher Konzepte diskutiert, da es tatsächlich noch kaum gemeinsam erstellte Handlungskonzepte gibt. Die Einbeziehung der Wohnungswirtschaft gelingt noch am ehesten in solchen Quartieren, in denen einzelne Wohnungsunternehmen über größere Bestände verfügen und damit einzelne, wenige Akteure als Ansprechpartner beteiligt werden können. Vor allem in Altbauquartieren gibt es „die Wohnungswirtschaft“ nicht; dort verteilen sich die Bestände auf eine Vielzahl von Einzeleigentümern. Hier wird eine Beteiligung ausgesprochen schwierig.

Die Erstellung integrierter Handlungskonzepte setzt eine Verständigung über Verfahren, Inhalte, Arbeitsschritte und Beteiligung voraus. Soweit Erfahrungen vorlagen, wurde deutlich, dass es bereits an diesem Punkt kaum derartige Verständigungsprozesse gegeben hat. Allerdings wurde auch thematisiert, ob es überhaupt möglich ist, alle beteiligten Akteure (Bewohnerinnen und Bewohner, Mieterschaft, Eigentümer, Politik und Verwaltung, Vereine, Interessengruppen usw.) an einen Tisch zu bekommen, um sich auf ein solches Handlungskonzept zu verständigen. Zu heterogen seien diese Akteure, zu unterschiedlich das Vorverständnis, aber auch die Befähigung, um komplexe integrierte Handlungskonzepte zu erstellen.

Vor diesem Hintergrund wurden denn auch eher Defizite und Anforderungen diskutiert, die es auf- und einzulösen gelte, wenn zumindest ein Verständnis für und eine Verständigung über zentrale Handlungsansätze in den Quartieren erreicht werden sollen. Die Defizite beziehen sich sowohl auf die Binnenstrukturen der unterschiedlichen Akteurs-

ebenen als auch auf die Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen zwischen diesen.

Defizitbefunde

Zu den wesentlichen Defiziten müssen folgende Befunde gezählt werden:

- Es gibt keine umfassende Verständigung über Ziele der Quartiersentwicklung zwischen der Wohnungswirtschaft und der Kommune. Solche Entwicklungsziele müssten auch gesamtstädtische Entwicklungsziele berücksichtigen, wenn es z.B. um die Verteilung problematischer Haushalte geht, die nicht alle in Quartieren der „Sozialen Stadt“ untergebracht werden können, da damit die Integrationsmöglichkeiten und -fähigkeiten dieser Quartiere überfordert sind.
- Die Wohnungswirtschaft befindet sich zwar in einem inneren Umstrukturierungsprozess, sie ist aber noch weit von einem qualifizierten Problembewusstsein und einem daraus abgeleiteten neuen, integrierten Unternehmensprofil entfernt. Nur im Einzelfall gelingt es, sich so zu profilieren, dass auch integrierte Vorgehensweisen von Wohnungsunternehmen und Stadt möglich werden.
- Es gibt nach wie vor keine geeigneten Verfahren und Vorgehensweisen, bei denen nicht nur eine Beteiligung unterschiedlicher Akteure stattfindet, sondern auch gemeinsame verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Werden Entscheidungen an anderer Stelle getroffen, die die Wohnungswirtschaft betreffen, kann nicht erwartet werden, dass diese von ihr mitgetragen werden.
- Für die Umsetzungsphasen werden zu unverbindliche Zeitvorgaben (wenn überhaupt) gemacht; meist fehlen auch Aussagen über Qualitätsanforderungen und Erfolgskontrollen.

Fazit

Auswege aus diesen Dilemmata werden vor allem in einer Qualifizierung zentraler Akteure der Wohnungswirtschaft *und* von Politik und Verwaltung gesehen, in die auch das Quartiermanagement einbezogen werden muss.

Die Wohnungswirtschaft – so ein Ergebnis – „besetzt“ eine zentrale Rolle im Prozess des Programms Soziale Stadt, nicht nur was die Wohnungsbestände und deren Pflege selbst anbetrifft, sondern auch bei der Förderung der lokalen Ökonomie durch Auftragsvergabe an und Beschäftigung von Betrieben aus dem Quartier. Sie wird bisher aber nicht dieser Bedeutung entsprechend in Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse der Programmgestaltung und -umsetzung beteiligt.

Abschließend muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Wohnungswirtschaft selbst (außer in der Person des Referenten) kaum vertreten war. Es gibt wahrscheinlich auch Beispiele, die zeigen, dass einzelne Wohnungsunternehmen besser eingebunden sind und eine bessere Kooperation möglich ist. Die Beteiligung der Wohnungswirtschaft an der Erstellung integrierter Handlungskonzepte ist trotz der Schwierigkeiten im Einzel-

nen eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen des Programmansatzes der Sozialen Stadt. Auch an diesem Bericht wird deutlich, dass die Umsetzung des Programms Soziale Stadt eine langfristige Aufgabe darstellt. Erstaunlich bleibt allerdings, dass gegenüber dem ersten Impulskongress in Leipzig kaum neue Argumente oder erweiterte Erfahrungen zum Tragen kamen, die auf einen Fortschritt hindeuteten.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 5

Brüß	Matthias		Berlin
Dannemann	Elke	Stadt Oldenburg, Fachdienst für Stadtentwicklung und Stadtplanung	Oldenburg
Demirtas	Erkan	Gesellschaft f. soziales Siedlungsmanagement u. Siedlungsverwaltung mbH	Berlin
Haslimann	Christl	Stuttgart	Stuttgart
Hintz	Tanja		Trebur
Kobelt	Kai	Büro Prosys.com systematische Prozessbegleitung u. Kommunikation	Hannover
Lüke	Juliane		Recklinghausen
Rauch	Janet	Stadtteilbüro Lohberg	Dinslaken
Rosic	Nenad		Essen
Schacht	Andrea	Stadtverwaltung Braunschweig, Abt. Wohnen	Braunschweig
Schotte	Klaus	Wohnstadt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH	Kassel
Schröder	Karsten	Planungsgruppe STADTBÜRO-Projektentwicklung	Dortmund
Strunk, Prof. Dr.	Andreas	GWE, Gesellschaft für Wohnen im Eigentum AG	Stuttgart
Thumm	Manuel		Nürtingen
Trostorff	Britta	IRS, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung	Erkner
Ulrich	Karsten	Gemeinnützige Siedlungsgesellschaft	Neunkirchen
Wiebe	Thomas	Stadt Lüneburg, FB 6: Stadtentwicklung, Bereich Verwaltung/Wohnbauförderung	Lüneburg

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 6

Annegret Boos-Krüger,
Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Hessen

Integrierte Handlungskonzepte im Kontext Neuer Steuerungsmodelle

Abgeleitet aus den Verwaltungsvereinbarungen zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ sind auf der Umsetzungsebene durch die Bundesländer die Leitlinien auf ressortübergreifende Verfahren ausgerichtet – zur Umsetzung so genannter Integrierter Handlungskonzepte.

Die Logik in der staatlich gesteuerten Förderpolitik, nämlich auf vernetzte Problemlagen in Stadtteilen mit spezifischem sozialem, ökonomischem und städtebaulichem Handlungsbedarf mit vernetzten Handlungsstrategien agieren zu wollen und zu müssen, wirft konsequenterweise die Fragen nach der Gestaltung geeigneter Steuerungsmodelle und nach Steuerungsinstrumentarien auf.

Gegenstand dieses Referats ist explizit die Frage, inwieweit diese Steuerungsmodelle und Steuerungsinstrumentarien, bundesweit unter noch nicht einheitlich definierten Begriffen wie Stadtteil- und Quartiersmanagement firmierend, im Kontext stehen zu Neuen Steuerungsmodellen in der kommunalen Verwaltung.

Die Verfasserin vertritt ausdrücklich die Auffassung, dass die Debatte um Integrierte Handlungskonzepte und deren Steuerungsmodelle ein originäres Thema der Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsreform ist. In dieser Konsequenz wird die Korrespondenz und Vereinbarkeit integrierter Handlungskonzepte mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) von zentraler Bedeutung sein für die Erfolge oder Nicht-Erfolge ressort- und fachübergreifender Arbeitsformen zwischen kommunalen, institutionellen, wirtschaftlichen wie bürgerschaftlichen Akteuren.

Darüber hinaus wird empfohlen, in den weiteren Fachdiskussionen um die Definition des Begriffs „Quartiers- oder Stadtteilmanagement“ eine systemische Definition zu verfolgen und nicht, wie bisher, eine von einzelnen Professionen gelenkte Debatte um neue Berufsbilder zu führen. Bisher wird der Fachdiskurs den inhaltlichen Anforderungen an ein professionell gesteuertes Politiknetzwerk nicht gerecht.

Die nachfolgenden fünf Thesen wurden entwickelt, um eine Diskussion zu provozieren, Annäherungen zu diskutieren und zu einem gemeinsamen Arbeitsergebnis zu gelangen.

1. These

Die Projekte, Maßnahmen und Produkte im Kontext integrierter Handlungskonzepte sind nicht neu! Die Innovation im Kontext integrierter Handlungskonzepte besteht bestenfalls in einer optimierten Qualität der Projekte, Maßnahmen und Produkte durch die intelligente Steuerung eines Politiknetzwerkes, konzentriert auf einen Stadtteil.

2. These

Qualität und Effizienz integrierter Handlungskonzepte können nur mit adäquaten Steuerungsinstrumenten realisiert werden. Das Instrument des so genannten Quartiers- oder Stadtteilmanagements muss deshalb eng korrespondieren mit der kommunalen Verwaltung, mit Themen der Verwaltungsmodernisierung, in der Folge mit Instrumenten Neuer Steuerungsinstrumente.

3. These

Je „verwaltungsferner“ das Stadtteilmanagement im Organisationsaufbau integrierter Stadtteilentwicklungsprojekte angesiedelt ist, je geringer sind die Einflussmöglichkeiten auf die kommunalen Ressorts und ihre Kooperationsbereitschaft, je geringer ist eine Auswirkung auf die Verwaltungsmodernisierung, je geringer sind die Ansatzpunkte, neue Steuerungsinstrumente im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ für die Umsetzung zu nutzen.

4. These

Integrative Handlungskonzepte erfordern de facto die Steuerung von Politiknetzwerken. Sie zu koordinieren heißt ein Netzwerkmanagement zu leisten unter der Bedingung, „ dass die Beteiligten sich nicht mehr an ihren eigenen Interessen, sondern an der Lösung des übergreifenden Problems orientieren.“ (Zitat: Mayntz) Neue Steuerungsinstrumente in der kommunalen Verwaltung könnten dieses Ziel befördern.

5. These

Integrative Handlungskonzepte sind ein idealer Prüfstein für die Effizienz von Neuen Steuerungsmodellen. An der Praxis integrativer Handlungskonzepte kann die Kommune überprüfen, ob sie zur Weiterentwicklung ihrer kommunalpolitischen Kultur und Arbeitspraxis ziel- und leistungsorientiert arbeitet, weil der Handlungsdruck in den entsprechenden Stadtteilen hoch ist und die Erfolge oder Nicht-Erfolge in kurz- und mittelfristigen Zeitspannen überprüft werden können.

Literaturhinweise

KGSt, Das Neue KGSt-Politikerhandbuch. KGSt; Köln 1999.

Renate Mayntz, Politische Steuerung. In: schader stiftung (Hrsg.): Politische Steuerung in der Stadtentwicklung; Darmstadt 2001.

H. E. Meixner, Neue Steuerungsmodelle für die öffentliche Verwaltung. Rostock, Bornheim.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 6

Moderation:	Malte Krugmann, Senatskanzlei Hamburg
Berichterstattung:	Cathy Cramer, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Integriertes Handlungskonzept und Neues Steuerungsmodell

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe nahmen zu den im Impulsreferat vorgestellten Thesen intensiv Stellung. Man war sich einig: Das Instrument „Integrierte Handlungskonzepte“ ist zwar nicht neu, die aktuell formulierten hohen Ansprüche, besonders die der Einbindung von Bewohnerinnen und Bewohnern und deren Wünschen und Vorstellungen *in* das Konzept stellen aber eine neue inhaltliche Qualität und Ausrichtung dar und erfordern eine effiziente Steuerung seitens der Verwaltung.

Quartiermanagement als unterstützendes Instrument

Für die Umsetzung dieses Ansatzes hat sich das Quartiermanagement als unterstützendes Instrument für die Verwaltung bereits bewährt. Derzeit verbergen sich aber hinter dem Begriff eine Fülle unterschiedlicher Organisationsformen, je nach Bundesland, kommunaler Kooperationskultur und Trägern. In Niedersachsen besteht zusätzlich ein Förderproblem, da das Quartiermanagement nur zur Vorbereitung investiver Maßnahmen tätig werden darf, was wiederum dem Ansatz des Programms „Soziale Stadt“ widerspricht.

Die aktuelle Bandbreite der Organisationsformen erstreckt sich, nach der Nähe zur Verwaltung geordnet, über aus der Verwaltung ausgegliederte GmbHs, Trägervereine, Entwicklungsträger, soziale Träger bis hin zu freien Büros oder Anwaltsplanern. Ein Quartiermanagement direkt von einem oder mehreren Mitarbeiter(n) der Verwaltung ist besonders dann sinnvoll, wenn kein Träger gefunden werden kann, der bereits Kontakte und Erfahrungen mit den verschiedenen Verwaltungseinheiten einer Stadt vorweisen kann, dieses aber explizit gewünscht wird. Ein Nachteil können fehlende Kompetenzen in der Palette der zu bearbeitenden Handlungsfelder oder Beteiligungstechniken, unzureichende Entscheidungsbefugnis und die Schweigepflicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein.

Insgesamt scheint bei den Organisationsformen die Bandbreite noch nicht ausgeschöpft. Viele suchen noch nach geeigneten Varianten, um Reibungsverluste zwischen Verwaltung und Träger zu minimieren, möglichst bei gleichzeitiger Wahrung der Unabhängigkeit des Letzteren. Die Nähe oder Ferne zur Verwaltung ist deshalb kein explizites Qua-

litätsmerkmal, es geht eher darum, inwieweit die Verwaltung bereit ist, Macht abzugeben, und der Kooperationspartner in der Lage ist, eine „sperrige“ Verwaltung für die lokalen Ziele zu öffnen.

Zusätzlich betonten einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Bedeutung von „Zwischeninstanzen“ zwischen Verwaltung und Stadtteilmanagement im stadtteilübergreifenden Bereich, wie etwa Stadtteilkonferenzen, -foren usw. Eine einheitliche Definition des Instruments Quartiermanagement ist nach einer Analyse von Erfahrungen aus der Erprobungsphase als Voraussetzung für zukünftige Diskussionen anzustreben.

Die Rolle des Neuen Steuerungsmodells

Hilfreich für eine gute Kooperation zwischen Verwaltung und Quartiermanagement sind ein klares Kontraktmanagement und ein Gebietsbeauftragter als Ansprechpartner in der Verwaltung. Aber: Ist das Neue Steuerungsmodell mit Budgetierung, Zielmanagement, Kontraktmanagement usw. eine unabdingbare Voraussetzung für eine professionelle und effektive Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“, oder ist im Gegenteil das Programm geeignet, das Fehlen dieser Managementinstrumente zu überwinden bzw. deren Einsatz anzuregen?

Übereinstimmung bestand darin, dass ein gut funktionierendes Neues Steuerungsmodell eine den integrativen Prozess sehr befördernde Rahmenbedingung ist. In Wiesbaden beispielsweise fällt Planung leicht, weil Entscheidungen delegiert wurden und der Gebietsbeauftragte nicht mehr überlegen muss, was der Vorgesetzte dazu meint. Dies hilft auch, dem Anspruch des Programms „Soziale Stadt“ an Beteiligung gerecht zu werden: Aufträge aus der Stadtteilkonferenz an die städtischen Vertreterinnen und Vertreter stoßen auf offene Ohren innerhalb der Verwaltungen und nicht auf Amtsleiterinnen und -leiter, die dafür kein Verständnis haben. Trotzdem bleibt die Qualität der Zusammenarbeit sowie der entwickelten Projekte und Umsetzungsverfahren stark personenabhängig.

Deswegen sind – dies bestätigten zahlreiche Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe – Magistrats- und Stadtverordnetenbeschlüsse zum Integrierten Handlungskonzept so wichtig. Sie bieten mittelfristig eine verlässliche Basis für die Zusammenarbeit aller Beteiligten, sollten aber keinesfalls die Fachämter von ihrer Verantwortung entbinden. In Hamburg wurde dagegen die Erfahrung gemacht, dass auch politische Beschlüsse nichts nützen, wenn sie von Personen getroffen werden, die deren Umsetzung nicht wirklich wollen. Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells erscheint unter solchen Bedingungen allerdings eher als eine Jahrhundertaufgabe denn eine praktikable Lösung. Die Bürgerinnen und Bürger sollten also gleichzeitig darin gestärkt werden, ein solches „Nichthandeln“ der Verwaltung anzuprangern und die Umsetzung von Vereinbarungen einzufordern.

Als großes Hindernis erwies sich in verschiedenen Städte ein organisatorisches Versäumnis: Die Förderung durch das Programm „Soziale Stadt“ wurde beantragt, ohne dass die Verantwortlichen sich Gedanken über die Steuerung des komplexen Ansatzes gemacht oder später zu beteiligende Verwaltungseinheiten auf die zukünftigen Anforderungen vorbereitet hatten. Auch hier unterstützt das Neue Steuerungsmodell, weil es eine frühzeitige Management- und Organisationsplanung verlangt.

Ein wichtiges Kriterium gewährleistet aber auch das Neue Steuerungsmodell nicht von vornherein: den mit dem Programm „Soziale Stadt“ geforderten Sozialraumbezug der Verwaltung. Die Beauftragung eines Quartiermanagements bietet hier die große Chance, den Gebietsbezug herzustellen und sich von den herkömmlichen Rationalitäten des Verwaltungshandeln und der Politik (kurzfristig) zu entfernen.

Einige Quartiermanagerinnen und -manager weisen zusätzlich darauf hin, dass es neuer Kommunikationsregeln zwischen den Beteiligten bedarf, einschließlich des Umgangs mit Blockaden. Es sollte versucht werden, die „Diskussionsarena“ so zu gestalten, dass sie den Rollen der Beteiligten gerecht wird. Dies gelingt, so zeigt die bisherige Praxis, oft nur mit einem guten Moderator.

Fazit

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Erfahrungen mit und in kommunalen Verwaltungen wurde von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern abschließend ein gemeinsamer Standpunkt zum Integrierten Handlungskonzept und Verwaltungshandeln generell und im Kontext Neuer Steuerungsmodelle formuliert – in Form von sieben Forderungen und Thesen:

1. Integrierte Handlungskonzepte können und dürfen die Verwaltung nicht aus der Verantwortung entlassen.
2. Verwaltung muss in jedem Fall lernen, sozialräumlich und lebensweltlich zu arbeiten; sie muss dafür auch entsprechend strukturiert sein.
3. Die Einsetzung eines unabhängigen Stadtteil- oder Quartiermanagements (intermediärer Träger) bietet gegenwärtig die besten Chancen zur Umsetzung Integrierter Handlungskonzepte und für Impulse zur Verwaltungsmodernisierung.
4. Die Umsetzung Integrierter Handlungskonzepte bedarf adäquater Ansprechpartnerinnen und -partner sowie entsprechender Managementkonzepte in der Verwaltung.
5. Es muss ein klares Kontraktmanagement zwischen der Verwaltung und dem intermediären Träger des Quartiermanagements geben.
6. Zusagen der Verwaltung an die Beteiligungsgremien für den Stadtteil müssen verbindlich sein.
7. Integrative Handlungskonzepte sind ein idealer Prüfstein für die Effizienz von Neuen Steuerungsmodellen. An ihrer Umsetzung kann die Kommune aufgrund des hohen Handlungsdrucks in den entsprechenden Stadtteilen überprüfen, ob sie ziel- und leistungsorientiert arbeitet, ob eine Weiterentwicklung ihrer kommunalpolitischen Kultur und Arbeitspraxis erforderlich ist. Erfolge oder Misserfolge können in kurz- und mittelfristigen Zeitspannen überprüft werden.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 6

Achilles	Jörg	Hansestadt Bremen; Amt für Wohnung und Städtebauförderung	Bremen
Boos-Krüger, Dr.	Annegret	Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (FEH)	Wiesbaden
Dönitz	Ulrich	ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Dortmund
Eichholz	Hartmut	Entwicklungsgesellschaft Duisburg	Duisburg
Ekiz	Bylent	SMS Quartiersmanagement / Wiesbaden	Wiesbaden
Heyenga	Markus		Essen
Horwedel	Eckhard	DI Deutsche BauBeCon AG	Bremen
Kemnils	Anna		Essen
Koch	Lennart		Dortmund
Konincks	Anna	Essen	Essen
Krugmann	Malte C.	Freie und Hansestadt Hamburg, Senatskanzlei	Hamburg
Mejia-Yepes	Gustavo	Stadtteilbüro Emden Barenburg	Emden
Mentz	Michael	Arbeit und Leben Hamburg e. V.	Hamburg
Mettai	Sandra	FHVR Berlin, Studiengang „Public Management“	Berlin
Meyer	Christian	ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Dortmund
Ornsinszlei	Anne		Dortmund
Schu	Hans-Joachim	Saarland, Ministerium für Umwelt	Saarbrücken
Schwarz	Rainer	Stiftung SPI, Regiestelle E & C	Berlin
Wendrich	Uta	Hauptschule Hummelsteiner Weg	Nürnberg

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 7

Wolfram Schneider,
Stadtplanungsamt Gelsenkirchen

Fortschreibung und Umsetzung der Konzepte

1. Aufstellen des integrierten Stadtteilentwicklungskonzepts

Meine Erfahrungen habe ich in der Projektkoordination des Stadtteilprogramms Bismarck/Schalke-Nord gesammelt, das wir 1994 in der Stadtverwaltung Gelsenkirchen vorbereitet und ab Anfang 1995 umgesetzt haben – wir können jetzt auf sieben recht erfolgreiche Jahre zurückblicken. Gerade die Anfangsphase war durch Suchwege und Experimente gekennzeichnet, die so heute nicht mehr nötig wären, und die Anforderungen an beginnende Stadtteilprogramme haben sich nicht nur in NRW deutlich erhöht. So will ich auch teilweise die Erfahrungen für unser gerade beantragtes neues Programm „Gelsenkirchen-Südost“ einbeziehen.

In Bismarck/Schalke-Nord leben etwa 19 000 Einwohnerinnen und Einwohner, das Programmgebiet von rund 520 ha ist durch stillgelegte große Brachflächen der Montanindustrie belastet. Der Ausländeranteil liegt bei zirka 19 Prozent, doch der Migrantanteil liegt höher, da viele türkische Bewohnerinnen und Bewohner inzwischen einen deutschen Pass haben. Die bisherige Arbeit hat erreicht, den allmählichen Verfall zu stoppen und eine positive Aufbruchstimmung zu erzeugen. Nach zehnjähriger Dauer wird das Programm ab 2005 weitgehend ohne Bundes- und Landesmittel auskommen. Die Verstärkung der weiterhin notwendigen sozialen Projekte wird zurzeit mit den verschiedenen Projektträgern intensiv vorbereitet.

Das Stadtteilprogramm wurde in der Anfangsphase von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung mit guter Ortskenntnis und in Kontakt zu örtlichen Initiativen entwickelt. Ziele und Leitbilder wurden nicht explizit formuliert, die Entwicklung der Einzelprojekte wurde aus einem gemeinsamen Grundverständnis für Probleme und Perspektiven des Gebietes abgeleitet. So hat sich das heute sehr schlüssig und vollständig erscheinende Gesamtkonzept von über 50 Einzelprojekten erst durch einen allmählichen Prozess entwickelt. In jährlichen Projektanträgen mit breiter vorheriger Abfrage bei den örtlichen Akteuren und in der Verwaltung konnten wir sehr flexibel auf Bedarfslage, Projektentwicklungen und Kooperationspartner eingehen.

- In der Anfangsphase der Stadtteilentwicklungskonzepte sind die Ressourcen zeitlich, personell und finanziell knapp. Die Konzeptformulierung muss einen Weg finden, der folgende Gefahren vermeidet: *Theorielastige Zielkonzepte*, bei denen die Perspektive lediglich aus Allgemeinplätzen besteht (dies kann zwar politisch Zustimmungsfähig sein, bietet aber keine Handlungsanleitung), und eine *Projektesammlung*, deren Beliebigkeit offensichtlich ist, mit Projekten, bei denen Ziele und Zieler-

reichung unklar sowie die Zusammenhänge der verschiedenen Handlungsfelder unberücksichtigt bleiben.

- Die *Programm Vorbereitung* sollte mit der Erhebungs- und Analysephase *sehr knapp* gefasst werden.
- Durch *Werkstattgespräche* oder ähnliche Verfahren *mit Schlüsselpersonen* sowie Vertreterinnen und Vertretern örtlicher Vereine und Interessengruppen lässt sich sehr gut ein Meinungsaustausch zur Entwicklung von Zielperspektive und Projektideen organisieren.
- Mit Beginn des Konzepts ist vor Ort ein *Stadtteilbüro für das Projektmanagement* einzurichten.
- Gerade in der Anfangsphase sollen *kurzfristig umsetzbare Projekte* mit sichtbar hohem öffentlichem Nutzen entwickelt werden (z.B. Schulhof- oder Spielplatzverbesserungen mit Nutzerbeteiligung und Realisierung durch Beschäftigungsförderungsmaßnahmen).
- Durch *Leitprojekte* können die Bewohnerinnen und Bewohner ihre Hoffnungen zur Verbesserung im Gebiet auf klar umrissene Objekte richten, und es kann (wieder) eine Identifikation mit dem Stadtteil geschaffen werden.

2. Fortschreibung des Konzepts

Auch wenn für die Programmbewilligung ein mehrjähriges Handlungskonzept gefordert wird, sollte das Konzept so flexibel und ergänzungsfähig wie möglich gehalten werden.

Die *jährliche Fortschreibung* der Konzepte hat sich bewährt. Damit können zeitnah die Förderanträge entwickelt werden. Üblicherweise werden diese Anträge durch die lokalen Gremien beschlossen. Dies bietet die Chance, die lokalpolitische Diskussion zu qualifizieren; es kann der Zusammenhang des Konzepts dargestellt und daraus die Plausibilität der jeweiligen Einzelprojekte abgeleitet werden. Der Konzept-/Projektfortschritt kann in geeigneter Form dokumentiert werden. Hier ist auch der gesamtstädtische Konsens für die Konzentrierung städtischer Ressourcen auf bestimmte Gebiete zu erreichen. Weiterreichende Perspektiven lassen sich bei der vorherigen Abstimmung innerhalb der Verwaltung und in der Politik auf ihre Tragfähigkeit hin „testen“ (z.B. Funktionen/Kompetenz der Stadtteilbüros, Perspektive und Finanzierung der sozialen Projekte, Verstetigung der Stadtteilarbeit).

Die Projekte sollten möglichst *mehrere Ziele* verfolgen und dafür auch Förderungen verschiedener Ressorts einwerben. Dadurch wird meist größere Nutzungsvielfalt erreicht, und es lassen sich mehr Nutzergruppen bei Aufbau und Betrieb des Projekts einbeziehen – aber der Arbeits- und Koordinierungsaufwand wird erhöht.

Als *Beispiele aus Bismarck/Schalke-Nord* möchte ich hier nicht die großen „Leuchtturmprojekte“, sondern auch in anderen Stadtteilen umsetzbare kleinere Projekte skizzieren:

Die pädagogische und ökologische Verbesserung der *Schulhofgestaltung* diene vor allem der Verbesserung der Spielsituation in den Pausen, aber auch für die Nutzung nachmittags durch die Nachbarschaft. Mit der Beteiligung von Schülern, Lehrern und Eltern bei der Planung und teilweise auch bei der Realisierung bildeten sich in idealer Weise Multiplikatoren für das Projekt, aber auch für das gesamte Stadtteilkonzept. Die Materialkosten waren je Schulhof auf 30 000 DM festgelegt (zusätzlich Planungskosten für das Landschaftsplanungsbüro, die Beschäftigungsförderungsmaßnahmen und die Asphaltentsiegelung). Bei allen sechs Schulen konnten weiter gehende Wünsche durch Sponsoren und Eigenarbeit realisiert werden.

Der Bau der *Begegnungsstätte Haverkamp* half die starke Raumnot an einer Grundschule und die fehlende Versammlungsmöglichkeit zu beheben. Das zirka 160 m² große multifunktionale Gebäude dient jetzt sowohl als Raum für schulische Zusatzangebote als auch als Versammlungsstätte für örtliche Vereine und Initiativen. Nach der Anschubphase mit der Unterstützung durch eine Halbtagskraft soll es perspektivisch in Eigenregie verwaltet werden. Richtfest und Eröffnung nutzten wir als Anlässe für Feiern mit der Nachbarschaft und geeignete Form der Öffentlichkeitsarbeit. Die Planung des Projekts wurde vom Architekturbüro gezielt so angelegt, dass es sich für eine Beschäftigungsmaßnahme eignet. Für das Gebäude und die Einrichtung stand ein Budget von 650 000 DM zur Verfügung (zusätzlich Beschäftigungsförderungsmaßnahme).

- Das Stadtteilentwicklungskonzept sollte aus *vielen kleinen Projekten* in möglichst allen Handlungsfeldern bestehen, um möglichst zahlreiche Partner vor Ort und verschiedenste Institutionen einzubeziehen. Das Konzept ist dann auch weniger anfällig – im Falle von Verzögerungen oder beim Scheitern einzelner Projekte.
- *Projektbegleitung/Erfolgskontrolle/Monitoring* werden immer stärker von den Fördergebern eingefordert. Der geeignete Aufwand dafür ist politisch abzustimmen (Kriterien, Selbsterhebung, verwaltungsintern/externe Vergabe).

3. Perspektiven der Stadtteilarbeit

Wie kann die Stadtteilarbeit im Programmgebiet über den Förderzeitraum hinaus verstetigt werden? Dieses Thema muss von Beginn des Gesamtkonzepts und der Einzelprojekte an bearbeitet werden, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, nach Abschluss der Förderung „Förderruinen“ zu hinterlassen.

- Es sind *Träger zur Übernahme der Einzelprojekte* zu suchen, die diese nach der Anschubphase in Eigenregie ohne oder mit geringer öffentlicher Förderung weiter betreiben.

Die Lage städtischer Problemgebiete wird sich ohne dauerhaftes öffentliches Engagement eher verschärfen, und die Zahl dieser Gebiete wird sich erhöhen.

- Das *Verwaltungshandeln* (und das anderer Institutionen) soll *ortsbezogen fokussiert* werden.

Die Konzipierung städtischer Strategien gegen eine Zunahme der sozialen Disparitäten setzt eine regelmäßige Erhebung und Auswertung der Sozialstatistik voraus. Dies dient

zur Vorbereitung geeigneter Programmgebiete und zur rationalen Diskussion lokalpolitischer Konkurrenzen und Handlungsoptionen.

- Die sozialstatistische Datenerhebung zur Identifizierung von Problemgebieten und mit Aussagen über deren Entwicklung soll in ausreichendem Maße erfolgen.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 7

Moderation und Berichterstattung: Heidede Becker,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Fortschreibung und Umsetzung der Integrierten Handlungskonzepte

In der Arbeitsgruppe diskutierten zwischen zwölf und 15 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, überwiegend aus der kommunalen Verwaltung. Nur wenige hatten bereits Erfahrungen mit der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten gemacht; den meisten ging es deshalb darum, überhaupt erst einmal Informationen über die Aufstellung, Umsetzung und Fortschreibung solcher Konzepte zu bekommen.

Wolfram Schneider vom Stadtplanungsamt Gelsenkirchen stellte in seinem Impulsreferat die „Suchwege“ und Stationen bei der Entwicklung des Handlungskonzepts für den Stadtteil Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord dar, in dem seit 1994 integrierte Stadtteilentwicklung auf der Basis des nordrhein-westfälischen Landesprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ umgesetzt wird. Die bei der integrierten Stadtteilentwicklung in diesem Gebiet gemachten Erfahrungen flossen in die Erarbeitung eines Integrierten Handlungskonzepts für den 2002 als Programmgebiet der Sozialen Stadt ausgewiesenen Stadtteil Gelsenkirchen Südost ein. An diese Ausführungen schloss sich eine lebhafte Diskussion an, die sich vor allem auf die folgenden Punkte bezog:

Häufiger Befund: Projekte vor Gesamtkonzept

In der Befürwortung des integrierten Ansatzes bei der Stadtteilentwicklung waren sich alle Arbeitsgruppenmitglieder einig, auch darüber, dass eine Basis für dieses integrierte Vorgehen durch die Erarbeitung Integrierter Handlungskonzepte geschaffen werden könnte. Die Praxis weicht davon allerdings teilweise noch deutlich ab. Vorerst liegt der Aktionsschwerpunkt häufig noch auf der Konzipierung und Umsetzung von Projekten, durchaus mit integrativen Qualitäten, aber noch ohne schlüssiges Gesamtkonzept.

Da die Erarbeitung des von den Ländern beim Antragsverfahren geforderten Konzepts meist mit dem Zeitdruck der Programmanmeldungsfristen konfrontiert ist, spielen Projekte eine dominante Rolle. Sie lassen sich schneller entwickeln; außerdem können mit ihnen rasch sichtbare Erfolge und Multiplikatorwirkungen erzielt werden. Von projektübergreifenden Handlungskonzepten konnte deshalb auch nur in Einzelfällen berichtet werden.

Was bei Integrierten Handlungskonzepten zu beachten ist

In der Startphase der Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten – dies wurde von verschiedenen Seiten betont – geht es sehr stark um die Vernetzung der vielen Aktivitäten und Akteure im Stadtteil. Um hier weiterzukommen, hilft gute Moderation weiter (möglicherweise auch durch Externe). Als besonders wichtig wurde hervorgehoben, sich möglichst frühzeitig nach Bündnispartnern innerhalb und außerhalb der Verwaltung umzusehen. Hierfür, so wurde aus den Gelsenkirchener Erfahrungen berichtet, erweisen sich regelmäßige Projektrunden als hilfreich, z.B. Runde Tische, an denen sich die verschiedenen Akteure und Fachrichtungen (einschließlich beispielsweise auch der Polizei unter kriminalpräventiven Aspekten) versammeln und die Einzelheiten der Handlungskonzepte erörtern.

Die Länder stellen bezüglich der Integrierten Handlungskonzepte unterschiedliche Anforderungen. Aus nordrhein-westfälischer Sicht hat sich bewährt, dass Vertreterinnen und Vertreter des Landes bei wichtigen Stadtteilprogrammen auch zur Ortsbesichtigung bereit sind. Dies hilft, Verständigungsprobleme zu beseitigen. Von mehreren Anwesenden wird berichtet, dass Schwierigkeiten oft durch die Ängstlichkeit der Bezirksregierungen verursacht würden. Die Ministerien agierten teilweise offener.

Weil die meisten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer noch am Anfang der Entwicklung von derartigen Konzepten stehen, hatte die Frage große Bedeutung, welches Bestandswissen, welche Voruntersuchungen nötig sind, um zu fundierten und tragfähigen Integrierten Handlungskonzepten zu gelangen. Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang, die sozialstatistischen Analysen auf die problembehafteten Gebiete zu konzentrieren. Außerdem sollten diese quantitativen Analysen durch qualitative Komponenten, beispielsweise Interviews mit Schlüsselpersonen, ergänzt werden. Lebensverhältnisse lassen sich nur sehr unvollkommen und ausschnitthaft statistisch beschreiben.

Die Handlungsfelder, Maßnahmen und Projekte der Integrierten Handlungskonzepte müssen aus der örtlichen Situation abgeleitet werden. Das Konzept selbst sollte aus vielen Elementen bestehen: Identifizierung der Probleme sowie der Ressourcen und Potenziale des Stadtteils, Organisation und Management der Programmumsetzung, Maßnahmen und Projekte zur Problemlösung, Modelle der Beteiligung und Aktivierung, Kosten- und Finanzierungsübersicht, Vorschläge zur Evaluierung und zum Aufbau eines Sozialraum-Monitoring. Zu Beginn aber sei es ganz zentral – so wurde von einigen Seiten argumentiert –, sich gemeinsam über die längerfristigen Ziele klar zu werden, die aber möglichst handhabbar und umsetzbar ausgerichtet sein müssten.

Übereinstimmung bestand darüber, dass die Handlungskonzepte für Zieländerungen offen sein sollten, gleichzeitig müssen sie aber auch Verbindlichkeit besitzen, um praktikabel zu sein. Diese Verbindlichkeit wird in der Regel durch einen politischen Beschluss hergestellt; die Flexibilität lässt sich im Rahmen der Fortschreibung herstellen, was aber im Idealfall auch wieder politische Beschlüsse zur Folge haben sollte. Weiter sind die Handlungskonzepte dadurch charakterisiert, dass verschiedene Prozesse gleichzeitig verlaufen, z.B. Zielfindung und Umsetzung.

Als ein besonderes Problem wird herausgestellt, dass die verschiedenen Förderprogramme noch nicht benutzerfreundlich aufbereitet seien, was die Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte deutlich erschwert.

Fazit: Gefragt ist ein Mentalitätswandel

Trotz der bei manchen noch spürbaren Zweifel am Nutzen von Integrierten Handlungskonzepten, trotz teilweise ernüchternder Erfahrungen bei der ämterübergreifenden Kooperation sowie Skepsis hinsichtlich der Beteiligung der Bewohnerschaft und der lokalen Akteure überwogen bei den meisten Arbeitsgruppenmitgliedern Hoffnungen in Richtung „Machbarkeit“. Wo bereits positive Erfahrungen mit ämterübergreifender Zusammenarbeit gemacht wurden, herrschte das Motto: „Das hat Spaß gemacht“ vor. Begeisterung – da waren sich alle einig – ist ein Schlüssel zum Mentalitätswandel nicht nur in der Verwaltung, sondern auf allen Ebenen.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 7

Anders	Fred	Universität Osnabrück	Osnabrück
Falk	Dagmar	Stadtteilbüro Mettenhof	Kiel
Fosticz	Bianca	Stadt Neubrandenburg, SPA	Neubrandenburg
Kornhardt	Renate	Stadt Göttingen, Sozialdezernat	Göttingen
Lässig	Silke	Stadtteilmanagement Darmstadt-Kranichst., Büro Freischlad + Holz	Darmstadt
Mayr	Gilbert	Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt, Abt. f. Wohnungsbau und Stadterneuerung	Frankfurt am Main
Mecklenbrauck	Ilka	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
Mühlen	Erika	Stadtplanungsamt	Saarbrücken
Pape-Laschat	Reinhild	Stadt Hagen, BÜrgerBÜro Altenhagen	Hagen
Polkowski	Dieter	Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde, Amt für Stadterneuerung	Hamburg
Schimmelfennig	Christian	Gelsenkirchen, Stadtplanungsamt	Gelsenkirchen
Schneider	Wolfram	Gelsenkirchen, Stadtplanungsamt	Gelsenkirchen
Scholz	Frank Eberhard	Stadt Esslingen, Stadtplanungs- und Stadtmessungsamt	Esslingen a.N.
Steinhoff	Daniela	Bezirksregierung Lüneburg, Dezernat 204	Lüneburg
Trabs	Norbert	Innenministerium Schleswig-Holstein	Kiel
Wagner	Elke	Stadtverwaltung Glauchau, Projektteam Wirtschaftsförderung/ Liegensch./strategische Stadtentwicklung	Glauchau

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 8

Christa Böhme,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung

1. Querschnittsorientierung integrierter Stadtteilentwicklung

Problemlagen und Handlungserfordernisse in den „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ weisen weit über baulich-räumliche Aufgaben und entsprechende Lösungen hinaus und erfordern eine integrierte Stadtteilentwicklung. Deren wesentliches Merkmal ist die Querschnittsorientierung, da hier – anders als bei der traditionellen Stadterneuerung – sozial-, beschäftigungs-, bildungs-, umwelt- und kulturpolitische sowie wohnungswirtschaftliche Anforderungen gleichberechtigt neben baulich-städtebaulichen Aufgaben stehen. Alle diese Fachbelange und Handlungsfelder sind unter besonderer Berücksichtigung nicht-investiver Maßnahmen auf Grundlage eines Integrierten Handlungskonzeptes zu berücksichtigen und zu vernetzen. Von integrierter Stadtteilentwicklung kann dann gesprochen werden, wenn alle zur Lösung der Probleme notwendigen Handlungsfelder einbezogen und miteinander verknüpft werden.

2. Zentrale Handlungsfelder

Handlungsfelder können als Konkretisierung der Leitziele integrierter Stadtteilentwicklung verstanden werden. Sie stehen damit zwischen der Zielebene und jener der konkreten Maßnahmen. Die Bestimmung der für die integrierte Stadtteilentwicklung zentralen Handlungsfelder ist daher ebenso wie die Zielformulierung und die Maßnahmenentwicklung wesentliches Element der Erarbeitung eines Integrierten Handlungskonzeptes. Dabei müssen das Handlungskonzept und seine zentralen Handlungsfelder aus dem einzelnen Stadtteil heraus entwickelt werden. Denn sie müssen an den jeweiligen Problemen, Potenzialen und Ressourcen im Gebiet anknüpfen, um die Abwärtsspirale in den benachteiligten Stadtteilen durch eine gezielte Verbesserung der Lebensbedingungen aufzuhalten. Dies bedeutet, dass die zentralen Handlungsfelder von Gebiet zu Gebiet je nach der spezifischen Situation vor Ort variieren können. Während beispielsweise in dem einen Stadtteil eher soziale Handlungsfelder im Vordergrund stehen, bilden in einem anderen Gebiet Maßnahmen aus dem Bereich Wohnen und Wohnumfeld die Handlungsschwerpunkte.

Generelle Aussagen lassen sich daher nur im Hinblick auf einen Katalog von Handlungsfeldern treffen, in denen Maßnahmen je nach der spezifischen Ausgangssituation einen mehr oder weniger großen Beitrag zur integrierten Stadtteilentwicklung leisten können. Ein solcher Katalog muss sich herleiten aus den zentralen Problemen in den

Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf. Als solche zentrale Probleme, die in vielen benachteiligten Gebieten zu finden sind, können insbesondere genannt werden:

- Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen,
- Mangel an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen,
- niedriger Bildungs- und Ausbildungsstand,
- hohe Arbeitslosigkeit,
- Einkommensarmut mit der Folge geringer Kaufkraft,
- städtebauliche Defizite/Defizite im Wohnumfeld,
- mangelhafte Wohnausstattung/schlechte Bausubstanz,
- Leerstand,
- Defizite in der Umweltqualität,
- unzureichende Infrastrukturausstattung,
- konfliktreiches Zusammenleben,
- negatives Image.

Die in dem Katalog enthaltenen Handlungsfelder müssen an diesen Problemen anknüpfen und geeignet sein, einen wesentlichen Beitrag zu deren Reduzierung zu leisten.

Der nachfolgend vorgestellte Katalog von Handlungsfeldern integrierter Stadtteilentwicklung ist ein Vorschlag des Difu, der auf den Grundlagen des Programms Soziale Stadt (ARGEBAU-Leitfaden, Anforderungen der Länder an integrierte Stadtteilentwicklung) sowie den Erfahrungen aus der Programmbegleitung – bundesweit und vor Ort in den Modellgebieten – basiert. Der Handlungsfeldkatalog wird vom Difu unter anderem im Rahmen der Projektdatenbank auf der Internetseite www.sozialestadt.de verwendet; er wird auch die Systematik für die gemeinsam mit „Empirica“ zu erarbeitende „Good-Practice-Analyse“ darstellen.

Im Folgenden werden die Handlungsfelder mit ihren Zielen und typischen Maßnahmen erläutert¹. Grundsätzlich kann dabei zwischen eher bereichsorientierten und eher querschnittsorientierten Handlungsfeldern unterschieden werden.

2.1 Bereichsorientierte Handlungsfelder

Der überwiegende Teil der zentralen Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung lässt sich im weitesten Sinn den Bereichen Ökonomie, Soziales, Bildung, Kultur, Wohnen und Ökologie zuordnen.

Wertschöpfung im Gebiet

- Ziele: Im Mittelpunkt dieses Handlungsfelds stehen die Stärkung der lokalen Betriebe sowie die Förderung von Betriebsgründungen im Stadtteil, mit anderen Worten: lokale Wirtschaftsentwicklung und Existenzgründungsförderung. Dadurch sollen die

¹ Vgl. im Folgenden insbesondere: *ARGEBAU (Hrsg.), Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, 2. Fassung, Stand 1.3.2000*; *Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. Düsseldorf 1998.*

Zahl der Arbeitsplätze im Gebiet für die Quartiersbevölkerung stabilisiert und erhöht, die Versorgung des Gebietes mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen gewährleistet und eine wettbewerbsfähige Unternehmensstruktur erhalten oder geschaffen werden.

- Typische Maßnahmen: Einrichtung eines Quartierbüros für lokale Wirtschaftsentwicklung, Aufbau von Interessenvertretungen und Unternehmensnetzwerken, unternehmensorientierte aufsuchende und individuelle Beratung, Beratungs- und finanzielle Unterstützungsangebote für Existenzgründer.

Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung

- Ziele: Mit Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen sollen die Arbeitsmarktchancen der Bewohnerinnen und Bewohner, insbesondere von Langzeitarbeitslosen, arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern sowie Jugendlichen im Stadtteil erhöht werden. Gleichzeitig wird durch diese Maßnahmen auch die lokale Wirtschaft stabilisiert: Quartiersbewohnerinnen und -bewohner, die in Arbeitsmarktprojekte eingebunden sind, tragen durch ihr höheres Einkommen zur Steigerung von Kaufkraft und Nachfrage im Stadtteil bei.
- Typische Maßnahmen: Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen von Stadterneuerungsprojekten im Stadtteil, Beschäftigungsgesellschaften, „Freiwilliges Soziales Trainingsjahr“ (E&C-Programm), lokale Jobvermittlung, Arbeitsläden, Reparaturbetriebe im Auftrag der Wohnungsunternehmen, Einrichtung „sozialer Unternehmen“, wie z.B. Stadtteilwerkstätten, Stadtteilcafés, Stadtteilküchen, Tauschringe.

Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur

- Ziele: Zentrales Ziel dieses Handlungsfelds ist zum einen die Erweiterung sozialer Aktivitäten sowie die Ergänzung von Infrastruktureinrichtungen im Stadtteil. Der Bedarf in diesem Bereich ist in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf besonders hoch, da ein großer Teil der Quartiersbevölkerung aufgrund nicht ausreichender Ausbildung, des Fehlens von Beschäftigungsmöglichkeiten, geringer sozialer Vernetzung, mangelnder Kaufkraft und Mobilität benachteiligt und daher ein sozialer Ausgleich erforderlich ist. Zum anderen sind neben neuen Aktivitäten und Einrichtungen auch stärker an den örtlichen Problemen und den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen orientierte niedrigschwellige Angebote zu entwickeln. Dies erfordert häufig eine qualitative Neuausrichtung der bestehenden sozialen Aktivitäten und Infrastruktureinrichtungen.
- Typische Maßnahmen: Stadtteilhäuser, Bürgertreffpunkte und Begegnungsstätten, eigene Treffpunkte für Mädchen und Frauen, insbesondere Migrantinnen, Gemeinwesenarbeit, Angebote für offene Jugendarbeit, Schulsozialarbeit.

Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen

- Ziele: Ziel dieses Handlungsfelds ist es, zur Vermeidung und Lösung von Konflikten zwischen Bewohnergruppen im Stadtteil beizutragen. Da die Ursachen für diese Konflikte vielfältig sind (u.a. kulturelle, religiöse, soziale, wirtschaftliche und rechtliche Unterschiede), müssen auch die Lösungsansätze auf verschiedene Bereiche und Zielgruppen ausgerichtet sein. So sind neue integrationsfähige Angebote zur Kommunikation und Begegnung zu schaffen. Hierzu zählt auch der Abbau von Verständigungsschwierigkeiten durch Spracherwerb.
- Typische Maßnahmen: Interkulturelle Kontaktstellen, Deutschkurse (insbesondere für Migrantinnen), interkulturelle Gesprächskreise, Konfliktvermittler/-schlichter, interkulturelle Bildungsangebote.

Gesundheitsförderung

- Ziele: Unzureichende und Konflikte fördernde Wohnverhältnisse, ungenügende Spiel- und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, Defizite bei medizinischen Angeboten, das Fehlen gesundheitsbezogener Informationen, Unwissenheit sowie ein überdurchschnittliches Suchtpotenzial bei Teilen der Quartiersbevölkerung führen in benachteiligten Stadtteilen zu höheren Gesundheitsgefährdungen. Unumstritten ist, dass Einkommensarmut und Langzeitarbeitslosigkeit sowie Stress und Resignation krank machen können. Aufgrund dieses wechselseitigen Verhältnisses zwischen Gesundheit und anderen Lebensbereichen wie Wohnung, Arbeit, sozialen Kontakten muss stadtteilbezogene Gesundheitsförderung integriert erfolgen, und es sind Projekte in unterschiedlichen Handlungsfeldern zu entwickeln. Dabei sind die Angebote stärker auf schwer erreichbare Zielgruppen auszurichten, gilt es Selbsthilfeaktivitäten zu fördern und die Kooperation in der Gesundheitsförderung insgesamt zu verbessern.
- Typische Maßnahmen: Stadtteilbezogene Konzepte zur Gesundheitsförderung, Gesundheitshäuser, Projekt „Gesunde Schule“, Veranstaltung von Gesundheitstagen im Stadtteil, Kontakt- und Informationsstellen für Selbsthilfegruppen, gesundheitsbezogene Kursangebote, Maßnahmen zur Suchtprävention.

Schulen und Bildung im Stadtteil

- Ziele: Im Mittelpunkt dieses Handlungsfelds steht zum einen die Verbesserung des Bildungsangebots im Stadtteil. Zum anderen geht es darum, Schulen zu einem wesentlichen Ort der Begegnung, Kommunikation und Integration, also zu einem Kristallisationspunkt im Stadtteil werden zu lassen. Voraussetzung hierfür ist, dass Schule sich öffnet, sowohl für neue Formen und Inhalte des Unterrichts, als auch zum Stadtteil hin, d.h. zur Lebenswelt im Umfeld der Schule sowie für die Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen im Stadtteil. Ziel ist es, durch die Öffnung von Schule mehr Chancengleichheit zu erreichen, aber auch einen Ort zu schaffen, an dem vorurteilsfreies Zusammenleben im Stadtteil eingeübt und vorgelebt wird.

- Typische Maßnahmen: Multikulturelle Erziehung, Integrationshilfen für ausländische Schülerinnen und Schüler, Nutzung der schulischen Räume außerhalb des Schulbetriebs durch Vereine, Initiativen u.a. für Sport- und Spiel- sowie Bildungs- und Kulturangebote, Nachmittagsbetreuung in den Schulen, Öffnung des Schulhofs am Nachmittag und am Wochenende, Schulsozialarbeit.

Stadtteilkultur

- Ziele: Im Zentrum dieses Handlungsfelds stehen die Erweiterung kultureller Aktivitäten sowie die Schaffung und Ergänzung von Kultureinrichtungen. Es sollen Orte für Kultur, Kunst und Begegnung im Stadtteil geschaffen werden. Dabei geht es in der Regel nicht um hochkulturelle Einrichtungen der Kunstförderung, sondern um eine Orientierung der Maßnahmen in Richtung alltagskultureller Zusammenhänge. Eine besondere Rolle spielen Maßnahmen, die integrative Ziele verfolgen, wie z.B. multikulturelle Aktivitäten oder generationsübergreifende Projekte.
- Typische Maßnahmen: Kulturhäuser/-zentren, Kulturcafés, Kulturwerkstätten, Kulturwochen, Kunstausstellungen, Theatergruppen, Fotoausstellungen, Stadtteilfilme, Malwettbewerbe, Stadtteilfeste.

Sport und Freizeit

- Ziele: Sport erfüllt wesentliche Funktionen bei der Gesundheitsförderung, der gesellschaftlichen Integration, der Gewaltprävention und der Freizeitgestaltung. Ziel der Sportförderung im Stadtteil ist es, ganzheitlich zur Verbesserung der Lebensbedingungen, insbesondere für Kinder und Jugendliche, beizutragen. Der soziale Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt sollen mit den Möglichkeiten des Sports gestärkt werden. Ferner lassen sich über die Schaffung von Sportangeboten hinaus generell Defizite im Freizeitangebot abbauen. Zielgruppe hierbei sind insbesondere Kinder und Jugendliche.
- Typische Maßnahmen: Förderung des Vereinssports (besonders im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit), Einrichtung von Bewegungsflächen (Skater, Basketball u.a.), mobile Sport- und Spielangebote, (Ferien-)Aktionsprogramme für Kinder und Jugendliche, Freizeitangebote im Bereich der (offenen) Jugendarbeit, Bastelgruppen, Freizeitreparaturwerkstätten.

Lokaler Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft

- Ziele: Zentrale Ziele dieses Handlungsfelds sind die Verbesserung des Wohnwerts der Wohnungen durch Modernisierung und Instandsetzung, die Sicherung preiswerten Wohnraums für einkommensschwache Haushalte, die Eigentumsförderung im Bestand und im Neubaubereich zur Selbstnutzung sowie die Stabilisierung der Struktur der Bewohnerschaft durch Verbesserung der Wohnattraktivität, u.a. auch für Zuziehende.
- Typische Maßnahmen: Differenzierte und sozialverträgliche Instandsetzung und Modernisierung, energetische Nachbesserung der Wohnungen, Angebote zum Wohneigentumserwerb, Selbsthilfeprojekte im Rahmen von Modernisierung und In-

standsetzung sowie zur Schaffung gemeinschaftlicher Wohnformen, Zusammenlegung von kleinen Wohnungen, Minderung oder Streichung der Fehlbelegungsabgabe, sozialverträgliche Wohnungsbelegung, Pfortnerlogen.

Wohnumfeld und öffentlicher Raum

- Ziele: Im Mittelpunkt dieses Handlungsfelds stehen die Verbesserung der Lebens- und Aufenthaltsqualitäten im Stadtteil durch Aufwertung des Wohnumfelds sowie die Qualifizierung vorhandener Freiflächen und des öffentlichen Raums insgesamt. Damit sollen die Attraktivität und die Wohnzufriedenheit im Quartier gesteigert und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass sich die Bewohnerinnen und Bewohner in ihrer Umgebung wohlfühlen und das Wohnumfeld als Ort der nachbarschaftlichen Begegnung und Kommunikation nutzen. Im Zentrum dieses Handlungsfelds steht ebenso die Stärkung des Sicherheitsgefühls insbesondere von Frauen und älteren Menschen durch den Abbau von „Angstzonen“ im öffentlichen Raum.
- Typische Maßnahmen: Neu- und Umgestaltung von (Kinderspiel-)Plätzen, Straßenräumen und Parkanlagen, Erschließung von Uferbereichen für die Erholungsnutzung, Hofbegrünungen, Anlage von Mietergärten und Vorgärten, Neuordnung von Standorten für Abfallbehälter, Verbesserung der Beleuchtung im öffentlichen Raum.

Umwelt

- Ziele: Im Vordergrund dieses Handlungsfelds steht die bewusstere Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse im Stadtteil, um damit gleichzeitig die Wohn- und Lebensqualität sowie das Image des Quartiers zu verbessern. Ökologische Maßnahmen bieten darüber hinaus vielfältige Möglichkeiten der aktiven Bürgerbeteiligung und können so die Stadtteilidentität verbessern. Ferner stellen sie ein Potenzial für die Verknüpfung mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen dar.
- Typische Maßnahmen: Entsiegelungen, Flächenrecycling, Dachbegrünungen, Fassadenbegrünungen, Baumpatenschaften, Pflanzaktionen, Altlastensanierung, ökologisch ausgerichtete Entsorgungskonzepte, Regenwassermanagement, Umwelterziehung an Schulen und in Kindergärten, Informationsbroschüren und Veranstaltungen zu Umweltthemen.

Verkehr

- Ziele: In diesem Handlungsfeld geht es vorrangig um die Reduzierung von Lärmbeeinträchtigungen durch Verkehr, um die Reduzierung von Flächen für den Autoverkehr, die Ordnung des ruhenden Verkehrs, die Entschärfung von Verkehrsgefahren und der Barrierewirkung von Straßen sowie den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und den Ausbau von Fuß- und Radwegen.
- Typische Maßnahmen: Rückbau von Straßen, Umgestaltung von Straßenräumen, Neuordnung von Stellplätzen, Verkehrsberuhigung, Anlage und Sicherung von Fuß- und Radwegen, Schaffung zusätzlicher Querungshilfen, Schulwegsicherung.

2.2 Querschnittsorientierte Handlungsfelder

Die querschnittsorientierten Handlungsfelder beziehen sich im Gegensatz zu jenen mit Bereichsorientierung eher auf die generellen Ziele integrierter Stadtteilentwicklung: *Befähigung, Artikulation und politische Partizipation*

- Ziele: In diesem Handlungsfeld steht die Umsetzung eines zentralen Elements des Programms Soziale Stadt im Vordergrund: die Aktivierung und Beteiligung der Quartiersbevölkerung und der Stadtteilakteure und damit die Stärkung von Eigeninitiative und Selbsthilfepotenzialen, die Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins und die Festigung von nachbarschaftlichen Netzen. Ziele der meist projektspezifischen und aufsuchenden Aktivierung sind z.B. die (erste) Kontaktaufnahme zu Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern, die Identifikation von in deren Lebenswelt erfahrbaren Problemen oder auch die Erfragung der Mitwirkungsbereitschaft Einzelner bei der Stadtteilentwicklung. Beteiligung setzt dagegen auf einer eher formalen Ebene an und basiert auf mehr oder weniger methodisch geplanten Verfahren (z.B. bestimmter Ort, bestimmter Zeitrahmen, bestimmter Ablauf) sowie vergleichsweise konkreten Zielvorstellungen (z.B. Diskussion zu bestimmten Themen, Entwicklung von Projekten)².
- Typische Maßnahmen: Aktivierende Befragungen, aufsuchende Arbeit (Streetwork), Angebot offener Treffs für bestimmte Zielgruppen, Stadtteilkonferenzen, Zukunftswerkstätten, beteiligungsorientierte Projekte, wie z.B. Spielplatzneu- und umgestaltungen.

Image und Öffentlichkeitsarbeit

- Ziele: In diesem Handlungsfeld geht es darum, das häufig schlechte und nur teilweise der Realität entsprechende Image der benachteiligten Stadtteile zu bessern. Dafür müssen Vorurteile über den Stadtteil abgebaut werden. Die den Stadtteil stabilisierenden Aktivitäten sollten daher mit geeigneten Maßnahmen und Aktionen innen- und außenorientierter Öffentlichkeitsarbeit verknüpft werden. Sinnvoll ist es auch, eine Aufwertungsstrategie für das Image des Stadtteils zu entwickeln.
- Typische Maßnahmen: Entwicklung eines Imagekonzepts einschließlich eines Logos und Slogans für den Stadtteil, Stadtteilzeitung, Einrichtung einer stadtteilbezogenen Internet-Seite, Stadtteilbroschüre, offensive Pressearbeit, Stadtteilsterke.

Prozess- und Ergebnisevaluation, Monitoring

- Ziele: Im Mittelpunkt dieses Handlungsfelds steht die Überprüfung der Effektivität der Programmumsetzung zum einen im Hinblick auf die Implementation des Programms, zum anderen hinsichtlich der ausgelösten Wirkungen im Stadtteil. Dazu

2 Thomas Franke, Aktivierung und Beteiligung im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Entwurf eines Positionspapiers, Difu, September 2001 (unveröffentlicht),

bedarf es sowohl einer Auswahl geeigneter Indikatoren, als auch eines detaillierten kleinräumlichen Bestandswissens über die gesamte Stadt.

- Typische Maßnahmen: Teilnehmende Beobachtungen vor Ort, Expertenbefragungen, Bewohnerbefragungen, Aufbau eines kontinuierlichen sozialräumlichen Beobachtungs- und Berichtssystems.

3. Vernetzung von Handlungsfeldern

Das Nebeneinander aller zur Lösung der Probleme notwendigen Handlungsfelder wird dem integrativen Anspruch von Stadtteilentwicklung noch nicht gerecht. Dies ist bei der Erläuterung insbesondere der Handlungsfelder „Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung“, „Gesundheitsförderung“ und „Umwelt“ bereits deutlich geworden. Erst wenn die Handlungsfelder auch miteinander verknüpft und vernetzt werden und nicht isoliert und beziehungslos nebeneinander stehen, kann von integrierter Stadtteilentwicklung gesprochen werden.

Die Vernetzung der Handlungsfelder erfolgt auf der Maßnahmen- und Projektebene und auf Basis des integrierten Handlungskonzepts. Dabei geht es darum, Maßnahmen und Projekte so anzulegen, dass ein synergetisches Zusammenwirken unterschiedlicher Handlungsfelder entsteht, das mehr als die Summe der einzelnen Teile ergibt. Besonders häufig werden solche integrierten Projekte oder so genannten Mehrzielprojekte bislang im Handlungsfeld „Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung“ konzipiert. Dieses Handlungsfeld bietet hierfür zahlreiche Ansatzpunkte. Insbesondere die stärker investiven Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung, wie z.B. „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“, „Verkehr“ und „Umwelt“, liefern ein breites Spektrum, Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen zu verbinden: Begrünung und Neugestaltung öffentlicher und privater Freiflächen, Anlage von Spielplätzen, Gestaltung von Brachflächen, Bau von Radwegen, Entsiegelungen und vieles mehr. Aber auch nicht-investive Maßnahmen, unter anderem in den Handlungsfeldern „Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur“, „Stadtteilkultur“ sowie „Sport und Freizeit“ können mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten verknüpft werden, so z.B. im Bereich der Kinder- und Jugendbetreuung und der Kultur- und Sportangebote. Dabei zeitigt die Vernetzung von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik mit anderen Handlungsfeldern integrierter Stadtteilentwicklung nicht nur spürbare Verbesserungen im Quartier; die unmittelbare Tätigkeit für den Stadtteil führt bei den an Maßnahmen und Projekten Teilnehmenden auch zu einer stärkeren Identifizierung mit ihrer Arbeit und ihrem Stadtteil.

Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der bisher längsten Tradition integrierter Stadtteilentwicklung, machen deutlich, dass integrierte Projektansätze zunächst mit hohem operativem Aufwand und viel Überzeugungsarbeit bei betroffenen Akteuren und Einrichtungen erprobt werden müssen, dass dort inzwischen aber bei den beteilig-

ten Akteuren vielfältige Erfahrungen und eine gewisse Routine im Umgang mit integrierten Projekten vorhanden sind³.

Voraussetzung für integrierte Projekte und damit für die Vernetzung von Handlungsfeldern sind die Einbeziehung, Koordination und Kooperation unterschiedlicher Akteure der verschiedenen Ämter der Verwaltung, von öffentlichen Einrichtungen, der freien Träger, der Vereine und Bewohnerinitiativen. Dies ist nicht immer leicht. Unterschiedliche Zielvorstellungen, Sprachen oder Befugnisse der Akteure führen zu Missverständnissen. Dies erschwert die Entwicklung integrierter Projekte. Erheblicher Abstimmungsbedarf entsteht ferner durch die Notwendigkeit, verschiedene Fördermöglichkeiten auf EU-, Bundes- und Landesebene zu koordinieren bzw. zu bündeln⁴.

3 *Marcelo Ruiz, Matthias Sauter und Klaus Austermann*, Programmbegleitung vor Ort: Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord, unveröffentlichter Zwischenbericht, Dortmund, Juli 2000, S. 21.

4 Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf*, 1. Aufl. Dortmund 2000, S. 29 f. (ILS; 166).

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 8

Moderation und Berichterstattung: Stefan Geiss, empirica, Berlin

Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung

Vorbemerkung

Der von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Arbeitsgruppe formulierte Anspruch an die Festlegung oder Definition zentraler Handlungsfelder war durchaus unterschiedlich. Zwar existierten im Erfahrungsbereich der überwiegend in kommunalen Ämtern arbeitenden Teilnehmerinnen und Teilnehmer in einigen Fällen Handlungskonzepte, in denen Projekte und Maßnahmen aus Gebietsanalysen und Stärken-Schwächen-Profilen abgeleitet wurden, in einigen Fällen gab es Zielvorgaben zu den Entwicklungszielen für den Stadtteil insgesamt oder für einzelne Bereiche der sozialen Stadtentwicklung; dennoch wurde deutlich, dass eine gezielte Schwerpunktsetzung zugunsten der für den Stadtteil zentralen Handlungsfelder in der Regel nicht stattfindet.

Es zeigte sich relativ rasch, dass sich Schwerpunkte hinsichtlich der Handlungsfelder ergeben, wenn man unabhängig vom bestehenden Förderinstrumentarium problemorientiert nach Lösungsansätzen sucht. Ebenso wurde deutlich, dass der Aufbau von Organisations- und Entscheidungsstrukturen sowie die sinnvolle Einbindung der verschiedenen Akteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung, in den der Kommune übergeordneten Gremien und auf der Gebietsebene ein zentrales Handlungsfeld der Quartiersmanager vor Ort darstellt. Im Folgenden wird daher zwischen den zentralen inhaltlichen Handlungsfeldern und den in der Diskussion benannten organisatorischen Handlungsfeldern unterschieden.

Handlungsfelder und Ziele

In den meisten Fällen sind mit der Aufnahme in das Programm Soziale Stadt mehr oder weniger konkret formulierte Entwicklungsziele verbunden. Implizit im Programm verankert ist dabei das Ziel der Aufwertung und Stabilisierung eines Stadtteils oder eines Wohngebiets. Konkrete Ziele sind demnach die Verbesserung der physischen Umwelt genauso wie eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Bewohnerinnen und Bewohner. Aus vielen Diskussionen des vergangenen Jahres sowie aus den Erfahrungen mit vergleichbaren Programmen im europäischen Ausland wird deutlich, dass neben der Festlegung zentraler Handlungsfelder die klare und möglichst konkrete Formulierung von Zielen der Gebietsstrategie insgesamt sowie einzelner Maßnahmen entscheidend für effektives Handeln sind. Solche Zielformulierungen sollten nach Möglichkeit auf die gewünschten Effekte für die jeweiligen Zielgruppen abheben. Als typisches Beispiel kann der Bereich Bildung und Qualifizierung gelten:

typisches Beispiel kann der Bereich Bildung und Qualifizierung gelten: Ziel der Quartiersentwicklung ist es letztendlich nicht, ein möglichst breites Spektrum an (zusätzlichen) Bildungs- und Qualifizierungsangeboten im Gebiet zu etablieren, sondern die Bildungs- und Qualifizierungsdefizite von Bewohnerinnen und Bewohnern durch Bildungserfolge möglichst weitgehend zu kompensieren.

Zentrale inhaltliche Handlungsfelder

Grundsätzlich lassen sich zwei Arten von Handlungsfeldern unterscheiden:

- In den ersten Bereich gehören Aufgaben, die eine allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen im Gebiet zum Ziel haben. Dies können klassische Aufwertungsmaßnahmen bei Gebäuden oder im öffentlichen Raum sein, aber auch Verbesserungen bei der Versorgungssituation oder ein verbessertes Sicherheitsgefühl. Insbesondere in den Großstädten bildet dabei aus Sicht der Bewohnerschaft die „Bekämpfung“ zunehmender „Verwahrlosung“ ein zentrales Ziel. Letztlich sollen entsprechende Strategien dazu führen, dass sich eine größere Zahl von Bewohnerinnen und Bewohnern im Gebiet wohl fühlt, Abwanderungstendenzen gestoppt werden und sich nach Möglichkeit Haushalte, die über mehr Kaufkraft, größeres Sozialkapital und bessere Netzwerke verfügen und die Verantwortung für „ihren“ Stadtteil übernehmen können, im Gebiet gehalten werden.
- In den zweiten Bereich gehören Strategien zur Verbesserung der Integrationschancen. In fast allen Programmgebieten kommt es zu einer Konzentration von Haushalten, die aufgrund von Bildungsdefiziten, schwach ausgeprägten Netzwerken, wirtschaftlichen Schwächen und den daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der Alltagsbewältigung nur eingeschränkt in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft insgesamt integriert werden können. Dies ist eine sowohl für die betroffenen Menschen als auch für die Gesellschaft insgesamt unbefriedigende Situation. Folglich werden auch vom Programm Soziale Stadt und von den mit der Stadtteilentwicklung beauftragten Akteuren Maßnahmen zur Kompensation dieser Defizite gefordert.

In der Arbeitsgruppendifkussion wurde deutlich, dass – betrachtet man die zentralen und „dringendsten“ Probleme in den Gebieten – Maßnahmen aus dem zweiten Bereich die weitaus größere Relevanz haben. Folglich wurde der Integration von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, von Sprachbildung, besserer Gesundheitsvorsorge und anderen Handlungsfeldern, die eine Verbesserung der Integrationschancen zum Ziel haben, eindeutig Priorität eingeräumt. Es wurde jedoch auch deutlich, dass die organisatorischen und inhaltlichen Anforderungen entsprechender Strategien und Maßnahmen einen hohen Grad an Vernetzung von und Zusammenarbeit mit Akteuren erfordern, die üblicherweise nicht in Stadtentwicklungsprozesse im engeren Sinne eingebunden sind.

Zentrale organisatorische Handlungsfelder

Die Ansprüche, die auch in der Arbeitsgruppe an ein integriertes Stadtentwicklungsprogramm gestellt wurden, erfordern dringend ein gemeinsames Handeln verschiedener

Fachressorts und Akteure. In vielen Fällen obliegt es den Quartiersmanagern oder Stadtteilmanagern, Fachbehörden, Arbeitsämter oder Träger von Beschäftigungsmaßnahmen in einen Stadtentwicklungsprozess mit gemeinsamen Zielen einzubinden. Selbst wenn die Stadtteilmanager Teil der kommunalen Verwaltung sind, reichen ihre Kompetenz und Entscheidungsbefugnis häufig nicht aus, um eine solche Beteiligung aller zu erreichen. Demzufolge ist der Aufbau einer kompetenten, handlungsbefugten und entscheidungsberechtigten Organisationsstruktur das zentrale organisatorische Handlungsfeld. Anhand der unterschiedlichen Erfahrungen der Arbeitsgruppenteilnehmerinnen und -teilnehmer wurde deutlich, dass eine solche Organisationsebene in kleinen Kommunen leichter zu etablieren ist als in großen. Es zeigte sich aber auch, dass vielfach der integrierte Stadtentwicklungsgedanke vor allem in den Ressorts, die sich mit klassischer Sozialpolitik, mit Bildung und mit Beschäftigungsförderung befassen, noch nicht ausreichend verankert ist. Diese „Reduktion“ des Programms auf den baulich-räumlichen Handlungsansatz entsteht auch durch die vielerorts immer noch schwierige Integration von Maßnahmen und Projekten aus dem nicht-investiven Bereich. Dennoch scheint zur Bewältigung der zentralen Aufgaben eine fachübergreifende Steuerung des Quartiersentwicklungsprozesses unabdingbar.

Fazit

Im Verlauf der Arbeitsgruppendifkussion entstand Einvernehmen darüber, dass vor dem Hintergrund der gravierenden Probleme in den Stadtteilen andere Handlungsfelder und Ziele Gewicht bekommen sollten, als dies derzeit vielfach der Fall ist. Eine Umverteilung sowohl der personellen als auch der finanziellen Ressourcen zugunsten von Handlungsfeldern, die eine Verbesserung der Integrationschancen zum Ziel haben, scheint notwendig. Umsetzung und Erreichung entsprechender Ziele sind jedoch nur möglich, wenn auch auf der Steuerungsseite und auf der Ebene der in die Umsetzung eingebundenen Akteure eine breitere Basis geschaffen werden kann, als dies heute in vielen Kommunen der Fall ist. Eine Öffnung der entsprechenden Gremien und Organisationsstrukturen ist daher mit einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung eng verbunden.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 8

Barkowiak	Jost	Stadt Münster, Amt für Stadtentwicklung und Statistik	Münster
Bock	Alexander	Plankreis München	München
Engler	Jörn	Stadt Eschwege, Amt für Soziales, Kultur und Sport	Eschwege
Fiedler	Jürgen	Stadtteilbüro Dulsberg	Hamburg
Geiss	Stefan	empirica	Berlin
Golding	Roland	GIB Gesellschaft für innovative, Beschäftigungsförderung Bottrop	Bottrop
Gringel	Bettina	Stadt- u. Regionalplanung, Dr. Paul G. Jansen	Köln
Gülck	Klaus-Dieter	Stadt Herne, Jugendamt	Herne
Güntner	Simon	TU Berlin, Institut für Soziologie	Berlin
Hanio	Harald	Stadt Moers, Dezernat IV, Sozialentwicklungsplanung	Moers
Hartmann	Monika	Stadtteilmanagement Neustädter Feld	Magdeburg
Oesterreich	Daniela	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
Pepping, Dr.	Georg	Jugendpsychologisches Institut, Altendorf	Essen
Schäfer	Dr. Heiner	Stadtverwaltung Worms,, Stadtteilbüro des Jugendamts in Neuhausen	Worms
Schieferstein	Renate	Stadt Velbert, Bebauungsplanung	Velbert
Schlonski	Christiane	Hansestadt Lübeck, Stadtsanierung	Lübeck
Strauß	Jasmin		Nürnberg
Wilkes	Oliver		Dortmund
Wollny	Inga	Büro Soziale Stadt Gaarden	Kiel

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 9

Margarete Meyer,
Stadt Essen, Büro Stadtentwicklung

Ressort- und fachübergreifende Vernetzung und Bündelung: Integrierte Kommunalpolitik am Beispiel der Stadt Essen – Die Stadtteilprojekte Katernberg und Altendorf

Grundlage der Stadtteilarbeit sind die Ansätze integrierter Kommunalpolitik, 1997 vom Rat verabschiedet (Hrsg.: Stadt Essen in Zusammenarbeit mit Uni Essen, Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 90, Essen, Nov. 97). Hier sind Arbeitsprinzipien dargestellt, die die Verbindung von sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Fragen in Stadtteilen zum Thema haben.

Zu den Arbeitsweisen der integrierten kommunalen Stadtteilentwicklungspolitik gehören:

- ortsnahe Bearbeitung unter Nutzung der vorhandenen Ressourcen (Menschen, Gebäude, Flächen),
- Mehrziel-Projekte, z.B. Städtebau in Verbindung mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen oder Infrastrukturthemen,
- Vernetzung von Menschen/Projekten/Stadtteilen usw.,
- der Häufung von Problemlagen im Stadtteil begegnen,
- lokale Partnerschaften,
- lokale Öffentlichkeitsarbeit, Werbung, Marketing,
- Einsatz von intermediären Organisationen,
- Orientierung der Verwaltungsarbeit auf diese Strukturen (interne Umorganisationen sind die Folge).

Katernberg (seit 1993) mit einem etwa zehnjährigen Vorlauf und Altendorf (seit 1998) sind Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, eingebunden in das NRW-Landesprogramm „Politik für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ und in das Bundesprogramm Soziale Stadt.

Anregung des Landes war, Integrierte Programme in den Stadtteilen zu erarbeiten, die im Gegenzug landesseitig integriert gefördert werden. Die Begründung lag und liegt in dem Nachholbedarf bei der ökonomischen, ökologischen, städtebaulichen, sozialen

Lage der Stadtteile bzw. der nachgewiesenen zunehmenden sozialen Spaltung der Stadtgesellschaft.

Aufgrund der langjährigen statistischen kleinräumigen Analysen sind wir sehr gut über das Auseinanderdriften der sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Entwicklung in den einzelnen Stadtteilen Essens informiert. Katernberg bildet in geradezu „musterhafter“ Weise den Strukturwandel des Ruhrgebietes ab. Ein einstmals weitestgehend auf den Bergbau orientierter Stadtteil muss sich neu orientieren – wegbrechende Jobs im Montanbereich, noch geringe Alternativen im Dienstleistungssektor, hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere bei Jugendlichen, Einkommensarmut, eine immer noch große Zahl an Flächen und Gebäuden, die leer stehen, Verkehrs- und Umweltprobleme, Nachholbedarf im Infrastrukturbereich sowie das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern sind die wichtigsten Themen des Stadtteils.

Inzwischen gibt es zwei umfangreiche Projektkataloge mit rund 60 Projekten für Katernberg, viele davon schon abgeschlossen, und 35 Projekte für Altendorf.

Handlungsfelder sind:

- Wohnen, Wohnkonflikte,
- Lokale Ökonomie, Einzelhandel, Existenzgründung,
- Sozialpolitik,
- Schulen,
- Kultur, insbesondere von Migrantinnen und Migranten,
- Beschäftigung und Qualifizierung,
- Gesundheit, Umwelt,
- Städtebau, Denkmalschutz, Sport, Verkehr.

Die Verwaltung hat die Aufgabe, Ressourcen bereit zu stellen, beim Land zu akquirieren, Entscheidungsgrundlagen zu liefern, Zusammenarbeit herzustellen, Werbung, Koordination zu betreiben. Die Federführung liegt beim „Büro Stadtentwicklung“, angegliedert dem Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters.

Eine Vielzahl von Ämtern und Beteiligten arbeiten am Projekt. Sie arbeiten in einer geschäftsbereichs-übergreifenden Lenkungsgruppe zusammen, in der auch Bezirksvertreterinnen und -vertreter sowie Kooperationspartnerinnen und -partner vertreten sind. Die Einzel-Projekte werden nach den Methoden des Projektmanagements von unterschiedlichen Trägern bearbeitet. Die Projektverantwortung kann bei Fachämtern, aber auch bei Institutionen oder Vereinen aus dem Stadtteil liegen.

In Essen hat sich die Auffassung verstärkt, dass die Ressourcen für die Entwicklung von Stadtteilen in großem Umfang vor Ort vorhanden sind. Diese Ressourcen sind nicht nur brachliegende Flächen oder Gebäude, sondern in erster Linie aktive oder aktivierbare Menschen, wie sich am Beispiel des großen Engagements bei der Schulhofumgestaltung gezeigt hat. Hier wurden sogar zusätzliche Mittel durch die Schulgemeinde eingeworben. Als Effekte sind auszumachen: bessere Anbindung an die Schule, Reduktion von Aggressivität und Zerstörungen auf den Schulhöfen, erstmalige Zusammenarbeit benachbarter Schulen, Einbindung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

In der Stadtteilarbeit hat sich auch die Praxis etabliert, in einer Vielzahl von unterschiedlichen Projekten die sozialen, städtebaulichen *und* Umweltprobleme zu bearbeiten.

Gerade hier ist es möglich, Mehrziel-Projekte, das bedeutet Ressortgrenzen überschreitende Arbeitsweisen, zu unterschiedlichen Themen durchzuführen. Im Stadtteil werden Fragen der nachhaltigen Stadtentwicklung in besonderer Weise verknüpft: lokal-ökonomische, kulturelle, soziale, partizipative, arbeitsmarktliche usw. Die In-Wert-Setzung von vernachlässigten Gebieten, allerdings unter dem besonderen Aspekt der Ressourcenschonung, kommt als weiteres Thema hinzu.

In Essen gibt es z.B. zahlreiche städtebauliche Vorhaben, die mit Hilfe von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen umgesetzt wurden (im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, der Industriedenkmäler, der Sport- und Infrastruktur, der Umgestaltung von Schulhöfen und öffentlichen Spielplätzen).

Die Finanzierung der Projekte erfolgt über das Land, den Bund, die Stadt, Investoren, Sponsoring. Für bürgergetragene Aktivitäten, Stadtteilmanagement und Öffentlichkeitsarbeit steht ein gesonderter Fördertopf, gespeist aus Landesmitteln und Eigenfinanzierungsbeiträgen der Städte, zur Verfügung. Diese Mittel werden durch die Lenkungsgruppe vergeben, größere Vorhaben in der Regel über den Rat.

Schon viele Jahre arbeitet die Stadt mit der Universität Essen sowie weiteren Kooperationspartnern aus den Wohlfahrtsverbänden zusammen, die so genannte intermediäre Organisationen gebildet haben. Diese unterstützen die Projektentwicklung durch ein ausgearbeitetes Set von Partizipationsangeboten. Hohe Bedeutung hat die Etablierung von Netzwerkstrukturen in „lokalen Partnerschaften“ erhalten.

Grundlage für die Verankerung der Arbeit vor Ort ist die Herstellung einer lokalen Öffentlichkeit. In Essen haben wir gute Erfahrungen mit den Stadtteilkonferenzen gemacht, z.B. mit der Katernberg-Konferenz, getragen durch die örtlichen Werbegemeinschaften. Die Katernberg-Konferenz findet hohe Akzeptanz, ist hochrangig besetzt und bietet regelmäßige Informations- und Diskussionsmöglichkeiten im Stadtteil.

Weiterhin werden in den integrierten Stadtteilkonzepten zahlreiche Initiativen im Bereich der Kultur auf der Zeche Zollverein gefördert. Hier hat sich ein neues Potenzial in einem Stadtteil etabliert, der über Jahrzehnte vom Bergbau dominiert wurde, indem die ehemals als planerische Restriktion angesehenen brachgefallenen Gebäude für die Kunst wiedergenutzt werden.

Der Stadtteil wird gerade berühmt für seine internationalen Kunst-, Design- und Tanz-Veranstaltungen sowie eine erhebliche, auch überregional ausstrahlende „Szene“. In Verbindung damit denken wir inzwischen auch daran, die Möglichkeiten zum Tourismus auszubauen, ein Thema, das vor wenigen Jahren noch als undenkbar angesehen werden musste. Hier könnte ein ganz neuer Beitrag zur lokalen Ökonomie entstehen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Stadtteilen wird gefördert durch ein Städtenetzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, dessen Geschäftsstelle auch beim „Büro Stadtentwicklung“ angesiedelt ist. An diesem Netzwerk wirken inzwischen 18 Kommunen mit.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 9

Moderation und Berichterstattung: Wolf-Christian Strauss,
Maren Regener,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Ressort- und fachübergreifende Vernetzung und Bündelung

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen aus unterschiedlichen Bereichen: städtischen Ämtern, Landesministerien, treuhänderischen Sanierungsträgern, freien Büros. Auch die themenbezogenen Vorkenntnisse waren recht unterschiedlich. In der Diskussionsrunde waren besonders zwei Themenschwerpunkte der kommunalen Ebene von Interesse: zum einen die ämterübergreifende Lenkungsgruppe mit ihren Aufgaben und Organisationsformen, zum anderen die Frage, wie die Motivation bei den Akteuren vor Ort entsteht, wie sie vernetzt und integriert werden kann. Im Folgenden werden die Aussagen und Erkenntnisse nach diesen beiden Schwerpunkten untergliedert zusammengefasst.

Organisation und Tätigkeiten der Lenkungsgruppe

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der von Frau Meyer im Impulsreferat am Beispiel der Stadt Essen beschriebenen ämterübergreifenden Lenkungsgruppe stammen aus allen Dezernaten. Sie sind nach Beschluss des Bürgermeistermeisters von ihrem Fachbereich entsandt worden, also in der Regel nicht aus eigener Initiative der Gruppe beigetreten. Wenn diese Personen keine Affinität zur Tätigkeit in der Lenkungsgruppe und den dort behandelten Themen haben, besteht vor dem Hintergrund der "unfreiwilligen" Teilnahme die Gefahr der geringen Motivation.

Die Bandbreite ihrer beruflichen Positionen innerhalb der Verwaltung reicht aufgrund der Benennung durch den Fachbereich vom Sachbearbeiter bis zum Abteilungsleiter. Das Vorwissen ist dementsprechend unterschiedlich. Verbreitet ist unter anderem ein Mangel an Methodenkenntnissen, da die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Regel konventionelle „Schreibtischarbeit“ gewohnt sind und zum Beispiel eher selten Erfahrungen mit Methoden der Bürgerbeteiligung haben. Durch die Arbeit in der Lenkungsgruppe werden sie mit der Thematik vertraut gemacht; die erforderlichen Methoden lassen sich z.B. in so genannten planning for real-Seminaren erlernen.

Die Lenkungsgruppe hat fünfzehn ständige Mitglieder, ihre Zusammensetzung variiert nicht nach unterschiedlichen Themenfeldern. Zu speziellen Themen werden Gäste eingeladen. Die Gruppe trifft sich etwa alle zwei Monate. Eine ihrer Aufgaben ist die Entscheidung über die Verwendung der so genannten Verfügungsmittel, die vorrangig Bürgerbeteiligung und -aktivitäten zugute kommen sollen, von denen auch das Personal der

Stadtteilbüros bezahlt wird. In Nordrhein-Westfalen schwankt die Höhe des Verfügungsfonds bisher zwischen 100 000 DM und 500 000 DM.

In erster Linie entwickelt die Lenkungsgruppe Projektideen und arbeitet ein entsprechendes Konzept aus. Damit liefert sie die Grundlagen für Projektanträge, die vom Rat beschlossen werden. Die Themen, die in der Gruppe diskutiert und anschließend zu einem Projekt vor Ort ausgearbeitet werden, werden von den Mitgliedern der Lenkungsgruppe eingebracht. Einzelne Themen, wie zum Beispiel Gesundheit, werden seltener diskutiert, da es in diesem Bereich erfahrungsgemäß nur wenige Akteure unter den Teilnehmenden gibt.

Ob die in der Lenkungsgruppe ausgearbeiteten Vorhaben vor Ort auch tatsächlich umgesetzt werden, hängt ebenfalls vom Engagement der einzelnen Mitglieder der Gruppe ab. Dieses Engagement umfasst unter anderem die Partnersuche im Gebiet mit dem Ziel, vor Ort Aktivitäten für eine Kooperation zur Umsetzung des Projekts anzulegen.

Die Lenkungsgruppe ist nicht politisch sanktioniert. Bürgerinnen und Bürger (als solche) sind in der Lenkungsgruppe nicht vertreten. Sie werden auf Stadtteilkonferenzen von den Aktivitäten informiert und können in Diskussionen Anregungen einbringen.

Die Organisation einer solchen Lenkungsgruppe muss den jeweiligen Bedingungen vor Ort angepasst und entsprechend individuell gestaltet werden.

Vernetzung, Organisationsformen und Verwaltungsstruktur

Der Schwerpunkt der finanziellen Förderung liegt zurzeit in den Bereichen Städtebau und Arbeitsmarkt. Die Federführung der Projekte ist deshalb in den meisten Fällen dem städtebaulichen Bereich zugeordnet.

Mit dem Ziel, der fortschreitenden sozialen Spaltung in den Quartieren entgegenzutreten, muss die Zusammenarbeit der verschiedenen Ämter gestärkt und als Folge organisatorisch verändert werden. Durch den Strukturwandel in Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Bildungswesen sind nur im Verbund nachhaltige Lösungsansätze zu finden. Dies ist ein entscheidender Motor für die Vernetzung.

Nicht nur der Fachbereich, in dessen Arbeitsbereich das Projekt organisatorisch angesiedelt ist, darf mit der Arbeit betraut werden; vielmehr ist eine sinnvolle Kombination mehrerer Fachbereiche nötig (zum Beispiel Bildung und Jugend) um eine nachhaltige Planung mit so genannten Mehrzielprojekten zu gewährleisten. Dies umfasst neben der Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung und Umsetzung eines Konzepts vor allem das Bereitstellen von Mitteln aus den unterschiedlichen Haushalten. Da das Programm Soziale Stadt im Vergleich zu den vor Ort benötigten Mitteln eher geringe Fördergelder zur Verfügung stellt, ist es in erster Linie als „investives Leitprogramm“ zu sehen. Die Motivation zur Vernetzung mit anderen Ressorts sollte sein, auf diesem Weg weitere Mittel aus den unterschiedlichen Bereichen und aus anderen Förderprogrammen zu akquirieren.

Einem Ressort die alleinige Federführung einzelner Projekte zuzuordnen, sollte künftig überdacht werden, unter anderem weil Planung und Umsetzung keine Fach-, sondern

Querschnittsaufgaben sein sollen, bei denen nicht einzelne Bereiche in den Vordergrund rücken.

Die Kommunen werden erfahrungsgemäß vor allem durch eigennützige Interessen zur Vernetzung und Integration motiviert. Das Interesse in der Stadt-/Kommunalverwaltung an integriertem Handeln ist ohne eigennütziges Ziel eher gering. Alle Kooperationspartner müssen deshalb sehen können, dass sie von dem Erfolg eines gemeinsam initiierten Projekts profitieren. Nach einem Input an Arbeitskraft, Zeit und Mitteln muss als „Lohn“ auch ein entsprechender Output anfallen.

In den Kommunen ist Voraussetzung und Anstoß zu fachübergreifendem Denken und Handeln, wie es das Programm Soziale Stadt fordert, am ehesten der „Zwang“ zur Vernetzung und Bündelung, wie er zum Beispiel durch die Vorschriften der Verwaltungsvereinbarung ausgeübt wird. Auch eine vertragliche Festlegung zur Vernetzung ist ein gangbarer Weg. Die Vergabe der Mittel an Kommunen ist zurzeit nicht gekoppelt an bestimmte Bedingungen, beispielsweise fachübergreifende Zusammenarbeit oder das Vorhandensein von Kooperationen vor Ort. Wie das Geld vor Ort auszugeben ist, unterliegt keinen Richtlinien.

Je höher das Programm in der Kommunalverwaltung angesiedelt ist („Hierarchie“/„Firmenphilosophie“) und je mehr Bedeutung ihm entsprechend zugeordnet wird, desto motivierter sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den einzelnen Fachbereichen. Die politische Rückendeckung ist ein ganz entscheidender Faktor. In diesem Sinne würde die Teilnahme von Entscheidungsträgern an der ämterübergreifenden Lenkungsgruppe oder an einer ähnlichen Institution das Engagement der Mitarbeiterschaft und die Motivation zur Zusammenarbeit verstärken.

Neben der Vernetzung der Ressorts ist es auch notwendig, die unterschiedlichen Ebenen der Kommunalverwaltung hinsichtlich Kompetenzen und Verantwortung zu stärken. Dies betrifft unter anderem die selbständige Verwaltung der finanziellen Ressourcen.

Viel hängt von den einzelnen Personen auf kommunaler und Länderebene ab, ihrem Engagement und ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Die persönlichen fachlichen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ihre Verantwortlichkeit und Position innerhalb der Verwaltung sind neben dem Problemdruck vor Ort entscheidende Faktoren im Zusammenhang mit der Motivation zur Vernetzung. Erste kleine Erfolge motivieren dann zur Weiterarbeit.

So manche Aktivität und Planung gleicht heutzutage eher einer „Reparaturwerkstatt“ für Fehler der Vergangenheit. Es geht in der Zukunft darum, bei Neuplanungen alte Fehler zu vermeiden. Dies wird als entscheidender Anstoß zur integrierten Planung gesehen.

Fazit

Vor allem Kompetenz und Motivation der Mitarbeiterschaft der Kommunalverwaltung scheinen der Motor für ressortübergreifende Zusammenarbeit zu sein. Eine Form, die Akteure aus den unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung zu vernetzen und Kommunikation zu initiieren, ist die ämterübergreifende Arbeitsgruppe (Lenkungsgruppe). Besonders wichtig ist die entsprechende Rückendeckung aus der Politik. Je höher ein

entsprechendes Förderprogramm angesiedelt ist, desto motivierter sind die mit der Umsetzung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Offen bleibt jedoch, wie man den ersten Anstoß zum integrierten Handeln gibt und wie man die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert, in diesem Sinne weiterzuarbeiten. Ein Anfang könnte eine vertragliche Verpflichtung zum integrierten Handeln im Rahmen der Bewilligung von Fördergeldern sein.

Wenn die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Fachbereiche politisch gewollt ist und Unterstützung erfährt, strahlt dies nach aller Erfahrung auch auf die verschiedenen Ebenen der Verwaltung und deren Mitarbeiterschaft aus.

Poster

Leitmotiv/common sense:

„Soziale Stadt muss gelebt werden“

Voraussetzungen / Bedingungen:

- Spielräume für Vernetzung schaffen (Zeit/Finanzen/Strukturen)
- Vernetzung am Objekt/Projekt
- Erfolge schaffen
- „Vernetztes Denken“ – 1. Ämter und Ressorteinbindung; 2. Handlungsfelder
- Akzeptanz und Vertrauen der Akteure
- Persönlicher Einsatz, Kompetenz, Motivation, Verantwortung
- Ressorts sollen Anteil (Geld, Personal, Zeit) geben und Anteil nehmen (Erfolg, Effizienz, Wirkung)
- Förderrichtlinien müssen integrierte Problemlösungen ermöglichen (Bund und Land)

Flipchart

Motoren/Katalysatoren	Restriktionen/Hemmnisse
Multiplikatoreffekt/Bereitschaft zur Mitwirkung	Mangelnde personelle/finanzielle Ressourcen
Handelnde Personen	Konkurrenzdenken zwischen Ressorts
Neues Steuerungsmodell	Budgets
Problemdruck = Motor für Vernetzung und Bündelung	Egoisten fachlich/persönlich
Service-Orientierung moderner Verwaltung (anstelle Ämterorientierung)	Ressortdenken behindert Kooperation
Praxisdruck komplexer Problemlagen	Ausgrenzung von Fachgebieten wie zum Beispiel Gesundheit
Problemdruck vor Ort/Komplexität der Probleme	Fehlende Komplexität und Flexibilität von Fördermitteln und Richtlinien
Verantwortliche Mitarbeiter mit Kompetenzen	Angst vor Kontroll- und Machtverlusten
Horizontenerweiterung auf allen Ebenen	Fehlende Zeit, Personal
Ergebnisse sind nachhaltiger, effektiver, effizienter (Stadtteil)	Umsetzungsverantwortung und Finanzverantwortung sind getrennt
Bereits erlebte Erfolge vernetzten Handelns	Nicht nur Organisations-, sondern auch Personalentwicklung erforderlich
Fachliche Motivation bei den handelnden Ämtervertretern	Fehlende Transparenz der Entscheidungen
Interessierte, fordernde Bürgerschaft mit eigenen Projektideen für den Stadtteil	Anwender von Förderrichtlinien
Professionelle Unterstützung der Vernetzung	Hoher Zeitbedarf für Fortbildung, Erlernen von Kooperation
Ämterübergreifende Ziele für den Stadtteil	Förderrichtlinien, die sich nicht an Problemlösung orientieren, sondern an Ressorts (besonders Bund)
Sich Zeit für Vernetzungsarbeit nehmen bzw. bekommen	Ressortdenken und Einzellösungen
Positive Erfahrungen in Kooperation	Schnelle sichtbare Erfolge organisieren
Offenheit, Flexibilität	
Gute Ideen	
Anreizsysteme für kooperatives und flexibles Handeln	

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 9

Belke	Wilhelm	Stadt Köln, Amt für Stadtsanierung und Baukoordination	Köln
Brinkmann	Martin	STEG Hamburg mbH	Hamburg
Brünner	Ursula	Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt, Abt. f. Wohnungsbau und Stadterneuerung	Frankfurt am Main
Fechner	Oswald	Stadt Worms, Amt für Soziales und Wohnen	Worms
Hohmann	Monika	Stadt Moers, Dezernat IV, Sozialentwicklungsplanung	Moers
Josupeit-Teschke	Angelika	Stadt Pforzheim, Amt für Jugend + Familie	Pforzheim
Klaus	Wolfgang	Sanierungsträger der Hansestadt Wismar, BauGrund AG	Wismar
Kling	Sabine	Innenministerium, Schleswig-Holstein	Kiel
Mehlmann	Johannes	Gelsenkirchen, Stadtplanungsamt, Stadtteilbüro Bismarck/Schalke-Nord	Gelsenkirchen
Meyer	Margarete	Stadt Essen, Zentraler Steuerungsdienst	Essen
Mirtsching	Sabine	Hessisches Sozialministerium	Wiesbaden
Reinerth	Hadwig	Region Hannover, FB Gesundheit der Region Hannover	Hannover
Schein	Cornelia	DKB, Wohnungsbau und Stadtentwicklung GmbH	Chemnitz
Schmidt	Birgit	WohnBund-Beratung Dessau, Sachsen-Anhalt (AG Soziale Stadt im WohnBund)	Dessau
Straschewski	Rolf	Stadtverwaltung Neuwied	Neuwied
Wasmuth	Dieter	Stadt Köln, Sozialamt	Köln

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 10

Klaus Wermker,
Stadtentwicklung, Essen

Einbindung der integrierten Handlungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte

„Bund und Länder messen dem Integrierten Handlungskonzept für die Umsetzung des Programms ‚Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt‘ strategische Bedeutung zu. Dies wird in Artikel 2, Absatz 4 der von Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung (1999 – 2001) deutlich: ‚Die Probleme der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind mit einem integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik anzugehen. (...) Maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen. Das Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht) soll zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen.‘ Mit diesen Bestimmungen wird gleichzeitig die Förderfähigkeit eines Gebietes an die Erarbeitung eines integrierten stadtentwicklungspolitischen Handlungskonzepts für das Quartier gebunden.“¹

Diese integrierten Handlungskonzepte sollen eine Antwort auf die krisenhaften Entwicklungen vor allem in großen Städten sein, die sich in sozialräumlichen Dislozitäten darstellen. Zwar sind die lokalspezifischen Ausprägungen unterschiedlich, aber alle Gebiete, die Gegenstand des Programms „Soziale Stadt“ sind, haben gemeinsam:

1. eine überdurchschnittlich starke Betroffenheit der jeweiligen Quartiersbevölkerung von Arbeitslosigkeit, Armut und sonstigen Benachteiligungen;
2. den verstärkten Zuzug von Aussiedlern, Kriegsflüchtlings, Asylsuchenden und anderen unterprivilegierten Personengruppen in bestimmte Stadtquartiere;
3. die Abwanderung einkommensstärkerer Haushalte („Erosion der Mittelschicht“) in staturhöhere Wohngebiete oder in die Umlandgemeinden der jeweiligen Kernstadt („Suburbanisierung“).²

¹ Becker, Böhme, Meyer, Integriertes Handlungskonzept, in: Soziale Stadt info, Heft 6 (Oktober 2001), S. 2.

² Sauter, Integrierte Stadtteilentwicklung, in: Wohnbund Informationen, 2/2001, S. 7

Diese Entwicklungen sind auch ein Ergebnis der „Unfähigkeit des politisch administrativen Systems, auf diese Entwicklungen vorausschauend (präventiv!) und in koordinierter Form zu reagieren“.³

Die traditionellen Strategien, Wohnumfeldverbesserung, Stadterneuerung, Sanierung, städtebauliche Entwicklungskonzepte der 70er-/80er-Jahre sind an ihre Grenzen gestoßen. Einige Städte, Essen zählt ebenso dazu wie Hamburg, haben sich schon früher mit diesen Entwicklungen aktiv auseinandergesetzt, etwa seit Mitte der 80er-Jahre. Die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen (mit dem Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“) folgen seit Beginn der 90er-Jahre. In NRW sind seitdem integrierte Handlungsprogramme der Städte Voraussetzung für die Aufnahme in das Landesprogramm. Typische Merkmale integrierter Handlungsprogramme sind:

- die Befristung der Erneuerungsaktivitäten auf einen Zeitraum von in der Regel fünf bis zehn Jahren;
- die Einrichtung eines organisatorischen „Sonderprojektes“ innerhalb der Stadtverwaltung;
- ein integriertes und auf Fortschreibung angelegtes Handlungskonzept als Arbeitsgrundlage;
- die gezielte Verknüpfung von Zielen, Handlungsfeldern und Maßnahmen („Mehrzielprojekte“);
- die ressortübergreifende Bündelung von Fördermitteln auf der Ebene von Stadt und Land;
- die Einrichtung einer ämterübergreifenden Koordinierungsgruppe in der Verwaltung;
- der Aufbau eines dezentralen Stadtteil- und/oder Quartiermanagements;
- die Schaffung von niedrigschwelligen Anlaufstellen vor Ort (Stadtteilbüro, Bürgerhaus usw.);
- die Vernetzung der örtlichen Akteure („lokale Partnerschaften“);
- die Aktivierung und Beteiligung der Bewohnerschaft;
- der Aufbau akteurs- und bewohnergetragener Stadtteilgremien (runde Tische, Foren usw.).⁴

Die Handlungsfelder integrierter Stadtteilprogramme entsprechen jeweils den Problemstrukturen in den Gebieten – oder sollten dies jedenfalls tun. Im Wesentlichen geht es um folgende Aktionsbereiche:

- Stadterneuerung/Städtebau,
- Lokale Ökonomie,
- Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik,

³ Sauter, a.a.O.

⁴ Sauter, a.a.O.

- Wohnungspolitik,
- interkulturelle Arbeit,
- Kriminalprävention,
- Kinder- und Jugendhilfe,
- Öffnung von Schulen/Bildungspolitik,
- Gesundheitsförderung,
- Öffentlichkeitsarbeit/Marketing.

Die Älteren unter uns oder diejenigen mit guten Kenntnissen der Geschichte der Stadtentwicklungsplanung wissen, dass die ehrgeizigen Versuche, integrierte gesamtstädtische Entwicklungspläne zu erstellen, samt und sonders gescheitert sind. Sie scheiterten an der Datenfülle, an der mangelnden Vorhersehbarkeit der Entwicklungen und sie scheiterten in der Umsetzung. Letzteres auch deshalb, weil es nicht gelang – wenn denn der Versuch überhaupt unternommen wurde –, alle Akteure der Stadtgesellschaft auf die Umsetzung solcher Pläne zu verpflichten. Man darf ja nicht vergessen, dass viele der Akteure und der notwendigen Ressourcen gar nicht von der planenden kommunalen Selbstverwaltung unmittelbar zu beeinflussen waren. Einige ganz wesentlichen Handlungsfelder, z.B.

- Wohnen,
- Wirtschaftsförderung,
- Schule,
- Arbeitsmarkt

werden von Externen bestimmt, und es gibt in der Regel keine umfassenden gesamtstädtischen Konzepte und ebenso wenig eine Raumorientierung, oder Es herrscht eine sehr institutionen-/organisationsspezifische Sicht vor.

Die Arbeit der Wohlfahrtsverbände und die der Träger von Kinder- und Jugendarbeit sind über die Planungsverfahren nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) institutionell eingebunden, tun sich aber häufig schwer mit der Sozialraumorientierung.

Wenn es schon aus guten Gründen keine gesamtstädtischen integrierten Stadtentwicklungskonzepte gibt, so sollte es doch eine Entwicklungsstrategie der Städte geben, die sich nicht nur auf die wachstumsträchtigen Gebiete/Themen konzentriert, sondern zeitgleich die Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf bearbeitet. Und wenn die Einbindung der integrierten Handlungskonzepte für eben diese Stadtteile in gesamtstädtische sektorale Entwicklungskonzepte stattfindet, wie z.B. Jugendfreizeitstättenplan, Schulentwicklungsplan, Bibliothekskonzept usw. – wie das in Essen geschieht –, dann müssen die gesamtstädtisch gültigen Standards und Richtwerte dieser Planungen zugunsten der „schwachen“ Stadtteile aufgegeben werden, das heißt, diese müssen besser gestellt werden. Dazu gehört eine politische Schwerpunktsetzung, die auf einer klaren Funktionszuweisung für diese Stadtgebiete basiert. Wenn diese Räume für die Gesamtstadt eine Integrationsfunktion haben – dies offen zu formulieren, stellt einen politischen Kraftakt dar –, dann müssen sie auch entsprechend mit Ressourcen ausgestattet werden. Und dies nicht nur für fünf Jahre, sondern so lange, wie ein Beobachtungssystem Defizite feststellt. Grundlage für eine solche Vorgehensweise sollte ein gesamtstädtisches kleinräumiges statistisches Raumbeobachtungssystem/Monitoring sein, wie wir es etwa in Essen seit Mitte der 80er-Jahre regelmäßig durchführen.

Eine bessere Lösung könnte so aussehen, dass gesamtstädtische Rahmenkonzepte durch sozialraumbezogene partizipative (Bürger/Akteure) erstellte Konzepte ausgefüllt werden. Dies wäre Teil einer „Raumorientierung der Verwaltung“. Ein mögliches Konzept dafür haben wir im Soziale Stadt info, Heft 6/2001 skizziert.

Die Kernpunkte dieser Raumorientierung hat Matthias Sauter⁵ so formuliert:

- klare politische (gesamtstädtisch abgestimmte) Zielvorgaben für die Entwicklung der einzelnen Stadtgebiete;
- die organisatorische Verankerung der integrierten Stadtteilentwicklung als Regelaufgabe der Verwaltung und – damit einhergehend – eine stärkere Stadtteilorientierung aller relevanten Fachämter;
- die auf Dauer angelegte Einrichtung ressortübergreifender Gebietsteams (möglichst unter Einbezug von freien Trägern) als Motoren und Koordinatoren der örtlichen Erneuerungsaktivitäten;
- eine stadtteilbezogene Definition der Leistungen („Produkte“) der Gebietsteams (und gegebenenfalls anderer relevanter Fachabteilungen) in Form einer neuen Produktgruppe „integrierte Stadtteilentwicklung“;
- die Delegation von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung an die Gebietsteams;
- eine stadtteilbezogene Budgetierung und Flexibilisierung der Finanzressourcen („Raumhaushalt“);
- die Stärkung der Rolle der Bezirkspolitik im Prozess der „integrierten Stadtteilentwicklung“;
- eine prozessbegleitende (Selbst-) Evaluation der Aktivitäten der Gebietsteams.

Eine solche Raumorientierung, die, wie wir es vorschlagen, wissenschaftlich evaluiert in einigen Gebieten erprobt werden müsste, ist meines Erachtens eine erfolgsversprechende Möglichkeit, die Stadtteile mit Erneuerungsbedarf langfristig zu stabilisieren.

5 Sauter, a.a.O.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 10

Moderation und Berichterstattung: Ulrike Meyer,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Einbindung Integrierter Handlungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte

Dem detailscharfen Impulsreferat von Herrn Wermker, in dem verschiedene Probleme und Lösungsstrategien der Stadt Essen darlegt wurden, folgte ein Erfahrungsaustausch der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, der in die Formulierung umfassender Anforderungen mündete.

Stadtentwicklungspolitik

Die aktuelle Situation und die Erfolge von Stadtentwicklungsplanungen werden insgesamt skeptisch beurteilt. In der Vergangenheit wurden zu große Erwartungen in gesamtstädtische Konzepte gesetzt, die oftmals aufgrund einer problematischen Datenlage (fehlende kleinräumige Daten) nicht eingelöst werden konnten. Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen erschweren zudem gesamtstädtische Handlungskonzepte; z.B. sind Schulbezirke oftmals geografisch anders eingeteilt als die Stadtbezirke.

Die nahezu akademische Stadtentwicklungsplanung der 70er-Jahre ist dabei jedoch einer Politik gewichen, die Akzente insbesondere durch kommunale Leitprojekte („Leuchtturmprojekte“) setzt. Trotz dieser Feststellung wird die Forderung formuliert, dass gerade Planungen für sozial belastete Gebiete in ein gesamtstädtisches Konzept einzubetten seien. In Hamburg gibt es z.B. so viele Soziale-Stadt-Gebiete, dass die Strategien für diese Quartiere in eine gesamtstädtische Politik integriert sein müssen.

Wenngleich Planungen derzeit aufgrund der wirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Lage äußerst flexibel sein müssten, wird dem Flächennutzungsplan und damit verbundenen kommunalpolitischen Beschlüssen eine große Bedeutung beigemessen. Auf dieser Ebene sind insbesondere Standortfragen, basierend auf der Frage nach der „Begabung von Räumen“, raumübergreifend zu lösen. Die Funktionszuweisung an städtische Räume kann lediglich auf gesamtstädtischer Ebene erfolgen.

Die Planungssituation ist jedoch, abhängig von der Stadtgröße, sehr unterschiedlich. In der Stadt Münster wurde eine Stärken-Schwächen-Analyse, in Teilen mit Bürgerbeteiligung, für alle 18 Stadtteile erarbeitet; ein Vergleichsmonitoring sei jedoch aufgrund unzureichender Datenlage äußerst schwierig. Auch aus der Stadt Stralsund, die mit einem Gebiet gefördert wird, wird die problematische Datenlage beschrieben. Es existieren eine Bevölkerungs- und eine Wohnungsprognose bis zum Jahr 2010 für die Gesamtstadt, in denen jedoch nur begrenzt die Arbeitsmarktentwicklung berücksichtigt wird.

Die ungeklärte Frage nach dem Fortbestehen der Werft ist von elementarer Bedeutung auch für das Soziale-Stadt-Gebiet.

In den Niederlanden werden innerhalb von gesamtstädtischen Konzepten alle Stadtteile in verschiedene Kategorien eingeteilt, die von „stabilen Gebieten“ bis „bedrohte Gebiete“ reichen. Anhand dieser Kategorisierung werden Strategien entwickelt, die gesamtstädtisch aufeinander abgestimmt sind.

Einerseits wird in vielen Beiträgen die unzureichende Datenlage beschrieben, andererseits wird auf die Gefahr von „Datenfriedhöfen“ und die Entbehrlichkeit von Prognosen hingewiesen. Groß angelegte Fortschreibungen seien oft unnützlich; konzeptionelle Ansätze mit Alternativen seien erforderlich, in denen Entwicklungspotenziale dargestellt werden sollten. Die wichtigsten Determinanten, wie z.B. die Veränderung der Altersstruktur, seien zu beobachten, um auch mit einer eingeschränkten Datenlage bei „Warnsignalen“ sofort reagieren zu können. Ein AG-Mitglied beschreibt, dass erst das präzise aufgearbeitete Datenmaterial in einem hoch belasteten Gebiet zu umfassenden politischen Reaktionen geführt hat („...da brannte dann die Stadt.“).

In der Arbeitsgruppe wird teilweise das gänzliche Fehlen von gesamtstädtischen Ansätzen geschildert. Kommunale Handlungsmöglichkeiten werden nicht genutzt; die Kooperation der Fachressorts funktioniert nicht. Neben kommunalen Gesamtkonzepten fehlen gleichermaßen regionale Konzepte. Eklatante Fehlentwicklungen werden hier insbesondere im Bereich von Einzelhandelsansiedlungen genannt.

Insbesondere Rückbau- oder Schrumpfungskonzepte, in vielen Soziale-Stadt-Gebieten ein dringendes Erfordernis, sind nur in gesamtstädtischem Kontext zu entwickeln. Diese neuen Aufgaben stellen sich nicht nur in den neuen Bundesländern. Zudem würden die Kommunen oftmals aus den Erfahrungen in den Soziale-Stadt-Gebieten nicht lernen oder diese nicht sinnvoll in anderen Teilen der Stadt anwenden.

Einigkeit besteht in der AG darin, dass die Anforderungen an gesamtstädtische Konzepte nicht zu hoch sein sollten. Als bedeutsamer und wirkungsvoller für die kommunale Entwicklung werden sektorale Einzel- oder Teilpläne eingeschätzt, für die Qualitätskriterien erforderlich sind. Insbesondere Standort-, Versorgungs- und Infrastrukturkonzepte sind sinnvoll, die auf abgestimmten Annahmen basieren und mit Leit- und Mehrzielprojekten gekoppelt sind. Bereits die Analysen für die sektoralen Pläne sollten interdisziplinär durch verschiedene Ressorts erstellt werden. Bestandteil derartiger Fachpläne sollten so genannte Stadtteilverträglichkeitsprüfungen sein, in denen die Auswirkungen auf die jeweiligen Stadtteile, insbesondere Soziale-Stadt-Gebiete untersucht werden.

Kommunale Leitbilder

Vor dem Hintergrund umfassender Veränderungen (z.B. Bevölkerungsentwicklung, Globalisierung, Bedeutungsgewinn großer Konzerne, rasante Entwicklung im IuK-Bereich, Versagen von traditionellen Stadtplanungsinstrumenten) gewinnen kommunale Leitbilder, bei deren Entwicklung eine gesamtstädtische Perspektive eingenommen wird, an Bedeutung. In einem groben Rahmen sollten Fixpunkte festgelegt werden, durch die ein „robustes Gerüst“ entsteht. Auf der Grundlage politischer Entscheidungen wird eine Art

„Entwicklungskorridor“ für die nachhaltige Stadtentwicklung bestimmt. Glaubwürdigkeit und auch die Widerspruchsfreiheit derartiger Leitbilder sind den AG-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern besonders wichtig. Als bedeutsame Handlungsfelder gerade auch für die Soziale-Stadt-Gebiete werden interkulturelle Konzepte, Integration, Wohnungspolitik, Wirtschaftsentwicklung, Bildung und Kultur genannt. Die Umsetzung des Programms Soziale Stadt erfordert die Wahrnehmung umfassender Querschnittsaufgaben und die Steuerung von großen Aktionen. Hierbei ist die Einbettung in „Politikpläne“, kommunale Leitideen und letztlich auch sektorale Pläne unerlässlich.

Den hoch belasteten Stadtteilen stellt sich sozialpolitisch nach wie vor eine anspruchsvolle Integrationsaufgabe („Stadtteil als Integrationsmaschine“), der sie sich nur mit Unterstützung auf allen Ebenen stellen können. Gerade in diesen Stadtteilen müsste die kommunalpolitische Fokussierung, basierend auf gesamtstädtischen Leitbildern, erfolgen; dort müssten die besten Schulen stehen, dorthin müssten öffentliche Mittel konzentriert fließen – „alles müsste dort zum Besten stehen“, damit diese Aufgabe erfüllt werden kann.

Organisation und Management

Für die Einbindung von Stadtteilentwicklungskonzepten in gesamtstädtische Konzepte ist das Verhältnis zwischen Politik, Bürgerschaft und Verwaltung zu klären. Neben ressort- und ebenenübergreifenden Erarbeitungsformen ist hier der eindeutige Sozialraumbezug herzustellen. Mit dem Neuen Steuerungsmodell in den Kommunen, verbunden mit stärkerer Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten und Budgetierung, kann dem Sozialraumbezug besser Rechnung getragen werden. Politischer Wille, manifestiert durch entsprechende Beschlüsse, ist nicht nur für Sachstrategien, sondern auch für die Ausgestaltung von Organisations- und Managementstrukturen von großer Bedeutung.

Gegenstromprinzip

Gesamtstädtische Konzepte und integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte sollten in einem so genannten Gegenstromprinzip erarbeitet und umgesetzt werden, das heißt, dass sozialräumliche Strategien auf die Gesamtstadt ausstrahlen sollten und umgekehrt. Hierzu ist das Verfahren, der systematische Transfer zu klären und hinreichend transparent zu machen. Der Einsatz von Instrumenten und die Anwendung der Methoden sollten dargelegt werden. Die Anwendung des Gegenstromprinzips sollte sich jedoch nicht nur auf die Gesamtstadt und den jeweiligen Stadtteil beziehen, sondern gleichermaßen die Stadtregion, die Region und die Entwicklungsachsen berücksichtigen, da viele Probleme lokal nicht zu lösen sind. Die Entwicklung von Rückkopplungssystemen wird gefordert.

Auch in diesem Zusammenhang wird erneut die Frage nach Qualitätsstandards von Konzepten und nach der Einbeziehung der Bevölkerung gestellt. Die Schaffung von Bürgernähe und die Erreichbarkeit der politischen Mandatsträgerinnen und -träger stellen insbesondere auf regionaler Ebene ein großes Problem dar. Oftmals werde die Bevölkerung auch nicht ernst genommen, dies müsse sich ändern.

Operationalisierung

Die Einbindung integrierter Stadtteilentwicklungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte erfolgt lediglich fragmentarisch, soweit derartige Konzepte überhaupt vorhanden sind. Die Notwendigkeit wird von der AG differenziert beschrieben. Die bereits formulierten Forderungen werden abschließend nochmals wie folgt akzentuiert und ergänzt:

- Auf allen angesprochen Ebenen ist die Erhebung von nützlichen und zielrelevanten Daten erforderlich.
- In der Erarbeitung und Abstimmung der Konzepte sollte eine Synchronisation angestrebt werden.
- Um die Lesbarkeit und die „Transportfähigkeit“ derartiger Konzepte insbesondere für Laien sowie Politikerinnen und Politiker zu gewährleisten, ist eine verständliche Inter- und Transdisziplinarität erforderlich.
- Nur mit optimaler Lesbarkeit und Verständlichkeit ist Partizipation auf allen Ebenen, die für unabdingbar gehalten wird, zu realisieren.

Angesichts dieser hochkomplexen Materie betonen die Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer abschließend die unbedingte Notwendigkeit, eine größtmögliche Transparenz der Verfahren vor Ort auf allen Ebenen herzustellen. Auch dies ist eine elementare Voraussetzung für die Bürgerbeteiligung. Die Erarbeitung und Umsetzung der Konzepte, akzentuiert durch Prioritätensetzung, sollten mit einem kontinuierlichen Monitoring verbunden sein. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle auf Stadtteilebene sollten dann mit dem gesamtstädtischen Monitoring rückgekoppelt werden und umgekehrt.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 10

Biehler, Dr.	Hermann	IMU-Institut München	München
Dörnemann	Axel	EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH	Duisburg
Fedrowotz	Micha		Dortmund
Fielenbach	Michael	Stadt Dormagen, Amt für Stadtentwicklung, Vermessung und Bodenordnung	Dormagen
Gottwald	Marc		Essen
Hilbert	Mario	Hansestadt Stralsund, Bauamt, Abt. Planung und Denkmalpflege	Stralsund
Horch	Claudia	Kommunalverband Ruhrgebiet	Essen
Keil, Dr.	Andreas	Universität Dortmund, Institut für Geographie	Dortmund
Koch-Heite	Birgit	Stadt Münster, Stadtplanungsamt	Münster
Kolkau	Anette	Regionale 2006 Agentur GmbH	Wuppertal
Krapp	Stefan	Ministerium für Stadtentwicklung,, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg	Potsdam
Kucera	Katerina		Essen
Lüken-Isberner, Dr.	Folckert	Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (FEH)	Frankfurt/Main
Manzke	Brigitte	Stadt Essen, Jugendamt	Essen
Mehlin	Marco	adrian-mehlin.prozessnavigation	Berlin
Nagel	Heidrun	Senatsverwaltung für, Stadtentwicklung	Berlin
Nyhues	Jens		Dortmund
Rahs	Rüdiger	Planungsbüro Rahs	Duisburg
Schulz	Karl Heinz	Ev. Aktionsgemeinschaft f. Familien fragen e.V., Landesarbeitskreis	Frankfurt/M.
Schwippe, Dr.	Heinrich	Büro für Stadtforschung	Ahlen
Sinz	Roswitha	Deutsches Volksheimstättenwerk e.V.	Berlin
Spiegel, Prof. Dr.	Erika		Heidelberg
Thuer	Barbara	Stadtforschung-Stadtplanung, Junker u. Kruse	Dortmund
Trautmann	Marion	LEG, Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH	Düsseldorf
Völlriede	Jochen		Dortmund
Weimann	Meike		Witten
Wermker	Klaus	Stadt Essen, Büro Stadtentwicklung	Essen
Wilbrand	Söhnke	Stadt- u. Regionalplanung, Dr. Paul G. Jansen	Köln

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 11

Matthias Sauter,
Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung der Universität Dortmund

Qualitätsmerkmale Integrierter Handlungskonzepte für benachteiligte Stadtgebiete

Spätestens seit dem Start des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ im Jahr 1999 sind Integrierte Handlungskonzepte oder -programme für benachteiligte Stadtgebiete zu einem bundesweit anerkannten Instrumentarium einer sozial orientierten Stadterneuerungspolitik geworden. Konzeptionelle Vorreiter waren hier – neben einzelnen Städten – vor allem das Land Nordrhein-Westfalen mit seinem 1993 beschlossenen ressortübergreifenden Handlungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ sowie der Stadtstaat Hamburg mit dem so genannten „Armutsbekämpfungsprogramm“ (1994–1998). Andere Bundesländer (vor allem Bremen, Berlin und Hessen) folgten diesen Beispielen mit einem gewissen zeitlichen Abstand.

Abbildung 1: Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“

"Die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt werden für Investitionen städtebaulicher Maßnahmen zur innovativen, nachhaltigen Stadtteilentwicklung eingesetzt. (...) Maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen. Das Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht) soll zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele - auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger - erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen. (...)"

aus: Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2000) vom 11. April 2000/25. Juli 2000, Artikel 2, Abs. 4.

Inzwischen sind zahlreiche Städte in Deutschland dazu übergegangen, ihre Aktivitäten zur Stabilisierung und Entwicklung benachteiligter Stadtgebiete mit Hilfe von Integrier-

ten Handlungskonzepten zu koordinieren und die vor Ort verfügbaren Ressourcen in Form so genannter „Mehrzielprojekte“ zu bündeln. Allein im Rahmen des nordrhein-westfälischen Landesprogramms werden derzeit 33 solcher Gebiete in 25 Städten mit zum Teil erheblichen öffentlichen Mitteln gefördert. In Bezug auf ihre Organisationsform weisen diese Stadtteilprogramme in der Regel folgende Gemeinsamkeiten auf:

- Einrichtung eines zeitlich befristeten „Sonderprojektes“ innerhalb der kommunalen Verwaltungsstruktur,
- überwiegende Finanzierung der Erneuerungsaktivitäten über staatliche Fördermittel,
- Gründung einer ämterübergreifenden Koordinierungsgruppe zur verwaltungsinternen Abstimmung der Programme,
- Aufbau und Stärkung von bewohner- und akteursgetragenen Stadtteilgremien,
- Einrichtung eines dezentralen Stadtteil- und/oder Quartiersmanagements als „Motor“ des örtlichen Entwicklungsprozesses.

Abbildung 2: Integrierte Handlungskonzepte – eine Definition

Integrierte Handlungskonzepte für Stadtteile mit besonderem Erneuerungs- bzw. Entwicklungsbedarf sind (im Idealfall) ressortübergreifende und auf Fortschreibung angelegte Steuerungsinstrumente des lokalen Staates, mit denen das Ziel verfolgt wird, die gesellschaftliche Integration aller Bewohnerinnen und Bewohner eines bestimmten Stadtgebietes zu gewährleisten und dabei insbesondere die soziale und räumliche Ausgrenzung einzelner Bevölkerungsgruppen zu verhindern.

Bei allen Unterschieden im Detail (z.B. in Bezug auf die Frage, was Stadtteil- oder Quartiersmanagement leisten kann und soll) besteht die wesentliche Aufgabe integrierter Stadtteilprogramme in der gebietsbezogenen Verknüpfung von städtebaulichen, infrastrukturellen, sozialen, ökonomischen, kulturellen und umweltbezogenen Aktivitäten, um auf diese Weise – so die Hoffnung – einen „synergetischen Mehrwert“ gegenüber den herkömmlichen sektoralen Handlungsansätzen zu erzeugen und damit die Wirksamkeit der Gesamtmaßnahme entscheidend zu verbessern. Im Idealfall bedeutet dies z.B., dass in den betreffenden Gebieten Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen mit Projekten der Stadterneuerung und bestandsorientierten Aktivitäten der Wohnungswirtschaft verknüpft werden, dass Schulen mit dem Arbeitsamt und der örtlichen Wirtschaft kooperieren, um „Brücken zum formellen Arbeitsmarkt“ zu errichten, dass die kommunale Wirtschaftsförderung die Stärkung lokal-ökonomischer Strukturen als strategisch bedeutsames Handlungsfeld versteht, und dass örtliche Infrastruktureinrichtungen wie Kindertagesstätten und Schulen ihre Räumlichkeiten auch außerhalb der regulären Öffnungszeiten für soziale und kulturelle Aktivitäten der Stadtteilbevölkerung zur Verfügung stellen.

Abbildung 3: Handlungsfelder integrierter Stadtteilprogramme

- Stadterneuerung / Städtebau (--> "Leitfunktion")
- Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
- Wirtschaftsförderung / "Lokale Ökonomie"
- Wohnungspolitik (Bestand und Neubau)
- Soziale und kulturelle Infrastruktur / Stadtteilzentren
- Stadtteilbezogene soziale Arbeit
- Zusammenleben im Stadtteil / Interkulturelle Arbeit
- Kinder- und Jugendhilfe
- Öffnung von Schulen und sozialen Einrichtungen
- Stadtteilbezogene Gesundheitsförderung
- Umweltschutz / Ökologie / Freiraumentwicklung
- Kriminalprävention im Stadtteil
- Öffentlichkeitsarbeit / Stadtteilmarketing

Für eine bundesweite Bewertung der Wirkungen gebietsbezogener Handlungsprogramme ist es noch zu früh. Das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ befindet sich erst in seinem dritten Jahr. Dementsprechend ist die Mehrzahl der Erneuerungsprojekte, die in diesem Zeitraum initiiert werden konnten, noch nicht abgeschlossen. Lediglich Nordrhein-Westfalen und Hamburg – sowie mit einigen Abstrichen auch Berlin, Bremen und Hessen – können auf längere Erfahrungen mit integrierten Stadtteilprogrammen zurückblicken. Zu den positiven Veränderungen, die dort zu beobachten sind, zählen insbesondere die bauliche und städtebauliche Aufwertung der betroffenen Gebiete, die Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastrukturangebote, die Schaffung zusätzlicher – in der Regel allerdings zeitlich befristeter – Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten sowie die Beteiligung der Bewohnerschaft an der Planung und Umsetzung der verschiedenen Erneuerungsaktivitäten.

Abbildung 4: Erfolge integrierter Stadtteilprogramme

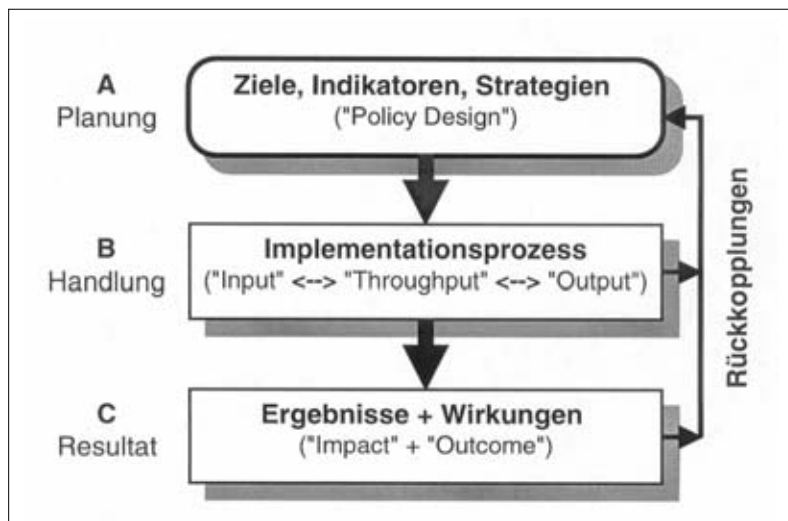
- Städtebauliche Aufwertung der Programmgebiete
- Neue Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote
- Verbesserung der sozialen/kulturellen Infrastruktur
- Aktivierung und Beteiligung der Bewohnerschaft
- Aufbruchstimmung und Wir-Gefühl im Stadtteil
- Imagewandel der Gebiete nach innen und außen
- Neue Kooperationsformen und Akteursnetzwerke
- Innovative Arbeitsweisen in der Verwaltung

Der Erfolg oder Misserfolg integrierter Erneuerungsansätze hängt von mehreren Faktoren ab. Neben der Rückendeckung durch die gesamtstädtische Politik, dem Umfang der

verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen und dem Engagement der beteiligten Akteure ist dabei vor allem die Qualität der jeweiligen Stadtteilprogramme selbst von entscheidender Bedeutung. Gerade hier sind in der Praxis allerdings erhebliche Unterschiede festzustellen. So sind manche Handlungskonzepte kaum mehr als eine additive Zusammenstellung von sektoralen Maßnahmen und Projekten, während sich andere Konzepte durch komplexe und ressortübergreifend angelegte Entwicklungsstrategien auszeichnen. Zu den Merkmalen solcher „Qualitätskonzepte“ gehört es in der Regel, dass sie zwischen den analytischen Bezugsebenen „Planung“, „Handlung“ und „Resultat“ unterscheiden und zu jeder der drei Ebenen differenzierte Aussagen machen. Wesentliche Leitfragen für diese Betrachtungsweise sind unter anderem:

- Welche Veränderungen sollen im Programmgebiet erreicht werden (Impact/Outcome)?
- Welche (Verwaltungs-)Leistungen müssen zu diesem Zweck erbracht werden (Output)?
- Von wem und auf welchem Weg sollen die angestrebten Leistungen erbracht werden (Throughput/Implementation)?
- Welche Ressourcen können/sollen für welche Aufgaben eingesetzt werden (Input)?
- Wie kann der Erfolg des Gesamtprogramms und seiner einzelnen Maßnahmen und Projekte gemessen werden (Controlling/Evaluation)?

Abbildung 5: Integrierte Handlungskonzepte – Bezugsebenen



Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen werden im Folgenden die wichtigsten Strukturelemente erläutert, die Integrierte Handlungskonzepte für benachteiligte Stadtgebiete enthalten sollten.

- (1) An vorderster Stelle zu nennen ist hier – neben einer gesamtstädtisch hergeleiteten Gebietsauswahl (Sozialraum-Monitoring!) – eine fundierte Analyse der Stärken

und Schwächen des jeweiligen Erneuerungsgebiets (z.B. im Rahmen einer SWAT-Analyse).

- (2) Unverzichtbar sind zudem die Darstellung eines konsistenten Zielsystems und die Festlegung von geeigneten Indikatoren zur Bewertung der Programmergebnisse und -wirkungen.
- (3) Darauf aufbauend sollten die Strategien und Handlungsschwerpunkte beschrieben werden, mit deren Hilfe der Erneuerungsprozess initiiert und vorangetrieben werden soll. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Frage, wie die Erfolge des Programms auch nach dem Ende der staatlichen Sonderförderung dauerhaft gesichert werden können („Verstetigungsstrategie“).
- (4) Essenzielle Konzeptbausteine sind außerdem konkrete Aussagen zur Organisationsstruktur (Federführung, beteiligte Verwaltungsressorts, Stadtteilmanagement usw.) und zur Programmsteuerung (Koordination, Ressourcenbündelung, Controlling usw.).
- (5) Erst auf der Grundlage dieser Angaben sollten dann diejenigen Projekte und Maßnahmen erläutert werden, die für die erste (!) Phase des Stadtteilprogramms vorgesehen sind. Die Projektvorschläge für spätere Programmphasen sollten hingegen erst im weiteren Prozessverlauf entwickelt werden, um genügend Spielräume für eine beteiligungsorientierte Programmqualifizierung (siehe unten) zu eröffnen.
- (6) Zu den Schlüsselinformationen integrierter Handlungskonzepte gehört darüber hinaus eine Übersicht über Art und Umfang der Finanzmittel, die für die verschiedenen gebietsbezogenen Aktivitäten (voraussichtlich) zur Verfügung stehen werden. Besonders wichtig ist es in diesem Zusammenhang darzulegen, wie mögliche Unterhalts- und Folgekosten der Projekte nach dem Ende des Programms aufgebracht werden können („finanzielle Nachhaltigkeit“).

Abbildung 6: Integrierte Handlungskonzepte – Strukturelemente

1. Analyse der Ausgangslage und Gebietsabgrenzung
2. Leitbilder, Ziele und Indikatoren
3. Strategien, Handlungsschwerpunkte und Prioritäten
4. Organisatorische Vorkehrungen/Programmsteuerung
5. Projekte und Maßnahmen für die 1. Programmphase
6. Finanzierungsübersicht für die 1. Programmphase
7. Partnerschaften mit lokalen Akteuren
8. Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung
9. Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit
10. Prozessbegleitende Programmqualifizierung/Evaluation

Die sechs genannten Strukturelemente entsprechen im Prinzip – auch wenn sie keineswegs durchgängig Berücksichtigung finden – der „klassischen“ Logik eines rationalen

und zielorientierten Verwaltungshandelns. Angesichts der Komplexität der Herausforderungen in benachteiligten Stadtgebieten genügt dies jedoch nicht. Notwendig ist vielmehr, dass diese administrative Binnenperspektive systematisch um verwaltungsexterne Sichtweisen und Kompetenzen ergänzt wird.

- (7) Dies kann insbesondere dadurch geschehen, dass in den Handlungskonzepten verdeutlicht wird, mit welchen privaten Akteursgruppen (Wohnungsgesellschaften, Gewerbebetriebe, Einzelhandel, Wohlfahrtsverbände, Vereine, Initiativen, Kirchengemeinden usw.) die Stadt im Rahmen des Erneuerungsprozesses zusammenarbeiten möchte und wie solche „lokalen Partnerschaften“ konkret aussehen könnten.
- (8) Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei auch auf die Frage gerichtet werden, wie die örtliche Bevölkerung aktiv in den Prozess der Stadtteilentwicklung eingebunden werden kann und welche Entscheidungskompetenzen an bewohnergetragene Gremien (Stadtteilforen, Runde Tische, Beiräte usw.) übertragen werden sollen.
- (9) Eine derartige akteurs- und bewohnerorientierte Vorgehensweise erfordert zudem eine professionelle gebiets- und programmbezogene Öffentlichkeitsarbeit, die in ihren Grundzügen ebenfalls auf Konzeptebene beschrieben werden sollte.
- (10) Zu den zentralen Aufgaben Integrierter Handlungskonzepte gehört es schließlich, inhaltliche und organisatorische Rahmenbedingungen für eine prozessbegleitende Evaluation der Stadtteilprogramme durch externe Fachleute zu benennen. Aufgabe solcher Evaluationen sollte es sein, kontinuierlich quantitative und qualitative Erkenntnisse über den Verlauf und die Wirkungen der Erneuerungsaktivitäten zu gewinnen, die von den verantwortlichen Akteuren zur Ergänzung und Weiterentwicklung der jeweiligen Handlungskonzepte genutzt werden können („permanente Programmqualifizierung“).

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 11

Moderation und Berichterstattung: Rolf-Peter Löhr,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Qualitätskriterien für Integrierte Handlungskonzepte

An der Arbeitsgruppe nahmen rund 30 Personen teil. Grundlage für die Diskussion war das Impulsreferat von Matthias Sauter, Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung der Universität Dortmund. Er definierte Integrierte Handlungskonzepte für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf als „ressortübergreifende und auf Fortschreibung angelegte Steuerungsinstrumente des lokalen Staates, mit denen das Ziel verfolgt wird, die gesellschaftliche Integration aller Bewohnerinnen und Bewohner eines bestimmten Stadtgebietes zu gewährleisten und dabei insbesondere die soziale und räumliche Ausgrenzung einzelner Bevölkerungsgruppen zu verhindern“.

Dabei unterschied er die Bezugsebenen *Planung*, die sich auf Ziele, Strategien und Schwerpunkte beziehe (Policy Design), *Eingriffe*, die den Implementationsprozess umfassten (Input ↔ Throughput ↔ Output) sowie *Umwelt*, die sich auf die Ergebnisse und Wirkungen des Konzepts (Impact und Outcome) beziehe. Wichtig sei dabei, dass dies nicht ein eindimensionaler Prozess ist, sondern Rückkoppelungsschleifen eingezogen werden, um von den erzielten Wirkungen aus für die Fortführung des Programms gegebenenfalls andere Ziele, Strategien und Schwerpunkte entwickeln zu können.

Dieses Verfahren erläuterte Herr Sauter anhand von zehn Strukturelementen eines Integrierten Handlungskonzepts. Grundlage sei die Ermittlung der Ausgangslage (1), die zum einen die Probleme und Potenziale des Gebiets erfasse, zum anderen aber den gesamtstädtischen und regionalen Kontext des Gebiets darstelle. Auf dieser Basis seien Ziele und Indikatoren (2) zu entwickeln, an denen Maßnahmen und Projekte, der Output des Konzepts sowie Impact und Outcome, das heißt Ergebnisse und Wirkungen des Projekts, gemessen werden könnten. Hieraus abzuleiten seien dann integrierte Strategien (3), die die wichtigsten Handlungsfelder und Beteiligten integrieren müssten. Dabei sei darauf zu achten, dass das Integrierte Handlungskonzept Grundlage für eine selbsttragende, nachhaltige Entwicklung ist, die auch nach Programmende fortgesetzt werden könne. In diesen Rahmen eingebettet werden könnten erste Projekte und Maßnahmen (4), die als frühe sichtbare Ergebnisse des Programms zur Motivation der Bürgerinnen und Bürger beitragen und diese zur weiteren Mitwirkung anregten. Dasselbe gelte für die erste Zuweisung von Finanzmitteln (5).

Dann aber komme es darauf an, zur Sicherstellung der Transparenz des Verfahrens und zur Ermöglichung von Rückkoppelungsprozessen zur Anpassung der Ziele und Strategien organisatorische Vorkehrung (6) zu treffen. Diese müssten sich auf die Struktur der Verwaltung, des Quartiermanagements sowie auf den Prozess der Koordination und Ressourcenbündelung beziehen. Diese Vorkehrungen müssten die Partnerschaften mit lokalen Akteuren (7) sowie die Einbeziehung und Aktivierung der Bevölkerung (8) er-

möglichen. Durch die Beteiligung dieser Akteure könnten innovative Ideen eingebracht werden. Allerdings müsse hiermit auch ein „Empowerment“ der Beteiligten einhergehen, damit das im Gebiet vorhandene Potenzial tatsächlich ausgeschöpft werden könne. Wichtig sei auch, diese Transparenz in die Öffentlichkeit hinein zu kommunizieren und das gesamte Verfahren der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (9). Dabei komme es auch darauf an, deutlich zu machen, dass die Integrierten Handlungskonzepte stets nur Entwürfe seien, die der Weiterentwicklung bedürften. Es sei also eine permanente Qualifizierung des Handlungskonzepts (10) durch Verfahren des Monitoring, des Controlling und der Evaluation sowie durch diskursive Lernprozesse aller beteiligten Akteure notwendig.

Wichtige Schlüsselbegriffe werden am Ende des Beitrags erläutert.

In der lebhaften Diskussion wurde der Ansatz des Referenten im Wesentlichen unterstützt. Besonders hervorgehoben wurde die Bedeutung einer mittelfristigen Planungs- und Finanzierungsperspektive, um nachhaltiges Engagement der Akteure vor Ort sicherzustellen. Dazu müsse ein entsprechendes Engagement von Bund und Ländern sowie eine bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit der Ministerien und der städtischen Fachbereiche erreicht werden. Wichtig sei darüber hinaus, eine nachvollziehbare Systematik der Konzepte durch eine Ableitung von Zielen und Handlungsfeldern aus Stärken und Schwächen des Gebiets zu erreichen. Dafür sei es notwendig, die Potenziale im Gebiet zu ermitteln und zu fördern und sich nicht nur auf die Probleme zu konzentrieren. Überdies müssten die Ziele für eine zukünftige Funktion des Stadtteils definiert und der Stadtteil in den gesamtstädtischen Kontext eingebunden werden.

Bei der Bürgerbeteiligung wurde ein deutliches Spannungsfeld zwischen behördlichen Ansprüchen an Planungs- und Verfahrenssicherheit sowie den Flexibilitätsanforderungen der Bürgerinnen und Bürger gesehen. Eine Schlüsselstellung komme hier dem Quartiermanagement zu. Streitig war dabei die Frage, ob ein Quartiermanagement bei einem freien Träger angesiedelt werden müsse, oder ob auch eine städtische Stelle diese Aufgabe übernehmen könne. Als entscheidend wurde letztlich angesehen, dass das Quartiermanagement gegenüber städtischen Verwaltungsdienststellen und der Politik unabhängig agieren könne und auch tatsächlich entsprechend agiere. Wichtig sei ein Empowerment der Bürgerinnen und Bürger, um die Kooperation und gegebenenfalls Auseinandersetzung mit der Verwaltung zu ermöglichen, doch müsse auch die Verwaltung die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger anerkennen und für ihr Vorgehen berücksichtigen. Erforderlich sei dabei, verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung entsprechend den jeweiligen Phasen der Planung und Umsetzung sowie den Möglichkeiten und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger zu praktizieren und dabei von den bestehenden Akteuren, deren Zielen und Interessen sowie der vorhandenen Infrastruktur auszugehen. Von besonderer Bedeutung sei, Mittel und Wege zu finden, um schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen, etwa Migranten, in den Stadtteilentwicklungsprozess einzubeziehen.

Übereinstimmung bestand auch darin, dass ein Integriertes Handlungskonzept Prozesscharakter aufweise und daher einer ständigen Weiterentwicklung bedürfe. Hierzu müsse ein kontinuierlicher Diskurs aller Beteiligten sichergestellt werden. Zu schaffen sei etwa ein Forum, das allen relevanten Akteuren die Beteiligung ermöglicht und zugleich die Transparenz von Willensbildungen und Entscheidungen sicherstellt. Nötig sei dabei,

trotz aller Flexibilität verbindliche und realisierbare Ziele zu formulieren und festzuhalten, die dann einer Evaluation unterworfen werden sollten, um so eine adäquate Weiterentwicklung des Integrierten Handlungskonzepts zu gewährleisten.

Integrierte Stadtteilprogramme – Anmerkungen zu einigen Schlüsselbegriffen

1. Ergebnisse und (Neben-)Wirkungen („Impact“/“Outcome“)

Leitfrage: Welche gesellschaftlichen Veränderungen werden erreicht (sollen erreicht werden)?

Untersuchungsaspekte:

- Verbesserung des Stadtteilimages nach innen und nach außen
- Stärkung des „Wir-Gefühls“ der Bewohnerschaft
- Aufbau/Stärkung bewohner- und aktorsgetragener Strukturen/Netzwerke
- Sensibilisierung von Politik und Verwaltung für die Stadtteilentwicklung
- Verbesserung des Kooperationsklimas innerhalb der Verwaltung
- Verbesserung des Kooperationsklimas zwischen Verwaltung und sonstigen Akteuren
- Abbau der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit im Stadtteil (???)
- Reduzierung der Abhängigkeit der Stadtteilbevölkerung von Sozialhilfe (???)
- Erhalt/Veränderung der Sozialstruktur der örtlichen Bevölkerung (???)
- etc.

2. Maßnahmen und Produkte („Output“)

Leitfrage: Welche (Verwaltungs-)Leistungen werden erbracht (sollen erbracht werden)?

Untersuchungsaspekte:

- Ausweitung/Verbesserung des stadtteilbezogenen Infrastrukturangebots
- Ausweitung/Verbesserung von lokalen Beratungsangeboten
- Einrichtung von niedrighschwelligem Anlaufstellen vor Ort
- Öffnung von Schulen und Kindertagesstätten für die Stadtteilbevölkerung
- Sprachförderung in Schulen und Kindertagesstätten
- Durchführung von lokalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
- Förderung der lokalen Ökonomie
- Verbesserung der örtlichen Wohnungssituation
- etc.

3. Implementationsprozess und -Strukturen („Throughput“)

Leitfrage: Auf welchem Weg werden die angestrebten Leistungen erbracht?

Untersuchungsaspekte:

- fortschreibungsfähiges Integriertes Handlungsprogramm
- ämterübergreifende Koordinierungsgruppe in der Verwaltung
- dezentrale Projektsteuerung („Stadtteilmanagement“)
- ressortübergreifende Bündelung von Ressourcen
- explizite Stadtteilorientierung der Regelverwaltung
- Aktivierung/Beteiligung der Bewohnerschaft („Empowerment“)
- etc.

4. Ressourceneinsatz („Input“)

Leitfrage: Welche Ressourcen werden für welche Aufgaben eingesetzt?

Untersuchungsaspekte:

- investive Mittel ↔ nicht-investive Mittel („Leitfunktion der Städtebauförderung“)
- Sonderfördermittel (Land/Bund/EU) ↔ Regelressourcen der Verwaltung
- öffentliche Mittel ↔ private Mittel (Hauseigentümer, Unternehmer etc.)
- tragfähige Finanzierungskonzepte für Projekte, die auf Dauer angelegt sind
- etc.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 11

Arslanbenzer	Lale	Forum Lohberg e. V., Stadtteilbüro Lohberg	Dinslaken
Drehse	Hedwig	Büro für Stadtentwicklung, Städte-Netzwerk Essen	Essen
Dybowski	Hartmut	Stadt Braunschweig	Braunschweig
Franke	Petra	Südstadtbüro Leinefeld	Leinefelde
Frinken	Matthias	Plankontor, Gesellschaft für Stadterneuerung und Planung mbH	Hamburg
Gefken	Anja	Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung	Karlsruhe
Grandt	Brigitte	EG DU Entwicklungsgesellschaft, Duisburg mbH	Duisburg
Hagedorn	Klaus	Johann Daniel Lawaetz-Stiftung	Hamburg
Heinzelmann	Claudia	Agis, Arbeitsgruppe interdisziplinäre Sozialstrukturforschung	Hannover
Hoffmann	Roland	Stadt Dormagen, Amt für Kinder, Familien und Senioren	Dormagen
Kemper	Raimund	Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Soziologische Grundlagen der Raumplanung	Dortmund
Knies	Iris	Stadtverwaltung Seligenstadt	Seligenstadt
Kurzhöfer	Petra	GEWOBA Aktiengesell. Wohnen und Bauen, Abt. Stadterneuerung & Stadtentwicklung	Bremen
Ludewig	Birte		Lüneburg
Noell	Kay	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW	Düsseldorf
Pohl	Georg	Netzwerk Leipzig Südost e.V., „Lernen im sozialen Umfeld“	Leipzig
Sauter	Matthias	Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung, IRPUD, Universität Dortmund	Dortmund
Schmid, Dr.	Hubert	Regierung der Oberpfalz	Regensburg
Schmidt	Dominique	Stadtverwaltung Seligenstadt	Seligenstadt
Schmoock	Jonna	Bezirksamt Hamburg Altona	Hamburg
Schröder	Delia	isoplan-Institut	Saarbrücken
Schultes	Jutta	Stadt Wuppertal, Geschäftsstelle Soziales und Kultur	Wuppertal
Siegel	Renate	Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales, Bereich Soziales	Bremen
Slota	Marion	Stadtteilbüro Hochlarmark	Recklinghausen
Spieweck	Imke	Bezirksamt Lichtenberg, Abt. Bau- und Wohnungswesen, Stadtplanungsamt	Berlin
Wozniok	Oliver		Lüneburg
Zilske	Dennis	Universität Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 12

Ralf Zimmer-Hegmann,

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen

Evaluation integrierter Stadtteilerneuerungsansätze und Monitoring kleinräumiger Entwicklungsprozesse

1. Einführung

Das Thema „Soziale Stadt“ bestimmt seit rund drei Jahren die stadtentwicklungspolitische Debatte auch in Deutschland. Gemeint sind damit integrierte und stadtteilbezogene Erneuerungsansätze für benachteiligte Stadtteile, die weit über bisherige rein städtebauliche Maßnahmen hinaus reichen. Es geht um die intelligente Verknüpfung von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Infrastrukturpolitik. Der Stadtentwicklungspolitik kommt dabei eine wichtige räumliche Bündelungsfunktion zu, mit deren Hilfe die unterschiedlichen Politik- und Handlungsfelder in einem integrierten Handlungskonzept zusammengeführt werden.

Allerdings ist das Thema der integrierten Stadtteilerneuerung nur insofern neu, als es mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ Eingang in die politische Praxis des Bundes und aller Länder gefunden hat. Entsprechende Ansätze kennen wir aus unseren westeuropäischen Nachbarländern schon seit längerem; besonders viel können wir dabei von unseren niederländischen Nachbarn lernen. Und auch gerade Nordrhein-Westfalen blickt mit seinem Programm für die „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“, das als Vorläufer und auch Vorbild des Bund-Länder-Programms gelten kann, auf eine nunmehr über achtjährige Erfahrung in der Programmumsetzung zurück.

Zunehmend in den Mittelpunkt der Diskussion gerät dabei die Frage nach der Wirksamkeit und dem Erfolg solcher integrierten stadtteilbezogenen Ansätze. Entsprechend finden an verschiedenen Stellen und auf unterschiedlichen Ebenen Diskussionen über wirksame wissenschaftliche Begleitsysteme und Evaluationen solcher Handlungsansätze statt. Auch bei dieser Frage handelt es sich um ein recht neues Untersuchungsfeld, für das bislang kaum empirisch gesichertes Wissen vorliegt.

Daher sollen nachfolgend Überlegungen darüber angestellt werden, welche Probleme und Anforderungen mit einer einem solch komplexen integrierten Handlungsprogramm gerecht werdenden wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation verbunden sind könnten und wie ein pragmatisches Konzept aussehen sollte.

2. Methodische Grundprobleme

Generell lässt sich eine Reihe von Aspekten benennen, die bei der Begleitung und Evaluation integrierter, komplexer Handlungsprogramme hinsichtlich der Methodenwahl zu berücksichtigen sind.

An erster Stelle ist zunächst die *Komplexität des Untersuchungsgegenstands* zu nennen, die eine einheitliche Erfassung und Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Ansätze kaum möglich macht. Berücksichtigt werden müssen insbesondere:

- die hohe Zahl und die große Heterogenität der am Programm beteiligten Stadtteile (gegenwärtig 33 in Nordrhein-Westfalen, bundesweit rund 250) bezüglich der ganz unterschiedlichen Strukturen und unterschiedlicher Ausgangs- und Rahmenbedingungen sowie Problemkonstellationen. In Nordrhein-Westfalen haben wir es beispielsweise mit Stadtteilen zu tun, die in einer Größenordnung zwischen 1 000 und 60 000 Einwohnern liegen. In der städtebaulichen Struktur handelt es sich sowohl um relativ neue reine Wohngebiete (Großwohnsiedlungen der 60er- und 70er-Jahre) sowie um recht heterogene altindustrielle Altbaustadtteile;
- eine enorme Projektvielfalt und Bearbeitung von unterschiedlichen Handlungsfeldern und -ebenen sowie deren Verknüpfung zu komplexen „Mehrzielprojekten“. Die Handlungsfelder reichen von Projekten der Arbeitsmarktintegration, über Jugend- und Sozialprojekte bis hin zu baulichen Maßnahmen.
- Ebenso haben wir es mit ganz neuen und von Stadtteil zu Stadtteil ganz unterschiedlichen Organisations- und Kooperationsstrukturen zu tun, die für die Prozesssteuerung je nach den spezifischen örtlichen Bedingungen gewählt werden.

Ein weiteres zentrales Problem der Evaluation ist die *unzureichende Zielformulierung*. So führt der bewusst offene Experimentiercharakter der Handlungskonzepte dazu, dass Ziele meist nur vage und vom Verfahren auch sehr unterschiedlich formuliert werden. Diese fehlende einheitliche Formulierung und Operationalisierung von Erneuerungszielen macht eine Überprüfung der Zielerreichung kaum möglich.

Ein drittes Problem für die Evaluation ist eine auf Kleinräumigkeit angewiesene und daher vergleichsweise *ungünstige quantitative Datenlage*. Die Fähigkeit der Kommunen, kleinräumig aussagefähige Daten zur Verfügung zu stellen, ist sehr unterschiedlich entwickelt und insgesamt als unzureichend zu betrachten. Neben dem Problem, vorhandene statistische Daten kleinräumig – also auf Stadtteilebene – verfügbar zu machen, stehen Verwaltungsvollzugsdaten (z.B. Zahlen zur Schulabbrecherquote oder aus der Jugendhilfe) in der Regel nicht zur Verfügung. Hier bedarf es dringend einer Vereinheitlichung der Datenqualität. Ein Blick in die Niederlande ist hier für die deutsche Debatte lohnenswert, denn dort ist die Qualität der Datenerhebung und -verfügbarkeit vorbildlich.

Und schließlich ist auch noch das *Kausalitätsproblem* zu nennen: der kaum kalkulierbare Einfluss externer Faktoren auf die stadtteilbezogenen Erneuerungsprozesse und die damit verbundene schwierige Unterscheidung zwischen internen und externen Erfolgs-

faktoren. So ist beispielsweise bei einem Rückgang der Arbeitslosigkeit kaum nachzuvollziehen, ob es sich dabei um einen Erfolg der stadtteilbezogenen Intervention oder um grundsätzliche positive Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (konjunkturelle Wachstumsphase) handelt.

Dies verdeutlicht, dass es sich bei integrierten Programmen nicht um einfache Kausalketten (Maßnahme X bewirkt Effekt Y), sondern um komplexe Wirkungsfelder (kurz-, mittel-, langfristige, intendierte, nicht-intendierte Wirkung usw.) handelt. Es ist daher praktisch nicht möglich, alle Ziele, Maßnahmen, Effekte sowie Umwelteinflüsse zu messen und miteinander zu verknüpfen. Ziel sollte es jedoch sein, ein Höchstmaß an Komplexität in der Untersuchungsanlage abzubilden (Kromrey 1995: 327).

3. Unterschiedliche Evaluationsverfahren

Grundsätzlich muss zwischen zwei Evaluationsverfahren unterschieden werden: der Ergebnis- und der Prozessevaluation.

Die **Ergebnisevaluation** oder auch Ex-post-Evaluation bewertet am Ende einer Intervention deren Auswirkungen sowie den Grad der Zielerreichung und damit den Erfolg der Maßnahmen. Um beobachtbare Wirkungen zu messen, ist zu Beginn eine exakte Ermittlung der sozialen, ökonomischen und politischen Ausgangsbedingungen erforderlich (Ex-ante-Evaluation), ebenso wie eine genaue Zielformulierung und -operationalisierung. Am Ende der Maßnahme erfolgt dann eine Überprüfung der Ziele (Erfolgskontrolle) und erreichten Wirkungen.

Die **Prozessevaluation** dient demgegenüber zur kontinuierlichen Begleitung des jeweiligen Programms. Durch eine ständige Rückkoppelung von Untersuchungsergebnissen soll Einfluss auf den laufenden Prozess mit dem Ziel einer Optimierung des Programms genommen werden. Wichtiger Zweck ist die Anregung eines Lernprozesses. Dazu gehört häufig auch die Diskussion und Entwicklung von Zielen zwischen allen beteiligten Akteuren. Insofern ist im Hinblick auf das oben beschriebene Problem einer unzureichenden Zielformulierung die Formulierung von Zielen wichtiger Gegenstand einer Prozessevaluation.

Ausgangsüberlegung für die Wahl des richtigen Evaluationsansatzes ist immer die Frage, was genau überprüft und bewertet werden soll. Welche Art von Zielen und welche Art von Wirkungen sollen untersucht werden?

Bei der Überprüfung von Zielen kann beispielsweise zwischen **Verfahrens- und Prozesszielen** und den **Ergebniszielen** unterschieden werden. Sollen z.B. Fragen der Wirksamkeit von Organisations- und Kooperationsverfahren (Verwaltungsstrukturen oder Beteiligungsansätze) oder etwa Veränderungen der sozialen und ökonomischen Lage im Mittelpunkt stehen?

Bei den Wirkungen kann ebenfalls zwischen *primären* und *sekundären* Wirkungen bzw. *intendierten* und *nicht-intendierten* Wirkungen sowie zwischen *kurz-* und *langfristigen* Wirkungen unterschieden werden.

Von der Frage, was bewertet werden soll, hängt auch entscheidend die **Wahl der richtigen Indikatoren** ab. Was möchte ich mit den jeweiligen Indikatoren ausdrücken und messen? Auch hier läßt sich eine Reihe von Kriterien für die Auswahl geeigneter Indikatoren benennen:

Zunächst gilt es, die Erklärungskraft oder *Validität* eines Indikators zu ermitteln. Erklärt er das, was ich damit ausdrücken will? Außerdem muss geklärt werden, ob ich den jeweiligen Indikator auch beeinflussen kann. Drückt er Wirkungen der untersuchten Intervention auch wirklich aus, das heißt, besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen Maßnahme und Indikator (Wirkung)?

Damit eng zusammen hängt die *Operationalisierbarkeit* eines Indikators. Kann ich einen Indikator verfahrenstechnisch so auswählen oder unterteilen, dass er im Rahmen einer Erhebung oder Messung auch das Intendierte ausdrücken kann?

Außerdem ist der schon oben kurz erwähnte Aspekt der *Datenverfügbarkeit* von Bedeutung, also ob und mit welchem Aufwand Indikatoren ermittelt werden können.

Im Zusammenhang damit steht schließlich auch immer die Frage der *Verhältnismäßigkeit* bei der Erhebung eines Indikators. Bin ich also mit vertretbarem Aufwand und vertretbaren finanziellen Mitteln in der Lage, eine Untersuchung durchzuführen?

Nicht zuletzt entscheidend ist natürlich die Frage, mittels welcher Methoden geeignete Indikatoren ermittelt werden können. Bestehen schon Erhebungen oder Messungen, auf die zurückgegriffen werden kann (Sekundärquellen), oder bedarf es gänzlich neuer eigener Erhebungen (Primärquelle)? Wähle ich quantitativ oder qualitativ ausgerichtete Methoden für meine Untersuchung?

Unsere Überlegungen gehen dahin, für die Evaluation von integrierten Stadtteilerneuerungsansätzen einen *Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden* zu wählen, der den Anforderungen an solche komplexen Handlungsansätze gerecht wird. Da eigene Erhebungen aufgrund des hohen Aufwands finanziell nur schwer zu rechtfertigen sind, bedarf es der wirksamen Nutzung der vorhandenen *kommunalen Statistik* und vorhandener *Verwaltungsvollzugsdaten*, vor allem um Aspekte der sozialen und ökonomischen Lage des zu untersuchenden Gebiets darstellen zu können. Dabei wäre es auch von großem Interesse, durch die Nutzung dieser Daten zeitliche Entwicklungsprozesse abbilden zu können. Doch Vorsicht: das Kausalitätsproblem lauert auch hier. Eine seriös festgestellte Veränderung der Arbeitslosenzahl in einem Gebiet beispielsweise bedarf immer der Erklärung und Interpretation: Ist die Veränderung etwa auf eine konkrete Maßnahme oder auf nicht unmittelbar beeinflussbare (gegebenenfalls zufällige) Faktoren zurückzuführen?

Neben der, so weit möglich, „objektiven“ Abbildung von Entwicklungsprozessen scheint uns vor allem die Wahrnehmung von Veränderungen bei Betroffenen und Außenstehenden von zentraler Bedeutung. Die *subjektive Wahrnehmung* von Experten, Schlüsselakteuren sowie Bewohnerinnen und Bewohnern innerhalb und außerhalb des Untersuchungsgebietes kann in Form von Gesprächen, Interviews und Befragungen ermittelt werden. Hier ist allerdings die Frage nach der Auswahl und der Repräsentativität der befragten Personen und Gruppen ein weiteres grundlegendes Problem. Beispielsweise kosten repräsentative Bevölkerungsbefragungen auch recht viel Geld.

Wünschenswert wäre daher die Etablierung von kleinräumigen *Monitoringsystemen* für die Untersuchungsgebiete, in denen kontinuierlich aussagefähige quantitative und qualitative Daten erhoben werden, die regelmäßige Aussagen über Entwicklungen innerhalb des Gebietes liefern können und nach Möglichkeit auch einen Vergleich mit Entwicklungen innerhalb der jeweiligen Gesamtstadt ermöglichen. Dabei wäre bezogen auf das Gesamtprogramm eine Vereinheitlichung der Erhebungsinstrumente und -systeme erforderlich, die eine Vergleichbarkeit zwischen den Gebieten erlaubt. Damit wäre ein wichtiges Instrument für die Evaluation in den einzelnen Kommunen wie auch für das Gesamtprogramm geschaffen, das allerdings auch der Ergänzung beispielsweise durch vertiefende Einzeluntersuchungen und Fallstudien zu spezifischen Fragen bedürfte.

Im Rahmen des vom Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW beim Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS) geschaffenen „Expertenkreis Evaluation“ zur Weiterentwicklung von Evaluationsansätzen für das NRW-Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ werden entsprechende Instrumente gegenwärtig diskutiert und entwickelt. Dieser noch vorläufige Diskussionsstand soll im Folgenden vorgestellt und skizziert werden.

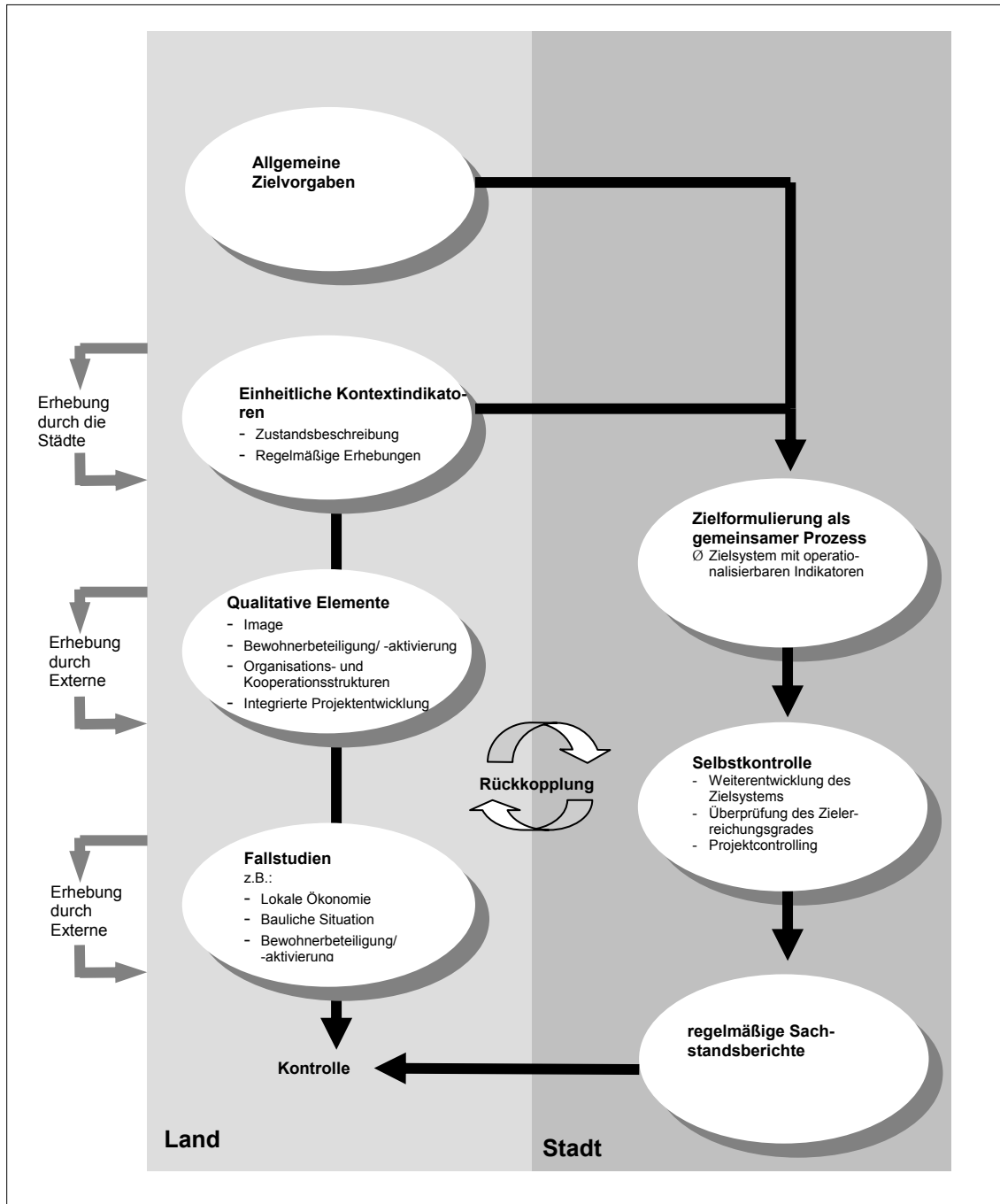
4. Vorschlag für ein Monitoring- und Evaluationsmodell

Ein Monitoring- und Evaluationssystem soll verschiedene Funktionen erfüllen:

- Es soll den Kommunen wirksame und zeitnahe Informationen über den Fortgang des integrierten Erneuerungsansatzes in den betroffenen Stadtteilen bieten. Diese Informationen dienen sowohl zur Auswahl der Gebiete (Problem- und Potenzialanalyse) und deren politischer Begründung (Legitimation), zur wirksamen Steuerung des Handlungsprozesses wie auch zur Überprüfung der Zielerreichung.
- Für das Land ist es sinnvoll, einen vollständigen und gegebenenfalls vergleichbaren Überblick über den Umsetzungsstand in den am Programm beteiligten Kommunen zu erhalten. Einheitliche Kriterien und Indikatoren sind daher anzustreben, ohne allerdings in einen „Datensammelwahn“ zu verfallen. Das Land muss gegenüber dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit in der Lage sein, regelmäßig quantitative und qualitative Aussagen zur Umsetzung des Programms zu machen, sowie Hinweise für Korrektur- und Optimierungsmöglichkeiten für einzelne Handlungskonzepte wie für das Gesamtprogramm zu erhalten.
- Das Ganze muss im Hinblick auf den Aufwand verhältnismäßig und vertretbar sein. Das heißt, es darf vor allem die Kommunen nicht mit einem allzu großen zusätzlichen Arbeitsaufwand belasten. Allerdings kann das Land als Fördergeber von den Kommunen als Förderempfängern qualifizierte Aussagen über die Effektivität und Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel erwarten.

Die nachfolgende Abbildung zeigt wie ein solches Modell aussehen könnte.

Abbildung 1: Vorschlag für ein Monitoring- und Evaluationsmodell



Danach formuliert das Land *allgemeine Zielvorgaben* etwa in Form eines Leitfadens an die Kommunen. In dem Leitfaden sollen Hinweise auf von den Kommunen in Eigenverantwortung zu entwickelnde Systeme zur Zielformulierung und Zielkontrolle sowie zu Zielen bzw. Zielgrößen (Indikatoren) für bestimmte Handlungsfelder enthalten sein. Dabei kann es keine einheitlichen, für alle Stadtteile geltenden Ziele und Zielgrößen geben; diese hängen immer von den jeweils spezifischen örtlichen Ausgangsbedingungen und Handlungsschwerpunkten ab. Entscheidend ist, dass die Städte selbst plausible, nachvollziehbare und kohärente Systeme entwickeln. In dem Leitfaden muss allerdings

Wert darauf gelegt werden, dass die *Zielformulierung ein gemeinsamer Prozess* möglichst vieler Akteure vor Ort ist, der allerdings trotz einer notwendigen Offenheit auch zu einer Konkretisierung und *Operationalisierung von Zielen* bis hinunter auf die Projektebene führt. Die Kommunen sind aufgefordert, dabei eigene Systeme (*Selbstkontrolle*) zur Überprüfung der Zielerreichung und für ein Projektcontrolling zu entwickeln. Dem Land sind darüber *regelmäßige Sachstandsberichte* (alle zwei Jahre) als Informationsgrundlage zu liefern.

Nach einheitlichen Kriterien sollen von allen am Programm beteiligten Städten regelmäßig *Kontextindikatoren* zur Beschreibung der sozialen und ökonomischen Situation der betroffenen Gebiete erhoben werden, die immer auch einen Vergleich mit der jeweiligen Gesamtstadt ermöglichen. Insgesamt handelt es sich um 25 vorgeschlagene Indikatoren (s. Abbildung 2), die weitgehend im Rahmen der amtlichen kommunalen Statistik kleinräumig verfügbar gemacht werden müssten.

Lediglich für die Bereiche „Wirtschaftliche Struktur der Gebiete“, „Baulicher Zustand des Gebäude- und Wohnungsbestandes“ sowie „Infrastrukturausstattung“ wären nach unserer Meinung mitunter aufwändigere Primärerhebungen notwendig, über deren Finanzierung im Rahmen der vom Land gewährten Fördermittel gesprochen werden müsste.

Eine erste Abfrage bei den 25 betroffenen Kommunen über die Datenverfügbarkeit ergibt ein sehr heterogenes Bild. Danach ist die kleinräumige Datenbasis in den Kommunen sehr unterschiedlich. Tendenziell ist die Datenlage in größeren Städten etwas besser als in kleineren Städten. Insgesamt zeigt der Rücklauf, dass die Aufgeschlossenheit gegenüber einer sozialräumlichen Datenerhebung in den Kommunen zwar zugenommen hat, allerdings zur konkreten Aufbereitung der Daten auf zusätzliche Kosten bzw. Personalkapazitäten verwiesen wird. Zu beachten ist auch, dass die *Grenzen der Programmgebiete* oft nicht mit den *Abgrenzungen der statistischen Bezirke* in den Kommunen übereinstimmen. Der Raumbezug für verschiedene Indikatoren ist jeweils unterschiedlich definiert (Stimmbezirke, Grundschuleinzugsbereiche, Polizeibezirke usw.). Deshalb sind für einige Indikatoren nur Näherungswerte vorhanden, andere Indikatoren lassen sich jedoch auch sehr kleinräumig (z.B. Baublockebene) erheben und mehr oder weniger aufwändig auf das Programmgebiet hochrechnen. Einzelne Indikatoren (z.B. Wohnungsleerstand¹, Eigentümeranteil, Kriminalitätsrate) sind in den meisten Städten zum gegenwärtigen Zeit allerdings nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand kleinräumig erhebbar. Beim Indikator „Kriminalitätsrate“ stellt sich zudem gerade auch im Hinblick auf die Quelle der amtlichen Polizeistatistik² grundsätzlich die Frage nach dessen Aussagekraft, sodass er insgesamt eher verzichtbar erscheint.

1 Die Abfrage bei den Kommunen hat ergeben, dass auch hier Primärerhebungen erforderlich wären.

2 Bei der amtlichen Polizeistatistik handelt es sich lediglich um die angezeigten und von der Polizei erfassten Straftaten, die stark vom subjektiven Anzeigeverhalten der Bevölkerung und der Polizei abhängen.

Abbildung 2: Kontextindikatoren zur Stadtteilanalyse

Nr.	Indikator
<i>Bevölkerungsstruktur</i>	
1	Bevölkerung insgesamt – Differenzierung nach Alter und Geschlecht
2	Anteil der Bevölkerung mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit – Differenzierung nach Alter und Geschlecht
3	Bevölkerungsdichte in EW pro qkm
<i>Transferleistungen</i>	
4	Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL) – Differenzierung nach Alter, Geschlecht und Nationalität
<i>Wanderungen</i>	
5	Fortzüge bzw. Fortzugsquote – Differenzierung nach Nationalität und Alter
6	Zuzüge bzw. Zuzugsquote – Differenzierung nach Nationalität und Alter
<i>Sicherheit</i>	
7	Kriminalitätsrate
8	Verkehrsunfallzahlen
<i>Schule und Bildung</i>	
9	Übergänge auf weiterführende Schulen
<i>Arbeitslosigkeit</i>	
10	Arbeitslose bzw. Arbeitslosenquote/-anteil – Differenzierung nach Alter, Geschlecht und Nationalität
11	Langzeitarbeitslose – Differenzierung nach Alter, Geschlecht und Nationalität
12	Schulabschlüsse der Arbeitslosen
<i>Lokale Ökonomie</i>	
13	Wirtschaftliche Struktur (Branchen, Betriebe, Anzahl der Beschäftigten)
<i>Gebietsfläche</i>	
14	Gebietsfläche in qkm
15	Flächennutzungsstruktur
<i>Gebäude-/Wohnungsbestand</i>	
16	Eigentümeranteil am Wohnungsbestand
17	Anteil Sozialwohnungen
18	Bindungsdauer des öffentlichen Wohnungsbestandes
19	Wohnungsfläche in qm insgesamt (ergänzt um durchschnittliche Wohnfläche pro Person)
20	Wohnungslerstand
21	Baulicher Zustand des Gebäude- und Wohnungsbestandes
<i>Infrastruktureinrichtungen</i>	
22	Versorgungsgrad Tageseinrichtungen für Kinder (TEK) – Plätze
23	Versorgungsgrad mit anderen Einrichtungen
<i>Gesundheit</i>	
24	Indikatoren zur Gesundheitssituation
<i>Wahlbeteiligung</i>	
25	Wahlbeteiligung – Differenzierung nach Alter und Geschlecht

Um die Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen zu ermöglichen, sind allerdings auch noch *gemeinsame Definitionen* zu den einzelnen Indikatoren erforderlich. Dabei ist auch die Frage der *Regelmäßigkeit der Erhebungen* bzw. der Erhebungsstichtage zu regeln. Während für eine Reihe der Indikatoren beispielsweise eine jährliche Erhebung sinnvoll erscheint, sind für andere Indikatoren (vor allem die Primärerhebungen) aufgrund des hohen Aufwandes mehrjährige Erhebungsabschnitte angebracht.

Grundsätzlich zeigt der Rücklauf aus den Kommunen, dass eine flächendeckende kleinräumige Erhebung aller Kontextindikatoren nicht von heute auf morgen möglich ist. Das Land kann immer nur im Dialog mit den Kommunen für eine politische Unterstützung werben. Daher ist es realistischer, sich dem Stand langsam anzunähern und die Daten zunächst dort zu erheben, wo dies technisch und personell möglich ist. Denn insgesamt darf der *Erhebungsaufwand* nicht unterschätzt werden, da viele Daten nicht zentral von den Statistikstellen abgerufen werden können, sondern aus unterschiedlichen Ämtern und Bereichen (Polizei, Wohnungsunternehmen usw.) zusammengetragen werden müssen. Allerdings zeigt sich auch, dass dort, wo in den Kommunen intensiv über die Notwendigkeit der Daten für Politik und Planung etwa in ämter- und verwaltungsübergreifenden Abstimmungsrunden gesprochen worden ist, die Datenverfügbarkeit erheblich verbessert werden konnte. Neben, ohne Zweifel vorhandenen, Kapazitätsproblemen spielen oftmals auch verwaltungsinterne Abstimmungsprobleme eine negative Rolle. Trotz solcher politischen Bemühungen wird es nach realistischer Einschätzung gleichwohl nicht in allen Kommunen mit vertretbarem Aufwand möglich sein, einzelne Indikatoren zu erheben. Dies sollte allerdings nicht als Argument dafür taugen, generell auf eine solche Erhebung zu verzichten. Zu diskutieren wäre allerdings vor dem beschriebenen Hintergrund durchaus über den Sinn und die Notwendigkeit einzelner Indikatoren, ohne damit das Gesamtsystem infrage zu stellen.

An dieser Stelle sei auch noch einmal betont, dass die Kontextindikatoren lediglich die jeweiligen sozialen und ökonomischen (Ausgangs-)Bedingungen der Stadtteile beschreiben sollen. Wirkungen von Maßnahmen und Konzepten können damit nicht gemessen werden. Sollten sich anhand der Kontextindikatoren allerdings positive oder auch negative Entwicklungen der Gebiete ablesen lassen, bedürfen diese immer der genaueren Betrachtung und Interpretation vor dem Hintergrund der spezifischen Zusammenhänge. Beispielsweise kann sich – wie schon oben erwähnt – für einen Stadtteil trotz der Schaffung von neuen zusätzlichen Arbeitsplätzen im Rahmen der Erneuerungsstrategie die statistische Arbeitslosenzahl dann nicht verringern, wenn gleichzeitig ein dort ansässiger Großbetrieb aus konjunkturellen Gründen sein Werk schließt oder eine große Zahl von Beschäftigten entlässt. Dies verdeutlicht die Begrenztheit der Aussagefähigkeit und -kraft solcher statistischen Daten.

Daher muss neben dieses quantitative Element eines Monitoring- und Evaluationssystems auf jeden Fall noch ein *qualitatives Element* treten. Einschätzungen von Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Expertinnen und Experten zur Entwicklung des jeweiligen Stadtteils sollen in allen beteiligten Kommunen regelmäßig durch externe wissenschaftliche Einrichtungen erhoben werden. Dabei sind insbesondere vier Themenkomplexe von Interesse:

- Image des Gebietes in der Innen- und Außenwahrnehmung,
- Qualität der Bewohnerbeteiligung/-aktivierung,

- Qualität der Organisations- und Kooperationsstrukturen,
- Qualität der integrierten Projektentwicklung.

Da repräsentative regelmäßige Bevölkerungsbefragungen in und zu allen 33 Stadtteilen zu kostenintensiv sind, sind fünf unterschiedliche Quellen zur Erlangung qualitativer Erkenntnisse vorgesehen:

- *Materialauswertung* von vorhandenen Unterlagen (Presse-/ Medienberichte, Ratsvorlagen, Arbeits- und Strategiepapiere, Projektbeschreibungen, Handlungskonzepte usw.),
- *Experteninterviews* mit Projektverantwortlichen in den Stadtteilen zur Erlangung einer subjektiven Innensicht,
- *Befragung von Bewohnerinnen und Bewohnern* zur Entwicklung des Stadtteilimages anhand von standardisierten Fragebögen oder *Telefoninterviews* anhand einer (nicht-repräsentativen) Zufallsauswahl,
- *Befragung von Personen mit qualifizierter (Außen-)Sicht*, die nicht unmittelbar in die Projektumsetzung involviert sind (z.B. Vertreterinnen und Vertreter von Kirchen, Sozial- oder Kultureinrichtungen, Polizei, Lokalzeitungen, Lokalpolitik, Einzelhandel usw.),
- die Ergebnisse dieser Auswertungen und Befragungen sollen danach im Rahmen eines diskursiven Prozesses mit örtlichen Akteuren in *Diskussionsrunden* rückgekoppelt und präzisiert werden. Sie sollen damit auch der Optimierung der örtlichen Handlungskonzepte dienen, da sich gezeigt hat, dass solche Diskussionsrunden für die Akteure eine wichtige Funktion bei der Selbstreflexion solcher Prozesse haben (Austermann/Zimmer-Hegmann 2000: 282 ff.).

Um aus der Landesperspektive das Gesamtbild über das integrierte Handlungsprogramm noch zu vervollständigen, bedarf es zusätzlich auch noch analytisch tiefer gehender Einzeluntersuchungen und *Fallstudien*. Hier sind etwa Themen wie Intensität der Bewohnerbeteiligung, Erfolg von Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahmen, Rolle der Schulen oder Ähnliches zu nennen.

Die regelmäßigen Sachstandsberichte zur Zielerreichung aus den Kommunen, die Kontextindikatoren und Befragungen in den Städten sowie die Ergebnisse der Einzeluntersuchungen und Fallstudien ergeben damit ein wirkungsvolles Bild über die Umsetzung des Programms. Diese Elemente stellen, wie wir meinen, einen vernünftigen Kompromiss dar zwischen dem wissenschaftlich Wünschenswerten und dem politisch und finanziell Machbaren.

Literatur

- Kromrey, Helmut (1995), Evaluation. Empirische Konzepte zur Bewertung von Handlungsprogrammen und die Schwierigkeiten ihrer Realisierung. In: ZSE: 15. Jg., Heft 4, S. 313–336.
- Austermann/Zimmer-Hegmann (2000), Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, ILS-Schriften 166.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 12

Moderation und Berichterstattung: Thomas Franke,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Erfolgskontrolle und Monitoring

Die zentrale Frage nach Qualitätskriterien für Erfolgskontrolle und Monitoring im Rahmen Integrierter Handlungskonzepte wurde zunächst anhand genereller Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen erörtert (vgl. Impulsreferat):

- Monitoring und Erfolgskontrolle im Rahmen komplexer Programme wie dem Bundesländer-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ oder einzelner Landesprogramme sind etwas Neues in der Wissenschaftslandschaft; geeignete Instrumente und Methoden müssen daher (weiter-)entwickelt werden.
- Zu den Grundproblemen von Monitoring und Erfolgskontrolle zählen die große Heterogenität der an den Programmen teilnehmenden Gebiete, eine noch größere Projekt- und Maßnahmenvielfalt, die sich von Kommune zu Kommune unterscheidenden Management- und Organisationsstrukturen zur Programmumsetzung, oftmals unzureichende Zielformulierungen, eine meist ungenügende (kleinräumige) Datenlage sowie die generelle Schwierigkeit, Effekte der Stadtteilentwicklung nur selten eindeutig auf den Einsatz spezifischer Programme zurückführen zu können („Kausalitätsproblem“).
- Es muss zwischen Ergebnis- und Prozessevaluation unterschieden werden, wobei Erstere vorwiegend Zielerreichungsgrade überprüft (vorausgesetzt, diese Ziele wurden im Vorfeld eindeutig benannt und die Ausgangssituation erfasst), während Prozessevaluation im Sinne von Begleitung und Rückkopplung eher Lernprozesse anstößt und zur Präzisierung von Zielformulierungen im „laufenden Geschehen“ beiträgt.
- Die Wahl geeigneter, valider, operationalisierbarer, verfügbarer und/oder mit einem angemessenen Aufwand erhebbarer Indikatoren ist abhängig von der Frage nach dem Ziel von Monitoring und Evaluation. Gleichzeitig spielen subjektive Aussagen von (Schlüssel-) Akteuren eine große Rolle. Monitoring und Evaluation sollten durch Fallstudien ergänzt werden.

In der anschließenden Runde wurden die Ansätze des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) für Monitoring und Erfolgskontrolle (vgl. dazu das Impulsreferat) diskutiert. Auf die Frage, ob dem ILS-Ansatz ein theoretisches Hintergrundkonzept sowie eine klare Zielhierarchie zugrunde lägen, wies der Referent auf den offenen Charakter von Prozessevaluationen hin. Befragt nach der Verhältnismäßigkeit des ILS-Verfahrens vor dem Hintergrund einer allgemein schlechten Datenlage, konnte er von einer potenziellen Verbesserung der Datenlage

durch ämterübergreifende Kooperation bei der Lieferung kleinräumiger Daten berichten; für den Wert von Monitoring als strategisches Instrument beispielsweise für Diskussionen vor Ort oder als Anregung zur Selbstreflexion sei allerdings vielfach noch „Werbung“ erforderlich. Der ILS-Ansatz habe allerdings in jedem Fall Diskussionsprozesse sowohl innerhalb der Kommunen als auch zwischen Land und Kommunen intensiviert.

Im Anschluss an den Erfahrungsaustausch wurden übertragbare Qualitätskriterien für Monitoring und Erfolgskontrolle im Rahmen Integrierter Handlungskonzepte identifiziert, erörtert und abschließend in vier thematischen Blöcken dargestellt.

1. Ausgangsvoraussetzungen

Als ein wesentliches Qualitätskriterium wurde die Klärung der Ausgangsvoraussetzungen von Monitoring und Erfolgskontrolle genannt; dabei müsse die Beantwortung folgender Fragen im Vordergrund stehen:

- Wie sind die Begriffe „Erfolgskontrolle“, „Monitoring“, „Controlling“, „Evaluation“ definiert und wie werden sie in welchen Arbeitskontexten verwendet?
- Welches sind die Zielgruppen von Erfolgskontrolle und Monitoring?
- Wie kann das Eigeninteresse der Beteiligten bei Erfolgskontrolle und Monitoring einbezogen werden?

2. Ziele

Ebenso wichtig wie die Klärung der Ausgangsvoraussetzungen erschien den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Arbeitsgruppe die Frage nach den Zielen von Erfolgskontrolle und Monitoring; bestimmte „Qualitäten“ seien dann gegeben oder angelegt, wenn sie

- zur Koordination von Handlungsfeldern und Akteuren beitragen (sollen),
- der Informationsbeschaffung dienen (sollen),
- Handeln im Rahmen integrierter Stadtteilentwicklungskonzepte legitimieren (sollen) und
- als Instrumente der „Innensteuerung“ im Sinne einer Dezentralisierung von Verwaltungshandeln eingesetzt werden (sollen).

3. Prinzipien

Monitoring und Erfolgskontrolle müssen nach Ansicht der an der AG Teilnehmenden auf bestimmten Prinzipien basieren, um qualitativ zu sein:

- Der Verwendungszweck von im Rahmen von Monitoring und Erfolgskontrolle gewonnenen Information muss klar sein.

- Diese Transparenz ist insbesondere für die „Datenlieferanten“ wichtig.
- Die im Rahmen von Monitoring und Erfolgskontrolle zu überprüfenden oder zu messenden Ziele müssen auf der lokalen Umsetzungsebene entwickelt oder zumindest mit den lokalen und lokal wirksamen Akteuren rückgekoppelt worden sein.
- Die (Zwischen-)Ergebnisdarstellung von Monitoring und Erfolgskontrolle sollte auch für die lokale Bevölkerung verständlich sein.
- Aufgrund der komplexen Problemlagen in benachteiligten Stadtteilen müssen Monitoring und Erfolgskontrolle auf einen Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Verfahren zurückgreifen.
- Erfolgskontrolle soll prozesshaft angelegt sein (Prozessevaluation), und
- ihre Ergebnisse sollen permanent mit allen relevanten Akteuren rückgekoppelt werden.
- Monitoring und Erfolgskontrolle dienen damit als theoretisches Fundament für die Formulierung von Entwicklungszielen, wobei
- das Prinzip „learning by doing“ gilt.

4. Instrumente

Schließlich stellte sich die Frage nach geeigneten Instrumenten für Monitoring und Erfolgskontrolle; hierzu gehören nach Meinung der AG-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer:

- gesamtstädtisches kleinräumiges Monitoring: kontinuierliche Erhebung quantitativer und qualitativer Daten als Basis für den Vergleich unterschiedlicher Gebiete im gesamtstädtischen Kontext;
- Projektcontrolling auf kommunaler Ebene („Selbstüberprüfung“);
- diskursive Begleitung des Zielfindungsprozesses: Prozessevaluation mit starker Rückkopplung an die (Haupt-)Akteure des Stadtteilentwicklungsprozesses.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 12

Bär	Gesine	Weeber+Partner Berlin	Berlin
Böttcher	Dirk	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung	Berlin
Gith	Engelbert	IGSP	Burscheid
Haack	Silke	Inst. f. Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Dortmund
Henrich	Susanne		Liederbach
Herz	Sabine	FIRU mbH Kaiserslautern	Kaiserslautern
Kämper	Andreas	Gesellschaft f. Organisation und Entscheidung	Bielefeld
Karhoff	Brigitte	Wohnbund Beratung NRW	Herne
Kröger	Maria	Stadt Köln, Amt für Stadtsanierung und Baukoordination	Köln
Kumpf	Dieter	SMS Quartiersmanagement / Wiesbaden	Wiesbaden
Lange	Cedo Eduard	AHT International GmbH, Management & Engineering	Essen
Lückenkötter	Johannes	Universität Dortmund, Institut für Raumplanung IRPUD	Dortmund
Mittag	Klaus		Köln
Mussel, Dr.	Christine	Universität Gesamthochschule Kassel, Infosystem Planung, Fachbereich Stadtplanung, Landschaftsplanung	Kassel
Nieße	Brigitte	Planerwerkstatt 1, Planungsbüro für Architektur, Stadtplanung und Dorferneuerung	Hannover
Potter	Philip	Klaus Novy Institut	Köln
Ruiz	Marcelo	Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung, IRPUD, Universität Dortmund	Dortmund
Scheeres	Sandra	Stiftung SPI, Regiestelle E & C	Berlin
Schmitz	Werner	Bezirksamt Lichtenberg, Abt. Bau- und Wohnungswesen, Stadtplanungsamt	Berlin
Schubert	Uwe	Stadt Hagen, Amt für Statistik und Stadtforschung	Hagen
Staubermann	Andrea	Stadtteilbüro Hochlarmark	Recklinghausen
Tarabichi	Munia	IÖR e. V. Dresden	Dresden
Trillitzsch	Uwe	Stadt Herne, Planungsamt	Herne
Weber	Andrea	Bundesamt für Bauwesen und, Raumordnung	Bonn
Willen	Luise	Difu	Köln
Zimmer-Hegmann	Ralf	ILS Institut für Landes- und, Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Dortmund